

臺灣臺北地方法院行政訴訟判決

109年度簡字第111號

原告 黃昭穎
訴訟代理人 郭凌豪律師
被告 臺北市商業處

代表人 高振源
訴訟代理人 陳儀珊
呂學華

上列當事人間公司法事件，原告不服臺北市政府民國109年2月27日府訴二字第0000000000號訴願決定（原處分：臺北市商業處108年9月11日北市商二字第0000000000號處分），提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。
訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：原告為衛妮好股份有限公司（下稱衛妮好公司）股東兼董事，因其向被告陳情反映衛妮好公司未召開股東常會，復未備置股東會議事錄及簿冊等情，經被告函令衛妮好公司代表人暨全體董事（含原告），就涉違反公司法第20條第1項規定情事，限期檢具民國106年至108年股東常會議事錄及經承認之表冊供核並陳述意見；惟衛妮好公司就前函所詢事項未檢具相關資料說明，經被告審認衛妮好公司未於106年至108年提請股東常會承認105年至107年度之營業報告書、財務報表及盈餘分派或虧損撥補之議案，違反公司法第20條第1項，乃依同條第5項規定，於108年9月11日北市商二字第0000000000號處分，按年度各處原告罰鍰新臺幣（下同）1萬元，合計3萬元。然原告不服原處分提起訴願，經臺北市政府於109年2月27日以府訴二字第0000000000號訴願決

01 定，駁回訴願；但原告仍不服訴願決定，故提起本件行政訴
02 訟。

03 二、原告主張：衛妮好公司當時股東僅有5位，分別為董事長張
04 晉榮、董事王明歲及原告，與監察人莊若程，暨凱洛創新股
05 份有限公司（下稱凱洛公司），又凱洛公司實質控制權人為
06 張晉榮與王明歲，同時莊若程亦為凱洛公司董事，故衛妮好
07 公司實質上由張晉榮、王明歲及莊若程控制（持股共6
08 8%），原告實無法干涉；然原告為知悉衛妮好公司營運狀況
09 以維股東權益，自106年起即不斷要求董事長張晉榮須提供
10 公司營運資料及財務報表讓股東們知悉，卻獲未果，並於10
11 7年4月19日向法院聲請選派檢查人，更主動具名向被告提出
12 檢舉，以督促董事長張晉榮負責，明顯已盡董事之義務（向
13 董事長要求提出財務資料、聲請法院選派檢查人、向主關機
14 關主動提出檢舉），而無任何故意、過失，依行政罰法第7
15 條規定，不應處罰原告。另是否督促董事長召開股東會，乃
16 公司法第170條之義務問題，而第20條之董事義務，係有無
17 督促公司提出營業報告、財務報表等資訊，兩者規範目的不
18 同，違反第170條、210條之處罰對象，應僅限於代表公司之
19 董事，在股份有限公司即為「董事長」，而不及於其他董
20 事；如果反處罰檢舉人（即原告），則不啻造成寒蟬效應，
21 讓檢舉管道消滅，使同時兼任董事之股東，不敢提出檢舉，
22 沒有人敢當吹哨者。況衛妮好公司之營運狀況、營業報告、
23 財務報表及盈虧狀況等，雖未提出於股東常會承認，但實質
24 上，除原告以外之其餘全部股東，均已知悉；是被告認原告
25 有違反公司法第20條第1項之違反事實，顯然有誤，爰請求
26 撤銷原處分及訴願決定等語。併為聲明：訴願決定及原處分
27 均撤銷。

28 三、被告則以：依原告與衛妮好公司董事長張晉榮間電子郵件內
29 容，主要詢問公司帳務處理及結算財報事宜，尚不足證明原
30 告曾積極督促董事長召開董事會以召集股東常會，難認已盡
31 董事之善良管理人責任；因公司法第20條第1項規定在於，

01 公司應將有關書表提請股東同意或股東常會承認，復觀第18
02 4條第1項、第228條第1項、第230條第1項及第231條規定，
03 可知股份有限公司董事會於每會計年度終了應編造各項表冊
04 提請股東常會承認，倘未依第20條第1項規定提請股東常會
05 承認者，依同條第5項規定應處公司負責人罰鍰，此與第170
06 條第2項、第20條第1項規範目的及處罰對象均不相同，並無
07 競合關係，公司若同時違反前開規定，應分別處罰，故被告
08 據予裁處原告，核無違誤。至原告向法院聲請選派衛妮好公
09 司檢查人一事，僅及於業務及財務狀況，與其身為董事即公
10 司負責人而負有公司法第20條第1項規定提請股東常會承認
11 財務報表等表冊之義務無涉；則原告既有違反公司法第20條
12 第1項之義務情事，縱其向被告檢舉，此乃行政機關對於公
13 司事後監督手段，不影響原處分違反事實之判斷，原告更不
14 得因此而邀免責。是原告確有違反公司法第20條第1項規定
15 情事，被告予以裁處，於法有據，原告提起本件訴訟，為無
16 理由等語，資為抗辯。併為聲明：原告之訴駁回。

17 四、爭點：公司法第20條第5項所稱之「公司負責人」，於股份
18 有限公司之規範對象為何？原告客觀上是否構成本件違反事
19 實？其主觀上有無故意或過失，應否擔負行政處罰責任？

20 五、本院之判斷：

21 (一)按本法所稱公司負責人：在無限公司、兩合公司為執行業務
22 或代表公司之股東；在有限公司、股份有限公司為董事；公
23 司每屆會計年度終了，應將營業報告書、財務報表及盈餘分
24 派或虧損撥補之議案，提請股東同意或股東常會承認；公司
25 負責人違反第1項或第2項規定時，各處1萬元以上5萬元以下
26 罰鍰；規避、妨礙或拒絕前項查核或屆期不申報時，各處2
27 萬元以上10萬元以下罰鍰；公司董事會，設置董事不得少於
28 3人，由股東會就有行為能力之人選任之；公司業務之執
29 行，除本法或章程規定應由股東會決議之事項外，均應由董
30 事會決議行之；董事長對內為股東會、董事會及常務董事會
31 主席，對外代表公司；董事會不為或不能行使職權，致公司

01 有受損害之虞時，法院因利害關係人或檢察官之聲請，得選
02 任1人以上之臨時管理人，代行董事長及董事會之職權，公
03 司法第8條第1項、第20條第1項、第5項、第192條第1項、第
04 202條、第208條第3項前段、第208條之1第1項前段定有明
05 文。

06 (二)觀諸公司法有關股份有限公司「公司負責人」之規定，於第
07 8條第1項訂明為「董事」，然在第202條規範執行機關為
08 「董事會」，並依第208條第3項前段規定，由「董事長」對
09 外代表公司，就第20條第5項所指「公司負責人」是否等同
10 「董事」，抑或為「董事會」，或者係「董事長」，容有探
11 討空間。惟參酌公司法第8條、第208條之1規範意旨，在股
12 份有限公司，董事當然為公司負責人，只要係公司董事，不
13 管其是否實際負責公司業務，均屬於公司負責人，係採形式
14 主義（最高行政法院98年度判字第97號判決同此見解），此
15 與公司法其他法條僅規範「代表公司之董事」不同；是基此
16 法解釋，因董事為股份有限公司當然之公司負責人，故公司
17 法第20條第5項所指「公司負責人」即為「董事」，採形式
18 主義，不論有無實際負責公司業務，俱為該項之規範對象，
19 若有違反同條第1項或第2項規定時，當應擔負行政處罰責
20 任。

21 (三)另每會計年度終了，董事會應編造左列表冊，於股東常會開
22 會30日前交監察人查核：1.營業報告書，2.財務報表，3.盈
23 餘分派或虧損撥補之議案；董事會應將其所造具之各項表
24 冊，提出於股東常會請求承認，經股東常會承認後，董事會
25 應將財務報表及盈餘分派或虧損撥補之決議，分發各股東；
26 各項表冊經股東會決議承認後，視為公司已解除董事及監察
27 人之責任，但董事或監察人有不法行為者，不在此限，復為
28 公司法第228條第1項、第230條第1項、第231條所明定。查
29 衛妮好公司未於106年至108年提請股東常會承認105年至107
30 會計年度之營業報告書、財務報表及盈餘分派或虧損撥補之
31 議案乙節，為原告所自陳，且經被告於108年7月22日以北市

商二字第00000000000號函，令衛妮好公司代表人暨全體董事（含原告）限期提出未果，足見衛妮好公司於105年至107會計年度終了，有未將營業報告書、財務報表及盈餘分派或虧損撥補之議案，提請股東同意或股東常會承認情形，構成公司法第20條第1項之違反事實，要為明確。

(四)則原告於106年至108年間既為衛妮好公司之董事，核屬公司法第20條第5項所規範之「公司負責人」，因衛妮好公司未將105年至107會計年度之營業報告書、財務報表及盈餘分派或虧損撥補之議案，提請股東同意或股東常會承認，客觀上確有同條第1項之違反事實，原告自應依第5項規定，本於公司負責人之身分，負起違反此一行政法上義務之責。雖原告以股份有限公司之董事，依公司法第20條所負之董事義務，僅止於督促公司提出前開議案，非督促董事長召開股東常會，故處罰對象應限於「董事長」，不及於其他董事為辯；然公司法第20條第5項之公司負責人，採形式主義，不論有無實際負責公司業務，俱為該項之規範對象，如前所述，自不因原告僅單純為衛妮好公司董事，無實質參與公司營運，抑或未肩負董事長職務而有異。至原告併以衛妮好公司固未將前開議案提請股東常會承認，但除原告外，其餘股東均已獲悉前開議案內容，認無違反公司法第20條第1項情事；惟依公司法第228條第1項、第230條第1項、第231條等規定，股份有限公司於每屆會計年度終了，將營業報告書、財務報表及盈餘分派或虧損撥補之議案，提請股東常會承認之目的，乃在各項表冊經股東會決議承認後，視為公司已解除董事及監察人之責任，非謂僅單純使各股東知悉而已；縱衛妮好公司其餘股東業已知悉各項表冊內容，然此既未適法依公司法規定解除董監責任，自無免除公司負責人應依第20條第5項所負違反之責，原告所述各節，均屬無據。

(五)復違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰，行政罰法第7條第1項定有明文；是現代國家基於「有責任始有處罰」之原則，對於違反行政法上義務之處罰，應以

行為人主觀上有可非難性及可歸責性為前提（行政罰法第7條第1項立法理由參照）。而故意之判斷標準，原則上以違反行政法上義務之構成要件事實為準，另過失之要求注意程度，則以社會通念認係謹慎且認真之人為準，其注意範圍以違反行政法上義務之構成要件事實為原則；是就行政罰過失個案之認定，行為人是否違反注意義務，應探討以行為人所處情境，客觀上得對守法、有理解力且謹慎之人提出之要求為何，以及依行為人個人能力、情境，其於主觀上是否得以認識且避免綜合判斷。查原告為衛妮好公司董事之一，而衛妮好公司董事會於106年至108年間，俱未召開董事會並提請股東常會承認105年至107會計年度之營業報告書、財務報表及盈餘分派或虧損撥補之議案等情，已如前述；顯然，原告身為董事之一，其未善盡董事職責，完備董事會程序並提請股東常會承認各項表冊，以社會通念認係謹慎且認真之人為判準，明顯欠缺股份有限公司董事應盡之職責，具可非難性及可歸責性，自應擔負公司法第20條第5項之公司負責人違反責任。

(六)固公司法第203條之1規定：董事會由董事長召集之；過半數之董事得以書面記明提議事項及理由，請求董事長召集董事會；前項請求提出後15日內，董事長不為召開時，過半數之董事得自行召集；惟第208條之1第1項前段併規定：董事會不為或不能行使職權，致公司有受損害之虞時，法院因利害關係人或檢察官之聲請，得選任1人以上之臨時管理人，代行董事長及董事會之職權。雖原告以其僅持股衛妮好公司32%股份，且無實質控制或干涉公司營運權利，又已向法院聲請選派檢查人，及向主關機關主動提出檢舉，認己身應無違反行政罰之主觀故意或過失為論據；因衛妮好公司董事會計有董事3人，原告僅董事之一，且未擔任董事長職務，無權亦難以期待以過半數之董事方式自行召集董事會，但在此情形下，原告尚得以利害關係人身分，以董事會不為行使職權為由，向法院聲請選任臨時管理人，但原告就此並無積極行

01 為，徒以電子郵件董事長張晉榮詢問有關公司帳務處理及結
02 算財報事宜，難謂已善盡董事職責，構成行政罰之主觀處罰
03 要件。至原告曾向法院聲請選派檢查人，及向主關機關主動
04 提出檢舉部分，因檢查人職務止在於調查公司業務及財產狀
05 況，非有代行董事長及董事會之職權，且原告就此聲請法院
06 選派檢查人事件，因其未預納檢查人報酬，經本院以107年
07 度司字第79號裁定，聲請駁回在案，益徵原告未能有效督促
08 衛妮好公司董事會運作；縱其主動向被告檢舉衛妮好公司有
09 未依法將各項表冊提請股東常會承認一事，然其僅事後之行
10 政究責程序，因原告有未盡衛妮好公司董事職責，殊無以其
11 為本件「吹哨者」為由，豁免行政處罰責任。

12 (七)是公司法第20條第5項所稱之「公司負責人」，於股份有限
13 公司之規範對象為董事，採形式主義，自包含擔任衛妮好公
14 司董事之原告在內；且衛妮好公司於106年至108年間，確未
15 提請股東常會承認105年至107會計年度營業報告書、財務報
16 表及盈餘分派或虧損撥補之議案，客觀上構成公司法第20條
17 第1項行政法上義務之違反；復原告有未善盡董事之責，主
18 觀上具可非難性及可歸責性，原告即應依同條第5項規定，
19 擔負行政處罰責任。

20 六、綜上所述，原告為公司法第20條第5項規範之公司負責人，
21 其因未善盡衛妮好公司董事職責，就未提請股東常會承認10
22 5年至107會計年度各項表冊之違反事實，負起違反此一行政
23 法上義務之責。故被告援引公司法第20條第1項、第5項規
24 定，於108年9月11日北市商二字第00000000000號處分，按
25 年度各處原告罰鍰1萬元，合計3萬元，核無違誤，臺北市政
26 府於109年2月27日以府訴二字第00000000000號訴願決定，駁
27 回訴願，亦無不合；從而，原告訴請撤銷訴願決定及原處
28 分，為無理由，應予駁回。

29 七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊、防禦方法及舉證，經本
30 院審酌後，認對於判決結果不生影響，爰不一一論述，併此
31 敘明。

01 八、依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

02 中 華 民 國 109 年 10 月 5 日

03 行政訴訟庭 法 官 黃翊哲

04 上為正本係照原本作成。

05 如不服本判決，應於判決送達後20日內，向本院提出上訴狀（含
06 上訴理由，應表明原裁判所違背之法令及其具體內容，或依訴訟
07 資料可認為原裁判有違背法令之具體事實），並繳納上訴裁判費
08 3,000元；其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院
09 補提理由書，逾期未提出者，毋庸命補正，即得逕以裁定駁回
10 之。

11 中 華 民 國 109 年 10 月 5 日

12 書記官 林郁苓