

解釋憲法聲請書

聲請人 姓名：鄭勝榮

代理人 劉志賢律師（02 6608-7888）

設台北市大同區鄭州路 87 號 9 樓之 2

茲依司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款及第 8 條第 1 項之規定，聲請解釋憲法，並將有關事項敘明如下：

壹、聲請解釋憲法之目的：

為行政罰事件，認最高行政法院 109 年度判字第 298 號裁定，所適用之民國 100 年 11 月 23 日修正公布並於該日施行之行政罰法第 27 條第 3 項規定，有牴觸憲法第 15 條、第 22 條及第 23 條之疑義，聲請解釋。

貳、疑義或爭議之性質與經過及涉及之憲法條文：

一、憲法上所保障之權利遭受不法侵害之事實，及涉及之憲法條文

聲請人於民國（下同）95 年 5 月 30 日為 94 年度綜合所得稅結算申報時，列報捐贈扣除額新臺幣（下同）1,305 萬 0,000 元，經財政部臺北國稅局查核後，以其中捐贈台北聖城事業股份有限公司納骨塔位予基隆市政府之扣除額 1,004 萬 8,400 元不符合規定，否准認列，核定綜合所得總額 1,694 萬 3,850

大法官書記處

二科



總收文 10/08

G010928915

元，綜合所得淨額 1,623 萬 8,485 元，補徵稅額 445 萬 5,338 元。嗣臺灣基隆地方檢察署主動偵查並於 98 年 12 月 31 日寄發傳票予聲請人，迨 100 年 4 月 18 日基隆地檢署檢察官對聲請人為緩起訴處分，該處分於 100 年 5 月 10 日因高等檢察署駁回再議而確定。自 95 年 5 月 30 日聲請人申報所得稅後 11 年又 5 個月 16 天，財政部臺北國稅局方以 106 年 11 月 16 日編號 A1215106100504 號裁處書，對聲請人為 389 萬 9,400 元之裁罰，並於 106 年 11 月 22 日送達裁處書籍罰鍰繳款書予聲請人。

本案涉及憲法第 15 條財產權、第 22 條人民之其他自由及權利，及第 23 條比例原則。

二、所經過之訴訟程序：

聲請人收受裁處書後，即聲請複查、提起訴願後，均遭駁回，乃依法起訴。案經臺北高等行政法院 107 年度訴字 1518 號判決，及最高行政法院 109 年度裁字第 298 號判決，依 100 年 11 月 23 日公布施行之行政罰法第 27 條第 3 項規定，認為裁處期間之起算點，為緩起訴處分確定日起算 7 年，在此之前所經過之期日，均不予計算。是南港稽徵所於 106 年 11 月 22 日送達之裁處書，並未罹於時效，乃將聲請人之訴駁回。

三、確定終局裁判所適用之法律或命令之名稱或內容：

100 年 11 月 23 日公布施行之行政罰法第 27 條第 3 項規定：
「行政罰之裁處權，因三年期間之經過而消滅。前項期間，

自違反行政法上義務之行為終了時起算。但行為之結果發生在後者，自該結果發生時起算。前條第二項之情形，第一項期間自不起訴處分、緩起訴處分確定或無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定日起算。」

四、有關機關處理本案的主要文件及說明：

財政部臺北國稅局對於聲請人在 95 年 5 月 30 日結算申報之行為，於聲請人申報所得稅後 11 年又 5 個月 16 天，方以聲請人有逃漏稅捐之情事，於 106 年 11 月 16 日送達編號 A1215106100504 號裁處書，對聲請人為 389 萬 9,400 元之裁罰

參、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所主張的立場及見解：

一、確定終局判決所適用之行政罰法第 27 條第 3 項規定，將裁罰權之時效，延至刑事偵查機關做成緩起訴處分確定後，方起算其裁罰期間，又未考慮受裁罰人在刑事機關介入偵查前所經過之時效利益，對於程序利益之保障不足，與正當法律程序有違，其過度延伸稅捐機關之裁罰權，令受裁罰人之財產權長時間處於不安定之狀態，其手段與目的顯然失衡，不符憲法保障人民財產權之意旨。

二、聲請人對於前項違憲疑義所持之見解：

(一) 政府關於剝奪、限制人民自由或權利之不利處分，應在符合正當法律程序之下為之，裁處期間更屬人民基本權利關於「程序保障」之一部，政府為公共利益，固應促使並警惕人

民遵守法律，但手段與目的之間，仍應遵守憲法第 23 條必要性之原則，不得為達其目的，而以顯不相當之手段為之，否則即屬立法者對於人民權利之過度侵害。

- (二) 我國法制對於公法上之處分，均有時效制度加以限制，一方面為維護法秩序之安定，並促使國家及早行使其權利，勿失之急情，另一方面避免人民長時間面對裁罰之不確定性，影響其生活安寧之基本權利。其起算之方式，在立法技術上均以可追訴性及明確性為起算之基準，以刑法之追訴權而言，係以犯罪成立之日起算，但犯罪行為有繼續之狀態者，自行為終了之日起算（刑法第 80 條參照），行政罰法之裁罰權，亦以違反行政法上義務之行為終了時起算，但行為之結果發生在後者，自該結果發生時起算（行政罰法第 27 條第 2 項參照），蓋行為終了時，國家即得行使其追訴或裁罰之權利，自不應一方面允許國家對於人民施以公法上之不利處分（刑罰或裁罰），卻又不讓限制權利之時效開始起算。
- (三) 次以，一行為若同時該當刑事不法及行政法上義務之違反，為避免過度責難，行政罰法第 26 條定有刑事優先原則，其立法理由稱：「由於刑罰與行政罰同屬對不法行為之制裁，而刑罰之懲罰作用較強，故依刑事法律處罰，即足資警惕時，實無一事二罰再處行政罰之必要。且刑事法律處罰，由法院依法定程序為之，較符合正當法律程序，應予優先適用。但罰鍰以外之沒入或其他種類行政罰，因兼具維護公共秩序之作用，為達行政目的，行政機關仍得併予裁處。前述行為

如經檢察官為不起訴處分或法院為無罪、免訴、不受理或不付審理（少年事件）之裁判確定，行政罰之裁處即無一事二罰之疑慮，故第二項規定此時仍得依違反行政法上義務之規定裁處。」，立法機關嗣於 100 年 11 月 23 日修正同法第 26 條第 2 項，並增列第 3 項之規定，將緩起訴亦明文列舉於得以併罰之規定，並為符合比例原則，增列緩起訴所支付之金額或已服之勞務應於罰鍰中扣除。再鈞院大法官第 751 號解釋，認緩起訴處分之本質，係法律授權檢察官為終結偵查所為之處分，其作用並非確認刑罰權之存在，反係終止刑罰權實現之程序性處理方式，其目的與性質與刑罰不同，在檢察官緩起訴處分確定後，行政機關依違反行政法上義務規定另裁處罰鍰，並未違反比例原則，亦不涉及一行為二罰之問題。準此，上開行政罰法第 26 條第 3 項之增列，將人民就緩起訴處分所支付之金額或已服之勞務，於上開規定中增列應於罰鍰中扣除，可說是憲法比例原則之體現，以避免對於人民權益之過度侵害。

- （四）然而，100 年 11 月 23 日公布施行之行政罰法第 27 條第 3 項規定，卻未慮及人民在「程序利益」上之保障，在犯罪行為與違反行政法上義務之行為競合時，直接將行政法之裁罰權，規定在檢察官緩起訴處分確定後，方起算其裁罰時效，其立法理由稱：「犯罪行為與違反行政法上義務之行為競合，而其行為經檢察官為不起訴處分或法院為無罪、免訴、不受理、不付審理（少年事件）之裁判確定者，依前條第二項規

定，仍得裁處行政罰，此際其時效可能已完成……爰於第三項、第四項另行規定其時效之起算點。」，使行政機關之裁罰期間，在人民行為終了後，本應已開始計算之時效，卻因國家在制度設計上，將不法行為分別區辨為刑罰及行政罰，對司法權及行政權各自授以處分權，且刑事犯罪之追訴係由檢察機關為之，使行政機關得於檢察官做出終結偵查，刑罰權不為追訴之決定後，方起算裁罰時效。

- (五) 具體言之，行政機關嗣後做出裁罰之不利處分，雖非一行為二罰，但時效期間卻累加計算，予以人民雙重時效之不利益。以逃漏稅捐之行為而論，行政機關裁罰之手段僅為財產上之不利益（罰鍰），且行政不法性遠低於刑事違法，但整體裁罰時效上，加計檢察官之刑事追訴權 20 年（參照稅捐稽徵法第 41 條及刑法第 80 條之規定）與稅捐機關依稅法之裁處期間 7 年（參照稅捐稽徵法第 21 條第 1 項第 3 款及第 49 條前段之規定），稅捐機關將可在受裁罰人行為後 27 年方為裁罰處分，而人民在此立法規定下，需長達 27 年面對裁罰之不確定性，其手段與目的顯然失衡，而有過度侵害人民財產權之情事。

- (六) 再人民關於程序上之利益，基於正當法律程序原則，應受憲法上之保障，緩起訴處分之本質，既係法律授權檢察官為終結偵查所為之處分，其作用並非確認刑罰權之存在，反係終止刑罰權實現之程序性處理方式，其目的與性質與刑罰不同，而屬行政上處分之一環，且後續行政機關之罰鍰，尚須

扣除緩起訴所支付之金額或已服之勞務，則自刑事偵查機關發動偵查起，自不應認為國家有怠於行使權利之情事，刑事偵查所經過之期間，應屬行政機關裁罰權行使之障礙。但刑事偵查機關發動偵查前，行為人前已經過之時效期間，屬行為人之時效利益，應受制度性保障，不應允許國家為達追訴刑事犯罪，或裁罰違法行政法義務之目的，即漠視人民在程序上應有之權益，始符正當法律程序原則。

- (七) 參諸立法技術上，程序利益之保障，倘有若干事由導致時效進行發生障礙，雖能以時效停止制度，停止時效之繼續計算，但時效障礙事由消滅後，國家亦不能無限制地進行追訴或裁罰，仍應保障前已進行之時效利益。刑法即規定其效果自停止原因消滅之日起，與停止前已經過之期間，一併計算（刑法第 83 條第 3 項及第 85 條第 3 項參照），而行政罰法於立法時，亦採刑法之立法例，於第 28 條規定時效停止原因消滅後，繼續進行之時效應與前已進行之時效合併計算，以避免對於過度影響人民權益，併有立法理由可茲參照：
- 『參諸其他國家立法例，關於時效制度，有併採時效中斷及時效停止者（如德國違反秩序罰法），有僅採時效停止者（如我國刑法），有兩者均未納入者（奧地利）。鑒於行政裁罰權若懸之過久而不行使，可能出於該有權機關職務懈怠，不僅將失去其制裁之警惕作用，亦影響人民權益，故行政罰參考我國刑法第 83 條之立法例，不採時效中斷制度（按刑事處罰較之行政處罰為重，尚且不採時效中斷制，如於行政罰法

中採時效中斷制，非但失之均衡，不符一般期盼，亦有本末倒置之虞）；惟行政機關如因天災（如 921 地震）、事變致事實上不能執行職務或法律另有規定之事由，致無法開始或進行裁處時，因非屬行政機關之懈怠，自宜停止時效進行，爰參考我國刑法第 83 條之立法例，於行政罰法第 28 條第 1 項明定裁處權時效之停止事由，並於第 2 項規定，裁處權時效停止原因消滅後，繼續進行之時效應與前已進行之時效合併計算，以符合時效規定之精神。』。

（八）然而，100 年 11 月 23 日公布施行之行政罰法第 27 條第 3 項規定，並未在制度上保障受裁罰人前已經過之裁罰期間，行政罰法第 27 條第 3 項僅規定：「前條第二項之情形，第一項期間自不起訴處分、緩起訴處分確定或無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定日起算。」，行政機關基於刑事優先原則而無法裁處之期間，因行政機關權利之行使受到限制，固不應讓人民享有時效之利益，但刑事偵查機關發動偵查前，受裁罰人已經過之時效期間，應參考時效停止之立法例，給予制度性之保障，於計算裁罰時效時，將已經過之時效期間與緩起訴確定後進行之時效合併計算，蓋行政機關及刑事偵查機關均未行使權利之期間，既為國家怠於行使權利，即不應讓裁罰機關享有時效上之利益。

（九）人民應受程序保障之程序利益，亦屬人民受憲法保障之基本權利，行政罰法第 27 條第 3 項之規定，逕自將受裁罰人

原本於行為終了後即應起算之時效，令其至緩起訴確定之時再行起算，又未在計算時效期間上，扣除在行政機關及刑事偵查機關均未行使權利之期間，全然忽視人民時效上之利益，其目的雖有利於公共秩序之維護，但過度延長行政機關之裁罰權，其手段已屬過當。在本案，即令稅捐機關在聲請人行為後後 11 年又 5 個月 16 天，仍得發動裁罰權予以高額罰鍰，嚴重影響人民之權益，與比例原則有所違背。

(十) 綜上所論，國家在制度設計上，將不法行為分別區辨為刑罰及行政罰，由司法權及行政權各自授以處分權，且刑事犯罪之追訴係由檢察機關為之，使行政機關得於檢察官做出刑罰權不為追訴之決定後，仍能接續進行裁罰，但人民時效上之利益，仍應給予制度性保障，採取之手段亦不應過當。行政罰法第 27 條第 3 項規定，允許稅捐機關在刑事機關追訴程序終結後，始起算其時效，又未保障人民在行政機關及刑事偵查機關均未行使權利所經過之時效期間，其手段與目的顯有失衡，應已抵觸憲法第 15 條財產權、第 22 條人民之其他自由及權利，及第 23 條比例原則之規定，而有違憲之情事。

三、解決疑義必須解釋憲法之理由：

行政罰法所為裁罰之手段，涉及人民權利之保障，國家雖因人民之行為同時觸犯刑事法及違反行政法上之義務，而有兩種公法上權利可得行使，但受裁罰人因上揭規定之適用，而需達 27 年面對裁罰之不確定性，行政機關及刑事偵查機關

均未行使權利所經過之期間，又未計入行政機關裁罰之時效範圍，使人民之權利有過度侵害之虞，故有聲請解釋憲法，以解決疑義之必要。

肆、確定終局判決之案號及所援用之法律：

案號：最高行政法院 109 年度裁字第 298 號判決

確定判決所援用之法律：民國 100 年 11 月 23 日修正公布

並於該日施行之行政罰法第 27 條第 3 項規定

伍、關係文件：

一、臺北高等行政法院 107 年度訴字 1518 號判決

二、最高行政法院 109 年度裁字第 298 號判決

三、行政罰法之立法資料

(以上均為影本各乙件)

此致

司法院

聲請人：



中 華 民 國 1 0 9 年 9 月 3 0 日