

裁判字號：最高行政法院 110 年度徵字第 2 號 行政裁定

裁判日期：民國 110 年 06 月 24 日

案由摘要：交通裁決

最高行政法院提案裁定

110 年度徵字第 2 號

上訴人 劉貴華

訴訟代理人 黃煜程

被上訴人 高雄市政府交通局

代表人 張淑娟

上列當事人間交通裁決事件，上訴人對於中華民國 109 年 11 月 9 日臺灣高雄地方法院 109 年度交字第 74 號行政訴訟判決，提起上訴，經高雄高等行政法院 110 年度交上字第 2 號裁定移送本院，本庭就下列法律爭議，依法提案予大法庭裁判：

本案提案之法律爭議

民國 90 年 1 月 17 日修正公布之道路交通管理處罰條例（下稱道交處罰條例）第 90 條前段規定：「違反本條例之行為，自行為成立之日起；行為有連續或繼續之狀態者，自行為終了之日起，逾 3 個月不得舉發。」（現行法已修正為逾 2 個月不得舉發）關於該條所定 3 個月之舉發期限，就道交處罰條例第 8 條第 1 項第 1 款之汽車違規行為，是以何時點作為認定舉發是否已逾 3 個月之準據？

理由

一、本案基礎事實：

上訴人於 108 年 11 月 3 日 12 時 3 分許駕駛車牌號碼 0000-00 號自用小客車，在高雄市三民區建工路 279 號前，因有「在人行道臨時停車」之違規行為（下稱系爭違規行為），經民眾檢舉，由高雄市政府警察局交通大隊三民二分隊（下稱舉發機關）員警填掣高市警交相字第 BQD207153 號舉發違反道路交通管理事件通知單逕行舉發。上訴人於 109 年 2 月 7 日向被上訴人陳述不服，經被上訴人函詢舉發機關後，認上訴人確有系爭違規行為，乃依行為時道交處罰條例第 55 條第 1 項第 1 款規定，於 109 年 3 月 2 日作成高市交裁字第 32-BQD207153 號裁決書，裁處上訴人罰鍰新臺幣 600 元。上訴人不服，提起行政訴訟，經臺灣高雄地方法院 109 年度交字第 74 號行政訴訟

判決駁回。上訴人仍不服，提起上訴，高雄高等行政法院認本件有確保裁判見解統一之必要，以 110 年度交上字第 2 號裁定移送本院。

二、本院先前裁判所持之法律見解：

本院先前裁判（即 109 年度交上統字第 1 號判決）之法律見解為：

1. 舉發通知單必待舉發機關作成後，始得送達，即舉發通知單之作成與送達係具有前後時序之兩個不同程序。86 年修正道交處罰條例第 90 條第 1 項（系爭規定同）所謂「逾 3 個月不得舉發」，在於保障人民權益，避免法律關係遲不確定，同時在防止舉發機關怠惰，主要在促使舉發機關對已發生或已發現之交通違規案件理應儘速處理，避免久懸不決，而無法達成交通管理之目的，是依其文義，自應指舉發通知單之作成期限，方得使舉發機關得以明瞭，並執以為舉發行政行為之準繩。因此如舉發機關已依系爭規定於 3 個月內作成舉發通知書，即與此修訂舉發期限之立法目的相符，並已符合對舉發機關合理效率之要求，是「舉發」與「舉發通知單」之送達程序是否合法，尚屬有間。至於違反道路管理事件統一裁罰基準及處理細則（下稱處理細則）第 5 條及第 11 條第 1 項第 4 款之規定，分別僅係處理違反道路管理事件有關文書送達之程序，應依行政程序法之規定，及逕行舉發之舉發通知書應為送達之規定，尚不得將舉發之作成與送達混為一談，更與送達係採發信主義或到達主義無涉。
2. 舉發機關已於 3 個月舉發期限內作成舉發通知單，縱嗣因故未能送達，而由舉發機關重為送達，且重新合法送達後已逾 3 個月之期間，並不影響前舉發期限內已為舉發之事實。再者，舉發通知單縱未於 3 個月內送達，亦不影響受舉發人之救濟，此並不違背 90 年 1 月 17 日修訂道交處罰條例第 90 條時，將 86 年修正第 90 條第 2 項規定予以刪除，保留同條第 1 項而為系爭規定之修正理由所載「在促使受處分人得提早確定其可取得法律救濟之地位，並亦在督促處罰單位提升其行政效率。」等情之修法意旨。是舉發機關

已於3個月舉發期限內作成本件舉發通知單，雖舉發通知單合法送達上訴人時已逾上開舉發期限，依上開規定及說明，自不影響本件舉發合法之效力。

三、本庭擬採之法律見解：

(一)結論：90年1月17日修正公布之道交處罰條例第90條前段規定：「違反本條例之行為，自行為成立之日起；行為有連續或繼續之狀態者，自行為終了之日起，逾3個月不得舉發。」關於該條所定3個月之舉發期限，就道交處罰條例第8條第1項第1款之汽車違規行為，應以舉發機關移送處罰（裁決）機關受理所繫屬之時點，作為認定是否已逾3個月之舉發期限之準據。

(二)理由：

1. 道路交通違規處罰制度，依道交處罰條例第8條第1項規定，採雙主管機關，亦即原則上就汽車違規處罰，劃歸公路主管機關；慢車、行人及道路障礙之違規處罰，劃歸警察機關。依道交處罰條例第9條規定，道路交通違規處罰程序可分為舉發與裁決程序。另依道交處罰條例第7條至第8條及處理細則第3章至第6章之規定，道路交通違規之處罰過程，其程序主要可分為3個階段，第1階段為稽查，第2階段為舉發與移送，第3階段為受理與處罰。準此，對汽車違規之處罰，道交處罰條例將交通違規事件之處罰分割為「舉發」與「裁決」兩道程序，舉發機關可為公路主管機關或警察機關。
2. 所謂交通舉發，乃交通執法人員因執行職務，知有交通違規情事，而將交通違規事實告知被舉發人，並向管轄之處罰機關為移送舉報之程序，核此程序包含交通違規之調查取締及舉報移送，而舉發之事實則作為處罰機關裁決所應參酌之事項，故交通裁罰可謂始於舉發程序（本院104年度判字第558、614、615、633、634、635、636、665、666、675、706、707、708號等判決參照）。舉發是對違規事實的舉報，乃是舉發單位將稽查所得有關交通違規行為時間、地點及事實等事項記載於舉發通知單，並告知被舉發人，屬處罰機關裁決前的行政行為之一（本院107年度

判字第 349 號判決參照)。依道交處罰條例第 7 條第 1 項及處理細則第 6 條第 1 項之規定，並參諸現行實務，汽車交通違規裁罰，主要始於舉發單位之舉發，故處罰之程序分為舉發與裁決程序，舉發單位之舉發係內部程序，主要係為開啓公路主管機關的裁決處罰程序，類如檢察官偵查起訴、法院審理裁判之司法構造（另參見李建良，道路交通違規舉發通知單之法律性質、生效與效力，興大法學，第 19 期，頁 14）。

3. 行為時即 90 年 1 月 17 日修正公布之道交處罰條例第 90 條前段規定「違反本條例之行為，自行為成立之日起；行為有連續或繼續之狀態者，自行為終了之日起，逾 3 個月不得舉發。」該規定原係於 86 年 1 月 22 日修訂，將原「依本條例之處罰，由原處罰機關執行之。」規定，修正為「（第 1 項）違反本條例之行為，自行為成立之日起；行為有連續或繼續之狀態者，自行為終了之日起，逾 3 個月不得舉發。但汽車肇事致人受傷或死亡案件，因肇事責任不明，已送鑑定者，其期間自鑑定終結之日起算。（第 2 項）前項案件自確定之日起逾 3 年未執行者，免予執行。」其立法理由則稱「一、因道路交通管理處罰條例對於違反本條例行為之舉發與處罰之執行，未有期限之規定，就社會秩序之安定，有欠妥適。是以，增列違反本條例行為之舉發與處罰執行期限。二、對於行政處分之執行，除法有明文規定外，當然由原處分機關執行，不待明定，故原條文規定予以刪除。」已經清楚說明增列舉發期限之目的在於「社會秩序之安定」；迄於 90 年 1 月 17 日，立法院修訂該條，將原有之第 2 項「逾 3 年未執行案件免予執行」規定刪除，立法理由則稱「本條之修正目的在促使受處分人得提早確定其可取得法律救濟之地位，並亦在督促處罰單位提升其行政效率。」等語。綜觀 86 年 1 月 22 日及 90 年 1 月 17 日兩次修正之立法說明及文義，足認行為時道交處罰條例第 90 條舉發期限之主要目的係為使受處分人因可能遭舉發裁罰所致不安定之社會秩序盡早獲得確定，使受處分人「得提早確定可取得法律救濟之地位」，至於「督促處罰單位提

升行政效率」則為附帶且次要之目的。因此行為時道交處罰條例第 90 條既已明定逾 3 個月「不得」舉發，無論自文義解釋或依立法目的係要求行政機關應儘速行使其職權，而以遲誤即不得處罰人民之效果（不得舉發），懲罰其長期之行為怠惰，並避免人民因時隔長久而難以舉證之不利利益，因而此 3 個月應解釋為舉發時效期間。交通部 86 年 5 月 30 日（86）交路字第 026083 號函釋示說明二「道路交通管理處罰條例第 90 條第 1 項規定『自行為成立之日起，逾 3 個月不得舉發』之旨意，係為規範舉發機關應於 3 個月內完成舉發違反道路管理事件之程序，故若員警雖於違規行為成立之日起 3 個月內填掣違反道路管理事件通知單，但並無立即交郵而遲至行為成立之日起 3 個月後方投郵，其雖已填掣違反道路管理事件通知單，但因未寄出，對違規行為人仍無法生 3 個月內舉發通知之效力，故應有上開條例第 90 條第 1 項『不得舉發』之適用」，亦同採逾 3 個月不得舉發之見解。又違反道交處罰條例之行為，必經舉發單位之合法舉發程序後，處罰機關方得進行裁決處罰，倘逾 3 個月舉發，即因舉發逾期而不合法，裁決機關自不得裁決處罰。

4. 依道交處罰條例第 7 條之 2 及處理細則第 6 條規定，交通違規舉發包含「當場舉發」、「逕行舉發」及「職權舉發」3 種態樣，「當場舉發」依處理細則第 11 條第 1 項第 1 款規定，應由舉發人員將舉發通知單當場交付受舉發人；「逕行舉發」及「職權舉發」，依同細則第 11 條第 1 項第 2 款及第 4 款規定，非當場舉發案件或受處分人非當場被查獲之駕駛人或行為人及逕行舉發者，應由舉發機關將舉發通知單送達被通知人，行為時道交處罰條例第 90 條前段所定 3 個月之舉發期限，究竟應以何時為認定之準據？實務見解共有下列 3 說，茲分述其是否可採：

(1) 舉發通知單付郵時說：

- ① 交通部 87 年 5 月 7 日交路字第 003563 號函釋：「說明二、查道路交通管理處罰條例第 90 條第 1 項規定『自行為成立之日起，逾 3 個月不得舉發』之旨意，係為規範舉

發機關應於3個月內完成舉發違反道路交通管理事件之程序。故若屬逕行舉發案件員警雖於違規行為成立之日起3個月內填製違反道路交通管理事件通知單，但並未立即交郵而遲至行為成立之日起3個月後方投郵，其雖已填製違反道路交通管理事件通知單，但因未寄出，對違規行為人仍無法生3個月內舉發通知之效力，則該等案件即有上開條例第90條第1項『不得舉發』之適用。」86年12月26日交路字第055202號函釋：「說明二、查道路交通管理處罰條例第90條第1項係對違反道路交通管理事件通知單『逾3個月不得舉發』之規定，而非『送達』與否之規定，故舉發機關若依本部86年5月30日交路字第026083號函原則於違規行為日起3個月內付郵，不論其有無送達，即已完成舉發，自不受前揭條例規定之限制。」

- ②交通部前揭函釋就如何認定舉發機關有無依規定在3個月內完成舉發程序，係採舉發機關已填製違反道路交通管理事件通知單，並已寄出付郵，不論其有無送達，即已完成舉發，亦即係以原製單付郵日期為完成舉發日期。然此說以舉發通知單之發出之時點為完成舉發行為之認定，對受舉發人而言，無異採「發信主義」，與行政程序法第110條規範意旨已有抵觸，難認可採。

(2)舉發通知單送達受舉發人時說：

- ①行為時道交處罰條例第90條之立法目的，主要係使受舉發人得提早確定其可取得法律救濟之地位，同時亦有督促裁罰機關提升行政效率之意。是該條項所指「逾3個月不得舉發」之規定，對已發生或已發現之交通違規案件理應儘速處理，避免久懸不決，而無法達成交通管理之目的。又舉發通知單係有相對人之文書，參照行政程序法第100條第1項關於有相對人之書面行政處分送達、生效之規定，應於送達相對人後生效。則苟違反道路交通管理之舉發通知單作成後，未於違規行為成立3個月內送達，使之對相對人生效，自

無從達成使受舉發人提早確定其可取得法律救濟地位之目的，從而應解為苟舉發通知單未於違規行為成立之日起3個月作成且送達於相對人，即不得再行舉發或送達原已作成之舉發通知單使之生效（臺北高等行政法院106年度交上字第145號、臺中高等行政法院105年度交上字第13號判決參照）。

- ②惟行為時道交處罰條例第90條前段係規定「逾3個月不得舉發」，而非舉發通知單「送達」與否之規定，交通違規之舉發，主要在開啟公路主管機關的裁決處罰程序，雖依處理細則規定，舉發人員應將舉發通知單送達或交付被舉發人，然此僅係將交通違規事實告知被舉發人，至舉發通知單有無合法送達被舉發人，均不影響公路主管機關啟動裁決處罰程序，縱舉發通知單送達受舉發人有不合法之情形，所涉不過救濟期間起算時點之問題，且不生逾越應到案期限，處罰機關不得依處理細則第2條之違反道路管理事件統一裁罰基準表之規定，加重裁決處罰。且不論係可歸責或不可歸責於當事人所生的送達延遲，即使逾違規行為日起3個月始到達當事人，只要未逾行政罰法所定的3年時效，仍難謂不生舉發之效力，因而不具處罰之效果，故行為時道交處罰條例所定3個月之舉發期限，即不應採舉發通知單合法送達給受舉發人之時點。否則當舉發機關係於期限內作成行政行為並已移送處罰機關時，僅因送達受舉發人產生必要時日，甚或受舉發人刻意拖延收受等情事，導致送達當事人時已逾3個月，即生不得舉發、處罰之法律效果，當非本條立法目的，故此說亦不可採。

(3)舉發作成時說：

- ①行為時道交處罰條例第90條之立法目的，主要係使受舉發人得提早確定其可取得法律救濟之地位，同時亦有督促裁罰機關提升行政效率之意，故行政機關如在行為人違規行為後3個月內，已完成內部作業程序並製作舉發通知單送達，當已符合法律對於行政機關合

理效率之要求，至於舉發通知單之送達是否合法，則非所問。尤以舉發通知單未能於3個月內完成合法送達，係因不可歸責於舉發機關之原因所致者，倘若因此使違反道交處罰條例之行為均不能再為舉發，反有礙於道交處罰條例有關道路交通管理，維護交通秩序，確保交通安全之立法目的。再者，舉發之效果係自合法送達後方發生，舉發通知單縱未於3個月內送達，亦不影響受舉發人之救濟地位。且交通違規行為之裁罰本應由行政機關負舉證責任，在證據不明時其利益係歸於受處分人，且依行政罰法第27條第1項規定行政罰原有3年裁處權時效之限制，除同條第4項情形外，逾3年時效者，裁處權即消滅，人民並未因此受有法律上之不利益（臺北高等行政法院103年度交上字第28號、104年度交上字第40號、106年度交上字第116號、臺中高等行政法院108年度交上字第30號、108年度交上字第95號、本院109年度交上統字第1號判決）。

②惟行為時道交處罰條例所定3個月之舉發期限，倘採舉發通知單作成時點，因不具公示性，外觀上自難憑此認定舉發機關是否有於違規行為人行為成立日起3個月完成舉發，難以避免舉發機關或有濫行回溯補填製單日以規避行為時道交處罰條例第90條前段規定之3個月舉發時效限制。且該舉發行政行為在舉發通知單未送達受舉發人或移送處罰機關前，既未經發布而成立、生效，尚屬行政內部行為，亦難謂對受舉發人成立、生效，難以認定舉發機關已遵期於行為人違規行為後3個月內完成舉發之效果。又採此說對受舉發人而言，更嚴於交通部函釋所採原製單付郵日期為完成舉發日期之準據，對人民權益保障更顯不足，故此說亦不可採。

5. 本庭認以上3說均非可採，認應採舉發機關移送處罰（裁決）機關受理所繫屬之時點說：

(1)交通違規舉發，乃交通執法人員因執行職務，知有交通

違規情事，而將交通違規事實告知被舉發人，並向管轄之處罰機關為移送舉報之程序，核此程序包含交通違規之調查取締及舉報移送，而舉發之事實則作為處罰機關裁決所應參酌之事項，故交通裁罰可謂始於舉發程序。舉發是對違規事實的舉報，乃是舉發單位將稽查所得有關交通違規行為時間、地點及事實等事項記載於舉發通知單，並告知被舉發人，屬舉發單位於處罰機關作成完全及終局裁決前的行政行為。雖依處理細則規定，舉發人員應將舉發通知單送達或交付被舉發人，然此僅係將交通違規事實告知被舉發人，至舉發通知單有無合法送達被舉發人，均不影響公路主管機關啟動裁決處罰程序，縱舉發通知單送達受舉發人有不合法之情形，所涉不過救濟期間起算時點之問題，且不生逾越應到案期限，處罰機關不得依處理細則第 2 條之違反道路交通管理事件統一裁罰基準表之規定，加重裁決處罰。

- (2) 交通違規舉發係以舉發單位舉發違規事實移送處罰機關裁決為目的，舉發單位之舉發行為乃是構成處罰機關裁決之前提，類如檢察官偵查起訴、法院審理裁判之司法構造，舉發機關就舉發通知單之作成日期固為舉發之日期，然於舉發通知單未送達受舉發人或移送處罰機關之前，純屬行政內部行為，須經發布而對該發布者始成立、生效，未發布前，尚不成為處罰機關裁決之前提，亦難謂對受舉發人成立、生效，難以認定舉發單位已遵期於行為人違規行為後 3 個月內完成舉發之效果。
- (3) 行為時道交處罰條例第 90 條前段規定「逾 3 個月不得舉發」，此 3 個月應解釋為舉發時效期間，倘逾 3 個月舉發，即因舉發逾期而不合法，裁決機關自不得裁決處罰。處理細則第 28 條第 1 項規定：「舉發違反道路交通管理事件後，舉發單位應於舉發當日或翌日午前，將該舉發違反道路交通管理事件有關文書或電腦資料連同有暫代保管物件者之物件送由該管機關，於舉發之

日起4日內移送處罰機關。」第2項規定：「前項移送期間其屬逕行舉發者，自違反行為日起30日內為之。如有查證必要者，得延長之，但不得逾3個月。」（此規定未配合母法修正，應係疏漏）是以，舉發單位於舉發違反道路交通管理事件後，依上開規定應將該事件必要之相關資料移送處罰機關，啟動處罰裁決程序，由處罰機關依相關資料進行裁決處罰。又依處理細則第33條第1項規定：「處罰機關受理移送之舉發違反道路交通管理事件時，發現應填記內容不符規定，或所列附件漏未移送者，應即洽請原移送機關更正或補送。」第2項規定：「違反道路交通管理事件，處罰機關受理後發現舉發錯誤或要件欠缺，可補正或尚待查明者，退回原舉發機關查明補正後依法處理；其錯誤屬實且無可補正者，由受理機關依權責簽結，並將簽結之理由，連同該事件有關文件書函請原舉發單位之上級機關查究。」因此，處罰機關受理移送之舉發違反道路交通管理事件時，發現應填記內容不符規定，或所列附件漏未移送者，應即洽請原移送機關更正或補送；處罰機關於收受舉發單位所移送之違反道路交通管理事件後，應審核查明舉發要件有無欠缺，對於舉發單位是否在違規行為成立時起3個月內完成舉發效果之程序，自應予以審查，而審查舉發單位是否已完成舉發效果之程序，依處理細則第28條第1項規定即應以舉發單位移送處罰機關之時點為認定。準此，行為時道交處罰條例第90條前段規定：「違反本條例之行為，自行為成立之日起；行為有連續或繼續之狀態者，自行為終了之日起，逾3個月不得舉發。」關於該條所定3個月之舉發期限，就道交處罰條例第8條第1項第1款之汽車違規行為，應以舉發機關移送處罰機關受理所繫屬之時點，作為認定是否已逾3個月之舉發期限之準據。本庭認此說較為可採。

6. 關於交通違規舉發通知單之性質，固有行政處分說（參見翁岳生主編，行政法上，頁613；李建良，道路交通違

規舉發通知單之法律性質、生效與效力，興大法學，第 19 期，頁 20）、暫時性行政處分說（陳敏，行政法總論，頁 370；吳庚，行政法理論與實用，頁 329）、多階段行政處分說（陳正根，論警察法上舉發之行為，月旦法學雜誌，第 204 期，頁 96）及觀念通知說（交通部 99 年 3 月 3 日交路字第 0990018599 號函釋、臺灣高等法院暨所屬法院 98 年法律座談會刑事類提案第 22 號）等區別。然依道交處罰條例第 87 條及行政訴訟法第 237 條之 3 第 2 項規定，修法後均已將「裁決書」設定為提起撤銷訴訟之程序標的，並以之作為計算起訴期間之基準，起訴程序標的不包括舉發通知單，且就修正前處理細則第 58 條第 2 項規定：「依本細則第 48 條第 1 項辦理經繳納罰鍰結案後逾 20 日不得再提出異議。」已於 95 年 6 月 30 日移列為第 59 條第 2 項，並於 103 年 3 月 27 日修正為：「依第 48 條第 1 項辦理經繳納罰鍰後，若有不服者，得於 30 日內向處罰機關陳述。」故於受舉發人收受舉發通知單後自動繳納罰鍰且不服舉發事實時，此際處罰機關即應依道交處罰條例第 9 條第 1 項規定，依法裁決並作成裁決書，受處罰人自得依行政訴訟法交通裁決事件訴訟程序章之規定尋求救濟，因此探討交通違規舉發通知單之性質，就本件舉發不得逾 3 個月之認定準據爭議，即無實益。先前裁判亦未就此為討論，附此敘明。

四、徵詢其他各庭之結果：第一庭、第三庭及第四庭回復均不同意本庭見解。其中第三庭未附理由，第一庭及第四庭則採舉發作成時說，其理由略以：

(一)舉發後始有移送處罰機關有關文書資料之問題，並有移送之期間限制，舉發與移送係不同之時點，若採舉發機關移送處罰（裁決）機關受理所繫屬之時點說，將使舉發與移送係相同時點，似無移送期間規定之適用。通知單填製完成時，即屬依法完成舉發，至於移送則係該管警察局或其分局之權責。如採舉發機關移送處罰機關受理所繫屬之時點說，此說將警察機關之舉發、移送及處罰機關之受理時點混為一談，且與現行相關法令規定有所扞格，例如處理細則第 15 條第 1 項

規定舉發日與應到案日，此「舉發日」自應係指舉發作成日即填單日，不可能「預填」一個未來（繫屬）日期，若採舉發機關移送處罰機關受理所繫屬之時點說，「應到案日期」如何填製？況處理細則第 35 條第 1 項前段規定：「被通知人持通知單於指定應到案日期到案，而處罰機關尚未收到該移送事件時，應催請原舉發機關速即移送」，若採舉發機關移送處罰機關受理所繫屬之時點說，是否應認尚未舉發，何有應到案日期？又何須催請原舉發機關速即移送？

(二) 道路交通管理事件之「舉發—處罰」程序，可能是「警察機關—公路主管機關」、「警察機關—警察機關」、「公路主管機關—公路主管機關」或「公路主管機關—警察機關」，未必均屬第 1 種情形，亦非類同於檢察官與刑事法院間截然分立之狀況。關於舉發之性質，於上開道路交通管理事件應屬一致，宜就各種情形全面討論之。

五、本庭回應他庭回復意見如下：

(一) 行為時道交處罰條例第 90 條前段規定「逾 3 個月不得舉發」，此 3 個月應解釋為舉發時效期間，倘逾 3 個月舉發，即因舉發逾期而不合法，裁決機關自不得裁決處罰。因此探討關於該條所定 3 個月之舉發期限，自應以舉發機關是否於受舉發人之違規行為成立日或行為終了日起 3 個月內「完成舉發之效果」，而論之舉發機關是否於 3 個月內完成舉發之效果，就不能僅以舉發機關就舉發通知單之作成日期為論據，蓋「舉發日」並不等於「完成舉發之效果日」。舉發機關就舉發通知單之作成日期固為舉發之日期，然於舉發通知單未送達受舉發人或移送處罰機關之前，純屬行政內部行為，須經發布而對該發布者始發生作用，未發布前，尚不成為處罰機關裁決之前提，亦難謂對受舉發人成立、生效，難以認定舉發機關已遵期於行為人違規行為後 3 個月內完成舉發之效果。

(二) 處理細則第 15 條第 1 項雖規定舉發機關於填製（舉發）通知單應到案日期應距舉發日 30 日，於符合該條第 1 項但書規定時，應到案之日期距舉發日為 45 日，惟依該規定之「舉發日」僅係為舉發通知單作成日，自難謂舉發通知單作成後於尚未對舉發人送達前，即對受舉發人發生作用，此觀之該條於 10

9年11月30日新增第2項規定：「前項通知單應載明受通知人收受通知單時應到案日期不足30日或已逾應到案日期者，得於送達生效日後30日內到案。」其於立法理由，明載以避免行政機關將舉發通知單送達受通知人時已逾應到案日期或應到案日期距送達生效日期未達30日而難以遵循之情形。由上可知舉發通知單作成日期雖為舉發日期，然於舉發通知單未送達受舉發人或移送處罰機關之前，純屬行政內部行為，尚不成為處罰機關裁決之前提，亦難謂對受舉發人發生舉發作用。處理細則第35條第1項前段規定：「被通知人持通知單於指定應到案日期到案，而處罰機關尚未收到該移送事件時，應催請原舉發機關速即移送」，若採舉發機關移送處罰機關受理所繫屬之時點說，則無論舉發機關何時作成舉發通知單，倘未於行為人違規行為後3個月內完成移送處罰機關時，即不生完成舉發之效果，並無疑義。處理細則第28條第1項固規定舉發單位於舉發之日起4日內移送處罰機關，若採舉發機關移送處罰機關受理所繫屬之時點說，不論其舉發日期為何，倘未於行為人違規行為後3個月內完成移送處罰機關時，即不生完成舉發之效果，「舉發日」並不等於「完成舉發之效果日」，並不會因「舉發」與「移送」之時點不同而有異，亦與移送期間之規定無涉。

(三)本件法律爭議，係限縮於道交處罰條例第8條第1項第1款之汽車違規行為，並不包含同條項第2款之慢車、行人及道路障礙之違規行為，因此「舉發—處罰」程序之機關，自不包括「警察機關—警察機關」、「公路主管機關—警察機關」之類型。又依道交處罰條例及處理細則之規定，就汽車交通違規之舉發機關固包含警察機關及公路主管機關，然無論係警察機關或公路主管機關所為舉發，依處理細則第28條第1項規定均須移送處罰機關裁決。因此本庭擬採之法律見解，縱有由公路主管機關就道交處罰條例第8條第1項第1款之汽車違規行為舉發，依處理細則第28條第1項規定，仍應以舉發單位移送處罰（裁決）機關受理所繫屬之時點，作為認定是否已逾3個月之舉發期限之準據。

六、本庭指定庭員王俊雄法官為大法庭之庭員。

中 華 民 國 110 年 6 月 24 日

最高行政法院第二庭

審判長法官 吳 東 都

法官 胡 方 新

法官 陳 秀 嫻

法官 林 妙 黛

法官 王 俊 雄

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 110 年 6 月 24 日

書記官 張 玉 純

資料來源：司法院最高行政法院大法庭制度之裁判書彙編（二）（112年10月版）第159-172

頁