

釋字第 797 號解釋協同意見書

黃瑞明大法官 提出

一、本號解釋之緣由

政府機關將行政文書送達給人民時，就會發生一定之法律效果，行政程序法規定書面之行政處分自送達相對人起發生效力（行政程序法第 110 條第 1 項，以下條號未特別指稱均指行政程序法），因此行政文書送達日期之認定對人民權益影響甚大。送達日期之認定依其送達之方式而定之，行政程序法規定文書應向受送達人之住居所、事務所或營業所為之，稱一般送達（第 72 條），如於上開處所不獲會晤應受送達人，得將文書付與同居人、受雇人或應受送達處所之接收郵件人員（如大樓管理員），稱補充送達（第 73 條第 1 項）。如果上述人員無正當理由拒絕收領文書時，得將文書留置於應送達處所以為送達，稱留置送達（第 73 條第 3 項）。文書無法以上述一般、補充與留置送達之方式為送達時，得將文書寄存於應送達處所之地方自治、警察機關或郵務機構，並作送達通知書兩份，一份黏貼於應受送達人住居所、事務所、營業所或其就業處所門首，另一份交由鄰居轉交或置於該送達處所信箱或其他適當位置，以為送達，即為寄存送達（第 74 條）。文書以寄存方式為送達者，受送達之當事人可能由鄰居轉交或從信箱取得「送達通知書」，或在住居所、事務所、營業所或就業處所的門首看到黏貼的「送達通知書」後，到地方自治、警察機關或郵務機構領取文書，才能知悉文書之內容，可能是在文書寄存之後好幾天了。但是依現行行政程序法第 74 條之規定（系爭規定），寄存送達於文書寄存時就發生送達之效力，當事人於取得送達文書並知悉其內容時可能已延誤

了對該文書採取救濟行動之期日，導致權益受損。本號解釋共 4 位聲請人（有 3 位法官及 1 位當事人），均因為受送達當事人受領以寄存方式為送達之文書較寄存之日為遲，而遲誤了行政救濟期間，因此認為就寄存送達之規定未如民事、刑事、行政訴訟法，以及訴願法規定自寄存之日起經 10 日始生送達效力，對人民之權益保障不足而聲請釋憲。

本號解釋認定系爭規定有關文書寄存送達於依法送達完畢時即生送達效力之程序規範，尚屬正當，並未違憲，但於解釋理由指出「為求人民基本權利獲得更為妥適、有效之保障，相關機關亦非不得參酌民事訴訟法第 138 條第 2 項及行政訴訟法第 73 條第 3 項等規定，就寄存送達之生效日或其救濟期間之起算另為設計，併此指明。」本席支持本號解釋所採合憲檢討之結論，並提出協同意見。

二、本院有關寄存送達之其他解釋

有關寄存送達之生效日期未設緩衝期之規定，是否違憲，本號解釋乃本院第二次就此問題作出解釋。民國 92 年修正公布之民事訴訟法增訂第 138 條第 2 項規定：「寄存送達，自寄存之日起，經 10 日發生效力。」其立法理由主要為當事人因外出工作、旅遊或其他情事而臨時不在應送達處所之情形，時有所見，為避免影響其權益，乃增訂該項規定，明定寄存送達自寄存之日起，經 10 日發生效力¹。但是當時之訴願法及行政訴訟法未就寄存送達設有相同之緩衝期之規定，故依該法所為寄存送達自寄存之日就生送達之效力，有因此而延誤訴訟期限者乃聲請釋憲。

本院於 98 年 11 月 20 日公布釋字第 667 號解釋，認為當

¹參見立法院公報第 92 卷第 8 期，頁 1227 至 1228。

時的訴願法第 47 條第 3 項準用行政訴訟法第 73 條關於寄存送達於依法送達完畢時即生送達效力，並未違憲。但 2 個月後立法院隨即於 99 年 1 月 13 日增訂行政訴訟法第 73 條第 3 項規定「寄存送達，自寄存之日起，經 10 日發生效力。」依訴願法第 47 條第 3 項準用行政訴訟法之規定，訴願文書之寄存送達亦自寄存之日起經 10 日始發生效力。增訂該條文之立法理由主要為行政訴訟文書寄存送達之生效日期應無與民、刑事訴訟文書為不同處理之必要。

三、行政程序法所規范文書之種類及性質與訴訟法所規範者尚有所不同

本號解釋之聲請人以行政程序法有關寄存送達之規定不應與民事、刑事、行政訴訟法及訴願法之規定有所不同，為其聲請釋憲之主要理由之一。惟依行政程序法之規定由行政機關對人民為送達之文書種類繁多，其目的及所生法律效果各有不同，此即本號解釋理由所稱「各種類型行政文書之送達，不但可能與人民救濟期間之起算或行政程序之順利進行有關，亦攸關行政行為究竟自何時起合法發生效力」。而依據民事、刑事、行政訴訟法及訴願法之規定送達之文書，主要為對立的雙方當事人進行訴訟程序之攻防，以及裁判者所為之決定，文書送達所產生之主要法律效果較為單純，即為涉及抗告或上訴期間之起算日期。因此各個訴訟法及訴願法就寄存送達均規定自送達後 10 日發生效力，以保障訴訟當事人之權益，實為合理，也沒有其他之顧慮。然而本號解釋對於行政程序法下之寄存送達是否亦應為相同規定，仍有所疑慮。本號解釋理由指出「行政行為具有全面性、多元性之特徵，人民應受送達之行政文書所涉情形亦極為複雜，非可一概而

論。」若不分行政文書之性質與種類，一律規定所有行政文書之寄存送達均必須於寄存之日起一定時日之後始生送達效力，於某些對象眾多且短期內連續發生之行政文書送達，恐有窒礙難行之處，例如考試院舉辦國家考試同時對眾多考生為文書送達，依考生報名時所填寫之通訊地為送達，若對少數考生係依寄存方式為送達，如文書送達生效日期必須加上一定時日之緩衝期，即必須推遲所有考選時程之安排，可能造成行政負擔，況考生於報名後就考試相關文書之收受亦應自行負一定程度之注意義務，若有外出之必要亦應事先安排，若確有不便而必須以寄存方式為送達者，亦應即時處理，如此之要求應不為過。

又依行政程序法送達文書之對象係公司行號等營業法人時，依該法人所設立登記之事務所或營業處所為送達，何以無法依行政程序法所規定之一般、補充與留置送達之方式為之，而必須採行寄存送達之方式，實已難以理解，若以寄存送達方式為送達，須待一定時日始生行政處分之效力，可能只是徒增行政困擾。

四、依行政程序法寄存送達之文書如涉救濟期間之起算者，應酌予緩衝期

寄存送達之文書如涉及對行政處分救濟期間之起算者，救濟期間之起算時點應可以考慮自寄存之日起一段時日（如 10 日）後起算。如此之規定可與民事、刑事、行政訴訟法及訴願法之相關規定同步，對人民之訴訟權之保障始為完備。對行政處分救濟程序之發動並不影響行政處分之效力，行政程序法第 110 條第 3 項就此已規定「行政處分未經撤銷、廢止，或未因其他事由而失效者，其效力繼續存在。」因此書面之行政處分

以寄存方式為送達，對該行政處分之救濟期日之起算設一定時日之緩衝期，並不影響該書面行政處分之效力。其他相關法規見行政訴訟法第 116 條第 1 項及訴願法第 93 條第 1 項。就救濟期間之起算設定緩衝期之規定可以平衡行政處分之效力及人民對不利行政處分救濟期間之程序權保障，於修法時應可就此加以考量。

五、就行政程序法所涉及之文書之寄存送達設有緩衝期，是否確會影響行政處分之急迫性與時效性，有個別探究及釐清之必要

最後值得一提的是法務部在考慮是否修改系爭規定時，曾函詢各政府機關若文書以寄存方式為送達，於系爭規定增加自寄存之日起 10 日後始生效力之規定，是否會造成行政困難的問題。各政府機關分別提出可能之疑慮，其中有認為增加寄存後 10 日始生效力之規定恐會影響具有急迫性與時效性之行政處分者。然而細繹部分行政機關所舉的例子，可認為該行政機關對此問題實有所誤解，例如行政機關最常指出的是稅捐稽徵法第 24 條對欠稅之人可以對其財產為保全處分及限制出境之規定，依該條規定，稅捐稽徵機關可以就欠繳應納稅捐之納稅義務人相當於應繳稅捐數額之財產，通知有關機關不得為移轉或設定他項權利（第 1 項），並可聲請法院就其財產實施假扣押（第 2 項），財政部可以函請內政部移民署限制欠稅人出境（第 3 項）。依該條規定所為通知之對象是相關政府機關，相關機關依據稅捐機關或財政部之通知而採取相關之行政處分，即可生保全處分或限制出境之效力。依該條規定對欠稅人之相關通知僅係讓其得以展開救濟程序而已，對當事人之通知之送達日期並不影響具急迫性與時效性之行政處分之效力。稅捐稽

徵法第 24 條第 4 項規定：「財政部函請內政部移民署限制出境時，應同時以書面敘明理由並附記救濟程序通知當事人，依法送達。」如此通知之送達僅讓當事人得以啟動救濟程序。如該通知係依寄存方式為送達，縱然規定自寄存後一定時日（如 10 日）始生送達之效力，亦僅是給予當事人救濟期間之保障而已，不影響具急迫性與時效性之行政處分之效力，此應予辨明，於修法時妥為考量。