

## 釋字第 797 號解釋協同意見書

楊惠欽大法官 提出

本號解釋宣告行政程序法第 74 條（下稱系爭規定）關於寄存送達於依法送達完畢時即生送達效力之程序規範，與憲法正當法律程序原則之要求無違，本席雖勉予同意，但認解釋理由尚有予以補充說明之必要，爰提出協同意見如下：

送達制度之目的，是為使受送達人知悉所送達文書之內容，進而得以為相關之因應措施。而行政程序法屬規範行政機關作成行政處分、締結行政契約、訂定法規命令與行政規則、確定行政計畫、實施行政指導及處理陳情等行為之程序的法律（行政程序法第 2 條第 1 項參照），故行政程序法上之送達規定，原則上係針對該法所稱行政機關所為行政行為之送達而為，合先敘明。

### 一、 寄存送達之方法及歸類

行政程序法所規定對特定人之送達方法，包含有本人送達、電傳送達、補充送達、留置送達、寄存送達、公示送達及囑託送達等（行政程序法第 68 條、第 72 條至第 74 條、第 78 條及第 86 條至第 90 條參照），其中第 73 條第 1 項規定之補充送達與系爭規定之寄存送達，學理上有將其等均歸類為補充送達者。<sup>1</sup>

行政程序法第 73 條第 1 項及系爭規定第 1、2 項分別明

---

<sup>1</sup> 吳明軒，民事訴訟法上冊，三民，100 年 10 月，修訂 9 版，第 409-414 頁。

定：「(第1項)於應送達處所不獲會晤應受送達人時，得將文書付與有辨別事理能力之同居人、受雇人或應送達處所之接收郵件人員。(第2項)前項情形，由郵政機關為送達者，得將文書寄存於送達地之郵政機關。」「送達，不能依前二條規定為之者，得將文書寄存送達地之地方自治或警察機關，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。」前者為行政程序法關於補充送達之規定，後者則為寄存送達之規定。自此等規定內容可知，不論是補充送達或寄存送達，皆係因未能在應受送達地會晤應受送達人，亦無從在他處會晤應受送達人，乃以法律明定由他人代收，使生送達效力之送達方法；而此二種送達方法，其主要差異係代收者之不同，即前者為「應受送達人之有辨別事理能力之同居人、受雇人或應送達處所之接收郵件人員」，後者則為「送達地之地方自治或警察機關」或「郵政機關」，並另為應「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」之程式要求。是基於補充送達及寄存送達皆屬未能直接對應受送達之本人送達，又為完成送達，乃以法律明定由他人代收而生送達效力之送達方法，故上述將之皆歸類為補充送達之分類，實有其道理，而此亦為本席以下進行送達方法與正當法律程序要求之比較分析時，所以於本號解釋爭執所在之寄存送達外，另擇定屬送達方法之原則即本人送達及行政程序法第73條第1項所規定補充送達之原由。<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> 行政程序法第73條第3項規定之留置送達，係因依法應代收人員之無正當理由拒絕收領而

## 二、 本號解釋爭點之源起及與本院釋字第 667 號解釋之關連

本號解釋之爭點係系爭規定之寄存送達，其送達生效日無緩衝期之加計，是否違反憲法正當法律程序原則之要求？而此爭議，應可理解為與民事訴訟法第 138 條第 2 項及行政訴訟法第 73 條第 3 項均已就寄存送達之生效日修正為「自寄存之日起，經 10 日發生效力」之規定，不無關連。而訴願法第 47 條第 3 項所準用之中華民國 99 年 5 月 1 日修正施行前之行政訴訟法（下稱修正前行政訴訟法）第 73 條關於寄存送達之規定，並無如現行同條第 3 項「寄存送達，自寄存之日起，經 10 日發生效力。」之內容，且此等規定曾經 98 年 11 月 20 日公布之本院釋字第 667 號解釋認與「憲法第 16 條保障人民訴願及訴訟權之意旨無違。」

而本院釋字第 667 號解釋主要係以：「訴願人或當事人於提起訴願或行政訴訟時，於訴願書或當事人書狀即應載明其住、居所、事務所或營業所……，俾受理訴願機關或行政法院得將文書送達於該應受送達人；受理訴願機關或行政法院依上開載明之住、居所、事務所或營業所而為送達，於不能依行政訴訟法第 71 條、第 72 條規定為送達時，自得以寄存送達使應受送達人知悉文書內容，且寄存送達程序尚稱嚴謹，應受送達人亦已居於可得知悉之地位。」及「人民於行政訴訟之前，既已歷經行政程序與訴願程序，當可預計行政機關或法院有隨時送達文書之可能，如確有因外出工作、旅

---

為，與補充送達及寄存送達均屬單純未能會晤本人，而由他人代收之情事有較大差異，故附表（詳第 6 頁）乃未將之併列為比較範圍。

遊或其他情事而未能即時領取之情形，衡諸情理，亦得預先指定送達代收人或採行其他適當之因應措施，以避免受寄存送達或未能即時領取而影響其權利。」等理由，肯認修正前行政訴訟法之寄存送達規定未加計生效之緩衝期係屬合憲。

查依行政程序法第 34 條及第 35 條規定，行政程序有因人民申請而開始者，有因行政機關職權為之者。其中因人民申請而開始之行政程序，該個案（下稱申請發動案）在人民以書面申請之書面申請狀或口頭申請之機關紀錄上，原則上均應載有申請人之住、居所、事務所或營業所，俾供受理機關爾後為相關文書之送達；且因行政程序係因人民申請而發動，故人民即申請人當可預計行政機關有隨時送達文書之可能，而得預為採行因應措施；則循上述本院釋字第 667 號解釋之解釋理由脈絡，因人民申請而開始之行政程序，行政機關所為之文書送達，以寄存送達方式為之者，即難以寄存送達之生效日，因無緩衝期之加計，即得謂其係違反憲法正當法律程序原則之要求。

### 三、 本號解釋爭點之癥點

然如上所述，行政程序除因人民申請而開始者外，尚有因行政機關依職權而開始者，而行政機關依職權所開始之行政程序，除行政機關有與人民為第一次接觸，例如依職權調查事實、證據或通知人民到場陳述意見等等情事，從而取得人民提供之送達處所資料及使人民得知行政機關可能將有所作為者外（有此等例外情事以外之因職權而開始行政程序個案，下稱職權發動案），此等職權發動案，原則上並無前述

本院釋字第 667 號解釋所稱：(1) 有個案之人民所提出之送達處所資料，及 (2) 人民可預期行政機關有隨時送達文書之可能而得預為採行因應措施等情事。另就寄存送達生效日是否加計緩衝期言，「申請發動案」及「職權發動案」之分類，雖於立法政策上非當然有予以區分之必要，然就寄存送達、對本人送達（送達之原則）及同屬由他人代收之補充送達，進行如附表（詳第 6 頁）所列事項之分類比較後，即可知寄存送達生效日是否加計緩衝期，實非全然無審酌檢討之空間。

法應與時俱進，此為一般人多能琅琅上口之文詞，而「為求人民訴願及訴訟權獲得更為妥適、有效之保障，相關機關允宜考量訴願及行政訴訟文書送達方式之與時俱進，兼顧現代社會生活型態及人民工作狀況，以及整體法律制度之體系正義，就現行訴願及行政訴訟關於送達制度適時檢討以為因應」等語，亦經 98 年 11 月 20 日公布之本院釋字 667 號解釋之最後一段理由書闡述在案，而此號解釋之解釋客體行政訴訟法第 73 條，固隨即於 99 年 1 月 13 日修正公布（同年 5 月 1 日施行）第 3 項：「寄存送達，自寄存之日起，經 10 日發生效力。」但非屬該號解釋客體而同屬規範寄存送達之系爭規定則未為相應之修正。

附表

		收受者	本人知悉有重要郵件送達之期待可能性	本人知悉重要郵件與送達時若有時間差之可歸責性	給予送達生效緩衝期間之必要性
本人送達		本人	本人應知悉。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 原則上應及時知悉。</li> <li>2. 其知悉若有時間差，係具可歸責性。</li> </ol>	無
補充送達 (行政程序法§73 I)		與本人有特別關係、為本人所預知且可得聯絡之代收人。	代收人為本人所預知且可得聯絡者，故可期待本人知悉。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 原則上不日即可知悉。</li> <li>2. 其知悉內容若有時間差，係具可歸責性。</li> </ol>	無
寄存送達 (行政程序法§74)	因申請發動案	郵務機構、送達地之自治或警察機關	本人既已於申請書狀載明其住、居所、事務所、營業所或就業處所(*)，且係因其申請致有應送達之文書，故本人預知將有重要郵件送達之期待可能性高(參照本院釋字第667號解釋理由)。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 本人可預先妥為安排重要郵件之收受方式。</li> <li>2. 其知悉若有時間差，係具可歸責性。</li> </ol>	無
	因職權發動案	同上	本人預見將有重要郵件送達之期待可能性低。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 本人預作安排收受重要郵件之期待可能性極低。</li> <li>2. 本人未能及時知悉有重要郵件，可歸責性低。</li> </ol>	?

\*請參見註3。

惟觀上述附表之比較分析，可知在職權發動案之行政程序，於文書係以寄存送達方式為之者，與以其他送達方法為之時，在應受送達人方係有所差異，而基於送達，係指使受送達人知悉有何等文件而處於可收領之地位即足之觀點，於職權發動案之寄存送達，期待應受送達人「知悉將有關係其權益之文件送達」及「進而預為收領之適當安排」，衡諸常情，其可能性實甚低。尤其現今距本院釋字第 667 號解釋公布時已逾 10 年，而此 10 餘年間，網絡之蓬勃發達及使用之普遍性、國際化所導致生活地域之頻繁移動，均已是普遍之社會現象，則要求一般人對於日常生活上已甚少發生之人員親送的文件送達，且未能預期將有重要文件會送達之情形下，應預為能及時收領文件之安排，實非合理！故對於應受送達地無補充送達所規定代收人、又未能會晤本人為送達之應受送達人，雖除寄存送達之送達方法外，別無他途，但就完成送達之公益目的與受送達人收受送達文件後所欲進行之私益維護間的衡平上，本於對人民憲法正當法律程序保障之要求，進行如送達生效緩衝期之加計等等立法政策之檢討，應是不容怠忽之議題。

實則，系爭規定之主管機關針對寄存送達之生效日亦是頗為關注，僅是經多方考量後，目前仍是以系爭規定因涉及之行政行為態樣多，且各有不同之行政管制目的及公益考量，並常有急迫性及時效性，暨立法例上如德國法制關於寄存送達亦無加計緩衝期始生效力之規定等由，就系爭規定所規範寄存送達之生效日，並未為應加計緩衝期或其他具保障人民正當法律程序內容之修正。惟查：

(一) 系爭規定之主管機關所稱行政行為有急迫性及時

效性者，主要是指環境污染事件之命受處分人限期改善及稅捐之保全或限制出境處分。然觀環境污染事件之限期改善規定，如水污染防治法第 40 條第 1 項及空氣污染防治法第 61 條、第 62 條第 1 項規定，既係命受處分人限期改善，顯見此等受處分之事業猶在營業中，是對其等之處分書行寄存送達之可能性實微乎極微。另關於稅捐之保全，依稅捐稽徵法第 24 條第 1 項及第 2 項規定，係由稅捐稽徵機關通知有關機關或聲請法院為之，尚無庸對納稅義務人為送達；至限制出境部分，於函請內政部移民署限制出境時，固需同時以書面通知當事人（稅捐稽徵法第 24 條第 4 項參照），但依入出國及移民法第 6 條規定，此等限制出境者，內政部移民署係於查驗時，當場以書面敘明理由交付當事人，並禁止其出國。換言之，縱前述稅捐稽徵機關限制出境通知因寄存送達而延後生效，亦不影響此限制出境處分之執行。故而，各行政機關所舉急迫性或具保全目的之事由，是否全然無可再進一步思考者，實非無疑？

- (二) 又行政程序法核屬行政機關行政行為之總則性規定，同法第 3 條第 1 項即明定：「行政機關為行政行為時，除法律另有規定外，應依本法規定為之。」故基於行政行為之多樣性，行政程序法本即容許各別之行政法針對個別行政行為之特殊性，為有別於行政程序法總則性規定之規範，僅是此等規範內容關於人民權利之保障不得低於行政程序法之普通法規定，上述之入出國及移民法第 6 條規定即其適例。又依行政程序法第 68 條第 1 項規定：「送達由行政機關自行或交由郵政機關送達。」同條第 2



項復規定：「行政機關之文書依法規以電報交換、電傳文件、傳真或其他電子文件行之者，視為自行送達。」即行政文書之送達，非僅限以郵務機關為之，行政機關亦可自行為之，且亦可以電傳等方式為之，關稅法第 10 條第 4 項：「海關所為各項核定、處分、通知或決定之送達，得以電腦連線或電子資料傳輸方式行之，並於電腦記錄。」之規定，即屬上述行政程序法第 68 條第 2 項規定所稱之法規。此外，行政執行法第 4 章更有關於即時強制之規範，可為補充。換言之，為周全行政行為之急迫性、時效性或多樣性，在現行規範制度下，不論是自送達方法或行政行為之選擇上，亦非全然無其他手段可資運用。

(三) 另寄存送達之合法性，係以送達地符合行政程序法第 72 條第 1 項前段：「送達，於應受送達人之住居所、事務所或營業所為之。」及第 3 項：「應受送達人有就業處所者，亦得向該處所為送達。」為前提；而於應受送達人並未居住於所查知之住居所、事務所或營業所，亦無就業處所，<sup>3</sup>至未能完成送達時，實務上通常會認此等應受送達人屬「應為送達之處所不明者」，而依公示送達之方法為送達。然觀諸行政程序法第 79 條至第 81 條規定，可知公示送達所需耗費之時日係遠多於行政訴訟法等其他法律就寄存送達所加計之 10 日生效緩衝期。準此，即不禁令人產生於應行公示送達之個案，其行政行為之急迫性或時效性係如何因應之疑問？

---

<sup>3</sup> 依系爭規定之整體文義，寄存送達方法之採取係包含對應受送達人「就業處所」為送達，而不能依對本人送達、補充送達及留置送達之方法送達之情形。然該就業處所如確屬應受送達人之就業地點，則縱未能對本人為送達，亦難以想像會因無從以補充送達或留置送達之方式為送達，致須為寄存送達。但因系爭規定第 1 項已規定就業處所亦可為寄存送達之應受送達地，乃併列之。

上開所述，主要是就目前立法政策上囿於行政行為急迫性、時效性或多樣性之觀點，提出個人之不同面向觀察，況送達之事物領域，係包含有法定不變期間之起算者，而此等法定不變期間，多於人民權利之保障有重大影響，如行政救濟期間之遵守，涉及行政救濟之提起是否合法，而此等權利之保障，亦非現行之回復原狀規定所完全得予含括（行政程序法第 50 條參照）。是乃期待系爭規定之立法政策能更積極為更多面向及更深入之考量，尤其在行政目的之達成，已有其他手段可資運用下，對於寄存送達之生效日，以更多之同理心積極考量加計緩衝期，或規劃其他針對人民可能延後收領文件之權益保障機制，俾使寄存送達之規範內容，能更符合現今社會現象之正當法律程序要求。