

釋字第 797 號解釋不同意見書

謝銘洋大法官提出

本件解釋的聲請人，主要是幾位地方行政訴訟庭的法官¹，他們在審理案件時，確信所應適用的行政程序法第 74 條規定（下稱系爭規定），沒有明定寄存送達自寄存日起一定期間（例如 10 日）後始生送達效力，有違憲法正當法律程序原則，牴觸憲法第 16 條規定的疑義，於是裁定停止訴訟程序，向本院聲請解釋憲法。本院受理並審理後，認為行政程序法第 74 條關於寄存送達規定，於依法送達完畢時即生送達效力之部分，與憲法正當法律程序原則之要求尚無違背。就本件解釋的結果，本席並不贊成，提出不同意見書如下：

本件解釋主要涉及系爭規定關於寄存送達的規定，由於該規定並沒有如其他法律規定於寄存送達後經過一定期間才發生效力，而是寄存送達之後馬上就發生效力，影響人民在法定期間內行使權利的權益，因而產生系爭規定是否有違憲的問題。

一、行政程序法的立法目的

行政程序法的立法目的在於：「使行政行為遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，

¹ 這幾位法官包括：臺灣桃園地方法院行政訴訟庭語股錢建榮法官、臺灣桃園地方法院行政訴訟庭昭股周玉羣法官，以及臺灣士林地方法院行政訴訟庭語股吳坤芳法官。他們在審理案件時，能從憲法的高度，檢視其所應適用之法律是否有違憲的疑慮，並於形成確信該法律違憲後提出釋憲聲請，有助於落實憲法對於人權的保障，特於此將這幾位法官的名字列出，以肯定其貢獻。

提高行政效能，增進人民對行政之信賴」（行政程序法第 1 條參照）。該法所要保護的法益，就上述規定的先後順序而言，「保障人民的權益」顯然是優先於「提高行政效能」而被考慮，如此才能達到「增進人民對行政之信賴」的最終目的。

此外，該法強調依該法所為的行政行為「應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴」（行政程序法第 8 條參照），可見保護人民正當合理的信賴對於保障人民權益的重要性，這也正是增進人民對行政機關行政行為信賴的基礎。

二、行政行為的送達

送達，由於事關人民的權益，因此我國在許多法律都有設有專章或專節加以規定，包括民事訴訟法、行政訴訟法、刑事訴訟法以及訴願法等。

行政程序法所規範的主要對象，是行政機關行使公權力的行政行為。基於該行為所製作的行政文書，應依該法的規定而為送達，其中最常見的就是行政處分的送達，其對人民權益的影響也最直接。

行政行為的送達方式，有：

1. 「當面送達」（行政程序法第 72 條：於應受送達人之住居所、事務所或營業所為之）；

2. 「補充送達」（同法第 73 條第 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）；

3. 「留置送達」（同法第 73 條第 3 項，應受送達人或其

同居人、受雇人、接收郵件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）；

4. 「寄存送達」（同法第 74 條）；

5. 「公示送達」（同法第 78 條，例如應為送達之處所不明者，行政機關得依申請，准為公示送達）。

三、寄存送達應屬不得已的例外情形

本件解釋有爭議的就是「寄存送達」。依系爭規定：「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（第 1 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（第 2 項）。」

由上述規定可知，「寄存送達」應該是行政機關不能為「當面送達」、「補充送達」或「留置送達」的情形下，不得已的例外送達方法，不能只是為行政上的方便，就率然為之，特別是與人民的權益有關的行政行為。

四、寄存送達何時發生效力，影響人民的權益甚鉅

由於工商社會大多數人都必須上班工作，平日住居所未必有人在，且若非住在公寓大廈或社區，也無人可以代收，特別是由郵務機構送達者，經常是以掛號寄送（行政程序法第 68 條第 3 項但書規定：文書的內容對人民權利義務有重大影響者，應為掛號），在無人可以簽收掛號信件的情形下，以寄存方式送達實際上是相當常見的。

由於寄存送達的文書內容多為對人民權利義務有重大影響的掛號信件，寄存送達何時發生效力，影響人民的權益甚鉅，不能不慎。特別是在寄存送達的情形，人民在未去領取文書前，只能從黏貼於門首以及信箱內的「送達通知書」，得知有行政文書的送達，至於該文書的內容究竟如何，完全無法從該送達通知書上得知，必須前往寄存的郵務機構領取之後，始能得知其內容。

許多人因為工作、求學或是家庭因素而必須離鄉背井，且因為並非長期在外工作、生活等種種原因，亦未辦理遷移戶籍，導致戶籍地和實際居住地並不相同，甚至相隔甚遠，因而必須特別回到戶籍地郵務機構始能領取。況且欲至郵局領取掛號信，還必須有身分證和印章始能領取，因而也增加了請人代領的困難度。縱使無戶籍地和實際居住地分離的情形，而欲親自領取，也受到郵局營業時間的限制，這對大多數必須工作或上班的人而言，造成相當大的困擾，通常必須特別請假始能前往領取。因而造成在寄存送達的情形，文書的受送達人實際上往往必須經過數日始能一窺文書內容的窘境，然而其行政行為的效力，卻是自寄存時起就發生送達之效力，而讓因不可歸責於己的原因無法即時看到文書內容的人民，必須承擔不利的後果，這並不符合人民對於正當合理行政程序的期待與信賴，亦不符合行政程序法「保障人民的權益」的立法目的。

五、相較於其他法律，行政程序法的規定顯然對人民權益的保障不足

有關寄存送達，原本並無任何法律對其發生效力的時間

加以規範，然而民事訴訟法於民國 92 年修正時，率先在第 138 條增訂第 2 項的規定：「寄存送達，自寄存之日起，經 10 日發生效力。」其理由為：「一、寄存送達乃限於無法依前二條規定行送達時，始得為之，其方式自應較一般送達謹慎，方足以保護應受送達人之權益。爰修正原條文，並改列為第 1 項。二、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，為避免其因於外出期間受寄存送達，不及知悉寄存文書之內容，致影響其權益，爰增訂第 2 項，明定寄存送達自寄存之日起，經 10 日發生效力。至應受送達人如於寄存送達發生效力前領取寄存文書者，應以實際領取之時為送達之時，乃屬當然。」

刑事訴訟法有關寄存送達，係準用民事訴訟法的規定（刑事訴訟法第 62 條：送達文書，除本章有特別規定外，準用民事訴訟法之規定），因而也是自寄存之日起，經 10 日發生效力。

民國 99 年 1 月立法院三讀通過修正行政訴訟法時，亦於第 73 條第 3 項增訂：「寄存送達，自寄存之日起，經 10 日發生效力」。其理由為：「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。而民事訴訟法第 138 條之規定於修正後增訂第 3 項，規定寄存送達，自寄存之日起，經 10 日發生效力，爰參照增訂之，並列為第 3 項，期臻一致」。而訴願法有關訴願文書的送達，亦準用行政訴訟法的規定（訴願法第 47 條第 3 項）。

由上述各法陸續增訂寄存後經過一定期間始發生效力的規定來看，保障人民權益是最主要的考慮。民事訴訟法的修正理由說明最為清楚，亦即寄存送達是最後一種送達方法，

應較一般送達謹慎，且考慮當事人臨時不在應送達處所，來不及知悉寄存文書的內容，致影響其權益。

相較之下，行政程序法對於寄存送達未規定容許於一定期間後始生效，顯然並未充分考量人民權益的保障。

六、本院過去解釋亦未能顧及人民權益保障

本院於民國 98 年 11 月公布的釋字第 667 號解釋曾經就訴願法的寄存送達生效時間作過解釋，認為「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，即生送達效力部分，尚與憲法第 16 條保障人民訴願及訴訟權之意旨無違。」

釋字第 667 號解釋雖然認為訴願法準用當時行政訴訟法第 73 條的規定而未如同民事訴訟法設有自寄存之日起經 10 日發生送達效力之規定，屬於立法政策的問題，尚符合憲法正當法律程序之要求，且無違憲法第 16 條保障人民訴願及訴訟權之意旨，亦不違反平等原則。雖然如此，該解釋也是認為「然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，併此指明」，顯然該號解釋對於訴願法未規定自寄存之日起經過一定時間後始發生送達效力，是否能妥適、有效保障人民的訴願權和訴訟權是有所保留的。

可惜本件解釋對此並未有所釐清，對於影響人民權益重大的正當法律程序，只是採取和十餘年前的解釋相同態度，並期待立法者「為求人民基本權利獲得更為妥適、有效之保

障」、「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」。本件解釋似乎僅是期待立法機關要能參酌既有的規範修法改進，卻忘了自己本身也要能與時俱進。

這裡所應進一步探究的，是否本件解釋所涉及的系爭規定只是立法政策的問題，而不影響人民受憲法保障的權利？

七、系爭規定違反憲法保障的比例原則

固然有些行政處分在性質上並不適宜等待寄存後一定期間才發生效力，然而寄存送達只是不得已的最後手段，行政機關對於必須立即生效的行政行為，理應採取可以現實送達的當面送達、補充送達、或是留置送達，而非寄存送達。況且以本件解釋所涉的原因案件而言，其寄存送達的文書，包括非屬職業傷病給付審定書、機車未依規定實施排放空氣污染物定期檢驗裁罰書、營利事業所得稅補繳復查決定書、違反職業安全衛生法罰鍰處分書等，這些都不是具有急迫性而必須立即生效的行政行為。因此，如果只是考慮少數行政行為有急迫性而必須立即生效，就要求所有的行政行為在寄存送達時全部都必須立即生效，顯然是以偏概全。一律要求其必須於寄存送達時立即生效，而導致人民提起行政救濟的權益或是受憲法保障的其他自由或權利受到損害，不僅欠缺必要性，且未能考慮不同性質的行政行為而為不同的處理，採取的方法所造成人民權益的損害，與其所欲達成行政行為的目的間，顯然失去均衡，違反憲法第 23 條所保障的比例原則。

八、系爭規定違反正當法律程序原則

除此之外，由於寄存送達生效時間的起算，不僅影響人民的訴訟權權益，甚至導致喪失訴訟權的嚴重後果。以本件解釋的原因案件而言，都是因為寄存送達於郵局，而受處分人未能及時前往領取，以致於其對於行政處分所提的訴願都因為逾期而被程序駁回。由於寄存送達畢竟不同於現實送達，人民在寄存送達的情形，通常必須克服各種時間與距離的困難後，始能取得寄存的文書，在取得之前，其處分的內容對受處分人而言，顯然無從得知。

行政處分的生效，依行政程序法的規定「書面之行政處分自送達相對人及已知之利害關係人起；書面以外之行政處分自以其他適當方法通知或使其知悉時起，依送達、通知或使知悉之內容對其發生效力。一般處分自公告日或刊登政府公報、新聞紙最後登載日起發生效力。但處分另訂不同日期者，從其規定。」（第110條第1、2項）。不論是公告或刊登、刊載，人民都有馬上由公告或刊載的內容而得知行政行為內容的可能性；而送達，不論是「當面送達」、「補充送達」、或是「留置送達」，受處分人也都可知悉處分的內容，或至少可得而知。唯獨寄存送達，在未向郵務機構取得該文書之前，完全無法由該送達通知書得知處分的內容。

然而在無法立即得知處分內容的情形下，卻讓行政處分發生立即的效力，對人民而言，如何能行使或維護其權利？特別是大多數的行政處分都是對人民不利，而必須讓人民有提起救濟的機會，系爭規定可能導致人民喪失提起行政救濟的權利，也就是連提起訴願發動訴訟的權利都會喪失，其影響甚至比於訴願後提起行政訴訟更大。而行政訴訟法對於行

政訴訟文書的送達，都有寄存送達自寄存之日起經過一定期間始發生效力的規定，以保障人民的訴訟權；影響人民權益更大，甚至會導致訴訟權喪失的行政處分的寄存送達卻未為規定，顯然無法保障人民有合理、公平參與法律程序的權利與機會，而與正當法律程序原則有違。

本件解釋過度著重於維護政府機關行政權的「提高行政效能」，卻忽略了行政程序法的立法目的係以「保障人民的權益」更為優先，且由於系爭規定損及人民權益，恐進而影響人民對政府機關行政行為之信賴。特別是本件解釋的結果，多數認為是立法政策問題，必須靠修法才能提供保護，顯然對於已經造成人民權益損害的案件，並無法有效地加以補救，殊屬可惜。