

## 甲、聲請解釋憲法之目的

行政程序法第 74 條規定：「(第一項) 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。(第二項) 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。(第三項) 寄存機關自收受寄存文書之日起，應保存三個月。」，經核與其他法律關於寄存送達之規定如民事訴訟法第 138 條、訴願法第 47 條、行政訴訟法第 73 條不同，並無寄存後經相當期間發生效力之規定，認為此種差別待遇缺乏實質理由及必要而與憲法第 7 條平等原則有違，此外亦違反法律正當程序。爰依鈞院釋字第 371 號解釋之意旨，裁定停止訴訟程序，聲請大法官解釋，並請宣告行政程序法第 74 條違憲。

## 乙、疑義之性質與經過，暨涉及之憲法條文

本件係行政訴訟原告益凱環保工程有限公司，因涉有違反職業安全衛生法案件，經勞動部職業安全衛生署實施勞動檢查後，以民國 104 年 2 月 26 日勞職授字第 1040200277 號處分書（以下稱為原處分），處原告新臺幣（下同）3 萬元罰鍰。該處分書經交付郵政機構向原告登

記之地址送達，因未獲會晤應受送達人，郵務人員乃於同年3月4日將應受送達文書寄存於送達地之郵政機關。

原告嗣於104年4月10日向勞動部提起訴願，經行政院104年7月30日院臺訴字第1040140889號訴願決定，以原處分於104年3月4日寄存送達時即已發生效力，經扣除在途期間後，原告提起訴願不變期間應於104年4月6日屆至，而原告遲至同月10日始提起訴願，已經逾越訴願之法定不變期間等情而予駁回。原告不服，遂再向本院行政訴訟庭提起行政訴訟。

按關於寄存送達之生效日期，訴願法第47條第3項乃準用行政訴訟法第73條第3項，均「自寄存之日起，經十日發生效力」，而民事訴訟法第138條第2項(刑事訴訟法第62條準用之)亦有相同之規定；唯獨行政程序法第74條未有前開生效日期之規定，實務上遂認無論應受送達人實際上於何時受領文書，均以寄存之日期視為其收受送達之日期，而發生送達之效力。

惟受處分人既然未於寄存日期實際收受行政處分之送達，客觀上並無從知悉該行政處分之內容，遑論針對行政處分而為回應、爭執；此外，從訴願法、行政訴訟法、民事訴訟法與刑事訴訟法關於寄存送達均有法定效力始期之規定以觀，足見在擬制寄存送達發生效力之情形，藉由法定始期之設定以緩和受送達人無從知悉送達內容並據以回應之

不利益，乃為保障應受送達人權利之共通價值決定。故行政程序法第74條未為寄存送達效力始期之規定，對於受處分人程序參與權及訴願權、訴訟權之保障，已有不符正當法律程序原則要求之慮；另一方面，相對於其他法定程序之應受送達人，於寄存送達之情形，均有寄存日起10日始生送達效力之規範方式，行政程序法第81條關於公示送達亦有效力始期之設定，該法第74條於寄存送達未有效力始期之明文，致使人民憲法第16條所保障之訴願訴訟權受有差別待遇而無正當理由，亦有違反憲法第7條平等原則之疑義。

## 丙、聲請解釋之理由及聲請人對本案所持見解

### 一、關於寄存送達相關法律條文之變遷概說

我國程序法關於寄存送達之規定，最早當為19年12月26日公布之民事訴訟法第139條：「送達，不能依前二條規定為之者，得將文書寄存送達地之第一審法院書記科、公安局或閭鄰長處，並作送達通知書，黏貼於應受送達人住、居所、營業所或事務所門首，以為送達。」；24年2月1日條號變更為第138條，文字則修正為：「送達不能依前二條規定為之者，得將文書寄存送達地之公安局或鄰長處，並作送達通知書，黏貼於應受送達人住、居所、事務所或營業所門首，以為送達。」；34年12月26日該第138條再文字修正為：「送達不能依前

二條規定為之者，得將文書寄存送達地之自治或警察機關，並作送達通知書，黏貼於應受送達人住、居所、事務所或營業所門首，以為送達。」；57年2月1日民事訴訟法修正時，該條文僅有標點符號之修正；再於92年2月7日修正為現行條文：「(第一項)送達不能依前二條規定為之者，得將文書寄存送達地之自治或警察機關，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，另一份置於該送達處所信箱或其他適當位置，以為送達。(第二項)寄存送達，自寄存之日起，經十日發生效力。(第三項)寄存之文書自寄存之日起，寄存機關應保存二個月。」

行政訴訟法於21年11月17日公布時，並無寄存送達之規定，當依該法第26條準用民事訴訟法；迄至87年10月28日該法大幅度修正，於第73條規定寄存送達：「(第一項)送達不能依前二條規定為之者，得將文書寄存於送達地之自治或警察機關，並作送達通知書二份，一份黏貼於應受送達人住居所、事務所或營業所門首，一份交由鄰居轉交或置於應受送達人之信箱或其他適當之處所，以為送達。(第二項)前項情形，如係以郵務人員為送達人者，得將文書寄存於附近之郵政機關。(第三項)寄存之文書自寄存之日起，寄存機關應保存三個月。」；再於99年1月13日修正該第73條，增列第三項：「寄存送達，自寄存之日起，經十日發生效力。」之規定(原第三項則調整變更為第四

項)。

至於行政程序法乃於 84 年 3 月 24 日，由行政院以台八十四法字第 10485 號函向立法院提出草案並請審議，經立法院委員會多次會議審查、85 年 9 月 25 日舉行公聽會、迄至 88 年 1 月 15 日該院第 3 屆第 6 會期第 15 次會議完成三讀程序，再於 88 年 2 月 3 日由總統公布。該法第 74 條寄存送達之條文乃依據行政院草案（當時條號編為第 28 條）通過而未有修正，內容為：「(第一項)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。(第二項)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。(第三項)寄存機關自收受寄存文書之日起，應保存三個月。」該條文迄今尚未曾進行修正。

## 二、系爭條文違憲疑義之產生背景

審諸行政程序法之草案說明及立法程序期間之審議資料，就該法第 74 條寄存送達均未有何應否訂定效力始期之討論。對照前揭該期間之民事訴訟法第 138 條：「送達不能依前二條規定為之者，得將文書寄存送達地之自治或警察機關，並作送達通知書，黏貼於應受送達人住居所、事務所或營業所門首，以為送達。」，及行政訴訟法第 73 條：

「(第一項)送達不能依前二條規定為之者，得將文書寄存於送達地之自治或警察機關，並作送達通知書二份，一份黏貼於應受送達人住所、事務所或營業所門首，一份交由鄰居轉交或置於應受送達人之信箱或其他適當之處所，以為送達。(第二項)前項情形，如係以郵務人員為送達人者，得將文書寄存於附近之郵政機關。(第三項)寄存之文書自寄存之日起，寄存機關應保存三個月。」規定，可見行政程序法第 74 條乃參照行政訴訟法 87 年修正後之條文而為立法；又該法立法審議期間之民事訴訟法、行政訴訟法既均無效力始期之規範模式，亦足認當時尚無寄存送達立即生效將有礙應受送達人權利保障之意識。

嗣於 92 年 2 月 7 日，民事訴訟法第 138 條修正公布，增訂第二項「寄存送達，自寄存之日起，經十日發生效力。」之規定，其立法理由稱「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，並改列為第一項。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，爰增訂第二項，明訂寄存送達自寄存之日起，經十日發生效力。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。」各程序法間關於寄存送達之效力何時發生自此始生歧異。再至 98 年 6 月 12 日，司法院函請立法院審議行政訴訟法部分條文修正案，立法院則於 98 年 12 月 22 日完成前揭修正案之三讀，並依據司法院草案，將該法第 73 條修正增訂第三項「寄存送達，自寄存之日起，經十日發生效力」規定。至此，民事訴訟法（刑事訴訟法準用之），行政訴訟法（訴願法準用之）之寄存送達乃均設有效力始期，僅餘行政程序法仍付闕如。

依據前開立法沿革說明，可認行政程序法第 74 條就寄存送達之規定所以與民事訴訟法、行政訴訟法相異，乃後二者均曾經修法程序，行政程序法卻未同步修正所致，不能認為立法者係有意於行政程序法之寄存送達採取相異於其他程序法之規範方式。

對於行政程序法所規定之寄存送達，與民事訴訟法（刑事訴訟法準用之）、行政訴訟法（訴願法準用之）有所歧異，致生該法第 74 條之適用上疑義，乃立法後因情事變更所產生之法律漏洞，本非不得經由法律解釋方式解決，最高法院 93 年度台抗字第 649 號民事裁定（認應類推適用民事訴訟法第 138 條第 2 項規定）、臺灣高等法院臺南分院 97 年度交抗字第 87 號、第 98 號、第 195 號裁定（認交通違規聲明異議案件應準用刑事訴訟法，再輾轉準用民事訴訟法之規定）即屬適例。惟司法院大法官於 98 年 11 月 20 日做成釋字第 667 號解釋，針

對訴願法第 47 條第 3 項準用（修正前）行政訴訟法第 73 條規定，認定「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 條保證人民訴願及訴訟權之意旨無違」後，即對法文內容與該解釋所涉條文相同之行政程序法第 74 條產生外溢之錨定效果，實質上已難期待普通法院及行政法院另為其他解釋。

而釋字第 667 號系爭之（修正前）行政訴訟法第 73 條，於該解釋作成公布後甫滿一月，即於 98 年 12 月 22 日由立法院完成修法程序，旋於 99 年 1 月 13 日公布，其立法理由稱：「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。而民事訴訟法第一百三十八條之規定於修正後增訂第二項（立法理由疑誤載為第三項），規定寄存送達，自寄存之日起，經十日發生效力，爰參照增訂之，並列為第三項，期臻一致。」則民、刑事與行政訴訟，於寄存送達之效力發生日，規定已無二致，惟遭該解釋外溢效力所及之行政程序法第 74 條適用下，卻將產生一般行政程序中因寄存送達未能即時獲知文書、行政處分內容者，因提起行政救濟之期間遭壓縮，而致訴願權、行政訴訟權受到侵害之結果。又查行政程序法短期內並無修正草案在立法院審議，此違憲疑慮無從經由修法方式即時獲得解決，自應謀求釋憲程序處理。

### 三、本院見解：

以下分從正當法律程序及平等原則，論述行政程序法第 74 條抵觸憲法之理由：

### （一）正當法律程序方面

按行政處分之送達，依其處分之類型，可能涉及人民財產權、自由權之得喪變更，亦攸關人民得否知悉其內容，並對其不服而提起行政爭訟之權利；若人民之權利遭受公權力侵害時，根據憲法第 16 條規定，有權循國家依法所設之程序，提起訴願或行政訴訟，俾其權利或得適當之救濟。司法院大法官釋字第 663 號解釋理由書可資參照。為使人民確實知悉文書之內容，人民應有受合法通知之權利，而此項權利應受正當法律程序保障，亦為釋字第 667 號解釋理由書闡釋甚明。

行政程序法第 74 條規定：「（第一項）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。（第二項）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。（第三項）寄存機關自收受寄存文書之日起，應保存三個月。」實務上遂認依該法寄存送達之文書，於寄存之日起，應受送達人已屬可得收領、知悉，送達之目的業已實現，故即發生送達之效力。

惟查在程序法上之送達，依其如何送達為標準，可區分為直接送達、補充送達、留置送達、寄存送達及公示送達。其中直接送達（參見民事訴訟法第 136 條、刑事訴訟法第 62 條準用民事訴訟法前揭條文、行政訴訟法第 71 條、訴願法第 47 條第 3 項準用行政訴訟法前揭條文）、補充送達（參見民事訴訟法第 137 條、刑事訴訟法第 62 條準用民事訴訟法前揭條文、行政訴訟法第 72 條、訴願法第 47 條第 3 項準用行政訴訟法前揭條文），均須在會晤應受送達人之情形下為之；留置送達（參見民事訴訟法第 139 條、刑事訴訟法第 62 條準用民事訴訟法前揭條文、行政訴訟法第 74 條、訴願法第 47 條第 3 項準用行政訴訟法前揭條文）則係於應受送達人拒絕收領而無法律上理由，傳達人與應受送達人已處於得面交文書之狀態；至寄存送達（參見民事訴訟法第 138 條、刑事訴訟法第 62 條準用民事訴訟法前揭條文、行政訴訟法第 73 條、訴願法第 47 條第 3 項準用行政訴訟法前揭條文）與公示送達（民事訴訟法第 149 條至第 153 條、刑事訴訟法第 59 條至第 60 條、行政訴訟法第 81 條至第 82 條、訴願法第 47 條第 3 項準用行政訴訟法前揭條文），其未能實際以面交方式完成送達之原因固然有異，然應受送達人並未真正收受文書之送達則同，其送達效力之發生則均係出於法律之擬制。

而行政程序法係為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，提高行政效能，增進人民對行政之信賴所制定，該法第 1 條開宗明義闡釋清楚。另綜觀該法所定程序規定，復可歸納係在追求正當行政程序，其中為促進行政機關之公平裁決，尤應保障人民之程序參與，而此又以人民能受合法適當之告知為前提。寄存送達係於無法直接會晤應受送達人，或其有辨別事理能力之同居人或受僱人之情形下，為完成送達所不得不然之最後手段，且應受送達人既然並未實際收受文書之送達，若使送達效力自寄存時起算，其在不及知悉文書之內容之情況下顯然無法適時行止或爭訟，對應受送達人之受合法通知權利及伴隨而來之訴願權、訴訟權保障顯有不足。或謂依行政程序法所為之寄存送達自寄存之日生效，可使行政行為迅速進行、提高行政效能，然縱採現行民事訴訟法、行政訴訟法所定寄存後 10 日發生效力之規範方式，送達之生效日期仍屬明確，並無懸而未決之慮，至於寄存至生效日期間差距，對於行政效能是否將有影響，則無實證可資參考，尚不能想當然爾認定必將致使行政效能低落。

## （二）平等原則方面

現行程序法中，民事訴訟法、刑事訴訟法、訴願法與行政訴訟法，其關於寄存送達之規定，均為寄存後 10 日發生效力，業如前述，唯獨本件系爭之行政程序法第 74 條未有相同規範，致使一般行政處分之

應受送達人與訴訟、訴願程序之應受送達人在受通知權及相應的救濟權保障上，產生差別待遇。又審諸文書送達之本質，在使應受送達人獲得合法、及時之通知，此與該送達係於訴訟、訴願或一般行政程序中所為並無不同，論理上實不能以訴訟、訴願及行政程序之目的、性質、功能有所區分來使差別待遇合理化，故行政程序法第 74 條所規定之寄存送達未設效力始期，因此致生一般行政行為之當事人，相對於民、刑事、行政訴訟及訴願程序之當事人，於以寄存方式收受文書之送達時，受有差別待遇，且缺乏正當之合理化基礎。

另一方面，行政程序法第 81 條針對公示送達乃設有 20 日、60 日之效力始期，足見本諸直接送達與擬制送達之區分，對於擬制發生送達效力之公示送達附以法定始期，藉此保障應受送達人之權益，亦屬立法者所採擇之價值決定，而此一原則性之基本價值決定即應貫徹於整部行政程序法。在並未實際會晤應受送達人之情況下所為之寄存送達，其效力既與公示送達同為擬制發生，即不能將寄存送達與實際上有會晤應受送達人之直接送達、補充送達乃至留置送達為相同處理，反應比照公示送達設定相當之效力始期，方才符合憲法第 7 條平等原則「等者等之、不等者不等之」的意旨。

#### 四、結論

行政程序法制定公布時，立法、司法部門固然均尚無寄存送達應有效

力始期之問題意識，惟自 92 年民事訴訟法修正後，立法者業已認識應以效力始期規定保障應受送達人之必要，且形諸立法，迨至 99 年間行政訴訟法亦比照民事訴訟法進行修正。是於現行主要程序法中，僅餘行政程序法關於寄存送達未有效力始期之規定。

然關涉人民權利之公權力運作，應該符合平等原則，且設置合理正當之法定程序，俾保障人民有合理、公平參與及異議之權利。其中正當法律程序包括客觀與主觀參與可能性之保障，而所謂主觀參與可能之保障，即在使權利主體有知悉參與權利存在之可能。寄存送達係在不獲會晤應受送達人，或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之情況下所為，應受送達人實際上並未真正收受送達，自亦無從得知送達文書之內容，遑論據以遵期因應或提起爭訟。為避免行政行為因文書無法送達而致效力懸而未決，固有擬制使發生效力之必要，然為兼顧應受送達人權益之保障，於寄存後經一定期間始發生送達效力之規範方式，即為符合正當法律程序所必要，且業經立法者於民事訴訟法、行政訴訟法修正時採取而為既有之價值決定。另一方面，同屬規範送達方式與效力之民事訴訟法第 138 條（刑事訴訟法準用之）、行政訴訟法第 73 條（訴願法準用之），關於寄存送達均已修正採取寄存後 10 日生效之規定，行政程序法第 74 條就寄存送達效力何時發生猶未明確規範，實務上遂認自寄存之日起即生效力，

致使一般行政行為之應受送達人，與前揭民、刑事訴訟法、行政訴訟法與訴願法之應受送達人間產生差別待遇；此外，同在行政程序法體系內之各種送達方式，得獲會晤應受送達人、或其同居人、受雇人、接受郵件人員之直接、補充、留置送達，與未獲會晤應受送達人而擬制發生送達效力之公示送達間，已有區分而使公示送達於公告後一定期間始生效力，同樣擬制送達效力之寄存送達卻未比照公示送達而有效力始期之設計，亦有違「等者等之，不等者不等之」。且前述差別待遇均無正當之合理化基礎。

系爭行政程序法第 74 條之違憲疑慮，乃立法完成後因其他相類法律修正所產生之法律漏洞，於立法者填補前，原非不得藉由法律解釋方式謀求解決，事實上亦確有案例可循。然釋字第 667 號解釋於審理同涉寄存送達生效時點之修正前行政訴訟法第 73 條時，認定未有效力始期規定之寄存送達於寄存之日發生效力，「尚合乎憲法正當法律程序之要求，並與憲法第 16 條保障人民訴願及訴訟權之意旨無違」，實質上已外溢而對系爭行政程序法第 74 條之解釋產生錨定效果。再參諸釋字第 667 號解釋之審議期間，立法院已經在進行行政訴訟法修正條文之審議，待該解釋於 98 年 11 月 20 日公布，雖認定（修正前）行政訴訟法第 73 條寄存送達未定生效日期為合憲，但理由中提到「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…就現行訴願及行政訴訟關於送達制度適時檢討」，立法院旋「從善如流」於同年12月22日完成三讀程序，依司法院於該年6月間所提、已增訂寄存後10日生效規定之草案通過等情，自不免有大法官係本諸司法自制精神而將此違憲爭議保留予立法機關解決之想像。又各程序法中之寄存送達，其發生送達效力之時間、以及如欲採取效力始期，該期間應為幾日，固屬立法者所得裁量。然從92年民事訴訟法第138條、99年行政訴訟法第73條之修正及其立法目的，顯然可知立法者業已採取寄存送達應有效力始期以保障應受送達人權益之價值決定，再不能託詞尊重立法裁量空間，容認行政程序法適用對象之受合法通知權益及訴願權、訴訟權繼續受到侵害。

末據聲請人瞭解，系爭行政程序法第74條已有比照民事訴訟法、行政訴訟法修正之議，惟修正草案既未定稿，短期內無法期待循立法途徑解決此一違憲爭議，於一般行政程序中因寄存送達未能即時獲知文書、行政處分內容，應受送達人因爭訟期間遭壓縮所致訴願權、訴訟權之正當法律程序及平等原則保護不足，乃須由釋憲程序解決。為此提起本件聲請案，謹請宣告系爭行政程序法第74條違憲，以維人權保護之完善。

## 丁、附件與關係文件名稱

附件：本院 104 年度簡字第 33 號停止訴訟裁定。

聲請人：臺灣士林地方法院行政訴訟庭（達股）法官

吳坤其



中 華 民 國 一〇五 年 十 月 十 一 日