

# 訴願法及行政訴訟法未明定寄存送達自寄存日 10 日後始生效違憲？ - 釋字第 667 號解釋與評析



編目：憲法

## <目次>

### 壹、釋字第 667 號之介紹

- 一、事實
- 二、解釋文
- 三、解釋理由書

### 貳、評析

- 一、訴願及訴訟權等程序性基本權之內涵與規範正當性
- 二、訴願、行政訴訟之送達為訴訟權重要之事項
- 三、系爭規定與訴訟權無違
- 四、系爭規定與平等權無違
- 五、修法建議
- 六、協同意見（陳敏、林錫堯大法官）：跨體系比較將壓縮立法者之形成自由
- 七、不同意見（葉百修大法官）：系爭規定有違正當法律程序和平等權
- 八、新法修正

## <摘要>

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，與憲法第 7 條、第 16 條保障人民平等權、訴願及訴訟權之意旨無違。惟為求人民訴願及訴訟權獲得更為妥適、有效之保障，2010 年 1 月 13 號總統公布修正行政訴訟法第 73 條第 3 項規定：「寄存送達，自寄存之日起，經十日發生效力。」已採取和民事訴訟法相同之規定，以杜爭議。

關鍵詞：寄存送達、平等權、訴願及訴訟權



## 壹、釋字第 667 號之介紹

### 一、事實

聲請人因撫卹事件，不服國防部之訴願決定提起行政訴訟。經臺北高等行政法院判決以已逾行政訴訟法第 106 條第 1 項前段所明定之法定不變期間，而駁回聲請人之訴。故聲請人向最高行政法院提起抗告，最高行政法院裁定以抗告無理由駁回聲請人之抗告。嗣後聲請人向最高行政法院以裁定之適用法律顯有錯誤為理由聲請再審，最高行政法院裁定駁回聲請人之再審聲請。

此時聲請人即應且欲聲請釋憲，但由於再審聲請駁回理由之陳述，使聲請人以爲可以嘗試另以行政訴訟法第 273 條第 1 項第 13 款之理由聲請再審，惟臺北高等行政法院以 97 年度再字第 168 號裁定再次駁回再審聲請，雖仍得以抗告，但考量原案件有公法上請求時限限制，且抗告之標的與欲聲請釋憲之標的不同，抗告已無實益，故就最高行政法院確定裁定違反憲法第 7 條、第 16 條及第 23 條聲請釋憲，主張訴願法第 47 條第 3 項及行政訴訟法第 73 條之規定侵害其訴訟權與平等權。

### 二、解釋文

訴願法第四十七條第三項準用行政訴訟法第七十三條，關於寄存送達於依法送達完畢時，即生送達效力部分，尙與憲法第十六條保障人民訴願及訴訟權之意旨無違。

### 三、解釋理由書

人民之訴願及訴訟權為憲法第十六條所保障。人民於其權利遭受公權力侵害時，有權循法定程序提起行政爭訟，俾其權利獲得適當之救濟。此項程序性基本權之具體內容，包括訴訟救濟應循之審級、程序及相關要件，須由立法機關衡酌訴訟案件之種類、性質、訴訟政策目的以及訴訟制度之功能等因素，制定合乎正當法律程序之相關法律，始得實現。而相關程序規範是否正當，須視訴訟案件涉及之事物領域、侵害基本權之強度與範圍、所欲追求之公共利益、有無替代程序及各項可能程序之成本等因素，綜合判斷而為認定（本院釋字第 663 號解釋參照）。

訴願及行政訴訟文書之送達，係訴願法及行政訴訟法所定之送達機關將應送達於當事人或其他關係人之文書，依各該法律之規定，交付於應受送達人本人；於不能交付本人時，以其他方式使其知悉文書內容或居於



可得知悉之地位，俾其決定是否為必要之行爲，以保障其個人權益。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，此項權利應受正當法律程序之保障。就訴願決定書之送達而言，攸關人民得否知悉其內容，並對其不服而提起行政訴訟之權利，至為重要。訴願法第四十七條第一項規定：「訴願文書之送達，應註明訴願人、參加人或其代表人、訴願代理人住、居所、事務所或營業所，交付郵政機關以訴願文書郵務送達證書發送。」第二項規定：「訴願文書不能為前項送達時，得由受理訴願機關派員或囑託原行政處分機關或該管警察機關送達，並由執行送達人作成送達證書。」第三項並規定：「訴願文書之送達，除前二項規定外，準用行政訴訟法第六十七條至第六十九條、第七十一條至第八十三條之規定。」故關於訴願文書之送達，原則上應向應受送達人本人為送達（行政訴訟法第七十一條規定參照）；惟如不能依行政訴訟法第七十一條、第七十二條之規定為送達者，得將文書寄存於送達地之自治或警察機關、郵政機關，並作成送達通知書二份，一份黏貼於應受送達人住居所、事務所或營業所門首，另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，以為寄存送達。且寄存之文書自寄存之日起，寄存機關應保存三個月（行政訴訟法第七十三條規定參照）。是寄存送達之文書，已使應受送達人可得收領、知悉，其送達之目的業已實現，自應發生送達之效力。

訴願及行政訴訟係處理人民與國家間之公法爭議，其目的除在保障人民權益外，並確保國家行政權之合法行使（訴願法第一條第一項、行政訴訟法第一條規定參照）。立法機關衡酌訴願及行政訴訟制度之功能及事件之特性，雖得就訴願及行政訴訟制度所應遵循之審級、程序及相關要件，制定相關法律加以規範，但仍應合乎憲法正當法律程序之要求。按行政訴訟法第七十三條雖未如民事訴訟法第一百三十八條第二項就寄存送達之生效日期另設明文，惟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（訴願法第五十六條第一項、行政訴訟法第五十七條規定參照），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七十一條、第七十二條規定為送達時，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。又訴願及行政訴訟文書之送達屬相關制度所應遵循程序之一



環，並有確保訴願及行政訴訟程序迅速進行，以維護公共利益之目的。寄存送達既已使應受送達人處於可得迅速知悉其事並前往領取相關文書之狀態，則以訴願文書寄存送達完畢時作為發生送達效力之時點，已得確保人民受合法通知之權利，就整體而言，尚合乎憲法正當法律程序之要求，並與憲法第十六條保障人民訴願及訴訟權之意旨無違。

行政訴訟與民事訴訟，因訴訟目的、性質、功能之差異，其訴訟種類、有無前置程序、當事人地位或應為訴訟行為之期間等，皆可能有不同之規定。行政訴訟法與民事訴訟法雖多有類似之制度，但其具體規範內容，除屬於憲法保障訴訟權具有重要性者外，並非須作一致之規定。基於精簡法條之立法考量，行政訴訟法雖設有準用部分民事訴訟法之規定，亦非表示二者須有相同之規定。就送達制度而言，人民權利受寄存送達影響之情形極為複雜，非可一概而論。受寄存送達者，如於文書寄存當日即前往領取，其權利所受影響，即與送達機關於會晤應受送達人時交付文書之送達無異，如增設寄存送達之生效期間，反而形成差別待遇。反之，於文書寄存多日後始前往領取者，其能主張或維護權利之時間，雖不免縮短，惟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。故訴願、訴訟文書之寄存送達，其發生送達效力之時間，雖可能影響當事人得為訴訟行為之時機，但立法政策上究應如同現行行政訴訟法第七十三條規定，於寄存送達完畢時發生效力，或應如同民事訴訟法第一百三十八條第二項規定，自寄存之日起經十日發生效力，抑或應採較十日為更長或更短之期間，宜由立法者在不牴觸憲法正當程序要求之前提下，裁量決定之，自不能僅因行政訴訟法第七十三條規定未如同民事訴訟法第一百三十八條第二項設有自寄存之日起經十日發生送達效力之規定，即遽認違反平等原則。

送達制度攸關憲法保障人民訴願及訴訟權是否能具體落實。鑑於人民可能因外出工作、旅遊或其他情事而臨時不在應送達處所，為避免其因外出期間受寄存送達，不及知悉寄存文書之內容，致影響其權利，中華民國九十二年二月七日修正公布、同年九月一日施行之民事訴訟法第一百三十八條第二項，增訂寄存送達，自寄存之日起，經十日發生效力之規定，係就人民訴訟權所為更加妥善之保障。立法機關就訴願法及行政訴



訟法未與上開民事訴訟法設有相同規定，基於上開說明，行政訴訟法第七十三條規定所設之程序及方式，雖已符合憲法正當法律程序之要求，並無違於平等原則，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。

## 貳、評析

本號解釋有幾個重點，介紹如下：

### 一、訴願及訴訟權等程序性基本權之內涵與規範正當性

人民之訴願及訴訟權為憲法第十六條所保障，此項程序性基本權之具體內容，包括訴訟救濟應循之審級、程序及相關要件，須由立法機關衡酌訴訟案件之種類、性質、訴訟政策目的以及訴訟制度之功能等因素，制定合乎正當法律程序之相關法律，始得實現。而相關程序規範是否正當，須視訴訟案件涉及之事物領域、侵害基本權之強度與範圍、所欲追求之公共利益、有無替代程序及各項可能程序之成本等因素，綜合判斷而為認定（本院釋字第六六三號解釋參照）。

### 二、訴願、行政訴訟之送達為訴訟權重要之事項

訴願及行政訴訟文書之送達，係訴願法及行政訴訟法所定之送達機關將應送達於當事人或其他關係人之文書，依各該法律之規定，交付於應受送達人本人；於不能交付本人時，以其他方式使其知悉文書內容或居於可得知悉之地位，俾其決定是否為必要之行爲，以保障其個人權益。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，此項權利應受正當法律程序之保障。就訴願決定書之送達而言，攸關人民得否知悉其內容，並對其不服而提起行政訴訟之權利，至為重要。

### 三、系爭規定與訴訟權無違

訴願人或當事人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（訴願法第五十六條第一項、行政訴訟法第五十七條規定參照），使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。寄存送達既已使應受送達人處於可得迅速知悉其事並前往領取相關文書之狀



態，則以訴願文書寄存送達完畢時作為發生送達效力之時點，已得確保人民受合法通知之權利，就整體而言，尚合乎憲法正當法律程序之要求，並與憲法第十六條保障人民訴願及訴訟權之意旨無違。

#### 四、系爭規定與平等權無違

行政訴訟與民事訴訟，因訴訟目的、性質、功能之差異，皆可能有不同之規定，雖多有類似之制度，但其具體規範內容，除屬於憲法保障訴訟權具有重要性者外，並非須作一致之規定。就送達制度而言，人民權利受寄存送達影響之情形極為複雜，非可一概而論。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。故訴願、訴訟文書之寄存送達，在立法政策上究應如同現行行政訴訟法之規定，或應如同民事訴訟法之規定，宜由立法者在不牴觸憲法正當程序要求之前提下，裁量決定之。

#### 五、修法建議

民事訴訟法第一百三十八條第二項，增訂寄存送達，自寄存之日起，經十日發生效力之規定，係就人民訴訟權所為更加妥善之保障。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。

六、協同意見（陳敏、林錫堯大法官）：**跨體系比較將壓縮立法者之形成自由**立法者對特定事物或社會生活事實，已為原則性之基本價值決定後，於後續之立法中，即應嚴守該基本價值，避免作出違反既定基本價值之決定，導致法秩序前後矛盾，破壞法律體系之一貫性與完整性，此即**體系正義**（Systemgerechtigkeit）之思維。在學理上已普遍肯定得**依據法律內部體系之一貫性要求，審查法律是否違反平等原則**。惟不同法律體系之規定，因各法律體系各有其追尋之目的與價值，故不同法律體系之規定有不一致時，可否仍依據「體系正義」，經由所謂之**跨體系比較**，而論斷其中一規定為違反平等原則，則有待商榷。

因本號解釋涉及行政訴訟法與民事訴訟法有關寄存送達生效規定之歧異，性質上屬於**同位體系之跨體系比較**，如釋憲者進行跨體系比較，可能**壓縮立法者之形成自由**。蓋立法者之主觀價值目的，常難以查得，釋憲者即不易正確推論該內部體系之客觀價值目的。故僅就內部體系之體



系正義而言，已不易界定釋憲者與立法者之分際(註 1)。

## 七、不同意見 (葉百修大法官)：系爭規定有違正當法律程序和平等權

### (一)正當法律程序與訴訟權保障

所謂正當法律程序，其理念源自英國法上「自然正義」(natural justice)之概念，於國家行為所衍生之任何程序，均應有使其行為相對人即人民有於公正法院就審、獲悉受指控行為之事實與決定，以及就此指控進行答辯等權利，包括人民有知悉國家行為內容之受通知權。送達之目的在使人民知悉國家行為之內容，以決定是否及如何針對國家行為加以反應，藉以實踐憲法正當法律程序及訴訟權對人民之保障。為確實保障人民受通知權，訴訟程序上之送達，係將應受送達之文書，**直接送達於應受送達本人為原則**，其他送達方式，均為訴訟經濟上不得已之方法，是為寄存送達者，自須不能依同法第一百三十六條及第一百三十七條為訴訟者為限，而為**送達方式之最後手段**。

人民有受妥適通知權利之保障，此種程序基本權利之概念，以美國聯邦憲法增修條文第五條之規定，即不分適用於行政或司法程序，**凡侵害人民之生命、自由或財產，其程序均須遵守上開原則**。從送達程序而言，無論是民事、刑事、訴願或行政訴訟，其相關文書之送達，均係以人民得知悉該文書內容為其目的，豈有因訴訟程序之不同，而送達其目的、方式及生效即因此有異？若然，則訴訟審理之程序可視訴訟種類之不同，而由立法機關自由形成，則本院宣告軍事審判法不符合正當法律程序之釋字第四三六號解釋豈非具文？

### (二)平等權保障

本件聲請之爭點在於，系爭規定此項以訴訟程序為分類基準之差別對待，有無抵觸憲法第七條平等權與第十六條訴訟權保障之意旨，而與憲法正當法律程序之保障有所不符？因本件解釋系爭規定涉及人民受合法通知之權利，乃訴訟權與正當法律程序所保障之範圍，且寄存送達生效日期影響人民訴訟權之行使甚巨，核應適用**較嚴格審查基準**（中度），就系爭規定之合憲性予以審查。

#### 1.目的審查：是否具重要性？

寄存送達之立法目的，一方面旨在兼顧人民受通知權與有效獲得迅速裁判之要求，避免訴訟程序無法順利進行；另一方面則為避免應受送達人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，應具有重要性。



## 2.手段審查：是否有其他替代程序？

寄存送達為送達之最後手段，民事訴訟就寄存送達另設緩衝期，其手段符合較嚴格審查基準之要求；而行政訴訟之寄存送達，係以送達時即發生效力，致使直接送達與補充送達關於送達生效未設不同規定，其限制人民受合法通知權利之手段**非最小侵害之方式**。系爭規定就寄存送達之生效規定，未與同屬補充送達之公示送達，就送達效力同設有類似規定，亦已構成不合理之差別待遇。

## 3.審查結論：系爭規定無法通過較嚴格審查基準

立法者於考量訴訟程序中人民受通知權與有效獲得迅速裁判之要求，以及避免訴訟程序延滯之目的，於各該相同程序中所為之限制，自應採取相同之手段。行政訴訟文書寄存送達之生效日期，應無與民事、刑事訴訟文書為不同處理之必要。

## 八、新法修正

2010年1月13號總統公布修正行政訴訟法第73條第3項規定：「寄存送達，自寄存之日起，經十日發生效力。」已採取和民事訴訟法相同之規定，請同學們多加留意！

### 《備註》

註1：更何況是跨體系！

