

釋憲聲請書

聲請人 臺灣桃園地方法院
行政訴訟庭昭股法官周玉羣

【案件當事人：

原 告（即受處分人）
侯培坤

被 告 桃園縣政府
代 表 人 吳志揚（縣長）
訴訟代理人 黃子銘
張蕙珍

上聲請人因審理101 年度簡字第60號空氣污染防治法事件，對於應適用之法律，依合理之確信，認為有牴觸憲法之疑義，茲提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由，聲請憲法解釋如下：

壹、聲請解釋憲法之目的

1. 行政程序法第74條規定：「Ⅰ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）。Ⅱ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）。Ⅲ寄存機關自收受寄存文書之日起，應保存三個月（第3 項）。」（此條文自88年2 月3 日行政程序法制定以來即已存在，迄今未做修正）。
2. 現行行政訴訟法關於「寄存送達」乃規定於第73條，其第3 項規定：「寄存送達，自寄存之日起，經十日發生效力。」，惟查，行政訴訟法原就寄存送達並無上開「自寄存之日起經十日發生效力」之規定，係於99年1 月13日修正時增訂，

並自99年5月1日施行。當初在修正增訂前，因行政訴訟法對於寄存送達並無如民事訴訟法、或刑事訴訟法有規定「自寄存之日起經十日發生效力」之條文，導致人民在行政訴訟中，寄存送達於依法送達完畢時，即生送達之效力，對人民之訴訟權或相關權利之保障實屬不利，前經民眾聲請大法官解釋，大法官會議於98年11月20日做出釋字第667號解釋，其解釋文雖謂：「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。」，然其理由亦略謂：「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92年2月7日修正公布、同年9月1日施行之民事訴訟法第138條第2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73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。」等語，而時至今日，行政訴訟法固已增訂寄存送達於10日後生效之規定，訴願法並亦明文準用行政訴訟法該條寄存送達之規定，然唯獨「行政程序法」卻無相關準用行政訴訟法關於寄存送達之規定，導致在民眾與行政機關間最常適用之法規，對民眾卻是最沒有保障的情形。觀諸在民事、刑事程序之相關送達法規，均已明文規定寄存送達係10日後生效之情，唯獨行政程序法並無如此規定。

3. 「送達程序，是使法院的裁判、行政機關的行政處分發生效

力的途徑，同時在於使受送達人知悉行政機關或法院的作為，以便開始計算人民得進行異議、訴願或訴訟行為的期間。送達效力何時發生，既關係公權力行為的效力，對於人民程序參與權能否啟動，更具有決定性的作用。所以送達效力何時發生，應由法律明文規定，人民行使權利的主觀及客觀可能性，方能獲得有效保障。」，「依據正當法律程序原則，人民合理、公平參與法律程序之權利應受保障。人民行使參與法律程序之權利，以知悉權利行使之始點為必要，故保障人民獲得行使權利之程序資訊，為正當法律程序對於主觀權利行使可能性之最低保障。憲法第16條保障人民訴願及訴訟之權利，訴願及訴訟上之送達，係法律所定之送達機關將應送達於當事人或其他利害關係人之文書，依各該法律之規定，交付於應受送達人，於不能交付時，以其他方式使其知悉文書內容，俾其決定是否及如何針對國家行為予以反應，藉以保障其個人權益。送達之生效日期，攸關人民訴願及訴訟上權利之行使，如未為明確、合理之規定，即與正當法律程序原則有違。」（以上係引用許玉秀大法官於釋字第667號解釋所做之不同意見書內容）。

4. 從而，聲請人認為行政程序法已違反平等原則、比例原則，且不當限制人民之訴訟權與相關權利，爰依法裁定停止訴訟，聲請大法官解釋，並請求宣告該條違憲。

貳、疑義之性質與經過，及涉及之憲法條文

一、疑義之性質與經過

本件受處分人即原告侯培坤所有之車牌000000號普通重型機車，經由行政院環境保護署機車排氣定期檢驗資料庫中篩選，發現截至101年5月10日止，尚未依規定實施101年度排放空氣污染物定期檢驗，已違反空氣污染防制法第40條第1項規定，被依同法第67條第1項規定暨交通工具違反空氣污染防制法裁罰準則第3條規定，以101年5月28日府環空字第1010604693號裁處書（下稱原處分）裁處罰鍰新台幣（

下同) 2 千元，上開裁處書於101 年5 月31日寄存送達於郵局，受處分人不服，於101 年7 月6 日提起訴願，經訴願機關以「提起訴願逾法定期間」為由而為不受理決定。受處分人不服，遂向本院提起行政訴訟，陳述略以：受處分人實際係於101 年6 月8 日才領得該裁處書，且受處分人業於101 年6 月1 日即辦理該機車之排放定期檢驗並合格，故原處分應屬違法等語，並聲明：請求撤銷原處分，訴訟費用由被告負擔。

二、涉及之憲法條文

大法官釋字第371 號解釋（法官聲請解釋憲法之依據）、憲法第7 條（平等原則）、第16條（訴願及訴訟權）、第23 條（比例原則）。

參、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

一、聲請解釋憲法之理由

(一)按憲法為國家最高規範，法律牴觸憲法者無效，法律與憲法有無牴觸發生疑義而須予以解釋時，由司法院大法官掌理，此觀憲法第171 條、第173 條、第78條及第79條第2 項規定甚明。又法官依據法律獨立審判，憲法第80條定有明文，故依法公布施行之法律，法官應以其為審判之依據，不得認定法律為違憲而逕行拒絕適用。惟憲法之效力既高於法律，法官有優先遵守之義務，法官於審理案件時，對於應適用之法律，依其合理之確信，認為有牴觸憲法之疑義者，自應許其先行聲請解釋憲法，以求解決。是遇有前述情形，各級法院得以之為先決問題裁定停止訴訟程序，並提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由，聲請本院大法官解釋。大法官釋字第371 號解釋著有明文。

釋字第572 號解釋文進一步「補充」釋字第371 號解釋謂：所謂「先決問題」，係指審理原因案件之法院，確信系爭法律違憲，顯然於該案件之裁判結果有影響者而言；所謂「提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由」，係指聲請

法院應於聲請書內詳敘其對系爭違憲法律之闡釋，以及對據以審查之憲法規範意涵之說明，並基於以上見解，提出其確信系爭法律違反該憲法規範之論證，且其論證客觀上無明顯錯誤者，始足當之。如僅對法律是否違憲發生疑義，或系爭法律有合憲解釋之可能者，尚難謂已提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由。

(二)本件受處分人因其機車經行政院環境保護署機車排氣定期檢驗資料庫中篩選（因被告於路邊設有車牌辨識稽查系統）後，發現有逾期未依規定實施排放空氣污染物定期檢驗之情形，因而遭被告桃園縣政府依空氣污染防制法等相關法規裁處罰鍰2千元，而該裁處書係於101年5月28日發文（本院卷第11頁），於101年5月31日寄存於郵局，有送達證書1份可憑（本院卷第18頁背面），又受處分人係於101年6月8日始實際領得該裁處書（見本院卷第77頁筆錄），之後受處分人於101年7月6日提起訴願，然因行政程序法第74條未如訴願法有準用行政訴訟法關於寄存送達之規定、亦未如行政訴訟法直接定有寄存送達自寄存之日起經10日生效之規定，導致訴願機關認定受處分人於101年5月31日（裁處書寄存送達之日）當日即已收受裁處書，因而認定受處分人遲至101年7月6日提起訴願已逾30日之訴願期間，遂以其訴願不合法而為不受理之決定。然如前所述，若行政程序法亦有準用行政訴訟法寄存送達之規定，則以本件情形而言，自寄存之日即101年5月31日起，經10日而於101年6月9日始發生送達效力，則原告之訴願即未逾期，環保署即應實體審酌受處分人之主張有無理由，而不能逕以其訴願逾期而為不受理之決定。

(三)再就本件之實體層面而言，查系爭裁處書係於101年5月31日寄存於郵局，而受處分人實際上於101年6月1日已自行前往機車行就其機車辦理排氣定期檢測完畢且合格（見本院卷第17頁），若行政程序法有準用行政訴訟法寄存送達之規定，則其裁處書依法係於101年6月9日始生送達效力，按

書面行政處分需以送達為生效要件，準此，在被告之裁處送達受處分人（即生效）前，受處分人的違規行為業已補正，即不應再予處罰，則被告之上開裁處即屬違誤。

(四)據上，行政程序法第74條規定，於本案裁判上即有重要關連性，自屬本案先決問題。又本件業經聲請人於102年12月30日裁定停止訴訟程序，併此敘明。

二、聲請人對本案所持之立場與見解

(一)關於寄存送達，行政程序法第74條並無自何時起生效之明文規定。然由於寄存送達係一種擬制送達，而非真正的送達，且其不能送達的事由不可歸責於應受送達人，所以對其送達之起效日，雖可能有或長或短的仁智之見，但應有明文加以規定，以衡平其僅係擬制送達的必要性。無視於寄存送達在送達上之關鍵的擬制性質，而認為其應與現實送達的態樣一體適用相同之生效日的規定，一方面有將不同性質之事務，相同處理，違反平等原則的情事；另一方面其處理又與民事訴訟法、刑事訴訟法、行政訴訟法、訴願法的規定不同，而有體系衝突。是故，其屬於應有明文規定之必要性而竟未予規定的情形，構成漏洞，應予補充。

(二)按受文書之送達，是一個人維護其權利所必須的程序條件。所以在程序法上或訴訟法上，關於送達，如有事實上未交付相對人，而擬制為已對其送達的規定，則因其在結果上有剝奪人民依正當行政程序或訴訟程序維護其權利的可能性。所以應從程序正當性或訴訟權之保障的觀點，依比例原則審查其合憲性。為保障應受送達人之程序權益，寄存之擬制送達的生效應附以多長之始期，固然見仁見智，但就寄存送達，民事訴訟法、刑事訴訟法、行政訴訟法、訴願法均已明文規定或準用「自寄存之日起經10日發生效力」，於是，關於寄存送達之生效，產生行政程序法與前述各該訴訟法、訴願法之規定不一致的情形。

(三)惟如前所述，由於寄存送達實際上是一種擬制送達，在個案之具體情形不一定真正達到應受送達人。這在具體案件可能

嚴重影響行政爭議案件之當事人知悉案情及必要時在法定期間內，聲請行政救濟的可能性，以致其行政救濟的聲請，在實務上常因遲誤法定期間，而被程序駁回。若認前開各該訴訟法及訴願法之規定在價值判斷上為合理，則行政程序法之上述規定便顯不合理。從而即有因該等規定間之價值判斷矛盾，超過必要程度限制人民受憲法第16條保障之訴願權及訴訟權的情事。況且，因為行政處分並不因提起行政救濟而停止其執行，所以並無因一般的行政需要，而使行政法上之文書在寄存送達，有立即生效的必要性。是故，使寄存送達之行政處分，在寄存時立即生效，對於人民提起行政救濟產生之可能的限制或剝奪，實無憲法第23條所定之必要性，顯然違反比例原則。因為該價值判斷矛盾所侵蝕之訴願權及訴訟權係屬於憲法層次之權利，所以因該價值判斷矛盾而與憲法第16條衝突之寄存送達生效日的規定，當屬違憲，而應退讓，以使之與法秩序中其他與寄存送達之生效日相關的規定一致，俾符合實質法治國家的意旨，維護人民之訴願與訴訟權益。

【以上(一)至(三)之內容，係引用自黃茂榮大法官於釋字第667號解釋所做之不同意見書，並稍做部分文字、法規與條號之修改，附此說明】

(四)行政訴訟法第73條原先亦無關於寄存送達自何時生效之明文規定，在大法官於98年11月20日對之做成釋字第667號解釋（雖係解釋認為「…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」不違憲，惟許玉秀、黃茂榮、葉百修等大法官均著有不同意見書，其中許玉秀大法官甚至於其不同意見書中自行提出不同版本的解釋文與解釋理由書，足認該號解釋確容有討論空間）後，業於99年1月13日修正增訂寄存送達自寄存之日起經10日發生效力之規定，並自99年5月1日施行。惟行政程序法，迄今仍遲未訂定寄存送達於10日後生效之規定、或增訂準用行政訴訟法寄存送達之規定，導致行政機關送達給人民之文書，在寄存送達時

均於寄存當日即生效。行政機關固認為此係為追求行政效率之緣故，然考量刑事訴訟法、民事訴訟法、行政訴訟法等均已明訂寄存送達係經10日生效，訴願法亦明文準用行政訴訟法之上開規定，在前述各種領域中的寄存送達，當事人均可享有自寄存之日起經10日生效的便利與利益，為何唯獨在人民與行政機關往來時、即與人民最息息相關之行政程序中，卻剝奪當事人之上開時間權益，實令聲請人不解。

- (五)在行政程序中，政府機關所要求之行政效率固然重要，然人民基本權益之保障實更為重要，否則，縱使政府做了再多的事，若未遵守相關程序或未保障人民權益，最終只會招致更多的民怨，並可能衍生更多後續難解的爭議、問題。如前所述，在行政程序中，並無使行政文書在寄存送達時有立即生效的必要，聲請人認為於行政程序中，仍應給人民與其他領域有相同之保障，始符合平等原則、比例原則，及保障人民之訴願與訴訟權。因此，聲請人請求司法院大法官儘速就行政程序法第74條做成違憲解釋，以避免違憲法律繼續侵害人民權益。

此 致
司法院大法官

中 華 民 國 103 年 7 月 17 日

臺灣桃園地方法院行政訴訟庭法官 周玉羣

周玉羣