

臺北高等行政法院

裁定正本

臺北高等行政法院裁定

99年度訴字第1751號

原告 亞太電信股份有限公司

設臺北市信義區

代表人 住同上

送達代收人

住臺北市信義區

訴訟代理人 黃雪鳳 律師

被告 國家通訊傳播委員會

設臺北市中正區仁愛路1段50號

代表人 蘇蘅（主任委員）

住同上

訴訟代理人

住臺北市仁愛路1段50號4樓

住同上

（兼送達代收人）

住同上

上列當事人間電信法事件，原告不服行政院中華民國99年6月25日院臺訴字第0990099182號訴願決定，提起行政訴訟，本院裁定如下：

主
原告之訴駁回
訴訟費用由原告負擔
理由



- 一、按提起行政訴訟法第4條第1項之撤銷訴訟，須人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定者，始得向高等行政

法院提起撤銷訴訟。所稱行政處分者，依行政程序法第92條第1項規定，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施對外直接發生法律效果之單方行政行為而言；另所謂一般處分，依行政程序法第92條第2項規定，係指前項決定或措施之相對人雖非特定，而依一般性特徵可得確定其範圍者，適用行政程序法有關行政處分之規定。如對於非屬行政處分者提起撤銷訴訟，則其起訴即欠缺訴訟要件，高等行政法院應依行政訴訟法第107條第1項第10款所規定不備其他要件而不能補正，以裁定駁回其訴。再按行政程序法第150條第1項規定，所稱法規命令者，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。法規命令與一般處分之區別在於，法規命令之相對人為不特定之多數人，內容為一般性的抽象規範，而一般處分之相對人雖非特定，而依一般性特徵可得確定其範圍，其內容之事實關係具體而明確。

二、緣被告於民國（下同）98年12月8日辦理價格調整上限制調整係數訂定及監理架構公聽會、99年1月26日辦理第一類電信事業資費管制採價格調整上限制之調整係數數值公聽會後，依電信法第26條第3項、第一類電信事業資費管理辦法第5條規定及該會第341次委員會議決議，於99年1月29日以通傳企字第09940003500號公告（下稱系爭公告）第一類電信事業資費管制採價格調整上限制之調整係數數值。原告以系爭公告係被告就電信法有關之電信資費管制效果具體事項所為之公權力措施，其事實關係具體明確，適用對象亦屬特定或依一般性特徵可得確定其範圍，具有行政處分之性質，原告為第三代行動通信業務之經營者，系爭公告之公告事項二及公告事項四所載事項，將使原告經營指定業務之電信資

費自99年4月1日起至100年3月31日止之第1年至少必須調降5.87%，影響原告營收權益甚鉅，且系爭公告有未附理由之違法、違反法律授權目的及裁量權濫用之違法，並違反行政程序法第8條及第9條規定，經提起訴願，遭決定不予受理後，遂提起本件行政訴訟，並聲明撤銷訴願決定及系爭公告事項第二項與第四項部分。

三、經查：

(一)按「自本會成立之日起，通訊傳播相關法規，包括電信法、廣播電視法、有線廣播電視法及衛星廣播電視法，涉及本會職掌，其職權原屬交通部、行政院新聞局、交通部電信總局者，主管機關均變更為本會。其他法規涉及本會職掌者，亦同。」、「本會掌理下列事項：一、通訊傳播監理政策之訂定、法令之訂定、擬訂、修正、廢止及執行。二、通訊傳播事業營運之監督管理及證照核發。三、通訊傳播系統及設備之審驗。四、通訊傳播工程技術規範之訂定。五、通訊傳播傳輸內容分級制度及其他法律規定事項之規範。六、通訊傳播資源之管理。七、通訊傳播競爭秩序之維護。八、資通安全之技術規範及管制。九、通訊傳播事業間重大爭議及消費者保護事宜之處理。十、通訊傳播境外事務及國際交流合作之處理。十一、通訊傳播事業相關基金之管理。十二、通訊傳播業務之監督、調查及裁決。十三、違反通訊傳播相關法令事件之取締及處分。十四、其他通訊傳播事項之監理。」為國家通訊傳播委員會組織法第2條、第3條所明定，是通訊傳播相關法規，包括電信法、廣播電視法、有線廣播電視法及衛星廣播電視法，涉及被告職掌，其職權原屬交通部、行政院新聞局、交通部電信總局者，自被告95年2月22日成立之日起，主

管機關均變更為被告，合先敘明。

(二)次按「(第1項)第一類電信事業之資費管制，採價格調整上限制。(第2項)前項價格調整上限制，係指受管制電信事業之管制業務資費調整百分比，不得超過行政院主計處公布之臺灣地區消費者物價指數之年增率減調整係數。(第3項)第一類電信事業資費之審核管理、各項資費之首次訂定、價格調整上限制之適用對象、適用業務、資費項目與『調整係數』之訂定及其他應遵行事項之管理辦法，由交通部訂定之。(第4項)第一類電信事業之資費訂定，不得有妨礙公平競爭之交叉補貼；第一類電信事業兼營第二類電信事業或其他非電信事業業務者，亦同。(第5項)第二類電信事業之資費，由第二類電信事業訂定之。」、「調整係數由電信總局訂定並定期公告之。」分別為電信法第26條、交通部95年1月11日修正施行之第一類電信事業資費管理辦法第5條所明定。

(三)又電信法於91年7月10日修正為現行電信法第26條條文時，其立法理由略以：「法律授權以法規命令限制人民權利或課人民義務時，其授權之目的、內容及範圍應具體明確，原條文第3項增列有關授權事項，以資明確，俾使各項第一類電信事業之資費管理有所遵循。」足見立法者當時將該條文第3項增列有關授權事項，係因同條各項第一類電信事業之資費管理等包括『調整係數』之訂定，均係「法規命令」，茲因該「法規命令」限制人民權利或課予人民義務，為符授權明確性原則，乃增訂該第3項之授權條文，則從此立法理由之說明，業已明確表示依據電信法第26條第3項第一類電信事業之資費管理等包括「調整係數」之訂定而公告者，應為法規命令。本件係由交通部訂定

第一類電信事業資費管理辦法，並於該資費管理辦法第5條明文規定關於「調整係數」由其所屬交通部電信總局訂定並定期公告之，本件所爭執之系爭公告即係依電信法第26條第3項之授權事項其中「調整係數」所訂定者，揆諸首揭規定及說明，其性質應為法規命令甚明。

(四)再者，被告係依電信法第26條、第一類電信事業資費管理辦法第5條規定及被告第341次委員會議決議，公告第一類電信事業資費管制採價格調整上限制之調整係數數值（即系爭公告），其公告事項二：「行動通信業務：(一)適用業務：行動電話業務及第三代行動通信業務。(二)適用對象：行動電話業務及第三代行動通信業務之經營者。(三)適用資費項目：1.國內簡訊服務、2.用戶撥打市內網路之通信費、3.用戶撥打其他經營者之行動電話系統、第三代行動通信網路、一九〇〇兆赫數位式低功率無線電話通信網路及無線寬頻接取網路之通信費。(四)調整係數（X值）：5%。(五)適用期間：自99年4月1日起至102年3月31日止。但行動語音接續費納入資費管制相關法規完成修正並發布施行時，適用資費項目及調整係數（X值），另行公告之。」、公告事項四：「公告事項一及公告事項二之資費項目，其各項資費方案之費率須等幅調降。適用對象應依本公告於99年3月12日前，提報資費調整方案到會。」依上開公告內容觀之，系爭公告所定之第一類電信事業調整係數X值及其適用期間，係依電信法第26條第3項規定之授權所為，且此係數之訂定將拘束所有經營各該業務之第一類電信事業，同時影響廣大而不特定之多數用戶應負擔之通信費率，適用系爭公告之對象為所有第一類電信事業，且嗣後凡經特許而經營之第一類電信事業均同受拘束，如

有退出市場不經營該業務者則將不在適用之列，其所規範者為多數不特定人民，應為法規命令，縱令行動電話業務為特許經營，亦不影響隨時均有特許進入或退出市場經營之第一類電信事業均受系爭公告之拘束，系爭公告仍係就多數不特定人民所為規範，同時影響廣大而不特定之多數用戶應負擔之通信費率，其內容為一般性的抽象規範，其內容之事實關係並非具體而明確，則其應屬法規命令，而非屬行政處分（最高行政法院98年度裁字第2368號裁定意旨參照）。

(五)另依第一類電信事業資費管理辦法第2條規定：「第一類電信事業各項業務資費之調整應受下列公式之限制：〔 $(P_t - P_{t-1}) \div P_{t-1}$ 〕 $\times 100\% \leq (\Delta \text{CPI} - X)$ 」及第6條規定：「第一類電信事業每一實施年度之各項業務資費依第2條所定公式調整時，應依下列之規定：一、 $(\Delta \text{CPI} - X)$ 值大於零時，於實施年度內第一類電信事業資費之調升百分比不得超過 $(\Delta \text{CPI} - X)$ 值。二、 $(\Delta \text{CPI} - X)$ 值小於零時，於實施年度之首日，第一類電信事業資費之調降百分比應至少為 $(\Delta \text{CPI} - X)$ 之絕對值；其資費費率於實施年度內，不得高於依 $(\Delta \text{CPI} - X)$ 調降百分比計算之資費費率。三、 $(\Delta \text{CPI} - X)$ 值等於零時，於實施年度內第一類電信事業之資費不得調升。」可知，調整係數數值僅為第一類電信事業資費調整限制公式之一部分，須與第一類電信事業資費管理辦法規定之資費調整限制公式及資費之審核管理、各項資費之首次訂定、價格調整上限制之適用對象、適用業務、資費項目等配合計算，尚無法獨立就公法上具體事件發生法律效果。且調整係數數值之訂定亦不足以使第一類電信事業業者業務資費數額特定，蓋因

第一電信事業業者就其業務資費訂定、調升與否、調升之業務類別及幅度，如合於電信法或公平交易法等相關法令規定者，均得自主為之，亦非因系爭公告即直接發生一定之法律效果。原告以系爭公告明定適用業務、適用對象、適用資費項目、調整係數及適用期間等具體事項，其相對人範圍為原告及其他可得確定之電信業者，且對原告之特定業務（包括固定通信及行動通信業務）經營直接發生資費管制、影響原告營業收入及財產權益等法律效果，符合行政處分或一般處分之要件云云，乃以其對法律上見解之歧異，為有利之主張，自非足取。

四、綜上所述，被告依據電信法第26條、第一類電信事業資費管理辦法第5條所為之系爭公告應屬法規命令之性質，而非行政處分。訴願決定以系爭公告非屬行政處分，不予受理，並無不合。原告對於非屬行政處分之系爭公告提起本件撤銷訴訟，揆諸首揭規定與說明，其起訴即屬欠缺訴訟要件，且無從補正，應予駁回。至於訴願決定是否合法，應否撤銷，乃訴有無理由之實體要件，基於先程序後實體之訴訟原則，本件起訴既為不合法，自無予再審究之必要，爰不予論究。又本件裁判基礎已臻明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資料，經本院斟酌後，核與裁判不生影響，故不逐一論述，均併此敘明。

五、依行政訴訟法第107條第1項第10款、第104條、民事訴訟法第95條、第78條，裁定如主文。

中 華 民 國 100 年 10 月 17 日

臺北高等行政法院第三庭

審判長法官 黃清光

法官 李維心

法官 程怡怡

上為正本係照原本作成。

如不服本裁定，應於送達後10日內向本院提出抗告狀（須按他造人數附繕本）。

中華民國 100 年 10 月 17 日

書記官 張正清



