

最高行政法院

裁定正本



最 高 行 政 法 院 裁 定

100年度裁字第958號

抗 告 人 遠傳電信股份有限公司

代 表 人

訴訟代理人

上列抗告人因與相對人國家通訊傳播委員會間電信法事件，對於中華民國99年12月29日臺北高等行政法院99年度訴字第2012號裁定，提起抗告，本院裁定如下：

主 文

抗告駁回

抗告訴訟費用由抗告人負擔。

理 由

- 一、按抗告法院認抗告為不合法或無理由者，應為駁回抗告之裁定。
- 二、相對人於民國98年12月8日辦理價格調整上限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價格調整上限制之調整係數數值，抗告人認系爭公告內容違法侵害其權利，提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

三、本件原裁定以：相對人於99年1月29日依上開規定所為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，為一般、抽象性規範，且具長效（反覆實施）特性，核屬法規命令，與行政機關單方就具體事實關係所為一次完成之決定或其他公權力措施，對外直接發生法律效果之行政處分有別。抗告人受系爭公告之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拘束，乃法規命令就其規範之多數不特定人民之一般事項抽象地對外發生法律效果之本質使然，與行政處分將規制公權力主體與人民間關係之抽象法規具體化，而對外直接發生之法律效果有間。又參照第一類電信事業資費管理辦法第2條、第3條規定，調整係數數值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直接發生法律效果。且調整係數數值之訂定亦不足使第一類電信事業業者業務資費數額特定，蓋因第一類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，尚非因系爭公告即直接發生一定之法律效果。抗告人主張系爭公告為行政處分，並不足採，訴願決定不予受理，並無不合，爰裁定駁回抗告人於原審之訴。

四、抗告意旨略謂：電信法第26條第3項之立法理由，係表明立法者授權相對人應針對資費管制事項「制定管理辦法」之意旨，此僅表示相對人依法負有形成有關資費管制之管理辦法之義務，並不得逕認相對人就有關資費管制領域所為之一切行政行為，均為法規命令。對系爭公告是否為一般處分或法

規命令之判定，仍應就該公告之性質與特徵，加以辨明。原裁定僅空泛指稱系爭公告性質屬法規命令，並未就行政處分及法規命令之要件特徵與系爭公告之性質與內容詳加檢視比對，顯有裁定不備理由之違法。系爭公告發布時，依法獲准特許經營行動電話業務及第三代行動通信業務之經營者，為抗告人等5家公司，故系爭公告對象係特定或可得特定。而系爭公告就適用之對象、業務範圍、調整係數等，均已具體明確規範，故系爭公告對抗告人權利直接發生影響等語，求為廢棄原裁定。

五、本院查：

- (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，或提起訴願逾3個月不為決定，或延長訴願決定期間逾2個月不為決定者，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。而所謂一般處分，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)復按「(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。又第一類電信事業資費管理辦法第5條規定職權原屬交通部電信總局，自相對人95年2月22日成立之日起，主管機關變更為相對人。

(三)查電信法第26條於91年7月10日修正為現行條文時，其立法理由以：「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」，因該「法規命令」限制人民權利或課人民義務，為符授權明確性原則乃增訂該第3項之授權條文，則自該立法理由觀之，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，本件所爭執之公告即係電信法第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，其應為法規命令。

- (四)再者，相對人於99年1月29日以通傳企字第09940003500號公告（即系爭公告）係依電信法第26條第3項、第一類電信事業資費管理辦法第5條規定及相對人99年1月29日第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，公告事項為：「……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、1900兆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。……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規定於99年3月12日前，提報資費調整方案到會。……」從上開公告內容觀之，系爭公告所定之各項第一類電信事業調整係數X值及其適用年限，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，應屬法規命令，而非屬行政處分。又相對人為通訊傳播主管機關依上開資費辦法之規定，就「調整係數」以公告方式為之，乃基於第一類電信事業適用價格調整上限制之調整係數，須賴主管機關審視電信市場發展狀況及用戶使用通信服務普及程度等因素，隨時檢討並修正之，故系爭公告具有法規命令之反覆適用特性，應非屬行政處分。

- (五)又參照第一類電信事業資費管理辦法第2條、第3條規定，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直接發生法律效果。且調整係數數值之訂定亦不足使第一類電信事業業者業務資費數額特定，蓋因第一類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，尚非因系爭公告即直接發生一定之法律效果。抗告意旨以系爭公告為可得確定相對人之範圍，且可直接發生法律效果，應屬行政處分云云，要非可採。

- (六)本件原裁定以抗告人對於非屬行政處分之系爭公告提起撤銷

訴訟，其起訴即欠缺訴訟要件，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，並無違誤。抗告意旨無非以其對法律上見解之歧異，指摘原裁定為違法或不當，其抗告難認有理由，應予駁回。

六、據上論結，本件抗告為無理由。依行政訴訟法第104條、民事訴訟法第95條、第78條，裁定如主文。

中 華 民 國 100 年 4 月 21 日

最高行政法院第三庭

審判長法官 黃 璽 君

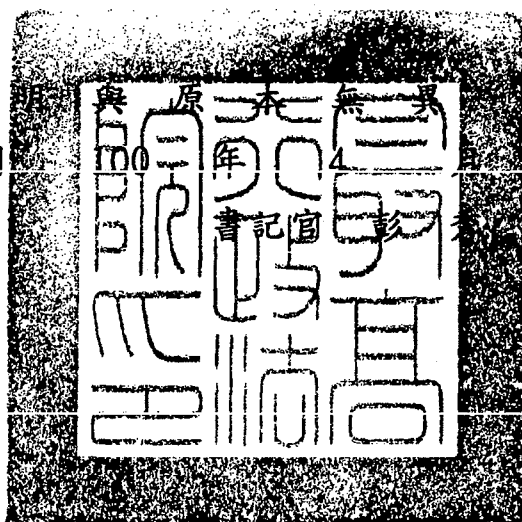
法官 楊 惠 欽

法官 吳 東 都

法官 陳 金 園

法官 蕭 惠 芳

以 上 正 本 證
中 華 民 國



22
書記官
彭秀玲

日