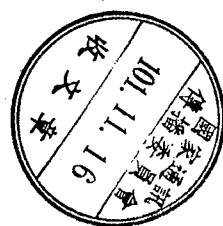


最高行政法院



裁定正本

立卷	陳情	解願	限期公文
申請	專電	監察	關係
單位	3/3	大號 6503	敘文 2

請影印一份送法律事務處簽收

101.11.16

最 高 行 政 法 院 裁 定

101年度裁字第2292號

抗 告 人 台灣大哥大股份有限公司

設臺北市大安區基隆路2段

代 表 人 蔡

住同上

訴訟代理人 蕭

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101年6月28日臺北高等行政法院99年度訴字第1717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、按抗告為無理由者，應予駁回，行政訴訟法第272條準用民事訴訟法第495條之1第1項、第449條第1項定有明文。
- 二、相對人於民國99年1月29日以通傳企字第09940003500號公告（下稱系爭公告），公告第一類電信事業資費管制採價格上限制之調整係數數值，其公告事項二及公告事項四之內容為「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」等語。抗告人為第一類電信事業之行動通信業者及第三代行動通信業者，以系爭公告上開訂定X值之效果，將使抗告人經營之該指定業務之電信資費，於系爭公告適用期間（3年）內之每一年度「各項資費方案之費率須等幅調降」，影響抗告人之營收權益，抗告人不服，循序提起訴願及行政訴訟均遭駁回，遂提起本件抗告。

三、原裁定係以：（一）先位聲明部分：電信法第26條於91年7月10日修正為現行條文時，立法理由為「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。而因相對人之設立，96年7月5日修正第一類電信事業資費管理辦法（下稱資費管理辦法）第5條規定，調整係數係由相對人訂定並定期公告。又系爭公告所定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項規定授權所為，且此係數之訂定除拘束所有經營各該業務之第一類電信事業，對嗣後於適用年限內，凡經特許而經營之第一類電信事業亦同受拘束，況系爭公告同時影響廣大而不特定多數用戶應負擔之通信費率，故其規範對象，並非具有一般性特徵而可

得確定其範圍，系爭公告應為法規命令，而非抗告人主張之一般處分。另，該調整係數將因相對人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，隨時檢討修正，系爭公告具有法規命令之反覆適用特性。再，抗告人雖主張系爭公告實質已影響抗告人營收權益，而發生侵害抗告人財產權之法律效果，惟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，仍有自主決定空間，在抗告人向相對人提出資費調整方案前，相對人無從審查或決定，故系爭公告非如其他行政處分或一般處分，可直接發生特定法律效果，是抗告人主張尚非可採。(二)備位聲明部分：相對人不同意追加，且抗告人先位聲明係主張系爭公告為違法行政處分，應予撤銷；而備位聲明係主張系爭公告為法規命令，而請求確認該法規命令所形成之法律關係不成立，此二項聲明就系爭公告之主張顯然不同，訴訟種類及請求基礎亦有別，相對人主張抗告人追加之訴與行政訴訟法第111條第3項第2款事由不符，兩訴訴訟資料未能共通援用，尚非無據，揆諸前開規定，抗告人追加備位聲明尚非合法，併以裁定駁回等語，為其論據。

- 四、抗告意旨略謂：(一)先位聲明部分：1.系爭公告非屬法規命令：依司法院釋字第423號解釋，判斷標準不能拘泥於其用語或所援引之法律依據等形式要件，而原裁定僅從形式上為法概念之論斷，未從實質上探究系爭公告已相當於行政處分，非無違誤。又原裁定針對抗告人爭執系爭公告內容四，限制各項資費方案須等幅調降，已逾越原裁定所謂「調整係數之訂定」，則原裁定未論及駁回之理由，顯為理由不備。另，系爭公告事項四要求等幅調降，顯與資費管理辦法第14條及

其附件規定之拉式法則相違背，原裁定率爾概括認定系爭公告事項四部分屬調整係數之訂定範圍，從程序上駁回抗告人於原審之訴，實有不依證據認定事實及不依事實適用法律之違法。2.系爭公告所規範之對象具有一般性特徵而可得確定其範圍：原裁定稱「……系爭公告……此係數之訂定除拘束所有經營各該業務之第一類電信事業，對嗣後於適用年限內，凡經特許而經營之第一類電信事業亦同受拘束，況系爭公告同時影響廣大而不特定多數用戶應負擔之通信費率，故其所規範者之對象，並非具有一般性特徵而可得確定其範圍，系爭公告應為法規命令，而非原告主張之一般處分…」，然用戶非直接適用系爭公告，僅享有間接反射利益，原裁定認用戶屬系爭公告規範對象，應有違誤。又2G業務因受限頻譜物理條件，不可能再開放；3G業務於91年拍賣競標予5家業者，至特許執照有效期間107年12月31日前，均不會有其他業者參與進入此類業務，可知系爭公告規範對象確屬特定，原裁定認其非屬特定或依一般性特徵可得確定等語，實有誤解。另，司法院釋字第156號解釋、最高行政法院94年度裁字第244號裁定及原審94年度訴字第2462號判決意旨，皆認特定規制措施在相對人仍可由空間或時間上為具體事件，而得以界定範圍，即構成一般處分。3.一般處分本身即是具有反覆實施作用的行政處分：吳庚前大法官認規範效力繼續性標準，是區分法規命令與行政處分之原型，然尚有許多變體；學者陳敏則認行政行為規制效力雖有持續性，然若是對特定或可得特定之個人或多數人為之，則屬「有持續效力之行政處分」，司法院釋字第156號解釋、最高行政法院94年度裁字第244號、98年度裁字第1159號裁定、原審96年度訴字第3189號及99年度訴字第219號判決意旨亦採此見解。4.調

整係數X值之訂定已使第一類電信事業業者業務資費數額特定：依資費管理辦法第2條公式： $[(P_t - P_{t-1}) \div P_{t-1}] \times 100\% \leq (\Delta CPI - X)$ ，其中 P_{t-1} （去年度費率）、 ΔCPI （消費者物價指數年增率）、 X （系爭公告之X值）皆已特定，則 P_t 當屬可得特定，原裁定認第一類電信業者業務資費數額尚未特定，實係未剖析資費管理辦法第2、3條之規定。又系爭公告已限制業者公告資費方案之空間，產生具體之規制，為行政處分。5.縱假設原裁定認定系爭公告為法規命令為有理由，亦應准許抗告人於原審所追加之備位訴訟：抗告人於原審先位訴訟能否勝訴關鍵在於系爭公告是否違法，備位請求預慮系爭公告被定位為法規命令，請求確認因系爭公告為法規命令而產生之法律關係不成立，抗告人於原審備位訴訟能否勝訴關鍵亦係系爭公告是否違法。縱認系爭公告為法規命令而不得提起先位之訴，原審亦不得以程序事項駁回抗告人備位聲明。又基於憲法訴訟權保障，抗告人原審先備位聲明至少其一為有理由。另，電信法第26條規定，係採用誘因管制精神來訂定調整係數X值，即要求受管制之電信業者於保留利潤時，必須達到設定調整係數X值水準，誘使電信事業降低成本或技術革新以提升效率，然系爭公告將大部分業者仍處虧損之3G業務X值訂定與獲利之2G相同，違反電信法第26條授權目的與精神，亦違反行政程序法第10條規定，且相對人公布並資以計算公式之「成長會計法及殘差值法」，應考量各電信事業之相關資訊及數據，相對人以「市場中最大電信事業」之數據計算，背離該公式而屬違法不當。(二) 備位聲明部分：1.原裁定並非行政訴訟法第111條第5項不得聲明不服之列。2.縱相對人對於訴之變更追加表示不同意，法院仍須進一步探求是否符合行政訴訟法第111條第3項法定

應予准許之規定，若認有不明時，並應行使闡明權。3.本件先備位之訴主要爭點有其共同性，且就先位請求之訴訟及證據資料，於審理繼續進行在相當程度範圍內具有同一性或一體性，得期待於備位請求之審理予以利用，俾先備位兩請求在同一程序得加以解決，避免重複審理，進而為統一解決紛爭者，應屬「請求之基礎事實同一」，且為最高法院95年度台上字第1573號、96年度台上字第471號判決、最高行政法院98年度裁字第1839號裁定意旨所肯認。又由最高行政法院100年度判字第1194號判決意旨可知，就將來可獨立提起之確認訴訟，更應允許於本件撤銷訴訟中追加提起備位之確認訴訟，原裁定空泛以「……主張顯然不同，……兩訴訴訟資料未能共通援用……」等語而駁回抗告人原審追加備位訴訟，有違行政訴訟法第111條第3項第2款之規定云云。

五、本院查：

(一)抗告人先位聲明部分：

- 1.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，依同條第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，其起訴即欠缺訴訟要件，行政法院應依行政訴訟法第107條第1項第

10款起訴不備其他要件而不能補正之規定，以裁定駁回其訴。又依行政程序法第150條第1項規定，所稱法規命令，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，然依一般性特徵可得確定其範圍，且其內容係就具體事件所為之決定或措施，即其事實關係須為具體而明確。

2.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。」，電信法第26條定有明文。又「調整係數由電信總局訂定並定期公告之。」，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條設有規定。是第一類電信事業資費管理辦法第5條規定之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，主管機關則變更為相對人。

3.經查，電信法第26條於91年7月10日修正為現行條文時，其立法理由謂：「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包括調整係數等之訂定，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包括調整係數等之訂定而公告者為「法規命令」。又本件係依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，故本件之公告係依電信法第26條第3項授權事項中有關「調整係數」所訂定者，其規定若係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者，依據前揭規定及說明，其性質應屬法規命令。

4. 又查，相對人99年1月29日通傳企字第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，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，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，應係經法律授權而訂定之法規命令。且行動電話業務縱為特許經營，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，而有應當或不再受到系爭公告拘束之各種情形。故系爭公告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。再者，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，故系爭公告亦具有法規命令反覆適用之特性，應非屬行政處分。

5.此外，依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。又調整係數數值之訂定並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。其與一般處分之情形，亦有差別。

6. 綜上可知，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，並非可採。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，於法並無違誤。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。又抗告人先位聲明所提撤銷訴訟既非合法，其主張之實體事項，即毋庸再予審酌，附此敘明。

(二) 抗告人備位聲明部分：

按「訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。」，「有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。……」，行政訴訟法第111條第1項、第3項第2款定有明文。準此，當事人提起之行政訴訟類型不同，訴訟標的與請求基礎亦有

不同者，則不符合上開應准許訴之變更追加之規定。經查，本件抗告人於原審之先位聲明為「訴願決定及原處分（99年1月29日通傳企字第09940003500號公告）關於公告事項二、四部分均撤銷。」，備位聲明為「請求確認系爭公告事項二及公告事項四而產生之法律關係不成立。」（原審卷2第194頁），分別屬於行政訴訟法第4條第1項之撤銷訴訟及第6條第1項之確認法律關係成立不成立之訴，即抗告人所提起者，係不同之行政訴訟類型，且其訴訟標的一者主張為行政處分一者主張為法律關係，兩者固有不同，又因主張為行政處分或法律關係之差異，其請求基礎亦有不同。是其情形，揆諸前揭規定及說明，與應准許訴之變更追加之法定要件，尚有未合。且抗告人所稱，縱認定系爭公告為法規命令，亦應准許其於原審所追加之備位訴訟云云，核非有據。是以原裁定認抗告人於原審先備位聲明，就系爭公告之主張顯然不同，其訴訟種類及請求基礎亦屬有別，與行政訴訟法第111條第3項第2款事由不符，而以抗告人追加備位聲明為不合法，併予駁回，於法應無違誤。抗告人此部分之抗告，亦難認為有理由，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 101 年 11 月 8 日

最高行政法院第二庭

審判長法官 劉 鑫 楨

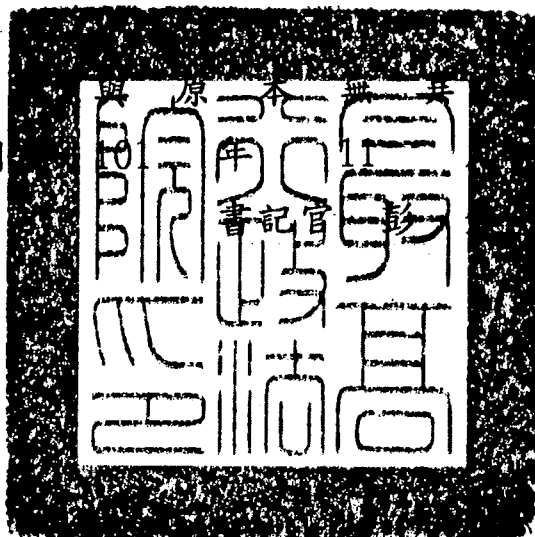
法官 吳 慧 娟

法官 沈 應 南

法官 許 瑞 助

法官 蕭 忠 仁

證 本 正 上 以
國 民 華 中



8
書記官
彭秀玲

日

