

最 高 行 政 法 院 判 決

114年度上字第30號

上 訴 人 國家通訊傳播委員會

代 表 人 陳崇樹

訴訟代理人 曾建豪

羅旭升

被 上 訴 人 郭冠廷

上列當事人間電信管理法事件，上訴人對於中華民國113年10月3日臺北高等行政法院112年度訴字第1298號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、事實概要：被上訴人於民國111年11月18日14時許，在○○市○○區○○○路00號臺北捷運中山站前，遭內政部警政署刑事警察局（下稱刑事局）電信偵查大隊查獲其架設非法基地臺偽冒台灣大哥大股份有限公司（下稱台哥大公司）之行動網路識別碼，並操作發送釣魚簡訊之情，而經刑事局於112年4月21日函請上訴人處理。嗣上訴人向刑事局、數位發展部查證後，確認被上訴人架設假基地臺發射942MHz無線電頻率，而940MHz至950MHz之無線電頻率係核配予中華電信股份有限公司使用，使用期限至119年12月31日止，且該頻段未再核配予他人使用；而台哥大公司亦於112年8月2日函復上訴人略以：被上訴人於公共場所發射電波期間誘導該公司用戶，手機有機會觸發新舊基地臺交握失敗（Handover fail）行為，該公共場所地區之基地臺呈現大量異常交握失敗之信令數值等語。上訴人112年8月9日第1078次委員會爰審認被上訴人於前揭時地架設非法基地臺未經核配擅自使用無線電頻率，致干擾合法無線電頻率使用，而依電信管理法第

01 52條第2項、第74條第4項前段、國家通訊傳播委員會裁處違
02 反電信管理法案件裁量基準第2點等規定，並參據國家通訊
03 傳播委員會裁處違反電信管理法案件違法行為評量表以及國
04 家通訊傳播委員會裁處違反電信管理法案件違法等級及適用
05 裁處參考表，裁處罰鍰新臺幣（下同）300萬元，另審酌被
06 上訴人於事後未配合說明該電信管制射頻器材之來源，對於
07 違法事實避重就輕，企圖規避裁罰，酌加罰鍰100萬元，上
08 訴人乃以112年9月15日通傳北字第11250032380號裁處書
09 （下稱原處分）裁處被上訴人罰鍰400萬元。被上訴人不
10 服，向臺北高等行政法院（下稱原審）提起行政訴訟，並聲
11 明請求撤銷原處分，經原審以112年度訴字第1298號判決
12 （下稱原判決）撤銷原處分。上訴人不服原判決，遂提起本
13 件上訴。

14 二、被上訴人起訴主張、上訴人在原審之答辯及原判決理由，均
15 引用原判決之記載。

16 三、經核原判決撤銷原處分，結論尚無違誤，茲就上訴意旨補充
17 論述如下：

18 (一)電信管理法第52條第1項、第2項規定：「（第1項）無線電
19 頻率為全體國民共享之資源，行政院指定機關對於無線電頻
20 率之規劃與管理，應確保無線電頻率之和諧有效使用，符合
21 公眾便利性、公共利益及必要性。（第2項）除本法另有規
22 定外，無線電頻率應經主管機關核配，並發給無線電頻率使
23 用證明後，始得使用。」第74條第3項、第4項規定：「（第
24 3項）違反第五十二條第二項規定，未經主管機關核配擅自
25 使用無線電頻率者，處新臺幣五十萬元以上五百萬元以下罰
26 鍰，並通知停止使用。（第4項）有前項情形，致干擾合法
27 無線電頻率使用者，處新臺幣一百萬元以上一千萬元以下罰
28 鍰，並通知停止使用；經通知停止使用仍繼續使用者，處二
29 年以下有期徒刑，得併科新臺幣五百萬元以下罰金。」又依
30 電信管理法第52條第8項等規定授權訂定之無線電頻率使用
31 管理辦法第39條第2款規定：「有下列情形之一者，為非法

01 使用無線電頻率干擾合法無線電通信：…。二、於合法無線
02 電通信系統內，以量測設備測得影響該系統正常使用之可辨
03 識非法使用無線電波訊息。」綜上規定可知，無線電頻率為
04 全體國民共享資源，而因可使用之無線電頻率範圍有限，且
05 具有排他性，無線電頻率之使用必須妥為規畫與管理，始得
06 發揮其最大之公共效益。故未經主管機關核配，不得擅自使
07 用無線電頻率，以確保其使用效率及維護系統穩定。又考量
08 刑法謙抑性原則，對於未經主管機關核配擅自使用無線電頻
09 率，致干擾合法無線電頻率使用者，電信管理法第74條第4
10 項採「先行政後司法」之處理方式，明定先處行政罰鍰，並
11 通知停止使用，俾維護無線電頻率之使用秩序，保障合法使
12 用者之使用權益。

13 (二)行政罰法第26條第1項規定：「一行為同時觸犯刑事法律及
14 違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。但其行為應
15 處以其他種類行政罰或得沒入之物而未經法院宣告沒收者，
16 亦得裁處之。」揭示於涉及刑事罰與行政罰競合時「一行為
17 不二罰原則」之處理規定。考其立法目的係因一行為同時觸
18 犯刑事法律及違反行政法上義務規定時，由於刑罰與行政罰
19 同屬對不法行為之制裁，而刑罰之懲罰作用較強，故依刑事
20 法律處罰，即足資警惕時，實無再處行政罰之必要；且刑事
21 法律處罰由法院依法定程序為之，較符合正當法律程序，應
22 予優先適用。又該規定係以「一行為同時觸犯刑事法律及違
23 反行政法上義務規定」為要件，其重點在於「一行為」符合
24 犯罪構成要件與行政罰構成要件時，使行政罰成為刑罰之補
25 充，只要該行為之全部或一部構成犯罪行為之全部或一部，
26 即有刑罰優先原則之適用，規範目的是否相同，在所不問。
27 再依同法第32條第1項、第2項規定：「（第1項）一行為同
28 時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，應將涉及刑事
29 部分移送該管司法機關。（第2項）前項移送案件，司法機
30 關就刑事案件為不起訴處分、緩起訴處分確定或為無罪、免
31 訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑、撤銷

01 緩刑之裁判確定，或撤銷緩起訴處分後經判決有罪確定者，
02 應通知原移送之行政機關。」準此，一行為同時觸犯刑事法
03 律及違反行政法上義務規定，行政機關得否科以與刑罰相類
04 之行政處罰，端視該行為之刑事訴追或審判程序終局結果而
05 定，在刑事審判程序尚未終局確定前，行政機關自不得逕予
06 裁罰。

07 (三)經查，如事實概要欄所載之事實以及被上訴人因與訴外人陳
08 威廷及真實姓名年籍不詳之數人，於111年10月間前之不詳
09 時間，加入以實施詐術為手段具有持續性、牟利性之犯罪組
10 織，與大陸地區之不詳詐騙集團成員間，共同意圖為自己不
11 法之所有，基於詐欺、行使偽造信用卡及洗錢等犯意聯絡，
12 由被上訴人於111年8月26日從大陸地區入境臺灣，先前往臺
13 中地區領取偽冒基地臺之機器（下稱偽基站），並在臺租賃
14 出租車，前往桃園地區改裝車輛供應220V電力，以利偽基站
15 播送釣魚簡訊，經測試完畢後，自111年9月24日起至同年11
16 月18日間，開車前往臺北捷運站等人潮眾多地區，傳送「玉
17 山銀行繳費簡訊」、「etag帳單自動扣款失敗」等手機簡訊
18 至多位被害人之手機內，致多位被害人陷於錯誤，進而點選
19 簡訊內所含網頁連結，並登入偽冒之「遠通電收」網路頁面
20 後，依網頁指示輸入其信用卡卡號、有效月年、背面末3碼
21 等個人信用卡資料後，信用卡資訊即遭詐欺集團竊取，並由
22 同詐欺集團成員在群組中提供前開信用卡資訊及驗證碼後，
23 由詐欺集團成員將被害人之信用卡資訊綁定於手機內Apple
24 Pay軟體後，佯稱係上述信用卡合法持卡人本人綁定之手
25 機，致各刷卡地點之店員與發卡銀行均陷於錯誤，誤認係由
26 信用卡真正持卡人消費，而允予簽帳消費。案經警方報由臺
27 灣雲林地方檢察署偵查後，以112年3月24日111年度偵字第9
28 989號等起訴書、112年7月10日112年度偵字第800號、第106
29 8號追加起訴書，提起公訴及追加起訴，於原審言詞辯論終
30 結時尚在臺灣雲林地方法院112年度訴字第190號等刑事案件
31 （下稱系爭刑事案件）審理中等情，為原審依法確定之事

01 實，核與卷內證據資料相符。原審因而論明：原處分之違章
02 事實為被上訴人於111年11月18日14時許，在臺北捷運中山
03 站前，架設非法基地臺偽冒台哥大公司之行動網路識別碼，
04 並操作發送釣魚簡訊等節，經與系爭刑事案件之起訴書及追
05 加起訴書相比對，可知兩者應可認屬法律上之一行為，原處
06 分所載被上訴人之違章行為及查獲之經過業已為追加起訴書
07 之犯罪事實所論及，兩者均係針對被上訴人架設偽基站發送
08 釣魚簡訊之行為，差異之處僅在於起訴書及追加起訴書所載
09 之行為期間為自111年9月24日起至同年11月18日間，較原處
10 分認定之違章行為時間（111年11月18日）為長，且尚及於
11 騙取被害人信用卡資訊後不法之多次盜刷簽帳消費行為，堪
12 認原處分之違章行為屬系爭刑事案件起訴及追加起訴範圍之
13 一部分。是被上訴人就其於前揭時、地，架設非法基地臺偽
14 冒台哥大公司之行動網路識別碼，並操作發送釣魚簡訊之行
15 為，既業經檢察官提起公訴及追加起訴，屬犯罪構成要件之
16 一部，即應適用刑事優先原則，至於規範目的是否相同，則
17 在所不問，端視該行為之刑事訴追及審判程序終局結果而決
18 定是否發動行政罰，在刑事審判程序尚未終局確定前，上訴
19 人自不得逕予裁罰。然上訴人卻於系爭刑事案件尚未確定
20 前，即逕以原處分就被上訴人之本件違章行為予以裁罰，容
21 有違反行政罰法第26條、第32條第1項及第2項規定之違誤等
22 語，業已敘明其得心證之理由及法律上之依據，並就上訴人
23 主張電信管理法第52條與刑法所涉詐欺罪等兩者立法目的、
24 保護法益及構成要件明顯不同，依本院107年度判字第388號
25 判決意旨，本件不生一行為二罰之問題，亦無行政罰法第26
26 條第1項適用餘地等節，何以不足採取，予以指駁明確，核
27 無違反論理法則、經驗法則或理由不備、理由矛盾之情事，
28 原判決據以撤銷原處分，即無不合。

29 (四)上訴意旨主張詐騙集團成員將被害人之信用卡資訊綁定於手
30 機Apple Pay軟體內，佯為信用卡持卡人本人刷卡消費，致
31 商店店員及發卡銀行陷於錯誤，而允予簽帳消費之行為，始

01 可認詐欺取財罪之著手起算時點，未包含詐騙集團成員非法
02 蒐集信用卡資料前，被上訴人架設非法基地臺，未經核配擅
03 自使用無線電頻率偽冒台哥大公司之行動網路識別碼，致干
04 擾合法無線電頻率使用等違反行政法上義務行為，此顯屬二
05 行為，自無行政罰法第26條第1項所定刑罰優先原則之適
06 用，原判決就此有不當適用上開規定之違法，其未說明認屬
07 法律上一行為之理由，亦有判決不備理由之違法等語。然
08 而：

09 1.按刑法上所謂共同正犯，乃共同正犯間，在合同意思範圍
10 內，各自分擔犯罪行為之一部，相互利用他人之行為，以
11 達其犯罪之目的者，原不必每一階段均參與，只須分擔犯
12 罪行為之一部，即應對於全部所發生之結果共同負責。由
13 前述檢察官起訴、追加起訴之事實可知，被上訴人係基於
14 組織犯罪、詐欺、行使偽造信用卡及洗錢等犯意，而與他
15 人共組詐騙集團，自111年9月24日起至同年11月18日期
16 間，透過由被上訴人架設假基地臺發送釣魚簡訊之手法，
17 誘使被害人點閱簡訊並輸入信用卡卡號等資料而為其他詐
18 騙集團成員取得並綁定於行動支付軟體後持卡消費，以詐
19 取財產上不法之利益；亦即，該詐騙集團係以組織犯罪、
20 偽造文書等手法，實現其詐財之目的。被上訴人為警於11
21 1年11月18日14時許，在臺北捷運中山站前，查獲其架設
22 非法基地臺發送釣魚簡訊之行為，既同屬該詐騙集團為達
23 詐騙目的而以前述分工模式推由犯罪組織成員之被上訴人
24 執行，則無論被上訴人遭查獲當日發送釣魚簡訊之行為可
25 否認為已著手於詐欺犯罪或是否已有被害人因該簡訊而受
26 騙，被上訴人於查獲當日之繼續參與該犯罪組織（屬於繼
27 續犯之法律上一行為）之犯行，仍係在檢察官（追加）起
28 訴範圍內。故原判決認定被上訴人於111年11月18日14時
29 許，在臺北捷運中山站前，架設非法基地臺發送釣魚簡
30 訊，而有未經核配擅自使用無線電頻率，致干擾合法無線
31 電頻率使用之違章行為，是在系爭刑事案件之起訴及追加

01 起訴犯罪事實內，而有行政罰法第26條第1項規定之適
02 用，自無違誤。至原判決雖未說明關於法律上一行為之認
03 定理由，然此部分疏漏尚不影響本件判決結果，而仍應予
04 以維持。

05 2. 上訴人所引訴外人林家弘（與被上訴人有共犯關係）經論
06 罪科刑之刑事判決（臺灣嘉義地方法院112年度訴字第38
07 5、411號、臺灣高等法院臺南分院113年度上訴字第290、
08 291號刑事判決），僅係就林家弘所涉犯罪事實之範圍而
09 為認定，縱如上訴人所主張林家弘所涉犯罪事實不包括被
10 上訴人未經核配擅自使用無線電頻率，致干擾合法無線電
11 頻率使用之行為等情，亦無從逕認本件被上訴人之違章行
12 為無行政罰法第26條第1項規定之適用。又上訴人所援引
13 之最高法院109年度台上字第3945號刑事判決，主要係在
14 說明如何認定得與參與組織犯罪論以想像競合犯之「首
15 次」加重詐欺犯行，該判決縱亦敘及詐欺取財罪之著手起
16 算點，然揆諸前開說明，因被上訴人尚涉犯參與犯罪組織
17 之罪名，自無礙於原處分所載違章事實仍屬系爭刑事案件
18 起訴及追加起訴犯罪事實之一部分之認定。另上訴人所指
19 臺灣臺東地方法院113年度訴字第67號、臺灣臺中地方法
20 院113年度原金訴字第16號等刑事判決關於詐得被害人信
21 用卡資料之階段尚未詐取財物或財產上利益，僅係蒐集資
22 料之論斷，乃係就各該案之犯罪嫌疑事實是否合致刑法第
23 339條之4第1項第3款所定「以廣播電視、電子通訊、網際
24 網路或其他媒體等傳播工具，對公眾散布而犯之（按：指
25 刑法第339條詐欺罪）」之要件而發，與本件事實情節不
26 同，自無從據此為有利於上訴人之認定。

27 (五) 原處分既違反刑事優先之一行為不二罰原則而應予撤銷，則
28 其實體上是否適法、有無裁量瑕疵（不當聯結）等爭議，即
29 無庸再予審究。是原判決就此部分之論述，容屬贅論，上訴
30 人就原判決此部分之判決理由指摘有判決適用法規不當之違
31 法，無論是否可採，亦與本件判決結果無涉。

01 (六)綜上所述，上訴人之主張均無可採。原判決撤銷原處分，核
02 無違誤。上訴意旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理
03 由，應予駁回。

04 四、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
05 項、第98條第1項前段，判決如主文。

06 中 華 民 國 115 年 2 月 5 日

07 最高行政法院第二庭

08 審判長法官 陳 國 成

09 法官 高 愈 杰

10 法官 林 秀 圓

11 法官 楊 坤 樵

12 法官 李 明 益

13 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

14 中 華 民 國 115 年 2 月 5 日

15 書記官 林 郁 芳