

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭

112年度訴字第1436號

114年4月17日辯論終結

原告 海峽電信股份有限公司

代表人 許文娟

訴訟代理人 張凱婷 律師

被告 國家通訊傳播委員會

代表人 陳崇樹

訴訟代理人 王政達

曾建豪

魏啓翔 律師

上列當事人間電信法事件，原告不服附表甲所示被告裁處書，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

被告代表人原為陳耀祥，訴訟進行中依序變更為翁柏宗、陳崇樹，茲據其聲明承受訴訟（本院卷一第185至187、551至553頁），核無不合，應予准許。

二、本件經過：

原告經營第二類電信事業之虛擬行動網路服務（下稱系爭服務）（原告第二類電信事業許可執照有效期限自民國109年5月28日起至112年5月27日止），經被告調查事證及原告意見陳述，嗣經被告112年9月6日第1082次委員會議（下稱被告112年9月6日會議）決議，審認原告於瑞峰數位行銷企業社、

01 異常科技企業社、強茂顧問有限公司、群樺商行、林雕資訊  
02 企業社、鈺銘數位行銷商行、雷霆企業社等用戶（下合稱本  
03 案企業用戶）申辦系爭服務時，除首次申辦，曾核對及登錄  
04 用戶資料外，本案企業用戶其後分別合計向原告申請開通4,  
05 315、650、2,250、25、200、400、510筆門號之系爭服務，  
06 原告於開通服務前，均未查核用戶資料，違反第二類電信事  
07 業管理規則（下稱管理規則）第27條第4項規定，乃依電信  
08 法第64條第2項規定，以如附表甲所示裁處書處原告罰鍰  
09 （如附表甲編號1至7所示裁處書，下分別稱原處分1至7，合  
10 稱原處分）。原告不服，遂提起本件行政訴訟。

11 三、原告主張略以：

12 (一)、被告認原告違反管理規則第27條第4項、電信法第17條第2項  
13 規定，認事用法，顯有錯誤：

14 1.原告為落實核對用戶資料、完善用戶管理及配合主管機關進  
15 行監理等，依管理規則第15條規定訂定MVNO虛擬行動電話業  
16 務營業規章（下稱系爭營業規章）第11條明定，用戶辦理申  
17 請手續時不得以二個以上用戶名稱登記，應由申請人將用戶  
18 名稱及其代表人之姓名據實填寫全名於原告服務申請書並檢  
19 附身分證及第二證明文件以供核對。原告據此定有新門號申  
20 請書開通啟用流程及作業流程（下稱系爭作業流程）以查核  
21 用戶資料。

22 2.企業用戶向原告申辦系爭服務，且其有多門號使用需求，除  
23 申請書外，應提出Soft SIM使用切結書（下稱使用切結  
24 書），作為申辦複數門號行動虛擬網路服務之擔保，經原告  
25 核對及登錄用戶之資料後，即將企業用戶資料在系統建檔，  
26 曾提出前開文件之企業用戶有增加使用系爭服務之需求時，  
27 無須再次提出申請書。

28 3.本案企業用戶於首次向原告申辦系爭服務時，原告均已依系  
29 爭作業流程請其等提出申請書及使用切結書，以供原告查核  
30 資料。經原告核對及登錄其等用戶資料無誤後，原告方陸續  
31 批次提供本案企業用戶數筆之系爭服務門號。原處分無視企

01 業用戶與個人用戶性質上之差異，指原告除首次受理申辦之  
02 外，均未依規定查核本案企業用戶之資料，與事實不符，認  
03 事用法錯誤。

04 (二)、原告申請從事第二類電信業務時，被告對於用戶身分核對程  
05 序並無指導準則或作業辦法等可供依循，原告以系爭作業流  
06 程及相關存檔資料盡查核用戶身分之義務，卻仍發生詐騙集  
07 團成員疑似使用原告發給之門號之事件，不代表可倒果為  
08 因、稱係因原告未盡管理規則第27條第4至6項規定所致。

09 (三)、本案企業用戶並無被告所指依原告系爭作業流程下有電信門  
10 號之新申租、號碼移出攜入、一退一出、換租、換補卡、退  
11 租之情事，被告於審核發照時，對於原告所陳系爭作業流程  
12 未為任何行政指導，卻於本案擅將系爭作業流程中所指「電  
13 信門號之新申租、號碼移出攜入、一退一出、換租、換補  
14 卡、退租」程序，擴張解釋為「電信號碼得喪變更異動」，  
15 逾越文義解釋，且有裁量濫權之違誤。

16 (四)、縱使原告僅於本案企業用戶首次申辦系爭服務時核對及登錄  
17 其等用戶資料，違反電信法第17條第2項、管理規則第27條  
18 第4項規定，而應依電信法第64條第2項規定處以罰鍰，惟後  
19 續本案企業用戶陸續申辦系爭服務時，原告未核對及登錄用  
20 戶資料之行為，應僅具違反電信法第17條第2項、管理規則  
21 第27條第4項規定之單一意思，而屬違反同一行政法上義務  
22 之集合、接續犯，應評價為法律上一行為，故被告作成7裁  
23 罰處分，顯違反一事不二罰原則：

- 24 1.原告自110年11月29日起至112年5月26日止，於本案企業用  
25 戶再次申辦系爭服務時未核對及登錄用戶資料之行為，雖各  
26 有不同，然申辦流程、方法、原告進行之業務程序，均無迥  
27 異，且於上開期間內密集、接續發生，係基於該一體性規定  
28 之單一意思，於一段接續期間內違反同一法規，屬相同舉動  
29 具有反覆實施性質之營業行為，於法律上應評價為一行為。
- 30 2.被告101年6月26日修正公布之被告裁處違反電信法罰鍰案件  
31 處理要點（下稱罰鍰處理要點）違法行為評量表（下稱違法

01 行為評量表)，關於違反管理規則第27條第4項規定者，係  
02 以用戶資料筆數作為罰鍰裁量基準，亦徵係對第二類電信事  
03 業經營者之營業行為或反覆多數行為之統合評價。

04 3.原告受理本案企業用戶再次申辦系爭服務門號時，未核對及  
05 登錄用戶資料行為，依原告主觀犯意、構成要件實現及受侵  
06 害法益，違規行為發生時空之可分性與獨立性、管理規則第  
07 27條第4項規定所欲達成之規範目的等因素，依社會通念而  
08 言應無依企業用戶之不同而分別評價之必要。被告切斷原告  
09 行為單一性，處以如附表甲所示原處分，違反一行為不二罰  
10 原則。

11 (五)、原告時因刑事偵查案件遭臺灣桃園地方檢察署扣押公司電腦  
12 以及資料文本等相關證物，未能完整提供所保存資料實非可  
13 歸責於原告之事由，被告逕以原告未能完整提供資料、未配  
14 合行政檢查，未保存「用戶之資料」而有違反管理規則第27  
15 條第4、5、6項規定，逕以母法電信法第64條第2項罰則處以  
16 罰鍰，實有違誤。且原告公司營業資料雖為扣案物品，但應  
17 僅為必要之扣留，非得謂原告公司均未留存相關資料，被告  
18 為行政裁處顯屬速斷。

19 (六)、並聲明：原處分撤銷。

20 四、被告答辯略以：

21 (一)、原告未落實核對用戶資料，違規事實明確：

22 原告係第二類電信事業，服務內容包含系爭服務。第三人向  
23 原告申請系爭服務之門號使用，不論該第三人是否曾向原告  
24 申請類似服務，既為新門號之申請，原告應依管理規則第27  
25 條第4項規定辦理。原告對於上開規定之作為義務，乃至於  
26 在電信詐欺層出不窮下一旦不落實核對用戶身分所將引發之  
27 大眾受害危險及法秩序之危害，均當知之甚詳。詎原告受理  
28 本案企業用戶後續申請系爭服務時，於開通新申請門號提供  
29 電信服務之前，未查核用戶資料，違反其法定作為義務，事  
30 實明確。

01 (二)、被告依電信法第64條第2項規定，以附表甲所示原處分分別  
02 裁處罰鍰，於法有據：

03 原告未落實用戶資料審核，造成人頭門號淪為詐騙集團犯案  
04 使用，違規情形甚鉅。被告依罰鍰處理要點、違法行為評量  
05 表、被告裁處違反電信法罰鍰案件額度參考表（下稱罰鍰額  
06 度參考表）規定，按違法情節、3年內受裁處次數及其他判  
07 斷因素等考量事項，對應電信法第64條第2項規定之罰鍰額  
08 度，另審酌原告相關資料未提供及提供不完整、未配合行政  
09 檢查且未提改正方案及補救措施，經被告112年9月6日會議  
10 決議裁處如附表甲所示罰鍰。

11 (三)、原告主張企業用戶就電信服務有較大量使用需求，故原告請  
12 本案企業用戶於首次申請出具使用切結書擔保其不得違法，  
13 本案企業用戶日後若有增加使用需求時，因原告已有建立用  
14 戶檔案，故各該企業用戶無須再次提出申請書，否則原告無  
15 法應付該莫大之作業負擔，原告無違反電信法第17條第2項  
16 及管理規則第27條第4項規定云云，惟查：

17 1.依管理規則第27條第4項規定，一旦有第三人擬向原告申請  
18 系爭服務之門號使用，不論該第三人是否曾向原告申請類似  
19 服務，此既為「新門號」之申請使用，原告即有核對並依核  
20 對結果登錄該申請人資料之作為義務，此後原告始得開通服  
21 務。此由管理規則第27條第5項前段有關「虛擬行動網路服  
22 務經營者……『另應包括所指配號碼』」之規定，益證申請  
23 人各次申請服務取得「指配號碼」（新門號）使用前，第二  
24 類電信事業即負有前述核對及登錄之作為義務，殊不得因內  
25 部留存用戶先前資料檔案，而得脫免。

26 2.原告報請被告備查之系爭營業規章第11條第1項訂定用戶辦  
27 理申請手續時應檢附相關文件資料以供核對，原告核對及登  
28 錄用戶資料之作為義務，不因該用戶為自然人或企業而有差  
29 異。

30 3.原告所提新門號開通流程尚非原告依管理規則第15條第1項  
31 規定報請被告備查之系爭營業規章內容。況新門號開通流程

01 仍明載舉凡「新門號」之申請，即應由原告踐行核對用戶資  
02 料之義務。

03 4.使用切結書乃用戶向原告擔保申請之門號係「公司內部使  
04 用」、「不得違反相關規定」，屬用戶對原告切結擔保之性  
05 質，與原告查核及登錄用戶資料義務顯屬兩事。遑論切結書  
06 內容切結範圍乃明載為「申請海峽電信門號：09○○○○○  
07 ○○○等一批共○門」，亦不及於原告用戶申請當時尚不存  
08 在之後續申請門號號碼及數量。

09 5.企業用戶可能有法人解散、商號歇業等事實變化發生，故於  
10 既有用戶後續申請電信服務時，如無需再查核，管理規則所  
11 定電信事業之查核及登錄用戶資料之立法目的難以落實。

12 (四)、管理規則第27條第4項所定核對及登錄用戶資料之作為義  
13 務，乃第三人向原告申請電信服務時，即應由原告履行之，  
14 依法條文義、立法意旨及行為人作為之期待可能性，尚無反  
15 覆實施之必然性。尤其各企業用戶之規模、性質（部分為法  
16 人、部分為商號）、申請次數、門號數量及時間均有差異，  
17 原告本應於各企業用戶申請時就用戶所提出用戶資料針對個  
18 案情形予以審認，原告就不同企業用戶申請所為者，顯然不  
19 具持續、接續或密接之特性。原告對特定企業用戶之接續申  
20 請所為（不作為）者，固可因用戶同一而評價為一行為，但  
21 原告對於不同企業用戶申請所為（不作為）者，仍屬數行  
22 為，應依行政罰法第25條規定，分別裁處附表甲所示。至認  
23 定違反行政法上義務之違規事實而應裁處時，關於違規行為  
24 之罰鍰數額如何裁量，始有違法行為評量表內之勾選及積分  
25 計算。違法行為評量表之評分，乃以「一行為」之違規事實  
26 為適用基礎。原告稱「營業行為或反覆多數行為之統合評  
27 價」，顯屬誤解。

28 (五)、依原告申請經營許可之送審資料內所附原告之業務說明標準  
29 申請作業流程、系爭營業規章可知，原告受理用戶涉及門號  
30 之得喪變更申請時，用戶須一律持「雙證」前往原告公司或  
31 原告特約門市以實體方式辦理，且原告必須依用戶親自填寫

01 之「申請書實體文件」進行審核、建檔造冊管理、影印掃描  
02 成電子檔，且建檔人員需簽名以示負責，該申請書實體文件  
03 檔案一併歸入檔案室保管存查，並由二線主管審核確認上述  
04 保管及歸檔是否完備並簽名負責，此後則將該申請資訊登入  
05 至原告資訊系統。若原告違反前述作業流程或營業規章，而  
06 改以所謂「網路傳送照片」、「LINE通訊軟體」、「來電或  
07 訊息通知」等不易辨識真偽、日後不易存證查對之方式（原  
08 告亦稱「相關Line通訊軟體對話紀錄均未留存」），取代臨  
09 櫃及實體文件進行身分查核，實難以落實管理規則之立法目  
10 的。原告稱其所為不至發生犯罪行為人偽冒盜用企業用戶身  
11 分或詐欺原告之情況云云，要不可採。

12 (六)、並聲明：原告之訴駁回。

13 五、本院之判斷：

14 (一)、應適用之法令及說明：

- 15 1.電信法第1條規定：「為健全電信發展，增進公共福利，保  
16 障通信安全及維護使用者權益，特制定本法；本法未規定  
17 者，依其他法律之規定。」第2條第1、4、5款規定：「本法  
18 用詞定義如下：一、電信：指利用有線、無線，以光、電磁  
19 系統或其他科技產品發送、傳輸或接收符號、信號、文字、  
20 影像、聲音或其他性質之訊息。……。四、電信服務：指利  
21 用電信設備所提供之通信服務。五、電信事業：指經營電信  
22 服務供公眾使用之事業。」第11條規定：「（第1項）電信  
23 事業分為第一類電信事業及第二類電信事業。（第2項）第  
24 一類電信事業指設置電信機線設備，提供電信服務之事業。  
25 （第3項）前項電信機線設備指連接發信端與受信端之網路  
26 傳輸設備、與網路傳輸設備形成一體而設置之交換設備、以  
27 及二者之附屬設備。（第4項）第二類電信事業指第一類電  
28 信事業以外之電信事業。」第17條規定：「（第1項）經營  
29 第二類電信事業，應向電信總局申請許可，經依法辦理公司  
30 或商業登記後，發給許可執照，始得營業。（第2項）第二  
31 類電信事業營業項目、技術規範與審驗項目、許可之方式、

01 條件與程序、許可執照有效期間、營運之監督與管理及其他  
02 應遵行事項之管理規則，由交通部訂定之。」第64條第2項  
03 規定：「違反交通部依第十七條第二項所定管理規則者，處  
04 新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並通知限期改善，  
05 屆期仍未改善者，廢止其許可。」次按管理規則係依電信法  
06 第17條第2項規定授權訂定，該規則第27條第4至6項規定：  
07 「（第4項）經營者應核對及登錄其用戶之資料並至少保存  
08 至服務契約終止後一年；有關機關依法查詢時，經營者應提  
09 供之。虛擬行動網路服務經營者或E.164用戶號碼網路電話  
10 服務經營者應將使用者資料載入其系統資料檔存查後始得開  
11 通；以預付卡或其他預付資費方式經營虛擬行動網路服務者  
12 或E.164用戶號碼網路電話服務者，亦同。（第5項）前項用  
13 戶之資料包括使用者姓名、住址及二身分證明文件號碼等資  
14 料，且虛擬行動網路服務經營者或E.164用戶號碼網路電話  
15 服務經營者另應包括所指配號碼。用戶為政府機關、公立學  
16 校及公營事業機構，得以該機關（構）公文書作為識別用戶  
17 身分之證明文件。（第6項）前項身分證明文件號碼，於本  
18 國自然人申請時，指國民身分證及國民身分證外足資辨識身  
19 分之證明文件號碼；於外國自然人申請時，指護照及外僑永  
20 久居留證號碼，或護照、外僑永久居留證擇一及其他足資辨  
21 識身分之證明文件號碼；於法人申請時，指公司登記統一編  
22 號及代表人國民身分證、護照或外僑永久居留證號碼。」經  
23 核上開管理規則之規定未逾越電信法之授權目的及範圍，且  
24 未增加電信法所無對人民自由或權利之限制，自有法之拘束  
25 力。管理規則第27條98年3月6日立法理由略以：「一、目前  
26 經營者受理民眾申請電信服務時，採『雙證件查核』措施，  
27 即同時查核國民身分證及健保卡或其他足資辨識身分之證明  
28 文件（例如本國人之駕照、護照、戶籍謄本；……），以有  
29 效降低不法人士持偽、變造之他人身分證件申辦電信服務，  
30 進而防堵利用所申辦之電信服務進行詐騙或其他犯罪行為，  
31 爰修正第5項。二、為防止犯罪集團利用民眾證件申請電信

01 服務，造成治安問題，規範業務經營者限制民眾以同一證號  
02 申請業務服務之上限，由主管機關視實務狀況另行公告限制  
03 條件及執行方式辦理，爰增訂第6項規定。」等語。可知，  
04 為保障通信安全之公共利益，降低不法人士持偽、變造之他  
05 人身分證件申辦電信服務、防堵利用所申辦之電信服務進行  
06 詐騙或其他犯罪行為，系爭服務經營者應核對及登錄其用戶  
07 之資料，採雙證件查核措施，且將使用者資料載入其系統資  
08 料檔存查後始得開通，是以，原告自應於用戶每次申請系爭  
09 服務時，核對及登錄其用戶資料，不因其為企業用戶或有大  
10 量需求系爭服務之用戶或非首次申辦之用戶而有不同，方能  
11 防堵用戶利用電信服務進行詐騙或其他犯罪行為，以維護通  
12 信安全，故系爭服務經營者，應確實核對及登錄用戶資料，  
13 違反者，應處罰鍰，並通知限期改正，屆期仍未改善者，廢  
14 止其許可。

15 2. 電信法第3條第1、2項規定：「（第1項）電信事業之主管機  
16 關為交通部。（第2項）交通部為監督、輔導電信事業並辦  
17 理電信監理，設電信總局；其組織另以法律定之。」國家通  
18 訊傳播委員會組織法第2條規定：「自本會成立之日起，通  
19 訊傳播相關法規，包括電信法、……，涉及本會職掌，其職  
20 權原屬交通部、……、交通部電信總局者，主管機關均變更  
21 為本會。……。」

22 3. 罰鍰處理要點第2點規定：「本會裁處違反電信法罰鍰案件  
23 違法行為評量表，適用於依電信法第61條至67條之1裁處罰  
24 鍰之案件。」第3點規定：「主管業務單位於適用評量表  
25 時，應審酌違法案件相關情狀，勾選表內考量事項並加計積  
26 分後，對照本會裁處違法電信法罰鍰案件額度參考表，擬具  
27 適當之罰鍰建議，提請委員會議審議。」係被告本於電信法  
28 主管機關職權，為處理違反電信法事件，在電信法第61條至  
29 67條之1所定罰鍰額度內，供被告主管業務單位就違反電信  
30 法案件，先依表列考量項目審酌違章個案相關具體情狀，填  
31 具等級及積分，提請被告委員會議審議，由被告委員會議行

01 使其法定裁量權所為細節性、技術性之裁罰標準，使行政裁  
02 罰之裁量有一客觀之標準，以免專斷或有差別待遇，核無抵  
03 觸電信法之規定，亦未逾越電信法之限度，且與行政罰法第  
04 18條所定應審酌事項相當，被告自得援以為裁罰之依據。準  
05 此，被告以違法行為評量表適用於依電信法第64條第2項規  
06 定裁處之案件時，自得依個案違法情節或營運態樣、受處分  
07 人3年內受裁處次數、其他判斷因素（依個案綜合其他判斷  
08 要素，如一行為違反數個行政法上義務、行為應受責難程  
09 度、所生影響、違反行政法上義務所得之利益、受處罰者之  
10 資力等）及被告委員會議決議酌加或酌減等情，予以輕重不  
11 同之處罰。其中違法行為評量表規定考量項目（一）違法情  
12 節或營運態樣29第二類電信事業違反管理規則者，等級分為  
13 非常嚴重60分、很嚴重40分、嚴重20分、普通5分，分別指  
14 違反管理規則第27條相關通信紀錄、用戶筆數達1,000筆以  
15 上（含1,000筆）、100筆以上（不含100筆）1,000筆以下、  
16 10筆以上（不含10筆）100筆以下、未符合管理規則規定，  
17 且其情節未達上述情形之一者。罰鍰額度參考表規定，積分  
18 為11-20分、31-40分、51-60分、71-80分，等級為第2、4、  
19 6、8級，違反電信法第64條罰鍰案件額度參考為新臺幣（下  
20 同）25、35、45、65萬元。

21 4.行政罰法第25條規定：「數行為違反同一或不同行政法上義  
22 務之規定者，分別處罰之。」

23 (二)、如本件經過欄所載事實，有被告109年1月6日通傳北決字第1  
24 0850061660號函（本院卷一第255至256頁）、原告第二類電  
25 信事業許可執照（原處分卷第106頁）、臺灣宜蘭地方檢察  
26 署112年7月18日宜檢智玄（甲）112偵4221字第1114號函  
27 （原處分卷第3頁）、被告112年7月24日通傳北決字第11250  
28 028600號函（下稱112年7月24日函）（原處分卷第4、19  
29 頁）、被告112年7月27日通傳北決字第11250029440號函  
30 （下稱112年7月27日函）（原處分卷第20至21頁）、原告11  
31 2年7月31日陳述意見書（原處分卷第22至23頁）、被告112

01 年8月4日函通傳北決字第11250031060號函（下稱112年8月4  
02 日函）（原處分卷第26頁）、原告112年8月8日電子郵件  
03 （原處分卷第5至7、28至30頁）、被告112年8月8日通傳北  
04 決字第11250031230號函（下稱112年8月8日函）（原處分卷  
05 第27頁）、原告112年8月9日電子郵件（原處分卷第8至12、  
06 31至34頁）、被告112年8月22日通傳北決字第11250034000  
07 號函（下稱112年8月22日函）（原處分卷第35至36頁）、內  
08 政部警政署刑事警察局112年8月23日刑電偵一字第11260164  
09 29號函（原處分卷第13頁）、112年8月25日被告至原告營業  
10 處所行政檢查照片（原處分卷第14頁）、原告記載日期為11  
11 2年8月9日（被告北區監理處收文日期為112年8月28日）陳  
12 述意見書（原處分卷第15至18、38至41頁）、被告112年9月  
13 6日會議紀錄（原處分卷第42至44頁）、原處分（原處分卷  
14 第45至73頁，本院卷一第39至72頁）在卷可稽，堪以認定。

15 (三)、原處分尚無違誤：

- 16 1.原告於本案企業用戶申辦系爭服務時，除首次申辦，曾核對  
17 及登錄用戶資料外，本案企業用戶其後分別合計向原告申請  
18 開通4,315、650、2,250、25、200、400、510筆門號之系爭  
19 服務，原告於開通服務前，均未查核用戶資料等情，已如前  
20 述。是被告認定原告未落實核定用戶資料，核無違誤。
- 21 2.又(1)被告112年7月24日函通知原告略以：有關原告受理民眾  
22 於網路申辦門號後，交付SIM卡予用戶時之核對方式，請回  
23 覆被告等語，惟原告並未回覆。(2)被告112年8月4日函通知  
24 原告略以：「主旨：請貴公司提供所有企業客戶門號開通時  
25 間及對應數量資料。……說明：二、……請貴公司提供所有  
26 企業客戶門號分批開通日期及對應之數量，並說明所有企業  
27 客戶契約生效日期及有效日期。……。」等語，惟原告就被  
28 告指明調查之相關契約生效日期及有效日期，未為說明或提  
29 供資料。(3)被告112年8月8日函通知原告略以：原告於112年  
30 7月31日電郵回復陳述意見，因仍有部分疑義，尚請原告補  
31 充說明。瑞峰數位行銷企業社係向原告分批申辦門號並開通

01 共計14次，請原告說明該企業社每次申辦日期、門號數及提  
02 供每次申請書等相關資料等語。(4)被告112年8月22日函通知  
03 原告略以：主旨：原告疑似未落實核對用戶資料，涉及違反  
04 管理規則第27條第4項規定，請於112年8月24日下班前向被  
05 告陳述意見，請查照。說明：二、被告前以112年7月27日  
06 函、112年8月4日函及112年8月8日函請原告提供相關資料及  
07 陳述意見，迄今仍未收到相關資料，請原告於旨揭時間迅即  
08 函復。三、請原告依該函附件格式填報所有企業客戶門號明  
09 細（需增加莊漾漾水果行及瑞鋒數位行銷企業社），並檢附  
10 每一企業客戶每次申辦門號之簽約日期、申請書、商業登  
11 記、負責人雙證等相關資料；另請說明企業客戶簽約之作業  
12 流程等語，惟原告就前開說明三調查事項未回覆及提供資  
13 料。(5)被告以112年8月23日通傳北決字第11250034310號函  
14 （下稱112年8月23日函）通知原告略以：為調查原告門號核  
15 配機制及與企業客戶之KYC（Know Your Customer）落實情  
16 形，被告將於112年8月25日下午2時至原告實施行政訪查等  
17 語，惟被告查訪當日，原告鐵門深鎖且無人應門，未配合被  
18 告所為之行政檢查程序。(6)原告陳述意見內容稱其受理用戶  
19 後續申請新門號僅係由即時通訊軟體LINE或電話為之，不再  
20 查核用戶身分，惟原告於原處分前，未提出有何改正方案及  
21 補救措施，此有被告112年7月24日函（原處分卷第4、19  
22 頁）、原告記載日期為112年8月9日（被告北區監理處收文  
23 日期為112年8月28日）陳述意見書（原處分卷第15至18、38  
24 至41頁）、原告112年7月31日陳述意見書（原處分卷第22至  
25 23頁）、被告112年8月4日函（原處分卷第26頁）、被告112  
26 年8月8日函（原處分卷第27頁）、原告112年8月8日電子郵件  
27 （原處分卷第5至7、28至30頁）、原告112年8月9日電子  
28 郵件（原處分卷第8至12、31至32頁）、被告112年8月22日  
29 函（原處分卷第35至36頁）、被告112年8月23日函（原處分  
30 卷第37頁）、112年8月25日被告至原告營業處所行政檢查照  
31 片（原處分卷第14頁）在卷可佐，堪以認定。是被告認定原

01 告相關資料未提供及提供不完整、未配合行政檢查且未提改  
02 正方案及補救措施，尚無違誤。

03 3.被告以原處分分別裁處原告，尚無違誤：

04 (1)被告以原告未落實用戶資料審核，造成人頭門號淪為詐騙集  
05 團犯案使用，違規情形甚鉅；未查核用戶資料而開通門號筆  
06 數為4,315筆，為違法行為評量表考量項目之違法情節的用  
07 戶資料筆數上限（1,000筆）4倍，將違法情節列為「非常嚴  
08 重」等級；就違法情節、3年內受裁處次數及其他判斷因素  
09 等考量事項，分別採計60分、0分、15分，合計積分75分，  
10 列為罰鍰額度參考表等級第8級，罰鍰為65萬元。另審酌原  
11 告相關資料未提供及提供不完整、未配合行政檢查且未提改  
12 正方案及補救措施，經被告112年9月6日會議決議酌加罰鍰2  
13 0萬元，以原處分1裁處罰鍰85萬元（原處分卷第78至80  
14 頁）。

15 (2)被告以原告未落實用戶資料審核，造成人頭門號淪為詐騙集  
16 團犯案使用，違規情形甚鉅；未查核用戶資料而開通門號筆  
17 數為650筆，將違法情節列為「很嚴重」等級；就違法情  
18 節、3年內受裁處次數及其他判斷因素等考量事項，分別採  
19 計40分、0分、11分，合計積分51分，列為罰鍰額度參考表  
20 等級第6級，罰鍰為45萬元。另審酌原告相關資料未提供及  
21 提供不完整、未配合行政檢查且未提改正方案及補救措施，  
22 經被告112年9月6日會議決議酌加罰鍰20萬元，以原處分2裁  
23 處罰鍰65萬元（原處分卷第81至83頁）。

24 (3)被告以原告未查核用戶資料而開通門號筆數為2,250筆，超  
25 過違法行為評量表考量項目之違法情節的用戶資料筆數上限  
26 （1,000）2倍，被告將違法情節列為「非常嚴重」等級。被  
27 告就違法情節、3年內受裁處次數及其他判斷因素等考量事  
28 項，分別採計60分、0分、11分，合計積分71分，列為罰鍰  
29 額度參考表等級第8級，罰鍰為65萬元。另審酌原告相關資  
30 料未提供及提供不完整、未配合行政檢查且未提改正方案及

01 補救措施，經被告112年9月6日會議決議酌加罰鍰20萬元，  
02 以原處分3裁處罰鍰85萬元（原處分卷第84至86頁）。

03 (4)被告以原告未查核用戶資料而開通門號筆數為25筆，將違法  
04 情節列為「嚴重」等級。被告考量原告前並無相同違法事  
05 證，就違法情節、3年內受裁處次數及其他判斷因素等考量  
06 事項，分別採計20分、0分、0分，合計積分20分，列為罰鍰  
07 額度參考表等級第2級，罰鍰為25萬元。另審酌原告相關資  
08 料未提供及提供不完整、未配合行政檢查且未提改正方案及  
09 補救措施，經被告112年9月6日會議決議酌加罰鍰20萬元，  
10 以原處分4裁處罰鍰45萬元（原處分卷第87至89頁）。

11 (5)被告以原告未查核用戶資料而開通門號筆數為200筆，將違  
12 法情節列為「很嚴重」等級。被告考量原告前並無相同違法  
13 事證，就違法情節、3年內受裁處次數及其他判斷因素等考  
14 量事項，分別採計40分、0分、0分，合計積分40分，列為罰  
15 鍰額度參考表等級第4級，罰鍰為35萬元。另審酌原告相關  
16 資料未提供及提供不完整、未配合行政檢查且未提改正方案  
17 及補救措施，經被告112年9月6日會議決議酌加罰鍰20萬  
18 元，以原處分5裁處罰鍰55萬元（原處分卷第90至92頁）。

19 (6)被告以原告未查核用戶資料而開通門號筆數為400筆，將違  
20 法情節列為「很嚴重」等級。被告考量原告前並無相同違法  
21 事證，就違法情節、3年內受裁處次數及其他判斷因素等考  
22 量事項，分別採計40分、0分、0分，合計積分40分，列為罰  
23 鍰額度參考表等級第4級，罰鍰為35萬元。另審酌原告相關  
24 資料未提供及提供不完整、未配合行政檢查且未提改正方案  
25 及補救措施，經被告112年9月6日會議決議酌加罰鍰20萬  
26 元，以原處分6裁處罰鍰55萬元（原處分卷第93至95頁）。

27 (7)被告以原告未查核用戶資料而開通門號筆數為510筆，將違  
28 法情節列為「很嚴重」等級。被告考量原告前並無相同違法  
29 事證，就違法情節、3年內受裁處次數及其他判斷因素等考  
30 量事項，分別採計40分、0分、0分，合計積分40分，列為罰  
31 鍰額度參考表等級第4級，罰鍰為35萬元。另審酌原告相關

01 資料未提供及提供不完整、未配合行政檢查且未提改正方案  
02 及補救措施，經被告112年9月6日會議決議酌加罰鍰20萬  
03 元，以原處分7裁處罰鍰55萬元（原處分卷第96至98頁）。

04 (8)經核原處分與上開電信法、管理規則、罰鍰處理要點、違法  
05 行為評量表、罰鍰額度參考表之規定相符，是被告以原處分  
06 1至7分別裁處原告上開金額罰鍰，尚無違誤。

07 (四)、至原告主張其申請從事第二類電信業務時，被告對於用戶身  
08 分核對程序並無指導準則或作業辦法等可供依循，亦未對系  
09 爭作業流程為任何行政指導；原告依系爭作業流程於本案企  
10 業用戶首次申辦服務時，均請其等提出申請書及使用切結  
11 書，以查核其等資料，已依規定查核企業用戶資料云云。  
12 惟：

13 1.電信法第17條第1項規定：「經營第二類電信事業，應向電  
14 信總局申請許可，經依法辦理公司或商業登記後，發給許可  
15 執照，始得營業。」第27條第2項規定：「第二類電信事業  
16 應就其服務有關之條件，訂定營業規章，於實施前報請電信  
17 總局備查；變更時亦同。」查原告前檢具申請書、事業計畫  
18 書及營業規章等文件（下合稱原告申請執照送審資料），向  
19 被告申請經營第二類電信事業，經被告許可等情，有原告10  
20 8年12月25日申請執照送審資料、被告109年1月6日通傳北決  
21 字第10850061660號函及同年月8日通傳北決字第1095000104  
22 0號函在卷可佐（本院卷一第195至257頁），原告申請執照  
23 送審資料之首頁蓋有被告「北區監理處收文章」之印文，每  
24 頁均蓋有「海峽電信股份有限公司」、「許文娟」之印文，  
25 且頁碼編號連續（除虛擬行動網路服務合作意向書、桃園市  
26 政府函文、公司變更登記表、許文娟身分證影本外），是上  
27 開文件為原告向被告申請經營第二類電信事業所檢附文件，  
28 原告申請執照送審資料中之系爭營業規章（本院卷一第219  
29 至230頁）為原告報請被告備查之營業規章，堪以認定。原  
30 告申請執照送審資料中之標準申請作業流程第12點「新門號  
31 申請書開通啟用流程及作業流程」規定之流程（本院卷一第

01 213至214頁)與系爭作業流程之流程不同(本院卷一第87  
02 頁),難認系爭作業流程為原告申請經營第二類電信事業所  
03 提出之文件。

04 2.原告申請執照送審資料中之原告業務說明\_標準申請作業流  
05 程記載略以:「三、服務提供方式:1.用戶申裝服務:提供  
06 用戶新申請門號服務,親洽本公司臨櫃或特約門市傳真,填  
07 寫服務申請單並需準備雙證件,供核驗並複印留存。2.攜號  
08 服務:提供用戶於其他電信業者攜碼轉入本公司之電信服  
09 務。3.用戶異動申請服務:提供用戶各項變更申請服務。」  
10 等語(本院卷一第200頁);「五、標準申請作業流程:申  
11 辦作業所需具備的證件如附表乙。申請方式:1.親洽公司2.  
12 特約門市傳真(特約門市收件後傳真至總公司,再進行申  
13 請)」等語(本院卷一第207頁);「六、申請書管理流  
14 程:用戶申請或異動均需填寫申請書,填寫方式有臨櫃/特  
15 約門市傳真填寫紙本資料,申請書及用戶證件的管理極為重  
16 要,因為牽涉到用戶個資外洩風險的管理。證明文件包括:  
17 ●個人戶:客戶身分證及第二證件(駕照、健保卡、護  
18 照……);未成年者,除攜帶身分證明文件及第二證件(如  
19 健保卡、學生證……)外,並由其法定代理人提示身分證件  
20 會同辦理開戶手續;父或母一方無法會同時,須另持他方同  
21 意書代理開戶。●非個人戶:公司組織者應提示公司登記證  
22 明文件(如主管機關核准公司登記之核准函、公司設立/變  
23 更登記表或公司登記證明書等)、第二證件及負責人雙證  
24 件。行號:商業登記證明文件(如主管機關縣市政府核准商  
25 業登記之核准函)、第二證件及負責人雙證件。因此需將申  
26 請書建檔造冊編號進行管理,並進行影印掃描成電子檔以利  
27 追蹤,建檔人員需簽名以示負責,申請書實體文件檔案一併  
28 歸入檔案室保管存查,二線主管則進行審核上述保管及歸檔  
29 動作是否完備,存取同時亦需簽名負責,並簽核上一級主管  
30 核准。最後將上述文件登入至資訊系統中以利查詢。」等  
31 語,並附有作業流程圖(本院卷一第209頁);「十二、新

01 門號申請書開通啟用流程及作業流程」項下，製有「消費者  
02 臨櫃/特約門市傳真申請書+雙證件」向原告申請門號之流程  
03 圖（本院卷一第213至214頁）；原告申請執照送審資料中之  
04 系爭營業規章第10條規定：「用戶租用本業務時，應依本規  
05 章規定辦理申請手續。」第11條規定：「用戶辦理申請手續  
06 時，不得以二個以上用戶名稱登記，應由申請人將用戶名稱  
07 及其代表人之姓名據實填寫全名於本公司服務申請書；本國  
08 人檢附身分證及第二證明文件（如健保卡、駕照等），外籍  
09 人士檢附護照及足以證明其身分之第二證明文件。法人及非  
10 法人團體、商號，檢附政府主管機關核發之公司證明文件與  
11 商業登記證明文件或其他證明文件以及代表人之身分證明文  
12 件，以供核對。……用戶委託代理人辦理申請手續時，除需  
13 檢附前項證明文件外，該代理人並應出示身分證正本及已得  
14 合法授權之資料或文件供本公司核對。代理人代辦之行為，  
15 其效力及於用戶本人，由用戶負履行契約責任。申請表填表  
16 人應就其於申請書中所填之相關資料、檢附或出示之文件、  
17 資料證明等之真實及正確性負法律責任。……」等語（本院  
18 卷一第220至221頁），足見原告受理用戶「新申租」、「NP  
19 （即「Number Portability」，指行動號碼可攜服務之號碼  
20 移出或移入）」、「一退一租、換租」、「換補卡」、「退  
21 租」等涉及電信號碼得喪異動申請時，均須以具備「雙證」  
22 查核之用戶親辦或委託代辦並親洽原告公司或原告特約門市  
23 以實體方式辦理，且原告須依用戶親自填寫之「申請書實體  
24 文件」進行審核、建檔造冊管理、影印掃描成電子檔，且建  
25 檔人員需簽名以示負責，該申請書實體文件檔案一併歸入檔  
26 案室保管存查，並由二線主管審核確認上述保管及歸檔是否  
27 完備並簽名負責，其後將該申請資訊登入至原告資訊系統，  
28 準此，原告受理本案企業用戶後續申請系爭服務時，仍應於  
29 開通新申請門號提供電信服務前，查核並登錄用戶資料。

30 3.原告與用戶間簽訂之使用切結書，記載略以：本人/本公司  
31 願將承擔所有向原告申請之門號妥善並限制在公司內部使用

01 及保管（且限於臺灣使用），且不得進行違反相關規定等語  
02 （本院卷一第111頁），是以，使用切結書之約定，僅係用  
03 戶對原告所負契約約定之擔保義務，與原告依電信法所應負  
04 之查核及登錄用戶資料義務，乃屬二事。況使用切結書記載  
05 略以：「申請海峽電信門號：09\_\_\_\_\_等一批共\_\_門」等  
06 語，足見用戶切結擔保範圍為使用切結書所載門號，尚不及  
07 於用戶申請上開門號時尚未申請之後續申請門號號碼及數  
08 量。是尚難憑使用切結書為有利於原告之認定。

09 (五)、至原告主張被告以本案企業用戶數認定原告違反行政法上義  
10 務7次，違反一行為不二罰原則；違法行為評量表有關違反  
11 管理規則第27條用戶資料部分以用戶資料筆數作為裁量基  
12 準，此為對第二類電信事業經營者的營業行為或反覆多數行  
13 為之統合評價云云。惟：

- 14 1. 行政罰法第24條第1項規定：「一行為違反數個行政法上義  
15 務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰最高之規定裁處。但裁  
16 處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額。」其立法理由  
17 略以：本條規定一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰  
18 鍰時之法律效果。因行為單一，且違反數個規定之效果均為  
19 罰鍰，處罰種類相同，從其一重處罰已足達成行政目的，故  
20 僅得裁處一個罰鍰，爰為第1項規定，並明定依法定罰鍰額  
21 最高之規定裁處及裁處最低額之限制等語，第25條規定：  
22 「數行為違反同一或不同行政法上義務之規定者，分別處罰  
23 之。」其立法理由略以：行為人所為數個違反行政法上義務  
24 之行為，若違反數個不同之規定，或數行為違反同一之規定  
25 時，與前條單一行為之情形不同，為貫徹個別行政法規之制  
26 裁目的，自應分別處罰。此與司法院釋字第503號解釋「一  
27 事不二罰」之意旨並不相違等語，準此，如行為人以單一行  
28 為違反數個行政法上義務規定而皆應處罰鍰者，固應適用行  
29 政罰法第24條第1項規定，從一重處罰之；惟如行為人所為  
30 係數個違反行政法上義務之行為，則應分別處罰之。至違反  
31 行政法上義務之行為是否為「一行為」，須就個案具體事實

01 予以綜合判斷，亦即就個案具體情節，斟酌法條文義、立法  
02 意旨、期待可能、受責難程度、所生影響及社會通念或專業  
03 倫理等因素綜合決定之（最高行政法院106年度判字第264  
04 號判決參照）。

05 2.參以原告受理本案企業用戶申請門號時之相關資料（本院卷  
06 一第281至294、309至445頁）可知，原告受理本案企業用戶  
07 之名稱、時間、門號數量均有不同，各用戶之規模、性質  
08 （部分為法人、部分為商號）有別，原告就不同用戶各自查  
09 詢其公司登記、營業人資料、國民身分證領補換資料等，足  
10 見各有獨立性，自非基於同一違章意思之單一行為。再者，  
11 電信法第17條第2項、管理規則第27條第4項規定課予原告於  
12 開通系爭服務予用戶前，負有核對及登錄用戶資料，以確保  
13 通訊安全、消費者權益等公共利益得以實現；倘若該企業用  
14 戶不為配合時，原告即應拒絕其申請，尚非無期待可能。職  
15 此，原告於不同時間、受理不同企業用戶申辦門號，且內部  
16 查詢相關資料流程不同，則原告未就各企業用戶後續申請門  
17 號實施用戶身分查核確認即登錄資料，自為7個不同之違反  
18 同一行政法上義務之行為，尚非係出於未核對及登錄用戶資  
19 料之單一意思，而為之單一違法行為，自應分別處罰之。是  
20 原告主張原處分違反一行為不二罰原則，洵不足取。

21 3.違反行政法之數行為，其裁罰方式乃依行政罰法第25條規定  
22 為之，已如前述。於認定為違反行政法上義務之違規事實而  
23 應予裁處時，則關於該違規行為之罰鍰數額如何裁量，始有  
24 該違法行為評量表內之勾選及積分計算（由被告主管業務單  
25 位以違法行為所涉及之通信紀錄或用戶資料數，作為評價該  
26 行為違法情節為「非常嚴重」、「很嚴重」及「嚴重」之積  
27 分計算，依此提請被告委員會議審議）。換言之，該違法行  
28 為評量表之違法情節評分，乃以「一行為」之違規事實為適  
29 用基礎。是原告主張為營業行為或反覆多數行為之統合評價  
30 云云，尚非可採。

01 六、綜上所述，原告所訴各節，均無可採。被告就原告違反管理  
02 規則行為，分別裁處如附表甲所示，認事用法，俱無違誤。  
03 原告訴請判決如聲明所示，為無理由，應予駁回。

04 七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊及防禦方法對本件判決結  
05 果不生影響，爰不逐一論列，併此敘明。

06 八、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第  
07 1項前段，判決如主文。

08 中 華 民 國 114 年 5 月 8 日

09 審判長法官 蘇嫻娟

10 法官 魏式瑜

11 法官 林季緯

12 一、上為正本係照原本作成。

13 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭  
14 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內  
15 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，  
16 應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附  
17 繕本）。

18 三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，  
19 逕以裁定駁回。

20 四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟  
21 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不  
22 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。  
23

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所 需 要 件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。

	3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

02 中 華 民 國 114 年 5 月 8 日  
03 書記官 王月伶

04 附表甲：  
05

編號	發文日期、字號	違規事實	法規依據	裁罰內容	卷證頁碼
1	112年10月24日通傳北字第11250038370號	原告依規定應核對及登錄其用戶瑞鋒數位行銷企業社之資料，惟原告僅於用戶首次向其申辦系爭服務時依規定核對，其後用戶又向原告申請系爭服務時，原告於開通	電信法第17條第2項、第64條第2項、管理規則第27條第4	罰鍰85萬元	原處分卷第45至49頁，本院卷一第39至44頁

		門號提供電信服務前均未再查核用戶資料。	項、第32條		
2	112年10月24日通傳北字第11250039160號	原告依規定應核對及登錄其用戶異常科技企業社之資料，惟原告僅於用戶首次向其申辦系爭服務時依規定核對，其後用戶又向原告申請系爭服務時，原告於開通門號提供電信服務前均未再查核用戶資料。	同上	罰鍰 65萬元	原處分卷第50至53頁，本院卷一第45至50頁
3	112年10月24日通傳北字第11250039260號	原告依規定應核對及登錄其用戶強茂顧問有限公司之資料，惟原告僅於用戶首次向其申辦系爭服務時依規定核對，其後用戶又向原告申請系爭服務時，原告於開通門號提供電信服務前均未再查核用戶資料。	同上	罰鍰 85萬元	原處分卷第54至57頁，本院卷一第51至56頁
4	112年10月24日通傳北字第11250039280號	原告依規定應核對及登錄其用戶群樺商行之資料，惟原告僅於用戶首次向其申辦系爭服務時依規定核對，其後用戶又向原告申請系爭服務時，原告於開通門號提供電信服務前均未再查核用戶資料。	同上	罰鍰 45萬元	原處分卷第58至61頁，本院卷一第57至60頁
5	112年10月24日通傳北字第112500	原告依規定應核對及登錄其用戶林鷗資訊企業社之資料，惟原告僅於用戶首次向其申辦系爭服務時依規定核對，其後用戶又向原告申請	同上	罰鍰 55萬元	原處分卷第62至65頁，本院卷一

	39330號	系爭服務時，原告於開通門號提供電信服務前均未再查核用戶資料。			第61至64頁
6	112年10月24日通傳北字第11250039350號	原告依規定應核對及登錄其用戶鈺銘數位行銷商行之資料，惟原告僅於用戶首次向其申辦系爭服務時依規定核對，其後用戶又向原告申請系爭服務時，原告於開通門號提供電信服務前均未再查核用戶資料。	同上	罰鍰 55萬元	原處分卷第66至69頁，本院卷一第65至68頁
7	112年10月24日通傳北字第11250039400號	原告依規定應核對及登錄其用戶雷霆企業社之資料，惟原告僅於用戶首次向其申辦系爭服務時依規定核對，其後用戶又向原告申請系爭服務時，原告於開通門號提供電信服務前均未再查核用戶資料。	同上	罰鍰 55萬元	原處分卷第70至73頁，本院卷一第69至72頁

02 附表乙：

03 申辦作業所需具備的證件(見本院卷一第207頁)

04

項次		1	2	3	4	5
申請事項		新申租	NP	一退一租、換租	換補卡	退租
親辦	雙證	✓	✓	✓	✓	✓
	單證					
委託代辦	委託人 雙證	✓	✓	✓	✓	✓
	單證					

	受託 (代理) 人	雙 證	✓	✓	✓	✓	✓
		單 證					
備註			同新申租	新用戶視 同新申辦 (雙證)， 原用戶視 同退租 (雙證)			依行動電 話服務契 約第四十 條規定， 需核驗雙 證