

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第四庭

112年度訴字第1298號

113年9月5日辯論終結

原告 郭冠廷
訴訟代理人 陳仕傑 律師
被告 國家通訊傳播委員會

代表人 翁柏宗（代理主任委員）

訴訟代理人 陳忠儀 律師
陳家祥 律師
羅旭升

上列當事人間電信管理法事件，原告提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原處分撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

本件被告之代表人原為陳耀祥，於訴訟進行中變更為翁柏宗，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷第183至185頁），核無不合，應予准許。

二、事實概要：

內政部警政署刑事警察局（下稱刑事局）電信偵查大隊第一隊於民國111年11月18日14時許，在臺北市大同區南京西路（原處分原誤載為南京東路）62號臺北捷運中山站前，查獲原告架設非法基地臺偽冒台灣大哥大股份有限公司（下稱台灣大哥大）之行動網路識別碼，並操作發送釣魚簡訊，以112年4月21日刑電偵一字第1120051447號函移請被告處理。經被告調查查證，刑事局以112年6月14日刑電偵一字第112007

6798號函復確認原告架設假基地臺遭查獲時，係使用942MHz之無線電頻率。數位發展部以112年6月28日數位資源決字第1120013754號函復，確認940MHz至950MHz之無線電頻率係核配予中華電信股份有限公司（下稱中華電信公司）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。而台灣大哥大以112年8月2日台信北一簡字第1123016617號書函復，以原告於公共場所發射電波期間誘導用戶，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。經被告112年8月9日第1078次委員會審認原告於前揭時地架設非法基地臺發送釣魚簡訊屬未經核配擅自使用無線電頻率，違反電信管理法第52條第2項規定，致干擾合法無線電頻率使用，依同法第74條第4項前段規定、國家通訊傳播委員會裁處違反電信管理法案件裁量基準（下稱裁量基準）第2點規定、國家通訊傳播委員會裁處違反電信管理法案件違法行為評量表（下稱行為評量表）及國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裁處參考表（下稱裁處參考表），裁處罰鍰新臺幣（下同）300萬元，另審酌原告於事後未配合說明該電信管制射頻器材之來源，對於違法事實避重就輕，企圖規避裁罰，酌加罰鍰100萬元，以112年9月15日通傳北字第11250032380號裁處書（下稱原處分）共計裁處原告罰鍰400萬元。原告不服，遂提起本件行政訴訟。

三、原告之主張及聲明：

（一）原處分違反一行為不二罰原則：

原告架設基地臺之一行為，同時涉犯刑法第339條之4第1項第2款之加重詐欺得利罪、電信管理法第52條第2項，屬於一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定，依行政罰法第26條第1項規定，原告經刑事法律處罰已足資警惕，實無再以行政罰處罰之必要。本件原告架設基地臺之刑事部分，現由臺灣雲林地方法院（下稱雲林地院）112年度訴字

01 第190號、第440號案件審理中，被告在原告刑事部分案件終
02 局確定前，逕予裁罰，原處分違反行政罰法第26條第1項、
03 第32條規定，應予撤銷。

04 (二)原處分罰鍰審酌判斷有誤，且違反比例原則：

05 1.原告係遭詐騙集團利用以架設基地臺、發送釣魚簡訊，行為
06 雖有可議之處，然私自架設基地臺發送釣魚簡訊與利用合法
07 基地臺發送釣魚簡訊之區別，僅係是否須要向通訊行繳納簡
08 訊費用，是以，是否使用私自架設之基地臺發送釣魚簡訊並
09 不影響民眾對公眾網路安全之信賴感，若是詐騙集團以合法
10 之基地臺傳送釣魚簡訊，仍會有一般民眾受騙上當。被告未
11 能積極有效處理釣魚簡訊問題，卻認定原告私自架設基地臺
12 發送釣魚簡訊的行為「嚴重傷害民眾對公眾電信網路安全之
13 信賴感」，過於遷強。再者，原告係遭詐騙集團利用，未從
14 中取得利益，經警方告知詐欺罪嫌後，即停止並配合警方調
15 查，自始坦承自身犯行，並無替他人掩飾罪行之必要，自無
16 未配合說明之情形。原告現以保全、機場接駁為業，收入不
17 高，仍盡力彌補被害人損失，迄今已獨立賠償被害人30餘萬
18 元，犯後態度實屬難能可貴，被告卻未慮及此節。被告在判
19 斷其他因素時未能區別釣魚簡訊之危害與基地臺合法與否無
20 關，已有疏漏，又未審酌原告違反行政法上義務所得之利益
21 （實際上沒有）、受處罰者之資力，即認定原告應受最嚴苛
22 的行政裁罰（計15分），實有違誤，再加上無端認定原告
23 「未配合說明非法基地臺（電信管制射頻器材）之來源」、
24 「對於違法事實卻避重就輕，企圖規避裁罰」，對原告處以
25 400萬元罰鍰，判斷實有違誤。

26 2.臺灣雲林地方檢察署（下稱雲林地檢署）111年度偵字第998
27 9號起訴書中，就原告所為之行為時間之認定，為111年9月3
28 0日至同年10月30日不等，而112年度偵字第800號追加起訴
29 書，對於原告行為時間認定為111年9月26日至同年11月6日
30 不等，未有任何人因原告於系爭時地架設基地臺並發送簡訊
31 而受害。且被告既以「原告於111年11月18日14時許於臺北

01 市大同區南京西路62號前，架設非法基地臺、發送釣魚簡
02 訊。」為裁罰基礎事實，理應僅能以裁罰基礎事實及相關證
03 物作為裁罰審酌之依據，方為適法；然被告卻於行為評量表
04 之其他判斷因素中，將雲林地檢署111年度偵字第9989號起
05 訴書內容做為衡量裁罰金額之依據，並稱原告架設使用非法
06 基地臺，發送釣魚簡訊，騙取22位民眾信用卡資訊後，盜刷
07 信用卡，影響重大，加計15分，可見被告於審酌時，錯誤將
08 與裁罰基礎事實無關之其他事作為評量之依據，並稱原告因
09 此受到高度責難，被告審酌之過程顯然違法。被告既以與本
10 件無關之事作為加重裁罰之基礎，其評量過程顯然違法，原
11 處分應予撤銷。

12 3.原告與刑事案件同案被告相同，均係遭詐騙集團利用，僅係
13 分工上之不同，致原告一人獨自面對應由詐騙集團整體負責
14 之裁罰已屬可議。再者，本件被害人之受害金額總計約300
15 萬元，在原告願意盡力賠償受害人之情況下，被告卻對原告
16 裁罰400萬元，實屬過苛。原告現以保全、機場接駁車為
17 業，年收入約432,000元（月薪36,000元），扣掉最低生活
18 費187,200元（桃園市110年度最低生活費每月15,600元），
19 一年結餘約為244,800元，縱使對原告裁處最低罰鍰金額100
20 萬元，原告在過著最低限度的生活下亦得花費4年時間方得
21 償還100萬元之罰鍰，可見本件就算是最低裁罰金額，亦已
22 超過原告資力得負擔之程度，更遑論還要再加上賠償被害人
23 之款項；被告對原告裁處400萬元，不僅排擠到被害人之賠
24 償金額，亦使有心悔改之原告看不見還清的希望。是以，原
25 處分裁罰400萬元已超過警惕不要再犯之必要程度，甚至有
26 害於原告還清罰鍰、賠償金額後回歸社會，顯然已違反比例
27 原則，應予撤銷。

28 (三)聲明：原處分撤銷。

29 四、被告之答辯及聲明：

30 (一)原告未經核配擅自使用無線電頻率，致干擾合法無線電頻率
31 使用，違反電信管理法第52條第2項規定：

原告於系爭時地操作非法基地臺遭查獲時，正使用942MHz之無線電頻率，而940MHz至950MHz之無線電頻率係主管機關核配予中華電信公司使用，未核配予他人使用，故原告發射此頻率已違反電信管理法第52條第2項規定。原告利用非法基地臺冒用台灣大哥大之行動網路識別碼（MNC）發射非法4G LTE訊號（發射頻率位於台灣大哥大獲核配1800MHz頻段內之1810MHz至1815MHz），誘使鄰近的台灣大哥大用戶手機進行細胞重選，脫離當前服務中的合法基地臺改向非法基地臺進行註冊；同時，發出信令要求受到非法訊號引誘之手機降級至2G GSM模式，透過該傳輸機制，發送事先編輯之釣魚簡訊。而1805MHz至1820MHz之無線電頻率係數位發展部核配予台灣大哥大使用，未核配予他人使用，故原告發射此頻率，違反電信管理法第52條第2項規定。台灣大哥大於案發區域之基地臺報表，其基地臺呈現大量異常交屋失敗之信令數值，可認係於合法無線電通信系統內，以量測設備測得影響該系統正常使用之可辨識非法使用無線電波訊息，已構成無線電頻率使用管理辦法第39條第2款規定非法使用無線電頻率干擾合法無線電通信之情形，足證原告未經核配擅自使用無線電頻率已干擾合法無線電頻率使用，已違反電信管理法第52條第2項規定。

(二)原處分無行政罰法第26條第1項之適用，自無違反一行為不二罰原則：

被告係就原告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者等行為，依電信管理法第52條第2項、第74條第4項前段予以裁罰，上開法令之立法目的與保護法益係無線電頻率為全體國民共享資源，鑑於技術上可使用之無線電頻率範圍有限，且具排他性，故必須妥為規劃與管理，始得以發揮其最大之公共效益，經主管機關核配始得使用之專屬頻段，必須確保使用效率，以維護系統穩定，故對違法發射電波行為責難，以維護電波秩序。此與原告刑事案件涉犯之組織犯罪條例第3條第1項後段參與犯罪組織罪、刑法第21

01 6條、第210條、第220條第2項行使偽造私文書罪、刑法第33
02 9條之4第1項第2款加重詐欺罪等，其處罰行為係「參與犯罪
03 組織」、「行使偽造私文書」、「詐欺」等，保護法益係
04 「社會安全」、「個人財產」、「表意自由」等，明顯不
05 同。另電信管理法第52條第2項之構成要件為擅自使用未經
06 主管機關核配的無線電頻率；詐欺罪之構成要件則為主觀上
07 有詐欺故意及不法所有意圖，施以詐術，使被害人陷於錯誤
08 進而處分財產，並造成財產損害。綜上，電信管理法第52條
09 與原告所涉刑法詐欺罪等兩者立法目的、保護法益及構成要
10 件明顯不同，不生一行為二罰之問題，亦無行政罰法第26條
11 第1項適用餘地。

12 (三)原處分並無判斷錯誤，亦無違反比例原則：

- 13 1.原告違反電信管理法第52條第2項、第74條第4項前段，誠屬
14 明確。被告考量原告本次違法情節為「第1次」等級及3年內
15 受裁處次數為0件，且原告架設並操作非法基地臺，未經核
16 配擅自使用無線電頻率發送釣魚簡訊，明顯影響無線電頻率
17 之使用秩序且侵害合法使用者之使用權益，並藉此騙取民眾
18 信用卡資訊後，盜刷信用卡，影響重大，已嚴重傷害民眾對
19 公眾電信網路安全之信賴感，被告爰依裁量基準規定，按違
20 法情節及其他判斷因素等考量事項，分別採計10分、15分，
21 合計積分25分，對照違法等級及適用裁處參考表，係屬第3
22 級，對應電信管理法第74條第4項之罰鍰額度，裁罰300萬
23 元；另審酌原告事後未配合說明非法基地臺（電信管制射頻
24 器材）之來源，對於違法事實卻避重就輕，企圖規避裁罰，
25 犯後態度實非可取，經被告112年8月9日第1078次委員會決
26 議，酌加罰鍰100萬元，共處罰鍰400萬元，並無裁量瑕疵或
27 裁量怠惰情形，司法機關應予尊重。
- 28 2.按裁量基準之標準，原告違反行政法義務次數為1次、過往3
29 年內受裁罰次數為0次，此部分之積分10分已屬最低。而
30 「其他判斷因素」加權15分部分，係審酌雲林地檢署111年
31 度偵字第9989號檢察官起訴書記載，原告早於111年8月9日

01 在中國招攬友人前往臺中領取偽冒基地臺之機器，並在臺測
02 試，惟招攬未成功，原告遂親自於111年8月26日從中國入境
03 臺灣，領取偽冒基地臺，開車前往臺北捷運站等人潮眾多地
04 區傳送冒名簡訊，以竊取民眾信用卡資訊，盜刷信用卡，嚴
05 重傷害民眾對公眾電信網路安全之信賴感，故原告顯非單純
06 受詐騙集團欺騙而違反本案行政法上義務，而係與詐騙集團
07 成員間具一定程度之共犯關係，又詐騙集團施用詐術係近來
08 社會大眾深惡痛絕之事，而原告參與詐騙集團之運作進而騙
09 取至少22位民眾信用卡資訊，雲林地檢署嗣後復以112年度
10 偵字第800號追加起訴書，對原告追加起訴，該部分之受害
11 人共計24人，受害金額逾251萬元，其惡害自屬重大，其違
12 法行為所造成之影響，應受高度責難，被告於違法評量表之
13 其他判斷因素予以加計積分，應屬適當合理，原處分無違比
14 例原則。

15 3.被告參酌雲林地方檢察署111年度偵字第9989號起訴書，認
16 為原告於上揭時、地之違法行為，與本案違法行為之態樣相
17 同，均係架設非法基地臺發送釣魚簡訊，其行為目的在騙取
18 民眾信用卡資訊、盜刷信用卡，嚴重傷害民眾對公眾電信網
19 路安全之信賴感，故於「其他判斷因素」加權15分，並無違
20 法不當之處。被告仍以原告於111年11月18日之違法行為作
21 為裁罰基礎，僅係以雲林地方檢察署之起訴書內容作為判斷
22 原告違法行為的目的（計畫），進而評斷違法行為所生之影
23 響範圍及應受責難程度（包含行為人主觀之惡性），而非將
24 該起訴書附表之行為事實作為本案裁罰事實，故系爭行政處
25 分之作成並非考量與裁罰事實無關之事物，被告依法行使裁
26 量權，原行政處分並無違法不當之處。另就本案刑事卷宗
27 （臺灣雲林地方法院112年度訴字第190號、440號），原告
28 除已遭雲林地方檢察署於112年3月24日提起公訴外，再於11
29 2年7月10日對原告追加起訴，追加部分之受害人共計24人，
30 受害金額達新臺幣251萬613元。此追加部分之時間、地點雖
31 仍非屬被告裁罰原告範圍，益證明原告以違反電信管理法之

方式而使用非法基地臺，其違法行為所造成影響不可小覷，應受高度責難，爰被告於違法評量表之「其他判斷因素」予以加計積分，應屬適當。至於原告與被害人達成和解與否、原告目前收入多寡，要非考量因素，原告據此請求減免裁罰金額，均屬無據。另詐騙集團私設基地目的係為藉此發送釣魚簡訊，騙取民眾信用卡資訊後，盜刷信用卡進而遂行其詐欺行為，並避免司法機關事後輕易追查，且私設基地臺已干擾合法電信業者無線電頻率之使用，影響公眾電信網路正常運作，此與以合法基地臺發送簡訊進行詐騙無法等同視之，原告所辯顯屬卸責之詞。

(四)聲明：原告之訴駁回。

五、上開事實概要欄所述之事實經過，除下列爭執事項外，其餘為兩造所不爭執，並有：原處分（原處分卷第58至61頁）、被告第1078次委員會議紀錄、裁處違反電信法罰鍰案件違法行為評量表（本院卷第104至106頁、第107至108頁）、臺北市政府警察局士林分局搜索扣押筆錄（原處分卷第5至11頁）、被告112年6月7日通傳北決字第11250020970號函、112年6月20日通傳北決字第11250023020號函、112年8月1日通傳北決字第11250030280號函、112年8月29日通傳北決字第11250035040號函、112年7月4日通傳北決字第11250024900號函（原處分卷第12頁、第14頁、第17頁、第20頁、第23至24頁）、刑事局112年4月21日函、112年6月14日刑電偵一字第1120076798號函、112年6月26日刑電偵一字第1120085293號函（原處分卷第3頁、第13頁、第15頁）、數位發展部112年6月28日數位資源決字第1120013754號函、112年9月1日數位資源決字第1120018935號函（原處分卷第16頁、第21至22頁）、台哥大公司112年8月2日台信北一簡字第1123016617號函（原處分卷第18至19頁）、原告112年7月18日陳述意見書（原處分卷第25至29頁），及雲林地檢署檢察官111年度偵字第9989號起訴書、112年度偵字第800、1068號追加起訴書（本院卷第79至103頁、第143至155頁）等文件可參，自

01 堪認為真正。是本件爭執事項厥為：(一)原處分所為裁罰有無
02 違反一行為不二罰原則？(二)被告所為裁罰有無裁量判斷之違
03 法？有無違反比例原則？

04 六、本院之判斷：

05 (一)本件應適用之法令：

06 1.按電信管理法第52條規定：「（第1項）無線電頻率為全體
07 國民共享之資源，行政院指定機關對於無線電頻率之規劃與
08 管理，應確保無線電頻率之和諧有效使用，符合公眾便利
09 性、公共利益及必要性。（第2項）除本法另有規定外，無
10 線電頻率應經主管機關核配，並發給無線電頻率使用證明
11 後，始得使用。……（第8項）第1項無線電頻率、電功率、
12 發射方式、電臺識別之申請方式、核配原則、使用管理與限
13 制、干擾處理及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定
14 之。」第74條規定：「……（第3項）違反第52條第2項規
15 定，未經主管機關核配擅自使用無線電頻率者，處新臺幣50
16 萬元以上500萬元以下罰鍰，並通知停止使用。（第4項）有
17 前項情形，致干擾合法無線電頻率使用者，處新臺幣100萬
18 元以上1,000萬元以下罰鍰，並通知停止使用；經通知停止
19 使用仍繼續使用者，處2年以下有期徒刑，得併科新臺幣500
20 萬元以下罰金。」

21 2.被告依電信管理法第52條第8項、第53條第3項、第57條第3
22 項、第5項及第58條第5項規定授權而訂定之無線電頻率使用
23 管理辦法第2條第2款規定：「本辦法用詞定義如下：……
24 二、妨害性干擾：指無線電通信作業產生之干擾，危及無線
25 電助航或其他安全通信之功能，或嚴重影響、妨礙或重複阻
26 斷作業中之無線電通信。……」第39條規定：「有下列情形
27 之一者，為非法使用無線電頻率干擾合法無線電通信：一、
28 於合法無線電通信系統內之使用設備收得可感知之非法使用
29 無線電頻率之聲音或影像訊息。二、於合法無線電通信系統
30 內，以量測設備測得影響該系統正常使用之可辨識非法使用
31 無線電波訊息。三、廣播電臺發射天線半徑內5個以上不同

地點，測得非法使用無線電頻率與合法廣播電臺間之電場強度超過下列規定之一者：同頻超過34 dBuV/m（分貝微伏特每公尺）、第一鄰頻超過48 dBuV/m、第二鄰頻超過64 dBuV/m或第三鄰頻超過74 dBuV/m。四、於國家通訊傳播委員會固定監測站測得非法使用無線電頻率9 kHz至174 MHz之電場強度超過80 dBuV/m或174 MHz至3 GHz之電場強度超過94 dBuV/m。」復依裁量基準第2點規定：「本會裁處違反電信管理法案件違法行為評量表（表一，以下稱評量表）及違法等級及適用裁處參考表（表二），除本法第78條第1款外，適用於依本法第73條至82條裁處之案件。」第3點規定：「適用評量表時，應審酌違法案件相關情狀，勾選表一內考量事項並加計積分後，對照違法等級及適用裁處參考表（表二），擬具適當之處分建議。」上開裁量基準乃被告為處理裁處違反電信管理法之案件，所發布行為評量表及裁處參考表，適用於依電信管理法第73條至第82條裁處罰鍰之案件；依行為評量表（即表一）可知，考量項目包括違法情節或營運型態、受處分人3年內受裁處次數（20分）及其他判斷因素（20分）等。依此訂定不同處罰等級及罰鍰額度之裁量基準，以實現具體個案之正義，核與電信管理法第74條第3項及第4項所定之裁量權目的尚無牴觸，本件自得予援用。

3. 行政罰法第26條第1項：「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。但其行為應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，亦得裁處之。」揭示於涉及刑事罰與行政罰競合時「一行為不二罰原則」之處理規定，其立法目的係因一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定時，由於刑罰與行政罰同屬對不法行為之制裁，而刑罰之懲罰作用較強，故依刑事法律處罰，即足資警惕時，實無一事二罰而再處行政罰之必要。而且，刑事法律處罰由法院依法定程序為之，較符合正當法律程序，應予優先適用。又該規定係以「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定」為要件，其重點在於「一行

為」符合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充，只要該行為之全部或一部構成犯罪行為之全部或一部，即有刑罰優先原則之適用，規範目的是否相同，在所不問。又依行政罰法第32條規定：「（第1項）一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，應將涉及刑事部分移送該管司法機關。（第2項）前項移送案件，司法機關就刑事案件為不起訴處分、緩起訴處分確定或為無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑、撤銷緩刑之裁判確定，或撤銷緩起訴處分後經判決有罪確定者，應通知原移送之行政機關。……」準此，一行為同時觸犯刑事法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定，在刑事審判程序尚未終局確定前，行政機關自不得逕予裁罰。再者，有關違反行政法上義務之事實，究應評價為「一行為」抑或「數行為」乃個案判斷之問題，並非僅就法規與法規間之關連或抽象事實予以抽象判斷，必須就具體個案之事實情節依據行為人主觀犯意、構成要件之實現、受侵害法益及所侵害之法律效果，斟酌被違反行政法上義務條文之文義、立法意旨、制裁之意義、期待可能性與社會通念等因素綜合決定之（最高行政法院112年度上字第403號判決意旨參照）。

(二)原處分違反行政罰法第26條第1項規定「刑罰優先原則」，且有裁量判斷之違法：

1.經查，刑事局電信偵查大隊第一隊於111年11月18日14時許，在臺北市大同區南京西路62號臺北捷運中山站前，查獲原告架設非法基地臺偽冒台灣大哥大之行動網路識別碼，並操作發送釣魚簡訊，於112年4月21日發函移請被告處理。經被告調查查證，原告架設假基地臺遭查獲時，係使用942MHz之無線電頻率，而940MHz至950MHz之無線電頻率係核配予中華電信公司使用，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。原告於公共場所發射電波期間誘導用

戶，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。經被告112年8月9日第1078次委員會審認原告於前揭時地架設非法基地臺發送釣魚簡訊屬未經核配擅自使用無線電頻率，違反電信管理法第52條第2項規定，致干擾合法無線電頻率使用，依同法第74條第4項前段規定、裁量基準第2點規定、行為評量表及裁處參考表等，裁處罰鍰300萬元，另審酌原告於事後未配合說明該電信管制射頻器材之來源，對於違法事實避重就輕，企圖規避裁罰，酌加罰鍰100萬元，以112年9月15日原處分共計裁處原告罰鍰400萬元等情，有原處分、被告第1078次委員會議紀錄、臺北市政府警察局士林分局搜索扣押筆錄、刑事局112年6月14日刑電偵一字第1120076798號函、112年6月26日刑電偵一字第1120085293號函、數位發展部112年6月28日數位資源決字第1120013754號函、台哥大公司112年8月2日台信北一簡字第1123016617號函等（原處分卷第58至61頁、本院卷第104至106頁、原處分卷第5至11頁、第13頁、第15頁、第16頁、第18至19頁）附卷可稽。此外，原告因與陳○○及真實姓名年籍不詳之數人，於111年10月間前之不詳時間，加入以實施詐術為手段具有持續性、牟利性之犯罪組織，與大陸地區之不詳詐騙集團成員間，共同意圖為自己不法之所有，基於詐欺、行使偽造信用卡及洗錢等犯意聯絡，由原告於111年8月9日在大陸地區招攬友人前往臺中領取偽冒基地台之機器（下稱偽基站），並在臺測試，惟招攬未成功，原告遂親自於111年8月26日從大陸地區入境臺灣，先前往臺中領取偽基站，並在臺租賃出租車，復前往桃園地區改裝車輛供應220V電力，以利偽基站播送釣魚簡訊，經測試完畢後，自111年9月24日起至同年11月18日間，開車前往臺北捷運站等人潮眾多地區，傳送「玉山銀行繳費簡訊」、「etag帳單自動扣款失敗」等手機簡訊至多位被害人之手機內，致多位被害人陷於錯誤，進而點選簡訊內所含網頁連結，並登入偽冒之「遠通電收」網路頁面後，依網頁指示輸入其信用卡卡號、有效月年、背

面末3碼等個人信用卡資料後，信用卡資訊即遭詐欺集團竊取，並由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，由詐欺集團成員將被害人之信用卡資訊綁定於手機內ALPPE PAY軟體後，於不詳時間地點佯稱係上述信用卡合法持卡人本人綁定之手機，致各刷卡地點之店員與發卡銀行均陷於錯誤，誤認係由信用卡真正持卡人消費，而允予簽帳消費。案經警報告雲林地檢署偵查後，以112年3月24日111年度偵字第9989號等起訴書暨以112年7月10日112年度偵字第800號、第1068號追加起訴書，提起公訴及追加起訴，現由雲林地院112年度訴字第190號、第440號刑事案件（下稱系爭刑事案件）審理中，此經本院調取該案刑事電子卷證核閱無訛，並有雲林地檢署檢察官111年度偵字第9989號起訴書、112年度偵字第800、1068號追加起訴書影本（本院卷第79至103頁、第143至155頁）及雲林地院刑事案件影印卷宗等附卷可按。

- 2.再者，原處分之違章事實為原告於111年11月18日14時許，在臺北市大同區南京西路62號臺北捷運中山站前，架設非法基地臺偽冒台灣大哥大之行動網路識別碼，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加起訴書相比對，可知兩者應可認屬法律上之一行為，原處分所載原告之違章行為及查獲之經過業已為追加起訴書之犯罪事實所論及（參本院卷第144頁），兩者均係針對原告架設偽基站發送釣魚簡訊之行為，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，較原處分認定之違章行為時間（111年11月18日）為長，且尚及於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一部分。是以，原告就其於前揭時、地，架設非法基地臺偽冒台灣大哥大之行動網路識別碼，並操作發送釣魚簡訊之行為，既業經檢察官提起公訴及追加起訴，屬犯罪構成要件之一部，揆諸前開規定及說明，即應適用刑事優先原則，至於

01 規範目的是否相同，則在所不問，端視該行為之刑事訴追及
02 審判程序終局結果而決定是否發動行政罰，在刑事審判程序
03 尚未終局確定前，被告自不得逕予裁罰。然被告卻於系爭刑
04 事案件尚未確定前，即逕以原處分就原告之本件違章行為，
05 認定違反電信管理法第52條第2項規定，依同法第74條第4項
06 前段規定、裁量基準第2點規定、行為評量表及裁處參考表
07 等，裁處原告罰鍰400萬元，容有違反行政罰法第26條、第3
08 2條第1項及第2項規定之違誤，應予撤銷。被告辯稱：電信
09 管理法第52條與原告刑法所涉詐欺罪等兩者立法目的、保護
10 法益及構成要件明顯不同，不生一行為二罰之問題，亦無行
11 政罰法第26條第1項適用餘地云云，尚非可採。至被告所援
12 引最高行政法院107年度判字第388號判決意旨，乃有關違反
13 公職人員財產申報法第12條規定財產申報之義務，因與貪污
14 治罪條例第6條之1規定檢察官於偵查中所命本人就來源可疑
15 之財產提出說明，兩者違反之行為義務內容及依據顯不相同，
16 故不生一行為二罰之問題，惟其案例事實與本件原處分
17 裁處違章行為即屬犯罪構成要件之一部，兩者顯不相同，自
18 難允其比附援引為有利於被告認定。

- 19 3.末按基於權力分立原則，行政機關於法律授權範圍內，基於
20 行政目的，固得自由斟酌選擇自己認為正確之行政行為，即
21 所謂裁量權之行使，然依行政罰法第18條第1項規定，裁處
22 罰鍰應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響
23 及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資
24 力。倘行政機關於具體個案行使裁量為罰鍰裁處時，有應考
25 量事項而未考量，或將與違章行為無關連之因素，納入考量
26 之不當聯結情事，即構成裁量之濫用，行政法院自應依行政
27 訴訟法第201條規定，予以撤銷。觀諸被告裁處違反電信法
28 罰鍰案件違法行為評量表「考量項目」（三）其他判斷因素
29 部分係載稱：「依雲林地檢署起訴書載明，原告架設使用非
30 法基地臺，發送釣魚簡訊，騙取22位民眾信用卡資訊後，盜
31 刷信用卡，影響重大（信用卡消費金額近2百萬元），且嚴

重傷害民眾對公眾電信網路安全之信賴感，擬加計15分。」等語（本院卷第107頁），然與原處分所裁處違章行為之事實對照以觀，本件違章行為僅係指原告於111年11月18日14時許，在臺北市大同區南京西路62號臺北捷運中山站前架設非法基地臺發送釣魚簡訊之行為，而不包含雲林地檢署111年度偵字第9989號等起訴書所載之犯罪行為（111年9月30日至同年10月30日期間，詳見系爭起訴書附表一之1），此業經本院當庭與被告確認無誤（本院卷第126至127頁準備程序筆錄），詎原處分逕以與本件違章行為無涉之犯罪行為結果（即系爭起訴書附表一至五所示22位被害人於111年9月30日至同年10月30日期間，遭詐騙及盜刷信用卡）等節，作為裁處罰鍰之審酌事項，亦顯有納入無關連因素不當聯結之違誤。被告就此固答辯稱：原處分係以原告於111年11月18日之違法行為作為裁罰基礎，僅係以雲林地方檢察署之起訴書內容作為判斷原告違法行為的目的（計畫），進而評斷違法行為所生之影響範圍及應受責難程度（包含行為人主觀之惡性），而非將該起訴書附表之行為事實作為本案裁罰事實，故系爭行政處分之作成並非考量與裁罰事實無關之事物，被告依法行使裁量權，於違法評量表之「其他判斷因素」予以加計積分，應屬適當，原處分並無違法不當之處等語，然查，被告所斟酌22位民眾遭騙取信用卡資訊及盜刷近200萬元等情，係發生於111年9月30日至同年10月30日期間，早於原處分所裁處原告111年11月18日違章行為實施前即已存在之事實，業如前述，自無可能係因本件違章行為所致，故被告將之作為評斷本件違法行為所生之影響範圍及原告應受責難程度之考量因素，顯有前述裁量判斷之瑕疵，是其前開答辯，洵非足採。

七、綜上所述，原處分有前揭違誤之處，原告訴請撤銷，為有理由，應予准許。本件事證已臻明確，兩造之其餘攻擊防禦及陳述，經本院詳加審究，或與本件之爭執無涉，或對本件判決之結果不生影響，爰不逐一論述，附此指明。

據上論結，本件原告之訴為有理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中華民國 113 年 10 月 3 日

審判長法官 陳心弘

法官 畢乃俊

法官 鄭凱文

一、上為正本係照原本作成。

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提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

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，逕以裁定駁回。

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

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	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。

01

一，經最高
行政法院認
為適當者，
亦得為上訴
審訴訟代理
人

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 113 年 10 月 3 日

03

書記官 高郁婷