

臺北高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第三庭

112年度簡字第308號

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

許文仁律師

被告 國家通訊傳播委員會

代表人 陳耀祥

訴訟代理人 王政達

曾建豪

魏啟翔律師

上列當事人間電信法事件，原告不服被告民國112年8月24日通傳北字第11200275250號裁處書，提起行政訴訟，本院於113年2月5日言詞辯論終結，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用新臺幣貳仟元由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：按行政訴訟法第229條第2項第2款之規定，因不服行政機關所為新臺幣（下同）50萬元以下罰鍰處分而涉訟者，應適用簡易訴訟程序。查本件原告不服被告裁處書所裁罰之30萬元罰鍰提起行政訴訟，核其屬前揭規定，適用簡易程序，合先敘明。

二、事實概要：緣原告為經營行動轉售及加值服務之第二類電信事業，臺灣桃園地方檢察署（下稱桃園地檢署）偵辦電信詐欺乙案，認原告實質負責人即訴外人邱明輝，涉嫌替詐欺集團申辦人頭門號。桃園地檢署遂以112年6月1日桃檢秀河112

01 他3808字第1129064373號函（下稱桃園地檢署函）請被告，
02 就原告經營第二類電信事業未落實KYC審核之事宜進行調
03 查。被告於112年6月16日及同年月28日至原告營業處所行行
04 政檢查，發現訴外人張旭清於110年10月21日向原告申辦行
05 動業務服務，其所提供之手持國民身分證自拍照與所檢附國
06 民身分證彩色影本，兩者各項欄位資料雖相同，惟照片欄中
07 之人各不相同。又另有訴外人分別於111年11月6日以王贊翔
08 名義及同年12月4日以朱井桐名義向原告申辦行動業務服
09 務，惟經檢視其驗證照，為相同背景之同一人持不同姓名之
10 國民身分證自拍。被告據此認定原告未落實核對用戶資料，
11 違反電信法第17條第2項，爰依同法第64條第2項之規定，以
12 112年8月24日通傳北字第11200275250號裁處書（下稱原處
13 分）裁處原告罰鍰30萬元整，原告不服，遂提起本件行政訴
14 訟。

15 三、本件原告主張：

16 (一)、原處分為罰鍰處分，係限制或剝奪人民財產權之裁罰性不利
17 處分，被告於作成原處分前，雖有函知原告，就被告於112
18 年6月28日至原告公司實施現場行政訪談，涉嫌違反電信法
19 第17條第2項規定一事表示意見。惟該函就原告有無改正意
20 願、改正之方案及相關補救措施等相關事項，均未提及，縱
21 使網路上或公開文件均可知悉系爭規定，惟就個案事實、被
22 告就事實之調查情形並據以做成原處分參考之內容，若未經
23 被告具體指明，原告將無從特定而予答覆。原處分並未使原
24 告就該等事項有充分陳述意見之機會，卻於原處分理由第8
25 點第5行後段，據認原告所提改正方案仍然不符第二類電信
26 事業管理規則（下稱管理規則）第27條，且未提供補救措施
27 及理由，而酌加罰鍰5萬元，有違行政程序法第102條、第
28 103條第5款及行政罰法第42條、第43條之規定，與憲法保障
29 正當行政程序之要求不符。

30 (二)、原處分僅以原告經營第二類電信事業之用戶資料，有2件名
31 實不符之情況，即驟認原告有未落實核對用戶資料之情事，

其認事用法，顯有錯誤：

1、原告為落實核對用戶資料、完善用戶管理工作，以及配合主管機關進行監理等，於原告營業規章第11條明定，用戶辦理申請手續時，不得以二個以上用戶名稱登記，應由申請人將用戶名稱及其代表人之姓名據實填寫全名於本公司服務申請書；檢附身分證及第二證明文件以供核對。為此，原告定有一查核用戶資料之標準程序，以網路申辦之用戶而言，於申辦電信門號時，申請人應於申請頁面上傳雙證件相片，並要求申請人須手持足茲證明其身分之證件、拍照上傳，經審核人員肉眼辨識，確定申請人與所提供證件所示人別為同一人，方得核准其申請。

2、查原告於收受訴外人張旭清之申請資料後，經原告公司審查人員，以肉眼辨識，其本人與手持身分證件之照片，均為粗眉、臉型圓潤、雙頰略鬆垮之中年男子，經研判應為同一人。又訴外人王贊翔、朱井桐之申請日期相差一月，經肉眼辨識，均為粗眉、臉型消瘦之壯年男子，各該相片中之本人與其手持國民身分證上之照片，應為同一人，原告該月份收受之申請案約200件，且以人工審核，實難期待受理審核人員得以對各申請用戶之面容、姓名或特徵產生深刻印象，何況審核人員亦有可能不同，故原告實已盡落實核對用戶身分之審查工作。

(三)、退步言之，縱認原告確有未落實核對用戶資料之情事，惟訴外人如何使用申登之門號，原告無從左右，原告之行為與詐欺集團將門號作為詐騙之用所生之損害間，並無直接關聯，被告逕將桃園地檢署偵辦電信詐欺之函文及事實作為裁量事項，未實際認定原告未落實核對用戶資料所生之影響範圍，已逾越管理規則第27條第4項、電信法第17條第2項規範目的授權意旨，有裁量濫用及裁量怠惰之違法等語。

(四)、並聲明：

1、原處分撤銷。

2、訴訟費用由被告負擔。

01 四、被告答辯則以：

02 (一)、查原告本次違法情節列為「普通」等級，惟原告因未落實用
03 戶資料審核，造成人頭門號淪為詐騙集團犯案使用，影響重
04 大，則依國家通訊傳播委員會裁處違反電信法罰鍰案件處理
05 要點（下稱電信法罰鍰處理要點）規定，對照被告裁處違反
06 電信法罰鍰案件額度參考表，係屬第2級，裁處25萬元。另
07 審酌原告所提改正方案仍不符管理規則第27條規範，且未提
08 供補救措施，決議酌加罰鍰5萬元，共計處罰鍰30萬元整，
09 於法並無不合。違反電信法罰鍰處理要點所定被告會議決議
10 酌加或酌減之例示因素包含「違法者事後提供資料配合調
11 查、有改正之意願、補救措施等，均得作為酌加或酌減其罰
12 鍰之依據」，此既未脫行政罰法第18條所定之罰鍰數額裁量
13 應審酌範圍，且該電信法罰鍰處理要點全文及相關附表均已
14 由被告官網公開揭示，亦得隨時調取閱覽，原告自難諉為不
15 知。本件於裁處前，被告已先進行行政檢查，復於112年6月
16 30日以通傳北決字第11250024770號函，請原告為「事實上
17 及法律上陳述」。是以，原告當可就前述事項為陳述，已充
18 分保障原告陳述意見之機會及程序參與權。

19 (二)、原處分認定原告未盡其核對用戶身分義務而有過失，殊無違
20 誤：

21 1、依原告之營業規章第11條，並無記載可由申請人透過網際網
22 路或電子郵件方式向原告提出電信服務之申請，反之，其所
23 謂「檢附身分證及第二證明文件（如健保卡、駕照等）」、
24 「該代理人並應出示身分證正本及已得合法授權之資料或文
25 件供本公司核對」，本當由原告業務人員經由申請人所實際
26 出示之雙證件正本予以核對，始得謂之核對確實。設若原告
27 容許申請人得由網際網路或電子郵件方式提出申請，原告自
28 當注意此類方式之申請可能發生偽冒、舞弊或核對不易確實
29 之漏失，而當更加審慎執行並採行確實有效之查核管控機
30 制，否則原告就其違反行政法上義務之事實，自有過失。

31 2、經查，訴外人張旭清手持之身分證與身分證影本照片欄中之

01 人物五官臉型、髮型、服裝截然不同，顯然是以同一身分證
02 資料張貼不同之人物照片，又所附身分證影本與健保卡影本
03 之照片亦完全不同，任何人皆可以肉眼清楚辨識，更遑論原
04 告公司之受理人員。又訴外人分別以王贊翔及朱井桐名義向
05 原告申辦行動業務服務，經檢視為同一背景之同一人持不同
06 姓名身分證自拍，比對申請書中朱井桐本人照片、其手持之
07 身分證與健保卡照片，顯有人物特徵清楚之美人尖（頭髮與
08 前額接線）有無之差異，其眉眼亦不相同，顯為不同人。然
09 原告所比對查核申請證件均係掃描或拍照之副本，而非實際
10 比對查核申請證件，顯未善盡核對用戶資料之義務。

11 (三)、近年來電信詐欺案件盛行，原告對其未落實核對用戶身分所
12 將引發之大眾受害危險及法秩序之危害，當屬知之甚詳，故
13 被告爰於裁處書說明七舉桃園地檢署函所述之遭詐騙人數及
14 被害金額為例，說明原告一旦棄守其電信服務之守門人義
15 務，將使人頭門號淪為詐騙集團犯案使用，故原告就其查核
16 義務未能落實、輕忽不以為意，足認該違規行為之可責性高
17 且影響重大。是以，原告稱其用戶門號淪為詐欺集團所用
18 「與原告無關」、桃園地檢署來函所載內容是否均與本件3
19 用戶申辦門號具關聯性云云，實屬曲解原處分此節意旨。

20 (四)、並聲明：

- 21 1、原告之訴駁回。
22 2、訴訟費用由原告負擔。

23 五、本院之判斷：

24 (一)、本件應適用之法令：

- 25 1、電信法第17條第2項：第二類電信事業營業項目、技術規範與
26 審驗項目、許可之方式、條件與程序、許可執照有效期間、
27 營運之監督與管理及其他應遵行事項之管理規則，由交通部
28 訂定之。
29 2、電信法第64條第2項：違反交通部依第17條第2項所定管理規
30 則者，處20萬元以上100萬元以下罰鍰，並通知限期改善，
31 屆期仍未改善者，廢止其許可。

- 01 3、管理規則第27條第4項前段：經營者應核對及登錄其用戶之資
02 料並至少保存至服務契約終止後1年；有關機關依法查詢
03 時，經營者應提供之。
- 04 4、電信法罰鍰處理要點第2點：本會裁處違反電信法罰鍰案件違
05 法行為評量表（表一，以下稱評量表），適用於依電信法第
06 64條第2項裁處罰鍰之案件。
- 07 5、電信法罰鍰處理要點第3點：主管業務單位於適用評量表時，
08 應審酌違法案件相關情狀，勾選表內考量事項並加計積分
09 後，對照本會裁處違法電信法罰鍰案件額度參考表（表
10 二），擬具適當之罰鍰建議，提請委員會議審議。
- 11 6、行政程序法第39條：行政機關基於調查事實及證據之必要，
12 得以書面通知相關之人陳述意見。通知書中應記載詢問目
13 的、時間、地點、得否委託他人到場及不到場所生之效果。
- 14 7、行政程序法第102條：行政機關作成限制或剝奪人民自由或
15 權利之行政處分前，除已依第39條規定，通知處分相對人陳
16 述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意
17 見之機會。但法規另有規定者，從其規定。
- 18 8、行政程序法第103條第5款：有下列各款情形之一者，行政機
19 關得不給予陳述意見之機會：五、行政處分所根據之事實，
20 客觀上明白足以確認者。
- 21 9、行政罰法第42條：行政機關於裁處前，應給予受處罰者陳述
22 意見之機會。
- 23 10、行政罰法第43條：行政機關為第2條第1款及第2款之裁處
24 前，應依受處罰者之申請，舉行聽證。但有下列情形之一
25 者，不在此限：一、有前條但書各款情形之一。二、影響自
26 由或權利之內容及程度顯屬輕微。三、經依行政程序法第
27 104條規定，通知受處罰者陳述意見，而未於期限內陳述意
28 見。
- 29 (二)、上揭事實概要欄所載事實，已經兩造分別陳述在卷，並有桃
30 園地檢署函、被告112年6月9日及112年6月28日行政檢查訪
31 談紀錄表暨訴外人等之行動業務服務申請資料、被告112年6

01 月8日通傳北決字第11250021640號函、被告112年6月16日通
02 傳北決字第11250022850號函、被告112年6月27日通傳北決
03 字第11250024190號函、被告112年6月30日通傳北決字第
04 11250024770號函、原告陳述意見書、被告第1076次委員會
05 議紀錄、原處分及送達證書（見原處分卷第3、6至7、11至
06 35、39、41至44、52頁）等在卷可參，洵堪認定。

07 (三)、原告主張本件被告違反行政程序法第102條、第103條第5款
08 及行政罰法第42條、第43條之規定：

09 1、所謂陳述意見之權利，乃係指行政機關在行政程序中，於執
10 行職務行使公權力，作成不利於當事人權利或法律上利益之
11 決定時，應使當事人對於程序、程序標的、作成決定之事實
12 基礎，乃至於重要之法律觀點及與裁量斟酌有關之事項，得
13 以表示意見，至於行政機關所持有之相關事證資料，本即不
14 必然為行使陳述意見權利所必要，亦無相關法規明文律令被
15 告應提供相關資料給原告而後可做成行政處分（本院高等庭
16 107年度訴字第566號判決意旨參照）。

17 2、行政罰法第43條之聽證，發動前提為當事人申請，本件原告
18 並未於裁處前申請聽證，自不能以行政罰法第43條之規定指
19 責原處分未舉辦聽證而違法。

20 3、行政程序法第103條第5款指的是不用陳述意見之情形，而本
21 件原告所主張者為行政機關未給予其適當陳述意見之機會，
22 原告一面主張行政機關應依前者為之，又另外主張後者，其
23 主張前後不一。況且，就邏輯上而言，違反行政程序法第
24 103條第5款之態樣應為不用給予陳述意見而給予陳述意見，
25 但在程序保障上，如果不用陳述意見而給予陳述意見，對於
26 受處分人之保障較為周延，法亦無不許，是以，原告本件依
27 行政程序法第103條第5款之規定主張被告未給予其適當之陳
28 述意見機會，顯非合理。

29 4、行政程序法第102條之陳述意見，在適用上，若行政機關已
30 依照行政程序法第39條之規定，於調查事實及證據之程序
31 中，已給予相對人陳述意見之機會，並有給予通知，符合相

01 關規定，則依據行政程序法第102條之規定，於做成不利益
02 行政處分前，因前已給陳述意見之機會，則在此一階段是否
03 給予陳述意見，並非強制。另行政罰法第42條之規定，只要
04 於處分前給予陳述意見之機會即可，其並未指稱需於裁處決
05 定出來後，而於裁處前告知受處分人處分內容並給予陳述
06 意見方才合法。

07 6、本件原告主張被告發函至原告公司就實施現場行政訪談，涉
08 嫌違反電信法第17條第2項規定一事表示意見。惟該函就原
09 告有無改正意願、改正之方案及相關補救措施等相關事項，
10 均未提及，縱使網路上或公開文件均可知悉系爭規定，惟就
11 個案事實、被告就事實之調查情形並據以做成原處分參考之
12 內容，若未經被告具體指明，原告將無從特定而予答覆，此
13 部分原處分並未使原告就該等事項有充分陳述意見之機會。
14 但被告於兩次行政訪談後（詳後述），於112年6月30日有發
15 函請原告陳述意見，並於該函文說明第3點明確說明，原告
16 可能違反管理規則第27條第4項之部分，且於說明第4點告知
17 原告疑涉違反前開管理規則，可能所受之處罰，同時於說明
18 第5點告知依據行政程序法第102條與行政罰法第42條之規定
19 給予原告陳述意見之機會，有該函文在卷可查（見原處分卷
20 第31至32頁），而原告亦於同年7月7日就該函文內容陳述意
21 見，亦有原告之陳述意見狀在卷可查（見原處分卷第33至36
22 頁），是本件於裁處前被告已給予原告陳述意見之機會且原
23 告已陳述意見。

24 7、又依據前開說明，被告業已通知原告就違反電信法第17條第
25 2項之內容表示意見，且有至原告公司為訪談，且於之後有
26 做行政檢查，此為原告起訴狀所自陳，並有行政檢查訪談紀
27 錄表、行政檢查訪談紀錄、被告112年6月8日、112年6月16
28 日、112年6月17日函在卷可查（見原處分卷第6至7、11至
29 12、28、29至30頁）。依據行政程序法第39條之規定觀之，
30 被告於調查事實及證據之時，業已通知原告將做訪談，該訪
31 談當屬陳述意見之一環。

01 8、至原告主張應告知有無改正意願、改正之方案及相關補救措
02 施等相關事項，均未提及，並就此部分給予原告陳述意見之
03 機會，然回到電信法第17條第2項及第64條第2項之規定可
04 知，只要違反管理規則第27條第4項之規定，並無應先給予
05 改正之處分，而是可以直接予以裁罰，故該部分主張顯非可
06 採。

07 9、綜上，本件被告業已給予原告陳述意見，且原告業已陳述意
08 見，原告主張當非可採。

09 (四)、原告主張原處分以原告經營第二類電信事業之用戶資料，有
10 2件名實不符之情況，認原告有未落實核對用戶資料之情
11 事，其認事用法，顯有錯誤部分：

12 1、管理規則第27條第4項前段之要件為經營者應「核對」及
13 「登錄」其用戶之資料並至少保存至服務契約終止後1年。
14 所謂核對，係指查核對照，為一種確保準確度之程序，也就
15 確保資料之準確度。就電信法及管理規則課予電信業之核對
16 義務，雖不用到身份證明文件上之記載資料是否需完全正確
17 無誤之地步，然最基本之身份證明文件上照片與本人是否一
18 致，是否重複使用身份證明文件，以及同一人是否使用不同
19 姓名資料之身分證明文件，此一顯然可以查知之核對為其所
20 必要。

21 2、依據上開脈絡可知，若電信業者收到之資料或是已有之資
22 料，已可知悉身份證明文件與申請者為不同人，或是同一人
23 以不同身份資料申請不同門號之服務，即屬於行政罰法第7
24 條前段反面解釋之過失，其即符合主觀上構成要件。

25 3、訴外人張旭清手持之身分證與所檢附於身分證及第二證件欄
26 之健保卡，其照片欄中之人物五官臉型顯然不同（見原處分
27 卷第15至17頁），就訴外人張旭清部分，難認原告有盡其核
28 對之義務。而另一訴外人部分，其為同一人分別以王贊翔及
29 朱井桐名義向原告申辦行動業務服務，為同一背景之同一人
30 持不同姓名身分證自拍，比對申請書中朱井桐及王贊翔照
31 片、其手持之身分證與健保卡照片，顯有人物特徵清楚，有

無之差異，顯為不同人（見原處分卷第18至27頁），況且，既係相同人持不同名字之身分證件申請，原告理應知悉並比對出有疑，然原告並未就此發現疑義，是原告就本件之違章行為，自有過失無疑。原告主張王贊翔及朱井桐申請約距一月，原告為人工申請，顯難比對，然原告既然經營電信業，此一注意義務本為原告所應注意，當不能以前申請超過一月即主張其已盡注意義務，況且，現今電話詐騙猖獗，媒體多有宣導，原告身為電信經營業者，本應較一般人更加注意相關電話申辦業務，就此而言，原告自不能以此主張免責。

(五)、原告另主張本件有裁量濫用與裁量怠惰部分：

- 1、裁量濫用係指行政裁量權之行使，發生牴觸法律授權目的、漏未審酌應加斟酌之觀點、摻雜與事件無關之因素、動機或違反一般之法律原則等情事，因其屬權力行使之失誤或濫用，則構成違法。所謂裁量怠惰，係指法律雖授與行政機關裁量權，惟行政機關因不知有裁量權存在，或因有意漠視法律授權的意旨，未予實質衡酌個案具體情節，即率然作成決定。因此，行政法院應就行政機關作成裁量之基礎事實有無誤認、作成裁量之理由有無實質衡酌個案情節之輕重，據以審查裁量處分有無裁量怠惰之違法。
- 2、本件原告違反管理規則第27條第4項及電信法第17條第2項進而經被告以第64條第2項處罰，查電信法第17條第2項為授權主管機關訂立相關管理規則之法條，而管理規則第27條第4項本身所規範者在於確實審核。
- 3、查本件原處分之事實欄已經說明基礎事實，且於事實欄及理由欄第7點與第8點業已載明本件作成裁量之理由衡酌個案情節之輕重，並說明依據電信業處理要點之規定標準裁處（見本院卷第41至44頁），顯見被告並無原告所指裁量怠惰之情。
- 4、原告主張被告以臺灣桃園地方檢察署之函文作為本件裁處罰鍰之裁量基準，然電信法第1條業已明定本條文之立法目的為：為健全電信發展，增進公共福利，保障通信安全及維護

01 使用者權益，特制定本法；本法未規定者，依其他法律之規
02 定。而電話詐騙本為近年來相當熱門之議題，且相關電話詐
03 騙集團常利用所謂之人頭申請門號，而對於電信業者對於該
04 人頭申請之把關，為一般社會大眾所為之期待，被告以此作
05 為裁量基準，並無所謂裁量濫用之問題。

06 六、從而，被告認定原告有未落實核對用戶資料之事實，違反電
07 信法第17條第2項，爰依同法第64條第2項之規定，以原處分
08 裁處原告罰鍰30萬元整，核無不合。原告訴請撤銷原處分，
09 為無理由，應予駁回。

10 七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提出之證
11 據，核與判決之結果不生影響，爰不逐一論列，併予敘明。

12 八、本件第一審之訴訟費用為2,000元，由敗訴之原告負擔，爰
13 確定如主文第2項所示。

14 九、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第236
15 條、第195條第1項後段、第98條第1項前段，判決如主文。

16 中 華 民 國 113 年 3 月 13 日
17 法 官 唐一強

18 一、上為正本係照原本作成。

19 二、如不服本判決，應於送達後20日內，以原判決違背法令為理
20 由，向本院地方行政訴訟庭提出上訴狀並表明上訴理由（原
21 判決所違背之法令及其具體內容，以及依訴訟資料合於該違
22 背法令之具體事實），其未表明上訴理由者，應於提出上訴
23 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
24 上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他
25 造人數附繕本）。

26 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，
27 逕以裁定駁回。

28 中 華 民 國 113 年 3 月 13 日
29 書記官 陳達泓