

臺北高等行政法院判決

) FKT64W1Z1X5L0;@108年度訴字第

109年3月5日辯論終結

原告 亞太電信股份有限公司

代表人 寶鑫國際投資股份有限公司（指定代表人呂芳銘）

訴訟代理人 翁祖立 律師

複代理人 陳亭熹 律師

被告 國家通訊傳播委員會

代表人 陳耀祥（代理主任委員）

訴訟代理人 魏啟翔 律師

吳宜倫

廖敏全

上列當事人間電信法事件，原告不服被告中華民國108年4月23日
通傳平臺字第10841011770號裁處書，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、事實概要：原告於民國107年11月28日以亞太電信總管字第1
070003515號請被告備查其與台灣大哥大股份有限公司（下
稱台哥大公司）所簽訂之國內漫遊合約（下稱系爭漫遊合約
）。被告於107年12月19日以通傳平臺決字第00000000000函
覆略以：有關貴公司與台哥大公司簽訂系爭漫遊合約之函報
備查案，尚非屬行動寬頻業務管理規則（下稱4G管理規則）
之備查，有關漫遊涉及第一類電信事業所應負之建設義務，
本會將另案處理…。被告於108年1月3日前往原告營業所辦

理行政訪查，並依行政程序法第102條及行政罰法第42條等規定，以原告行動寬頻業務網路經被告108年1月3日行政訪查及撥打測試結果，確有未經核准使用台哥大公司行動寬頻業務使用異質網路（UMTS系統）漫遊服務之情事（下稱系爭使用異質網路漫遊方式），此與被告核定原告之行動寬頻業務事業計畫書（下稱事業計畫書）內容不符，涉未依系爭事業計畫書內容辦理，恐違反4G管理規則第40條第5項規定，應依電信法第63條規定核處等情事，於108年2月26日以通傳平臺決字第10841005260號函請原告陳述意見。原告於108年3月5日以亞太電信總管字第1080000416號及108年3月12日以亞太電信總管字第1080000465號函提出陳述意見。被告認原告未經核准以系爭使用異質網路漫遊方式提供漫遊服務，與事業計畫書有關電信設備概況之系統架構、通訊型態及服務種類不符，亦未於事業計畫書所列之消費者權益保障相關措施事項敘明配套措施，違反電信法第14條第6項授權訂定之4G管理規則第40條第5項規定，依電信法第63條規定，於108年4月23日以通傳平臺字第10841011770號裁處書（下稱原處分）處罰鍰新臺幣（下同）180萬元，並應自該處分書送達之日起3個月內完成改善，屆期仍未改善者，得連續處罰至改善為止或廢止其特許。原告不服，遂提起本件行政訴訟。

二、本件原告主張：

- (一) 依4G管理規則第60條及第84條第2項規定，漫遊僅屬備查事項，與事業計畫書之內容屬核准事項不同，電信經營者間就網路漫遊之共用事項，並不涉及網路設備之變動，僅須於協議後1個月內辦理備查。是原告與台哥大公司間之系爭漫遊合約，並不涉及電信設備之變動，僅需於現有設備進行相關之設定即可，洵無變動事業計畫書關於設備建設項目之必要

。況4G管理規則並無規定業者間之漫遊協議尚須經過變更事業計畫書之程序，原處分逕以不符事業計畫書而為裁罰，係涵攝錯誤之違法行政處分。原告與台哥大公司間系爭漫遊合約，依被告所公告之事業計畫構想書應載明事項及其格式規定，既關於異質網路之整體系統架構及圖示、通訊型態及服務種類，均屬得記載事項，則關於漫遊之消費者權益保障措施亦應採相同之解釋，而亦屬得記載事項至明。是以，原處分逕謂系爭漫遊合約導致原告所供服務與事業計畫書不符，而負變更事業計畫書之義務，實乃恣意解釋事業計畫書之應記載及得記載事項，殊無足採。況原告與台哥大公司間系爭漫遊合約之簽訂，本不涉及電信經營者之既有核心網路增設或變更，若非於事業計畫書中另設專章，尚無於原事業計畫書中為更改之可能。顯見漫遊與事業計畫書中關於電信設備概況之記載，為相互獨立之二事，且前者僅屬事業計畫書得記載事項。

(二)被告於其所制定之4G管理規則第2條第14款係依照國際標準組織之漫遊定義而定，經營者提供其使用者於其他經營者或國外電信事業之行動通信網路內通信之服務，即屬於漫遊電信服務，且並未限定須於本網未涵蓋之區域，方可借客網使用數據或語音服務。觀之系爭漫遊合約內容可知均係依照國際標準組織所定漫遊定義而定，可提供原告之使用者於台哥大公司之行動通信網路內通信之服務，此核與前述被告所定4G管理規則之漫遊定義相符。原處分捨棄由其訂定之漫遊定義不用，卻逕自創設「漫遊應係用戶於本網未涵蓋之區域，借客網使用數據或語音服務」云云，認定本件非屬漫遊，不僅與其前所訂定之漫遊定義不合，就裁罰基礎之事實認定亦屬有誤。

01 (三)原處分雖記載係依違法等級及罰鍰額度對照表予以處罰，惟
02 關於其他判斷因素，依國家通訊傳播委員會裁處違反電信法
03 罰鍰案件處理要點（下稱違反電信法罰鍰處理要點）其他判
04 斷因素係依個案綜合其他判斷要素：如一行為違反數個行政
05 法上義務、行為應受責難程度、所生影響、違反行政上義務
06 所得之利益、受處罰者之資力等，依其行為得加減1~20分。
07 然而原處分書僅提及其他判斷因素採計20分，卻未說明係依
08 何種因素判斷而採計最高之20分，顯已違反行政程序法第96
09 條之現定，被告顯然對於原處分之裁罰基準未予記載至明。
10 又被告於原處分中，未參酌原告所得違法利益之多少，對市
11 場競爭秩序及消費者權益保障有如何重大之影響，即不分情
12 節輕重一律對原告處以該構成要件項下，採計最嚴重之20分
13 處罰。此舉導致法律賦予被告裁量權之意義全失，原處分之
14 作成有裁量怠惰之瑕疵。

15 (四)原處分與被告政策立場相悖，有手段不當及違反比例原則之
16 誤。國內漫遊本係為消除電信覆蓋率不足之方法，在偏鄉服
17 務如此，在原告4G網路尚有未足時亦如是。原告同樣基於弭
18 平網路系統不同之數位落差，及確保消費者權益等目的，始
19 與台哥大公司為系爭漫遊合約，卻遭裁罰。姑不論漫遊之定
20 義如何，及是否屬事業計畫書應記載事項，本件就漫遊究竟
21 應為如何之管制，實具有前導案例之特性，被告在未為任何
22 行政指導前即為懲罰，洵非選擇侵害原告之最小手段，有違
23 比例原則。

24 (五)原處分有違不當連結禁止原則。原處分書另載：「另受處分
25 人未確實履行基地臺相關設備之建設義務，致通訊品質不佳
26 ，客訴比例偏高，爰經本會108年4月10日第850次委員會議
27 決議酌加新臺幣90萬元罰鍰，共計處罰鍰新臺幣180萬元，

裁處如主旨。」，而另酌加罰款90萬元。惟細究被告酌加罰
鍰金額之理由，均非屬前述4G管理規則第40條第2項第1款至
第3款、第6款至第9款等事項，亦無任何關聯性，足見被告
係與本案無關之投訴比例偏高等事由，作為加重處罰之原因
。被告係以不相干之事實加重懲罰原告，顯屬不當連結禁止
原則之違反。且被告如此併予裁罰之行為，形同刻意規避行
政程序法第102條之規定，剝奪原告就此部分裁罰事實陳述
意見之機會。

(六)原處分關於酌量加重部分，除違反電信法罰鍰處理要點附表
二之說明外，亦有違明確性原則及重複處罰之嫌。

1.按違反電信法罰鍰處理要點第2點及第3點規定，適用違法
行為評量表時，應審酌案件相關情狀及表內說明計算積分
，始符違反電信法罰鍰處理要點之規定。由本件違法行為
評量表對酌加或酌減事項之說明可知，被告所得據以考量
加減之事由者，係違法者之犯後態度或補救措施等而言。
被告逕列未確實履行基地臺相關設備之建設義務等（下稱
系爭未履行基地臺建設義務）無關且獨立之事由於此項，
自己與違反電信法罰鍰處理要點所附之表一相悖。且被告
乃行政機關，其亦應保障原告據此表說明欄所生之正當合
理信賴。

2.另依據違反電信法罰鍰處理要點，關於「本會委員會議決
議酌加或酌減」並不包括原處分被告酌加罰鍰金額即系爭
未履行基地臺建設義務之理由。觀諸原處分全文，程序上
完全無從據以得知被告究以何等法律為依據裁處原告，更
遑論該裁罰之構成要件、裁罰種類及範圍何在？被告是否
有依法行使其裁量權？實體上亦無從得知原告如何違反基
地臺相關設備之建設義務，又因此導致何種程度之通訊品

01 質不佳，及多少之數量始屬偏高之客訴比例等裁罰基礎事
02 實。是以，原處分既無從得知其依據及裁罰之基礎事實，
03 自與明確性原則及行政程序法第96條之規範意旨相悖。

04 3.系爭漫遊合約契約目的為提供更好的通信涵蓋率，並提升
05 通訊品質。被告一方面以原告所為簽訂系爭漫遊合約與事
06 業計畫書不符為裁罰理由，另一方面又以未改善通訊品質
07 為加重處罰，自係忽略原處分作成之事實基礎，實已蘊含
08 關於通訊品質乙節於行為目的中。是以，原處分之加重部
09 分實係就目的與手段二者為重複評價。

10 (七)觀諸行動通信業務管理規則（即2G管理規則）第71條規定：

11 「經營者提供漫遊電信服務，應報請主管機關核備。」、第
12 三代行動通信業務管理規則（即3G管理規則）第64條第
13 1項規定：「經營者同時為第二代經營者時，得將其所經營
14 之第二代行動通信網路提供新經營者為網路漫遊服務，其漫
15 遊服務安排由業者間協商訂定之。經營者提供漫遊電信服務
16 ，應報請主管機關備查。」、4G管理規則第60條及第84條規
17 定可知，被告向來就漫遊乙節皆採備查之管制方式，並制定
18 相關行政法規。原告就此長期維持之管制方式，實已生合理
19 信賴。又原告向被告申請系爭漫遊合約之備查，理由無非信
20 賴漫遊應屬備查事項，亦符前開實務見解所揭示之表現行為
21 要件。是以，被告以108年5月27日之監理原則公布後，就4G
22 管理規則第40條第5項，關於事業計畫書之適用予以擴張，
23 原告基於被告多年來對漫遊僅屬備查事項，已生正當合理信
24 賴，被告逕以原處分對原告為處罰，顯然悖於行政程序法第
25 8條所揭示之誠信原則及信賴保護原則至明。

26 (八)關於漫遊之定義，早於2G管理規則時代即已確立，被告殊無
27 由再依電信法第71條規定，另援引國際電信公約及各項附約

所定標準之必要。況國際組織間，就漫遊定義究竟是否須以訊號涵蓋為要件未盡一致，被告所援引之ITU定義，亦非屬最適宜者至明。4G管理規則第84條顯然係以經營者為規範主體，自無論既有經營者或新經營者，皆應一體適用。被告所述因第84條位於爭議調處章內，即謂該條之適用僅限於同時該當第60及第63條之情形，即強制漫遊者，顯無相當因果關係。蓋僅係依該規則第60條之規定，經營者間就共用事項為協議時，亦會發生爭議，而有爭議調處章之適用，足見第84條並非僅限於強制漫遊者始有適用至明，又如此解釋，方與被告向來就漫遊者採一貫之備查方法相符，是被告對4G管理規則第84條規定之解釋，在該條適用範圍上，增加法所無之限制等語。並聲明：1.原處分撤銷。2.訴訟費用由被告負擔。

三、被告則以：

(一)系爭漫遊合約確與國內漫遊之定義不合，且不論漫遊定義是否包含僅能在網路未涵蓋區域始得使用其他經營者之網路，原告既未依事業計畫書內容辦理，已違反4G管理規則。依電信法第71條規定及國際電信聯盟（International Telecom Union, ITU）為提供各國電信監理機構監管架構所公告之「資通訊科技管制工具包（ICT Regulation tool kit）」，即對國內漫遊（National Roaming）明定為「國內漫遊，係指電信事業於其『網路未涵蓋』之地理區域，使用其他電信事業之電信網路，以提供電信服務之協議。」故即便原告所採行技術手段屬於漫遊之技術，然原告於其行動寬頻系統有訊號涵蓋處，仍允許用戶手動選網台哥大公司行動寬頻系統下異質網路（UMTS系統，下稱異質網路）提供數據及語音服務，要與國際標準組織之國內漫遊定義未合。況原告若使用異

01 質網路使得用戶得經由異質網路接取網路及核心網路完成用
02 戶身分認證，並進行語音及數據服務方式，既涉及事業計畫
03 書之內容（包含電信設備概況之系統架構、通訊型態、服務
04 種類及消費者權益保障等相關事項或措施），則非經申請變
05 更事業計畫書並獲被告許可，即不得為之，否則即有違反4G
06 管理規則第40條所定經營者應依事業計畫書內容辦理之規定
07 。遑論國內漫遊不同於國際漫遊，後者一方業者不受我國法
08 令監管，參與國際漫遊協議之電信事業，其特許區域及市場
09 均不相同，於網路監理上係採平等互惠原則，反之，國內第
10 一類電信事業之經營者彼此間均適用我國法令監管，係經特
11 許取得頻譜，均為電信關鍵基礎設施之提供者，應以自建網
12 路為原則，系爭漫遊合約無異為彼此分享電信網路及其基礎
13 設施，涉及電信事業頻譜管理、釋照目的、電信市場公平競
14 爭及民眾權益保障等議題，故即便經營者提出變更事業計畫
15 書之申請，仍須由被告審議，亦非全然保證可獲核准。

16 (二)系爭漫遊合約與4G管理規則第84條報請備查之規定無關，且
17 確已涉及事業計畫書之內容。4G行動寬頻業務開展之初，政
18 策上鼓勵新技術發展及維持既有行動通信網路兩者兼容並蓄
19 ，故為加速業務營運初期之發展及經營者間之公平競爭，乃
20 規定於4G管理規則第60條、第63條、第84條。系爭漫遊合約
21 乃其彼此間協議於108年1月1日起實施，原告亦自陳其性質
22 為「商業漫遊」，顯非屬4G管理規則第63條所定「提供新經
23 營者漫遊服務」之法定強制漫遊。準此，系爭漫遊合約並無
24 適用4G管理規則第84條規定之餘地。經營者有關「系統架構
25 、通訊型態及服務種類」等「電信設備概況」，屬事業計畫
26 書之應載明事項。經查，原告以其行動寬頻系統，提供其用
27 戶得經由台哥大公司異質網路接取網路、行動交換伺服器（

01 MSS) 核心網路元件，至原告行動寬頻系統本籍用戶伺服器
02 (HSS) 完成用戶身分認證，又原告行動寬頻系統下有訊號
03 處及無訊號處，均提供其用戶得經由使用台哥大公司異質網
04 路接取網路、多媒體閘道器 (MGW)、GPRS服務支援節點 (SGSN)
05 核心網路元件，進行語音及數據服務，其提供前開服
06 務前、後之行動寬頻核心網路與無線接取網路的網路互連之
07 介接架構並不相同，且一旦提供漫遊服務，亦將涉及原告自
08 建網與國內漫遊網路語音、數據之接續態樣及訊務流程、選
09 網程序、網路註冊程序、網路連接點等事項，與其事業計畫
10 書有關「電信設備概況」所應載之「系統架構、通訊型態及
11 服務種類」自有不符。又用戶手機在國內漫遊狀態時，其手
12 機如何顯示漫遊網電信商名稱而不遭消費者誤解、且原告用
13 戶使用他經營者網路提供之國內漫遊服務時，留存於他經營
14 者之原告用戶電信號碼及通信紀錄之用戶資料安全管理機制
15 、當他經營者設備發生障礙或當機時對影響到原告漫遊用戶
16 之影響、因應方法、補償方案及資訊揭露之措施，均屬原告
17 依於其事業計畫書有關「消費者權益保障相關措施」。

18 (三)原處分並無原告指摘之違反比例原則情事。姑不論系爭漫遊
19 合約並非僅限於偏遠地區，而是不論有訊號處及無訊號處，
20 均提供其用戶得經由異質網路接取網等核心網路元件，進行
21 語音及數據服務，可謂是怠於自身基地臺之投資建設義務而
22 使用他經營者之核心網路，涉及電信產業之不公平競爭。被
23 告於107年12月19日以通傳平臺決字第0000000000函覆原告
24 ，函內已指明系爭漫遊合約報備案，「尚非屬行動寬頻業務
25 管理規則之備查」，「有關漫遊涉及第一類電信事業所應負
26 之建設義務，本會將另案處理」等語，然原告仍執意於108
27 年1月1日起貿然實施該漫遊行為，則原告稱尚無國內漫遊異

質網路之前例可循、被告在未為行政指導前逕為裁罰而違反比例原則云云，並不可取。

(四)原處分既已記載「復考量本案受處分人違法利益所得、對於市場競爭秩序及消費者權益保障之影響」，依罰鍰案件處理要點規定，就「違法情節」、「3年內受裁處次數」及「其他判斷因素」分別採計5分、4分、20分，則從其前後文義觀之，其他判斷因素自指「本案受處分人違法利益所得對於市場競爭秩序及消費者權益保障之影響」而言。行動寬頻經營者之基地臺建設（系統設備建設及時程計畫）本屬事業計畫書「電信設備概況」之內容，被告委員會議衡酌原告違法行為之動機、目的、危害程度等態度暨綜合其他判斷因素，認原告長期以來未確實履行基地臺相關設備之建設義務，致通訊品質不佳，客訴比例偏高，卻改以國內漫遊、商業漫遊為名，以達使用他經營者電信網路之實，故該加重處罰並非以原告所稱不相干事實為之，並無違反不當連結禁止原則。且原處分內既有明載「未確實履行基地臺相關設備之建設義務，致通訊品質不佳，客訴比例偏高」為加重因素，自無違反明確性原則，並不構成違反行政程序法第96條。

(五)於原處分裁處並命限期改善後，原告業於108年6月10日、108年6月20日向被告提出事業計畫書變更之申請，並經被告於108年7月26日依電信法第14條第6項授權訂定之4G管理規則第40條第5項規定，為附負擔之核准在案。由前開原告申請所檢附之事業計畫書變更內容及對照表，益徵涉及事業計畫應載事項「系統架構、通訊型態及服務種類」等「電信設備概況」內容之變動，又用戶手機使用該漫遊服務時，有關漫遊服務資訊揭露內容及用戶權益措施亦有新增異動，涉及「消費者權益保障相關措施」等內容之變更。是以原告於未申

請事業計畫書變更並由被告核准前，其提供用戶漫遊之行為，既與被告先前所核定之原告事業計畫書內容有異，自屬未依其事業計畫書內容辦理，違反4G管理規則第40條第5項規定，原處分予以裁處，自屬有據等語。並聲明：1.原告之訴駁回。2.訴訟費用由原告負擔。

四、本院之判斷：

(一)按國家通訊傳播委員會組織法第2條規定：「自本會成立之日起，通訊傳播相關法規，包括電信法、廣播電視法、有線廣播電視法及衛星廣播電視法，涉及本會職掌，其職權原屬交通部、行政院新聞局、交通部電信總局者，主管機關均變更為本會。其他法規涉及本會職掌者，亦同。」次按電信法第11條規定：「（第1項）電信事業分為第一類電信事業及第二類電信事業。（第2項）第一類電信事業指設置電信機線設備，提供電信服務之事業。（第3項）前項電信機線設備指連接發信端與受信端之網路傳輸設備、與網路傳輸設備形成一體而設置之交換設備、以及二者之附屬設備。（第4項）第二類電信事業指第一類電信事業以外之電信事業。」第14條第6項規定：「第一類電信事業之營業項目、營業區域、技術規範與審驗項目、特許之方式、條件與程序、特許執照有效期間、事業之籌設、履行保證金之繳交方式與核退條件及營運之監督與管理及其他應遵行事項之管理規則，由交通部訂定之。」第63條規定：「違反交通部依第14條第6項所定管理規則者，處新臺幣30萬元以上3百萬元以下罰鍰，並通知限期改善，屆期仍未改善者，得連續處罰至改善為止或廢止其特許。」第71條規定：「本法未規定事項，交通部得參照有關國際電信公約及各項附約所定標準、建議、辦法或程序採用施行。」

(二)又按行為時（108年9月3日修正前）依電信法第14條第6項授權訂定之4G管理規則第2條第1款、第2款、第6款規定：「本規則名詞定義如下：一、行動寬頻系統：指經營者利用第7條所指配之頻率，並採用國際電信聯合會公布之行動通訊技術標準，以提供行動通信之行動臺、基地臺、高速基地臺、交換設備、傳輸機線設備、網路管理設備及帳務管理設備等設備所構成之通信系統。二、行動寬頻業務（以下簡稱本業務）：指經營者設置行動寬頻系統，以提供寬頻行動通信服務之業務。……。六、經營者：指依本規則取得特許執照經營行動寬頻業務者。」（108年9月3日修正之現行第2條係規定：「本規則名詞定義如下：一、行動寬頻系統：指經營者利用第7條所指配之頻率，並採用國際電信聯合會（International Telecommunications Union，以下簡稱ITU）或第三代合作夥伴計畫組織（3rd Generation Partnership Project，以下簡稱3GPP）公布之行動通訊技術標準，以提供行動通信之行動臺、接取網路（含基地臺及其控制器）、核心網路（含交換設備、軟體化網路功能元件、網路管理設備及帳務管理設備等）、傳輸網路所構成之通信系統。二、行動寬頻業務（以下簡稱本業務）：指經營者設置行動寬頻系統，以提供寬頻行動通信服務之業務。……。」考其修法理由為：「一、為促使經營者得採用新技術提供電信服務，爰修正第1項（按應為第1款之誤寫）規定，明定經營者得採用國際電信聯合會或第三代合作夥伴計畫組織所訂定技術之通信系統，建構行動寬頻網路，以提供消費者最適切之服務。並明訂行動寬頻○○○區○○○○路、核心網路及傳輸網路，以使整體系統架構更為完善。」行為時第40條第2項第3款第3目、第9款；第5項規定：「（第2項）前項之事業計畫書，

應載明下列事項：一、營業項目。二、營業區域。三、電信設備概況：…（三）系統架構、通訊型態及服務種類。…。九、消費者權益保障相關措施。…（第5項）經營者應依其事業計畫書內容辦理，其內容有關第2項第1款至第3款、第6款至第9款等事項如有異動時，應敘明理由報請主管機關核准。其餘事項如有異動時，應敘明理由報請主管機關備查。」

基上，行動寬頻業務經營者之事業計畫書所載內容係被告為確保經營者之營運，而對經營者要求之經營義務，以此作為監理依據，4G管理規則第40條第1項規定，經營者應向被告提交事業計畫書，同條第5項規定經營者應依其事業計畫書內容辦理。而原告為行動寬頻業務經營者，有關「系統架構、通訊型態及服務種類」等「電信設備概況」及「消費者權益保障相關措施」，即屬原告之事業計畫書所應載明之事項，自得作為被告監理原告是否確實履行經營義務之重要依據。

（二）再按被告以104年8月27日通傳平臺字第10441036141號令訂定發布生效之「行動寬頻業務經營者使用他經營者接取網路之事業計畫書監理要點」（下稱接取網路計畫書監理要點）第1點規定：「為維持電信管制架構之一致性，並適度規範行動寬頻業務經營者使用他經營者之接取網路提供電信服務，特訂定本要點。」第2點規定：「接取網路之借用人（或承租人）及貸與人（或出租人）均應經本會核准其變更事業計畫書後，使得使用貸與人（或出租人）接取網路提供電信服務。」第3點規定：「經營者使用他經營者接取網路提供電信服務之事業計畫書變更監理原則如下：（一）經營者使用他經營者接取網路提供電信服務者，應符合電信法及其授權相關管理規則規定。（二）經營者使用他經營者接取網路

提供電信服務時，借用人（或承租人）及貸與人（或出租人）均應履行『附表』電信法及其授權之管理規則義務。（三）借用人（或承租人）及貸與人（或出租人）應分別於事業計畫書中載明藉由貸與人（或出租人）之接取網路提供服務時，貸與人（或出租人）之系統架構及容量仍可有效處理雙方用戶之訊務及維持適當之服務品質。（四）借用人（或承租人）完全使用他經營者接取網路提供電信服務者，本會不予核准。（五）借用人（或承租人）使用他經營者接取網路提供電信服務之訊務量比例應逐年顯著下降。」上開第3點第2款之附表明文：「行動寬頻業務經營者使用他經營者接取網路之事業計畫書監理審查表」（二）符合4G管理規則之判準：監理原則：有關4G管理規則第40條課予第一類電信事業之經營者應依事業計畫書所載責任經營，其審查要點為「貸與人（或出租人）提供借用人（或承租人）以『行動寬頻業務經營者不自建網路或不使用自建網路，而使用他人之電信網路』方式提供服務，至少涉及行動寬頻業務第40條第2項第3款『電信設備概況』、第5款『技術能力及發展計畫』、第9款『消費者權益保障相關措施』及第10款『事業計畫書摘要』等項目，應一併報請本會核准，相關內容亦應詳明確實。」準此可知，行動寬頻業務經營者貸與或出租予其他經營者接取網路使用，至少會涉及事業計畫書應記載且須經核准之「電信設備概況」、「消費者權益保障相關措施」等項目。

（四）經查，原告與台哥大公司均為經特許使用頻率之第一類電信業者，經營行動寬頻業務，雙方於107年11月1日簽訂系爭漫遊合約，約定由台哥大公司提供原告國內行動通信網路漫遊服務，於我國境內，原告之合法行動通信用戶，得經由台哥

大公司所提供之行動通信網路（包括3G或3G系統移入4G業務之異質網路）而得以使用行動通信服務，合約期間自簽約日起1年，此有系爭漫遊合約在卷可稽（本院卷第25-30頁）。次查，原告以其行動寬頻系統，提供其用戶得經由台哥大公司異質網路接取網路、行動交換伺服器（MSS）核心網路元件，至原告行動寬頻系統本籍用戶伺服器（HSS）完成用戶身分認證，又原告行動寬頻系統下有訊號處及無訊號處，均提供其用戶得經由使用台哥大公司異質網路接取網路、多媒體閘道器（MGW）、GPRS服務支援節點（SGSN）核心網路元件，進行語音及數據服務，其提供前開服務前、後之行動寬頻核心網路與無線接取網路的網路互連之介接架構並不相同，且一旦提供漫遊服務，亦將涉及原告自建網路與國內漫遊網路語音、數據之接續態樣及訊務流程、選網程序、網路註冊程序、網路連接點等事項，與其事業計畫書有關「電信設備概況」所應載之「系統架構、通訊型態及服務種類」自有不符。又用戶手機在國內漫遊狀態時，其手機如何顯示漫遊網電信商名稱而不遭消費者誤解、且原告用戶使用他經營者網路提供之國內漫遊服務時，留存於他經營者之原告用戶電信號碼及通信紀錄之用戶資料安全管理機制、當他經營者設備發生障礙或當機時對影響到原告漫遊用戶之影響、因應方法、補償方案及資訊揭露之措施，均屬原告依於其事業計畫書有關「消費者權益保障相關措施」。復參照接取網路計畫書監理要點已有明確規範，貸與人（或出租人）提供借用人（或承租人）以「行動寬頻業務經營者不自建網路或不使用自建網路，而使用他人之電信網路」方式提供服務，至少會涉及系統架構下之「接取網路」的變動，即會至少涉及4G管理規則第40條第2項第3款「電信設備概況」及第9款「消費

者權益保障相關措施」等項目，係屬應一併報請被告核准之事項。而原告既自承其與台哥大公司簽訂系爭漫遊合約，其於合約中所約定提供漫遊服務，係由台哥大公司將電信網路提供予原告用戶作為語音或數據漫遊使用，則其身為行動寬頻業務經營者多年，對於其提供漫遊服務時，無論是否係於原告本網所未涵蓋之區域，均會涉及其「接取網路」架構之變動乙節，衡情自無不知之理。再者，細觀原告經原處分裁處並命限期改善後，原告業於108年6月10日、108年6月20日向被告提出事業計畫書變更之申請，並經被告於108年7月26日依電信法第14條第6項授權訂定之4G管理規則第40條第5項規定，為附負擔之核准在案（本院卷第157-200頁、第201-218頁、第219-221頁）。由前開原告申請所檢附之事業計畫書變更內容及對照表，益徵涉及事業計畫應載事項「系統架構、通訊型態及服務種類」等「電信設備概況」內容之變動，又用戶手機使用該漫遊服務時，有關漫遊服務資訊揭露內容及用戶權益措施亦有新增異動，涉及「消費者權益保障相關措施」等內容之變更。是以原告於未申請事業計畫書變更並由被告核准前，其提供用戶漫遊之行為，既與被告先前所核定之原告事業計畫書內容有異，屬涉及4G管理規則第40條第2項第3款第3目所規定之事業計畫書應載事項「系統架構、通訊型態及服務種類」等「電信設備概況」及同條項第9款「消費者權益保障相關措施」內容之變動。至於系爭漫遊合約中所提供之漫遊服務，無論是否符合國際標準組織所定漫遊定義（用戶於「本網未涵蓋之區域」，藉客網使用數據或語音服務），均不影響漫遊服務確與「接取網路」架構相關。基上，原告之事業計畫書有上開內容之異動，本應敘明理由報請被告核准，卻未為之，核屬違反電信法第14條第6

款授權訂定之4G管理規則第40條第5項規定，且其至少係基於應注意並能注意而疏於注意之過失所致，應堪認定。

(五)原告主張：漫遊服務向來非事業計畫書應記載且須經核准事項，而依4G管理規則第84條規定，只要是同規則第63條及第60條規定之協商事項，經營者達成協議後只需將協議書送請主管機關備查即可云云。惟查：

1.按4G管理規則第60條係規定：「經營者及取得籌設同意書者應共同成立建設協商小組，協商網路互連、網路漫遊及基地臺共構或共站等共用事項。」第84條規定：「（第1項）依本規則規定應由經營者間協商之事項，經營者應依誠實信用之方法相互協商。如就同一事項有數經營者請求協商時，得同時為之。（第2項）前項所定協商，應於開始協商之日起3個月內達成協議，並於協議後1個月內將協議書送請主管機關備查。…」準此可知，依4G管理規則規定應由經營者及取得籌設同意書者間協商之事項，雙方於達成協議後，固有將協議書送被告備查之法定義務，然該「協議書」與「事業計畫書」本屬二事，同規則第40條第5項已明定「事業計畫書」內容異動係區分為應報請被告核准事項及應報請被告備查事項兩大類。是以，縱使原告主張已送被告備查之系爭漫遊合約，係屬其與台哥大公司依4G管理規則第60條規定所協商之網路漫遊協議書，亦無從因此免除其於事業計畫書之應載明且須經核准事項有所異動時，應向被告申請變更之義務。況且，原告與台哥大公司所簽立之系爭漫遊合約，亦非以「共同成立建設協商小組」之方式協商網路漫遊，此亦與4G管理規則第60條規定之協商要件不符。是以，原告此部分主張，尚屬無稽，自無足取。

2. 又按 2G 管理規則（108 年 1 月 22 日發布廢止前）第 71 條固規定：「經營者提供漫遊電信服務，應報請主管機關核備。」3G 管理規則（109 年 2 月 17 日發布廢止前）第 64 條後段亦有相同規定，惟行為時（108 年 9 月 3 日修正前）4G 管理規則並無相同之規定。且行為時 4G 管理規則第 63 條第 1 項、第 2 項係明定，經營者同時為行動電話業務或第 3 代行動通信業務市場主導者，除經主管機關核准外，應將其所經營之行動電話系統或第 3 代行動通信系統提供新經營者漫遊服務，其漫遊服務安排由業者間協商訂定之，而該漫遊服務，應提供至行動電話業務或第 3 代行動通信業務特許執照有效期間為止，但不超過 107 年 12 月 31 日。經查，觀諸系爭漫遊合約可知，原告與台哥大公司約定之國內行動通信網路漫遊服務係包括異質網路，以使在我國境內之原告合法行動通信用戶，經由台哥大公司所提供通信服務之行動通信網路，得以使用行動通信服務，且系爭漫遊合約有效期間為自簽約日（即 107 年 11 月 1 日）起 1 年。據上，台哥大公司所提供予原告之國內行動通信網路漫遊服務，並非僅限於至多在 107 年 12 月 31 日即屆至之第 3 代行動通信（3G）漫遊服務，尚包括 108 年 1 月 1 日起至同年 10 月 31 日止以異質網路所提供之行動寬頻漫遊服務。而依行為時 4G 管理規則第 63 條第 1 項規定，當經營者同時為行動電話業務或第 3 代行動通信業務市場主導者，將其所經營之行動電話系統或第 3 代行動通信系統提供新經營者漫遊服務，其漫遊服務安排由業者間協商訂定之時，始屬於 4G 管理規則第 84 條第 2 項規定，應將所訂協議書送主管機關（即被告）備查，而依此條文之反面解釋，原告自 108 年 1 月 1 日起至同年 10 月 31 日止以異質網路所提供之行動寬頻漫遊服務

，並非屬 4G 管理規則第 63 條第 1 項規定所指稱之應協商訂定的漫遊服務，即非屬 4G 管理規則第 84 條第 2 項所指依該規則規定應由經營者間協商之事項，自亦非屬應送被告備查之協議書範疇。況且，協議書不等同於事業計畫書，已如前述。基上，益徵行動寬頻業務經營者提供漫遊電信服務，並非僅屬向主管機關核備之事項。是以，原告主張其所提供之漫遊服務已依 4G 管理規則第 63 條及第 84 條規定，報請被告備查，即非屬事業計畫應記載且須經核准事項云云，容屬其一己主觀之見解，並非有據。

(六) 原處分裁處原告罰鍰有裁量瑕疵之違法：

1. 按行政程序法第 10 條規定：「行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。」次按行政訴訟法第 4 條第 2 項規定：「逾越權限或濫用權力之行政處分，以違法論。」第 201 條規定：「行政機關依裁量權所為之行政處分，以其作為或不作為逾越權限或濫用權力者為限，行政法院得予撤銷。」依上開規定可知，行政機關為行使法律所授與裁量權，在遵循法律授權目的及範圍之內，應充分考量應考量之因素，以實踐具體個案正義，並顧及法律適用的一致性，以符合平等對待原則，而行政機關行使裁量權並非毫無限制，行政法院對於行政機關依裁量權所為行政處分，以其作為或不作為是否逾越權限或濫用權力，應盡其司法審查之職責。行政機關行使裁量權，其結果逾越法定裁量範圍者，為逾越權限；或雖未逾越法定的裁量範圍，其裁量過程不符合法律授權之目的、違反比例原則或平等原則等，均屬濫用權力之違法。

2. 又按違反電信法罰鍰處理要點第 2 點規定：「本會裁處違反電信法罰鍰案件違法行為評量表（表一，以下稱評量表

01)，適用於依電信法第61條至67條之1裁處罰鍰之案件。
02 」第3點規定：「主管業務單位於適用評量表時，應審酌
03 違法案件相關情狀，勾選表內考量事項並加計積分後，對
04 照本會裁處違法電信法罰鍰案件額度參考表（表二），擬
05 具適當之罰鍰建議，提請委員會議審議。」而該表二「違
06 法等級及罰鍰額度參考表」之說明1明載：「裁處罰鍰案
07 件按其個案違法情形之評量積分區分10個等級，並就其裁
08 處之罰鍰上下限明定其對應額度」。準此，評量表適用於
09 依電信法第63條裁處罰鍰之案件，依違法情節、3年內受
10 裁處次數、其他判斷因素（如行為應受責難程度、所生影
11 響、違反行政法上義務所得之利益、受處罰者之資力等）
12 及被告會議決議酌加或酌減等情，為輕重不同的罰鍰金額
13 ，核係被告本於電信法主管機關職權，為統一罰鍰裁量基
14 準，避免不正當差別待遇與行政恣意而訂定之行政規則，
15 經核其內容並未牴觸電信法之規定，亦未逾越母法之限度
16 ，且與行政罰法第18條所定應審酌事項相當，自得為被告
17 執法時所援用。而違反電信法罰鍰處理要點既為被告所發
18 布之內部裁量基準，因對外發布，且在個案中被反覆遵行
19 ，基於「平等原則」或「行政自我拘束原則」而產生外部
20 效力，得作為審查裁量是否有「濫用」情事的法規範基礎
21 ，行政機關於法律效果之選擇裁量即應依循此原則，方為
22 適法之行政處分。

- 23 3. 被告辯以原處分已記載「復考量本案受處分人違法利益所
24 得、對於市場競爭秩序及消費者權益保障之影響」，依違
25 反電信法罰鍰處理要點規定，就「違法情節」、「3年內
26 受裁處次數」及「其他判斷因素」分別採計5分、4分、20
27 分，其他判斷因素指「本案受處分人違法利益所得對於市

場競爭秩序及消費者權益保障之影響」而言。被告委員會
議衡酌原告違法行為之動機、目的、危害程度等態度暨綜
合其他判斷因素，認原告長期以來未確實履行基地臺相關
設備之建設義務，致通訊品質不佳，客訴比例偏高，故該
加重處罰並非以原告所稱不相干事實，無違反比例原則及
不當連結禁止原則等語。惟查：

(1) 細譯原處分之理由及法令依據欄係記載：「七、查受處分
人為初次違法，違法情節列為『普通』等級；復受處分人
3年內違反行動寬頻業務管理規則第40條第5項規定之行為
業經本會裁處1次；復考量本案受處分人違法利益所得、
對於市場競爭秩序及『消費者權益保障』之影響，依前揭
處理要點規定，按違法情節、3年內受裁處次數及其他判
斷因素，分別採計5分、4分、20分，合計積分29分，對照
違法等級及罰鍰額度參考表係屬第3級，對應電信法第63
條之罰鍰額度，處罰鍰新臺幣90萬元」；「另受處分人未
確實履行基地臺相關設備之建設義務，致通訊品質不佳，
客訴比例偏高，爰經本會108年4月10日第850次委員會議
決議酌加新臺幣90萬元罰鍰，共計處罰鍰新臺幣180萬元
，裁處如主旨。」（本院卷第50-51頁）。基此可知，被
告作成原處分時，已將原告「對消費者權益保障」列入裁
處罰鍰時之綜合判斷考量事項，且經對照違法等級及罰鍰
額度參考表予以處罰鍰90萬元。然被告經遵循該參考表之
違法等級之罰鍰額度之後，究竟認為如何評價不足、不合
比例，以致尚須復以亦屬「對消費者之影響」理由範疇之
「通訊品質不佳，客訴比例偏高」之理由，予以酌加90萬
元罰鍰，並未見原處分就此進一步說明具體理由。

(2) 另觀諸被告第850次委員會議紀錄（原處分卷第104-106頁

01)，被告就該次會議第5案「亞太電信使用台灣大哥大接
02 取網路提供漫遊服務裁處討論案」之決議內容亦僅記載：
03 「亞太電信股份有限公司行動寬頻系統未經核准以使用他
04 行動寬頻業務經營者台灣大哥大股份有限公司之異質網路
05 (UMTS系統)方式提供漫遊服務，及台哥大哥大股份有限
06 公司行動寬頻異質網路(UMTS系統)提供他行動寬頻業務
07 經營者亞太電信股份有限公司為漫遊之使用，均與本會所
08 核各該事業計畫書不符，違反電信法第14條第6項授權訂
09 定之行動寬頻業務管理規則第40條第5項規定，依電信法
10 第63條規定各核處罰鍰新臺幣180萬元，並應於限期3個月
11 內完成改善」等語，亦未見敘明被告決議核處原告罰鍰18
12 0萬元之具體理由。

- 13 (3)再者，稽諸卷附評量表(原處分卷第123-139頁)，亦僅
14 見被告主管業務單位，在評量表上有勾選及填載下列考量
15 項目：「(一)違法情節或營運型態(擇一)」之第27項「
16 違反本會依電信法第14條第6項規定授權訂定之第一類電
17 信事業各項業務管理規則者」項次為「等級：普通5分，
18 初次違法」、「(二)受處分人3年內受裁處次數：20分(
19 …)」項次為「等級：1件4分」及「其他判斷因素：20分
20 」項次為「等級：有，加20分。事實：考量本案受處分人
21 (即原告)違法利益所得對於市場競爭秩序及消費者權益
22 保障之影響」，且載明「業務單位建議分數及罰鍰金額」
23 項次為「總分：29分。罰鍰新臺幣90萬元」、「本會委員
24 會議決議酌加或酌減」欄為「酌加90萬元、受處分人未確
25 實履行基地臺相關設備之建設義務，致通訊品質不佳，客
26 訴比例偏高」等情節，而經對照違法等級及罰鍰額度參考
27 表可知，此一酌加罰鍰額度的結果，形同將原告之違法等

01 級從該參考表第3級（90萬元罰鍰）調整至第6級（180萬
02 元罰鍰），則原告所獲利益之金額究竟為何？是否有評量
03 表上之其他判斷因素之一的「違反行政法上義務所得之利
04 益」所不足以評價，而須將原告之違法等級予以3級跳評
05 量，予以酌加90萬元，以裁處罰鍰180萬元？亦未見於上
06 開評量表之「酌加」事由載明有何其他文字予以具體說明
07 。則綜觀原處分之內容，堪認被告於本件具體個案之裁量
08 ，酌加罰鍰90萬元，尚與罰鍰處理要點所揭示之裁量基準
09 未合，而有未具體說明理由致重複評價及濫用裁量之情形
10 ，與平等原則、行政自我拘束原則及比例原則有違。從而
11 ，被告前揭抗辯，尚乏憑據，並非可採。

12 五、綜上所述，原告未經核准以台哥大公司提供之行動寬頻系統
13 下異質網路予原告客戶為漫遊使用，與事業計畫書有關電信
14 設備概況之系統架構、通訊型態及服務種類不符，亦未於事
15 業計畫書所列之消費者權益保障相關措施事項敘明配套措施
16 ，違反電信法第14條第6項授權訂定之4G管理規則第40條第5
17 項規定，被告依電信法第63條規定，作成原處分裁處原告，
18 固屬有據，惟原處分就裁罰金額部分，係以「對消費者之影
19 響」理由範疇之「通訊品質不佳，客訴比例偏高」之理由作
20 為加重處罰的考量因素，有上述重複評價及裁量濫用情形，
21 應屬違法，原告訴請撤銷，為有理由，應予准許。

22 六、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結
23 果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

24 七、據上論結，本件原告之訴為有理由，依行政訴訟法第98條第
25 1項前段，判決如主文。

26 中 華 民 國 109 年 4 月 9 日

27 臺北高等行政法院第四庭

審判長法官林惠瑜

法官張瑜鳳

法官黃莉莉

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，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示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（須按他造人數附繕本）。

三、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241條之1第1項前段）

四、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1項但書、第2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.上訴人或其法定代理人具備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	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

，亦得為上訴審訴訟代理人	。 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。	

中 華 民 國 109 年 4 月 9 日

書記官 鄭 聚 恩