

裁判字號：行政法院 89 年度判字第 646 號 行政

裁判日期：民國 89 年 03 月 09 日

案由摘要：電信法事件

行 政 法 院 判 決

八十九年度判字第 646 號

原 告 周林彩眉

被 告 交通部

右當事人間因電信法事件，原告不服行政院中華民國八十八年一月二十日台八八訴字第○二八四二號再訴願決定，提起行政訴訟。本院判決如左：

主 文

原告之訴駁回。

事 實

緣被告所屬電信總局中區電信監理站於民國（下同）八十七年三月二十六日執行例行監聽時，查獲「台中來來」廣播電台，於台中市北屯區大坑風動石附近非法設置，且未經核准，擅自使用調頻九五．〇兆赫之無線電頻率對外廣播，經查廣播中 C A L L — I N 使用○四—0000000 號電話登記租用人為原告，認原告違反行為時電信法第四十八條第一項及電波監理業務管理辦法第二條規定，乃報由被告依行為時電信法第六十五條第一項第五款及第二項規定，以八十七年四月二十三日交電（二）八七字第○○二九七號函處原告罰鍰新台幣十萬元，並限期二星期內拆除違法器材。原告不服，提起訴願、再訴願，遞遭決定駁回，遂提起行政訴訟。茲摘敘兩造訴辯意旨如次：

原告起訴意旨及補充理由略謂：一、按國家為達一定之行政目的，固常以立法方式制定法律公佈，或依法律之授權，由國家機關訂定具有法律性質之法規命令，俾人民知所信守，並為行政機關行政行為之依據，惟具有行政法性質之法令，既為國家行政之目的而存在，其執行之際，仍不免受行政法上比例原則，即必要性原則、妥當性原則及最小比例原則之支配。次按，行政行為，應依下列原則為之：（一）採取之方法應有助於目的之達成。（二）有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。（三）採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡，為八十八年二月三日制定公布之行政程序法第七條所明定。該法雖尚未施行，惟所揭繫者顯為行政行為之基本原則，本無待乎以法律規定，法律之制定不過在使既存之原則明確化而已，縱無該法之制定，行政機關之行政行為亦本有依上揭原則而為之義務，否則即屬違法。以前揭行政行為應遵守之原則，探究被告機關所為行政處分，其行政處分固有助於目的之達成。惟為達成其管理電波秩序之方法除施以本案行政處分，是否尚有他途

可循？而科原告罰鍰並限期命拆除器材對原告所造成之損害是否與被告機關欲達成目的之利益顯失均衡？則有深究餘地。查現今民間科技發達，人民以其科技知識為合於其目的之行為，隨處可見，而行為人為此行為時對於其行為是否合於國家行政法令規定，往往懵懂無知，是在此情形下，主管行政機關於人民有違反行政法規定之情事時，如先施以教示並予警告，行為人必知所警惕不可能再犯，如此，即足達主管機關，行政管理之目的，實無在未經教示、警告情況下遽施以行政處分之必要。

二、原處分所據之電信法，其立法目的固在健全電信發展，增進公共福利，保障通信安全及維護使用者權益，而交通部依該法第四十八條第一項之法律授權，所訂定之電波監理業務管理辦法，其內容與目的，仍不出上開電信法制定之目的範圍。上開法令均具行政法性質，殆無疑問。電信法第六十五條第一項雖就違反電信法或經授權訂定之法規命令定其罰則，惟上開法令既為國家行政目的而存在，依前所述，其執行本應受行政法上比例原則之支配，而同條第二項已規定「前項第四款至第六款情形，經通知限期拆除或改善，而逾期未遵行者，得沒入其器材之一部或全部」，依此項規定之執行，已足達成國家為健全電信發展之行政目的，至於是否另依第一項規定科處罰鍰，則屬行政機關依上述比例原則妥適裁量之問題，非違反第四十八條規定者，即必依其規定處以罰鍰，此乃解釋上當然。另查，電信法第四十八條第一項已明定，經交通部核准者，得使用電波，足見人民本有使用電波之權，屬於「公共財」之一種，不過其使用之初必須依國家機關規定之程序為申請經交通部核准而已，仍無礙於其「公共財」之屬性，苟先行設置使用，雖有違法，仍非不得於嗣後依規定補正，一經補正，即可使先前之使用合法化，在非法使用人補正合法前，其縱不適法，尚乏惡性，無一概依該法科以行政處分之必要。是對於未經核准發射電波者，是否在未經教示、警告之情形下，即予依法處罰，並命限期拆除器材，容有斟酌餘地。

三、查設置電台，花費甚鉅，乃眾所週知，微論原告為設置台中來來電台，已花費新台幣三百萬元，如令拆除，則使之付諸流水。且原告所設置之電台，乃二、三十位工作人員之生活所繫，其中僅專業之節目主持人即有二十四人以上，渠等空有專才，卻苦無發揮空間，原告設置電台不惟提供渠等工作及進修環境，間接亦為國家社會培育廣播長才，就情理言之，實無令渠等陷入流離失據之困窘絕地之必要。再者，台中來來電台深具社區電台性質，其節目內容涵蓋客語播音、盲胞服務、少數民族境況報導、社區生活關懷及其他公益性節目，其與全國性或區域性電台類皆報導輦動性社會問題，在功效上截然不同，對於社會基層之社區民眾在教育、娛樂、文藝等例題上，已提供絕佳之認知及訴求管道，並直接達到教化民眾，祥和社會之大鵠。若任令消失，於社會之損失，豈重大堪以言之。加以原告使用之九五．〇兆赫頻道及其前後四頻道，均尚無合法申請者使用，為被告所不否認，被告亦未能證明原告之使用該頻道，有何與其他頻道相互干擾之事實，

於合法電信並無干擾之虞，顯無被告所稱妨害合法使用者權益之情形；再者，電台係設置於台中縣潭子鄉山上，並未在市區違法搭建違章建築，不影響於市容觀瞻及一般社會大眾生活，以上均足見原告設置廣播電台係為公益目的而為，並已投入鉅額花費，縱設置程序有不合行政程序之處，衡情尚非不得先經主管機關類推適用電信法第五十八條之規定先予警告，或施以輔導使之合法。依訴願人所為事實情節，被告機關既得先另為其他教令行為即足達行政目的，乃未此之為，逕科原告罰鍰並命限期拆除器材，即不符合行政行為之必要性及妥當性，亦與前揭最小比例原則有違，其於行政裁量權之行使顯有未當，自屬違法，原訴願及再訴願機關未察上情，逕為駁回原告訴願、再訴願決定，同具不法原因，請撤銷再訴願決定、訴願決定及原處分等語。

被告答辯意旨略謂：按「無線電頻率、電功率、發射方式及電臺識別呼號等有關電波監理業務，由交通部統籌管理，非經核准，不得使用或變更；」、「有下列各款情形之一者，處新台幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰．．．五、違反交通部依第四十八條第一項所定之管理辦法．．者。前項第四款至第六款情形，經通知限期拆除或改善，而逾期未遵行者，得沒入其器材之一部或全部．．．。」、「無線電頻率、電功率、發射方式及電臺識別呼號等有關電波監理業務，由交通部統籌管理，非經核准，不得使用或變更。」電信法第四十八條第一項、第六十五條及電波監理業務管理辦法第二條分別定有明文。本件被告所屬電信總局中區電信監理站於八十七年三月二十六日執行例行監聽時發現，於事實欄所述時、地，查獲「台中來來」廣播電台，未經本部核准，擅自使用調頻九五．〇兆赫之無線電頻率對外廣播，並查出其廣播中使用之CALL—IN電話登記租用人為原告，有該局中區電信監理站偵測報告表、現場外觀照片及監聽錄音帶附原處分卷可稽，且原告對於違法之事實未置一詞申辯，是其違法使用無線電頻率對外廣播之事實，洵堪認定。原告起訴意旨雖稱原處分機關未經教示、警告之情形下，即予處罰是否妥適一節，按電信法第六十五條第一項第五款並無對違反電信法第四十八條規定所為處分必先經警告程序之規定，又無線電頻率為珍貴且有限之公共資源，為確保其使用秩序，避免相互干擾危及公共安全或妨害合法使用者之權益，不論廣播之內容為何，均必先經申請核准後始得使用；本件原告非法使用無線電頻率之事實既已如前所述，且為原告所不爭之事實，原告使用之九五．〇兆赫無線電頻率與現已籌設中之大功電台（指配頻率九十五．三兆赫）為第二鄰頻關係，並非如原告所稱其前後四頻道均尚無合法申請者使用；至原告訴稱設置台中來來電台具社區電台性質，並已花費鉅額，亦不得據此主張免責。綜上所論，原告所陳各項理由核不足採，本部訴願決定及行政院再訴願決定，依法均無違誤，請駁回原告之訴等語。

理 由

按「電信之內容及其發生之效果或影響，均由使用電信人負其責任」、「無線電頻率、電功率、發射方式及電臺識別呼號等有關電波監理業務，由交通部統籌管理，非經核准，不得使用或變更；其管理辦法由交通部訂定之。」、「無線電頻率、電功率、發射方式及電臺識別呼號等有關電波監理業務，由交通部統籌管理，非經核准，不得使用或變更。」為行為時（以下同）電信法第八條第一項、第四十八條第一項及電波監理業務管理辦法第二條所規定。又違反電波監理業務管理辦法，未構成電信法第五十八條之罪者，處新台幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰；經通知限期拆除或改善，而逾期未遵行者，得沒入其器材之一部或全部及撤銷特許、許可或執照，復為電信法第六十五條第一項第五款及第二項前段所明定。本件被告所屬電信總局中區電信監理站於八十七年三月二十六日執行例行監聽時，查獲「台中來來」廣播電台，於台中市北屯區大坑風動石附近非法設置，且未經核准，擅自使用調頻九五．〇兆赫之無線電頻率對外廣播，以原告登記租用之〇四—0000000 號電話製作CALL—IN節目。以上事實，有被告電信總局中區電信監理站偵測報告表，現場外觀照片及監聽錄音帶可稽，且為原告所不爭執，應認係真實。查原告申請租用電話，卻以之為製作未核准之非法「台中來來」廣播電台CALL—IN節目，並非法使用調頻九五．〇兆赫之無線電頻率，對外廣播，其行為已違反前開電信法第四十八條第一項及電波監理業務管理辦法第二條之規定。被告依電信法第八條第一項、第六十五條第一項第五款、第二項科處原告罰鍰新台幣十萬元，並限期命其拆除違法器材，經核並無違誤。原告雖訴稱電信法第六十五條第一項雖就違反電信法或經授權訂定之法規命令定其罰則，惟其執行應符合行政法上之比例原則，即必要性原則、妥當性原則及最小比例原則之支配；同法條第二項規定經通知限期拆除或改善，而逾期未遵行者，得沒入其器材之一部或全部，已足達成健全電信發展之行政目的，被告在未經教示、警告之情形下，即予依法處罰，並命限期拆除器材，容有斟酌之餘地；原告所使用九五．〇兆赫前後四頻道均尚無合法申請者使用，並無干擾合法電信之虞，亦未妨害合法使用者之權益；電波屬「公共財」之一種，人民本有使用電波之權，該電台具社區電台性質，節目多屬公益性，縱設置程序有不合行政程序之處，尚非不得先經主管機關類推適用電信法第五十八條規定先予警告，或施以輔導使之合法云云。經查，無線電頻率為珍貴且有限之公共資源，為確保其使用秩序，避免相互干擾危及公共安全或妨害合法使用者之權益，不論廣播之內容為何，均必先經申請核准後始得使用；又電信法第六十五條第一項第五款並無對違反電信法第四十八條規定所為處分必先經警告程序之規定，亦無未先依第二項規定執行者，不得依第一項處以罰鍰之規定，原告主張應類推適用電信法第五十八條規定先予警告，或施以輔導使之合法，不得處以罰鍰云云，尚乏依據，難謂有理由。被告依上開規定處以最低金額之罰鍰，並無不當，原告訴稱原處分

違反行政法上之比例原則，即必要性原則、妥當性原則及最小比例原則之支配云云，不足採信；且原告使用之九五·〇兆赫無線電頻率與已籌設中之大功電台（指配頻率九十五·三兆赫）為第二鄰頻關係，依學理及評估結果必然造成干擾（見交通部再訴願答辯書），並非如原告所稱其前後四頻道均尚無合法申請者使用，何況依首揭規定，無線電頻率必先經申請核准始得使用，非謂系爭電台未對鄰近頻道之合法電台構成干擾，即可不經申請，亦可不經主機關管理及分配，原告認無線電波係「公共財」可不經法定程序申請核准，即可逕行使用對外廣播，實不足採。至原告訴稱設置台中來來電台具社區電台性質，已花費三百萬元鉅額，如拆除則使之付諸流水，二、三十位工作人員無發揮空間，必陷入流離失據之絕地云云，尚難據為免責之原因。綜上所述，原告所陳各節，均無足採。從而原處分依電信法第六十五條規定科處原告罰鍰新台幣十萬元，並限二星期命其拆除違法器材，均無違誤，一再訴願決定，遞予維持，亦無不合，均應予維持。原告起訴意旨，不能認有理由，應予以駁回。

據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第二十六條後段，判決如主文。

中 華 民 國 八 十 九 年 三 月 九 日

行 政 法 院 第 二 庭

|       |     |       |
|-------|-----|-------|
| 審 判 長 | 評 事 | 陳 石 獅 |
|       | 評 事 | 彭 鳳 至 |
|       | 評 事 | 黃 合 文 |
|       | 評 事 | 林 茂 權 |
|       | 評 事 | 王 立 杰 |

右 正 本 證 明 與 原 本 無 異

法 院 書 記 官 王 福 瀛

中 華 民 國 八 十 九 年 三 月 十 日

資料來源：交通部公報第 35 卷 2 期 97-100 頁