

最 高 行 政 法 院 判 決

110年度上字第239號

上 訴 人 桃園市政府

代 表 人 鄭文燦

訴訟代理人 蘇錦霞 律師

趙偉傑 律師

被 上 訴 人 源生國際事業股份有限公司

代 表 人 胡發金

上列當事人間石油管理法事件，上訴人對於中華民國110年2月4日臺北高等行政法院108年度訴字第2015號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、緣財團法人台灣產業服務基金會（下稱產服基金會）受經濟部委託辦理「油品銷售流向管理與查核」計畫，查核汽油、柴油供應業或其供應對象油源流向之情形，於民國107年6月25日查悉被上訴人涉有未取得汽、柴油批發業登記證，擅自經營汽、柴油批發業業務（106年1月至107年4月間），涉及違反石油管理法第16條第2項規定。案經經濟部能源局（下稱能源局）函請被上訴人陳述意見後，認被上訴人經營汽、柴油之零售業務，未依法設置加油站，涉及違反石油管理法第17條第1項規定，乃以108年1月31日能油字第10802000620號函檢送查核報告、發票影本等相關資料，請上訴人依法查處。上訴人依相關事證，認被上訴人確有未經申請核准經營加油站零售業務之行為，已違反石油管理法第17條第1項規定，而依同法第40條第1項第2款規定，以108年6月28日府經公字第1080153620號裁處書，裁處被上訴人新臺幣（下同）100萬元罰鍰（下稱原處分）。被上訴人不服，提起訴願，

01 復經經濟部以108年11月7日經訴字第10806313870號訴願決
02 定書駁回其訴願。被上訴人仍不服，循序提起行政訴訟，並
03 訴請撤銷訴願決定及原處分。經原審以108年度訴字第2015
04 號判決（下稱原判決）將訴願決定及原處分均撤銷。上訴人
05 不服，遂提起本件上訴。

06 二、被上訴人起訴主張及上訴人於原審答辯均引用原判決所載。

07 三、原判決撤銷訴願決定及原處分，係以：被上訴人主張其交易
08 模式為被上訴人與上游石油供應商，即宏大國際商行股份有
09 限公司（下稱宏大公司）、興達勝股份有限公司（下稱興達
10 勝公司）、縱貫企業有限公司（下稱縱貫公司）約定，由被
11 上訴人預先支付一定油品數量之金額予石油供應商，待消費
12 者實際至石油供應商所屬加油站加油後，再由被上訴人以中
13 油公告之牌告價格，以及消費者所實際加油之數量，向消費
14 者收取牌告之加油金額（部分客戶有折扣），並由被上訴人
15 以自己名義開立發票予購買油品之消費者，最後再由石油供
16 應商以每公升約0.5元至1.3元不等之回扣，按月結算折扣予
17 被上訴人，作為被上訴人之收入報酬等情；亦經產服基金會
18 現場查核後，認定：「該公司（按：指被上訴人）向上游業
19 者購油，客戶至上游業者配合之加油站加油，並付款予該公
20 司，該公司再依客戶加油數量付款予該公司（按：此處應指
21 宏大、興達勝、縱貫等公司），均屬帳務往來，未涉及油品
22 運輸或加注之業務。」等情。由上開交易模式可知，被上訴
23 人乃係以賺取上游業者所給付之折扣為目的，由被上訴人與
24 下游客戶接洽後，下游客戶以「車輛到站加油」之方式，前
25 往上游業者所屬之加油站加油，客戶於加油時不另行支付油
26 價給加油站，而是由被上訴人依中油牌告價向下游客戶收取
27 客戶實際加注油量所計得之金額（部分客戶可能會有折
28 扣），上游業者則依與被上訴人約定之折扣比例，按（一定
29 期間內）實際到站加油油量計算之金額支付給被上訴人，是
30 被上訴人獲利之來源為上游之折讓，而非下游客戶所給予之
31 價金，此與零售行為性質上屬於買賣交易，由賣方銷售物品

給買方而自買方所支付之價金中獲利之情，尚有差異，其是否屬於石油管理法第17條第1項所稱「零售業務」行為，已非無疑；且稽諸前述交易模式，被上訴人實際上並不經手實體油品，自無運輸或加注油品所可能產生之公共安全問題；又下游客戶乃係駕車前往上游供油業者所屬加油站加注之方式取得油品，與一般消費者到站加油之情形並無不同，自亦無油品非法流用或使「不良油品」遁入經銷供應鏈，進而影響消費者權益之疑慮；且被上訴人並不從事加油站業務，無須、亦無必要投保公共意外責任險及意外污染責任險，自無上訴人所指其經營成本相較於合法業者低，而有「不公平競爭」之虞。是本件被上訴人所採行之交易模式，難認係屬於石油管理法第17條第1項所稱「零售業務」行為，上訴人未見於此，遽以原處分加以裁罰，於法自有違誤，訴願決定未予糾正，亦有未合，被上訴人訴請撤銷，為有理由，應予准許等語。

四、上訴人上訴意旨略以：(一)經產服基金會現場查核，被上訴人銷售模式雖以指示交付方式交付油品，但不影響被上訴人與終端消費者成立買賣關係之事實；且依被上訴人開立予消費者之發票可知，被上訴人亦與終端消費者磋商零售汽、柴油之標的與價金，藉此賺取差價，其獲利來源係終端消費者給予之價金。足見被上訴人自屬從事零售業務無疑，然原判決未察逕認被上訴人之銷售行為非屬零售行為，顯有判決不適用法規或適用不當及判決不備理由或理由矛盾之違法。(二)被上訴人未依規定取得加油站業許可執照而進行汽、柴油零售業務，即符合石油管理法第40條第1項第2款之裁罰構成要件，而存有管制上之風險，然原判決誤認石油管理法第40條第1項第2款係以管制風險實現為裁罰構成要件，實有判決不適用法規或適用不當之違法。

五、本院經核原判決並無違誤，茲就上訴意旨再為論斷如下：

(一)按國家為維護社會秩序或增進公共利益之目的，常以法律限制人民之自由權利或課予人民行政法上作為、不作為或忍受

之義務。而為了使人民履行上開行政法上義務，常在制定此種行政法上義務法規之同時，亦訂定相關之處罰規定，對於不履行其行政法上義務者，予以懲罰或制裁，是行政裁罰之前提，乃人民違反行政法上義務，而人民是否負有行政法上義務，本於處罰法定之要求，自應以行為時之法律（包括經法律就處罰之構成要件或法律效果為具體明確授權訂定之法規命令）或自治條例有明文規定者為限（行政罰法第4條規定參照），以防止裁處機關擅斷裁罰；而設定行政法上義務之法規既有其達成一定行政目的之考量，則於人民是否違反行政法上義務有所疑義時，非不得藉由立法目的之探求，以釐清行政法上義務之界線其具體內涵。

(二)次按石油為重要能源、戰略物資、民生工商必需品，原有石油管理法規，主要是依據能源管理法所訂定之石油及石油產品輸入輸出生產銷售業務經營許可管理辦法、安全存量基準公告，然有關煉製、進口之經營條件及安全儲備、設置石油基金、油品品質確保及油品檢驗等事項，均涉及人民權利義務，自應以法律加以規範，立法院爰制定石油管理法，俾促進石油業之健全發展，維護石油市場之產銷秩序，確保石油之穩定供應，增進民生福祉，並發展國民經濟兼顧環境保護（石油管理法第1條規定參照）。石油管理法第17條雖規定「（第1項）經營汽油、柴油或供車輛使用之液化石油氣之零售業務者，應設置加油站、加氣站或漁船加油站。但石油煉製業，輸入業或汽、柴油批發業供自用加儲油（氣）設施業者或非供車輛使用汽油或柴油之零售，不在此限。（第2項）經營加油站、加氣站或漁船加油站業務者，應向直轄市、縣（市）主管機關申請核准設站；設站完成並經直轄市、縣（市）主管機關審查合格，報請中央主管機關核發加油站、加氣站或漁船加油站經營許可執照後，始得營業。」同法第40條第1項第2款並規定，違反第17條第1項或第2項規定，經營汽、柴油或供車輛使用之液化石油氣零售業務者，處100萬元以上500萬元以下罰鍰。惟石油管理法就所謂「

01 經營汽、柴油或供車輛使用之液化石油氣零售業務」，並無
02 定義性規定，自應探究立法目的以釐清行政法上義務之界線
03 其具體內涵。鑑於石油管理法目的在於「維護石油市場之產
04 銷秩序」，依能源局109年8月14日能油字第10900580950
05 號、109年10月26日能油字第10900635540號等函文見解略
06 以：依石油管理法第6條、第10條、第16條、第17條第1項、
07 第2項、第28條第3項及第29條第2項等具體規範措施，可達
08 監控油品之流向，避免非法流用或不良油品遁入經銷供應鏈
09 中，破壞石油市場產銷秩序，影響供應鏈末端消費者權益之
10 目的；亦即，如業者未依規定取得石油煉製業、石油輸入業
11 及加油站業經營許可執照或汽、柴油批發業登記證即進行
12 汽、柴油零售業務，主管機關將無從納管，難以執行石油管
13 理法第28條第3項規定之汽、柴油供應業或其供應對象油
14 （氣）源流向查核及第29條第2項規定之銷售石油製品品質
15 檢驗等管理措施，自然無法避免非法流用或使不良油品遁入
16 經銷供應鏈中，破壞石油市場產銷秩序，影響供應鏈末端消
17 費者權益。另未依規定取得前開經營許可執照或登記證即進
18 行汽、柴油零售業務，其經營成本相較於合法業者低（如未
19 投保公共意外責任險及意外污染責任險），有不公平競爭，
20 破壞石油市場產銷秩序等語（見原審卷第251、252頁；第50
21 1、502頁）。足見石油管理法第17條、第40條所以重罰未依
22 規定取得加油站業許可執照而進行汽、柴油零售業務之行
23 為，乃因該行為可能致使「主管機關無法執行油（氣）源流
24 向查核」（第28條第3項）、「主管機關無法查核業者銷售
25 之石油製品品質」（第29條第2項），而導致「無法避免非
26 法流用或使不良油品遁入經銷供應鏈」及「影響供應鏈末端
27 消費者權益」，且因其經營成本相較於合法業者低，而有
28 「不公平競爭」之虞。

29 (三)本件依原審之調查，被上訴人之交易模式，係被上訴人招徠
30 需要加油之客戶，由被上訴人與上游石油供應商（宏大公
31 司、興達勝公司、縱貫公司）簽定供油合約，約定被上訴人

01 預先支付一定油品數量之金額予石油供應商，合約附件所列
02 被上訴人之客戶車輛可以至石油供應商所屬加油站以簽帳方
03 式加油（簽名即可加油）。因石油供應商雖係以中油公告之
04 牌告價格計算油價，但每月加油達一定數量時，會按約定給
05 予被上訴人折扣（例如：當月加油量達柴油500公升、汽油4
06 00公升以上，則每公升折價1至1.3元），而被上訴人原則上
07 係以中油公告之牌告價格向客戶收取加油金額。被上訴人即
08 以此交易模式，從石油供應商給予之折價獲取利益。此有供
09 油合約書、車輛加油簽帳同意書及其車輛加油簽帳車號清
10 單、上游供應商開立之106年1月至107年4月份統一發票（見
11 原審卷第85頁至第187頁）、107年4月份交易（加油）明細
12 表（見原審卷第218頁至第220頁、第222頁至第227頁、第23
13 0頁至第233頁）、107年4月份下游客戶交易明細表及其發票
14 （見原審卷第285頁至第433頁）在卷可考；而被上訴人與上
15 游供油業者（宏大公司、興達勝公司、縱貫公司）及下游客
16 戶間之營業模式，亦經產服基金會現場查核後，認定：「該
17 公司（按：指被上訴人）向上游業者購油，客戶至上游業者
18 配合之加油站加油，並付款予該公司，該公司再依客戶加油
19 數量付款予該公司（按：此處應指宏大、興達勝、縱貫等公
20 司），均屬帳務往來，未涉及油品運輸或加注之業務。」等
21 情（見原處分卷第53頁）。原審已調查詳盡，並於判決中說
22 明理由，核無上訴人所指不適用應職權調查證據規定、判決
23 不備理由或理由矛盾之情形。

24 (四)原判決並進一步說明，稽諸前述交易模式，被上訴人實際上
25 並不經手實體油品，自無運輸或加注油品所可能產生之公共
26 安全問題；又下游客戶乃係駕車前往上游供油業者所屬加油
27 站加注之方式取得油品，與一般消費者到站加油之情形並無
28 不同，自亦無油品非法流用或使「不良油品」遁入經銷供應
29 鏈，進而影響消費者權益之疑慮；而此一交易模式，除可使
30 被上訴人由上游業者所給予之折扣獲利，就上游業者而言，
31 亦可藉此擴展客源、開發新的用油客戶，就此而言，與坊間

常見之油品促銷作為，目的相仿，難認有何「不公平競爭」之情（見原判決第12頁）。且行為人之行為是否違反行政法上之義務，應以法律所定之構成要件為判斷基準，判定行為人行為態樣是否違法，本院向來認為應以法律規範之精神及行為本質核實認定。而不同法律之規範目的不同，被上訴人向合法之石油供應商購入汽、柴油，並將提領油品之權利讓予其客戶，使其客戶可以直接至石油供應商所屬加油站簽帳加油，不論被上訴人與其客戶間之法律關係，在民法或稅法上如何評價，因依前開說明，被上訴人之行為從石油管理法之規範精神以觀，並非該法欲規範須經取得加油站業許可執照始得進行之汽、柴油零售行為，且被上訴人之行為，亦不會有上訴人所稱足以致生「使主管機關無法執行油（氣）源流向查核」、「主管機關無法查核業者銷售之石油製品品質」、「無法避免非法流用或使不良油品遁入經銷供應鍊」及「影響供應鍊末端消費者權益」等管制上風險，原判決認為該行為不在石油管理法第40條第1項第2款處罰範圍，而撤銷原處分及訴願決定，自無不合。上訴意旨指摘原判決不適用法規或適用不當、判決不備理由云云，尚非可採。

(五)綜上，上訴意旨指摘原判決有不適用職權調查證據規定、適用法規不當及判決不備理由或理由矛盾，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 110 年 12 月 2 日

最高行政法院第三庭

審判長法官 帥 嘉 寶

法官 鄭 小 康

法官 林 玫 君

法官 李 玉 卿

法官 洪 慕 芳

01 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異
02 中 華 民 國 110 年 12 月 2 日
03 書記官 張 玉 純