

最 高 行 政 法 院 判 決

111年度上字第958號

上 訴 人 嘉惠電力股份有限公司

代 表 人 徐旭東

訴訟代理人 黃台芬 律師

范顯齡 律師

鍾薰嫻 律師

被 上 訴 人 公平交易委員會

代 表 人 李鎡 同上

上列當事人間公平交易法事件，上訴人對於中華民國111年11月4日臺北高等行政法院111年度再字第72號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決關於聯合行為之合意部分廢棄。

其餘上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、民國112年8月15日修正施行之行政訴訟法（下稱修正行政訴訟法）施行前已繫屬於最高行政法院，而於施行後尚未終結之事件，由最高行政法院依舊法（即修正行政訴訟法施行前之行政訴訟法）審理，同日施行之行政訴訟法施行法第19條第1項定有明文。本件於修正行政訴訟法施行前已繫屬本院，於施行後尚未終結，依上開規定，應由本院依舊法（下稱行政訴訟法）審理而為裁判。

二、爭訟概要：上訴人與麥寮汽電股份有限公司、長生電力股份有限公司、和平電力股份有限公司、新桃電力股份有限公司、國光電力股份有限公司、森霸電力股份有限公司、星能電力股份有限公司、星元電力股份有限公司等共9家民營發

01 電業者（Independent Power Producer，下稱IPP業者），
02 分別與前程序輔助參加人台灣電力股份有限公司（下稱台電
03 公司）分別簽訂購售電合約（Power Purchase Agreement，
04 下稱PPA），由其等依PPA所訂定之購售電費率，計價售電予
05 台電公司。被上訴人主動立案調查結果，以9家IPP業者係經
06 政府特許成立向台電公司供應電力之事業，其彼此間係處於
07 同一產銷階段，為具有水平競爭關係之國內發電業者。其等
08 於97年間起至101年10月止逾4年期間，藉所組成之臺灣民營
09 發電業協進會（下稱協進會）集會，達成彼此不與台電公司完
10 成調整購售電費率之合意，相互約束事業活動，而為「以拖
11 待變」方式聯合拒絕與台電公司協商調降PPA費率，已足以
12 影響國內發電市場之供需功能，違反行為時（即104年2月4
13 日修正前條文，下同）公平交易法（下稱公平法）第14條第
14 1項聯合行為之禁制規定，依同法第41條第1項前段、第2項
15 等規定，以102年3月15日公處字第102035號處分書（下稱原
16 處分）命上訴人及其他8家IPP業者自原處分送達之次日起，
17 應立即停止前開違法之聯合行為，並分別裁處罰鍰。9家IPP
18 業者均不服，提起訴願，訴願決定將原處分關於罰鍰部分撤
19 銷，由被上訴人另為適法之處分，其餘部分訴願駁回。上訴
20 人就訴願駁回部分不服，提起撤銷訴訟，經臺北高等行政法
21 院（下稱原審）以102年度訴字第1714號判決撤銷訴願決定
22 及原處分關於認定上訴人違反公平法第14條第1項聯合行為
23 之規定及命上訴人立即停止該違法行為部分。被上訴人不
24 服，提起上訴，經本院以104年度判字第369號判決廢棄，發
25 回原審更為審理。嗣經原審以104年度訴更一字第81號判決
26 （下稱更一審判決）撤銷訴願決定及原處分關於認定上訴人
27 違反公平法第14條第1項聯合行為之規定及命上訴人立即停
28 止該違法行為部分。被上訴人不服，提起上訴，經本院以10
29 7年度判字第560號判決廢棄更一審判決，發回原審更為審
30 理。復經原審以107年度訴更二字第112號判決（下稱前程序
31 原審判決）撤銷訴願決定及原處分關於認定上訴人違反公平

01 法第14條第1項聯合行為之規定及命上訴人立即停止該違法
02 行為部分。被上訴人不服，提起上訴，經本院109年度上字
03 第850號判決廢棄前程序原審判決，並駁回上訴人於第一審
04 之訴而告確定（下稱原確定判決）。茲上訴人以原確定判決
05 有行政訴訟法第273條第1項第14款之再審事由，並就認定上
06 訴人等IPP業者間有競爭關係部分，有同條項第13款之再審
07 事由，向原審提起再審之訴，聲明：「1.原確定判決廢棄。
08 2.訴願決定及原處分關於認定上訴人違反公平法第14條第1
09 項聯合行為之規定及命上訴人立即停止該違法行為部分均撤
10 銷。」經原審111年度再字第72號判決（下稱原判決）駁
11 回，乃提起本件上訴。

12 三、上訴人再審起訴主張及被上訴人於原審之再審答辯均引用原
13 判決所載。

14 四、原審係以：

15 （一）關於行政訴訟法第273條第1項第13款再審事由部分：本件上
16 訴人主張本款再審事由，係以證人吳進忠於他案民事訴訟準
17 備程序證詞筆錄（下稱系爭證詞筆錄）為據。惟系爭證詞筆
18 錄於111年7月15日作成，本案事實審言詞辯論程序已於109
19 年4月1日辯論終結，該證詞筆錄非在前訴程序業已存在，而
20 為當事人所不知或不能使用，今始知悉或得予利用者而言，
21 難以之作為提起本款再審之事由。

22 （二）關於行政訴訟法第273條第1項第14款再審事由部分：上訴人
23 認原確定判決有本款再審事由，主要在爭執上訴人與其他IP
24 P業者間並無競爭關係、無聯合行為之合意，及對市場競爭
25 並無影響。但前程序原審判決依卷內事證，認定上訴人等IP
26 P事業間不存在競爭關係或潛在競爭關係，無原處分認定之
27 產品市場及全國範圍地理市場，上訴人等IPP事業間因一體
28 適用關係，聯合拒絕台電公司要求調降PPA費率，並未成立
29 聯合行為之合意，而為判決。至原確定判決則是基於前程序
30 原審判決之卷證基礎所認定之事實，依需求供給理論，重行
31 評價認上訴人在內9家IPP業者出售予台電公司之產品既均為

01 電力，於發電完成供電至PPA所約定變電所後，即由台電公
02 司統籌輸配送電力，故應以「發電階段之電力」為產品市
03 場；地理市場則以國內本島單一電力網為一全國性市場。又
04 認IPP業者彼此間處於同一產銷階段，電力產品具替代性，
05 得透過較有利價格爭取更多交易機會而具水平競爭關係，且
06 產品市場包含保證時段以及非保證時段，PPA約定之保證時
07 段供售電仍有競爭關係，非保證時段則具潛在之競爭關係。
08 台電公司自96年起陸續與IPP業者召開協商會議，101年請經
09 濟部能源局介入協處，迄至101年，上訴人等IPP業者均未同
10 意台電公司、經濟部能源局之協商、協處方案。另進而依原
11 審前程序言詞辯論期日被上訴人關於上訴人就9家IPP業者如
12 何為合意行為之具體陳述，以及上訴人等IPP業者予以肯認
13 之陳述等，認定各IPP業者有利用協進會，達成不與台電公
14 司完成調整購售電費率而與競爭事項有關之合意行為，且影
15 響市場競爭。因而認為前程序原審判決有不適用法規、適用
16 法規不當、理由不備及矛盾之判決違背法令，據以廢棄前程
17 序原審判決及駁回上訴人於第一審之訴。依此，前程序原審
18 判決並無漏未斟酌上訴人所提之證據，原確定判決則依前程
19 序原審判決之全卷，論明卷內證據取捨之理由，並無證據漏
20 未斟酌。況上訴人於本件再審之訴並未指明有何證物係前程
21 序事實審原審判決所漏未斟酌，以致原確定判決未能依該證
22 物為裁判基礎，而足以影響判決結果之情事，相關再審理由
23 所述，僅係針對原確定判決適用法律之見解而為質疑。至於
24 原確定判決與前程序原審判決關於競爭關係存否事實認定之
25 不同，乃法院間基於相同卷證事實基礎，依公平法所定「競
26 爭」之法律概念所作法律適用上的不同評價，並非判決就足
27 以影響於判決之重要證物有證據漏未斟酌。上訴人再審理由
28 之主張，僅係重述其歷審所執與原確定判決見解不同之主
29 張，進而泛稱原確定判決有諸多足以影響於判決之重要證物
30 漏未斟酌，其主張者應係原確定判決有無行政訴訟法第273
31 條第1項第1款之再審事由，而非同項第14款。況相關證據已

01 經上訴人於前程序原審判決調查程序中提出，並為原確定判
02 決斟酌論斷為不可採，也無足以影響判決之結果，與行政訴
03 訟法第273條第1項第14款規定之再審事由不符等語，認上訴
04 人再審之訴與行政訴訟法第273條第1項第13款、第14款再審
05 事由不合，為顯無再審理由，乃不經言詞辯論，判決駁回上
06 訴人再審之訴。

07 五、本院查：

08 (一)關於駁回上訴部分：

- 09 1.行政訴訟法第273條第1項第13款及第14款規定：「有下列各
10 款情形之一者，得以再審之訴對於確定終局判決聲明不服。
11 但當事人已依上訴主張其事由或知其事由而不為主張者，不
12 在此限：……□當事人發現未經斟酌之證物或得使用該證
13 物。但以如經斟酌可受較有利益之裁判為限。□原判決就足
14 以影響於判決之重要證物漏未斟酌。」所謂「當事人發現未
15 經斟酌之證物或得使用該證物。但以如經斟酌可受較有利益
16 之裁判為限」，指前訴訟程序事實審之言詞辯論終結前已存
17 在的證物，而為當事人所不知或不能使用，致未經斟酌，現
18 始知悉或得予利用者而言，並以如經斟酌可受較有利益之裁
19 判者為限。若前訴訟程序終結後始作成之文件，或當事人於
20 前訴訟程序中即知其存在，且無不能使用情形而未提出者，
21 均非現始發現之證物，不得據以提起再審之訴。而「原判決
22 就足以影響於判決之重要證物漏未斟酌」，則指原確定判決
23 有就當事人已提出之證物未加以斟酌，或經當事人聲明證據
24 而不予調查，且該等證物經斟酌足以動搖原確定判決之基礎
25 者而言。若非前訴訟程序事實審法院漏未斟酌其所提出之證
26 物，或縱經斟酌亦不足以影響原確定判決之內容，或原確定
27 判決曾於理由中說明其為不必要之證據者，均不能認為符合
28 該規定。至於所稱證物，乃指可據以證明事實之存否或真偽
29 之認識方法；若當事人提出者為主管機關討論法令規範意旨
30 之會議資料、解釋法令規範意旨之令函或抽象之法律、行政

命令，及就具體個案所為行政處分或決定，或法院之裁判意旨，充其量僅是認定事實或適用法律之過程或結論，並非認定事實之證據本身，均非本款所謂證物。

2. 經查，關於原確定判決認定上訴人等IPP業者間處於同一水平市場，彼此間具競爭關係部分，是否有行政訴訟法第273條第1項第13款、第14款所定之再審事由，原審已論明：關於同條項第13款再審事由部分，上訴人所舉系爭證詞筆錄乃於111年7月15日作成，但本件事實審之言詞辯論程序即前程序原審言詞辯論程序，則於109年4月1日即已終結，系爭證詞筆錄非在前訴訟程序業已存在，而為上訴人原所不知或不能使用，今始知悉或得予利用之證物，即難以之依本款再審事由，提起本件再審之訴。另關於同條項第14款再審事由部分，因原確定判決是基於前程序原審判決所確定之事實，依需求供給理論，重行評價而認上訴人在內9家IPP業者出售予台電公司之產品既均為電力，於發電完成供電至PPA所約定變電所後，即由台電公司統籌輸配送電力，應以「發電階段之電力」為產品市場；地理市場則以國內本島之單一電力網為一全國性市場。又IPP業者彼此間處於同一產銷階段，電力產品具替代性，得透過較有利價格爭取更多交易機會而具水平競爭關係，且產品市場包含保證時段以及非保證時段，PPA約定之保證時段供售電仍有競爭關係，非保證時段則具潛在競爭關係。此等情事，前程序原審判決於所確定之事實內，並無漏未斟酌上訴人主張其於前程序所提出對其有利之諸般證據（即原判決「再審原告主張」欄第(二)項所列者）的情事，原確定判決則基於前程序原審判決所確定之事實，依法而界定本件市場範圍及上訴人等IPP業者間具競爭關係，亦無漏未斟酌上述證據之情，與本款規定之再審事由不符等語，並據此駁回上訴人此部分所提再審之訴，業已敘明其判斷之依據及得心證之理由，且與卷內證據資料相符，經核於法並無不合。上訴意旨主張：系爭證詞筆錄係於本案前訴訟程序終結前即存在而為上訴人所不知，且可證明上訴人等IP

P業者間並無競爭關係，原判決卻無端限制行政訴訟法第273條第1項第13款規定所稱「未經斟酌之證物」，須於事實審言詞辯論終結前即存在，有判決不適用法規、適用不當及判決不備理由之違法。又上訴人於原審所提諸般原確定判決忽略未予論斷之證據，已具同條項第14款之再審事由，原判決全未採認，亦未說明不採之理由，有判決不備理由之違法云云，經核無非執其個人主觀見解，而就原審關於原確定判決此部分有無再審事由之事實認定的職權行使事項為指摘，並無可採。

(二)關於廢棄部分：

1.行政訴訟法第275條規定：「(第1項)再審之訴專屬為判決之原行政法院管轄。(第2項)對於審級不同之行政法院就同一事件所為之判決提起再審之訴者，專屬上級行政法院合併管轄之。(第3項)對於最高行政法院之判決，本於第273條第1項第9款至第14款事由聲明不服者，雖有前2項之情形，仍專屬原高等行政法院管轄。」本院為法律審，乃以事實審高等行政法院所確定之事實為判決基礎，對於本院之判決，本於行政訴訟法第273條第1項第9款至第14款事由聲明不服者，該等事由係動搖事實審高等行政法院所確定之事實，本院上訴審法院既不能認定事實，無法判斷再審有無理由及原判決是否正當，原則上固應由原高等行政法院管轄；惟本院依行政訴訟法第307條之1準用民事訴訟法第476條第2項規定，斟酌高等行政法院言詞辯論筆錄當事人陳述之事實，進而依行政訴訟法第259條第1款規定自為判決者，其判決基礎事實，係由本院自行認定，並非以高等行政法院判決確定之事實為基礎，當事人因該部分本於同法第273條第1項第14款事由，對本院判決提起再審之訴者，即應適用行政訴訟法第275條第1項規定，由本院專屬管轄。

2.本件關於原處分以上訴人等IPP業者間有該當於公平法第14條第1項所禁止之聯合行為並命停止違法行為，是否適法有據之爭議，就聯合行為構成要件之市場界定及IPP業者彼此

01 間是否處於競爭關係之部分，原確定判決固係基於前程序原
02 審判決所確定之基本事實，經涵攝法律而重行評價認定上訴
03 人在內9家IPP業者處於同一發電階段電力產品而以國內本島
04 為範圍之單一市場，且9家IPP業者彼此間具水平競爭關係。
05 但就上訴人等IPP業者是否有從事合意行為部分，原確定判
06 決是斟酌被上訴人於前程序原審言詞辯論期日所為關於協進
07 會之會議時間、參與成員、決議內容及9家IPP業者如何為合
08 意行為之具體陳明，以及上訴人等IPP業者並予肯認之陳述
09 等，因而認定各IPP業者確有利用協進會，達成不與台電公
10 司完成調整購售電費率而與競爭事項有關之合意行為，且影
11 響市場競爭等情，乃原判決依法確定之事實，核與卷內證據
12 相符。參照前開說明，就上訴人與IPP業者間是否有從事聯
13 合行為之合意部分，原確定判決非以高等行政法院判決確定
14 之事實為基礎，乃依行政訴訟法第307條之1準用民事訴訟法
15 第476條第2項規定，而自行認定事實並為判決，故上訴人關
16 於此部分主張原確定判決有行政訴訟法第273條第1項第14款
17 事由，對之提起本件再審之訴，應由本院專屬管轄，上訴人
18 誤向無管轄權之原審提起，原審認其有管轄權而逕以原判決
19 予以駁回，已違背專屬管轄之規定，上訴意旨雖未指摘及
20 此，然與判決結論有影響，仍應予廢棄。惟此部分再審之訴
21 的專屬管轄法院既為本院，且已繫屬於本院，本於訴訟經濟
22 原則，應由本院逕對此部分再審之訴事件予以審理，並另行
23 裁判，附此敘明。

24 六、據上論結，本件上訴為一部為有理由，一部為無理由。依行
25 政訴訟法第255條第1項、第256條第1項、第104條、民事訴
26 訟法第79條，判決如主文。

27 中 華 民 國 112 年 12 月 27 日

28 最高行政法院第三庭

29 審判長法官 蕭 惠 芳

30 法官 許 瑞 助

31 法官 李 君 豪

01

法官 林 淑 婷

02

法官 梁 哲 瑋

03

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

04

中 華 民 國 112 年 12 月 27 日

05

書記官 曾 彥 碩