

最 高 行 政 法 院 判 決

111年度再字第36號

再 審 原 告 國光電力股份有限公司

代 表 人 張銘斌

訴訟代理人 高奕驤 律師

陳立涵 律師

再 審 被 告 公平交易委員會

代 表 人 李鎡

輔助參加人 台灣電力股份有限公司

代 表 人 曾文生

上列當事人間公平交易法事件，再審原告對於中華民國111年6月20日本院109年度上字第824號判決，提起再審之訴，本院判決如下：

主 文

再審之訴駁回。

再審訴訟費用由再審原告負擔。

理 由

一、本件係修正行政訴訟法施行前已繫屬於本院，於施行後尚未終結之事件，依行政訴訟法施行法第19條規定，應由本院依舊法即民國112年8月15日修正施行前行政訴訟法（下稱「行政訴訟法」）規定審理。

二、再審原告及訴外人新桃電力股份有限公司（下稱新桃公司）等共9家民營發電業者（Independent Power Producer，下稱IPP業者），分別與輔助參加人簽訂購售電合約（Power Purchase Agreement，下稱PPA），由其等依PPA所訂定之購售電費率計價售電予輔助參加人。嗣因台灣中油股份有限公

01 司自95年12月22日起陸續調漲發電用天然氣價格，再審原告
02 等業者向輔助參加人要求修訂PPA之燃料成本（費率）調整
03 機制，雙方於96年9月11日協商會議同意將燃料成本（費
04 率）調整機制修訂為按即時反映調整機制，且未來應就影響
05 購電費率之各項因素（如利率、折現率）繼續協商，以符合
06 購售電價格之公平性及合理性。之後輔助參加人即持續與各
07 家IPP業者就購售電費率結構因利率調降部分研議調整機制
08 進行協商，惟均無法達成合意。經再審被告主動立案調查
09 後，認9家IPP業者彼此間為具有水平競爭關係之國內發電業
10 者，渠等於97年間起至101年10月止逾4年期間，藉所組成之
11 臺灣民營發電業協進會（下稱協進會）集會，達成彼此不與
12 輔助參加人完成調整購售電費率之合意，相互約束事業活
13 動，而為「以拖待變」之種種方式，聯合拒絕與輔助參加人
14 協商，已足以影響國內發電市場之供需功能，違反行為時
15 （即104年2月4日修正前，下同）公平交易法第14條第1項事
16 業不得為聯合行為之禁止規定，乃依同法第41條第1項前
17 段、第2項暨「公平交易法第10條及第14條情節重大案件之
18 裁處罰鍰計算辦法」規定，以102年3月15日公處字第102035
19 號處分書（下稱原處分）命再審原告及其他8家IPP業者自原
20 處分送達之次日起，應立即停止前開違法之聯合行為，並對
21 渠等分別裁處罰鍰。再審原告不服提起訴願，經訴願決定將
22 原處分關於再審原告罰鍰部分撤銷，由再審被告另為適法之
23 處分，其餘部分訴願駁回。再審原告對其不利部分不服，提
24 起行政訴訟，求為撤銷原處分關於認定再審原告違反公平交
25 易法第14條第1項聯合行為之規定及命再審原告立即停止該
26 違法行為及該部分訴願決定。經原審102年度訴字第1739號
27 判決再審原告勝訴，再審被告提起上訴，經本院104年度判
28 字第329號判決廢棄發回。嗣原審104年度訴更一字第65號判
29 決仍判決再審原告勝訴，復經本院107年度判字第490號判決
30 （下稱發回判決）廢棄發回，其後原審107年度訴更二字第1
31 00號判決（下稱原判決）仍判決再審原告勝訴，終經本院10

01 9年度上字第824號判決（下稱原確定判決）廢棄原判決，並
02 駁回再審原告在原審之訴確定。再審原告不服，以原確定判
03 決有行政訴訟法第273條第1項第1款之再審事由，提起本件
04 再審之訴。

05 三、再審原告起訴主張：

06 (一)IPP業者無法藉由控制電力之產量多寡以決定售電價格，並
07 不存在「供給」及「需求」決定產量及價格之市場機能，原
08 確定判決逕自認為本件存在「相關市場」，未合論理法則。
09 原確定判決認本件「地理市場」因國內本島屬單一電力網，
10 即可容易地將IPP業者所提供之電力輸配送至臺灣本島任一
11 區域，故稱本島構成一地理市場範圍，然又認本件「產品市
12 場」僅止於發電予輔助參加人之階段，以「發電階段的電
13 力」特定產品市場範圍，已有矛盾，且該市場界定混淆發電
14 業及輸配電業，有違「公平交易委員會對於相關市場界定之
15 處理原則」，違反公平交易法第5條立法目的，亦有悖電業
16 法第2條第1款及第5條第1項規定。又原確定判決既認原判決
17 未依發回判決意旨指示方法審查地理市場之界定，則此時事
18 實即未確定明朗，即應廢棄發回，然原確定判決卻自為判
19 決，違反行政訴訟法第260條第1項規定，適用法規顯有錯
20 誤。

21 (二)原判決依具體數據正確認定PPA非保證時段之售電於各IPP業
22 者間並無競爭之事實，惟原確定判決悖離事實審認定之事
23 實，逕認非保證時段「是以能量費率即為非保證時段之競爭
24 因素」，有不適用行政訴訟法第254條第1項規定之違誤，適
25 用法規顯有錯誤。

26 (三)原確定判決忽略再審原告已與參加人於原處分前協商完成修
27 約，仍認再審原告與其他8家各IPP業者因意思聯絡，達成一
28 致拒絕輔助參加人要求調整PPA費率之合意，顯與卷證資料
29 及事實審詳查認定之客觀事實均不相符，有違行政訴訟法第
30 254條第1項規定，適用法規顯有錯誤等語，為其論據。聲
31 明：原確定判決廢棄；再審被告於前程序之上訴駁回。

01 四、再審被告則以：

02 原確定判決屢屢指出前次發回判決意旨已就市場界定、IPP
03 業者間具有競爭關係、能量費率為競爭因素等認定為法律上
04 之判斷，而非單純事實認定，原判決未依前次發回判決意旨
05 所示之法律上判斷為判決基礎，自有判決違背法令應予廢
06 棄，且原確定判決係基於原審所確定之事實，並斟酌依法得
07 斟酌之事實而自為裁判，並無違反行政訴訟法第254條及第2
08 59條規定情事。再審原告主張原確定判決推翻原審事實認定
09 云云，混淆法律上判斷與事實判斷，且其主張與原確定判決
10 法律見解之歧異，仍非適用法規顯有錯誤等語，資為抗辯。
11 聲明：再審原告之訴駁回。

12 五、本院查：

13 (一)按行政訴訟法第273條第1項第1款所謂適用法規顯有錯誤，
14 係指確定判決所適用之法規有顯然不合於法律規定，或與司
15 法院現尚有效之大法官解釋、憲法法庭裁判意旨顯然有所抵
16 觸者，始足當之。不包括法律上見解之歧異、事實之認定、
17 理由不備或矛盾之情形在內，再審原告對之縱有爭執，要難
18 謂為適用法規顯有錯誤，而據為再審之理由。

19 (二)經查，原確定判決論明：1. IPP業者在電力供需之體系中，
20 係相當於輔助參加人之上游電力供應廠商，彼此間處於同一
21 產銷階段，該電力產品之供給具有替代性。有關保證時段及
22 非保證時段之約定，區別應僅是交易價格之不同，上開2時
23 段之費率及交易數量，共同構成輔助參加人完整之購電價
24 格。非保證時段，9家IPP業者是否售電予輔助參加人，乃由
25 輔助參加人依「經濟調度原則」、「優良電業運行慣例」等
26 予以考量決定，則價格或成本高低，仍屬輔助參加人決定是
27 否交易之重要因素之一。能量費率實為非保證時段之競爭因
28 素。25年期限之PPA內容雖已約定保證時段之售電時數及所
29 應支付電費，但輔助參加人前曾於96年間，就關於燃料成本
30 (費率)調整機制修訂為按即時反映調整機制，足見契約期
31 間價格仍有協商、調整之空間，殊非簽約後即無法變動購電

數量及價格，而謂IPP業者彼此間無競爭關係。由於PPA購售電費率係由兩部分之費率組成，故須加計保證時段及非保證時段之應付總電費後，再除以總發電量，始可得知輔助參加人實際支付予IPP業者之「每度電力平均價格」。因此，輔助參加人最終對各IPP業者支付之電費及平均價格隨實際購買量而不同，亦即市場上之價格仍由需求數量與供給數量共同決定。是再審原告與其他IPP業者間，處於同一產銷階段，渠等之電力產品具有替代性，得以透過較有利之價格，以爭取與輔助參加人間更多之交易機會，彼此間乃具有水平競爭關係。2.我國本島係屬單一電力網，各IPP業者廠址雖位於不同區域，惟其電力透過變電所輸送予輔助參加人後，輔助參加人於全國縣市所生之購電需求，得跨區統籌調度9家IPP業者所提供之電力，並可透過調度之方式，向任一IPP業者購電，則任一IPP業者之地理市場應及於全國，而非僅限於該IPP業者受核准之營業區域。各IPP業者間所提供之電力特性相同，具有高度需求或供給替代性，輔助參加人即有於各IPP業者間選擇或轉換交易對象之可能，故以臺灣本島構成一地理市場範圍。而就本件產品市場部分，IPP業者出售予輔助參加人之電力僅止於發電予輔助參加人之階段，本件產品應為發電階段之電力，並以「發電階段的電力」為一特定產品市場範圍。原處分就本件市場之界定，核屬於法有據等語。經核原確定判決並無所適用之法規有顯然不合於法律規定，或與司法院現尚有效之大法官解釋、憲法法庭裁判意旨顯然有所牴觸之情形。再審意旨主張本件並不存在「供給」及「需求」決定產量及價格之市場機能，原確定判決逕自認為本件存在「相關市場」，未合論理法則，且就地理市場與產品市場認定有矛盾，就市場界定混淆發電業及輸配電業云云，所陳再審理由，或為判決是否理由不備或理由矛盾問題，或為法律上見解歧異問題，要與原確定判決是否適用法規顯有錯誤無涉。又原確定判決上開有關地理市場之認定，係基於原判決所確定IPP業者產生之電力只能躉售予輔

01 助參加人，直接供給電能至輔助參加人電力系統之變電所，
02 再由輔助參加人併同自身生產之電力，售與終端使用者之事
03 實，以本院發回判決闡釋之法律見解所為之認定，再審意旨
04 以原判決既未依發回判決意旨指示方法審查地理市場之界
05 定，此時事實即未確定明朗，原確定判決卻自為判決，違反
06 行政訴訟法第260條第1項規定云云，係以其一己主觀之解讀
07 及法律上歧異之見解，指摘原確定判決適用法規顯有錯誤，
08 所述自無足採。

09 (三)行政訴訟法第254條第1項所謂「最高行政法院應以高等行政
10 法院判決確定之事實為判決基礎」，係指判決之基本事實而
11 言，至於該事實應如何以法律涵攝，則係法律適用之問題。
12 原確定判決基於原判決所確認IPP業者與輔助參加人所簽訂
13 之PPA已約定電力調度應依「經濟調度原則」及「優良電業
14 運行慣例」，且新桃公司、嘉惠電力股份有限公司、長生電
15 力股份有限公司等3公司均係依PPA規定拒絕參加調度之事
16 實，謂依IPP業者與輔助參加人所簽訂之PPA可知，依「經濟
17 調度原則」、「優良電業運行慣例」，能量費率之高低，確
18 為輔助參加人是否優先調度購電之重要考量因素，是以能量
19 費率即為非保證時段之競爭因素。環保及安全因素固為共同
20 前提，然所彰顯之意義厥為各IPP業者供電均應符合環保及
21 安全之要求，在該等條件滿足後，輔助參加人實際之調度係
22 以能量費率之高低為決定依據。至原判決固論及輔助參加人
23 提出98年度起向各IPP業者購電資料所示調度電力情形，非
24 保證時段費率較低之第1、2階段燃氣IPP業者調度較少之
25 情，惟考其原因，係因該等公司以受限於發電燃料供氣合約
26 及能量電費不足涵蓋燃料成本或環評規定限制為由，不同意
27 增發，另因輔助參加人與第3階段燃氣IPP業者簽訂PPA中之
28 購電容量因素，輔助參加人乃先調度第3階段IPP業者之故，
29 原判決遽以否定能量費率之高低非為非保證時段之競爭因
30 素，實有未洽等語。是原確定判決上開認定，仍係以原審所
31 確定事實為判決基礎，僅是法律涵攝結果與原審不同，依前

01 開說明，要難謂原確定判決有違反行政訴訟法第254條第1項
02 規定可言。再審意旨主張原判決依具體數據正確認定PPA非
03 保證時段之售電於各IPP業者間並無競爭之事實，惟原確定
04 判決悖離事實審認定之事實，逕認非保證時段「是以能量費
05 率即為非保證時段之競爭因素」，有不適用行政訴訟法第25
06 4條第1項規定之違誤，適用法規顯有錯誤云云，依上開規定
07 及說明，核屬其主觀之歧異意見，並無可採。

08 (四)又原確定判決業已論明最高行政法院係法律審，固應以事實
09 審判決確定之事實為法律判斷之基礎，惟事實審言詞辯論筆
10 錄已記載當事人陳述之事實，而法院於判決中如未予認定，
11 亦與言詞辯論之目的不符，為達公平裁判及訴訟經濟目的，
12 民事訴訟法第476條第2項乃明定言詞辯論筆錄記載當事人陳
13 述之事實，法律審法院得斟酌之，該項規定與行政訴訟性質
14 不相牴觸，最高行政法院自得依行政訴訟法第307條之1規定
15 準用民事訴訟法第476條第2項規定準用之。前揭有關各IPP
16 業者利用協進會，達成不與輔助參加人完成調整購售電費率
17 之合意行為乙節，原確定判決依上開規定斟酌言詞辯論筆錄
18 當事人陳述之事實，認定IPP業者實際上可藉協商更改PPA價
19 量關係，而藉由不同之交易條件組合互為競爭，惟各IPP業
20 者透過協進會達成聯合行為合意，採取一致性行動，避免競
21 爭風險，自屬限制IPP業者間與競爭有關之事業活動，足生
22 使市場供需功能受到影響之危險。依輔助參加人在發電市場
23 之市占率表，足見9家IPP業者對國內發電市場之供給具不可
24 或缺之地位，且觀諸輔助參加人與IPP業者自96年間開始進
25 行協商之過程，益可見IPP業者於實質上確有談判議約力
26 量，從而，再審被告認定再審原告及其他8家各IPP業者因意
27 思聯絡，達成一致拒絕輔助參加人要求調整PPA費率，相互
28 拘束事業活動之合意，違反行為時公平交易法第14條第1項
29 本文規定，以原處分命再審原告自原處分送達之次日起，應
30 立即停止前開違法之聯合行為，洵屬合法有據等語。經核並
31 無所適用之法規有顯然不合於法律規定，或與司法院現尚有

01 效之大法官解釋、憲法法庭裁判意旨顯然有所抵觸之情形。
02 原確定判決就再審原告與其他8家IPP業者有合意行為乙節，
03 既係準用民事訴訟法第476條第2項規定，斟酌原審言詞辯論
04 筆錄記載當事人陳述之事實而為判決基礎，自不生違反行政
05 訴訟法第254條第1項之問題。再審意旨主張原確定判決忽略
06 再審原告已與輔助參加人於原處分前協商完成修約，顯與卷
07 證資料及事實審詳查認定之客觀事實均不相符，有違行政訴
08 訟法第254條第1項規定，適用法規顯有錯誤云云，核係以相
09 歧異之法律見解為指摘，仍與「適用法規顯有錯誤」之再審
10 事由有間。

11 (五)綜上所述，再審原告所為原確定判決有適用法規顯有錯誤之
12 指摘，並無可採，其依行政訴訟法第273條第1項第1款規定
13 提起本件再審之訴，顯無再審理由，應予駁回。

14 六、據上論結，本件再審之訴為無理由。依行政訴訟法第278條
15 第2項、第98條第1項前段，判決如主文。

16 中 華 民 國 112 年 12 月 21 日
17 最高行政法院第二庭

18 審判長法官 陳 國 成
19 法官 王 碧 芳
20 法官 簡 慧 娟
21 法官 陳 文 燦
22 法官 蔡 如 琪

23 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異
24 中 華 民 國 112 年 12 月 21 日
25 書記官 林 郁 芳