

# 最 高 行 政 法 院 判 決

111年度再字第37號

再 審 原 告 星能電力股份有限公司

代 表 人 朱記民

訴訟代理人 魏潮宗 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30日本院109年度上字第825號判決，本於行政訴訟法第273條第1項第1款、第14款（關於聯合行為之合意部分）事由，提起再審之訴，本院判決如下：

## 主 文

一、再審之訴駁回。

二、再審訴訟費用由再審原告負擔。

## 理 由

一、再審原告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、嘉惠電力股份有限公司、森霸電力股份有限公司、星元電力股份有限公司等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。再審被告主動立案調查結果，以9家IPP業者係經政府特許成立向輔助參加人供應電力之事業，彼此間係處於同一產銷階段，為具有水平競爭關係之國內發電業者。其等於民國97年間起至101年10月止逾4年期間，藉所組成之臺灣民營發電業協進會(下稱協進會)集會，達成彼此不與輔助參加人完成調整購售電費率之合意，相互約束事業活動，藉由「以拖待變」方式，聯合拒絕與輔助參加人協商調降PPA費率，已

足以影響國內發電市場之供需功能，違反行為時（即104年2月4日修正前條文，下同）公平交易法第14條第1項聯合行為之禁制規定，依同法第41條第1項前段、第2項等規定，以102年3月15日公處字第102035號處分書（下稱原處分）命再審原告及其他8家IPP業者自原處分送達之次日起，應立即停止前開違法之聯合行為，並分別裁處罰鍰。9家IPP業者不服，提起訴願，經訴願決定將原處分關於罰鍰部分撤銷，由再審被告另為適法之處分，並駁回其餘部分訴願。再審原告就訴願駁回部分不服，提起撤銷訴訟，經臺北高等行政法院（下稱原審法院）102年度訴字第1743號判決（下稱前審判決）訴願決定及原處分關於認定再審原告違反公平交易法第14條第1項規定及命停止該違法行為部分均撤銷；再審被告不服，提起上訴，經本院104年度判字第361號判決廢棄前審判決，發回更審，復經原審法院104年度訴更一字第66號判決（下稱更一審判決）撤銷訴願決定及原處分關於認定再審原告違反公平交易法第14條第1項規定及命停止該違法行為部分；再審被告再提起上訴，經本院107年度判字第507號判決（下稱本院發回判決）廢棄更一審判決，發回更審。嗣經原審法院107年度訴更二字第101號判決（下稱原審判決）撤銷訴願決定及原處分關於認定再審原告違反公平交易法第14條第1項規定及命停止該違法行為部分；再審被告仍不服，提起上訴，經本院109年度上字第825號判決（下稱原確定判決）將原審判決廢棄，並駁回再審原告在第一審之訴。再審原告不服，以原確定判決有行政訴訟法第273條第1項第1款、第14款（關於聯合行為之合意部分）事由，提起本件再審之訴。

## 二、再審原告起訴主張：

- （一）原確定判決廢棄對再審原告有利之原審判決，卻未發回更審而自為判決，並作成對再審原告不利之判決，使再審原告初次受不利判決即告確定，未能提供再審原告至少一次上訴救濟之機會，依司法院釋字第752號解釋意旨，與憲法第16條保障人民訴訟權之意旨有違。原確定判決復未慮及依電業法

第1條、第59條及開放電業作業要點第5點等規定，我國電業仍受政府高度管制，本件有關購售電費率之爭議，並無任何競爭關係存在，應無公平交易法聯合行為規定之適用，顯有未適用公平交易法第1條及第46條之違誤。又原確定判決未區分發電業、輸配電業，遽以輔助參加人得以單一電力網跨區調度9家IPP業者提供之電力，將臺灣本島界定為一地理市場範圍，未慮及個別地域電力需求與跨區輸送電力之配輸電之線損、輸電成本、輸電能力限制及電力系統安全等，關於地理市場之界定顯有錯誤。原確定判決另僅以電力特性相同，遽將「發電階段的電力」界定為特定產品市場範圍，卻未慮及需求者即輔助參加人對不同燃料、機組特性區分基載、中載、尖載機組，而有不同調度順序，關於產品市場之界定亦有明顯錯誤，該當行政訴訟法第273條第1項第1款之再審事由。

(二)原確定判決漏未斟酌輔助參加人及改制前經濟部能源局（下稱能源局）召集協商會議之函文，可證明IPP業者係被動依輔助參加人及能源局之要求共同參與協商，且輔助參加人要求各IPP業者一體適用建議方案，致誤認再審原告等IPP業者應邀共同參與協商，構成違法聯合行為。復未斟酌輔助參加人多次發函表示將利率變動風險於契約中明定由IPP業者自行處理，於擬定第3階段PPA範本時，明定資本費率概不調整，再審原告在尚未明瞭資本費計算公式前，未立即接受輔助參加人建議之「一體適用」修約方案，實為經濟理性之決策，而誤認再審原告與其他IPP業者有聯合行為之合意，有行政訴訟法第273條第1項第14款之再審事由。

(三)聲明：1.原確定判決廢棄。2.再審被告於前審訴訟之上訴駁回。

### 三、再審被告抗辯：

(一)再審原告主張原處分界定市場有誤，各IPP業者間不具競爭關係，不適用公平交易法規定，原確定判決予以肯認係屬違法云云，僅係其主觀見解，不構成行政訴訟法第273條第1項

01 第1款之再審事由。又司法院釋字第752號解釋係針對刑事訴  
02 訟法第376條第1款、第2款規定所為解釋，與本案無涉，再  
03 審原告執以主張原確定判決適用法律顯有錯誤，顯無理由。

04 (二)再審原告並無指明有何證物係原審漏未斟酌，致原確定判決  
05 未能依該項證物作為裁判基礎，且足以影響判決結果之情  
06 事，僅針對原確定判決不符其主觀期待之法律上判斷提出質  
07 疑，進而泛言原確定判決有諸多足以影響於判決之重要證物  
08 漏未斟酌，與行政訴訟法第273條第1項第14款之再審要件顯  
09 不相符。

10 (三)聲明：駁回再審原告之訴。

11 四、本院查：

12 (一)按112年8月15日修正施行之行政訴訟法(下稱修正行政訴訟  
13 法)施行前已繫屬於最高行政法院，而施行後尚未終結之事  
14 件，由最高行政法院依舊法(即修正行政訴訟法施行前之行  
15 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  
16 定有明文。本件再審之訴於修正行政訴訟法施行前已繫屬本  
17 院，於施行後尚未終結，依上開規定，應由本院依舊法審  
18 理，合先敘明。

19 (二)原確定判決並無行政訴訟法第273條第1項第1款之再審事  
20 由：

- 21 1.依行政訴訟法第273條第1項第1款規定，確定判決有「適用  
22 法規顯有錯誤者」之事由，固得提起再審之訴。惟所謂「適  
23 用法規顯有錯誤」，係指原確定判決所適用之法規顯然不合  
24 於法律規定，或與司法院現尚有效之大法官解釋、憲法法庭  
25 裁判意旨有所牴觸而言，並不包括判決不備理由之情形在  
26 內。至於事實之認定或法律上見解之歧異，再審原告對之縱  
27 有爭執，要難謂為適用法規顯有錯誤，而據為再審之理由。
- 28 2.經查，原確定判決業已論明：(1)關於市場界定部分：本件IP  
29 P業者之營業區域及連結輔助參加人電力系統之變電所，雖  
30 各不相同，惟我國本島係屬單一電力網，各IPP業者所供應  
31 之電力具有替代性，輔助參加人可容易將IPP業者提供之電

力輸配送至臺灣本島任一區域，故以臺灣本島構成一地理市場範圍。而IPP業者出售之電力僅止於發電予輔助參加人之階段，並於完成供電至PPA約定之變電所後，均由輔助參加人統籌輸配送電力，是本件應以「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，核屬有據。本院發回判決已指明本件市場之界定須考量需求替代性，以我國本島為單一電力網，各IPP業者提供之電力特性相同，輔助參加人是否容易於各IPP業者間選擇或轉換交易對象為市場界定方法，乃原審未依本院發回判決指示之方法審查市場界定，逕悖於發電市場電力產品之特性、未自需求替代性論斷，遽以IPP業者所屬之發電市場應界定為躉售批發之次級發電市場，即有判決不適用法規、適用法規不當、理由不備及矛盾之違法。(2)關於競爭關係部分：IPP業者在電力供需體系中，係相當於輔助參加人之上游電力供應廠商，彼此間處於同一產銷階段，且其等之電力產品具有替代性，得以透過較有利價格爭取更多交易機會，而具有水平競爭關係。上開PPA契約有關保證時段及非保證時段之約定，其區別應僅是交易價格不同；至於輔助參加人與各IPP業者所簽訂25年期限之PPA內容，雖已約定保證時段之售電時數及電費，但輔助參加人前曾於96年間就關於燃料(費率)調整機制修訂定為按即時反映調整機制，足見PPA內容於契約期間價格，仍有協商、調整之空間，且當輔助參加人所需電力超過保證時段之電量時，亦有額外向各IPP業者加購電力之必要，致非保證時段之交易數量亦未固定，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；又依PPA約定之經濟調度、優良電業運行慣例等原則可知，能量費率之高低，確為輔助參加人是否優先調度購電之重要考量因素，是以，能量費率實為非保證時段之競爭因素，IPP業者確具有潛在之水平競爭關係。本院發回判決已闡述依經濟調度原則、優良電業運行慣例，能量費率之高低，確為輔助參加人是否優先調度購電之重要考量因素，並論明更一審判決將保

證時段與非保證時段劃分為不同產品市場，係有違交易習慣及經驗法則；及輔助參加人與IPP業者就所訂定長期契約之PPA內容，並非沒有協商、調整之可能。惟原審悖於本院發回判決之法律上判斷，否定能量費率為競爭因素，仍持被廢棄之更一審判決見解，且無視PPA契約期間，輔助參加人曾就燃料(費率)調整機制為修訂之事實，逕以簽約後價格已固定、數量由輔助參加人調度，遽認依據各IPP業者與輔助參加人簽訂之PPA契約規範，IPP業者彼此間並無水平競爭關係，即有判決不適用法規、適用法規不當及理由不備之違法等語甚詳。經核其論斷並無與本案應適用之法規相違背，或與司法院現尚有效之大法官解釋、憲法法庭裁判意旨有所牴觸之情形。再審意旨主張：原確定判決遽以輔助參加人得以單一電力網跨區調度9家IPP業者提供之電力，將臺灣本島界定為一地理市場範圍，未慮及個別地域電力需求與跨區輸送電力之配輸電之線損、輸電成本、輸電能力限制及電力系統安全等；又僅以電力特性相同，遽將「發電階段的電力」界定為特定產品市場範圍，未慮及輔助參加人對不同燃料、機組特性區分基載、中載、尖載機組，而有不同調度順序，關於地理市場及產品市場之界定，適用法規均顯有錯誤云云，為其歧異之法律見解，不構成適用法規顯有錯誤之再審事由。又依公平交易法第1條：「為維護交易秩序與消費者利益，確保公平競爭，促進經濟之安定與繁榮，特制定本法；本法未規定者，適用其他有關法律之規定。」及第46條：「事業關於競爭之行為，優先適用本法之規定。但其他法律另有規定且不牴觸本法立法意旨者，不在此限。」等規定，事業關於競爭之行為，僅於其他法律就事業競爭事務有特別規定，且不牴觸公平交易法立法意旨之範圍內，始優先適用該特別法規定。而行為時電業法第1條：「為開發國家電能動力，調節電力供應，發展電業經營，維持合理電價，增進公共福利，特制定本法。」及第59條第1項：「電業擬訂或修正營業規則、電價及各種收費率，應送經地方主管機關或

01 其事業所屬機關加具意見，轉送中央主管機關核定後，在當  
02 地公告之。」並非關於事業競爭事項之規範，不屬公平交易  
03 法第1條、第46條所定應優先適用之特別法；開放電業作業  
04 要點為經濟部依職權訂定之行政規則，並非公平交易法第1  
05 條、第46條所謂關於事業競爭行為應優先適用之其他「法  
06 律」。再審原告援引前述電業法及開放電業作業要點條文，  
07 主張我國電業仍受政府高度管制，本件有關購售電費率之爭  
08 議，並無任何競爭關係存在，應無公平交易法聯合行為規定  
09 之適用，原確定判決未適用公平交易法第1條及第46條，乃  
10 適用法規顯有錯誤云云，亦屬其主觀歧異見解，難謂合於適  
11 用法規顯有錯誤之要件。

- 12 3.再按司法院釋字第752號解釋，係認為106年11月16日修正前  
13 刑事訴訟法第376條第1款及第2款規定：「下列各罪之案  
14 件，經第二審判決者，不得上訴於第三審法院：一、最重本  
15 刑為三年以下有期徒刑、拘役或專科罰金之罪。二、刑法第  
16 320條、第321條之竊盜罪。」就第二審撤銷原審無罪判決並  
17 自為有罪判決者，被告不得上訴於第三審法院部分，未能提  
18 供至少一次上訴救濟之機會，與憲法第16條保障人民訴訟權  
19 之意旨有違，應自該解釋公布之日起失其效力。依其解釋理  
20 由：「憲法第16條保障人民訴訟權，係指人民於其權利遭受  
21 侵害時，有請求法院救濟之權利（本院釋字第418號解釋參  
22 照）。基於有權利即有救濟之憲法原則，人民權利遭受侵害  
23 時，必須給予向法院提起訴訟，請求依正當法律程序公平審  
24 判，以獲及時有效救濟之機會，此乃訴訟權保障之核心內容  
25 （本院釋字第396號、第574號及第653號解釋參照）。人民  
26 初次受有罪判決，其人身、財產等權利亦可能因而遭受不利  
27 益。為有效保障人民訴訟權，避免錯誤或冤抑，依前開司法  
28 院解釋意旨，至少應予一次上訴救濟之機會，亦屬訴訟權保  
29 障之核心內容。此外，有關訴訟救濟應循之審級、程序及相  
30 關要件，則應由立法機關衡量訴訟案件之種類、性質、訴訟  
31 政策目的、訴訟制度之功能及司法資源之有效運用等因素，

01 以決定是否予以限制，及如欲限制，應如何以法律為合理之  
02 規定（本院釋字第396號、第442號、第512號、第574號、第  
03 639號及第665號解釋參照）。」可知，訴訟之目的如在於權  
04 利侵害的救濟，應經若干審級始屬最適，並無一定標準，毋  
05 寧尊重有直接、普遍民主正當性基礎之立法機關的政治決  
06 定，方為正辦。惟若法院裁判之功能並非在於救濟，而是在  
07 處罰人民（如刑事法院之有罪判決），其情形與行政權作成  
08 限制人民權利之行政處分無異，均構成公權力對人民之初次  
09 權利侵害，此際受侵害之人民始有根據憲法保障之訴訟權請  
10 求另一審級法院救濟之權利，否則即與權利救濟之拒絕無  
11 異，有牴觸訴訟權保障之虞，尚不能以審級制度不屬訴訟權  
12 核心內容，而係委諸立法裁量為由，脫免違憲之指摘。本件  
13 再審原告認再審被告所為原處分違法侵害其權利，於前程序  
14 向原審提起撤銷訴訟，訴訟之目的在於權利侵害之救濟，原  
15 確定判決將原審判決廢棄而駁回再審原告之起訴，並非對再  
16 審原告予以處罰，其審級救濟符合立法院三讀通過之行政訴  
17 訟法相關規定，難謂有損及再審原告認其權利受侵害時，得  
18 依正當程序請求法院救濟之訴訟權核心內容可言，與前揭司  
19 法院釋字第752號解釋係涉及人民初次受刑事法院為有罪判  
20 決，如剝奪其提起上訴請求救濟之權利，乃侵害訴訟權核心  
21 內容之情形有別，不得比附援引，再審原告執該司法院解  
22 釋，主張原確定判決廢棄對再審原告有利之原審判決並自為  
23 判決，致再審原告初次受不利判決即告確定，未能提供其至  
24 少一次上訴救濟之機會，與憲法第16條保障人民訴訟權之意  
25 旨有違，適用法規顯有錯誤云云，並非可採。

26 (三)原確定判決關於聯合行為之合意部分，並無行政訴訟法第27  
27 3條第1項第14款之再審事由：

28 1.行政訴訟法第275條第3項規定，對於本院之判決，本於第27  
29 3條第1項第9款至第14款事由聲明不服者，仍專屬原高等行  
30 政法院管轄。係因本院為法律審，對本院以事實審高等行政  
31 法院所確定之事實為基礎所為判決，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，為上訴審之本院既不能認定事實，無法判斷再審有無理由及原判決是否正當，因此仍應由原高等行政法院管轄。惟若本院係依行政訴訟法第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，由本院自行認定部分，因非以高等行政法院判決確定之事實為基礎，當事人如對該部分本院判決，本於同法第273條第1項第14款事由聲明不服，即應適用行政訴訟法第275條第1項規定，由本院管轄。再審原告就原確定判決依法斟酌原審言詞辯論期日當事人陳述之事實，認再審原告與其他IPP業者利用協進會集會，達成拒絕與輔助參加人協商調整購售電費率之聯合行為合意一節，主張有行政訴訟法第273條第1項第14款之再審事由，依上說明，仍應專屬本院管轄。

2. 惟按行政訴訟法第273條第1項第14款規定「原判決就足以影響於判決之重要證物漏未斟酌者」之再審事由，係指原確定判決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者而言。原確定判決係參據輔助參加人分別於97年9月4日、10月9日、12月3日與各家IPP業者進行3次「IPP購電費率隨利率浮動調整機制協商」會議，惟均無法達成建立購售電費調整機制之合意，復經輔助參加人報請能源局介入協處，惟迄能源局於101年9月26日召開第4次協處會議，再審原告及其他8家IPP業者仍未同意接受能源局提出之協處方案等情，依法斟酌原審法院言詞辯論期日兩造當事人就協進會之組成緣起、參與成員、會議時間、決議內容及9家IPP業者合意行為內涵所為之陳述，而認本件IPP業者藉由協進會集會，達成拒絕調整購售電費率之合意，並決議委託財團法人臺灣綜合研究院、麥肯錫公司進行購售電費率之研究，顯見其等已有集體並共同委託研究，並提出一致性觀點之作法，

而以拖延策略回應輔助參加人要求「IPP購電費率隨利率浮動調整機制」之主張，進而謂IPP業者尚未達成聯合拒絕協商之合意，即有可能各自與輔助參加人個別議定不同之交易條件，以爭取更多之交易機會，各IPP業者藉上開聯合行為採取一致性行動，避免競爭風險，自屬限制IPP業者間與競爭有關之事業活動，足生使市場供需功能受到影響之危險等語甚明，經核尚無就足以影響於判決之重要證據漏未斟酌之情形。再審原告仍執前詞，主張：再審原告係被動應輔助參加人及能源局之要求，與其他IPP業者共同參與協商，使第2階段協商能有效率進行，根本未違反輔助參加人及能源局之意思；且輔助參加人表示以PPA將利率變動風險分配由IPP業者承擔，另輔助參加人擬定第3階段PPA範本時，明定資本費率概不調整，確係輔助參加人之考量及決定，再審原告簽訂PPA時就該條款根本無從與輔助參加人磋商協議；又再審原告無法接受輔助參加人或能源局所提修約方案，係考量自身財務、成本、經營及PPA規定所為經濟理性決定，與協進會之討論無關，執以指摘原確定判決顯有足以影響於判決之重要證據漏未斟酌之再審事由云云，即與行政訴訟法第273條第1項第14款之規定不合，亦無足取。

(四)綜上，再審原告主張原確定判決有行政訴訟法第273條第1項第1款及第14款(關於聯合行為之合意部分)事由，提起本件再審之訴，顯無再審理由，應予駁回。另再審原告就原確定判決認本件市場界定應以臺灣本島為地理市場及發電階段的電力為產品市場範圍，且IPP業者彼此間具有水平競爭關係部分，主張有行政訴訟法第273條第1項第14款之再審事由部分，本院無管轄權，另裁定移送原審法院高等行政訴訟庭審理，附此敘明。

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

中 華 民 國 113 年 1 月 31 日  
最高行政法院第四庭

01 審判長法官 王 碧 芳  
02 法官 許 瑞 助  
03 法官 王 俊 雄  
04 法官 侯 志 融  
05 法官 鍾 啟 煒

06 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異  
07 中 華 民 國 113 年 1 月 31 日  
08 書記官 廖 仲 一