臺北高等行政法院判決

111年度簡上字第27號

上　訴　人　新竹瓦斯股份有限公司

代　表　人　楊文科（董事長）

訴訟代理人　陳忠儀　律師
　　陳家祥　律師
被 上訴 人　經濟部
代　表　人　王美花（部長）

上列當事人間天然氣事業法事件，上訴人對於中華民國110年12月16日臺灣臺北地方法院110年度簡字第239號行政訴訟判決，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、爭訟概要：

上訴人為公用天然氣事業，被上訴人依天然氣事業法第52條規定，委託財團法人台灣經濟研究院（下稱台經院）查核上訴人之營業情形及相關資料，台經院於民國109年9月3日前往查核發現上訴人在新竹縣竹北市公園苑大樓（下稱公園苑）天然氣管線裝置案中，在新竹縣竹北市十興路、十興路305巷及十興路305巷13弄之道路上所敷設之4吋中壓管線（下稱系爭中壓管線）認列為「表外管」，向用戶收取敷設費用之情事，被上訴人審認上訴人未依「公用天然氣事業用戶管線設備裝置計費準則」（下稱計費準則）收取管線設備費用，違反天然氣事業法第35條第1項規定，依同法第60條

第7款規定，於110年1月29日以經授能字第11002020420號裁處書（下稱原處分）對上訴人裁處罰鍰新臺幣（下同）30萬元。上訴人不服，提起訴願，經行政院於110年7月21日以院臺訴字第1100179744號訴願決定（下稱訴願決定）駁回，上訴人仍不服，提起行政訴訟，嗣經臺灣臺北地方法院（下稱原審法院）110年度簡字第239號行政訴訟判決（下稱原判決）駁回其訴。上訴人猶不服，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張及訴之聲明、被上訴人於原審之答辯及聲明、原判決認定之事實及理由，均引用原判決所載。

三、上訴意旨略以：

(一)原判決單純以系爭中壓管線敷設於道路，而認屬本支管，顯未實質考量該管線使用目的，有不適用行政程序法第6條及最高行政法院99年度判字第1108號判決所揭示國家機關不得將與事務性質無關之因素納入考慮之平等原則真意之判決違背法令情事：

1. 計費準則第3條第1、2、3款雖分別定義表內管、表外管及本支管，惟區別實益在於管線設置費用及汰換、維修費用負擔之不同。表內管主要設於用戶之專用部分（即室內），專供該用戶個人使用，故管線敷設、管理、汰換、維護等成本均由用戶自行負擔；表外管係連接本支管與計量表之管線，原則上亦係專供特定用戶用，但敷設地點多為戶外公共空間，特定用戶難以管理維護，故敷設費用由用戶負擔，但汰換或維護等管理費用由天然氣供應業者負擔；本支管則係敷設於戶外公共空間，先連結不特定多數表外管，再連結至計量表進而連結至表內管供用戶使用，因本支管係供不特定多數人使用，敷設地點為戶外公共空間，故除特定情況下，管線敷設、管理、維護等均用天然氣供應業者負擔。因此，該三者之區別目的，顯與設置地點為道路、橋樑、河川、共同管道、涵洞、堤防、公園或其他土地，無必然關連性，而係著重於設置、管理及維護成本之本質上差異。

2. 系爭中壓管線之兩端分別連接公園苑之建物計量表及十興路本支管，符合表外管「連接本支管與建物計量表間之管線」之定義，應認作表外管無訛。又就系爭中壓管線之使用目的觀之，係專供公園苑建物使用之天然氣管線，未與其他不特定多數之建物計量表連結，認作表外管亦屬正論，並將設置費用由用戶負擔，而汰換、維護等管理費用由業者負擔，更符合計費準則第7條規定及法規目的。原判決單純以系爭中壓管線敷設於道路，而認屬本支管，顯未實質考量該管線使用目的與表外管相同，而應依表外管方式處理，亦將與事務性質無關之設置地點納入考慮，漏未審酌系爭中壓管線與一般表外管具有本質上之相同，即有不適用行政程序法第6條及最高行政法院99年度判字第1108號判決所揭示國家機關不得將與事務性質無關之因素納入考慮之平等原則真意之判決違背法令情事。

(二)計費準則第3條第1、2、3款牴觸憲法第7條、行政程序法第6條之平等原則，原審法院未認定為無效而援引為原判決基礎，有不適用憲法第172條之判決違背法令情事：

因表外管與本支管均敷設於戶外公共空間，故區別實益應在於是否專供特定人使用，而非敷設於戶外公共空間之地點是否為道路、橋樑、河川、共同管道、涵洞、堤防、公園或其他土地，因此被上訴人頒訂之計費準則第3條第2、3款對表外管、本支管之定義有違平等原則，而牴觸憲法第7條、行政程序法第6條，故依憲法第172條規定，計費準則第3條第2、3款應屬無效，原審法院應不予適用。詎原判決仍繼續適用並作為不利上訴人之判決理由，有不適用憲法第172條之判決違背法令情事。

(三)暫不論原判決有以上違背法令情形，原判決復認本案不符合向用戶收取本支管敷設費用之要件，亦有適用計費準則第8條第1項錯誤、判決不備理由及不依卷附資料之違背法令情事：

1. 計費準則第8條第1項第1款「尚未裝置本支管」，係指敷設新本支管而言，即包括從未敷設本支管或雖有本支管但不敷使用而需敷設新本支管均屬之，蓋於「從未敷設本支管」與「已有敷設但不敷使用」之情形，業者所支出之敷設費用同為開挖、接管、掩埋、回復路面，並無不同，故應做相同解釋，始為正論。十興路305巷13弄雖本已設有本支管，然天然氣管線裝置之建物基地位於該巷弄巷尾，且為88年即敷設之低壓3吋PE管，現已在供應616戶居民使用，倘由原埋設管線供氣，恐無法依天然氣事業法第37條規定維持全日供氣穩定，故上訴人敷設系爭新中壓管線，仍符合「尚未裝置本支管」要件。然原審法院僵化認為系爭地區已裝設其他本支管，縱有供氣能力不足，仍不符合「尚未裝置本支管」之要件，即有適用計費準則第8條第1項錯誤之判決違背法令。
2. 被上訴人涵攝計費準則第8條第1項第2款之構成要件，就預期戶數未考量空屋率、每度毛利以95年核定毛利而未參考近年分離會計報告實際每度從量費毛利、耐用年限未以實際管線汰換年限衡量，即逕以30年計算，故其計算基礎即有違誤。對此，上訴人已於原審訴訟程序中主張，然原判決就此除未說明外，更對前揭每度毛利2.77元錯誤引用為1.77元，即有判決不備理由及不依卷附資料之違背法令情事。
3. 依「公用天然氣事業天然氣售價及基本收費計算準則」（下稱收費計算準則）第4條，從量費之計費成本項目包括：氣體作業、儲存作業、輸配作業、維修作業等四項目，均包含相關人事成本、設備折舊費用及其他相關支出。不單僅指購入天然氣之成本，即台灣中油股份有限公司（下稱中油公司）輸氣幹線批發價格（下稱氣源成本），故被上訴人在考量計費準則第8條第1項第2款「本支管敷設成本經合理估計，於耐用年限內無法經由從量費回收」時，僅考量向中油公司購入之氣源成本之單一成本項目，以售價扣減氣源成本計算從量費毛利，即與收費計算準則第4條規定未符。依收費計算準則第6條第2項規定，各項營業成本及營業費用，均

應歸屬或合理分攤至前條所定之從量費及基本費等各計費成本項目，並與事業部門別損益表之金額相符。故公用天然氣事業應可提供從量費之各項成本項目，公用天然氣事業可自從量費回收成本的部分，係以從量費收入扣除所負擔之從量費成本。從而，每度從量費毛利之計算，應以從量費收入扣除從量費成本較為合理。尤其公用天然氣事業負有維護公共用氣安全責任，歷年從量費收入亦投入管線之維護與汰換。目前所使用的毛利係於95年所核定，距今已超過15年，不一定符合公用天然氣事業之現況，宜回歸計費準則之立法宗旨，使公用天然氣事業敷設本支管，以提升供氣區域內之用戶普及率。

4. 上訴人於本案設計階段皆有向建商說明，新設中壓管僅提供公園苑大樓使用，且實際用戶所負擔管線費用，並未超過專用設置成本，且經建商同意並繳費完成，亦已符合計費準則第8條第1項第3款規定。而報價單之實質內容為系爭中壓管線之敷設費用，其形式記載為何，應不影響實質內容，故原判決僅以報價單形式不同，而以形害義認為上訴人不得向用戶收取管線費用，亦有違誤。

(四)聲明：

1. 原判決廢棄。

2. 原處分及訴願決定均予撤銷，或發回原審法院更行審理。

四、本院經核原判決駁回上訴人於原審之訴，尚無違誤，茲就上訴理由再予補充論述如下：

(一)按天然氣事業法第1條規定：「為促進天然氣事業之健全發展，維護使用者權益及確保公共利益，特制定本法。」第2條規定：「本法所稱主管機關：在中央為經濟部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」第35條第1項及第4項規定：「（第1項）公用天然氣事業為家庭、商業及服務業用戶裝置使用天然氣之管線設備，得向用戶收取費用；其收費應依計費準則之規定，報經直轄市、縣（市）主管機關轉請中央主管機關核定。……（第4項）第1項計費準

則，由中央主管機關定之。」第60條第7款規定：「天然氣事業，有下列情形之一者，處新臺幣30萬元以上150萬元以下罰鍰，並通知限期改善；屆期不改善者，得按次處罰至改善為止；情節重大者，於公用天然氣事業，並得廢止其設立許可及供氣營業執照：……七、違反第35條第1項規定，未依計費準則收取管線設備費用。」

(二)又計費準則（即前述之「公用天然氣事業用戶管線設備裝置計費準則」）係天然氣事業法之中央主管機關經濟部依該法第35條第4項之授權而訂定，觀之計費準則第1條規定：「本準則依天然氣事業法第35條第4項規定訂定之。」第3條規定：「本準則用詞定義如下：一、表內管：自建物計量表出口處至管線末端開關間之輸氣管線。二、表外管：自本支管分接點至建物計量表入口處間之輸氣管線。三、本支管：為輸送天然氣而敷設於道路、橋樑、河川、共同管道、涵洞、堤防、公園或其他土地之輸氣管線。四、年度利潤率：事業年度利潤占年度收入之比率，以下列算式計算之：年度利潤率＝年度稅後淨利／收入x100%。」第6條規定：「事業對用戶裝置表內管之計費，應依據公用天然氣事業會計處理準則規定，以分離至表內管作業之原（材）料成本、人事成本、設備折舊費用、委外支出、其他相關支出及合理分攤之一般共同成本，加計合理利潤計算之。」第7條規定：「（第1項）事業對用戶裝置表外管之計費，應依據公用天然氣事業會計處理準則規定，以分離至表外管作業之原（材）料成本、人事成本、表外管以外之設備折舊費用、委外支出、其他相關支出及合理分攤之一般共同成本，加計合理利潤計算之。（第2項）事業於分離會計報表中，應將表外管所收取之金額，配合表外管資產之折舊年限，逐年攤銷轉列為收入；除可歸責於用戶者外，事業就表外管之汰換或維修，不得向用戶收取費用。」行為時第8條第1項、第2項及第5項規定：「（第1項）事業供應用戶天然氣所裝置之管線設備符合下列條件，並經事業與用戶書面約定者，本支管之敷設費

用，得由用戶自行負擔部分之裝置成本：一、申請裝設用戶之所在地區，尚未裝置本支管。二、本支管敷設成本經合理估計，於耐用年限內無法經由從量費回收。三、應備本支管裝置費用之計費方式及金額，以書面方式交付管線裝置申請人或用戶確認。（第2項）事業依前項規定，與用戶之書面約定事項，應包括本支管裝置費用之計費方式及金額。……（第5項）事業應訂定與用戶所簽第1項書面約定之格式，並載明於其手冊中。」可知，立法者已將天然氣事業法第35條第1項所稱「使用天然氣之管線設備」意涵及「收費」計費基準及方式，依司法院釋字第443號解釋意旨揭示之法律保留層級化方式，委由經濟部以計費準則之法規命令來規範，就前者於計費準則第3條第1、2、3款分別定義有表內管、表外管及本支管等意涵，就後者則於計費準則第6、7、8條分別規定表內管、表外管及本支管各應採取如何計費之基準及方式。則依天然氣事業法及計費準則之規範對象、內容及所採取計費基準及方式，在於對公用天然氣事業之於使用天然氣管線設備之家庭、商業及服務業用戶為收取費用時所應依循，藉以兼顧該收取費用行為對於公用天然氣事業及用戶間所生相關權益影響，可認已將公益及私益併予考量其中，且並無剝奪人民生命或限制人民身體自由之情況，而得由天然氣事業法授權經濟部訂定計費準則為補充規定。從而，計費準則以上規定並無逾越天然氣事業法第35條第4項之授權，亦不違反法律保留及授權明確性原則，更難認有違反平等原則之情事，則被上訴人據計費準則第3條第3款、第8條第1項規定而為認事用法並據以作成原處分，應屬合法。是上訴人執前上訴要旨(二)主張：計費準則第3條第1、2、3款牴觸憲法第7條、行政程序法第6條之平等原則云云，要無可採。

(三)復按「一、依『天然氣事業法』第34條規定：『公用天然氣事業供應家庭、商業及服務業用戶之天然氣售價及基本收費，應依規定之計算準則核算，並檢具相關文件，報經直轄市、縣（市）主管機關轉請中央主管機關核定後實施；其調

整售價或基本收費時，亦同（第1項）。依前項規定核定之天然氣售價及基本收費，中央主管機關得令公用天然氣事業重新核算，並依前項規定程序報請核定（第2項）。中央主管機關為第1項之天然氣售價及基本收費核定前，由第32條第2項規定組成之審議會協助審查（第4項）。』二、旨揭天然氣售價及基本收費審查原則如下：㈠、以提報資料年度起最近3年（或4年，若提報資料年度已有實績值）每戶月售氣量逐年變化量之平均值，預估未來年度配氣量。㈡、漏氣損耗率以1%為上限。㈢、輸儲設備等自從量費回收成本之資產，以民生及非民生用戶配氣量占比作為輸儲設備成本分攤動因，並排除直接自台灣中油公司交貨口敷設至非民生用戶端之專用管線資產。㈣、本支管線新增投資（含新設及汰換）之折舊年限為30年。㈤、輸氣管線汰換準備金之認列計算如下：……㈥、未完工程不納入費率基礎。㈦、汰換管線執行率以汰換管線長度為計算基準。」業經經濟部107年10月31日經授能字第10702012090號函釋在案（下稱經濟部107年函釋，見原審卷第109-110頁），經核上開函釋係經濟部本於天然氣事業法中央主管機關之地位，針對該法第34條規定之適用，就公用天然氣事業天然氣售價及基本收費之審查依循何種原則為統一解釋，性質上屬於行政程序法第159條第2項第2款中之解釋性行政規則，符合前開法令規定意旨，且未增加法律所無之限制，自得為被上訴人所得援用。

(四)再按事實認定是事實審法院的職權，而如何調查事實或證據的證明力如何，事實審法院有斟酌判斷之權，如果其事實的認定已經斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，而且沒有違背論理法則、經驗法則或證據法則，縱然其證據的取捨與當事人所希冀者不同，導致其事實的認定不同於該當事人的主張者，也不可以認為原判決有違背法令的情形（最高行政法院108年度判字第396號判決參照）。查原判決先依天然氣管線設置圖所示，認定上訴人新設系爭中壓管線所在位置係在新竹縣竹北市十興路、十興路305巷及十興路305巷13弄，均屬

敷設於道路之輸氣管線，依計費準則第3條第3款規定，屬性應為本支管，故不採認上訴人所稱：新設系爭中壓管線為表外管之主張。復依瓦斯裝置報價單、建商繳款存根聯及公用天然氣事業經營業務狀況查核報告等件所示，認定上訴人新設系爭中壓管線為本支管，不得向用戶收費，卻自行認定為表外管，並以表外管之計費方式向用戶收費，致用戶權益受損，所為已違反天然氣事業法第35條第1項規定。再依計費準則第3條、第8條第1、2項規定及天然氣事業法第35條立法理由，說明表外管、本支管等用詞已明確定義，本支管之敷設費用得由用戶自行負擔部分裝置成本之前提，須公用天然氣事業所裝置之管線設備符合計費準則第8條第1項第1款至第3款條件，且與用戶書面約定，書面約定事項應包括本支管裝置費用之計費方式及金額，而得否收取部分本支管裝置費用，應以申請裝設用戶之所在地區是否已裝置本支管為據，與既有管線之供氣能力無涉，因公用天然氣事業乃特許行業，於供氣區域內享有獨占之市場地位，本有穩定供氣之義務，公用天然氣事業應主動檢視輸儲設備是否具備足夠之輸送供氣能力，以進行設備擴增、汰換以應付用戶需求，故原則上公用天然氣事業不得令申裝用戶負擔部分裝置成本，而本件依公用天然氣事業經營業務狀況查核報告所示，台經院透過油氣管線圖資管理系統及檢視裝置工程平面圖，確認上訴人新設系爭中壓管線係敷設於道路上之110㎜ PE管，且所在道路已埋設3吋低壓本支管，不符合計費準則第8條第1項第1款之要件，故不採認上訴人所稱：新竹縣竹北市十興路、十興路305巷及十興路305巷13弄原鋪設為3吋低壓管線，且供600多戶住戶使用，已不敷使用，其新設4吋中壓管線已符合計費準則第8條第1項第1款「申請裝設用戶之所在地區，尚未裝置本支管」要件之主張。又依經濟部107年函釋所述公用天然氣事業天然氣售價及基本收費之審查原則關於本支管線新增投資（含新設及汰換）為折舊年限為30年，認本支管線之耐用年限為30年並無違誤，則被上訴人計算預

期戶數係依公園苑裝置案申請用戶229戶計算，每戶每年平均使用度數則以上訴人查核書面資料為基礎，以276度/戶/年計算，從量費之折舊分擔則按從量費金額扣除中油公司輸氣幹線批發價格之差額，以2.77（原判決誤載為1.77）元/度計算，與實際從量費毛利相符，是被上訴人審認上訴人新設系爭中壓管線敷設成本可於耐用年限內經由從量費回收，並不符合計費準則第8條第1項第2款規定，亦無違誤，故不採認上訴人所稱：被上訴人計算從量費所引用之數據未考量空屋率、實際每度從量費毛利及耐用年限未以實際管線汰換年限衡量之主張。後依上訴人製作之作業手冊（第四版修訂本）所定「新竹瓦斯本支管敷設用戶負擔約定書」格式及所提瓦斯裝置工程報價單所載內容，認上訴人並未與用戶簽訂「新竹瓦斯本支管敷設用戶負擔約定書」，且該報價單是表內管及表外管工程費用等，亦無記載本支管裝置費用之計算方式，尚無法作為上訴人與用戶間已有書面約定之論據，並不符合計費準則第8條第1項第3款之要件，故不採認上訴人所稱：本案設計階段皆有向建商說明，新設系爭中壓管線僅提供公園苑大樓專用，且實際用戶所負擔管線費用，並未超過專用設置成本，且經建商同意並繳費完成，已符合計費準則第8條第1項第3款要件之主張。末說明上訴人所為已違反天然氣事業法第35條第1項規定，應依同法第60條第7款處罰，而該款規定法律效果為「30萬以上150萬元以下罰鍰」，被上訴人為本件裁量時既依最低額30萬元裁罰，已無減輕罰鍰之裁量空間，故原處分裁罰金額30萬元，並無違誤。經核已就上訴人在原審主張各事項何以不足採，均已敘明其得心證之理由，對於本件應適用之法律所持見解，亦無違誤，並無違背論理法則、經驗法則或證據法則，也無所謂判決有不適用法規、適用不當、不備理由及不依卷附資料之違背法令等情事。至於原判決固將從量費之折舊分擔則按從量費金額扣除中油公司輸氣幹線批發價格之差額記載為1.77元/度計算（原判決第8頁第24行），然其此部分記載顯係依

被上訴人於原審答辯狀所載2.77元/度計算而來（原審卷第88頁），而除此部分外，其餘論述則與被上訴人於原審答辯狀所載相關參數及計算方式無異（原審卷第87-88頁），可認原判決此部分所載「1.77元/度計算」，核屬判決誤寫，依行政訴訟法第218條準用民事訴訟法第232條第1項規定，原審法院得依當事人聲請或依職權以裁定更正，則此部分與原判決是否違背法令無關。依上，上訴人執前各節，主張原判決有判決不適用法規、適用不當、不備理由及不依卷附資料之違背法令情事，均不足取。

五、綜上所述，原判決已說明其認定事實之依據及得心證之理由，對上訴人在原審之主張如何不足採之論證取捨等事項，亦已為論斷，對於本件應適用之法律所持見解，核無違誤，並無違背論理法則、經驗法則或證據法則，亦無判決不適用法規、適用不當、不備理由及不依卷附資料之違背法令情形。上訴人仍執前詞指摘原判決違誤，核屬其法律上之歧異見解，要難謂為原判決有違背法令之情形。上訴論旨，指摘原判決違背法令，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236條之2第3項、第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　9　　月　　28　　日

臺北高等行政法院第七庭

審判長法　官　鍾啟煌

法　官　吳坤芳

法　官　林家賢

上為正本係照原本作成。

不得上訴。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　9　　月　　28　　日

書記官　許婉茹