臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第六庭
112年度訴字第593號
113年2月22日辯論終結

原　　告　陳信有即陽光浮潛

原　　告　黃國榮即小琉球蟹老闆水上活動

原　　告　田宗和即小琉球珊瑚海浮潛店

原　　告　劉宗修即幸福特潛隊水上活動社

原　　告　陳坤鴻即舶琉潛水店

原　　告　蔡佳峰即夢幻漁村社

原　　告　小丑魚浮潛

代　表　人　洪明振
原　　告　屏東縣琉球鄉觀光發展協會

代　表　人　許博翰
共　　同
訴訟代理人　康皓智　律師
　　凌正峰　律師

被　　告　公平交易委員會

代　表　人　李鎂（主任委員）

訴訟代理人　徐偉園
　　孫綺君

上列當事人間公平交易法事件，原告不服被告中華民國112年2月18日公處字第112007號處分書，提起行政訴訟，經臺灣臺北地方法院以112年度簡字第63號行政訴訟裁定移送前來，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序事項：

本件原告經合法通知，無正當理由而未於言詞辯論期日到場，核無行政訴訟法第218條準用民事訴訟法第386條各款所列情形，爰依被告之聲請，由其一造辯論而為判決。

貳、實體事項：

一、事實概要：

被告依據檢舉調查結果，以原告陳信有即陽光浮潛、原告黃國榮即小琉球蟹老闆水上活動、原告田宗和即小琉球珊瑚海浮潛店、原告劉宗修即幸福特潛隊水上活動社、原告陳坤鴻即舶琉潛水店、原告蔡佳峰即夢幻漁村社、原告小丑魚浮潛（下稱原告陽光浮潛等7業者）及其他14家浮潛業者，透過由原告屏東縣琉球鄉觀光發展協會（下稱琉球觀光發展協會）理事長許博翰擔任主席之民國110年8月22日屏東縣琉球鄉觀光浮潛同業會議（下稱系爭會議）及會後發布之「8/23浮潛業者聯合聲明」達成合意，共同決定調漲浮潛收費標準為每人新臺幣（下同）400元，限制小琉球浮潛服務市場業

者自由訂價及從事價格競爭之市場機制，消費者利益亦因浮潛業者無法從事價格競爭而減損，足以影響相關市場之供需功能，違反公平交易法第15條第1項聯合行為禁止規定，乃以112年2月18日公處字第112007號處分書（下稱原處分）處原告陳信有即陽光浮潛、原告黃國榮即小琉球蟹老闆水上活動、原告田宗和即小琉球珊瑚海浮潛店及原告劉宗修即幸福特潛隊水上活動社（下稱原告陳信有等4人）各15萬元罰鍰，處原告陳坤鴻即舶琉潛水店、原告蔡佳峰即夢幻漁村社、原告小丑魚浮潛（下稱原告陳坤鴻等3人）各10萬元罰鍰；另原告琉球觀光發展協會積極促成原告陽光浮潛等7業者及其他被處分人等故意共同實施違反公平交易法第15條第1項規定禁止之聯合行為，依公平交易法第40第1項前段、行政罰法第14條第1項及第2項規定，處15萬元罰鍰。原告不服，乃向臺灣臺北地方法院提起行政訴訟，經該院以112年度簡字第63號行政訴訟裁定移送前來。

二、原告主張要旨及聲明：

㈠原告陽光浮潛等7業者調漲價格行為具有經濟上之合理性，被告並無任何具體實證，僅以推論憑空指摘原告有違法之聯合調漲價格行為：

1.依公平交易法第14條第1項、第2項規定，公平交易法所欲規制之聯合行為，應係指具競爭關係之同一產銷階段事業，以合意之方式相互約束彼此間產品或服務之價格、產量、交易對象、交易地區等事業活動，而足以影響市場功能之行為。又參照公平交易法第14條第3項立法理由，可知立法者雖有意減輕公平交易主管機關之舉證責任，惟並非允許主管機關得不依證據認定事實、恣意推定違法行為存在。再按行政程序法第36條，行政機關於行使職權時，應對當事人有利及不利事項一律注意。

2.110年5月19日中央流行疫情指揮中心發布新冠肺炎第3級警戒後，小琉球各項水域活動即停止營運，同年7月下旬降為第2級警戒，小琉球各項風景區、水域活動及民宿業仍處於

全面停業中。為向主管機關申請重新開放浮潛業務，原告琉球觀光發展協會擬定「屏東縣琉球鄉浮潛業者防疫計畫指引」，而為執行相關防疫措施，不僅一個教練最多本可帶領10位遊客降至5位，浮潛用具咬嘴因只能使用一次亦須頻繁更換，大幅提升浮潛服務經營成本，原告琉球觀光發展協會遂「建議」浮潛業者將浮潛收費標準調整至每人400元，然此並不具有強制性。縱無該「建議」收費標準，為配合上開疫措施，原告陽光浮潛等7業者因應此等浮潛服務經營成本的大幅上升，亦會調漲浮潛收費標準，具有經濟上之合理性。

㈡原告陽光浮潛等7業者為因應浮潛服務經營成本增加之客觀存在事實，而為相應之浮潛收費標準調漲，此等成本上揚產生衝擊之時間點對小琉球各浮潛業者而言均屬相同，且浮潛服務之成本結構各浮潛業者差異不大，從而造成原告陽光浮潛等7業者在調整價格時間與調幅在外觀上具有相似性之主要原因。原告陽光浮潛等7業者與其他競爭同業間並沒有主觀意思聯絡，而係源於客觀之市場結構，造成外觀上同一形式之行為，依最高行政法院107年度判字第303號判決、102年度判字第251號判決、92年判字第1798號判決及本院102年度訴更一字第54號判決意旨，原告陽光浮潛等7業者之行為係屬所謂有意識之平行行為或價格跟進行為，非公平交易法第14條第1項之聯合行為。

㈢按公平交易法第27條第1項、第3項及第44條，主管機關對於受處分人有所處罰時，自應窮盡公平交易法所賦予之調查方法及權限，以確實證明受處分人有違法之事實，倘不能確實證明違法事實之存在，其處罰即不能認為合法（前最高行政法院39年判字第2號判例參照）。再按有無聯合行為合意，固非不得依間接證據（如誘因、經濟利益、類似之漲價時間或數量、不同行為的替代可能性、發生次數、持續時間、行為集中度及其一致性等）認定之，惟上述間接證據必須足以判斷事業間具有意思聯絡，且為其外部行為一致性之唯一合

理解釋，方可據以認定該等事業間存有聯合行為，否則難認被告舉證已達沒有合理可疑之蓋然性程度之確信。原處分稱原告陽光浮潛等7業者調漲浮潛收費標準為公平交易法第14條第1項之聯合行為，實有調查未盡之違誤等語。

㈣聲明：

1.撤銷原處分。

2.訴訟費用由被告負擔。

三、被告答辯要旨及聲明：

㈠原告等合意共同決定調漲浮潛收費標準，足以影響相關市場之供需功能，違反公平交易法第15條第1項聯合行為規定。原告等均為浮潛業者LINE群組之成員，110年8月22日浮潛業者LINE群組成員於群組中相互討論調漲浮潛收費事宜，復據原告陳信有即陽光浮潛、原告黃國榮即小琉球蟹老闆水上活動、原告田宗和即小琉球珊瑚海浮潛店、原告小丑魚浮潛、原告陳坤鴻即舶琉潛水店及原告蔡佳峰即夢幻漁村社等6家浮潛業者均係依據110年8月22日觀光浮潛同業會議決議將浮潛費用調漲為每人400元。原告劉宗修即幸福特潛隊水上活動社有加入浮潛業者LINE群組（即LINE群組中顯示劉宗修），並與群組其他成員互動交流，且未就系爭會議結論及具名與其他浮潛業者發布「8/23浮潛業者聯合聲明」表示反對意見。又據原告琉球觀光發展協會陳述表示，原告劉宗修即幸福特潛隊水上活動社等6家未出席會議之浮潛業者，均由該協會理事長許博翰於會議後告知並徵得其等同意與其他浮潛業者共同發布「8/23浮潛業者聯合聲明」等，被告依據浮潛業者LINE群組對話紀錄，原告及其他被處分人陳述紀錄，認定渠等係出於聯合行為合意，進而於110年8月24日調漲浮潛費用，達成聯合調漲小琉球浮潛收費標準為每人400元之合意，即屬有據。

㈡本案係原告陽光浮潛等7業者及其他除原告琉球觀光發展協會外之被處分人透過浮潛業者LINE群組及系爭會議相互討論協調後，共同決定調漲浮潛收費標準為每人400元，再由原

告琉球觀光發展協會製作與公布系爭會議紀錄及「8/23浮潛業者聯合聲明」，非由原告琉球觀光發展協會單方面決定調漲浮潛收費標準後，再建議原告陽光浮潛等7業者及其他被處分人遵行。原告陽光浮潛等7業者主張因原告琉球觀光發展協會擬定「屏東縣琉球鄉浮潛業者防疫計畫指引」，導致營運成本增加，而建議被處分之浮潛業者調漲浮潛收費標準為每人400元不具強制性云云，係屬卸責之詞，無足可採。

㈢原處分已有浮潛業者LINE群組對話內容、系爭會議紀錄、「8/23浮潛業者聯合聲明」、原告陽光浮潛等7業者及其他之被處分人坦承等聯合行為合意之直接事證，自無進一步再就原告等是否具有外觀上之一致性及是否具有經濟合理性等認定有無聯合行為合意存在之必要。原告陽光浮潛等7業者與其他被處分人等純粹為避免價格競爭致損及營利，亦為避免單獨調漲價格損失客戶，故透過系爭行為相互勾結，進而達到共同壟斷市場獲取集體利益之目的。是原告陽光浮潛等7業者合意共同決定調漲浮潛收費標準，係屬於公平交易法所禁止之聯合行為，原告援引「有意識之平行行為」或「價格跟隨行為」理論，顯係誤解公平交易法第14條第3項聯合行為合意推定規定之規範意旨。

㈣聲明：

1.原告之訴駁回。

2.訴訟費用由原告負擔。

四、本案之爭點：

上開事實概要欄所述之事實經過，關於原告陽光浮潛等7業者及其他14家浮潛業者，透過由原告琉球觀光發展協會理事長許博翰擔任主席之系爭會議及後會發佈之「8/23浮潛業者聯合聲名」，載明「因降載後及防疫措施的成本增加，浮潛體驗價調整為400/人」達成合意，共同決定調漲浮潛收費標準為每人400元，被告乃以原處分對原告陳信有等4人各裁處罰鍰15萬元，對原告陳坤鴻等3人各裁處罰鍰10萬元，並依行政罰法第14條第1項、第2項併同處罰原告琉球觀光發展協

會裁處罰鍰15萬元等情，為兩造所不爭執，並有原處分（本院卷第69-89頁）、浮潛業者ＬＩＮＥ群組對話記錄（本院卷第91-180頁）、系爭會議記錄（本院卷第181頁）、8/23浮潛業者聯合聲明（本院卷第183頁）、原告陳信有即陽光浮潛陳述紀錄（本院卷第185-190頁）、原告琉球觀光發展協會代表人許博翰陳述紀錄（本院卷第191-194頁）、原告黃國榮即小琉球蟹老闆水上活動陳述紀錄（本院卷第195-200頁）、原告田宗和即小琉球珊瑚海陳述紀錄（本院卷第205-208頁）、原告小丑魚浮潛代表人洪明振陳述紀錄（本院卷第209-212頁）、原告陳坤鴻即舶琉潛水店陳述紀錄（本院卷第213-217頁）、原告蔡佳峰即夢幻漁村社陳述紀錄（本院卷第219-222頁）、訴外人海景號負責人陳聰吉陳述紀錄（本院卷第223-227頁）附卷可稽，洵堪認定。本件爭點厥為：原告陽光浮潛等7業者間有無聯合行為之合意？原告琉球觀光發展協會有無積極促成原告陽光浮潛等浮潛業者故意共同實施違反公平交易法第15條第1項規定之行為？原處分認定原告共同協議、調漲浮潛費用之行為構成公平交易法第15條第1項禁止之聯合行為，是否有未盡調查之違誤？以下分別敘明之。

五、本院之判斷：

㈠按公平交易法第15條第1項本文規定：「事業不得為聯合行為。」同法第14條第1項規定：「本法所稱聯合行為，指具競爭關係之同一產銷階段事業，以契約、協議或其他方式之合意，共同決定商品或服務之價格、數量、技術、產品、設備、交易對象、交易地區或其他相互約束事業活動之行為，而足以影響生產、商品交易或服務供需之市場功能者。」同條第2項規定：「前項所稱其他方式之合意，指契約、協議以外之意思聯絡，不問有無法律拘束力，事實上可導致共同行為者。」故同一水平競爭之各事業，倘有合意共同決定商品或服務價格、或限制數量、交易對象、交易地區或其他相互約束事業活動之行為，並足以影響市場供需功能者，違反

公平交易法聯合行為禁制規定。又公平交易法第40條第1項規定：「主管機關對於違反第9條、第15條、第19條及第20條規定之事業，得限期令停止、改正其行為或採取必要更正措施，並得處新臺幣10萬元以上5,000萬元以下罰鍰……」。復按行政罰法第14條第1項規定：「故意共同實施違反行政法上義務之行為者，依其行為情節之輕重，分別處罰之。」同條第2項規定：「前項情形，因身分或其他特定關係成立之違反行政法上義務行為，其無此身分或特定關係者，仍處罰之。」合先敘明。

㈡再按，聯合行為之構成要件為：1.行為主體係具水平競爭關係之事業；2.事業間具有契約、協議或其他方式之合意；3.事業間之合意係對商品或服務之價格、限制數量、技術、產品、設備、交易對象、交易地區等相互約束事業活動予以決定；4.須足以影響生產、商品交易或服務供需之市場功能。又聯合行為之上開要件中，有關「行為主體係具水平競爭關係之事業」及「須足以影響生產、商品交易或服務供需之市場功能」部分，須界定相關市場始得認定事業是否為同一產銷階段具有水平競爭關係之事實，且該事業間如透過合意而為上開限制競爭之行為時，該行為是否足以影響市場之供需功能。又對於於事業（含同業公會）之商業活動，是否足以影響生產、商品交易或服務供需等市場功能之聯合行為，係以不確定法律概念予以規範，原則上應尊重主管機關相當程度之判斷餘地。如主管機關判斷受處分人違法事實所憑之證據，並無取樣不當或所引數據並無運算上之顯然疏失，並已符合經驗法則或論理法則，而為主管機關據為判斷之基礎者，其所為之處分即屬合法有據。

㈢經查，本件相關市場界定及市場競爭情形，業已由被告藉由下列項目認定：①本案應以「浮潛服務」為產品市場：本件所謂之浮潛活動，係藉由穿戴潛水鏡、呼吸管或蛙鞋等設備，停留或橫向移動於水面觀賞海中景物。浮潛業者則係提供前述裝備及教練服務，讓消費者得以從事浮潛活動，費用

為數百元不等。被告依據交通部觀光局大鵬灣國家風景管理處（下稱大鵬灣風管處）網站公告合法登記之22家浮潛業者及24家潛水業者名單，僅有4家業者兼營浮潛服務及潛水服務，故實務上潛水業者跨入浮潛服務市場之比例不高，彼此間不具高度供給替代性，是本案應以「浮潛服務」作為產品市場。②本案應以「屏東縣琉球鄉」為地理市場：據被告彙整小琉球21家浮潛業者之陳述記錄，可得知浮潛觀賞海龜（綠蠵龜）為小琉球最普遍從事之水域活動，小琉球鄰近海域為我國綠蠵龜族群數量最多、密度最高之區域，除此以外地區並未有類似之浮潛環境。又小琉球為離島，旅客一旦進入小琉球，在經濟上或時間成本考量下，皆無法輕易轉換與其他地區浮潛業者交易。復以，本案聯合行為參與者皆為在小琉球地區經營浮潛服務之業者，其等聯合調漲收費標準之目的旨在限制小琉球地區浮潛服務市場之價格競爭，故本案應以「屏東縣琉球鄉」作為地理市場。③市場結構及競爭概況：大鵬灣風管處網站轄區合法登記水域遊憩活動業者，小琉球地區浮潛業者至少計有22家，其等分布於面積僅6.8平方公里之小琉球，競爭激烈。故本件經由被告界定相關市場後，足以認定原告陽光浮潛等7業者及其他被處分人係屬同一產銷階段具有水平競爭關係之事實。

㈣原告陽光浮潛等7業者與其他被處分人合意共同決定調漲浮潛收費標準，足以影響相關市場之供需功能，確實已違反公平交易法第15條第1項聯合行為之禁止規定。經查：

1.原告主張：原告陽光浮潛等7業者調漲價格行為具有經濟上之合理性，被告並無任何具體實證，且原告琉球觀光發展協會僅「建議」浮潛業者將浮潛收費標準調整至每人400元，不具有強制性，且為配合防疫措施，原告陽光浮潛等7業者因服務經營成本的大幅上升，縱未有該建議，亦會調漲浮潛收費標準云云。經查：110年8月22日原告陳信有即陽光浮潛於浮潛業者LINE群組表示，8月24日開放浮潛，1個教練最多可帶領5人，如以每人300元之收費標準，無利潤，甚至有可

能虧本，徵詢其他浮潛業者有無意願一起將浮潛收費標準調漲為每人400元。原告琉球觀光發展協會理事長許博翰則回應業者間須有共識，如果有共識該協會可以協助協調（見本院卷第91頁）。經原告陽光浮潛等7業者、原告琉球觀光發展協會及其他被處分人等LINE群組成員相互討論及交換意見後，認為彼此碰面討論比較容易獲得共識，決定於當日下午1時在八村旅店召開系爭會議（本院卷第96頁）。經與會業者討論後決議，浮潛收費標準調漲為每人400元，會後由原告琉球觀光發展協會理事長許博翰將系爭會議紀錄上傳浮潛業者LINE群組（本院卷第109頁），並通知原告劉宗修即幸福特潛隊水上活動社、原告蔡佳峰即夢幻漁村社及其他被處分人等6家未出席之浮潛業者會議結論，徵得相關業者同意後，由共同參與者署名發布「8/23浮潛業者聯合聲明」，該聲明載列「2.因降載後及防疫措施的成本增加，浮潛體驗價調整為400/人」。另原告琉球觀光發展協會理事長許博翰並將前述聯合聲明透過LINE傳送小琉球各公協會團體，周知所屬會員配合辦理（見本院卷第111、115、128、129、132-133、137頁）。足見原告主張並無具體事證證明原告等有聯合調漲浮潛費用之情事，即與事實不符。

2. 再按，公平交易法第14條規定，聯合行為以「足以影響生產商品交易或服務供需之市場功能者為限」，但所謂足以影響市場功能，則不以市場功能實際受影響為必要，僅須事業合意所為之限制競爭行為，達到有影響市場供需功能之危險性，即已該當。在自由市場之經濟體系下，價格機制係立於市場功能之核心地位，經濟活動之參與者透過價格機制之指引，形成消費、生產及交換之決策，並藉此過程達成資源有效率的分配。而所有反競爭行為中，尤以共同定價行為對市場功能之傷害最大，共同定價行為將使價格被人為地提高或壓低，偏離正常競爭情況下的均衡價格，而造成抑制產出的效果，對於市場競爭機能的傷害最為直接且顯著。原告陽光浮潛等7家業者及其他14家浮潛業者皆為小琉球浮潛服務市

場之供應業者，彼此為具競爭關係之同一產銷階段事業，本應透過較有利之價格、數量、品質及服務爭取交易之機會。其等藉由討論及制定防疫措施之機會，透過在浮潛業者LINE群組相互討論及召開觀光浮潛同業會議等方式達成合意，共同決定調漲浮潛收費標準為每人400元，將限制小琉球浮潛服務市場業者自由訂價及從事價格競爭之市場機制，消費者利益亦因浮潛業者無法從事價格競爭而減損。

3. 次查：原告陽光浮潛等7家業者及其他14家浮潛業者乃小琉球浮潛服務市場之主要供應業者，110年8月24日小琉球浮潛重新開放後，前受被告調查之19家浮潛業者即有18家將收費標準從每人300元或350元調漲為每人400元，另被處分人派大星浮潛店係因合作之民宿業者已將浮潛票券售出，無法立即配合調漲，惟仍將散客收費標準從每人300元調漲至350元，且嗣後亦調漲至每人400元。110年8月24日浮潛重新開放後，原告陽光浮潛等7業者及其他被處分人等持續於浮潛業者LINE群組討論維持收費標準每人400元，並於同年9月1日召開會議決議：「『公定最低售價400元/人』不得讓網路平台，實體通路方銷售低於400元，以維護市場行情及各同業的權利……（通路平臺方的共識，人數再多，梯次再多，不得有更多的利潤空間提供）……」（本院卷第156頁），並將個別業者低價促銷資訊上傳LINE群組，以利原告及同案被處分人等相互監督，確保所有浮潛業者遵行，此有同案被處分人海景號負責人陳聰吉於被告調查時之陳述紀錄證稱：「110年8月下旬與本人合作之民宿傳來客戶報價獨木舟+浮潛只有580元的訊息，因為當時獨木舟每人600元，浮潛每人400元，根本不符成本，所以我把這些資訊上傳群組中，希望有人出面勸說不要如此低價銷售，該業者低價銷售情形很快就下架。」（本院卷第225頁）可資佐證。足認本案聯合行為已破壞市場競爭所賴以維繫的獨立且分散式價格決定機制，直接且顯著地損害小琉球浮潛服務市場之競爭機能。綜上，原告陽光浮潛等7業者及其他14家浮潛業者藉由在浮潛

業者LINE群組相互討論及召開觀光浮潛同業會議之方式達成合意，共同決定調漲浮潛收費標準，足以影響相關市場之供需功能，違反公平交易法第15條第1項聯合行為之禁止規定，事證明確。

㈤原告復主張：原告陽光浮潛等7業者與其他競爭同業間並未有主觀意思聯絡，而係源於客觀之市場結構，造成外觀上同一形式、係屬所謂有意識之平行行為或價格跟進行為，原告琉球觀光發展協會「建議」浮潛業者將浮潛收費標準調整至每人400元，不具有強制性，非公平交易法第14條第1項之聯合行為云云。經查：

1.依據浮潛業者LINE群組對話紀錄，原告及其他被處分人陳述紀錄可證，原告陽光浮潛等7業者係出於聯合行為合意於110年8月24日調漲浮潛費用。原告等均為浮潛業者LINE群組之成員，於110年8月22日浮潛業者LINE群組成員於群組中相互討論調漲浮潛收費事宜，已如前述，並經LINE截圖附卷可稽（見本院卷第91頁至第180頁）。故原告陽光浮潛等7業者及其他被處分人先於浮潛業者LINE群組交換調漲浮潛收費相關訊息，再由原告琉球觀光發展協會邀集小琉球浮潛業者於110年8月22日系爭會議加以討論，「合意」調漲浮潛收費標準為每人400元。此可由下列原告陽光浮潛等7業者及其他被處分人之相關陳述紀錄說明可證渠等係出於聯合行為合意調漲浮潛費用：

⑴原告琉球觀光發展協會代表人許博翰陳述表示：「小琉球浮潛收費本來就是全國最低，近年來又有部分浮潛業者低價惡性競爭，對小琉球浮潛產業發展非常不利，所以浮潛業者也希望藉由本次會議討論解決浮潛業者低價惡性競爭問題。且本次會議前，即有部分浮潛業者在浮潛業者LINE群組表示希望調整浮潛費用至每人400元。本次會議除確認宣導各項防疫措施外，並達成調整浮潛費用為每人400元之共識……會議後本人將會議記錄上傳群組中，請群組成員確認，並將當日會議結論發布『8/23浮潛業者聯合聲

明』，參與聯合聲明之浮潛業者除出席會議之15家浮潛業者……6家未出席會議者，經確認由本人電話告知會議結論及取得該6家浮潛業者同意，參與署名發布前述聯合聲明。」（本院卷第192-193頁）可資證明。

⑵原告陳信有即陽光浮潛陳述表示：「本事業102年開始經營時浮潛即參照當時其他業者收費標準收費(每人300元)……小琉球浮潛業者於110年8月22日開會決定從110年8月24日開始恢復營業後收費標準調漲為每人400元，本事業即參照該收費標準迄今。」（本院卷第186頁）可資證明。

⑶原告黃國榮即小琉球蟹老闆水上活動(原名為小琉球昇陽浮潛)陳述表示：「本人99年開始經營時浮潛即參照當時業者收費標準為每人300元……小琉球浮潛業者於110年8月22日開會決議調漲浮潛服務收費標準為每人400元，本人即參照該收費標準迄今。」（本院卷第196頁）可資證明。

⑷原告田宗和即小琉球珊瑚海浮潛店陳述表示：「110年8月24日調整前我的浮潛服務費用依照提供之浮潛服務內容不同訂定不同的收費標準，約在每人350元至500元間，110年8月24日以後調整為每人400元至600元……。」(本院卷第207頁）可資證明。

⑸原告小丑魚浮潛代表人洪明振陳述表示：「本事業授權小虎使用公務手機，浮潛同業LINE群組傳的開會通知及110年8月22日觀光浮潛同業會議紀錄小虎看過之後有告訴本人，小虎告知本人110年8月開放小琉球浮潛營業後，其他業者要浮潛收費調整到每人400元，並建議將本事業浮潛收費調整為每人400元，本人評估只是調漲50元，所以除了考量前述成本增加之外，也同意110年8月開放小琉球浮潛營業後將本事業浮潛收費調整為每人400元。」（本院卷第211頁）可資證明。

⑹原告陳坤鴻即舶琉潛水店陳述表示：「本事業110年初開始經營浮潛服務時……浮潛費用為每人300元，110年8月22日浮潛業者開會決定於110年8月24日調漲為每人400元，本事業也從當日調漲浮潛費用至每人400元。」（本院卷第214頁）可資證明。

⑺原告蔡佳峰即夢幻漁村社陳述表示：「本事業106年開始經營時浮潛係參照舊有業者收費標準為每人300元，110年8月24日起因小琉球浮潛業者於110年8月22日開會決議調漲浮潛收費標準為每人400元，本事業也將浮潛費用調漲為每人400元。」（本院卷第220頁）可資證明。

⑻至於原告劉宗修即幸福特潛隊水上活動社未就調查事項完整說明且未配合陳述，未出席系爭會議，惟查：原告劉宗修即幸福特潛隊水上活動社有加入浮潛業者LINE群組（即LINE群組中顯示劉宗修），並與群組其他成員互動交流，且對於系爭會議結論及具名發布「8/23浮潛業者聯合聲明」未表示反對意見。又據原告琉球觀光發展協會代表人許博翰陳述表示：原告劉宗修即幸福特潛隊水上活動社等6家未出席系爭會議之浮潛業者，均由該協會理事長許博翰於會議後告知並徵得其等同意與其他浮潛業者共同發布「8/23浮潛業者聯合聲明」等（本院卷第193頁），足認原告劉宗修即幸福特潛隊水上活動社與其他被處分人等達成聯合調漲小琉球浮潛收費標準為每人400元之合意。綜上，原處分依據前揭浮潛業者line群組對話內容、系爭會議記錄、「8/23浮潛業者聯合聲明」及上開陳述記錄，認定本案原告陽光浮潛等7業者與其他被處分人，藉由浮潛業者line群組相互討論及召開系爭會議等方式達成共同調漲浮潛收費之合意，並據此調漲浮潛收費標準為每人400元，違反公平交易法第15條第1項聯合行為之禁止規定，事證明確。原告主張其等僅為有意識的平行行為，原處分有調查未盡之違誤云云，即與事實不符，不足採信。

2.至於原告主張原告琉球觀光發展協會之調漲收費標準「建議」具有強制性一節，按公平交易法第14條第2項規定，聯合行為之方式不限於契約或協議，利用其他方式意思聯絡，不問有無法律約束力，致使事實上可導致共同行為者均屬之。本案係原告陽光浮潛等7業者及其他除原告琉球觀光發展協會外之被處分人，透過浮潛業者LINE群組及系爭會議相互討論協調後，共同決定調漲浮潛收費標準為每人400元，再由原告琉球觀光發展協會製作與公布系爭會議紀錄及「8/23浮潛業者聯合聲明」，而非由原告琉球觀光發展協會單方面決定調漲浮潛收費標準後，再建議原告陽光浮潛等7業者及其他被處分人遵行，此可由110年8月22日上午原告陳信有即陽光浮潛於浮潛業者LINE群組，發動詢問其他浮潛業者有無意願一起調漲浮潛收費為每人400元時，原告琉球觀光發展協會回應：「沒錯！大家要有共識，如果有共識後我們協會這邊能再協助協調。」（本院卷第91頁），再者，原告陳信有即陽光浮潛之陳述紀錄：「因為當日早上本人已於群組中表示希望大家能調漲浮潛收費標準為400元之意見，所以會議現場大家討論溝通後，就決定於110年8月24日起調漲浮潛收費標準為每人400元。……出席業者並無人反對，之後許博翰將會議記錄上傳群組中，我同意該會議記錄內容，所以同意與其他浮潛業者發佈浮潛業者聯合聲明，最終參與發佈聯合聲明的浮潛業者共21家。」（本院卷第188頁）即可得證。足見原告陽光浮潛等7業者主張因原告琉球觀光發展協會擬定「屏東縣琉球鄉浮潛業者防疫計畫指引」，導致營運成本增加，而建議被處分之浮潛業者調漲浮潛收費標準為每人400元不具強制性云云，尚非事實，無足可採。

3.原告陽光浮潛等7業者又主張調漲浮潛收費標準行為具有經濟合理性，原告等行為係有意識之平行行為或價格跟隨，並非公平交易法第14條第1項所稱聯合行為云云。按公平交易法第14條第3項規定：「聯合行為之合意，得依市場狀況、商品或服務特性、成本及利潤考量、事業行為之經濟合理性

等相當依據之因素推定之。」係因聯合行為合意證據取得之困難，為有效規範聯合行為，而適度賦予主管機關得依市場狀況、商品或服務特性、成本及利潤考量、事業行為之經濟合理性等間接證據來推論證明聯合行為之合意。經查：本件被告係依據浮潛業者LINE群組對話內容、系爭會議紀錄、「8/23浮潛業者聯合聲明」、原告陽光浮潛等7業者及其他之被處分人坦承等聯合行為合意之直接事證，自無進一步再就原告等是否具有外觀上之一致性及是否具有經濟合理性等認定有無聯合行為合意存在之必要。原告陽光浮潛等7業者自110年8月24日小琉球浮潛重新開放營業後，與其他被處分人即依據系爭會議決議將浮潛費用調漲為每人400元之事實已如前述，此與寡占事業為確保市場占有率及競爭力，進而跟隨他事業調降價格之「有意識之平行行為」或「價格跟隨行為」明顯不同。原告陽光浮潛等7業者與其他被處分人等乃為避免價格競爭致損及營利，亦為避免單獨調漲價格損失客戶，故透過系爭會議達成決議、並聯絡通知其他被處分人，其等合意共同決定調漲浮潛收費標準，係屬於公平交易法第14條第1項規範之聯合行為，原告主張「有意識之平行行為」或「價格跟隨行為」理論，顯然誤解公平交易法第14條第3項聯合行為合意推定規定之規範意旨，此部分主張自不足採。

㈥末按公平交易法施行細則第36條：「依本法量處罰鍰時，應審酌一切情狀，並注意下列事項：一、違法行為之動機、目的及預期之不當利益。二、違法行為對交易秩序之危害程度。三、違法行為危害交易秩序之持續期間。四、因違法行為所得利益。五、事業之規模、經營狀況及其市場地位。六、以往違法類型、次數、間隔時間及所受處罰。七、違法後改正情形及配合調查等態度。」經查：本案經衡酌原告陳信有即陽光浮潛首先於浮潛業者LINE群組提議調漲浮潛收費標準；原告黃國榮即小琉球蟹老闆水上活動及原告田宗和即小琉球珊瑚海浮潛店請託原告琉球觀光發展協會理事長許博

翰出面整合浮潛業者意見，原告劉宗修即幸福特潛隊水上活動社經被告多次通知卻消極不配合到會陳述等情；原處分已考量渠等實施違法行為期間4個月，營業規模不大，均初次違法且已停止系爭違法行為等因素，依公平交易法第40條第1項前段規定，處以原告陳信有等4人各15萬元罰鍰。另審酌原告陳坤鴻即舶琉潛水店、原告蔡佳峰即夢幻漁村社及原告小丑魚浮潛實施違法行為期間4個月，營業規模不大，均初次違法且已停止系爭違法行為等因素，爰依公平交易法第40條第1項前段規定，處原告陳坤鴻等3人各10萬元罰鍰，合法有據又依據行政罰法第14條第1項：「故意共同實施違反行政法上義務之行為者，依其行為情節之輕重，分別處罰之。」第2項：「前項情形，因身分或其他特定關係成立之違反行政法上義務行為，其無此身分或特定關係者，仍處罰之。」被告審酌原告琉球觀光發展協會積極促成原告陳信有即陽光浮潛等共21家浮潛業者故意共同實施違反公平交易法第15條第1項規定禁止之聯合行為，擔任整合浮潛業者意見之重要角色，依行政罰法第14條第1項及第2項規定併同處罰之，其違法行為期間4個月；其為初次違法且已停止系爭違法行為，並考量原告琉球觀光發展協會於本案調查程序配合調查態度等因素，依公平交易法第40條第1項前段規定，處罰鍰15萬元，並無違反比原則。

六、綜上所述，本件原告陽光浮潛等7業者藉由浮潛業者LINE群組相互討論及召開系爭會議等方式達成合意，共同決定調漲浮潛收費標準為每人400元，限制小琉球浮潛服務市場業者自由訂價及從事價格競爭之市場機制，消費者利益亦因浮潛業者無法從事價格競爭而減損，足以影響相關市場之供需功能，違反公平交易法第15條第1項聯合行為之禁止規定；原告琉球觀光發展協會積極促成原告陽光浮潛等7業者及其他被處分人等故意共同實施違反公平交易法第15條第1項規定禁止之聯合行為，被告依公平交易法第40條第1項前段、公平交易法施行細則第36條、行政罰法第14條第1項、第2項之

規定裁處罰鍰之原處分，並無違誤，原告請求撤銷原處分，即無理由，應予駁回。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法暨舉證，經核與判決結果並無影響，爰不一一斟酌論述，附此敘明。

據上論結，本件原告之訴為無理由，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　3　　月　　14　　日

審判長法　官　許麗華

法　官　郭淑珍

法　官　張瑜鳳

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2.稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格

	或依法得為專利代理人者。
㈡非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合㈠、㈡之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　113　　年　　3　　月　　14　　日

書記官　李宜蓁