

臺北高等行政法院判決

108年度訴字第2015號

) FKT64W1Z1X5L0;@110年1月21日辯

原告 源生國際事業股份有限公司

代表人 胡發金（董事長）

訴訟代理人 余席文律師

被告 桃園市政府

代表人 鄭文燦（市長）

訴訟代理人 吳安祥

蘇錦霞 律師

林柏辰 律師

上列當事人間石油管理法事件，原告不服經濟部中華民國108年11月7日經訴字第10806313870號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

訴願決定及原處分均撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：緣財團法人台灣產業服務基金會（下稱產服基金會）受經濟部委託辦理「油品銷售流向管理與查核」計畫，查核汽油、柴油供應業或其供應對象油源流向之情形，於民國107年6月25日查悉原告源生國際事業股份有限公司涉有未取得汽、柴油批發業登記證，擅自經營汽柴油批發業業務（106年1月至107年4月間），涉及違反石油管理法第16條第2項規定。案經經濟部能源局（下稱能源局）函請原告陳述意見後，認原告經營汽、柴油之零售業務，未依法設置加油站，涉及違反石油管理法第17條第1項規定，乃以108年1月31

日能油字第10802000620號函檢送查核報告、發票影本等相關資料，請被告桃園市政府依法查處。被告依相關事證，認原告確有未經申請核准經營加油站零售業務之行為，已違反石油管理法第17條第1項規定，而依同法第40條第1項第2款規定，以108年6月28日府經公字第1080153620號裁處書，裁處原告新臺幣（下同）100萬元罰鍰（下稱原處分）。原告不服，提起訴願，復經經濟部以108年11月7日經訴字第10806313870號訴願決定書駁回其訴願。原告仍不服，乃提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

（一）原告之交易模式乃「行紀」行為，非從事石油管理法所欲禁止之「零售」行為，自無違反石油管理法第17條規定：

1. 原告就石油之交易模式為：原告與石油供應商宏大國際商行股份有限公司（下稱宏大公司）、興達勝股份有限公司（下稱興達勝公司）、縱貫企業有限公司（下稱縱貫公司）約定，由原告為供油商之利益，介紹消費者之車輛，經石油供應商確認後，由原告預先支付一定油品數量之金額予石油供應商，待消費者實際至石油供應商加油後，再由原告以台灣中油股份有限公司（下稱中油）公告之牌告價格，以及消費者所實際加油之數量，向消費者收取牌告之加油金額，並由原告以自己名義開立發票予購買油品之消費者，最後再由石油供應商以每公升約0.5元至1.3元不等之回扣，按月結算折扣予原告，作為原告之收入報酬。對部分用油量較大之消費者，原告則再給予另外之折扣。例如：消費者A公司加95汽油，假設1公升牌告價為25元，原告開立發票時，則再折扣1元之予消費者A公司，因此原告開立之發票金額則為24元，並非25元。

01 2.依產服基金會現場實地查核結果所示，銷售對象全數用於
02 車輛到站加油，原告公司再依客戶加油數量付款予該公司
03 （指宏大、縱貫、興達勝），均屬帳務往來，未涉及油品
04 運輸或加注之業務，甚至查核紀錄表更明確記載「該公司
05 無油槽亦無存貨」等節，已經清楚證明原告並未囤積油品
06 經營地下油行之分裝、銷售業務，甚至報酬來源更係按月
07 與宏大、興達勝、縱貫等三家公司，依上開方式結算，從
08 而原告所為，實屬商業交易之帳務往來，縱原告以自己名
09 義開立發票繳納營業稅，亦無害於油品純正，及石油管理
10 秩序。

11 3.參諸加油站設置管理規則第3條第1項規定：「本規則所稱
12 加油站係指備有儲油設施及流量式加油機，為機動車輛或
13 動力機械加注汽油、柴油或供給其他汽油、柴油消費者之
14 場所」，足知有關石油管理法第17條第1項所欲規範之行
15 為，係指：如以備有儲油設施及流量式加油機，以加注汽
16 油、柴油或供給其他汽油予末端之消費者，並自消費者收
17 取價金之零售行為，應向主管機關申請設置加油站，以維
18 護石油之品質與管理秩序。

19 4.又加油站設置管理規則第28條規定：「經營加油站業務者
20 ，不得有下列各項情事：一、對販售之汽油、柴油摻雜或作
21 偽。二、以流量式加油機以外之器具，販售汽油、柴油。三、
22 於核准基地範圍外進行汽油、柴油之交付行為或營業。四、
23 設置未經核准之出、入口，供車輛通行及加油使用。五、於
24 加油站內等候車道以外之地區，進行加油行為。六、灌注柴
25 油至內容積總和超過四千公升油罐車之罐槽體或車輛裝載
26 之油槽（桶）。七、灌注汽油至油罐車之罐槽體或車輛裝載
27 內容積總和達二百公升以上之油槽（桶）。八、其他對公共

安全有影響之虞之行為。」準此，經營加油站業務者，除有上開規則第28條規定所禁止之情形外，仍非不得與其他廠商透過仲介、行紀、居間等合作方式，以招攬消費者至加油站消費油品。從而，原告既未囤積、分裝、銷售，亦無運輸油品，與上游業者宏大、興達勝、縱貫公司，亦係透過帳戶往來之行紀方式進行商業合作，並以此獲取勞務報酬，實非石油管理法第17條、第40條第1項第2款及加油站設置管理規則第28條所禁止之行為。是原處分認事用法均有錯誤，更將「零售」一詞無限上綱，已違反法律明確性原則，自應予以撤銷。

(二) 行政程序法第8條規定：「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」；行政罰法第7條規定：「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。」從而，有關汽、柴油批發或零售，依石油管理法、民法第34條、公司法第17條等規定，屬於特許主義之法人登記事項，且主管機關亦同為經濟部。從而原告申請設立「源生國際事業股份有限公司」，其中有關公司所營事項代碼「F112010」之「汽油、柴油批發業」，既為經濟部所核准，原告對於經濟部之工商登記處分，自有正當理由之合理信賴，而從事本件汽、柴油之「行紀」營業模式。因此，並無故意或過失違反石油管理法之行政上義務，原處分未見及此，未就原告有利部分並未一併注意，亦有法律適用之違誤。

(三) 退步言，本案公司設立登記與石油管理之主管機關，既同為經濟部，公司登記事項已准許原告登記營業「汽油、柴油批發業」，甚至原告就汽、柴油之「行紀」營業模式，根本未自消費者獲得任何利潤，亦未破壞汽柴油市場之交易秩序，更無哄抬價格，也無私自囤油銷售。依行政程序法第9條規

01 定，被告自應一併注意有利原告之事證，經濟部於原告申請
02 公司登記「汽油、柴油批發業」之營業事項時，怠於注意原
03 告「有利」與「不利」之部分，未同時輔導或告知原告須一
04 併申請「汽、柴油批發業登記證」，致使原告信賴所營事業
05 之合法。故本件除有事實認定之錯誤外，亦屬機關怠於對原
06 告履行輔導與教示之義務所致，甚至原告並未因此獲得任何
07 不法利潤，實有不可避免之正當理由，信賴被告與經濟部准
08 許原告公司登記之行政處分與石油管理法之規範，依行政罰
09 法第8條規定，自應免除原告行政處罰之責任。

10 (四)聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

11 三、被告答辯及聲明：

12 (一)原告所涉之商業行為屬於零售範疇，應有石油管理法第17條
13 、第40條第1項第2款規定之適用：

14 1.所謂行紀契約，僅存在於委託人與行紀人間，至於行紀人
15 依此行紀契約所為交易之相對人則非行紀契約之契約當事
16 人，此觀民法第576、578條之規定甚明。無論原告於本案
17 與石油供應商是否存有行紀契約或買賣契約，原告與最終
18 消費者間之汽、柴油交易，均屬買賣契約。次按商業營運
19 之種類，以上下游供應鏈區分者，可分為「批發商」及「
20 零售商」，是否屬於零售取決於該廠商與最終消費者間之
21 交易關係，至於上下游廠商間究竟於民法上成立何種契約
22 類型，均非所問。再按經濟部103年4月15日經授能字第
23 10300076820號函（下稱經濟部103年4月15日函）：「汽
24 柴油批發業務與零售業務之區別，主要係以油品銷售對象
25 是否為最終使用者為判定依據，銷售對象為最終使用者，
26 則為經營零售業務之行為」。

27 2.經查，原告收取價金並開立發票之對象為汽、柴油之最終

01 使用消費者，故原告所營之事業屬於石油管理法第17條所
02 管制之汽油、柴油零售業務無疑，原處分並無違法。被告
03 於桃園地區過去有多次依照石油管理法第17條規定針對零
04 售業務課處裁罰100萬元以上罰鍰之前例，惟其他案例並
05 無有以行紀營利模式或未設置儲油設備等作為答辯之情形
06 。然而，原告與最終消費者既存零售行為，即不得成為
07 石油管理法之管制黑數，甚而致生相關單位無法對其管制
08 查核以及產生相關業者間不公平競爭之情形。原告於本案
09 之交易既存在零售行為，參酌能源局109年10月26日能油
10 字第10900635540號函（下稱能源局109年10月26日函），
11 自應屬石油管理法第40條第1項第2款、第17條所管制裁罰
12 之對象。

13 (二)依石油管理法之規範及管制目的，被告並無不裁罰之裁量權
14 限，並已處以法定最低額之罰鍰，原處分自屬合法：

15 1.按能源局109年10月26日函，石油管理法第17條具有將相
16 關業者納入行政管制，確認油品流向與品質以保障消費者
17 權益，並防免合法營運之廠商受有不公平競爭之處境。凡
18 此俱見，原告未依石油管理法規定申請核准設置加油站而
19 成為管制黑數，顯已觸犯石油管理法之規範意旨。

20 2.另細查原告所一再辯稱其交易行為屬於「行紀」等語，然
21 查其所辯營運模式仍屬於批發商與最末端消費者間賺取價
22 差之行為，與前後買賣方式買斷後賺取價差，並無任何本
23 質上之差異。而若空以交易程序或類型企圖脫免行政管制
24 ，必然牴觸上開石油管理法之管制意旨與公共利益。況查
25 ，無論上下游廠商間契約類型為何，凡零售業務均需納為
26 管制對象，否則將造成立法目的落空以及不公平競爭等問
27 題。又觀石油管理法第40條規定，並無賦予被告不予裁罰

01 或延緩裁罰之權限。是以，被告核以法定最低額之罰鍰，
02 應屬合法。

03 (三)原告不得依其行政罰法第8條主張免除其行政責任：參諸本
04 院108年度訴字第1679號判決意旨，柴油、汽油屬重要民生
05 用品，受相關法律所管制。本件原告申請公司登記為汽油、
06 柴油批發業，又自供應商取得油品並向消費者取得價金賺取
07 零售價差至今，與石油產業接觸頻繁且長期，自應對相關法
08 律義務負有高度之注意義務。原告竟未能注意，其顯有應注
09 意，並能注意，而未注意之過失。原告稱應依行政罰法第8
10 條免除責任，實無理由。

11 (四)針對原告對於其違法行為之辯詞，被告回覆如下：

12 1.查原告所提相關合約書及發票等證物，均僅能證明上下游
13 廠商與消費者間均為買賣關係，無從證明其上下游廠商間
14 有行紀關係，更能證明原告從事對口於消費者之零售業務
15 無疑，與原告於訴願所提陳述書自陳之「零售」相合。復
16 參照經濟部103年4月15日函，與最終消費者交易之行為均
17 應認定為零售，而應符合石油管理法第17條之要求，不因
18 上下游廠商間之營利模式或解釋而有異。原告之辯詞與裁
19 罰之法律構成要件實不相涉，不影響被告作成原處分之判
20 斷。

21 2.原告雖辯稱信賴經濟部核准設立登記之汽柴油批發業，然
22 而縱然為汽柴油批發業，於零售予車輛汽柴油之情形，仍
23 顯違反石油管理法第17條但書之規定。況且原告根本無取
24 得相關之營業執照。又石油管理法第17條為設置加油站之
25 要求，然而原告並無登記為加油站業，更無取得相關設置
26 之營業許可，更顯屬違反石油管理法之要求。

27 (五)聲明：駁回原告之訴。

01 四、本院之判斷：

02 (一)如事實概要欄所載之事實，為兩造所不爭執，並有查核報告
03 (原處分卷第39頁至第73頁)、能源局107年12月21日經授
04 能字第10702009450號函(訴願卷第96、97頁)、原告之意
05 見陳述書(原處分卷第30頁至第32頁)、能源局108年1月31
06 日能油字第10802000620號函、發票影本(原處分卷第33頁
07 至第38頁)、原處分書及訴願決定書(本院卷第21頁至第30
08 頁)附卷可稽，此部分之事實，可以認定。

09 (二)按國家為維護社會秩序或增進公共利益之目的，常以法律限
10 制人民之自由權利或課予人民行政法上作為、不作為或忍受
11 之義務。而為了使人民履行上開行政法上義務，常在制定此
12 種行政法上義務法規之同時，亦訂定相關之處罰規定，對於
13 不履行其行政法上義務者，予以懲罰或制裁，是行政裁罰之
14 前提，乃人民違反行政法上義務，而人民是否負有行政法上
15 義務，本於處罰法定之要求，自應以行為時之法律(包括經
16 法律就處罰之構成要件或法律效果為具體明確授權訂定之法
17 規命令)或自治條例有明文規定者為限(行政罰法第4條規
18 定參照)，以防止裁處機關擅斷裁罰；而設定行政法上義務
19 之法規既有其達成一定行政目的之考量，則於人民是否違反
20 行政法上義務有所疑義時，非不得藉由立法目的之探求，以
21 釐清行政法上義務之界線其具體內涵。

22 (三)次按石油為重要能源、戰略物資、民生工商必需品，原有石
23 油管理法規，主要是依據能源管理法所訂定之石油及石油產
24 品輸入輸出生產銷售業務經營許可管理辦法、安全存量基準
25 公告，然有關煉製、進口之經營條件及安全儲備、設置石油
26 基金、油品品質確保及油品檢驗等事項，均涉及人民權利義
27 務，自應以法律加以規範，立法院爰制定石油管理法，俾促

進石油業之健全發展，維護石油市場之產銷秩序，確保石油之穩定供應，增進民生福祉，並發展國民經濟兼顧環境保護（石油管理法第1條規定參照）。其中，就「維護石油市場之產銷秩序」部分，依能源局109年8月14日能油字第10900580950號、109年10月26日能油字第10900635540號等函文見解略以：依石油管理法第6條、第10條、第16條、第17條第1項、第2項、第28條第3項及第29條第2項等具體規範措施，可達監控油品之流向，避免非法流用或不良油品遁入經銷供應鏈中，破壞石油市場產銷秩序，影響供應鏈末端消費者權益之目的；亦即，如業者未依規定取得石油煉製業、石油輸入業及加油站業經營許可執照或汽柴油批發業登記證即進行汽、柴油零售業務，主管機關將無從納管，難以執行石油管理法第28條第3項規定之汽、柴油供應業或其供應對象油（氣）源流向查核及第29條第2項規定之銷售石油製品品質檢驗等管理措施，自然無法避免非法流用或使不良油品遁入經銷供應鏈中，破壞石油市場產銷秩序，影響供應鏈末端消費者權益。另未依規定取得前開經營許可執照或登記證即進行汽、柴油零售業務，其經營成本相較於合法業者低（如未投保公共意外責任險及意外污染責任險），有不公平競爭，破壞石油市場產銷秩序等語（本院卷第251、252頁；第501、502頁）。準此，石油管理法第1條所揭櫫「維護石油市場之產銷秩序」之立法目的，參照主管機關能源局之見解，認為未依規定取得加油站業許可執照而進行汽、柴油零售業務，足使「主管機關無法執行油（氣）源流向查核」（第28條第3項）、「主管機關無法查核業者銷售之石油製品品質」（第29條第2項），而導致「無法避免非法流用或使不良油品遁入經銷供應鏈」及「影響供應鏈末端消費者權益」，且因

其經營成本相較於合法業者低，而有「不公平競爭」之虞。

(四)按「(第1項)經營汽油、柴油或供車輛使用之液化石油氣之零售業務者，應設置加油站、加氣站或漁船加油站。但石油煉製業，輸入業或汽、柴油批發業供自用加儲油(氣)設施業者或非供車輛使用汽油或柴油之零售，不在此限。(第2項)經營加油站、加氣站或漁船加油站業務者，應向直轄市、縣(市)主管機關申請核准設站；設站完成並經直轄市、縣(市)主管機關審查合格，報請中央主管機關核發加油站、加氣站或漁船加油站經營許可執照後，始得營業。」「有下列各款情事之一者，處新台幣一百萬元以上五百萬元以下罰鍰：…。二、違反第十七條第一項或第二項規定，經營汽、柴油或供車輛使用之液化石油氣零售業務。」石油管理法第17條第1項、第2項及第40條第1項第2款分別定有明文。依上開規定，欲經營汽、柴油零售業務者，必須設置加油站；如未設置加油站而經營該項業務者，即屬違反行政法上義務而應予以處罰。本件原告並未申請核准設置加油站之事實，為兩造所不爭執(本院卷第527頁、第544頁)，是本件所應探究者，乃原告是否有經營汽、柴油之零售業務。

(五)原告主張其交易模式為原告與上游石油供應商(宏大公司、興達勝公司、縱貫公司)約定，由原告預先支付一定油品數量之金額予石油供應商，待消費者實際至石油供應商所屬加油站加油後，再由原告以中油公告之牌告價格，以及消費者所實際加油之數量，向消費者收取牌告之加油金額(部分客戶有折扣)，並由原告以自己名義開立發票予購買油品之消費者，最後再由石油供應商以每公升約0.5元至1.3元不等之回扣，按月結算折扣予原告，作為原告之收入報酬等情，業據原告供油合約書、車輛加油簽帳同意書及其車輛加油簽帳

車號清單、上游供應商開立之106年1月至107年4月份統一發票（本院卷第85頁至第187頁）、107年4月份交易（加油）明細表（本院卷第218頁至第220頁、第222頁至第227頁、第230頁至第233頁）、107年4月份下游客戶交易明細表及其發票（本院卷第285頁至第433頁）在卷可考；而原告與上游供油業者（宏大公司、興達勝公司、縱貫公司）及下游客戶間之營業模式，亦經產服基金會現場查核後，認定：「該公司（按：指原告）向上游業者購油，客戶至上游業者配合之加油站加油，並付款予該公司，該公司再依客戶加油數量付款予該公司（按：此處應指宏大、興達勝、縱貫等公司），均屬帳務往來，未涉及油品運輸或加注之業務。」等情（原處分卷第53頁）。

(六)由上開交易模式可知，原告分別與上游供油業者（宏大公司、興達勝公司、縱貫公司）及下游客戶成立私法上債之關係，姑不論原告主張其與上游業者成立民法上「行紀」之法律關係一節是否可採，原告乃係以賺取上游業者所給付之折扣為目的，由原告與下游客戶接洽後，下游客戶以「車輛到站加油」之方式（此部分亦經產服基金會查核屬實，原處分卷第53頁），前往上游業者所屬之加油站加油，客戶於加油時不另行支付油價給加油站，而是由原告依中油牌告價向下游客戶收取客戶實際加注油量所計得之金額（部分客戶可能有折扣），上游業者則依與原告約定之折扣比例，按（一定期間內）實際到站加油油量計算之金額支付給原告，是原告獲利之來源為上游之折讓，而非下游客戶所給予之價金，此與零售行為性質上屬於買賣交易，由賣方銷售物品給買方而自買方所支付之價金中獲利之情，尚有差異，其是否屬於石油管理法第17條第1項所稱「零售業務」行為，已非無疑（

實則，查核報告認定原告營業行為有所異常者，乃係「該公司無汽、柴油批發業登記證，逕自從事油品『批發』業務」【原處分卷41頁】，而非「零售業務」。惟原告是否有查核報告所指違規情形，不在本件審究範圍內。又原告開立發票給下游客戶，與原告是否成立石油管理法第17條第1項所稱「零售業務」行為，並無必然關係）；且稽諸前述交易模式，原告實際上並不經手實體油品，自無運輸或加注油品所可能產生之公共安全問題（依前揭石油管理法第17條第2項所規定應事先申請主管機關核准後方得設站，其立法目的所考量者即為安全管理）；又下游客戶乃係駕車前往上游供油業者所屬加油站加注之方式取得油品，與一般消費者到站加油之情形並無不同（差別所在，僅在於下游客戶加油後不須支付油價給加油站），自亦無油品非法流用或使「不良油品」遁入經銷供應鏈，進而影響消費者權益之疑慮；而此一交易模式，除可使原告由上游業者所給予之折扣獲利、下游客戶獲取原告給予之折扣或簡化會計流程之便（本院卷第67、68頁）外，就上游業者而言，亦可藉此擴展客源、開發新的用油客戶，就此而言，與坊間常見之油品促銷作為，目的相仿，難認有何「不公平競爭」之情，對原告而言，原告並不從事加油站業務，無須、亦無必要投保公共意外責任險及意外污染責任險，自無被告所指其經營成本相較於合法業者低，而有「不公平競爭」之虞。本件原告所採行之交易模式，在無違反強制規定或有悖於公序良俗之情況下，基於私法自治原則，自應加以尊重。至此類型之交易模式有無予以規制之必要，乃屬立法裁量問題，與本件原告是否違反石油管理法第17條第1項規定無涉，併此敘明。

(七)綜上所述，本件原告所採行之交易模式，難認係屬於石油管

理法第17條第1項所稱「零售業務」行為；且即使行政罰著
眼於遵守行政法規，與刑罰係著眼於保護法益，固有不同，
然在行為不影響法規所欲達成之立法（行政）目的之情況下
，即難認具有規制、處罰之必要性，是原告之舉既無悖於石
油管理法或上開條文之立法目的，自難認其行為係在該條規
定之處罰範圍內。被告未見於此，遽以原處分加以裁罰，於
法自有違誤，訴願決定未予糾正，亦有未合，原告訴請撤銷
，為有理由，應予准許。又本件判決基礎已臻明確，兩造其
餘之攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決不生
影響，無一一論述之必要，併予敘明。

五、據上論結，本件原告之訴為有理由，依行政訴訟法第98條第
1項前段，判決如主文。

中華民國 110 年 2 月 4 日

臺北高等行政法院第二庭

審判長法官 蕭 忠 仁

法官 蘇 嫻 娟

法官 李 明 益

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，向本院提出上訴狀並表
明上訴理由，如於本判決宣示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（須按他造人數附繕本）。

三、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241條之1第1項前段）

四、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1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟	所需要件
-----------	------

01	代理人之情形	
02		
03	(一)符合右列情形之一	1.上訴人或其法定代理人具備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。
04	者，得不委任律師	2.稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。
05	為訴訟代理人	3.專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
06		
07		
08		
09		
10		
11		
12	(二)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。
13		2.稅務行政事件，具備會計師資格者。
14		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。
15		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。
16		
17		
18		
19		
20		
21		
22		
23	是否符合(一)、(二)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(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	
24		
25		
26		

中華民國 110 年 2 月 4 日

