

最 高 行 政 法 院 裁 定

113年度抗字第82號

抗 告 人 誠品開發物流股份有限公司（原名稱：台詮股份有限公司）

代 表 人 白慧平

訴訟代理人 翁國彥 律師

曾培琪 律師

相 對 人 臺北市市場處

代 表 人 黃宏光

上列當事人間政府採購法事件，抗告人對於中華民國113年1月26日臺北高等行政法院112年度訴字第586號裁定，提起抗告，本院裁定如下：

主 文

一、抗告駁回。

二、抗告訴訟費用由抗告人負擔。

理 由

一、抗告人代表人由陳怡林變更為白慧平，相對人代表人由陳庭輝變更為黃宏光，茲均據新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合。

二、按抗告法院認抗告為不合法或無理由者，應為駁回抗告之裁定。

三、緣相對人於民國111年9月20日辦理「臺北車站K區地下街商場暨停車場公開招標案」（下稱系爭標案）之第1次公開招標，於111年10月27日辦理資格審查，計有抗告人1家廠商通過，嗣於111年12月2日辦理評選，抗告人平均總評分為72.4分，未達合格分數75分，不列入合格廠商，相對人以111年12月5日北市市資字第11130292042號函（下稱系爭函）通知抗告人。抗告人以系爭標案評選程序中，評選委員針對抗告人與誠品生活股份有限公司（下稱誠品公司）之關係，提出諸多提問，且相對人更於111年12月5日第2次公開招標之招

01 標公告及投標須知中，增加「得標人不得委託誠品生活股份
02 有限公司經營使用本案所定房地」之限制規定，為此主張相
03 對人將抗告人與誠品公司之關係視為重要評選標準及考量，
04 不當增加招標公告、投標須知及最有利標未列出之評選項
05 目，欠缺誠實信用並構成行政裁量之逾越，抗告人乃於111
06 年12月16日以書面向相對人提出異議，經相對人以111年12
07 月22日北市市資字第1113030532號函復異議處理結果（下稱
08 異議處理決定），抗告人不服，提起申訴，經臺北市政府11
09 2年3月25日府法申字第1110003224號函所附申訴審議判斷
10 （案號：訴111021號）不受理，抗告人續向臺北高等行政法
11 院（下稱原審）提起行政訴訟，求為判決：(1)先位聲明：系
12 爭函、異議處理決定及申訴審議判斷均撤銷。(2)備位聲明：
13 確認系爭函違法。(3)再備位聲明：相對人應給付抗告人新臺
14 幣31,000元，及自起訴狀繕本送達翌日起，按年息5%計算
15 之利息。經原審112年度訴字第586號裁定（下稱原裁定）移
16 送至臺灣臺北地方法院（下稱臺北地院）。抗告人仍不服，
17 提起本件抗告，並聲明：原裁定廢棄。

18 四、原裁定略以：

19 (一)按政府採購法第2條規定：「本法所稱採購，指工程之定
20 作、財物之買受、定製、承租及勞務之委任或僱傭等。」其
21 立法說明：「財物之變賣及出租，屬收入行為，因國有財產
22 法及省市政府相關法令已另有規定，故不列入本法適用範
23 圍」，準此，國有財物之出租收入行為，並非政府採購法規
24 範之範疇，而行政機關代表國庫出售或出租公有財產，係基
25 於準私人之地位所為之國庫行為，並非行使高權行為，自屬
26 私法爭議，非在行政法院審理權限之內。

27 (二)相對人係依據113年2月1日修正前臺北市市有公用房地提供
28 使用辦法（下稱行為時使用辦法，修正後新名稱：臺北市市
29 有公用不動產提供使用辦法）第3條第1項、第4條第1項、第
30 4項等規定，於111年9月20日公告辦理系爭標案，該招標公
31 告記載之標的為「臺北車站K區地下街商場暨停車場」（下

01 稱系爭房地），並明定其使用方式，招標底價「月使用費為
02 （新臺幣，下同）408萬元整（含稅），除繳納408萬元使用
03 費外，每年繳納臺北車站K區地下街商場暨停車場抽成金額
04 （為年營業額〈含租金收入〉×投標抽成百分比）予本機關
05 （即相對人）……」，可認系爭標案性質為相對人不動產租
06 賃而屬收入性招標。

07 (三)觀諸系爭標案之契約範本第7條第1項、第9條、第10條、第1
08 1條、第12條第1項、第16條第2項第2款、第18條等約定之內
09 容，可見相對人除提供契約範本第1條約定所載房地及設施
10 設備外，對於該地下街商場經營所需之其他費用，諸如場地
11 之裝修、水電保險等均由得標廠商自負盈虧；使用期間發生
12 毀損滅失或損鄰事件，亦均由得標廠商負責賠償；得標廠商
13 每月尚需向相對人繳納使用房地之租金，可證相對人系爭標
14 案係提供地下街場地，以收取租金方式供廠商進駐經營，為
15 代表國庫出租公有財產，而基於準私人之地位所為之國庫行
16 為。依據政府採購法第2條規定及立法說明，系爭標案並非
17 政府採購法規範之採購行為甚明。

18 (四)抗告人雖援引本院93年度裁字第625號裁定及97年5月份庭長
19 法官聯席會議決議意旨，主張本件所涉為政府採購之機關招
20 標、審標、決標行為，應屬行政處分；且契約範本載明為
21 「臺北車站K區地下街商場暨停車場房地使用行政契約」，
22 其第2條對該契約所定房地之使用目的與用途限制、第14條
23 約定營業時間、第25條約定應配合臺北市議會或臺北市政府
24 要求說明營運狀況、第36條管轄法院包括原審、第37條約定
25 甲方得依行政程序法規定逕為強制執行、第38條約定如有未
26 盡事宜時適用行政程序法規定等，均可證該契約為行政契
27 約，行政法院有審判權等語。然查，分辨當事人所定之契約
28 究屬行政契約抑或為私法契約，應以契約標的為區分標準，
29 當事人之主觀見解並非標準。系爭標案之契約範本固使用
30 「行政契約」為名稱，但該標案之招標公告亦載明「本案不
31 適用政府採購法」，二者間既有扞格，即難僅以契約範本使

01 用「行政契約」之名而認定其屬性。該契約範本之第25條約
02 定，應認係擁有系爭房地所有權之地方自治主體即臺北市，
03 為監管所屬產業使用情形之調查權規定，尚難據以認定該契
04 約所涉法律關係為系爭房地之委託經營；至如第36條管轄條
05 款、第37條強制執行條款、第38條其他法令之適用與準用條
06 款等，其內容雖可認係以「契約範本為一行政契約」作為前
07 提而擬定，然該等條款既與契約所涉當事人法律關係牴觸，
08 自難反以之作為判定契約屬性之主要依據，更何況契約範本
09 於實際議約時仍得修正，抗告人據契約主要權利義務關係外
10 之輔助條款主張本件為一行政契約爭議，尚不採取。

11 (五)綜上，系爭標案所涉為相對人代表國庫出租系爭房地，乃一
12 私法上契約關係。相對人為辦理系爭標案所為之招標公告，
13 抗告人據以投標，性質上則分屬民事之要約引誘及要約行
14 為，相對人評選後認抗告人非合格廠商，未符投標要件而以
15 系爭函通知，為拒絕要約之意思表示，尚非行政機關基於公
16 權力對外所為發生法律效果之單方行政行為，非行政處分。
17 又本件非屬政府採購法第2條所規範之採購範圍，不能適用
18 雙階理論將前揭階段招標、審標、決標之爭議定性為公法性
19 質。故本件屬私法爭議，抗告人提起之本件訴訟，行政法院
20 並無受理訴訟之權限。參酌相對人所在地及系爭房地分別位
21 於臺北市大同區與中正區，依民事訴訟法第2條第1項及第10
22 條第2項規定，均屬臺北地院管轄，爰將本件移送至有受理
23 訴訟權限之管轄法院等語。

24 五、抗告意旨略以：

25 (一)機關若委託廠商經營管理一場所，由廠商自負保管維護責任
26 、向第三人收取商品或服務費用，仍有政府採購法之適用。
27 系爭標案具有政府委託經營之性質，並非單純之公有物出
28 租，應適用政府採購法，原審應有審判權。原裁定認定本件
29 為單純財物出租之私法契約，應有理由不備之違法。

30 (二)縱認本件並非政府採購法事件，惟相對人實際依據行為時使
31 用辦法之相關規定辦理公開招標，且針對公開招標之招標、

01 審標、決標程序，包括評選程序、評選委員會之組成以及作
02 業辦法，悉數適用政府採購法及其子法規定，亦應適用政
03 府採購法，倘若認定本件均無政府採購法之適用，但系爭函
04 仍屬行政處分，原審應有審判權。退步言，縱認評選結果並
05 非行政處分，但相對人之招標行為仍屬行政契約之締約前行
06 為，原裁定逕行認定其為私法契約，與本院過去裁判見解不
07 符，應予廢棄，並發回原審審理。

08 (三)司法院大法官與本院近年已引入「雙階理論」，判斷此類案
09 件之訴訟審判權歸屬，本件招標決標爭議之事件性質實不應
10 受契約性質之拘束，而仍應以招標、審標、決標行為均適用
11 政府採購法之相關子法、具有公權力行使之特色，認定本件
12 性質應屬公法事件。原裁定未予審酌，逕引司法院釋字第44
13 8號解釋意旨，認本件屬私法爭議，有適用法令錯誤及理由
14 不備之違法。

15 (四)系爭房地處臺北車站之交通樞紐，具備疏運之交通運輸功
16 能，並供公眾通行使用，自屬公用公物，相對人以締結契約
17 方式代替作成行政處分，自屬行政契約。相對人未依評選項
18 目評分，作成不利於抗告人之評選結果，係侵害抗告人權利
19 或法律上利益之行政處分，進而造成不公平競爭結果，自應
20 將審判權歸屬行政法院等語。

21 六、本院查：

22 (一)法院組織法第7條之3第1項規定：「法院認其無審判權者，
23 應依職權以裁定將訴訟移送至有審判權之管轄法院。但其他
24 法律另有規定者，不在此限。」上開規定，依行政法院組織
25 法第47條規定，於行政法院準用之。行政訴訟法第2條規
26 定：「公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行
27 政訴訟。」所謂公法上之爭議，係指人民與行政機關間，因
28 公法關係（包括公法上法律關係或公權力措施）所生之爭議
29 而言。關於民事訴訟事件，並非公法上之爭議事件，核屬普
30 通法院管轄，行政法院對之即無審判權限，當事人如就私法
31 上之爭議向行政法院提起行政訴訟，行政法院應依職權將該

訴訟事件移送至有受理訴訟權限之普通法院審理。又「行政機關代表國庫出售或出租公有財產，並非行使公權力對外發生法律上效果之單方行政行為，即非行政處分，而屬私法上契約行為，當事人若對之爭執，自應循民事訴訟程序解決。行政法院58年判字第2270號判例及61年裁字第159號判例，均旨在說明行政機關代表國庫出售或出租公有財產所發生之爭議，應由普通法院審判，符合現行法律劃分審判權之規定，無損於人民訴訟權之行使，與憲法並無牴觸。」業據司法院釋字第448號解釋闡釋甚明。是行政機關代表國（市）庫出租公有財產，本質上為私法契約，並非行使公權力之行為，不因行政機關與承租人簽訂之契約形式上以行政契約為名而有異。至於政府採購法第74條：「廠商與機關間關於招標、審標、決標之爭議，得依本章（按指該法第6章「爭議處理」）規定提出異議及申訴。」第83條：「審議判斷，視同訴願決定。」等規定，係立法者基於建立政府採購制度，依公平、公開之採購程序，提升採購效率與功能，確保採購品質之目的（政府採購法第1條參照），將本屬私法上爭議之事項，設計行政爭訟程序以資救濟；惟依政府採購法第2條規定：「本法所稱採購，指工程之定作、財物之買受、定製、承租及勞務之委任或僱傭等。」及其立法理由：「財物之……出租，屬收入行為，因國有財產法及省市政府相關法令已另有規定，故不列入本法適用範圍」，可知國（市）有財物之出租收入行為，並非政府採購法規範之範疇，前引該法關於招標、審標、決標之爭議，應循行政爭訟程序救濟之規定，並無適用餘地。從而，行政機關代表國（市）庫出租公有財產所生爭執，為私法性質，非公法上之爭議，行政法院並無審判權限。

(二)臺北市市有財產管理自治條例（下稱臺北市財管自治條例）第21條規定：「管理機關對於公用財產不得為任何處分、設定負擔或擅為收益。但收益不違背其事業目的、原定用途或經法定程序辦理，報經市政府核准有案者，不在此限。」臺

北市政府為辦理該自治條例第21條但書之事項，提升市有公用房地之使用效益，增加財政收益，訂定行為時使用辦法，規定公用房地經管理機關評估不妨礙原定用途、事業目的及公共安全，且無其他政策法令特殊考量者，得提供使用（該辦法第1條、第2條前段參照）。系爭標案係依行為時使用辦法第3條第1項：「公用房地提供使用，應以公開招標方式辦理。……」第4條第1項：「公用房地提供使用，應由管理機關檢附使用行政契約草案及其他相關資料，詳述提供使用緣由、期間、使用費及適用法規，經專案簽報核准後辦理。」第4項：「第1項專案簽報，應簽會本府財政局及法務局，陳請市長核准後辦理。……」等規定，就系爭房地之提供使用辦理公開招標，其招標公告事項十四所定投標資格：「投標人應為依公司法完成設立登記滿1年以上之本國股份有限公司，實收資本額在新臺幣3,000萬元以上。但投標人曾得標承租或使用本機關經營之市有不動產，並於本招標案公告日前3年內，有違反契約約定經本機關終止或解除契約，或申請提前終止契約情事者，均不得參加投標或作為決標對象。」係以投標人為依我國法令辦理公司設立登記滿一定期間、具一定資本額之股份有限公司，及其過往有無與相對人締約後未圓滿履行契約等事項為判斷標準，而非以將系爭房地提供投標人使用可達成何種行政目的為考量因素，無涉公權力之行使。另由招標公告事項七（標的使用用途）、八（底價），及系爭標案之契約範本第1條（本契約所定房地標示及設施設備）、第2條（使用目的及用途）、第4條（使用費）、第8條（本契約所定房地之交付）等約款，可知相對人係提供系爭房地予得標者使用，由得標者給付使用費予相對人作為對價。是相對人藉由系爭標案與得標者成立之契約關係，為民法上之租賃契約，即由當事人一方以物租與他方使用收益，他方支付租金（民法第421條第1項參照），其為私法契約之本質，不因相對人與得標者簽署之契約名為行政契約而受影響。又本件非屬政府採購法第2條所規範之採

01 購範圍，不能適用雙階理論將前揭階段招標、審標、決標之
02 爭議定性為公法性質。從而，因系爭房地出租所生之爭議，
03 不具公法性質，且依上開說明，因其性質上屬收入行為，並
04 無政府採購法之適用，自無由依行政訴訟程序救濟。

05 (三)抗告人雖主張：系爭標案委託得標者經營系爭房地，並非單
06 純之公有物出租，具有委託行使公行政任務之公法性質，且
07 應適用政府採購法勞務採購之規定，故行政法院有審判權等
08 語，惟查：

09 1.系爭標案之契約範本第14條、第15條、第19條約定得標者
10 應配合捷運、臺鐵、高鐵之營運時間開放，應配合臺北車
11 站聯合防災中心運作及政府機關之防災演習與會議並負擔
12 相關費用，且應自行負擔費用辦理建築物消防安全設備定
13 期檢查等工作，無非因相對人提供得標者使用之系爭房地
14 為連接臺北車站之通道，基於便利民眾搭乘上開大眾運輸
15 工具、預防災害及維護公眾通行安全之考量，要求得標者
16 應遵循辦理前述事項，以確保系爭房地之提供使用不妨礙
17 臺北車站交通事業目的、原定用途及公共安全，俾符合臺
18 北市財管自治條例第21條但書及行為時使用辦法第2條之
19 要求，屬得標者承租系爭房地之附隨義務，相對人並無藉
20 此將其法定權限委任得標者行使之情事。另契約範本第25
21 條約定得標者應配合臺北市議會或臺北市政府公務需要列
22 席會議說明及提供相關文件，應認係臺北市為調查監管所
23 屬產業使用情形之約定，尚難據以認定該約款所涉法律關
24 係為系爭房地之委託經營。

25 2.綜觀系爭標案之契約範本整體內容，相對人與得標者互負
26 最主要及構成對待給付之契約上義務，為相對人提供系爭
27 房地予得標者使用，及得標者給付系爭房地之使用費予相
28 對人。且依契約範本第18條，得標者應自行承擔經營系爭
29 房地所生一切成本費用與承擔風險，此與政府採購法第7
30 條第3項所稱「營運管理」，為機關擁有設施之經營管理
31 權及負經營盈虧之責，而以委任或僱傭方式支付費用或對

價，委託民間機構代為營運管理者有別。系爭標案之投標須知雖要求投標人須提交營運計畫書，得標者提交之營運計畫書並為嗣後簽訂契約之附件（投標須知第19條、契約範本第40條參照），惟依契約範本第23條、第25條，得標者僅於相對人派員前往其營業處所查核經營管理及財務收支狀況時，不得拒絕，且於臺北市議會或臺北市政府因公務需要要求列席說明與營運有關狀況時應配合辦理，故與政府機關委任民間機構提供經營管理服務之勞務採購契約中，受任人應主動將委任事務進行之狀況報告委任人者（民法第540條參照），亦有不同。又依契約範本第16條第2款約定，得標者於報經相對人書面同意後，得將系爭房地地下一層各店鋪單元及地下二層之停車場委外經營或轉租轉借予第三人經營使用，而得標者基於與該第三人所訂契約所收取對價，並非相對人依系爭契約所為給付。而且，臺北市就市有財產之委託經營管理，另定有臺北市市有財產委託經營管理自治條例可資遵循，系爭標案並非依該自治條例而委託經營管理。

(四)綜上所述，系爭標案係相對人為提升臺北市市有公用房地之使用效益、增加財政收益所為不動產租賃，為代表市庫出租公有財產之私法行為，性質上為民事事件，且無政府採購法之適用，若生爭議，應向普通法院提起民事訴訟請求救濟。原裁定同此見解，認為系爭標案之招標公告、抗告人之投標及相對人以系爭函通知抗告人評選不合格，分屬民事之要約引誘、要約及拒絕要約之私法爭議，應由普通法院審判，行政法院並無受理訴訟權限，並無違誤。又相對人所在地位於臺北市大同區，依民事訴訟法第2條第1項規定，臺灣士林地方法院具有管轄權，另因系爭房地所在地位於臺北市中正區，依民事訴訟法第10條第2項規定，臺北地院具有管轄權，原裁定將本件移送至有訴訟受理權限之臺北地院審理，其結論尚無不合。至於原裁定誤以相對人所在地臺北市大同區屬臺北地院管轄部分，雖有未洽，惟尚不影響裁定結果。

01 抗告意旨仍執前詞，指摘原裁定違法，求予廢棄，為無理
02 由，應予駁回。

03 七、據上論結，本件抗告為無理由。依行政訴訟法第104條，民
04 事訴訟法第95條第1項、第78條，裁定如主文。

05 中 華 民 國 114 年 2 月 20 日

06 最高行政法院第四庭

07 審判長法官 王 碧 芳

08 法官 王 俊 雄

09 法官 鍾 啟 煒

10 法官 林 秀 圓

11 法官 陳 文 燦

12 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

13 中 華 民 國 114 年 2 月 20 日

14 書記官 章 舒 涵