

01 最 高 行 政 法 院 裁 定

02 113年度抗字第208號

03 抗 告 人 誠品生活股份有限公司

04 代 表 人 吳旻潔

05 訴訟代理人 沈達 律師

06 上列抗告人因與相對人臺北市市場處、參加人東森得易購股份有  
07 限公司間政府採購法事件，對於中華民國113年6月6日臺北高等  
08 行政法院112年度訴字第561號裁定，提起抗告，本院裁定如下：

09 主 文

10 一、抗告駁回。

11 二、抗告訴訟費用由抗告人負擔。

12 理 由

13 一、本件行政訴訟提起抗告後，相對人代表人由陳庭輝變更為黃  
14 宏光，參加人代表人由趙世亨變更為王令麟，茲據各新任代  
15 表人具狀聲明承受訴訟，核無不合。

16 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  
17 定。

18 三、緣臺北市政府財政局（下稱財政局）於民國108年就臺北車  
19 站K區地下街商場暨停車場（下稱系爭房地）辦理公開招  
20 標，設定底價為每月新臺幣（下同）560萬元，抗告人以每  
21 月826萬元得標，與財政局於109年1月10日簽訂「109年K區  
22 地下街租賃契約」，租賃期間自109年4月1日起至114年3月3  
23 1日止，其後由相對人繼受財政局於前開租賃契約之一切權  
24 利義務。惟該契約嗣經抗告人提議並與相對人成立調解，於  
25 111年9月8日提前終止。相對人乃先於111年9月20日辦理  
26 「臺北車站K區地下街商場暨停車場公開招標案」之第1次公  
27 開招標，於111年12月2日辦理評選，抗告人之關係企業台詮  
28 股份有限公司（下稱台詮公司）參與投標，經評選總分未達  
29 合格門檻，被列為不合格廠商，台詮公司循序提起行政訴  
30 訟，經臺北高等行政法院（下稱原審）以112年度訴字第586

01 號裁定移送臺灣臺北地方法院（下稱臺北地院），台詮公司  
02 對該裁定提起抗告，現由本院分為113年度抗字第82號事件  
03 審理中。相對人繼於111年12月5日以北市市資字第11130291  
04 59號公告（下稱系爭公告）「臺北車站K區地下街商場暨停  
05 車場第2次公開招標案」（下稱系爭標案），系爭公告第14  
06 條記載：「……於本招標案公告日前3年內，有違反契約約  
07 定經本機關終止或解除契約，或申請提前終止契約等情事  
08 者，均不得參加投標或作為決標對象」，另系爭標案投標須  
09 知（下稱投標須知）第36條記載：「得標人不得委託誠品生  
10 活股份有限公司經營使用本案所定房地」（以下合稱系爭限  
11 制條款），抗告人認系爭限制條款違反政府採購法第6條、  
12 第37條、行政程序法第4條、第6條、第7條及第138條等規  
13 定，提出異議，經相對人以111年12月19日北市市資字第111  
14 3030170號函（下稱系爭函）通知抗告人略以：抗告人因系  
15 爭公告第14條之限制，不得參與系爭標案投標及決標，自不  
16 能經營使用系爭標案所在房地等語，抗告人續提申訴，經申  
17 訴審議判斷以本件無政府採購法之適用而不受理。嗣系爭標  
18 案由參加人得標（下稱系爭決標決定），相對人與參加人於  
19 112年2月20日簽訂系爭房地使用契約（下稱系爭契約），抗  
20 告人不服，提起行政訴訟，求為判決：(一)先位聲明：1.系爭  
21 決標決定、系爭公告、投標須知、系爭函及申訴審議判斷均  
22 撤銷。2.確認相對人與參加人於112年2月20日簽訂之系爭契  
23 約法律關係不存在。3.相對人應賠償抗告人3萬元及自起訴  
24 狀繕本送達翌日起至清償日止，按年息百分之5計算之利  
25 息。(二)備位聲明：1.確認系爭公告、投標須知、系爭函均違  
26 法。2.同先位聲明3.。經原審112年度訴字第561號裁定（下  
27 稱原裁定）移送至臺北地院，抗告人不服，遂提起本件抗  
28 告。

29 四、原裁定略以：

30 (一)臺北市政府為提升市有公用房地之使用效益，增加財政收  
31 益，依臺北市市有財產管理自治條例(下稱臺北市自治條

01 例) 第21條，訂定行為時(113年2月1日修正前)臺北市市  
02 有公用房地提供使用辦法(下稱行為時使用辦法，修正後更  
03 名為臺北市市有公用不動產提供使用辦法)。相對人依行為  
04 時使用辦法第3條第1項、第4條第1、4項，於111年12月5日  
05 辦理系爭標案之公開招標，凡依公司法完成設立登記滿1年  
06 以上之本國股份有限公司，實收資本額在3,000萬元以上者  
07 原則上均得投標，得標人應依約定標的之用途及方式，使用  
08 地下一樓之辦公室、56個店鋪、儲藏室、電信機房、風機  
09 室、配電室、茶水間、清潔間、通道、廣場等，及地下二樓  
10 之停車場、辦公室、員工室、儲藏室、空調機械室、發電機  
11 室、電器室等空間，並依約給付底價408萬元(含稅)之月  
12 使用費，每年亦須繳納系爭房地抽成金額〈為年營業額(含  
13 租金收入)×投標抽成百分比〉予相對人，相對人除依約交  
14 付系爭房地供得標人使用，及繳納房屋稅及地價稅外，別無  
15 其他金錢對待給付義務；投標人於投標時固須提交營運計畫  
16 書予相對人以為評選之依據，然得標人於決標後，僅需按相  
17 對人規定格式及所需文件，與相對人簽訂契約。此外，招標  
18 文件及契約均無有關營業績效之要求，且得標人得於不違反  
19 營運計畫書所載營業項目範圍內，委託第三人經營或轉租借  
20 第三人經營使用。是系爭標案係相對人將系爭房地交付得標  
21 者，供其於簽約後不逾約定範圍內自由使用，得標者則支付  
22 使用費而為對待給付，至得標後實質經營者為何人及實際經  
23 營績效如何，系爭契約未為限制，是系爭標案旨在出租系爭  
24 房地並收取租金，係相對人於不違反市有公用財產事業目的  
25 及原定用途之前提下，為提升市有公用房地之使用效益、增  
26 加財政收益而為不動產租賃，契約標的無涉委託經營管理勞  
27 務之採購，與一般私人進行財產私人收益之行為無異，故無  
28 政府採購法之適用。

29 (二)相對人透過系爭標案出租提供使用之K區地下街商場暨停車  
30 場，固均與臺北車站於硬體上相連結，然出租與否至多僅影  
31 響來往旅客購物、餐飲及停車之便利性，與相對人公行政任

01 務之執行非直接關連，且不涉公權力行使。抗告人所述系爭  
02 契約第14條營業時間限制、第15條防災演練配合及第25條因  
03 臺北市議會或臺北市政府公務需要，須配合至議會說明及提  
04 供相關資料等約定，僅在確保不違背臺北車站交通事業目的  
05 及原定用途等前提下，依法為公用財產之使用收益，以符合  
06 臺北市自治條例第21條規定，至多僅屬承租系爭房地供店鋪  
07 及停車場經營使用之附隨義務。又相對人於簽約後對得標人  
08 之營運績效並無任何要求，無從僅憑投標人於投標時須提交  
09 營運計畫書為評選依據，遽認系爭標案具委託得標人經營管  
10 理之性質。又系爭標案非以BOT或BOO等民間參與方式辦理興  
11 建及營運之建設，無政府採購法第99條規定之適用。是相對  
12 人因出租系爭公有財產所衍生系爭決標決定、招標公告、投  
13 標須知及系爭函是否侵害抗告人權益等爭議，為民事之要約  
14 引誘、拒絕要約及侵權行為，均屬私法爭議，行政法院無受  
15 理訴訟權限。審酌系爭房地位於臺北市中正區，且原審業就  
16 審判權爭執徵詢當事人意見，爰移送至有受理訴訟權限之臺  
17 北地院審理。

18 五、抗告意旨略謂：

19 (一)系爭標案得標廠商主要係為臺北車站K區地下街商場暨停車  
20 場提供營運管理服務，相對人不僅單純查核監督得標廠商之  
21 經營情形，甚至課予得標廠商向臺北市議會說明之義務，對  
22 得標廠商享有指揮監督之權並有對待給付，非單純場地出租  
23 收取租金。

24 (二)依系爭標案營運管理計畫及投標須知第18條，得標廠商得向  
25 停車場消費者及店鋪承租人收取費用，依行政院公共工程委  
26 員會88年8月30日(88)工程企字第8812537號函、89年3月1  
27 7日(89)工程企字第89006414號函、89年5月9日(89)工  
28 程企字第89011433號函釋(後2函以下分別稱工程會89年3月  
29 函、89年5月函)，當屬有對待給付之勞務採購。又得標廠  
30 商即參加人依系爭契約第12條至第16條、第19條、第23條、  
31 第25條等規定，須負擔臺北車站K區地下街之公共消防安

01 全，配合捷運、臺鐵、高鐵之營運時間開放，且與相對人同  
02 列為K區地下街之公共設施損壞通報維修權責單位，足見相  
03 對人已將維護臺北車站K區地下街作為交通建設供公眾通行  
04 使用之公行政任務實質委託參加人協助履行，系爭標案自具  
05 受託執行公行政任務之安排，原裁定認本案應屬私法爭議，  
06 裁定移送民事法院審理，自屬違誤。

07 六、本院查：

08 (一)按法院組織法第7條之3第1項規定：「法院認其無審判權  
09 者，應依職權以裁定將訴訟移送至有審判權之管轄法院。但  
10 其他法律另有規定者，不在此限。」上開規定，依行政法院  
11 組織法第47條規定，於行政法院準用之。次按行政訴訟法第  
12 2條規定：「公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法  
13 提起行政訴訟。」所謂公法上之爭議，係指人民與行政機關  
14 間，因公法關係（包括公法上法律關係或公權力措施）所生  
15 之爭議而言。關於民事訴訟事件，並非公法上之爭議事件，  
16 核屬普通法院管轄，行政法院對之即無審判權限，當事人如  
17 就私法上之爭議向行政法院提起行政訴訟，行政法院應依職  
18 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  
19 「行政機關代表國庫出售或出租公有財產，並非行使公權力  
20 對外發生法律上效果之單方行政行為，即非行政處分，而屬  
21 私法上契約行為，當事人若對之爭執，自應循民事訴訟程序  
22 解決。行政法院58年判字第2270號判例及61年裁字第159號  
23 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  
24 發生之爭議，應由普通法院審判，符合現行法律劃分審判權  
25 之規定，無損於人民訴訟權之行使，與憲法並無牴觸。」業  
26 據司法院釋字第448號解釋闡釋甚明。是行政機關代表國  
27 (市)庫出租公有財產，本質上為私法契約，並非行使公權  
28 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  
29 契約為名而有異。至於政府採購法第74條：「廠商與機關間  
30 關於招標、審標、決標之爭議，得依本章（按指該法第6章  
31 「爭議處理」）規定提出異議及申訴。」第83條：「審議判

01 斷，視同訴願決定。」等規定，係立法者基於建立政府採購  
02 制度，依公平、公開之採購程序，提升採購效率與功能，確  
03 保採購品質之目的（政府採購法第1條參照），將本屬私法  
04 上爭議之事項，設計行政爭訟程序以資救濟；惟依政府採購  
05 法第2條規定：「本法所稱採購，指工程之定作、財物之買  
06 受、定製、承租及勞務之委任或僱傭等。」及其立法理由：  
07 「財物之……出租，屬收入行為，因國有財產法及省市政府  
08 相關法令已另有規定，故不列入本法適用範圍」，可知國  
09 （市）有財物之出租收入行為，並非政府採購法規範之範  
10 疇，前引該法關於招標、審標、決標之爭議，應循行政爭訟  
11 程序救濟之規定，並無適用餘地。從而，行政機關代表國  
12 （市）庫出租公有財產所生爭執，為私法性質，非公法上之  
13 爭議，行政法院並無審判權限。

14 (二)次查：

- 15 1.臺北市自治條例第21條規定：「管理機關對於公用財產不得  
16 為任何處分、設定負擔或擅為收益。但收益不違背其事業目  
17 的、原定用途或經法定程序辦理，報經市政府核准有案者，  
18 不在此限。」臺北市政府為辦理該自治條例第21條但書之事  
19 項，提升市有公用房地之使用效益，增加財政收益，訂定行  
20 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  
21 途、事業目的及公共安全，且無其他政策法令特殊考量者，  
22 得提供使用（該辦法第1條、第2條前段參照）。系爭標案係  
23 依該辦法第3條第1項：「公用房地提供使用，應以公開招標  
24 方式辦理。……」第4條第1項：「公用房地提供使用，應由  
25 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  
26 使用緣由、期間、使用費及適用法規，經專案簽報核准後辦  
27 理。」第4項：「第1項專案簽報，應簽會本府財政局及法務  
28 局，陳請市長核准後辦理。……」等規定，就系爭房地之提  
29 供使用辦理公開招標，其招標公告事項十四所定投標資格：  
30 「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  
31 有限公司，實收資本額在3,000萬元以上。但投標人曾得標

01 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  
02 前3年內，有違反契約約定經本機關終止或解除契約，或申  
03 請提前終止契約情事者，均不得參加投標或作為決標對  
04 象。」係以投標人為依我國法令辦理公司設立登記滿一定期  
05 間、具一定資本額之股份有限公司，及其過往有無與相對人  
06 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  
07 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  
08 權力之行使。另由招標公告事項七（標的使用用途）、八  
09 （底價），及系爭標案之契約範本（下稱契約範本）第1條  
10 （本契約所定房地標示及設施設備）、第2條（使用目的及  
11 用途）、第8條（本契約所定房地之交付）、第4條（使用  
12 費）等約款，可知相對人係提供系爭房地予得標者使用，由  
13 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  
14 案與得標者成立之契約關係，為民法上之租賃契約，即由當  
15 事人一方以物租與他方使用收益，他方支付租金（民法第42  
16 1條第1項參照），其為私法契約之本質，不因相對人與得標  
17 之參加人簽署之系爭契約名為行政契約而受影響。從而，因  
18 系爭房地出租所生之爭議，不具公法性質，且依上說明，因  
19 性質上屬收入行為，並無政府採購法之適用，自無由依行政  
20 訴訟程序救濟。

21 2. 抗告人雖執以下事由，主張系爭標案為相對人委託得標者經  
22 營管理系爭房地，具有委託行使公行政任務之公法性質，且  
23 應適用政府採購法勞務採購之規定，故行政院有審判權云  
24 云。惟查：

25 (1) 契約範本第14條、第15條、第19條約定得標者應配合捷運、  
26 臺鐵、高鐵之營運時間開放，應配合臺北車站聯合防災中心  
27 運作及政府機關之防災演習與會議並負擔相關費用，且應自  
28 行負擔費用辦理建築物消防安全設備定期檢查等工作，無非  
29 因相對人提供得標者使用之系爭房地為連接臺北車站之通  
30 道，基於便利民眾搭乘上開大眾運輸工具、預防災害及維護  
31 公眾通行安全之考量，要求得標者應遵循辦理前述事項，以

01 確保系爭房地之提供使用不妨礙臺北車站交通事業目的、原  
02 定用途及公共安全，俾符合臺北市自治條例第21條但書及行  
03 為時使用辦法第2條之要求，屬得標者承租系爭房地之附隨  
04 義務，相對人並無藉此將其法定權限委任得標者行使之情  
05 事。又抗告人所提相對人「有關各地下街公共設施損壞通報  
06 維修對象為何」之網頁資料，雖列有於系爭標案得標之參加  
07 人聯絡電話，惟同時載明K區地下街之權管單位仍為相對人  
08 （本院卷第79頁）而非參加人。則抗告人以上開契約約款及  
09 網頁資料為據，主張參加人因於系爭標案得標，而受相對人  
10 委託行使維護臺北車站K區地下街作為交通建設供公眾通行  
11 使用之公行政任務，故本件涉及公法上爭議，尚非可採。

12 (2)再查，綜觀系爭標案之契約範本整體內容，相對人與得標者  
13 互負最主要及構成對待給付之契約上義務，為相對人提供系  
14 爭房地予得標者使用，及得標者給付系爭房地之使用費予相  
15 對人。且依契約範本第18條，得標者應自行承擔經營系爭房  
16 地所生一切成本費用與承擔風險，此與政府採購法第7條第3  
17 項所稱「營運管理」，為機關擁有設施之經營管理權及負經  
18 營盈虧之責，而以委任或僱傭方式支付費用或對價，委託民  
19 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  
20 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  
21 簽訂契約之附件（投標須知第19條、契約範本第40條參  
22 照），惟依契約範本第23條、第25條，得標者僅於相對人派  
23 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  
24 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  
25 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  
26 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  
27 事務進行之狀況報告委任人者（民法第540條參照），亦有  
28 不同。又依契約範本第16條第2款約定，得標者於報經相對  
29 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  
30 層之停車場轉租予第三人經營，而得標者基於與該等第三人  
31 所訂租賃契約所收取對價，並非相對人依系爭契約所為給

01 付，故本件情形與抗告人援引之工程會89年3月函、89年5月  
02 函，所涉機關委託廠商拖吊並處理廢棄車，及台北大眾捷運  
03 股份有限公司以廣告互惠方式委請特定廠商印製「臺北捷運  
04 指南手冊」等情形，各該採購機關、公營事業委託廠商提供  
05 勞務給付，係分別以拖吊費、處理費及原應向廠商收取之廣  
06 告收入作為對價者，顯有差異，抗告人執該等情節不同之函  
07 釋，主張相對人係以系爭標案將其管理之公有財產委託得標  
08 者營運管理，且依契約範本第23條、第25條，對得標者就系  
09 爭房地之經營管理享有指揮監督之權，得標者因轉租第三人  
10 而收取之租金，等同相對人所支付對價，故本件屬有對待給  
11 付之勞務採購，應依政府採購法勞務採購之規定辦理云云，  
12 比附援引顯然失據，洵無足取。

13 (三)綜上所述，系爭標案係相對人為提升臺北市有公用房地之使  
14 用效益、增加財政收益所為不動產租賃，為代表市庫出租公  
15 有財產之私法行為，性質上為民事事件，且無政府採購法之  
16 適用，若生爭議，應向普通法院提起民事訴訟請求救濟。原  
17 裁定同此見解，認為因系爭標案而衍生之系爭決標決定、系  
18 爭公告、投標須知及系爭函是否侵害抗告人權益等爭議，為  
19 民事之要約引誘、拒絕要約及侵權行為之私法爭議，應由普  
20 通法院審判，行政法院並無受理訴訟權限，並無違誤。又抗  
21 告人既對相對人限制其不得參與系爭標案之投標，致其無法  
22 經營使用系爭房地不服，則其間係因不動產涉訟，依民事訴  
23 訟法第10條第2項規定，上開不動產所在地之臺北地院有管  
24 轄權，原裁定將本件移送至有受理訴訟權限之臺北地院審  
25 理，亦無不合。抗告人仍執前詞，指摘原裁定違誤，求為廢  
26 棄，為無理由，應予駁回。

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

29 中 華 民 國 114 年 1 月 23 日

30 最高行政法院第四庭

31 審判長法官 王 碧 芳

01

法官 王 俊 雄

02

法官 陳 文 燦

03

法官 林 秀 圓

04

法官 鍾 啟 煒

05 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

06 中 華 民 國 114 年 1 月 23 日

07

書記官 廖 仲 一