

# 最 高 行 政 法 院 裁 定

114年度抗字第90號

抗 告 人 臺 中 市 政 府

代 表 人 盧 秀 燕

訴 訟 代 理 人 李 永 裕 律 師

相 對 人 台 灣 土 地 開 發 股 份 有 限 公 司

代 表 人 邱 于 芸

上列當事人間行政契約事件，抗告人對於中華民國113年12月31日臺北高等行政法院110年度訴字第1175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、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。

二、爭訟概要：

抗告人與相對人於民國96年8月間簽訂「台中市政府委託開發台中市精密機械科技創新園區二期計畫契約」（下稱系爭契約），由抗告人委託相對人辦理台中市精密機械科技創新園區二期（下稱系爭園區）報編開發工作。依系爭契約第6條第1項約定，相對人執行系爭園區開發之各項資金收支應建立專戶管理，詎相對人於107年2月2日自兆豐國際商業銀行城中分行所設專戶（帳號：000-00000000號），將出售抗告人所有土地而取得之價款新臺幣（下同）6億元匯至不知名帳戶；相對人復於107年10月12日自上開專戶將出售抗告人所有土地而取得之價款6億元匯至相對人名下其他帳戶。抗告人先後以107年3月26日府授經工字第1070062402號函、107年5月21日府授經工字第1070112306號函及108年3月7日府授經工字第1080051850號函，通知相對人限期繳回專戶，

01 然相對人均置之不理。抗告人爰以相對人違反系爭契約第14  
02 條第1項第4款「乙方（即相對人）違反本契約條款，經甲方  
03 （即抗告人）限期改善，逾期未改善時」之約定，以108年4  
04 月22日府授經工字第1080087096號函通知相對人解除系爭契  
05 約，並以108年11月19日府授經工字第1080269342號函催告  
06 請求相對人返還系爭契約結餘款項1,309,340,096元（已扣  
07 除相對人依系爭契約所能取得之款項），相對人迄未給付。  
08 抗告人遂依系爭契約第14條第1項第4款、行政程序法第149  
09 條準用民法第549條第1項規定，向臺北高等行政法院（下稱  
10 原審）提起行政訴訟，聲明：「相對人應給付抗告人1,309,  
11 340,096元及自108年11月20日起算之法定遲延利息」。經原  
12 審110年度訴字第1175號裁定（下稱原裁定）移送至臺灣臺  
13 中地方法院（下稱臺中地院）。抗告人不服，提起本件抗  
14 告，並聲明：原裁定廢棄。

15 三、原裁定意旨略以：觀系爭契約第17條「其他約定事項」第1  
16 項內容，顯見兩造就系爭契約之履約爭議，業以文書合意，  
17 於未能依爭議調解、提付仲裁等方式解決時，願循民事訴訟  
18 由普通法院審判，並已約妥臺中地院為其等合意之第一審管  
19 轄法院。故本件相對人是否有抗告人所指違約情事，而得請  
20 求相對人給付結餘款項之履約爭議，本應尊重兩造於系爭契  
21 約所踐行之程序選擇權，循兩造合意之民事訴訟途徑，由普  
22 通法院審判，並依民事訴訟法第24條第1項規定，以兩造合  
23 意之臺中地院為其管轄法院，爰依職權裁定移送至該院為審  
24 理等語。

25 四、抗告意旨略以：系爭契約乃兩造適用促進產業升級條例規定  
26 所簽，係抗告人為達成開發工業用地為工業區之目的，而與  
27 相對人合作辦理系爭園區之開發，雙方合作模式為抗告人負  
28 責辦理系爭園區之土地取得、地籍整理等工作；相對人負責  
29 籌措系爭園區開發所需之土地取得及工程費等各項經費，為  
30 本開發案債權債務之主體並自負盈虧，依據行政法院歷來穩  
31 定一貫的見解，此種委託工業區開發之法律關係為公法性

01 質，所簽訂之書面契約自屬行政契約。原裁定未斟酌系爭契  
02 約所依據法規範之公私法屬性，徒以第17條之約定，逕將本  
03 件移送至臺中地院，所持法律上之見解，實有未合等語。

04 五、本院查：

05 (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，  
06 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  
07 法律另有規定者，不在此限。」上開規定，依行政法院組織  
08 法第47條規定，於行政法院準用之。行政訴訟法第2條規  
09 定：「公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行  
10 政訴訟。」所謂公法上之爭議，係指人民與行政機關間，因  
11 公法關係（包括公法上法律關係或公權力措施）所生之爭議  
12 而言。關於民事訴訟事件，並非公法上之爭議事件，核屬普  
13 通法院管轄，行政法院對之即無審判權限，當事人如就私法  
14 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  
15 訴訟事件移送至有受理訴訟權限之普通法院審理。苟原告所  
16 訴請裁判之法律關係係屬私法上之爭執，普通法院即有審判  
17 權，不因其前提基礎事實或法律關係涉及公法上爭議而異。

18 (二)經查，系爭契約前言揭示：「臺中市政府（以下簡稱甲方）  
19 委託台灣土地開發股份有限公司（以下簡稱乙方）以甲方所  
20 提供開發範圍辦理台中市精密機械科技創新園區二期（以下  
21 簡稱本園區）報編工作，雙方同意依據促進產業升級條例暨  
22 其施行細則及都市計畫法等有關法令規定訂定本契約，條款  
23 如下：……」堪認抗告人簽訂系爭契約固有其行政目的（開  
24 發系爭園區），然行政機關之任何作為，尚難與行政目的析  
25 離，是不能僅憑系爭契約具有行政目的，即遽將系爭契約定  
26 性為行政契約，尚應綜合系爭契約之約定事項，雙方權利義  
27 務等節審認之。

28 (三)依系爭契約第2條約定：「一、甲方（即抗告人）工作範圍  
29 及權責如下：(一)依前條本園區之範圍辦理土地之勘界、測  
30 量、邊界埋樁等工作並提供本園區範圍地籍圖冊。(二)辦理本  
31 園區都市計畫之變更編定及開發之相關行政作業事宜。(三)依

01 程序辦理本園區土地及地上物之調查、估價、協議、評議、  
02 補償及所有地上物之拆遷、清除等工作。(四)負責辦理本園區  
03 土地取得及相關之協調溝通與糾紛處理。(五)協助乙方(即相  
04 對人)辦理本園區相關之公共設施,如自來水、電力、電信  
05 等工作之開發工作。(六)成立管理機構於本園區租售交地後接  
06 管負責營運管理,必要時得委託公民營事業設置。(七)審定本  
07 園區土地或建築物開發成本、售價及租金租率。(八)辦理本園  
08 區進駐業者資格之複審。(九)審查本園區有關工程之細部規劃  
09 設計其預算書、圖,並於核定後函送乙方據以辦理發包施  
10 工。(十)授權乙方於本園區開發完成土地或建築物租售時,發  
11 給使用證明書或產權移轉證明書。並於完成租售作業時協助  
12 乙方辦理定樁指界交地工作。二、乙方工作範圍及權責如  
13 下:(一)製作辦理本園區申請變更編定所需之各項書圖表件。  
14 (二)負責本園區各項工程之規劃、設計、發包、施工、監造、  
15 驗收、環境監測及相關之研究、測量、調查、鑽探等工作,  
16 皆應參照政府採購法及遵照政府機關對於上市公司有關內稽  
17 內控之規定辦理。(三)辦理本園區開發成本編製、送審及結算  
18 作業。(四)受理本園區進駐業者申請並辦理初審事宜。(五)提供  
19 本園區進駐業者申請購地及建廠貸款協助。(六)辦理土地或建  
20 築物租售作業及未租售土地或建築物移交予管理機構接管前  
21 之管理維護工作。(七)協助甲方及有關單位辦理本園區開發、  
22 管理及協調等相關事宜。三、乙方為執行其工作範圍工作事  
23 項,與他人所聲之契約或其他法律關係,概由乙方自行負責,  
24 於本契約終止或期限屆滿後亦同。」第4條約定:「一  
25 、工作原則……四、地價及地上物補償費,乙方應根據甲方  
26 之函知,於乙方來往之金融機構設立各項補償費之發放專  
27 戶,並協助甲方辦理各項補償費之發放工作,各項補償費之  
28 發放專戶之支出,均應經甲方同意後始可動支,發放完竣後  
29 徵收之土地登記台中市所有,甲方應將發放清冊影本函送乙  
30 方核銷轉帳。……」第7條約定:「……五、乙方於施工期  
31 間,若有鄰近地區或第三人陳情事件時,應知會甲方,甲方

01 認有必要時，得協助處理。因可歸責於乙方事由所增加之費  
02 用，不得納入開發成本。」第13條約定：「為推動本園區之  
03 開發工作，由甲方邀集有關單位代表或專家成立本園區開發  
04 工作聯繫小組，以協助推動本園區之各項報編開發工作，其  
05 所需經費納入開發成本。」足認抗告人係將有關係爭園區報  
06 編開發等工作，部分委由相對人代為辦理，部分由抗告人協  
07 助相對人辦理。而由系爭契約第2條關於雙方工作及權責劃  
08 分之約定內容觀之，凡涉及公法上法律關係或公權力措施之  
09 事項，諸如：園區範圍土地之勘界、測量、邊界埋樁、都市  
10 計畫之變更編定及開發之相關行政作業、園區土地及地上物  
11 之調查、估價、協議、評議、補償及所有地上物之拆遷、清  
12 除等，均劃分屬抗告人之工作範圍及權責；至於相對人之工  
13 作範圍及權責，則僅為系爭園區之開發工程，及協助抗告人  
14 辦理土地及建物租售作業等，並未涉及公法上法律關係或公  
15 權力措施之事項。抗告人雖係依據促進產業升級條例暨其施  
16 行細則及都市計畫法等有關法令規定，而與相對人簽訂系爭  
17 契約，然其所委託相對人執行之工作範圍及權責，並無涉及  
18 公法上法律關係或公權力措施，故系爭契約應定性為私法契  
19 約，難認屬公法契約。又抗告人係以相對人違反系爭契約第  
20 6條約定，依第14條第1項第4款予以解除，並以108年11月19  
21 日府授經工字第1080269342號函催告請求相對人返還系爭契  
22 約結餘款項1,309,340,096元未果，抗告人乃主張依行政程  
23 序法第149條準用民法第549條第1項規定終止契約，並訴請  
24 相對人給付上開款項及法定遲延利息，核其起訴主張之事實  
25 及訴訟標的之法律關係應屬民法委任契約關係所生之履約爭  
26 執。

27 (四)綜上所述，系爭契約之簽訂雖具有促進產業升級創新之行政  
28 目的，惟依契約標的審查結果，系爭契約實未發生公法上權  
29 利義務變動之效果，堪認系爭契約性質上應為私法契約。又  
30 兩造於系爭契約第17條「其他約定事項」第1項約定：「因  
31 有關履行本契約所生爭議，甲乙雙方應先行協商申請履約爭

01 議調解，調解不成立，依仲裁法規定提付仲裁，並由甲方所  
02 在地之仲裁機構為之，必須涉訟時，雙方同意以臺灣臺中地  
03 方法院為第一審管轄法院。」則依民事訴訟法第24條第1項  
04 規定，兩造合意之臺中地院應具有管轄權。原裁定逕認應尊  
05 重兩造於系爭契約所踐行之程序選擇權，循兩造合意之民事  
06 訴訟途徑，由普通法院審判，並依民事訴訟法第24條第1項  
07 規定，以兩造合意之臺中地院為其管轄法院，乃依職權裁定  
08 移送至臺中地院，其理由固有未洽，惟結論尚無不合。抗告  
09 意旨仍執陳詞為爭議，並援引與本件情節顯不相同之本院10  
10 9年度判字第190號判決、109年度裁字第1323號裁定、108年  
11 度判字第34號判決、105年度判字第467號判決、100年度裁  
12 字第2376號裁定、94年度裁字第470號裁定等意旨，指摘原  
13 裁定違法，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

14 六、據上論結，本件抗告為無理由。依行政訴訟法第104條，民  
15 事訴訟法第95條第1項、第78條，裁定如主文。

16 中 華 民 國 114 年 5 月 29 日

17 最高行政法院第四庭

18 審判長法官 王 碧 芳

19 法官 王 俊 雄

20 法官 鍾 啟 煒

21 法官 林 秀 圓

22 法官 陳 文 燦

23 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

24 中 華 民 國 114 年 5 月 29 日

25 書記官 章 舒 涵