

最 高 行 政 法 院 裁 定

115年度抗字第66號

抗 告 人 采鑫科技股份有限公司

代 表 人 楊慧珍

訴訟代理人 張育祺 律師

上列抗告人與相對人中壢大園股份有限公司間產業創新條例事件，對於中華民國115年1月29日臺北高等行政法院111年度訴字第1444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、抗告法院認抗告為無理由者，應為駁回抗告的裁定。

二、事實概要：

(一)經濟部於民國109年間依促進民間參與公共建設法（下稱促參法）第5條第2項規定授權其所屬工業局（自112年9月26日起改制為經濟部產業發展署，下稱工業局）辦理「經濟部工業局大園及中壢工業區下水道系統增建、改建、修建、營運及移轉（ROT）案」（下稱系爭ROT案）招商作業，經甄審評定歐榮環保科技股份有限公司（下稱歐榮公司）為最優申請人，議約完成後，由歐榮公司依公司法發起設立中壢大園股份有限公司（即相對人）辦理系爭ROT案的增建、改建、修建、營運及移轉等事宜。工業局已於同年9月30日與相對人簽訂系爭ROT案投資契約。

(二)工業局大園工業區（現改稱大園產業園區，下稱大園工業區）的管理機構為工業局大園工業區服務中心（自112年9月26日起改組為經濟部大園產業園區服務中心，下稱大園服務中心）。抗告人為大園工業區內的廠商，與相對人訂有「大園一期工業區放流管理系統使用契約」（下稱系爭使用契約），約定抗告人自110年1月1日起至124年9月30日止將其產生符合放流水標準的廢（污）水排放至大園服務中心公告

的大園一期工業區放流管理系統，委由相對人進行水質再淨化後排放。

(三)相對人以大園工業區下水道系統營運中心（自112年9月26日起改稱大園產業園區下水道系統營運中心，下稱大園下水道營運中心）名義，依系爭使用契約及產業創新條例（下稱產創條例）第53條規定授權訂定的行為時「經濟部所屬產業園區管理機構下水道使用管理及收費規定」（即113年4月16日公告修正全文前，下稱園區下水道收費規定）第20點規定，以111年8月5日111大函字第0807號函（下稱111年8月5日函）檢送111年7月污水處理系統使用費繳款憑單及計費說明表，請抗告人繳納使用費新臺幣（下同）150萬5,195元。抗告人不服，依園區下水道收費規定第23點規定申請複查。大園下水道營運中心以111年8月16日111大函字第0817號函（下稱111年8月16日函）復抗告人礙難照准等等。抗告人不服上開111年8月5日函及111年8月16日函，提起訴願，為經濟部111年11月15日經訴字第11106309030號訴願決定不受理後，以相對人為被告向臺北高等行政法院（下稱原審）提起行政訴訟，並聲明：(一)訴願決定及111年8月5日函關於污水處理系統使用費136萬9,456元部分撤銷。(二)相對人應返還抗告人137萬3,175元。原審認系爭使用契約為私法契約，兩造間有關污水處理系統使用費爭議屬私法上爭議，行政法院無審判權，於是以111年度訴字第1444號裁定（下稱原裁定）移送臺灣臺北地方法院。抗告人不服，提起本件抗告。

三、抗告意旨：(一)私人間仍可成立行政契約，其判斷標準在於契約標的並輔以締約的私人是否為負擔公共任務的主體。參照本院104年度裁字第1815號裁定，行政機關依法律規定或事務本質，以公權力的行使為契約標的，該契約應屬行政契約者，不因當事人主觀上以之為私法契約而變更其性質。又受託人執行委託經營業務，須對第三人行使公權力時，發生公法關係。是可知私人間締結的契約標的涉及公權力行使、配合政策目的締結的公物或營造物利用契約、具有行政目的色

01 彩及高度公益性者，仍不失為行政契約。另行政機關對於替
02 代行政處分的行政契約，沒有選擇私法契約形式的自由，訴
03 訟途徑也無程序選擇權。(二)產業園區管理機構依產創條例第
04 53條規定向區內用戶收取污水處理系統使用費，其性質為須
05 作成行政處分的特別公課。工業局與相對人簽訂系爭ROT案
06 投資契約，授權相對人以大園下水道營運中心的名義對抗告
07 人收取使用費，是委託相對人經營營造物，且涉及公權力行
08 使，系爭ROT案投資契約自屬行政契約。又依系爭使用契約
09 第2條第1項有關滯納金的規定，以及該契約附件3工業局所
10 訂「工業區污水處理廠營運管理要點」第10點規定，自其中
11 「加徵」、「滯納金」、「移送強制執行」等用語，可知系
12 爭使用契約為行政契約，並使用行政救濟程序。相對人為受
13 託行使公權力的團體，依行政程序法第2條第3項規定，於委
14 託範圍內視為行政機關。本件收取污水處理系統使用費所涉
15 爭議，為公法事件，行政法院有審判權等等。

16 四、本院的判斷：

17 (一)我國關於行政訴訟與民事訴訟的審判，依現行法律規定，採
18 二元訴訟制度，分由不同性質的法院審理。關於因公法關係
19 所生的爭議，由行政法院審判；因私法關係所生的爭執，則
20 由普通法院審判。又行政程序法第2條規定：「(第1項)本
21 法所稱行政程序，係指行政機關作成行政處分、締結行政契
22 約……之程序。(第2項)本法所稱行政機關，係指代表國
23 家、地方自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事
24 務，具有單獨法定地位之組織。(第3項)受託行使公權力
25 之個人或團體，於委託範圍內，視為行政機關。」第16條第
26 1項及第2項規定：「(第1項)行政機關得依法規將其權限
27 之一部分，委託民間團體或個人辦理。(第2項)前項情
28 形，應將委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新
29 聞紙。」據此，行政機關依法規，以行政處分或行政契約的
30 形式將其權限委託私人行使，完備將委託事項及法規依據公
31 告與刊登政府公報或新聞紙的生效要件後，始生權限移轉私

01 人的效力，該受託私人方能視同行政機關，亦方得為作成行
02 政處分或締結行政契約等行政程序。反之，不具受託行使公
03 權力地位的私人，無作成行政處分或締結行政契約的可能。

04 (二)系爭使用契約為私法契約：

- 05 1.促參法第3條第1項第3款規定：「本法所稱公共建設，指下
06 列供公眾使用且促進公共利益之建設及服務：……三、污水
07 下水道、自來水及水利設施。」第8條第1項第4款規定：
08 「民間機構參與公共建設之方式如下：……四、民間機構投
09 資增建、改建及修建政府現有建設並為營運；營運期間屆滿
10 後，營運權歸還政府。」促參法施行細則第5條第1款規定：
11 「本法第3條第1項第3款所稱污水下水道，指下列各項設
12 施：一、處理家庭污水及事業廢水之下水道及其設施。」又
13 產創條例第50條第1項第1款及第3項規定：「（第1項）產業
14 園區應依下列規定成立管理機構，辦理產業園區內公共設施
15 用地及公共建築物與設施之管理維護及相關服務輔導事宜：
16 一、中央主管機關……開發之產業園區，由各該主管機關成
17 立，並得委託其他機關或公民營事業成立或經營管理。……
18 （第3項）中央主管機關……依第1項第1款規定委託成立管
19 理機構之經營、管理及其他相關事項之辦法，由中央主管機
20 關定之。」第52條第1項規定：「本條例施行前開發之工業
21 區，得依第50條規定成立管理機構。」第53條第1項規定：
22 「依第50條規定成立之管理機構，得向區內各使用人收取下
23 列費用：一、一般公共設施維護費。二、污水處理系統使用
24 費。三、其他特定設施之使用費或維護費。」依產創條例第
25 50條第3項規定授權訂定的產業園區管理機構委託經營管理
26 辦法第2條規定：「中央主管機關……得視產業園區實際需
27 要，將下列業務之全部或一部委託其他機關或公民營事業辦
28 理：一、園區內公共設施用地或公共建築物與設施、設備之
29 營運、使用及維護。二、污水處理業務：(一)污水處理廠之營
30 運、操作及維護。(二)廢（污）水排放及放流口之採樣、監測
31 及計量作業。(三)污水處理廠進廠水質、水量之管制。(四)提供

廠商納管證明及聯接使用證明。(五)廠商廢(污)水納入之污水處理廠。(六)其他有關園區內污水處理事項。三、污水水質檢驗業務：污水處理廠進、放流水水質及區內工廠排放水質檢驗與查核事項。四、服務輔導業務：……五、本條例第53條規定之使用費或維護費之擬訂、報核與收取。六、其他園區經營管理之相關業務。」第4條規定：「(第1項)中央主管機關或直轄市、縣(市)主管機關委託公民營事業成立管理機構辦理第2條規定業務時，應依公開程序辦理之。(第2項)前項公民營事業以依公司法設立之公司為限。(第3項)第1項程序，視委託性質，準用政府採購法或促進民間參與公共建設法有關申請及審核程序之規定。」

- 2.工業局為辦理系爭ROT案，依上開規定與相對人簽訂系爭ROT案投資契約。該契約第5.8點規定「甲方(即工業局，下同)應協助乙方(即相對人，下同)與大園……工業區下水道系統用戶依據最新公告之使用管理規章排放水量、下水水質、使用費率等相關規定簽署廢污水委託處理契約……。」第8.1.3點規定「6.乙方對外涉及環保相關法令之正式文件，應由甲方所屬之工業區服務中心發文；對內涉及工業區下水道系統營運管理事項者，由乙方以服務區域下水道營運中心名義發文。」第9.1.4點規定「乙方應依甲方核定之污水處理系統使用費率，向污水下水道用戶收取處理費，並明訂於下水道用戶契約內……。」相對人據此與抗告人簽訂系爭使用契約。該契約前言記載：「乙方(即相對人，下同)係受經濟部工業局……為大園工業區下水道系統營運中心而委託經營管理之機構，甲方(即抗告人，下同)係於本工業區合法設立之單位，並依工業局與乙方契約之規定與本工業區污水下水道用戶(甲方)簽訂廢污水委託處理契約。……於營運期間甲方產生之製程廢水及生活污水(以下簡稱廢污水)委託乙方處理」等等，且其第1條第3項規定：「所產生已符合放流水標準之廢(污)水排放至經濟部工業局大園工業區服務中心公告之大園一期工業區放流管理系統(以下簡

稱放流管理系統），委由乙方進行水質再淨化後排放……。」第2條第3項規定：「契約期間內，『經濟部所屬產業園區管理機構下水道使用管理及收費規定』及『大園工業區污水處理廠營運管理要點』若有變更，本契約內容隨同調整。」第4條第5項及第6項規定：「（第5項）甲方排放之廢（污）水質需符合乙方規定之下水水質標準，甲方排放之廢（污）水水質超出下水水質標準者，甲方應自行設置前處理設施，將其處理之符合規定後，始得排放。（第6項）於前項情形，甲方排放之廢（污）水水質超出下水水質標準者，經通知而未能改善，經乙方人員查獲者，將依『經濟部所屬產業園區管理機構下水道使用管理及收費規定』規章21條計費；又因環保單位裁罰時依該規章24條辦理。」第10條第1項規定：「本契約文件包括……『經濟部所屬產業園區管理機構下水道使用管理及收費規定』、『大園工業區污水處理廠營運管理要點』……。」

3.依前開系爭ROT案投資契約及系爭使用契約規定內容可知，經濟部將大園工業區有關產創條例第53條第1項第2款規定之污水處理系統使用費的收取等業務，委由相對人以大園下水道營運中心名義辦理。本件爭議即肇因於相對人以大園下水道營運中心名義，依系爭使用契約及園區下水道收費規定，以111年8月5日函檢送111年7月污水處理系統使用費繳款憑單及計費說明表，請抗告人繳納污水處理系統使用費150萬5,195元。由於相對人為依公司法設立的私法人，且未經權責機關依行政程序法第16條規定委託行使公權力，大園工業區管理機構即大園服務中心依產創條例第53條第1項第2款及園區下水道收費規定收取污水處理系統使用費的權限未因該業務委由相對人代辦而移轉，相對人無與抗告人締結行政契約的權限，系爭使用契約自屬私法契約。

4.抗告人雖主張：依本院109年度上字第455號判決意旨，產業園區管理機構依產創條例第53條規定向區內用戶收取污水處理系統使用費，其性質為須作成行政處分的特別公課；工業

01 局與相對人簽訂系爭ROT案投資契約，授權相對人以大園下
02 水道營運中心的名義對抗告人收取使用費，是委託相對人經
03 營營造物，且涉及公權力行使，系爭ROT案投資契約自屬行
04 政契約；又依系爭使用契約第2條第1項有關滯納金的規定，
05 以及契約附件3工業局所訂「工業區污水處理廠營運管理要
06 點」第10點規定使用「加徵」、「滯納金」、「移送強制執
07 行」等用語，可知系爭使用契約為行政契約，應依行政爭訟
08 程序救濟等等。然而：

09 (1)本院109年度上字第455號判決的基礎事實是工業局安平工業
10 區服務中心依「安平工業區下水道使用管理規章」向區內廠
11 商收取污水處理系統使用費等所生爭議，與本件經依促參法
12 委由相對人依系爭使用契約向抗告人收取污水處理系統使用
13 費的情形不同。不論系爭ROT案投資契約是否為行政契約，
14 由於相對人為私法人，且未經權責機關依行政程序法第16條
15 第2項規定程序委託行使公權力，並非行政機關，無對抗告
16 人作成行政處分或與之締結行政契約的權限，因此本院109
17 年度上字第455號判決意旨尚無從於本件援用。

18 (2)另本院102年度判字第536號判決理由五、(二)雖載稱「次按
19 『事業、污水下水道系統或建築物污水處理設施，排放廢
20 (污)水於地面水體者，應符合放流水標準。』、『事業排
21 放廢(污)水於地面水體者，應向直轄市、縣(市)主管機
22 關或中央主管機關委託之機關申請，經審查登記，發給排放
23 許可證或簡易排放許可文件後，始得排放廢(污)水。』分
24 別為水污染防治法第7條第1項、第14條第1項所規定。又為
25 促進都市計畫地區及指定地區下水道之建設與管理，以保護
26 水域水質，有下水道法之制定，依該法第9條規定，主管機
27 關為建設及管理下水道，應指定或設置下水道機構，負責辦
28 理下水道之建設及管理事項。並依同法第19條第1項之規
29 定，訂有下水道使用管理規章，作為其運作之依據。是水污
30 染防治法所指之事業，得依下水道法及下水道管理規章之規
31 定接用下水道，成為下水道用戶，依下水道管理規章之規

01 定，排放廢（污）水，作為其遵守水污染防治法所要求義務
02 之方式。而有遵守水污染防治法所規定放流水標準排放廢
03 （污）水義務之事業，經申請廢污水聯接使用污水下水系
04 統，而給付污水處理系統使用費；下水道機構則就事業所排
05 放廢（污）水，予以處理，而為相對之給付義務，此亦有助
06 於為行政機關之下水道機構執行其職務，而達成其行政目
07 的。依司法院釋字第348號解釋之意旨，水污染防治法所指
08 之事業依管理規章向下水道機構申請納管或聯接使用，經同
09 意時，事業與下水道機構間應成立行政契約」等等，然其基
10 礎事實是工業局南崗（兼竹山）工業區服務中心依「南崗工
11 業區下水道使用管理規章」向區內廠商收取污水處理系統使
12 用費等所生爭議，與本件經依促參法委由相對人依系爭使用
13 契約向抗告人收取污水處理系統使用費的情形亦有不同，因
14 此上開本院102年度判字第536號判決意旨亦無從於本件援
15 用，併予說明。

- 16 (3)系爭使用契約附件3工業區污水處理廠營運管理要點第10點
17 「（第1項）管理機構對於用戶未繳納污水處理系統使用費
18 者，應於繳納期限屆滿之翌日以書面進行催告。（第2項）
19 前項催告通知書應載明用戶未繳費額應一次繳清，並自繳納
20 期限屆滿之次日起，每逾3日加徵應納使用費額百分之1滯納
21 金。（第3項）前項用戶逾期1個月經催告而仍不繳納者，依
22 法移送強制執行。」以及附件4園區下水道收費規定第15點
23 「（第1項）用戶逾期未繳納使用費，自繳納期限屆滿之次
24 日起，每逾2日按滯納數額加徵百分之1滯納金；加徵之滯納
25 金額，以應納費額之百分之15為限。（第2項）前項用戶逾
26 期1個月經催告而仍不繳納者，依法移送強制執行。」（於1
27 13年4月16日修正第2項為「前項用戶逾期未繳納使用費達1
28 個月，經限期繳納而仍不繳納者，依法移送行政執行。」）
29 第20點「用戶排放廢（污）水之懸浮固體、化學需氧量、重
30 金屬、pH值及其他特殊項目超過下水水質標準時，其異常或
31 違規使用費之計收方式如下：……。」（於113年4月16日將

「超過」修正為「未符合」)第22點「(第1項)用戶對本機構所收取之使用費有疑義時，得於收到繳款憑單後10日內向本機構申請複查，並應依複查結果繳清當期使用費。(第2項)前項複查以1次為限，用戶對複查結果仍有異議時，得依行政程序規定提出行政救濟。」(於113年4月16日修正為「(第1項)用戶對本機構所收取之各期使用費如有不服，得於收到繳款憑單之次日起10日內，以書面向本機構申請複查，並應依複查結果繳清當期使用費。(第2項)前項複查以1次為限，用戶對複查結果仍有不服時，得依法提起訴願及行政訴訟。」)等規定，均是以工業區管理機構(於本件即為大園服務中心)為權責機關所為規範。相對人既未經依法受託行使公權力，自無以權責機關的地位直接適用上開規範對抗告人作成課徵污水處理系統使用費的行政處分，或與抗告人締結代替行政處分的行政契約。相對人依園區下水道收費規定第20點規定作成的111年8月5日函，僅能視為依系爭使用契約所為的私法上意思表示，不具行政處分的效力，自亦無行政執行法及訴願法的適用。

(三)綜上，原裁定將當事人間因系爭使用契約所生私法上爭議移送至有受理訴訟權限的臺灣臺北地方法院，尚無違誤，抗告意旨求予廢棄，為無理由，應予駁回。

五、結論：本件抗告為無理由。依行政訴訟法第104條、民事訴訟法第95條第1項、第78條，裁定如主文。

中 華 民 國 115 年 4 月 30 日

最高行政法院第二庭

審判長法官 陳 國 成

法官 高 愈 杰

法官 林 秀 圓

法官 李 明 益

法官 楊 坤 樵

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

01 中 華 民 國 115 年 4 月 30 日
02 書記官 高 玉 潔