

最 高 行 政 法 院 裁 定

115年度聲指字第2號

原 告 長江龍環保工程股份有限公司

代 表 人 周碩珉

被 告 和宜紙業股份有限公司

代 表 人 蕭裕興

上列當事人間有關環保事務事件，經臺中高等行政法院高等行政
訴訟庭第二庭以113年度訴字第314號受理後，裁定停止訴訟，請
求本院指定管轄法院，本院裁定如下：

主 文

本件指定由臺灣雲林地方法院民事庭管轄。

理 由

一、緣民國103年間，經濟部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
工業局斗六工業區下水道系統擴建營運轉移案」（下稱系爭
ROT案）招商作業，經甄審評定原告為最優申請人，議約完
成後，由其辦理系爭ROT案的增建、改建、修建、營運及移
轉等事宜，並由工業局於103年11月11日與原告簽訂系爭ROT
案投資契約（期間為103年11月11日起至118年12月31日
止）。又工業局斗六工業區（現改稱為斗六產業園區）的管
理機構為斗六工業區下水系統營運中心（下稱斗六營運中
心，現改稱為斗六產業園區服務中心），為斗六工業區下水
道系統之使用管理，依下水道法第19條第1項規定訂定「斗
六工業區下水道使用管理規章」。原告受斗六營運中心委託
與被告訂有「經濟部工業局斗六工業區下水道系統營運中心
用戶廢（污）水委託處理合約」（下稱系爭合約），約定被
告產生之廢污水須經由原告同意設置之排放口排放，按月向

01 甲方繳交污水處理系統營運使用費（下稱使用費）。被告因
02 逾期未繳納使用費，原告依據系爭合約訴請被告給付使用
03 費、滯納金、利息等，共計新臺幣（下同）8,613,926元
04 等，經臺灣雲林地方法院113年度訴字第50號民事裁定認系
05 爭合約為行政契約，應屬公法上之爭議為由，裁定移送原審
06 審理。案經原審高等行政訴訟庭認行政法院並無審判權，以
07 113年度訴字第314號裁定停止訴訟程序，並向本院請求指定
08 審判權管轄法院。

09 二、本院查：

10 (一)按行政法院組織法第47條準用法院組織法第7條之3第1項規
11 定：「法院認其無審判權者，應依職權以裁定將訴訟移送至
12 有審判權之管轄法院。……」第7條之4規定：「（第1項）
13 前條第一項移送之裁定確定時，受移送法院認其亦無審判權
14 者，應以裁定停止訴訟程序，並向其所屬審判權之終審法院
15 請求指定有審判權之管轄法院。……（第2項）前項所稱終
16 審法院，指最高法院、最高行政法院或懲戒法院第二審合議
17 庭。……」第7條之5第1項後段規定：「前條第一項之終審
18 法院……認受移送法院無審判權，應以裁定指定其他有審判
19 權之管轄法院。」

20 (二)我國關於行政訴訟與民事訴訟的審判，依現行法律規定，採
21 二元訴訟制度，分由不同性質的法院審理。關於因公法關係
22 所生的爭議，由行政法院審判；因私法關係所生的爭執，則
23 由普通法院審判。又行政程序法第2條規定：「（第1項）本
24 法所稱行政程序，係指行政機關作成行政處分、締結行政契
25 約……之程序。（第2項）本法所稱行政機關，係指代表國
26 家、地方自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事
27 務，具有單獨法定地位之組織。（第3項）受託行使公權力
28 之個人或團體，於委託範圍內，視為行政機關。」第16條第
29 1項及第2項規定：「（第1項）行政機關得依法規將其權限
30 之一部分，委託民間團體或個人辦理。（第2項）前項情
31 形，應將委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新

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

07 (三)促參法第3條第1項第3款規定：「本法所稱公共建設，指下
08 列供公眾使用且促進公共利益之建設及服務：……三、污水
09 下水道、自來水及水利設施。」第8條第1項第4款規定：
10 「民間機構參與公共建設之方式如下：……四、民間機構投
11 資增建、改建及修建政府現有建設並為營運；營運期間屆滿
12 後，營運權歸還政府。」促參法施行細則第5條第1款規定：
13 「本法第3條第1項第3款所稱污水下水道，指下列各項設
14 施：一、處理家庭污水及事業廢水之下水道及其設施。」又
15 依產業創新條例第50條第1項第1款及第3項規定：「（第1
16 項）產業園區應依下列規定成立管理機構，辦理產業園區內
17 公共設施用地及公共建築物與設施之管理維護及相關服務輔
18 導事宜：一、中央主管機關……開發之產業園區，由各該主
19 管機關成立，並得委託其他機關或公民營事業成立或經營管
20 理。……（第3項）中央主管機關……依第1項第1款規定委
21 託成立管理機構之經營、管理及其他相關事項之辦法，由中
22 央主管機關定之。」第52條第1項規定：「本條例施行前開
23 發之工業區，得依第50條規定成立管理機構。」第53條第1
24 項規定：「依第50條規定成立之管理機構，得向區內各使用
25 人收取下列費用：一、一般公共設施維護費。二、污水處理
26 系統使用費。三、其他特定設施之使用費或維護費。」依產
27 業創新條例第50條第3項規定授權訂定的產業園區管理機構
28 委託經營管理辦法第2條規定：「中央主管機關……得視產
29 業園區實際需要，將下列業務之全部或一部委託其他機關或
30 公民營事業辦理：……五、本條例第53條規定之使用費或維
31 護費之擬訂、報核與收取。……」第4條規定：「（第1項）

01 中央主管機關或直轄市、縣（市）主管機關委託公民營事業
02 成立管理機構辦理第2條規定業務時，應依公開程序辦理
03 之。（第2項）前項公民營事業以依公司法設立之公司為
04 限。……」第8條規定：「公民營事業對受託業務須獨立設
05 帳，並自負盈虧。」由上開規定可知，主管機關就產業園區
06 下水道系統之經營管理及污水處理系統使用費之擬訂、報核
07 與收取等業務，得依法以公開甄選方式委託依公司法設立之
08 公民營事業成立管理機構辦理，由該受託事業獨立設帳並自
09 負盈虧，以此形成公私協力之經營機制；惟如涉及公權力之
10 行使事項，仍應以委託機關之名義為之。

11 (四)工業局為辦理系爭ROT案，依上開規定與原告簽訂系爭ROT投
12 資契約。該契約第5.8點規定：「甲方（即工業局）應協助
13 乙方（即原告）與本工業區污水下水道用戶簽訂廢污水委託
14 處理契約。乙方與用戶簽訂之契約，將隨本契約期滿而終
15 止。於營運期間，……，乙方應依甲方核定之水污染防治費
16 徵收辦法辦理，並明訂於下水道使用戶契約內。」第1.2.1
17 點第13款規定：「使用費：指乙方自簽訂本契約日起，取得
18 本契約規定期限內本工業區下水道系統之經營權，代表甲方
19 執行本計畫。乙方得依其與下水道用戶所簽訂契約之方式，
20 記錄下水道用戶每月委託處理廢污水之水量及水質資料，並
21 以契約約定之污水處理系統使用費（以下簡稱使用費）費率計
22 算後，向下水道用戶收取使用費。前開費率計算不含行政院
23 環境保護署訂定徵收『水污染防治費』之費率。」第8.1.4
24 點規定：「……6. 乙方自契約日起，取得契約規定期限內本
25 工業區下水道系統之經營權，對外涉及環保相關法令之正式
26 文件應由甲方所屬之斗六工業區服務中心發文：對內涉及工
27 業區下水道系統營運管理事項者，由乙方以『斗六工業區下
28 水道系統營運中心』之名義發文。」亦即涉及公權力之行使
29 時，仍應以委託機關名義為之，原告尚不得以自己之名義，
30 對外行使公權力。原告據此與被告簽訂系爭合約。該契約前
31 言記載：「甲方（即原告）受經濟部工業局委託為斗六工業

01 區下水道系統營運中心之經營機構，乙方（即被告）產生之
02 製程廢水及生活污水（以下簡稱廢污水）委託甲方處理，雙
03 方同意訂定本委託處理合約，共同遵守」等等，且其第2條
04 第1款規定：「乙方(即被告)產生之廢污水須經由甲方（即
05 原告）同意設置之排放口排放，並依經濟部核定之污水處理
06 費系統營運使用費（以下簡稱使用費）費率，按月向甲方繳
07 交使用費。……」第5條規定：「污水處理系統使用費繳費
08 辦法：（一）甲方應於每月5日前，將乙方前1個月應繳之使
09 用費通知單寄送乙方，副知工業局。乙方應於每月月底前，
10 直接向甲方指定之銀行帳號繳交使用費，甲方並應開具收據
11 供乙方存查，逾期未繳者，依下水道法及工業區下水道使用
12 管理規章之規定辦理。（二）使用費之費率，須經經濟部核
13 定，……」

14 (五)依前開系爭ROT案投資契約及系爭合約規定內容足見，經濟
15 部係將斗六工業區有關下水道污水處理系統使用費收取之業
16 務，交由原告經營辦理，而非由斗六營運中心依據產業創新
17 條例、斗六工業區下水道使用管理規章等規定向區內廠商收
18 取使用費。本件爭議即肇因於原告依系爭合約請求被告繳納
19 使用費，及被告為取得分期付款之利益而開立本票作為擔
20 保，原告併依系爭合約、票據法及民法等規定，請求被告給
21 付原告共計8,613,926元，及其中4,447,634元自起訴狀繕本
22 送達翌日起，其中3,482,115元自民事擴張訴之聲明狀繕本
23 送達翌日起，均至清償日止，按年息百分之5計算之利息。
24 查原告為依公司法設立之私法人，而工業局係透過促參法第
25 8條第1項第4款規定辦理ROT招商，將工業區下水道系統之增
26 建、改建、修建及營運交由原告全權負責經營，由原告直接
27 提供園區用戶下水道系統服務，並自負盈虧責任，足見原告
28 係工業區下水道系統服務之實際經營者，並非受工業局委託
29 行使公權力者，原告自無與被告締結行政契約之權限，是以
30 系爭合約應屬私法契約。

01 (六)又斗六工業區下水道使用管理規章第15條規定：「(第1
02 項)用戶對本機構所收取之使用費有疑義時，得於收到繳款
03 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
04 使用費。(第2項)前項複查以1次為限，用戶對複查結果仍
05 有異議時，得依行政程序規定提出行政救濟。」第16條規
06 定：「用戶逾期未繳納使用費，自繳納期限屆滿之次日起，
07 每逾3日加徵應納使用費額百分之一滯納金。前項用戶逾期1
08 個月經催告而仍不繳納者，依法移送強制執行。」等規定，
09 均是以工業區管理機構(即斗六營運中心)為權責機關所為
10 規範。原告既未依法受託行使公權力，自無以權責機關的地
11 位直接適用上開規範對被告作成課徵污水處理系統使用費的
12 行政處分，或與被告締結代替行政處分的行政契約。是原告
13 依據系爭合約及票據關係訴請被告給付使用費、滯納金、利
14 息及票據債務等，其性質上屬於因私法關係所生的爭議，自
15 應由普通法院審判，行政法院並無審判權限。又因兩造已於
16 系爭合約第9條約定，雙方對於合約之執行發生爭議時，同
17 意以臺灣雲林地方法院為第一審管轄法院。從而，本院依前
18 揭法條規定，指定臺灣雲林地方法院民事庭為本件有審判權
19 的管轄法院。

20 三、依行政法院組織法第47條、法院組織法第7條之5第1項後
21 段，裁定如主文。

22 中 華 民 國 115 年 8 月 6 日

23 最高行政法院第三庭

24 審判長法官 蕭 惠 芳

25 法官 梁 哲 瑋

26 法官 李 君 豪

27 法官 林 淑 婷

28 法官 廖 建 彥

29 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

30 中 華 民 國 115 年 8 月 6 日

