臺灣臺中地方法院民事判決

107年度重訴字第530號

原　　告　臺中市政府交通局
法定代理人　葉昭甫
訴訟代理人　游雅鈴律師
被　　告　臺中快捷巴士股份有限公司
法定代理人
即清算人　李善植
訴訟代理人　林開福律師
　　鄭志誠律師
複代理人　田美娟律師
參　加　人　台中汽車客運股份有限公司
法定代理人　李博文
參　加　人　統聯汽車客運股份有限公司
法定代理人　呂奇峯
參　加　人　巨業交通股份有限公司
法定代理人　李正舜
上列參加人3人共同
訴訟代理人　常照倫律師
複代理人　徐祐偉律師
　　黃琪雅律師
　　陳彥价律師

上列當事人間請求給付租金事件，本院於民國108年11月20日言詞辯論終結，判決如下：

主　　文

原告之訴及假執行之聲請均駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序部分：

一、按「解散之公司除因合併、分割或破產而解散外，應行清算。」、「解散之公司，於清算範圍內，視為尚未解散。」、「前條解散之公司在清算時期中，得為了結現務及便利清算

之目的，暫時經營業務。」，公司法第24條、第25條及第26條分別定有明文。而公司解散後，尚須經清算程序，了結其法律關係，在清算範圍內，視為尚未解散，即在清算完結前，法人之人格於清算之範圍內仍然存續，必待清算完結後，公司之人格始歸消滅(參見最高法院民國104年度台抗字第923號民事裁判意旨)。本件被告台中快捷巴士股份有限公司已於105年11月18日解散，目前進入清算程序，清算尚未完結乙節，已為兩造一致不爭執，並有原告提出原證7-17即本院106年度司聲字第2086號民事裁定1件為證，且經本院依職權調閱該民事卷宗查明無誤，是被告公司目前既仍在清算中，依首揭公司法第25條規定及最高法院104年度台抗字第923號民事裁判意旨，被告之公司法人格既於清算範圍內仍然存續，則被告尚具有民事訴訟之當事人能力，原告對被告提起本件訴訟，於程序上即為法之所許，合先敘明。

二、又「當事人喪失訴訟能力或法定代理人死亡或其代理權消滅者，訴訟程序在有訴訟能力之本人，承受其訴訟以前當然停止。」、「第168條至第172條及前條所定之承受訴訟人，於得為承受時，應即為承受之聲明。」，民事訴訟法第170條及第175條第1項分別著有明文。本件原告起訴時原列原告法定代理人為王義川，被告公司法定代理人為清算人吳梓生，嗣王義川、吳梓生均分別於107年12月20日解任，原告法定代理人改由葉昭甫接任，被告公司則經由該公司唯一股東即台中市政府指定改由李善植接任，被告已於108年1月23日向本院民事庭陳報更換清算人，此有被告之陳報狀暨清算人指派書、願任同意書等文件為證，而原告及被告復依序於108年1月18日及108年1月29日分別具狀聲明承受訴訟，亦有該民事聲明承受訴訟狀可憑(參見本院卷第2宗第18頁、第22～26頁)。本院審酌原告及被告上揭聲明承受訴訟，核與民事訴訟法第170條及第175條第1項等規定相符，均應准許。

三、另民事訴訟法第58條第1項規定：「就兩造之訴訟有法律上利害關係之第3人，為輔助一造起見，於該訴訟繫屬中，得

為參加。」，同法第65條第1項亦規定：「當事人得於訴訟繫屬中，將訴訟告知於因自己敗訴而有法律上利害關係之第3人。」，而所謂有法律上利害之關係之第3人，係指本訴訟之裁判效力及於第3人，該第3人私法上之地位，因當事人之一造敗訴，而將致受不利益，或本訴訟裁判之效力雖不及於第3人，而第3人私法上之地位因當事人之一造敗訴，於法律上或事實上依該裁判之內容或執行結果，將致受不利益者而言(參見最高法院51年台上字第3038號民事判例及104年度台抗字第146號民事裁判意旨)。本件被告於108年4月23日具狀稱台中快捷巴士BRT系統當初係設計由被告與訴外人台中汽車客運股份有限公司(下稱台中客運公司)、統聯客運股份有限公司(下稱統聯客運公司)及巨業交通股份有限公司(下稱巨業公司)等4家業者聯合營運，被告與其他3家業者簽訂原證5聯營契約書，依該契約第16條約定，BRT系統行控中心及月台土建與機電系統設施等授權被告依實際使用項目統一向主管機關即原告取得使用權，衍生費用由4家業者依票收分配比例共同分攤。而原告提起本件訴訟係向被告請求給付BRT系統站體土地租金，核屬被告與其他3家業者依上開聯營契約約定應共同分攤之營運成本費用，故本件訴訟之裁判結果對於台中客運公司、統聯客運公司及巨業公司等3家業者確有法律上之利害關係，爰依民事訴訟法第65條第1項規定聲請對台中客運公司、統聯客運公司及巨業公司等3家業者為告知訴訟等情，此有該民事告知訴訟狀可按(參見本院卷第2宗第32～34頁)。本院審酌原告提出原證5即被告與台中客運公司、統聯客運公司及巨業公司等3家業者之聯營契約第16條約定內容，被告及台中客運公司、統聯客運公司及巨業公司等3家業者就使用BRT系統行控中心及月台土建與機電系統設施等費用確需按票收分配比例共同分攤，而原告在本件訴訟請求被告給付BRT系統站體土地租金及地價稅等，倘被告在本件訴訟受敗訴判決，勢必轉而向台中客運公司、統聯客運公司及巨業公司等3家業者求償，參照前揭最高法院

51年台上字第3038號民事判例及104年度台抗字第146號民事裁判意旨，台中客運公司、統聯客運公司及巨業公司等3家業者即可能因被告之敗訴，於法律上依該裁判內容或執行結果，將致受有不利益之情事，在客觀上即屬具有法律上利害關係之第3人，故被告聲請對台中客運公司、統聯客運公司及巨業公司等3家業者為告知訴訟，即無不合，應予准許。又台中客運公司、統聯客運公司及巨業公司等3家業者於接獲本院上揭告知訴訟通知後，亦於108年6月10日具狀聲請參加訴訟，均表明為輔助被告而參加，並繳納參加訴訟裁判費，此有該民事參加訴訟狀可稽(參見本院卷第2宗第49、53、57～62頁)，而依前述，本院既已認定台中客運公司、統聯客運公司及巨業公司等3家業者就本件訴訟屬於具有法律上利害關係之第3人，依前揭民事訴訟法第58條第1項規定，其等聲請參加訴訟，尚無不合，併准許之。

貳、得心證之理由：

一、原告方面：

(一)原告起訴主張：

1、原告自101年起計畫推動快捷巴士BRT系統建設，經召開公聽會聽取各界意見後，先行規劃藍線優先路段(台中火車站起至靜宜大學，全長17.2公里)，並於102年7月8日就「台中市快捷巴士(BRT)藍線CL02土建水環工程」與得標廠商即訴外人德昌營造股份有限公司(下稱德昌公司)簽訂契約書(下稱土建契約)，由德昌公司承攬施作各車站站體及維修機場，而站體坐落土地(下稱站體用地)則由原告為管理機關，此有站體用地詳細表及土地登記謄本可憑。嗣原告就快捷巴士BRT營運，則由台中市政府全額持股之被告公司統籌負責，而於101年10月9日辦理設立登記，當時營運藍線優先路段係由被告、台中客運公司、統聯客運公司及巨業公司聯營，聯營業者依提供車輛數比例分配營運班次，並依行駛營運公里分配營收及分攤BRT系統運作成本，此有原證5聯營契約書可憑，而依聯營契約第16條約定

：「本路線營運所需之行控中心及月台土建與機電系統設施等，經聯營會議同意後授權由甲方(即被告，下同)依實際使用項目統一向主管機關取得使用權，所衍生費用由所有立約人依票收分配比例共同分攤。」等語。嗣於103年6月28日為使BRT系統逐站試行營運，原告同意由被告先行使用車站站體，並分別於103年8～9月間陸續完成所有站台，包含站體用地，點交予被告使用，及於103年9～10月間陸續完成站台清潔及維護紀錄點交予被告使用。

2、原告將站體用地點交被告後，即陸續與被告協調租金及達成租賃契約合意，原告乃製作土地租金債權協調過程之大事紀及相關證物，簡要說明如下：

(1)原告計算租金之法源依據為原證7之1即「台中市政府快捷巴士財產分類及出租注意事項」(下稱系爭注意事項)第7條第3項規定「土地出租費率：不分使用分區，均按收租當期土地申報地價總額年息百分之5計收」。

(2)兩造分別於104年8月27日召開協調會，檢討修正租金，經達成決議，此有原證7之2會議結論第2點略以「租賃期間自103年8月14日起至104年7月7日止。」、「另第3條租金部分則依實際租期修訂之，並分別計算103、104年租金費用及總金額。」，從而兩造業已達成租金計算公式，及租賃期間之共識，則租賃契約之要素均已合致。

(3)原告計算103年站體用地租金為377萬149元、104年站體用地租金為515萬1372元，土地租金總計892萬1521元，並製作土地租賃契約，於104年12月8日要求被告簽約，再依租賃契約第3條第4項規定，地價稅應為被告繳交，金額計算如原證7之6即104年度地價稅410173元，被告應分攤比例為51.48%，金額為211139元。

(4)詎被告於105年5月17日董事會決議不予簽約，並於同日董事會決議解散被告公司，縱經原告分別於105年6月3日、105年7月15日催告被告繳納租金，均不獲置理。嗣被告提出清理計畫，並經台中市政府同意備查，該清理計畫貳第

3點負債之清償(一)記載：「本公司依據台中市快捷巴士系統財產分類及出租注意事項，使用快捷巴士系統動產(車輛、機電設備)及不動產(車站、土地)為營運之行為，應與市府成立租賃契約關係，產生債務關係，其應付款項明細如下：『期間0000000-0000000，項目快捷巴士藍線車站土地租金，對象台中市政府交通局、金額892萬1521元』、『期間0000000-0000000，項目車站站體及車站用地104年度地價稅，對象台中市政府交通局、金額211139元』。但原告事後多次向被告請求給付租金，均遭拒絕。

3、退萬步言，縱認被告與原告間就站體用地並未成立租賃關係(假設語，原告否認之)，然原告為車站坐落土地之管理機關，且被告、台中客運公司、統聯客運公司及巨業公司自營運日起至104年7月7日止(註：BRT系統改為優化公車專用道)，確實有共同使用車站站體土地之事實，被告不願與原告簽訂租賃契約，以取得合法使用權源，卻圖無權使用車站站體土地，而營運BRT系統，顯受有利益，致原告受有損害，原告亦得依民法第179條規定請求被告返還相當於租金利益之不當得利892萬1521元。

4、另依土地稅法第4條第1項第4款規定：「土地有左列情形之一者，主管稽徵機關得指定土地使用人負責代繳其使用部分之地價稅或田賦：……，土地所有權人申請由占有人代繳者。」，又參照最高行政法院107年1月份第2次庭長會議決議略以：「惟依立法過程資料顯示，其所謂『占有人』，始終係指『無法律上原因，而占有使用者』，因慮及如逕由稽徵機關指定非法占有人代繳，恐被誤解為政府承認其有使用權利，乃將法文制定成『土地所有權人申請由占有人代繳者』，且由於地價稅係對特定財產本體的潛在收益能力課稅，認定其租稅主體時，自應以實質經濟事實關係及其所生實質經濟利益之歸屬與享有為依據，而無權占有人非法占有他人土地，已不符法秩序，其享有使用土地之經濟利益，如不負擔地價稅，亦與公平正義有違，

稽徵機關於此情形之裁量減縮至零，應指定無權占有人代繳」等語，而被告無權占用站體土地，並作為營運BRT路線之用而獲有利益，系爭站體土地之潛在收益能力係由被告實際享有，依土地稅法第4條及前揭最高行政法院決議意旨，被告應為地價稅課徵之主體，原告業已代繳地價稅211139元，致被告受有免受地價稅課徵之利益，並致原告受有損害，原告亦得依民法第179條規定請求被告返還地價稅款211139元。

5、依前述，兩造間業已就站體土地使用範圍、租賃期間及租金達成共識，且應由被告負擔地價稅，故兩造就站體土地確有租賃關係存在，且被告亦於清理計畫認列土地租金及地價稅金額，事後或以與其他聯營業者間比例拆分問題，或未與原告簽訂租賃契約為由，拒絕給付租金，即屬無理。又原告起訴之請求權基礎包括民法第179條、第421條及第439條等規定，此為選擇合併，請法院擇一為有利於原告之判決，為此提起本訴等情。

6、並聲明：(1)被告應給付原告913萬2660元，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息百分之5計算之利息。(2)願供擔保請准宣告假執行。

(二)對被告及參加人抗辯之陳述：

1、被告雖否認與原告間就車站站體土地成立租賃關係，但原告為站體土地之管理人，而被告自103年8月14日起至104年7月7日止確實有使用車站站體土地，此有被告及其他3家業者間聯營契約、合作意向書及被告之清理計劃書第6頁已確認站體土地租金可憑。被告明知應依聯營契約第16條約定向原告取得租賃權利，卻在無使用權源下而為使用，甚至於兩造協商確認租賃租金及期間，僅剩簽訂租賃契約程序之際故意不予簽約，足證被告於103年8月14日占用之際即基於故意不法而為無權占用，當然損害原告就站體土地之管理收益等所有權能，而構成民法第179條規定之不當得利，是原告依民法第179條規定請求被告返還相當

於土地租金之利益892萬1521元，即屬有據。另依前揭土地稅法第4條第1項規定及最高行政法院107年決議意旨，被告無權占用行為業已侵害原告對於站體土地管理使用之收益，致使原告受有遭課徵地價稅卻無法獲得收益之損害，則原告請求被告返還104年度地價稅211139元之利益，亦有理由。至於被告與其他3家業者間之分攤比例屬於其內部關係，尚與原告無涉。

2、參加人雖主張兩造實質上均為台中市政府乙事，惟原告為政府機關，被告則為私法人，兩者組織或成立方式根本不同。原告就系爭站體坐落土地出租事宜制定系爭注意事項，業於第3條規定相關財產分類及設定均須按行政院主計總處財務分配等規定辦理，出租作業則依前揭注意事項辦理，足證原告有對被告收取土地租金之權利及義務，被告未給付，自有提起訴訟之必要。至於被告提出臺灣高等法院臺中分院(下稱臺中高分院)100年度上字第215號民事判決之事實內容與本件無涉，不得比附援引，故原告提起本件訴訟具有保護必要性。

3、參加人主張兩造間就車站站體土地之使用為使用借貸關係，原告否認之，因兩造間確已成立站體土地之租賃關係，說明如下：

(1)依台中市捷運工程處對被告請求機電設備及車站站體租金之訴訟，亦認定兩造間確實就租約要件達成合致而成立租賃關係，此有鈞院107年度重訴字第407號民事判決可憑，則被告與參加人為經營BRT路線經簽訂聯營契約委由被告公司分別向台中市捷運工程處及原告分別取得機電設備、站體及站體坐落土地，乃經營不可分之行為，則協商過程豈有可能割裂為之？參加人此部分主張即非可採。

(2)又兩造確已就系爭站體土地達成租賃契約要素之合意，此從民法第422條規定：「不動產之租賃契約，其期限逾1年者，應以字據訂立之，未以字據訂立者，視為不定期限之租賃。」，故租賃契約成立非必以書面為成立或生效要件

，僅需兩造合意即可，從而參加人主張因被告董事會未決議簽訂租賃契約，遂認為兩造租賃關係未成立，即無理由。另依原告於103年6月11日訂定系爭注意事項第7點業已載明土地出租費率計算原則，可認為原告業已就快捷巴士經營所需土地訂立租金率，而屬租約中租金要素之要約。再兩造於104年8月27日協調會議紀錄，結論第1點後段略以：「本局於104年8月18日與快巴公司開內部協調會議並獲得共識，朝盡速簽訂契約並追溯自103年8月14日營運日起方式辦理。因原土地及站體租賃契約部條文內容不合時宜，」等語，足證兩造間係討論租賃契約之內容。而結論第2點略以：「原契約第2條租賃期間修訂為103年8月14日起至104年7月7日止。」，第3條租金部分則依實際租期修訂之，並分別計算103、104年租金費用及總金額。」各情，足證兩造間對於租賃期間、租賃標的均已達成共識，以及被告就系爭注意事項租金率為承諾，兩造始續行合意依據租期及系爭注意事項所定之租金率依據，分別計算103及104年租金及租金總額，即租金計算原則亦達成共識，尚難謂兩造間尚未合意成立租賃契約。至於原告後續計算103、104年站體用地租金及製作土地租賃契約，均為兩造達成租賃關係合意後所為之作業程序而已，無礙於兩造租賃關係之認定。況被告嗣後提出清理計畫，並經台中市政府同意備查，該清理計畫第6頁業已認列土地租金892萬1521元及地價稅211139元，參加人主張兩造間為使用借貸關係云云，顯無理由。

4、參加人固主張原告另依民法第179條規定請求被告給付相當於租金之不當得利，顯然矛盾云云，更屬無稽。此從原告係主張倘鈞院認為兩造未成立租賃關係，則被告即屬無權占用站體土地經營BRT路線，而受有不當得利，並致原告受有站體土地不能使用經營得利之損害，且「原告以實體法上數個權利為其訴訟標的，倘其聲明單一，僅要求法院擇一為其勝訴判決，屬於訴之客觀選擇合併」(參見最

高法院106年度台上字第2050號民事裁判意旨），故原告以單一聲明同時主張民法第421、439條規定及民法第179條不當得利之請求權基礎，應屬客觀選擇合併之訴，並無矛盾之處，且符合紛爭解決一次性。

5、原告並未主張民法第184條規定為請求權基礎(參見108年7月17日民事準備二狀，本院卷第2宗第71頁背面)。

6、參加人主張原告提起選擇合併之訴有訴訟標的既判力問題，亦無理由，此從最高法院87年度台上字第1493號民事裁判意旨：「查上訴人係主張債務不履行損害賠償請求權或信託物返還請求權或契約解除回復原狀請求權或不當得利請求權等法律關係，聲明命被上訴人將其應得之系爭土地面積移轉登記返還，若不能移轉登記返還，應償還其相當市價之價額；關於『移轉登記』、『償還價額』二訴，上訴人並表明其係提起重疊、選擇合併之訴，原審亦敘述上訴人請求移轉登記『或』償還價額，則屬學說上所謂客觀選擇合併之訴。果爾，第一審法院認其中之一請求為有理由時，就原告其餘之請求即不必裁判，應依原告應受判決事項之聲明為原告勝訴之記載，縱使法院確知其餘請求為不合法或無理由，亦不必為駁回之裁判，又因原告勝訴，其對其餘請求部分自不得上訴；如被告提起上訴，該未經裁判部分發生移審效力，倘第二審認第一審判決正當，應為駁回上訴之判決，未經第一審裁判部分，仍毋庸判決，倘第二審認第一審判決不當，若他部分之訴有理由，應廢棄原判決而就他部分為原告勝訴之判決，但依選擇合併之性質，廢棄部分毋庸駁回上訴人在第一審之訴；若他部分之訴亦無理由，應廢棄原判決，並駁回原告全部之訴，不可僅駁回該廢棄部分之訴，否則，與選擇合併之性質不符。」等語，是鈞院若就租金請求權判決有理由而為原告勝訴判決者，若被告上訴者，則不當得利請求權部分亦一併移審，從而若二審法院認為租金請求權無理由者，則須就不當得利請求權認定有無理由，如為有理由者，則仍為駁

回上訴；如認不當得利請求亦無理由者，則廢棄原判決駁回原告之訴，從而參加人所謂程序問題云云，顯與訴訟規定及實務見解不符，應無理由。

7、參加人爭執關於系爭注意事項之性質及兩造間法律關係，茲說明如後：

(1)依行政程序法第159條第1項規定：「本法所稱行政規則，係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定」。另依行政程序法第159條第2項規定，行政規則可分為二大類：1.關於機關內部之組織、事務之分配、業務處理方式、人事管理等一般性規定。2.為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。」。是依系爭注意事項第1點規定：「台中市政府(以下簡稱本府)為辦理計價投資及租借動產、不動產供台中快捷巴士股份有限公司使用等作業，特制定本注意事項」，足證系爭注意事項係屬臺中市政府為協助交通局等單位為辦理快巴財產出租或計價作業之作業規定，而屬行政規則。另依原告前於103年4月15日所為台中市政府內就「有關台中快捷巴士(BRT)之財產，擬定相關租金率及台中快捷巴士BRT財產分類暨出租注意事項」會辦各單位之簽呈，可知：①依據103年3月25日「台中市快捷巴士藍線優先路段事涉營運之市有財產移轉會議」，該提案二說明第1點略以：「土地(含車站、維修廠及行控中心)租賃依據台中市市有房地租金率基準第2條規定，按當期土地申報地價總額年息百分之5計收年租金」，決議略以：「BRT不動產租用擬參照大眾捷運法辦理相關作業」等語，該會議亦經被告出席及同意。又參照該簽呈說明二：「本局將參照大眾捷運法第25條第3項規定……之租用精神，將快捷巴士BRT財產租用予台中快捷巴士股份有限公司使用。」等語。②又法制局會簽意見(一)1.「依據台中市行政規則準則第2條第2項規

定：行政規則應由訂定機關冠以台中市(以下簡稱本市)、本府或機關名稱。」。據此可知，系爭注意事項為台中市政府發布之行政規則甚明。

(2)依憲法第77條規定：「司法院為國家最高司法機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒。」，可知民事與行政訴訟之審判有別。又依憲法第16條人民固有訴訟之權，惟訴訟應由如何之法院受理及進行，應由法律定之。我國關於行政訴訟與民事訴訟之審判，依現行法律規定係採二元訴訟制度，分由不同性質之法院審理。關於因公法關係所生之爭議，由行政法院審判，因私法關係所生之爭執，則由普通法院審判。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270號及61年裁字第159號等判例意旨均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(參見司法院釋字第448號解釋意旨)。是原告將車站坐落之市有土地出租予被告，依前揭解釋意旨，自屬私法關係，應由普通法院審判。

8、參加人提出最高行政法院91年7月份庭長法官聯席會議決議要旨(下稱91年7月份決議意旨)略以：「高雄市政府核准甲公司挖掘公路埋設管線之許可行為，性質上顯非基於與甲公司意思合致之私法上行為，而係本於行政主體之公權力，就具體事件所為對外直接發生法律效果之單方行政行為，自屬行政處分。」；又最高行政法院91年度裁字第334號裁定要旨略以：「相對人嗣於86年9月5日依前揭管理規則第63條之規定，……，並據以於87年7月8日向抗告人發函收費，均為其單方之意思決定，未容抗告人任何意思之參與，自屬就本件具體事件為另一對外發生法律效果之單方行政行為，性質上即屬訴願法第3條規定之行政處

分」。是兩造間對於系爭土地之使用範圍、租金計算標準、租賃期間等事宜，曾於103年3月25日召開「台中市快捷巴士藍線優先路段事涉營運之市有財產移轉會議」，又於104年8月27日召開協調會，檢討修正租金，經兩造達成決議略以：「租賃期間自103年8月14日至104年7月7日止」、「另第3條租金部分則依實際租期修訂之，並分別計算103、104年租金費用及總金額」，嗣後再由原告計算租金後製作土地租賃契約，於104年12月8日請被告簽約，而被告於105年5月17日董事會決議不予簽約，可見原告並未以高權行政地位，單方對做成行政處分？要求被告應繳納土地租金？反而是被告參與協議後，事後始不願簽訂書面租賃契約，甚至拒絕給付租金，足證兩造係利於對等地位所為之私經濟行為甚明。

9、被告又提出司法院釋字第533解釋意旨，抗辯稱兩造間為公法契約云云，則依被告上揭抗辯，業已自認兩造間確實就土地租金成立契約，僅抗辯屬公法契約而已。惟兩造間契約仍屬私法契約，此依行政程序法第135條規定：「公法上法律關係得以契約設定、變更或消滅之。但依其性質或法規規定不得締約者，不在此限」，而行政機關與私人締約，參照吳庚大法官於司法院釋字第533號解釋協同意見書略以：「凡行政主體與私人締約，其約定內容亦即所謂契約標的，有下列四者之一時，可認定為行政契約：(一)因執行公法法規，行政機關本應作成行政處分，而以契約代替。(二)約定之內容係行政機關負有作成行政處分或其他公權力措施之義務者。(三)約定內容涉及人民公法上權益或義務者。(四)約定事項中列有顯然偏袒行政機關一方或使其取得較人民一方優勢之地位者。若給付內容屬於『中性』，無從據此判斷契約之屬性時，則應就契約整體目的及給付之目的為斷，例如行政機關所負之給付義務，目的在執行其法定職權，或人民之提供給付目的在於促使他造之行政機關承諾依法作成特定之職務上行為者。」

等語。據此可知：

(1)原告就系爭站體土地出租事宜，並非利於高權地位而單方決定，且非被告立於別於一般人民特許地位，例如：促參案件之最優申請人或獎勵投資條例之投資人地位等，況被告係與參加人組成聯營契約，代表參加人與原告協商承租土地事宜，從而並無「行政機關本應作成行政處分，而以契約代替」之情事。

(2)兩造間係以平等地位協商土地出租事宜，已如前述，亦無「約定之內容係行政機關負有作成行政處分或其他公權力措施之義務者」情事。

(3)依行政契約與私法契約判斷之通說見解，係採「契約標的理論」，亦即行政契約應取決於契約標的。契約標的是指契約所設定之法律效果或當事人用以與契約相連結之法律效果，即以行政法上權利義務作為契約標的者，為行政契約，以私法之法律效果為契約之標的者，則為私法契約。兩造間契約標的為系爭土地之出租事宜，為私法之法律效果，應屬私法契約，亦無「約定內容涉及人民公法上權益或義務。」之情事。

(4)兩造係利於平等地位協商系爭土地出租事宜，甚至被告拒不簽立書面租賃契約，已如前述，即無「約定事項中列有顯然偏袒行政機關一方或使其取得較人民一方優勢之地位者」之情事。

10、被告係由台中市政府出資，依公司法第2條規定：「股份有限公司：指2人以上股東或政府、法人股東1人所組織，全部股本分為股份；股東就其所認股份，對公司負其責任之公司。」成立之私法人，而公法人係指「依據公法規定成立之法人」，我國現有之公法人包括中華民國、地方自治團體、農田水利會及行政法人。且依最高法院91年度台上字第1129號民事裁判意旨：「法人係除自然人外，依法律規定所設立具有權利義務能力資格之主體，為法律創設之人格者。一般而言，法人分為公法人與私法人2類，其

依公法設立者，為公法人，依私法設立者，為私法人。除憲法上之各級地域團體符合下列條件者：一、享有就自治事項制定規章並執行之權限，二、具有自主組織權，得為地方自治團體性質之公法人外，其他依公法設立之團體，其構成員資格之取得具有強制性，而有行使公權力之權能，且得為權利義務主體者，始有公法人之地位，此觀司法院釋字第467號解釋理由即明。本件上訴人係依銀行法設立之公營事業法人，並非地方自治團體，則於判斷上訴人之法人屬性時，自應以其設立法源之性質、構成員資格之取得、有無行使公權力之權能及得否為權利義務主體等項為標準。至其資本來源、組織規程或章程之訂立及修訂程序、營業預算之審定、審計機關之審計、事業計劃及方針之核定、是否國營或公營等項，尚非決定法人屬性之依據。」，故被告應屬私法人至明。

二、被告方面：

(一)兩造間並未簽訂台中市快捷巴士系統(下稱BRT系統)之車站站體用地之土地租賃契約，兩造間並無租賃契約關係，原告訴請被告給付租金，要屬無據：

1、被告雖係台中市政府為辦理BRT系統之政策目標而設立、百分之百持股之法人公司，但就BRT系統營運相關業務，仍由被告以法人身分為之。是兩造間就BRT系統營運事務是否成立契約關係？契約內容為何？兩造依約應負給付義務為何？等情，仍應視兩造是否已就契約重要之點達成意思合致，及其意思合致之內容究係為何而定，不能逕以被告為台中市政府百分之百持股之公營法人為由，即遽認兩造間契約權利義務關係全盤依據台中市政府訂定之行政規則或相關注意事項而定。是原告自承曾要求被告簽訂BRT系統車站站體用地之土地租賃契約，但已為被告拒絕，則兩造間確未簽訂上開租賃契約，兩造間是否確有就BRT系統之車站站體用地達成租賃之意思合致？即兩造間是否有租賃契約關係？應由原告負舉證之責。

2、被告因配合政府政策，自103年6月28日起開始進行BRT系統試營運，但兩造間對於車站站體及用地之租賃事宜，仍在洽談階段，亦即兩造對於租金計算、租賃標的範圍、租賃期間及相關履約內容等契約重要之點，尚未達成意思合致。原告固以原證7-2會議記錄主張兩造間已就車站站體用地之租賃事宜達成租賃契約合意云云，然查原證7-2即104年8月27日會議記錄，其會議結論載明：「1.本會議原訂於104年3月12日召開，研擬政策變更BRT站體及土地租賃方式，前經奉核批示，因設備尚未驗收，再行研議。然BRT藍線前於104年1月起歷經3個月體檢，於3月23日第200次市政會議宣布改為『優化公車專用道』，並已於7月8日正式上路。配合政策變更，自7月8日起原BRT車站比照一般候車亭方式維護管理……因原土地及站體租賃契約部分條文已不合時宜，遂召開本次會議，邀集各單位重新檢討契約內容。」、「3.請交通局儘速清算104年度站體及土地租金，俟費用清算完成後另簽核奉示，於簽核後函請快巴公司依『臺中市政府快捷巴士財產分類及出租注意事項』儘速辦理簽約事宜。」等語，已清楚說明台中市BRT系統於104年間因政策變更自104年7月8日起已不再繼續進行，而改為「優化公車專用道」，故原先擬定之租賃契約內容不合時宜，有調整之必要，連帶租金之計算亦須調整。則在租約內容未確定，租金計算未確定之情況下，何能謂兩造達成租賃之意思合致？

3、是依原證7-2會議記錄可證兩造間對於車站站體用地之租賃範圍、租金計算及租賃期間等契約重要之點，仍在持續協商中，並未達成共識，不能僅因政府政策，被告配合於103年6月28日起開始進行BRT系統試營運事務，於103年8月中旬正式營運，嗣因政策變更，於104年7月初即終止BRT系統之營運，正式營運期間不滿1年，兩造間雖曾就車站站體及用地等洽商租賃事宜，卻因車站機電設備建置尚未完善、多項設施實際上無法使用等實際狀況，及後續交

通政策變更，取消BRT系統之施行等因素，導致兩造就擬簽訂租賃契約內容仍持續進行磋商，故原告提出原證7-2會議記錄即兩造磋商時之紀錄，既未簽訂正式合約，充其量僅為兩造磋商內容而已，無從據此逕認兩造已成立契約關係，否則原告何以再發函要求被告簽訂租賃契約？準此，被告既已拒絕簽訂租賃契約，原告復未能舉證證明兩造已就租賃內容達成合意，則原告此部分主張委無可採。

(二)被告使用BRT系統之車站站體用地，係經原告同意，並由原告親自點交予被告使用，被告並無原告主張之侵權行為或不當得利，原告請求被告負損害賠償責任或返還不當得利，要屬無據：

1、依原告起訴狀第3頁第3點記載：「嗣於103年6月28日為使BRT系統逐站試行營運，原告同意由被告先行使用車站站體用地，嗣後分別於103年8～9月間陸續完成所有站台，包含站體用地，點交給被告……」等語，並提出原證6即車站站台清潔及垃圾桶點交作業記錄及車站維護紀錄等資料為證，可知被告使用BRT系統之車站站體及用地確經原告同意，並非無權占用，更非被告自行片面使用，故被告並無任何因故意或過失不法侵害原告權利之不法行為，原告主張依民法侵權行為規定請求被告賠償，於法不合。再兩造間固未就車站站體用地部分簽訂租賃契約，然此係因兩造對於租賃契約內容仍有不同意見，尚未達成共識，何能僅因被告拒絕簽約，即認定有侵權行為？況被告並無必須簽約之作為義務，原告亦無強制要求被告簽約之權利，則被告拒絕簽約，有侵害原告何種權利？

2、被告經原告同意而先行使用BRT系統之車站站體用地，兩造因故未完成租賃契約之簽訂，則被告使用機電設備及車站站體固可能有不當得利問題，然兩造間就該等土地之租金數額並未達成共識，則在計算被告使用車站站體用地之不當得利金額時，自不應逕以兩造未曾簽訂之租賃契約租金數額作為計算基準。尤其原告既主張被告有不當得利情

事，自應由原告對於被告因使用該等土地所受利益及原告因此所受損害負舉證之責，在原告具體說明及舉證以實其說前，其請求即不應允許。況依被告及其他3家業者間之聯營契約書相關約定，可知BRT系統係由被告及其他3家業者「各自」提供約定數量之雙節式低地板大客車(第13條)，成立聯營會議共同經營(第4條)，各家業者之車輛均由行控中心統一調度(第5條)，均可停靠在優先路段上各車站月台供乘客乘車(第8條)，各家業者按照營業車輛實際營運班次數比例分配票收(第10條)，路線營運所需之行控中心及月台土建與機電系統設施等所衍生之費用，由各家業者依票收分配比例共同分攤(第16條)。是台中市BRT系統之車站站體用地，並非由被告單獨使用，參與聯營之台中市客運公司等3家業者亦有使用。縱認被告在未簽訂租賃契約情況下使用BRT系統車站站體用地，有不當得利情事，該等土地亦非由被告單獨使用，不應要求被告負擔全部不當得利之返還責任。

(三)被告係認為原告主張之租賃契約關係即使存在，應屬於公法上契約事件，契約標的為BRT系統之公共運輸事務，即原告為推行BRT公共運輸系統，而由台中市政府出資設立被告公司，利用被告名義進行BRT系統之運作，在客觀上即非單純之不動產租賃契約，且被告從未抗辯稱原告主張之租賃契約係行政處分，亦未自認兩造間就站體土地成立租賃契約，而公法契約關係與私法契約關係之區別，在於契約標的之差異性，契約標的若涉及公法上事務，該契約即應為公法契約，反之則為私法契約。

(四)BRT系統實際上係由被告與參加人共同經營，而原告僅係配合台中市政府辦理BRT大眾運輸交通系統之政策，而規劃將車站站體坐落土地提供予被告使用。兩造間關於車站站體土地之利用關係，應純屬民事私法關係，兩造間雖未簽訂車站站體土地租賃契約，亦未達成租賃土地之契約合意，並無所謂契約關係之存在，則原告先行提供車站站體

土地予被告及參加人使用，實際利用車站站體土地之人始為受有利益之人，兩造間至多僅成立民法上不當得利法律關係，原告僅得向被告請求返還所受利益，尚無從依約向被告請求給付租金。又依據原證5聯營契約第10條及第16條約定，營運票收及主管機關補助款係由各家業者按實際營運班次數比例分配；設施設備租用、維護等費用，亦係由各家業者按票收分配比例共同分攤。因此，縱認被告及參加人在未與原告簽約情況下因應政策而先行使用車站站體土地而有不當得利之情事，在計算被告及參加人等4家業者各自使用車站站體土地之所受利益時，依據各家業者實際營運班次數比例作為計算基準，應屬適當。從而，BRT系統自103年6月28日開始逐站試行營運，於103年8月14日開始正試營運，惟至104年7月7日止，因台中市政府政策變更終止BRT系統之營運事務。而BRT系統在開始營運第1年，為促使消費者能夠多加利用BRT公車系統，台中市政府決議全額補助搭車費用，亦即消費者在第1年均可免費搭乘BRT系統之公車，故被告及參加人在BRT系統營運期間並無所謂票收營收款項，所有營收均為台中市政府補助款項。依當初原告按照各業者於103年8月14日起至104年7月7日止之實際營運班次數比例，即被告35.12%、參加人台中客運公司24.05%、統聯客運公司24.44%、巨業公司16.39%之比例，撥付票收補助款項予被告及參加人。準此，縱認被告在兩造未簽約情況先行使用車站站體土地，應返還不當得利之所受利益，被告應返還款項至多為0000000元(計算式：0000000× 35.12%＝0000000，小數點後四捨五入，下同），逾此部分即與被告無涉，非屬被告所受利益，原告請求被告給付該部分款項，不應允許。

(五)查「地價稅或田賦之納稅義務人如左：一、土地所有權人。二、……。」、「土地有左列情形之一者，主管稽徵機關得指定土地使用人負責代繳其使用部分之地價稅或田賦：一、納稅義務人行蹤不明者。二、權屬不明者。三、無

人管理者。四、土地所有權人申請由占有人代繳者……。」，土地稅法第3條第1項第1款及第4條第1項分別著有明定。又財政部71年10月7日台財稅第37377號函釋意旨：「土地所有權人依照土地稅法第4條第1項第4款規定，申請由占有人代繳地價稅案件，應由申請人檢附占有人姓名、住址、土地坐落及占有面積等有關資料向稽徵機關提出申請始予辦理分單手續。但所有權人所提供之上項資料占有人如有異議，應由所有權人或由稽徵機關協助查明更正，在有關資料未查明前，仍應向土地所有人發單課徵。」等語，可知地價稅之納稅義務人係以土地所有權人為原則，土地所有權人固得申請由占有人代繳地價稅，惟依上開財政部函釋意旨，此種經由土地所有權人申請而命占有人代繳之爭議，應以所有人與占有人雙方並無爭執之情形下始得為之。是兩造間既未簽訂車站站體土地租賃契約，復未達成契約合意，就車站站體土地之使用並無契約關係存在，則就車站站體土地之地價稅，依法本應由土地管理機關即原告負繳納責任，要與被告無涉。據此，縱認被告與參加人等共同使用車站站體土地有不當得利之情事，其應返還之所受利益者，亦應僅限於相當於租金部分之不當得利，並不包含原即應由原告繳納之地價稅部分。故原告依民法不當得利法律關係請求被告應返還車站站體土地之地價稅，顯屬無據。退步言之，縱認原告得依民法不當得利法律關係請求被告給付車站站體土地之地價稅，被告亦僅就所受利益部分與參加人等共同負擔，故原告主張被告應給付104年度地價稅，該稅費計算期間為104年1月1日起至104年7月7日止，被告及參加人於上開期間實際營運班次數比例，為被告35.06%、參加人台中客運公司23.85%、統聯客運公司24.64%、巨業公司16.45%，被告應負擔之地價稅為74025元(計算式：211139× 35.06%＝74025)，逾此金額即屬無據。

(六)並聲明：1、原告之訴及假執行聲請均駁回。2、如受不利

判決，願供擔保請准免為假執行。

三、參加人方面：

(一)依臺中高分院100年度上字第215號民事裁判意旨：「民事訴訟乃當事人於其私法上之權利受到侵害時，得請求法院判決以保護其私權之程序，故原告起訴欲求利己判決，除須具備實體法上的權利保護要件外，尚須具備訴訟法上之權利保護要件，即當事人適格要件及保護必要之要件始可。所謂保護必要之要件，係指原告提起之訴訟，就為訴訟標的之法律關係，應有請求法院判決之現實上必要性，亦即在法律上有受判決之現實利益而言，此乃國家允許人民利用訴訟制度之要件。倘若原告就其提起訴訟主張之法律關係，並無請求法院為判決之現實上必要性，即應認其訴欠缺保護必要之要件，以其訴為無理由而判決駁回之。」等語，是原告為台中市政府之內部單位，而被告則係台中市政府百分之百持股之公司，即兩造實質上均係台中市政府，兩造當事人實為同一人格，原可經由行政協調方式解決，似無起訴之必要。是原告提起本件訴訟為請求，是否有訴訟利益及權利保護必要？容有疑義。

(二)原告與被告雖於104年8月27日召開「台中市快捷巴士車站站體及土地租賃契約協調會」，然依原告於起訴狀提出原證7之2會議紀錄，兩造於當日會議中僅係進行磋商討論而已，並未達成合意，更無簽約，且原告於起訴狀亦自承事後被告於105年5月17日董事會決議不予簽約，尚難認兩造間已成立租賃契約。況兩造之實質主體均為台中市政府，在兩造未簽約情況，原告即允由被告使用車站站體用地以進行BRT系統之營運，核係行政互助，兩造間應係成立無償之使用借貸關係，而非租賃，更無所謂侵權行為或不當得利可言。從而，原告自不得主張兩造間有租賃關係，而依民法第421條、439條規定請求被告給付租金913萬2660元。

(三)原告主張依據侵權行為及不當得利請求部分，爰表示意見

如下：

1、民法第184條第1項前段規定之侵權行為，須以「因故意或過失」「不法」侵害他人「權利」為要件，方能成立。而被告係由台中市政府全額持股，依據台中市政府指示規劃而為營運行駛，並無「因故意或過失不法侵害原告之權利」情形，從而原告主張被告對原告構成侵權行為云云，顯屬無稽。

2、原告固主張被告自103年8月14日起至104年7月7日止無權使用系爭車站站體土地，致所有人受有損害，應返還不當得利予原告云云。然原告既主張兩造間有租賃關係而請求給付租金，又同時主張被告使用站體土地係不當得利應予返還，係主張不同之2個事實，乃不同之請求權基礎，2者主張間顯有矛盾

3、系爭土地之地價稅，其納稅義務人為土地所有人或管理機關，被告無論與原告間有無成立租賃契約，均非地價稅之納稅義務人，原告請求被告應依民法第179條或第184條第1項規定返還地價稅款211139元云云，顯為無憑。

4、原告依民法侵權行法則為或不當得利規定請求被告給付之金額，原告係主張依系爭注意事項規定為計算基準云云。然原告就此部分既非依租賃契約(兩造間未成立)為主張，自應實質舉證原告因侵權行為受有多少損害、或被告因不當得利受有多少利益，要無逕依自訂租金金額為請求依據之理。尤其原告提出原證7各項文件均為原告片面造具，並無被告與其簽約之任何雙方合意共識文件，自無從認可持以作片面有理由之主張，故原告請求被告應給付相當於其自訂租金之不當得利或侵權行為損害賠償云云，亦屬無據。

5、原告於起訴貳、備位聲明第2點及107年10月26日準備書一狀第3點均有主張民法第184條第1項規定之侵權行為損害賠償，而原告於108年7月17日準備書二狀改稱：「原告並未主張民法第184條規定為請求權基礎」云云，核係減縮

請求權基礎，參加人對此無意見。

(四)依最高行政法院91年7月份決議意旨：「公物使用關係之性質，縱有收取費用之情事，亦非必然屬私經濟關係；凡地方政府機關核准公營事業使用公有土地，其核准行為究係基於公權力作用所為之行政行為，抑係本於雙方意思合致所為之私經濟行為，應視個案內容及所依據之法令而定……，基於對道路之公共用物，依公物之性質開放通行，固為行政程序法第92條第2項之一般處分；如屬應經主管機關許可，人民得作特殊使用者，則為同法條第1項之普通行政處分，亦即公物管理機關以特許方式核准特殊使用，其間之公物利用關係，應歸於公法關係。」等語，且最高行政法院91年度裁字第334號裁定意旨亦同此見解。據此，被告係台中市政府為推行BRT系統而成立，成立之依據為「台中市台中快捷巴士股份有限公司組織自治條例」，該條例第1條規定：「台中市為提供舒適便捷之大眾運輸服務，特設立台中快捷巴士股份有限公司，並制定本自治條例。」，故被告為台中市政府百分之百持股之「公營事業」，並非一般私法人或民間公司。從而，兩造間應屬於公法關係，詳述如下：

1、關於機關主體與其轄下之公營事業間，因有上下隸屬之內部關係，自與公營事業對外與民眾間發生之私經濟關係不同，而應屬於公法關係。

2、被告獲准使用系爭站體及土地經營BRT大眾運輸系統，乃係經由台中市政府基於公權力特許所為之特殊使用，依前揭最高行政法院91年7月份決議意旨及91年度裁字第334號裁定意旨，兩造間對於系爭站體及土地間之公物利用關係，自應屬於公法關係。

3、依前大法官翁岳生編著「行政法」乙書，其中林明鏘教授亦認為行政主體間就有關營造物或公物所締結者，應屬於行政契約。又行政契約之締結須依法定方式，依行政程序法第139條規定，應以書面為之，而就行政契約之履行，

如有爭議，則應依行政程序法第145條提起行政給付訴訟。是系爭BRT站體使用土地，核屬公物，兩造間若有簽立契約，即應屬行政契約。兩造間既未簽立契約，亦不會使兩造間公法關係變為私經濟關係。

4、原告主張其請求被告應給付租金或不當得利之依據係台中市政府制定之系爭注意事項」之行政規則，並非基於與被告間平等訂立之契約，更無可能係私經濟行為，而應屬公法關係。

5、至於原告援引司法院釋字第448號解釋意旨，其理由書記載係就行政機關將公有土地出售或出租予人民，機關與人民間就公有土地之優先承購或租賃關係發生爭執，應屬私法上之契約關係，應由普通法院審判，此與被告係公營事業，非一般人民或私人企業，2者顯不相同，自無從比附援引，故原告向普通法院民事庭起訴請求給付租金或不當得利，於法不合，應駁回原告之訴。

(五)兩造間就系爭車站站體與坐落土地間利用關係，應係公法關係，並非私經濟行為，說明如下：

1、依原告主張系爭BRT站體及土地，係屬於台中市政府所有或管領之公物。而關於公物之利用關係，參加人前已引用林明鏘教授：「行政主體間就有關營造物或公物所締結者，應屬於行政契約」之見解，另林騰鷂教授於其所著「行政法總論」乙書，亦認為行政主體間就有關營造物或公物所締結者，應屬於行政契約。

2、又依前揭台中市台中快捷巴士股份有限公司組織自治條例第1條規定，台中市政府係將原應由公家辦理之大眾運輸事務，另成立一政府百分之百持股之「公營事業」，而委由該事業辦理，2者間自係公法關係。參諸與此類似情形即台北市政府將農產運銷事宜委由公營事業「台北農產運銷股份有限公司」辦理，北農公司與台北市政府間係簽立公法關係之「行政契約」，而非一般私法契約，益見兩造間自係公法關係。

3、原告雖主張其並非以高權行政地位單方面對被告作成行政處分，兩造係立於對等地位所為之私經濟行為(私法契約)云云。惟原告基於與被告間之公法關係，相關權利義務之約定，自得以行政契約訂立，非必須以行政處分為之。又參加人係主張被告為台中市政府百分之百持股之「公營事業」，並非主張被告為「公法人」，且被告是否為公法人，與兩造間權利義務應屬於公法關係並無必然關聯。

4、司法院釋字第533號解釋文，係謂：「中央健康保險局依其組織法規係國家機關，為執行其法定之職權，就辦理全民健康保險醫療服務有關事項，與各醫事服務機構締結全民健康保險特約醫事服務機構合約，約定由特約醫事服務機構提供被保險人醫療保健服務，以達促進國民健康、增進公共利益之行政目的，故此項合約具有行政契約之性質。締約雙方如對契約內容發生爭議，屬於公法上爭訟事件。」，而大法官吳庚之協同意見書，並非不同意見書，亦未變更此項「應屬行政契約、公法關係」之認定結論。原告執此主張兩造間之關係屬於私法關係、私法契約云云，自不足為採。

(六)並聲明：1、原告之訴及假執行聲請均駁回。2、如受不利判決，願供擔保請准免為假執行。

四、兩造不爭執事項：

(一)原告為台中市政府內部單位，被告為台中市政府於101年10月9日為辦理BRT大眾運輸系統而百分之百出資，依公司法設立登記之公司。

(二)原告自101年起為推動快捷巴士BRT系統建設，先行規劃藍線優先路段，於102年7月8日與德昌公司簽訂土建契約，由德昌公司承攬施作各車站站體及維修機場，而站體用地則由原告為管理機關，當時營運藍線優先路段係由被告、台中客運公司、統聯客運公司及巨業公司聯營，依聯營契約第5條約定，聯營業者依提供車輛數比例分配營運班次，並依行駛營運公里分配營收及分攤BRT系統運作成本，

契約第16條亦約定該路線營運所需之行控中心及月台土建與機電系統設施等，經聯營會議同意後授權由被告依實際使用項目統一向主管機關取得使用權，所衍生費用由所有立約人依票收分配比例共同分攤。嗣原告於103年6月28日為使BRT系統逐站試行營運，乃同意由被告先行使用車站站體，並分別於103年8～9月間陸續完成所有站台，包含站體用地點交予被告使用，及於103年9～10月間陸續完成站台清潔及維護紀錄點交予被告使用。

(三)台中市政府因政策變更，自104年7月8日起將BRT藍線優先路段改為優化公車專用道。

(四)兩造曾於104年8月27日召開協調會，並製作原證7之2會議結論：第1點略以兩造同意朝儘速簽訂契約並追溯自103年8月14日營運日起方式辦理，且認為原土地及站體租賃契約部分條文內容已不合時宜，而有重新檢討契約內容之必要；而第2點略以原契約第2條「租賃期間」修訂為103年8月14日起至104年7月7日止。原契約第3條「租金」部分則依實際租期修訂之，並各別計算103、104年租金費用及總金額。」，且擬訂修正後租賃契約草案；第3點略以原告應儘速清算104年度站體及土地租金，俟費用清算完成後另簽奉核示，於簽奉核可後函請被告依系爭注意事項儘速辦理簽約事宜。

(五)被告於105年5月17日召集第2屆第2次董事暨監察人聯席會議，該會議決議不與原告簽約，並以公司至105年3月31日止，累積虧損超過資本額2分之1，決議解散被告公司，故被告目前但進入清算程序，清算尚未完結。

(六)依台中市政府於105年9月19日同意備查之被告公司清理計畫(核定版)，其中貳、三、「負債之清償」：記載：「(一)本公司依據台中市快捷巴士系統財產分類及出租注意事項，使用快捷巴士系統動產(車輛、機電設備)及不動產(車站、土地)為營運之行為，應與市府成立租賃契約關係，產生債務關係，其應付款項明細如下：『……，期間

0000000-0000000，項目快捷巴士藍線車站土地租金，對象台中市政府交通局、金額892萬1521元』、『期間0000000-0000000，項目車站站體及車站用地104年度地價稅，對象台中市政府交通局、金額211139元』等語。

(七)原告曾多次發函催促被告就系爭站體土地之利用簽訂土地租賃契約，及限期催促被告繳納租金892萬1521元及應分攤104年度地價稅211139元，均遭被告拒絕。

五、兩造爭執事項：

(一)被告公司之法律上屬性究為公法人？私法人？公營事業法人？

(二)兩造間就系爭站體土地之利用關係究屬公法契約關係？或私法契約關係？

(三)原告依民法第421條及第439條等規定請求被告給付租金892萬1521元，或依民法第179條規定請求被告返還相當於租金之利益892萬1521元，是否可採？

(四)原告依民法第179條規定請求被告返還相當於104年度應分攤地價稅之利益211139元，是否有理由？

六、法院之判斷：

(一)被告公司之法律上屬性應為公營事業法人：

1、查公司法第2條第4款規定：「股份有限公司：指2人以上股東或政府、法人股東1人所組織，全部資本分為股份；股東就其所認股份，對公司負其責任之公司。」，而國營事業管理法第2條規定：「國營事業以發展國家資本，促進經濟建設，便利人民生活為目的。」，同法第3條第1項第1款亦規定：「本法所稱國營事業如下：一、政府獨資經營者。……。」。另地方制度法第18條第1項第12款第2目復規定：「(直轄市)關於事業之經營及管理事項如下：……。(二)直轄市公用及公營事業。」，同法第1條第2項亦規定：「地方制度依本法之規定，本法未規定者，適用其他法律之規定。」，故具有直轄市地位之台中市得依上揭地方制度法第18條第1項第12款第2目規定經營「公營事

業」甚明。據此，被告係台中市政府自101年起計畫推動快捷巴士BRT系統建設，先行規劃藍線優先路段，並為統籌負責執行快捷巴士BRT營運業務，而由台中市政府百分之百出資及持股，依公司法規定成立之股份有限公司，於101年10月9日辦理設立登記等情，已據原告提出被告之公司登記資料可憑，亦為被告不爭執，是被告既僅有法人股東1人即台中市政府，屬台中市政府獨資經營，且為促進台中市之經濟建設及便利人民生活為目的而成立之公司，依地方制度法第1條第2項適用國營事業管理法第2條、第3條第1款等規定，被告即為台中市政府依地方制度法第18條第1項第12款第2目規定成立之公營事業，故參加人主張被告之法律上定位為「公營事業」，並非一般私法人或民間公司(參見108年9月18日準備續狀，本院卷第3宗第6頁)，要屬可採。

2、至原告雖主張被告之法律上屬性為私法人，並援引最高法院91年度台上字第1129號民事判決為其依據(參見本院卷第3宗第23頁背面)，該則裁判意旨雖認為：「……，依公法設立者，為公法人，依私法設立者，為私法人。除憲法上之各級地域團體符合下列條件者：一、享有就自治事項制定規章並執行之權限，二、具有自主組織權，得為地方自治團體性質之公法人外，其他依公法設立之團體，其構成員資格之取得具有強制性，而有行使公權力之權能，且得為權利義務主體者，始有公法人之地位，此觀司法院釋字第467號解釋理由即明。本件上訴人係依銀行法設立之公營事業法人，並非地方自治團體，則於判斷上訴人之法人屬性時，自應以其設立法源之性質、構成員資格之取得、有無行使公權力之權能及得否為權利義務主體等項為標準。至其資本來源、組織規程或章程之訂立及修訂程序、營業預算之審定、審計機關之審計、事業計劃及方針之核定、是否國營或公營等項，尚非決定法人屬性之依據。」云云，然依該則裁判之案例事實係在探究台灣銀行之屬性

、及台灣銀行與所屬員工間之法律關係各為何？經最高法院發回臺灣高等法院更審後，再經臺灣高等法院以91年度重上更二字第85號民事判決認定台灣銀行屬性為公營事業，與政府機關無異(即具有公法人之地位)，並非私法人，故台灣銀行與所屬員工間為公法上職務關係，台灣銀行不服再提起第三審上訴，復經最高法院以92年度台上字第685號民事裁定駁回上訴，並經確定乙節，亦有各該裁判全文可證(參見本院卷第3宗第61～67頁)，足見公營事業法人之屬性為何，除應從其設立法源之性質、構成員資格之取得、有無行使公權力之權能及得否為權利義務主體等項為判斷標準外，其餘如資本來源、組織規程或章程之訂立及修訂程序、營業預算之審定、審計機關之審計、事業計劃及方針之核定等項目，即使非為決定法人屬性之唯一依據，在客觀上亦不失為判斷基準之一，自不宜一概以私法人認定之，原告此部分主張容有誤會。

(二)兩造間就系爭站體土地之利用關係應屬公法契約關係：

原告主張兩造間就系爭站體土地之利用關係為私法契約關係，無非係以被告為一般之私法人，兩造間就系爭站體土地出租事宜，原告並非利用高權地位而單方決定，非使被告居於別於一般人民之特許地位，而係基於平等地位協商土地出租事宜，且行政主體與私人締約，依司法院前大法官吳庚在司法院釋字第533號解釋協同意見書之見解，即「凡行政主體與私人締約，其約定內容亦即所謂契約標的，有下列四者之一時，可認定為行政契約：(一)因執行公法法規，行政機關本應作成行政處分，而以契約代替。(二)約定之內容係行政機關負有作成行政處分或其他公權力措施之義務者。(三)約定內容涉及人民公法上權益或義務者。(四)約定事項中列有顯然偏袒行政機關一方或使其取得較人民一方優勢之地位者。若給付內容屬於『中性』，無從據此判斷契約之屬性時，則應就契約整體目的及給付之目的為斷，例如行政機關所負之給付義務，目的在執

行其法定職權，或人民之提供給付目的在於促使他造之行政機關承諾依法作成特定之職務上行為者。」等語(參見本院卷第3宗第22頁背面)，然為被告及參加人所否認，並以上情抗辯。經查：

1、被告係台中市政府全額持股而依公司法規定辦理設立登記之公營事業，而依被告之設立目的即為配合台中市政府推動快捷巴士BRT系統建設，並統籌負責執行快捷巴士BRT營運業務，即以公營事業法人型態對人民為給付行政之作為，對台中市政府而言，自屬公權力之行使，原告既為台中市政府內部負責推動快捷巴士BRT系統建設之執行單位，亦屬代表台中市政府行使公權力，即兩造均為台中市政府推動快捷巴士BRT系統建設之執行者，在台中市政府內部實質上應居於同等地位，彼此間公文往返等法律行為均屬行使公權力之行政作為，即使在形式上以契約代替，亦與一般行政機關與人民間基於意思表示合致而成立契約之私經濟行為無涉，故兩造間縱令存在系爭站體土地間之租賃契約(此為被告所否認)，其性質亦屬公法契約關係。

2、又最高行政法院91年7月決議意旨：「按市○道路屬於公有土地，甲公司使用該道路埋設管線，與公眾依一般方式使用該市○道路(例如道路通行)之情形不同，而應屬「特許使用」，惟公物使用關係之性質，縱有收取費用之情事，亦非必然屬私經濟關係；凡地方政府機關核准公營事業使用公有土地，其核准行為究係基於公權力作用所為之行政行為，抑係本於雙方意思合致所為之私經濟行為，應視個案內容及所依據之法令而定。本件高雄市政府前訂有『高雄市市有財產管理規則』，該規則第63條規定：『凡利用公有土地，道路……裝置油管、瓦斯管、電纜、電訊……，除法令另有規定外，應計收使用費。前項使用費應比照租金標準並解繳市庫。』，惟高雄市政府當時係依首揭行政院函釋予以免收甲公司土地使用費，是高雄市政府核准甲公司挖掘公路埋設管線之許可行為，性質上顯非基於

與甲公司意思合致之私法上行為，而係本於行政主體之公權力，就具體事件所為對外直接發生法律效果之單方行政行為，自屬行政處分。則高雄市政府嗣於86年間依前揭管理規則第63條規定，另訂頒『高雄市市有地裝置埋設管線計收使用費作業原則』，並據以發函向甲公司徵收自87年1月1日起之土地使用費，亦為單方之意思決定，而未容許相對人任何意思之參與，自屬就本件具體事實為另一對外發生法律效果之行政行為，性質上即為訴願法第3條第1項之行政處分。……。另基於對道路之公共用物，依公物之性質開放通行，固為行政程序法第92條第2項之一般處分；如屬應經主管機關許可，人民得作特殊使用者，則為同法條第1項之普通行政處分，亦即公物管理機關以特許方式核准特殊使用，其間之公物利用關係，應歸於公法關係。再者公物利用關係與營造物利用關係間，有頗多相似之處，參酌屬營造物之公有市場，有關機關原以租賃方式，出租與民眾使用，改制前行政法院55年判字第10號判例，即認其利用關係純屬私法上之權利義務關係，嗣有關機關於69年間將營造物利用規則即市場管理規則，予以修改以核准使用代替承租，以核准許可書代替租約，不收租金而徵收年費，採撤銷使用許可，而非解除契約作為終止利用關係，則公有市場與利用人間變更為公法關係，改制前行政法院70年度判字第855號判決，亦認可此項利用關係為公法關係，因而如有爭執自可依法提起行政訴訟。」等語。據此，就本件而言，原告將系爭站體土地提供予被告使用，其所謂「租金」計算係依台中市政府於103年12月23日修訂實施之系爭注意事項第7點第3款規定：「土地出租費率：不分使用分區，均按收租當期土地申報地價總額年息百分之5計收。」(參見本院卷第1宗第50頁)，而該款規定復與台中市政府於100年6月29日修正公布之「台中市市有房地租金率基準」第2點規定相同(參見本院卷第2宗第125頁)，再依原告提出原證7-5即系爭站體土地租賃契約

草案記載簽約主體即出租人(甲方)為台中市政府，乙方為被告，而租賃契約草案第3條第1款但書規定：「但申報地價或租金率有調整時，乙方願意按甲方之通知，自調整之月份起依調整後租金額繳付。」等語(參見本院卷第1宗第58頁)，即直接由台中市政府通知租金調整後，被告應遵照繳納，而毋須再經協商程序？甚至土地租賃草案第8條第1項亦直接規定：「本契約如有未訂事項，依台中市市有房地租金率、系爭注意事項及相關法令辦理。」等語(參見本院卷第1宗第59頁背面)，益證系爭站體土地之「租金」計算依據乃台中市政府制定實施之該2項「行政規則」，並非基於兩造間相互協商後所得之結論，被告既為台中市政府全額持股設立之公營事業，除遵循該2項「行政規則」之義務外，在客觀上應無與原告或台中市政府磋商租賃契約條文之餘地。是參照前揭最高行政法院91年7月決議意旨，原告主張系爭站體土地之「租金」，其性質應係「土地使用費」，故兩造間就系爭站體土地之使用即公有營造物之利用關係，應屬管理機關即原告以特許方式核准被告為特殊使用，此種公物利用關係即具有行政處分之性質，祇是兩造改以「契約」形式替代而已，否則系爭BRT大眾運輸系統之營運既由被告及參加人等3家業者聯營，依常情原告應與被告及參加人等4家聯營業者共同簽約，卻選擇由被告及參加人等4家聯營業者簽訂聯營契約，再擬由被告代表參加人與原告簽訂土地租賃契約，詎因台中市政府政策變更，於104年7月8日終止BRT大眾運輸系統之營運後，原告於104年8月27日猶召開系爭站體土地租賃契約協調會，重新修訂土地租賃契約草案相關條文，足見兩造間就系爭站體土地之使用，即使成立契約關係，亦屬公法上契約關係，而與私法上租賃契約無涉，此從一般私法上租賃契約，幾不可能發生承租人使用租賃物長達1年餘，甚至租賃目的已無法達成之情況，猶與出租人仍在商討租賃契約之「租賃期間」與「租金」如何計算等條文，

出租人再要求承租人應儘速簽訂書面租賃契約，再遭承租人拒絕之情形，原告此種作法顯然違反常情，其主張兩造間就系爭站體土地之使用為私法上契約關係，自為本院所不採。

3、另司法院釋字第305號解釋文固稱：「公營事業依公司法規定設立者，為私法人，與其人員間，為私法上之契約關係，雙方如就契約關係已否消滅有爭執，應循民事訴訟途徑解決。」云云，惟該號解釋係指公營事業與其僱用或聘用之所屬人員間法律關係為私法上之契約關係，但就本件而言，並非公營事業與其僱用或聘用之所屬人員間之契約糾紛，而係被告與其投資股東即公法人即台中市政府間之糾葛(此從原告提出上揭系爭站體土地租賃契約草案之出租人為台中市政府，而非原告乙事可獲得印證)，2者自不得相提並論。況該號解釋之理由書亦認為：「公營事業之組織形態不一。如決策上認某種公營事業應採公司組織之形態，則係基於該種公營事業，適於以企業理念經營之判斷，自應本於企業自主之精神及企業所有與企業經營分離之原則為之。」，而依台中市政府既為被告之唯一法人股東，台中市政府對被告即有監督關係存在，尤其被告之董監事均係由台中市政府指派，並非由股東會就股東中選任，該等人員就行使被告公司董監事職權時，亦應適用公務員服務法等相關法令，甚至被告公司解散後，其公司清理計畫亦係由原告以台中市政府名義於105年9月19日以府授交運字第1050203695號函同意備查(即原告所屬運輸管理科之發文字號，參見本院卷第1宗第69頁)，以上各情均顯示台中市政府或原告對被告各項作為皆為公權力之行使，兩造間自屬公法關係甚明，故原告主張兩造間係處於平等地位關係，要與事實不符，委無足採。

4、再原告雖援引司法院前大法官吳庚在釋字第533號解釋協同意見書之見解，認為公法契約關係與私法契約關係之判斷基準應參考前大法官吳庚之意見，惟該號解釋之解釋文

即當時多數大法官之意見係：「……。中央健康保險局依其組織法規係國家機關，為執行其法定之職權，就辦理全民健康保險醫療服務有關事項，與各醫事服務機構締結全民健康保險特約醫事服務機構合約，約定由特約醫事服務機構提供被保險人醫療保健服務，以達促進國民健康、增進公共利益之行政目的，故此項合約具有行政契約之性質。締約雙方如對契約內容發生爭議，屬於公法上爭訟事件，依中華民國87年10月28日修正公布之行政訴訟法第2條：『公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行政訴訟。』，第8條第1項：『人民與中央或地方機關間，因公法上原因發生財產上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，得提起給付訴訟。因公法上契約發生之給付，亦同。』規定，應循行政訴訟途徑尋求救濟。保險醫事服務機構與中央健康保險局締結前述合約，如因而發生履約爭議，經該醫事服務機構依全民健康保險法第5條第1項所定程序提請審議，對審議結果仍有不服，自得依法提起行政爭訟。」等語，即認為中央健康保險局係國家機關，為執行其法定職權而辦理全民健康保險醫療服務有關事項，與全民健康保險特約醫事服務機構簽訂之合約具有行政契約之性質，締約雙方如對契約內容發生爭議，屬於公法上爭訟事件，是前大法官吳庚在釋字第533號解釋提出協同意見書，顯然亦認同解釋文所持之結論，而僅係補充解釋理由之不足而已，故原告援引該號解釋關於前大法官吳庚之協同意見書見解，據為認定兩造間就系爭站體土地之利用關係為私法契約關係云云，即有誤會。況依前述，台中市政府全額持股設立被告公司之目的，乃在配合原告推動BRT大眾運輸系統之建設，並由被告及參加人負責BRT大眾運輸系統之營運業務，即使兩造確已就系爭站體土地之租賃事宜達成合意(此為被告所否認)，此對原告而言，亦屬其執行法定職權而與被告成立租賃契約，依前揭釋字第533號解釋意旨，兩造間就系爭站體土地縱

令成立租賃契約，仍具有公法上行政契約之性質，兩造若因契約之履行發生爭議，應屬於公法上爭訟事件。從而。原告主張兩造間就系爭站體土地之利用關係為私法契約關係，洵無可取。

(三)原告依民法第421條及第439條等規定請求被告給付租金892萬1521元，或依民法第179條規定請求被告返還相當於租金之利益892萬1521元，均無理由：

依前述，本院既認定兩造間就系爭站體土地之利用關係為具有行政處分(或行政契約)之性質，自屬公法關係，本件訴訟應屬公法上爭訟事件，原告自不得依民法租賃契約法律關係或民法不當得利法律關係請求被告給付租金或返還不當得利，故原告此部分主張於法不合，不應准許。

(四)原告依民法第179條規定請求被告返還相當於104年度應分攤地價稅之利益211139元，亦無理由：

本院已認定兩造間就系爭站體土地之利用關係為具有行政處分(或行政契約)之性質，屬公法關係，本件訴訟應屬公法上爭訟事件，已如前述，而被告是否負有與原告共同分攤104年度地價稅之義務，本院為理民事爭訟之普通法院，自不得逕為審酌判斷，故原告依民法不當得利法律關係請求被告返還相當於104年度應分攤地價稅之利益211139元，即無理由，不應准許。

七、綜上所述，兩造間就系爭站體土地之利用關係為具有行政處分(或行政契約)之性質，屬於公法關係，本件訴訟應屬公法上爭訟事件，宜循行政訴訟程序尋求救濟，方為適法。詎原告主張兩造間就系爭站體土地之利用關係為私經濟行政之私法契約關係，而依民法第421條及第439條等規定請求被告給付租金892萬1521元，或依民法第179條規定請求被告返還相當於租金之利益892萬1521元，另依民法第179條規定請求被告返還相當於104年度應分攤地價稅之利益211139元，且請求被告給付自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息百分之5計算之遲延利息，均無理由，應予駁回。又原告之訴已

經全部駁回，其假執行之聲請均失其依附，併駁回之。

八、再本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提證據資料，核與本判決所得心證及結果均不生影響，毋庸逐一論述，併此敘明。

參、結論：本件原告之訴為無理由，依民事訴訟法第78條判決如主文。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　12　　月　　23　　日

民事第四庭　　法　官　林金灶

正本係照原本作成。

如對本判決上訴，須於判決送達後20日內向本院提出上訴狀。如委任律師提起上訴者，應一併繳納上訴審裁判費。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　12　　月　　23　　日

書記官　洪加芳