

行政法判解

轉運站費率核定之法律性質

最高行政法院100年度判字第1875號判決

【實務選擇題】

W公司與T市政府、交通部臺灣鐵路管理局（下稱臺鐵局）、T市政府捷運工程局於民國95年簽訂「T市特定專用區用地開發經營契約」（下稱系爭契約），嗣T市府為審核T市客運轉運站相關設施費率（下稱轉運站費率），於97年9月20日公告訂頒「T市客運轉運站費率審核作業要點」（下稱轉運站費率審核作業要點）。W公司依約報請T市府核定轉運站費率為「轉運站設施費率每席月台每月均價為新臺幣（下同）364,000元，售票窗口每窗口每月均價5,280元」，T市府依轉運站費率審核作業要點規定，以98年3月3日府交運字第09830493800號函為「轉運站費率為轉運站設施租金費率每席月台每月均價為206,486（元/月），日間時段（5-24時）每席月台每月均價為188,424（元/月），夜間時段（0-5時）每席月台每月均價為64,221（元/月），租用售票窗口每窗口每月租金2,854（元/月）（以上租金皆含5%營業稅），另T市轉運站之租金費率調整機制，亦在本次核定之範疇，故請依核定之設施租金費率調整機制儘速與各進駐國道客運業者完成簽約，以加速業者進駐T市轉運站之相關時程。」之核定。W公司提起訴願，遭訴願機關以系爭函文非行政處分而為不受理之決定，遂提起行政訴訟。試問：依最高行政法院實務見解，98年3月3日府交運字第09830493800號函之法律性質為何？

- (A) 依契約所為之契約行為
- (B) 行政指導
- (C) 行政事實行為
- (D) 行政處分。

答案：D

【裁判要旨】

◎最高行政法院100年度判字第1875號判決要旨如下：

- (一) 按訴願法第3條第1項及行政程序法第92條第1項規定，所謂行政處分，係指中央或地方行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。次按「行政機關行使公權力，就特定具體之

【高點法律專班】

版權所有，翻製必究！

公法事件所為對外發生法律上效果之單方行政行為，皆屬行政處分，不因其用語、形式以及是否有後續行為或記載不得聲明不服之文字而有異。若行政機關以通知書名義製作，直接影響人民權利義務關係，且實際上已對外發生效力者，如以仍有後續處分行為，或載有不得提起訴願，而視其為非行政處分，自與憲法保障人民訴願及訴訟權利之意旨不符。……」業經司法院釋字第423號解釋在案。是以，行政機關所為意思表示是否為行政處分，應依具體內容是否該當上開要件為斷，非以其外觀形式為判斷基準。

- (二) 促參法第3條第1項第1款、第4條第1項、第5條第2項及第49條分別規定：「本法所稱公共建設，指下列供公眾使用或促進公共利益之建設：一、交通建設……。」、「本法所稱民間機構，指依公司法設立之公司或其他經主辦機關核定之私法人，並與主辦機關簽訂參與公共建設之投資契約者。」、「本法所稱主辦機關，指主辦民間參與公共建設相關業務之機關：在中央為目的事業主管機關；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。主辦機關依本法辦理之事項，得授權所屬機關（構）執行之。」、「（第1項）民間機構參與之公共建設屬公用事業者，得參照下列因素，於投資申請案財務計畫內擬訂營運費率標準、調整時機及方式：一、規劃、興建、營運及財務等成本支出。二、營運及附屬事業收入。三、營運年限。四、權利金之支付。五、物價指數水準。（第2項）前項民間機構擬訂之營運費率標準、調整時機及方式，應於主辦機關與民間機構簽訂投資契約前，經各該公用事業主管機關依法核定後，由主辦機關納入契約並公告之。（第3項）前項經核定之營運費率標準、調整時機及方式，於公共建設開始營運後如有修正必要，應經各該公用事業主管機關依法核定後，由主辦機關修正投資契約相關規定並公告之。」而促參法第49條之立法理由為：「一、本條明定公用事業營運費率之訂定及調整。二、民間機構參與之公共建設屬公用事業者，其營運費率標準、調整時機及方式與社會大眾權益息息相關，爰於第1項規定得參照規劃、興建、營運及財務等成本支出等因素，於其財務計畫內擬訂，俾資公允。三、第2項明定公共建設屬公用事業者，其有關營運費率與調整時機及方式，應經各該公用事業主管機關依法核定後，納入投資契約。四、第3項明定公共建設屬公用事業者，其於開始營運後費率之調整時機及方式如有修正必要，應經各該公用事業主管機關依法核定後，由主辦機關修正投資契約。」。
- (三) 本件北市府、臺鐵局及北市捷運局為開發經營臺北車站特定專用區交九用地，於該基地內辦理投資、設計、興建、經營管理並維護該基地及其地上物與附屬設施、設備、以及辦理該基地及其地上物之景觀設計、興建與管理維護等各項

開發經營事業有關事宜，為獎勵民間投資而辦理招商，並與萬達通公司簽訂系爭契約，該公共建設屬公用事業，且北市府屬該公共建設項事業之主管機關，系爭契約屬依促法之相關規定而訂立等情，為兩造所不爭執，契約當事人臺鐵路及北市捷運局亦於原審陳述無訛（見原審卷第339-343頁），乃原判決所認定之事實，核與上開規定並無不符。再，北市府雖係系爭契約之當事人之一，然就系爭轉運站費率之核定，北市府係單方發布轉運站費率審核作業要點後，再核定轉運站之費率，該作業要點及轉運站費率之核定，萬達通公司均未參與，亦非依萬達通公司陳報之費率為核定，自非本諸契約當事人對等地位之合意而為，觀之臺北車站特定專用區交九用地開發辦理原則之投資條件（見原審卷第347頁）及契約第9條第5項後段約定由主管機關核定即明。況依促參法第49條規定，無論於系爭契約簽訂前或簽訂後，有關營運費率之標準及調整時機，均須由公用事業主管機關依法核定，該規定非屬任意規定，縱使未為系爭契約第9條第5項之約定，亦無礙北市府基於主管機關為核定之法律義務，從而兩造於系爭契約上為此記載，係屬依促參法規定而為，僅具提示作用，無礙其為公權力介入而為行政處分之性質，北市府主張系爭函文非行政處分，核屬誤解；而原判決業就此部分之認定依據及理由論述詳實，北市府上訴意旨指摘原審忽略轉運站費率係北市府非依促參法第49條規定，以主管機關之地位核定系爭轉運站費率，而依系爭契約所為之意思表示，屬契約行為，原判決有違行政程序法第92條第1項、訴願法第3條第1項規定及本院91年7月份、98年7月第1次庭長法官聯席會議之決議、司法院釋字第348號解釋之意旨等語，無非執其歧異之法律見解為爭議，核非有理。萬達通公司上訴意旨則指摘原判決未就系爭轉運站費率之性質為何加以論述，顯有適用法規不當及判決理由不備之違法等語，亦無足採。

【學界速覽】

本題所涉及者，為行政機關與民間於契約關係下，行政機關所為之決定，究屬行政處分或契約上權利行使之辨別問題，相關問題如下：

一、臺北市政府99年6月21日府交運字第09930272300號函（系爭函文）是否為行政處分？

查市政府轉運站獎勵民間投資興建營運案開發經營契約約定「乙方應遵守本計畫招商文件之『捷運站經營管理規範』相關規定」，而該「捷運站經營管理規範」並非本件上訴人與被上訴人得合意之事項，故不屬契約內容之一部分。換言之，客觀法規範（無論是法律或行政命令）之存在，並非契約（無論行政契約

【高點法律專班】

版權所有，翻製必究！

或私法契約)雙方所得合意形成。即使本件並無「乙方應遵守本計畫招商文件之『捷運站經營管理規範』相關規定」之約定,「轉運站經營管理規範」對雙方仍為有效。

因此,被上訴人依該規範作成系爭函文,為對於被上訴人發生法律效果之單方行政行為,屬行政處分之性質,與本件開發經營契約之內容無涉,最高行政法院100年度判字第1875號判決認為,系爭轉運站費率之核定,北市府係單方發布轉運站費率審核作業要點後,再核定轉運站之費率,該作業要點及轉運站費率之核定,萬達通公司均未參與,亦非依萬達通公司陳報之費率為核定,自非本諸契約當事人對等地位之合意而為。

二、本件是否有「行政處分」不當併用於行政契約關係之情形？

針對於此,學說上認為,於行政機關選擇行政契約之行為形式構與相對人間之法律關係後,即不得於該法律關係中,併用行政處分之手段,片面決定或變更契約關係,以避免對契約相對人造成突襲。而該原則並非毫無例外：

- (一)公法上不當得利之返還：依行政法上之「反面理論」(Kehrseitentheorie),行政機關之給付若係以行政處分為之,則請求返還基於行政處分所為之給付,亦得以行政處分為之。例如行政程序法第127條第1項規定：「授予利益之行政處分,其內容係提供一次或連續之金錢或可分物之給付者,經撤銷、廢止或條件成就而有溯及既往失效之情形時,受益人應返還因該處分所受領之給付。其行政處分經確認無效者,亦同。」其中受益人應返還因該處分所受領之給付,依學者通說,行政機關得以行政處分課予受益人返還所受領給付之義務(然現行實務見解認為仍應提起一般給付之訴請求返還)。
- (二)法律有明文規定之情形：若法律有明文規定之情形,行政機關亦得於契約外為行政處分。惟此均僅為「法有明文」時之例外情形,原則上仍應遵守「選擇行政契約作為行為方式,後續效果亦應隨之」之原則。

本件之系爭函文,較近於法律有明文規定,而於契約外為處分之情形,若該「管理規範」之合法性無欠缺,則不至構成違法片面變更契約內容之情形。反之,若管理規範之合法性有疑義,則不該當於「法律有明文規定」之例外情形。

三、行政機關之「核定權」是否包括得「自行決定費率」之權？

另一層次之問題,在於該行政處分之合法性是否欠缺。本件「轉運站經營管理規範」第參、二規定：「轉運站設施租金費率之訂定及調整方式乃由轉運站經營管理單位提出營運成本檢討及費率建議方案,報請臺北市政府核定後實施,租金費率每三年得檢討調整乙次」,該規範本身及系爭函文之合法性,似均有欠缺：

- (一)該管理規範係違法之職權命令,系爭函文欠缺法律依據,有得撤銷之違法原

因：管理規範並無法律之明文授權，但對外發生一定之法律效果（核定上訴人與其他客運業者間有關費率約定事項），故屬典型之「職權命令」。依司法院大法官釋字第443號解釋、釋字第367號解釋之意旨，於干預行政領域，職權命令限於規範細節性、技術性之事項；於給付行政領域，則限於非重要性之給付。而本件管理規範所涉者，係對於市政府與他人契約自由之限制，其內容將影響人民財產權至鉅，顯非對於細節性、技術性事項之干預，故該管理規範屬違法之職權命令。而系爭函文乃基於該規範所為，其法律依據有所欠缺，違反法律保留原則，似有得撤銷之違法原因。

- (二) 該管理規範之內容，並未授權行政機關得以處分方式代替人民決定費率：揆諸管理規範第參、二規定，轉運站設施租金費率之訂定及調整方式，係由「轉運站經營管理單位」提出，再由行政機關核定。故費率之提出權，屬於「轉運站經營管理單位」，市政府僅有「核定」與否之權，而不得越廚代庖，自行以處分方式決定費率，考其原因，係為平衡兼顧經營者之營運成本，並由市政府把關，確保公益實現，故關於費率部分之決定權限，實分屬市政府及經營者。本件被上訴人以系爭函文自行「決定」而非「核定」轉運站費率，似已逾越管理規範之規定，亦屬欠缺法律依據，而有得撤銷之瑕疵。
- (三) 退步言之，即使該函並非行政處分，則依雙方契約（姑不論為公法契約或私法契約）所約定之內容，市政府亦僅有核定之權，並無單方決定之權，顯不服雙方契約之本旨，該公法上之意思表示，其合法性亦有欠缺。

【關連性試題】

A公司與B市政府於民國100年1月簽訂「B市特定專用區用地開發經營契約」，嗣B市府為審核B市客運轉運站相關設施費率，於100年3月公告訂頒「B市客運轉運站費率審核作業要點」。A公司依約報請B市府核定轉運站費率為「轉運站設施費率每席月台每月均價為新臺幣（下同）400,000元，售票窗口每窗口每月均價6,000元」，B市府依轉運站費率審核作業要點規定，以甲函為「轉運站費率為轉運站設施租金費率每席月台每月均價為200,000（元/月），日間時段（5-24時）每席月台每月均價為188,000（元/月），夜間時段（0-5時）每席月台每月均價為64,000（元/月），租用售票窗口每窗口每月租金2,000（元/月）（以上租金皆含5%營業稅），另B市轉運站之租金費率調整機制，亦在本次核定之範疇，故請依核定之設施租金暨調整機制儘速與各進駐國道客運業者完成簽約，以加速業者進駐B市轉運站之相關時程。」之核定。A公司提起訴願，遭訴願機關以系爭函文非行政處分而為不受理之決定，遂提起行政訴訟。試問：

(一) A公司如何提起救濟？

【高點法律專班】

版權所有，翻製必究！

(二) A公司能否獲得救濟？

(模擬試題)

◎答題關鍵：

第一小題中，應先定性系爭函文之性質，方得正確選擇救濟途徑。第二小題則涉及甲函之合法性問題，可參酌上述之說明。

【關鍵字】

行政處分、行政契約、轉運站費率、雙手策略併用禁止。

【相關法條】

行政程序法第92條第1項、第135條、司法院大法官釋字第423號解釋。

【參考文獻】

1. 林明鏘，〈進口蘋果權利標售與行政契約：評最高行政法院95年度判字第00815判決暨台北高等行政法院92年度訴字第5337號判決〉，《國立臺灣大學法學論叢》，2008年6月，第37卷第2期，第1-40頁。
2. 李建良，〈行政契約的概念、有效性及行政法上請求權〉，《台灣法學雜誌》，2008年6月，第107期，第55-74頁。
3. 江嘉琪，〈行政契約：第五講——行政契約法律關係的進展〉，《月旦法學教室》，2008年4月，第67期，第34-43頁。

【高點法律專班】

版權所有，翻製必究！