

裁判字號：最高行政法院 105 年度裁字第 719 號 行政裁定

裁判日期：民國 105 年 06 月 16 日

案由摘要：損害賠償事件

最高行政法院裁定

105 年度裁字第 719 號

抗 告 人 麥寮汽電股份有限公司

代 表 人 陳寶郎

訴訟代理人 陳錦隆 律師

陳維鈞 律師

黃雪鳳 律師

相 對 人 台灣電力股份有限公司

代 表 人 黃重球

訴訟代理人 潘正芬 律師

陳修君 律師

丘信德 律師

上列當事人間損害賠償事件，抗告人對於中華民國 105 年 4 月 18 日
臺北高等行政法院 104 年度訴字第 1280 號裁定，提起抗告，本院
裁定如下：

主 文

原裁定廢棄。

理 由

一、緣（一）相對人台灣電力股份有限公司，與抗告人及訴外人
和平汽電股份有限公司、長生電力股份有限公司、新桃電力
股份有限公司、國光電力股份有限公司、嘉惠電力股份有限
公司、森霸電力股份有限公司、星能電力股份有限公司、星
元電力股份有限公司等 9 家民營發電業者（Independent
Power Producer，下稱 IPP 業者）簽訂購售電合約（
Power Purchase Agreement，下稱 PPA），約定簽約雙方得
就購售電費率等各項因素進行協商討論，建立購售電費率之
調整機制，以反映市場利率水準之變動。詎料 IPP 業者嗣
後籌組協進會，協議共同拒絕調整容量費率，相對人與渠等
多次協商均未果，顯見 IPP 業者係採取以拖待變之立場拒
絕與相對人完成調降售電費率事宜。上開行為經公平交易委

員會（下稱公平會）認定 IPP 業者以人為方式共同約束彼此價格，而對應調降購售電費率聯合拒不調降，已違反行為時公平交易法第 14 條第 1 項「事業不得為聯合行為」之禁止規定，乃依同法第 41 條第 1 項前段、第 2 項對渠等裁罰新臺幣（下同）60 餘億元。抗告人不服，向臺北高等行政法院（下稱原審）提起行政訴訟，經原審於民國 103 年 10 月 29 日以 102 年度訴字第 1757 號判決撤銷訴願決定及原處分關於認定抗告人違反行為時公平交易法第 14 條第 1 項聯合行為之規定及命抗告人立即停止該違法行為部分。公平會不服提起上訴，經本院以 105 年度判字第 94 號判決廢棄前揭判決並發回原審更為裁判，現由原審 105 年度訴更一字第 21 號公平交易法事件審理中。（二）相對人另主張抗告人等 IPP 業者前開行為構成聯合行為，屬違反公平交易法第 15 條規定，業經公平會肯認在案；又抗告人聯合拒絕與相對人協商之行為，致相對人自 97 年起即以不合理之高價向 IPP 業者購電，使相對人受有損害，是抗告人除顯然違反雙方簽訂之購售電合約外，亦成立侵權行為，爰依行政程序法第 149 條準用民法債務不履行等相關規定及公平交易法第 30 條、第 31 條等規定，提起本件行政訴訟，向抗告人請求損害賠償。嗣經原審認本件有行政訴訟法第 177 條第 2 項規定之情形，而裁定本件於原審 105 年度訴更一字第 21 號行政訴訟事件終結前，停止訴訟程序。抗告人不服，乃提起抗告。

二、本件原裁定以：就 IPP 業者是否構成聯合行為或其他不公平競爭行為及電業市場範圍等認定，顯係相對人是否得為本件請求損害賠償之先決問題，而此部分前經本院 105 年度判字第 94 號判決發回原審更為裁判；本件兩造間 104 年度訴字第 1280 號損害賠償事件之裁判，須以原審 105 年度訴更一字第 21 號事件之裁判結果為據，故為避免裁判矛盾，原審自得依行政訴訟法第 177 條第 2 項規定停止本件訴訟程序等語。

三、抗告意旨略謂：（一）依行政訴訟法第 2 條、第 177 條規定，行政法院僅就當事人針對公法上爭議所提起之行政訴訟，始具有得依行政訴訟法第 177 條第 2 項規定裁定停止訴

訟之裁量權，倘若兩造就行政法院有無受理該訴訟之權限尚有爭議者，行政法院應先釐清該審判權之爭議，確定其有受理訴訟權限後，始有適用行政訴訟法第 177 條第 2 項規定之餘地。（二）依本件兩造起訴之主張及答辯可知，兩造就原審有無審判權顯有爭議；且依相對人於本件繫屬前先向臺灣臺北地方法院訴請損害賠償（104 年度重訴字第 1077 號）之民事訴訟，其主張之原因事實、請求權基礎及攻擊防禦方法均與本件相同，並援引原審另案 104 年度訴字第 1283 號裁定，主張原審肯認相對人與抗告人等 9 家 IPP 業者，因 PPA 爭議所衍生之訴訟，係屬公法上爭議等語，藉以混淆法院視聽，故為避免前開謬誤，本件應依行政訴訟法第 12 條之 2 第 5 項規定，先為中間裁定，定紛止爭。（三）縱使本件之裁判應以原審 105 年度訴更一字第 21 號公平交易法事件之裁判結果為據，原審亦僅能依行政訴訟法第 12 條之 2 第 2 項規定，裁定將本件移送至有受理訴訟權限之管轄法院，至於是否裁定停止訴訟程序，則屬該管轄法院之職權，原審尚不得越權，故原審未先釐清審判權爭議，逕裁定停止訴訟程序，有適用行政訴訟法第 177 條第 2 項規定不當之違法等語，求為廢棄原裁定。

四、本院查：

- （一）按行政訴訟法第 12 條之 2 第 2 項、第 5 項規定：「（第 2 項）行政法院認其無受理訴訟權限者，應依職權以裁定將訴訟移送至有受理訴訟權限之管轄法院。．．．（第 5 項）當事人就行政法院有無受理訴訟權限有爭執者，行政法院應先為裁定。」是兩造對行政法院就其訴訟事件有無審判權有爭執者，行政法院應就有無受理權限，先為裁定。
- （二）次按「公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行政訴訟。」「除前項情形外，有民事、刑事或其他行政爭訟牽涉行政訴訟之裁判者，行政法院在該民事、刑事或其他行政爭訟終結前，得以裁定停止訴訟程序。」行政訴訟法第 2 條及第 177 條第 2 項固定有明文。是行政法院僅就當事人對公法上爭議所提起之行政訴訟，始得依行

政訴訟法第 177 條第 2 項規定裁定停止訴訟。倘若當事人向行政法院起訴之訴訟標的是否屬公法上之爭議，仍有疑義，亦即兩造就行政法院有無受理該訴訟之權限尚有爭執者，行政法院應先依同法第 12 條之 2 第 5 項先為裁定釐清上開審判權爭議，確定其有受理訴訟權限後，始有適用行政訴訟法第 177 條第 2 項規定裁定停止訴訟之餘地。

- (三) 再按關於行政契約與私法契約應如何區別，首須契約之一造為代表行政主體之機關，其次，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，即認定其為行政契約：1. 作為實施公法法規之手段者，質言之，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，2. 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，3. 約定內容涉及人民公法上權益或義務者，4. 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（司法院釋字第 533 號解釋吳庚大法官之協同意見書、本院 101 年度判字第 716 號判決意旨參照）。是契約之當事人有一方為行政機關，且其契約目的具備上開四項情形之一者，始屬行政契約。

- (四) 又電業法第 2 條規定：「本法所稱電業，謂應一般需用經營供給電能之事業。」第 7 條規定：「電業經營分左列各種： 公營：國營、直轄市營、縣（市）營、鄉（鎮、市）營屬之。 民營：人民出資經營者屬之。政府與人民合營之電業，政府資本超過 50% 者，視為公營；其由公營事業轉投資與人民合營，其出資超過 50% 者，亦同。」足見電業之事業活動純係供給電能之資本經營行為，縱目前以公營之方式組織之，亦屬營利公司之型態，並非立於高權主體所為公權力行為，不具公法性質。相對人雖為經濟部所屬國營事業，惟其乃依公司法規定設立之股份有限公司，且係獨占我國電力市場之唯一綜合電業，其從事電業之事業活動，純係供給電能之資本經營行為，尚非公權力行為。縱相對人目前以公營組織方式，其仍屬營利

之公司，並非具公權力之行政機關，亦無依法受委託行使公權力之情形，是相對人係屬私法人（本院 93 年度判字第 423 號判決、96 年度裁字第 904 號裁定、104 年度裁字第 1029 號裁定意旨參照），而抗告人亦為私法人，雙方應無訂立行政契約之餘地。

（五）再查，PPA 第 51 條約定：「雙方合意以台灣台北地方法院為第一審管轄法院，但如經雙方同意，亦得提付仲裁。」及 PPA 補充說明第 40 項定明：「第 51 條 1. 本條但書『如經雙方同意，亦得提付仲裁』之適用，應依下列程序為之：因本合約發生爭議，雙方當事人應先協商解決，若無法達成協議，應報請主管機關協調解決，協調不成時，則以被請求人之選擇，進行仲裁或訴訟程序。」（參見原證 1 號第 21、57 頁），足見雙方於立約時，已約定如果合約發生爭議時，應由雙方協商解決，協商或協調不成時，亦應提付仲裁或向台灣台北地方法院起訴之方式，解決爭議，相對人並無單方調整或終止契約之權限；又依經濟部能源局於 100 年 4 月 11 日召開「購售電合約建立購電費率隨利率浮動調整機制第 2 次協調會議」之會議紀錄結論載明「二、考量前述對於購售電合約中增訂利率浮動調整之機制，係屬合約雙方於私法上權利義務之事項，如台電公司與民營發電業者就此爭議，仍未能協調解決，建議雙方可依購售電合約所定爭議解決方式，交付仲裁或訴請司法機關判定」（參見被證 1 號）等語，縱雙方事後因合約發生爭議，仍應由雙方協商解決，相對人並無單方調整或終止 PPA 之權限。可見，兩造所簽立之 PPA，契約之雙方當事人並無行政機關，且其契約內容與執行公法法規或人民於公法上之權利義務關係無涉，亦無偏袒相對人使其單方取得較優勢地位之約定，更無關於公權力委託行使之約定，核與前述行政契約之成立要件不符。

（六）從而，原審未就本件是否合於行政訴訟法第 177 條第 2 項規定之前程序，即是否具審判權為具體之論究，即率依該條項規定裁定停止本件行政訴訟程序，於法即有違誤。

抗告意旨指摘原裁定違法，求予廢棄，即有理由，爰將原
裁定廢棄，以資救濟。

五、據上論結，本件抗告為有理由。依行政訴訟法第 272 條、民
事訴訟法第 492 條，裁定如主文。

中 華 民 國 105 年 6 月 16 日

最高行政法院第五庭

審判長法官 林 茂 權

法官 黃 淑 玲

法官 鄭 忠 仁

法官 吳 東 都

法官 劉 介 中

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 105 年 6 月 16 日

書記官 張 雅 琴

資料來源：最高行政法院裁判書彙編（105 年 1 月至 12 月）第 593-599 頁