

浙江某甲公司诉临海市人民政府行政处理案

——行政决策中企业公平竞争权生产经营权和信赖利益的保护问题

关键词 行政 行政处理 行政决策 公平竞争权 信赖利益

基本案情

2018年11月29日，临海市综合行政执法局（以下简称临海市执法局）与浙江某甲公司签订《临海市餐厨垃圾处理试运行项目合同书》，约定服务内容为临海市餐厨垃圾处理试运行，包括餐厨垃圾的收集、运输及处置，处置量按20吨/日标准（暂定），处置范围以主城区5个街道餐厨垃圾为主。服务期为合同签订之日起2年。如项目验收达到质量标准，如继续实施该项目，优先考虑与原告续签合同。2019年3月6日，浙江某甲公司向临海市执法局提交报告，称因处置场地较小无法扩展，至今处于零收益亏损状态，继续运行将濒临倒闭，故申请暂停运行。临海市执法局于2019年3月18日作出回复，要求浙江某甲公司按照合同继续履行相关义务，恢复已停运单位的餐厨垃圾收运处置工作。

2019年4月28日，临海市人民政府（以下简称临海市政府）作出〔2019〕3号《常务会议纪要》，其中第七项载明：（一）采用目前国内主流且较为成熟的“预处理+厌氧消化+沼气发电”的工艺，处置我市餐厨（厨余）垃圾。（二）鉴于餐厨（厨余）垃圾处理设施选址一般紧邻垃圾焚烧发电厂以避免“邻避效应”、降低投资成本，同意浙江某乙公司在临海市垃圾焚烧发电厂内东北角的8.3亩土地，自行出资建设餐厨垃圾处理项目，日均处理能力为100吨。（三）在餐厨垃圾处理项目开工前，由市政府采取单一来源采购方式向浙江某乙公司购买餐厨垃圾收运处置服务，服务年限5年，自项目正式投用开始计算；服务期满后，在同等条件下，浙江某乙公司拥有续签全市餐厨垃圾收运处置服务合同的优先权。

浙江某甲公司不服会议纪要第七项决定，向浙江省台州市中级人民法院提

起诉讼，该院以被诉会议纪要不属行政诉讼受案范围为由裁定驳回起诉。浙江某甲公司不服，提起上诉，浙江省高级人民法院作出（2019）浙行终1613号行政裁定，撤销一审裁定，指令浙江省台州市中级人民法院继续审理。经审理，该院作出本案一审判决。

案涉合同约定的服务期内，临海市执法局先后两次向浙江某甲公司发出解除合同通知，经分别诉讼，法院均判决撤销解除合同通知，原合同继续履行。

2019年7月8日，临海市发展和改革局作出关于临海市餐厨（厨余）垃圾处理项目核准的批复，核准临海某公司（系浙江某乙公司的全资子公司）建设临海市餐厨（厨余）垃圾处理项目，项目设计处理量为150吨/天（100吨/天餐厨垃圾+50吨/天厨余垃圾），采用预处理+厌氧消化+沼气综合利用工艺。2019年12月3日，临海市住房和城乡建设局许可临海某公司餐厨（厨余）垃圾处理车间施工。目前，该项目已基本建设完成。

浙江省台州市中级人民法院于2020年5月13日作出（2020）浙10行初3号行政判决，驳回浙江某甲公司的诉讼请求。浙江某甲公司不服，提起上诉。浙江省高级人民法院于2020年12月14日作出（2020）浙行终1145号行政判决，撤销（2020）浙10行初3号行政判决，确认被上诉人临海市政府于2019年4月28日作出的〔2019〕3号《常务会议纪要》第七项决定违法。

裁判理由

法院生效裁判认为：一、临海市政府作出被诉决定事项是否具有职权依据。根据《浙江省餐厨垃圾管理办法》第四条、第六条、第七条第二款的规定，临海市政府具有组织领导辖区内餐厨垃圾处理工作的职权依据，有权依法作出被诉决定事项。

二、以单一来源采购方式购买案涉餐厨垃圾收运处置服务是否符合法律规定。《中华人民共和国行政许可法》第十二条第二项、第五十三条规定，实施有限自然资源开发利用、公共资源配置以及直接关系公共利益的特定行业的市场准入等事项行政许可的，行政机关应当通过招标、拍卖等公平竞争的方式作出决定。《市政公用事业特许经营管理办法》第二条规定：“本办法所称市政

公用事业特许经营，是指政府按照有关法律、法规规定，通过市场竞争机制选择市政公用事业投资者或者经营者，明确其在一定期限和范围内经营某项市政公用事业产品或者提供某项服务的制度。城市供水、供气、供热、公共交通、污水处理、垃圾处理等行业，依法实施特许经营的，适用本办法。”第八条规定，市政公用事业特许经营项目，应当向社会发布公开招标条件，通过公开招标，择优选择特许经营授予对象，并向社会公示中标结果。《浙江省餐厨垃圾管理办法》第八条规定：“从事餐厨垃圾收运、处置活动应当具备相应的条件。市容环境卫生主管部门通过招标、特许经营等方式确定餐厨垃圾收运企业、餐厨垃圾处置企业，并与其签订餐厨垃圾收运、处置经营服务协议。”据此，案涉餐厨垃圾收运处置项目的投资者或者经营者，应依法采取公开招标的市场竞争机制确定。单一来源采购是《中华人民共和国政府采购法》所规定的非招标采购方式之一，该法第三十一条规定：“符合下列情形之一的货物或者服务，可以依照本法采用单一来源方式采购：（一）只能从唯一供应商处采购的；（二）发生了不可预见的紧急情况不能从其他供应商处采购的；（三）必须保证原有采购项目一致性或者服务配套的要求，需要继续从原供应商处添购，且添购资金总额不超过原合同采购金额百分之十的。”本案中，临海市政府未提供证据证明采取单一来源采购方式向浙江某乙公司购买餐厨垃圾收运处置服务符合上述三个条件其中之一，其未经公开招标程序，径行确定浙江某乙公司为临海全市餐厨垃圾收运处置服务的投资者和经营者，不符合法律规定。

三、被诉决定事项是否侵犯了浙江某甲公司基于在先合同享有的生产经营权益和信赖利益。被诉决定事项中关于餐厨垃圾的处理工艺、日处置量、处置范围虽然不同于浙江某甲公司和临海市执法局签订的《临海市餐厨垃圾处理试运行项目合同书》，但被诉决定事项系在该合同服务期内作出，且明显涵盖了该合同的服务内容，已生效的（2019）浙行终1613号行政裁定亦明确认定“案涉《常务会议纪要》议定事项……与浙江某甲公司之前签订尚有效的《临海市餐厨垃圾处理试运行项目合同书》的合同利益明显冲突……”。关于临海市政府作出该具有利益冲突的决定事项，是否侵犯了浙江某甲公司依据在先合同享有的生产经营权益和信赖利益问题。临海市政府主张被诉决定事项是在浙江某甲公司未按约履行合同，且于2019年3月6日向临海市执法局书面提出暂停运行申请的背景下出台的，之后浙江某甲公司仍未按照合同的约定进行餐厨垃圾处

置，特别是在2019年8月10日台风以后到目前为止完全停止了生产经营行为。生效裁判认为：其一，被诉决定事项的合法性应以作出时是否具备事实和法律依据为判断标准，浙江某甲公司在此之后是否按约履行合同与被诉决定事项的合法性并无关联。其二，依据案涉合同，浙江某甲公司对临海市餐厨垃圾收运处置行业的经营权仅限于主城区5个街道，临海市政府在不侵犯浙江某甲公司在先合同权益的情况下，有权统筹安排其辖区范围内餐厨垃圾收运处置设施和运行体系。浙江某甲公司与临海市执法局签订的合同也并不产生限制其他企业参与临海市餐厨垃圾收运处置行业竞争的效力。其三，餐厨垃圾的收运处置既要符合环保要求又具有很强的时效性，如不能及时有效进行收运处置将极大地影响城市市容、环境卫生和公众健康等公共利益，因此，在现有的餐厨垃圾收运处置设施和运行体系无法正常运作的情况下，市、县人民政府基于其自身的职责，应当做好组织协调工作，及时采取有效措施或制定相应的预案。本案中，在浙江某甲公司于2019年3月主动向临海市执法局申请暂停运行并擅自停止收运城区学校产生的餐厨垃圾的情况下，临海市政府作出被诉决定事项可以认为确系事出有因。但浙江某甲公司提出的暂停运行申请并未获得准许，临海市执法局明确要求浙江某甲公司继续履行合同义务，此后浙江某甲公司虽然存在擅自停止部分收运处置服务的违约行为，但从2019年3月、4月的收运处置量和服务费的支付情况看，双方均未停止履行合同。根据相关生效判决的认定，在被诉决定事项作出之前，浙江某甲公司对餐厨垃圾的实际日处置量未违反合同约定，临海市执法局亦未作出解除合同的决定。在案涉合同效力未被否定且合同双方仍实际履行的情况下，临海市政府决定将包括浙江某甲公司处置范围内的餐厨垃圾，向其他企业采购收运处置服务，并更改了工艺类型，侵犯了浙江某甲公司依据在先合同产生的生产经营权益。其四，案涉合同关于“服务期为合同签订之日起2年。如项目验收达到质量标准，如继续实施该项目，优先考虑与浙江某甲公司续签合同”的约定，使浙江某甲公司对于合同服务期满后行政机关继续在合同约定的服务范围内使用黑水虻生物技术开发餐厨垃圾处置以及双方继续合作产生了合理预期，形成了依法应予保护的信赖利益。被诉决定事项的内容隐含了不再与浙江某甲公司合作的意思表示，侵犯了其信赖利益。

综上，临海市政府作出被诉决定事项侵犯了浙江某甲公司依据在先合同享有的生产经营权益和信赖利益，且决定以单一来源采购方式购买案涉餐厨

垃圾收运处置服务不符合法律规定，依法本应撤销。但被诉决定事项所涉临海市餐厨垃圾收运处置设施的布局和建设方案事关公共利益，且客观上浙江某甲公司自2019年8月至案涉合同约定的服务期届满前均未恢复生产经营，导致案涉合同约定范围内的餐厨垃圾主要依靠传统的焚烧方式由临海某公司的垃圾焚烧发电厂进行焚烧，而该公司在垃圾焚烧发电厂旁新建的餐厨垃圾处理项目亦已基本完工，撤销被诉决定事项会对社会公共利益造成重大损害，据此，应确认被诉决定事项违法。原审判决适用法律错误，依法应予撤销。浙江某甲公司认为由此造成损失的，可以依法寻求救济。

裁判要旨

行政机关在行政决策中应注重对企业公平竞争权、生产经营权和信赖利益的保护。对于市政公用事业特许经营项目的投资者或者经营者，应依法采取公开招标的市场竞争机制确定，同时不得侵犯相关企业基于在先合同所享有的生产经营权和信赖利益，除非相关合同已依法变更或解除。否则，人民法院可以依法撤销相关行政决策，基于权利义务救济必要性、公共利益以及司法谦抑原则的考量，也可以确认违法。

关联索引

《中华人民共和国行政许可法》第12条、第53条

《市政公用事业特许经营管理办法》第2条

一审：浙江省台州市中级人民法院（2020）浙10行初3号行政判决（2020年5月13日）

二审：浙江省高级人民法院（2020）浙行终1145号行政判决（2020年12月14日）

本案例文本已于2024年9月3日作出调整