福建省福州市仓山区人民法院

行 政 判 决 书

（2019）闽0104行初456号

原告福建汇宏招标有限公司，住所地福建省福州市鼓楼区西洪路149号-66。

法定代表人陈郑晰，总经理。

诉讼代理人郑文斐、潘坚心，福建福晓律师事务所律师。

被告福州市自然资源和规划局，住所地福建省福州市仓山区南江滨西大道193号4座5层至8层。

法定代表人吴建青，局长。

诉讼代理人何贞健，该局工作人员。

诉讼代理人林杰，福建拓维律师事务所律师。

原告福建汇宏招标有限公司因认为被告福州市自然资源和规划局违法解除招标代理行政协议一案，向本院提起行政诉讼。本院于2019年11月8日立案后，向被告送达了起诉状副本及应诉通知书，并依法组成合议庭，于2020年8月6日公开开庭审理了本案。原告的法定代表人陈郑晰及诉讼代理人郑文斐、被告的诉讼代理人何贞健、林杰到庭参加诉讼。本案经福建省高级人民法院批准延长审理期限至2020年11月8日，现已审理终结。

被告于2019年11月5日向原告作出榕自然函[2019]2274号《关于解除招标代理委托协议的函》，主要内容为，根据《中华人民共和国合同法》第四百一十条的规定，函告原告如下：解除被告与原告关于“国家国土资源大数据应用中心试点建设政府类应用及标准规范项目”及“国家国土资源大数据应用中心试点建设政府类应用及标准规范项目（测试和监理）”的招标代理委托协议。

原告诉称，2019年3月1日，原、被告签订《福建省省级政府采购委托协议》约定由原告代理“国家国土大数据应用中心试点建设政府类应用及标准规范项目”招标活动。签订协议后，原告立即根据被告要求编制采购文件并交被告确认。2019年3月21日，原告在福建省政府采购网发布招标公告，于2019年4月11日在福州市公共资源交易服务中心组织开评标。后经评标委员会评审，确定中标人。评标结束后，原告将评标报告发送被告确认，但被告拒绝未确认评审结果。2019年4月18日，被告向福州市财政局采购办提请“国家国土大数据应用中心试点建设政府类应用及标准规范项目”监督检查。2019年9月29日，原告按程序向采购人发出《招标采购结果确认函》，被告于2019年9月30日给予确认。2019年11月5日，被告向原告发出《关于解除招标代理委托协议的函》解除双方签订的《福建省省级政府采购委托协议》。原告认为，被告单方面解除2019年3月1日签订的《福建省省级政府采购委托协议》的行为违法。原告已经依约定履行合同义务，被告单方解除协议理由不能成立，诚实守信作为政府依法行政的基本要求，被告应营造优良的营商环境，切实保护行政协议相对人的信赖利益及其他合法权益，不得随意解除合同。被告的发函行为存在滥用职权、明显不当。为此，原告诉至法院，原告诉请：一、请求撤销被告发出的榕自然函[2019]2274号《关于解除招标代理委托协议的函》。二、诉讼费由被告承担。在庭审过程中，因被告陈述其已与其他公司签订了委托代理协议，故原告明确其第一项诉讼请求变更为：请求确认被告发出的榕自然函[2019]2274号《关于解除招标代理委托协议的函》的行政行为违法。

原告向本院提交如下证据：

A1、《福建省省级政府采购委托协议》，合同约定由原告代理“国家国土大数据应用中心试点建设政府类应用及标准规范项目”招标活动；

A2、招标公告，证明2019年3月21日，原告在福建省政府采购网发布招标公告；

A3、招标文件，证明签订协议后，原告立即根据被告要求编制招标文件；

A4、评标报告，证明经评标委员会评审，确定中标人。评标结束后，原告将评标报告发送被告确认，但被告拒绝未确认评审结果；

A5、招标采购结果确认函，证明2019年9月29日，原告按程序向采购人发出《招标采购结果确认函》，被告于2019年9月30日给予确认；

A6、告知函，2019年10月18日原告发函催促被告继续开展采购活动；

A7、榕自然函[2019]2274号《关于解除招标代理委托协议的函》，证明2019年11月5日被告向原告发出《关于解除招标代理委托协议的函》违法解除双方签订的《福建省省级政府采购委托协议》。

被告辩称，2019年3月1日，被告与原告签订了《福建省省级政府采购委托协议》，约定原告作为招标代理机构，受托处理国家国土大数据应用中心试点建设政府类应用及标准规范的采购事项。该合同系双方经过平等协商订立的合同，属于民事委托合同，符合《中华人民共和国合同法》第三百九十六条关于“委托合同是委托人和受托人约定，由受托人处理委托人事务的合同”的定义。合同中双方的约定不具有行政法上权利义务，不属于行政协议。该合同履行过程中，因原告在招标代理活动中未尽职尽责、未及时按照委托人的指示处理委托事务，违反了《委托协议》第五条关于“乙方应当向甲方提供优良的服务，保证采购项目顺利实施”的约定，被告作为委托人根据《中华人民共和国合同法》第四百一十条于2019年11月5日作出了《关于解除招标代理委托协议的函》（榕自然函[2019]2274号），解除了与原告之间的委托代理关系。由于被告作出的行为，属于依法行使民事权利，而非是行政行为。原告对其不服的，依法应当提起民事诉讼，而非是提起行政诉讼。因此，本案不属于行政诉讼受案范围，根据《行政诉讼法》第四十九条，以及《最高人民法院关于适用<中华人民共和国行政诉讼法>的解释》第六十九条的规定，依法应当驳回原告起诉。

被告向本院提交如下证据：

B1、《福建省省级政府采购委托协议》，证明原告与被告之间是民事的委托关系，因其所产生的纠纷不属于行政诉讼的受案范围；

B2、《福州市财政局关于福州市自然资源和规划局商请国家国土资源大数据应用中心试点建设政府类应用及标准规范项目采购监督检查有关事项的复函》（榕财采函[2019]6号），证明原告在代理政府采购过程中，招标评审程序存在问题，依法被福州市财政局要求重新进行评审；

B3、《国土资源和办公厅关于国家资源大数据应用中心试点建设有关事项的函》（国土资厅函[2017]1085号），证明采购项目需在2019年底完成，继续委托原告代理招标事项已无意义。

B4、2019年8月12日、13日、14日的《会议纪要》；

B5、2019年8月14日作出的《函》以及邮寄单证；

B6、2019年8月19日作出的《函》以及邮寄单证；

B7、2019年8月27日作出的《函》以及邮寄单证；

B8、2019年9月2日作出的《函》以及邮寄单证；

证据B4-B8证明被告一直在积极促成重新评审事宜的开展，但原告却一直予以懈怠。

B9、五家投标人不同意延长项目投标文件有效期的复函；

B10、原告于2019年9月10日提供的《关于资格审查改正和重新组建评标委员会评审的告知函》；

证据B9-B10证明原告在五家投标人不同意延长投标文件有效期后才组织重新评审。

B11、《关于国家国土资源大数据应用中心试点建设政府类应用及标准规范项目招标事宜的函》（榕自然函[2019]2045号）；

B12、原告于2019年9月30日发来的《招标采购结果确认书》；

证据B11-B12证明原告在发生废标事宜情况下，还延误告知被告情况；

B13、原告与2019年10月18日发来《关于继续依法组织国家国土资源大数据应用中心试点建设政府类应用及标准规范项目后续采购活动的告知函》；

B14、《关于解除招标代理委托协议的函》（榕自然函[2019]2274号）

证明B13-B14证明继续委托原告代理已无意义，遂被告依法解除了委托协议。

被告提交的法律依据为《中华人民共和国合同法》第四百一十条。

经庭审质证，关于原告的证据，被告对证据A1真实性、合法性、关联性无异议，证明对象有异议，其证明本案属于民事法律关系，依法应当通过民事诉讼进行解决，根据《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》中称的行政协议是指采购人与被采购人之间订立的协议，而不是被告与原告之间订立的招标代理委托协议。根据采购委托协议第五条，原告应保证采购项目顺利实施，但原告存在懈怠行为，被告解除该委托合同；证据A2-A3无异议；证据A4真实性、合法性、关联性无异议，但证明对象有异议。因为原告在评审过程中存在违法违规的行为，被告作为委托人认为存在问题，依法向福州市财政局申请监督，所以未确认评标结果。而根据财政局的监督意见来看，评审过程的确存在问题，依法应当重新评审。所以被告未确认评标结果正确；证据A5真实性、合法性、关联性无异议，但证明对象有异议,其证明原告在发生废标事宜情况下，还延误告知被告情况；证据A6真实性、合法性、关联性无异议，证明对象无异议。被告现已对原告失去信任，2019年10月18日原告发来函件要求重新开展采购活动，对此被告认为项目已无法完成要求；证据A7《关于解除招标代理委托协议的函》真实性、合法性、关联性无异议，但证明对象有异议。被告作出的解除决定，符合《中华人民共和国合同法》的规定，属于依法行使民事权利。

关于被告的证据，原告对证据B1真实性无异议，但是原告与被告之间是行政的委托关系，产生的纠纷属于行政诉讼的受案范围。理由如下：1、本案属于《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》第五条第（一）项规定的情形，同时本案《采购委托协议》也不属于上述第三条规定的不属于人民法院行政诉讼的受案范围的情形。2、根据《政府采购法》第十八条、财政部《政府采购货物和服务招标投标管理办法》第九条的规定，本案项目属于被告可自行招标项目，但被告作为行政机关将招标事务即行政管理职责任务外包，《采购委托协议》属于通过外包方式将行政管理职责任务交由专业组织代为完成所签订的协议；3、在本案，案涉《采购委托协议》发生在具有行政职权、履行行政职责的行政机关福州市自然资源和规划局与行政职权所作用的公司法人福建汇宏招标有限公司之间，符合行政协议的主体要素，满足识别行政协议的形式标准。案涉《采购委托协议》的一方主体福州市自然资源和规划局依据《政府采购法》等具有采购国家大数据应用中心试点建设政府类应用及标准规范项目的行政职责，协议约定的主要内容亦是为实现促进福州市自然资源和规划局完成采购的目的，因此该协议实质上系福州市自然资源和规划局为实现相应的行政管理目标及履行行政职责，而与福建汇宏招标签订的《采购委托协议》，符合识别行政协议的实质标准。故应当认定《采购委托协议》为行政协议。4、福建省内已经有行政机关单方解除与招标代理机构《采购委托协议》作为行政案件处理，并确认行政机关单方解除协议违法的司法判例存在。证据B2真实性无异议，依据财政局的复函体现财政局要求进行重新评审是由于被告评审程序存在问题而造成的。复函第一点，明确被告出具《授权书》、《授权函》均违反（财库[2012]69号）通知的规定；第二点，被告是本项目资格审查小组成员，由于被告资格审查错误导致违反《政府采购货物和服务招标投标管理办法》的规定，《财政局复函》第一点已经明确被告工作人员何贞健、郑登标以采购人代表身份参与本项目评审工作；第三点，财政局认为评标委员会未按照采购文件规定评审程序、评审方法、评审标准独立评审，评审意见无效。评标委员会的组成人员包括被告工作人员何贞健、郑登标作为采购人代表身份以及外聘的专业类别专家参与评审。原告不参与评审，评审标准、方法、程序都是由评标委员会负责被告无权利干预；第四点，现有证据无法证明原告在评审过程中有违规行为。因此，本项目监督检查是被告提起要指出原告可能存在的问题，但具体细分到《财政局复函》每一项答复项都是由于被告及评审委员会错误行为导致需要改正。被告描述由于原告在采购过程中，招标评审程序存在问题导致被要求重新进行评审明显失实。证据B3真实性由法院依法确认，原告第一次知悉该函。该函从仅是方案和工作安排，并未硬性要求，确定中标人后项目仍可正常进行。证据B4-B6真实性无异议，8月12日会议纪要可以体现整改方案最终审核是由被告确定，13、14日会议纪要均是对重新评审的步骤安排，并不能体现原告有懈怠的行为。被告形成最终的整改方案文字也是为了应付纪检组检查。被告恶意将与原告之间事前正常工作沟通都定义为原告的懈怠行为。证据B7-B8真实性无异议，被告于2019年8月27日要求原告向各投标人确认是否愿意延长有效期及继续参加投标，2019年8月29日起原告陆续收到安徽继远软件、南京国图信息产业有限公司、厦门精图信息技术有限公司、厦门闽矿测绘院等投标供应商回复（在被告证据B9中可以体现）。被告2019年8月27日要求确认，2019年8月29日起原告就陆续收到回复，2天时间就有答复可为及时高效，被告却陈述原告懈怠不符合事实。证据B9-B10真实性无异议，原告是在投标有效期内重新组织评审：1、按照招标文件投标有效期为90日，本项目2019年4月11日开标，福州市财政局监督检查2019年4月18日开始至2019年7月25日为期80日，该80日不应当计入投标有效期，因此本项目投标有效期应当从2019年4月11日到2019年9月27日，2019年9月17日组织的改正评审未过有效期；2、被告2019年8月27日要求原告向投标人确认是否愿意继续投标，也印证被告也认可应当扣除80日的财政局监督检查期限，如果从2019年4月11日开始算90日，2019年7月份就已经过有效期，不存在被告2019年8月27日仍然要求原告向投标人确认是否愿意继续投标事宜。3、被告证据B7，显示被告知悉原告要在投标有效期届满之前，书面要求投标人延长投标有效期。假如被告认为投标有效期届满，就不应要求原告落实延长投标有效期。因此被告主张原告是各投标人不同意延长有效期才组织重新评审并非事实。对证据B11-B12，《函》（榕自然函[2019]2045号）真实性由法院依法确认，原告第一次知悉该函。《招标采购结果确认书》真实性无异议。1、被告咨询福州市财政局未收到原告的评标报告、原告未提供优质服务，现未有福州市财政局复函予以明确，故原告不存在被告咨询内容所反映情形；2、在原告《招标采购结果确认书》中已经明确，按照财政局复函意见，2019年9月17日原被告组织重新评审，但当天重新组建的资格审查小组针对各投标人投标文件是否超过投标有效期无法形成一致意见，故最终未形成和签署标报告，不存在提交评标报告给被告的前提；3、被告是资格审查小组组成成员，对2019年9月17日结果完全知晓；4、截至2019年9月27日，各投标人投标文件已经超过投标有效期已经不存在争议，结合仅有两家投标人同意延长投标有效期，原告于2019年9月27日两日内告知被告，同时被告也予以确认未提出任何异议。回执中清楚载明，被告完全清楚本次采购项目的所有过程及结果，因合格投标人不足三家，本项目按照废标处理。因此，原告在发生废标事宜情况下，还延误告知被告并非事实。截至2019年9月27日这个时间点，资格审查小组对投标有效期是否超过已无争议。原告于2019年9月27日两日内立即告知被告，同时被告也予以确认未提出任何异议。证据B13-B14真实性无异议。《政府采购法》第三十七条规定，废标后除采购任务取消情形外，应当重新组织招标。截至目前项目未取消，故本应由原告继续履行《采购委托协议》。根据被告《解除函》解除事由：1资格审查有误，被告是资格审查小组成员，审查若有误也是被告存在明确过错；2、各专家未独立评审，独立评审人员由被告及外聘专家组成，原告依法不得干预评审，原告不存在过错；3、个别评分有误，属于独立评审专家责任，独立评审专家由被告及外聘专家组成，原告依法不得干预评审，原告不存在过错。因此，被告无正当理由不得解除与原告的《采购委托协议》，被告发出《解除函》存在明显存在主观恶意，并非由于项目无法如期实施，而是为了指定理想中标人。同时，《采购委托协议》不同于一般民事委托合同而是行政合同，被告不得任意解除协议。被告无视原告此前的全部工作成果，包括制作、发布招标文件、组织开评标等活动，恶意解除协议，被告具体行政行为存在滥用职权及明显不当，法院应当严格审查被告具体行政行为的合法性要件。

本院对上述证据认证如下：原、被告双方提交的上述所有证据取得程序和收集方法合法，能够证明本案的相关事实，均为有效证据，可以作为本案的定案依据。

经审理查明，2019年3月1日，原、被告签订《福建省省级政府采购委托协议》，约定被告委托原告代理“国家国土大数据应用中心试点建设政府类应用及标准规范项目”的政府采购事宜，被告委托原告的具体事项有：委托原告编制、发售招标文件，在指定媒体上发布招标（采购）公告或招标邀请函；组织整个招标过程，在指定媒体上发布中标公告，以及法定其他事项。2019年3月21日，原告在福建省政府采购网发布招标公告，于2019年4月11日在福州市公共资源交易服务中心组织开评标。后经评标委员会评审，确定中标人。评标结束后，原告将评标报告发送被告确认，但被告未确认评审结果。2019年4月18日，被告向福州市财政局采提请“国家国土大数据应用中心试点建设政府类应用及标准规范项目”采购的监督检查。福州市财政局于2019年7月25日作出榕财采函[2019]6号复函，主要内容如下：1、被告根据原告提供的两份不一致的电子授权模板出具的《授权书》和《授权函》均违反了《财政部关于进一步规范政府采购评审工作有关问题的通知》（财库[2012]69号）第三点的规定；2、本项目资格审查有误，属于《政府采购货物和服务招标投标管理办法》第七十八条第三项规定的情形，原、被告应予以改正；3、本项目评审委员会未按照采购文件规定的评审程序、评审方法和评审标准进行独立评审，根据《中华人民共和国政府采购法实施条例》第七十五条第四款的规定，评审意见无效；4、经查，现有材料无法证明采购代理机构在评标过程中违规向特力惠信息科技股份有限公司泄露评标结果的行为。综上，要求原、被告根据《政府采购货物和服务招标投标管理办法》第六十七条、第七十八条、第七十九条等有关规定予以改正并作出相应处理。2019年8月12-14日，被告召集原告及相关部门召开会议，针对榕财采函[2019]6号复函的内容部署推进整改工作。2019年8月27日被告要求原告向各投标人确认是否愿意参与“国家国土大数据应用中心试点建设政府类应用及标准规范项目”的重新评标工作。2019年8月29日起原告陆续收到回复，多家投标人均不同意延长招标文件所规定的投标有效期。2019年9月17日原告再次组织资格审查改正和重新组织评标委员会评审。截至至2019年9月27日，因超过招标文件规定的90个日历日的投标有效期，且在有效期内仅有两家投标人同意延长投标有效期，合格投标人不足三家，故该项目按照废标处理，原告于2019年9月29日向被告发出《招标采购结果确认函》，将上述采购结果告知被告。被告于2019年9月30日作出《采购单位确认回执》，确认因合格投标人不足三家，故本项目按照废标处理。2019年11月15日，被告作出被诉的榕自然函[2019]2274号《关于解除招标代理委托协议的函》，认为原告在市财政局要求予以整改后，存在未及时组织对该项目投标重新进行评标改正，造成该项目无法如期在2019年年底实施完成并报自然资源部验收的严重后果，遂依据《中华人民共和国合同法》第四百一十条的规定，解除双方签订的案涉采购项目的招标代理委托协议。原告不服，遂诉至本院。

本院认为，本案争议的焦点问题有二：一是被告单方解除的案涉项目的招标代理委托协议是否属于行政协议的范畴。首先，案涉《政府采购委托协议》系作为行政机关的被告与作为行政相对人的原告公司之间订立的，符合行政协议的主体要素；其次，案涉协议系为实现被告完成政府采购的目的而签订，因此该协议实质上系福州市自然资源和规划局为实现相应的行政管理或者公共服务目标而订立，符合行政协议的目的要素；第三，原、被告双方经协商订立协议，亦符合行政协议的意思要素；第四，从协议的内容和标的来看，协议约定的委托事项系完成国家国土大数据应用中心试点建设政府类应用及标准规范项目的政府采购工作，推进该大数据的应用项目是为了提升国土资源管理部门的政务管理与社会服务水平，并结合前述双方订立合同的目的来看，被告显然是为了更好地实现行政管理或者公共服务目标而订立，属于公法目的，协议的内容亦具有行政法上的权利义务内容。该协议亦符合行政协议的内容要素。综上，案涉《政府采购委托协议》属于行政协议范畴，被告单方解除行政协议的行为亦属于行政诉讼的受案范围。二是被告是否享有案涉《政府采购委托协议》的解除权。根据《中华人民共和国合同法》第四百一十条规定，委托人或者受托人可以随时解除委托合同。因解除合同给对方造成损失的，除不可归责于该当事人的事由以外，应当赔偿损失。本条是关于解除委托合同的规定。委托合同是以双方信任为存在的条件，如果一方不守信用，失信于另一方，继续履行合同已无必要，法律赋予了双方当事人的权利，即只要一方想终止合同，就可以随时解除合同，而且不须有任何的理由。换言之，一方面，委托人可以随时撤销委托。如果互相没有信任或者已不再需要办理委托的事项，委托人即可单方解除委托合同，无须征得受托人的同意即可发生效力。但是受托人可以要求委托人赔偿相应的损失。另一方面，受托人可以随时辞去委托。委托合同的成立既需要委托人对受托人的了解和信任，也需要受托人对委托人的信任。如果受托人不愿意办理受委托的事务，受托人无须表明任何理由，即可解除合同。因此，被告依据《中华人民共和国合同法》第四百一十条规定行使解除权，向原告发出榕自然函[2019]2274号《关于解除招标代理委托协议的函》并无不当，原告诉请于法无据，本院不予支持。综上，《中华人民共和国行政诉讼法》第六十九条之规定，判决如下：

驳回原告福建汇宏招标有限公司的诉讼请求。

案件受理费50元，由原告福建汇宏招标有限公司负担。

如不服本判决，可在判决书送达之日起十五日内，向本院递交上诉状，并按对方当事人的人数或者代表人的人数提出副本，上诉于福建省福州市中级人民法院。

审　判　长　　李晓红

人民陪审员　　芮　军

人民陪审员　　邱　军

二〇二〇年九月二十五日

书　记　员　　梁惠芬