

最 高 行 政 法 院 判 決

112年度上字第384號

上 訴 人 陳水寬

送達代收人 陳梅艷

訴訟代理人 李春生 律師

被 上 訴 人 臺北市政府

代 表 人 蔣萬安

訴訟代理人 林雅芬 律師

姜威宇 律師

李仲昀 律師

被 上 訴 人 首泰建設股份有限公司

代 表 人 羅李阿昭

訴訟代理人 郭璵滿 律師

洪瑋彤 律師

上列當事人間有關捷運土地聯合開發事務事件，上訴人對於中華民國112年4月20日臺北高等行政法院111年度訴字第1316號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、原判決關於駁回上訴人對被上訴人首泰建設股份有限公司之訴部分廢棄，移送至臺灣士林地方法院。

二、其餘上訴駁回。

三、駁回部分上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、緣被上訴人臺北市政府為辦理大眾捷運系統信義線信義安和站聯合開發案（下稱系爭聯合開發案），先於民國93年10月20日與上訴人簽訂「臺北都會區大眾捷運系統土地聯合開發契約書」（下稱聯開契約），另於96年1月29日與被上訴人首泰建設股份有限公司（下稱首泰公司）簽訂「臺北都會區大眾捷運系統土地聯合開發投資契約書」（下稱投資契約），約定由上訴人及其他訴外人提供土地，被上訴人首泰公司出資及興建聯合開發建築物，以進行系爭聯合開發案。

01 被上訴人首泰公司於101年7月16日以存證信函告知上訴人參
02 加選屋會議，嗣於101年8月17日發函告知被上訴人臺北市政
03 府所屬捷運工程局（下稱捷運工程局）並副知上訴人，表示
04 已完成區位保留確認。上訴人於105年3月23日提出陳情書，
05 以被上訴人首泰公司未發給上訴人「選屋確認單」，請求被
06 上訴人臺北市政府協助督促被上訴人首泰公司確實履約，捷
07 運工程局因於105年3月28日發函通知被上訴人首泰公司應提
08 供上訴人「選屋確認單」，被上訴人首泰公司乃於105年4月
09 19日回函表示遵循契約辦理，再於105年5月27日函請捷運工
10 程局召開第2次協商會議。被上訴人臺北市政府於105年6月2
11 7日以開會通知單告知捷運工程局聯合開發處應於105年8月3
12 1日召開「捷運信義線信義安和站聯合開發區（捷五）基地
13 區位選定及權益分配第2次代為協調會」，惟上訴人未出席
14 上開協調會，嗣提起行政訴訟，聲明：(一)請求判令被上訴人
15 應給付上訴人坐落臺北市○○路○段000號：25樓、27樓、2
16 9樓、30樓與同路段000號：29樓、33樓等6戶房屋及停車位
17 編號：B2-3、B2-9、B3-22、B3-36、B3-44、B4-52、B4-5
18 8、B4-59、B4-61、B4-63、B4-71、B4-72、B4-73、B4-74等
19 共14個停車位（下合稱系爭標的），於其中任一被上訴人履
20 行全部給付義務後，另一被上訴人於其給付範圍內亦同免其
21 責任。(二)請求判令上訴人所取得系爭標的，當事人間不互相
22 找補。(三)請求判令被上訴人首泰公司自107年3月14日起，且
23 直至實際交屋日為止，每月應給付上訴人新臺幣（下同）3,
24 523,989元，作為債務不履行—遲延交屋之損害賠償，經臺
25 北高等行政法院（下稱原審）111年度訴字第1316號判決
26 （下稱原判決）駁回。上訴人不服，遂提起本件上訴。

27 二、上訴人起訴主張與被上訴人在原審之答辯均引用原判決之記
28 載。

29 三、原判決駁回上訴人在原審之訴，係以：

30 (一)上訴人經原審闡明後，主張其原審聲明第1項之公法上請求
31 權為聯開契約第11條及投資契約第5條第1項。惟依聯開契約

01 第11條、第14條第2項；投資契約第5條第1項、第5項、第10
02 條第1項等約定，上訴人就系爭聯合開發案建物及土地之權
03 益分配事項及包括所有權移轉等相關權利義務，應自行與被
04 上訴人首泰公司進行協商，並依其間約定辦理，與被上訴人
05 臺北市政府無涉；被上訴人臺北市政府僅須於上訴人與被上
06 訴人首泰公司無法達成協議時，依其等之申請代為協調，若
07 經協調兩次仍無法達成協議時，上訴人即應依聯開契約第11
08 條約定，配合被上訴人首泰公司交付仲裁，並依仲裁判斷辦
09 理。且上訴人就前揭權益分配事項經與被上訴人首泰公司達
10 成協議或經仲裁判斷確立後，後續系爭聯合開發案相關建物
11 及基地之產權登記、土地所有權移轉、建物所有權第一次測
12 量與登記及房屋稅籍設立作業等，亦均由被上訴人首泰公司
13 自行與上訴人約定辦理。上訴人與被上訴人首泰公司就系爭
14 開發案建物及土地之權益分配無法達成協議，被上訴人臺北
15 市政府至105年8月31日已召開2次協調會代為調解，惟上訴
16 人仍拒不出席，依聯開契約第11條約定，上訴人應於協調會
17 後30日內配合被上訴人首泰公司就系爭開發案建物及土地之
18 權益分配事項交付仲裁，並依仲裁判斷辦理，在未由仲裁機
19 構作出仲裁判斷前，被上訴人首泰公司並無給付系爭標的之
20 義務，是上訴人逕向被上訴人臺北市政府及被上訴人首泰公
21 司請求給付系爭標的，為無理由，應予駁回。

22 (二)上訴人經原審闡明後，主張其原審聲明第2項之公法上請求
23 權為聯開契約第9條第2項及投資契約第5條第4項，惟該2約
24 款係規範地政與建築主管機關就建物登記關於建物丈量面積
25 計算方式不同時之權利義務，並非賦予上訴人對被上訴人有
26 公法上請求權或規範被上訴人對上訴人負有何義務。上訴人
27 據以為原審聲明第2項之請求，為無理由，應予駁回。

28 (三)上訴人經原審闡明後，主張其原審聲明第3項之公法上請求
29 權係依行政程序法第149條準用民法第229條第1項、第231條
30 第1項規定。惟綜觀聯開契約及投資契約內容，並無任何逾
31 期違約金或損害賠償之規定，上訴人無此損害賠償之公法上

請求權。又依前述，被上訴人首泰公司尚不負有對上訴人給付之系爭標的之義務，自無遲延給付可言，則上訴人依行政程序法第149條準用民法第229條第1項、第231條第1項規定，訴請如原審聲明第3項所示，為無理由，應予駁回等詞，為其判斷之基礎。

四、本院查：

(一)廢棄部分：

- 1.按法院組織法第7條之3第1項規定：「法院認其無審判權者，應依職權以裁定將訴訟移送至有審判權之管轄法院。但其他法律另有規定者，不在此限。」上開規定，依行政法院組織法第47條規定，於行政法院準用之。次按行政訴訟法第2條規定：「公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行政訴訟。」所謂公法上之爭議，係指人民與行政機關間，因公法關係（包括公法上法律關係或公權力措施）所生之爭議而言。關於民事訴訟事件，並非公法上之爭議事件，核屬普通法院管轄，行政法院對之即無審判權限，當事人如就私法上之爭議向行政法院提起行政訴訟，行政法院應依職權將該訴訟事件移送至有受理訴訟權限之普通法院審理。
- 2.我國目前係採二元訴訟制度，關於民事訴訟與行政訴訟審判權之劃分，應由立法機關通盤衡酌爭議案件之性質及既有訴訟制度之功能（諸如法院組織及人員之配置、相關程序規定、及時有效之權利保護等）而決定。法律未有規定者，應依爭議之性質並考量既有訴訟制度之功能，定其救濟途徑。上訴人於原審聲明請求被上訴人首泰公司：(一)給付系爭標的；(二)於辦理系爭標的建物登記時，如地政主管機關對建物丈量面積與建築主管機關規定不同致有面積差異時，不互相找補；及(三)被上訴人首泰公司應自107年3月14日起至實際交屋日為止，每月應給付上訴人3,523,989元，作為債務不履行—遲延交屋之損害賠償，此一訴訟爭議並無任何相關法律明定應由普通法院抑或行政法院審判，應依本件爭議之性

01 質，審酌兩造之法律地位、上訴人據以主張之給付請求權基
02 礎屬性等因素，定其審判權之歸屬。

- 03 3.為加強都市運輸效能，改善生活環境，促進大眾捷運系統健
04 全發展，以增進公共福利，訂有大眾捷運法。依該法第2條
05 前段規定：「大眾捷運系統之規劃、建設、營運、監督及安全，依本法之規定；……」第7條第1項、第7項規定：
06 「（第1項）為有效利用土地資源，促進地區發展，主管機
07 關得辦理大眾捷運系統路線、場、站土地及其毗鄰地區土地
08 之開發。……（第7項）第1項開發之規劃、申請、審查、土
09 地取得程序、開發方式、容許使用項目、申請保證金、履約
10 保證金、獎勵及管理監督之辦法，由交通部會同內政部定
11 之。」交通部會同內政部訂定之大眾捷運系統土地開發辦法
12 （下稱土地開發辦法）第2條規定：「大眾捷運系統路線、
13 場、站土地及其毗鄰地區土地之開發依本辦法之規定。」第
14 3條規定：「本辦法用詞，定義如下：一、開發用地：係指
15 大眾捷運系統路線、場、站土地及其毗鄰地區之土地，經主
16 管機關核定為土地開發之土地。二、土地開發：係指主管機
17 關自行開發或與投資人合作開發開發用地，以有效利用土地
18 資源之不動產興闢事業。」被上訴人臺北市政府為履行建造
19 捷運設施之公共任務，依前揭大眾捷運法及土地開發辦法之
20 規定，分別與上訴人簽訂聯開契約及與被上訴人首泰公司簽
21 訂投資契約，以上訴人提供土地、被上訴人首泰公司投資興
22 建聯合開發建築物之模式，進行系爭聯合開發案。被上訴人
23 首泰公司為私法人，非行政程序法第2條第2項所定行政機
24 關，除有行政機關依法定程序將公權力委託其行使外，並無
25 從取得擬制行政機關之地位（行政程序法第2條第3項及第16
26 條參照）。而依聯開契約第11條：「乙方（按即上訴人，下
27 同）與投資人（按即被上訴人首泰公司，下同）間對本建物
28 及土地之合作條件、分收比例及其他相關權利義務，由投資
29 人另行與乙方及其他土地所有人協商，有約定時從其約定；
30 無約定且雙方無法達成協議時，俟投資人簽訂臺北都會區大
31

眾捷運系統土地聯合開發投資契約書後，得申請甲方（按即被上訴人臺北市政府，下同）代為協調，經協調2次仍無法達成協議時，土地所有人應於協調會後30日內配合投資人就權益分配事項交付仲裁，並依仲裁判斷辦理。若土地所有人不同意交付仲裁，甲方得解除本契約，依本契約第17條第1項之約定辦理。」及投資契約第3條第1項：「乙方（按即被上訴人首泰公司，下同）應負責出資並依照甲方（按即被上訴人臺北市政府，下同）核定之土地開發計畫興建本基地之建築改良物。」第5條：「（第1項）乙方與土地所有人間之權益分配，由乙方與土地所有人自行協商，但不得影響甲方及公共設施主管機關之權益。（第2項）本建物以區分所有方式進行分配時，由甲乙雙方及土地所有人依議定分配比值及各樓層區位之價值計算得分配之價值後，進行選定本建物之區位及面積，並作成協議書或分配紀錄；土地則依實際分得建物樓地板面積占全部建築物總樓地板面積（含捷運設施面積）之比例分別共有持分本開發基地。……（第5項）乙方簽訂本契約書後，對本建物及土地之合作條件、分收比例及其他相關權利義務依乙方與土地所有人之約定辦理，雙方無約定且無法達成協議時，得申請甲方代為協調，經協調2次仍無法達成協議時，乙方應於協調會後30日內取得土地所有人合意就權益分配事項交付仲裁，並依仲裁機構判斷辦理，若土地所有人不同意交付仲裁，乙方得申請甲方依土地所有人所簽臺北都會區大眾捷運系統土地聯合開發契約書處理。」等約款，可知被上訴人首泰公司就系爭聯合開發案應負責出資及依被上訴人臺北市政府核定之土地開發計畫興建建築物，至其興建完成之建築物應如何分配予土地所有人，應由被上訴人首泰公司與土地所有權人協議而為決定。從而，關於上訴人就系爭聯合開發案之權益分配與建物選定事宜，係由被上訴人首泰公司與上訴人立於平等地位，自行協商而為約定，無涉公權力之行使，被上訴人首泰公司亦無受被上訴人臺北市政府委託行使其法定權限情事，故未取得擬

01 制行政機關之地位。上訴人於原審以上開聲明(一)至(三)對被上
02 訴人首泰公司所為請求，究其實質，係以其與被上訴人首泰
03 公司已就建物選定事項達成合意為前提，請求被上訴人首泰
04 公司依其間約定履行，及該被上訴人應就遲延履行其間約定
05 致上訴人所受損害負賠償責任，經核均屬因私法關係所生爭
06 執，並非公法上之爭議，揆諸上開規定與說明，應循民事訴
07 訟途徑解決。上訴人逕向原審提起行政訴訟，原判決未以行
08 政法院無受理訴訟權限，將上訴人對被上訴人首泰公司起訴
09 部分移送至有受理訴訟權限之管轄法院，自有未合。上訴論
10 旨，雖未指摘及此，惟訴訟事件是否為公法上之爭議，涉及
11 行政法院審判權之有無，乃本院應依職權調查之事項，原判
12 決此部分既有上開違背法令情事，自應廢棄。又被上訴人首
13 泰公司之營業所位於臺北市內湖區，依民事訴訟法第2條第2
14 項規定，其營業所所在地之臺灣士林地方法院有管轄權，爰
15 依職權移送於該有受理訴訟權限之管轄法院。

16 (二)駁回部分：按行政訴訟法第8條第1項前段規定：「人民與中
17 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
18 成行政處分以外之其他非財產上之給付，得提起給付訴訟。」
19 是提起公法上一般給付訴訟，須因公法上原因發生財產
20 上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上給付，
21 自以人民在公法上有該給付之請求權存在為要件。承前所
22 述，聯開契約第11條及投資契約第5條第2項、第5項，係約
23 定上訴人與被上訴人首泰公司間之權益分配及選屋爭議，應
24 由被上訴人首泰公司與上訴人自行約定權益分配及選屋事
25 宜，於其雙方未約定且無法達成協議時，再由被上訴人臺北
26 市政府代為協調，於2次協調無結果時，如經上訴人同意，
27 則循仲裁程序解決，該等契約約款未賦與上訴人對被上訴人
28 臺北市政府有給付系爭標的之公法上請求權，是原判決認上
29 訴人依據聯開契約第11條及投資契約第5條第2項及第5項，
30 對被上訴人臺北市政府提起原審聲明(一)之一般給付訴訟，求
31 為給付系爭標的，為無理由，並無違誤。次查，上訴人與被

01 上訴人首泰公司就系爭聯合開發案之建物及土地之權益分配
02 無法達成協議，被上訴人臺北市政府迄至105年8月31日已依
03 聯開契約第11條規定，召開2次協調會代為調解，而上訴人
04 未出席等情，為原審確定之事實，核與卷內證據相符。是上
05 訴人與被上訴人首泰公司對上訴人於系爭聯合開發案所應分
06 得建物為何，並未達成協議，被上訴人臺北市政府業依與上
07 訴人所訂聯開契約約定，為上訴人與被上訴人首泰公司居間
08 協調2次而無結果，則上訴人所得分配之建物是否即為系爭
09 標的，尚屬未定。至於聯開契約第7條第2項第2款至第6款：
10 「甲（按即被上訴人臺北市政府）、乙（按即上訴人，下
11 同）對本建物及土地之權利義務如下：……二、乙方：……
12 (二)取得變更都市計畫或區域計畫為捷運設施用地前或毗鄰地
13 區土地於聯合開發協議前之原可建樓地板面積；但不得大於
14 該部分之聯合開發實際設計樓地板面積。其原屬公共設施用
15 地者，應先扣除各該公共設施主管機關認定應取得之公共設
16 施樓地板面積。(三)取得因聯合開發變更都市計畫或區域計畫
17 規定扣除增加容積率或提高使用強度應回饋部分後所增加之
18 樓地板面積之半數。(四)取得依土地開發辦法獎勵規定所增加
19 樓地板面積之半數。(五)取得前3款建築物樓地板面積所應持
20 分之共同使用部分樓地板面積。(六)取得前4款建築物樓地板
21 面積所應持分之土地所有權。」係就上訴人因參與系爭聯合
22 開發案而可取得之建物樓地板面積與土地所有權之項目、計
23 算方式及其比例等事項，所作約定，上訴人實際可分得之建
24 物為何，則猶待其與被上訴人首泰公司之協議結果始能特
25 定，被上訴人臺北市政府於前引聯開契約第11條及投資契約
26 第5條第5項所定情事發生時，固應盡力協調上訴人與被上訴
27 人首泰公司就選屋事宜達成共識，惟終究不負有對上訴人給
28 付具體特定建號之建物（如系爭標的）之契約上義務。是上
29 訴人於原審另主張：其業依聯開契約第7條第2項第7款約
30 定，將系爭土地所有權移轉予被上訴人臺北市政府，依同條
31 項第2款至第6款約定，即得向被上訴人臺北市政府請求給付

系爭標的，進而於辦理系爭標的之建物登記時，如遇地政與建築主管機關因丈量及計算方式有別，致二者認定之建物面積不一致之情形，得依聯開契約第9條第2項約定：「建物登記時，地政主管機關對建物丈量面積計算方式若與建築主管機關之規定不同致有面積差異時，不互相找補。」對被上訴人臺北市政府主張不互相找補等節，均非有據。原判決駁回上訴人本於聯開契約第9條第2項約定對被上訴人臺北市政府所為聲明(二)之請求，自無不合。至原判決對上訴人主張其得依聯開契約第7條第2項第2款至第6款約定，請求被上訴人臺北市政府請求給付系爭標的一節，何以不足採取，未予論述，固有未洽，惟因對結論不生影響，原判決仍應維持。又依大眾捷運法第7條第4項及土地開發辦法第11條規定，主管機關取得屬私有之大眾捷運系統所需用地，得依協議價購、市地重劃或區段徵收等方式為之，且協議價購不成時，始得依法報請徵收。被上訴人臺北市政府與上訴人簽訂聯開契約，係替代協議價購之取得用地方法，並使上訴人得參與捷運聯合開發計畫，尚非因有行政程序法第137條第2項或第140條第2項所定就作成行政處分無裁量權，或依法應經其他行政機關之核准、同意或會同辦理而作成行政處分等情形，而訂定聯開契約以為代替，故無同法第142條：「代替行政處分之行政契約，有下列各款情形之一者，無效：……」規定之適用。上訴意旨主張：聯開契約屬雙務契約，被上訴人臺北市政府推稱上訴人僅得向被上訴人首泰公司請求給付系爭標的，有行政程序法第137條第1項第3款所定雙務行政契約人民與行政機關之給付不相當情事，依同法第142條第4款規定，應屬無效云云，為其一己主觀見解，且無從據為對其有利認定（蓋聯開契約若果有上訴人主張之無效情事，其自無從據以請求被上訴人臺北市政府依約為其原審聲明(一)、(二)所示給付），上訴人執以指摘原判決駁回其對被上訴人臺北市政府之訴為違背法令，並無足取。

01 五、據上論結，本件上訴為一部有理由、一部無理由。依行政訴
02 訟法第255條第1項、第256條第1項、第259條第2款、第98條
03 第1項前段，行政法院組織法第47條、法院組織法第7條之3
04 第1項本文，判決如主文。

05 中 華 民 國 114 年 1 月 16 日

06 最高行政法院第四庭

07 審判長法官 王 碧 芳

08 法官 王 俊 雄

09 法官 陳 文 燦

10 法官 林 秀 圓

11 法官 鍾 啟 煒

12 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

13 中 華 民 國 114 年 1 月 16 日

14 書記官 廖 仲 一