

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第五庭

112年度訴字第845號

114年5月28日辯論終結

原告 福生資產管理股問股份有限公司

代表人 蘇柏夫

訴訟代理人 陳又寧 律師

任君逸 律師

被告 臺北市政府

代表人 蔣萬安（市長）

訴訟代理人 林偉如 律師

上列當事人間有關捷運土地聯合開發事務事件，原告提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

(一)本件起訴後，原告蘇志宏（下稱蘇君）在訴訟繫屬中，於民國113年9月24日，以買賣為原因將臺北市中正區公園段一小段188-16地號土地（下稱系爭土地）所有權移轉登記予福生資產管理股問股份有限公司（下稱福生公司），茲據福生公司具狀表示代蘇君承當訴訟（本院卷二第31至33頁），蘇君及被告均表同意（本院卷二第26頁、第195至196頁），依行政訴訟法第110條第1項、第2項規定，於法並無不合。

(二)原告於起訴後，嗣經數次訴之變更，復於114年5月1日準備程序，將原本訴之聲明「先位訴之聲明：被告應將民國81年1月15日與原告簽訂之大眾捷運系統土地聯合開發契約書第2

01 條同意調整增列：『若乙方無償提供土地之期間已逾約定第
02 10條第1項之約定完成期限，乙方得向甲方請求相當於租金
03 之補償，並要求返還依法得受領之補償費用，且得就其遲延
04 損害請求賠償。』、第10條第1項同意調整增列：『甲方應
05 於本契約簽訂後之合理期間內，完成本聯合開發案之建物興
06 建並依第6條第3項辦理完成權利義務分配，惟前述期間不得
07 超過七年。』、修正第14條第3項：『本契約之權利義務乙
08 方應告知其繼受人，本契約對繼受人具有相同之約束力。惟
09 甲方不得於乙方取得C1街廓內之土地上設定預告登記。』備
10 位訴之聲明：被告應給付原告新臺幣（下同）148,606,647
11 元。」變更為「先位訴之聲明：被告應將民國81年1月15日
12 與蘇志宏簽訂之大眾捷運系統土地聯合開發契約書第2條同
13 意調整增列：『若乙方無償提供土地之期間已逾約定第10條
14 第1項之約定完成期限，乙方得向甲方請求相當於租金之補
15 償，並要求返還依法得受領之補償費用，且得就其遲延損害
16 請求賠償。』、第10條第1項同意調整增列：『甲方應於本
17 契約簽訂後之合理期間內，完成本聯合開發案之建物興建並
18 依第6條第3項辦理完成權利義務分配，惟前述期間不得超過
19 7年。』備位訴之聲明：被告應給付原告148,606,647元。」
20 （本院卷二第357至358頁）核其雖有變更，然其請求之基礎
21 不變，且被告表示同意（本院卷二第358頁），故其此部分
22 訴之變更應予准許。

23 二、事實概要：

24 蘇君原為臺北市中正區公園段一小段139、139-1、140、140
25 -1地號等4筆（下稱蘇君既有土地）共有人之一，嗣於81年1
26 月15日與被告簽訂大眾捷運系統土地聯合開發契約（下稱系
27 爭聯開契約），約定以蘇君既有土地與被告原有系爭土地交
28 換，蘇君既有土地應無償供被告興辦捷運設施使用，且系爭
29 土地應一併聯合開發，上開土地之交換登記、預告登記於87
30 年8月6日辦畢。被告自95年11月間先後辦理聯合開發甄選，
31 歷經5次流標，其後分別於106年9月28日、11月7日辦理地主

說明會，被告所屬捷運工程局並於106年11月27日以北市捷授北字第10630899100號函（下稱106年11月27日函）向蘇君等地主說明略以：系爭聯開契約之增補契約書（下稱系爭增補契約）草案已寄發，有關條文增訂之緣由、說明及適用期限等皆載於草案內。蘇君隨即於107年3月1日與被告簽署系爭增補契約。嗣聯合開發甄選經第6次甄選後，由被告與台北雙星股份有限公司（下稱雙星公司）於108年12月17日簽訂投資契約，雙星公司並於111年10月25日領得111建字第0308號建造執照，於112年4月19日申報開工，並持續進行開發中。原告認被告拖延本件聯合開發案，於112年5月9日寄發存證信函予被告，請求調整系爭聯開契約內容，並請求補償其損失，被告遂以112年5月19日府捷聯字第1120003550號函說明略以：本件聯合開發案一切均依系爭聯開契約辦理，並無依原約定顯失公平等情。原告不服，乃提起本件行政訴訟。

三、本件原告主張要旨略以：

(一)本件聯合開發契約案拖延近30年，實非蘇君訂立系爭聯開契約當時所得預料，且延宕等情事應歸責於被告，被告將此不利益轉嫁予地主承擔，若依原約定繼續履行顯失公平，再由被告於95年10月16日公告之「擬定臺北車站特定專用區C1、D1東半街廓聯合開發區(捷)細部計畫案」（下稱95年10月16日都市計畫變更），將預定完成期限訂於101年5月亦可知，被告認本案至遲應於101年5月間完成，然自95年至107年間甄選投資人之過程中共5次流標，被告卻始終未檢討甄選條件，甚至第5次投資人甄選發生弊案，致再度延宕，均非蘇君簽訂系爭聯開契約所得預見；至系爭增補契約第2條約定「乙方應無償提供捷運設施所需空間」等內容，已於系爭聯開契約有相同之文字約定，顯非基於締約後情事變更再為之新約定，實則系爭增補契約乃為利徵選投資人，約定事項更與損失補償等情事變更事項無關，無從據以認定本件無情事變更原則之適用。

01 (二)原告無償提供系爭土地逾30年，長期未能使用收益，亦未能
02 領取桃園捷運穿越補償費，自得依行政程序法第147條第2項
03 規定，請求被告補償相當於地租之損失、應分配商場之租
04 金、桃園捷運穿越補償費等共計148,606,647元。桃園捷運
05 穿越補償部分，縱令機場捷運乃實際使用系爭土地，惟僅穿
06 越上空或地下仍得為補償，況乎實際使用「全部範圍」之
07 情，依舉輕以明重，原告仍得參照相關法令所訂之補償公式
08 作為本件補償金額之基準等語。

09 (三)並聲明：

10 1.先位訴之聲明：被告應將81年1月15日與蘇君簽訂之大眾捷
11 運系統土地聯合開發契約書第2條同意調整增列：「若乙方
12 無償提供土地之期間已逾約定第10條第1項之約定完成期
13 限，乙方得向甲方請求相當於租金之補償，並要求返還依法
14 得受領之補償費用，且得就其遲延損害請求賠償。」、第10
15 條第1項同意調整增列：「甲方應於本契約簽訂後之合理期
16 間內，完成本聯合開發案之建物興建並依第6條第3項辦理完
17 成權利義務分配，惟前述期間不得超過7年。」

18 2.備位訴之聲明：被告應給付原告148,606,647元。

19 四、本件被告答辯要旨則以：

20 (一)系爭聯開契約並未約定完成期限，足見開發時間長，非於締
21 結契約時所不能預料，又等待開發期間，亦因95年10月16日
22 都市計畫變更，容積率由締約當時之800%調整為最高上限1
23 150%，無顯失公平之情；被告更於106年間召開兩次地主說
24 明會，並寄交系爭增補契約草案予蘇君等地主，蘇君對於95
25 年至106年間徵求投資人5次未成之事實，以及被告依約定無
26 法給付租金補償之意見，均知之甚明，仍於107年3月1日簽
27 訂系爭增補契約，再次確認、同意無償提供系爭土地作為捷
28 運設施所需空間，而系爭聯開契約經第6次甄選後，被告與
29 雙星公司於108年12月17日已簽訂投資契約，並於112年4月1
30 9日申報開工，持續進行開發中，如今顯未超出原告簽訂系

01 爭增補契約時所認知之基礎或環境，自無情事變更原則之適
02 用。

03 (二)本件無情事變更原則之適用，原告亦未主張終止契約，原告
04 備位聲明逕依行政程序法第147條第2項規定請求損失補償，
05 顯無理由。蘇君已於80年間領取房屋補償及營業損失補償，
06 且已同意無償提供系爭土地，並在此前提下取得捷運獎勵容
07 積之權利，其請求相當於地租之損失並無理由，部分更已罹
08 於時效，就請求商場租金損失部分屬重複請求，主張本件聯
09 合開發契約之合理期間為7年亦洵屬無據，再蘇君已無償提
10 供系爭土地，且未設定地上權，機場捷運是車站坐落系爭土
11 地，既非僅穿越系爭土地之上空或地下，並無穿越補償相關
12 法令之適用等語，資為抗辯。

13 (三)並聲明：駁回原告之訴。

14 五、本件如事實概要欄所示事實，除下述所示爭點外，其餘為兩
15 造所不爭執，並有系爭聯開契約（本院卷一第49至76頁）、
16 系爭增補契約（本院卷一第277至279頁）、系爭土地之土地
17 登記第二類謄本（本院卷一第131頁）、被告所屬捷運工程
18 局106年10月18日北市捷授北字第10630895300號函（下稱10
19 6年10月18日函）及函附106年9月28日地主說明會紀錄、第1
20 場地主說明會簽到表、附件五之系爭增補契約草案（本院卷
21 二第219頁、第221至238頁、第239至247頁、第287至292
22 頁）、106年11月27日函及函附106年11月7日地主說明會紀
23 錄（本院卷二第293頁、第295至318頁）、被告與雙星公司
24 之投資契約書（本院卷一第237至260頁）、111建字第0308
25 號建造執照（本院卷一第261至275頁）、112年4月19日開工
26 申報書（本院卷二第387至389頁）、蘇君112年5月9日存證
27 信函（本院卷一第77至89頁）、被告112年5月19日府捷聯字
28 第1120003550號函（本院卷一第91至93頁）影本等件在卷可
29 稽，堪認與事實相符。而兩造既以前詞爭執，則本件所應審
30 究之主要爭點厥為：系爭聯開契約有無行政程序法第147條
31 第1項所規定因情事變更可調整系爭契約內容之事由？原告

01 得否依行政程序法第147條第2項規定向被告請求相關損失補
02 償？

03 六、本院之判斷如下：

04 (一)本件應適用之法令及法理：

05 行政程序法第147條第1項、第2項規定：「行政契約締結
06 後，因有情事重大變更，非當時所得預料，而依原約定顯失
07 公平者，當事人之一方得請求他方適當調整契約內容。如不
08 能調整，得終止契約（第1項）。前項情形，行政契約當事
09 人之一方為人民時，行政機關為維護公益，得於補償相對人
10 之損失後，命其繼續履行原約定之義務（第2項）。」雖依
11 行政程序法第175條規定，行政程序法係自90年1月1日起施
12 行，且該法並無溯及規定，而本件系爭聯開契約乃於81年1
13 月15日簽訂，上開行政程序法第147條規定本無直接適用餘
14 地，惟鑑於系爭聯開契約其後經重新商議後，於107年3月1
15 日重新訂定增補契約，故仍應認契約整體有前開規定之適
16 用。準此，行政程序法第147條所謂情事重大變更，係指行
17 政契約締結後，影響行政契約之締結及內容之事實或法律狀
18 況，發生重大變更（情事變更是否重大，需依個別契約之具
19 體情況，各自判斷之），且為當事人於締結契約時所不能預
20 料而言。契約締結後，契約所根據之事實或法律狀況如有重
21 大變更，不能期待一方當事人嚴守原契約給付內容，否則即
22 有違誠實信用，此時即應允許契約當事人依行政程序法第14
23 7條規定請求調整契約內容（最高行政法院110年度上字第35
24 2號、111年度上字第279號判決意旨參照）。另情事變更原
25 則，旨在規範契約成立後有於訂約當時不可預料之情事發生
26 時，經由法院裁量以公平分配契約當事人間之風險及不可預
27 見之損失。倘於契約成立時，就契約履行中有發生該當情事
28 之可能性，為當事人所能預料者，當事人本得自行風險評估
29 以作為是否締約及其給付內容之考量，自不得於契約成立
30 後，始以該原可預料情事之實際發生，再依據情事變更原

則，請求增減給付（最高法院111年度台上字第47號民事判決意旨參照）。

(二)本院之判斷：

1.依系爭聯開契約前言「…立聯合開發契約書人：台北市政府，（以下簡稱甲方），土地所有權人…（…以下簡稱乙方），茲因乙方願意提供土地與甲方土地重新分配並依照大大眾捷運系統土地聯合開發辦法合作興建聯合開發建築物（以下簡稱本建物）經雙方議定條款如左，以資共同遵守：」、「第2條「乙方提供土地應配合捷運系統工程建設之需要，先行拆遷地上物無償提供土地供甲方使用」、「第3條第3項「甲方依照大大眾捷運系統土地聯合開發辦法第12條及第13條規定徵求聯合開發投資人…」、「第5條第3項「本契約簽訂後，乙方不得將所提供土地及重新分配取得之C1街廓內土地再與他人訂定任何與本契約相抵觸之約定，或未經甲方同意設定他項權利或任何負擔。」、「第10條第1項「本聯合開發之興建事宜，乙方同意由甲方依照大大眾捷運系統土地聯合開發辦法相關規定辦理徵求投資申請人及簽約等事宜…」、「第14條第6項「因可歸責於甲方…之事由而無法進行聯合開發時，乙方除得終止本契約依甲方之徵收案領取土地補償費外，…」第13條第1項「本契約簽訂後，如有左列情形之一而無法進行聯合開發時，雙方得終止本契約，並依甲方之原徵收案辦理，甲方並得繼續使用乙方提供之土地…(一)聯合開發之公有土地部分無法獲得民意機關通過或行政院之核准時。(二)其他因天災、地變等事由無法進行聯合開發時。」等語。另系爭聯開契約簽立後，被告並依契約約定，於87年8月6日將系爭土地交換過戶登記與蘇君，並辦理預告登記完畢，有系爭土地土地登記第二類謄本在卷可資佐證（本院卷一第131頁）。足見蘇君、被告雙方，訂立系爭聯開契約時，即已預見開發工程，尚需甄選投資人，可能歷經多次招標，方能決標，期程甚長，並未訂定完工期間，且開發期間蘇君提供及交換取得之相關土地，均無法自由處分使用，蘇

01 君其後亦配合辦理取得土地之預告登記，是此均非蘇君於訂
02 約時所難以預料，相關招標程序因無法決標而流標，更難認
03 屬重大情事變更。原告主張系爭聯開契約訂定後，甄選投資
04 人經5次流標，歷經20多年仍未開發完成，有情事重大變更
05 非訂約當時所得預料等情，並不可採。

06 2.系爭聯開契約雖自81年1月15日蘇君與被告簽約後，自95年
07 至107年間因甄選投資人共5次流標，均未能開發完成，然被
08 告仍於106年9月28日、11月7日辦理地主說明會，與蘇君等
09 地主就系爭聯開契約因捷運土地聯合開發之相關法令及都市
10 計畫異動等變更情形說明及溝通，蘇君等地主亦曾出席參加
11 106年9月28日說明會，並就相關土地無法使用提出有關租金
12 補償提出意見，由被告所屬捷運工程局提出回覆說明，其後
13 被告所屬捷運工程局先後並以106年10月18日函、106年11月
14 27日函，寄發2次說明會紀錄，並告知另寄發系爭增補契約
15 書草案，將有關條文增訂之緣由、說明及適用期限等皆載於
16 草案，蘇君亦於107年3月1日與被告簽定系爭增補契約，此
17 除經兩造陳述在前外，並有前開系爭聯開契約、系爭增補契
18 約、被告所屬捷運工程局106年10月18日函及函附106年9月2
19 8日地主說明會紀錄、第1場地主說明會簽到表、106年11月2
20 7日函、附件五之系爭增補契約草案等資料附卷可佐，足見
21 被告與蘇君亦已於107年間就系爭聯開契約自81年間簽約
22 後，因甄選投資人及捷運土地聯合開發之相關法令及都市計
23 畫異動等變更情形而有延宕等情事，已進行溝通及調整，為
24 促進招標甄選順利完成系爭聯開契約，蘇君仍願再簽訂系爭
25 增補契約，並確認無償提供系爭土地供捷運設施所需，是原
26 告主張系爭聯開契約訂定後，經延宕20多年仍未開發完成，
27 非蘇君與被告締約當時所得預料，符合前開行政程序法第14
28 7條所定情事變更之要件等情，自難認可採。

29 3.況依卷附系爭增補契約前言載明：「…茲因捷運土地聯合開
30 發之相關法令及都市計畫均有異動，經雙方合意就原契約部
31 分條款進行增補，雙方協議訂定本次增補契約書條款如后，

01 以茲共同遵循…」、第1條「乙方提供原有土地坐落於臺北
02 市中正區公園段一小段139、139-1、140、140-1地號等4筆
03 土地面積共計132平方公尺，交換甲方所有中正區公園段一
04 小段188-16地號土地，面積6,789平方公尺，權利範圍67890
05 00分之24784，相互辦理所有權移轉登記手續，並依照大眾
06 捷運系統土地開發辦法以交換取得之土地合作興建聯告開發
07 建築物。…」第2條「乙方應無償提供捷運設施所需空間及
08 甲方取得依大眾捷運系統土地開發辦法獎勵規定增加樓地板
09 面積之半數（含共同使用部分）所應分配之持分土地所有
10 權。乙方並取得依大眾捷運系統土地開發辦法獎勵規定所增
11 加樓地板面積之半數（含共同使用部分）。」第3條「乙方
12 同意本聯合開發案建物及土地之權益分配比率…。本條文僅
13 適用於本聯合開發案第6次招標」、第6條「本增補契約書修
14 訂為原契約之一部分，其內容與原契約不一致或有牴觸者，
15 本增補契約書效力優先於原契約適用。」等語，顯見蘇君於
16 107年間，除與被告就捷運土地聯合開發之相關法令及都市
17 計畫異動等變更情形討論協商外，並明知系爭聯開契約自81
18 年間簽約後迄107年間，因甄選投資人未順利，經5次流標而
19 有延宕情形，在經被告於106年9月28日、11月7日2次辦理地
20 主說明會後，為因應期間相關法令及都市計畫異動，及促進
21 第6次甄選招標順利，仍再次決定與被告簽訂系爭增補契
22 約，並確認無償提供系爭土地供捷運設施所需空間，且系爭
23 聯開契約經第6次甄選後，已由被告與雙星公司於108年12月
24 17日簽訂投資契約，雙星公司再於111年10月25日領得建造
25 執照，於112年4月19日申報開工，亦有前開投資契約書（本
26 院卷一第237至260頁）、建造執照（本院卷一第261至275
27 頁）、開工申報書（本院卷二第387至389頁）在卷可查，是
28 縱認系爭聯開契約於81年1月15日簽訂後，客觀上有發生重
29 大變更情形，亦屬蘇君再簽立系爭增補契約時，主觀上已認
30 識，且明知該事實存在，顯已非屬於締結契約時所不能預料
31 之情形，而不符合前開行政程序法第147條所定情事變更之

要件。原告主張系爭聯開契約訂定後，經延宕20多年仍未開發完成，非蘇君與被告締約當時所得預料，而系爭補契約簽訂前之會議，就蘇君及相關地主無法使用收益之補償問題，並無結論，且系爭增補契約並無約定無償提供系爭土地等情，自難認可採。

4.至原告雖另備位聲明主張，依行政程序法第147條第2項規定，請求被告補償相當於地租之損失、應分配商場之租金、桃園捷運穿越補償費等共計148,606,647元等語。然如前述，依行政程序法第147條第2項規定，須符合人民因情事變更而主張終止或調整契約，行政機關已基於公益要求繼續履行原約定之義務時，方得依該條項規定請求損失補償。經查，系爭聯開契約並無符合情事重大變更之情形，被告亦無基於公益要求繼續履行原約定之情事，均已如前述，原告備位聲明請求被告依行政程序法第147條第2項規定予以補償，即屬無據，應併予駁回。

七、從而，原告主張各節，均無可採，其仍執前詞先位聲明請求調整系爭聯開契約內容，備位聲明請求因繼續履行原約定之損失補償，訴請判決如訴之聲明所示，均為無理由，應予駁回。

八、本件事證已臻明確，兩造其餘主張、陳述及證據，均無礙本院前開論斷結果，爰不予一一論述，併予指明。

據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 114 年 6 月 25 日

審判長法官 鍾啟煌

法官 林家賢

法官 蔡鴻仁

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，

應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

01 中 華 民 國 114 年 6 月 25 日
02 書記官 萬可欣