

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第五庭

113年度訴字第580號

114年9月4日辯論終結

原告 頂晶科技股份有限公司

代表人 資三德（董事長）

訴訟代理人 林佳穎 律師

被告 新北市政府

代表人 侯友宜（市長）

訴訟代理人 李承志 律師

上列當事人間返還公法上不當得利事件，原告提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、被告應給付原告新臺幣4,693元。

二、原告其餘之訴駁回。

三、訴訟費用由被告負擔千分之一，餘由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面

兩造於民國110年1月12日簽訂新北市「綠能屋頂全民參與計畫」（下稱系爭計畫）廠商遴選案開發權利契約書（下稱系爭契約），嗣被告於契約期間屆至辦理結算時，向原告收取新臺幣（下同）6,835,680元之懲罰性違約金及213,823元之逾期違約金，合計7,290,503元（下合稱系爭違約金），且於112年12月間自原告之履約保證金8,103,200元中扣抵，僅返還原告履約保證金812,697元。原告因認系爭契約履約期間有COVID-19疫情（下稱疫情）等非可歸責於原告之事由，主張系爭違約金有行政程序法第149條準用民法第250條第1

01 項、第2項、第251條及第252條規定，違約金應不予扣罰或
02 應酌減之事由，遂提起本件行政訴訟，依公法上不當得利之
03 法律關係及系爭契約第7條履約保證金發還之規定，請求被
04 告返還系爭違約金，並聲明：被告應給付原告7,290,503元
05 及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止，按週年利率百分之
06 五計算之利息（本院卷1第15頁），其後原告雖於114年1月7
07 日行政補充理由(二)狀再為請求權基礎行政訴訟法第203條第1
08 項情事變更原則規定（本院卷2第69頁）之補充，核屬攻擊
09 防禦方法之追加，並非訴之追加；縱認屬訴之追加，被告雖
10 不同意其追加（本院卷2第376-377頁），然經核原告上揭訴
11 之追加，其請求基礎事實同一，合於行政訴訟法第111條第3
12 項第2款規定，且無礙於訴訟終結及被告防禦，應認原告上
13 開追加無不適當，爰予准許。

14 貳、實體方面

15 一、爭訟概要：

16 原告經被告遴選辦理系爭計畫，兩造於110年1月12日簽訂系
17 爭契約，契約期間自簽訂日起2年（執行期程自110年1月12
18 日起至112年1月12日止），依約原告應於契約期間完成併聯
19 達4,051.6瓩，並至少於3處案場拍攝紀錄影片，提供被告作
20 為宣傳推廣素材。嗣契約期間屆滿，兩造於112年4月24日結
21 算，被告並於112年9月26日以新北府經綠字第1121892213號
22 函（下稱112年9月26日函）通知原告，以原告未於契約期間
23 內完成併聯4,051.6瓩，實際之總簽約設置併聯之容量為63
24 3.76瓩，其中369.24瓩逾期，未完成3,417.84瓩，依系爭契
25 約第8條規定，計收懲罰性違約金6,835,860元〔（原告承諾
26 完成簽約之設置容量4,051.6瓩－實際與原告簽約之設置容
27 量633.76瓩）/原告承諾完成簽約之設置容量4,051.6瓩〕×
28 履約保證金8,103,200元＝6,835,860元，下稱系爭懲罰性違
29 約金〕、設備設置逾期違約金213,823元〔112年1月12日至1
30 12年3月7日期間：（實際簽約量633.76瓩－完成併聯量為26
31 4.52瓩）×10元/瓩×55天＝203,082元，及112年3月8日至112

01 年3月16日期間：實際簽約量633.76瓩—完成併聯量514.42
02 瓩 $\times 10$ 元/瓩 $\times 55$ 天 $= 10,741$ 元，共計213,823元，下稱系爭設
03 備設置逾期違約金〕，以及其他逾期違約金〔案場拍攝影片
04 逾期提出241天（112年1月13日至112年9月10日） $\times 1,000$ 元
05 $= 241,000$ 元，下稱系爭其他逾期違約金〕，總計7,290,503
06 元，並經原告申請自履約保證金抵扣。原告不服被告計收系
07 爭違約金，於是提起本件行政訴訟。

08 二、原告起訴主張及聲明：

09 (一)主張要旨：

10 1.原告基於信賴系爭計畫廠商遴選案遴選公告（下稱系爭公
11 告）附件一「開發權利範圍清冊」（下稱開發清冊）所調查
12 有意願設置戶數清冊資料之正確性，評估預計得設置容量略
13 達8,000瓩（總面積55,899.16平方公尺，約16,909.42坪，
14 粗估每坪得建置500瓦），故投標記載設置容量為4,051.6
15 瓩，嗣該案僅原告投標，於得標後取得完整資訊之開發清冊
16 之後，發現開發清冊有未考量太陽照射可能遇到之遮陰問
17 題、亦未確認屋頂是否有違建無法承作等情，且系爭契約期
18 間適逢疫情警戒期間，嚴重影響原告所拜訪業主之設置意
19 願、採購太陽能模組原料及進場施工等事宜，經原告向被告
20 請求展延履約期間遭拒。原告逾期或未能施作部分，既因上
21 述客觀條件不能及開發清冊資料不完整所致，即屬原告投
22 標、簽約時所不可預料之情事，本件違約顯不可歸責於原
23 告。

24 2.縱認原告確有違約，然被告僅計算3個案場計633.76瓩之併
25 聯容量，亦屬錯誤，被告應將華新企業社案場112年12月實
26 際併聯容量710.6瓩計入，合計為1,344.36瓩（633.76瓩 $+ 710.6$
27 瓩），則原告已完成公法契約所欲達成之政策目標（系爭
28 公告最低投標設置容量為1,000瓩）。又「案場拍攝紀錄影
29 片」非屬系爭契約第8條第2項第2款所稱「文件」，自非
30 「其他逾期違約金」規定之適用範圍；縱認有適用，亦需原
31 告於案場搭設完成，即於系爭契約屆滿日後始能完成拍攝，

01 方屬合理，則被告以契約迄日作為起算本項影片繳交期限，
02 原告實難以依照該期限繳交影片，亦不能認為可歸責於原
03 告；況本件被告認可之租約案場僅有3處，其中第3處案場完
04 工日為112年3月16日，則如被告就此同時處以「逾期違約
05 金」，再以影片繳交遲延處以「其他逾期違約金」，非無重
06 覆處罰之嫌。另原告未能完成施作之容量僅係減損自己可能
07 獲得之經濟利益，對被告應無損害，被告復未因「案場拍攝
08 紀錄影片」遲延而受有損害，系爭違約金應不予計罰或應予
09 以酌減。

10 (二)聲明：

11 被告應給付原告7,290,503元及自起訴狀繕本送達翌日起至
12 清償日止，按週年利率百分之五計算之利息。

13 三、被告答辯及聲明：

14 (一)答辯要旨：

- 15 1.被告為參與經濟部推動之「綠能屋頂全民參與」，擴大新北
16 市再生能源推動成效，乃於109年先斥資委請財團法人台灣
17 經濟研究院（下稱台經院）盤點轄內工廠及住宅屋頂場域具
18 有設置太陽光電潛力與可行性，作成「109年度新北市綠能
19 屋頂推動計畫」報告（下稱系爭報告）後，以系爭公告遴選
20 原告為太陽光電營運商並簽訂系爭契約，系爭公告及系爭契
21 約均已敘明開發權利範圍不以開發清冊所載有意願戶數為
22 限，原告尚無以其信賴開發清冊主張不可歸責之空間。
- 23 2.兩造結算時，原告僅完成3處案場，且實際之總簽約設置容
24 量為633.76瓩，其中如期完成併聯之設置容量僅264.52瓩，
25 就其達成率與履約保證之4,051.60瓩相較，完成比率僅6.
26 5%，顯見原告之完成度極差，亦未達成最低投標設置容量
27 1,000瓩，是其違約之情形重大，而無酌減餘地。況且，被
28 告為協助原告履約，尚分別於110年11月24日協助召開「五
29 股夏綠地綠能屋頂推廣說明會」（下稱系爭說明會），廣邀
30 廠商參與，又因原告執行情況不佳，被告所屬經濟發展局
31 （下稱經發局）自111年1月5日起召開10餘次之執行進度檢

01 討會議，被告已盡協調之能事，本件實係因原告未積極開發
02 案場及確實履行始違約，益見原告違規情節嚴重。基於契約
03 嚴守原則，被告計收之系爭違約金，悉依系爭契約而為，並
04 無違誤。

05 (二)聲明：

06 原告之訴駁回。

07 四、爭點：

08 (一)被告依系爭契約第8條規定向原告計收系爭違約金7,290,503
09 元，是否有據？被告就本件設置容量之計算，有無錯誤？

10 (二)原告各項系爭違約金不應計罰或應予酌減之主張，有無理
11 由？

12 五、本院的判斷：

13 (一)前提事實：

14 上開爭訟概要欄所述之事實，除本件爭點外，為兩造所不爭
15 執，並有系爭公告（甲證1）、系爭契約（甲證2）、經發局
16 112年4月28日新北經綠字第1120765417號函檢送之112年4月
17 24日系爭計畫執行進度檢討會議（下稱檢討會議）紀錄（甲
18 證9）、被告112年9月26日函、原告112年12月12日出具之申
19 請代扣違約金委託書、原告112年11月6日頂資字第1121112
20 號函檢附之履約保證金領款收據及帳戶封面影本（被證8）
21 可查，堪信為真。

22 (二)本件屬公法爭議，行政法院具有受理訴訟之權限：

23 1.關於行政契約與私法契約之區別，參酌行政程序法第135條
24 之規定，原則上應以契約標的為準，若契約標的給付行為不
25 易區分為私法或公法性質，則須就契約目的及契約整體特徵
26 作判斷。

27 2.被告為參與經濟部推動之「綠能屋頂全民參與」，依經濟部
28 於107年2月23日訂定發布之「經濟部辦理綠能屋頂全民參與
29 推動計畫作業要點」（下稱作業要點）第10點規定，由經發
30 局於109年10月5日及109年11月5日辦理第1次及第2次系爭公
31 告，公開遴選太陽光電營運商執行（原證1、本院卷1第347-

01 348頁、本院卷2第143-145、225-247頁），原告於109年11
02 月20日提出投標計畫書（被證3）參與投標，經被告評選會
03 議評定為準優勝廠商，並經經發局核定為優勝廠商（本院卷
04 1第349-431頁、本院卷2第143-145頁），兩造乃簽訂系爭契
05 約（原證2、本院卷1第183-201頁）。揆之系爭契約條文包
06 含契約期間、開發權利範圍、開發權利、原告履約義務、違
07 約責任及損害賠償、契約終止、履約保證、違約金計算方
08 式、政府法令變更之處理、爭議處理、契約生效、變更、修
09 改及權利行使、強制執行、送達地址、契約份數、其他相關
10 法令之適用等，共15條，契約內容則係由原告負責太陽光電
11 案場之開發及設置屋頂型太陽光電發電設備，被告就設置相
12 關申請事項及原告與屋頂所有權人履約爭議，予以必要之行
13 政協助，但被告並無相關契約義務，亦未向原告收取回饋
14 金，此與政府採購法所稱之採購，雙方當事人間之給付有對
15 價關係不同，非屬政府採購契約。再細觀系爭契約第10條第
16 2款、第12條及第15條特別約定，雙方同意因系爭契約所生
17 或與系爭契約有關之訴訟，以本院為第一審管轄法院、系爭
18 契約一經簽署即對原告具有合法拘束力，原告自願依行政程
19 序法第148條第1項規定受被告強制執行，及系爭契約未載明
20 之事項，悉依行政程序法其他相關法令辦理。足見系爭契約
21 之簽訂，係被告為配合經濟部推廣之「綠能屋頂全民參與」
22 政策，鼓勵於新北市轄內廣泛設置太陽光電發電系統，而依
23 作業要點規定所辦理，並兼具宣傳太陽光電設置方案，帶動
24 新北市綠能發展之公益目的，是其性質應屬行政契約。

25 3.原告本件請求被告返還因收取系爭違約金所受不當得利，係
26 以其與被告締結之系爭契約（行政契約）為基礎，故應認其
27 所生訟爭，性質為公法上爭議，本院自有受理訴訟權限，先
28 予說明。

29 (三)被告依系爭契約第8條規定得向原告計收之違約金，應以7,2
30 85,810元為限：

01 1.系爭公告規定：「……二、開發權利範圍……(二)開發權利期
02 間：為自本案契約簽訂之日（含）起算2年內……四、得標
03 廠商履約義務(一)得標廠商應與本案開發權利範圍內之申請人
04 簽訂『新北市辦理綠能屋頂全民參與計畫太陽光電發電設備
05 設置租賃契約書』……(二)……得標廠商並應於本案契約簽訂
06 之日起算2年內，依作業要點完成其於投標文件所載之規劃
07 設置容量之太陽光電發電設備，並完工運轉併聯提供電能。
08 ……(十)得標廠商應至少於3處案場拍攝紀錄影片，提供本府
09 作為宣傳推廣素材，影片呈現方式及長度須經本府（即被
10 告）同意。……」；又系爭契約第1條契約期間約定：「本
11 契約期間自簽訂日起2年。」第2條開發權利範圍約定：
12 「……二、開發權利期間：為自本案契約簽訂之日（含）起
13 算2年內……」第4條乙方（即原告）履約義務約定：「一、
14 乙方應與本案開發權利範圍內之申請人簽訂『新北市辦理綠
15 能屋頂全民參與計畫太陽光電發電設備設置租賃契約書（範
16 本）』……二、……得標廠商並應於本案契約簽訂之日起算
17 2年內，依作業要點完成其於投標文件所載之規劃設置容量
18 之太陽光電發電設備，並完工運轉併聯提供電能。……十、
19 乙方應至少於3處案場拍攝紀錄影片，提供本府作為宣傳推
20 廣素材，影片呈現方式及長度須經本府同意。」第7條履約
21 保證約定：「一、乙方應於本契約期間內提供規劃設置容量
22 每瓩新臺幣2,000元之履約保證金予甲方，以擔保本契約義
23 務之履行。履約保證金計新臺幣8,103,200元整。……三、
24 履約保證之扣抵及補足：(一)乙方因不履行或違反本契約致甲
25 方（即被告）受有損害時，甲方得向乙方請求給付之……違
26 約金……，甲方得自乙方提供之履約保證予以扣抵。……
27 五、履約保證之發還：(一)乙方應於完成併聯達4,051.60瓩之
28 太陽光電發電設備設置容量後，檢附相關證明文件向甲方申
29 請發還履約保證金，甲方將無息退還全額之履約保證金。
30 ……」第8條違約金計算方式約定：「一、懲罰性違約金：
31 (一)乙方應於本案契約期間內與申請人完成簽約，違反者除有

01 不可歸責於乙方之情形者外，處以懲罰性違約金。(二)前目懲
02 罰性違約金計算公式：〔(乙方承諾完成簽約之設置容量-實
03 際與申請人簽約之設置容量)/(乙方承諾完成簽約之設置容
04 量)〕×履約保證金)；二、逾期違約金：(一)設備設置逾期違
05 約金：乙方應於本契約第4條第2項規定期間內，完成設置及
06 併聯達實際與申請人簽約之設置容量，並將前開證明送甲方
07 核備，違反者，每逾1日按日收取每瓩10元之逾期違約金，
08 並以每瓩收取4,000元為上限。(二)其他逾期違約金：乙方未
09 能於本契約規定各項期限內繳交文件，每逾1日甲方得按日
10 收取1,000元之逾期違約金。」第11條契約生效、變更、修
11 改及權利行使約定：「一、本契約以契約簽訂日為生效日。
12 ……四、本契約及附件、本案遴選公告、乙方投標計畫書及
13 其於第一階段綜合評選之簡報內容及承諾事項，共同構成
14 甲、乙雙方之完整契約，並取代雙方先前所為之意思表示。
15 如有不同者，應以甲乙雙方之完整契約為準。……」準此，
16 原告於系爭契約期間即自110年1月12日起至112年1月12日
17 止，依約應完成其於投標計畫書內所載規劃設置容量4,051.
18 60瓩之太陽光電發電設備，並完工運轉併聯提供電能，且應
19 繳交至少於3處案場拍攝紀錄影片，如逾期完成，應給付被
20 告逾期違約金，另未完成部分，除有不可歸責於原告之情形
21 者外，應給付被告懲罰性違約金。

22 2.原告於系爭契約簽訂後，設置完成太陽光電發電設備，並完
23 工運轉併聯提供電能情形如下：

24 (1)設置於世大化成股份有限公司新北市鶯歌區八德路58號屋頂
25 (下稱世大公司案場)，電號：05-84-7796-96-8及05-84-7
26 796-92-4場址之太陽光電發電設備，總裝置容量200.6瓩及6
27 3.92瓩，分別於110年12月30日及111年3月18日與台灣電力
28 股份有限公司(下稱台電公司)完成併聯發電(本院卷1第3
29 35、337頁)。

30 (2)設置於林明松新北市五股區成泰路1段98巷18-1、18-2、18-
31 3、18-5、18-6、18-7、18-8、18-9號屋頂(下稱林明松案

01 場)，電號：05-61-0230-99-5場址之太陽光電發電設備，
02 總裝置容量249.9瓩，於112年3月8日與台電公司完成併聯發
03 電（本院卷1第338頁）。

04 (3)設置於鉅工實業股份有限公司新北市五股區中興路3段199號
05 屋頂（下稱鉅工公司案場），電號：05-61-0806-98-0場址
06 之太陽光電發電設備，總裝置容量119.34瓩，於112年3月17
07 日與台電公司完成併聯發電（本院卷1第339頁）。

08 (4)可知，上開3案場實際總簽約設置為633.76瓩（200.6瓩+6
09 3.92瓩+249.9瓩+119.34瓩），其中於契約期間內完成併
10 聯之容量為世大公司案場之264.52瓩（200.6瓩+63.92
11 瓩）；餘林明松案場及鉅工公司案場之設置容量共計3,417.
12 84瓩（4,051.60瓩-633.76瓩）則未於契約期間內完成併
13 聯。

14 (5)至原告雖於112年1月4日曾向被告申請擬於華新企業社新北
15 市五股區更寮小段267-4地號屋頂（即華新企業社案場），
16 設置太陽光電發電設備，裝置容量499.95瓩及269.55瓩（合
17 計769.5瓩），獲被告以112年1月30日新北府經綠字第11200
18 21266號及第1120021231號函同意備案（甲證6），惟揆諸原
19 告提送之臺灣桃園地方法院111年12月27日111年度桃院民公
20 顯字第101110號公證書所附其與華新企業社簽訂之設置太陽
21 光電設備租賃契約書（本院卷1第432-442頁），其中第2條
22 第1項設置期間及第4條第1項第1款原告於設置期間應於該案
23 場完成太陽光電發電設備之完工運轉併聯提供電能瓩數，均
24 付之闕如（本院卷1第433、434頁），且該案場係系爭契約
25 完成結算後之112年11月15日，方與台電公司完成太陽光電
26 發電設備併聯作業，且總裝置容量僅472.94瓩及237.66瓩
27 （合計710.6瓩），亦與原告所稱其與華新企業社簽約之76
28 9.5瓩不符，是被告於112年4月24日檢討會議辦理系爭契約
29 之結算時，將原告「擬」於該案場設置之太陽光電發電設備
30 之裝置容量769.5瓩（499.95瓩+269.55瓩），排除於總簽
31 約設置容量之計算範圍外（甲證7），尚無不合，原告主張

01 被告有未將華新企業社案場之裝置容量列入計算之錯誤等
02 語，並不足採。

03 3.系爭契約期間於112年1月12日屆至（本院卷1第83頁），而
04 原告就林明松案場及鉅工公司案場逾期完工運轉併聯提供電
05 能之狀態，係自契約期間屆至翌日112年1月13日起，至上開
06 案場各完成併聯發電當日終了，是林明松案場逾期日數應自
07 112年1月13日起算至112年3月7日止，共計54日（19+28+
08 7）；鉅工公司案場逾期日應自112年1月13日起算至112年3
09 月16日止，共計63日（19+28+16）。依此，按系爭契約第
10 8條計算之設置逾期違約金應為210,130元 { [(633.76瓩-2
11 64.52瓩)×10元/日×54日] + [(633.76瓩-264.52瓩-249.
12 9瓩)×10元/日×(63-54)日]，元以下四捨五入}；按系
13 爭契約第8條計算之懲罰性違約金則為6,835,680元 [(4,05
14 1.6瓩-633.76瓩)/4,051.6瓩×8,103,200元=6,835,680
15 元]。

16 4.原告就應於系爭契約期間應完成3處案場紀錄影片拍攝部
17 分，原告於112年9月10日始完成3處案場紀錄影片拍攝並送
18 被告備查（甲證8、被證16），是原告逾期之狀態應於112年
19 9月10日即告終了，故逾期日應自112年1月13日起算，計算
20 至112年9月9日止，共計逾期240日（19+28+31+30+31+
21 30+31+31+9），依系爭契約第8條計算之其他逾期違約金
22 應為240,000元(1,000元/日×240日)。

23 5.原告雖主張案場拍攝紀錄影片非屬系爭契約第8條第2項第2
24 款所稱「文件」，自非「其他逾期違約金」規定之適用範
25 圍，且被告已計收設置逾期違約金，就此又計收其他逾期違
26 約金，非無重覆處罰之嫌等語。然系爭公告第4點第10項及
27 系爭契約第4條第10項均已明定原告應於契約期間至少於3處
28 案場拍攝紀錄影片，提供被告作為宣傳推廣素材，且觀諸系
29 爭第8條第2項逾期違約金之規定，可知其第1目及第2目分係
30 針對設備設置逾期及繳交案場拍攝紀錄影片逾期等不同事項
31 之規定，其計算違約金之方式亦異，又無必然關連，二者自

01 不能混為一談。況關於案場拍攝紀錄影片之主題及呈現方
02 式，於111年3月9日經發局與原告召開之檢討會議，即已決
03 議規劃為五股夏綠地案場紀錄片、縮時紀錄片、住宅或工廠
04 紀錄片（本院卷1第478-479頁），經發局並於111年8月11日
05 與原告召開之檢討會議中，請原告規劃與製作本案案場太陽
06 光電板設置影片3支，包括縮時、空拍與業者訪談等（本院
07 卷1第498-479頁），嗣因原告履約進度落後，經發局再以11
08 1年11月2日新北經綠字第1112108644號函（下稱111年11月2
09 日函），提醒原告履約期限至112年1月12日止，除說明依約
10 原告需完成併聯達4,051.6瓩之太陽光電發電設備設置容
11 量，並檢附相關證明文件，如未依約完成，將依系爭契約第
12 8條規定處以懲罰性違約金及逾期違約金外，另說明依約原
13 告應至少於3處案場拍攝紀錄影片，提供被告作為宣傳推廣
14 素材，請原告於履約期限內規劃與製作本案案場太陽光電板
15 設置影片3支，如未依約完成，將依系爭契約第8條規定處以
16 逾期違約金（本院卷1第473頁），原告對此亦未質疑，足見
17 於履約期限完成併聯達4,051.6瓩之太陽光電發電設備設置
18 容量，及繳交案場拍攝紀錄影片3支，均屬原告之契約義
19 務，且分屬系爭契約第8條第1項與第2項第1款，及同條項第
20 2款規定之範圍，已為原告所明知，是原告上開主張，並不
21 足採。

22 6.是以，被告依系爭契約第8條規定得向原告計收之系爭違約
23 金，應以7,285,810元〔6,835,680元（懲罰性違約金）+21
24 0,130元（設置逾期違約金）+240,000元（其他逾期違約
25 金）〕為限，被告稱原告逾期履約之履約當日亦屬逾期，仍
26 應計入違約日數計算違約金，故系爭違約金應為7,290,503
27 元等語，難認可採。

28 (四)原告各項系爭違約金不應計罰或應予酌減之主張，均無理
29 由：

30 1.行政訴訟法第203條第1項規定：「公法上契約成立後，情事
31 變更，非當時所得預料，而依其原有效果顯失公平者，行政

01 法院得依當事人聲請，為增、減給付或變更、消滅其他原有
02 效果之判決。」依此規定所稱「情事變更」，自須發生於法
03 律關係成立後，且情事變更之發生，須當事人於為公法上之
04 契約時所未預見，始有適用（最高行政法院96年度判字第84
05 0號判決意旨參照）。

06 2.當事人得約定債務人於債務不履行時，應支付違約金。約定
07 之違約金額過高者，法院得依職權減至相當之數額，為民法
08 第250條第1項、第252條所明定，依行政程序法第149條規
09 定，為行政契約準用之。契約當事人約定之違約金是否過
10 高，應依一般客觀之事實、社會經濟狀況、當事人實際上所
11 受損害及債務人如能如期履行債務時，債權人可享受之一切
12 利益為衡量標準。違約金屬懲罰性違約金者，並應參酌債務
13 人違約之情狀以為判斷（最高行政法院111年度上字第346號
14 判決意旨參照）。又違約金之數額如與債權人實際損害顯相
15 懸殊，法院固得依民法第252條依職權減至相當之數額，惟
16 約定違約金過高與否之事實，應由主張此項有利於己事實之
17 債務人負舉證責任（最高行政法院109年度上字第1108號判
18 決意旨參照）。

19 3.原告雖主張其係基於信賴開發清冊之正確性始投標，其係因
20 開發清冊資料不完整及適逢疫情警戒期間，致設置逾期或未
21 能施作，為其投標、簽約時所不可預料，且案場拍攝紀錄影
22 片應於系爭契約屆滿日後始能完成拍攝，故本件違約實屬不
23 可歸責等語。惟：

24 (1)姑不論原告自行整理關於系爭公告開發清冊之遮陰及違建資
25 料表格（甲證3）之真實性，惟系爭公告已明載：「……
26 二、開發權利範圍(一)開發權利範圍：除經濟部工業局所轄工
27 業區之工廠外，本案得標廠商之開發權利範圍為新北市轄內
28 29行政區。廠商於建置前應逕自確認案場合法性、結構安全
29 疑慮及是否原定有其他用途等相關事項。……(三)廠商得於開
30 發權利期間於開發權利範圍內與屋頂所有人簽訂本計畫租賃
31 契約書。(四)經調查新北市已有意願設置戶數，詳見附件一，

01 但開發權利範圍仍依本契約第2條第1項約定為準，不以附件
02 一有意願戶數為限。三、開發權利(一)得標廠商於開發權利範
03 圍內，得統籌辦理屋頂型太陽光電設備之申請設置。得標廠
04 商所享有之開發權利，不妨礙開發權利範圍內屋頂所有權人
05 選擇自建太陽光電發電設備，或出租予得標廠商以外之其他
06 廠商之權利。……四、得標廠商之義務……□……凡提出申
07 請者，均視為已對開發權利現況、本公告規定及相關內容確
08 實瞭解並同意遵守，不得異議。……」等事項（本院卷1第3
09 8、39、41頁），系爭契約第2條、第3條予以重申，並規
10 定：「一、開發權利範圍：除經濟部工業局所轄工業區之工
11 廠外，本案得標廠商之開發權利範圍為新北市轄內29行政
12 區。廠商於建置前應逕自確認案場合法性、結構安全疑慮及
13 是否原定有其他用途等相關事項。……三、廠商得於開發權
14 利期間於開發權利範圍內與屋頂所有人簽訂本計畫租賃契約
15 書。四、經調查新北市已有意願設置戶數，詳見附件一，但
16 開發權利範圍仍依本契約第2條第1項約定為準，不以附件一
17 有意願戶數為限。」「一、乙方於開發權利範圍內，得統籌
18 辦理屋頂型太陽光電設備之申請設置。乙方所享有之開發權
19 利，不妨礙開發權利範圍內屋頂所有權人選擇自建太陽光電
20 發電設備，或出租予得標廠商以外之其他廠商之權利。
21 ……」（本院卷1第185頁）。

22 (2)佐以系爭報告之主持人即台經院副研究員卓怡君到庭復證
23 稱：系爭報告係依被告委託服務案（下稱系爭服務案）招標
24 項目，包括陽光工廠盤點及聯繫、辦理新北市綠能屋頂推廣
25 說明會、設計並執行太陽能設置宣傳方案、行政配合等事項
26 執行，並撰寫報告書，目的係為被告後續提供予得標之營運
27 商參考之用。其工作團隊就陽光工廠盤點及聯繫事項之主要
28 執行方式，係先寄出宣傳說明宣傳綠能屋頂之優點，並附上
29 參與新北市綠能屋頂意願調查表及同意書，由廠商填寫並附
30 上照片等相關資料後寄回；其工作團隊復於辦理新北市綠能
31 屋頂推廣說明會事項時，在宣傳期間另取得個人住宅參與新

01 北市綠能屋頂同意書，之後，其工作團隊依上開有設置意願
02 之廠商及個人所提供建物之地址、樓層數、屋頂閒置面積、
03 屋齡等資訊，於去識別化後整理成表格；另為配合被告規劃
04 與營運商合約之招標規範及最低投標設置容量之標準，而依
05 被告之要求，就該表格資訊另進行屋頂設置可行性、周邊景
06 觀影響、饋線容量及設置潛力等事項之評估，但因上開評估
07 事項並不屬於系爭服務案應執行事項之範圍，而係被告額外
08 請台經院評估之項目，故台經院不可能為此另外邀請專家或
09 第三方至現場查估，而係由其工作團隊依照廠商提出之屋頂
10 照片、建物屋齡、閒置空間及藉由查詢Google街景圖確認現
11 場狀況、參考台電公司網站饋線容量之公開資訊等書面資
12 訊，以及協同主持人曾經看過太陽光電設置作業之經驗，與
13 台經院內從事能源研究之專家討論後，自行評估，但因其工
14 作團隊並不具有案場評估專業，又僅以書面資料判斷，未至
15 現場勘查，故該等評估事項難以精準斷定，僅為初估。上開
16 資料彙整完成後，即為期中報告附錄七及期末報告附錄八之
17 同意書名單及書面評估建議表格。被告之所以會將該附錄表
18 格擷為開發清冊之資訊，目的係為提醒投標廠商考量有意願
19 戶數之地點存有開發上之風險，此亦之所以被告經推估後，
20 於系爭公告所定營運商之遴選標準，僅將新北市境內可能參
21 與設置綠能屋頂之容量設置在1,000瓩之原因。嗣原告經被
22 告遴選為營運商後，被告曾於109年12月30日邀集原告與台
23 經院共同開會，請台經院將系爭報告蒐集之資料移交給原
24 告。當天其有出席，並將包含廠商提供之同意書、照片、台
25 經院製作之工作名單表等原始工作檔案交付原告，同時告知
26 原告，台經院所蒐集之資料未經現場勘查，僅為初步評估，
27 並說明不是評估設置潛力高就代表一定可以設置，潛力低就
28 代表一定不可以設置，原告仍須自行執行現場評估，且其當
29 時提議可陪同原告至現場勘查，台經院亦可藉此順便瞭解設
30 置地點之實際狀況，但原告表示不需要，其後原告亦未曾向
31 台經院反映經其實際拜訪業主及實地勘查結果，發現有業主

01 無設置意願、建物屋頂遮陰嚴重、屋頂違建無法施作等情
02 事，且上開風險事項，被告於系爭公告及台經院於開發清冊
03 資料移交時均已告知；況系爭報告附錄之同意書名單，僅為
04 新北市全境建物之一部分，且有意願廠商起初有設置綠能屋
05 頂之興趣，其後仍有可能因經濟等因素考量，而影響其實際
06 參與設置之意願，再加上新北市本有天候及都會高樓林立等
07 不利太陽光電之因素，這些因素本為任一開發商均可知悉等
08 語（本院卷2第261-267頁），並有證人卓怡君提出之部分原
09 始資料檔（本院卷2第313-327頁目錄及卷末證物證物袋光
10 碟），及被告提供之系爭服務案109年6月4日決標公告（本
11 院卷2第127-141頁）、契約書（草案）、邀標書（本院卷2
12 第277-303頁）、開發清冊（被證12、13）、參與新北市綠
13 能屋頂同意書（被證11、19）、系爭報告（109年9月21日修
14 正後期中報告及109年12月15日期末報告各1冊，均外放）可
15 憑。

16 (3)是以，系爭公告及系爭契約既已明載系爭遴選案得標廠商所
17 取得之開發權利範圍，不以開發清冊所載之有意願戶數為
18 限，且縱為開發清冊之屋頂所有權人，其仍保有選擇自建太
19 陽光電發電設備，或出租予得標廠商以外之其他廠商之權
20 利，得標廠商仍須於開發權利範圍內自行開發案場，並於建
21 置前逕自確認案場合法性、結構安全疑慮及是否原定有其他
22 用途等相關事項等情，並為台經院於提供開發清冊之原始工
23 作檔案時所強調，則開發清冊之資訊僅能供參考一事，即難
24 謂原告於投標及簽約前所不知。

25 (4)參以被告除於系爭公告所提供其委託台經院所盤點有意願設
26 置綠能屋頂之廠商及住宅50家之開發清冊，於決標後再提供
27 原告另38家之清冊（被證9、12、13）外，並於原告履約期
28 間之110年11月24日，曾協助原告召開系爭說明會，廣邀廠
29 商參與綠能屋頂計畫，而本件世大公司案場即為開發清冊之
30 廠商，林明松案場及鉅工公司案場亦為被告辦理系爭說明會
31 時所邀請或報名之廠商（本院卷2第395頁）。且依原告按系

01 爭契約第4條第9項規定每月6日提送被告備查之清冊顯示，
02 其執行系爭契約狀況不佳（本院卷1第443-462頁）時，經發
03 局為控管原告執行進度，尚於111年1月5日、111年2月23
04 日、111年3月9日、111年3月23日、111年4月11日、111年4
05 月27日、111年5月23日、111年6月13日、111年7月5日、111
06 年8月11日、111年9月12日、111年10月4日、111年11月30
07 日、112年1月5日、112年2月8日、112年3月16日、112年4月
08 24日先後與原告共進行17次檢討會議（乙證2、被證7），除
09 請原告陳述進度落後原因，督促原告開發新案場，提供案場
10 施工期程，以確保於契約期間內完成併聯達4,051.6瓩外，
11 並於111年2月23日檢討會議即提醒原告為避免物料出貨期程
12 影響設置進度，請原告針對本案4,000餘瓩所需物料儘早下
13 訂單，確保契約期限完成裝置容量，復於111年4月11日檢討
14 會議，原告表示後續將積極開發五股夏綠地以外案場時，亦
15 表示如有需要，願配合派員推廣綠能屋頂計畫，且經發局於
16 歷次會議中均一再提醒原告，如未於契約期間內完成簽約及
17 併聯，將依系爭契約第8條規定處以懲罰性違約金及逾期違
18 約金，而原告始終未向被告提出有何執行上之困難，甚至於
19 111年4月11日檢討會議尚當場表示後續將積極開發五股夏綠
20 地以外案場（本院卷1第207-208頁）。另被告就系爭公告第
21 4點第10項及系爭契約第4條第10項所定案場紀錄影片之主題
22 及呈現方式，亦已於111年3月9日及111年8月11日之檢討會
23 議即已決議，並請原告規劃與製作案場太陽光電板設置影片
24 3支，亦如前述。再就原告於111年10月4日檢討會議表示，
25 因疫情影響，導致全球各大太陽能模組供應商面臨缺工缺料
26 問題，致其原定於112年完成之設置量受到影響，而提請契
27 約展延一事，經發局亦已說明缺工缺料情事發生之前提為原
28 告已簽訂足額容量之契約，並已預定工料準備進場施作時，
29 才會有符合具體要件情事發生，而原告於履約期間實際與案
30 場簽訂契約設置容量加總未達系爭契約規定需達成之設置容
31 量4,051.6瓩，故原告提請契約展延原因之合理性不足（本

院卷1第503-505頁)。嗣經發局為求周延，就原告履約進度落後一事，再以111年11月2日函正式行文，提醒原告履約期限至112年1月12日止，依約原告需完成併聯達4,051.6瓩之太陽光電發電設備設置容量，並檢附相關證明文件；又原告依約應至少於3處案場拍攝紀錄影片，提供被告作為宣傳推廣素材，請原告於履約期限內規劃與製作本案案場太陽光電板設置影片3支，如未依約完成，將依系爭契約第8條規定處以懲罰性違約金及逾期違約金（本院卷1第473頁）。足見被告於原告履約期間即以舉辦系爭說明會及召開進度檢討會議之方式，持續協助及督促被告履約，並一再提醒原告應於履約期限內完成併聯達4,051.6瓩之太陽光電發電設備設置容量，並應積極開發案場且提前備料，以及應於履約期限內規劃與製作本案案場太陽光電板設置影片3支，如未依約完成，將依系爭契約第8條規定計收懲罰性違約金及逾期違約金，原告對此自難諉為不知。

(5)承前所述，原告由系爭公告所載開發權利範圍不以開發清冊有意願戶數為限，得標廠商於建置前仍應逕自確認案場合法性、結構安全疑慮及是否原定有其他用途等相關事項，得標廠商所享有之開發權利，不妨礙開發權利範圍內屋頂所有權人選擇自建太陽光電發電設備，或出租予得標廠商以外之其他廠商之權利等規定，當知系爭公告開發清冊之資訊僅可供參考，原告自應於投標前審慎評估、詳細調查，並考量新北市之日照與環境條件對太陽光電發展之影響，再決定是否投標及可承諾之設置併聯容量，其既選擇逕依以開發清冊所載資訊作為評估設置太陽光電容量之標的，並作成設置並完成併聯容量4,051.6瓩之可行性規劃，且經載明於投標計畫書（本院卷1第303-304頁），即應自行承擔其後續於計畫執行上所受諸如業主實際與原告簽約意願、日照、屋頂遮陰及違建等因素影響之風險。又原告於系爭契約於112年4月24日檢討會議辦理結算時，實際總簽約設置僅633.76瓩，已如前述，顯無因已簽訂足額4,051.6瓩容量之契約，且已預定工

01 料準備進場施作，而受疫情影響有缺工缺料或停工之情事發
02 生；況經發局於111年2月23日檢討會議即已提醒原告儘早備
03 料，復於111年3月9日及111年8月11日檢討會議即已決定案
04 場拍攝紀錄影片之主題及呈現方式，請原告及早規劃與製作
05 案場太陽光電板設置影片3支，原告自不能以其嗣後執行設
06 置計畫之情形不如預期，又未提早規劃與製作案場紀錄影
07 片，反質疑開發清冊之正確性，並將原因歸咎於其事前即可
08 預見之遮陰、違建等問題，或可提早因應之工料及案場拍攝
09 等事項，而主張其設置逾期或未能施作，屬其投標、簽約時
10 所不可預料之情事，冀邀免依系爭契約第8條約定計罰違約
11 金之寬典。是原告上開主張，尚難憑採。

12 4.原告雖又主張其未能完成施作之容量僅係減損自己可能獲得
13 之經濟利益，對被告應無損害，被告亦未因其逾期繳交案場
14 拍攝紀錄影片而受有損害，系爭違約金均不應扣罰或應予以
15 酌減等語。惟系爭契約係被告為配合經濟部推廣之「綠能屋
16 頂全民參與」政策，鼓勵於新北市轄內廣泛設置太陽光電發
17 電系統，而依作業要點規定所辦理，兼具宣傳太陽光電設置
18 方案，帶動新北市綠能發展之公益目的，業如前述。且依作
19 業要點規定，參與推動「綠能屋頂全民參與」之直轄市、縣
20 （市）政府，尚得依作業要點申請補助（本院卷2第205-210
21 頁）。況被告為評估並有效達成上開目的，除先斥資189萬
22 9,000元，以系爭服務案委請台經院耗時半年進行陽光工廠
23 盤點及聯繫、辦理新北市綠能屋頂推廣說明會、設計並執行
24 太陽能設置宣傳方案等事項，作成系爭報告外（本院卷2第1
25 69-176頁、外放系爭報告），尚將台經院之研究成果及工作
26 原始資料提供原告參考（本院卷2第262、264-265、314-327
27 頁、卷末光碟），且被告為協助原告履約，除於110年11月2
28 4日協助召開系爭說明會，廣邀廠商參與外，又因原告執行
29 系爭契約狀況不佳，而自111年1月5日起至112年4月24日由
30 經發局先後與原告共進行17次檢討會議，持續協助並督促原
31 告開發新案場，確實履約，均詳如前述。然原告除提出自行

01 整理之開發清冊遮陰及違建資料（甲證3、4、5）外，未見
02 有何開發系爭說明會及開發清冊以外新案場之積極作為，且
03 於系爭契約期間屆至時，原告實際完成之案場僅3處，實際
04 簽約並完成併聯之設置容量僅264.52瓩，相較其於系爭契約
05 承諾應完成之設置容量4,051.6瓩，完成比率僅6.5%，甚至
06 未達系爭公告最低投標設置容量1,000瓩，其違約情節非
07 輕，不但無法達成於新北市轄內廣泛設置太陽光電發電系統
08 之目的，亦減損被告宣傳太陽光電設置方案，帶動新北市綠
09 能發展之效益，更使被告因而錯過經濟部提供獎勵與補助之
10 時機，難謂被告就原告之違約未受任何損害。原告於訂約
11 時，既已提出投標計畫書，並盱衡自己履約之意願、經濟能
12 力、對方違約時自己所受損害之程度等主、客觀因素，本諸
13 自由意識及平等地位自主決定，自應同受該違約金約定之拘
14 束，不得於違約時，任意指摘原約定之違約金額過高而要求
15 核減，以免存有僥倖心理，致使行政契約之公益目的無法達
16 成，本院衡量前述本件客觀事實、社會經濟狀況、當事人所
17 受損害情形，及原告若能如期履約時，被告可得享受之利
18 益，與公共利益，且原告本件違約情節非微等一切情事，認
19 系爭違約金之約定尚無過高之情事，原告主張系爭違約金均
20 不應扣罰或應予以酌減等語，不能採據。

21 (五)綜上所述，原告各項系爭違約金不應計罰或應予酌減之主
22 張，均不可採，惟被告依系爭契約第8條規定得向原告計收
23 之系爭違約金應以7,285,810元為限，逾此部分之金額4,693
24 元且已由原告履約保證金抵扣部分，顯屬溢扣，被告應依系
25 爭契約第7條第5項第1款規定無息返還原告。是原告於請求
26 被告給付4,693元之範圍內為有理由；至逾此範圍之請求，
27 為無理由，應予駁回。

28 六、本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料
29 經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必
30 要，一併說明。

31 七、結論：本件原告之訴為一部有理由、一部無理由。

01 中 華 民 國 114 年 9 月 25 日

02 審判長法官 洪慕芳

03 法官 郭銘禮

04 法官 孫萍萍

05 一、上為正本係照原本作成。

06 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
07 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
08 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
09 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
10 繕本）。

11 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，
12 逕以裁定駁回。

13 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
14 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
15 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。
16

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	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。

01

者，亦得為上訴審
訴訟代理人

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。

02

中 華 民 國 114 年 9 月 25 日

03

書記官 林劭威