最 高 行 政 法 院 判 決

109年度判字第569號

上　訴　人　國光汽車客運股份有限公司
代　表　人　陳麒盛
訴訟代理人　蔡順雄　律師
　　陳怡妃　律師
被上訴人　臺北市公共運輸處
代　表　人　常華珍
訴訟代理人　張菀萱　律師

上列當事人間行政契約事件，上訴人對於中華民國108年7月25日臺北高等行政法院107年度訴字第510號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、事實概要：上訴人所有之臺北市○○區○○段○○段0000○號臨時建物（下稱A棟，改修建前原為臺北東站建物）及同小段188建號建物（下稱B棟），分別坐落於被上訴人管理之國有臺北市○○區○○段○○段00000000號土地（地目分別為道、鐵，下合稱系爭土地）。兩造於民國103年5月19日簽訂「臺北西站土地使用行政契約」（下稱系爭使用契約），約定被上訴人將系爭土地出租供上訴人所有之A棟、B棟建物作為汽車客運調度站使用。使用期間自103年4月11日起至106年4月10日止，使用費為每月新臺幣（下同）268萬9,463元。嗣臺北市政府推動「西區門戶計畫」，規劃將系爭土地闢建公車彎以疏導行車流量。經被上訴人以105年8月2日北市運綜字第10531414900號函（下稱系爭函），通知上訴人將自105年10月1日終止B棟所在土地使用契約、自105年10月16日終止A棟所在土地使用契約，請求上訴人依約返還系爭土地並將地上相關設施物拆遷完畢。上訴人隨即依約返還系爭土地與被上訴人，其上A棟、B棟建物則由被上訴人拆除完

畢。嗣後上訴人曾於105年12月28日以國光業營字第10521649號函請求臺北市政府核發A棟、B棟之拆遷補償費未果。上訴人不服，提起本件一般給付行政訴訟，訴請被上訴人應給付上訴人新臺幣（下同）371,397,030元，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止，按年息百分之5計算之利息。經原審法院107年度訴字第510號判決（下稱原判決）駁回其訴後，提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張及被上訴人於原審之答辯，均引用原判決之記載。

三、原判決駁回上訴人之訴，係略以：

(一)觀諸行政程序法第146條第2項明文應由行政機關作成「補償之決定」，當指授權行政機關作成行政處分之意。則上訴人應循依法申請、訴願之程序再提起行政訴訟法第5條課予義務訴訟，方屬合法。至於同條第5項所指得向行政法院提起給付訴訟者，因課予義務訴訟本質為給付訴訟之一種，且該項又係針對相對人就補償金額不同意之情形為規定。文義上乃就行政機關已作成補償決定後仍不服時所為行政救濟規定，得否執以行政程序法第146條第5項規定作為逕行提起行政訴訟法第8條給付訴訟之依據，容有疑問。但上訴人既仍表明本件係提起行政訴訟法第8條之一般給付訴訟，在未經被上訴人依法作成補償決定以憑為給付之依據前，已難認上訴人得逕行請求被上訴人給付如訴之聲明所示金額。況系爭使用契約已有特別約定而排除行政程序法第146條第2項規定之適用，上訴人亦無從依行政程序法第146條第2條規定為請求。

(二)上訴人以98年8月27日國光業營字第0980201046號函提出申請A棟建物拆除重建時，即有陳明為配合臺北市政府政策，以臨時建物申請，未來並願配合臺北市政府交六用地之運用規劃，暨上訴人自行承擔改建費用等旨，繼之又以98年9月23日國光業營字第0980201197號函檢送切結書(下稱系爭切結書)。其切結內容既在臺北市政府都市發展局（下稱都發

局）據以作成許可之授益處分中加以載明，可認具備行政處分之附款性質。否則以都發局顯然在上訴人出具切結書、書面承諾後始決定作成許可處分，上訴人亦因出具切結書而負有內容所宣示之義務，至少亦可認構成都發局當初願意作成授益處分的關鍵考量因素。上訴人當受此「準負擔」或「處分外負擔」所拘束，即為合理。而A棟建物得以臨時建築方式重建，本就以被上訴人同意提供系爭土地為前提，二者難以割裂處理。則在系爭使用契約列入若配合開發計畫而終止契約，須同意不得請求任何補償之約定，基於上訴人本受系爭切結書、書面承諾之拘束，因此增加之負擔有限。而系爭約款存在，復屬被上訴人願意締約之重要考量因素，被上訴人將系爭約款列入締約內容，尚屬合理適當，且難認對上訴人有何損害失衡情形。

(三)至於上訴人聲請向臺北市政府函調「國光客運公司臺北東站改建工程案」相關公文及內簽函稿，向臺北市建築管理工程處函調拆除、改建前臺北東、西站之使用執照，業據其陳明既係為證明上訴人所簽立切結書作成之緣由，及為證明A棟、B棟建物何人出資興建等。前者無論切結書作成之動機、緣由為何，既難認上訴人非出於自由意志下所作成，仍無礙前述其應受自己所出具文書之意思表示所拘束。後者則因A棟、B棟建物經拆除前，業經分別於99年4月30日、98年3月4日登記為上訴人所有，已有A棟、B棟建物登記謄本可證上訴人主張為各該權利人屬實。至於出資情形、前手為何人之歷程等，則難認足以影響原審法院前開論斷，核無再予調查之必要。

(四)系爭約款既已明文被上訴人以系爭使用契約第15條第1項第1、2款約定終止系爭使用契約時，毋須對上訴人負任何補償責任，且如前述，系爭約款並無上訴人所主張歸於無效之情由，則上訴人仍謂依約被上訴人負有對其依行政程序法第146條第2項規定之補償責任，其未履行即構成公法上債務不履行之關係，進而主張其亦得依行政程序法第149條準用民法

第227條、第231條第1項規定，請求被上訴人給付未履行補償給付義務所受之損害共計371,397,030元暨法定遲延利息者，實屬無據，難以准許之。

(五)自條文規範體系觀之，行政程序法第149條既列於行政契約章，解釋上應僅限於準用民法有關契約規定之部分，尚難據此認所得準用者尚及於民法侵權行為之規定。關於對國家請求侵權行為損害賠償之情形，既無民法侵權行為規定之適用，縱使行政程序法第149條規定尚可解為在因締約故意或過失之不法行為，有得準用民法侵權行為規定之餘地。但若主張者乃公務員於執行職務行使公權力時所為，請求國家負賠償責任時，仍屬應適用國家賠償法之問題。此時自亦無從因適用行政程序法第149條規定，而有不須適用國家賠償法卻仍得準用民法侵權行為規定之空間。遑論關於行政程序法第146條第2項規定，乃兩造間得以任意約定排除其適用者，被上訴人就系爭約款之要約，更須待上訴人承諾方得作為契約之一部分，自亦難認被上訴人所為係不法而足以侵害上訴人之權利。又上訴人此部分主張，實涉及應依國家賠償法規定為請求部分，業經上訴人聲請移送至普通法院民事庭審理，原審法院因而另將上訴人之國家賠償請求部分裁定移送至有受理訴訟權限之管轄法院等由為據。

四、上訴意旨略以：

(一)上訴人已於原審說明系爭切結書乃被上訴人違反兩造達成共識之內容，單方、未附理由且突襲性的命上訴人出具。並提出另案法官向都發局調得關於新建A棟建物工程相關內簽函文，證明兩造當初討論A棟建物新建工程之真意，並未包含上訴人應放棄將來A棟建物之拆除補償或賠償。上訴人是否出具放棄A棟建物補償之切結書，本非都發局作成臨時建物建築許可處分所考量之因素或前提，上訴人出具切結書單純係因某不明狀況之市府官員額外手寫註記要求。則系爭切結書作為都發局許可臨時建物處分之附款，顯然欠缺正當合理關聯，違反行政程序法第93條、第94條關於行政處分附款之

合法性規定，應屬無效之附款。況系爭切結書乃針對A棟建物放棄拆遷補償，並未包括B棟建物，何以系爭切結書可作為被上訴人無條件拆除B棟建物之立論依據，原判決亦未說明。是原判決未審酌上訴人提出之另案所調得可證明系爭切結書為被上訴人單方、突襲性命上訴人出具、非上訴人合意提出之相關內簽函文，也未說明何以不採納該等證據之理由，有判決不備理由之違法。上訴人於98年7月23日起已無從進駐交九轉運站，臺北市政府卻以簽稿要求上訴人放棄拆遷補償費，上訴人只得被迫接受。

(二)系爭土地是否為「公共設施保留地」，以及是否有都市計畫法第50條第1項、第2項前段規定之適用，原審不論於準備程序或辯論程序均未曾闡明使兩造陳述意見、進行攻防，即斷認系爭土地為公共設施保留地，而有都市計畫法第50條第1項、第2項前段規定之適用。此非僅對上訴人造成突襲性裁判，有違法律聽審原則外，亦有不適用行政訴訟法第125條第1項、第2項及第141條規定之違背法令情事。且原判決誤認系爭土地為公共設施保留地，錯誤適用都市計畫法第50條第1項、第2項前段規定，進而認定系爭切結書、系爭約款內容符合上開都市計畫法規定，尚屬合理適當、未違反比例原則，自有判決不備理由、不適用法規及適用不當之違法。

(三)不論系爭約款因違反平等原則、比例原則及行政程序法第146條第2項等規定而屬無效，系爭約款所載土地使用人即上訴人於契約終止後應無條件拆除建物之範圍，是否有包含A棟、B棟建物，存有爭議。原判決既以系爭約款內容作為認定被上訴人可無條件、不給予任何補償或賠償而拆除上訴人所有之A棟及B棟建物之依據，自應審酌上訴人關於系爭約款所指應無條件拆除標的不包含A棟、B棟建物之爭執。惟原判決未就前開上訴人主張部分說明不採納之理由，即理所當然認被上訴人依系爭約款排除行政程序法第146條第2項適用，而無條件拆除上訴人所有之A棟及B棟建物應屬適法，顯有判決不備理由之違法。

(四)行政程序法第149條準用民法之範圍，確實有包括民法侵權行為責任規定。原判決單憑其主觀認定行政程序法第149條既列於行政契約章，解釋上應僅限於準用民法有關契約規定之部分，不包括民法侵權行為規定，即認上訴人依行政程序法第149條規定準用民法侵權行為請求損害賠償無理由，另認此部分非行政法院審理範圍，除有判決不備理由之違法外，亦有判決適用法規即行政程序法第149條不當之違法。

(五)另案原審法院107年度訴字第386號判決認為，系爭使用契約第15條、第16條對B棟建物有顯失公平情形，顯屬無效。原判決認定被上訴人終止前述契約、拆除B棟建物無債務不履行、損害賠償情形，值得商榷。

五、本院查：

(一)按「(第1項)行政契約當事人之一方為人民者，行政機關為防止或除去對公益之重大危害，得於必要範圍內調整契約內容或終止契約。(第2項)前項之調整或終止，非補償相對人因此所受之財產上損失，不得為之。(第3項)第一項之調整或終止及第二項補償之決定，應以書面敘明理由為之。(第4項)相對人對第一項之調整難為履行者，得以書面敘明理由終止契約。(第5項)相對人對第二項補償金額不同意時，得向行政法院提起給付訴訟。」行政程序法第146條定有明文。

(二)本件上訴人係依照系爭使用契約第24條適用行政程序法第146條第2項(上訴人於原審之起訴狀記載請求依據另包括同條第1項、第5項，原審卷一第28頁參見)規定，及適用行政程序法第149條準用民法第227條、第231條、第423條、第184條第1項前段及第2項規定而提起一般給付訴訟(原審108年7月4日言詞辯論筆錄，原審卷二第135頁參見)。查系爭使用契約第24條約定，「本契約如有未盡事宜，適用行政程序法等有關法令之規定，並準用民法相關規定。」而行政程序法第146條第2項之適用係基於同條第1項之調整或終止，始補償相對人因此所受之財產上損失。因此，該條第1項之調整

或終止係指適用行政契約當事人之一方為人民者，行政機關為防止或除去對公益之重大危害，於必要範圍內而為者而言。同條第5項則係相對人對該條第2項補償金額不同意時，得向行政法院提起給付訴訟，仍係以符合該條第1項所定行政機關為防止或除去對公益之重大危害，於必要範圍內調整契約內容或終止契約之情形，始得適用。

(三)本件關於被上訴人終止系爭使用契約，並非為防止或除去對公益之重大危害事由，不符行政程序法第146條第1項規定之情形，上訴人自無從依同條第2項、第5項規定請求被上訴人補償等情，業據原審論明(原判決第6頁第1行至第7頁第22行參照)，經核於法並無不合。又被上訴人係依系爭使用契約第15條第1項第1、2款約定而終止契約，此有系爭函說明二之記載足據。依系爭使用契約第15條第1項第1款「政府因舉辦公共事業需要或公務需要或依法變更使用」、第2款「政府因實施國家政策、都市計劃、開發利用必須收回」之約定，均不同於行政程序法第146條第1項所指「為防止或除去對公益之重大危害」之構成要件情形。因此，本件情形並不符行政程序法第146條第1項為防止或除去對公益之重大危害而終止行政契約之要件，自無從適用同條第2項、第5項之規定。上訴人雖主張系爭切結書作為都發局許可臨時建物處分之附款，顯然欠缺正當合理關聯，違反行政程序法第93條、第94條關於行政處分附款之合法性規定，應屬無效之附款；系爭切結書乃針對A棟建物放棄拆遷補償，並未包括B棟建物，系爭切結書為被上訴人單方、突襲性命上訴人出具、非上訴人合意提出等等。惟查，本件上訴人主張係依行政程序法第146條第2項、第5項為請求，如前所述，被上訴人係依系爭使用契約第15條第1項第1款、第2款約定而終止契約，而系爭使用契約第15條第1項第1款、第2款之約定，均不同於行政程序法第146條第1項所指「為防止或除去對公益之重大危害」之構成要件情形。因此，無論系爭切結書作為都發局許可臨時建物處分之附款，是否欠缺正當合理關聯，而有違行

政程序法之規定，均不足執該主張，作為上訴人得依行政程序法第146條第2項、第5項規定，請求被上訴人補償之論據。

(四)本件上訴人對被上訴人尚不能依行政程序法第146條第2項、第5項規定，請求被上訴人補償，業如前述，則上訴人主張依約被上訴人負有對其依行政程序法第146條第2項或第5項規定之補償責任，其未履行即構成公法上債務不履行之關係，而得依行政程序法第149條準用民法第227條、第231條第1項、第423條規定，請求被上訴人給付未履行補償給付義務所受之損害共計371,397,030元暨法定遲延利息部分，亦屬無據。又行政程序法第149條係列於該法第3章行政契約，則行政程序法第149條所定行政契約，該法未規定者，準用民法相關規定，解釋上應係準用同屬法律行為性質之民法有關契約規定之部分，尚難認其準用者，可及於屬事實行為之民法侵權行為之規定。上訴人主張行政程序法第149條準用民法之範圍，有包括民法侵權行為責任規定部分，並非可採。從而原審駁回上訴人主張依行政程序法第149條準用民法第227條、第231條第1項、第423條，以及依行政程序法第149條準用民法第184條第1項前段、第2項關於侵權行為之規定為本件之請求部分，依上說明，於法亦無不合。

(五)關於原判決以系爭約款或書面承諾內容符合都市計畫法第50條第1項、第2項前段規定，上訴人本受該切結書、書面承諾之拘束，被上訴人將系爭約款列入締約內容，尚屬合理適當，難認對上訴人有何損害失衡情形，而論駁上訴人所指系爭約款因違平等原則、比例原則而無效之主張部分(原判決第9頁第15行至第11頁第26行參照)。經查，本件情形並不符行政程序法第146條第1項為防止或除去對公益之重大危害而終止契約之要件，而無從適用同條第2項或第5項之規定，均如前述。則無論原判決關於論駁上訴人所主張系爭約款因違反平等原則、比例原則而無效；原判決就上訴人關於系爭約款所指應無條件拆除標的不包含A棟、B棟建物之爭執，未說明

不採納之理由等部分是否有上訴人所指之判決不備理由或適用法規不當之違誤部分，均不影響上訴人無從依系爭使用契約適用行政程序法第146條第2項或第5項之規定為本件請求之結論。至於原審107年度訴字第386號另案判決認為，系爭使用契約第15條、第16條對B棟建物有顯失公平情形，應屬無效部分。其請求法律依據與本件不同，亦不足執為本件有利判斷之論據。

(六)綜上所述，被上訴人終止系爭使用契約，並非為防止或除去對公益之重大危害事由，不符行政程序法第146條第1項規定之情形，上訴人無從依同條第2項或第5項規定請求被上訴人補償，亦不能依行政程序法第149條準用民法第227條、第231條第1項、第423條關於債務不履行之規定，以及依行政程序法第149條準用民法第184條第1項前段、第2項關於侵權行為之規定為本件之請求部分。原判決據此駁回上訴人於原審之訴，依上說明，應屬合法。上訴意旨指摘原判決違法，求予廢棄改判，為無理由，應予駁回。

六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　11　　月　　12　　日

最高行政法院第三庭

審判長法官　吳　明　鴻

法官　鍾　啟　煌

法官　蕭　惠　芳

法官　高　愈　杰

法官　陳　國　成

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　109　　年　　11　　月　　12　　日

書記官　張　玉　純