最 高 行 政 法 院 裁 定

109年度裁字第1323號

上　訴　人　皆豪實業股份有限公司
代　表　人　曾國展
訴訟代理人　江雍正　律師
　　陶德斌　律師
　　黃淳育　律師
被上訴人　臺南市政府
代　表　人　黃偉哲

上列當事人間行政契約事件，上訴人對於中華民國109年5月26日高雄高等行政法院108年度訴字第321號判決，提起上訴，本院裁定如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、本件上訴不合法而裁定駁回之規範依據說明：

1.按對於高等行政法院判決之上訴，非以其違背法令為理由，不得為之，行政訴訟法第242條定有明文。依同法第243條第1項規定，判決不適用法規或適用不當者，為違背法令；而判決有同條第2項所列各款情形之一者，為當然違背法令。

2.當事人對於高等行政法院判決上訴，如依行政訴訟法第243條第1項規定，以高等行政法院判決有不適用法規或適用不當為理由時，其上訴狀或理由書應有具體之指摘，並揭示該法規之條項或其內容；若係成文法以外之法則，應揭示該法則之旨趣；倘為最高審判機關之裁判先例或司法院大法官解釋，則應揭示該裁判或解釋之字號或其內容。如以行政訴訟法第243條第2項所列各款情形為理由時，其上訴狀或理由書，應揭示合於該條項各款之事實。

3.上訴狀或理由書如未依此項方法表明，或其所表明者與上開法條規定不合時，或表明內容與判決合法性判斷缺乏關連性者，即難認為已對高等行政法院判決之違背法令有具體之指

摘，其上訴自難認為合法。

二、案件之原因事實及爭訟經過說明：

1.改制前臺南縣政府(其後因臺南縣、市合併，業務由被上訴人承受)曾於民國97年6月3日與上訴人簽訂「臺南縣政府委託皆豪實業股份有限公司辦理柳營科技工業區第2期開發區開發、租售及管理計畫契約書」(下稱系爭契約)。由上訴人負責工業區之開發、租售及管理等相關事項(下稱系爭工程)。

2.然被上訴人於102年4月18日，以「因應水量調降及評估廠商申請量」為據，取消下列4項工程(下稱系爭4項工程)之繼續施作

A.高架水塔與配水池工程。

B.污水處理廠第2期工程。

C.污水處理廠第2期工程之代操作。

D.淨水場工程。

3.上訴人因此以「被上訴人違反系爭契約，致其已投入之工程費用無法計入開發成本，受有損失」為由，引用下列法規範為其請求權之法規範基礎，直接向原審法院提起金錢給付之訴，請求被上訴人給付其新臺幣62,412,476元之本金，及自原審法院行政訴訟起訴狀繕本送達被上訴人之翌日起算，至清償日止，按年利率5%計算之利息。

A.行政程序法第8條規定：

行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。

B.行政程序法第146條規定：

(1).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。

(2).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。

(3).第3項：

第1項之調整或終止及第2項補償之決定，應以書面敘明理由為之。

(4).第4項：

相對人對第1項之調整難為履行者，得以書面敘明理由終止契約。

(5).第5項：

相對人對第2項補償金額不同意時，得向行政法院提起給付訴訟。

C.行政程序法第147條規定：

(1).第1項：

行政契約締結後，因有情事重大變更，非當時所得預料，而依原約定顯失公平者，當事人之一方得請求他方適當調整契約內容。如不能調整，得終止契約。

(2).第2項：

前項情形，行政契約當事人之一方為人民時，行政機關為維護公益，得於補償相對人之損失後，命其繼續履行原約定之義務。

(3).第3項：

第1項之請求調整或終止與第2項補償之決定，應以書面敘明理由為之。

(4).第4項：

相對人對第2項補償金額不同意時，得向行政法院提起給付訴訟。

4.原審法院則以108年度訴字第321號判決(下稱原判決)，駁回上訴人所提前揭金錢給付之訴，上訴人因此提起本件上訴。

三、原判決駁回本件金錢給付之訴，其實體法上之理由形成如下所述：

1.上訴人為本案請求，其規範基礎之列舉及說明：

A.實證法部分為已經上訴人予以明示援引適用之行政程序法

第8條規定(即信賴保護規定)，與同法第146條第1項、第2項；同法第147條第1項及第2項規定(即因公部門單方調整行政契約約定內容，使相對人取得補償請求權之相關規定)。

B.依系爭契約約定而生之判準規範：

(1).約款第3條，約定內容為：

本計畫之委託係依據「促進產業升級條例」暨其施行細則及「工業區委託申請編定開發租售及管理辦法」之規定辦理。

(2).約款第4條，約定內容為：

本計畫之工作及權責劃分：

本計畫工作主要包括：

一、辦理土地取得及地籍整理。

二、工程規劃、設計及監造。

三、工程施工及施工管理。

四、開發資金之籌措、運用與管理，並撥付本計畫相關開發費用。

五、編製開發成本及辦理成本結算。

六、開發後土地及建築物之租售及未租售土地及建築物之管理。

七、其他有關開發工作及配合本工業區整體使用之相關變更作業、增設工程。

權責劃分：

一、甲方(指公部門)

(一)策劃本計畫並協調有關機關配合本計畫一切開發、租售及管理事宜。

(二)辦理本計畫之土地取得及地籍整理等有關工作。

(三)開發工程之規劃設計、預算、圖說及進度之審核。

(四)派員視察工程施工狀況、監督工程品質及進度。

(五)協調有關單位配合辦理工業區外公共設施及其他

開發有關事宜。

(六)開發工程結算審核及驗收。

(七)開發成本及土地租售價格之審定。

(八)查核開發資金之籌措、運用與管理，必要時得委託會計師查核。

(九)核定土地及建築物租售有關事項。

(十)甲方得將權責另約委託總顧問或工程技術顧問公司或技術顧問機構協助審查及管理有關本計畫相關開發事宜。

二、乙方(指上訴人)

(一)辦理本計畫之開發、租售及管理相關事宜。

(二)協助辦理土地取得及地籍整理等有關工作。

(三)辦理工程規劃、設計、監造及相關研究、測量、調查、鑽探、環境監測等工作。

(四)辦理工程施工及施工管理事宜。

(五)負責開發資金之籌措、運用與管理，並撥付本計畫相關規費及開發費用。

(六)編製開發成本資料及辦理成本結算事宜。

(七)辦理開發後土地及建築物之租售作業及負責未租售土地及建築物之管理事宜。

(八)辦理細部計畫變更、環評變更及可行性變更有關作業。

(九)其他有關開發工作及相關配合事宜及因應本工業區整體需求而進行之全區工程及環評或可行性規劃變更有關作業(含本工業區整體利用之相關變更作業、增設工程)。……。

(3).約款第6條，約定內容為：

計畫執行：

一、本計畫之工作，乙方應依工作計畫書及本工業區環保署環境影響評估、內政部可行性規劃變更之審查結論執行，但雙方得視市場需求及土地租售情形檢

討調整。

二、本計畫各項開發工程，應在甲方審查核定之工程預算額度內，由乙方辦理施工及結算。乙方以自辦工程方式辦理者，在甲方核定額度內，依甲方核定之工程書圖施工，經監造單位審核之實做數量辦理估驗計價及結算金額辦理結算。倘乙方以發包方式交予其他營建廠商承攬時，依其所定契約及結算金額辦理結算。各項開發工程執行，不論以自辦方式辦理抑或以發包方式交予其他營建廠承攬，均須在本府審查核定之工程預算額度內，邀請優良廠商採比價方式辦理；開發工程在施工期間，甲方得要求變更或增減工程項目及內容，乙方不得拒絕，因此須增減經費時，得重新調整預算。

三、本計畫各項編定、規劃調查費用及土地租售有關之規劃及廣告行銷費用之使用，應先行提送工作計畫書，在甲方審查核定之預算額度內，由乙方辦理及結算。乙方以自辦方式辦理者，按實際發生成本列作結算。倘乙方委託工程技術顧問機構或專業廠商辦理時，依其所訂契約及結算金額辦理結算。……

(4).約款第12條，約定內容為：

工程結算、驗收及移交接管：

一、單項工程完工後，由乙方編列結算表、竣工圖，經甲方審核後，交由乙方辦理結算。

二、乙方辦理工程結算後，應擇期會同甲方辦理各項設施之驗收，完成驗收後應移交甲方指定之管理機構，在未移交管理機構前，由乙方負責管理及維護。

三、單項工程驗收及結算，乙方應將竣工結算表、驗收及移交接管紀錄報請甲方同意。……。

(5).約款第16條，約定內容為：

土地預售、出租或出售業務：

乙方於辦理土地預售、出租或出售業務時，應根據「促

進產業升級條例」及「工業區土地或建築物租售辦法」等有關規定訂定預售、出租或出售手冊及要點並報經甲方核定後執行。

(6).約款第17條，約定內容為：

開發成本編製：乙方於辦理本計畫土地租售前，應編製開發成本計算書，送請甲方依法審定租售價格。

(7).約款第18條，約定內容為：

開發成本總結算：

一、開發工程完竣後且土地全部租售完畢或契約期滿經甲方同意後，乙方應即辦理開發成本收支總結算，並經依審計法令規定辦理或由會計師簽證後轉由甲方指定之會計師覆核簽證再送請甲方審核；甲方於審核時，對於乙方不符合本契約約定所支出之成本費用得予剔除。如有結餘，由甲方解繳臺南縣工業區開發管理基金。

二、乙方如未依規定辦理開發成本總結算時，甲方得依開發期間核准支付之費用，逕行作成總結算，並依相關規定辦理；其因而所生之損失，概由乙方負責。……

2.而基於下述法律涵攝，已足判定「本案事實與前開請求權規範依據之法定要件不合致」，因此上訴人本件金錢給付請求，於法無據。爰說明如下：

A.上訴人無法引用信賴保護原則，據為其本件金錢給付請求之法規範依據，因為：

(1).行政法上信賴保護原則之適用，須具下述3要件，倘不符合該要件，即不符合行政程序法第8條所定之信賴保護原則。

(A).須有信賴基礎，即指行政機關有表現於外之行為或措施，構成人民信賴之基礎。

(B).須有信賴表現，即指人民須因信賴行政行為而有客觀上具體表現信賴之行為。

(C).須有信賴利益值得保護，乃指人民因信賴行為可獲致之利益。

(2).本件上訴人主張「其與被上訴人簽訂系爭契約，自可期待可獲取代辦費之利益，被上訴人單方取消系爭4項工程，上訴人受有信賴利益之損失」云云。則此本案首應審究之事項即為：「被上訴人有無外在行為，構成上訴人信賴系爭契約內之工程均不會變動之信賴基礎」。經查：

(A).兩造固訂有系爭契約，然系爭契約第6條約定，本計畫之工作雙方得視市場需求及土地租售情形檢討調整；開發工程在施工期間，甲方(即被上訴人)得要求變更或增減工程項目及內容，乙方(即上訴人)方不得拒絕，因此須增減經費時，得重新調整預算。則依上開約定，被上訴人本得依市場需求及土地租售情形而為調整，並要求上訴人變更或增減工程項目，故系爭契約所涉及施作之工程項目係屬可變動，至為明確。

(B).上訴人為83年即設立之公司，且所營事業為特定專業區開發，其對此特定專業區之開發有一定經驗，自不可能不知前揭約款之文義，是上訴人主張其有施作工程項目均不變動之信賴基礎，洵不足採。

(3).又從信賴表現及信賴利益之角度言之：

(A).被上訴人以因應水量調降及評估廠商申請量因素，而取消系爭4項工程，倘上訴人確有支出規劃等開發成本費用，自得依系爭契約第18條約款，提出在開發成本總結算中。

(B).惟上訴人表明並無此項開發成本(見柳科二期開發成本總結算明細表所載，附於原審卷一第266-267頁。另並有上訴人書立之切結書，載明「本開發案契約所規範於受託開發商應計列之開發成本，皆已全部納入本結案報告書內，日後倘發現有屬本公司漏列或誤繕，致臺南市政府償還開發成本及給付代辦費金額未足

額之情事，願意放棄主張請求付款之權利」等文字，附於原審卷一第425頁)。是足證上訴人就被上訴人所取消系爭4項工程，並未支出開發成本費用甚明。

(C).亦即上訴人客觀上亦未有具體表現信賴之行為，自不得依行政程序法第8條規定，主張信賴保護原則之適用。

B.上訴人亦無法引用行政程序法第146條及第147條規定，據為其本件金錢給付請求之法規範依據，理由則是：

(1).按行政程序法第146條及第147條雖規定行政機關為防止或除去對公益之重大危害或因情事重大變更，得逕行單方調整契約內容。然此涉及契約當事人對原契約內容之信賴，因此其行使應受嚴格之限制，且須結合對相對人之補償，始得為之。倘契約內有直接規範該權利之條款；則締約機關行使該權時，必須遵守相關條款之規範內容。

(2).原可被視為是法定之單方變更權，並非不能在特定契約中經由雙方合意而變成意定或約定的單方變更權。在此情形下，單方變更權得涉及之事項及其行使方式，皆可透過雙方合意而達成共識；如此即大幅減緩該更正權對「契約必須遵守原則」所造成之衝擊。

(3).本件被上訴人取消系爭4項工程，係因「因應水量調降及評估廠商申請量」，已如前述，該事項顯非重大危害公益或兩造無法事先預料之情事變更，自無上開法定單方變更權之適用，參酌系爭契約第6條意旨，被上訴人本得依市場需求及土地租售情形而為調整，並要求上訴人變更或增減工程項目，是本件應屬約定的單方變更權無訛。

(4).若上訴人因此有損失須補償，應依系爭契約第18條提出開發成本總結算，請求被上訴人支付費用，而非依法定單方變更權規定請求補償。

四、上訴意旨對原判決之認事用法，大部分均未再行爭執，而僅

強調「其有對系爭4項工程之開發成本，提出(預估)計算(但非實際支出)，送請被上訴人審定，並由被上訴人作成通過審定之認定。因此其有信賴基礎及信賴表現存在」等法律論點。復在此論述基礎下，指摘原判決漏未審酌「其可對下列之代辦費部分之信賴利益，依信賴保護原則，請求金錢給付」一事，據為其上訴理由，爰說明如下：

1.上訴意旨先引用系爭契約第9條約款之記載【即「乙方於完成本計畫之全部工作後，得就投資於本計畫契約書第8條所列之下列各款費用經甲方審定後之總金額中之10%計算代辦費（含稅）：……一、編定、規劃調查費用。二開發工程費用。三、行政作業費用。」】，主張其有請求給付代辦費之金錢給付請求權。

2.上訴意旨復進一步說明代辦費之實證屬性，指出：依「產業園區委託申請設置規劃開發租售管理辦法」第19條規定之修正理由說明，乃是「就業者因先行籌措代墊資金，用以承辦調查規劃、設計或行銷廣告等前置性作業之費用支出，承擔勞力、時間與代墊資金利息等機會成本之經濟風險」，按其實際支出金額之一定比例(不超過10%)，計入民間業者得依約請求之「代辦費」科目中。

3.上訴人就系爭4項工程確有依約提報「開發成本計畫書」送請被上訴人審查其成本費用，且經被上訴人審定通過在案。是上訴人自得依系爭契約第8條之約定，就已審定通過之開發工程費用之10%計算代辦費。從而，上訴人就系爭代辦費自屬因信賴兩造間行政契約所為之行政行為，而可獲致之利益。原判決認定上訴人不符信賴保護原則之要件，而駁回上訴人之訴，其認事用法顯有適用法規不當暨判決理由矛盾之違法。

五、經查：

1.前開上訴意旨對原判決認事用法之指摘，與原判決之理由形成論述實無關連，亦不影響原判決終局判斷結論之正確性。爰說明如下：

A.因為本案被上訴人依系爭契約第6條約款之約定，本有權單方片面終止及調整契約約定事項。因此其實際取消系爭4項工程之施作，尚與行政程序法第146條及第147條有關「終止及調整行政契約」法定權利之行使無關。上訴人自不得援用該等規定，據為其本件金錢給付請求之法規範基礎。該等法律見解對本案之全面適用，即使在代辦費之請求上，亦無二致。

B.另外就信賴保護原則在本案中之適用可能性言之：

(1).前述代辦費本可視為廣義之成本費用支出，亦列在系爭契約第8條約款開發成本項下之細項(五)，故同樣應依系爭契約第18條約款之約定來處理，上訴人實無「另行引用信賴保護原則為獨立請求」之規範正當性。

(2).何況系爭契約既有第6條約款之約定，即表示被上訴人已在定約之初，即已明示「系爭契約約定施作之工程，事後會由其視情況，單方決定是否調整或取消」，此即表示：被上訴人對上訴人，並沒有作出「一定施作系爭4項工程」之保證，因此本案亦無「信賴基礎」存在。是以上訴人前述代辦費之請求，其請求權之法規範依據亦不可能是有關「信賴保護原則」規定之具體特定法規範。

2.綜上所述，上訴人前開上訴理由，論之實質，無非係就原判決為不具實質內涵之空泛指摘，或泛言原判決之法律論斷違法。自非具體表明原判決有何不適用法規、適用法規不當、或有行政訴訟法第243條第2項所列各款之情形，難認其對該判決之如何違背法令，已有具體指摘。依首開規定及說明，應認其上訴為不合法。

六、據上論結，本件上訴為不合法。依行政訴訟法第249條第1項前段、第104條、民事訴訟法第95條、第78條，裁定如主文。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　8　　月　　14　　日

最高行政法院第四庭

審判長法官　鄭　小　康

法官　高　愈　杰

法官　劉　介　中

法官　林　玫　君

法官　帥　嘉　寶

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　華　民　國　109　年　8　月　14　日

書記官　徐　子　嵐