臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭
109年度訴更一字第7號
113年8月8日辯論終結

原　　告　臺北市政府文化局

代　表　人　蔡詩萍
訴訟代理人　李元德律師
被　　告　財團法人台北市臨濟護國禪寺

代　表　人　陳玉峰
被　　告　楊聰明
共　　同
訴訟代理人　葉建浩律師
輔助參加人　臺北市政府
代　表　人　蔣萬安
訴訟代理人　劉得堅

上列當事人間公法上不當得利事件，原告提起行政訴訟，經本院106年度訴字第66號判決原告部分勝敗，被告就其不利益部分提起上訴，由最高行政法院109年度判字第26號判決就原判決除確定部分外廢棄，發回更審。本院判決如下：

主　文

被告應連帶給付原告新臺幣伍拾陸萬伍仟捌佰陸拾貳元，及其中叁拾壹萬陸仟壹佰柒拾貳元，自一〇四年十二月三十一日起，另貳拾肆萬玖仟陸佰玖拾元，被告護國禪寺自一〇六年二月十四日起，被告楊聰明自一〇六年二月二十五日起，均至清償日止，按年息百分之五計算之利息。

被告應自一〇五年九月十一日起至返還臺北市中山區德惠段1小段160-9地號，面積514.9平方公尺土地予原告時止，按月連帶給付原告如附表所示之金額。

原告其餘之訴駁回。

除確定部分外，第一審及發回前上訴審訴訟費用均由原告負擔二分之一，餘由被告負擔。

事實及理由

一、本件原告代表人原為蔡宗雄，嗣於訴訟進行中變更代表人為林育鴻、李麗珠、蔡詩萍，並經變更後代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷一第439-440頁、第451-452頁、第481-482頁）核無不合，應予准許；本件被告財團法人台北市臨濟護國禪寺（下稱護國禪寺）代表人原為蕭鴻川，其於民國109年2月15日死亡，並於訴訟進行中變更代表人為陳玉峰，並經變更後代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷一第67-68頁），核無不合，亦應准許。

二、事實概要：

(一)○○市○○區○○段1小段160-9地號土地（下稱系爭160-9地號土地），登記面積為3,609平方公尺，於40年11月13日土地總登記時登記為國有（登記原因空白，原因發生日期34年11月1日），現所有權為臺北市（管理者為原告）與中華民國（管理者原為臺北市立兒童育樂中心（下稱育樂中心），於103年11月3日，其權利義務由臺北市青少年發展處(下稱青發處)承受，於105年11月16日辦理管理者變更登記）共有，權利範圍分別為95811/95814、3/95814。系爭160-9地號土地及相鄰之同段177號、178號等土地，存有輔助參加人臺北市政府分別以民國87年3月25日府民三字第0000000000號號公告、107年6月29日北市文化文資字第0000000000號公告指定之八角塔石台基等市定古蹟。二次大戰後，八角塔石台基上興建有八角塔，作為納骨塔用，與前經公告之市定古蹟現均由被告護國禪寺（63年7月17日法人設立登記）管理，依94年2月5日修正公布之文化資產保存法第18條第1項（現移列修正文字為第21條第1項）規定，由被告護國禪寺負管理維護之責（依94年2月5日修正前之文化資產保護法第28條第1項原規定，上開古蹟應由臺北市政府維護管理之）。

(二)被告護國禪寺與育樂中心前於91年1月1日即就系爭160-9地號土地中八角塔建築基地（面積514.9平方公尺，下爭系爭土地）部分定有土地租賃契約，原告承該契約意旨，續自91年4月1日起迄102年5月始終定期與被告護國禪寺締結土地租賃契約。嗣102年5月間，被告護國禪寺以被告楊聰明為連帶保證人，就系爭土地與原告簽訂「臺北市市有公用土地使用行政契約」（下稱系爭契約），存續期間為102年5月11日起至104年5月10日止，依系爭契約第4條第1項約定，被告護國禪寺於契約存續期間應按月繳納土地使用費新臺幣（下同）41,357元【其數額依當時有效即92年11月28日公告之「臺北市寺廟使用市有土地處理要點」（下稱系爭處理要點）第6點計算】，如土地使用費逾期繳納達4個月以上者，依照同條第4項約定，照該期欠額加收20％，另每逾1個月，再加收5％。另系爭契約第16條第4項約定，契約關係消滅後，乙方（按指被告護國禪寺，下同）仍繼續占有使用土地者，除應按使用費標準返還不當得利外，並應依逾期返還日數按使用費2倍支付懲罰性違約金。另就古蹟保存部分，系爭契約第25條第3項約定，被告護國禪寺當年度出資維修古蹟，其費用經原告審核出具證明者，其使用費得予等數減免，餘數並得延至往後年度扣減。

(三)系爭契約期間屆滿，因原告與被告護國禪寺就古蹟維修費數額已有爭議，雖原告擬與被告護國禪寺續締新約，但以前述文化資產保存法修正，原告已無支付管理維護費用之依據為由，所擬具之草約（存續期間104年5月11日起至106年5月10日）刪除系爭契約第25條第3項文字，被告護國禪寺乃拒不締結新約。原告礙於坐落系爭土地上之八角塔現為納骨塔之用，為維護民間信仰，並不要求被告護國禪寺返還土地，被告護國禪寺則因古蹟維修費無法折抵土地使用費，不願與原告簽訂新約。

(四)嗣原告遂以被告護國禪寺未繳納104年1月至同年5月10日使用費，依據系爭契約第4條第4項約定，被告2人應連帶給付

因此所生懲罰性違約金，且於系爭契約屆期後，未返還系爭土地，依系爭契約第16條第4項約定，應給付按土地使用費計算之不當得利，及2倍懲罰性違約金，提起行政訴訟，訴請被告2人應連帶給付原告1,950,274元，及其中1,040,420元自104年12月31日起，其餘909,854元自106年2月14日起，均至清償日止，按年息5%計算之利息，又被告2人應自105年9月11日起至返還系爭土地予原告時止，按月連帶給付原告124,071元。

(四)經本院106年度訴字第66號判決（下稱原判決）：被告應連帶給付原告1,950,274元，及其中406,279元自104年12月31日起，另1,543,995元，被告護國禪寺自106年2月14日起，被告楊聰明自106年2月25日起，均至清償日止，按年息5%計算之利息；被告應自105年9月11日起至返還系爭土地予原告時止，按月連帶給付原告124,071元；原告其餘之訴駁回。被告就不利部分不服，提起上訴（原告就其敗訴部分未聲明上訴，該部分已告確定）。經最高行政法院109年度判字第26號判決（下稱發回判決）廢棄除確定部分外原判決，發回本院更為審理。本院更為審理期間，經兩造合意，移付調解未果。迄本件言詞辯論終結，仍未就系爭土地之使用締結新約，原告亦未要求被告護國禪寺返還系爭土地。

三、原告主張：

(一)依系爭契約約定，被告護國禪寺如遲付使用費，應給付懲罰性違約金；且該被告於契約所定使用期限屆滿後，如未續約，契約關係即行消滅，被告護國禪寺應於屆滿當日將土地點交返還予伊，如該被告仍繼續占有使用土地，除應按使用費標準返還不當得利外，並應依逾期返還日數按使用費2倍支付懲罰性違約金；又被告楊聰明對被告護國禪寺積欠之使用費、違約金、不履行本契約各項約定或因契約關係消滅後發生之一切義務，均負連帶清償責任。被告護國禪寺於系爭契約期限屆滿前，即欠繳104年1月至同年5月10日之使用費199,794元，且於系爭契約期滿後，未與伊續約，仍繼續占用

系爭土地，自已構成違約並受有不當得利。伊前以104年12月9日北市文化文資字第00000000000號函（下稱104年12月9日函），催告被告護國禪寺應於104年12月30日前支付上開欠繳之使用費199,794元及懲罰性違約金89,209元，另催告該被告繳交自104年5月11日起之不當得利及懲罰性違約金，惟被告護國禪寺僅於104年12月24日繳付使用費199,794元，迄未繳納懲罰性違約金89,209元，亦未支付契約期滿後無權占用系爭土地所生不當得利及懲罰性違約金，經伊暫計算至105年9月10日止，被告護國禪寺應返還伊之不當得利金額為661,712元（計算式：41,357×16＝661,712），應給付伊之懲罰性違約金則為1,323,424元（計算式：41,357×16×2＝1,323,424）。惟因被告護國禪寺曾繳交保證金82,714元予伊，且伊尚應退還該被告溢繳之1個月使用費41,357元，合計124,071元，伊得與該被告應給付之上述2,074,345元（計算式：89,209＋661,712＋1,323,424＝2,074,345元）互相抵銷，並以本件起訴狀為抵銷之意思表示，經抵銷後，被告護國禪寺應給付原告1,950,274元（計算式：2,074,345－124,071＝1,950,274）及其利息。

(二)伊所發90年11月12日北市文化二字9021301300號函（下稱90年11月12日函）係謂：「貴寺當年度出資維護古蹟，經古蹟主管機關審核出具證明者，其租金得予等數減免，餘數並得延至往後年度扣減。」是被告護國禪寺維護古蹟之費用，須經伊核定，始得自租金中減免。原告先前核定被告得折抵使用費之數額為5,144,300元，皆已扣抵完畢，最後一次核定之3,006,500元於00年間發生，嗣因94年2月5日文資法修正，將古蹟管理維護之權責回歸所有人、使用人或管理人，故已無由原告支付管理維護費用之依據。原告於上開已發生之費用扣減完畢後，因現無法令依據繼續締結契約，於系爭契約因使用期限屆滿消滅後，原告無意與被告締結包含系爭約定之土地使用契約，且被告亦拒絕與原告締約。

(三)系爭土地之使用費41,357元，係依臺北市寺廟使用市有土地處理要點（下稱系爭處理要點）第6點規定核算後，載明於系爭契約第4條，同契約第16條第4項復明定被告護國禪寺於系爭契約期滿後，如仍繼續占用系爭土地，即應按使用費標準返還不當得利，則該被告抗辯：伊就其使用附表二所示土地面積在100平方公尺以下部分，未依上開系爭處理要點條文規定，以6折計算，係屬違法；且因系爭土地為臺北市與中華民國共有，故原告得請求該被告給付之每月使用費，應按原告就該土地之應有部分比例計算云云，自非可採。

(四)原告訴之聲明同原判決之判決主文，即聲明：

1.被告應連帶給付原告1,950,274元，及其中406,279元，自104年12月31日起，另1,543,995元，被告護國禪寺自106年2月14日起，被告楊聰明自106年2月25日起，均至清償日止，按年息5%計算之利息。

2.被告應自105年9月11日起至返還○○市○○區○○段1小段160-9地號，面積514.9平方公尺土地予原告時止，按月連帶給付原告124,071元。

四、被告則以：

(一)系爭160-9地號土地為原告與中華民國共有，原告單獨與被告護國禪寺簽訂系爭契約，應為無效。即使系爭契約有效，依系爭處理要點第6點規定，寺廟使用市有土地面積在100平方公尺以下部分，其租金、無權占用使用補償金準用「臺北市市有土地出租租金計收基準」規定6折計算之。被告護國禪寺使用之系爭土地面積為514.9平方公尺，故面積在100平方公尺以下部分，應以6折計算，超過100平方公尺以上之部分，始得以全額計算。又附表二所示土地為原告與中華民國所共有，原告之應有部分為95814分之95811，故原告於計算相當於使用費之不當得利時，應乘上其應有部分作為計算標準。

(二)原告以90年11月12日函承諾同意被告護國禪寺得以出資維修古蹟之費用抵繳租金（或土地使用費），具契約性質原告應

受拘束。縱90年11月12日函不具契約之性質，然依「行政自我拘束原則」，原告亦應受之拘束。被告護國禪寺前為修繕大雄寶殿、山門等市定古蹟，於94年1月20日至97年3月30日間，共實際花費約8,195萬元，臺北市政府補助1,085萬元，其餘7,110萬元均由被告護國禪寺自行負擔，此7,110萬元之古蹟維修費，尚未自被告護國禪寺應給付原告之使用費用抵扣完畢，則原告請求被告連帶給付合計1,950,274元之不當得利與懲罰性違約金，自非有據。

(三)被告護國禪寺經臺北市政府以87年3月25日以府民二字第0000000000號列為古蹟保存區，嗣經原告於107年間公告系爭160-9地號上有多處古蹟，依法古蹟不得遷移或拆除，且被告護國禪寺負有古蹟管理維護及修復之責，被告護國禪寺顯無可能如期返還系爭土地，並由原告另行出租予其他人收取較高之租金或使用費，更無可能放任古蹟任其滅失。是被告認為無論是賠償性違約金或懲罰性違約金，均顯屬過高。

(四)並聲明求為判決：駁回原告之訴。

五、本院之判斷：

(一)如事實概要欄所載之事實，為兩造所不爭執，並有系爭160-9地號土地登記公務用謄本（士林地院卷第17頁）、系爭契約（本院卷一第101-107頁）、被告107年6月29日北市文化文資字第00000000000號公告，暨其所附古蹟清冊、圖照說明、古蹟相片、古蹟定著土地範圍示意圖（本院卷一第119-135頁）、育樂中心與被告護國禪寺簽訂之臺北市市有土地租賃契約書（本院卷一第325-331頁）、原告與被告護國禪寺簽訂之租用臺北市市有土地租賃契約（本院卷一第333-337頁）、八角亭建築基地況圖（本院卷一第339頁）、土地複丈圖說（本院卷一第340頁）、被告護國禪寺法人登記證書（本院卷二第71頁）為憑，堪信為實，得為本院裁判基礎。從而，原告與被告護國禪寺間確實就系爭土地102年5月11日起至104年5月10日間之使用與對價訂有契約。兩造之爭點，無非原告締結系爭契約未經系爭契約共有人青發處授權，是

否仍得據該契約請求被告為使用費之給付？如提供使用者為第三人之物，並不影響使用契約於契約雙方間之效力，原告於系爭契約存續期間得請求被告2人連帶給付之積欠使用費，及因此所生之懲罰性違約金數額為何？系爭契約存續期間屆滿後，被告護國禪寺未返還系爭土地，是否應給付原告相當於使用費之不當得利，及因未返還系爭土地懲罰性違約金？其不當得利如何計算？系爭契約所約定未返還系爭土地之懲罰性違約金是否過高而得酌減？

(二)系爭契約為有效，其效力不因原告僅為系爭土地之共有人之一而受影響：

1.經查，兩造所締結系爭契約第1條約定使用土地之坐落標示，原告同意被告護國禪寺使用系爭160-9地號土地中之面積514.9平方公尺即系爭土地部分（3,398－2,883.09＝514.91），即依系爭契約第1條約定，系爭160-9地號土地使用面積3,398平方公尺，扣除開放公眾使用面積2,883.09平方公尺外之部分，其範圍則如系爭契約第2條所約定之使用範圍圖及現場照片所示（本院卷一第101-107頁）。

2.次查，系爭160-9地號土地登記面積為3,609平方公尺，所有權為臺北市（管理者為原告）與中華民國（管理者為育樂中心）分別共有，權利範圍分別為95811/95814、3/95814，有土地登記公務用謄本在卷可稽（士林地院卷第17頁）。原告基於系爭160-9地號土地管理者地位，與被告護國禪寺簽訂之系爭契約，性質上應屬類似系爭土地租賃之債權契約，僅發生債權債務之法律效果，基於契約關係（債之關係）之相對性，契約所生的權利義務（主要是原告依據系爭契約，有提供系爭土地給被告護國禪寺使用的義務；被告護國禪寺則依據系爭契約，有給付土地使用費的義務），僅在契約當事人即原告與被告護國禪寺間有其效力，第三人不得主張契約所生的權利，契約當事人亦不得對第三人主張其權利，第三人更不因他人之契約而負擔義務。所以，即使原告僅為系爭土地的共有人之一，其出租系爭土地原屬中華民國（管理者

為育樂中心）部分，契約仍為有效，原告自有權依據系爭契約向被告護國禪寺收取使用費。況本案訴訟進行中，青發處亦發函追認原告於本件訴訟中向被告2人所為請求，有該處109年4月20日北市青秘字第1093001307函可參（本院卷一第63-64頁），被告主張原告無締結系爭契約之管轄權、原告僅能按其應有部分比例收取土地使用費、青發處債權讓與不生效力云云，即不可採。

(三)系爭土地上坐落有市定古蹟「八角塔石台基」，其上有納骨塔，除此之外，系爭160-9地號土地上亦坐落其他市定古蹟，均由被告護國禪寺負管理維護責任，原告因此不願請求返還系爭土地：

1.經查，細究本案相關古蹟指定之歷程，臺北市政府前曾以87年3月25日府民三字第0000000000號公告，指定直轄市市定古蹟「臨濟護國禪寺」之「臨濟護國禪寺大雄寶殿、山門列為古蹟本體；石板路石砌台階、八角塔石台基、開山祖師墓及門外大砥石列為古蹟保存區」，嗣原告以107年6月29日北市文化文資字第00000000000號公告，新增「臨濟護國禪寺碑」等及系爭160-9地號土地納入直轄市定古蹟「臨濟護國禪寺」範圍。其中新增部分之古蹟包含臨濟護國禪寺碑、開山始祖墓（衣冠塚）、石板路、石砌台階、「豐川閣」遺址（含石柱、台階等）、石碑（五重石塔、詩文碑、聯芳塔、玄機大居士塔、得庵秀大和尚塔）、觀自在石像、地藏王像、八角塔石台基、臺北新四國八十八箇所靈場之9尊石佛。新增定著土地範圍之面積及地號則為系爭160-9地號、176地號、190地號等3筆土地，對照公告之圖照說明可知，地藏王像、八角塔石台基、觀自在石像、開山祖師墓、石碑（五重石塔、詩文碑、聯芳塔、玄機大居士塔、得庵秀大和尚塔）、臺北新四國八十八箇所靈場之9尊石佛，及部分的豐川閣遺址，均坐落系爭160-9地號土地上，這些古蹟的管理人均為被告護國禪寺等情，有107年6月29日北市文化文資

字第00000000000號公告、古蹟清冊、圖照說明（本院卷一第119-121、123-125、126-134頁）在卷可證。

2.次查，原告與被告護國禪寺曾會同訴外人育樂中心，於90年11月21日召開臨濟寺減免土地使用費會議，該次會議的結論為「以建築物屋簷滴水線丈量面積，原則以八角亭（靈骨塔）主體建物為主收取土地使用費」，經過丈量後，被告護國禪寺與育樂中心依據丈量結果，於91年1月1日簽訂臺北市市有土地租賃契約書，依據所附八角亭建築基地現況圖及土地複丈圖說，八角亭（靈骨塔）的面積是0.051491公頃（按即514.91平方公尺），開放空間是0.288309公頃（按即2,883.09平方公尺），嗣原告與被告護國禪寺亦基此丈量結果，於91年4月1日簽訂臺北市市有土地租賃契約，分別有會議紀錄、市有土地租賃契約書（本院卷一第321、325-331、333-340頁）可參。此後，原告與被告護國禪寺即循此基礎，逐年締結土地租賃（使用）契約。上揭追溯先前的契約及丈量成果，可以證明系爭契約第1條約定，原告同意被告護國禪寺使用系爭160-9地號土地中之面積514.9平方公尺即系爭土地，其上坐落有八角亭（靈骨塔）。

3.再查，上揭八角亭（靈骨塔）在原告所提出之「直轄市定古蹟臨濟護國禪寺古蹟保存計畫」中，則被稱為「萬靈塔（八角塔）」，依據保存計畫記載「現況萬靈塔為戰後新建，底下留存有部分石造台基」，對照同計畫之古蹟本體位置圖，八角塔石台基則經指定為古蹟（圖例編號⓯），所以萬靈塔（八角塔）不是古蹟，底下的八角塔石台基才是市定古蹟乙節，有該保存計畫之古蹟本體位置圖、萬靈塔（八角塔）、外露未被萬靈塔（八角塔）覆蓋之八角塔石台基相片，及關於八角塔石台基說明文字可佐（本院卷一第341-347頁）。是而，位在八角塔底下之石台基部分確為古蹟，只因有八角塔坐落其上而遭覆蓋，無法確認其面積而已。

4.由於被告護國禪寺依系爭契約所使用之系爭土地上，坐落有屬於殯葬設施之萬靈塔（八角塔），以及部分之八角塔石台

基，另有諸多市定古蹟亦坐落系爭160-9地號土地，均由被告護國禪寺負管理責任，均已見上述說明，且系爭土地從未經點交予被告護國禪寺，蓋於系爭土地91年使用契約締結之前，被告護國禪寺早已使用系爭土地。而原告訴訟代理人，於本件訴訟中當庭陳明：「系爭契約之懲罰性違約金目的尚有促使被告取得合法占有權源之功能。」、「需要以懲罰性違約金對其施加壓力，加速其與原告締結繼續性契約」、「沒有請求收回（按指沒有請求收回系爭土地），目前請求使用費是以寺廟占有土地之情形為計算及請求。」、「沒有要求被告返還土地，目前原告沒有打算要收回土地」、「有違約金的規定是因為原告希望被告跟原告訂行政契約，被告若與原告訂行政契約就不用付這麼多錢」等語（本院卷一第217、300頁、卷二第369頁）。是以，原告真意其實從未要訴請返還系爭土地，甚至可以說，因為系爭土地上有寺廟及古蹟坐落，由被告護國禪寺管理維護，原告礙於現實根本無從管理。原告向被告2人就系爭土地之遲延返還，依系爭契約第16條第4項約定，請求連帶給付懲罰性違約金，僅在逼迫被告護國禪寺繼續簽訂土地使用契約，不是真的要收回系爭土地。對於被告護國禪寺而言，也因為對於上述古蹟依法有管理維護的義務，即使在系爭契約期間屆滿後，現實上有難以返還系爭土地的困境。

(四)系爭契約第16條約定之懲罰性違約金均屬過高，應全數予以減除：

1.按「行政契約，本法未規定者，準用民法相關之規定。」行政程序法第149條定有明文。民法有關違約金之規定與行政契約不相牴觸，包括民法第252條有關酌減違約金之規定：「約定之違約金額過高者，法院得減至相當之數額。」自得準用於行政契約。而關於違約金，有屬於損害賠償約定之性質者，有屬於懲罰性質者，效力各有不同。前者以違約金作為債務不履行所生損害之賠償總額；後者則以強制債務履行為目的，且於債務不履行時，債權人除得請求支付違約金

外，並得請求履行債務，或不履行之損害賠償。準此，約定違約金額是否過高，前者係以債權人所受之損害為主要準據，後者則非以債權人所受損害為惟一審定標準，尤應參酌債務人違約之情狀而斷。

2.次按系爭契約第16條第1項及第4項約定：「（第1項）本契約使用期限屆滿後，除已續約者外，契約關係即行消滅，乙方（按即被告護國禪寺）應於屆滿當日將土地點交返還甲方（按即原告）。……（第4項）契約關係消滅後，乙方仍繼續占有使用土地者，除應按使用費標準返還不當得利外，並應依逾期返還日數按使用費2倍支付懲罰性違約金。」（本院卷一第104頁）

3.經查，系爭土地所有權雖登記為臺北市（管理者為原告）與中華民國（管理者為育樂中心）分別共有，但是依據111年11月15日直轄市定古蹟臨濟護國禪寺修復及再利用計畫計畫書所載，臨濟護國禪寺建成於1912年（明治45年），土地原為板橋林本源家族所捐贈，國民政府來臺後收編為國有土地等語（本院卷二第138頁），且原告以110年10月13日北市文化文資字第0000000000號函同意備查之臨濟護國禪寺古蹟管理維護計畫亦記載，臨濟護國禪寺係由兒玉源太郎商請林本源捐地，並在台日兩地募集建寺資金，期間兒玉源太郎去世後由後藤新平繼其遺願，於1910年3月破土興建，至1912年竣工等語（本院卷二第197頁）。由上證據可知，原告主張具有正當權源向被告護國禪寺收取使用費之系爭土地，原為板橋林家捐贈供寺方使用，乃屬日產。嗣國民政府遷臺接收日產，輾轉登記為臺北市政府所有，形成寺廟與土地所有權分離，導致寺方本有權使用該土地，目前卻必需支付費用予原告（管理者）始能使用該土地，參照憲法法庭112年憲判字第20號判決理由「日治時期人民私有之土地，雖依土地總登記程序登記為國有，人民仍不因此喪失其所有權」之精神，系爭土地之所有權歸屬未必不無爭議，系爭契約第16條第4項約定，當契約關係消滅後，被告護國禪寺即使繼續占

有使用土地時，也可被認知為承日據時代得使用土地之權源而使用系爭土地，卻必須依逾期返還日數按使用費2倍支付懲罰性違約金，此違約金之約定已屬過高。

4.次查，系爭契約第16條標題為「返還土地」，其第4項約定被告護國禪寺如於契約關係消滅後，繼續占有使用系爭土地，除應按使用費標準返還不當得利外，並應依逾期返還日數按使用費2倍支付懲罰性違約金。據此，系爭契約第16條約定懲罰性違約金之目的，應在於強制被告護國禪寺返還系爭土地無疑。然而，原告提起本件訴訟之真意，在於迫使被告護國禪寺簽訂新約，並非請求返還系爭土地，其原因業據本院論述如上。原告將請求使用費2倍計算之懲罰性賠償金，作為強制被告繼續締結契約的手段，顯然與系爭契約第16條之約定目的背道而馳，原告向被告2人請求連帶給付依逾期返還系爭土地日數，按使用費2倍計算之懲罰性違約金，已無正當性。

5.更何況，參照現行系爭處理要點第10點第1項本文規定：「寺廟租用或占用市有土地面積在100平方公尺以下部分，依申報地價年息3%計算租金或使用補償金；逾100平方公尺部分以申報地價年息5%計算。」可知，寺廟無權占有市有土地者，僅需依照無權占有市有土地面積，按申報地價年息3%或5%計算使用補償金，何以被告護國禪寺為了取得使用系爭土地的權利，和原告締結系爭契約，契約消滅後繼續占有系爭土地，就必須付出按使用費2倍計算之懲罰性違約金？這是否意味或鼓勵被告護國禪寺，根本不要與原告締結任何契約，直接無權占有系爭土地，反而不會受此使用費2倍計算之懲罰性違約金之害，此種高額違約金之約定，無異是在懲罰循正常管道締約之人，益證系爭契約第16條第4項約定之懲罰性違約金過高欠缺其合理性，故本院認為契約關係消滅後，被告護國禪寺逾期返還系爭土地之懲罰性違約金，應全數減除始為適當。

(五)承上，原告訴之聲明第1項主張被告2人應連帶給付原告1,950,274元部分：

1.原告所請1,950,274元，其中包含：⑴104年1月至5月10日因欠繳土地使用費所生懲罰性違約金89,209元。⑵自系爭契約屆滿後之104年5月11日起至105年9月10日止，被告護國禪寺繼續占有系爭土地，所生相當於使用費之不當得利數額661,712元，及按使用費2倍計算之懲罰性違約金1,323,424元。以上⑴⑵合計為2,074,345元（89,209＋661,712＋1,323,424＝2,074,345）。復因被告護國禪寺先前曾繳交保證金82,714元，及該被告尚溢繳1個月之使用費41,357元，合計124,071元（82,714＋41,357＝124,071），原告已將之自上揭2,074,345元扣除，所以於訴之聲明第1項請求被告2人連帶給付之金額為1,950,274元（2,074,345－124,071＝1,950,274），先說明之。

2.被告2人毋庸連帶給付因遲延給付104年1月至5月土地使用費，所生懲罰性違約金89,209元：

⑴按系爭契約第4條第1項及第4項第5款約定：「（第1項）甲方於本契約訂約時依臺北市市有公用房地使用費收費基準表所核定之土地使用費為每月41,357元。……（第4項）乙方若逾期繳納，應依下列各款標準加收懲罰性違約金：……（第5款）五、逾期繳納達4個月以上者，照該期欠額加收20%，另每逾1個月，再加收5%，最高以該期欠額之1倍為限。」（本院卷一第101頁）

⑵經查，原告請求被告2人連帶給付104年1月至5月10日因欠繳土地使用費所生懲罰性違約金89,209元，其計算方式為：以104年12月5日前被告護國禪寺仍未繳納土地租金，計算104年1月至5月之租金、懲罰性違約金分別是：①1月：34,366元×1.55＝53,267元（租金34,366元，違約金18,901元）。②2月：41,357×1.5＝62,036元（租金41,357元，違約金20,679元）。③3月：41,357×1.45＝59,968元（租金41,357元，違約金18,611元）。④4月：41,357×1.4＝57,900元

（租金41,357元，違約金16,543元）。⑤5月：41,357×1.35＝55,832元（租金41,357元，違約金14,475元）有原告104年11月26日內部簽呈可佐（本院卷一第233-235頁）。所以依據原告計算的結果，原告主張被告護國禪寺所積欠104年1月至5月10日的土地使用費（原告簽呈稱之為租金）合計199,794元（34,366＋41,357＋41,357＋41,357＋41,357＝199,794）；懲罰性違約金合計89,209元（18,901＋20,679＋18,611＋16,543＋14,475＝89,209）

⑶次查，如前所述被告護國禪寺先前曾繳交保證金82,714元，及該被告尚溢繳1個月之使用費41,357元，合計124,071元（82,714＋41,357＝124,071），此亦為兩造所無爭執。所以原告即應先以被告護國禪寺繳納之保證金及溢繳使用費124,071元先予抵沖上揭104年1月至5月之租金即土地使用費，此為系爭契約解釋之當然，蓋被告護國禪寺溢繳土地使用費1個月本應用作抵沖其欠繳之土地使用費，自不待言，至2個月保證金在系爭契約中，本就有擔保被告護國禪寺如未依約給付土地使用費，即應以之充作租金抵沖之意。先行抵沖土地使用費的結果，即會使懲罰性違約金降低。依原告主張可知，原告沒有以被告護國禪寺溢繳的土地使用費及保證金先抵沖土地使用費，逕先以被告護國禪寺全未繳納104年1月至5月的土地使用費為基礎，依據系爭契約第4條第1項及第4項第5款之約定，計算被告護國禪寺各月份應償還的土地使用費及違約金，違背上述系爭契約應有的解釋，為不可採。

⑷再查，將被告護國禪寺繳交保證金82,714元，及溢繳1個月之使用費41,357元，合計124,071元，用以抵沖原告上揭簽呈所示，該被告104年1月至3月的土地使用費117,080元（34,366＋41,357＋41,357＝117,080），在該3個月的土地使用費全被抵沖後，尚餘6,991元（124,071－117,080＝6,991）可供繼續抵沖，自無104年1月至3月因欠繳土地使用費而生懲罰性違約金可言。繼將上述6,991元續予抵沖4月土地使用費，所餘者為被告護國禪寺所欠繳之104年4月土地使用費

34,366元（41,357－6,991＝34,366）、5月土地使用費41,357元，以及因此所生懲罰性違約金4月13,746元（34,366×1.4－34,366＝13,746）、5月14,475元。

⑸又查，原告以104年12月9日函，催告被告2人於同年12月30日前給付104年1月至5月的土地使用費199,794元（士林地院卷第25-26頁），被告則於104年12月24日悉數給付199,794元，經原告以105年1月27日北市文化文資字第00000000000號函確認在案（士林地院卷第29頁）。而原告所主張被告護國禪寺欠繳104年1月至3月的土地使用費117,080元（34,366＋41,357＋41,357＝117,080），以及部分4月土地使用費6,991元，本應先以被告護國禪寺繳納之保證金及溢繳土地使用費124,071元抵沖，業經本院論述如上。據此可知，被告於104年12月24日給付104年1月至5月10日使用費199,794元，以其中124,071元抵沖因被告護國禪寺欠繳104年4月、5月土地使用費所生懲罰性違約金28,221元（13,746＋14,475＝28,221）所餘95,850元（124,071－28,221＝95,850），尚可抵沖下述被告護國禪寺於契約期滿後繼續占有系爭土地所生之部分不當得利。

3.被告於系爭契約期限屆滿消滅後之104年5月11日至105年9月10日繼續占有系爭土地，應按照92年11月28日修正之系爭處理要點第6點第1項規定，給付原告相當於不當得利之使用補償金，且無須給付使用費2倍之懲罰性違約金：

⑴按92年11月28日修正之系爭處理要點第6點第1項規定：「寺廟使用市有土地面積在100平方公尺以下部分，其租金、無權占用使用補償金準用『臺北市市有土地出租租金計收基準』規定6折計算之，100平方公尺以上部分全額計算。」次按公法上不當得利，目前尚無實定法加以規範，其意涵應藉助民法不當得利制度來釐清。參酌民法第179條不當得利之規定，公法上不當得利返還請求權所須具備之要件為：①須為公法上爭議；②須有一方受利益，他方受損害；③受利益

與受損害之間須有直接因果關係；④受利益係無法律上原因。

⑵經查，原告所屬第二科於締結系爭契約前之102年5月8日曾以簽呈略以：先前曾依據臺北市市有土地出租租金計收基準計收租金，惟經審計部查核「未依規定及標準計費，或使用用途相同而收費基準不同，」本局回復將於續約時依系爭處理要點計收租金等語（前審卷第93-94頁），所以原告即依據系爭處理要點第6點第1項規定，計算得出系爭契約每月之土地使用費41,357元。從而，本院認為系爭契約期間屆滿消滅後，應回歸適用系爭處理要點計算被告護國禪寺無權占有系爭土地所生相當於使用費之不當得利，不再按照每月41,357元計算之。

⑶基上所述，系爭契約期滿後，被告護國禪寺既未與原告續約，復繼續占用系爭土地，自係無法律上之原因，受有相當於免付使用費之利益，並致原告受有相當於使用費之損害，且依同契約第20條第2項後段約定，被告楊聰明對被告護國禪寺所負不當得利返還義務，應負連帶清償責任。

①首先，原告訴之聲明第1項請求被告2人連帶給付自系爭契約屆滿後之104年5月11日起，至105年9月10日止之16個月期間，因被告護國禪寺無權占用系爭土地，而應返還原告相當於使用費之不當得利數額661,712元（41,357×16＝661,712）部分，因系爭契約已消滅而不復存在，應回歸系爭處理要點計算不當得利數額，理由業經本院論述如前。上揭期間系爭160-9地號土地之公告地價為20,900元（本院卷三第19頁），所以依照92年11月28日修正系爭處理要點第6點第1項規定，計算104年5月11日起至105年9月10日止，被告應連帶給付原告系爭土地使用補償金為662,139元（計算式：【(20900元×100平方公尺×0.6)+(20900元×414.9平方公尺)】×5%÷12個月=41355.88；(41355.88÷31天×21天)+(41355.88×15個月)+(41355.88÷30天×10天)=662,139，元以下四捨五入）。基此，原告請求被告2人連帶給付661,712元，再抵沖上述之

95,850元後為565,862元（661,712－95,850＝565,862），從而原告此部分所請，在565,862元之範圍內為有理由。

②至系爭契約第16條第4項，對於被告護國禪寺於契約關係消滅後，繼續占有使用土地之違約情形，約定應依逾期返還日數給付按使用費2倍計算之懲罰性違約金，業經本院認定過高應刪減為零，理由均見上述，所以原告訴之聲明第1項中，請求被告2人連帶給付自104年5月11日起，至105年9月10日止，按使用費2倍計算之懲罰性違約金數額1,323,424元（計算式：41,357×16×2＝1,323,424）全無理由，均應予駁回。

(六)按「應付利息之債務，其利率未經約定，亦無法律可據者，週年利率為5%。」「（第2項）給付無確定期限者，債務人於債權人得請求給付時，經其催告而未為給付，自受催告時起，負遲延責任。其經債權人起訴而送達訴狀，或依督促程序送達支付命令，或為其他相類之行為者，與催告有同一之效力。（第3項）前項催告定有期限者，債務人自期限屆滿時起負遲延責任。」民法第203條、第229條第2、3項分別定有明文。本件雖屬公法上債務，但債權人同因金錢給付遲延而受有金錢上時間利益之損失，是上開規定於公法上不當得利，應可類推。復按「寄存送達，自寄存之日起，經10日發生效力。」另為行政訴訟法第73條第3項所明定。被告2人應連帶給付原告104年5月11日起至105年9月10日止，因被告護國禪寺占有系爭土地所生之不當得利565,862元，業經本院認定如上。則：

1.原告曾以104年12月9日函，催告被告2人應於同年月30日前給付被告護國禪寺於契約期滿後，繼續占有系爭土地所生之不當得利（士林地院卷第25-26頁）。從而，原告請求被告2人就被告護國禪寺於系爭契約期滿後，自104年5月11日至同年12月30日無權占用系爭土地，所受相當於使用費之不當得利316,172元（計算式：【(20,900元×100平方公尺×0.6)＋(20,900元×414.9平方公尺)】×5%÷12個月=41355.88；【4

1,355.88÷31天x(21天＋30天)】＋(41,355.88x6個月)＝316,172，元以下四捨五入），連帶給付自104年12月9日函所定給付期限翌日即104年12月31日起，至清償日止，按年息5%計算之遲延利息，為有理由，應予准許。

2.原告得請求被告2人連帶給付之565,862元，扣除前述業經其以104年12月9日函，催告被告應於104年12月30日前給付之316,172元外，其餘249,690元（計算式：565,862－316,172＝249,690），被告2人應於收受原告以起訴狀繕本所為催告之翌日，負遲延責任；而本件起訴狀繕本業於106年1月25日送達被告護國禪寺，另於同年2月14日寄存送達於被告楊聰明住居所轄區之警察機關等情，有送達回證附前審卷第25、26頁可稽，依行政訴訟法第73條第3項規定，該起訴狀繕本於106年2月24日始對被告楊聰明發生送達效力。從而，原告就此249,690元，請求被告護國禪寺自106年2月14日起，被告楊聰明自起訴狀繕本對其發生送達效力之翌日即106年2月25日起，均至清償日止，按年息5%計算之遲延利息部分，為有理由，應予准許。

(七)至被告抗辯：原告以90年11月12日函承諾同意被告護國禪寺得以出資維修古蹟之費用抵繳土地使用費，具契約性質原告應受拘束，即使90年11月12日函不具契約之性質，然依「行政自我拘束原則」，原告亦應受之拘束，所以被告護國禪寺自行出資修復古蹟大雄寶殿、山門等，被告依90年11月12日函主張抵繳土地使用費，應屬有據云云。惟查：觀諸原告90年11月12日函說明一、二記載：「有關臨濟護國禪寺減免繳納土地使用費原則業經簽奉市長90年10月30日批示在案。」「……請於租賃契約中增列：『貴寺當年度出資維修古蹟，經古蹟主管機關審核出具證明者，其租金得予等數減免，餘數並得延至往後年度扣減。』」等語（參見前審卷第32頁），核與系爭契約第25條第3項約定「乙方當年度出資維修古蹟，經古蹟主管機關審核出具證明者，其使用費得予等數減免，餘數並得延至往後年度扣減。」（本院卷一第105

頁）之內容相同，可知被告護國禪寺因維修古蹟所生之費用，必須經原告審核並出具證明者，始得以減免相同數額之系爭土地使用費，並以餘額延至往後年度扣減，被告抗辯90年11月12日函為契約，即使不是契約原告亦因行政自我拘束原則而受拘束云云，均不可採。且原告否認曾經核定准予被告護國禪寺主張之8,195萬元，扣抵土地租金或使用費，被告亦無法舉證證明該項費用，業經原告核定得予扣減同額使用土地對價，故被告所辯：上開費用可供扣抵原告訴請其等給付之不當得利與違約金，故原告本件請求為無理由云云，洵無足取。

(八)被告護國禪寺迄至本件訴訟言詞辯論終結時止，仍未將系爭土地交還原告，所以關於原告訴之聲明第2項部分：

1.按109年12月3日修正之現行系爭處理要點第10點第1項規定：「寺廟租用或占用市有土地面積在100平方公尺以下部分，依申報地價年息3%計算租金或使用補償金；逾100平方公尺部分以申報地價年息5%計算。但寺廟使用市有土地倘經都市計畫書載明須原地保存、異地遷移於市有土地，或經提具相關文件可資證明本府同意遷建、移設或保留於市有土地者，於都市計畫書或相關文件所載之範圍內，依申報地價年息1%計算使用費。」

2.承前所述，系爭契約因期間屆滿消滅後之104年5月11日起，既然應參照系爭處理要點之規定，計算被告2人應連帶給付原告因被告護國禪寺繼續占有系爭土地之使用補償金，不再依據系爭契約約定之使用費計算之。所以原告訴之聲明第2項請求被告2人連帶給付自105年9月11日起，被告護國禪寺占有系爭土地所生使用補償金部分，於105年9月11日至109年12月2日期間之金額，仍適用92年11月28日修正之系爭處理要點第6點第1項規定。又因被告護國禪寺為寺廟，使用系爭土地為市有土地，其上坐落有市定古蹟，均經本院認定如前，而古蹟不得遷移、拆除，形同須原地保存，參酌上揭系爭處理要點第10點第1項但書規定，自109年12月3日起應依

申報地價年息1%計算土地使用補償金。故計算105年9月11日後，被告2人應連帶給付原告之土地使用補償金如附表所示，原告請求被告2人自105年9月11日起至返還系爭土地之日止，應按月連帶給付124,071元，於逾附表所示金額之部分為無理由。

六、綜上所述，原告請求被告2人連帶為如主文第1、2項所示給付部分，為有理由，應予准許；逾該範圍之請求，則無理由，應予駁回。本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法，經核均與判決結果無影響，爰不分別斟酌論述，附此敘明。

七、據上論結，本件原告之訴為一部有理由、一部無理由，依行政訴訟法第104條、民事訴訟法第79條、第85條第2項，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　10　　月　　17　　日

審判長法　官　楊得君

法　官　李明益

法　官　高維駿

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。	

中　　華　　民　　國　　113　　年　　10　　月　　17　　日

書記官　賴敏慧

附表

項次	期間	適用法規	公告地價	土地使用補償金	計算式 (元以下四捨五入)
1	105年9月11日至106	臺北市寺	20,900元	64萬7,909元	【(20900元×100平方公尺×0.6)+(20900元×414.9平方公尺)】×5%

	年12月31日	廟使用市有土地處理要點第6點第1項規定（92年11月28日修正）			÷12個月=41355.88；(41355.88÷30 天 ×20天)+(41355.88×15 個月)=647909
2	107年1月1日至108年12月31日		19,800元	94萬302元	【(19800元×100平方公尺×0.6)+(19800元×414.9平方公尺)】×5%÷12個月=39179.25；39179.25×24個月=940302
3	109年1月1日至109年12月2日		19,900元	43萬5,689元	【(19900元×100平方公尺×0.6)+(19900元×414.9平方公尺)】×5%÷12個月=39377.125；(39377.125×11個月)+(39377.125÷31 天 ×2天)=435689
4	109年12月3日至110年12月12日	臺北市寺廟使用市有土地處理要點第10點但書規定(109年12	19,900元	1萬6,527元	(19900元×514.9平方公尺×1%)÷12個月=8538.7583；(8538.7583÷31天×29天)+(8538.7583×1個月)=16527
5	111年1月1日至112年12月31日		21,600元	22萬2,437元	(21600元×514.9平方公尺×1%)÷12個月=9268.2；9268.2×24個月=222437
6	113年1月1日起至113年8月8日		22,300元	6萬9,449元	(22300元×514.9平方公尺×1%)÷12個月=9568.5；(9568.5×7個月)

	言詞辯論終結時止	月 3 日修正）			+(9568.5÷31天×8天)=69449
7	113年8月9日起	按當時公告地價及臺北市寺廟使用市有土地處理要點規定計算			
註：公告地價見本院卷三第19頁					