臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
110年度訴更一字第23號

原　　告　林挺豪

訴訟代理人　吳梓生律師
　　黃敦彥律師
被　　告　臺中市政府
代　表　人　盧秀燕
訴訟代理人　林民凱律師
　　羅尉慈
　　劉家銘

上列當事人間文化資產保存事件，原告不服文化部中華民國107年11月14日文規字第1073032715號訴願決定，提起行政訴訟，前經本院以108年10月30日108年度訴字第26號判決後，為最高行政法院109年度上字第38號判決廢棄發回，本院更為判決如下：

主　文

一、原處分及訴願決定均撤銷。

二、本審及發回前上訴審訴訟費用均由被告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

緣原告為○○市○區○○段五小段9-5、9-19、9-85、9-86、9-87地號土地（下合稱系爭土地）所有權人。被告先後於民國106年11月17日、107年5月18日召開106年度第7次、107年度第3次古蹟歷史建築聚落及文化景觀審議委員會（下稱審議會），審議位於○○市○區○○段五小段9-3、9-5、9-19等地號土地之「瑾園」（門牌號碼：○○市○區○○路000號，下稱「瑾園」或系爭建物）公告事項審查案，會議經出席委員3分之2以上同意，決議：「1.歷史建築及其所定著土地之面積及地號為：⑴建築本體：○○市○區○○路000號，總面積為341.72平方公尺（面積應以實際測繪資料為

準）。⑵定著土地範圍：東區花園段五小段9-3、9-5、9-19、9-85、9-87、9-86地號，面積約為947平方公尺（面積應以實際測繪資料為準）。2.不同意歷史建築登錄後採移地保存方式。」被告遂於107年7月2日以府授文資古字第00000000000號公告（下稱原處分），登錄「瑾園」為歷史建築，另於同日以府授文資古字第0000000000號函送上開公告予原告。原告不服，提起訴願，經文化部107年11月14日文規字第0000000000號訴願決定（下稱訴願決定）駁回。原告乃提起行政訴訟，前經本院以108年10月30日108年度訴字第26號判決駁回後，經最高行政法院以110年9月16日109年度上字第38號判決予以廢棄，發回本院更審。

二、原告主張及聲明：

㈠原處分未遵程序從新原則、審議委員會組織不合法，違反正當法律程序：

1.依最高行發回判決意旨，原處分既然是被告依職權所提報，則為一全新之程序，依文化資產保存法（下稱文資法）施行細則第14條第2項、第3項規定、文化資產審議會組織及運作辦法（下稱組織及運作辦法）第9條第1項、第2項規定，應先組成專案小組進行現場勘驗或其他調查程序，並應評估未來保存管理維護、指定登錄範圍之影響後，才能提報審議。被告於前審已自認101年訴外人林經堯申請提報系爭建物登錄為古蹟後，經被告多次現場勘查，於106年度第7次審議會前即未再辦理勘查，該次審議會之程序違反文化資產保存法施行細則（下稱文資法施行細則）第14條第2項、第3項規定。被告雖稱：原處分之作成仍得援用101年起之多項調查所得資料，並得沿用於審議會上，又被告分別於105年4月20日、105年6月27日、106年10月26日及107年5月7日，召開第1、2、3、4次專案小組會議，故已依文資法施行細則第14條規定，組成專案小組評估等語，惟被告於前審已自承原處分係被告依文資法第18條，於106年11月16日本於「職權」提報系爭建物為

文化資產，是106年11月以前之相關審議程序業已終結，106年11月16日所提出之程序為新開啟之程序；依106年7月27日修正之文資法施行細則第14條第2項規定，被告即應先組成專案小組進行現場勘查，並提出評估未來管理保存維護、指定登錄範圍影響，始能提報審議。且文資法已於105年7月27日修正，對於歷史建築之定義已不同於過去，文資法施行細則於106年7月27日亦修正，針對審議程序亦有不同之程序規範，本於程序從新原則，被告如何能沿用舊有之程序規定？被告上開所辯，除將不同事件之審議程序混為一談，更是前後矛盾，亦可證被告已自認原處分之作成未依法定程序，從而原處分之作成明顯違反程序從新原則，應予撤銷。

2.107年7月2日原處分作成時之組織及運作辦法（106年7月27日修訂）第4條規定之立法目的乃在尋求多元意見以及強化公民參與。因此所謂「民間團體代表」，乃係政府機關徵詢民間團體，並經民間團體推薦之人，始足當之。觀被告所提之「臺中市第四屆『古蹟歷史建築聚落及文化景觀審議委員會』委員名單」所載，蘇睿弼之現職為東海大學建築研究所中心主任，方怡仁之現職為方怡仁建築師事務所建築師，均非民間團體之代表。是被告並非因蘇睿弼、方怡仁為民間團體代表而聘為審議委員。故被告於組成審議會時，顯非依據上開規定，向民間團體徵詢推薦代表，始聘任蘇睿弼以及方怡仁。且台灣中城再生文化協會係於107年3月9日經內政部許可而成立，則被告於106年1月1日聘任蘇睿弼時，其不可能具台灣中城再生文化協會代表之身分。原處分據以作成之106年度第7次審議會乃於106年11月17日所召開，斯時台灣中城再生文化協會亦尚未成立，當日審議時蘇睿弼亦根本不可能具被告所謂民間團體代表之性質。至於方怡仁委員現職雖是臺中市大臺中建築師公會之顧問，但其受聘擔任審議委員時並非該公會之理事長，復無推薦，如何能認其為臺中市大臺中建築師公會

之「代表」？若可，但凡有公會職稱之人，即能成為上開規定具民間代表性之審議委員乎？被告另辯稱其依行為時文資法施行細則第7條之1（106年7月27日修正移列至第14條第2項）規定，僅規範審議前應組成專案小組，並未限制其等成員之資格或人數，卻又主張審查委員方怡仁及蘇睿弼具民間團體代表之資格文件等語。其所辯顯然前後矛盾，足證被告於聘任方怡仁、蘇睿弼或其他審議委員時，未曾考量其是否具民間團體代表之資格，乃因事後遭最高行政法院指出原處分審議委員之組成資格不符組織及運作辦法第4條規定，遂於發回更審後，想方設法從106年第7次審議委員中找尋具有民間團體代表資格此一偶然事實，反推辯稱於聘任之初已委請民間團體推薦代表參與審議等語，顯係臨訟置辯之詞，不足為採。且組織及運作辦法於106年7月27日修正第4條後，始要求文化資產審議委員會之成員應具民間團體代表資格，本於程序從新原則，被告應於106年7月27日後徵詢民間團體推薦其成員擔任審議委員。被告既未曾依上開規定聘任民間團體代表擔任審議委員，則據此做成原處分之106年11月17日106年度第7次審議委員會之組織不合法，其程序即有瑕疵，應予撤銷。

3.是故，被告自召開106年度第7次審議會至作成原處分，根本未有任何民間團體代表之參與；原處分之作成已違反程序從新原則且組織不合法，已悖於正當法律程序，訴願決定未查，均應予撤銷。

㈡被告未具體說明，依舊文資法第3條第1款關於歷史建築之定義，進行調查所得之資料，如何得用以認定系爭建物符合新法第3條第1款第2目歷史建築之定義：

1.被告稱文資法於105年修正前後之定義並無不同等語，明顯無視最高行政法院判決發回意旨以及法條文義，更忽視文資法105年7月12日就該法第3條之修正理由。被告此項答辯益證其未能具體指出，原依舊文資法定義「指人類為生活需要所營建之具有歷史、文化價值之建造物及附屬設

施群」之歷史建築，所進行調查所得之資料，如何得用以認定系爭建物符合新法定義「指歷史事件所定著或具有歷史性、地方性、特殊性之文化、藝術價值，應予保存之建造物及附屬設施」。

2.舊文資法第3條第1款於105年7月12日修正後，將古蹟與歷史建築加以區分，並賦予不同定義，其立法理由謂：「原條文第一款將古蹟、歷史建築、聚落合併規定，惟屬性有所不同，不宜一體適用，爰將古蹟、歷史建築、聚落分列各目。」換言之，105年後關於歷史建築之定義，自與過去不同，亦即105年前所認定歷史建築具有「指人類為生活需要所營建之具有歷史、文化價值之建造物」，與105年後之歷史建築應有「歷史性、地方性、特殊性之文化，藝術價值，應予保存之建造物及附屬設施」之意義並不相同。且於105年文資法第3條修正歷史建築之定義後，於106年即隨同修正「歷史建築登錄廢止審查及輔助辦法」（原名稱：歷史建築登錄及輔助辦法）第2條關於歷史建築之判斷標準，其修正說明謂：「鑑於歷史建築登錄基準，著重於地方特色，俾與古蹟有所區隔，爰刪除現行條文第一項第一款『具歷史文化價值者』、第四款『其他具歷史建築價值者』之基準規定」，是被告謂原處分得援用修法前所認定系爭建物具有之歷史、文化價值之部分，無足可取。

3.被告稱其所作之「○○市○區『瑾園』建築測繪及簡易歷史調查」（下稱簡易歷史調查），已送交審議委員會，使出席委員充分了解系爭建物具歷史建築之價值等語，惟：

⑴該簡易歷史調查係在文資法修正前，林經堯所提申請案（申請將系爭建物列為古蹟案）過程中，由被告作成供106年度第1次審議委員會之用；該次會議乃決議系爭建物繼續列冊追蹤。換言之，此申請案程序業已終結。原處分係被告自行依職權新開程序，審議系爭建物是否為文化資產所為。依新開程序時的文資法施行細則第14條

第2項規定，被告應先組成專案小組進行評估程序。惟被告未重新組成專案小組先行評估（重新調查），即沿用該簡易歷史調查，逕供被告106年度第7次審議會審議審委員之參考，其程序即有違法。

⑵新文資法施行細則第14條第2項已明定，於指定登錄前，應先組成專案小組，並就文化資產之「歷史、藝術、科學、自然」等價值進行評估。然觀諸簡易歷史調查之內容，均著墨於系爭建物建築史之面向，未見藝術、科學、自然等價值之評估，更遑論對於系爭建物未來保存管理維護、指定登錄範圍對原告財產權影響之評估等。是簡易歷史調查之資訊並不充分，此從審議委員邱上嘉於前審108年10月9日言詞辯論時表示：「簡易調查不是完整的調查，文化資產價值評估時，有歷史、藝術、科學的面向…。」等語足資證明。準此，該提供與審議委員之簡易歷史調查既非完整的調查，則如何能謂原處分作成所憑之資訊是完足的？

⑶除該簡易歷史調查外，被告仍未提出供與審議委員足供判斷之其他資料，違反行政程序法第43條規定，被告作成原處分之所憑藉之資訊不足，應予撤銷。

4.原告在前審已舉出與「瑾園」相類似之建築保留迄今者比比皆是；反之，簡易歷史調查未指出系爭建物如何具有地方性、特殊性及文化及藝術價值，如何能提供審議委員參考？又12位審議委員中，認定系爭建物屬歷史建築者雖有11人，但多數未具體說明系爭建物是如何具有105年修法後具歷史建築之定義，僅於審查表上之選項「表現地域風貌或民間藝術特色」、「具建築史或技術史之價值」、「具地區性建造物類型之特色者」予以勾選。且觀每位審議委員之說明，若非不附理由，即是理由矛盾或不依法令，其情形如下：⑴編號J、K、L之委員，未附理由！編號D委員僅寥寥一句「建議登錄為歷史建築」；編號I委員亦是一句「日治時期特殊的宅第建築」而已。⑵編號F委

員雖勾選具備地區性建造物類型之特色（但未附理由），並建議登錄歷史建築，然其卻於意見表記載「1.本案討論至今，就建物本身之價值及建物為林子瑾個人故居一事，無法達成全面性共識，…。2.建物文資價值及建物之地域性價值為重，並加強在地故事之補充予釐清。」等語，是其理由與結論根本矛盾；編號F委員認定系爭建物屬歷史建築，根本未依法令。⑶編號E委員雖勾選具備歷史建築之3項標準，然均未於說明欄中記載理由；其於意見表所記載之內容為「瑾園為台中後火車站地區之地標，日治時期許多重要歷史事件皆發生於此處，與吳子瑜之怡園和天外天齊名，具重要之歷史意義，建議登錄歷史建築」等語，其理由完全與審查及輔助辦法所定之要件不同；該位委員認定系爭建物屬歷史建築之理由，根本是脫逸法規之外。是故，就系爭建物106年11月17日審議會上，出席之12位審議委員除1位反對外，另外11位同意登錄為歷史建築之委員，充其量僅有4位委員實質表達，然卻有3位未附理由，2位一句應登錄歷史建築、1位理由矛盾、1位之理由根本與法律要件不符，其中編號F委員更明確記載「系爭建物本身之價值未達成全面性之共識」等語，則被告如何能謂系爭建物自101年起調查所得資料，經審議委員充分理解並討論後，確實符合105年修法後文資法歷史建築之定義，而得以援用云云？又如何敢謂不必適用文資法施行細則第14條第2項、第3項之程序規定？

㈢本案未依文資法施行細則第14條規定組成專案小組評估：

1.被告於前審時表示，就系爭建物未來管理維護及指定登錄範圍之影響，審議委員本來就會將上開因素考量，故僅記載文化資產價值云云；換言之，被告未提供審議委員有關上開評估之資訊。何以於最高行政法院指出應依前開規定進行評估後，被告始改口稱前開簡易歷史調查為其所進行之事前評估，並提供予委員作為參考云云？

2.被告辯稱，依簡易歷史調查第15頁至第17頁，以及第27頁之內容，被告已就系爭建物作出未來保存管理維護、指定登錄範圍影響之評估云云。然觀諸第15頁至第17頁之內容，僅係說明系爭建物所坐落土地之地號及所有權人，未見有「是否會減損標的價值」及「增加人民維護費用支出」之評估；此如何足供作審議委員表示意見之充分資訊？

3.被告稱基於簡易歷史調查第15至17頁之繪製之示意圖，審議委員於107年1月17日至現場勘查後，認定系爭建物登錄歷史建築之範圍，建議南側至計畫道路建築線，西側至計畫道路西側線，東側以歷史建築東側牆體向外延伸3公尺為界，北側以原磚構建物之邊界平行本體劃設云云之「結論」。然為何建議將定著土地劃設至計畫道路建築線、西側線？又為何需以牆體向外延伸3公尺為界等？均未附任何理由，如何能認已進行評估？

4.又簡易歷史調查27頁第6行以下之內容，僅空泛表示由公部門進行後續整修計畫等語，未見關於人民維護費用支出情形之評估。且被告於109年1月9日之行政訴訟上訴答辯狀中稱，審議會「僅」就系爭建物文化資產價值進行審議，在系爭建物公告成為法定文化資產前，未提及修復等事宜，「乃屬當然」云云。何以經最高行政法院認定未進行評估後，忽以簡易歷史調查報告之內容作為已依文資法施行細則第14條第2項、第3項進行評估之程序？

5.被另告辯稱專案小組會議記錄，雖僅記載文化資產價值評估之內容，惟委員會本來就會將未來保存管理維護、登錄範圍影響此等因素，併同考量，「不宜以書面所載為限」；又古蹟修繕或維護涉及實際進行時間點之人力、物料等相關費之浮動性，通常是以「實際執行時」再為「完整」評估為宜云云。即可知被告所提出之「瑾園」簡易歷史調查報告內容並非完整，所提供之資訊並不完整；益證被告已自認未考量系爭建物經指定登錄後之維護方式、經

費，及價值變動對於所有權人之不利影響，亦未考量原告即土地所有權人對於土地之權利，是否因歷史建築定著而遭受一般人難以忍受之特別犧牲。是原處分於程序進行中，被告不曾經專案小組調查蒐集相關資料，提供審議會由委員審查決定之，未從利益衡平之角度出發，以比例原則加以調控。此不僅係正當程序未予踐行，更證明審議結論乃出於不完足之資訊而有判斷違誤，是原處分應予撤銷。

6.被告僅執前審已提出簡易歷史調查之空泛內容，於本審忽然改稱該內容係依文資法施行細則第14條規定進行事前評估，並提供與審議委員參考云云，顯係臨訟置辯，無足可採。益證原處分之作成有未依程序「先」召集專案小組進行評估，及審議結論明顯出於不完足資訊等違反正當法律程序之違誤，應予撤銷。

㈣被告並未詳實計算原處分公告系爭建物定著於原告之土地及其範圍，亦未證明原處分係屬無法替代之方法且屬最小侵害之必要手段，乃未具體衡量公私益，且原告所受之損失與現行法規所給予之補償間，並不相當，已造成原告財產權無可忍受之特別犧牲：

1.被告辯稱系爭建物定著於原告土地範圍，係考量周邊因都市發展、建物密集、都市規劃、觀覽通道及防災角度進行考量，乃經周延考量後之保存所需最小合理範圍云云。事實上，被告於作成原處分之過程，始終未曾考量原告所受財產之損失，更遑論組成專案小組進行評估，並提供與審議委員。是被告就此並未提供充分之資訊與審議委員。被告所辯僅係空泛應付，無足可採。

2.原告於前審時已表示在原處分未作成前，原告所有土地之價值為新臺幣（下同）4億0,743萬1,200元，原處分作成後造成價值大幅貶值為2億0,336萬2,800元，造成原告財產損失高達2億0,376萬8,400元。原告僅係一般人，白手起家，購買系爭建物坐落之土地，已是原告之全部身家，

如此高額之減損顯已造成原告無法忍受之特別犧牲。惟被告從未詳實計算證明原處分公告系爭建物定著於原告土地及其範圍，為無法替代之方法，且屬最小侵害之手段，僅係空言表示保存範圍考量周邊都市發展、保存歷史建築氛圍、不影響周圍土地開發、考量土地完整性、後續管理維護、防災需要等理由云云，有違司法院釋字第813號解釋，及最高行政法院發回意旨，原處分顯不符比例原則，應予撤銷。另被告辯稱依文資法第99條、第100條及臺中市私有有形文化資產地價稅及房屋稅減徵自治條例第4條等規定給予被告之補償，已足維護原告之私益，進而達成公私益平衡云云，更不足採。

3.被告另辯稱系爭建物定著土地範圍約947平方公尺，原告持有部分為715平方公尺，占原告持有土地百分之30云云。惟：

⑴原處分所劃定著土地範圍（保存範圍）之面積為873平方公尺【A1+B1+C1+C2+D1+D2+E+E1+9-86地號土地，9-86地號土地面積以登記謄本所載158平方公尺計，計算式：200+69+138+20+27+142+7+90+22+158＝873】，並非947平方公尺，此有鈞院108年7月19日現場履勘後，經臺中市中山地政事務所以108年7月29日中山地所二字第108000793號函所檢送之複丈成果圖可證，此事被告亦知悉，並於108年8月28日以府授文資古字第0000000000號函所附之準備書狀承認此事，何以更審後又改稱定著土地範圍面積為947平方公尺？再者，上開劃定範圍中屬原告所有土地之面積為715平方公尺（計算式：總占面積873平方公尺減去C1、C2非原告所有土地面積138平方公尺、20平方公尺＝715），占原告所有土地面積比例達36.6%（計算式：原告所有土地遭原處分畫定範圍面積715平方公尺，除以原告於該處所有土地總面積1,952平方公尺）。被告辯稱劃定範圍占原告持有土地3

0%，且經過多次審議委員討論，故合乎比例原則云云，再次證明原處分明顯出於錯誤資訊，應予撤銷。

⑵再依上開複丈成果圖可知，原處分畫定範圍面積占原告所有土地面積比例達36.6%，卻造成原告所有土地價值跌幅高達近50%，足證原告以畢生所得購入之方整土地，遭被告未依程序、出於不完整之資訊，未附理由以原處分定著範圍後，使原告所有之土地破碎，造成原告財產權無可忍受之特別犧牲，更遑論近年來臺中市土地漲幅驚人，原告所受到的損害更是劇烈。然被告對此竟老調重談，空泛主張其已召集4次專案小組會議以及多次現勘並提報審議會，故原處分屬最小侵害手段云云，無疑係再次對原告傷口撒鹽，無視比例原則。

⑶被告雖陳稱系爭建物自101年以來迄今，歷經多次審議，因此於106年11月17日依職權重新啟動之程序無須再為調查云云，然此事歷經逾10年，竟連系爭建物所劃定定著土地範圍面積為何仍不清楚，占用原告所有土地面積比例亦計算錯誤，被告僅空泛表示文化資產有整體價值呈現樣貌的「古蹟」維護效果，若面積過小或遷移除可能減損建物文化資產保存價值，為彰顯建物功能與所在地域緊密聯繫，更為其留存價值，若面積過小或遷移他處，將使其與原地域關係脫鉤，文化資產保存價值減損云云等寥寥數語，完全不顧原告受有2億0,406萬8,400元之鉅額損失，根本無視比例原則，忽視公私益之衡量，益證原處分更應予撤銷。

⑷從被告上開答辯亦可證明，被告未曾就系爭建物坐落面積大小、坐落位置等關係原告即土地所有權人之權益等事項，本於憲法保障人民財產權之意旨執行公務。被告未曾詳實計算證明原處分公告系爭歷史建築定著於原告所有土地及其範圍，為無法替代之方法且屬最小侵害之手段，以令人信其已符比例原則。原處分顯不符合相關法治國家應遵守之原理原則。

㈤被告又辯稱因審議委員均勾選不宜移地保存，以及系爭建物所臨之「大智路」係紀念林子瑾云云。惟：

1.被告自始至終未提出任何關於系爭建物坐落於被告所有土地上遭劃定範圍後之任何影響評估報告。

2.觀諸107年5月18日審查意見表所載，出席10名委員中僅編號A、B、C、G等4位附具理由，其餘6位僅勾選不同意歷史建築登錄後採移地保存方式。然所謂附具理由者，實際上僅有委員A表示移地保存恐減損其文化資產（價值）等語，亦未具體說明為何移地保存會減損系爭建物之文化資產價值。全部審查意見中，從無說明系爭建物定著於原告所有之土地，如何體現歷史建築保存所要呈現之意象，是否利於活化、保存，及技術所能及之程度如何等公益性因素，更未考量原告因此所受到財產之損害及公私益權衡等節。是原處分之作成並已違反比例原則，訴願決定未查，均應撤銷。

3.被告另辯稱大智路係紀念林子瑾（字大智），故系爭建物不宜移地保存云云，實乃郢書燕說，要非事實。查大智路命名之依據乃係「吉言佳字」，此有被告官方出版之臺中市志，第二章，傳統地名和街道名，表3-5可證。○○市○道命名係紀念人物者，僅中山路、中正路、林森路、文心南路、文心路（1段～4段）、美村路等6條路名而已。且○○市○○區○○○○路，難道同是紀念林子瑾？故被告辯稱系爭建物不宜移地保存，竟穿鑿附會辯稱「大智路」係紀念「林大智」云云，與事實相悖，不足為採。

㈥綜上所述，原處分於程序上未依文資法施行細則第14條第2項、第3項規定先組成專案小組評估；審議委員無具公民團體代表資格者；又簡易歷史調查不屬於原處分作成之程序所為，其內容所提供之資訊僅有系爭建物建築史之部分，就藝術、科學等價值、於人民財產權之減損，及未來保存管理維護等事項，均未評估；審議委員之判斷若非不附理由，即是理由矛盾、不適用法規；原處分於實體上已造成原告財產權

之不可忍受損失，形成特別犧牲，但被告未能充分證明原處分公益之所在，亦未充分證明原處分係屬無法替代之方法且屬最小侵害之必要手段，有違比例原則；另被告辯稱大智路係紀念林子瑾，故不宜移地保存云云，根本與事實不符。足見原處分之作成有違反正當法律程序、所憑藉之資訊不充分、以及未考量比例原則等違誤，訴願決定仍未察，應併予撤銷。

㈦聲明：原處分及訴願決定均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠文化資產保存及活用固以保障國民精神生活之公共利益為其主要立法目的，然文化資產具有多面並存之價值，就其具有文化歷史利益之無形財產價值觀之，為社會性公益性質，歸屬於全體國民。故在文化資產權與所有權交錯重合之領域當有其私權保障與公益性維護的融合必要性。文資法第3條第1項第1款第2目規定乃歷史建築之定義，然所謂「具有歷史性、地方性、特殊性之文化、藝術價值」、「應予保存」等皆係不確定法律概念，因欠缺與真實事物之關聯，法律適用者必須採取評價之態度，有賴解釋始能於具體個案中適用而認識其意義。又因今日多元化社會中，欠缺共同之價值觀念益增不明確性，文資法乃分別授權中央主管機關訂定古蹟與歷史建築登錄基準及施行細則等，協助法律適用者界定何謂應登錄之歷史建築，並與古蹟為相當之區隔。原處分就瑾園之認定，不論於文資法修正前後，均無違背該法所稱歷史、文化及藝術價值之認定原則。

㈡依行為時文資法施行細則第14條、組織及運作辦法第9條等規定可知，應先組成專案小組進行現場勘驗或其他調查程序，並應評估未來保存管理維護、指定登錄範圍之影響後，依法才能提報審議。又文化資產主管機關對於建物指定為古蹟案之審查與決定，係基於公益目的而依法定程序本於職權為之，不以人民（包括所有權人）提報為前提。主管機關接受個人、團體提報具古蹟或歷史建築價值建造物之內容及範

圍，並建立檔案列冊處理之行為，其法律性質為事實行為，對外並不發生法律效果（最高行政法院105年度判字第168號判決意旨參照）。據此，被告考量歷史建築維護目的及必要性，本職權向審議會提報歷史建築進行審議，尚屬有據。

㈢關於被告依105年7月27日修正前文資法第3條第1項第1款規定進行調查所得資料，提交審議會依修正後同條項款第2目規定審議之說明：

1.依憲政體制之權力分立原則，司法機關無從取代行政機關行使行政裁量權，且獨立專家審議委員會就不確定法律概念所為之判斷，基於不可替代性、專業性及法律授權專屬性等因素考量，享有專業判斷餘地，司法權僅得就裁量合法性之範圍為審查，應尊重其裁量之妥當性（行政訴訟法第4條第2項、第201條規定參照）。易言之，行政法院就涉及專業判斷之行政處分，僅得就⑴行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或不完全之資訊。⑵行政機關之判斷，是否有違一般公認之價值判斷標準。⑶行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序。⑷作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限。⑸行政機關之判斷，是否出於與事物無關之考量，亦即違反不當連結之禁止。⑹行政機關之判斷，是否違反相關法治國家應遵守之原理原則，如平等原則、公益原則等事項為審查，不得替代行政機關為決定（司法院釋字第382號、第462號、第553號解釋理由參照）。文資法第3條第1項第1款第2目所稱「歷史建築」係屬不確定法律概念，且建造物是否具備歷史建築之文化資產價值及法定要件，明顯屬於高度專業領域，應由專家組成審議會，本於專業素養為判斷，倘其所為之判斷無前揭之情形，自難任意指摘其構成違法應予撤銷（最高行政法院106年度判字第720號判決意旨參照）。

2.直轄市文化資產保存事項係屬於直轄市之自治事項（文資法第4條第1項前段、地方制度法第18條第4款第4目等規定參照），被告為管理維護○○市○區內古蹟、歷史建築、

聚落及文化景觀，依法組成審議會。被告先前調查所取得資料均提供於委員審議，若無特殊情況下，當得援用並據以認定系爭建物是否乃歷史建築，且審議會於105年至107年間開會審議系爭建物登錄歷史建築之案件時，因在文資法修正施行前，本應依據當時有效之法律規範為之。

㈣被告交付審議會審議前，業已依文資法施行細則第14條規定組成專案小組評估「未來保存管理維護」或「指定範疇」等因素：

1.被告分別於105年4月20日召開第1次專案小組會議、105年6月27日第2次專案小組會議、106年10月26日第3次專案小組會議及107年5月7日第4次專案小組會議。行為時文資法施行細則第14條第2項規定（106年7月27日修正發布前為第7條之1規定），僅規範審議前應組成專案小組，並未限制成員之資格或人數，被告依該規定意旨及105年度第2次審議會決議，由被告邀集專家學者組成之專案小組，於法尚無不合。又相關專案小組會議紀錄，雖僅記載文化資產價值評估之內容，惟委員審議本來就會將未來保存管理維護、登錄範圍影響此等因素，併同納入考量依據，不宜以書面所載為限。再古蹟修繕或維護涉及實際進行時間點之人力、物料等相關費用之浮動性，通常是以實際執行時再為完整評估為宜，原告稱未依據文資法進行評估未來保存管理維護等語，尚有誤解。

2.又被告辦理簡易歷史調查，於106年4月完成管理維護之規劃，該調查第27頁第6行略以：「釐清所有權之後，再由公部門進行後續修復及再利用計畫。整體修復方面，現場基本上仍可辨識原有的建築格局與材料運用，其他像是屋頂覆蓋鐵皮，門窗修改或是增建物等後期不當干預作為，原則上皆能去除，恢復原來的建築樣貌。」已有簡要說明，該調查業經提送106年第1次審議會。另就有關系爭建物指定範圍之影響，被告也於上開簡易調查第15頁至第17頁繪製土地影響範圍等示意圖，並於106年第1次審議會提

出於該次會議。原處分作成前亦於107年1月17日曾邀集專家學者（方怡仁、王貞富、徐慧民)辦理「東區『瑾園』歷史建築登錄範圍暨外圍牆體現場勘查」會議結論與建議略以：「歷史建築之登錄範圍，建議南側至計畫道路建築線，西側至計畫道路西側線，東側以歷史建築東側牆體向外延伸3公尺為界，北側以原磚構建物之邊界平行本體劃設。正面主入口處也須保留路徑直通面前道路…」均就上開歷史建築指定範疇或必要性等為充分討論。

3.況文資法第16條規定係針對經認定為文化資產者所訂定之規範，然被告為求審慎，即編列預算先行辦理系爭建物測繪及簡易歷史調查，實為審慎評估系爭建物管理維護及土地影響保存範圍而辦理。系爭建物之管理維護及登錄範圍影響評估報告均提送歷次審議會，經審議會充份討論後作成原處分，足以顯示被告追求程序正義與實質公平之審量作為。建物經指定登錄為古蹟或歷史建築，被告除得自行編列預算外，亦得依文化部文化資產局文化資產保存修復及管理維護補助作業要點提送計畫書向文化資產局申請補助，經核定後始辦理修復及再利用計畫、規劃設計、修復及再利用工程等各階段修復程序，併予說明。

㈤有關蘇睿弼委員及方怡仁委員具民間團體代表身分適法性部分：

查方怡仁委員：臺中市大臺中建築師公會理事當選證書（105年12月29日起至108年12月28日止）。而蘇睿弼委員：財團法人台灣科技發展基金會（102年法登他字000079號，設立登記日期92年5月29日）董事、社團法人中華東海建築文化協會（105年法登他字000007號，設立登記日期87年8月20日）常務理事、財團法人上善人文基金會（109年法登他字002158號，設立登記日期90年7月20日）董事暨社團法人台灣中城再生文化協會（109年法登他字000740號，設立登記日期107年5月21日）理事長。又文化部前於106年9月20日文授資局蹟字第0000000000號函請被告依法審查為之，故被告於

106年10月26日辦理第3次專案小組會議，專案小組委員由當時聘任之審議委員中擇定，分別為委員方怡仁、邱上嘉及劉曜華。而上開委員之聘任期限乃自106年1月1日起至107年12月31日止，期間適逢法律對於委員背景變動之審核要件有所增加，然考量原審議委員聘任之初的合法性及背景與嗣後法律要件之吻合性大抵相同，應無強制要求被告應重新改選委員之必要性，且委員是否適合民間團體代表資格的合理性，應非侷限以該團體之理事長或代表人為必要聘任之條件。

㈥有關登錄範圍不符「比例原則」乙節：

原處分公告定著土地範圍之面積係如何考量其妥適必要性部分，業經107年1月17日現勘委員及審議會依文資法第34條規定確認。本案保存範圍考量倘周邊因都市發展、建物密集，仍能保存歷史建築之氛圍之最小範圍，且不致影響鄰地之開發權益。西側及南側以土地邊界為範圍，係考量土地完整性及後續管理維護權責分工。另考量古蹟、歷史建築等文化資產之防災需要以及倘遇火災、地震、風災等天災時之災害隔離安全距離，故定著保存範圍之劃設需大於建築本體。再者，臺中市現有之文化資產，即使以市區內各公私有古蹟及歷史建築觀之，登錄之定著土地範圍大於建物投影面積範圍者比比皆是，此乃因每個文化資產之個案皆不相同，登錄乃以上述都市規劃、觀覽通道及防災等角度進行整體考量，而單純從財產權保障或損害程度作為考量。且有關歷史建築「瑾園」登錄公告事項，定著土地範圍約873平方公尺（原公告約為947平方公尺，實際依臺中市中山地政事務所108年7月19日複丈成果圖為準），原告持有部份為715平方公尺，佔原告持有系爭土地（共計1,867平方公尺）百分之38。被告為求審慎，於作成公告登錄前召開4次專案小組會議暨多次現勘及提送審議委員會討論，均係以最小侵害手段達成作成處分。審酌文化資產有整體價值呈現樣貌的古蹟維護效果。若面積過小或遷移除可能減損建物之文化資產保存價值外，且易脫離所欲呈現原先價值樣貌。以本案為例，為彰顯

其建物功能與所在地域之緊密聯繫，更為其留存之價值，若面積過小或遷移他處，將使其與原地域關係脫鉤，文化資產保存價值減損，併予說明。

㈦聲明：原告之訴駁回。

四、本院判斷：

㈠前提事實：

1.系爭建物即「瑾園」係由林子瑾長孫林經堯於101年提出申請指定或登錄為文化資產案，經被告審議會101年8月9日決議同意登錄歷史建築，惟俟取得所有權人同意後，再行辦理公告登錄，被告乃以101年8月16日局授文資字第0000000000號函（下稱101年8月16日函）通知林經堯、原告及其他關係人（見本院更審卷1第254頁）。繼因林經堯與其他系爭建物共有人經臺灣臺中地方法院104年7月31日101年度重訴字第303號民事判決應拆除地上物並返還土地，乃接續於同年8月13日、24日具文申請被告指定系爭建物為古蹟（見本院更審卷1第第58至262頁）。其後，林經堯又與林子瑾長外孫陳中和、長孫女林靜仙、次外孫陳柏融及次孫女林香吟等人以小城故事文史工作室「瑾園」共同所有人代表身分，於104年11月5日向被告提出指定古蹟之申請（見本院更審卷1第264頁），經被告審議會104年12月21日決議維持101年8月9日審議結果，登錄為歷史建築（見本院更審卷1第270頁），被告復以105年2月4日府授文資古字第0000000000號函（下稱105年2月4日函）通知仍需再與所有權人協調並取得同意後，方可公告登錄等語（見本院更審卷1第271頁）。林經堯對被告上開101年8月16日函及105年2月4日函提起訴願，經文化部於105年6月4日文規字第0000000000號訴願決定將上開2函文予以撤銷，責命被告另為適法處分（見本院更審卷1第276頁至第279頁）。被告審議會於105年6月27日召開第2次專案小組會議，初步建議意見：「1.為避免私有產權爭執影響文化資產價值認定，建請林經堯先生、林挺豪先生雙方儘速進

行協商，俾利達成保存之共識。並請業務單位依據文化部訴願決定，提送大會討論，另為適法之處分。2.因瑾園有一小部分坐落於地號9-3計畫道路用地上，建議於大會審議後，函請都發局於道路用地開闢時應加註此地有文化資產；或是在舊市區的細部計畫中，找出計畫道路的編號，加註此地有文化資產，並函知第一銀行。」等語（見本院更審卷1第281頁）。

2.被告於105年8月3日邀集審議會委員、「瑾園」建物及土地所有權人進行現場勘查，現勘簽到單之審議委員僅董建宏委員簽名，其餘委員請假（見訴願卷第67頁），被告隨後就「瑾園」指定或登錄文化資產再提會討論案，於同年月5日召開105年度第7次審議會，並請「瑾園」建物及土地所有權人到場表示意見，作成決議：「1.本案經出席委員三分之二以上同意東區『瑾園』具文化資產價值，列冊追蹤。2.本案建物未進入審議程序前，倘遇有緊急情況時，主管機關得依文化資產保存法第20條第2項規定，列為暫定古蹟，並依暫定古蹟條件及程序辦法第3、4條規定，組成暫定古蹟處理小組，辦理暫定古蹟審議。3.建議本案建物先進行初步調查研究，以作為後續審議之參考。」等語（見本院更審卷1第283頁），被告遂以105年9月20日府授文資古字第1050200714號函（下稱105年9月20日函）將上開會議決議內容通知「瑾園」建物及土地所有權人（見本院更審卷1第284頁）。被告另委託東南科技大學自105年10月28日起進行建築現況測量並繪製等比例相關圖說、建築樣式及工法之調查研究、建築物使用歷程之簡易調查等工作事項。惟陳中和、林經堯、林靜仙、林香吟、林青蓉、林瑟宜、陳公亮、小城故事文史工作室等就被告105年9月20日函提起訴願，經文化部106年3月22日訴願決定關於訴願人小城故事文史工作室之訴願部分，決定訴願不受理，其餘訴願人之訴願部分，則決定原處分機關應於2個月內為適法之處分（見本院更審卷1第286頁至第2

90頁），嗣東南科技大學於106年4月提出簡易歷史調查（見本院更審卷1第163頁至第223頁），被告復於106年4月28日邀集審議會委員，召開106年度第1次審議會，審議「瑾園」列冊追蹤案，並請「瑾園」建物及土地所有權人與會表示意見，及東南科技大學進行研究單位報告，決議：「繼續列冊追蹤。」（見本院更審卷1第293頁），被告遂以106年5月23日府授文資古字第1060104145號函將上開會議審議結果通知「瑾園」建物及土地所有人（見本院更審卷第294頁）。林經堯、陳中和不服，提起訴願，經文化部106年9月15日文規字第1063026935號訴願決定認原處分機關仍未就「瑾園」是否登錄歷史建築或是否指定古蹟作成准駁之法效意思，顯有訴願法第2條第1項怠於處分之違誤，故應由原處分機關於2個月內為適法之處分（見本院更審卷第296頁至第303頁）。

3.被告審議會於106年10月26日召開第3次專案小組會議，結論與建議：「一、……本案目前對於提報人是否具備『建造物所有人』之身分，繫於最高法院民事三審判決結果，於最高法院三審定讞之前，尚無法確認。關於提報人身分之確認，將涉及提報人是否符合文化資產保存法第17、18條之『建造物所有人』，以及提報後應適用文化資產保存法第14條或第17、18條之程序。二、本案現為列冊追蹤，非屬行政處分，然而訴願管轄機關文化部仍然受理訴願並做成訴願決定。關於文化部訴願決定書內容之適法性，應予以釐清。此外關於文化部引用103年3月26日之函釋是否對101年之審議結果具規範性，仍有待釐清。三、本案建議業務單位就文化部訴願決定書內容之疑義，以及提報人身分之適格性，函請文化部訴願委員會說明，並提送本市審議委員會報告。」等語（見本院更審卷1第305頁）。被告乃就文化部106年9月15日訴願決定書相關疑義，於106年11月1日以府授文資古字第1060240691號函請文化部釋疑（見本院更審卷第310頁至第312頁），經文化部於106

年11月24日以文規字第1062045552號函復略以：系爭建物「瑾園」既經共有人依法申請指定古蹟或登錄歷史建築，應否指定或登錄，被告審議會應依職權作成專業判斷後，由被告作成准駁之行政處分，本於不當關聯結合之禁止原則，不得以建物或土地所有人之同意與否，或俟法院判決結果，作為准駁或消極不作為之判斷依據等語（見訴願卷第115頁至第116頁）。

4.被告所屬文化局於106年11月14日以內部簽呈，敘明林經堯於101年提報時，已產生提報人身分適格性問題，且民事爭訟仍在最高法院審理中，是原提報人林經堯等17人是否符合文化資產保存法第17條、第18條規定「建造物所有人」之資格，尚無以判定，倘若民事訴訟定讞，提報人身分為無權占有，則非建造物所有人，將據以適用文化資產保存法第14條「列冊追蹤」程序，反之，倘為有權占有，則須依文化資產保存法第17條、第18條「指定」或「登錄」程序辦理，在此環節確認前，被告審議會現予以列冊追蹤，惟因文化部訴願決定書要求應就林經堯之提報案作出明確准駁之處分，而將本案改依文化資產保存法第18條本權責自行提報，提送被告審議會審議，上開被告內部簽呈於106年11月17日上午10時39分完成簽核流程（見本院前審卷1第573頁至第575頁）。

5.嗣被告於106年11月17日下午1時30分召開106年度第7次審議會，議程表載明「討論案一東區瑾園列冊追蹤（第二次提會討論）案」（見本院更審卷1第235頁），該討論案經出席委員三分之二以上同意解除列冊追蹤（見本院更審卷1第323頁、第324頁），惟同日審議會另有議程表上未列之「審議案二：東區瑾園指定/登錄本市文化資產案」，經瑾園建物及土地所有權人與會陳述意見，關於「審議案二」決議為：「1.本案由主管機關依職權主動發動歷史建築登錄審查程序，經出席委員三分之二以上同意登錄為歷史建築：⑴名稱：瑾園。⑵種類：宅第。⑶位置或地址：

臺中市東區大智路104號。2.有關歷史建築及其所定著土地之範圍，請業務單位確認後，再送本會審議。」等語（見本院更審卷1第349頁至第355頁），被告於106年12月4日府授文資古字第1060260851號函檢送被告審議會106年度第7次會議紀錄（見本院更審卷1第348頁），另於106年12月15日以府授文資古字第1060274355號函（見訴願卷第155頁）及府授文資古字第1060277617號函（見本院更審卷1第356頁）將106年度第7次審議會決議內容，分別通知「瑾園」建物及土地所有權人「同意解除列冊追蹤」、「同意登錄為歷史建築」之審議結果。又被告依上開會議決議，為評估歷史建築及其所定著土地之登錄範圍，於107年1月17日邀集審議會委員、建物及土地所有權人，辦理東區瑾園歷史建築登錄範圍暨外圍牆體現場勘查，本次現場勘查結論為：「本案經現場勘查研判，外圍牆體現況業經多次整修，部分原貌、部分修建，基腳部分裸露，其科學性、藝術性不佳。因其保存狀態不佳、技術價值不高，又其接壤之建物已拆除，歷史意義不大，建議不納入登錄範圍。歷史建築之登錄範圍，建議南側至計畫道路建築線，西側至計畫道路西側線，東側以歷史建築東側牆體向外延伸3公尺為界，北側以原磚構建物之邊界平行本體劃設。正面主入口處也須保留路徑直通面前道路，後續由本處將上揭建議提送至本市古蹟歷史建築聚落及文化景觀審議委員會討論，以確認歷史建築登錄範圍並辦理公告事宜。」等語（見本院更審卷1第461頁、第462頁），被告遂於107年1月26日以中市文資古字第1070000759號函，將上開現場勘查紀錄通知「瑾園」建物及土地所有權人。

6.被告再於107年5月7日召開東區「瑾園」歷史建築登錄範圍專案小組會議，亦請「瑾園」建物及土地所有權人與會陳述意見，本次會議結論為有關定著土地範圍，建議依107年1月17日辦理之東區「瑾園」歷史建築登錄範圍暨外圍牆體現場勘查所建議之登錄範圍，提送審議會討論，另土

地所有權人提出關於移地保存之構想，亦併提送審議會討論（見本院更審卷1第470頁、第471頁）。被告旋於107年5月18日召開107年度第3次審議會，審議「『歷史建築瑾園』公告事項審查案」，會議並請「瑾園」建物及土地所有權人與會陳述意見，本次會議經出席委員三分之二以上同意：「1.歷史建築及其所定著土地之面積及地號為：⑴建築本體：臺中市東區大智路104號，總面積為341.72平方公尺（面積應以實際測繪資料為準）。⑵定著土地範圍：東區花園段五小段9-3、9-5、9-19、9-85、9-87、9-86地號，面積約為947平方公尺（面積應以實際測繪資料為準）。2.不同意歷史建築登錄後採移地保存方式。」等語（見本院更審卷1第375頁至第381頁），被告遂依據106年度第7次審議會及107年第3次審議會之決議，於107年7月2日以原處分登錄東區「瑾園」為歷史建築（見前審卷1第37頁至第41頁），另以同年月日府授文資古字第1070133845號函送上開公告及附件予原告（見前審卷1第35頁、第36頁），原告不服，於107年8月29日向文化部提起訴願，經訴願決定駁回（見前審卷1第46頁至第51頁）。

㈡應適用之法令：

1.行為時即105年7月27日修正公布之文資法（下稱105年修正文資法）：

⑴第3條第1款第1目、第2目規定：「本法所稱文化資產，指具有歷史、藝術、科學等文化價值，並經指定或登錄之下列有形及無形文化資產：一、有形文化資產：（一）古蹟：指人類為生活需要所營建之具有歷史、文化、藝術價值之建造物及附屬設施。（二）歷史建築：指歷史事件所定著或具有歷史性、地方性、特殊性之文化、藝術價值，應予保存之建造物及附屬設施。」

⑵第6條規定：「（第1項）主管機關為審議各類文化資產之指定、登錄、廢止及其他本法規定之重大事項，應組成相關審議會，進行審議。（第2項）前項審議會之任

務、組織、運作、旁聽、委員之遴聘、任期、迴避及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。」

⑶第14條規定：「（第1項）主管機關應定期普查或接受個人、團體提報具古蹟、歷史建築、紀念建築及聚落建築群價值者之內容及範圍，並依法定程序審查後，列冊追蹤。（第2項）依前項由個人、團體提報者，主管機關應於六個月內辦理審議。（第3項）經第一項列冊追蹤者，主管機關得依第十七條至第十九條所定審查程序辦理。」

⑷第18條規定：「（第1項）歷史建築、紀念建築由直轄市、縣（市）主管機關審查登錄後，辦理公告，並報中央主管機關備查。（第2項）建造物所有人得向直轄市、縣（市）主管機關申請登錄歷史建築、紀念建築，主管機關應依法定程序審查之。（第3項）對已登錄之歷史建築、紀念建築，中央主管機關得予以輔助。（第4項）歷史建築、紀念建築滅失、減損或增加其價值時，主管機關得廢止其登錄或變更其類別，並辦理公告。（第5項）歷史建築、紀念建築登錄基準、廢止條件、申請與審查程序、輔助及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」

⑸第20條規定：「（第1項）進入第十七條至第十九條所稱之審議程序者，為暫定古蹟。（第2項）未進入前項審議程序前，遇有緊急情況時，主管機關得逕列為暫定古蹟，並通知所有人、使用人或管理人。（第3項）暫定古蹟於審議期間內視同古蹟，應予以管理維護；其審議期間以六個月為限；必要時得延長一次。主管機關應於期限內完成審議，期滿失其暫定古蹟之效力。（第4項）建造物經列為暫定古蹟，致權利人之財產受有損失者，主管機關應給與合理補償；其補償金額以協議定之。（第5項）第二項暫定古蹟之條件及應踐行程序之辦法，由中央主管機關定之。」

2.行為時即106年7月27日修正發布之文資法施行細則（下稱106年修正文資法施行細則）：

⑴第14條第1項規定：「主管機關依本法第六條組成文化資產審議會（以下簡稱審議會），應依本法第三條所定文化資產類別，分別審議各類文化資產之指定、登錄、廢止等重大事項。」

⑵第15條第1項、第3項、第4項規定：「（第1項）本法第十四條第一項、第四十三條第一項、第六十條第一項、第六十五條第二項、第七十九條第一項、第八十九條第一項及第九十五條第一項所定主管機關普查或接受個人、團體提報具文化資產價值或具保護需要之文化資產保存技術及其保存者，主管機關應依下列程序審查：一、現場勘查或訪查。二、作成是否列冊追蹤之決定。……（第3項）第一項第一款現場勘查，主管機關應通知提報之個人或團體、所有人、使用人或管理人。現場勘查通知書應於現場勘查前三日寄發。（第4項）第一項第二款決定，主管機關應以書面通知提報之個人或團體及所有人、使用人或管理人。列冊追蹤屬公有建造物及附屬設施群者，應公布於主管機關網站。」

⑶第16條規定：「本法第十四條第二項及第六十條第二項所定主管機關應於六個月內辦理審議，係指主管機關就個人或團體提報決定列冊追蹤者，應於六個月內提送審議會辦理審議，並作成下列決議之一：一、持續列冊，並得採取其他適當列冊追蹤之措施。二、進入指定或登錄審查程序。三、解除列冊。」

3.行為時即106年7月27日修正發布之審查及輔助辦法（下稱106年修正審查及輔助辦法）：

⑴第1條規定：「本辦法依文化資產保存法（以下簡稱本法）第十八條第五項規定訂定之。」

⑵第2條規定：「（第1項）歷史建築之登錄，應符合下列基準之一：一、表現地域風貌或民間藝術特色者。二、

具建築史或技術史之價值者。三、具地區性建造物類型之特色者。（第2項）合於歷史建築登錄基準之建造物與附屬設施物，如屬與歷史、文化、藝術等具有重要貢獻之人物相關者，得登錄為紀念建築。」

⑶第5條第1項規定：「直轄市、縣（市）主管機關辦理前條第三款公告，應載明下列事項：一、名稱、種類、位置或地址。二、歷史建築、紀念建築及其所定著土地範圍之面積及地號。三、登錄理由及其法令依據。四、公告日期及文號。」

4.行為時即106年7月27日修正發布之組織及運作辦法（下稱106年修正組織及運作辦法）：

⑴第1條規定：「本辦法依文化資產保存法（以下簡稱本法）第六條第二項規定訂定之。」

⑵第6條規定：「（第1項）審議會應定期舉行會議，必要時得召開臨時會議。（第2項）會議由召集人擔任主席；召集人不克出席或迴避時，由出席委員互推一人為主席。（第3項）專家學者及民間團體代表委員應親自出席，不得代理。機關代表委員不克出席時，得指派該機關人員列席，在會議中發言，但不得參與表決。（第4項）審議會開會審議第二條所定事項，應通知文化資產所有人、使用人、管理人或其他利害關係人列席陳述意見；並得依案件需要，邀請相關機關、單位或人員列席提供意見。（第5項）審議會之決議，以過半數委員之出席，出席委員三分之二以上同意行之。（第6項）前項出席委員中，專家學者及民間團體代表委員人數不得低於二分之一。（第7項）審議會應作成會議紀錄，並應將會議決議公布於主管機關網站。」

⑶第8條規定：「主管機關為審議文化資產之指定、登錄或文化資產保存技術及保存者之登錄、認定，於辦理現場勘查或訪查程序時，應邀請審議會委員參與。」

⑷第9條第3項規定：「……前二項審議、現場勘查或訪查時，應邀請專家學者及有關機關代表提供諮詢意見；個人及團體提報之審議案，應邀請個人及團體提報者出席說明價值。」

㈢復按受發回或發交之高等行政法院，應以最高行政法院所為廢棄理由之法律上判斷為其判決基礎，為行政訴訟法第260條第3項所明定。所謂法律上判斷係指依該個案事實應如何適用法令而言，其涵義範圍包括詮釋條文概念及具體事實應否涵攝於法律構成要件之論述。故所稱法律上判斷固不包括上級審廢棄判決關於應調查事項之指示，但如其就個案具體事實應如何涵攝於法律構成要件，已明確表示法律見解者，下級審法院更審時，如未為相異事實之認定者，即應受上級審關於事實評價之法律見解拘束，並據為判決基礎。茲歸納整理最高行政法院109年度上字第38號判決廢棄原判決發回理由之法律上判斷意旨如下：

1.本件應依105年修正文資法以審查判斷原處分之合法性（見該判決第19頁）。

2.無論依文資法第3條第1款第2目之定義性規定或106年修正審查及輔助辦法第2條第1項規定之判斷基準，歷史建築均涉及對於一定地域性之文化、藝術、歷史脈絡之探究，據以審認特定文物是否具備文資法所定義之文化資產特徵，其內涵自具有不確定法律概念；判斷者應具有此一領域之專業技能，或具宏觀視野，得本於確信提供意見者（見該判決第20頁）

3.依105年修正文資法第6條第1項、106年修正組織及運作辦法第4條規定第1項、第2項、第6條第5項、第6項等規定，可知審議各類文化資產之指定、登錄等重大事項，應組成相關審議會進行審議，且審議會之目的在於審議文化資產之指定、登錄，組成在於呈現專業及多元意見，明定學者專家及民間團體代表必須達出席人數半數以上，乃期待具專業及職掌者能經由相互討論辯證及表決，將文資法具不

確定法律概念之文化資產定義，經由審議決議對特定文物予以定性，具體化其特徵意義。自應認審議會對於審查標的是否文化資產所為結論，享有判斷餘地（見該判決第21頁）。

4.司法對於具有判斷餘地之行政決定，基於司法審查之局限性，由功能角度出發，應為有限之審查。依實務向來之見解，所稱有限之審查範圍包括：⑴行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或錯誤之資訊。⑵行政機關之判斷，是否有違一般公認之價值判斷標準。⑶行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序。⑷作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限。⑸行政機關之判斷，是否出於與事物無關之考量，亦即違反不當連結之禁止。⑹行政機關之判斷，是否違反相關法治國家應遵守之原理原則，如平等原則、公益原則等等，仍應由法院審查（見該判決第21頁）

5.對於歷史建物應就地或移地保存，及就地保存所坐落基地大小，即係保存方式之選擇，因涉及非建築本體之土地產權之利用，參酌司法院釋字第747號解釋理由書意旨，如文化資產之指定、登錄，已造成人民財產權之減損，主管機關應充分證明其公益之所在，並考量比例原則之運用，以節制公權力行使對於基本權之侵害（見該判決第22頁）。

6.主管機關為進行文化資產之審議，應組成專案小組進行現場勘驗或其他調查程序，並評估未來保存管理維護、指定登錄範圍之影響，以供審議委員進行判斷審議。且依105年修正文資法第20條第3項規定，審議期間最長為1年，依106年修正文資法施行細則第18條規定，其期間自主管機關辦理現場勘查通知書發文日起算。本件係重新啟動之職權事件，被告應依105年修正文資法先組成專案小組在1年審議期間進行勘查、評估等程序，方接續提報審議。專案小組調查所得資料，應足供判斷系爭建物具有「歷史事件

所定著或具有歷史性、地方性、特殊性之文化、藝術價值」等屬於歷史建築之特徵（見該判決第24頁）。

7.為使文化資產之指定、登錄程序更為完善，並有助於未來文化資產之管理維護工作，專案小組應評估文化資產之價值及未來保存管理維護、指定登錄範圍之影響。此項評估攸關文化資產經指定登錄後之維護方式、經費，及價值變動對於所有權人之不利影響，應提供審議委員參酌，俾審議委員得予參酌文化資產指定登錄後，會否減損標的價值及增加人民維護費用支出之情形，作為其表示意見之考量因素（見該判決第25頁）。

8.行為時臺中市古蹟歷史建築聚落及文化景觀審議委員會設置要點（108年1月1日起停止適用）第3點第1項關於審議委員會組成委員之規定，與106年組織及運作辦法第4條第1項明定應有民間團體代表為成員未符（見該判決第25頁、第26頁）。

9.歷史建築之建造物所定著土地，其妥適面積範圍應考量造景、觀覽、維護、防災等因素之必要予以判斷。而建造物是否定著於原處，或為「異地重現」之保存方式，除應考量建築與環境有無不可分離之因素、所在位置能否體現歷史建築應予保存所要呈現之意象、是否利於活化、保存，及技術所能及之程度如何等公益性因素外，尚須考量土地所有權人對於土地之權利，是否因歷史建築定著而遭受一般人難以忍受之犧牲，專案小組應調查蒐集相關資料，提供審議會由委員審查決定之，專家就此所為判斷，應從利益衡平之角度出發，以比例原則加以調控，關於公私益之衡量，可能以計算、評估方式為之，即應具體辦理，而不得失之空泛或偏狹（第26頁、第27頁）。

10.有關歷史建物坐落基地之決定，105年修正文資法固未立法提出標準，惟在主管機關應謀立法建立指標以為執行依據以前，執行機關就此歷史建築坐落面積大小、坐落位置

等關係土地所有權人之權益等事項，仍應本於憲法保障人民財產權之意旨執行公務（見該判決第27頁、第28頁）。

㈣經核原處分認事用法具有如次之違法情形：

1.被告審議會之組成違反106年修正組織及運作辦法第4條第1項、第2項規定：

⑴依106年修正審議會組織及運作辦法第4條第1項、第2項規定，可知專家學者與民間團體代表俱為組成文化資產審議會之必要委員，兩者人數不得少委員總人數3分之2。

⑵依卷附臺中市第4屆「古蹟歷史建築聚落及文化景觀審議委員會」委員名單（見本院更審卷1第125頁），可知被告審議會組成委員計有15人，其中機關代表計有臺中市政府副市長林依瑩（擔任主任委員）、臺中市政府文化局長王志誠（擔任副主任委員）、臺中市政府都市發展局副局長林榮川、臺中市政府地政局副局長劉志能、臺中市政府研究發展考核委員會副主任委員曾能汀，其餘委員為為邱上嘉、徐慧民、張宇彤、賴美蓉、劉曜華、李謁政、方鳳玉、黃俊銘、方怡仁及蘇睿弼。

⑶被告於本院審理中雖提出臺中市大臺中建築師公會理事當選證書（見本院更審卷2第781頁）與財團法人臺灣科技發展基金會、社團法人中華東海建築文化協會、財團法人上善人文基金會及社團法人臺灣中城再生文化協會之法人登記資料（見本院更審卷2第783頁至第786頁）等書件，憑以證明方怡仁係臺中市大臺中建築師公會理事，而蘇睿弼為財團法人臺灣科技發展基金會董事、社團法人中華東海建築文化協會常務理事、財團法人上善人文基金會董事暨社團法人臺灣中城再生文化協會理事長，該2人為民間團體代表等情。惟依被告聘任蘇睿弼、方怡仁擔任審議委員出具之聘書所載（分見本院更審卷2第959頁及第967頁），並無從得知該2位委員各自代表之民間團體為何？且依委員名單（見本院更審卷1

第125頁）所載蘇睿弼、方怡仁之現職分別為東海大學建築研究所中心主任與建築師事務所建築師，難認係本於民間團體代表之身分。再者，臺中市第4屆審議會委員之任期係自106年1月1日起至107年12月31日止，被告作成原處分所依據之106年度第7次審議會則於106年11月17日召開，而依社團法人台灣中城再生文化協會之法人登記資料所示，該社團法人係經內政部107年3月9日台內團字第0000000000號函許可，迄於107年5月21日始完成設立登記，則被告遴聘蘇睿弼自106年1月1日起擔任第4屆審議會委員，自不可能以台灣中城再生文化協會之民間團體代表身分為之。又參照被告當時聘任審議委員所依據之臺中市古蹟歷史建築聚落及文化景觀審議委員會設置要點第3點第1項係規定：「本委員會置委員15人，其中一人為主任委員，由市長指派副市長兼任；一人為副主任委員，由臺中市政府文化局局長兼任；其餘委員，由市長就下列人員聘（派）兼之：㈠機關代表三人。㈡具有古蹟、歷史建築、聚落及文化景觀專業之學者專家十人。」可見民間團體代表並未列入遴聘審議委員之資格，益證被告係以方怡仁、蘇睿弼具有學者專家資格，而遴聘為審議委員，並非以民間團體代表至明。

⑷是故，被告就系爭建物歷史建築審議案而召開之106年度第7次審議會，因未能認定組成審議委員具有民間團體代表資格，有違106年修正審議會組織及運作辦法第4條第1項、第2項之規定，審議會之組織即屬不合法，所為之審議決議即有違法情形，據以作成之原處分即構成違法。

2.原處分公告登錄系爭建物為歷史建築所據以判斷之資訊未完足之違誤：

⑴被告起自101年就林經堯提出指定系爭建物為古蹟之申請案件，而對系爭建物進行文化資產價值之調查、審議

程序，而迄106年11月17日之後，始依職權提報進行審議程序，則被告審議會審查所依據之資料，大部分係先前依舊文資法調查所得，尚難逕認該等資料足供判斷系爭建物具有105年修正文資法所定義之歷史建築特徵。

⑵被告雖辯稱：被告曾於106年4月底完成簡易歷史調查，經提送106年第1次審議會報告，出席委員充分理解系爭建物所具歷史建築價值，且歷次審議會皆備有會議手冊詳載個案詳細資料與辦理歷程供委員參閱，另審議會106年第7次會議審查表，係依據審查及輔助辦法第2條製作，所列各項登錄基準，顯較文資法第3條所規定之歷史建築更為具體明確，出席委員多位勾選登錄歷史建築等語。惟被告所指簡易歷史調查係東南科技大學所提交，其內容僅簡述「林子瑾人文初探」，並略述：「瑾園的建築形式表現應該與林子瑾當年前往日本留學的背景有相當的關係，接近西方文化之後，就臺灣的建築材料條件，在主要入口設置明顯的泥作裝飾，構成一棟兼具臺灣傳統民居形式，又有西方建築風格，日式瓦作特徵的多元樣式建築」等語（見本院更審卷1第175頁），其初步結論固載謂：「就以上有關林子瑾人文與瑾園建築的探討，所得之歸結內容大概較為接近《文化資產保存法》（民國105年07月27日修正）第3條第1款，所謂的歷史建築定義」等語（見本院更審卷1第193頁）。然綜觀其所述內容，無非說明「瑾園」之建築風格而已，有關瑾園可認定為歷史建築之依據（例如與特定歷史事件之關聯或具備如何之文化、藝術價值），缺乏深入分析及說明。再者，其「捌、審查意見綜理表」所載研究單位更回應：「……現場構件複雜，測量所需時間與經費皆已超出本案原定計畫。……將詳細的屋架測繪工作移交後續調查研究單位執行」（本院更審卷1第208頁）、「這個部分在有限的時間與經費之下，實在無法再做深入訪查及搜索資料。林家方面，願意提供的資訊

也是有限」（本院更審卷1第207頁）、「另有關林子瑾結識孫文等人，在短短的時間內實在無法尋獲相關資料，再加上林家對林子瑾於大陸的狀況僅由林泉所撰之〈林子瑾先生生平若干思維和行動實況寫真-回憶林子瑾先生〉內略有交代其簡易生平。這個部分建請未來正式進行調查研究時，再行深入調查」（本院更審卷1第209頁、第210頁）、「本階段因屬前期調查，主要在提供後續調查單位探討方向之建議，或許可在下個階段由執行單位作整體上的風格探討」等節（本院更審卷1第202頁），益可見研究單位受限於當時之時空背景及經濟條件，無法從事整體、深入之調查研究，自不能徒憑上揭簡要略述作為歷史建築之判斷基礎。故被告上開所辯，尚非可採，

3.原處分並未就文化資產之歷史、藝術、科學、自然等價值進行勘查、評估，亦未就文化資產之登錄範圍、對土地所有權人權益等影響予以概算、評估：

⑴按106年修正文資法施行細則第14條第2項、第3項規定：「主管機關將文化資產指定、登錄或文化資產保存技術及保存者登錄、認定之個案交付審議會審議前，應依據文化資產類別、特性組成專案小組，就文化資產之歷史、藝術、科學、自然等價值進行評估。」「前項屬古蹟、歷史建築、紀念建築、聚落建築群、考古遺址、史蹟、文化景觀及自然地景類別者，應評估未來保存管理維護、指定登錄範圍之影響。」106年修正組織及運作辦法第9條第1項、第2項規定：「審議會審議時，得參酌本法施行細則第十四條第二項、第三項規定之評估報告內容，進行文化資產指定、登錄或文化資產保存技術及保存者登錄、認定之審議。」「審議會為審議案件之需要，得推派委員偕同業務有關人員進行現場勘查或訪查，並研擬意見提報審議會；審議會開會審議該個案時，參與現勘或訪查之委員應至少有一人出席。」準此

以論，主管機關為進行文化資產之審議，應組成專案小組進行現場勘驗或其他調查程序，並評估未來保存管理維護、指定登錄範圍之影響，以供審議委員進行判斷審議，而審議會亦得推派委員進行現場勘查或訪查，並將意見提報審議會審議。而依106年修正審查及補助辦法第4條規定，歷史建築登錄程序為：一、現場勘查。二、經審議會審議並作成登錄處分之決議。三、作成登錄處分，辦理公告，並通知申請人或處分相對人。四、報中央主管機關備查。再依105年修正文資法第20條第3項規定，審議期間最長為1年，依106年修正文資法施行細則第18條規定，其期間自主管機關辦理現場勘查通知書發文日起算。

⑵查被告於106年度第7次審議會中，係援用舊有資料提報「東區瑾園指定/登錄本市文化資產案」（見前審卷1第485頁以下），並未組成專案小組於1年審議期間進行有關文化資產之歷史、藝術、科學、自然等價值之勘查、評估等程序，已如前述。再者，原告於107年5月7日專案小組會議提出「瑾園」是否移地保存乙事，經專案小組結論與建議為「關於移地保存之構想，請業務單位提送文化資產審議委員會一併討論」等語（見本院更審卷第470頁、第471頁），可知專案小組並未作移地保存或現地保存之評估，審議會亦無關於移地保存與否之相關評估資料可比較判斷，即於107年5月18日第3次審議會決議「不同意歷史建築登錄後採移地保存方式」（見本院更審卷1第381頁）。再觀諸該次審議會會議紀錄所載，除委員I提及「因定著空間有其場所意義」之空泛理由外，其他委員均未表示不同意移地保存之具體理由，難認被告審議會就此已為實質審議。另關於建築定著土地面積大小，未見有依106年修正文資法施行細則第14條第2項、第3項規定予之評估，且未概算定著土地大小對原告權益之影響，難認原處分公告系爭歷史建築

定著於原告之土地及其範圍，屬無可替代且侵害最小之手段而符比例原則。

⑶被告雖謂簡易歷史調查已敘述：「釐清所有權之後，再由公部門進行後續修復及再利用計畫。整體修復方面，現場基本上仍可辨識原有的建築格局與材料運用，其他像是屋頂覆蓋鐵皮，門窗修改或是增建物等後期不干預作為，原則上皆能去除，恢復原來的建築樣貌」等語（見本院更審卷1第193頁），可作為對系爭建物之評估結論，然觀其內容無非表示「可以恢復系爭建物原始樣貌」，尚非對於系爭建物「歷史、藝術、科學、自然等價值」進行評估，亦非屬「未來保存管理維護」之評估。

⑷被告復謂：簡易歷史調查第15頁至第17頁已繪製土地影響範圍示意圖，經106年第1次審議會向委員報告，且107年1月17日邀集專家學者辦理現場勘查，會議結論與建議已有說明等語。惟簡易歷史調查第15頁至第17頁之示意圖無非顯示系爭土地與週邊土地之相鄰關係（見本院更審卷1第181頁至第183頁），至指定登錄範圍之影響，則無任何說明；107年1月17日現場勘查會議結論與建議則為：「歷史建築之登錄範圍，建議南側至計畫道路建築線，西側至計畫道路西側線，東側以歷史建築東側牆體向外延伸3公尺為界，北側以原磚構建物之邊界平行本體劃設。正面主入口處也須保留路徑直通面前道路。……」等語（見本院更審卷1第329頁），核屬登錄範圍之說明，難認係就指定登錄範圍之影響為評估。

⑸是故，被告未踐行106年修正文資法施行細則14條第2項、第3項規定之評估程序，即作成原處分，自有出於不完足之資訊而為判斷之違誤。

五、綜上所述，被告就系爭建物歷史建築審議案所組成之審議會因有組織不合法、未踐行法定正當程序、基於不完足資訊而作判斷及判斷基準有誤等違法情形，被告依據該審議會決議

而為原處分，認事用法即有違誤，應予撤銷，訴願決定未予糾正，仍予維持，亦有未合。原告訴請撤銷，為有理由，應予准許。

六、本件判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資料，均核與判決結論不生影響，爰不逐一論述，併予敘明。

七、結論：原告之訴有理由。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　12　　月　　27　　日

審判長法官　蔡　紹　良

法官　黃　司　熒

法官　張　鶴　齡

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）；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（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人。	1. 當事人或其代表人、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。 2. 稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。 3. 專利行政事件，當事人或其代表人、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。

㈡非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。	1. 當事人之配偶、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. 當事人為公法人、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㈠、㈡之情形，而得為強制律師代理之例外，當事人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈠、㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　112　　年　　12　　月　　27　　日

書記官 黃　靜　華