

# 最 高 行 政 法 院 判 決

109年度上字第270號

上 訴 人 沈秀蓮  
大興開發建設有限公司

兼 上 一 人  
代 表 人 黃偉倫  
共 同

訴訟代理人 蔚中傑 律師

被 上 訴 人 彰化縣政府

代 表 人 王惠美  
訴訟代理人 林民凱 律師

上列當事人間文化資產保存事件，上訴人對於中華民國108年12月18日臺中高等行政法院108年度訴字第74號判決，提起上訴，本院判決如下：

## 主 文

原判決廢棄，發回臺中高等行政法院。

## 理 由

一、緣彰化縣○○市○○路000號建物（下稱系爭建物）坐落於上訴人沈秀蓮所有之000地號土地（權利範圍全部）、上訴人黃偉倫所有之000-0地號土地（權利範圍全部）及上訴人大興開發建設有限公司所有之000地號及000地號土地（權利範圍各1/4，下合稱系爭土地）上。被上訴人於民國104年10月20日接獲民眾洪裕易提報系爭建物為歷史建築，乃邀集專家學者於104年11月10日辦理現勘，現勘結論認為該建物建築完整，周邊環境具再利用潛力價值等因素，推薦為具有歷史建築潛力者。因系爭建物定著之土地為私人所有，被上訴人於105年3月25日召開之彰化縣政府有形文化資產審議專責小組（下稱專責小組）會議中決議：「請警察局了解土地所有人之想法及保存意願後，再提送專責小組討論。」被上訴人依上開會議決議將系爭建物「登錄歷史建築案」，提送彰化縣政府有形文化資產審議委員會（下稱文資會）審議。被

01 上訴人於105年10月7日辦理現勘，並於105年10月17日召開  
02 文資會105年度第3次會議，決議：「不予指定登錄為古蹟或  
03 歷史建築。」然因該次會議出席人數12人其中10人同意，不  
04 及審議委員21人之半數，審議程序不完備，經文化部以106  
05 年1月16日文授資局蹟字第1063000653號函告知被上訴人應  
06 於發文日（即106年1月16日）逕行審議程序。被上訴人遂以  
07 106年1月17日府授文資字第1060019050A號函，通知系爭建  
08 物之所有權人系爭建物因已進入文化資產之審查登錄及公告  
09 程序，依文化資產保存法（下稱文資法）第20條規定，於10  
10 6年1月17日起逕列為暫定古蹟，期限至106年7月16日止。被  
11 上訴人於106年6月19日辦理現場勘查，並依106年6月23日召  
12 開之專責小組106年第2次會議決議，將系爭建物登錄「歷史  
13 建築案」提送被上訴人於106年7月11日召開之文資會106年  
14 度第3次會議進行審議，決議（委員13人出席，10人同意，  
15 達出席人數2/3）作成登錄歷史建築，登錄名稱為「○○○  
16 街○○派出所」（下稱系爭歷史建築），其理由略為：磚造  
17 保甲事務所長期做為該派出所之勤務休息室，為該派出所重  
18 要設施之一，透過該保甲事務所保存與修復，將得以完整呈  
19 現日本統治時期沿用清朝倘由制度之慣習，且在戰後持續為  
20 警政單位使用多年，可算是見證彰化南門城內外空間演化之  
21 重要史蹟，但因定著土地為私人所有，關於歷史建築土地範  
22 圍，嗣再次詢問地主後再決定等語。被上訴人又於107年2月  
23 7日召開文資會107年度第2次會議，審議系爭歷史建築之登  
24 錄範圍及面積，決議：「請辦理基礎調查研究之受託單位補  
25 充資料後再行審議。」被上訴人復於107年8月23日至現場勘  
26 查，與會委員大多數表示基於文化資產之完整性，建議以圍  
27 牆為範圍而全區加以保留。被上訴人再於107年9月11日召開  
28 文資會107年度第7次會議再次進行審議，決議：「通過登錄  
29 範圍以派出所與保甲事務所定著之地號000、000、000-0與0  
30 00地號為保存範圍」。被上訴人乃依上開會議決議，以107  
31 年10月11日府授文資字第1070351214B號公告（下稱原處

01 分)登錄「○○○街○○派出所」為該縣歷史建築，其公告  
02 事項第1點記載：「……(四)歷史建築及其所定著土地之  
03 地號及面積：1、歷史建築本體：坐落於彰化縣彰化市○○  
04 段○○小段(以下均省略地段)000、000、000-0、000地號  
05 (均為部分，原審按：此為贅載)土地上建物。2、定著土  
06 地範圍之地號及面積：『○○○街○○派出所』建築本體坐  
07 落土地及保存範圍為派出所與保甲事務所所定著之地號00  
08 0、000、000-0、000地號(均為部分，原審按：此亦為贅  
09 載。又按其面積分別為188、399、103、420平方公尺)，總  
10 面積為1,110平方公尺。(五)登錄理由及法令依據：1、登  
11 錄理由：(1)表現地域風貌或民間藝術特色者：『○○○街○  
12 ○派出所』最遲創設於明治37年(1904)，位處舊彰化縣○  
13 ○○○○○道，有其地理意義。(2)具建築史或技術史之價  
14 值者：派出所與保甲事務所均為昭和5年(1930)興建之加  
15 強磚造建築，為彰化市日治時期保甲制度之見證；且據訪談  
16 原地主三官大帝會曾將神像供奉於保甲事務所內，戰後才於  
17 每年農曆10月15日由爐主擲筊後迎回家奉祀，具有歷史意  
18 義。(3)具地區性建造物類型之物色者：戰後，民國40年(19  
19 51)門牌為○○路00號，本案改稱為○○路派出所，亦有見  
20 證彰化街區發展意義。……」另因被上訴人嗣後發現000及0  
21 00-0地號土地，各於107年10月1日及107年10月9日分別分割  
22 成000、000-5及000-0、000-6地號(面積分別為336、63、8  
23 5、18平方公尺，合計總面積仍為1,110平方公尺)，被上訴  
24 人已以108年1月23日府授文資字第1080023480號函，檢具相  
25 關土地謄本及地籍圖謄本向訴願機關陳報將續行更正公告地  
26 號，並副知上訴人訴願代理人。上訴人不服，循序提起行政  
27 訴訟，並聲明：原處分及訴願決定均撤銷。經原審法院判決  
28 駁回後，乃提起本件上訴。

29 二、上訴人起訴之主張及被上訴人於原審之答辯，均引用原判決  
30 所載。

31 三、原判決駁回上訴人之訴，其理由略謂：

01 (一)106年7月11日及107年9月11日文資會審查結論，及被上訴人  
02 原處分之公告中業已從古蹟指定基準之表現地域風貌、建築  
03 史、地區性建造物類型之特色等方面，詳述其認定本件有指  
04 定歷史建築必要與價值之理由，其判斷並無出於錯誤之事實  
05 認定或基於不正確、不完足之資訊、違反一般公認之價值判  
06 斷標準、出於與事物無關之考量、違反平等原則或公益原則  
07 等情事，文資會本於專業審查所為之判斷，被上訴人予以尊  
08 重，而以原處分公告登錄為歷史建築，於法亦無違誤。

09 (二)依文化資產審議委員會組織準則（下稱組織準則）第3條，  
10 及彰化縣政府有形文化資產審議委員會設置作業要點（下稱  
11 作業要點）第3點規定，許俊宏、陳文彬及林靖文均為符合  
12 上述規定之機關內部委員，而上訴人主張該會專家委員尤雯  
13 雯與侯志翔為執業律師、洪致文為地理系、劉曜華為區域及  
14 都市計畫科系、黃俊熹為空間設計系，均核與上開規定無  
15 違。是上訴人質疑該委員會之組織違法云云，自有誤解，不  
16 可採取。

17 (三)依文資法第14條第1項、第2項、行為時同法施行細則第8條  
18 第1項規定，文化資產指定或登錄程序之發動，可由主管機  
19 關定期普查，或接受個人、團體提報為之。由個人提報歷史  
20 建築者，其僅須記載具備歷史建築之內容及範圍即可，主管  
21 機關依法即應進行現勘、訪查、列冊追蹤、審議、公告及登  
22 錄等程序。被上訴人所提出之104年10月20日彰化縣古蹟/歷  
23 史建築提報表雖有兩份，其提報人（一為洪裕易，一為空  
24 白）、種類（一為警察局派出所，一為衙署）等項雖有不  
25 同，且其歷史沿革及整體特色亦有詳簡之別，但其均記載系  
26 爭建物之地址位於彰化市○○路000號，為日治時期興建，  
27 其辦公廳舍、宿舍等建築群保存完整，並皆附有現場照片、  
28 位置圖、航照圖、歷史沿革資料等文件，故就歷史建築之提  
29 報內容及範圍已臻明確，已足供主管機關依法發動上述相關  
30 程序，自不因上述些微差異，而影響被上訴人有關法定程序  
31 之發動。又主管機關接受個人提報具歷史建築價值者，應進

01 行現場勘查或訪查及作成是否列冊追蹤之決定。是其是否作  
02 成列冊追蹤之程序，主管機關依其現場勘查或訪查之結果，  
03 有其行政裁量之權。本件104年10月20日經民眾提報歷史建  
04 築後，被上訴人縱未加以列冊追蹤，惟其已於104年11月10  
05 日邀集專家學者現勘結論推薦為具有歷史建築潛力，遂進行  
06 相關審議、公告登錄等程序，並無不合。是上訴人據此指摘  
07 被上訴人未先列冊追蹤，即逕予審查，而未踐行正當之法律  
08 程序云云，亦有誤解，不能採取。

09 (四)依行為時文資法施行細則第7條之1、組織準則第9條第1項、  
10 第2項及作業要點第9點第1項、第2項規定，組成專案小組進  
11 行評估，為強制規定；但該專案小組自行進行，或委外研究  
12 而提出文化資產評估報告，及文資會是否參酌該評估報告內  
13 容，進行文化資產指定或登錄之審議，則屬任意規定，而非  
14 強制規定，上訴人主張其為必要程序云云，已有誤解。況被  
15 上訴人業已依法組成專責（案）小組，並多次開會進行本件  
16 文化資產之價值進行評估，並決議提送文資會審議，有其會  
17 議紀錄及簽到表可稽。且被上訴人於本件歷史建築審查期  
18 間，另委託建國科技大學（下稱建國科大）辦理文化資產價  
19 值評估調查研究，並於文資會107年9月11日召開會議前，提  
20 出「彰化縣暫定古蹟及列冊追蹤案件（8處）先期基礎調查  
21 研究計畫」期末修正報告書（下稱報告書）供審議委員參  
22 酌。是上訴人主張專責（案）小組未提送會議決議及文化資  
23 產評估報告給文資會審議，即作成本件歷史建築登錄之決  
24 議，有違正當法定程序云云，亦有誤解，不能採取。

25 (五)上訴人主張依被上訴人107年10月15日版本網路之列冊追蹤  
26 或指定登錄作業程序圖（下稱原證11程序圖）所示，屬於個  
27 人提報者，若為私有土地，應先蒐集土地所有權人之意願  
28 （土地法第34條之1），若地主不同意，即應予以結案云  
29 云。惟此係被上訴人網路上之舊版。再按土地法第34條之1  
30 係規定共有土地或建物之處分、變更及設定，核與私有土地  
31 地主若不同意提報其上建物為歷史建築，主管機關應否予以

01 結案無關。又民眾提報歷史建築，僅係促使主管機關發動其  
02 文化資產之指定或登錄程序原因之一而已，主管機關應依法  
03 令規定行使其權責，不受該提報之拘束，亦與地主是否同意  
04 無涉。是上訴人此項主張，即有誤解，不能採取。

05 (六)依組織準則第9條第3項、第4項，及作業要點第9點第3項、  
06 第4項規定，文資會為審議案件之需要，「得」授權主任委  
07 員或副主任委員推派委員偕同業務有關人員組成專案小組現  
08 場勘查或訪查，並研擬意見，提供會議參考；該文資會或專  
09 案小組，「得」邀請專家學者及有關機關代表提供諮詢意  
10 見。準此，有關審議、現場勘查或訪查時，邀請專家學者及  
11 有關機關代表提供諮詢意見，均屬任意規定，而非強制規  
12 定。況文資會各次審議及現場勘查時，均有邀請專家學者、  
13 有關機關代表、所有權人、使用人、管理人及關係人提供諮  
14 詢意見，此有各該次會議簽到表可證，依法核無違誤。是上  
15 訴人主張文資會各次審議及現場勘查時，未有或僅少數委員  
16 至現場履勘，亦未通知提報者出席，且未製作會勘紀錄及結  
17 論，而未踐行正當法定程序云云，核與事實有間，亦非可  
18 採。又106年7月11日文資會106年度第3次會議之決議，其委  
19 員13人出席，10人同意；又107年9月11日文資會107年度第7  
20 次會議之決議，其出席委員11人，其中9人同意，均達出席  
21 人數2/3。但上訴人主張該次會議出席委員只有黃秀政1人到  
22 過現場勘查，即草率決議通過本件歷史建築之登錄云云，除  
23 與組織準則第7條第1項及作業要點第8點第1項規定不合外；  
24 亦有誤解組織準則第9條第3項、作業要點第9點第3項規定。

25 (七)依建國科大報告書中，就本件歷史建築保存之範圍，提出高  
26 度、中度及低度保存等3項建議，其中之中度保存之總面積  
27 為1,110平方公尺，即000、000、000-0、000地號之全部，  
28 面積分別為188、399、103、420平方公尺。而該派出所及保  
29 甲事務所部分，分別坐落於000、000地號、及000、000-0地  
30 號土地上。嗣文資會107年9月11日審議時參酌上述報告書之  
31 建議，決議本件歷史建築之保存範圍為中度保存，即以上開

01 4筆土地總面積1,110平方公尺為其範圍。之後，原處分公告  
02 之定著土地範圍之地號及總面積均與之相符，雖於地號後贅  
03 載「均為部分」等字，但就原處分整體觀之，其範圍確為上  
04 述4筆土地之全部，總面積為1,110平方公尺，就原處分之內  
05 容並無影響，亦無互相扞格之處。再依該報告書第23頁圖2-  
06 25與表7-5，對照36頁之圖7-28觀之，本件中度保存範圍  
07 內，包括編號A之派出所及編號B之保甲事務所，兩者均為日  
08 治時期之建築；而該範圍內編號C女警備勤室，及編號D與E  
09 之宿舍，依圖2-25與表7-5及22頁之建築調查內容記載，該3  
10 者均為二戰後之建築，並非本件歷史建築之範圍。惟就圖7-  
11 28所載該5建物所在位置觀之，編號C女警備勤室，核與編號  
12 A之派出所及編號B之保甲事務所分別同在000及000地號上；  
13 而編號D與E之宿舍，核與編號A之派出所同在000地號上。是  
14 建國科大報告書就此建議將000、000及000地號土地全部納  
15 入中度保存範圍內，以達成本件保存核心之歷史建築有合理  
16 必要之周邊腹地，而呈現其整體之歷史風貌。反之，若將編  
17 號C女警備勤室及編號D與E之宿舍摒除於本件歷史建築之  
18 外，不但導致該園區支離破碎，且本歷史建築缺少合理必要  
19 且不可分割之周邊腹地，不利其整體歷史風貌之呈現。故上  
20 訴人主張文資會審議結論欠缺理由，係出於恣意濫用判斷，  
21 違反法治國家應遵守之明確性原則，且原處分指定登錄之歷  
22 史建築基地範圍有不當擴大之嫌云云，即有誤解，不能採  
23 取。

24 (八)至於民眾之歷史建築提報表，僅係促使主管機關發動本件文  
25 化資產指定或登錄程序而已，主管機關應依法行使其權責，  
26 不受該提報表所載範圍之拘束。再者，被上訴人於106年6月  
27 19日進行現場勘查，與會之5位委員已有4位委員建議將保甲  
28 事務所優先或一併納入本件歷史建築；專責小組於106年6月  
29 23日會議決議及107年8月27日簡報建議將保甲事務所一併提  
30 送文資會審議；文資會106年7月11日及107年9月11日會議決  
31 議將保甲事務所一併納入本件歷史建築範圍，以呈現日治時

01 期沿用清朝保甲制度之慣習，有關該保甲事務所納入本件歷  
02 史建築之範圍，及審查及決議程序並未違反上述法令規定。  
03 上訴人主張本件提報、現勘等程序未提及保甲事務所部分，  
04 而文資會未進行實質判斷，草率將之納入本件歷史建築之範  
05 圍，依法有違云云，核與事實有間，不可採取等語。

06 四、上訴意旨略謂：

07 (一)按文資法第14條規定，主管機關除自身應普查外，尚應接受  
08 個人、團體提報具古蹟、歷史建築、聚落價值建造物之內容  
09 及範圍，並依法定程序審查後，予以列冊追蹤，而所謂法定  
10 審查程序，於文資法施行細則第15條第1項及同細則於106年  
11 7月27日修訂前第8條均有明文。次按原證11程序圖所示，足  
12 證列冊追蹤為公告登錄為歷史建物之先行程序。則本件係經  
13 民眾於104年10月間提報，依法即應先進行現場勘查或訪查  
14 及作成列冊追蹤之決定後，再進行文資會之審查，方屬適  
15 法。雖訴願決定認為可不經法定程序審查後予以列冊追蹤，  
16 即逕行為文資會之審議，但原判決肯認應進行現場勘查或訪  
17 查及作成是否列冊追蹤之決定，顯然已認為訴願決定應有違  
18 法，惟嗣後卻又認為是否作成列冊之程序有行政裁量權，並  
19 認為被上訴人未加以列冊追蹤並無違法，顯有判決理由矛盾  
20 與不備之違背法令。

21 (二)按文資法施行細則第14條第2項、第3項規定，於文化資產審  
22 議前，應先組成專案小組依法定審查程序進行評估，並應評  
23 估未來保存管理維護、指定登錄範圍之影響，且應提供評估  
24 報告予文資會審議，方屬符合法定之正當程序。次按文化部  
25 107年8月15日之文授資局綜字第1073009181號函，「……其  
26 規定『應』係為強化主管機關……等價值進行評估之義  
27 務……爰文資法施行細則第14條乃法定應踐行之程序……」  
28 已認定文資法施行細則第14條關於組成專案小組進行評估為  
29 必要之程序，則被上訴人當應依法進行評估，並應評估未來  
30 保存管理維護、指定登錄範圍之影響。被上訴人於歷次現勘  
31 均未作成文化資產評估報告，更遑論就「未來管理維護財務



01 規劃」及「指定登錄範圍之影響」進行評估，顯見根本未提  
02 供充分之資料供文資會審議，有違反正當法定程序。而107  
03 年9月11日文資會107年度第7次會議之審議委員計有21位委  
04 員，其中僅有5位委員參加107年1月30日之現勘（107年8月2  
05 3日之現勘無人到場），其餘16位委員則均未到現場勘查，  
06 則於被上訴人未提供資料或文化資產評估報告，或提供不全  
07 之情形下，實質上與未進行審查無異，顯見文資會之決議程  
08 序應有違反正當程序，而未到場勘查委員之判斷，顯有出於  
09 恣意濫用之違法（臺北高等行政法院105年度訴字第1766號  
10 判決參照）。又107年8月27日簡報檔（被證16）乃是由被上  
11 訴人所製作，並非專案小組所作成的報告，故非評估報告，  
12 且該簡報內容簡略，無法說明系爭建物的相關歷史價值及管  
13 理維護評估，內容更沒有針對管理維護及財務規劃等法定事  
14 項進行評估。況本件只有黃秀政委員1人有到現場，僅憑簡  
15 單的簡報又如何知悉系爭房屋有相關的歷史或古蹟價值，如  
16 何說明未來管理維護的規劃與指定範圍的評估。建國科大報  
17 告書則是107年9月才提出，然被上訴人於106年7月11日之10  
18 6年度第3次文資會已為歷史建築之登錄，顯見通過當時根本  
19 未有建國科大報告書可供參酌，況建國科大乃是委外單位，  
20 並非由文資會所另行組成之專案小組，其所作成之報告書更  
21 非文化資產評估報告，遑論該報告書根本沒有就未來保存管  
22 理維護、指定登錄範圍之影響進行評估。原判決卻依據與文  
23 資法施行細則第14條第2項相同文字，且法源位階較低之組  
24 織準則第9條第1項規定，即「得由被上訴人依據文化資產類  
25 別、特性組成專案小組，就文化資產之歷史、文化……進行  
26 評估，並提出文化資產評估報告」，而認為專案小組自行進  
27 行，或委外研究而提出文資評估報告，則為任意規定，顯然  
28 與法有違，亦與規定文字不符，故有判決理由不備與判決理  
29 由矛盾，及違反論理法則之違背法令。綜上，被上訴人並未  
30 就法定評估事項之「未來管理維護財務規劃」及「指定登錄  
31 範圍之影響」進行評估，更未提出評估報告，原判決卻逕認

01 為原處分合法，當有出於錯誤之事實認定或不完全之資訊，  
02 更有違反法定之正當程序，亦有違反證據法則及判決不備理  
03 由之違背法令。另被上訴人於106年7月11日之106年度第3次  
04 文資會就系爭歷史建築與土地草率審議通過登錄為歷史建  
05 築，但嗣後遲遲未公告導致審議程序未完成。而依該次會議  
06 的綜合審議說明，可知關於系爭歷史建築與土地的保存範圍  
07 根本尚無定案，即貿然審議通過登錄為歷史建築，導致決議  
08 結果與審議說明有矛盾之情事（審議說明為通過登錄歷史建  
09 築，但結論卻為詳細之登錄理由與範圍，於下次會議討論，  
10 則未有討論登錄理由與範圍又如何能作成通過登錄歷史建築  
11 之決議，就此顯有違誤）。

12 (三)按原證11程序圖所示，更足證列冊追蹤為公告登錄為歷史建  
13 物之先程序，且應依據文化資產類別、特性組成專案小組  
14 進行評估，並依據評估提出文化資產評估報告（含管理維護  
15 財務規劃及保存範圍之影響評估等），以供文資會審查，然  
16 被上訴人就本件不但未先行列冊追蹤，亦未就管理維護財務  
17 規劃及保存範圍之影響等進行評估，更未提供評估報告，當  
18 有違反正當法定程序、文資法施行細則第14條及組織準則第  
19 9條等規定。再按原證11程序圖，就屬於個人或團體提報之  
20 情形（本件即屬於個人提報），於涉及私有土地之情形下，  
21 應先蒐集土地所有人之意願，若土地所有人不同意，即應予  
22 以結案。然被上訴人卻罔顧上訴人之意願，逕行登錄為歷史  
23 建築，顯有違誤。且原證11程序圖右上角業已載明是行為時  
24 之「107.10.15版本」，而被上訴人於原審所提之附件3程序  
25 圖並未載明，且上訴人於被上訴人之網站並未找到該圖，似  
26 為被上訴人事後所製作，並刻意將詢問所有人意願之部分取  
27 消。原判決卻不附理由認為原證11程序圖屬於舊版而不適  
28 用，顯有判決理由不備與違反證據法則之違法。

29 (四)被證16之107年8月23日委員現勘意見表（下稱被證16意見  
30 表），為電腦打字，顯為事後所製作，且3份意見表僅有1位  
31 委員簽名，而對於保存土地範圍意見也不一致，有認為以房

01 屋坐落面積；有認為以圍牆為登錄基準；有認為將保甲聯合  
02 事務所納入登錄範圍，嚴重違反比例原則，則對於是否列為  
03 歷史建築仍有疑義。況被上訴人自承107年8月23日未進行現  
04 場勘查，所以當然也無現勘紀錄，則為何有被證16意見表？  
05 又被上訴人行政訴訟爭點整理狀附件2之107年8月23日委員  
06 現勘意見表與被證16意見表內容一樣，卻多出「蔣敏全」與  
07 「蕭文杰」之簽名，及「尤雯雯」全部手寫之意見表。被證  
08 16之審議案內容僅有「3」位委員之建議；被上訴人行政訴  
09 訟爭點整理狀附件2之107年8月23日現場勘查紀錄有「5」位  
10 委員之意見，則被上訴人所提之資料顯有重大疑義。準此，  
11 原判決依據107年8月23日之現場勘查建議，據以認定107年9  
12 月11日之107年第7次文資會決議合法，顯有出於錯誤之事實  
13 認定或不完全之資訊，更有違反法定之正當程序，亦有違反  
14 論理法則與證據法則，及判決理由不備與矛盾之情事。另按  
15 組織準則第9條第3項及第4項規定，雖然「得」授權主任委  
16 員邀請學者專家為任意規定，但此與被上訴人應依法通知提  
17 報者出席而未通知，及未製作會勘記錄與結論等違反法定正  
18 當程序事項係屬二事，故原判決之認定應有判決不備理由與  
19 違反論理法則之違法。被上訴人從未通知提報者出席，顯然  
20 違反文化資產審議會組織及運作辦法第9條第3項規定。

21 (五)依歷史建築登錄廢止審查及輔助辦法第4條第2項第2款規  
22 定，對於登錄之歷史建築公告應載明者為「歷史建築及其所  
23 定著土地之地號及面積」，而其面積係指該歷史建築定著土  
24 地事實上所占用之面積，及基於歷史建築文化資產價值保存  
25 必要與不可分割範圍，並經主管機關文資會審議通過，且公  
26 告時所載之面積為準（文化部104年6月18日文授資局蹟字第  
27 1043005317號函參照）。歷史建築登錄土地的範圍，應限於  
28 建物本體所定著之土地，如要擴大土地應詳述理由並說明必  
29 要性。系爭歷史建築公告之定著土地面積並非其事實上所占  
30 用之面積，而係該歷史建築定著土地地號之全部面積（即1,  
31 110平方公尺），實際占用面積與公告面積相差甚遠。文資

01 會未說明非屬於系爭歷史建築所占用之相同地號其他部分土  
02 地面積，何以係屬文化資產價值保存必要而不可分割之範  
03 圍，則原處分將系爭歷史建築定著地號土地之全部面積納  
04 入，顯係出於恣意濫用，有重大違誤（臺北高等行政法院10  
05 3年度訴字第1181號判決參照），且難認文資會有針對系爭  
06 歷史建築定著土地面積之必要性予以討論。107年9月11日文  
07 資會107年度第7次會議未說明其判斷之具體理由，將導致無  
08 從審查其判斷有無出於恣意濫用之瑕疵，是其欠缺理由之審  
09 議結論，即屬判斷出於恣意濫用而違法（本院105年度判字  
10 第69號判決參照），且依該次文資會之會議紀錄及原處分所  
11 載登錄理由，對於前揭應予斟酌裁量之情事，亦未具體說明  
12 其判斷之理由，更有違法治國家應遵守之明確性原則。又系  
13 爭土地上有3棟非歷史建築，卻坐落在系爭土地上，造成上  
14 訴人權益受損。原判決僅是參考非屬評估報告之建國科大報  
15 告書，而粗略的認定「若將編號C女警備勤室及編號D與E之  
16 宿舍摒除於本件歷史建築之外，不但導致該園區支離破碎，  
17 且本歷史建築缺少合理必要且不可分割之周邊腹地，不利其  
18 整體歷史風貌之呈現。」實則，系爭土地可以土地分割之方  
19 式將編號C女警備勤室及編號D與E之宿舍與所占土地摒除在  
20 外，然因被上訴人根本未進行「未來管理維護財務規劃」及  
21 「指定登錄範圍之影響」之評估，故逕而將前揭部分不合理的  
22 登錄為歷史建築所占土地範圍內，也未說明未來編號C女  
23 警備勤室及編號D與E之宿舍應如何處理，而原判決未考量土  
24 地之可分割性，即認為原處分欠缺理由之說明合法，應有判  
25 決不備理由之違背法令等語，為此請求廢棄原判決，並撤銷  
26 訴願決定及原處分。

#### 27 五、本院按：

28 (一)本件原處分作成於107年1月11日，其合法性之判斷，應依105  
29 年7月27日修正公布（下同）全文113條之現行文資法；系爭原  
30 處分為歷史建築之公告登錄，性質上為對於人民之財產權形成  
31 一定限制之負擔處分：

- 01 1.原處分經被上訴人以107年1月11日府授文資字第1070351214B  
02 號公告作成，而文資法適於105年7月27日修正公布全文113  
03 條；相關之授權命令亦於作成本件原處分之審議期間，有所修  
04 正變動。故對於本件撤銷訴訟關於原處分合法性之判斷，其裁  
05 判基準應為原處分作成時之105年7月27日修正公布之文資法，  
06 及本於程序從新之法理，應適用各程序尚未終結前之最新修正  
07 程序法規。
- 08 2.按經判斷為歷史建築後，其管理維護由所有人為之（文資法第  
09 21條第1項參照）；如認管理不當致有滅失或減損價值之虞  
10 者，主管機關得通知所有人、使用人或管理人限期改善，屆期  
11 未改善者，主管機關得逕為管理維護、修復，並徵收代履行所  
12 需費用，或強制徵收歷史建築及其所定著土地（文資法第28條  
13 第1項參照）；歷史建築及其所定著土地所有權移轉前，應事  
14 先通知主管機關（文資法第32條前段參照）；此外，關於修  
15 復、使用均有一定之限制（文資法第30條第2項準用同法第23  
16 條、第24條參照）。可知歷史建築之登錄，性質上屬於負擔處  
17 分，對於建物及其定著土地所有權人形成一定之限制，影響所  
18 有權人之用益，自也對其市場交易價值產生一定之減損。乃文  
19 資法第9條第2項尚明文：「前項文化資產所有人對於其財產被  
20 主管機關認定為文化資產之行政處分不服時，得依法提起訴願  
21 及行政訴訟。」即強調文化資產所有人得以行政救濟保障其權  
22 利。
- 23 3.再為避免文化資產之審議時程過久，在未完成審議前即限制人  
24 民對於其所有文化資產之權利行使，影響人民權益甚巨，文資  
25 法第20條第1、3、4項即規定「進入第17條至第19條所稱之審  
26 議程序者，為暫定古蹟。」「暫定古蹟於審議期間內視同古  
27 蹟，應予以管理維護；其審議期間以六個月為限；必要時得延  
28 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  
29 效力。」「建造物經列為暫定古蹟，致權利人之財產受有損失  
30 者，主管機關應給與合理補償；其補償金額以協議定之。」另  
31 106年7月27日修正發布全文之文資法施行細則，也於第18條規

01 定「本法第20條第1項所定審議程序之起始時間，以主管機關  
02 辦理現場勘查通知書發文日起算。」明定審議期間之起算時  
03 點，足見立法有意嚴其程序期間之遵守，並免無限期之審議形  
04 成對於人民財產權無限期之拘束。

05 (二)原處分基於被上訴人107年9月11日107年第7次審議會決議作  
06 成，此一行政決定具有判斷餘地，司法固應予尊重。惟涉及財  
07 產權重大，除屬專家判斷之核心事項如對於歷史建築特徵之認  
08 定等等，應本於行政法院向來所持見解予以審查外；其餘涉及  
09 侵害財產權之事項，縱有行政機關之判斷餘地，司法仍應視個  
10 案情形為實質之調查審理，以符合訴訟權具有受益性質之本  
11 質；

12 1.按文資法第3條第1款第2目對於歷史建築設有「歷史事件所定  
13 著或具有歷史性、地方性、特殊性之文化、藝術價值，應予保  
14 存之建造物及附屬設施」之定義性規定，另文資法第18條第5  
15 項所授權訂定於106年7月27日修正全文發布之審查及輔助辦法  
16 第2條第1項規定：「歷史建築之登錄，應符合下列基準之一：  
17 □表現地域風貌或民間藝術特色者。□具建築史或技術史之價  
18 值者。□具地區性建造物類型之特色者。」是不論前揭法律定  
19 義或判斷基準，均涉及對於一定地域性之文化、藝術、歷史脈  
20 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  
21 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  
22 域之專業技能，或具宏觀視野，得本於確信提供意見者。乃文  
23 資法第6條第1項規定有關審議各類文化資產之指定、登錄等重  
24 大事項，應組成相關文資會進行審議；第2項並授權中央主管  
25 機關制定組織及運作辦法，在106年7月27日修正該辦法第4條  
26 第1項、第2項規定：「審議會置召集人一人，由主管機關首長  
27 或其指派之代表兼任；置委員九人至二十一人，除召集人為當  
28 然委員外，由主管機關首長遴聘主管機關或有關機關代表、專  
29 家學者及民間團體代表擔任。」「前項專家學者、民間團體代  
30 表應具備該審議會所涉文化資產類別之相關學術專長或實務經  
31 驗，專家學者及民間團體代表委員人數不得少於委員總人數三

01 分之二。」同辦法第6條第5項、第6項規定：「審議會之決  
02 議，以過半數委員之出席，出席委員三分之二以上同意行  
03 之。」「前項出席委員中，專家學者及民間團體代表委員人數  
04 不得低於二分之一。」106年7月27日修法前原名為組織準則之  
05 第3條第2項、第3項規定：「審議委員會各置委員九人至二十  
06 一人，由機關代表及專家學者擔任。」「前項專家學者應具備  
07 該審議委員會所屬文化資產之相關專業背景，且其人數不得少  
08 於委員總人數三分之二。」第7條第1項、第2項規定：「委員  
09 應親自出席會議，會議之決議，以過半數委員之出席，出席委  
10 員三分之二以上同意行之。」「前項出席委員中，專家學者委  
11 員人數不得低於二分之一。」是由文資會之目的在於審議文化  
12 資產之指定、登錄，組成在於呈現專業及多元意見，且依組織  
13 及運作辦法之修法沿革可見，106年修法後已要求學者專家及  
14 民間團體代表必須達出席人數半數以上等節以觀，即是期待具  
15 有專業及握有職掌者並民間團體之參與帶入公民意見，同席經  
16 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  
17 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  
18 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  
19 判斷餘地。

- 20 2. 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，  
21 由功能角度出發，應為有限之審查。依實務向來之見解，所稱  
22 有限之審查範圍包括：(1)行政機關所為之判斷，是否出於錯誤  
23 之事實認定或錯誤之資訊。(2)行政機關之判斷，是否有違一般  
24 公認之價值判斷標準。(3)行政機關之判斷，是否違反法定之正  
25 當程序。(4)作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之  
26 權限。(5)行政機關之判斷，是否出於與事物無關之考量，亦即  
27 違反不當連結之禁止。(6)行政機關之判斷，是否違反相關法治  
28 國家應遵守之原理原則，如平等原則、公益原則等等，仍應由  
29 法院審查（司法院釋字第553號解釋理由書、司法院釋字第319  
30 號翁岳生等3位大法官所提不同意見書）。

01 3.又依系爭建物之特徵適用於文資法對於歷史建築所為具不確定  
02 法律概念之定義規範下，涵攝之結果雖屬具判斷餘地之行政決  
03 定，然對於系爭歷史建物所應採用之保存方式，及就地保存所  
04 坐落基地大小，因涉及非建築本體之土地產權之利用，參酌司  
05 法院釋字第747號解釋理由書意旨：「憲法第15條規定人民財  
06 產權應予保障，旨在確保個人依財產之存續狀態，行使其自由  
07 使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵  
08 害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴（本院釋字第40  
09 0號、第709號及第732號解釋參照）。憲法上財產權保障之範  
10 圍，不限於人民對財產之所有權遭國家剝奪之情形。國家機關  
11 依法行使公權力致人民之財產遭受損失（諸如所有權喪失、價  
12 值或使用效益減損等），若逾其社會責任所應忍受之範圍，形  
13 成個人之特別犧牲者，國家應予以合理補償，方符憲法第15條  
14 規定人民財產權應予保障之意旨（本院釋字第440號解釋參  
15 照）。……」雖文資法尚未如土地徵收處分採取特別犧牲理  
16 論，要求相當補償與徵收合法結合之立法，惟如文化資產之指  
17 定、登錄，已造成人民財產權之減損，主管機關應充分證明其  
18 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  
19 基本權之侵害。就此部分，亦為司法審查之重點。

20 (三)原處分公告登錄系爭歷史建築，有無判斷違法？

21 1.本件原處分作成前之審議程序如附表所示，此為原審所確定之  
22 事實。被上訴人在經民眾洪裕易提報本件建物後，先於104年1  
23 1月開始進程序，赴現場勘驗，迄105年10月17日經105年度  
24 第3次文資會決議：「不予指定登錄為古蹟或歷史建築。」報  
25 經文化部以106年1月16日文授資局蹟字第1063000653號函復該  
26 次會議出席人數不合法，被上訴人應自該文發文日即106年1月  
27 16日逕行審議程序。被上訴人即依旨辦理，以106年1月17日府  
28 授文資字第1060019050A號函通知所有權人系爭建物已進入審  
29 議程序，於106年1月17日起逕列為暫定古蹟之旨。則本件審議  
30 程序應始自106年1月17日，迄至原處分作成之107年10月11  
31 日。



01 2.依文資法第14條第1項、第2項規定：「主管機關應定期普查或  
02 接受個人、團體提報具古蹟、歷史建築、紀念建築及聚落建築  
03 群價值者之內容及範圍，並依法定程序審查後，列冊追蹤。」  
04 「依前項由個人、團體提報者，主管機關應於六個月內辦理審  
05 議。」及106年7月27日修正之文資法施行細則第16條規定：  
06 「本法第十四條第二項及…所定主管機關應於六個月內辦理審  
07 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  
08 個月內提送審議會辦理審議，並作成下列決議之一：一、持續  
09 列冊，並得採取他適當列冊追蹤之措施。二、進入指定或登錄  
10 審查程序。三、解除列冊。」可知主管機關針對特定文資審議  
11 決定列冊追蹤後，應於6個月內決定繼續追蹤，或指定、登  
12 錄，或解除列冊。另106年7月27日修正前文資法施行細則第7  
13 條之1規定：「主管機關依本法規定進行文化資產指定、登錄  
14 之審議時，應依據文化資產類別、特性組成專案小組，就文化  
15 資產之歷史、文化、藝術、科學、自然等價值，及未來管理維  
16 護財務規劃、指定登錄範圍之影響進行評估。」第8條第1項規  
17 定：「本法第十二條……所定主管機關普查或接受個人、團體  
18 提報具古蹟、歷史建築、聚落、遺址、文化景觀、傳統藝術、  
19 民俗及有關文物或自然地景價值者或具保護需要之文化資產保  
20 存技術及其保存者，其法定審查程序如下：一、現場勘查或訪  
21 查。二、作成是否列冊追蹤之決定。」又依106年7月27日修正  
22 之文資法施行細則第14條第2項、第3項規定：「主管機關將文  
23 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  
24 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  
25 小組，就文化資產之歷史、藝術、科學、自然等價值進行評  
26 估。」「前項屬古蹟、歷史建築、紀念建築、聚落建築群、考  
27 古遺址、史蹟、文化景觀及自然地景類別者，應評估未來保存  
28 管理維護、指定登錄範圍之影響」第15條第1項、第5項則規  
29 定：「本法第十四條第一項……所定主管機關普查或接受個  
30 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  
31 術及其保存者，主管機關應依下列程序審查：一、現場勘查或

01 訪查。二、作成是否列冊追蹤之決定。」「經第一項審查決定  
02 列冊追蹤者，主管機關應訂定列冊追蹤計畫，並定期訪視。」  
03 可知本件起自106年1月17日迄至本件處分作成之107年10年11  
04 日之審議期間內，雖文資法授權訂定之施行細則於106年7月27  
05 日修正，惟新舊規定關於主管機關針對特定文資進行審議所應  
06 踐行之程序之規定，大致相同，即應先行調查，視調查結果決  
07 定列冊追蹤與否；如列冊追蹤，應定期訪視，列冊追蹤後6個  
08 月內，應審議作成具體決定為繼續追蹤，或指定、登錄，或解  
09 除列冊。另106年7月27日修正前組織準則第9條第1項、第2項  
10 規定：「審議委員會審議文化資產之指定或登錄前，得由主管  
11 機關依據文化資產類別、特性組成專案小組，就文化資產之歷  
12 史、文化、藝術、科學及自然價值進行評估，並提出文化資產  
13 評估報告。」「前項審議委員會審議時，得參酌前項評估報告  
14 內容，進行文化資產指定或登錄之審議。」106年7月27日修正  
15 後更名為組織及運作辦法第9條第1項規定：「審議會審議時，  
16 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  
17 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  
18 登錄、認定之審議。」是主管機關為進行文化資產之審議，應  
19 組成專案小組進行現場勘驗或其他調查程序，並評估文化資產  
20 之價值，及未來保存管理維護、指定登錄範圍之影響，以供審  
21 議委員進行判斷審議。

22 3. 以上審議程序及審議前之調查、評估程序，其目的無非在蒐尋  
23 事證以供文資會審議表決，確認審議標的符合文資法第3條第1  
24 項第1款第2目所定義之歷史建築「指歷史事件所定著或具有歷  
25 史性、地方性、特殊性之文化、藝術價值，應予保存之建造物  
26 及附屬設施」，並適合於如何之定著位置及提供若干定著面  
27 積，以完成文資法第1條「為保存及活用文化資產，保障文化  
28 資產保存普遍平等之參與權，充實國民精神生活，發揚多元文  
29 化」之立法目的。因應各種不同之文化資產及有限之行政人  
30 力、物力，主管機關執行文化資產保存事件之調查、審議，不  
31 致會有完全一致之步驟，允其審時度勢隨機調整，應屬合理，

01 而對其所進行之程序是否合法之判斷，則端視其所踐行程序是  
02 否實質上達成法令之目的。又，如程序有違法情事時，是否足  
03 使原處分達於應予撤銷之程度，則應視其違法情節得否補正，  
04 是否使原處分所依據之事實不明、錯誤而生法令涵攝錯誤之結  
05 果；尤其本件審議過程，中央主管機關修正多項子法，部分內  
06 容意旨相近，行政機關之審議運作如已具調查、審議之實質，  
07 即難認少許出入足以撼動處分之合法性。至上訴人於原審提出  
08 據稱為被上訴人所製作之原證11程序圖（見原審卷□第23  
09 頁），核其性質不過為政府機關之政令宣導或公開資訊，尚不  
10 具有法規效力，上訴人援以為據並指「被上訴人疑涉偽造，原  
11 審未予詳查而為判決違背法令」一節，則毋庸再為辭費說明。

12 4. 在文資法105年7月27日修正公布前後均有「依法定程序審查  
13 後，列冊追蹤」之規定（舊法見於第12條），迄106年7月27日  
14 修正之文資法施行細則第16條規定：「本法第十四條第二項  
15 及…所定主管機關應於六個月內辦理審議，係指主管機關就個  
16 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  
17 審議，並作成下列決議之一：一、持續列冊，並得採取他適當  
18 列冊追蹤之措施。二、進入指定或登錄審查程序。三、解除列  
19 冊。」此屬新增，其意旨在「為落實文化資產之列冊追蹤工  
20 作，建立主管機關於列冊後辦理審議之機制，爰定明主管機關  
21 依本法第十四條第二項及第六十條第二項規定辦理審議之方式  
22 及應作成之決議。」（參其修正說明）由其立法沿革可知，有  
23 鑑於現代法治國家對於公權力作為之程序要求越趨明確、嚴謹  
24 之演進，對於在行政程序基本要求下本應踐行之程序，予以明  
25 文強調，其旨具有程序嚴謹、效率要求之意義；藉由施行細則  
26 之規定，明白指引「列冊追蹤」階段具有審查程序趨近終局決  
27 定之時程，不應無端延滯懸而不決。經查，本件在文化部以10  
28 6年1月16日文授資局蹟字第1063000653號函通知被上訴人應進  
29 行審議程序之前，原經文資會105年度第3次會議決議「不予指  
30 定登錄為古蹟或歷史建築」，嗣依文化部之指導進行審議，則  
31 僅於106年6月19日辦理現場勘查（見原審卷□第73-75頁現場

01 勘查紀錄)，嗣即於未逾1個月期間之被上訴人106年7月11日  
02 文資會106年度第3次會議審議通過登錄歷史建築之決議，登錄  
03 名稱為「○○○街○○派出所」（見原審卷□第158-169頁會  
04 議紀錄）。即被上訴人並未依文資法第14條第1項規定，以列  
05 冊追蹤之方式再為符合「追蹤」意義之調查，即以1次勘驗結  
06 果而提送文資會審議，發生不同於此前審議之幡然結果；而在  
07 此之後，被上訴人又委請建國科大研究，並以此研究成果為本  
08 件之答辯（見原審卷□第41、42、49-86頁），經比對答辯內  
09 容應係節錄自建國科大結案報告書，而該報告書則署明日期為  
10 2018/11/30（見外放報告書）顯在本件原處分作成之後。上訴  
11 人指摘本件未依文資法進行列冊追蹤一節，原審論以此等違反  
12 尚不足以認定原處分為違法之理由，固非全然無據，惟徵諸本  
13 件審議程序有如上未盡符合法定程序，及事後委外研究補充事  
14 證之情事，是否在填補程序之不足？而此程序可否填補？原處  
15 分之作成是否未本於充分、正確之事證而屬違法？原審就此影  
16 響專業判斷之作成是否違反正當法律程序，是否導致處分違法  
17 之重要爭點，即有應予調查之事項而未予調查之違背法令。

18 5.再按前揭文資法施行細則第14條第2項、第3項規定，專案小組  
19 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  
20 影響，原於104年8月31日增訂於第7條之1，其條文為：「主管  
21 機關依本法規定進行文化資產指定、登錄之審議時，應依據文  
22 化資產類別、特性組成專案小組，就文化資產之歷史、文化、  
23 藝術、科學、自然等價值，及未來管理維護財務規劃、指定登  
24 錄範圍之影響進行評估。」源起於當時未明文規定各類文化資  
25 產指定、登錄前，應有事先之評估機制，因有未妥，為使文化  
26 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  
27 理維護工作，乃予增訂。可知此項評估關係文化資產經指定登  
28 錄後之維護方式、經費，及價值變動對於所有權人之不利影  
29 響，屬於對於所有權人財產權之保障應予考量之因素（詳後  
30 述）。主管機關文化部107年8月15日文授資局綜字第10730091  
31 81號函亦釋明：「該規定之立法目的是認為主管機關審議各類

01 文化資產之指定、登錄前，應有事先之評估機制，俾使文化資  
02 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  
03 維護工作。其規定『應』係為強化主管機關於文化資產指定、  
04 登錄前，應就文化資產之歷史、藝術、科學、自然等價值進行  
05 評估之義務，且依文化資產審議會組織及運作辦法第9條第1項  
06 規定，該項價值評估報告尚須送審議會，供審議委員參酌判斷  
07 之參考。爰文資法施行細則第14條乃法定應踐行之必要程序，  
08 至行政機關如未踐行上述法定必要程序，則此等行政瑕疵對行  
09 政處分之影響，係屬重大明顯瑕疵而無效或屬得撤銷、補正之  
10 情形，則應由司法機關依具體個案調查事實認定之。」故關於  
11 評估程序之重要性可得而知，雖組織及運作辦法第9條第1項規  
12 定審議委員「得」參酌評估所得，惟評估之內容涉及文化資產  
13 之價值，甚至是關係未來活化文化資產之方式及其可能性，倘  
14 審議委員不具此等專業，應認參酌評估所得已屬裁量限縮到零  
15 而屬「應」予審酌之事項，審議委員方得判斷文化資產經指定  
16 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，  
17 以作為其表示專家意見之考量因素。乃本件經原審援以為據之  
18 被上訴人歷次會議紀錄（見原審卷□第133-135頁、第155-157  
19 頁、第180-184頁），毫無一語及於評估事項。又被上訴人委  
20 託建國科大研究，雖有107年9月提出之期末修正報告書載有  
21 「文化資產價值評估與分析」一節（見原審卷□第231-237  
22 頁），惟稽其內容關於資產評估，以「有其地理意義」「具有  
23 歷史意義」「見證街區發展意義」等等抽象性之描述；關於保  
24 存建議，則提出「高度」「中度」「低度」3種建議，乃關於  
25 保存範圍，涉及坐落基地之大小，並無具體之價值評估，及未  
26 來維護保存之可能方式，及其利弊得失並財務支出等具體內  
27 容，此與文資法施行細則之前揭規定所欲達成之目的，相去甚  
28 遠，實未符評估之意義。此不僅係正當程序未予踐行，尚涉及  
29 審議結論是否出於不完足之資訊而有判斷違誤之疑義，自應予  
30 以調查究明。原審以文資會是否參酌該評估報告內容，進行文  
31 化資產指定或登錄之審議，屬任意規定；及以被上訴人提出前

01 揭資料為己為評估，認定程序無違，即有原判決適用法令不當  
02 之違背法令。

03 6.又關於文資會之組織詳如前述，在106年7月27日修正前乃規定  
04 由機關代表及專家學者擔任；修正後則規定應由主管機關首長  
05 遴聘主管機關或有關機關代表、專家學者及民間團體代表擔  
06 任。可見修法後之組成，其目的在於呈現專業及多元意見。行  
07 為時彰化縣作業要點第3點規定：「本會置委員九至二十一  
08 人，其中置主任委員一人，由縣長或指派人員擔任、置副主任  
09 委員一人，由本縣文化局局長擔任。其中委員三人，由本縣文  
10 化局副局長、本府城市暨觀光發展處及建設處副處長擔任，其  
11 餘依本縣實際需要及下列專長領域聘請或公開遴選專家學者擔  
12 任：（一）具有歷史、法律、都市計畫專長背景者。（二）具  
13 有古蹟修復與再利用、景觀、文化產業、歷史街區及都市設計  
14 專長背景者。（三）具有考古學與人類學、古物等專長背景  
15 者。前項專家學者人數不得少於委員總人數三分之二。」並未  
16 將民間團體代表納入。原審以被上訴人依上開作業要點組成之  
17 文資會，合於修法前之規定，而認其組織合法。惟本件之審議  
18 於修法後有2度會議，分別為107年2月7日107年度第2次會議，  
19 及107年9月11日107年度第7次會議，乃該2次會議之成員有無  
20 因前開法令修正而有變動，而得合於前揭組織及運作辦法第4  
21 條第1項規定應有民間團體代表為成員以彰顯公民參與之意  
22 義，則有未明。故事實上本件被上訴人所屬文資會之成員中究  
23 竟有無民間團體代表，其人數與專家學者之合計人數是否符合  
24 同條第2項所規定不得少於委員總人數2/3之要求？此關係作成  
25 原處分所憑之文資會決議，其組織是否足以呈現多元意見及兼  
26 備不同角度之視野，為正當合法而具有判斷權限？

27 7.以上3點均屬關係原處分有無判斷違誤之重要爭點，原審分別  
28 有應予調查之事項而未予調查，及適用法律不當之違背法令等  
29 情事。

30 (四)原處分公告定著土地範圍有無判斷違法？

- 01 1. 誠然，歷史建築為地上物，關於其保存必有定著之土地，復基  
02 於造景、觀覽、維護、防災之必要，其基地理應大於建築本體  
03 之基座，惟究應以若干面積為妥適必要，則應考量上開因素予  
04 以判斷。相對於此，尚應考量土地所有權人對於土地之權利，  
05 是否因歷史建築定著而遭受一般人難以忍受之犧牲。此一議題  
06 仍涉及文化、藝術、歷史領域之專業事項，以目前主管機關之  
07 作業程序，即經專案小組調查蒐集相關資料，提供審議會由委  
08 員審查決定之，自應認此一決定，仍具專家判斷之性質。惟承  
09 前所述，此一決定將影響人民對其土地之用益，專家就此所為  
10 判斷，應從利益衡平之角度出發，以比例原則加以調控。如關  
11 於公私益之衡量，可能以計算、評估方式為之，即應具體辦  
12 理，而不得失之空泛或偏狹。
- 13 2. 經查，承前所述，本件未見有依文資法施行細則第14條第2  
14 項、第3項之評估，以綜合判斷未來維護活化之可能，據以審  
15 酌土地大小之必要性，及概算對於上訴人權益之影響，以避免  
16 造成上訴人過多之損害。上訴意旨指經公告登錄之土地上另有  
17 3棟未經登錄之非歷史建築，致系爭歷史建築之坐落面積與原  
18 處分公告登錄之系爭土地面積相差甚遠，造成上訴人權益受  
19 損，並提出可以土地分割之方式將非屬歷史建築之建物所坐落  
20 之土地劃出，以減少侵害等節，固未經評估尚難信其主張全然  
21 可信。惟承前所述，文化資產之登錄乃負擔處分，性質上即屬  
22 不利之處分，雖文資法固未立法提出標準以判斷歷史建物坐落  
23 基地之事項，惟在主管機關應謀立法建立指標以為執行依據以  
24 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  
25 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  
26 旨執行公務。故本件被上訴人即有必要詳實計算證明原處分公  
27 告系爭歷史建築定著於上訴人之土地及其範圍，及考量各種可  
28 能方案，以令人相信原處分登錄之土地範圍為無法替代之方法  
29 且屬最小侵害之手段，而符比例原則，本件原處分方得謂為符  
30 合相關法治國家應遵守之原理原則。

01 3.此一爭點關係本件原處分有無判斷違反相關法治國家應遵守之  
02 原理原則，乃原審以建國科大之研究報告佐證被上訴人所屬文  
03 資會審議結果為可採，認此部分之判斷並無違誤，惟疏漏前述  
04 評估程序及評估結果之重要意義，而未注意原處分有無侵害上  
05 訴人財產權益過大而違反比例原則之疑義，亦有應予調查之事  
06 項未予調查之違法。

07 (五)綜上，原處分雖屬具有判斷餘地之行政決定，惟有前述其判斷  
08 有資訊不足、缺漏法定正當程序、審議會組織合法性不明、是  
09 否違反比例原則而侵害上訴人之財產權等疑義，原審未予調查  
10 審認，即有應予調查之事項而未予調查之違背法令，上訴意旨  
11 請求予以廢棄，即屬有據，為有理由。本件既有上述未明，猶  
12 待原審調查，爰廢棄原判決，發回原審依本院前述意旨，重為  
13 調查審理。

14 據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第  
15 260條第1項，判決如主文。

16 中 華 民 國 110 年 9 月 27 日  
17 最高行政法院第三庭

18 審判長法官 帥 嘉 寶  
19 法官 鄭 小 康  
20 法官 林 玫 君  
21 法官 洪 慕 芳  
22 法官 李 玉 卿

23 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

24 中 華 民 國 110 年 10 月 4 日  
25 書記官 楊 子 鋒