最　高　行　政　法　院　判　決

112年度上字第761號

上　訴　人　張晴輝
訴訟代理人　梁徽志　律師
被 上訴 人　臺中市政府
代　表　人　盧秀燕
訴訟代理人　陳惠伶　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112年9月27日臺中高等行政法院112年度訴更一字第12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高等行政訴訟庭。

理　由

一、爭訟概要：

上訴人為址設臺中市大雅區中和路61號之「大雅謙興堂」（下稱系爭建物）及其坐落土地之共有人，其於民國110年10月19日申請將系爭建物指定為古蹟、登錄為歷史建築，經被上訴人於111年3月25日召開「臺中市第2屆古蹟歷史建築紀念建築聚落建築群史蹟及文化景觀審議會111年第3次會議」（下稱系爭會議），決議不通過指定為古蹟、登錄為歷史建築。被上訴人乃以111年4月13日府授文資古字第1110080018號函（下稱原處分）檢送系爭會議紀錄乙份予上訴人。上訴人不服，提起訴願，經訴願決定不受理，上訴人遂向臺中高等行政法院（下稱原審）提起行政訴訟，前經原審111年度訴字第242號裁定（下稱前審裁定）駁回，上訴人仍不服，提起上訴，經本院112年度抗字第40號裁定廢棄前審裁定，並發回原審更為審理。嗣於原審更正訴之聲明為：1.原處分及訴願決定均撤銷。2.被上訴人應依上訴人110年10月19日之申請，作成准許將系爭建物指定為古蹟、登錄為歷史建築之行政處分。經原審112年度訴更一字第12號判決（下

稱原判決）駁回，上訴人仍不服，於是提起本件上訴，並聲明：原判決廢棄，發回原審。

二、上訴人起訴主張與被上訴人在原審之答辯均引用原判決之記載。

三、原審駁回上訴人在第一審之訴，係以：

㈠依據文化資產保存法（下稱文資法）之相關規定，可知建築物一經指定為古蹟、登錄為歷史建築，對於私有財產之權利人課予一定之義務，性質上屬於負擔處分，對於建物及其定著土地所有權人之用益形成一定之限制，於交易市場上，其交易價值必因古蹟或歷史建築之標記而發生一定之減損或窒礙。乃文資法第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，得依法提起訴願及行政訴訟。」是從文資法關於指定為古蹟、歷史建物登錄部分所為規範，整體以論，乃在實踐憲法維護多元文化之基本國策，對於具備文化資產特徵者予以保存維護，將歷史記憶傳述後人，因而賦予所有權人踐履保存所必要之義務，及限制其財產權之處分。從而，指定為古蹟或登錄為歷史建物對建物所有權人而言，自不具有權利之性質，也無從由文資法之整體規範意旨推導出具有保障所有權人何等權利之意旨，而得享有法律上之利益。

㈡上訴人於110年10月19日申請將其共有之系爭建物指定為古蹟、登錄為歷史建築，經被上訴人依其提報進行現場勘查或訪查，了解系爭建物之內容及範圍，評估其文化資產潛在價值後，召開系爭會議，決議不通過指定古蹟、登錄歷史建築。上訴人雖依文資法第14條規定，可向主管機關即被上訴人提報系爭建物具古蹟、歷史建築價值之內容及範圍，惟被上訴人依其提報進行現場勘查或訪查，作成列冊與否之決定，乃屬被上訴人之職權，並不受上訴人提報內容及意見之拘束，縱提報人為建築物之所有權人亦然。被上訴人若審議決定予以登錄時，所有人即上訴人因而負有管理、維護、修繕歷史建物之義務，從而得以其管理方式保存歷史建物之完

整，藉以傳述先人奉獻於當地之文化事蹟於後人，使其身為後嗣子孫追遠先人之心念得以完成，乃是登錄結果所反射之情感上利益，非屬法律上之利益。故提報人即上訴人無從依此提報之參與，而取得公法上之權利，被上訴人是否列冊、是否啟動審查程序或最終審議結果為何，均係主管機關職權之行使，難謂提報人即上訴人有何權利或法律上利益。被上訴人以原處分就系爭建物不為歷史建築之登錄係卸免上訴人前揭義務，於上訴人乃為有利之結果，並不致因原處分而損害其何等權利或法律上之利益。上訴人如擁有「大雅謙興堂」之文化資產並有心傳頌於後，本不待歷史建物之登錄，而得積極辦理，原處分之作成，亦無害於上訴人將先祖締造之文化思維傳述於後或加以發揚之自由權利。

㈢依上訴人所主張之事實觀之，其對被上訴人顯無公法上請求權，且法令上並未賦予其公法上請求權，上訴人即不可能因被上訴人駁回該項申請之原處分而有權利或法律上利益受損害的情形，則其無提起課予義務訴訟之訴訟權能，不具備當事人之適格，且其對被上訴人並未具有公法上請求權，故亦不具備權利保護必要。上訴人之訴，在法律上顯無理由，爰不經言詞辯論，逕以判決駁回等語，為其判斷之基礎。

四、本院按：

㈠行政訴訟法第5條第2項明文規定：「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」所謂「依法申請之案件」，係指人民依據法令之規定，有向機關請求就某一特定具體之事件，為一定處分之權利而言。而判斷某法律規範是否有保障特定人之權利或法律上利益，應就具體個案而定，如法律明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人權益，可認該法律規範已賦予公法上請求權，殆無疑義（司法院釋字

第469號解釋理由書參照）。人民若因其依該法律規範申請之案件，經行政機關予以駁回，因而公法上請求權未獲滿足，認其權利或法律上利益受違法損害者，經合法訴願前置程序，即得提起課予義務訴訟以資救濟。

㈡文資法第1條規定：「為保存及活用文化資產，保障文化資產保存普遍平等之參與權，充實國民精神生活，發揚多元文化，特制定本法。」第3條第1款規定：「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：㈠古蹟：……。㈡歷史建築：……」第14條第1項規定：「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17條第2項規定：「『建造物所有人』得向主管機關『申請』指定古蹟，主管機關應依法定程序審查之。」第18條第2項規定：「『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。」綜觀上開文資法相關規定可知，文資法就主管機關啟動古蹟、歷史建築等各種有形文化資產之指定或登錄之審議程序，有明確區分源自「特定人之申請」與「由主管機關依職權發動（含主管機關定期普查及經個人或團體提報以促請之）」二途徑，文資法所謂「申請」與「提報」，性質上顯屬有別，其法律依據與法定程序均不相同。考諸文資法94年2月5日修正公布前第27條第3項、第27條之1第3項原分別規定：「各級主管機關得接受個人與團體之古蹟指定申請，並經法定程序審查指定之。」、「各級主管機關得接受個人與團體之歷史建築登錄之申請，並經法定程序審查之。」嗣於94年2月5日修正公布時，將原第27條第3項、第27條之1第3項分別移列為第14條第4項、第15條第3項並修正為：「建造物所有人得向主管機關申請指定古蹟，主管機關受理該項申請，應依法定程序審查之。」、「建造物所有人得向主管機關申請登錄歷史建

築，主管機關受理該項申請，應依法定程序審查之。」其後，於105年7月27日修正公布時，再將第14條第4項、第15條第3項分別移列為第17條第2項、第18條第2項並酌作文字修正如前引現行條文。其中，第17條第2項於94年2月5日修正公布時（原條次為第14條第4項）之立法理由載明：「古蹟之指定，對所有人權益影響甚大，爰於第3項（按應為第4項）明定為僅建造物所有人得向主管機關申請指定古蹟。」可知，現行文資法第17條第2項及第18條第2項規範所保護之對象，限於建造物所有人，已明確賦予特定之「建造物所有人」，得享有向地方主管機關申請「指定古蹟」及「登錄歷史建築」之公法上請求權，主管機關因此負有受理該項申請並依法定程序審查後，作成決定准否指定為古蹟、登錄為歷史建築之義務。因此，「建造物所有人」因主管機關對其依文資法第17條第2項、第18條第2項申請之案件，予以駁回，認為其此一公法上請求權受違法損害，經合法訴願程序後，自得依行政訴訟法第5條第2項規定，提起課予義務訴訟，請求救濟。至於文資法第14條第1項規定之「接受個人、團體提報具古蹟、歷史建築」價值建造物，主管機關應調查提具古蹟、歷史建築價值建造物之內容及範圍，建立檔案列冊處理，以利後續追蹤，其法律性質為事實行為，對外並不發生法律效果，個人或團體之提報僅係促請主管機關發動審查程序之事實行為，提報人並無當然取得公法上之權利。

㈢經查，上訴人於110年10月19日申請將其共有之系爭建物指定為古蹟、登錄為歷史建築，經被上訴人進行現場勘查或訪查，了解系爭建物之內容及範圍，評估其文化資產潛在價值後，召開系爭會議決議不通過指定古蹟、登錄歷史建築，被上訴人據以原處分檢送前揭會議紀錄乙份予上訴人等情，為原審認定之事實，經核與卷內證據相符。因此，依前揭規定及說明，上訴人既為系爭建物共有人之一，則其依文資法第17條第2項及第18條第2項規定，申請被上訴人將系爭建物指定為古蹟、登錄為歷史建築，經被上訴人受理該項申請並依

法定程序審查後，以原處分通知依系爭會議決議建議系爭建物不指定為古蹟、不登錄為歷史建築，而駁回上訴人之請求，其經合法訴願程序後，自得依行政訴訟法第5條第2項規定，提起課予義務訴訟請求救濟。原判決論以：上訴人雖依文資法第14條規定，可向被上訴人提報系爭建物具古蹟、歷史建築之內容及範圍，惟被上訴人依其提報進行現場勘查或訪查，作成列冊與否之決定，乃屬被上訴人之職權，並不受提報人即上訴人提報內容及意見之拘束，縱提報人為建築物之所有權人亦然；若被上訴人審議決定予以指定或登錄時，所有人即上訴人因而負有法定管理、維護、修繕之義務，從而得以其管理方式保存歷史建物之完整，藉以傳述先人奉獻於當地之文化事蹟於後人，使其身為後嗣子孫追遠先人之心念得以完成，乃是登錄結果所反射之情感上利益，非屬權利或法律上之利益，況被上訴人以原處分否准係卸免上訴人前揭義務，於上訴人乃為有利之結果，且法令上並未賦予其公法上請求權，上訴人即不可能因被上訴人駁回其申請而有權利或法律上利益受損害的情形，則其無提起課予義務訴訟之訴訟權能，不具備當事人之適格，亦不具備權利保護必要，上訴人之訴在法律上顯無理由，爰依行政訴訟法第107條第3項規定，不經言詞辯論，逕以判決駁回等語，經核有誤認上訴人依法「申請」為「提報」及適用法規不當之違誤。至於本院111年度抗字第344號裁定，係主管機關受理該事件抗告人提報登錄為歷史建築案件，經審查結果作成准予登錄歷史建築之處分，該事件原告（建造物共有人）對該登錄歷史建築之處分不服，提起撤銷訴訟，抗告人聲請獨立參加訴訟經原審裁定駁回，抗告人因而對該駁回訴訟參加之裁定提起抗告，其事實情節與本件並不相同，尚不能比附援引，併予指明。

㈣綜上所述，原判決既有上揭違背法令事由，且與判決結論有影響，故上訴論旨指摘原判決違法，求予廢棄，為有理由。又因原處分之作成是否適法有據及上訴人之請求是否有理由

，尚待原審查明審究，本院無從自為判決，爰將原判決廢棄，發回原審高等行政訴訟庭更為審理。

五、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260條第1項，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　1　　月　　8　　日

最高行政法院第四庭

審判長法官　王　碧　芳

法官　王　俊　雄

法官　鍾　啟　煒

法官　羅　月　君

法官　陳　文　燦

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　115　　年　　1　　月　　8　　日

書記官　章　舒　涵