

最 高 行 政 法 院 判 決

112年度上字第816號

上 訴 人 鄭劉慧心

江燦雄

林宜璇

游伯軒

吳秀端

鄭玉欣（鄭讚枝之承受訴訟人）

陳氏玉玲（鄭讚枝之承受訴訟人）

共 同

訴訟代理人 黃馨雯 律師

複 代 理 人 羅芳晨 律師

被 上 訴 人 新北市政府

代 表 人 侯友宜

訴訟代理人 李承志 律師

黃文承 律師

參 加 人 好魚田股份有限公司

代 表 人 黃石堂

訴訟代理人 許英傑 律師

廖芷儀 律師

陳亭熹 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7日臺北高等行政法院111年度訴更一字第53號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄，發回臺北高等行政法院高等行政訴訟庭。

理 由

一、上訴人鄭劉慧心、江燦雄、林宜璇、游伯軒、吳秀端（下稱鄭劉慧心等5人）與上訴人陳氏玉玲、鄭玉欣（下稱陳氏玉玲等2人，並與鄭劉慧心等5人合稱上訴人）之被繼承人鄭讚枝（於民國000年0月00日死亡，由陳氏玉玲等2人承受訴訟），均為位於新北市貢寮區「馬崗漁村聚落」（下稱系爭聚落）所在地居民，其等與其他在地居民共22人，於107年1月20日向被上訴人提出申請將系爭聚落登錄為聚落建築群（下稱系爭申請案）。被上訴人因此進入審議程序，於107年12月10日製作會勘通知單記載：被上訴人所設古蹟歷史建築紀念建築聚落建築群史蹟文化景觀審議會（下稱文資審議會）專案小組訂於同年月22日至系爭聚落現場會勘，依文化資產保存法（下稱文資法）第20條第1項規定，系爭聚落自該通知單發文日起為暫定古蹟等意旨。文資審議會專案小組於會勘並作成「本府第4屆古蹟歷史建築紀念建築聚落建築群史蹟暨文化景觀審議會專案小組會勘—『馬崗漁村聚落』登錄聚落建築群案會勘紀錄」，被上訴人復委託文資審議會委員張震鐘進行文化資產價值評估，並於108年4月29日召開公聽會後，經文資審議會專案小組會議於同年6月3日作成「建議不登錄為聚落建築群」之決議。嗣張震鐘委員於108年7月2日製作完成「馬崗漁村聚落登錄聚落建築群文化資產價值評估報告」（下稱系爭評估報告），文資審議會於同年月17日召開108年度第7次會議（下稱系爭會議）審議系爭聚落登錄聚落建築群案，因張震鐘委員受託辦理系爭聚落文化資產價值評估，迴避該議案審議表決，而經其餘出席委員8人審議後全數同意決議：建議不登錄聚落建築群。被上訴人遂以108年8月5日新北府文資字第1081389774號函（下稱原處分）通知系爭申請案之申請人，略以：系爭聚落經系爭會議決議建議不登錄聚落建築群，並自發文日起解除暫定古蹟之意旨。上訴人不服，循序提起行政訴訟，聲明：「1.訴願決定及原處分均撤銷。2.被上訴人對於系爭申請案應作成准予將系爭聚落登錄為聚落建築群之處分。」經臺北高等行政法

01 院（下稱原審）以109年度訴字第306號判決（下稱前判決）
02 撤銷訴願決定及原處分；被上訴人對於系爭申請案，應依前
03 判決之法律見解作成適法之處分。被上訴人不服，提起上
04 訴，經本院109年度上字第871號判決將前判決廢棄，並發回
05 原審審理，嗣經原審111年度訴更一字第53號判決（下稱原
06 判決）駁回上訴人之訴。上訴人不服，提起本件上訴。

07 二、上訴人起訴主張及被上訴人與參加人在原審之答辯均引用原
08 判決之記載。

09 三、原審駁回上訴人在第一審之訴，係以：(一)文資法第19條第2
10 項（下或稱系爭規定）固明定所在地居民或團體得向直轄
11 市、縣（市）主管機關「申請」登錄聚落建築群，惟觀諸文
12 資法修法歷程可知，系爭規定所定之「申請」，充其量僅為
13 促請主管機關依法發動審查程序，其提出申請後，縱經主管
14 機關認定不予登錄聚落建築群，而於申請人主觀上之文化感
15 情有所傷害，亦與權利或法律上利益之損害有間。從而，被
16 上訴人就系爭聚落所為不予登錄之審查結果，實難謂於上訴
17 人之權利或法律上利益有所損害。(二)上訴人雖引用文化基本
18 法（下稱文基法）第28條規定，主張其得提起本件課予義務
19 訴訟等語。然考諸文基法第28條之立法理由僅敘及古蹟、歷
20 史建築、紀念建築指定或登錄之申請經駁回者，得循訴願、
21 行政訴訟程序救濟，而未及於聚落建築群登錄之申請遭駁回
22 之情，並說明除原住民族傳統智慧創作保護條例外，目前尚
23 無集體文化權之特別法律規定。審諸古蹟、歷史建築、紀念
24 建築之指定或登錄，均係以「建造物所有人」為申請主體
25 （文資法第17條第2項、第18條第2項），與聚落建築群登錄
26 之申請，僅須為該聚落之所在地居民或團體，而不以該居民
27 或團體就該聚落之土地或建物具有產權連結性為必要，只要
28 本於在地生活之基礎，而出於共同生活空間之整體記憶、文
29 化歷史感的連續等文化感情，即可提出申請者，有所不同，
30 顯係立法者鑒於前述鬆散連結基礎之聚落建築群登錄申請
31 權，可能發生居民間對於是否提出登錄申請的意見不一、所

在地居民或團體出於非文化性之動機而提出申請等情，而背離「聚落保存與在地生活相結合」之立法本旨（文資法第19條立法理由參照）之考量而有意區別，故僅古蹟、歷史建築、紀念建築指定或登錄之申請經駁回者，方具有個人文化權利受有侵害而具備訴訟權能。(三)上訴人另主張依文基法第1條、第2條、第3條、第5條、第8條第1項、經濟社會文化權利國際公約（下稱經社文公約）第15條及經濟社會文化權利委員會第21號一般性意見，可知有保障人民參與文化生活之權利。惟依文資法第1條所定「保障文化資產保存普遍平等之參與權」之立法意旨，已呼應經社文公約第15條第1項第1款所揭櫫「本公約締約國確認人人有權參加文化生活」之精神，並具體落實於包括系爭規定在內之文資指定或登錄申請權。本件上訴人向被上訴人申請將系爭聚落登錄為聚落建築群，已是具體行使其「參與」文化生活的權利，並未受到侵害，至於上訴人得否就不予登錄聚落建築群之決定，提起行政訴訟，與其享有文資保存參與權，乃屬二事。原處分既無損於上訴人之權利或法律上利益，自不因其得依系爭規定申請登錄聚落建築群，而認其得就主管機關不予登錄之決定，提起本件課予義務訴訟。(四)上訴人復稱依文資法第25條第1項、第31條、第99條第2項、第101條第1項及113年7月3日修正更名前「新北市私有歷史建築紀念建築聚落建築群史蹟文化景觀房屋稅及地價稅減徵規則」第3條規定，居住於聚落建築群內之所在地居民得享有相關獎勵補助、稅捐優惠，並酌收參觀費用等權利等語。然揆諸此揭規定，聚落建築群登錄申請人是否取得上開補助、收取參觀費用、減免稅捐等權利，並非一經登錄聚落建築群，申請人即當然享有上開權利，尚須符合一定要件，是上訴人以上開文資法規定有賦予上開權利，而謂文資法具有保障聚落建築群所在地居民即保障特定人之意旨，其自得提起本件課予義務訴訟等語，自非足採等詞，為其判斷之基礎。

四、本院查：

01 (一)按「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁
02 回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序
03 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
04 內容之行政處分之訴訟。」行政訴訟法第5條第2項定有明
05 文。又所謂「依法申請之案件」，係指人民依據法令之規
06 定，有向機關請求就某一特定具體之事件，為一定處分之權
07 利而言。而在判斷某法律規範是否有保障特定人之權利或法
08 律上利益而賦與公法上請求權，應就具體個案而論，倘法律
09 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
10 之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，
11 其規範目的在於保障個人權益，即可採認無疑（司法院釋字
12 第469號解釋理由書參照）。人民若因其依法申請之案件，
13 經行政機關予以駁回，因而公法上請求權未獲滿足，認其權
14 利或法律上利益受違法損害者，經合法訴願前置程序，即得
15 提起課予義務訴訟以資救濟。

16 (二)文資法第1條規定：「為保存及活用文化資產，保障文化資
17 產保存普遍平等之參與權，充實國民精神生活，發揚多元文
18 化，特制定本法。」第3條第1款規定：「本法所稱文化資
19 產，指具有歷史、藝術、科學等文化價值，並經指定或登錄
20 之下列有形及無形文化資產：一、有形文化資產：(一)古蹟：
21 ……。(二)歷史建築：……。(三)紀念建築：……。(四)聚落建築
22 群：指建築式樣、風格特殊或與景觀協調，而具有歷史、藝
23 術或科學價值之建造物群或街區。(五)考古遺址：……。(六)史
24 蹟：……。(七)文化景觀：……。(八)古物：……。(九)自然地
25 景、自然紀念物：……。」第17條第2項規定：「『建造物
26 所有人』得向主管機關『申請』指定古蹟，主管機關應依法
27 定程序審查之。」第18條第2項規定：「『建造物所有人』
28 得向直轄市、縣（市）主管機關『申請』登錄歷史建築、紀
29 念建築，主管機關應依法定程序審查之。」第19條第2項規
30 定：「『所在地居民或團體』得向直轄市、縣（市）主管機
31 關『申請』登錄聚落建築群，主管機關受理該項申請，應依

法定程序審查之。」第81條第2項規定：「『具自然地景、自然紀念物價值之所有人』得向主管機關『申請』指定，主管機關應依法定程序審查之。」另文資法第14條第1項、第43條第1項、第60條第1項、第65條第2項、第79條第1項依序規定，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」、「考古遺址」、「史蹟、文化景觀」、「古物」、「自然地景、自然紀念物」價值者之內容及範圍，並依法定程序審查後，列冊追蹤。依上開文資法各規定予整體觀察可知，文資法就主管機關啟動上述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。又考諸文資法第19條第2項於94年2月5日修正新增時（原條次為第16條第1項）之立法理由為：「聚落之保存，應於所在地居民有保存共識的前提下進行，方能與在地生活相結合，爰於第1項明定聚落由所在地居民或團體向地方主管機關申請，經審查後登錄之……。」可知，該條文規範所保護之對象，限於聚落所在地居民或團體，已明確賦予特定之「所在地居民或團體」，得享有向地方主管機關申請「登錄聚落建築群」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，作成決定准否登錄為聚落建築群之義務。因此，倘若「所在地居民或團體」因主管機關對其依系爭規定申請之案件，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。

(三)經查，上訴人於申請當時均為系爭聚落所在地居民，其等與其他在地居民係依系爭規定向被上訴人提出系爭申請案，被上訴人因此進入審議，經邀集文資審議會專案小組辦理現場會勘、召開公聽會後，文資審議會專案小組會議於108年6月3日作成「建議不登錄為聚落建築群」之決議；被上訴人並

01 委託文資審議會委員張震鐘進行文化資產價值評估及製作系
02 爭評估報告後，文資審議會於108年7月17日召開系爭會議審
03 議系爭聚落登錄聚落建築群案，因張震鐘委員受託辦理系爭
04 聚落文化資產價值評估，迴避該議案審議表決，而經其餘出
05 席委員8人審議後全數同意決議：建議不登錄聚落建築群，
06 被上訴人據以作成原處分通知上訴人等情，為原審依法確定
07 之事實，核與卷內證據資料相符。因此，依前揭規定及說
08 明，上訴人既為系爭聚落所在地居民，其等依系爭規定，申
09 請被上訴人將系爭聚落登錄為聚落建築群，經被上訴人以原
10 處分通知依系爭會議決議建議系爭聚落不登錄為聚落建築
11 群，而駁回上訴人之請求，其等自得依行政訴訟法第5條第2
12 項規定，提起課予義務訴訟請求救濟。原審以文資法第19條
13 第2項之「申請」，充其量僅為促請主管機關依法發動審查
14 程序，上訴人提出申請後，縱經主管機關認定不予登錄聚落
15 建築群，而於上訴人主觀上之文化感情有所傷害，亦與權利
16 或法律上利益之損害有間，認被上訴人所為不予登錄聚落建
17 築群之原處分，難謂於上訴人之權利或法律上利益有所損
18 害，而以起訴欠缺權利保護之必要，判決駁回上訴人之訴，
19 自有適用法規不當之違誤。

20 (四)綜上所述，原判決既有上揭違背法令事由，且與判決結論有
21 影響，故上訴論旨指摘原判決違法，求予廢棄，為有理由。
22 而原處分之作成是否有上訴人所指係被上訴人未盡調查義
23 務，基於錯誤或不完足之事實等違法情事，因尚待原審查明
24 論究，本院無從自為判決，爰將原判決廢棄，發回原審高等
25 行政訴訟庭更為審理。

26 五、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1
27 項、第260條第1項，判決如主文。

28 中 華 民 國 114 年 6 月 19 日

29 最高行政法院第三庭

30 審判長法官 蕭 惠 芳

31 法官 林 惠 瑜

01

法官 梁 哲 瑋

02

法官 李 君 豪

03

法官 林 淑 婷

04

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

05

中 華 民 國 114 年 6 月 19 日

06

書記官 徐 子 嵐