最 高 行 政 法 院 判 決

113年度上字第407號

上　訴　人
即原審被告　　臺南市政府文化局
代　表　人　　謝仕淵
訴訟代理人　　鄭猷耀　律師
　　林裕展　律師
上 訴 人即
原審參加人　　善行寺
代　表　人　　蕭炳輝
訴訟代理人　　蘇琬婷　律師
被 上訴 人
即原審原告　　金唐殿
代　表　人　　黃維明
訴訟代理人　　林石猛　律師
　　吳孟桓　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113年5月9日高雄高等行政法院110年度訴字第419號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、上訴人臺南市政府文化局因上訴人善行寺於民國108年10月23日申請其所有「佳里善行寺」（本體為「大士殿」、「廂房」，面積共302.4平方公尺，位於○○市○○區○○街00號，下稱系爭建物）登錄為歷史建築，於其完備補件證明後，上訴人臺南市政府文化局於109年3月27日辦理所有權人溝通說明會，於109年4月8日現場勘查，於109年7月1日召開臺南市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（下稱文資審議會）109年度第3次會議，決議將系爭建

物登錄為歷史建築，繼於109年12月14日召開109年度第5次文資審議會決議系爭建物定著土地範圍與登錄理由及法令依據等事項，再於110年1月27日現場勘查後，以110年2月22日110年度第1次文資審議會決議同意通過將系爭建物登錄為歷史建築，及考量定著之○○市○○區佳里段（下稱佳里段）1657-3地號土地現況有民宅，決議同意調整該土地定著範圍由「全部」改為「部分」，並如109年度第5次文資審議會決議之登錄理由及法令依據等公告內容。上訴人臺南市政府文化局據以依文化資產保存法（下稱文資法）第18條、歷史建築紀念建築登錄廢止審查及輔助辦法（下稱歷史建築審查辦法）第2條第1項第3款及第4條、第5條等規定，於110年3月26日作成南市文資字第1100378000A號公告（下稱原處分），登錄系爭建物為歷史建築，並公告其定著土地範圍（如原處分附圖，亦即原判決附圖一），將公告送達被上訴人。被上訴人不服，循序提起本件行政訴訟，並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。經原審以110年度訴字第419號判決（下稱原判決）撤銷訴願決定及原處分。上訴人不服，遂提起本件上訴。

二、被上訴人起訴主張、上訴人臺南市政府文化局於原審答辯、上訴人善行寺於原審陳述及原判決理由，均引用原判決所載。

三、本院經核原判決並無違誤，茲就上訴意旨補充論斷如下：

㈠文資法第3條第1款第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：……（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。」第4條第1項前段規定：「本法所稱主管機關：在中央為文化部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」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。」第18條第1項、第2項、第5項規定：「（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。」行為時（即111年1月28日修正前）文資法施行細則第14條規定：「(第1項)主管機關依本法第6條組成文化資產審議會（以下簡稱審議會），應依本法第3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。(第2項)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。(第3項)文化資產屬古蹟、歷史建築、紀念建築、聚落建築群、考古遺址、史蹟、文化景觀、自然地景及自然紀念物類別者，前項評估應包括未來保存管理維護、指定登錄範圍之影響。」可知歷史建築之登錄，直轄市政府應設置相關審議會依法定之審議組織及程序，參照中央主管機關所定關於歷史建築之登錄基準及審查程序辦法為審查。

㈡文化部依文資法第18條第5項授權訂定之行為時(即110年11月23日修正前)歷史建築審查辦法第2條第1項規定：「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4條第1項規定：「直轄市、縣（市）主管機關為歷史建築、紀念建築之登錄，依下列程序為之：一、現場勘查。二、經審議會審議通過。三、作成登錄處分，辦理公告，並通知申請人或處分相對人。」前開

登錄基準所謂「表現地域風貌或民間藝術特色者」、「具建築史或技術史之價值者」、「具地區性建造物類型之特色者」等不確定法律概念，均涉及文化價值之判斷；文資法施行細則第14條第3項規定應評估未來保存管理維護、指定登錄範圍之影響，則涉及對文化資產合理利用與普遍平等參與的衡量。文資法第6條第1項、歷史建築審查辦法第4條第1項，及依文資法第6條第2項授權訂定之文化資產審議會組織及運作辦法第3條、第4條等，亦明定各類文化資產之指定，應由主管機關組成具該審議所涉文化資產類別的相關學術專長或實務經驗專家學者及民間團體代表，且其人數不得少於審議會委員總人數4分之3的審議會，以此等兼具專業及公民參與多元意義之合議制組織，進行審議決定，足見文資審議會對於歷史建築登錄之判斷具有專業性及法律授權之專屬性、不可替代性，行政法院就行政機關據文資審議會判斷所為之決定，應尊重其有專業判斷餘地；然就不涉及價值取捨之事實認定、法律適用及有關程序等非屬專業判斷領域等事項，則應予審查。

㈢文資法第9條第2項規定：「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。」第28條規定：「……歷史建築……經主管機關審查認因管理不當致有滅失或減損價值之虞者，主管機關得通知所有人、使用人或管理人限期改善，屆期未改善者，主管機關得逕為管理維護、修復，並徵收代履行所需費用，或強制徵收……歷史建築……及其所定著土地。」第32條規定：「……歷史建築……及其所定著土地所有權移轉前，應事先通知主管機關；其屬私有者，除繼承者外，主管機關有依同樣條件優先購買之權。」經登錄為歷史建築所定著土地範圍之土地，須受文資法第28條、第32條規定之限制，土地所有人就登錄其土地為歷史建築所定著土地的公告，有提起行政救濟的權利保護必要。又歷史建築審查辦法第5條第1項第2款、第3款規定：「直轄市、縣（市）主管機

關辦理前條第3款公告，應載明下列事項：……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。」106年7月27日修正第2款規定的立法理由，係鑑於實務上主管機關公告登錄歷史建築之後，常發生有關保存範圍的疑義，乃修正明定為「所定著土地範圍之面積及地號」，係指本體之占地面積及基於歷史建築文化資產價值保存必要與不可分割範圍所定著土地之面積及其土地地號。本於憲法保障人民財產權的意旨，主管機關自應就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詳予調查，所定歷史建築坐落範圍應以必要為限，不得無故擴大定著土地面積侵害土地所有權人之權益。

㈣上訴人善行寺就其「佳里善行寺」寺廟，於108年10月23日申請登錄歷史建築，上訴人臺南市政府文化局於109年4月8日至現場勘查時，針對定著土地範圍僅委員張嘉祥於意見單表示：「登錄範圍建議包括三合院建築體以及所圍束之前埕空間」、委員曾國恩表示：「日治時期合院建築群，有“一條龍”及內外護龍，格局尚屬完整」等意見；文資審議會109年7月1日109年度第3次會議，僅決議將系爭建物登錄為歷史建築，109年12月14日109年度第5次會議審議系爭建物定著土地範圍及登錄理由，就定著土地範圍經提出建議方案1（包含左右護龍、廚房及其後側通道，並表明通道係為考量作為系爭建物北邊及西邊之對外道路）、建議方案2（僅包含左右護龍及後側通道，不含廚房，並表明通道係為考量作為系爭建物西邊之對外道路，即原處分附圖）供審議，經決議採用建議方案2；於110年1月27日經文資審議會委員等相關人員再次前往現場勘查、上訴人臺南市府文化局提出110年2月18日評估報告後，復於110年2月22日經文資審議會110年度第1次會議決議，同意系爭建物登錄為歷史建築暨調整前次會議決議的定著土地範圍。上訴人臺南市政府文化局按前開決議作成原處分，除載明歷史建築本體為系爭建物(為「大士殿」、「廂房」，面積共302.4平方公尺）外，針對

定著土地地號及面積記載包含：建物本體坐落橫跨之佳里段1657-3地號部分、被上訴人所有佳里段1659-3地號部分、1659-4地號部分、1659地號部分（上開4筆部分土地之一部有系爭建物本體），及佳里段1681-8地號土地，被上訴人所有佳里段1659-6地號部分、1659-10地號部分，上訴人善行寺所有佳里段1680地號部分、1680-2地號、1680-3地號、1681-3地號、1679-1地號部分土地，面積1271.359平方公尺（詳原處分附圖）；定著土地劃設理由除系爭建物本體坐落之前開部分土地外，其餘定著土地部分僅說明：土地上方仍有其他使用中之建物（前方金唐殿及善行寺左右護龍，1657-3地號上尚有民宅），為保有建物本體空間脈絡之完整以及對外聯繫通道，同時衡酌土地所有權人、使用人之權益，將大士殿前埕空間及1659-6地號部分、1659-10地號部分、1680地號部分、1680-2地號、1680-3地號、1681-3地號、1681-8地號、1679-1地號部分土地納入劃設定著土地範圍；及被上訴人所有之佳里段1659、1659-3、1659-4、1659-6、1659-10地號土地上，有經上訴人善行寺設定永久地上權等情，為原審依調查證據之辯論結果所依法確定的事實，且與卷內證據相符。原處分登錄為系爭建物之歷史建築所定著土地範圍，既包含前述屬於被上訴人所有之土地，被上訴人就各該土地所有權之行使，須受文資法第28條、第32條規定所限制，依前揭規定意旨及說明，得依同法第9條第2項規定起訴救濟，原判決並具體論明：被上訴人前開土地經上訴人善行寺設定永久地上權後雖無法管理、使用，然永久地上權仍有因法定終止事由而終止的可能，且被上訴人對所有土地之處分亦因前開文資法規定受有限制，尚難認被上訴人訴請撤銷原處分係欠缺權利保護必要等語，而指駁上訴人於原審有關被上訴人無提起本件撤銷訴訟的訴之利益主張。上訴意旨仍執陳詞，謂被上訴人提起本件撤銷訴訟欠缺權利保護必要而指摘原判決違法，自不足採。

㈤原審係依上訴人臺南市政府文化局辦理的現場勘查資料、歷次文資審議會會議紀錄、110年2月18日評估報告、被上訴人名義發行之「金唐殿善行寺沿革誌」等資料，及原審於111年8月22日現場勘驗結果、證人即文資審議會委員張嘉祥、蕭瓊瑞之證述等證據，針對原處分以系爭建物具地區性建造物類型特色，應登錄歷史建築之判斷，先論明：此部分上訴人臺南市政府文化局均有依法定程序作成，符合歷史建築審查辦法第2條第1項第3款規定，難認有判斷違法等語。惟就原處分將系爭建物前埕空間、左右護龍及後側Ｌ形通道均一併劃入定著土地範圍部分，原審則認定：依文資審議會委員至現場勘查提出的意見及文資審議會歷次審議內容，針對系爭建物本體坐落土地以外部分，僅曾就系爭建物本體圍束的大士殿前埕與左右護龍圍束空間論及應予登錄，審議結果表明之理由則認為保持系爭建物前開空間脈絡完整性，有必要將其內土地劃入系爭建物的定著土地範圍；對於系爭建物後側Ｌ形通道部分，前開審議過程卻僅論及為系爭建物西邊對外聯絡的道路使用，然經原審至現場勘驗並列載於測繪紀錄的情形，目前該處通道現有狀況（即原判決附圖二所示現有車道範圍位置），經以紅磚、水泥鋪成的通路寬度僅3.6公尺，且該現有車道東邊為系爭建物暨左右護龍，西邊則有上訴人善行寺附設的幼稚園建物，亦即與原處分附圖所劃設該處通道寬度各達8公尺、9.052公尺相較，超過現有車道寬度而經原處分劃入作為系爭建物後側通道往西聯絡使用的土地範圍，尚有系爭建物本體以外的建物存在；而文資審議會審議過程，對所指系爭建物後側通道空間，尚存有上述與系爭建物歷史場域暨完整性均無關的幼兒園建物，及因此有無如原處分所劃設通道寬度的必要性等事項，卻未見曾予斟酌、審議等情，故認原處分所據判斷違法。且針對前開未經審議說明事項何以將影響判斷結論的理由，原判決已具體論明：以上開現有車道為3.6公尺的寬度，已足符合一般市區道路的使用狀況與規定，為何仍有必要劃設較大寬度等疑問，須

經審議暨說明理由；針對上訴人臺南市政府文化局於原審補稱系爭建物後側Ｌ形通道寬度達8公尺，涉及之土地所有人即上訴人善行寺並無異議，且係為滿足觀賞系爭建物大士殿上方屋脊雕飾可能性及修繕需求等節，亦指明：系爭建物後側通道之北側部分（即Ｌ形通道之北側），尚包含被上訴人所有之佳里段1659-3地號土地，及若如上訴人善行寺於原審所稱系爭建物有修繕需求時，其可配合拆除通道上的幼兒園建物之情形，則是否仍有必要納入通道北側土地而侵害被上訴人之土地權能，亦有疑問等語，而指駁上訴人之主張。原判決就所為原處分定著土地範圍過廣，有出於不完足事實而為審議，及違反比例原則等判斷違法之論斷，業已詳細說明其判斷之依據及得心證之理由，並就上訴人於原審主張各節，何以不足採取，詳予論駁，經核於法並無不合。審諸原處分就系爭建物定著土地範圍之考量，所認有斟酌系爭建物對外聯絡需求之必要，攸關系爭建物未來修繕等保存管理維護的影響，依文資法施行細則第14條第3項規定應予評估，原判決並非否定此評估之必要性，而係因文資審議會有前述難認充分考量現有狀況核實評估，致生判斷違法之問題，故認原處分違法，非謂以現有車道位置、寬度等現況即得滿足前開評估，已無再為審酌的空間。此評估事項既容有待文資審議會循法定程序，綜合系爭建物與周遭空間使用脈絡及有無其他對外聯絡方案等，對系爭建物暨其定著土地範圍為整體審議判斷之餘地，原判決未以原處分係一部可分，而撤銷原處分全部，亦無違誤。上訴意旨主張被上訴人未曾爭執原處分關於定著土地範圍有不當，原審亦未依職權令到庭的證人說明此情，且既認定原處分有部分合法即應可分，不須撤銷原處分全部，及對原處分劃設通路的寬度認定有誤、不當援引市區道路及附屬工程設計標準、未尊重文資審議會判斷云云，核係就原審取捨證據、認定事實之職權行使暨已為論述指駁者，以其一己主觀之見解，指摘原判決為不當，均不可採。

㈥綜上，原判決經核並無違誤，上訴意旨仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

四、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段、第104條、民事訴訟法第85條第1項前段規定，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　2　　月　　11　　日

最高行政法院第一庭

審判長法官　胡　方　新

法官　林　淑　婷

法官　張　國　勳

法官　林　欣　蓉

法官　林　麗　真

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　115　　年　　2　　月　　11　　日

書記官　邱　鈺　萍