

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭

113年度簡上字第100號

上訴人 臺北市政府文化局

代表人 蔡詩萍

訴訟代理人 劉博文律師

許名穎律師

被上訴人 財團法人國營臺灣鐵路股份有限公司職工福利委員會

代表人 林佑哲

訴訟代理人 簡榮宗律師

黃亭韶律師

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7月18日本院地方行政訴訟庭112年度簡字第140號行政訴訟判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄，發回本院地方行政訴訟庭。

理 由

一、事實概要：

(一)坐落在○○市○○區○○段二小段298、305、319、321、323、324、325、328、328之2、328之6地號等10筆土地上，門牌號碼○○市○○區○○路0段00巷2、4、8、10號、同段00巷5、7、9、10、11、12、13、14、15、16、17、18、19、20、22、24、25、27、28、30、31、32、33、34、35、36、37、38、39、40、41、42、43、44、45、46、47、48、50、52、54號、同段00巷1、3、8、10、12、14、16、18、20、22號等鐵路局機務段員工宿舍建物，經上訴人前依當時文化資產保存法(下稱文資法)第15條規定，以民國96年2月2

01 7日府文化二字第09630214700號公告為本市歷史建築，嗣依
02 行為時即112年11月29日修正前文資法第18條規定，以110年
03 1月18日北市文化文資字第11030061071號公告新增歷史建築
04 本體範圍及其定著土地範圍，並廢止原公告歷史建築之部分
05 地址、地號及面積(見臺北市政府訴願卷右上方頁碼第110至
06 121頁，下稱訴願卷)，被上訴人即原名為財團法人臺灣鐵路
07 管理局職工福利委員會為其中門牌號碼○○市○○區○○○
08 路0段00巷0號、7號、9至20號、22號、24號、25號、27號、
09 28號、30至33號、35至42號、44號、45號、50號、54號；17
10 巷8號、10號、12號、14號、16號、18號、20號、22號；23
11 巷8號、10號等45戶建物(下稱系爭歷史建築)之管理人。

12 (二)上訴人於110年11月11日、111年3月15日、111年7月12日至
13 系爭歷史建築辦理管理維護訪視查核會勘後，於111年9月14
14 日召開歷史建築「鐵路局機務段員工連棟宿舍」涉文資法第
15 28、106條裁罰諮詢會議(下稱第1次諮詢會議)，全體委員
16 經綜合考量建請暫緩裁罰，並請上訴人命被上訴人於1個月
17 內完成環境改善及緊急搶修計畫，屆期如仍未改善，將依文
18 資法第106條第1項7款予以處罰(見訴願卷第173至177頁)，
19 並以111年10月4日北市文化文資字第113034204號函通知被
20 上訴人(見訴願卷第172頁)。上訴人復於111年11月18日、11
21 1年12月2日再辦理管理維護訪視查核會勘時，發現被上訴人
22 屆期仍未完成改善，於111年12月21日召開歷史建築「鐵路
23 局機務段員工連棟宿舍」涉文資法第106條裁罰諮詢會議後
24 (下稱第2次諮詢會議，見訴願卷第241至244頁)，依文資法
25 第106條第1項第7款規定，以111年12月23日北市文化文資字
26 第1113044693號裁處書，裁處被上訴人罰鍰新臺幣(下同)30
27 萬元(下稱原處分，見訴願卷第107至109頁)。被上訴人不
28 服提起訴願，經臺北市政府112年5月9日府訴三字第1126080
29 453號訴願決定書駁回(見訴願卷第3至15頁)，被上訴人不
30 服提起行政訴訟，經本院地方行政訴訟庭(下稱原審)112年

01 度簡字第140號判決（下稱原判決）將訴願決定及原處分撤
02 銷（見本院卷第13至26頁）。上訴人不服，提起本件上訴。

03 二、被上訴人起訴主張及訴之聲明、上訴人於原審之答辯及聲
04 明、原判決理由，均引用原判決書所載。

05 三、上訴意旨略以下列等語，並聲明：原判決廢棄，發交鈞院地
06 方行政訴訟庭（見本院卷第29頁）。

07 (一)本件裁罰前已多次進行會勘，會勘紀錄詳實記載各門牌建物
08 毀損狀況、改善建議及至少應採取之緊急保存措施，且該等
09 內容經原審列為不爭執事實，原處分亦引用該等會勘紀錄作
10 為基礎事實，足認裁罰所依據之違規事實具體明確。又於第
11 1次諮詢會議中，委員已明確指出裁罰依據為文資法第106條
12 第1項第7款，原處分亦載明相同法律依據，足使受處分人理
13 解其違規原因及法律基礎。然原審一方面採會勘紀錄作為判
14 斷基礎，另一方面卻認定原處分事實不明而予撤銷，顯有判
15 決理由前後矛盾之情形，且未具體說明其捨棄會勘紀錄作為
16 裁罰事實依據之理由，構成理由不備之違法。

17 (二)本案標的僅為單一歷史建築，其整體為文化資產保護客體，
18 凡對該歷史建築構成毀損，即已該當文資法第106條第1項第
19 7款之裁罰要件，並不以逐一具體標示門牌號碼為必要，有
20 關毀損之具體門牌及其情形，已於歷次會勘紀錄及訴願程序
21 中充分補充說明，依最高行政法院108年判字第297號及109
22 年度上字第702號判決意旨，於訴訟程序中追補法律上或事
23 實上理由並無不許，原審仍以裁罰事實不明撤銷原處分及訴
24 願決定，顯係誤解行政程序法第96條第1項第2款及第114條
25 第1項第2款、第2項規定。

26 (三)文資法第28條規定係針對文化資產管理不當所設之改善命令
27 規範，屬積極行政措施；同法第106條第1項第7款則是對毀
28 損文化資產之行為所科之行政罰，兩者規範目的與功能不
29 同，並無相互排斥關係，縱文化資產已發生毀損，倘仍具修
30 復可能，主管機關仍得命管理人進行搶救或修復，並不因同

01 時科處行政罰而受限制。原審否認兩者併行適用之可能，已
02 屬法律適用之重大違誤。

03 四、被上訴人則以下列等語置辯，並聲明：上訴駁回。

04 (一)上訴人於原處分中，對於系爭歷史建築自110年11月11日起
05 之狀態，同時認定為「因管理不當致有滅失或減損價值之
06 虞」，據以適用文資法第28條命被上訴人限期改善；復又認
07 定已達「毀損」程度，依同法第106條第1項第7款予以裁
08 罰，然前者係尚未發生毀損，僅具風險之預防性階段，後者
09 則係已發生實害之處罰要件，二者在事實評價與法律效果上
10 均屬不同層次，難以於同一時點並存。上訴人對同一事實作
11 出互相衝突之法律評價，足認其裁罰基礎欠缺一致性，原審
12 認定原處分裁罰事實不明，並無違誤。

13 (二)歷次會勘紀錄所載內容，僅係各委員於現場所見「天花板塌
14 陷、局部屋頂塌陷、雜物堆置(宜定期清理)、植生問題、垃
15 圾未清、漏水狀況、地板塌陷、滅火器逾期」等情形，並附
16 帶改善建議或維護措施，該等記載性質上較接近文資法第28
17 條所規範「管理不當」或「有減損價值之虞」之狀態，而非
18 當然等同於已達「毀損」之程度，若僅依此等會勘內容，即
19 逕行認定已符合文資法第106條第1項第7款之裁罰要件，顯
20 有涵攝不當之問題。足見上訴人於事實認定與法律適用間，
21 欠缺嚴謹之對應關係，原審據此撤銷原處分，核屬有據。

22 (三)關於文資法第28條與第106條第1項第7款，兩者分別規範不
23 同之客觀狀態與法律效果，前者係針對尚未發生毀損、但有
24 危及文化資產保存之虞，命管理人履行改善義務；後者則係
25 針對已發生毀損結果之違法行為科以行政罰。從文義、體系
26 及立法目的觀察，立法者有意區分「危險狀態」與「結果發
27 生」兩階段，並分別賦予不同法律效果，尚難認兩者得於同
28 一事實狀態下併行適用。上訴人援引文化部函釋及監察院就
29 「草山御賓館」所為之糾正案例，主張應允許命改善與裁罰
30 併行，惟該等資料所涉事實背景、適用標的及法規時點，均
31 與本件不同，尚難作為本件法律適用之依據。

01 五、本院之判斷：

02 (一)依行政程序法第5條規定，行政行為的內容應明確。因此，
03 同法第96條第1項第2款、第6款規定，行政處分以書面為之
04 者，應記載主旨、事實、理由及其法令依據，並表明其為行
05 政處分的意旨及不服行政處分的救濟方法、期間及其受理機
06 關。惟此等記載的主要目的，是為使處分相對人或利害關係
07 人得以瞭解行政機關作成行政處分的法規根據、事實認定及
08 裁量的斟酌等因素，以資判斷行政處分是否合法妥當，及對
09 其提起行政救濟可以獲得救濟的機會，而非課予行政機關須
10 將相關的法令、事實、採證認事或裁量的理由等等鉅細靡遺
11 全部予以記載，始屬適法。所以書面行政處分所記載的事
12 實、理由及其法令依據，如已足使人民瞭解其原因事實、法
13 令依據及如何救濟，即符合行政法上的明確性原則，以兼顧
14 保障人民權益及行政效益(最高行政法院113年度上字第275
15 號判決參照)。

16 (二)查原判決撤銷原處分及訴願決定，係以原處分未具體載明系
17 爭歷史建築各該門牌建物之毀損情形、毀損發生時間及達到
18 何種程度，致認裁罰事實不明確為主要論據；惟系爭歷史建
19 築之管理維護情形，業經上訴人分別於110年11月11日、111
20 年3月15日、111年7月12日、111年11月18日及111年12月2日
21 多次辦理訪視查核及會勘，並就現場發現之具體缺失及應改
22 善事項詳予記錄，復召開第1次及第2次諮詢會議提出改善建
23 議，此等事實已為原審所確認，並為兩造不爭執。是以，上
24 開會勘紀錄及諮詢會議內容實為上訴人認定被上訴人違反文
25 資法第106條第1項第7款之核心，原處分於主旨、事實及理
26 由欄，已明確記載被上訴人未依限完成歷次會勘所要求之改
27 善事項，亦未依第1次諮詢會議結論辦理，致系爭歷史建築
28 受有損害，並具體指明違反之法條及行為態樣，在外觀上足
29 以認識原處分內容之表現形式，足使被上訴人理解其違規原
30 因、法規依據及救濟途徑，原判決以原處分未逐一詳列各門
31 牌建物之損壞細節及毀損時點，即認原處分之裁罰事實不明

01 而違背明確性原則，將原處分撤銷，依上開規定及說明，已
02 有違誤，並影響判決之結論。上訴意旨指摘原判決違誤，求
03 予廢棄改判，為有理由。

04 六、綜上所述，原判決即有如上所述之違法，則上訴人求予廢
05 棄，即為有理由，應由本院將原判決廢棄，又因本件上訴人
06 所為原處分是否於法有據，相關事證尚待原審法院調查審
07 認，本院無從自為判決，故將原判決廢棄，發回原審法院更
08 為審理，另為適法裁判。又文資法第106條第1項第7款旨在
09 處罰「毀損歷史建築」，從文義及規範目的，應係課予不作
10 為義務，則該規定之處罰對象，是否限於積極對歷史建築為
11 毀損行為之人？對歷史建築負有管理義務之人，對歷史建築
12 之毀損，是否也負有防止義務？於本件發回後，宜一併注
13 意，附此敘明。

14 七、據上論結，本件上訴為有理由，依行政訴訟法第236條、第2
15 56條第1項、第260條第1項，判決如主文。

16 中 華 民 國 115 年 3 月 24 日
17 審判長法官 蘇嫻娟
18 法官 林季緯
19 法官 鄧德倩

20 上為正本係照原本作成。

21 不得上訴。

22 中 華 民 國 115 年 3 月 24 日
23 書記官 黃品蓉