

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭

113年度訴字第296號

114年7月23日辯論終結

原告 華南商業銀行股份有限公司

代表人 陳芬蘭

訴訟代理人 林雅芬 律師

姜威宇 律師

賴逸涵 律師

被告 臺北市政府文化局

代表人 蔡詩萍

訴訟代理人 劉博文 律師

上列當事人間文化資產保存事件，原告不服臺北市政府中華民國113年1月10日府訴三字第1126084417號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

訴願決定及原處分(被告民國112年7月25日北市文化文資字第0000000000號公告)均撤銷。

原告其餘之訴駁回。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

本件訴訟進行中，原告代表人由張雲鵬變更為陳芬蘭，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、本件經過：

(一)、原告所有之○○市○○區○○路0段00號建築物(下稱50號建築物，建號為○○市○○區○○段0○○00○號，坐落在臺北市大安區懷生段3小段296、297地號土地)，經當時的里長即第三人陳桓浩填載具古蹟或歷史建築價值建造物提報表於10

01 0年12月7日提報，嗣被告以104年4月28日北市文化文資字第
02 10430377300號公告登錄50號建物為臺北市歷史建築。原告
03 不服循序提起行政訴訟，經本院105年度訴字第255號判決以
04 臺北市文化資產審議委員會(下稱文資審議會)審議決定同意
05 登錄所憑之基礎事實違誤且採證違背證據法則為由而撤銷確
06 定。之後，被告重新召集專案小組並續送文資審議會審議同
07 意登錄，繼以106年4月24日北市文化文資字第10630431900
08 號公告，並以同日北市文化文資字第00000000000號函檢送
09 前揭公告通知原告。原告不服被告106年4月24日公告及同日
10 函，提起訴願(第2次訴願)，經訴願機關即臺北市政府106年
11 11月28日府訴三字第00000000000號訴願決定就106年4月24
12 日公告部分駁回訴願，就同日函部分決定不受理。原告對被
13 告106年4月24日公告及其訴願決定提起行政訴訟，經本院10
14 7年度訴字第87號判決以106年4月24日公告的作成未踐行正
15 當程序、未盡說明義務為由撤銷，於最高行政法院109年2月
16 6日109年度判字第56號判決將本院107訴87判決廢棄發回後
17 ，本院109年度訴更一字第11號110年9月30日判決以被告106
18 年4月24日公告因文資審議會組織不合法有違正當法律程序
19 、部分事實認定錯誤及理由不明確為由而撤銷確定。

20 (二)、被告復重新召集專案小組、進行會勘及作成111年8月文化資
21 產價值評估報告。嗣文資審議會111年8月29日審議決定同意
22 登錄50號建物為臺北市歷史建築，被告以111年10月11日北
23 市文化文資字第00000000000號公告並以同日北市文化文資
24 字第00000000000號函檢送公告通知原告。原告不服111年10
25 月11日公告及函，第3次提起訴願。經臺北市政府就被告111
26 年10月11日公告以112年4月26日府訴三字第00000000000號訴
27 願決定撤銷，命被告於決定送達次日起90日內另為處分。

28 (三)、嗣被告於其111年10月11日公告經臺北市政府112年4月26日
29 訴願決定撤銷後重新審查，依規定由7位文化資產審議會委
30 員組成專案小組，並邀集原告及相關機關人員於112年5月24
31 日進行現場會勘，由被告作成112年6月文化資產價值評估報

01 告。之後，文資審議會112年6月26日第161次會議審議決定
02 同意登錄50號建物為臺北市歷史建築，被告即依文化資產保
03 存法第18條、歷史建築紀念建築登錄廢止審查及輔助辦法之
04 (下稱審查辦法)第5條規定，以112年7月25日北市文化文資
05 字第00000000000號公告(下稱原處分或112年7月25日公告)
06 登錄，並以112年7月25日北市文化文資字第00000000000號
07 函(下稱112年7月25日函)檢送該公告通知原告。原告不服原
08 處分及被告112年7月25日函，循序提起本件行政訴訟。

09 三、原告主張略以：

10 (一)、50號建物係原告於民國44年間自行新建，民國56年間另增建
11 的本國式加強磚造建物。多年來歷經持續翻修整建，建物的
12 外觀及內部設置早與44年當時迥異，僅為一般住宅。112年7
13 月25日公告之各項登錄理由不符合歷史建築的登錄基準，且
14 未注意有利原告事項，認定事實諸多錯誤，違反行政法院就
15 50號建物爭議數次判決的認定。如①關於登錄理由1.，或只
16 是事實陳述及單純描述臺灣與美國戰後外交歷史，與50號建
17 物如何符合表現地域風貌或民間藝術特色無關，也不會因鄰
18 近的地理環境而具文化資產保存價值。或不因該建物曾由徐
19 柏園、宋楚瑜使用而認符合登錄要件，不因此而具歷史意義
20 及價值。復未說明何謂本區域官舍類型建造建築物特色，建
21 物附近亦非公家機構聚集，112年7月25日公告認定事實錯
22 誤，當然違法；②關於登錄理由2.，早期臺灣民宅的空間設
23 計，依生活需求規劃，是民間普遍之一般建築構造，無從推
24 論具美援建築風格與特色。其中所稱傭人房、防空洞，均已
25 不存在。50號建物因多次改建，已失原始建築風貌，無保存
26 價值及必要，不應列為歷史建築；③關於登錄理由3.，臺灣
27 民間早期係以加強磚造為普遍建築構造，該建築材料及工
28 法，與歐美住宅無關，不具特殊性。以鋼筋混凝土或加強磚
29 造建築物型式和格局，只是整體建築技術與材料的提升，是
30 普世建築趨勢，112年7月25日公告錯誤認定50號建物。

31 (二)、112年7月25日公告違反比例原則、平等原則及明確性原則：

01 (1)、被告將50號建物主建物指定為歷史建築，將坐落之2筆土地
02 全部劃為保存範圍，卻未提出具體說明，如此管制方式，違
03 反比例原則。另112年7月25日公告內容「建物為大安區懷生
04 段3小段98(331.55平方公尺)建號」乙節，該331.55平方公
05 尺是民國44年自行新建的總面積，歷經多次整建擴增，總面
06 積已非331.55平方公尺，被告未實際測量，也沒有請地政人
07 員現場鑑界，逕將建物及土地劃為保存範圍，亦違比例原
08 則。

09 (2)、100年12月7日同時經里長提報具文化價值的建物，尚有與本
10 件50號建物同一時期興建、具相類建築風貌並毗鄰之52號、
11 54號及建國南路1段212巷37號，卻僅認定50號建物為歷史建
12 築，限制原告之財產權，違反平等原則。另未明確記載建物的
13 保存範圍，併違反明確性原則等語。

14 (三)、並聲明求為判決撤銷被告112年7月25日函、112年7月25日公
15 告及訴願決定。

16 四、被告則略以：

17 (一)、原處分是否合法妥適，應就本次專案現場勘查、審議會委員
18 重新評估及審議程序進行判斷，與過往其他訴願或行政訴訟
19 事件之爭議無直接關聯，依調查結果重為認定事實，無違反
20 行政訴訟法第216條規定之疑慮。本次是重新召集文化資產
21 價值審查專案小組，於112年5月24日辦理現場會勘，會勘過
22 程經出席委員一致肯定具歷史建築保存價值，續提送臺北市
23 政府古蹟歷史建築紀念建築聚落建築群考古遺址史蹟及文化
24 景觀審議會於112年6月26日審議，會議中聽取原告、前臺灣
25 省長宋楚瑜及相關人員意見後，審議一致認定具文資價值，
26 審議會的組成及決議程序均與規定相符，未違反明確性原
27 則，此專業判斷應予尊重。併考量審議會專案小組委員之意
28 見提及本件建物係有庭院之獨幢西式住宅、後方有反映時代
29 特色的防空洞、中型獨戶住宅、配置前後庭院，凸顯歷史建
30 築本體異於早期臺灣民間之三合院、街屋或日式宿舍，故將
31 建物與其前後庭院範圍全部土地一併登錄，乃係專業客觀之

01 評估，為必要且不可分割，未違反比例原則。至原告所質疑
02 本院卷一第485頁的50號建物範圍示意圖即乙證1所示建物形
03 狀，與本院卷二第113頁建物測量成果圖即原證35略顯不
04 同，應係後者不包括既有違建部分所致，建物的位置及大
05 小，仍應以乙證1建物範圍示意圖為據，惟原處分並未將該
06 範圍示意圖作為處分內容整體，對該圖未予引用，可見該圖
07 只是輔助說明，而非處分本身，縱與現略有出入，亦不影響
08 原處分之效力。

09 (二)、本件建物雖曾修繕或變更，整體狀況仍具文資價值，原處分
10 適法有據，並無原告泛稱之登錄理由違法、違反明確性及未
11 盡調查之違誤，原告對於登錄理由刻意曲解、斷章取義，復
12 未舉實證，空言否認本件建物具文資價值，均不足採。另處
13 分附圖之製作與套繪，均係透過內部系統，向都發局、地政
14 機關調閱現勘當時公開的最新圖資，依委員意見進行繪製，
15 故未特別聯繫地政人員現場鑑定界址，而文化資產保存法亦
16 未要求相關圖說的繪製必須委託地政單位測繪。因此會勘過
17 程，審議會確認圖資與現場建物位置大致相符後，由被告人
18 員以紅色實線標示建物本體所在，至定著土地部分，委員以
19 土地上的圍牆為界，作為文化資產完整的使用系統範圍，原
20 處分附圖以黑色虛線標示的部分，大致沿著圍牆位置進行描
21 繪，此圖示作業方式，為公告文化資產時長年慣行做法。至
22 標註「實際保存面積須以保存範圍實測數據為準」等語，是
23 文化資產保存的專業性與動態性所必須，因文化資產的指
24 定，只是文化資產保存的開端。依過往實務，文化資產的管
25 理機關或私有土地管理者，常透過後續修復、再利用計畫，
26 進一步實地測量及深入調查土地範圍，可能依調查結果請求
27 調整公告範圍，確保保存作業的正確及可操作。此標註是後
28 續保存面積可依實測確認或略作調整之提醒，是專業審慎態
29 度與務實的作法等語。

30 (三)、並聲明求為判決駁回原告之訴。

31 五、本院查：

01 (一)、關於被告112年7月25日公告：

02 (1)、文化資產保存法的制定是為了保存及活用文化資產，保障文
03 化資產保存普遍平等之參與權，充實國民精神生活，發揚多
04 元文化。所稱文化資產，指具有歷史、藝術、科學等文化價
05 值，並經指定或登錄之有形及無形文化資產。而經指定或登
06 錄的文化資產，其保存、維護、宣揚及權利的轉移，均應依
07 文化資產保存法之規定。由該法第21、23、24及30條規定可
08 知，歷史建築的所有人，對該文化資產負管理維護責任，而
09 管理維護事項包括(一)日常保養及定期維修(二)使用或再利用經
10 營管理(三)防盜、防災、保險(四)緊急應變計畫之擬定(五)其他管
11 理維護事項，並應擬定管理維護計畫報主管機關備查。此外
12 ，歷史建築必須保存原有形貌及工法、修復必須依照原有形
13 貌，整體性的修復及再利用，應分階段舉辦說明會、公聽會
14 等，顯見歷史建築之所有人，其財產權受到相當程度的限
15 制，則限制的範圍，自應明確。關於歷史建築之登錄基準、
16 廢止條件、申請與審查程序、輔助及其他應遵行事項，依文
17 化資產保存法第18條第5項授權訂定之審查辦法第4條第1項
18 規定：「直轄市、縣市主管機關為歷史建築、紀念建築之登
19 錄，依下列程序為之：□現場勘查。□經審議會審議通過。
20 □作成登錄處分，辦理公告，並通知申請人或處分相對
21 人。」第5條第1項規定：「直轄市、縣市主管機關辦理前條
22 第3款公告，應載明下列事項：□名稱、種類、位置或地
23 址。□歷史建築、紀念建築及其所定著土地範圍之面積及地
24 號。□登錄理由及其法令依據。□公告日期及文號。」所涉
25 歷史建築的保存範圍即歷史建築及其所定著土地範圍之面積
26 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
27 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
28 (參審查辦法第5條立法理由)。

29 (2)、又行政處分是指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其
30 他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。其
31 作用原在於使抽象之法律規定具體化，以適用於個別事件，

01 行政處分的內容應明確，必須具有在外觀上足以認識其內容
02 之表現形式，使相對人得以清楚認識，係由何一行政機關，
03 就何一事件，對其為如何之要求、給與或確認，如此，相對
04 人始能正確履行其義務，這也是行政處分實質合法的前提。
05 行政程序法第5條即規定：「行政行為之內容應明確。」所
06 稱明確之內容，當然包括規制內容及法律效果，至是否明
07 確，應依客觀解釋之標準，而非作成處分相關公務員主觀的
08 想法。如果處分內容互相矛盾，或多種不同的解釋結果皆有
09 可能時，即屬不明確範疇。

10 (3)、本件50號建物經專案小組112年5月24日現場會勘後，審議會
11 在112年6月26日審議決定同意登錄為歷史建築，被告112年7
12 月25日公告除表達登錄50號建物為臺北市歷史建築之文義
13 外，公告事項□(四)歷史建築及其所定著土地範圍之面積及地
14 號，雖記載「歷史建築本體為濟南路3段50號建築本體。建
15 物為大安區懷生段3小段98(331.55平方公尺)建號，建築物
16 坐落土地為大安區懷生段3小段296(664平方公尺)、297(619
17 平方公尺)地號等2筆土地(實際保存面積須以保存範圍實測
18 數據為準)」，併附範圍示意圖(見本院卷一第135、139
19 頁)。惟查：

20 ①、被告112年7月25日公告關於歷史建築保存範圍的記載方式，
21 並未區分本體占地面積，及基於本體保存必要與不可分割範
22 圍之土地面積。而範圍示意圖所標示虛線定著土地範圍，是
23 否即係296、297地號面積計1283平方公尺之土地，既非據實
24 地鑑界測量所為，精準性自有可議而難以確認。

25 ②、112年7月25日公告中所稱建物本體為98建號(331.55平方公
26 尺)，由該建號113年10月18日列印之建物登記謄本可知，33
27 1.55平方公尺是指50號建物一層196.07平方公尺及二層135.
28 48平方公尺的合計總面積(見本院卷二第9頁)，而觀之如附
29 表所示98建號一層平面圖(另參本院卷二第113頁建物測量成
30 果圖)形狀，對照如附表所示112年7月25日公告所附範圍示
31 意圖中歷史建築本體的實線形狀(另參本院卷一第139頁)，

01 二者形狀明顯不同，二者在296、297地號土地範圍內的占地
02 比例不同，相對應的坐落位置也不一樣。就此關涉歷史建築
03 所有人依文化資產保存法所負管理維護責任範圍、應保存如
04 何範圍的原有形貌及工法、應依如何範圍的原有形貌修復本
05 體，均屬有疑，則112年7月25日公告就歷史建築本體保存範
06 圍，難認已達使人得以清楚認識處分範圍之程度。

07 ③、另由查詢日期103年2月14日之98建號即50號建物標示部內
08 容，除一、二層總面積331.55平方公尺外，尚記載附屬建物
09 面積162.49平方公尺，用途為倉庫及住宅(見本院105訴255
10 事件之臺北市政府104年12月17日府訴三字第00000000000號
11 訴願決定卷第50頁)。而列印日期113年10月18日的98建號建
12 物登記謄本(見本院卷二第9頁)也同有用途為倉庫及住宅之
13 附屬建物記載。茲所謂附屬建物，係指依附於原建築以助其
14 效用而未具獨立性之次要建築，無使用上之獨立性，常助原
15 建築之效用，原建築所有權範圍因而擴張。則此附屬建物的
16 位置及各樓層面積究為若干？是否也在被告112年7月25日公
17 告登錄的歷史建築本體範圍，亦有未明。

18 ④、綜上，被告112年7月25日公告登錄之歷史建築範圍，客觀上
19 顯然無法藉由「歷史建築本體為50號建物，98(331.55平方
20 公尺)建號，坐落296、297土地(實際保存面積須以保存範圍
21 實測數據為準)」之文字併範圍示意圖的表現形式，認識明
22 確的處分效力範圍。依上開規定及說明，原處分違反明確性
23 原則而有瑕疵，自應予撤銷。

24 (4)、行政調查是行政機關掌握現實狀況、發現真實的手段，歷史
25 建築的登錄決定，事涉人民財產權的限制。關於保存範圍的
26 確認，苟非技術上困難或時間急迫，委請地政事務所實地測
27 繪以明確之，只是善盡行政調查能事而已。對於興建完成迄
28 今長達60多年、其間歷經多次修繕、增建的建築物，卻僅憑
29 已與建築物現況有別的建物登記謄本、現場肉眼會勘佐以圖
30 資套繪而粗略繪製示意圖，甚至已不存在於296、297土地的
31 台寧幼兒園仍出現在定著土地範圍的示意圖，造成處分規制

01 效力範圍不明確，託詞非登錄決定要件，並日後可測量確定
02 或調整範圍，都是不可取的，附此敘明。

03 (二)、關於被告112年7月25日函：

04 查被告112年7月25日函已為「檢○○市○○○○○○路0段0
05 0號(省長臺北官邸)公告1份，請查照」之說明(見本院卷一
06 第133頁)，核其意旨係通知原告知悉112年7月25日公告內
07 容，不是以設定法律效果為目的，性質為觀念通知，非屬行
08 政處分。原告以之為標的訴請撤銷，已於法未合。

09 (三)、從而，本件原處分因內容不明確而於法有違，訴願決定予以
10 維持，容有違誤，於此部分，原告訴請撤銷，為有理由，應
11 予准許；至被告112年7月25日函非屬行政處分，已如前述，
12 於此部分，原告訴請撤銷，於法未合，應予駁回。

13 六、本件事證已明確，兩造其餘攻擊及防禦方法，均與本件判決
14 結果不生影響，爰不一一論駁，併予敘明。

15 七、結論，本件原告之訴為一部有理由、一部不合法，爰依行政
16 訴訟法第104條，民事訴訟法第79條命被告負擔訴訟費用，
17 判決如主文。

18 中 華 民 國 114 年 8 月 26 日

19 審判長法官 蘇嫻娟

20 法官 鄧德倩

21 法官 林季緯

22 一、上為正本係照原本作成。

23 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭
24 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
25 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
26 應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附
27 繕本）。

28 三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，
29 逕以裁定駁回。

30 四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟
31 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
32 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	<ol style="list-style-type: none"> 1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	<ol style="list-style-type: none"> 1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
<p>是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。</p>	

中 華 民 國 114 年 8 月 26 日

書記官 黃明和