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369號
114年9月18日辯論終結

原　　告　陳煒仁

被　　告　臺北市政府文化局

代　表　人　蔡詩萍（局長）
訴訟代理人　黃士洋　律師
複 代理 人　蕭培宏　律師

上列當事人間陳情事件，原告不服行政院中華民國113年2月21日院臺訴字第1135002727號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

甲、程序部分：

壹、按「訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。」「有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。」行政訴訟法第111條第1項、第3項第2款分別定有明文。本件起訴時，原告原列文化部為被告（見本院卷第9頁），嗣於民國（下同）113年12月10日（本院收文日）以陳報狀改以臺北市政府文化局為被告（見本院卷一第353頁）。

貳、原告訴之聲明原為：「一、撤銷處分及訴願決定。二、被告（註：指文化部）對於原告112年8月22日文化部文規字第11121022358號不服經2個月，無作為故10月24日提起訴願卻遭

駁回故提出課以義務訴訟應作成做成合於撤銷訴訟之處分。三、訴訟費用由被告負擔。」（見本院卷一第21頁）。嗣原告於114年4月16日準備程序更正訴之聲明為：「一、財團法人台北市文化基金會剝皮寮歷史街區西側收費基準及訴願決定均撤銷。二、訴訟費用由被告負擔。」（見本院卷一第453頁）。再於114年7月16日以準備書狀變更聲明為：「一、撤銷原處分及訴願決定。二、准予課以義務訴訟。」（見本院卷二第17頁），又於114年9月18日言詞辯論更正聲明為：「一、訴願決定及原處分有關財團法人台北市文化基金會剝皮寮歷史街區西側場地管理辦法及收費基準均撤銷。二、訴訟費用由被告負擔。」（見本院卷二第78頁）。核其追加及變更訴之聲明內容尚在本件固有審理範圍，無礙兩造前就本件實體爭點已為之攻擊防禦方法及證據資料之實效性，是基於程序經濟，本院認原告所為訴之變更追加，洵屬適當，應予准許。嗣言詞辯論終結後，原告復變更聲明為：「一、撤銷原處分及訴願決定。二、准予課以義務訴訟。」，其變更聲明部分，將延宕本件訴訟之終結，顯非適當，自難認為合法，應予駁回。

乙、實體事項：

壹、事實概要：

一、查臺北市政府前辦理○○市○○區老松國民小學（下稱老松國小）擴建工程，申請徵收○○市○○區○○段2小段3地號等114筆土地，原告所有之同小段79地號土地（90年5月4日經地政機關辦理合併登記為同段同小段65地號土地，下稱系爭土地）及其上建物亦位於徵收範圍內，嗣經行政院以77年5月2日台（77）內地字第595001號函核准徵收，改制前臺北市政府地政處乃分別以77年12月20日北市地四字第58092號及80年1月7日北市地四字第00327號公告徵收土地及地上物，並發放徵收補償費由原告於78年3月13日具領完竣。嗣因老松國小於88年6月23日就校舍擴建工程請求變更原徵收土地使用計畫配置圖，將徵收範圍部分規劃變更為古街立面

建築保存區、鄉土文物教學區建築用地，經臺北市政府同意辦理變更。原告於103年間以系爭土地未依徵收計畫興建校舍，反而變成觀光大街等為由，先後為收回系爭土地、撤銷土地徵收，而以行政院、臺北市政府、內政部、地政局、被告等為被告，提起行政爭訟，均遭駁回確定在案。

二、嗣原告具112年8月21日書件致文化部略以，其因被告以112年8月14日北市文化藝術字第0000000000號函（下稱系爭函）同意其調閱財團法人台北市文化基金會剝皮寮歷史街區西側收費基準相關資訊及公文書，從而知悉（一）財團法人台北市文化基金會剝皮寮歷史街區西側場地管理辦法、（二）財團法人台北市文化基金會剝皮寮歷史街區西側場地收費基準表（下稱系爭收費基準表）、（三）被告109年5月4日文化藝術字第00000000000號函、（四）被告110年2月25日文化藝術字第110300221號函，違反都市計畫法第38條及第51條學校使用目的、權利保護，請求確認違法並准予撤銷等語。文化部以前開規定及函文涉被告業管，以112年8月24日文規字第0000000000號函（下稱文化部112年8月24日函）將全案移請被告卓處，並副知原告。原告不服文化部112年8月24日函，提起訴願，業經行政院113年2月21日院臺訴字第0000000000號訴願決定（下稱訴願決定）不受理，原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

貳、本件原告主張：

一、依都市計畫法第38條、第51條規定，財團法人台北市文化基金會剝皮寮歷史街區西側場地管理辦法（下稱系爭管理辦法）、系爭收費基準表違反徵收使用用途。

二、土地徵收案不應有收費基準，故系爭收費基準表準抵觸土地徵收條例第49條、第3條、第3條之1及土地法第211條規定，係為不合法。系爭收費基準表抵觸法律，辦法抵觸條例屬於違反法律，依憲法第172條規定，應該撤銷，不應該成立。且土地徵收案件應該如實依據原來的用途，原先徵收目的為蓋校舍，卻變成剝皮寮使用收費基準收費，由公益校舍轉變

成商業行為就是違背徵收用途，收費違反原來的徵收目的不應存在，故應予撤銷。被告辯稱依文化資產保存法（下稱文資法）並無適法性問題云云，惟依中央法規標準法第13條規定，行政程序法優先，文資法在本案土地徵收案件不適用，文資法只是普通法，本案為土地徵收案件，所以應優先適用土地徵收條例規定。又系爭管理辦法經被告109年5月4日北市文化藝術字第00000000000號函、110年2月25日年北市文化藝術字第0000000000號函修正通過，因文資法為112年11月10日，系爭管理辦法不適用文資法。

三、系爭收費基準表，沒有法律依據、沒有行政處分、沒有公告，甚至沒有經過內政部核可。臺北市政府教育局（下稱北市教育局）委託應該要委辦許可以及內政部的許可，內政部是土地主管機關，有土地徵收條例規定，要經過這兩個單位的核可。被告雖稱經過過被告核可，但本件為北市教育局委託被告所以應該是要有北市教育局的核可而不是被告的核可，這是顛倒是非，依行政程序法第148條規定，應由原來委辦機關核可，並非受委辦機關核可。

四、依「臺北市政府文化局辦理『剝皮寮歷史街區西側』指定運用行政契約（第二次續約）」（下稱剝皮寮歷史街區西側指定行政契約）之目的，係為辦理特定文化設施之文化藝術教育推廣，指定財團法人台北市文化基金會（下稱台北市文化基金會）辦理剝皮寮嚴史街區運用有關事宜，係有違原徵收目的及使用，顯然違反都市計畫法第38條、第52條、土地徵收條例第3條、第49條規定，請求准予撤銷剝皮寮歷史街區西側指定行政契約等語。

五、並聲明：

（一）訴願決定及原處分有關財團法人台北市文化基金會剝皮寮歷史街區西側場地管理辦法及收費基準均撤銷。

（二）訴訟費用由被告負擔。

參、被告則以：

一、原告主張撤銷訴願決定及剝皮寮歷史街區西側指定行政契約，屬法律上顯無理由之情形：

（一）原告請求撤銷之訴願決定並非被告所為，被告就該部分之主張自無從置喙，亦不應以臺北市政府文化局為被告，是原告撤銷訴願決定之主張，實屬行政訴訟法第107條第3項所定「依其所訴之事實，在法律上顯無理由」之情形。

（二）原告請求准予撤銷剝皮寮歷史街區西側指定行政契約云云，惟查，行政訴訟法中並未有撤銷行政契約之訴訟類型，原告請求准予撤銷前揭行政契約之主張，洵屬無據。況前揭剝皮寮歷史街區西側指定行政契約，因併入「臺北市政府文化局辦理本市特定文化設施『西門紅樓、臺北市電影主題公園、剝皮寮歷史街區西側』運用行政契約」（下稱系爭行政契約）之故，業已於113年12月31日終止而消滅，此有113年11月3日被告整合三場館運用行政契約簽可稽，故縱認法律上允許原告為撤銷行政契約之主張，本件亦因原告主張撤銷之標的已不存在而無從撤銷。是原告主張請求准予撤銷前揭行政契約云云，亦屬法律上顯無理由之情形。

二、系爭管理辦法第5條之系爭基準表係依據文資法第31條第2項之規定由管理人（台北市文化基金會）擬訂收費方式及費額，並報經主管機關（被告）核定，且於114年3月20日公告，不僅業已完備法定程序且與要件相符，故系爭收費基準表洵屬合法，原告主張撤銷系爭收費基準表顯無理由：

（一）依系爭行政契約第4條、第15條可知，剝皮寮歷史街區西側之受託管理者即台北市文化基金會，得就受託標的之運用及對外收取費用等事項訂定管理辦法（包含場地使用之收費基準），並於事前報請被告書面同意後，對外提供利用並收取使用費。

（二）查剝皮寮歷史建築群經被告於99年3月29日以北市文化二字第00000000000號公告公告為歷史建築，位於剝皮寮歷史建築群之剝皮寮歷史街區西側，係臺北市所有之特定文

化設施，被告將前開特定文化設施依臺北市特定文化設施運用辦法（下稱運用辦法）並透過簽訂系爭行政契約委託台北市文化基金會管理運用。另查受委託管理者即台北市文化基金會為管理受託標的，已訂定系爭管理辦法，於第5條並訂有該場地收費基準表，而系爭管理辦法業已報請並經被告書面同意後公告實施，此有台北市文化基金會114年3月6日文基城西字第0000000000號函、被告114年3月11日北市文化藝術字第0000000000號函及系爭收費基準表歷次公告時間表可稽。

（三）綜上，系爭管理辦法第5條之系爭收費基準表係由管理人台北市文化基金會就開放參觀之歷史建築群擬訂收費方式及費額，並報經主管機關即被告核定，且於114年3月20日公告，業已完備文資法第31條第2項規定之法定要件及程序，故系爭收費基準表之合法性實無疑義，應已足堪認定。原告主張沒有行政處分及送達，進而質疑系爭收費基準表之合法性云云，顯不可採。

三、系爭基準表之合法與否係取決於是否符合文資法第31條第2項之規定，實與提供利用機關即北市教育局同意與否無涉，況土地徵收條例中亦無應經內政部同意之規定，是原告主張不僅無理亦屬無據：

（一）剝皮寮歷史街區西側係依運用辦法第3條第3款規定指定為臺北市特定文化設施，並經臺北市政府以105年10月4日府教國字第00000000000號公告。再依運用辦法第4條第1項第2款之規定透過管理機關（老松國小）與被告簽訂行政契約方式，提供被告使用。嗣為確實推動剝皮寮地區文化產業發展，北市教育局乃於106年6月9日上簽並經核准，並依運用辦法第4條第1項第4款規定，由被告將剝皮寮歷史街區西側提供予台北市文化基金會運用，此有北市教育局106年6月9日簽可查。

（二）由上可知，剝皮寮歷史街區西側係北市教育局簽核奉准後，方提供被告交由台北市文化基金會使用，非如原告所

主張北市教育局不知情且未經核准云云，原告指摘洵屬不實，顯不可採。

四、並聲明：

（一）駁回原告之訴。

（二）訴訟費用由原告負擔。

肆、兩造不爭之事實及兩造爭點：

如事實概要欄所述之事實，業據提出系爭收費基準表（見本院卷一第161至163頁）、系爭函（見本院卷一第87頁）、原告112年8月21日書件（見本院卷一第85頁）、文化部112年8月24日函（見本院卷一第89頁）、訴願決定（見本院卷一第33至35頁）等本院卷所附證物為證，其形式真正為兩造所不爭執，堪信為真，兩造之爭點厥為：

一、原告請求撤銷系爭收費基準表，有無理由？

二、原告請求撤銷剝皮寮歷史街區西側指定行政契約，有無理由？

伍、本院之判斷：

一、本件應適用之法條與法理：

（一）文化資產保存法第31條規定：「（第1項）公有及接受政府補助之私有古蹟、歷史建築、紀念建築及聚落建築群，應適度開放大眾參觀。（第2項）依前項規定開放參觀之古蹟、歷史建築、紀念建築及聚落建築群，得酌收費用；其費額，由所有人、使用人或管理人擬訂，報經主管機關核定。公有者，並應依規費法相關規定程序辦理。」

（二）以下辦法核乃執行母法（文化資產保存法第31條）之技術性、細節性行政規定，與立法意旨相符，且未逾越母法之限度，行政機關予以適用，自無違誤：

１、臺北市特定文化設施運用辦法第1條規定：「臺北市政府（以下簡稱本府）為提升臺北市（以下簡稱本市）特定文化設施之使用效益，以落實重要文化政策、實現重大公益及促進本市文化產業發展，特訂定本辦法。」

２、臺北市特定文化設施運用辦法第4條規定：「管理機關為運用特定文化設施，得採取下列方式為之，並經本府核准後辦理：一由管理機關自行運用或管理。二提供本府所屬機關（構）、學校運用。三提供由設立時本府出資或捐助之金額比例佔其設立基金總額百分之五十以上之財團法人運用。四提供本府文化局（以下簡稱文化局）交由前款所定財團法人運用。特定文化設施依前項第二款至第四款之運用方式辦理者，管理機關於簽報核准時，應檢附行政契約草案及其他相關資料，詳述相關運用用途、方式及期間，並應依行政程序法規定，將委託事項及法規依據辦理公告，並刊登政府公報或新聞紙。」

３、財團法人台北市文化基金會剝皮寮歷史街區西側場地管理辦法第1條規定：「財團法人台北市文化基金會（以下簡稱本會）受臺北市政府文化局委託經營管理之剝皮寮歷史街區西側（以下簡稱本場地），為維護歷史街區之原有風貌及完整性，進行藝文教育推廣、影視拍攝、文化觀光等多元活動，受理本場地申請及審查，特訂定此辦法。」

４、財團法人台北市文化基金會剝皮寮歷史街區西側場地管理辦法第2條規定：「本辦法所稱剝皮寮歷史街區西側場地，包括萬華區廣州街151號（共23戶）及萬華區萬華區康定路173巷17號（共23戶）。」

５、財團法人台北市文化基金會剝皮寮歷史街區西側場地管理辦法第4條規定：「本場地之使用用途，以辦理下列活動為限：（一）藝文教育展演、藝文活動及影視拍攝。（二）電影藝術教育推廣。（三）其他經臺北市政府文化局核准之活動。」

６、財團法人台北市文化基金會剝皮寮歷史街區西側場地管理辦法第5條規定：「本場地收費基準表如附表。」

二、系爭場地管理辦法及系爭收費基準並未違法：

（一）原告雖主張原先徵收目的為蓋校舍，卻變成剝皮寮使用收費基準收費，由公益校舍轉變成商業行為就是違背徵收用途，剝皮寮歷史街區西側指定行政契約有違原徵收目的及使用，顯然違反都市計畫法第38條、第52條、土地徵收條例第3條、第49條規定，請求准予撤銷剝皮寮歷史街區西側指定行政契約、系爭管理辦法、系爭收費基準表。又文資法在本案土地徵收案件不適用，本案為土地徵收案件，所以應優先適用土地徵收條例規定等語。

（二）惟查剝皮寮歷史建築群經被告於99年3月29日以北市文化二字第00000000000號公告公告為歷史建築（見本院卷一第619至620頁），位於剝皮寮歷史建築群之剝皮寮歷史街區西側，係臺北市所有之特定文化設施，嗣為確實推動剝皮寮地區文化產業發展，臺北市政府教育局乃於106年6月9日上簽並經核准，並依運用辦法第4條第1項第4款規定，由被告將剝皮寮歷史街區西側提供予台北市文化基金會運用，此有臺北市政府教育局106年6月9日簽呈可查（見本院卷二第61至63頁）。臺北市政府教育局將前開特定文化設施依「運用辦法」第4條第1項第2款之規定透過管理機關（老松國小）與被告簽訂行政契約方式，提供被告使用（見本院卷二第59至60頁），並由被告簽呈（見本院卷二第43至45頁）訂系爭行政契約委託台北市文化基金會管理運用（見本院卷一第483至616頁），並經被告113年12月24日公告（見本院卷二第56頁），自無違反都市計畫法第38條、第52條，原告主張臺北市政府教育局不知情且未經核准，系爭行政契約違法云云，尚不足採。原告復主張文資法係於000年00月00日生效，系爭管理辦法係於109年5月4日核定，早於前開生效日，故無文資法之適用云云，惟查現行文資法第31條第2項之規定內容係於94年2月5日施行（當時條號為第27條），自有文資法之適用，原告主張，亦不足採。

（三）又依系爭行政契約第4條、第15條，剝皮寮歷史街區西側之受託管理者即台北市文化基金會，得就受託標的之運用及對外收取費用等事項訂定管理辦法，於管理辦法第5條並訂有該場地收費基準表，而系爭管理辦法業已報請並經被告書面同意後公告實施，此有台北市文化基金會114年3月6日文基城西字第0000000000號函、被告114年3月11日北市文化藝術字第0000000000號函（見本院卷一第623至624頁）及系爭收費基準表歷次公告時間表可稽（見本院卷一第625頁）。系爭管理辦法第5條之系爭收費基準表係由管理人台北市文化基金會就開放參觀之歷史建築群擬訂收費方式及費額，並報經主管機關即被告核定，且已公告，業已完備文資法第31條第2項規定之法定要件及程序，原告主張沒有行政處分及送達，系爭管理辦法、系爭收費基準表不合法云云，尚不足採。原告復主張按土地徵收條例，本案應經中央主管機關內政部之同意云云，惟土地徵收條例所規範者係土地徵收之相關事項，前揭條例內容並無與系爭行政契約、系爭管理辦法、系爭基準表相關之規範，亦無原告所主張「系爭行政契約、系爭管理辦法、系爭基準表應經中央主管機關內政部同意」之規定，原告主張亦不足採。至原告主張原先徵收目的為蓋校舍，卻變成剝皮寮使用收費基準收費，剝皮寮歷史街區西側指定行政契約有違原徵收目的及使用，違反土地徵收條例第3條、第49條規定云云，乃是否應撤銷徵收或廢止徵收之問題，於徵收未經撤銷或廢止前，尚難認定系爭行政契約、系爭管理辦法、系爭基準表有何違法。

三、綜上，系爭行政契約、系爭管理辦法、系爭基準表並未違法，原告訴請撤銷有關訴願決定及原處分有關財團法人台北市文化基金會剝皮寮歷史街區西側場地管理辦法及收費基準（有確認違法之前提性質），為無理由，應予駁回。

四、兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

據上論結，本件原告之訴為無理由，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　10　　月　　16　　日

審判長法　官　陳心弘

法　官　林妙黛

法　官　畢乃俊

一、上為正本係照原本作成。

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提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

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，逕以裁定駁回。

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

院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	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。
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。	

中　　華　　民　　國　　114　　年　　10　　月　　27　　日

書記官　李依穎