

裁判字號：最高行政法院 96 年度判字第 569 號 行政

裁判日期：民國 96 年 04 月 04 日

案由摘要：文化資產保存事件

最 高 行 政 法 院 判 決

96 年度判字第 00569 號

上 訴 人 國 立 臺 灣 師 範 大 學

代 表 人 郭○○

訴訟代理人 郭嵩山律師

被 上 訴 人 臺 北 市 政 府

代 表 人 郝○○

訴訟代理人 蔡進良律師

趙佑全律師

上列當事人間因文化資產保存事件，上訴人對於中華民國 94 年 7 月 21 日臺北高等行政法院 93 年度訴字第 815 號判決，提起上訴，

本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、緣上訴人所有坐落○○市○○區○○段 3 小段 305 地號等 12 筆土地，於民國 91 年 11 月 1 日領有被上訴人所屬工務局（下稱工務局）核發之樂智樓新建工程建造執照。嗣被上訴人所屬文化局於 92 年 3 月接獲財團法人樂山文教基金會等陳情，希儘速指定上訴人所有前開土地上之行政大樓、文薈廳、普字樓為市定古蹟，被上訴人受理申請後，於 92 年 3 月 26 日組成專案小組，辦理「國立師範大學行政大樓、文薈廳、普字樓建築物保存價值鑑定暨周邊樹木資源會勘」，會勘結果認上開建築物具古蹟保存價值。被上訴人所屬文化局（下稱文化局）分別於 92 年 4 月 2 日及 6 月 5 日召開公聽會，並於同年 7 月 9 日提送臺北市古蹟暨歷史建築物審查委員會第 6 次會議審議，決議認具保存價值，復經被上訴人 92 年 7 月 29 日市政會議決議通過指定為市定古蹟，並以 92 年 8 月 12 日府文化二字第 09200513500 號公告指定「臺灣師範大學原高等學校校舍（講堂、行政大樓、文薈廳、普字樓）」為臺北市市定古蹟，並函知上訴人。上訴人不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、本件上訴人起訴主張：（一）上訴人聲明請求撤銷之原處分為被上訴人 92 年 8 月 12 日府文化二字第 09200513500 號公告。按本案造成上訴人被迫終止與訴外人威雅各建築師事務所間之工程合約，上訴人因此面臨被追償之窘境，經臺北市議會於 92 年 8 月 8 日所召開之陳情案會議結論為「威雅各建築師事務所應就其損失向上訴人求償，上訴人就其損失一併向被上訴人所屬文化局提出求償」。上訴人退而求其次，重新修改原設計規劃。上訴人雖重修原設計規劃，惟基地內有一珍奇老樹尚待文化局查證是否為列管之保護樹木，故新方案是否可行，仍屬未知。次按上訴人雖承諾修改設計規劃案，將本件建築物原地保存利用，乃係基於被上訴人將賠償上訴人損失之期待下為之，然迄今賠償問題仍未解決。若本件指定古蹟之處分確係違法而遭撤銷，則本件建築物如何處置，上訴人將衡量校內利益為之，如衡量結果認以拆除（或移置等）本件建築物為適當，亦不得謂上訴人違反誠信原則、禁反言原則，是以，本件撤銷訴訟之提起，其實體判決要件皆具備，故被上訴人質疑本案已無訴訟實益云云，尚待斟酌。（二）查文化局於上訴人樂智樓新建工程案之都市設計審議案幹事會議審查時，對於文薈廳未積極調查其是否具保存價值，俟工務局核發建造執照後，始公告指定文薈廳等建築物為古蹟，其行政程序實有嚴重疏失。上訴人於 85 年即開始籌備樂智大樓改建工程，而被上訴人所屬民政局於 86 年 11 月 19 日主辦之古蹟鑑定審查會，其審查結果僅將上訴人校區禮堂列入市定古蹟，故上訴人於 87 年 5 月開始進行樂智樓整建計畫書之製作，並於 89 年 4 月經教育部審查通過，89 年 5 月辦理競圖，91 年 3 月辦理都市設計審議，且於幹事會審查時，文化局提書面審查意見，表示文薈廳非屬歷史建築，工務局並據以於 91 年 11 月核發樂智大樓之建築許可。俟後文化局又將該建築物指定為古蹟，其審查標準莫衷一是，審查程序顯有重大疏失。次查文化局事後將上訴人已領有拆照之建築物文薈廳指定為古蹟，依建築法之精神，建築許可應由建築主管機關整合各單位之意見，一次審定，核發許可後不應再重新審查，工務局核發建築執照在前，而該處分並無違法情事，則文化局嗣後又為相矛盾之指定古蹟處分，造成兩個處分係以對立方式存在，其行政程序實有重大瑕疵，明顯違反依法行政原則。（三）按上訴人校內之早期建築業已於 86 年 11 月由被上訴人派員會同專家至上訴人處會勘審查，經古蹟鑑定審查會討論並作成結論：「經與會專家學者審查評估結果：較具古蹟保存價值有：臺灣師範大學禮堂建議列為市定古蹟並可層報內政部列為國定古蹟，古蹟名稱定為『臺灣師範大學原高等學校講堂』，」。嗣由被上訴人共指定 12 建築物為古蹟，而上訴人校內僅有禮堂（原高等學校講堂）經鑑定後列為古蹟，可知上訴人所有行政大樓、文薈廳、普字樓等並無指定為古蹟之價值，即不符合古蹟

之指定要件。被上訴人於 86 年 11 月 19 日所召開之古蹟鑑定審查會會議紀錄，上訴人於該次會議上表示：「師大禮堂如要列入古蹟保存，校方沒有意見，但師大其他建物則不希望再列入，校方可能有改建計畫。」，可知該次會勘範圍乃包含上訴人校內所有之早期建築，而非僅限於禮堂，是被上訴人於 86 至上訴人校內會勘審查者，乃上訴人校內所有之早期建築，包含文薈廳甚明。且文薈廳因曾遭大火祝融，其結構型態已不穩定，並無指定為古蹟之價值，其最佳之保留方式應以林安泰古厝之處理方式，將文薈廳配合新大樓之設計重新構築於樂智大樓之中。文化局將文薈廳指定為古蹟之行為，顯違文化資產保存法施行細則第 3 條及第 38 條第 6 款規定，蓋文薈廳之重要部分已不完整，不符該法規定「重要部分完整」之法定要件，且文薈廳已無原有木造屋頂堪供保存，依該款「保存之情況」規定，不足評定為古蹟。（四）文化局未依文化資產保存法施行細則第 39 條之 2 規定，函請古蹟指定申請人「填具古蹟調查表，並附詳圖及有關照片」，即受理上訴人校內文薈廳等申請古蹟指定案，核與上開程序規定不符。第按本件經監察院調查報告顯示，文化局審查過程之相關行政作為顯屬粗糙。被上訴人除違反上開規定外，監察院調查報告亦指出，「臺北市古蹟暨歷史建築審查委員會」會議，其中第 5 次竟查無審查委員會簽到紀錄，且所檢送之第 6 次會議錄音帶竟為空白帶，是以，其相關行政程序實屬粗糙草率，顯有重大疏失，該處分實有瑕疵。復以被上訴人所召開之古蹟審查會議，其程序並不符合內政部頒定「古蹟指定審查處理要點」，並無實際參與勘查學者專家三分之二以上出席，該第 6 次審查會係通過將文薈廳指定為古蹟之重要會議，惟該次紀錄僅單純記載決議通過將文薈廳列為古蹟，該次會議表決情形為何實無從得知，是本件指定古蹟處分之審查程序，顯有重大瑕疵。（五）依臺北市市定古蹟指定暨歷史建築登錄作業要點之規定，古蹟與歷史建築之認定，其標準多處相似且含混不清，依文化資產保存法施行細則第 3 條規定古建築物之定義：「指年代長久之建築物，其重要部分仍完整者。」是若建築物現況已多處毀損不全，是否仍符合古蹟認定之要件及定義，不無疑義，本件建築物應不合乎古蹟或歷史建築之標準。臺北市古蹟暨歷史建築審查委員會設置要點所定之委員資格，其是否具有足夠之專業知識？公正性更令人質疑，歸總其評定之標準及方式無法公正統一。矧台大醫學院藥學系及保安街 11、13 號均列為歷史建築仍可施移、改建，為何獨限制本件上訴人之建築？故被上訴人所為處分違反相關行政程序，屬有瑕疵之違法行政處分。（六）按古蹟指定審查處理要點之內容，並未有牴觸上位規範而無效之情形，故被上訴人所轄古蹟之指定審查程序，應有上開處理要點之適用。古蹟指定審查處理要點雖屬行政規則，惟依通說見解，行政規則之違背，若影響到人民權利義務事項，

發生間接對外效力，其據以作成之行政處分便有違法或不當之原因。是被上訴人依行政程序法第 159 條規定，將古蹟指定審查處理要點、臺北市市定古蹟指定暨歷史建築登錄作業要點，歸類為作業性行政規則，主張僅有內部效力，若違反之，僅生公務員懲戒原因，而不生行政處分違法之問題，恐有以詞害義之嫌。且內政部為古蹟文物之中央主管機關，並訂有古蹟指定審查處理要點，依該要點第 1 點規定，雖然被上訴人就市定古蹟之指定程序，訂有臺北市市定古蹟指定暨歷史建築登錄作業要點，然被上訴人除適用臺北市市定古蹟指定暨歷史建築登錄作業要點之外，尚須遵守古蹟指定審查處理要點，地方自治規章所未規定之事項，本即應回歸中央法規之規範，基於保障人民權益之目的，被上訴人即應適用古蹟指定審查處理要點，不得以其已履踐臺北市市定古蹟指定暨歷史建築登錄作業要點之規定為已足，故本件指定古蹟處分既違復古蹟指定審查處理要點第 5 點規定，自屬違法處分。（七）上訴人主張本件指定古蹟之行政處分違法，應予撤銷，造成上訴人受有損害，被上訴人應予賠償。縱認本件指定古蹟處分並不違法，然上訴人因信賴被上訴人之行政行為所受之損失，被上訴人亦應予以補償。文化局對上訴人表示文薈廳非屬歷史建築，故工務局方據以核發樂智大樓之建築許可，而上訴人相信被上訴人所屬文化局所表示之意見（文薈廳非歷史建築），並據工務局核發之建照，而進行樂智樓興建計畫，係因信賴所形成之信賴行為。即便文化局表示文薈廳非屬歷史建物，乃僅就當時法律事實狀態為陳述，然行政事實行為亦有信賴保護原則之適用。文化局俟後又將文薈廳指定為古蹟，即便該指定古蹟處分並未違法，且經公益與私益衡量結果，認以維持指定古蹟處分為適當者，則上訴人因此所受之損失，被上訴人亦應加以補償，爰請求撤銷訴願決定及原處分（被上訴人 92 年 8 月 12 日府文化二字第 09200513500 號公告補償部分因尚有部分法律問題待研究，故暫不作追加聲明）。

三、被上訴人則以：（一）查上訴人於 93 年 9 月 8 日指派代表與文化局協議，上訴人即明確表明將報經教育部與原設計本建築案之建築師解約，重新修改原設計規劃，同年 9 月 10 日續行會議中，再度明確表示「已放棄原興建案」欲重新規劃設計。事後，上訴人確實經教育部同意而與原設計監造建築師解約，決定重新規劃設計。是若上訴人依上開會議之承諾或表示，循此新計畫進行，則本案建築物將被保存，故上訴人提起本案撤銷訴訟是否仍具訴之實益，要非無疑。即便本件建築物古蹟指定公告處分經訴訟判決撤銷確定，基於誠信原則、禁反言原則，上訴人仍有妥善維護保存本件建築物之法義務，仍不得自由處分本件建築物，故上訴人有無提起本件訴訟之實益，即非無商榷餘地。（二）86 年 11 月間被上訴人所屬民政局舉辦古蹟鑑定審查會及其後古蹟指定程序，與上訴人樂智大樓之

拆除、新建所進行之行政程序，及本案系爭古蹟指定處分所進行之程序，三者於行政程序上，非屬同一事件程序，不能混為一談。86、87年間古蹟指定處分之效力，不及於本件建築物，亦無所謂違反一事不再理問題。古蹟與歷史建築有別，文化局於非屬古蹟指定程序之都市設計審議程序中表示本件建築物非歷史建築，係僅就當時法律事實狀態所為陳述，對於其後之古蹟指定程序而言，並非重新調查已有拆除執照之文薈廳是否為古蹟。依文化資產保存法第3條第2款及第6款規定，古蹟與歷史建築兩者指涉之事物並不相同。文化局雖以書面表示意見謂：「．．另樂智樓及旁文薈廳，目前雖非歷史建築，建請設計規畫上酌以保留其建築特色。」，惟此並不生直接對外之法規範效力。上訴人以文化局在不同主管機關（都市計畫機關）所為都市設計審議程序之前開書面意見為據，而論被上訴人在其後所為不同於前者程序之古蹟指定程序，重新調查、指定文薈廳為古蹟，違反建築法第35條關於1次通知改正之建築審查程序之規定云云，殊有誤會。

（三）古蹟之審查指定程序，固得因個人或團體之申請而發動，惟其程序之開始，原則上仍由行政機關依職權為之，個人或團體之申請，僅係促使行政機關發動其職權而已，且啟動程序後，主管機關仍應依職權探知法律構成事實關係，被上訴人就此程序並無違法。上訴人前引文化資產保存法施行細則第39條之2第3項規定，係課予申請古蹟指定之個人或團體，提出法定文件如古蹟調查表之義務，而相當之義務內容規定在同條第1項規定，方為課予主管機關義務者。職是，若個人或團體申請古蹟指定，而主管機關認為有啟動審查程序之必要，依上開行政程序法第43條等規定及法理，主管機關啟動程序後，本即應依上開文化資產保存法等法規所定之程序而為職權調查、審認，且僅須合乎該等程序規定，即無程序違法可言。

（四）上訴人稱監察院調查報告謂本件於「臺北市古蹟暨歷史建築審查委員會」開會曾有1次無審查委員簽到紀錄，及另1次會議錄音不完備，又臺北市古蹟暨歷史建築審查委員會設置要點關於審查委員資格是否專業、公正，以及委員任期1年，對評定難期公正統一云云。上訴人所稱，或為其主觀評斷，或為技術性瑕疵而無損審查本身之真正或構成審查委員會最後決議之程序瑕疵。有關本案古蹟指定之程序規定，參照「古蹟指定審查處理要點」及「臺北市市定古蹟指定暨歷史建築登錄作業要點」，均屬內政部及被上訴人依職權自行訂定發布之不直接對外發生效力之作業性行政規則，並不發生對外行為（如本案處分）違法之問題。是以，判斷原處分於程序上是否合法，端視有無符合文化資產保存法及其施行細則之規定即足。被上訴人指定市定古蹟程序，均已符合上開文化資產保存法及其施行細則第37條規定，以及「臺北市市定古蹟指定暨歷史建築登錄作業要點」有關之程序規定。內政部雖得基於行政監督之職權，訂定「古

蹟指定審查處理要點」供被上訴人參考，惟尚不得侵奪被上訴人之自治權限。何況，「臺北市市定古蹟指定暨歷史建築登錄作業要點」程序規定，與文化資產保存法、同法施行細則及「古蹟指定審查處理要點」相較，而更加重視上訴人在本案之程序參與權益，是原處分於程序上之合法性並無疑義。亦即，內政部雖訂有「古蹟指定審查處理要點」，審查會議應有實際參與勘察學者專家三分之二以上出席，始得開會，惟其僅屬內政部依職權自行訂定之命令，既未經法律授權，其性質為行政規則，被上訴人審查市定古蹟自不受上開內政部訂定之處理要點之拘束，有鈞院 93 年度訴字第 1209 號判決可資參照。此外，有關第 6 次古蹟審查會議因錄音設備故障而無錄音紀錄之部分，因相關法令均無強制錄音之規定，此點並不影響原處分程序上之合法性，至於該次會議紀錄僅單純記載決議通過而無有關表決情形之記載亦同，相關法令並無規定表決情形為會議紀錄之應記載事項，亦不影響原處分之合法性。上訴人稱被上訴人違反「古蹟指定審查處理要點」之規定，且第 6 次古蹟審查會議無錄音、表決情形等紀錄云云，均不影響原處分於程序上之合法性。（五）查本件撤銷訴訟程序標的，係被上訴人所為古蹟指定之處分，而非工務局所為建照核發（許可）處分，故就古蹟指定之事件而言，被上訴人未曾創設足以使上訴人產生該等建築物不會指定為古蹟之信賴基礎。另外，文化局雖曾於都市設計審議程序中以書面意見表示文薈廳非屬歷史建築，惟參照文化局出具之書面意見全文：「請貴局於師範大學原高等學校講堂（市定古蹟）之週邊景觀設計，與古蹟原有風貌能協調配合，另樂智樓及旁文薈廳，目前雖非歷史建築，建請設計規劃上酌以保留其建築特色。」，如何僅以此項表示，解為已創設足以使上訴人信賴文薈廳不會被指定為古蹟之信賴基礎？況是否為文化資產保存法上之歷史建築或古蹟，均須經法定程序，由委員會審查認定後方能確定，上訴人稱其就樂智大樓已獲建築主管機關之建築許可，此項處分固可作為信賴基礎，惟亦須待建築主管機關撤銷該建築許可時，針對此撤銷建築許可處分之合法性，而為主張信賴保護，要非於本件古蹟指定行政程序或撤銷訴訟中對被上訴人作此主張。次查文薈廳是否無指定為古蹟之價值，事涉構成要件不確定法律概念於事實涵攝時行政機關之判斷餘地，司法機關應予尊重，僅能有限審查。古蹟之認定，依文化資產保存法第 3 條第 2 款及其施行細則第 3 條規定，分別對「古蹟」及作為古蹟 1 種之「古建築物」設有界定性涵義之規定，同施行細則第 38 條就古蹟之審查指定應綜合評定之因素，並設有例示規定，惟事涉高度專業性、技術性之判斷，於具體案例事實涵攝時，為行政判斷餘地領域內之事項，意指行政機關就此判斷之結果，司法機關應予尊重，此有司法院釋字第 462 號解釋、最高行政法院 91 年度判字第 1601 號判決可參。（六）被上訴人 86 年

10 月辦理會勘，本即係就排定會勘名單建築物進行之，當時僅有師大禮堂在會勘名單內，並無涉及校內其他建築物，文薈廳並不與焉，故上訴人上開表示充其量僅係其當時片面之期待，並經監察院調查確認在案，不容上訴人一再任意主張。是被上訴人既從未確認文薈廳非為古蹟，如今指定其為古蹟，何來違反誠信原則及禁反言原則之有？建築許可程序與古蹟指定程序，本即係不同之行政程序，兩者不可混為一談。況依文化資產保存法第 33 條規定：「公私工程施工中發見古蹟時，應即停止工程之進行，並依前條之規定辦理。主管機關認為有必要時得繼續發掘古蹟，惟對於工程延誤或其他損失應酌予補償。」及建築法第 102 條規定可知立法者已認為古蹟保存之法益價值優先於建築工程進行之法益價值。是基於體系解釋，縱然工務局核發樂智大樓之建築許可在先，被上訴人仍得基於古蹟保存之必要，作出古蹟指定之處分於後，以實踐古蹟保存之優先價值，故本件並無違反依法行政原則之疑慮。上訴人提及重新規劃藍圖基地內尚有一珍奇老樹尚待被上訴人所屬文化局查證是否為列管之保護樹木云云，此係涉及自然文化景觀認定問題，與本案古蹟之認定並無關涉。又上訴人提出臺北市議會 92 年 8 月 8 日召開之市民服務中心協調威雅各建築師事務所之陳情案件會議記錄，表示其將就損失向文化局求償，惟參照上訴人所提上開內容，可知被上訴人從未承諾賠償上訴人等語，資為抗辯。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：(一)本件乃上訴人就被上訴人 92 年 8 月 12 日府文化二字第 09200513500 號公告指定上訴人所有行政大樓、文薈廳、普字樓為臺北市市定古蹟之行政處分不服，經依訴願法提起訴願而不服其決定，遂循序提起撤銷訴訟。核上開行政處分係就上訴人之財產權為限制，為除去此一不利狀態，上訴人提起本件撤銷訴訟自有訴訟實益，合先敘明。(二)由行為時文化資產保存法第 27 條第 1 項及第 3 項規定，足知古蹟指定審查程序之開始，可由主管機關本於職權主動為之，亦得因個人或團體之申請而發動，且個人或團體之申請，僅係促使行政機關發動其職權而已，一經發動行政程序後，主管機關仍應依職權探知法律構成要件事實關係，查文化資產保存法施行細則第 39 條之 2 第 3 項規定，雖課予申請古蹟指定之個人或團體提出古蹟調查表等義務，而相當之義務內容則規定在同條第 1 項，屬主管機關之義務者。因此，若個人或團體申請古蹟指定，而主管機關認為有發動審查程序之必要，依前揭行政程序法之規定，主管機關一經發動行政程序後，本即應依上開文化資產保存法等法規所定之程序而為職權調查決定，即便申請人未踐行文化資產保存法施行細則第 39 條之 2 第 3 項規定之義務，亦然。是文化資產保存法施行細則第 39 條之 2 第 3 項規定，解釋上僅係促使主管機關發動古蹟指定審查程序而已，本件被上訴人既已依

文化資產保存法施行細則第 39 條之 2 第 1 項等有關規定，履踐相關程序，其程序自難謂為違法。(三)有關古蹟之指定及公告，依行為時文化資產保存法第 27 條第 1 項規定，古蹟區分為國定、直轄市定及縣(市)定 3 類，直轄市定古蹟係由直轄市政府審查指定及公告之，並報內政部備查；又同法施行細則第 37 條第 1 項前段並未明定應到場實地勘察之學者專家人數及其成員，亦未明定實地勘察之機關、學者、專家是否應全部參與指定審查程序，且未授權古蹟之中央主管機關內政部訂定有關辦理國定、直轄市定及縣(市)定古蹟指定審查之程序或作業要點。故被上訴人本於審查指定市定古蹟之主管機關職權，為執行前揭文化資產保存法第 27 條及第 27 條之 1 古蹟指定暨歷史建築登錄之必要而訂定之「臺北市市定古蹟指定暨歷史建築登錄作業要點」，並未違反文化資產保存法之立法意旨及規範目的，亦未牴觸法律保留原則，自得予以適用。按前開作業要點第 4 點、第 5 點規定，被上訴人辦理本件古蹟之指定審查時，已由該委員會主任委員指定委員即夏○○、李○○及胡○○等 3 名委員組成專案小組，並會同申請人、上訴人、政府相關單位及其他相關人士到場鑑定會勘，已符合前開作業要點及文化資產保存法施行細則第 37 條之規定。至於參與實地勘察之學者專家，若未經該委員會主任委員依行為時「臺北市古蹟暨歷史建築審查委員會設置要點」第 2 點規定遴選並報請市長聘兼為委員，因非屬該委員會委員，自無參與古蹟指定審查會議之權限，上訴人主張內政部為古蹟之中央主管機關，被上訴人於辦理市定古蹟之審查指定，應遵循內政部訂頒之「古蹟指定審查處理要點」為之，並以本件指定審查會議違反內政部訂頒前開處理要點第 5 點應有實際參與勘察學者專家三分之二以上出席始得開會之規定，指稱本件古蹟指定審查會議之程序為違法云云，核不足採。(四)上訴人所有行政大樓、文薈廳、普字樓，經臺北市古蹟暨歷史建築審查委員會主任委員指定委員即夏○○、李○○及胡○○等 3 名委員組成專案小組，並會同申請人、上訴人、政府相關單位及其他相關人士到場鑑定會勘，結論為國立師範大學建築群(行政大樓、文薈廳、普字樓)具有日治時代西洋建築歷史式樣，建築之藝術性堪足示範，不易再現，就建築史的工法、風格、歷史記憶各方面而言，皆臺灣罕見，符合文化資產保存法施行細則第 38 條之評定標準之 8 項審查標準，建議指定為本市市定古蹟等語，嗣經歷次公聽會後，而於 92 年 7 月 9 日經臺北市古蹟暨歷史建築審查委員會第 6 次會議審議，決議認具保存價值，同意指定上訴人所有行政大樓、文薈廳、普字樓為臺北市市定古蹟，指定理由為：「1、國立臺灣師範大學原係『臺北高等學校』，培育不少臺灣菁英，具教育意義。2、國立臺灣師範大學建築群(行政大樓、文薈廳、普字樓)屬日治時代西洋建築，其建築式樣及施工細部深具藝術性，堪為典範，不易再現。就建

築史的工法、風格與校園佈局各方面而言，皆臺灣罕見。3、文薈廳係昔日『臺北高等學校』創校時最早之建築物，為『生徒控室』，乃學生休息、閒暇之活動場所，有歷史的意義。4、文薈廳仿文藝復興式建築體及仿哥德式飛扶壁穿廊，與行政大樓、普字樓均係折衷主義建築；建築特色為 19 世紀日本移植西歐歷史主義建築樣式，表現西方學院的學術氛圍與校園的浪漫想像。」，被上訴人以 92 年 8 月 12 日府文化二字第 09200513500 號公告指定「臺灣師範大學原高等學校校舍（講堂、行政大樓、文薈廳、普字樓）」為臺北市市定古蹟，並以 92 年 8 月 29 日府文化二字第 009200514300 號函知上訴人，且以 92 年 8 月 29 日府文化二字第 09200514302 號函報內政部備查，已符合前開臺北市市定古蹟指定暨歷史建築登錄作業要點所定之市定古蹟指定審查作業程序。又依前開作業要點第 9 點規定，古蹟審查委員會之召開應達法定人數，其決議係採過半數多數決，相關法令均無強制錄音之規定，亦無表決情形為會議紀錄之應記載事項規定，是上訴人以前開古蹟審查委員會開會曾有 1 次無審查委員簽到紀錄，及另 1 次會議錄音不完備，臆測該古蹟審查委員會未依前開作業要點第 7 點及第 9 點所定之會議進行方式及決議程序進行審查云云，尚不足採。至上訴人訴稱行為時臺北市古蹟暨歷史建築審查委員會設置要點關於審查委員資格是否專業、公正，及委員任期 1 年，對評定難期公正統一云云，無乃其一己主觀之見，無損本件古蹟指定審查本身之程序合法性。(五)查被上訴人為執行文化資產保存法第 27 條及第 27 條之 1 古蹟指定暨歷史建築登錄之法定職權，訂有「臺北市市定古蹟指定暨歷史建築登錄作業要點」及「臺北市古蹟暨歷史建築審查委員會設置要點」，而被上訴人對於本件市定古蹟之指定審查，既已遴選各領域之學者專家設置古蹟審查委員會，依行為時文化資產保存法施行細則第 38 條及「臺北市市定古蹟指定暨歷史建築登錄作業要點」第 8 點規定之標準綜合評定之，則以此學者專家組成之古蹟審查委員會，本於專業審查之結果，除能提出具有專業學術依據之具體理由動搖該專業審查之可信度與正確性外，否則即應尊重其判斷。查上訴人所有行政大樓、文薈廳、普字樓，經臺北市古蹟暨歷史建築審查委員會第 6 次會議審查認具保存價值，核已綜合評定列為古蹟之多項條件，符合前開作業要點及文化資產保存法施行細則第 38 條規定。被上訴人依前開古蹟審查委員會會議之意見，經市政會議通過，將上訴人所有行政大樓、文薈廳、普字樓指定公告為臺北市市定古蹟，洵無不合。上訴人僅泛稱文薈廳之重要部分不完整云云，惟未提出具有專業學術依據之具體理由動搖前開專業審查之可信度與正確性，所訴尚不足採。況古蹟指定與文化資產保存之目的，係整體考量現存整體時期興建之建築物群，彼此特色、歷史意義、人文價值與原創歷史空間風貌的集體記憶關係等，非僅從

單棟建築物美學角度為評定觀察，是上訴人上開主張不足以動搖原處分之適法性。(六)上訴人所指 86 年 11 月間古蹟鑑定審查會及其後古蹟指定程序，以及上訴人樂智大樓之新建程序，與本案系爭古蹟指定處分所進行之程序，三者於行政程序上，非屬同一事件行政程序，是被上訴人所為古蹟指定，不受當年被上訴人另案古蹟指定處分所拘束，核亦無所謂違反一事不再理原則或違反建築法相關規定之問題。本件撤銷訴訟程序標的，係被上訴人所為古蹟指定之處分，而非被上訴人所屬工務局所為建照核發（許可）處分，故就古蹟指定之事件而言，被上訴人未曾創設足以使上訴人產生該等建築物不會被指定為古蹟之信賴基礎，故無上訴人所指違反信賴保護原則之可言。而被上訴人所屬工務局核發樂智大樓新建建造執照是否因本件古蹟指定處分而事後廢止該建照核發之授益行政處分，或有信賴保護及基於信賴保護而生之補償問題，惟因其與本案主管機關不同（依建築法第 2 條規定，主管建築機關在直轄市為工務局，非直轄市政府），被上訴人機關既不相同，且無關本案撤銷訴訟，二者不得混為一談。綜上所述，上訴人起訴論旨，均無可採。被上訴人公告指定上訴人所有行政大樓、文薈廳、普字樓為臺北市市定古蹟之處分，並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合，上訴人訴請撤銷，為無理由，應予駁回。資為其判決論斷之基礎。五、上訴意旨略以：按有關古蹟之指定及公告，內政部訂定「古蹟指定審查處理要點」，本件指定古蹟之相關程序，亦有適用該處理要點之餘地。雖被上訴人自行訂定「臺北市市定古蹟指定暨歷史建築登錄作業要點」，然指定古蹟事涉建物、土地所有權人權益甚鉅，故應同時遵守上揭規定，再者，被上訴人所訂定之「臺北市市定古蹟指定暨歷史建築登錄作業要點」仍有不足之處，應適用「古蹟審查處理要點」以補足之，依「古蹟審查處理要點」第五點規定，審查會議應有實際參與勘察學者專家三分之二以上出席，始得開會，然查，被上訴人本件指定古蹟程序違反上開規定，自屬違法處分。原判決未明察，竟認本件不適用「古蹟指定審查處理要點」，顯有判決違背法令之事由。次按，86 年 11 月間被上訴人所屬民政局所舉辦古蹟鑑定審查會及其後古蹟指定程序，以及上訴人樂智大樓之新建程序，與本案古蹟指定程序，三者環環相扣，關係緊密，被上訴人違反誠信原則與禁反言原則，原判決認本案被上訴人所為古蹟指定，不受當年另案古蹟指定處分拘束，實忽略被上訴人所屬文化局言行有前後不一之情形，而不應予以維持，原判決竟為相反之認定，原判決顯有判決不適用法規之違誤。為此，訴請廢棄原判決，並撤銷訴願決定及原處分等語。

- 六、本院查：按「本法所稱之文化資產，指具有歷史、文化、藝術價值之左列資產：
- · 二、古蹟：指依本法指定、公告之古建築物、傳統聚落、古市街，考古遺址

及其他歷史文化遺蹟。．．」、「古蹟、民俗及有關文物之主管機關：在中央為內政部，在直轄市為直轄市政府，在縣（市）為縣（市）政府。」、「古蹟依其主管機關，區分為國定、直轄市定、縣（市）定三類，分別由內政部、直轄市政府及縣（市）政府審查指定及公告之，並報內政部備查。．．各級主管機關得接受個人與團體之古蹟指定申請，並經法定程序審查指定之。」分別為行為時文化資產保存法第 3 條第 2 款、第 5 條第 1 項、第 27 條第 1 項及第 3 項所規定。次按「本法第 3 條第 2 款及第 6 款所稱古建築物，指年代長久之建築物，其重要部分仍完整者，包括城郭、關塞、宮殿、衙署、書院、宅第、寺塔、祠廟、牌坊、陵墓、堤閘、橋樑及其他具有歷史、文化、藝術價值之建築物。」、「古蹟主管機關依本法第 27 條第 1 項規定辦理古蹟之指定，應邀集有關機關、學者、專家實地勘察，經審查指定後公告之。前項勘察及審查，得邀請古蹟所有人、管理人、占有人或其他相關人士到場說明。」、「古蹟之審查指定，依下列各款綜合評定之：一、所具歷史、文化、藝術價值。二、時代之遠近。三、與重要歷史事件或人物之關係。四、表現各時代之特色、技術、流派或地方之特色。五、數量之多寡。六、保存之情況。七、規模之大小。八、附近之環境。九、其他有關事項。」、「各級地方政府辦理前二條古蹟調查時，應填具古蹟調查表，載明下列事項，並附詳圖及有關照片：一、古蹟之名稱、位置、種類、所定著土地地號、面積、所有權屬。二、古蹟所有人、管理人或占有之姓名、出生年月日、住（居）所、國民身分證統一編號。如係法人或其他設有管理人或代表人之團體，其名稱、事務所或營業所、管理人或代表人之姓名、出生年月日、住（居）所、國民身分證統一編號。三、古蹟之創建年代、歷史沿革。四、古蹟之現狀、構造、材料、建築面積、特徵。五、現行土地使用分區或編定使用類別、附近景觀及使用狀況。六、所有人意願。七、建議及其他事項。前項調查，得委託學者、專家或學術機構為之。個人或團體申請古蹟指定，應依第 1 項規定填具古蹟調查表，並附詳圖及有關照片，向各級主管機關提出申請。」同法施行細則第 3 條、第 37 條、第 38 條及第 39 條之 2 復定有明文。又行為時「臺北市市定古蹟指定暨歷史建築登錄作業要點」第 1 點、第 3 點、第 4 點、第 5 點、第 6 點、第 7 點、第 8 點及第 9 點分別規定：「臺北市政府（以下簡稱本府）為辦理文化資產保存法第 27 條及第 27 條之 1 古蹟指定暨歷史建築登錄，特訂定本要點。」、「市定古蹟指定作業程序如下：（一）現場鑑定會勘。（二）召開古蹟指定公聽會。（三）召開古蹟指定審查會議。（四）提送市政會議討論並經市長核定。（五）公告並通知。（六）函報中央主管機關備查。」、「現場鑑定會勘，應由臺北市古蹟暨歷史建築審查委員會（以下簡稱委員會）主任委員指定委員組成專案小組辦

理之。」、「現場鑑定會勘時，應邀集申請人、建物及土地所有人或管理人、政府相關單位列席。」、「現場鑑定會勘後，如專案小組認為具有保存價值時，應於審查會議召開前，辦理古蹟指定公聽會。前項公聽會應邀集參與會勘之專案小組成員及第 5 點所列人員出席，必要時亦得邀請當地里鄰長、里民及一般民眾自由參加。」、「古蹟指定審查會議進行方式如下：（一）專案小組報告。（二）列席人員說明。（三）委員討論。（四）決議。」、「古蹟指定審查，應依下列標準為之：（一）具有歷史、文化、藝術、科學、紀念或其他學術價值。（二）歷經一定年代。（三）與重要歷史事件或人物有關。（四）表現各時代之特色、技術、流派或地方之特色。（五）數量之多寡。（六）保存之情形。（七）規模之大小。（八）附近之環境。」、「古蹟指定審查會議，應有委員二分之一以上之出席始得開會，並有出席委員過半數之同意，始得決議為市定古蹟；可否同數時，取決於主席。」。本件上訴人所有坐落○○市○○區○○段 3 小段 305 地號等 12 筆土地，於 91 年 11 月 1 日領有工務局核發之樂智樓新建工程建造執照。嗣文化局於 92 年 3 月間接獲財團法人樂山文教基金會等陳情，希儘速指定上訴人所有前開土地上之行政大樓、文薈廳、普字樓為市定古蹟，被上訴人受理申請後，於 92 年 3 月 26 日組成專案小組，會同申請人、上訴人、政府相關單位及其他相關人士到場鑑定會勘後，認上開建築物具古蹟保存價值。文化局分別於 92 年 4 月 2 日及 6 月 5 日召開公聽會，並於同年 7 月 9 日提送臺北市古蹟暨歷史建築物審查委員會第 6 次會議審議，決議認具保存價值，同意指定為市定古蹟，復經被上訴人 92 年 7 月 29 日市政會議決議通過後公告之，依法自無不合。而有關古蹟之指定及公告，依行為時文化資產保存法第 27 條第 1 項規定，古蹟區分為國定、直轄市定及縣（市）定 3 類，直轄市定古蹟係由直轄市政府審查指定及公告之，並報內政部備查；又同法施行細則第 37 條第 1 項前段並未明定應到場實地勘察之學者專家人數及其成員，亦未明定實地勘察之機關、學者、專家是否應全部參與指定審查程序，且未授權古蹟之中央主管機關內政部訂定有關辦理國定、直轄市定及縣（市）定古蹟指定審查之程序或作業要點。再依地方制度法第 18 條第 4 款第 4 目規定，直轄市文化資產保存乃屬直轄市自治事項，故古蹟之指定及歷史建築之登錄，被上訴人自得自行訂定自治規則規範之。從而被上訴人本於審查指定市定古蹟之主管機關職權，為執行前揭文化資產保存法第 27 條及第 27 條之 1 古蹟指定暨歷史建築登錄之必要而訂定之「臺北市市定古蹟指定暨歷史建築登錄作業要點」，並未違反文化資產保存法之立法意旨及規範目的，亦未牴觸法律保留原則，自得予以適用。至上訴人主張被上訴人於辦理市定古蹟之審查指定，應遵循內政部訂頒之「古蹟指定審查處理要點」為之，並以本

件指定審查會議違反內政部訂頒前開處理要點第 5 點應有實際參與勘察學者專家三分之二以上出席始得開會之規定，指稱本件古蹟指定審查會議之程序為違法云云，經查自治規則與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例牴觸者，無效，固為地方制度法第 30 條第 2 項所明定，惟查內政部所訂頒之「古蹟指定審查處理要點」，乃係內政部自行頒訂，而非出於法律授權為之，此觀其要點內容自明，而內政部復非屬被上訴人上級自治團體，自無「臺北市市定古蹟指定暨歷史建築登錄作業要點」有關審查程序牴觸內政部所頒布之「古蹟指定審查處理要點」，而有地方制度法第 30 條第 2 項之適用。內政部頒定之「古蹟指定審查處理要點」第 1 點雖規定：「為古蹟主管機關辦理國定、省（市）定、縣（市）定古蹟之指定審查，特訂定本要點」，惟查文化資產保存法第 14 條將古蹟分為國定、省（市）定、縣（市）定，係為強化地方自治精神，賦予各級地方政府指定轄內古蹟之實際主管權責，上開「古蹟指定審查處理要點」就直轄市、縣（市）之古蹟指定審查部分所為細節性規定，自無拘束被上訴人之效力。上訴人此部分主張，核不足採。另被上訴人 86 年 10 月辦理會勘，本即係就排定會勘名單建築物進行之，當時僅有師大禮堂在會勘名單內，並無涉及校內其他建築物，可見當時僅有師大禮堂在會勘及審查範圍內，文薈廳、行政大樓、普字樓等建築則不在審查範圍，故被上訴人既從未確認文薈廳等建築非為古蹟，如今指定其為古蹟，自無違反誠信原則及禁反言原則之可言。再建築許可程序與古蹟指定程序，本即係不同之行政程序，兩者不可混為一談。本件原判決既已敘明上訴人所指 86 年 11 月間古蹟鑑定審查會及其後古蹟指定程序，以及上訴人樂智大樓之新建程序，與本案系爭古蹟指定處分所進行之程序，三者於行政程序上，非屬同一事件行政程序，是被上訴人所為古蹟指定，不受當年被上訴人另案古蹟指定處分所拘束，另就古蹟指定之事件而言，被上訴人未曾創設足以使上訴人產生該等建築物不會被指定為古蹟之信賴基礎，故無上訴人所指違反信賴保護原則之可言等情甚詳。自無上訴人所稱被上訴人認定前後不一致及違反上訴人所信賴基礎之情形。綜上，被上訴人公告指定上訴人所有行政大樓、文薈廳、普字樓為臺北市市定古蹟之處分，並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合，原判決因將原決定及原處分均予維持，駁回上訴人之訴，核無違誤。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違誤，求予廢棄，難認有理由，應予駁回。

據上論結，本件上訴為無理由，爰依行政訴訟法第 255 條第 1 項、第 98 條第 3 項前段，判決如主文。

中 華 民 國 96 年 4 月 4 日

第二庭審判長法官 鄭 淑 貞

法 官 黃 合 文
法 官 吳 明 鴻
法 官 鄭 小 康
法 官 帥 嘉 寶

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 96 年 4 月 4 日

書 記 官 郭 育 玳

資 料 來 源：最 高 行 政 法 院 司 法 院 公 報 第 50 卷 9 期 106-119 頁 司 法 院 公 報 第 50 卷 7 期 177-189
頁 最 高 行 政 法 院 裁 判 書 彙 編 (96 年 版) 第 399-425 頁