

彰化縣政府訴願決定書（案號 107-403）

府法訴字第 1070101262 號

訴願人：張○○

訴願人因申請閱覽卷宗事件，不服本縣永靖鄉公所(下稱原處分機關)106年12月22日永鄉社字第1060017299號函所為之處分，提起訴願，本府依法決定如下：

主 文

訴願駁回。

事 實

緣訴願人前為祭祀公業余○○(下稱系爭公業)管理人余○○之代理人，於102年間受委任向原處分機關辦理系爭公業之申報及選任余○○為管理人備查事宜，經原處分機關102年3月29日永鄉社字第1020004243號函備查在案，嗣後管理人余○○另行委任他人辦理後續系爭公業土地管理人變更登記事項，訴願人交付系爭公業派下員全員證明等文件，惟保留上開原處分機關之備查函未給予余○○。余○○於106年8月間另委任代理人陳○○向原處分機關申請複製上開備查函，訴願人以106年9月7日請詢書向原處分機關詢問余○○是以何原因及理由申請複製上開備查函，原處分機關以106年9月8日永鄉社字第1060012153號函復所詢事項涉個人資料保護法未便提供，訴願人不服，向本府提起訴願，原處分機關審核後自行以106年11月13日永鄉社字第1060013923號函撤銷上開否准之函文，本府遂以行政處分已不存在為由作成不受理之訴願決定在案(106年12月29日府法訴字第1060359079號訴願決定書)。原處分機關就訴願人106年9月7日所詢事項重新以106年11月27日永鄉社字第1060015893號函復略以：「…經查余君委託代理人陳君依檔案法第17條規定以書面向本所申請複製旨揭備查函文，申請目的(理由)為【業務參考】，…本所依政府資訊公開法第9條及行政程序

法第 46 條規定，同意其申請複製管理人余○○備查函。」訴願人再以 106 年 12 月 7 日申請書申請閱覽及抄錄余○○之申請函全部，原處分機關審認訴願人申請之文件涉及個人隱私尚非屬得公開事項，乃以系爭處分駁回所請，訴願人不服，遂提起本件訴願，並據原處分機關檢卷答辯到府，茲摘敘訴、辯意旨如次：

一、訴願暨補充訴願意旨略謂：

- (一)經查余○○急於出售其公業所有土地才委任陳○○代書辦理其公業所有土地變更管理人登記需要，陳○○代書曾以電話向訴願人要求提供系爭公業派下全員證明書全部正本、第一、二次派下員變動後系統表、名冊及管理人余○○備查函等正本，陳○○於 106 年 8 月 9 日指派余○○、余○○（公業派下員代表）及陳姓買主等 3 人前來臺北向訴願人索取上開資料正本，訴願人為保護其公業全體派下員及己身權益，除保留余○○管理人備查函以外之資料全部給予，並希望余○○及陳○○出面向訴願人說明其售地是否合於民法第 828 條規定、土地法第 34 條之 1 規定、祭祀公業條例第 33 條規定等辦理情節，惟渠等已得到上開資料後對訴願人之要求說明置之不理，豈渠等竟以為【業務參考】更須查明其有無不正當行為欺騙原處分機關准予複製「祭祀公業余○○管理人余○○備查函」，為此更必要請閱覽及抄錄（影印）旨揭資料。並進而向地政事務所查證其是否違法售地侵害其公業全體派下員權益、訴願人權及侵國家對其祭祀公業土地管理之公權力。
- (二)原處分機關為管理祭祀公業登記、派下員變動、清理、解散等業務，對於祭祀公業各項申請雖僅有形式審查並無實體審查權，但為基於行政權責，仍應注意其各項申請是否合法或違法，以防止國家對祭祀公業土地管理公權力不受法侵害。訴願人基於受系爭公業全體派下員概括委任辦理其公業申請登記等事務並為保護其全體派下員權益職責及己身權益之關係，依行政程序法第 46 條第 1 項至第 3 項規定、政府資訊公開法第 1 條至第 3 條規定、

第 4 條第 1 項規定、第 9 條第 1 項規定、第 10 條規定、不違第 18 條規定部分、不違檔案法第 18 條規定者，請准予閱覽及抄錄（影印）旨揭資料全部。

- (三)鈞府以 107 年 1 月 31 日府法訴字第 1070037452 號函通知原處分機關於文到 20 日內依訴願法第 58 條第 2 項至第 4 項規定辦理，原處分機關於 107 年 2 月 2 日收到鈞府上開通知函之次日即 107 年 2 月 3 日起算至 107 年 2 月 22 日為滿 20 日答辯期限末日（因原處分機關係設於鈞府轄內之永靖鄉，應無在途期間）。惟原處分機關遲於 107 年 2 月 23 日始具答辯書並遲至 107 年 3 月 1 日始送達鈞府及訴願人（請查閱收到永靖鄉公所答辯書日期），應以鈞府於 107 年 3 月 1 日收到永靖鄉公所答辯書為準，永靖鄉公所既未遵守程序期間，逾期所提出之答辯書為不合法。
- (四)訴願人於 106 年 11 月 14 日接到原處分機關（承辦人黃○○○）106 年 11 月 13 日永鄉社字第 1060013923 號函，同日接到余○○（祭祀公業余○○第 1 房派下員代表）來電話嗆聲查問訴願情事，原處分機關因受余○○等人之關說或施壓？原處分機關即改換承辦人詹○○（主管課長）以其公所 106 年 11 月 27 日永鄉社字第 1060015893 號函略以：「余○○委託代書陳○○依檔案法第 17 條規定以書面向其公所複製旨揭函文，申請目的為(理由)【業務參考】」為敷衍了事，拒給正確如訴願請求之聲明所示資料。
- (五)訴願人係以利害關係人身分請求如訴願請求之聲明所示資料之理由：訴願人確係受系爭公業全體派下員概括委任辦理其公業申報案登記完成公告確定，經原處分機關核發祭祀公業余○○派下全員證明書及辦理二次變動派下員系統表暨變動派下現員名冊，並辦理選任余○○為新管理人備查案，經原處分機關以 102 年 3 月 29 日永鄉社字第 1020004243 號函同意備查，嗣後新任管理人余○○以訴願人未完成申辦公業所有土地變更新管理人登記（下稱系爭登記）為由拒付報酬，其又另行委任陳○○

代書辦理系爭登記，因「備查函」係該系爭登記所需必備文件，一直為訴願人所持有。而余○○委任陳○○代書所申請複製此「備查函」，得以辦理其公業所有土地變更登記管理人為余○○，損害訴願人之報酬債權，為此訴願人依民法規定及祭祀公業條例第 57 條規定之利害關係人依行政程序法第 46 條第 1 項、第 2 項規定，及個人資料法第 5 條規定，訴願人申請閱覽複製(影印)系爭公業管理人余○○委任陳○○代書向其公所申請複製系爭公業余○○管理人余○○備查函之申請函全部資料，蒐集目的具有正當合理之關聯，原處分機關即應准許不得拒絕。惟原處分機關就訴願人之申請，未區分有無保密必要，並將同一文件內須保密之資訊予以遮蔽，而將其他部分准許提供，而概以事涉管理人余○○及其代理人陳○○個人隱私資料為由，全部拒絕所請，認事用法顯有違誤。

二、答辯暨補充答辯意旨略謂：

- (一)本所 106 年 11 月 27 日永鄉社字第 1060015893 號函文由本所詹○○函復(訴願書誤繕為詹○○)，係因業務主辦黃○○為新進人員，且訴願為人民之救濟途徑，本所為求慎重由其業務主管課長協助辦理，非如訴願人所陳本所受余○○等人之關說或施壓，故訴願人所陳核與事實不符。經查余○○為系爭公業管理人備查函之當事人，故本所依政府資訊公開法第 9 條及行政程序法第 46 條、檔案法第 17 條等規定，同意其申請複製(影印)管理人備查函，處置依法有據並無不當。
- (二)本案訴願人於 106 年 12 月 7 日向本所申請閱覽及抄錄(影印)前述系爭公業管理人余君委任陳君向本所申請複製「祭祀公業余○○」管理人余○○備查函之「申請書」全部，因該申請書為余○○向本所申請備查文件複製(影印)之申請文件，內有其個人及其代理人之身分證字號、地址、電話、出生年月日等個人資料，係為個人資料保護法及政府資訊公開法規範之個人隱私保護範疇，非屬得公開事項，本所依據前述法律規定礙難同意訴願人所

請，乃依法辦理並無不當。

- (三)查本案訴願書所陳涉及祭祀公業余○○之財產事務，該祭祀公業管理暨組織規約第9條、第10條已有明訂及規範，倘發生爭執，自非本所（行政機關）得以論斷，另訴願人與祭祀公業間之委任事宜，亦屬當事人間之私權，建請訴願人循司法途徑解決，倘因司法訴訟所需，得由司法機關函請本所提供相關文件。
- (四)本案緣因訴願人不服本所106年12月22日永鄉社字第1060017299號函，於107年1月26日向鈞府提起訴願本所除接獲本案外，於同一時間尚接獲另有一祭祀公業訴願案，因訴願案為人民之救濟途徑，本所須詳查資料謹慎辦理，復逢春節年假致本所得作業之期日減縮，然本所仍盡力於107年2月23日完成答辯書之製作，並於107年2月26日郵寄，雖答辯書之送達稍有延遲，但仍不應否決本所對本訴願案所為事實答辯之合法性。
- (五)經查本案訴願人向本所函詢時，依據其106年9月4日請詢書所載其與該祭祀公業之委任關係業已終止，又其俟後於106年9月7日及106年12月7日請詢或申請時，亦未檢附相關證明其具利害關係人之契約書或債務、債權關係或訴訟進行之書狀等證明文件供本所審查，故訴願人與前揭函示所稱「利害關係人」身份不符，本所依據個人資料保護法第2條及政府資訊公開法第18條有關限制公開或不予提供之政府資訊規定，否准其申請複製「祭祀公業余○○」管理人余○○備查函之「申請書」全部，依法有據並無不當。本案訴願人雖未具利害關係人身分，然本所仍基於政府資訊公開法在未涉及個人資料保護法範疇，盡力依訴願人當時所詢事項函覆，並無訴願人所陳本所敷衍了事或前後矛盾及受關說或施壓等情事，訴願人所陳核與事實不符。

理 由

- 一、按「本法用詞，定義如下：二、檔案：指各機關依照管理程序，而歸檔管理之文字或非文字資料及其附件。」、「申請閱覽、抄錄或複製檔案，應以書面敘明理由為之，各機關非有

法律依據不得拒絕。」、「檔案有下列情形之一者，各機關得拒絕前條之申請：…七、其他為維護公共利益或第三人之正當權益者。」、「各機關對於第 17 條申請案件之准駁，應自受理之日起 30 日內，以書面通知申請人。其駁回申請者，並應敘明理由。」、「政府資訊屬於下列各款情形之一者，應限制公開或不予提供之：…六、公開或提供有侵害個人隱私、職業上秘密或著作權人之公開發表權者。但對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要或經當事人同意者，不在此限。…政府資訊含有前項各款限制公開或不予提供之事項者，應僅就其他部分公開或提供之。」、「本法用詞，定義如下：一、依個人資料：指自然人之姓名、出生年月日、國民身分證統一編號、護照號碼、特徵、指紋、婚姻、家庭、教育、職業、病歷、醫療、基因、性生活、健康檢查、犯罪前科、聯絡方式、財務情況、社會活動及其他得以直接或間接方式識別該個人之資料。」、「當事人或利害關係人得向行政機關申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗。但以主張或維護其法律上利益有必要者為限。行政機關對前項之申請，除有下列情形之一者外，不得拒絕：…三、涉及個人隱私、職業秘密、營業秘密，依法規規定有保密之必要者。四、有侵害第三人權利之虞者。…。前項第二款及第三款無保密必要之部分，仍應准許閱覽。…」分別為檔案法第 2 條第 2 款、第 17 條、第 18 條、第 19 條、政府資訊公開法第 18 條、個人資料保護法第 2 條第 1 款及行政程序法第 46 條定有明文。

二、次按「按行政程序法第 46 條係規範特定之行政程序中當事人或利害關係人為主張或維護其法律上利益之必要，向行政機關申請閱覽卷宗之程序規定，並應於行政程序進行中及行政程序終結後法定救濟期間經過前（下稱行政程序進行中）為之。倘非行政程序進行中之申請閱覽卷宗，即無上開規定之適用，而應視所申請之政府資訊是否為檔案，適用檔案法或政府資訊公開法（下稱政資法）之規定（本部 101 年 7 月 9 日法律字第 10103105590 號函參照）。是以，申請閱覽或複印者，應視其是否為行政程序進行中之案卷而適用不同之規

定，由行政機關視具體個案情況，分別依行政程序法第 46 條、檔案法第 18 條及政資法第 18 條等相關規定決定是否提供。又申請閱覽或複印之相關資料，其中若包含個人資料保護法（下稱個資法）第 2 條第 1 款所規定之『個人資料』者，則尚應適用個資法相關規定…」、「關於申請人申請提供旨揭之資訊，非屬行政程序進行中之申請閱覽卷宗，自無行政程序法第 46 條規定之適用，屬應依政府資訊公開法等法律規定審酌之範疇，又政府資訊公開法所定義之『政府資訊』，較檔案法所定義之『檔案』為廣，因此，人民申請閱覽或複製之政府資訊，如屬業經歸檔管理之檔案，則應優先適用檔案法之規定處理之」、「…政府資訊公開法所定義之『政府資訊』，其涵蓋範圍較檔案法所定義之『檔案』為廣，亦即檔案乃屬政府資訊之一部分。故從法律性質而言，政府資訊公開法乃資訊公開法制之基本法規，檔案法則係屬於資訊公開法制之周邊性配套立法，故人民申請閱覽或複製之政府資訊，如屬業經歸檔管理之檔案，雖應優先適用檔案法之規定處理，惟並非完全排除政府資訊公開法或其它法律之適用。」法務部 102 年 4 月 19 日法律決字第 10203503140 號、99 年 2 月 26 日法律決字第 0999007302 號函釋及臺北高等行政法院 101 年訴字第 1932 號判決意旨參照。

三、末按內政部 96 年 7 月 17 日內授中民字第 0960034063 號、97 年 4 月 11 日內授中民字第 0970032003 號函釋：「有關祭祀公業管理人、派下員或利害關係人申請閱覽抄寫、複印或攝影祭祀公業向民政機關（單位）申請或備查之文件…本案申請人如確屬該公業派下員，請依行政程序法第 46 條及政府資訊公開法第 10 條、第 13 條等相關規定本權責辦理。」、「…所謂『利害關係人』係指對其主張之權利有法律上之利害關係人，例如與當事人有契約或債務、債權關係，與當事人為訴訟對造人，或其他確有權利義務關係者等。」

四、經查訴願人 106 年 12 月 7 日申請書係申請閱覽及抄錄案外人余○○106 年 8 月間另委任代理人陳○○複製系爭公業管理人備查函文之申請函全部，核屬原處分機關依照管理程序，而歸檔管理之文字資料，而非行政程序進行中之案卷資

料，依前揭法務部函釋及臺北高等行政法院判決意旨，應優先適用檔案法之規定處理，且不排除政府資訊公開法之適用，有涉及個人資料保護法規定之個人資料者，尚應適用個人資料保護法相關規定，合先敘明。訴願人以受系爭公業全體派下員概括委任辦理其公業申請登記等事務並為保護其全體派下員及己身權益為由申請閱覽複製前開案外人陳○○代理余○○之申請函，惟查訴願人自述於102年間辦理完系爭公業管理人余○○之申報備查後已與余○○間無委任關係，訴願人雖主張受系爭公業全體派下員委任，然並無提出委任書等相關證明文件，參照前揭內政部函釋意旨，原處分機關即尚難以訴願人係系爭公業其餘派下員之代理人同意其閱覽複製。

五、至訴願人主張其有受余○○委任時之報酬債權未實現，其係利害關係人云云。按民法第548條第2項規定：「委任關係，因非可歸責於受任人之事由，於事務處理未完畢前已終止者，受任人得就其已處理之部分，請求報酬。」訴願人指稱系爭公業管理人余○○申請複製系爭公業管理人備查函辦理系爭公業所有土地管理人變更登記，損害訴願人之報酬債權，惟余○○如未給付報酬，訴願人仍得依上開民法規定向訴願人請求其已處理部分之報酬。準此，尚難認訴願人之報酬債權與余○○申請複製系爭公業管理人備查函間有法律上利害關係。另按行政院及各級行政機關訴願審議委員會審議規則第6條第2項規定：「訴願人向受理訴願機關提起訴願者，對於合於法定程式之訴願事件，受理訴願機關應即函請原行政處分機關於二十日內依本法第五十八條第二項至第四項規定辦理；其逾限未陳報或答辯者，應予函催；其答辯欠詳者，得發還補充答辯。」是20日之答辯期限並非逾期即失效之法定不變期間，原處分機關逾限未答辯經函催者仍應予答辯。訴願主張，容有誤解。從而，原處分機關以系爭處分否准所請，揆諸首揭規定及內政部函釋意旨，並無不合，原處分應予維持。

六、據上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第79條第1項規定，決定如主文。

訴願審議委員會	主任委員	陳善報（請假）
	委員	溫豐文（代行主席職務）
	委員	張奕群
	委員	呂宗麟
	委員	林宇光
	委員	李玲瑩
	委員	葉玲秀
	委員	陳坤榮
	委員	廖蕙玟
	委員	許宜嫻
	委員	楊瑞美
	委員	黃耀南
	委員	陳麗梅

中 華 民 國 1 0 7 年 5 月 4 日

縣 長 魏 明 谷

本件訴願人如不服決定，得於訴願決定書送達之次日起 2 個月內向臺中高等行政法院提起行政訴訟。
（臺中高等行政法院地址：臺中市南區五權南路 99 號）。