

彰化縣政府訴願決定書（案號 107—504）

府法訴字第 1070076260 號

訴願人：黃○○

訴願人因申請提供政府資訊事件，不服本縣員林市公所（下稱原處分機關）107 年 2 月 21 日員市建字第 1070003953 號函所為之處分，提起訴願，本府依法決定如下：

主 文

原處分撤銷，由原處分機關於 2 個月內查明後，另為適法之處分。

事 實

緣訴願人分別於 106 年 10 月 13 日及 12 月 1 日向行政院公共工程委員會通報本縣員林市「員林鐵路高架橋下景觀營造計畫（惠來街至員林大道）」（下稱系爭工程）惠來街與惠明街路面出現鏽蝕斑點，原處分機關以 107 年 1 月 22 日員市建字第 1070001721 號函知訴願人略以：「依本所送驗之路面檢體成分試驗報告，成分中未發現列管之毒性化學物質。」嗣訴願人以 107 年 1 月 30 日書函申請閱覽、抄錄及複製系爭工程採購發包相關契約資料、得標廠商使用之原物料來源、出貨等相關證明文件及相關送驗瀝青檢體試驗報告，原處分機關以系爭處分復知訴願人其函請提供資料屬政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定之情形，否准所請，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、訴願意旨略謂：

（一）本人依行政程序法第 37 條、政府資訊公開法第 5 條、第 6 條、第 7 條第 1 項第 8 款、第 8 條第 1 項第 3 款規定提出陳情，並申請原處分機關提供系爭工程案之相關契約及所使用原物料資料、檢驗報告等，原處分機關未予以詳酌，即援引政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定，

否准本人申請，漠視本人資訊知的權利。

- (二)惟工程契約及相關使用原物料檢驗報告及資料，非屬政府機關做成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業文件。其依行政程序法、政府資訊公開法申請原處分機關提供該公文，原處分機關應無拒絕之理由，故請撤銷原處分。

二、答辯意旨略謂：

- (一)案查系爭工程於 106 年 10 月 13 日彰化縣政府施工查核小組轉覆工程會全民監督公共工程通報表概述瀝青路面出現鏽蝕斑點及彰化縣政府 106 年 12 月 4 日府品抽字第 1060420207 號函內容「…請速將辦理結果報府，…」與附件「全民督工通報資訊系統民眾通報案基本資料」之案件處理，故本所於第一次收到全民督工表時儘速與訴願人現場會勘，內容如本所 106 年 11 月 15 日員市建字第 1060038629 號函會勘紀錄，該紀錄第 2 點及第 4 點依環保局專業權責協助釐清後，本所遂以 107 年 1 月 22 日員市建字第 1060044204 號函及 107 年 2 月 21 日員市建字第 1070003953 號函附件環保局函文回覆訴願人。
- (二)行政程序法第 46 條第 1 項及第 2 項第 1 款規定：「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：一、行政決定前之擬稿或其他準備作業文件。」訴願人所申請複印試體檢驗報告等數據文件，未見其交待申請目的及是否符合公益之必要性外，另上開文件係本所判斷或決定工程品質良窳與否之重要參據，屬「政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業文件」，與政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款核屬「行政機關決定作成前之內部資訊」，再依行政程序法第 46 條第 2 項第 3 款規定：「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。」訴願人申請複印廠商使用之原物料來源、出貨等相關證明文件，涉及職業與營業問題，否准同意。

(三)綜上，訴願人向本所申請提供系爭工程使用原物料資料、檢驗報告及契約相關使用規定資料，經本所審查結果，屬對行政機關決定作成前之內部資訊；且上開文件係廠商使用之原物料來源、出貨等相關證明文件，攸關職業與營業應秘密之問題，故提供給訴願人，容有未洽。本所原處分應予維持。

理 由

- 一、按政府資訊公開法第 2 條規定：「政府資訊之公開，依本法之規定。但其他法律另有規定者，依其規定。」、第 3 條規定：「本法所稱政府資訊，指政府機關於職權範圍內作成或取得而存在於文書、圖畫、照片、磁碟、磁帶、光碟片、微縮片、積體電路晶片等媒介物及其他得以讀、看、聽或以技術、輔助方法理解之任何紀錄內之訊息。」、第 5 條規定：「政府資訊應依本法主動公開或應人民申請提供之。」、第 7 條第 1 項規定：「下列政府資訊，除依第十八條規定限制公開或不予提供者外，應主動公開：…八、書面之公共工程及採購契約。」、第 13 條第 2 項規定：「申請提供之政府資訊已依法律規定或第八條第一項第一款至第三款之方式主動公開者，政府機關得以告知查詢之方式以代提供。」、第 18 條規定：「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：…三、政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業。但對公益有必要者，得公開或提供之。…七、個人、法人或團體營業上秘密或經營事業有關之資訊，其公開或提供有侵害該個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益者。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。」；又檔案法第 1 條第 2 項規定：「本法未規定者，適用其他法令規定。」、第 17 條規定：「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。」、第 18 條規定：「檔案有下列情形之一者，各機關得拒絕前條之申請：…三、有關工商秘密者。…六、依法令或契約有保密之義務者。」

二、次按法務部 102 年 4 月 19 日法律決字第 10203503140 號函釋：「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。…」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，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，檔案法則為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，此觀諸檔案法第 1 條第 2 項之規定甚明，並有臺北高等行政法院 101 年度訴字第 1932 號判決意旨可資參照。

三、再按臺北高等行政法院 102 年度訴更一字第 144 號判決：「政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 7 款規定：『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：…七、個人、法人或團體營業上秘密或經營事業有關之資訊，其公開或提供有侵害該個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益者。…』其立法理由在於：『個人、法人或團體營業上秘密或其經營事業有關之資訊，該等資訊之公開或提供有侵害該個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益時，為保護當事人之權益，該等政府資訊亦應限制公開或不予提供；惟如對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要者，自不在限制範圍。』又前揭所謂『營業秘密』，參酌營業秘密法第 2 條定義『營業秘密』係指：『方法、技術、製程、配方、程式、設計或其他可用於生產、銷售或經營之資訊，而符合左列要件者：一、非一般涉及該類資訊之人所知者。二、因其秘密性而具有實際或潛在之經濟價值者。三、所有人已採取合理之保密措施者。』可知營業秘密，應限於具有『秘密性』、『商業價值』及『已保密之事實』等

3項特色者。」

四、卷查訴願人因發現系爭工程柏油路面有鏽蝕斑點，於107年1月30日填具申請書向原處分機關申請閱覽、抄錄及複製系爭工程採購發包相關契約資料、得標廠商使用之原物料來源、出貨等相關證明文件及相關送驗瀝青檢體試驗報告，經原處分機關依政府資訊公開法第18條第1項第3款規定，以上開資料係政府機關作為意思決定前之參考為由，否准所請。訴願人與原處分機關間並無特定之行政程序進行中，參照前揭法務部函釋，即無行政程序法第46條規定之適用，合先敘明。另按人民申請閱覽之政府資訊，如屬業經歸檔管理之檔案，則屬檔案法規範之範疇，應優先適用檔案法之規定處理。復依檔案法第1條第2項「本法未規定者，適用其他法令規定」，是政府機關除得依檔案法第18條規定拒絕提供政府資訊檔案外，倘有其他法律依據，亦即「檔案」於符合其他法律限制之要件時，例如政府資訊公開法第18條所列各款情形之一者，亦得據以限制公開，前揭臺北高等行政法院判決意旨可資參照。訴願人申請閱覽、抄錄及複製之系爭工程相關資料是否業已歸檔而應優先適用檔案法之規定？尚有疑義。

五、按政府資訊公開法第7條第1項規定書面之公共工程及採購契約屬應主動公開之政府資訊，又同法第18條第1項第3款規定：「政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業」得豁免公開，乃在保障機關作成決定得為翔實之思考辯論，俾參與之人員能暢所欲言，無所瞻顧，故該等決策過程之內部意見及溝通材料豁免公開，但如為意思決定之基礎事實而無涉洩漏決策過程之內部意見溝通或思辯材料，仍應公開之，蓋其公開非但不影響機關意思之形成，甚且有助於民眾檢視及監督政府決策之合理性（最高行政法院99年度判字第579號判決意旨參照）。查原處分機關檢送系爭工程送驗瀝青檢體試驗報告於本縣環境保護局查明成份中是否有列管之毒性化學物質，此有本縣環境保護局107年1月12日彰環廢字第1070001314號函附卷可稽，則上開試驗報告是否係作成意思決定之基礎事實？予以公開是否涉

及洩漏決策過程之內部意見溝通或思辯材料？是否有符合該款但書所定對公益有必要例外得予以公開之情事？遍查全卷，原處分機關僅於答辯理由敘及「上開文件係本所判斷工程品質良窳與否之重要參據」，未就此部分予以詳細說明，容有加以釐清之必要。且系爭工程採購契約既為應主動公開之政府資訊，原處分機關即應就訴願人之申請予以提供，如係已主動公開之資訊，處於可供公眾輕易檢閱之狀態，原處分機關得以告知查詢之方式以代提供。

- 六、次查原處分機關以系爭工程使用之原物料來源、出貨等相關證明文件涉及廠商之職業與營業秘密，依行政程序法第 46 條第 2 項第 3 款規定否准所請，惟依前揭說明，本案非行政程序法適用範疇，而係應另依政府資訊公開法或檔案法等規定辦理資訊提供事宜，則系爭處分援引法規即有違誤。又上開文件係如何涉及職業與營業秘密？參照前揭臺北高等行政法院 102 年度訴更一字第 144 號判決，營業秘密應符合「秘密性」、「商業價值」及「已保密之事實」等要件，然未見原處分機關就此詳細說明，此關乎訴願人申請提供政府資訊准否之認定。且按政府資訊公開法第 18 條第 2 項規定，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。準此，如經原處分機關認定訴願人申請之系爭工程政府資訊有限制公開或不予提供之事項者，是否仍應檢視就其他部分公開或提供之？上開疑義，皆有再予詳查究明之必要。從而，為求原處分之正確適法，應將原處分撤銷，由原處分機關查明後，另為適法之處分，以資妥適。
- 七、據上論結，本件訴願為有理由，爰依訴願法第 81 條規定，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	蕭文生
	委員	張奕群

委員	呂宗麟
委員	林宇光
委員	常照倫
委員	李玲瑩
委員	陳坤榮
委員	楊瑞美
委員	黃耀南
委員	陳麗梅

中 華 民 國 1 0 7 年 6 月 7 日

縣 長 魏 明 谷