

彰化縣政府訴願決定書（案號 107-803）

府法訴字第 1070209015 號

訴願人：林○○

訴願人因申請閱覽卷宗事件，不服本縣員林市公所（下稱原處分機關）107 年 5 月 16 日員市民字第 1070016137 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

緣訴願人為公業○○（下稱系爭公業）派下員，以 107 年 4 月 11 日申請書向原處分機關申請取得系爭公業之派下全員系統表、派下現員名冊及不動產清冊影本，嗣又委由代理人蔡○○律師於 107 年 5 月 8 日提出申請書申請系爭公業派下員林○○103 年 8 月 20 日向原處分機關申請派下全員證明書所檢具之全部文件，提供予訴願人閱覽、抄錄、複製或攝影，惟經原處分機關認定訴願人申請提供之資料，除派下全員系統表、派下現員名冊及不動產清冊影本外，其他申報資料非屬祭祀公業條例第 11 條所定公告事項，有政府資訊公開法第 12 條、第 18 條之適用，乃以 107 年 5 月 16 日員市民字第 1070016137 號函，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）按訴願人為「公業○○」之派下員，查「公業○○」之派下員林○○於民國 103 年 8 月 20 日檢具文件向原處分機關申請核發「公業○○」之派下全員證明書，因訴願人對林○○所主張該公業之設立人及派下系統表是否正確，尚有疑義。故請原處分機關將林○○所提出申請公業○○派下全員證明書之全部文件影本一份提供予訴願

人，或准訴願人及其代理人閱覽、抄錄、複製或攝影該文件。然原處分機關於 107 年 5 月 16 日以員市民字第 1070016137 號函否准訴願人之申請。

- (二)政府資訊公開法第 18 條所列禁止或限制公開之資訊係指各獨立單元之資訊而言，非謂同一宗案卷內有部分資訊具該條所列之情形，即得全部限制公開或不予提供，仍應視可否割裂處理，而為妥適之處置。且政府資訊含有限制公開或不予提供之事項者，若可將該部分予以區隔，施以防免揭露處置，已足以達到保密效果者，即應就其他部分公開或提供之，此稽之政府資訊公開法第 18 條第 2 項之規定可明。又對照政府資訊公開法第 18 條第 6 款、行政程序法第 46 條第 1 項、第 2 項第 3 款與檔案法第 18 條第 6 款、第 7 款等規定，行政程序法第 46 條第 1 項固規定須為該行政程序之當事人或利害關係人始具閱覽卷宗申請人之適格，且應以主張或維護其法律上利益有必要者為限，但同條第 2 項第 3 款所列拒絕申請之除外情形，核無超出上開政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 6 款及第 7 款所定應限制公開或不予提供之範圍，且與適用檔案法第 17 條、第 18 條規定之效果無異。
- (三)按祭祖公業管理委員推選書、祭祀公業常務委員推選書與祭祀公業、主任委員推選書等書件，祭祀公業派下員大會通知函等上派下員之出生年月日、身分證字號、地址等資訊，係屬個人資訊範疇，無涉公益，政府機關依個人資料保護法負有保密之義務，原處分機關固不得予以提供，但上開文件上之個人資訊，並非不能加以區隔，施以防免揭露處置，而將同文件上其他不須保密之資訊予以提供。又祭祀公業管理委員會變動一覽表、祭祀公業組織及管理規約、祭祀公業各房派下變動後派下全員系統表、大會紀錄等文件，各屬獨立單元之資訊，核非個人資訊，與隱私不相涉，被告經調查如不能認有其他應予保密之情形，而仍拒絕提供，即不具正當理由。
- (四)是以原處分機關就訴願人申請提供原處分機關核準備查案卷之公業○○之全部文件，未加區分各文件之資訊是

否皆屬應予保密之事項，而以事涉隱私為由，以原處分拒絕原告之申請，難認適法有據，故依法提起訴願，敬請撤銷原處分，命原處分機關為適法之處分。

二、答辯意旨略謂：

- (一)案外人林○○於 103 年 8 月 20 日依據祭祀公業條例第 56 條規定，檢具 1. 推舉書、2. 沿革、3. 不動產清冊、4. 派下全員系統表、5. 派下全員戶籍謄本、6. 派下現員名冊（有統號）、7. 派下現員名冊（無統號）、8. 不動產證明文件、9. 切結書、10. 切結書、11. 委託書、12. 同意書、13. 享祀人墓碑、公媽龕與祭祖活動照片 12 張、14. 補正回覆書、15. 理由書、16. 派下現員名冊（以*或○取代）向本所申請系爭公業派下全員證明書，經公告 30 日期滿無人異議，公所核發公業○○派下全員證明書（包括派下現員名冊、派下全員系統表及不動產清冊）。
- (二)本案訴願狀略以：「訴願之事實及理由…三、按祭祀公業管理委員推選書、祭祀公業常務委員推選書與祭祀公業、主任委員推選書等書件，祭祀公業派下員大會通知函等…。又祭祀公業管理委員會變動一覽表、祭祀公業組織及管理規約、祭祀公業各房派下變動後派下全員系統表、大會紀錄等文件…拒絕提供，即不具正當理由。」以上，皆非屬林○○於 103 年 8 月 20 日向本所申請核發公業○○之派下全員證明書所檢具之文件。另依祭祀公業條例規定，祭祀公業完成申報後，其選任管理人及監察人、訂定規約、派下員變動及不動產變動，向本所申請備查，其餘非屬公所備查事項，基於私權自治，本所予以尊重，本案公業○○僅向本所就選任管理人部份備查，並無其它申請備查事項。
- (三)按內政部 102 年 8 月 27 日內授中民字第 1025760186 號及 102 年 9 月 24 日內授中民字第 1025036576 號函略以：「祭祀公業派下員『選任管理人同意書』之書面意思表示，為個人意向表示，係涉及個人隱私，非屬祭祀公業條例第 11 條所定公告之事項，依法務部函釋…，仍有政府資訊公開法第 12 條及第 18 條規定之適用。」祭祀公

業條例第 11 條公告事項有派下現員名冊、派下全員系統表及不動產清冊，訴願人於 107 年 4 月 11 日向本所申請派下現員名冊、派下全員系統表及不動產清冊影印本，本所於 107 年 4 月 13 日員市民字第 1070012501 號函諒達，其餘申報資料：推舉書（由派下現員過半數推舉派下現員 1 人辦理申報）等，依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 6 款及行政程序法第 46 條第 2 項第 3 款，應限制公開或不予提供。

(四) 本案訴願人以「對林○○所主張該公業之設立人及派下系統表是否正確，尚有疑義」為理由，向本所申請林○○申報資料，本所前已提供派下全員系統表、派下現員名冊及不動產清冊等資料，派下員如有漏列、誤列，依祭祀公業條例第 17 條規定，訴願人得檢具派下現員過半數之同意書並敘明理由，向本所提出漏列、誤列派下員之公告，如未能取得派下現員過半數同意書者，得循民事途徑向該公業提起確認派下權存在或派下權不存在之訴，俟確定判決後，再報請本所更正。

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。」、「政府機關應於受理申請提供政府資訊之日起十五日內，為准駁之決定…。前項政府資訊涉及特定個人、法人或團體之權益者，應先以書面通知該特定個人、法人或團體於十日內表示意見。但該特定個人、法人或團體已表示同意公開或提供者，不在此限。」、「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、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 12 條、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「本法第 12 條第 2 項規定：『前項政府資訊涉及特定個人、法人或團體之權益者，應先以書面通知該特定個人、法人或團體於 10 日內表示意見。…』其立法理由係人民申請提供政府資訊之內容，可能涉及特定個人、法人或團體之權益，如隱私或營業秘密、職業秘密等，基於利益衡量原則，爰給予該利害關係人表示意見之機會；惟政府機關並不當然受該意見所拘束，仍應由政府資訊保有機關本於職權判斷…。本件來函說明三所述『依本法第 12 條第 2 項規定，前揭資料涉及特定個人、法人或團體之權益，應以書面通知特定個人、法人或團體表示意見，『取得同意後始得提供』一節，似有誤解。…末按本法第 18 條第 1 項規定…所列禁止或限制公開之資訊係指各獨立單元之資訊而言，非謂同一宗案卷內有部分資訊具該條所列之情形，即得全部限制公開或不予提供，仍應視可否割裂處理，而為妥適之處置。換言之，政府資訊含有限制公開或不予提供之事項者，若可將該部分予以區隔，施以防免揭露處置，已足以達到保密效果者，依本法第 18 條第 2 項規定，即應就其他部分公開或提

供之」、「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…」、「…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 104 年 8 月 27 日法律字第 10403510710 號、102 年 4 月 19 日法律決字第 10203503140 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。」

四、卷查訴願人之代理人蔡○○律師 107 年 5 月 8 日申請書係申請閱覽、抄錄、複製或攝影系爭公業派下員林○○103 年 8 月 20 日向原處分機關申報所檢具之全部文件，核屬原處分機關依照管理程序，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。按諸前揭內政部函釋，祭祀公業派下員得依政府資訊公開法等相關規定申請閱覽抄寫、複印或攝影祭祀公業向民政機關申請或備查之文件。經查訴願人係系爭公業派下員，有系爭公業派下現員名冊附卷可稽，其委任代理人申請閱覽、抄錄、複製或攝影系爭公業派下員林○○103年8月20日向原處分機關申報所檢具之全部文件，本案原處分機關固應受理並依據檔案法及政府資訊公開法等規定審認是否提供訴願人申請之相關檔案資料，且按政府資訊公開法第18條第2項規定，政府資訊含有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公業申報資料有限制公開或不予提供之事項者，是否仍應檢視就其他未涉隱私部分公開或提供之？即文件上之個人資訊，並非不能加以區隔，施以防免揭露處置，而將同文件上其他不須保密之資訊予以提供。

- 五、惟查原處分機關以系爭公業申報資料：推舉書、沿革、不動產清冊、派下全員系統表、派下全員戶籍謄本、派下現員名冊（有統號）、派下現員名冊（無統號）、不動產證明文件、切結書、委託書、同意書、享祀人墓碑照片、公媽龕與祭祖活動照片、補正回覆書、理由書、派下現員名冊（以*或○取代）等資料，其中非祭祀公業條例規定應公告之事項，有政府資訊公開法第12條及第18條規定之適用，又系爭公業僅就選任管理人部分向原處分機關申請備查，並無其他訂定規約、派下員變動及不動產變動等申請備查事項。原處分機關就其所無之檔案資料固難以提供，然其保存之系爭公業申報資料，依前揭法務部函釋說明，如該部分資訊確有限制公開事由存在，依政府資訊公開法第18條第2項規定，得僅公開其餘未涉限制公開事由之部分資訊，原處分機關就此有裁量權。且政府資訊公開法第12條第2項規定，政府資訊涉及特定個人、法人或團體之權益者，應先以書面通知

該特定個人、法人或團體於 10 日內表示意見，並非得概以涉及第三人權益為由而否准提供政府資訊(臺北高等行政法院 104 年度訴字第 1710 號判決意旨參照)。訴願人申請閱覽抄寫、複印或攝影系爭公業申報資料，原處分機關是否業已本於職權判斷上開資料有涉及第三人權益如個人隱私而應給予表示意見之機會？又涉及隱私部分是否並非不能加以區隔，施以防免揭露處置以達到保密效果？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。

六、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 | 林宇光 |
| | 委員 | 常照倫 |
| | 委員 | 葉玲秀 |
| | 委員 | 陳坤榮 |
| | 委員 | 楊瑞美 |
| | 委員 | 黃耀南 |

中 華 民 國 1 0 7 年 9 月 5 日

縣 長 魏 明 谷