

彰化縣政府訴願決定書（案號 110－505）

府法訴字第 1100197320 號

訴 願 人：○○○

訴願代理人：○○○律師

訴願人因申請提供政府資訊事件，不服本縣竹塘鄉公所（下稱原處分機關）109 年 12 月 2 日竹鄉建字第 1090012336 號函所為之處分（下稱原處分），提起訴願，本府依法決定如下：

主 文

訴願駁回。

事 實

緣訴願人前於 108 年 8 月 26 日檢具申請書，依政府資訊公開法向原處分機關請求就其鄰地即本縣○○鄉○○段○○○地號上建物之農舍使用執照（○○竹鄉字第○○○○○號，下稱系爭農舍使用執照）及集貨運銷處理室使用執照（○○竹鄉建字○○○○○號，下稱系爭處理室使用執照）全卷資料給予重製或複製品或提供閱覽、抄錄或攝影，經原處分機關以涉及隱私並有侵害個人權益之虞為由，以 108 年 9 月 2 日竹鄉建字第 1080008684 號函否准所請。訴願人不服提起訴願，經本府審認原處分機關有適用法規之違誤，爰以 108 年 12 月 30 日府法訴字第 1080371688 號訴願決定撤銷上開否准之處分，發回原處分機關另為適法之處分。嗣原處分機關以 109 年 2 月 25 日竹鄉建字第 1090001663 號函通知訴願人於 109 年 3 月 15 日前，洽原處分機關建設課約定時日後，親至原處分機關就系爭農舍使用執照及系爭處理室使用執照之全卷資料辦理閱覽、抄錄或複製，經訴願人於 109 年 3 月 9 日至原處分機關辦理閱覽、抄錄或複製等事宜。惟訴願人認原處分機關僅分別就系爭農舍使用執照全卷資料提供 7 頁及系爭處理室使用執照全卷資料提供 8 頁內容，並未提供系爭全卷資料，且上開影印

資料未見編列原卷之頁碼，且為不連續之資料，無從得知係原卷之何部分，又原卷內應仍有非應限制公開或不予提供之政府資訊，故再以 109 年 3 月 13 日行政申請書向原處分機關申請提供系爭全卷資料，經原處分機關以 109 年 4 月 1 日竹鄉建字第 1090002539 號函否准訴願人之申請，訴願人不服提起訴願，經本府審認上開函文有欠缺明確性且有理由不備之違誤，爰以 109 年 10 月 7 日府法訴字第 1090262342 號訴願決定(案號:109-804)撤銷上開否准之處分，發回原處分機關另為適法之處分。案經原處分機關重新審查後，認為除原已提供之內容外，因其餘內容包含申請人個人資料、財務狀況、聯絡方式、第三人個人資料及其他建築格局集貨運銷相關資訊，應屬涉及個人隱私、第三人權益與經營事業有關之資訊，應予限制公開或不予提供，爰以原處分否准其申請。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、訴願及補充訴願意旨略謂：

- (一)訴願人於 109 年 3 月 9 日前往原處分機關辦公處所時，原處分機關承辦人並未提供前開訴願請求之事項所示系爭使用執照之全卷資料供訴願人閱覽及複印，而僅事先影印系爭農舍使用執照卷內 7 頁資料及系爭處理室使用執照卷內 8 頁資料，交付予訴願人。惟上開影印資料未見編列原案卷之頁碼，且為不連續之資料，究係原案卷之何部分？根本無從得知，合先敘明。
- (二)依原處分所認，系爭農舍使用執照卷內之 7 頁資料，及系爭處理室使用執照卷內之 8 頁資料，係應部分公開之內容，則依檔案法施行細則第 17 條第 3 項規定，原處分機關應提供原卷之中該部分之複製品，始為適法，而所謂「複製品」，其內容自應與原卷內容之該頁面完全相同。惟查，如原處分機關所自承：「……(○○)竹鄉字第○

○○○○號農舍使用執照檔案卷內之 7 頁內容，於原檔案卷內編有頁碼，因故漏印…」，足見原卷內容編有頁碼，然原處分機關卻提供無頁碼之影印資料，亦可知原處分機關承辦人提供予訴願人之該 7 頁影印資料，於影印之前確實經遮蔽頁碼，該 7 頁影印資料顯與原卷內容不符；亦即，上開 7 頁影印資料內容與原卷之各該頁面內容非完全相同，該 7 頁影印資料自非原卷之複製品，就此而言，原處分機關顯有違檔案法施行細則第 17 條第 3 項規定，其處分自有違法瑕疵。

(三)原處分雖略以，訴願人申請資料，其中涉及個人資料之利用，而本案原先個人資料是基於審查及核發使用執照之目的，與本案欲將個人資料提供於第三人並不相符，故而不符合個資法第 16 條規定，原則上不得利用之。又其是否有利於不特定多數人之共同利益之公共利益，則有疑義，故尚無符合個資法第 16 條但書第 2 款攸關「增進公共利益所必要」，自屬不得利用之個人資料云云。惟查，倘依原處分所認，是否有利於不特定多數人之共同利益之公共利益則有疑義，然究係如何之疑義？未見原處分說明，顯然理由不備，有違行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款規定之瑕疵。又，原處分既認為是否有利於不特定多數人之共同利益之公共利益則有疑義，從而該疑義即仍待探究、尚未有定論，而在尚未有定論之前，原處分卻又認為訴願人所請尚無符合個資法第 16 條但書第 2 款攸關「增進公共利益所必要」，自屬不得利用之個人資料云云，其所持理由亦顯前後矛盾，自有瑕疵。

(四)依建築法第 71 條第 1 項規定：「申請使用執照，應備具申請書，並檢附左列各件：一、原領之建造執照或雜項執照。二、建築物竣工平面圖及立面圖。」及彰化縣建築管理自治條例第 13 條規定：「申請使用執照除依本法

規定外，並應檢附下列文件：一、建築物竣工照片（各向立面、屋頂、法定空地、防火間隔、天井、停車空間等）。二、建築物申請新建者，應檢附門牌證明。三、建築物之主要構造、室內隔間及主要設備，經承造之專任工程人員，監造人檢查與設計圖樣相符後向本府申請使用執照。四、本府統一規定格式之數位化資料。」可知，系爭使用（○○）竹鄉字第○○○○○號農舍使用執照及（○○）竹鄉建字第○○○○○號集貨運銷處理室使用執照卷內，應含有上開申請使用執照所應檢附之各項資料。基此：

1. 原處分雖略以，使用執照申請書、建築物竣工平面圖及立面圖、建築物之主要構造、室內隔間及主要設備圖說與其他相關主管核定之文件等內容，包含申請人個人資料、財務狀況、聯絡方式、第三人個人資料、及其他建築格局集貨運銷相關資訊，應屬涉及個人隱私、第三人權益與經營事業有關之資訊，應予限制公開或不予提供云云。惟查，原處分所指「建築物竣工平面圖及立面圖、建築物之主要構造、室內隔間及主要設備圖說」，均係有關建築物之相關圖說，自不可能包含「財務狀況」及「集貨運銷」資訊，原處分就此所認顯然有誤。另原處分所稱「其他相關主管核定之文件」，並非建築法第 71 條第 1 項及彰化縣建築管理自治條例第 13 條規定之文件，殊不知原處分所據為何？其據以否准訴願人所請，亦屬違誤。
2. 另查，觀之原處分機關已交付予訴願人之系爭農舍使用執照卷內 7 頁影印資料內容，包含有建築物照片，第三人○○環境工程有限公司之污水處理設施之規格、污水處理平面圖及流程圖、剖面圖；另系爭處理室使用執照卷內 8 頁影印資料內容，亦包含有彰化縣竹塘鄉公所使

用執照附表存根第二頁，使用執照申請書第 2 頁，建築物概要表，建築物照片，彰化縣竹塘鄉公所建造執照附表第二、三頁，建造執照申請書第 2 頁，建築物概要表。從而，上開 7 頁及 8 頁影印資料亦涉及第三人資料及設備規格、建築物高度及面積，倘若依原處分前開所稱標準，何以上開 7 頁及 8 頁影印資料可提供予訴願人，而其他文件卻應限制公開而不予提供？原處分所認顯然自相矛盾。

3. 至於依建築法第 71 條第 1 項及彰化縣建築管理自治條例第 13 條規定，於系爭使用執照內含有之「原領之建造執照或雜項執照」、「建築物竣工照片（各向立面、屋頂、法定空地、防火間隔、天井、停車空間等）」、「門牌證明」、「貴府統一規定格式之數位化資料」是否屬於應公開之檔案、機關檔案或政府資訊？則未見原處分說明，詎逕即否准訴願人所請，顯然理由不備，有違行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款規定之瑕疵。

(五) 另按「政府資訊公開法第 18 條第 1 項所列應限制公開或不予提供之資訊係指各獨立單元之資訊而言，非謂同一份案卷或文件內有部分資訊具該條項所列之情形，即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。易言之，政府資訊含有應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，即應依同條第 2 項『資訊分離原則』，就其他部分公開或提供之。」亦有最高行政法院 107 年度判字第 84 號判決要旨，足資參照。上開有關「資訊分離原則」，前揭檔案法施行細則第 17 條第 2 項規定，即明斯旨。基此，退一步言，系爭使用執照卷內之使用執照申請書或其他檔案文件之頁面中，縱有部分資訊應限制公開或不予提供，亦係各獨立單元之資訊，

依檔案法施行細則第 17 條第 2 項及政府資訊公開法第 18 條第 2 項所揭案之「資訊分離原則」，該頁面之其他部分仍可予以區隔或遮蔽後，再提供予訴願人。詎原處分竟稱略以：「……其同一份案卷內各獨立單元頁面，除依前開規定限制應用提供外，依檔案法施行細則第 17 條規定應予提供之其他其他獨立單元頁面即為台端已閱覽或抄錄或複製完竣之本所提供旨揭（○○）竹鄉字第○○○○○號農舍使用執照檔案卷內應部分公開之 7 頁內容及（○○）竹鄉建字第○○○○○號集貨運銷處理室使用執照檔案卷內應部分公開之 8 頁內容（均為複製品），亦即其餘為本案限制公開提供之獨立單元頁面，…」云云，否准訴願人所請，原處分顯有違檔案法施行細則第 17 條第 2 項及政府資訊公開法第 18 條第 2 項規定，亦悖於最高行政法院 107 年度判字第 84 號判決要旨，猶有進者，原處分更將上揭判決要旨所闡述之「獨立單元資訊」，加以曲解為「獨立單元頁面」，益明原處分之違誤。

（六）按政府機關核准提供政府資訊之申請時，得按政府資訊所在媒介物之型態給予申請人重製或複製品或提供申請人閱覽、抄錄或攝影，為政府資訊公開法第 13 條第 1 項前段所明定。又，檔案應用，以提供複製品為原則；有使用原件之必要者，應於申請時記載其事由，檔案法施行細則第 17 條第 2 項及第 3 項亦有明文。所謂「複製品」，其內容自應與原卷內容之該頁面完全相同。倘若真如原處分機關所稱，訴願書附件三之第 7 頁資料中之第 1 頁係「因其原卷紙張規格與其他頁面不同，影印時放置偏放乙側，致另頁之頁碼漏印」，第 4 至 7 頁係「以正面 4 區影印為 4 頁 A3 紙張」，則依上開政府資訊公開法及檔案法施行細則規定，原處分機關亦應重新製作與原卷內容之該頁面完全相同之複製品提供予訴願人，其中 A1 圖

面亦可經由拍照翻印方式製作與該圖面完全相同之複製品，而非請訴願人再至原處分機關填補頁碼，原處分機關顯有違檔案法施行細則第 17 條第 3 項規定，原處分自有違法瑕疵。

- (七)有關土地之地段（區位）地號、土地價值等資訊，任何人皆得經由國土測繪圖資服務雲網站，查閱各宗土地之地段、地號等資訊，於查知地段、地號後，亦可經由公開之土地登記第二類謄本所載地號、使用分區及公告土地現值得以查知，此等公開資訊顯非個人財務之隱私資訊，；另建築構造、使用材料、格局樣式等資訊，均無涉建築材料單價，根本與建造建物成本價值之財務狀況無關；再者，所謂「經營事業有關資訊」，依一般通念，應指經營事業之營運進銷存相關資訊，亦與建築物之主要構造、室內隔間及主要設備圖說毫無關聯，是以，原處分機關上開主張顯非可採。至於原處分機關所稱其他相關主管核定之文件，究竟「相關主管」所指為何？該文件既非建築法或建築管理自治條例明列之檢附文件，該「相關主管」究係依據何法令加以核定？該文件與使用執照究竟有何關聯？均未見原處分機關說明，其主張亦非足採。雖原處分機關另稱「門牌證明」屬「其他相關主管核定之文件」云云，惟門牌證明應係由戶政事務所發給，並非原處分機關之相關主管，況且原處分書並未提及任何有關門牌證明，原處分機關上開所稱亦屬事復彌縫，亦非可採。任何人皆可由系爭建物外編釘之門牌見得其門牌號碼，且門牌證明書應僅記載建物之門牌號碼內容，是否有原處分所稱「包含申請人聯絡方式」，亦非無疑，況門牌之編釘與房屋、土地之產權無關，益明門牌證明書並非屬隱私資訊，自非應限制公開而不予提供之資訊。

(八)原處分機關已交付予訴願人之系爭農舍使用執照卷內 7 頁影印資料內容，除包含有建築物照片外，亦有第三人○○環境工程有限公司之污水處理設施之規格、污水處理平面圖及流程圖、剖面圖，其中設施規格部分，尚包含設施產品之名稱、廠牌、型號、處理水量、設計尺寸、認可登記字號、有效期限等資訊，顯已載明特定設備之規格內容，非僅原處分機關所稱「建物普及且眾知之一般設備」；另原處分機關已交付予訴願人之系爭處理室使用執照卷內 8 頁影印資料內容，包含有彰化縣竹塘鄉公所使用執照附表存根第二頁，使用執照申請書第 2 頁，建築物概要表，建築物照片，彰化縣竹塘鄉公所建造執照附表第二、三頁，建造執照申請書第 2 頁，建築物概要表，其中建築物部分，已載明該建築物之基地面積、法定空地面積、建築物面積及建築物之高度、簷高、層數，顯屬建築構造、格局樣式之資訊，且由建築外觀照片亦可知其使用材料。基此，上開 7 頁及 8 頁影印資料亦涉及第三人資訊、特定設備規格、建築物之建築構造、使用材料、格局樣式，倘若依原處分所稱標準，何以上開 7 頁及 8 頁影印資料可提供予訴願人，而其他文件卻應限制公開而不予提供？原處分所認顯然自相矛盾，原處分機關上開所辯自難憑採。

(九)彰化縣建築管理自治條例第 13 條第 4 款既已明定，申請使用執照應檢附貴府統一規定格式之數位化資料，何以系爭使用執照案卷中並無上開資料？若無上開資料，又何以能獲核發使用執照？未見原處分機關說明，其主張顯非可採。又，訴願書附件三之 7 頁中之第 1 頁及訴願書附件四之 8 頁中之第 4 頁，均僅有 2 張建築外觀照片，顯非彰化縣建築管理自治條例第 13 條第 1 款所定之「建築物竣工照片（各向立面、屋頂、法定空地、防火間隔、

天井、停車空間等)」，訴願書附件四之 8 頁中之第 5 至 6 頁為「彰化縣竹塘鄉公所建造執照附表」，第 7 至 8 頁則為建造執照申請書、建築物概要表，均顯非「原領之建造執照」足見原處分機關上開主張與事實不符，自非可採。

(十)所謂各獨立單元之資訊，應指政府資訊公開法第 18 條第 1 項各款及檔案法第 18 條各款所定之個獨立單元資訊，而建築法第 71 條及彰化縣建築管理自治條例第 13 條各款規定之各獨立單元資訊，不外包含「原領之建造執照或雜項執照」、「建築物竣工照片（各向立面、屋頂、法定空地、防火間隔、天井、停車空間等）」、「門牌證明」、「統一規定格式之數位化資料」，依一般經驗法則判斷，系爭使用執照案卷內之各獨立單元資訊內容，可能僅有少數資料，並非當然包含數張頁面之多，且同一頁面中亦非當然全部為依法應限制公開或不予提供之資訊，從而原處分機關所稱「各項獨立單元包含數張頁面」云云，殊不知其所據為何？再承前述，倘依原處分機關所主張，原處分機關亦僅提供原卷內容之其中第 8、24、25、27 頁資料予訴願人，系爭使用執照全部案卷中是否僅有上開 4 頁內容非屬依法應限制公開或不予提供之資訊？實非無疑，且系爭使用執照案卷中，各頁面縱有部分資訊應限制公開或不予提供，亦係各獨立單元之資訊，依檔案法施行細則第 17 條第 2 項、政府資訊公開法第 18 條第 2 項及上揭最高行政法院判決要旨所揭禁之「資訊分離原則」，該頁面之其他部分仍可予以區隔或遮蔽後，再提供予訴願人。詎原處分機關未依上開資訊分離原則辦理，逕否准訴願人所請，自屬違誤等語。

二、答辯及補充答辯意旨略謂：

(一)查本案原處分函日期為 109 年 12 月 2 日，本所於 110 年

12月30日收受訴願書，未逾訴願法定期間。

- (二)查本所提供予訴願人之7頁影印資料，並無「於影印之前確實經遮蔽頁碼，該7頁影印資料顯與原卷內容不符……」情事，詳如本件訴願書附件7頁中之第2、第3頁左下頁碼『24』，『25』可證，另其第1頁頁碼『8』系因其原卷紙張規格與其他頁面不同，影印時放置偏放乙側，致另側之頁碼漏印，又另第4、5、6、7頁，係因原卷為1張A1全開圖面，因以正面4區影印為4頁A3紙張，且因其原始圖面頁碼『27』書寫於A1圖面背面，因此影印為4頁A3時（第4,5,6,7頁），漏印背面頁碼，故稱『因故漏印』，並無違法情事。故訴願書所稱『遮蔽頁碼』純屬臆測，爰原處分說明三請其至本所填補頁碼。
- (三)查原處分說明四（五）、（十）等係本所已敘明有關「隱私」與「申請人知的權利」或「公益必要」之權衡及決定，又查有關建築物建築執照之申辦管理之資訊，有關建築法、彰化縣建築管理自治條例、農業用地興建農舍辦法等法令均有明定，亦達到公眾公益知的資訊之權利，其亦係本所權衡考量因素之一爰上開指明「本所已敘明有關「隱私」與「申請人知的權利」或「公益必要」之權衡及決定，一併敘明。
- (四)土地之地段(區位)地號確得以查知土地現值等事，爰本所審認限制提供檔案中申請書或圖說中之土地地段(區位)地號資訊，避免訴願人查知他人有關土地價值之個人財務隱私無誤。又建築構造、使用材料、格局樣式亦為有關建造建物成本價值財務狀況之重要資訊，即不同建築構造、使用材料、格局樣式即有不同建造建物成本至為明確(例如鋼鐵構造與混凝土構造與磚構造成本有別等是)，爰本所審認限制提供之。另建築物之主要構造、室內隔間及主要設備圖說涉及集貨運銷之運作動線、室

內隔局集貨運作分配及集貨運銷設備擺設運作等經營事業有關資訊，即該集貨運銷收集運轉動線、運作分配理貨先後程序、設備擺設之運轉流程等機密均為營業上秘密或經營事業有關之資訊，爰本所審認限制提供之。故上述訴願人主張並不足採。

- (五) 查本所提供資料中建築物照片為建物既存公眾可見之外觀，又「○○環境工程有限公司之污水處理設施」即俗稱「化糞池」，為建物普及且眾知之一般設備，另「建造執照附表中建築物高度及面積」並未含建築構造、使用材料、格局樣式等關鍵成本財務資料，爰以上經審認得不予限制提供，並無自相矛盾情事。
- (六) 查本所檔案中並無「貴府統一規定格式之數位化資料」，爰無得否提供公開之事，至其何以能獲核發使用執照為業務管制審核之權責，非為本資訊公開事件評論議題。另本所原處分說明四(十一)略以：「亦即其餘為本案限制公開提供之獨立單元頁面，其含有使用執照申請書、建築物竣工平面圖及立面圖、建築物之主要構造、室內隔間及主要設備圖說與其他相關主管核定之文件等內容，包含申請人個人資料、財務狀況、聯絡方式……」，故「門牌證明」屬「其他相關主管核定之文件」包含申請人聯絡方式者，又「建築物竣工照片(各向立面……)」、「原領之建造執照或雜項執照」等，前已部份提供予訴願人如本件訴願書附件三之7頁中之第1頁及訴願書附件四之8頁中之第4至8頁，並無逕即否准訴願人所請情事，一併敘明。
- (七) 查本所檔案全卷包含上述規定備具或檢附之各項「獨立單元資訊」，又各獨立單元包含數張頁面，故原處分書有達到資訊之區隔、達到「資訊分離原則」，並無違誤各項規定。

(八)上述訴願人主張原處分機關已交付予訴願人資料中「…建築物部分，已載明該建築物之基地面積、法定空地面積、建築物面積及建築物之高度、簷高、層數，顯屬建築構造、格局樣式之資訊，且由建築外觀照片亦可知使用材料」等並不足採，按本所依權責審認建築構造(例如鋼鐵構造或混凝土構造或磚構造等是)、格局樣式(例如室內2房或3房或夾層或挑高等是)、使用材料(例如室外磁磚或花崗岩或帷幕等、室內木地板或磁磚或牆面磁磚或油漆或天花板等是)，其均非如上述訴願人之主張或主觀認知，即本所已提供未提供資料審認標準一致，訴願人主張並不足採。

(九)本所系爭檔案「建築物竣工照片」中，經權責審認其部分得公開部分不得公開略以「…建築物竣工照片(各向立面…、原領之建造執照或雜項執照等，前已部份提供予訴願人…」即建築物竣工照片中得以提供者為前述已提供之照片，非謂建築物竣工照片僅為2張者。另訴願人主張「……均顯非『原領之建造執照』」並不足採，因審認「彰化縣竹塘鄉公所建造執照附表」、「建造執照申請書」、「建築物概要表」等均屬法規規定檢附之『原領之建造執照或雜項執照』範疇無誤，本所主張事實相符等語。

理由

- 一、按檔案法第1條規定：「(第1項)為健全政府機關檔案管理，促進檔案開放與運用，發揮檔案功能，特制定本法。(第2項)本法未規定者，適用其他法令規定。」第2條第1款及第2款規定：「本法用詞，定義如下：一、政府機關：指中央及地方各級機關(以下簡稱各機關)。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。」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：一、有關國家機密者。二、有關犯罪資料者。三、有關工商秘密者。四、有關學識技能檢定及資格審查之資料者。五、有關人事及薪資資料者。六、依法令或契約有保密之義務者。七、其他為維護公共利益或第三人之正當權益者。」檔案法施行細則第 17 條第 2 項規定：「檔案內容含有本法第 18 條各款所定限制應用之事項者，應僅就其他部分提供之。」

二、次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 18 條第 1 項第 3 款、第 6 款、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：……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。……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。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。」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。」

三、復按個人資料保護法第 2 條第 1 款、第 3 款至第 5 款規定：「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。三、蒐集：指以任何方式取得個人資料。四、處理：指為建立或利用個人資料檔案所為資料之記錄、輸入、儲存、編輯、更正、複製、檢索、刪除、輸出、連結或內部傳送。五、利用：指將蒐集之個人資料為處理以外之使用。」第 16 條規定：「公務機關對個人資料之利用，除第 6 條第 1 項所規定資料外，應於執行法定職務必要範圍內為之，並與蒐集之特定目的相符。但有下列情形之一者，得為特定目的外之利用：一、法律明文規定。二、為維護國家安全或增進公共利益所必要。三、為免除當事人之生命、身體、自由或財產上之危險。四、為防止他人權益之重大危害。五、公務機關或學術研究機構基於公共利益為統計或學術研究而有必要，且資料經過提供者處理後或經蒐集者依其揭露方式無從識別特定之當事人。六、有利於當事人權益。七、經當事人同意。」

四、「倘民眾申請提供之政府資訊，屬上述限制公開或不予提供者，行政機關應僅就其他部分公開或提供之（政資法第 18 條第 2 項規定參照）。至是否有應限制公開或不予提供之資訊，則由受理申請提供資訊之機關就具體個案本諸職權判斷。是來文所詢可否提供○○科技股份有限公司所有建築物之使用執照及竣工平面圖供○○企業有限公司申請抄錄及影印乙節，應由貴處本於權責審認是否具有前揭法規所定應限制公開或不予提供之情形。」、「惟如依政資法第 18 條第 6 款但書規定，符合『對公益有必要』或『經當事人同意』，仍得例外對於個人隱私資訊予以公開或提供。至於所謂『對公益有必要』係不確定法律概念，除應符合『公益』外，尚須『有必要』，其應由受理請求機關就隱私權益與公共利益為比較衡量，並應符合比例原則。」法務部 101 年 2 月 8 日法

律決字第 10100507940 號函及 103 年 3 月 28 日法律字第 10303503510 號函釋闡明在案。

- 五、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。(臺北高等行政法院 101 年訴字第 1932 號判決意旨參照)。又政府機關於何種情形得拒絕人民之申請，檔案法第 18 條固有 7 款規定以資為用，惟本於檔案法第 17 條之規範意旨，政府機關倘有其他法律依據，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 條所列各款規定情形之一者，亦得限制之(臺北高等行政法院 107 年訴字第 787 號判決意旨參照)。
- 六、未按建築法第 71 條規定：「(第 1 項)申請使用執照，應備具申請書，並檢附左列各件：一、原領之建造執照或雜項執照。二、建築物竣工平面圖及立面圖。(第 2 項)建築物與核定工程圖樣完全相符者，免附竣工平面圖及立面圖。」彰化縣建築管理自治條例第 13 條規定：「申請使用執照除依本法規定外，並應檢附下列文件：一、建築物竣工照片(各向立面、屋頂、法定空地、防火間隔、天井、停車空間等)。二、建築物申請新建者，應檢附門牌證明。三、建築物之主要構造、室內隔間及主要設備，經承造之專任工程人員，監造人檢查與設計圖樣相符後向本府申請使用執照。四、本府統一規定格式之數位化資料。」
- 七、查本件訴願人請求之系爭農舍使用執照及系爭處理室使用執照業經歸檔管理，應優先適用檔案法之規定，惟並非完全排除其他法律之適用，而仍得援用政府資訊公開法及個人資料

保護法之相關規範，據以判斷本案中原處分機關之限制或不予提供是否合法妥當，先予敘明。

八、有關原處分機關已提供及不予提供之資料如下：

(一)已提供之資訊：系爭農舍使用執照提供 7 頁資料，包含建築物外觀照片，第三人之污水處理設施之規格、污水處理平面圖及流程圖、剖面圖；另系爭處理室使用執照則提供 8 頁資料，包含有原處分機關使用執照附表存根第 2 頁，使用執照申請書第 2 頁，建築物概要表，建築物照片，彰化縣竹塘鄉公所建造執照附表第 2、3 頁，建造執照申請書第 2 頁，建築物概要表。

(二)系爭農舍使用執照之不予提供部分：(1)使用執照存根及申請書(2)原領之建造執照及申請書(3)門牌證明書(4)建築物竣工內部照片(5)建築物竣工配置圖、平面圖及立面圖(6)有關建物材質內容之證明書及相關文件(7)內部簽核函稿及審查表。

(三)系爭處理室使用執照之不予提供部分：(1)使用執照申請書第 1 頁及委託書(2)使用執照存根第 1 頁(3)建築執照電子圖檔清冊(4)原領之建造執照第 1 頁及申請書第 1 頁(5)建築物竣工配置圖、平面圖、立面圖、外牆剖面圖、各配筋圖、各層結構平面圖等(6)有關建物材質內容之證明書及相關文件(7)內部簽核函稿及審查表。

九、原處分機關認本件因涉及個人資料之利用、個人隱私、第三人權益與經營事業有關之資訊，而不予提供其餘案卷資料，是否有理由，茲論述如下：

(一)經查系爭農舍及處理室使用執照全卷中「使用執照存根、申請書及委託書」、「原領之建造執照及申請書」、「門牌證明書」、「建築執照電子圖檔清冊」內所含得以直接或間接方式識別訴願人及第三人之個人資料，是原處分機關基於審查及核發使用執照之目的所蒐集，故若欲對訴

願人及第三人個人資料為利用，原則上應於執行法定職務必要範圍內為之，並與蒐集之特定目的相符。本件原處分機關如提供訴願人系爭案卷資料，係對個人資料所為蒐集目的(即核發使用執照)外之利用，故除非符合個人資料保護法第16條但書之例外事由，否則不得利用之。卷查個人資料之自主控制乃人民之重要權利，且基於例外從嚴之法理，具體個案是否符合個人資料保護法第16條但書之例外事由，不應採取寬鬆審查標準，故原處分機關本權責認定本件不符合個資法第16條但書第2款攸關「增進公共利益所必要」之情事，從而屬不得利用之個人資料，既已為相關之理由說明，亦未逾越裁量權限，且本件亦不符合其他各款例外情形，原處分機關之認定尚無違誤。

- (二)次按政府資訊公開法第18條第1項第6款、第7款之立法理由略以：「七、政府資訊之公開或提供有侵害個人隱私、執業中所獲得之秘密或著作權人之公開發表權時，為保護當事人之權益，該等政府資訊自應限制公開或不予提供；惟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公開或提供者，自不在限制範圍之列，爰為第一項第六款之規定。八、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，爰為第一項第七款之規定。」揆諸政府資訊公開法第18條第1項第6款及第7款之規定意旨及其立法理由，足見政府資訊公開法係為公益目的而設，非為滿足特定人之個別嗜求，提供政府資訊與否牽涉各種不同公益間

之優劣取捨，以及考量公益與私權保障間之輕重衡平，提供政府資訊不能置國家整體利益、公務之遂行及私人資訊之權益保障等優位價值於不顧。故行政機關就其主管之政府資訊應否提供及提供方式、範圍，本具有裁量權限。凡無關公共利益之維護及申請人之權益者，其屬於個人隱私、職業上秘密、著作發表權、或個人、法人或團體之權利、營業上秘密或經營事業有關之資訊，雖已提出於政府機關保管，仍應尊重個人資訊自主權，未得當事人之同意，不能因已提交予政府機關保管即得恣意公開或提供予私人取得（臺北高等行政法院 108 年度訴字第 1752 號判決意旨參照）。

(三)卷查系爭農舍使用執照及系爭處理室使用執照案卷資料中之「使用執照申請書及委託書」、「原領之建造執照及申請書」、「門牌證明書」、「建築物竣工內部照片」、「建築執照電子圖檔清冊」，因有姓名、住址、身分證字號及個人生活私密領域等相關資訊，已涉及使用執照申請人及第三人之個人資料及隱私，故應由原處分機關於具體個案中，就「公開所欲增進之公共利益」與「不公開個人資料所保護之隱私權益」，就其需保護之價值輕重予以利益衡量其公益必要性，若隱私權益之保護優於訴願人知的權利時，自得據以限制或不予提供。本件經原處分機關本權責於個案中審認上開資料，若予以全數公開，則「對使用執照人隱私權之侵害」大於「訴願人知的權利」，其既已就法益輕重之衡量予以審查，其審查亦合乎比例原則，尚未逾越法定之裁量範圍，合於政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 6 款本文所定例外限制公開或不予提供之規定。

(四)次查系爭農舍使用執照及系爭處理室使用執照案卷資料中之「建築物竣工配置圖、平面圖、立面圖、外牆剖面

圖、各配筋圖、各層結構平面圖」及「有關建物材質內容之證明書及相關文件」部分，經查建築法第 71 條規定所稱建築物竣工平面圖及立面圖，應屬著作權法第 5 條第 1 項第 9 款所規定之建築著作，是第三人倘未取得該建築著作之著作權人同意，其欲申請閱覽、影印該建築著作，主管機關自得依檔案法第 18 條第 7 款所規定「其他為維護第三人之正當權益」之事由駁回其申請。(臺中高等行政法院 100 年訴字第 320 號判決參照)。故原處分機關以涉及第三人經營事業有關之資訊而限制公開，應無違誤；至「建物材質內容之證明書及相關文件」為廠商所製作之資料，乃屬其私人資訊，且各該資訊係私人營業上資料，屬其營業上秘密或經營事業有關之資訊，與私人權益、競爭地位或其他正當利益之維護無涉，況且，將上開私人自製之資訊提供予訴願人，亦難認係屬公益之維護，故原處分機關限制公開，合乎依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 6 款及第 7 款之規定，於法自屬有據。

- (五)復查系爭農舍使用執照及系爭處理室使用執照案卷中含有「內部簽核函稿及審查表」，此 2 審查表及簽核函稿均屬原處分機關作成核准發照前，內部單位審理之過程，應屬政府資訊公開法第 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」，原處分機關自可不予提供。
- (六)至訴願人主張案卷中應有「本府統一規定格式之數位化資料」一節，經查於申請系爭農舍使用執照時(即 91 年時)，本縣建築管理自治條例第 13 條尚未規定應檢附數位化資料；而系爭處理室使用執照案卷雖有電子圖檔清冊，但其上傳之數位資料包含各層平面圖、立面圖等，其依法應不予提供已如前述，則原處分機關未予提供予

上述資料予訴願人，經核於法亦無違誤。

(七)又訴願人主張原處分機關就系爭農舍使用執照之影印資料內容與原卷各該頁面內容非完全相同，自非原卷之複製品云云，惟原處分機關既已說明漏印之原由，亦請訴願人前往填補正確頁碼，訴願人之主張自無可採。

十、訴願人雖主張本件應有「資訊分離原則」之適用云云。然所謂「資訊分離原則」，係指政府資訊若含有應限制公開或不予提供之事項者，應視可否割裂觀察而為處理，倘可將應限制公開部分予以區隔，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。惟查本件「使用執照申請書及存根」及「原領之建造執照或雜項執照」中，原處分機關既已提供部分頁面，而其他頁面因多數內容涉及申請人之隱私，應以整體觀察而不宜割裂觀察，進而要求原處分機關遮蔽後提供；至「建築物竣工照片」部分，原處分機關業已提供其中 2 張照片，其他照片若涉及申請人之隱私或經營事業有關之資訊，亦難以期待僅遮蔽建築物之一部照片後提供與訴願人，又其餘案卷資料亦均具有整體性，故原處分機關限制公開之部分因具有整體性而難採取遮蔽措施後予以公開，爰本件尚無政府資訊公開法第 18 條第 2 項「資訊分離原則」之適用，訴願人之主張，自無足採。

十一、綜上，原處分機關既已就系爭案卷之內容一一調查認定，就各該資訊提供與否為利益衡量，並說明不予提供之原因，又本件並無資訊分離原則之適用，則原處分機關審認除應公開之內容外，其餘為限制公開提供之獨立單元頁面，於法並無不合，原處分應予維持。

十二、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

洪榮章（請假）

委員 溫豐文（代行主席職務）
委員 常照倫
委員 張奕群
委員 呂宗麟
委員 林宇光
委員 王育琦
委員 黃耀南
委員 黃美玲

中 華 民 國 1 1 0 年 6 月 2 1 日
縣 長 王 惠 美

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）