

1 彰化縣政府訴願決定書（案號 113—204）

2 府行訴字第 1120446354 號

3 訴 願 人 ○○○

4 住○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○

5 訴願代理人 ○○○律師

6 住○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○

7 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
8 處分機關）112 年 9 月 21 日員市民字第 112003○○○號函所為
9 之處分(下稱原處分)，提起訴願，本府依法決定如下：

10 主 文

11 訴願駁回。

12 事 實

13 緣訴願人於 112 年 9 月 15 日以政府資訊提供申請書向原處分機關
14 提出申請，申請之範圍包含原處分機關規劃興辦殯葬設施生命禮
15 儀廳之歷來資料(包括民調資料、內部初審資料、市務會議紀錄、
16 員林市興建生命禮儀廳民意調查勞務採購案投標、招標文件與驗
17 收紀錄及送請本縣員林市民代表會審議之提案內容等)，原處分
18 機關認訴願人所申請之資料為政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3
19 款應不予提供之資料，爰以原處分駁回訴願人之申請，且於同年
20 9 月 22 日送達並經訴願人簽收在案。訴願人認原處分機關逾政府
21 資訊公開法第 12 條第 1 項期間未為准駁之決定，遂提起本件訴
22 願，並據原處分機關檢卷答辯到府。本府並依訴願法第 63 條第 2
23 項規定通知訴願人陳述意見及原處分機關列席說明，茲摘敘訴、
24 辯意旨如次：

25 一、訴願意旨略謂：

26 (一)請求提供員林市公所就興建殯葬設施一生命禮儀廳之歷
27 來計畫案，並說明近來透過民意調查結果，選定於員林

1 市東區興建殯儀館之興建計畫研擬過程及目前進度。

2 (二)說明員林市公所辦理「員林市興建生命禮儀廳民意調查
3 勞務採購案」之原委(如為彰化縣員林市民代表會要求，
4 並請提出員林市代會要求之書面紀錄或會議紀錄)。並
5 提出進行民意調查前，就民調目的、調查方法、調查議
6 題等資訊對民眾公告之方式及公告期間之相關書面資料。

7 (三)請求就「興建生命禮儀廳」提供民政課或建設課之研擬
8 資料、機關內部初審資料、會審單位及研考單位之會審
9 審查表或簽擬意見書；111年至112年間市務會議關於
10 「興建生命禮儀廳」計畫之歷來討論提案內容及會議紀
11 錄。

12 (四)請求提供員林市公所辦理「員林市興建生命禮儀廳民意
13 調查勞務採購案」投標須知中第69點所指「公開徵求
14 企劃書說明文件」、第76點之「契約條款」；投標廠商
15 之投標、契約及履約文件、投標標價清單，連同資格文
16 件、規格文件及招標文件所規定之其他文件；得標廠商
17 即趨勢民意調查股份有限公司履行「員林市興建生命禮
18 儀廳民意調查勞務採購契約」所進行民意調查之全部履
19 約資料及完整民意調查結果；員林市公所與趨勢公司就
20 該勞務採購契約之履行、驗收所召開之會議紀錄、文書
21 往返紀錄、及驗收紀錄；關於「員林市興建生命禮儀廳」
22 相關計畫擬送請或已送請員林市代會審議之提案及提案
23 內容。

24 (五)按人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法定
25 期間內應作為而不作為，認為損害其權利或利益者，亦
26 得提起訴願，訴願法第2條定有明文。政府資訊公開法
27 第7條第1項規定：「下列政府資訊，除依第十八條規
28 定限制公開或不予提供者外，應主動公開：……五、施

1 政計畫、業務統計及研究報告。……八、書面之公共工
2 程及採購契約。」第 18 條第 1 項第 3 款規定：「政府資
3 訊屬於下列各款情形之一者，應限制公開或不予提供之：
4 政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備
5 作業。但對公益有必要者，得公開或提供之。」第 12
6 條第 1 項：「政府機關應於受理申請提供政府資訊之日
7 起十五日內，為准駁之決定；必要時，得予延長，延長
8 之期間不得逾十五日。」、檔案法第 17 條規定：「申請
9 閱覽、抄錄或複製檔案，應以書面敘明理由為之，各機
10 關非有法律依據不得拒絕。」。

11 (六)按政府資訊公開法要求政府機關主動或依申請公開政府
12 資訊，係藉政府資訊之公開以「保障人民知的權利」，
13 「增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督」並「促進
14 民主參與」。是以公開政府資訊本身即具有公益性，不
15 問人民要求政府公開資訊之動機及目的為何，即得依該
16 法請求政府公開資訊(人民之資訊公開請求權)。此乃現
17 代民主國家建立透明政府及公眾監督政府所必要之機制。
18 是以政府資訊公開法相關規定，以政府資訊公開為原則，
19 不公開為例外。基於上開政府資訊公開之目的及「例外
20 解釋從嚴」之法解釋原則，該法第 18 條第 1 項所列限
21 制公開或不予提供之例外事由，應從嚴解釋(最高行政
22 法院 102 年度判字第 147 號判決參照)。

23 (七)員林市公所於民國 112 年 6 月間片面以所謂民意調查結
24 果，選定以員林市東山埔地區作為殯葬設施生命禮儀廳
25 之地點，然員林市公所進行決策前未基於施政專業通盤
26 考量東山埔地區鄰近學校東山國小及住宅聚落，人口集
27 中、交通繁忙，主要交通路徑為山腳路、員東路、林厝
28 交流道，上下班尖峰時段現已容易壅塞，且該地位處山

1 坡地水土保持計畫區、八卦山脈風景特定區，設置地點
2 尚未清葬完成等情，卻托詞民意調查結果，捨棄地理及
3 交通區位上更適宜興建生命禮儀廳之大埔厝區，執意擇
4 東山埔地區興建，此決策將對東山埔地區環境保護及水
5 土保持造成嚴重威脅，影響東山埔地區及全體員林市民
6 權益重大，從而此興建計畫案之資訊公開，誠屬與公益
7 之維護有必要者，自不待言。惟關於民意調查之調查方
8 法、採樣範圍、最終調查結果之完整報告，以及相關興
9 建計畫之內容，均未揭露予民眾知悉，決策過程未經公
10 開及聽證程序，致員林市東山埔地區居民惶惶終日。

11 (八) 訴願人為取得「員林市興建生命禮儀廳」計畫之相關資
12 訊，乃於112年9月18日向員林市公所申請資訊公開，
13 依前揭規定，員林市公所應於受理申請提供政府資訊之
14 日起15日內，為准駁之決定；必要時，得予延長，延長
15 之期間不得逾15日。惟自訴願人申請之日起迄今已逾
16 30日，遲遲未獲員林市公所為任何准駁與否之處分，
17 認已損害訴願人請求政府資訊公開之權利，爰提起訴願，
18 請求員林市公所提出如訴願請求所載之政府資訊。

19 二、答辯意旨略謂：

20 (一) 本案已於112年9月21日員市民字第112003○○○號
21 函回復在案，並依法送達由訴願人親自簽收，是本案
22 未逾法定期間，程序部分於法尚無不合。

23 (二) 110年因本市殯葬設施不敷市民需求，本所遂有興辦殯
24 葬設施規劃發想，同年依預算程序編列111年度興建本
25 市殯儀館預算，預算提案經本市市民代表會審議結果
26 修正為興建生命禮儀廳含民調規劃設計等費用，本所
27 依預算計畫辦理生命禮儀廳民意調查及規劃設計，目
28 前僅完成民意調查勞務採購案，生命禮儀廳興建計畫

1 規劃設計案尚於初期草擬研議階段。

2 (三) 訴願人調閱生命禮儀廳規劃歷來資料略列如下：

- 3 1. 民意調查勞務採購案招投標文件、投標標價清單、契
4 約條款、驗收紀錄、全部履約資料、完整民調結果等
5 文件。
- 6 2. 代表會審議本所興建生命禮儀廳規劃設計等預算案之
7 提案內容、市代會要求之書面或會議記錄。
- 8 3. 本所之行政研擬資料、機關內部初審資料及會審單位
9 與審查簽擬意見、民意調查前民意調查、目的、方法
10 議題等資料、本所 111 年-112 年間市務會議關於興建
11 生命禮儀廳計畫之歷程討論、提案內容及會議紀錄。

12 (四) 民意調查執行過程前，本所邀請全市市民代表、里長
13 等共同參與民調地點、題型、問項之選擇與訂定，本
14 所自 112 年 3 月 30 日起發送全市家戶興建地點民意調
15 查期程通知書、112 年 4 月 6 日於公所網站公告興建地
16 點民意調查期程訊息、112 年 4 月 6 日至 17 日隨清潔
17 車輛全市廣播興建地點民意調查訊息，盡宣傳之最大
18 努力，訴願人為本市○○○里現任里長，本所家戶民
19 意調查期程通知書均依賴各里辦公處代為轉發，訴願
20 人無理由不知本市民調過程與細項。

21 (五) 按政府資訊公開法(下稱本法)第 18 條規定：「政府資訊
22 屬於下列各款情形之一者，應限制公開或不予提供
23 之：……三、政府機關做成意思決定前，內部單位之
24 擬稿或其他準備作業」，訴願人調閱資料多為針對機關
25 內部擬稿或其他準備作業文件，且生命禮儀廳規劃現
26 階段尚有諸多地理環境條件等因素致尚未完成規劃作
27 業，故本所為避免行政機關於作成決定，或於決定後，
28 因之前內部討論意見之披露，致不同意見之人遭受干

1 擾而生困擾，製成不予提供之處分。

2 (六)政府資訊應是否限制公開或不予提供之資訊，應由受
3 理申請提供資料之機關就具體個案本諸權責判斷，本
4 所為弭平前項顧慮故為不提供處分。

5 (七)本所已於 112 年 9 月 21 日以員市民字第 11200○○○
6 號函回復訴願人不予提供，並於 112 年 9 月 22 日送達
7 由訴願人親收，非如訴願所言未獲本所准駁之決定。

8 理 由

9 一、按訴願法第 1 條本文規定：「人民對於中央或地方機關之行
10 政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本
11 法提起訴願。」第 2 條第 1 項規定：「人民因中央或地方機
12 關對其依法申請之案件，於法定期間內應作為而不作為，認
13 為損害其權利或利益者，亦得提起訴願。」第 3 條第 1 項規
14 定：「本法所稱行政處分，係指中央或地方機關就公法上具
15 體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效
16 果之單方行政行為。」第 14 條第 1 項規定：「訴願之提起，
17 應自行政處分達到或公告期滿之次日起 30 日內為之。」行
18 政程序法第 98 條第 3 項規定：「處分機關未告知救濟期間或
19 告知錯誤未為更正，致相對人或利害關係人遲誤者，如自處
20 分書送達後一年內聲明不服時，視為於法定期間內所為。」

21 二、次按政府資訊公開法第 7 條第 1 項規定：「下列政府資訊，
22 除依第十八條規定限制公開或不予提供者外，應主動公開：
23 一、條約、對外關係文書、法律、緊急命令、中央法規標準
24 法所定之命令、法規命令及地方自治法規。二、政府機關為
25 協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量
26 權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。三、政府機關之組織、
27 職掌、地址、電話、傳真、網址及電子郵件信箱帳號。四、
28 行政指導有關文書。五、施政計畫、業務統計及研究報告。」

1 六、預算及決算書。七、請願之處理結果及訴願之決定。八、
2 書面之公共工程及採購契約。九、支付或接受之補助。十、
3 合議制機關之會議紀錄。」第 8 條第 1 項規定：「政府資訊
4 之主動公開，除法律另有規定外，應斟酌公開技術之可行性，
5 選擇其適當之下列方式行之：一、刊載於政府機關公報或其
6 他出版品。二、利用電信網路傳送或其他方式供公眾線上查
7 詢。三、提供公開閱覽、抄錄、影印、錄音、錄影或攝影。
8 四、舉行記者會、說明會。五、其他足以使公眾得知之方
9 式。」第 13 條第 2 項規定：「申請提供之政府資訊已依法律
10 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
11 府機關得以告知查詢之方式以代提供。」第 18 條規定第 1 項
12 第 3 款規定：「政府資訊屬於下列各款情形之一者，應限制
13 公開或不予提供之：三、政府機關作成意思決定前，內部單
14 位之擬稿或其他準備作業。但對公益有必要者，得公開或提
15 供之。」

16 三、末按最高行政法院 106 年度判字第 557 號判決意旨略以：
17 「至政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3、6、7、9 款另設但
18 書規定【即第 3 款、第 9 款之『但對公益有必要者』；第 6
19 款、第 7 款之『但對公益有必要或為保護人民生命、身體、
20 健康有必要或經當事人同意者』】，乃課予政府機關於具體個
21 案有該等但書規定之情形時，應就『公開特定資訊所欲達成
22 之公益』與『不公開資訊所欲維護之公益或私益』間為孰輕
23 孰重之權衡，於確認公開特定資訊所欲達成之公益優於該各
24 款本文規定所欲維護之公益或私益時，始予公開。」

25 四、卷查，訴願人以政府資訊提供申請書向原處分機關申請原處
26 分機關就興辦殯葬設施生命禮儀廳之歷來資料，經原處分機
27 關以原處分否准訴願人之申請，直接對訴願人之申請發生不
28 予提供之法律效果，對訴願人之權利義務發生規制效力，自

1 屬行政處分。本件原處分機關未告知救濟期間，致相對人遲
2 誤救濟期間者，如自處分書送達後一年內聲明不服時，視為
3 於法定期間內所為，先予敘明。

4 五、又訴願人雖於訴願書中表示原處分機關自訴願人申請提供政
5 府資訊之日起迄提起訴願時已逾 30 日，遲遲未獲任何准駁
6 與否之處分，惟查本案原處分機關實已作成原處分並經訴願
7 人簽收在案，故訴願人此部分主張容有誤解，其提起課予義
8 務訴願難謂有據。惟按最高行政法院 101 年度 2 月份庭長法
9 官聯席會議決議意旨，於訴願人提起課予義務訴願之情形，
10 在訴願決定作成前，應作為之處分機關已作成之行政處分非
11 全部有利於訴願人時，無須要求訴願人對於該處分重為訴願，
12 訴願機關應續行訴願程序，對嗣後所為之行政處分併為實體
13 審查。準此，本件訴願人於訴願書末段另主張請求原處分機
14 關提出如訴願請求所載之政府資訊，探求其真意，應亦有不
15 服原處分否准其申請之內容並請求作成核准之處分，而主張
16 撤銷原處分之意。是參照上開決議意旨，本件訴願應逕以原
17 處分作為訴願標的行政實體審查，而無須要求訴願人另就原處
18 分提起撤銷訴願，俾保障訴願人之程序利益。

19 六、觀諸訴願人請求提供之政府資訊為原處分機關就興辦殯葬設
20 施生命禮儀廳之歷來資料(包括民調資料、內部初審資料、
21 市務會議紀錄、員林市興建生命禮儀廳民意調查勞務採購案
22 投標、招標文件與驗收紀錄及送請本縣員林市民代表會審議
23 之提案內容)，請求之依據為政府資訊公開法第 7 條第 1 項
24 第 5 款、第 8 款規定：「下列政府資訊，除依第十八條規定
25 限制公開或不予提供者外，應主動公開：……五、施政計畫、
26 業務統計及研究報告。……八、書面之公共工程及採購契
27 約。」惟經原處分機關依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3
28 款規定予以否准，茲就本件原處分否准訴願人之申請是否適

1 法有據，分述如下。

2 七、關於「民調資料、內部初審資料、市務會議紀錄及驗收紀錄」
3 部分：按政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定，政府
4 機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業，原
5 則上應限制公開或不予提供之。但對公益有必要者，得公開
6 或提供之。次依最高行政法院 106 年度判字第 557 號判決
7 意旨，原處分機關於具體個案判斷是否為「對公益有必要」
8 時，應就「公開特定資訊所欲達成之公益」與「不公開資訊
9 所欲維護之公益或私益」間為孰輕孰重之權衡。又因本件關
10 於生命禮儀廳之設置，係屬地方制度法第 20 條第 3 款第 3 目
11 所定之「鄉（鎮、市）殯葬設施之設置及管理」之地方自治
12 事項，是參照訴願法第 79 條第 3 項意旨，本件原處分機關
13 就是否提供關於生命禮儀廳設置之相關資訊所為之判斷，本
14 府宜予適度之尊重。卷查，本件訴願人主張之民調資料、內
15 部初審資料、市務會議紀錄及驗收紀錄，係原處分機關之內
16 部擬稿及準備文件，而依原處分機關答辯書及 113 年 2 月 1
17 日列席本府訴願審議委員會說明之意旨可知，有關生命禮儀
18 廳之興建計畫規劃設計案，尚於初期草擬研議階段，因諸多
19 地理環境條件等因素而尚未完成規劃作業，後續仍有再行評
20 估或調整之可能，且上開民調資料僅屬原處分機關規畫設置
21 生命禮儀廳之參考因素之一，民調之抽樣本存在一定之誤差
22 範圍，為避免公開或揭露完整民調資訊，可能導致不同立場
23 之民眾就民調資訊作片面之解讀，甚而導致不同立場之民眾
24 間相互爭執，尚難認提供該等資訊予訴願人確有公益上之必
25 要，是原處分機關經綜合考量上開民調資料等內部資訊所涉
26 之公益及私益，而作成不予提供之處分，於法尚屬有據。

27 八、「員林市興建生命禮儀廳民意調查勞務採購案投標、招標文
28 件」部分：原處分機關於招標時已依規定公告於行政院公共

1 工程委員會政府電子採購網供投標人查詢，已以合於政府資
2 訊公開法第 8 條第 1 項之方法主動公開。另訴願人請求提供
3 送請本縣員林市民代表會審議之提案內容，亦可於員林市民
4 代表會網站之會議紀錄專區取得。按臺北高等行政法院 101
5 年度訴字第 1992 號裁定意旨略以：「政府資訊公開之途徑不
6 外主動公開與被動公開。前者，無待人民申請，政府機關應
7 即時自行公開特定之資訊；後者，政府機關應依人民申請，
8 公開所申請之資訊。是以，依政府資訊公開法第 20 條得依
9 法提起行政救濟者，應係指申請人對申請政府被動公開資訊
10 之決定不服者而言。因原告所申請之政府資訊……屬於政府
11 應主動公開之資訊，被告已將相關資訊公開登錄於被告全球
12 資訊網供人民下載參閱，原告無庸申請即可取得。……是原
13 告對系爭書函提起撤銷訴訟，核諸上開說明，屬起訴不備其
14 他要件，又不能補正，自難認合法。」參照上開決議意旨，
15 上述已主動公開之資訊，本非屬依法得提起行政救濟之範圍，
16 是原處分機關未依政府資訊公開法第 13 條第 2 項規定告知
17 訴願人查詢之方式，雖稍有未洽，然訴願人既得以上網查詢
18 之方式獲取上開資訊，尚無礙於其資訊請求權之滿足，原處
19 分於法尚無違誤。

20 九、綜上所述，本件訴願人所申請之政府資訊，除已依法主動公
21 開之部分外，其餘部分經原處分機關認訴願人所申請之資料
22 為政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款應不予提供之資料，
23 爰以原處分駁回訴願人之申請，於法尚無不合，原處分應予
24 維持。

25 十、據上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第 79 條第 1 項
26 規定，決定如主文。

27 訴願審議委員會 主任委員 林田富（請假）
28 委員 吳蘭梅（代行主席職務）

1 委員 張奕群
2 委員 常照倫
3 委員 李惠宗
4 委員 蕭淑芬
5 委員 呂宗麟
6 委員 王育琦
7 委員 陳昱瑄
8 委員 黃維祥

9

10 中 華 民 國 113 年 2 月 17 日

11 縣 長 王 惠 美

12 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
13 向臺中高等行政法院高等行政訴訟庭提起行政訴訟。

14 (臺中高等行政法院地址:臺中市南區五權南路 99 號)

15