

# 彰化縣政府訴願決定書（案號 109－804）

府法訴字第 1090262342 號

訴 願 人：○○○

訴願代理人：○○○

訴願人因申請政府資訊公開事件，不服本縣竹塘鄉公所（下稱原處分機關）109 年 4 月 1 日竹鄉建字第 1090002539 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

原處分撤銷，由原處分機關於 2 個月內另為適法之處分。

## 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，經原處分機關以原處分函復訴願人，其理由略以：「……經查本所提供（〇〇〇）竹鄉建字第〇〇〇〇〇〇〇號集貨運銷處理室使用執照檔案卷內應部分公開或提供之 8 頁內容，於原檔案卷內即無頁碼，……其餘依規（如上開決定書理由）為非應公開或提供之內容，另本所提供（〇〇）竹鄉字第〇〇〇〇〇〇號農舍使用執照檔案卷內應部分公開或提供之 7 頁內容，於原檔案卷內編有頁碼，……，請逕洽本所填補頁碼，至……其餘依規（如上開決定書理由）為非應公開或提供之內容。……」。訴願人不服，遂提起本件訴願。本件並據原處分機關檢卷答辯到府，茲摘敘訴、辯意旨如次：

一、訴願及補充意旨略謂：

- （一）上開影印資料未見編列原卷之頁碼，且為不連續之資料，根本無從得知係原卷之何部分，且除上開原處分機關所提供之 7 頁及 8 頁影印資料外，原卷內應仍有非應限制公開或不予提供之政府資訊，請給予申請人重製或複製品或提供申請人閱覽、抄錄或攝影，俾共享及公平利用政府資訊，保障申請人知的權利。
- （二）本件訴願人申請原處分機關提供前開訴願請求事項所示之政府資訊，遭原處分機關否准，已損害訴願人知的權利，訴願人不服而提起本件訴願，於法自屬有據。
- （三）「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」，檔案法施行細則第 17 條第 2 項規定，亦明斯旨。

(四)承前述，上開 7 頁及 8 頁影印資料，係原處分機關承辦人事先影印後，於 109 年 3 月 9 日交付予訴願人，根本非訴願人所複印，當日訴願人更未影印任何案卷內之資料，詎原處分機關竟稱「容或台端 109 年 3 月 9 日於本所複製時部分漏印頁碼」云云，其所稱顯然不實。由此足見，原處分機關承辦人提供予訴願人之 7 頁影印資料上，於影印之前確實經遮蔽頁碼，顯與原案卷內容不符。當日訴願人並未委託原處分機關承辦人影印，詎訴願答辯書竟稱「……當時受訴願人之託利用本所複印機為其複製……」云云，更屬無稽！原處分機關一再以不實陳述置辯，其主張殊難憑採。

(五)原處分有未記載處分理由及法令依據之瑕疵，應予撤銷，說明如下：

1. 查原處分機關否准訴願人所請，僅簡略引述訴願決定書中「一、按檔案法……十一、綜上……另為適法之處分，以符法制。」之隻字片語，惟就本案是否應適用檔案法？未見原處分說明其理由，原處分機關顯有違上揭訴願決定意旨，原處分顯然理由不備，有違反行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款規定之瑕疵，應予撤銷。
2. 貴府 108 年 12 月 30 日府法訴字第 1080371688 號訴願決定已指正：本案是否全卷皆屬應限制公開或不予提供之內容？亦有疑義，亦即，除原處分機關於 109 年 3 月 9 日提拱予訴願人之彰化縣竹塘鄉公所農舍使用執照（○○竹鄉字第○○○○○號）案卷中之 7 頁影印資料，及彰化縣竹塘鄉公所集貨運銷處理室使用執照（○○○竹鄉建字第○○○○○○○號）案卷中之

8 頁影印資料外，原案卷內是否仍有非應限制公開或不予提供之政府資訊？實存有疑義。詎原處分機關認「應部分公開或提供」者僅有上開 7 頁、8 頁資料，惟卻未說明何以「應部分公開或提供」之資料僅有上開 7 頁、8 頁資料，其認定之法律依據為何？究竟係依據何法律規定而限制公開或提供？未見原處分說明其理由，原處分機關顯有違上揭訴願決定意旨，原處分亦顯有違反行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款規定之瑕疵，應予撤銷。

3. 貴府上揭訴願決定另已指正：各該文件內容是否有檔案法施行細則第 17 條第 2 項、政府資訊公開法第 18 條第 2 項「資訊分離原則」之適用而有其他應部分公開或提供之內容，亦不無疑義？原處分機關仍未說明，除其所片面提供之該 7 頁、8 頁等資料外，是否有其他應部分公開或提供之內容，竟一律否准訴願人所請；且若仍有其他應部分公開或提供之內容，亦未依上揭「資訊分離原則」再提供訴願人政府資訊，原處分機關顯有違上揭訴願決定意旨，原處分除有前述違反行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款規定之瑕疵外，更有違反檔案法施行細則第 17 條第 2 項、政府資訊公開法第 18 條第 2 項規定之瑕疵，應予撤銷。

(六) 詎料，原處分機關未依上揭貴府訴願決定指正意旨另為適法之處分，原處分顯有前述之違法瑕疵，嗣原處分機關提出前開訴願答辯書，竟僅摘錄上揭訴願決定書第 7 頁至第 12 頁內容（按，亦非訴願答辯書所述第 7 至第 14 頁）並稱摘錄本所遵循之前述訴願決定書之理由云云，益明原處分確有前述未載理由及其法令依據之違法瑕疵。

(七) 訴願之決定確定後，就其事件，有拘束各關係機關之效力，為訴願法第 95 條前段所明定。查上揭貴府訴願決定

主要係指正：本案是否適用檔案法，尚未明確，且本案涉及個人資料之「利用」，而非個人資料之處理，原處分機關有適用法規之違誤，又本案是否全卷皆屬應限制公開或不予提供之內容？是否有考量檔案法施行細則第17條第2項、政府資訊公開法第18條第2項「資訊分離原則」亦有疑義？因而撤銷原處分機關108年9月2日竹鄉建字第1080008684號函所作成之行政處分，由原處分機關於2個月內查明後另為適法之處分，以符法制，原處分機關本應依上揭貴府訴願決定意旨指正之內容，另為適法之處分，詎原處分機關重為原處分時，就上開指正事項並未敘明，竟僅簡略節錄引述上揭貴府訴願決定書之部分文字，而泛稱「依規」云云，原處分顯然不備理由。易言之，上揭貴府訴願決定意旨，係指正原處分機關108年9月2日函文所為處分之違失，豈可反而作為原處分之理由？詎原處分機關重為處分時並未依上揭貴府訴願決定意旨改正，竟反泛稱「……依規遵循之上述『彰化縣政府第1080371688號訴願決定書第7至第14頁理由』，並主張原處分函文雖未再逐字贅述，仍應屬理由適當云云，其主張殊不足採。」等語。

## 二、答辯及補充意旨略謂：

(一)本所提供(○○○)竹鄉建字第○○○○○○○號使用執照及(○○)竹鄉字第○○○○○號使用執照檔案卷內應部分公開或提供之7頁及8頁內容，係遵循彰化縣政府108年12月30日府法訴字第1080371688號訴願決定書第7至第14頁理由一至十一點辦理提供，因訴願決定書為訴願人與本所因案共同收受之決定文書，理由充分詳盡，訴願人亦知之甚詳，爰本所函文未再逐字贅述，而略以：「……次按上開彰化縣政府第1080371688號訴願決定書(諒達)第7至第14頁理由：一、按檔案法…，十一、綜上…另為適法之處分，以符法制」。爰本所遵循

上述訴願決定書理由，提供（〇〇）竹鄉字第〇〇〇〇〇號使用執照檔案卷內應部分公開或提供之 7 頁內容及（〇〇〇）竹鄉建字第〇〇〇〇〇〇〇號使用執照檔案卷內應部分公開或提供之 8 頁內容供台端閱覽、抄錄或複製，一併指明。」但訴願人不認同而提起本訴願。

- （二）訴願人申請略以：「……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……」事宜，本所敘明略以：「經查本所提供（〇〇〇）竹鄉建字第〇〇〇〇〇〇〇號集貨運銷處理室使用執照檔案卷內應部分公開或提供之 8 頁內容，於原檔案卷內即無頁碼……」、「……另本所提供（〇〇）竹鄉字第〇〇〇〇〇號農舍使用執照檔案卷內應部分公開或提供之 7 頁內容，於原檔案卷內編有頁碼，容或台端 109 年 3 月 9 日於本所複製時部分漏印頁碼，請逕洽本所填補頁碼……」，今查於訴願人訴願書附件三之第 2 頁左下角有寫（24）頁碼，附件三之第 3 頁左下角有寫（25）頁碼等可證，惟訴願人並未接洽本所補寫頁碼而逕行訴願。
- （三）訴願人既與本所約定時日親至本所就依規應部分公開或提供之內容辦理閱覽、抄錄或複製，本所備齊應部分公開或提供之內容（前述之 7 頁及 8 頁內容），並於當時受訴願人之託利用本所複印機為其複製，並無不當。
- （四）本所答辯書（六）略以「……訴願人既與本所約定時日親至本所就依規應部分公開或提供之內容辦理閱覽、抄錄或複製，本所備齊應部分公開或提供之內容（前述之 7 頁及 8 頁內容），並於當時受訴願人之託利用本所複印機為其複製，並無不當……」。一切屬實。訴願人指責本所「一再以不實陳述置辯」，本所嚴正駁斥等語。

#### 理 由

- 一、按檔案法第 1 條第 2 項規定：「本法未規定者，適用其他法令規定。」第 2 條第 1 款、第 2 款、第 4 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。……四、機關檔案：指由各機關自行管理之檔案。」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。」第 19 條規定：「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。」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：一、經依法核定為國家機密或其他法律、法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者。二、公開或提供有礙犯罪之偵查、追訴、執行或足以妨害刑事被告受公正之裁判或有危害他人生命、身體、自由、財產者。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。四、政府機關為實施監督、管理、檢（調）查、取締等業務，而取得或製作監督、管理、檢（調）查、取締對象之相關資料，其公開或提供將對實施目的造成困難或妨害者。五、有關專門知識、技能或資格所為之考試、檢定或鑑定等有關資料，其公開或提供將影響其公正效率之執行

者。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。八、為保存文化資產必須特別管理，而公開或提供有滅失或減損其價值之虞者。九、公營事業機構經營之有關資料，其公開或提供將妨害其經營上之正當利益者。但對公益有必要者，得公開或提供之。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。」第 20 條規定：「申請人對於政府機關就其申請提供、更正或補充政府資訊所為之決定不服者，得依法提起行政救濟。」

三、復按行政程序法第 5 條規定：「行政行為之內容應明確。」第 96 條第 1 項第 2 款規定：「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：……二、主旨、事實、理由及其法令依據。」第 114 條第 1 項第 2 款、第 2 項規定：「(第 1 項)違反程序或方式規定之行政處分，除依第 111 條規定而無效者外，因下列情形而補正：……二、必須記明之理由已於事後記明者。……。(第 2 項)前項第 2 款至第 5 款之補正行為，僅得於訴願程序終結前為之；得不經訴願程序者，僅得於向行政法院起訴前為之。」

四、再按「……『行政行為之內容應明確。』行政程序法第 5 條定有明文，該條所謂明確性原則，包含行政處分之明確。次按，行政處分應記載理由及法令依據，乃現代法治國家行政程序之基本要求，是以同法第 96 條第 1 項第 2 款規定：『行政處分以書面為之者，應記載下列事項：一、……。二、主旨、事實、理由及其法令依據。三、……。』又處分理由之記載，必須使處分相對人得以知悉行政機關獲致結論之原因，其應包括以下項目：1. 法令之引述與必要之解釋。2. 對案件事實之認定。3. 案件事實涵攝於法令構成要件之判斷。



4. 法律效果斟酌之依據（於有裁量授權時）等。至於具體個案之行政處分在說理上是否完備而符合上開要求，應為實質上判斷，不得僅因處分書上備有『理由』或『說明』欄之記載，即謂已盡處分理由說明之法律義務。」、「按行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款及第 114 條第 1 項規定所稱『理由』，係指行政機關獲致結論之原因而言。而行政處分是否合於前開法定之程式記明理由，應依既存之記載認定之，苟既存之行政處分書未合於上開法定程式記明理由，僅得依行政程序法第 114 條第 1 項、第 2 項規定，於訴願程序終結前，或向行政法院起訴前補正，如未依規定程序補正理由者，即屬有瑕疵之行政處分，而應予撤銷。」高雄高等行政法院 92 年訴字第 1157 號判決及及臺中高等行政法院 96 年訴字第 351 號判決意旨參照。

五、又依法務部 99 年 2 月 26 日法律決字第 0999007302 號函釋意旨：「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。」及最高行政法院 102 年度判字第 410 號判決略以：「……查政府資訊公開法於立法當時，依該法第 2 條立法理由，已將之『定位為普通法』，是其他法律對於政府資訊之公開另有規定者，自應優先適用。準此，關於機關檔案亦為政府資訊之一環，固應優先適用檔案法，如為檔案法所未規定者，應併適用政府資訊公開法。……」綜上，人民申請政府提供行政資訊，如業經歸檔管理之檔案，應優先適用檔案法之規定處理，如為檔案法所未規定者，則應併適用政府資訊公開法。查本件訴願人所申請之資料，業已由原處分機關依照管理程序歸檔管理，自應優先適用檔案法規定，如為檔案法所未規定者，則併適用政府資訊公開法，合先敘明。

六、卷查，原處分機關以原處分駁回訴願人申請提供系爭農舍使用執照及系爭處理室使用執照全卷資料，依前開規定，訴願人對原處分不服者，自得依法提起行政救濟。又原處分既為行政處分，原處分機關以原處分駁回訴願人之申請時，自應

敘明理由及法令依據，此乃現代法治國家行政程序之基本要求；否則，即有違行政行為明確性原則。

七、又行政處分理由之記載，必須使處分相對人能夠清楚知悉行政機關獲致結論之原因，而非籠統含糊，欠缺具體明確性。倘行政處分書理由記載不完備或不充分，未依行政程序法第114條第1項、第2項規定補正理由者，即屬有瑕疵之行政處分，應予撤銷，觀諸首揭法條規定及高等行政法院判決意旨至明。經查原處分僅於說明欄記載：「……其餘依規(如決定書理由)為非應公開或提供之內容……」，並未具體指明不予提供其餘部分之依據及理由，僅泛指依本府訴願決定書云云，而未就本件申請案所涉及之法令、事實及涵攝過程具體說明不予提供之理由。是原處分核有欠缺明確性之瑕疵，且顯有理由不備之情形，無法讓訴願人清楚知悉原處分機關否准申請之原因，有違行政行為明確性原則，難認適法。

八、準此，原處分未敘明駁回訴願人申請之理由及法令依據，且於本件訴願程序終結前，亦未依法補正具體明確之理由，顯不符合上開規定。故原處分核有明確性之欠缺，自屬有瑕疵之行政處分，有違行政程序法第96條第1項第2款，及同法第5條所定行政行為內容應明確之原則。為求原處分之正確、合法並維護訴願人權益，爰將原處分撤銷，由原處分機關於2個月內另為適法之處分，以昭折服。又原處分機關於另為適法處分時，如仍認系爭全卷資料中有依法應不予提供之資料，自應依檔案法第18條及政府資訊公開法第18條等相關法令規定，確實敘明不予提供之法令依據，並具體說明資料應不予提供之理由，俾符行政行為明確性原則，併此指明。

九、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

主任委員 洪榮章（請假）

委員 張奕群（代行主席職務）

委員 呂宗麟  
委員 林宇光  
委員 陳坤榮  
委員 周兆昱  
委員 王育琦  
委員 黃耀南  
委員 陳麗梅  
委員 黃美玲

中 華 民 國 1 0 9 年 1 0 月 7 日

縣 長 王 惠 美