

裁判字號：高雄高等行政法院 91 年度訴字第 852 號 行政裁定

裁判日期：民國 92 年 11 月 28 日

案由摘要：申請閱覽卷宗

高雄高等行政法院裁定

九十一年度訴字第 八五二號

原 告 吳清吉

李惠美

兼右二人訴

訟代理人 孫榮吉

被 告 高雄市政府

代 表 人 謝長廷市長

訴訟代理人 吳台生

蔡永利

曾文作

右當事人間因申請閱覽卷宗事件，原告不服內政部中華民國九十一年九月十九日台內訴字第○九一○○○六三三六號訴願決定，提起行政訴訟。本院裁定如左：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

理 由

- 一、按原告之訴，有起訴不合程式或不備其他要件者，其情形不可以補正者，行政法院應以裁定駁回之，行政訴訟法第一百零七條第一項第十款所明定。「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…。」、「當事人或利害關係人不服行政機關於行政程序中為之決定或處置，僅得於對實體決定聲明不服時一併聲明之。但行政機關之決定或處置得強制執行或本法或其他法規另有規定者，不在此限。」亦分別為行政程序法第四十六條及第一百七十四條所明定。
- 二、本件原告起訴意旨略謂：（一）被告沒有按照市地重劃實施辦法第二十條及平均地權條例施行細則第八十一條規定辦理，顯然本件地價調查、估計有瑕疵及違法，故需影印供為異議有利於己之證據。（二）又查行政程序法第四十四條及第四十五條規定「資訊公開請求」是貫徹「公開行政程序」行政機關違反資訊公開之規定，係屬違法，所作成之行政處分具有違法性。人民對此機制具有依賴性，故

可定位為「法律上利益」，依同法第四十六條規定，當事人或利害關係人得向行政機關申請閱覽、複印有關資料或卷宗，貫徹資訊公開原則，但以主張或維護其法律上利益有必要者為限。當事人有要求閱覽與本身有關卷宗之權利。除非有行政程序法第四十六條第二項所列情形。法學界亦有其獨特見解，認為為貫徹資訊已公開為原則，涉及國防、外交及一般公務機密及涉及個人隱私、營業秘密，已不在保密之部分，仍應准許閱覽，例如公文書已經解密。如需保密，應經行政院依法規定公布，否則不得拒絕當事人申請閱覽抄錄。另外遇有(1)申請人無本案之繫屬如前述向他機關申請抄閱，對該機關而言，便是孤立之申請。(2)程序行為得強制執行者。(3)利害關係人非本案實體決定之當事人，無從一併聲明不服或事後聲明不服，已毫無實益之情形者。(三)本件原告係參與重劃之當事人，對被告所為重劃分配結果之分配位置及分配比例太低，重劃負擔太高，有違法、失職等情事，於法定期間內提出異議，並一併聲請閱覽抄錄卷宗，按對分配位置及分配比例不服提出異議，係屬實體之異議，是無上開例外情形，因此被告拒絕原告申請閱覽抄錄卷宗是違法。至於通常情形當事人申請抄閱卷宗不得拒絕，如遭受拒絕而結果又受到不利行政處分，當事人可以提起撤銷訴訟，並得一併指摘不准利用卷宗資料構成行政處分之瑕疵。其意係指行政機關拒絕當事人申請閱覽卷宗後，當事人無提起閱覽卷宗之訴訟，之後又遭不利行政處分時，得以拒絕閱覽卷宗為由提起撤銷訴訟之意，並非當事人對本案實體不服一併申請閱覽卷宗，行政機關得拒絕。如果是這樣，將變成開行政革新之倒車，製造訟源。(四)被告八十八年十月十三日函准原告閱覽，原告依照函示前去閱覽，閱覽中發現諸多弊病，乃要求影印，承辦人因恐黑箱作業東窗事發，突然改變原意藉口拒絕提供，拒絕理由反來復去，有時認為有涉及個人隱私或侵害第三人權利之虞，或改以申請閱覽卷宗與異議案無關或認逾越主張維護法律上利益之必要範圍，拒絕提供，但有時又說有關，但改稱係行政決定前準備作業文件，不予提供，惟查本案早已完成重劃計畫公告及分配結果公告，根本就無行政決定前準備作業文件之問題，又資訊係以主動公開原則，保密為例外，如須保密應經行政院依法規定公布。故訴請將訴願決定及原處分撤銷且被告應提供原告閱覽複印高雄市第四十七期市地重劃文件（公共設施用地部份之分配清冊、重劃後土地分配圖、重劃前地籍圖、重劃前後地號圖、重劃前後宗地地價表、重劃前後區段地價表、歷次地價查估紀錄表、公共設施用地分配原則、協議同意調整分配後簽報處長內容暨批示文、各項工程發包契約及重劃費用明細表、貸款利息明細表及工程施工實際進度表）云云。

三、經查，本件原告等人分別與他人共有重劃前高雄市○○區○○段三小段七三八地號及七三八之三地號土地（均位於共同負擔之公共設施用地），參加高雄市第四

十七期市地重劃，重劃後分配於新福段十小段八七地號及同段七小段八三地號，嗣土地分配結果經被告以民國（下同）八十八年九月十八日八八高市府地發字第二九四九三號公告三十日（期間自八十八年九月二十二日起至同年十月二十二日止）。原告等人先後多次陳情發給第四十七期重劃計畫書及全區相關資料，經被告於八十九年七月十六日以高市府地發字第二四〇九四號函報內政部八十九年八月十日台（八八）內中地字第八九一四七三六號函復，請參酌行政程序法第四十六條規定，本於職權核處之。被告遂據以八十九年九月十四日高市府地發字第二八二四八號函復原告等人略謂：「…。二、依市地重劃實施辦法第三十五條規定，主管機關…，檢附計算負擔總計表等五種圖冊，將重劃分配結果公告三十日，目的在於提供閱覽，台端如仍有需要，請至本府地政處土地開發總隊（第四科）閱覽及抄錄；但涉及個人隱私或有侵害第三人權利之虞者，將不提供閱覽及抄錄。」原告等人仍一再陳情、異議，被告復陸續以九十年十二月十九日高市府地發字第五一〇〇三號函及九十一年一月二十九日高市府地發字第二七三三號函復原告等人說明本案處理情形及疑義。原告等人又陸續向監察院及被告陳情、異議，經被告以九十一年三月二十七日高市府地發字第〇五三三四號函復原告等人略謂：「…。二、關於台端陳情重劃土地分配異議問題說明如次…

。（二）行政程序法第四十六條規定，…。台端主張分配在新福段四小段二十三號位置之訴求，僅與市地重劃實施辦法第三十一條規定之分配原則有關，而與重劃計畫書等資料無關，依法得拒絕提供。…。」及以九十一年三月二十七日高市府地發字第〇九二三四號函復原告等人略謂：「…。二、本府九十年十一月十二日所召開之調處會，台端要求提供資料，本府地政處土地開發總隊代表答覆會後研析函復及會議結論事項：『仍有一位土地所有權人未出席，另擇期調處』，與實際並無不符之處；又該期重劃區資料，於土地分配結果公告時均依市地重劃實施辦法第三十五條規定陳列供閱覽，本府八十九年九月十四日高市府地發字第二八二四八號函復台端前來閱覽，並無所述不准閱覽情事，仍請依行政程序法規定辦理，但涉及人隱私或有侵害第三人權利之虞者，將不提供閱覽及抄錄。」等語，原告等人對之不服，提起訴願，經訴願機關內政部以被告上開二函係就原告之陳情、異議事項所為之事實敘述及理由說明，並未新生法律效果，核非行政處分為由，乃決定訴願不受理等情，有被告前述八十八年九月十八日八八高市府地發字第二九四九三號公告、八十九年七月十六日高市府地發字第二四〇九四號函、八十九年九月十四日高市府地發字第二八二四八號函、九十年十二月十九日高市府地發字第五一〇〇三號函、九十一年一月二十九日高市府地發字第二七三三號函、九十一年三月二十七日高市府地發字第〇五三三四號函、九十一

年三月二十七日高市府地發字第○九二三四號及報內政部八十九年八月十日台（八八）內中地字第八九一四七三六號函等附卷足憑，洵堪信實。

四、第按，申請抄閱卷宗之准駁本屬程序行為，原則上當事人或利害關係人僅得於對實體決定不服時一併聲明。而所謂程序行為，通常係指行政機關在實施行政程序之過程中以達成實體裁決為目的的相關行為或措施而言，至於在通常情形，當事人申請抄閱卷宗遭受拒絕，而實體決定結果又受到不利行政處分，則對於實體決定當然可提起撤銷訴訟，並得於撤銷訴訟中一併指摘不准利用卷宗資料構成處分之瑕疵。蓋在法律政策上，對程序決定原則上僅能隨同實體決定請求法律救濟，係為避免行政程序因程序行為之爭訟而延誤，尤其可以防止當事人濫用程序行為之爭訟，阻礙行政程序之進行，而本案決定是否受程序違反之影響，尚未可知，對程序決定隨同實體決定請求救濟，符合法律救濟之利益，以預防對程序行為及本案之決定，併行二救濟程序，乃致發生不能調和之歧異情事發生（參照學者吳庚所著「行政法之理論與實用」第三三一頁及第五五六頁，九十二年八月增訂八版；陳敏所著「行政法總論」第七七八頁，九十二年一月三版）。審視本件原告等人針對其土地分配結果，於八十八年十月四日向被告所屬地政處土地開發總隊提出異議後，迄至九十二年六月十一日止，迭經被告邀集異議人（共七人，含原告等人）召開調處會共計七次，最後一次調處結論為：「調處不成立，依法報請上級機關內政部裁決。」嗣經被告以九十二年八月十一日高市府地四字第○九二○○四一五五八號函報請內政部裁決，又經內政部以九十二年九月十九日內授中辦地字第○九二○○一三二六八號函，將全案退回被告予以查復或調處，故原告等人對於重劃分配結果之異議案，其本案實體程序尚未完成，依上開說明，原告等人對於被告否准申請閱覽卷宗之行為，按其性質核屬程序行為，原告等人倘有不服，原應俟本案實體決定後，提起行政爭訟時，一併聲明之，方屬合法。從而，本件原告等人提起本件訴訟，程序上難謂合法。

五、綜上所述，原告等人提起本件行政訴訟，聲明請求撤銷原處分及訴願決定，並被告應提供原告閱覽複印高雄市第四十七期市地重劃文件，依前揭說明，程序上難謂為合法，訴願機關就原告聲明請求撤銷被告九十一年三月二十七日高市府地發字第○五三三四號函及九十一年三月二十七日高市府地發字第○九二三四號函之原處分，認該二函非屬行政處分，而決定訴願不受理，雖與本院前述理由不同，但其結論並無二致，仍應維持。原告復提起本件訴訟，即不備起訴要件，應予駁回。

六、依行政訴訟法第一百零七條第一項第十款、第一百零四條、民事訴訟法第九十五條、第七十八條、第八十五條第一項前段，裁定如主文。

中 華 民 國 九 十 二 年 十 一 月 二 十 八 日

高雄高等行政法院第二庭

審判長法官 呂佳徵

法 官 蘇秋津

法 官 林勇奮

右為正本係照原本作成。

如不服本裁定，應於裁定送達後十日內以書狀敘明理由，經本院向最高行政法院提出抗告（須按對造人數附具繕本）；並應預繳送達用掛號郵票六份（每份三十四元）。

中 華 民 國 九 十 二 年 十 一 月 二 十 八 日

法院書記官 黃玉幸

資料來源：高雄高等行政法院裁判書彙編（92年版）第二期 861-868 頁