

臺北市政府 97.03.10. 府訴字第 09770076100 號訴願決定書

訴 願 人：陳○○

訴 願 人：陳○○

原 處 分 機 關：臺北市建築管理處

訴願人等 2 人因申請閱覽卷宗事件，不服原處分機關 96 年 10 月 3 日北市都建查字第 09670978300 號函所為處分，提起訴願，本府依法決定如下：

主 文

原處分撤銷，由原處分機關於決定書送達之次日起 30 日內另為處分。

事 實

緣訴願人等 2 人前以 96 年 5 月 29 日申請書向原處分機關申請閱覽本市北投區中央北路 0 段 0 0 號所有門牌歷年違建查報、拆除、拍照列管等資料，案經原處分機關依申請書說明內容及檢送附件資料，以 96 年 7 月 25 日北市都建查字第 0966851900 (0) 號函通知訴願人得申請閱覽本市中央北路 0 段 0 0 號 0 樓之○○旁露台違建案查報資料；嗣訴願人等 2 人於 96 年 8 月 27 日以前次申請閱覽後資料尚有不完整部分為由，再次請求閱覽影印完整資料。案經原處分機關以 96 年 10 月 3 日北市都建查字第 09670978300 號函通知訴願人等 2 人略以：「主旨：有關臺端再次申請閱覽影印本處 96 年 7 月 25 日北市都建查字第 0966851900 (0) 號函（本市北投區中央北路 0 段 0 0 號所有門牌歷年違建查報、拆除、拍照列管等資料），於前次申請閱覽後尚有不完整，陳請閱覽影印完整乙案，……說明：…… 二、依行政程序法第 46 條規定…… 三、本案依前函所示，僅得申請閱覽『中央北路 0 段 0 0 號 0 樓之○○旁露台』違建查報資料。臺端並於 96 年 8 月 2 日至本處依行政程序法第 46 條規定閱覽、複印原卷宗部分，另卷中行政決定前之簽呈、個人隱私身分資料等涉前開規定第 1、3 款所限制部分，已於閱卷當時說明係不得閱覽、複印，故本件申請案恕難照准……」駁回訴願人等 2 人之申請，訴願人等 2 人不服，於 96 年 10 月 19 日經由原處分機關向本府提起訴願，並據原處分機關檢卷答辯到府。

理 由

一、按行政程序法第 20 條規定：「本法所稱之當事人如下：一、申請人及申請之相對人。二、行政機關所為行政處分之相對人。三、與行政機

關締結行政契約之相對人。四、行政機關實施行政指導之相對人。五、對行政機關陳情之人。六、其他依本法規定參加行政程序之人。」第 46 條規定：「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：一、行政決定前之擬稿或其他準備作業文件。二、涉及國防、軍事、外交及一般公務機密，依法規規定有保密之必要者。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。五、有嚴重妨礙有關社會治安、公共安全或其他公共利益之職務正常進行之虞者。前項第 2 款及第 3 款無保密必要之部分，仍應准許閱覽。當事人就第 1 項資料或卷宗內容關於自身之記載有錯誤者，得檢具事實證明，請求相關機關更正。」

檔案法第 2 條規定：「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。」

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 5 條規定：「政府資訊應依本法主動公開或應人民申請提供之。」第 9 條第 1 項規定：「具有中華民國國籍並在中華民國設籍之國民及其所設立之本國法人、團體，得依本法規定申請政府機關提供政府資訊。持有中華民國護照僑居國外之國民，亦同。」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。」

臺北市政府及所屬各機關學校處理閱卷作業要點第 1 點規定：「臺北市政府為執行行政程序法第 46 條之規定，以保障程序當事人及利害關係人之權益，特訂定本要點。」第 2 點規定：「臺北市政府及所屬各機關、學校（以下簡稱各機關）受理當事人或利害關係人申請閱覽、抄錄、影印或攝影與行政程序有關之卷宗資料（以下簡稱閱卷），除其他法令另有規定外，依本要點規定辦理。」第 3 點規定：「閱卷，除當事人外，其他法律上利害關係人亦得申請之。前項所稱法律上利害關係人如下：（一）行政程序之進行或最後決定影響其公、私法上權利或法律上利益，而尚未參加該行政程序者。（二）為其他訴訟、偵查或行政程序中之當事人或參加人，其於該其他程序上之公、私法上權利或法律上利益存在或不存在，與本行政程序有關聯者。（三）其他確能舉證證明有法律上利害關係者。當事人或利害關係人申請閱覽卷宗之期間，不以行政程序進行中為限，於行政程序進行前或終結後，仍得申請閱覽卷宗。」第 4 點規定：「申請閱卷之範圍，以申請人為主張或維護其法律上利益有必要者為限。各機關對申請人依前項

規定提出之申請，除有下列情形之一者外，不得拒絕：（一）行政決定作成前，各機關業務承辦人員或單位就行政程序所為之擬稿或簽呈、合議制以外機關之會議紀錄、上級有關之交代或批示或其他單位、機關所為之知會意見或其他行政決定前之準備作業文件。（二）涉及國防、軍事、外交及一般公務機密，依法規規定有保密之必要者。（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。（五）有嚴重妨礙有關社會治安、公共安全或其他公共利益之職務正常進行之虞者。閱卷之申請，如卷宗資料有前項第 1 款、第 4 款或第 5 款所稱情形之一者，各機關仍得依職權為一部或全部之准許。其有前項第 3 款情形，而其公開或提供，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，得依職權准許閱卷。卷宗資料，如僅其中之一部因第 1 項或第 2 項規定不宜提供申請人閱卷者，於該部分與其他部分可分時，各機關應將可供閱卷部分提供申請人閱卷，不得逕為拒絕閱卷之申請。」第 6 點規定：「申請閱卷，應以書面並檢附相關證據釋明申請閱卷理由為之；利害關係人申請閱卷，並應檢附利害關係證明文件。....

..」

臺北市政府及所屬各機關學校檔案開放應用要點第 1 點規定：「臺北市政府（以下簡稱本府）為辦理檔案法第 17 條有關民眾申請閱覽、抄錄或複製檔案之開放應用事項，特訂定本要點。」第 4 點規定：「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 5 點規定：「檔案有下列情形之一者，各機關得拒絕前點之申請：

（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。」

法務部 91 年 1 月 17 日法律字第 0090046666 號函釋：「.....說明.....

.五、按行政程序法第 46 條係規範行政機關為行政行為之程序進行中，當事人或利害關係人得申請閱覽卷宗之程序規定。其得申請之期間，係指行政程序進行中及行政程序終結後法定救濟（包括依該法第 128 條規定申請行政程序重新進行者）期間經過前而言.....前者申請權人，依該法第 46 條規定，限於當事人或利害關係人；而其所謂『當事

人』，係指該法第 20 條規定所列之人；而『利害關係人』，應係指因行政程序進行之結果，其權利或法律上利益將受影響而未參與為當事人之第三人而言。……」

95 年 1 月 17 日法律決字第 0950001869 號函釋：「……說明……二、查政府資訊公開法（以下簡稱本法）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、碟帶、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。』另依檔案法第 2 條第 2 款規定，所謂『檔案』係指『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』。準此，本法所定義之『政府資訊』，其涵蓋範圍較檔案法所定義之『檔案』為廣，亦即，檔案仍屬政府資訊之一部分。……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，應優先適用檔案法之規定處理。……」

二、本件訴願理由略以：

- （一）原處分機關駁回申請不具理由而構成違法。訴願人前向原處分機關申請閱覽、影印本市北投區中央北路 0 段 0 0 號所有門牌歷年違建查報、拆除、拍照列管等資料，原處分機關僅准許全部卷宗共 52 頁中之 33 頁，尚缺 19 頁；原處分機關駁回之理由僅是將駁回之法律依據重新抄寫 1 次或詞語替換，並未作出任何實質說明，難謂其處分已符合政府資訊公開法第 16 條第 2 項規定。
- （二）本件並無政府資訊公開法第 18 條之相關情事，故應准許訴願人申請閱覽、影印。訴願人請求閱覽、影印該檔案卷宗之原因在於為同棟大廈全體住戶之權益及臺北市市容而報請拆除違建。訴願人確信本市中央北路 0 段 0 0 號 0 樓之 00 住戶確有違章建築。訴願人報請原處分機關拆除時，以訴願人無實據而拒絕之，訴願人始有申請閱覽、影印相關資料之想法，且有相關跡象使訴願人相信其餘部分卷宗有包含系爭違章建築是否應予拆除之關鍵證據。本件是否准許訴願人申請閱覽、影印乙事關涉全體住戶及臺北市市容之公共利益，符合政府資訊公開法第 18 條第 3 款、第 6 款但書所謂「對公益有必要」之要件。

三、按行政程序法第 46 條規定係規範行政機關為行政行為之程序進行中，當事人或利害關係人得申請閱覽卷宗資料之程序規定。其得申請之期間，係指行政程序進行中及行政程序終結後法定救濟期間經過前而言

。至其所謂「當事人」，係指該法第 20 條規定所列之人；而「利害關係人」，應係指因行政程序進行之結果，其權利或法律上利益將受影響而未參與為當事人之第三人而言。易言之，行政程序法第 46 條規範之卷宗閱覽權，限於行政程序之當事人或利害關係人始得申請，且原則上係以行政程序尚在進行中為必要。本件訴願人等 2 人以 96 年 5 月 29 日申請書向原處分機關申請閱覽本市北投區中央北路 0 段 0 0 號所有門牌歷年違建查報、拆除、拍照列管等資料，及以 96 年 8 月 27 日申請書再次申請閱覽影印於前次申請閱覽後不完全部分，其 96 年 8 月 27 日申請書雖引用行政程序法第 46 條部分內容，惟依原處分機關訴願答辯書未具體說明本案有何相關行政程序在進行中，是尚難逕為認定訴願人係前揭行政程序法第 46 條所稱之當事人或利害關係人，則原處分機關依行政程序法第 46 條規定否准訴願人所請，其所援引之法令是否妥適？即不無疑義。又本件如無行政程序法之適用，則本案是否有政府資訊公開法或檔案法等相關法令規定之適用？有再予究明之必要。從而，應將原處分撤銷，由原處分機關於決定書送達之次日起 30 日內另為處分。

四、綜上論結，本件訴願為有理由，爰依訴願法第 81 條之規定，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員 張明珠

副主任委員 王曼萍

委員 陳 敏

委員 陳淑芳

委員 陳石獅

委員 陳媛英

委員 紀聰吉

委員 林明昕

委員 戴東麗

委員 蘇嘉瑞

委員 李元德

中 華 民 國 97 年 3 月 10 日

市長 郝龍斌

訴願審議委員會主任委員 張明珠 決行

如對本決定不服者，得於本決定書送達之次日起 2 個月內，向臺北高等行

政法院提起行政訴訟，並抄副本送本府。

（臺北高等行政法院地址：臺北市大安區和平東路3段1巷1號）