

訴 願 人 周○○

原 處 分 機 關 臺北市建築管理處

訴願人因申請閱覽卷宗事件，不服原處分機關民國 99 年 9 月 2 日北市都建查字第 09970660600 號函，提起訴願，本府決定如下：

主 文

訴願駁回。

事 實

一、訴願人所有本市信義區基隆路○○段○○號○○樓之 1 建物，前經本府都市發展局查認其陽台加窗並將外牆拆除，以民國（下同）98 年 7 月 6 日北市都建字第 09860534700 號函查報在案。嗣訴願人於 98 年 8 月 12 日經由本府市長信箱，檢舉本市基隆路○○段○○號○○樓至 13 樓計 34 戶有陽台外推疑似違建之情事，經原處分機關以 98 年 9 月 2 日北

市

都建字第 09860129100 號電子郵件回復訴願人，經派員現場勘查並未發現有陽台外推情況，乃先拍照存證，倘訴願人有新事證，並請提供。嗣訴願人經申請並閱覽前揭 98 年 9 月 2 日北市都建字第 09860129100 號卷內資料後，透過本市議員再向原處分機關檢舉前揭本市基隆路○○段○○號○○樓至 13 樓有陽台外推疑似違建之情事。經本府都市發展局以 98 年 12 月 11 日北市都建字第 09873123400 號函回復議員並副知訴願人略以：「

主

旨：貴席囑查本市信義區基隆路○○段○○號 2 至 13 樓疑似違建乙案……說明：……

..三、……經本局所屬建築管理處分別於 98 年 11 月 25 日及 12 月 2 日由政風室及違

建

查報隊派員現場查核，經查案址 2 樓、2 樓之 3、3 樓、3 樓之 2 計有 4 戶陽台加窗且外牆已拆除，核與……規定不符，依規定應予查報，其餘各戶雖有陽台加窗情事，惟外牆均未拆除，符合上述要點規定，另予拍照存證處理；至 7 樓之 2 及 11 樓計有 2 戶因無人在宅無法勘查，將再擇期辦理……。」

二、訴願人認為原處分機關前揭查報不實，涉嫌偽造文書縱放應被查報之違建住戶，用差別標準處理同一棟大樓不同住戶違建，於 99 年 4 月 16 日向原處分機關申請閱覽 98 年 11 月 2

5 日及 12 月 2 日於本市信義區基隆路○○段○○號○○樓至 13 樓現場查核之全部資料（

下

稱系爭卷宗)。案經原處分機關審認訴願人非屬臺北市政府及所屬各機關學校處理閱卷作業要點第 3 點規定之當事人或法律上利害關係人，乃以 99 年 5 月 12 日北市都建查字第 09967418000 號函復否准所請。訴願人不服該函，於 99 年 6 月 3 日向本府提起訴願。經本府審認系爭申請閱覽資料之行政程序業已終結，非行政程序法適用範疇，原處分援引法規有違誤，且訴願人申請閱卷之資料，何者應供閱覽、何者應予拒絕，適用法令依據各為何，亦有究明之必要，而以 99 年 8 月 5 日府訴字第 09970081800 號訴願決定：「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。」在案。

三、原處分機關復依前揭本府訴願決定撤銷意旨重新審查後，審認系爭卷宗第 1 頁及第 4 頁為機關作成意思決定前，內部單位擬稿或其他準備作業；第 6 頁至第 44 頁為查察本市基隆路○○段○○號○○樓至 13 樓住戶住宅內部之照片，涉及建物所有權人隱私權益。依檔案法第 18 條第 7 款及政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款、第 6 款規定，應不予提供閱覽，其餘部分屬得閱覽範圍，乃以 99 年 9 月 2 日北市都建查字第 09970660600 號函通知訴願人，除前揭部分不予提供閱覽外，其餘部分請訴願人前來閱覽。訴願人不服該函，於 99 年 10 月 1 日向本府提起訴願，同年 11 月 9 日補正訴願程式，並據原處分

機

關檢卷答辯。

理由

一、按檔案法第 1 條規定：「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。本法未規定者，適用其他法令規定。」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 條第 7 款規定：「檔案有下列情形之一者，各機關得拒絕前條之申請：……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 18 條第 1 項第 3 款及第 6 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。」

法務部 95 年 3 月 16 日法律決字第 0950009957 號函釋：「……說明：……二、按政

府

資訊公開法（以下簡稱本法）第 3 條規定……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，又依本法第 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。』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.....。」

97 年 3 月 28 日法律決字第 0970009248 號函釋：「.....說明：.....

二、按政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定.....核其意旨，係認為內部意見等資訊之公開將有礙於最後決定之作成，並可能對不同意見之人（單位、機關）造成困擾，故不予提供或公開；縱於機關作成決定後，如將內部擬稿公開，仍可能有相同之困擾。準此，本法前揭規定，於機關作成意思決定前、後，均有其適用（臺中高等行政法院 96 年 1 月 23 日 95 年度訴字第 00504 號判決、本部 92 年 10 月 7 日法律字第 0920039625 號函參照

）.....。」

二、本件訴願理由略以：

（一）關於系爭卷宗第 1 頁及第 4 頁部分：因本件申請閱覽內容屬業經歸檔之檔案，應優先適用檔案法規定，故原處分以政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定否准所請，與規定相違，且該規定之「擬稿或準備作業」係指決定作成前機關內部擬稿或意見交換，至「終局決定」即應依法公開，已無該規定適用。

（二）關於系爭卷宗第 6 頁至第 44 頁部分：原處分機關既然查報該大樓 4 樓至 13 樓陽台外牆均

未拆除，自不會拍到牆內個人隱私，故無檔案法第 18 條第 7 款拒絕之理由。且訴願人係為維護大樓居民生命、身體之安全而申請閱覽，有政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 6 款但書「對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要.....不在此限」之適用。

三、查本件訴願人申請閱覽系爭卷宗，前經本府以 99 年 8 月 5 日府訴字第 099700 81800 號訴願

決定：「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。」撤銷理由略以：「.....三、.....查訴願人於 99 年 4 月 16 日向原處分機關申請閱覽 98 年 11 月 2

5 日及 12 月 2 日於本市信義區基隆路○○段○○號○○樓至 13 樓現場查察全部資料，經原

處分機關以訴願人非臺北市政府及所屬各機關學校處理閱卷作業要點第 3 點所稱當事人或利害關係人為由，否准所請；惟系爭申請閱覽資料之行政程序業已終結，依前揭規定，自非行政程序法適用範疇，而係應另依政府資訊公開法及檔案法等規定辦理閱卷事宜，則前揭處分援引法規即有違誤。又政府資訊公開法及檔案法就得拒絕閱卷事項定有明

文，則訴願人申請閱卷之資料，何者應供閱覽、何者應予拒絕，適用法令依據各為何，亦有究明之必要。.....。」

四、案經原處分機關依上開訴願決定撤銷意旨重為處分，審認系爭卷宗第 1 頁及第 4 頁為機關作成意思決定前內部單位擬稿、第 6 頁至第 44 頁為原處分機關為查察違建而至本市基隆路○○段○○號○○樓至 13 樓住戶住宅內部拍攝照片，該 2 部分內容，分別為政府機關作成意思決定前內部單位擬稿及涉及第三人隱私權益者，爰依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款、第 6 款及檔案法第 18 條第 7 款等規定，就系爭卷宗前揭部分否准訴願人閱覽卷宗申請，其餘部分准予閱覽。是原處分自屬有據。

五、至訴願人主張關於系爭卷宗第 1 頁及第 4 頁部分，因本件申請閱覽內容屬業經歸檔之檔案，應優先適用檔案法規定，故原處分以政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定否准所請，與規定相違，且該規定之「擬稿或準備作業」係指決定作成前機關內部擬稿或意見交換，至「終局決定」即應依法公開，已無該規定適用乙節：

(一) 按檔案法第 1 條及第 17 條規定，各機關受理申請閱覽、抄錄或複製檔案，非有法律依據不得拒絕，該規定所稱法律依據，除檔案法本身規定應優先適用外（例如第 18 條），若檔案法未有規定，而有符合其他法律限制要件時（例如政府資訊公開法第 18 條），自亦得限制之（臺北高等行政法院 99 年 8 月 5 日 99 年度訴字第 901 號判決意旨參照）

。次按政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定，政府資訊屬於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，除對公益有必要者外，應限制公開或不予提供之。是如申請人所申請閱覽之檔案，若屬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，雖於檔案法第 18 條無限制閱覽之規定，然行政機關尚非不得依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定拒絕閱覽。查本件訴願人申請閱覽之系爭卷宗，為原處分機關於 98 年 11 月 25 日及 12 月 2 日至本市信義區基隆路○○段○○號○○樓

至

13 樓查核陽台外推違建之檔案資料，而其中第 1 頁及第 4 頁部分，係屬原處分機關處理該案之內部擬稿文件，則原處分機關依前揭政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定，就該部分否准訴願人之申請，並無不合。

(二) 復按法務部 97 年 3 月 28 日法律決字第 0970009248 號函釋意旨略以，政府資訊公開法第

18 條第 1 項第 3 款規定，係認為內部意見等資訊之公開將有礙於最後決定之作成，並可能對不同意見之人（單位、機關）造成困擾，故不予提供或公開；縱於機關作成決定後，如將內部擬稿公開，仍可能有相同之困擾，故該規定於機關作成意思決定前、後，均有其適用。是本件訴願人主張原處分機關內部之擬稿或準備作業文書，至作成終

局決定即應公開，無政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定適用乙節，容有誤解。

六、另訴願人主張關於系爭卷宗第 6 頁至第 44 頁部分，原處分機關既然查報該大樓 4 樓至 13 樓陽台外牆均未拆除，自不會拍到牆內個人隱私，故無檔案法第 18 條第 7 款拒絕之理由。且訴願人係為維護大樓居民生命、身體之安全而申請閱覽，有政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 6 款但書「對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要……不在此限」之適用乙節：

- (一) 按檔案法第 18 條第 7 款規定，為維護第三人之正當權益者，各機關得拒絕閱覽、抄錄或複製檔案之申請；政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 6 款規定，政府資訊公開或提供有侵害個人隱私者，應限制公開或不予提供之。次按法務部 95 年 3 月 16 日法律決字第 0950009957 號函釋意旨略以，檔案仍屬政府資訊之一部分，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。是申請閱覽卷宗若屬業經歸檔管理之檔案，且同時符合檔案法第 18 條第 7 款及政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 6 款規定不提供閱覽之要件時，應優先適用檔案法之規定。
- (二) 查系爭卷宗第 6 頁至第 44 頁，為原處分機關為查察違建，進入本市信義區基隆路○○段○○號○○樓至 13 樓各住戶住宅內所拍攝之照片，非僅於各住戶住宅外部拍攝建築物外牆，則照片內容已涉及住戶隱私權益，尚不因各該住戶是否經原處分機關查報違建而有不同，原處分機關基於維護被查核住戶之隱私權益，依前揭法務部 95 年 3 月 16 日法律決字第 0950009957 號函釋意旨，以檔案法第 18 條第 7 款規定否准訴願人閱覽該部分卷宗之申請，於法並無違誤。又違建查察照片與認定大樓建築物結構安全，分屬二事，訴願人如認其他住戶違建有影響建築物結構安全之虞，應另由建築師或相關專業技師評估鑑定後依建築法規處理，非僅憑閱覽其他住戶住宅內部照片，即得認定。故縱本件有政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 6 款規定之適用，亦難認訴願人申請閱覽各住戶住宅內部照片，屬該款但書規定「對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要……不在此限」之情事。是訴願主張，不足採據。從而，原處分機關就訴願人申請閱覽系爭卷宗所為處分，揆諸前揭規定及函釋意旨，並無不合，原處分應予維持。

七、又按政府資訊公開法第 21 條規定，受理訴願機關審理有關政府資訊公開之爭訟時，得就該政府資訊之全部或一部進行秘密審理，本府即依訴願法及前揭規定審議，併予敘明。

八、綜上論結，本件訴願為無理由，依訴願法第 79 條第 1 項，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員 蔡 立 文

副主任委員 王 曼 萍

委員 劉 宗 德

委員 陳 石 獅

委員 紀 聰 吉

委員 戴 東 麗

委員 柯 格 鐘

委員 葉 建 廷

委員 范 文 清

中華民國 100 年 1 月 20 日市長 郝 龍 斌

訴願審議委員會主任委員 蔡立文請假

副主任委員 王曼萍代行

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）