

裁判字號：高雄高等行政法院 102 年度訴字第 112 號 行政判決

裁判日期：民國 103 年 06 月 26 日

案由摘要：申請閱覽卷宗事件

高雄高等行政法院判決

102 年度訴字第 112 號

民國 103 年 6 月 17 日辯論終結

原 告 鄭幸美

被 告 臺南市政府

代 表 人 賴清德

被 告 臺南市政府工務局

代 表 人 吳宗榮

共 同

訴訟代理人 蘇文奕 律師

上列當事人間申請閱覽卷宗事件，原告不服臺南市政府中華民國

102 年 1 月 22 日府法濟字第 1020059933 號、102 年 6 月 26 日府法濟字第 1020546485 號及內政部 102 年 1 月 23 日台內訴字第 1010400964 號、102 年 8 月 27 日台內訴字第 1020273173 號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

臺南市政府 102 年 1 月 22 日府法濟字第 1020059933 號訴願決定及被告臺南市政府工務局（承受臺南市政府工務局公共工程處）101 年 10 月 11 日南工處新二字第 1010843661 號函關於檔案序號 1 中第 5 頁至第 10 頁；檔案序號 5 除機關內部行政程序欄位資料外及檔案序號 6 之「說明會通知名冊」、7、9、11 之「會議紀錄、簽到、攝錄影、錄音紀錄資料」、12、13 部分均撤銷。

被告臺南市政府工務局（承受臺南市政府工務局公共工程處）應依原告 101 年 9 月 14 日之申請，就檔案序號 1 中第 5 頁至第 10 頁；檔案序號 5 除機關內部行政程序欄位資料外，應作成准予原告閱覽、抄錄、攝影與複製之行政處分並交付複製品予原告閱覽、抄錄、攝影與複製。就檔案序號 6 之「說明會通知名冊」、7、9、11 之「會議紀錄、簽到、錄音、錄影資料」、12、13 部分，應依本院見解作成適法之處分。

原告其餘之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔五分之一，餘由被告臺南市政府工務局負擔。

事實及理由

一、程序事項：

- (一) 按「法人因合併而消滅者，訴訟程序在因合併而設立或合併後存續之法人承受其訴訟以前當然停止。」為民事訴訟法第 169 條第 1 項所明定。次按「訴訟程序當然停止後，依法所定之承受訴訟之人，於得為承受時，應即為承受之聲明。」「民事訴訟法第 168 條至第 171 條．．．之規定，於本節準用之。」分別為行政訴訟法第 181 條第 1 項及第 186 條所明定。又國家機關因裁撤或改組而不存在者，其性質與法人因合併而消滅者相類，故其訴訟程序應類推適用民事訴訟法第 169 條第 1 項規定，在承受其業務之機關承受其訴訟以前當然停止（最高法院 89 年台上字第 868 號判例參照）。本件被告臺南市政府工務局公共工程處（下稱公共工程處）業於民國 102 年 5 月 30 日經被告臺南市政府公告廢止處務組織規程而遭裁撤，其相關業務由被告臺南市政府工務局（下稱工務局）承受，業據被告工務局具狀（本院卷二第 56 頁）聲明承受訴訟，核與上開規定及判例意旨並無不合，應予准許。
- (二) 按「訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。被告於訴之變更或追加無異議，而為本案之言詞辯論者，視為同意變更或追加。」行政訴訟法第 111 條第 1 項及第 2 項定有明文。本件原告於訴訟繫屬中追加撤銷內政部 102 年 8 月 27 日台內訴字第 1020273173 號訴願決定及臺南市政府 102 年 6 月 26 日府法濟字第 1020546485 號訴願決定，核原告追加之訴願決定與起訴主張之基礎事實相同，基於一次解決紛爭，本院認其追加尚屬適當，又被告訴訟代理人於言詞辯論期日無異議而為本案辯論，是原告追加應予准許。
- (三) 按「行政法院對於人民依第 5 條規定請求應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟，應為下列方式之裁判：
- 三、原告之訴有理由，且案件事實證明確者，應判令行政機

關作成原告所申請內容之行政處分。四、原告之訴雖有理由，惟案件事證尚未臻明確或涉及行政機關之行政裁量決定者，應判命行政機關遵照其判決之法律見解對於原告作成決定。」行政訴訟法第 200 條第 3 款、第 4 款定有明文。首揭第 3 款為「特定內容行政處分之訴」，第 4 款為「命為決定之訴」，兩者僅係訴之廣狹問題，後者僅為前者之減縮尚非互相排斥或不相容，是非屬先、備位之訴。本件原告列請求「特定內容行政處分」為先位之訴，「命為適法決定」為備位之訴，容有誤認。又本院闡明後，原告仍不變更，惟原告先位之訴之範圍已含括備位之訴，爰應以範圍廣之先位之訴而為審理。

- (四) 本件原告 103 年 2 月 11 日提出陳述意見暨聲請狀，聲請保全證據。惟原告前於 102 年 6 月 11 日就本案聲請為證據保全，業經本院認無保全證據必要而於 102 年 6 月 18 日裁定駁回確定。又本院於 103 年 2 月 11 日準備程序期日已命被告等提出原卷，並於 103 年 3 月 21 日函調檔案 1 至 13 原卷全部，業經被告等提出本院審酌，是無再命證據保全之必要，嗣原告又於 103 年 6 月 17 日提出陳述意見暨聲請(三)狀，聲請保全證據，惟無證據證明被告檢送非原卷全部，同無命保全之必要，原告之聲請即無必要，先予敘明。

二、事實概要：

緣原告於 101 年 9 月 14 日填具「臺南市政府及所屬機關檔案應用申請書」(下稱系爭申請書)三份，分別向被告臺南市政府、被告工務局及裁撤前之公共工程處申請檔案應用。被告臺南市政府以 101 年 10 月 11 日府工公新二字第 1010862799 號函復(下稱被告臺南市政府 101 年 10 月 11 日函)「主旨：台端申請應用檔案乙案業依各機關權責分工交本府工務局公共工程處辦理．．．。」等語。另被告工務局於 101 年 10 月 11 日以南市工公新二字第 1010862802 號函(下稱被告工務局 101 年 10 月 11 日函)復：「台端申請應用檔案乙案業依各機關權責分工交本局公共工程處辦理，．．．。」嗣公共工程處以 101 年 10 月 11 日南工處新二字第 1010843661 號函(下稱公共工程處 101 年 10 月 11 日函)復略以：審核決定結果為檔案

申請序號1、2、6、8、11之申請案件內容含機關內部行政程序欄位資料部分經遮掩處理後提供；檔案申請序號3、4、5、6、7、9、10（該函後附之「臺南市政府及所屬機關檔案應用審核表」所載11係誤植）、12、13暫無法提供使用。原告對上開三函文均表不服，提起訴願，關於被告臺南市政府101年10月11日函，經內政部102年1月23日台內訴字第1010400964號訴願決定不受理。另臺南市政府以102年1月22日府法濟字第1020059933號訴願決定就原告不服被告工務局101年10月11日函部分為不受理；就原告不服公共工程處101年10月11日函部分決定駁回。原告均表不服，遂提起本件行政訴訟。於訴訟繫屬中，原告又以被告臺南市政府應作為而不作為，向內政部提起訴願，請求訴願會命被告臺南市政府限期為適法之處分，亦經內政部102年8月27日台內訴字第1020273173號訴願決定不受理。又原告再次不服被告工務局101年10月11日函，提起訴願，則經臺南市政府102年6月26日府法濟字第1020546485號訴願決定不受理，原告於訴訟中追加撤銷內政部102年8月27日台內訴字第1020273173號訴願決定及臺南市政府102年6月26日府法濟字第1020546485號訴願決定。

三、本件原告主張：

（一）被告臺南市政府101年10月11日函、被告工務局101年10月11日函應屬否准原告之行政處分：

- 1、行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件所為對外發生法律上效果之單方行政行為，皆屬行政處分，不因其用語、形式以及是否有後續行為或記載不得聲明不服之文字而有異。有司法院釋字第423號解釋文及理由書可參。另依行政官署對於人民所為之行政處分製作以處分為內容之通知。此項通知原為公文程式條例所稱處理公務文書之一種。除法律別有規定者外，自應受同條例關於公文程式規定之適用及限制，必須其文書本身具備法定程式始得謂為合法之通知。司法院釋字第97號解釋文及理由書足參。
- 2、被告臺南市政府101年10月11日函、被告工務局101年10月11日函，具備公文程式條例之謂處理公務之文書之公文書

程式，以「函」之形式亦符合公文程式條例第1、2條之公文程式。另觀前揭二函覆『主旨』與『說明』，除符合行政程序法第96條第1項第2款規定外，其文義內涵即表明其為行政處分之意旨，縱使未載明救濟教示條款，然因系爭函覆3則已有救濟教示內容及救濟期限，故不影響前揭2函符合「行政處分」之書面格式要件。至於臺南市政府101年10月11日函、被告工務局101年10月11日函之內容，既表明被告二機關為回覆原告檔案應用申請的行政處分之意旨，則交予公共工程處辦理而作成之否准原告檔案應用申請之處分，實質係拒絕提供原告全部檔案原件之檔案應用申請。倘如被告臺南市政府、被告工務局所辯稱之前揭2函均屬事實通知而非行政處分，何以被告臺南市政府及被告工務局迄今仍未作成行政處分？況且公共工程處101年10月11日函否准原告大部分之申請。

3、被告臺南市政府、被告工務局於訴願程序中，辯稱渠等依權責分工交公共工程處辦理無不作為情形，而公共工程處復以公共工程處101年10月11日函通知原告檔案應用，原告並於101年10月17日至公共工程處應用檔案，渠等並說明理由與公共工程處答辯理由相同云云。再度確認其拒絕原告申請之全部檔案應用，或者說其不依法積極作為同意原告申請之全部檔案應用即屬拒絕。又公共工程處101年10月11日函所作成之部分准予檔案應用之檔案，除包括其本身機關所管有之檔案外，尚包括被告工務局所管有之檔案（申請檔案序號6之檔號100/040299/2/2/15），顯然公共工程處在分工授權下所作成之決定，當屬被告三機關共同意思表示之行政處分，是原告主張被告臺南市政府101年10月11日函及被告工務局101年10月11日函性質屬行政處分，自有所據。

（二）被告臺南市政府101年10月11日函、被告工務局101年10月11日函及公共工程處101年10月11日函之違法事由：

1、公共工程處101年10月11日函所檢附之「臺南市政府及所屬機關檔案應用審核表」並未載明「申請書編號」，且該欄位雖載有「（申請書影本附後）」卻未檢附之，且其法

令依據欄位僅載明「臺南市政府及所屬機關檔案申請應用注意事項」（以下稱系爭注意事項），均未說明有何構成政府資訊公開法第 18 條之限制事由，顯然已經違背檔案法及其相關之規定。縱然臺南市政府 102 年 1 月 22 日府法濟字第 1020059933 號訴願決定稱被告『既於 101 年 12 月 18 日南工處新二字第 1010987715 號函檢送之答辯書中載明暫無法提供使用之原因並副知訴願人，依上開規定，即可視為於訴願程序終結前業已合法補正。』云云，充其量僅是公共工程處於訴願程序中之攻防方法，事實上未以正本送達另行補正，故公共工程處 101 年 10 月 11 日函未附理由之違法瑕疵是否依法補正，恐有疑義。

- 2、原告申請檔案應用之序號 7、9、12（有關人民陳情臺南市政府市長信箱案件部分）：原告所申請檔案應用內容相當明確，亦可知陳情案涉及被告臺南市政府、被告工務局、公共工程處等機關。且從前揭相關法規可知原告向臺南市政府市長信箱陳情，係由臺南市政府研究發展考核委員會督導辦理下所設之臺南市政府聯合服務中心受理原告之陳情，並因陳情案件涉及各業務權責機關（單位）時，得由該中心主任商請各業務權責機關（單位）協助處理，而由被告工務局、公共工程處等機關承辦之。惟原告之陳情及請願案件內容涉及交通、環保、都市計畫、徵收、道路工程改善，除原先由被告臺南市政府賴清德市長親自指派由被告臺南市政府工務局吳宗榮局長主辦外，多次於臺南市議會辦理之會議以及會勘與說明會時均有工務局、公共工程處、都市發展局、環保局、交通局、地政局、警察局等相關機關人員與會，因此原告認為被告臺南市政府受理原告之陳情與請願案件後應依臺南市政府及所屬機關處理人民陳情作業要點第 8、11、13 點之規定辦理。該等辦理過程皆應有相關文件或紀錄，顯然該等檔案均已依檔案法第 1、2 條之規定歸檔，由被告相關機關管有之。倘原告所申請之檔案分散申請機關之外，則亦應依政府資訊公開法第 17 條規定函轉該管機關並通知申請人。然公共工程處 101 年 10 月 11 日函、臺南市政府 102 年 1 月 22 日府法濟字第 1020

059933 號訴願決定未能說明有何構成政府資訊公開法第 18 條之限制事由，公共工程處卻以『非依照管理程序歸檔管理檔案』答辯云云，此與事實不符，自相矛盾，訴願機關未依職權詳加調查，則有認事用法之違誤。

- 3、原告申請檔案應用之申請序號 13（有關政府採購案件檔案部分）：原告所申請檔案應用內容相當明確，亦可知該說明會之政府採購案涉及被告臺南市政府、被告工務局、公共工程處等相關機關。且從前揭相關法規可知，不論是由被告臺南市政府、被告工務局、或公共工程處等機關承辦該政府採購，均應有相關採購文件如招標公告、公報登載、契約文件、開標文件紀錄、決標文件紀錄、驗收文件紀錄等檔案資料，即如政府採購法施行細則第 112-2 條所定之資料。且從臺南市政府工務局業以 101 年 1 月 19 日南市工公新二字第 1001000811 號函『檢送 100 年 11 月 30 日召開「永康區王行路 208、224 巷前路段道路縱、橫坡線形調整初步方案及結果公開說明會」會議紀錄，應可判斷諸揭申請檔案內容均已歸檔而由被告等相關機關保管之，部分採購文件更應依法公開或公告之，機關辦理採購之決標資料，應定期彙送主管機關，且依政府採購法第 107 條規定，另備具一份保存於指定之場所。是故就此申請政府採購相關檔案之部分，非僅為政府採購法應予公開及保存採購文件，同時屬於檔案法第 1、2、17 條規定之保管及提供檔案應用之文件檔案，及政府資訊公開法第 2、5、6、7 條之主動公開相關資訊。然而，公共工程處於訴願程序中答辯，逕辯稱『非依照管理程序歸檔管理檔案』，此與事實不符，訴願機關卻未詳加調查，明顯違法。

- 4、原告申請檔案應用之序號 3、4、5、6、10 之部分：訴願決定 2 認為該部分之檔案「查無訴願人所填檔號檔案，是原處分機關無法提供亦屬有據」云云。原告於 101 年 9 月間填具之檔案申請書，清楚載明各檔案之檔號、檔案名稱與內容要旨，原告所填檔號係被告相關機關檔管人員依原告所載之文號或陳情人名字或收發文日期或收發文單位等關鍵語詞以電腦查詢並於電話中告知之檔號，原告也於申請書

載明『申請文號、檔號等資料若有遺誤（檔號空白處業經詢問相關檔管人員與承辦人員稱無法查知或稱不予告知），以原案檔案資料為準。目前所欲申請之檔案資料應均已歸檔，應適用檔案法之規定，本申請應無「檔案法第 18 條」拒絕申請之理由』等語，原告並於申請書之檔案名稱與內容要旨欄詳加填寫相關文號資料。縱原告有聽錯或誤植之可能情形，本件檔案應用申請案之承辦人員，既為原告所申請檔案應用之陳情與請願等案之原承辦人員，對原告所申請之檔案案情應相當清楚，應可從原告申請之檔案名稱與內容要旨查詢諸揭序號檔案，非以『查無訴願人所填檔號檔案』就拒絕提供檔案應用。況且，被告未將機關檔案目錄定期送交檔案中央主管機關致原告於機關檔案目錄查詢網遍查不到系爭檔案目錄及其檔號，始向檔管人員與承辦人員詢問，承辦人員不僅當時拒絕提供檔號，之後又以查無檔號為由恣意裁量拒絕提供檔案應用，顯然已逾越檔案法第 8、17 條與系爭注意事項第 2 點等規定而違法。倘確查無檔號尚可依系爭注意事項第 3 點規定命原告補正，捨此而不為逕予駁回系爭檔案應用之申請，顯然違法，訴願決定竟採此理由而決定更屬違背法令。

- 5、原告申請檔案應用之序號 1、2、6、8、11 之部分：此部分檔案申請雖准於公開，然其核准提供應用之應用方式為『可提供複製品供閱』，僅載示「所申請案件內容含機關內部行政程序欄位資料部份經遮掩處理後提供」，並且未敘明任何法律限制應用之依據及理由，即為否准原告申請『檔案原件』之應用。系爭注意事項第 5 點雖規定「檔案應用以提供複製品為原則」，然亦有「如有使用檔案原件之必要，應經機關核准」之例外規定。原告已敘明應用檔案原件之理由，公共工程處未予核准，又未說明理由，顯有違法。又政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款，係規範行政程序進行中，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資訊得不予公開，然系爭檔案確已結案歸檔作成決定並完成行政程序，此從被告准許提供系爭檔案之部份應用即可得知，故無該款之適用。況且該款但書規

定『但對公益有必要者，得公開或提供之。』系爭檔案內容涉及人民陳情及請願等重大公益案件，影響整個社區聚落眾多地主與居民之生命及財產權，以及眾多用路人之生命權，人民請願與採購資訊等涉及公益依法猶依法應公開相關政府資訊，已如 2、3 項前述，原告所申請之系爭檔案內容暨屬對公益有必要者更應依法提供全部檔案原件供應用之。被告拒絕提供系爭部份之檔案應用與訴願決定其理由與法規之適用均有違誤而不可採，嚴重限縮人民知的權利，難符法制。

- (三) 不論依檔案法第 17 條、第 18 條規定或依政府資訊公開法政府資訊公開法第 18 條第 1 項所定豁免公開之情形，被告就豁免公開拒絕提供的檔案部份或許有裁量權，惟因基於政府資訊最大公開的原則下，拒絕提供必須依法為之，且限制公開或不予提供之例外事由，應從嚴解釋，始符「例外解釋從嚴」之法解釋原則，其裁量權在拒絕提供事實與其所涵攝之法律之適用在嚴格的解釋之下或許有裁量權縮減為零的情形，即無裁量空間而必須依法提供，人民對之即有作成特定行為之請求權。原告申請檔案應用無非希望被告機關作成准予提供如系爭申請書所示序號 1 至 13 全部檔案原件內容，供原告閱覽、抄錄、攝影與複製之行政處分，並依法交付予原告閱覽、抄錄、攝影與複製原告檔案申請書所示序號 1 至 13 全部檔案原件內容，因此提起給付訴訟之課予義務訴訟以及一併提起一般給付訴訟。又依政府資訊公開法第 21 條之規定，當各該被告之政府機關拒絕提供政府資訊時，必須就其拒絕提供負舉證責任；而行政法院審理有關政府資訊公開之爭訟時，除應審酌各該被告之政府機關所舉證其拒絕之合法性外，得就該政府資訊之全部或一部進行秘密審理，即政府資訊是否符合豁免提供之事由，行政法院應審查各該被告之政府機關事實認定之合法性，而非僅尊重各該被告之政府機關之事實認定。行政法院依法詳細調查政府資訊或檔案內容審查行政機關是否得豁免提供事實認定之合法性，並判命行政機關應作成准與提供原告所申請內容之處分甚至命交付予原告閱覽、影

印或複製等，此有諸多裁判先例可參，諸如臺北高等行政法院 94 年度訴更一字第 152 號判決、最高行政法院 102 年度判字第 147 號判決、臺北高等行政法院 101 年度訴字第 303 號判決等即屬之，此亦可證原告請求確有所本。因此，倘鈞院依法調查原告所申請之全部檔案原件資料內容（包含紙本、電子檔、照片、錄影紀錄、錄音紀錄等各種資訊檔案），經詳細審酌依法確認是否屬應提供之檔案以及被告所舉證其拒絕之合法性後，並就被告機關有無逾越權限或濫用權力恣意裁量等情事詳加審酌以確認其有無違反前揭行政訴訟法第 4 條第 2 項、第 201 條以及行政程序法第 4、5、6、7、8、9、10 條等規定，倘係符合行政訴訟法第 200 條第 1 項第 3 款規定時，即可就原告之先位聲明第 2 至 4 項請求進行裁判。然倘鈞院依法調查、詳細審酌後，認為確實尚有事證尚未臻明確或涉及行政機關之行政裁量決定時，即可就原告之備位聲明第 2 至 4 項請求事項進行裁判等情。

（四）並聲明求為以下判決：

甲、先位聲明：

- 1、訴願決定（內政部 102 年 1 月 23 日台內訴字第 1010400964 號訴願、臺南市政府 102 年 1 月 22 日府法濟字第 1020059933 號訴願決定、內政部 102 年 8 月 27 日台內訴字第 1020273173 號訴願決定、臺南市政府 102 年 6 月 26 日府法濟字第 1020546485 號訴願決定）均撤銷。
- 2、公共工程處就原告 101 年 9 月 14 日系爭申請書以公共工程處 101 年 10 月 11 日函復原告審核決定如該函附「臺南市政府及所屬機關檔案應用審核表」，作成部分提供檔案應用，部分不提供檔案應用之處分，關於否准原告檔案應用申請之部分撤銷。公共工程處應於法定期限內就原告 101 年 9 月 14 日申請，作成准予提供如系爭案申請書所示序號 1 至 13 全部檔案原件內容，供原告閱覽、抄錄、攝影與複製之行政處分。公共工程處並應依法交付予原告閱覽、抄錄、攝影與複製系爭申請書所示序號 1 至 13 全部檔案原件內容。
- 3、被告工務局就系爭申請書以被告工務局 101 年 10 月 11 日函復原告依各機關權責分工交公共工程處辦理，而公共工程

處 101 年 10 月 11 日函復原告審核決定如該函附「臺南市政府及所屬機關檔案應用審核表」，作成部分提供檔案應用，部分不提供檔案應用之處分，被告工務局交公共工程處辦理，關於否准原告檔案應用申請之部分撤銷。被告工務局應於法定期限內就原告 101 年 9 月 14 日申請，作成准予提供如系爭申請書所示序號 1 至 13 全部檔案原件內容，供原告閱覽、抄錄、攝影與複製之行政處分。被告工務局並應依法交付予原告閱覽、抄錄、攝影與複製系爭申請書所示序號 1 至 13 全部檔案原件內容。

- 4、被告臺南市政府就系爭申請書以被告臺南市政府 101 年 10 月 11 日函復原告依各機關權責分工交公共工程處辦理，而公共工程處 101 年 10 月 11 日函復原告審核決定如該函附「臺南市政府及所屬機關檔案應用審核表」，作成部分提供檔案應用，部分不提供檔案應用之處分，被告臺南市政府交公共工程處辦理，關於否准原告檔案應用申請之部分撤銷。被告臺南市政府應於法定期限內就原告 101 年 9 月 14 日申請，作成准予提供如系爭申請書所示序號 1 至 13 全部檔案原件內容，供原告閱覽、抄錄、攝影與複製之行政處分。被告臺南市政府並應依法交付予原告閱覽、抄錄、攝影與複製系爭申請書所示序號 1 至 13 全部檔案原件內容。

乙、備位聲明：

- 1、訴願決定（內政部 102 年 1 月 23 日台內訴字第 1010400964 號訴願、臺南市政府 102 年 1 月 22 日府法濟字第 1020059933 號訴願決定、內政部 102 年 8 月 27 日台內訴字第 1020273173 號訴願決定、臺南市政府 102 年 6 月 26 日府法濟字第 1020546485 號訴願決定）均撤銷。
- 2、公共工程處就原告 101 年 9 月 14 日檔案申請書以公共工程處 101 年 10 月 11 日函復原告審核決定如該函附「臺南市政府及所屬機關檔案應用審核表」，作成部分提供檔案應用，部分不提供檔案應用之處分，關於否准原告檔案應用申請之部分撤銷。公共工程處應於法定期限內就系爭申請書所示序號 1 至 13 全部檔案原件內容供原告閱覽、抄錄、攝影與複製之申請，作成適法之處分。

- 3、被告工務局就系爭申請書以被告工務局 101 年 10 月 11 日函復原告依各機關權責分工交公共工程處辦理，而公共工程處以公共工程處 101 年 10 月 11 日函復原告審核決定如該函附「臺南市政府及所屬機關檔案應用審核表」，作成部分提供檔案應用，部分不提供檔案應用之處分，被告工務局交公共工程處辦理，關於否准原告檔案應用申請之部分撤銷。被告工務局應於法定期限內就系爭申請書所示序號 1 至 13 全部檔案原件內容供原告閱覽、抄錄、攝影與複製之申請，作成適法之處分。
- 4、被告臺南市政府就系爭申請書以被告臺南市政府 101 年 10 月 11 日函復原告依各機關權責分工交被告公共工程處辦理，而公共工程處以公共工程處 101 年 10 月 11 日函復原告審核決定如該函附「臺南市政府及所屬機關檔案應用審核表」，作成部分提供檔案應用，部分不提供檔案應用之處分，被告臺南市政府交公共工程處辦理，關於否准原告檔案應用申請之部分撤銷。被告臺南市政府應於法定期限內就系爭申請書所示序號 1 至 13 全部檔案原件內容供原告閱覽、抄錄、攝影與複製之申請，作成適法之處分。

四、被告則以：

- (一)「本法所稱行政處分，係指中央或地方機關就公法上具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果之單方行政行為。」訴願法第 3 條第 1 項定有明文。原告填具系爭申請書，分別向被告臺南市政府、被告工務局、公共工程處申請系爭檔案之閱覽、抄錄、複製，分別經被告臺南市政府 101 年 10 月 11 日函、被告工務局 101 年 10 月 11 日函，告知原告申請案之分辨情形，並非對原告之申請有所准駁，既非對原告所為之行政行為，更不因而對原告發生具體的法律效果，參諸最高行政法院 57 年判字第 178 號判例意旨，該等函文自不能認為係屬行政處分，而對之提起訴願，故內政部 102 年 1 月 23 日台內訴字第 1010400964 號訴願書、臺南市政府 102 年 1 月 22 日府法濟字第 1020059933 號訴願決定，對於原告就上開函文之訴願所為不受理之決定，自符合訴願法第 77 條第 8 款之規定，應認係屬適法，

原告訴請撤銷此部分之訴願決定，應屬無據。

- (二) 又有檔案法第 1 條第 1 項規定：「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。」而檔案管理事項中關於檔案開放應用部分，即涉及民眾知的權利之行使，亦屬資訊公開的範疇。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 2 款規定：「本法用詞，定義如下：．．．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。」而依檔案法第 29 條授權訂定之檔案法施行細則第 2 條規定：「本法第 2 條第 2 款所稱文字或非文字資料及其附件，指各機關處理公務或因公務而產生之各類紀錄資料及其附件，包括各機關所持有或保管之文書、圖片、紀錄、照片、錄影（音）、微縮片、電腦處理資料等，可供聽、讀、閱覽或藉助科技得以閱覽或理解之文書或物品。」準此，政府資訊公開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，亦即檔案乃屬政府資訊之一部分。故從法律性質而言，政府資訊公開法乃資訊公開法制的基本法規，檔案法則係屬於資訊公開法制之周邊性配套立法。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，究應優先適用檔案法或政府資訊公開法？政府資訊公開法第 2 條立法理由：「現行法律中並不乏有關政府資訊公開之規定，例如：公司法第 393 條第 3 項規定，公司左列登記事項，主管機關應予公開，任何人得向主管機關申請查閱或抄錄；商業登記法第 18 條規定，已登記之事項，所在地主管機關應公告之規定；法院組織法第 83 條規定，各級法院及分院應定期出版公報，刊載裁判書全文；民事訴訟法第 242 條規定，當事人或第三人請求閱覽、抄錄或攝影卷內文書之規定；刑事訴訟法第 33 條及第 38 條規定，辯護人或代理人檢閱、抄錄或攝影卷宗及證物之規定；檔案法第 17 條及第 22 條規定，申請閱覽、抄錄或複製檔案等。為明定本法與其他法律之適用關係，將本法定位為普通法，其他法律對於政府資訊之公開另有規定者，自應優先適用。」等語，可知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（最高行政法院 100 年度判字第 2222 號、法務部 95 年 3 月 16 日法律決字第 0950009957 號函釋參照）。本件原告係依系爭注意事項之規定，填具系爭申請書申請閱覽、抄錄、複製系爭檔案，自應優先適用檔案法之規定。

- (三) 參諸檔案法第 2 條第 2 款、第 17 條、第 18 條之規定可知，各機關依照檔案管理程序，將依職權所作成、持有或保管之資料及其附件歸檔管理後，除有檔案法第 18 條所定各款得拒絕或有其他法律明定不得閱覽之情形者外，人民固可依同法第 17 條規定，以書面敘明理由，向檔案所在之機關申請閱覽、抄錄或複製檔案，反之，因人民申請之資料及其附件，機關如未依檔案法所定程序歸檔管理之檔案，或未持有保管之檔案，自無予人民得依法申請閱覽、抄錄或複製檔案之餘地。依公文歸檔標準作業流程中之「作業說明」記載：「歸檔文件以有總收發文號者為限，其未經總收發編號文件均應留存各承辦單位備查，毋須併送歸檔。」原告主張，被告公共工程處承辦人員於系爭申請書之申請序號 3、4、5、6、10，依序註記有「040206-2-20-31」、「040206-2-19-15」、「040206-2-20-52」、「100 / 040299 / 2 / 2 / 15」（勾選原告所填檔號）、「040206-2-23-58」，可證該檔案確實存在且為被告所管有云云。原告申請檔案應用之序號 3、4、10，被告查無該等檔號，惟依原告於系爭申請書中「檔案名稱或內容要旨」欄之記載，原告申請檔案序號 3 工務局 100 年 10 月 31 日南市工公新二字第 1000813353 號會勘通知，已在檔案序號 2 資料內。原告申請檔案序號 4 臺南市政府 100 年 11 月 1 日府工新二字第 1000699840 號函，已在檔案序號 1 資料內，實際均已給予閱覽。原告申請檔案序號 6 記載 2 個檔號，依被告查得僅有 100/040299/2/2/15 號，並無 100/040299/1/60/22 檔號，原告所申請之檔案序號 7、9、12 市長信箱及檔案序號 13 均無檔

號並無歸檔。原告申請檔案序號 10 臺南市政府 101 年 1 月 2 日府工公新二字第 1000948538 號函，業經併在檔案序號 8 給閱。

(四) 再者，政府採購法第 107 條規定：「機關辦理採購之文件，除依會計法或其他法律規定保存者外，應另具備一份，保存於主管機關指定之場所。」原告依系爭注意事項之規定申請閱覽、抄錄、複製，亦屬無據。本件原告申請檔案應用之序號 13 中之採購文件，依上開條文規定保存於主管機關指定之場所，而非依檔案法之規定歸檔管理。至於原告申請檔案應用之序號 5，依照原告於系爭申請書中「檔案名稱或內容要旨」欄之記載，其正確檔號應為 100/040206/2/20/52，而序號 6 中檔號 100/040299/1/60/22 之檔案，其正確檔號則為 100/040299/2/2/15。惟本件原告申請閱覽抄錄或複製者，既為其於申請書上所填載檔號之檔案，而非承辦人員註記之檔案，被告在查無該等檔號檔案之情況下，自無從准許原告閱覽抄錄或複製該等檔案之申請。

(五) 原告申請序號 1、2、8、11 號及序號 6 號中檔號 100 / 040299 / 2 / 2 / 15 之檔案，公共工程處業已依系爭注意事項第 5 點之規定提供複製品，並依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款及第 2 項規定，對涉及機關作成意思決定前之內部擬稿資料予以遮掩後提供，此作為自符合相關法令之規定。原告雖主張，政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款之規定係規範行政程序進行中，內部單位之擬稿或其他準備作業資訊得不予公開，上開檔案已完成行政程序，無政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定之適用云云，惟其所為主張並無法律上依據。至於政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款固規定「對公益有必要者，得公開或提供之。」惟原告僅泛稱，系爭檔案內容涉及人民陳情及請願等重大公益案件，影響整個社區聚落眾多地主與居民之生命及財產權，以及眾多用路人之生命權云云，並未敘明被告作成意思決定前內部擬稿資料之公開，與公益有何關聯，其請求被告提供，自無依據。

(六) 另系爭注意事項第3點第2項第1款固規定：「業務單位審核申請案件之准駁，應自受理申請或補正之日起30日內，以書面載明下列事項通知申請人：(一)駁回申請者，應敘明理由及法令依據。」惟行政程序法第114條第1項第2款及第2項亦規定：「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。」「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，僅得向行政法院起訴前為之。」公共工程處101年10月11日函所附之「臺南市政府及所屬機關檔案應用審核表」就駁回原告檔案應用申請部分雖無理由說明，惟於訴願程序終結前，業以101年12月18日南工處新二字第1010987715號函檢送之答辯書中載明暫無法提供使用之原因並副知原告，揆諸上開規定，該行政處分應認業已合法補正，原告復以此為由指摘原公共工程處所為處分及訴願決定，自屬無據等語，資為抗辯。並聲明求為判決駁回原告之訴。

五、本件如事實概要欄所載之事實，業經兩造分別陳明在卷，有系爭申請書、被告臺南市政府101年10月11日函、被告工務局101年10月11日函、公共工程處101年10月11日函、內政部102年1月23日台內訴字第1010400964號訴願書、臺南市政府102年1月22日府法濟字第1020059933號訴願決定、內政部102年8月27日台內訴字第1020273173號訴願決定、臺南市政府102年6月26日府法濟字第1020546485號訴願決定在卷可參，並為兩造所不爭執，洵堪認定。本件爭點厥為原告請求被告臺南市政府、被告工務局提供如原告系爭申請書申請序號1至13全部檔案原件予以閱覽、抄錄、攝影及複製是否有據？公共工程處就原告系爭申請書作成部分提供應用、部分暫無法提供使用之決定，是否合法？

甲、關於被告臺南市政府101年10月11日函、被告工務局101年10月11日函部分：

(一) 地方自治團體本於其團體權限及自主組織權，得盱衡其機關之組織規模、人員專業以及事權特性等因素為權限分工

。查臺南市民眾陳情請願事件處理程序及聯繫作業要點第3條第10款規定：「工程設施引起之陳情、請願事件：本府工務局、水利局、地政局、都市發展局。」又行為時臺南市政府工務局組織規程第8條規定：「本局下設公共工程處，其組織規程另定之。」另行為時臺南市政府工務局公共工程處組織規程（102年6月1日停止適用）第3條規定，公共工程處下設各科、室，分別掌理道路、橋隧、隧道、道路附屬設施及檔案等事項。揆諸首揭規定，足認行為時，臺南市地方自治團體業本於自主組織權及團體權限，將道路興建管理事項及所涉及之檔案權限劃歸公共工程處掌理，而屬公共工程處之權責事項。

- （二）本件原告申請之檔案應用事項為關於「永康交流道特定計畫區主五號道路王行路段附近彎道道路高程改善、地籍分割檢討及更正暨都市計畫分區檢討及更正、道路安全管制措施改善、廢棄土清除等事宜」請願案，為道路工程興建管理事項，行為時屬公共工程處之權責事項，被告臺南政府及被告工務局並無作為義務，即無依原告檔案應用之申請，負有一定作為義務，原告向被告臺南政府及被告工務局申請檔案應用，即為非依法申請事件。而被告臺南市政府101年10月11日函、被告工務局101年10月11日函復：「台端申請應用檔案乙案業依各機關權責分工交本府（局）公共工程處辦理，．．．。」等語，亦以歸屬公共工程處之責權而轉交其辦理，此為機關之團體權限及自主組織權限，非民眾所能爭執，又上開函文內容亦僅係轉交權責機關，性質屬觀念通知，亦非具何法效性之行政處分，從而，臺南市政府102年1月22日府法濟字第1020059933號訴願決定及內政部102年1月23日台內訴字第1010400964號訴願決定而不受理，尚無違誤，原告對之提起課予義務訴訟，核非適法，應予駁回。

- （三）又行政訴訟法第5條第1項規定「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法令所定期間內應作為而不作為，認為其權利或法律上利益受損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容

之行政處分之訴訟。」係規範有一定作為義務之機關，若非負有一定作為義務機關，亦不該當「應作為而不作為」之要件。本件行為時，關於道路興建管理事項及所涉及之檔案權限既劃歸公共工程處掌理，而屬公共工程處之權責事項，被告臺南政府及被告工務局並非負有一定作為義務。原告於訴訟繫屬中，復以被告臺南政府及被告工務局有應作為而不作為之違法，提起訴願，經臺南市政府 102 年 6 月 26 日府法濟字第 1020546485 號不受理及內政部 102 年 8 月 27 日台內訴字第 1020273173 號訴願決定駁回後，並追加急於作成處分之訴。原告追加此部分急於作成處分之訴，係贅以無作為義務之被告臺南政府及被告工務局為對象，申請其為一定作為，顯非依法申請事件，難認適法，又原告已列權責機關為被告，是無命補正之必要，原告此部分之訴，亦不合法，並應駁回。

乙、關於原告申請檔案 2、6（除原告申請之名冊外）、8 及檔案 11 之被告臺南市政府工務局 101 年 1 月 19 日南市工公新二字第 1001000811 號函部分：

- （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。」又按「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 1 項）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。（第 2 項）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。」政府資訊公開法第 2 條、第 18 條第 1 項第 3 款、第 2 項分別定有明文。按檔案屬政府資訊之一部分，政府資訊公開法所定之「政府資訊」，其涵蓋範圍較檔案法規定之「檔案」為廣，是從法律性質觀之，政府資訊公開法係政府資訊公開法制之普通法，檔案法則屬政府資訊公開法制之特別法，故人民向政府機關申請提供政府資訊時，如該政府資訊為經歸檔管理之檔案，應優先適用檔案法之規定處理，惟檔

案法未規定，依首揭檔案法第 1 條後段規定，政府資訊公開法則得補充適用。再檔案法第 17 條之規定：「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。」明定固以資訊公開為原則，惟其同時規定如有法律之依據，即得拒絕人民閱覽、抄錄或複製，而此所稱之法律依據，除檔案法本身之規定外，尚包括其他法律之規定，亦即於符合其他法律限制之要件，仍得限制之。準此，行政機關於何種情形得拒絕人民之申請，檔案法第 18 條固有 7 款規定以資為用，惟檔案於符合其他法律限制之要件時，例如政府資訊公開法第 18 條所列各款規定情形之一者，亦得限制之。此參最高法院 96 年度判字第 1426 號判決同揭斯旨。

- (二) 經查，本件原告於 101 年 9 月 14 日填具系爭申請書（本院卷 1 第 56 頁、第 57 頁、第 58 頁），請求公共工程處將原告於 100 年 4 月 29 日、100 年 8 月 15 日向臺南市議會請願案等多項檔案原件，供其閱覽、抄錄。經公共工程處以公共工程處 101 年 10 月 11 日函復略以：審核決定結果就申請檔案序號 2、6（檔號 100/040299/2/2/15）、8、11 案件部分，為內容含機關內部行政程序欄位資料經遮掩後提供，有上開公共工程處 101 年 10 月 11 日函附檔案應用審核表附卷可稽，是公共工程處就檔案序號 2、6（檔號 100/040299/2/2/15）、8、11 案件，係將「內容含機關內部行政程序欄位資料部分」遮掩而予提供，茲堪認定。按「依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。」政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定亦明。揆諸首揭說明，政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款之規定，於已歸檔之檔案符此限制之要件，仍得限制之。核原告所申請之歸檔檔案序號 2、6（檔號 100/040299/2/2/15）、8、11 案件內確有內部單位之擬稿，業經本院調取原卷核閱屬實，則公共工程處補充適用政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款之規定，就此部分予以限制，洵非無憑。

(三) 原告雖執此部分檔案已結案歸檔而作成決定，並已完成行政程序，故無政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定之適用，另依該款但書規定「但對公益有必要者，得公開或提供之」，系爭檔案內容涉及人民陳情及請願等重大公益案件，自應公開云云。惟參諸政府資訊法第 18 條第 1 項第 3 款之立法理由明揭：「政府機關之內部意見或與其他機關間之意見交換等資訊，如予公開或提供，因有礙該機關最後決定之作成且易滋困擾，例如對有不同意見之人加以攻訐，故應限制公開或不予提供，惟對公益有必要者，自不在限制範圍之列，以求平衡」等語，無論行政機關是否已作成意思決定，凡屬行政機關意思決定前，做為其參考之內部擬稿、意見、討論或與他機關之意見交換等準備作業資訊，應限制公開或不予提供，以避免行政機關於作成決定前遭受干擾，有礙最後決定之作成，或於決定作成後，因之前內部討論意見之披露，致不同意見之人遭受攻訐而生困擾，是縱機關作成決定後，如將內部擬稿公開，仍有可能造成相同困擾之情事。準此，政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定，於機關作成意思決定前、後均有其適用。再者，作成決定前之意見溝通或文件，是否因公益而有必要公開提供，依該款但書規定，行政機關享有判斷餘地，本件並無相關事證證明公共工程處有何違法判斷情事。另依該款但書之規定，係指內部擬稿若不公開將損及公益而有公開必要之情形，而非以申請之政府資訊或檔案本身而論，是不能以原告所申請之檔案為公共工程之請願案，即應公開內部擬稿意見。原告主張爭檔案內容涉及人民陳情及請願等重大公益案件，自不應遮蔽內部擬稿意見云云，容有誤認。又本件亦無相關事證足認內部擬稿若不公開將有損及公益，而有將之公開之必要。從而，公共工程處依政府資訊公開法第 18 條之「分離原則」，就內部單位擬稿、相關會議紀錄或其他準備作業等資訊予以遮蔽，揆諸前揭說明，於法亦無不合。

(四) 按「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。」「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，僅得向行政法院起訴前為之。」行政程序法第114條第1項第2款及第2項分別定有明文。查公共工程處101年10月11日函所附之「臺南市政府及所屬機關檔案應用審核表」就駁回原告檔案應用申請部分雖無理由說明，惟於訴願程序終結前，業以101年12月18日南工處新二字第1010987715號函檢送之答辯書中載明暫無法提供使用之原因並副知原告，揆諸上開規定，該行政處分應認業已合法補正。

- (五) 復按依檔案法施行細則第17條第3項之規定「檔案應用，以提供複製品為原則；有使用原件之必要者，應於申請時記載其事由。」準此，行政機關對於提供申請人之檔案方式，以提供複製品為原則，提供原件為例外，而須有使用原件之必要者，行政機關始應提供之。且是否須提供原件，行政機關有審查權限，要非申請人記載提供原件，即應予提供，否則即與提供複製品之原則相佐。經查，原告於系爭申請書固載：「序號1-13等（全部檔案）有使用檔案原件之必要，事由：有關申請人等陳情、請願等案件權益，以及有關100年11月30日說明會涉及刑案之內容釐清及權益保障（案經臺南地檢署承審檢察事務官諭示申請人自行申請），須詳盡了解所有相關檔案內容（包含公文書函、附件等審理資料；辦理本案之委託發包資料；說明會通知名冊、簽到紀錄、攝錄影、錄音紀錄等檔案資料）。」等語。查依原告申請書所載之檔案利用目的，係依臺南地方法院檢察署承審檢察事務官曉諭原告自行申請，核原告該檔案應用目的為提出臺灣臺南地方法院檢察署參酌，是僅讓所須單位知悉其內容為已足，尚非須提供原件供所須單位鑑別比對，則依原告使用目的以複製品為已足，而無使用原件之必要，從而，被告就上開檔案提供複製品，尚無違誤。

- (六) 原告申請書所載檔案序號6檔號為100/040299/2/2/15及100/040299/1/60/22，申請「臺南市政府工務局以100年11月23日南市工公新二字第1000909196C號開會通知單通知

土地所有權人、周邊住戶及一般市民大眾（詳名冊）、議會、議員等相關單位於 100 年 11 月 30 日下午 2 時 30 分召開說明會，主旨：『為說明永康區王行路 208、224 巷前路段道路縱、橫坡線形調整初步方案及調整結果並聽取相關土地所有權人、周邊住戶及一般市民大眾意見以為後續辦理依據。』臺南市政府工務局另以 100 年 11 月 23 日南市工公新二字第 1000909196B 號公告週知，主旨：『公告本局為說明永康區王行路 208、224 巷前路段道路縱、橫坡線形調整初步方案及結果說明會時間及地點週知』、依據：臺南市議會工務委員會 100 年 11 月 3 日會勘決議。」之資料。經查，原告申請資料歸檔之檔號為 100/040299/2/2/15，非 100/040299/1/60/22 檔號，此經被告陳述在卷。又公共工程處確依檔號 100/040299/2/2/15 檔號，將原告上開資料交付原告為利用，業據原告提出該資料附於臺南市政府 102 年 1 月 22 日府法濟字第 1020059933 號訴願卷（第 57-60 頁）足佐，及經本院調取檔案 6 原卷核閱屬實，是公共工程處就檔案序號 6 僅核准檔號 100/040299/2/2/15 部分，尚無違誤。

- （七）綜上所述，關於原告申請檔案 2、6（除原告申請之名冊外）、8 及檔案 11 之被告臺南市政府工務局 101 年 1 月 19 日南市工公新二字第 1001000811 號函部分，公共工程處審核決定結果為內容含機關內部行政程序欄位資料經遮掩後提供，並提供複製品而為利用，尚無違誤，臺南市政府 102 年 1 月 22 日府法濟字第 1020059933 號訴願決定就此部分予以駁回，亦屬正確，原告此部分之訴為無理由，應予駁回。

丙、關於原告申請檔案序號 1 部分：

- （一）公共工程處以 101 年 10 月 11 日函審核決定結果就申請檔案序號 1 部分，為內容含機關內部行政程序欄位資料經遮掩後提供，並有上開公共工程處 101 年 10 月 11 日函附檔案應用審核表附卷可憑，公共工程處就檔案序號 1 部分將「內容含機關內部行政程序欄位資料部分」遮掩尚無違誤，其餘部分即應依原告之申請給閱，始為適法。
- （二）惟查，檔案序號 1 原卷計 11 頁，有檔案原卷可憑，而依檔

案應用簽收單所載，原告僅收受 8 頁（臺南市政府 102 年 1 月 22 日府法濟字第 1020059933 號訴願卷第 31 頁），經比對原卷與原告所領受之資料（臺南市政府 102 年 1 月 22 日府法濟字第 1020059933 號訴願卷第 34 至 40 頁），實因公共工程處交付時將檔案序號 1 原卷第 5 頁至第 10 頁複製時重疊覆蓋致部分內容未全部給閱，故原公共工程處未依原告之申請而為利用，原告起訴爭執頁數不符，洵非無據，為有理由。又檔案序號 1 第 5 頁至第 10 頁並無「機關內部行政程序欄位資料」，準此，被告工務局（承受公共工程處）就檔案序號 1 中第 5 頁至第 10 頁部分應予撤銷，並應作成准予原告閱覽、抄錄、攝影與複製之行政處分及交付複製品予原告閱覽、抄錄、攝影與複製。（檔案法 17 條僅明定檔案利用方式為閱覽、抄錄與複製不包括攝影，惟「攝影」方式，依政府資訊公開法第 8 條第 1 項第 3 款規定應補充適用）。

丁、關於原告申請檔案序號 5 部分：

- （一）按「申請閱覽、抄錄或複製檔案者，應載明下列事項：五、檔號。」「各機關對於前條申請案件，認其不合規定程式或資料不全者，應通知申請人於 7 日內補正；屆期不補正或不能補正者，得駁回其申請。」檔案法施行細則第 18 條第 1 項第 5 款、第 19 條規定亦明。申請人申請閱覽、抄錄或複製檔案，申請人申請時填具之檔號若有錯誤，而有程序不符或資料不全者，受理審核機關依法應先通知申請人補正，不能補正或屆期不補正者，始能駁回其申請。
- （二）經查，公共工程處 101 年 10 月 11 日函就原告申請檔案序號 5 部分，以「查無所填檔號檔案」為由駁回申請，惟公共工程處並未依首揭檔案法施行細則第 19 條命原告補正，即逕予駁回其申請，自非合法，原告執此爭執為有理由。惟檔案序號 5 之檔案內容載有「機關內部行政程序欄位資料」，業經本院調取原卷核閱屬實，承前說明，此部分仍應遮掩後，由被告工務局（承受公共工程處）提供複製品供原告檔案利用。準此，被告工務局（承受公共工程處）就檔案序號 5 不提供檔案應用部分除「機關內部行政程序欄位資料」外，應予撤銷，應作成准予原告閱覽、抄錄、攝影

與複製之行政處分並交付複製品予原告閱覽、抄錄、攝影與複製。（檔案法 17 條僅明定檔案利用方式為閱覽、抄錄與複製不包括攝影，惟「攝影」方式，依政府資訊公開法第 8 條第 1 項第 3 款規定應補充適用）。

戊、關於原告申請檔案序號 3、4、10 部分：

- (一) 公共工程處 101 年 10 月 11 日函關於原告申請檔案序號 3、4、10 部分，以「查無所填檔號檔案」為由駁回原告之申請，惟公共工程處亦未依首揭檔案法施行細則第 19 條命原告補正，逕予駁回其申請，原非合法，是就檔案序號 3、4、10 部分原告指摘固非無憑。
- (二) 惟查，原告申請書記載申請之檔案序號 3 為「臺南市政府工務局以 100 年 10 月 31 日南市工公新二字第 1000813353 號會勘通知單通知請願人、議會、議員等相關單位於 100 年 11 月 3 日下午 2 時 30 分勘查鄭江和、鄭幸美君陳情改善永康區主五號道路工程案」；檔案 4 為「臺南市政府以 100 年 11 月 1 日（實為 11 月 2 日）府工公新二字第 1000699840 號函復臺南市議會」；檔案 10 為「臺南市政府以 101 年 1 月 2 日府工公新二字第 1000948538 號函復申請人，主旨：「有關臺端陳情取消本府工務局 100 年 11 月 30 日召開永康區王行路 208、224 巷前路段道路縱、橫坡線形調整初步方案說明會乙事，詳如說明，請查照」。次查，檔案序號 3 臺南市政府工務局 100 年 10 月 31 日南市工公新二字第 1000813353 號會勘通知單函文，業經公共工程處附於檔案 1 交予原告為檔案利用。檔案序號 4 臺南市政府 100 年 11 月 1 日（實為 11 月 2 日）府工公新二字第 1000699840 號函復臺南市議會函文，業經公共工程處附於檔案 1 交予原告為檔案利用，檔案序號 10 臺南市政府以 101 年 1 月 2 日府工公新二字第 1000948538 號函文，業經公共工程處附於檔案 8 交予原告為檔案利用檔案。此據原告提出上開資料附於臺南市政府 102 年 1 月 22 日府法濟字第 1020059933 號訴願卷（第 43-44 頁、第 34-36 頁、第 62 頁）及經本院調取檔案 1、檔案 2 及檔案 8 原卷比對屬實，是就此部分公共工程處已提供原告為檔用之利用，則公共工程處 101 年 10 月 11 日函雖以查無系爭檔號

駁回，然實際確有提供原告檔案應用，則原告就申請序號 3、4、10 檔案部分已無訴訟實益，為欠缺權利保護必要性，原告訴請原處分此部分應予撤銷並聲明為特定內容行政處分及交付云云，為無理由，應予駁回。

己、關於原告申請檔案序號 7、9、12、13 部分：

- (一) 公共工程處 101 年 10 月 11 日函就原告申請檔案應用之序號 7、9、12、13 部分，係以無總收發文號為未歸檔管理之文件，逕予駁回原告之申請，有系爭函文足稽。查，本件原告申請事件，固以檔案應用申請書為之，又本院函命被告提出相關資料原件，系爭檔案序號 7、9、12 為市長信箱光碟片，檔案序號 13 為 100 年 11 月 30 日攝影光碟及公共工程處永康區交流道特定區主 5 號道路（王行路 208 前彎道）規劃評估之規劃成果報告，業經被告臺南市工務局（承受公共工程處）提出供核。是上開資料確未編有歸檔檔號，而非檔案法第 2 條第 2 款所定「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」之檔案，不符檔案法應給予利用之檔案，固堪認定。
- (二) 查上開資料雖非應依檔案法應給予利用之檔案，然觀諸上開原告申請書載有「申請人」、「資訊內容要旨」「用途」「申請日期」，業符政府資訊公開法第 10 條第 1 項之各款規定應載事項。且原告申請檔案之目的係為知悉政府資訊而閱覽、抄錄及複製。按檔案法或政府資訊公開法均為資訊提供之規範，其在滿足人民知的權利，使人民在法規要件下，享有請求行政機關提供檔案或行政資訊之權利，故人民向政府機關申請提供政府資訊，如該政府資訊為經歸檔管理之檔案，應優先適用檔案法之規定處理，惟申請之資料屬未歸檔之案件，行政機關亦應依普通法政府資訊公開法為審查，始符資訊公開原則。上開檔案序號 7、9、12、13 資料部分雖尚未歸檔，然原告申請書已符政府資訊公開法第 10 條第 1 項之各款規定應載事項，是原公共工程處就此部分，亦應依職權適用法規，而依政府資訊公開法規定予以審查，尚非得逕以尚未歸檔為由駁回原告之申請。又此部分固未符檔案法規定，然是否符政府資訊公開法

尚未經原公共工程處審查，是屬原公共工程處（由被告工務局承受業務）之第一次處分權範疇，本院不得自行代為認定。再承前所述，原告之訴雖列先、備位聲明，實僅為一訴，即範圍廣之特定內容行政處分之訴。準此，應認就檔案序號7、9、12、13部分尚未達全部有理由程度，依行政訴訟法第200條第4款規定，應判命被告工務局（承受公共工程處）就檔案序號7、9、12、13部分，應依本判決之法律見解作成適法決定。逾此部分之請求，不應准許，應予駁回。

庚、關於原告申請檔案序號6「說明會通知名冊」部分及檔案序號11之「會議紀錄、簽到、錄音、錄影資料」部分：

本件原告檔案應用申請書申請內容並載明：檔案序號6「說明會通知名冊」；檔案序號11「會議紀錄、簽到、攝錄影、錄音紀錄資料」。查依檔案序號6之臺南市政府工務局以100年11月23日南市工公新二字第1000909196C號函載：「出席者：相關土地所有權人、周邊住戶及一般市民大眾（詳名冊）」足認確有「通知名冊」之資料。又依檔案序號11之被告臺南市政府工務局101年1月19日南市工公新二字第1001000811號函載：「檢送100年11月30日召開『永康區王行路208、224巷前路段道路縱、橫坡線形調整初步方案說明會』會議紀錄乙份，請查照。」可認亦有「會議紀錄」文件資料。惟查，本院調取檔案序號6、11原卷，上開資料並未歸檔為未歸檔資料，另若製有開會之「簽到、攝錄影、錄音、紀錄資料」，同屬未歸檔資料，此部分資訊雖不符檔案法規定，然依政府資訊公開法是否應予公開，仍未經原公共工程處審查，此屬原公共工程處（由被告工務局承受業務）之第一次處分權範疇，是此部分尚未達全部有理由程度，應依行政訴訟法第200條第4款規定，命被告工務局（承受公共工程處）就檔案序號6「說明會通知名冊」及檔案序號11之「會議紀錄、簽到、錄音、錄影資料」，依本判決之法律見解作成適法決定，逾此部分之請求，不應准許，應予駁回。

六、綜上所述，原告之主張關於被告臺南市政府101年10月11日函、被告工務局101年10月11日函及被告臺南市政府、被告

工務局怠於作成處分之訴部分，為不合法，應予駁回。關於公共工程處 101 年 10 月 11 日南工處新二字第 1010843661 號函檔案序號 1 中第 5 頁至第 10 頁；檔案序號 5 除機關內部行政程序欄位資料外；檔案序號 6 之「說明會通知名冊」；檔案序號 7、9、檔案序號 11 之「會議紀錄、簽到、攝錄影、錄音紀錄資料」及檔案 12、13 部分，核屬有據，應予撤銷。另原告聲明為特定內容處分及交付檔案部分，就檔案序號 1 中第 5 頁至第 10 頁及檔案序號 5 除機關內部行政程序欄位資料外，為有理由，應命被告工務局（承受公共工程處）依原告 101 年 9 月 14 日之申請，就檔案序號 1 中第 5 頁至第 10 頁；檔案序號 5 除機關內部行政程序欄位資料外，作成准予原告閱覽、抄錄、攝影與複製之行政處分並交付複製品予原告閱覽、抄錄、攝影與複製。而關於檔案序號 6 之「說明會通知名冊」、檔案 7、9 及檔案 11 之「會議紀錄、簽到、錄音、錄影資料」、檔案 12、13 部分，尚未達全部有理由程度，爰命被告工務局（承受公共工程處）依本院見解作成適法之處分。至原告其餘之主張尚無可採，是逾越上開部分，均無理由，應予駁回。又本件事證已臻明確，兩造其餘主張核與判決之結果無影響，爰不再逐一論述，原告聲請傳訊證人蔡益智並再調查證據，尚無必要，併此敘明。

七、據上論結，本件原告之訴為一部不合法，一部有理由，一部無理由，依行政訴訟法第 98 條第 1 項前段、第 200 條第 4 款、第 104 條、民事訴訟法第 79 條，判決如主文。

中 華 民 國 103 年 6 月 26 日

高雄高等行政法院第三庭

審判長法官 蘇 秋 津

法官 林 彥 君

法官 張 季 芬

以上正本係照原本作成。

一、如不服本判決，應於送達後 20 日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後 20 日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

二、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第 241 條之 1 第 1 項前段）

三、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第 1 項但書、第 2 項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
（一）符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
（二）非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出（二）所示關係之釋明文書影本及委任書。	

書記官 江 如 青

資料來源：高雄高等行政法院裁判書彙編（103 年版）第 350-384 頁