

裁判字號：臺中高等行政法院 104 年度訴字第 106 號 行政判決

裁判日期：民國 104 年 07 月 08 日

案由摘要：政府資訊公開事件

臺中高等行政法院判決

104 年度訴字第 106 號

104 年 6 月 24 日辯論終結

原 告 張隆名

輔 佐 人 張夫韓

被 告 臺中市政府警察局保安警察大隊

代 表 人 謝玉麟

訴訟代理人 陳明助

楊凱甯

上列當事人間政府資訊公開事件，原告不服臺中市政府中華民國 104 年 2 月 5 日府授法訴字第 1040028504 號及 104 年 2 月 6 日府授法訴字第 1040012213 號訴願決定，提起行政訴訟。本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：原告係被告第二中隊員警，因於民國 103 年 5 月 1 日對上級交辦稽查工作有不服從指揮、執行不力等情事，經被告處申誡 2 次之懲處。嗣原告於：(一)同年 11 月 3 日向被告申請複印被告第二中隊長即訴外人劉國能及分隊長即訴外人林飛龍製作之職務報告等資料，經被告以 103 年 11 月 13 日中市警保大督字第 1030009537 號函否准所請，原告不服，提起訴願，遞經臺中市政府 104 年 2 月 5 日府授法訴字第 1040028504 號訴願決定駁回；(二)同年 11 月 10 日向被告申請提供其 102 年及 103 年度平時考核紀錄，經被告以 103 年 11 月 19 日中市警保大督字第 1030009709 號函復上開資料已依規定密送臺中市政府警察局保管等語，原告不服，提起訴願，遞經臺中市政府 104 年 2 月 6 日府授法訴字第 1040012213 號訴願決定不受理。原告對上開處分及訴願決定均不服，遂提起本件行政訴訟。

二、兩造聲明：

(一)原告聲明求為判決：

1. 訴願決定及原處分均撤銷。
2. 被告對於原告 103 年 11 月 3 日及 11 月 10 日申請，應作成准予提供劉國能之勤務督導報告、林飛龍之職務報告書及原告 102、103 年度平時考核紀錄(其中未涉及被告思辨意見內容之客觀事實部分)之行政處分。

(二)被告聲明求為判決：駁回原告之訴。

三、原告訴稱略以：

(一)原告請求被告提供劉國能之勤務督導報告、林飛龍之職務報告書(下合稱系爭報告)其中未涉及被告思辨意見內容之有關原告客觀事實部分(下稱系爭行為事實)：

1. 被告稱原告申請提供系爭報告符合政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 4 款之例外不予提供情形部分：

(1)按政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 4 款之規定，可知構成

本款應限制公開或不予提供之要件係「須該政府機關具有監督、管理、檢(調)查、取締等法定業務」、「該政府機關取得或製作監督、管理、檢(調)查、取締對象之相關資料」、「該政府機關取得該等相關資料時，須以實施監督、管理、檢(調)查、取締等業務為目的」、「該等相關資料公開或提供將對實施目的造成困難或妨害者」。而本件情形，機關對其屬員之內部管理行為並非政府機關之業務，只是機關針對內部屬員之個別行為核予獎懲，故因此而為必要之調查亦不能稱係實施調查業務；核予獎懲之調查本質上亦係為完成正確獎懲之任務，並非法定業務即是監督、管理、調查、取締等。又所謂調查業務，例如目的事業主管機關定期派員稽查其業務主管事項等，與本件僅係為給予機關內部屬員核予獎懲之情形，顯有不同，故本件與同法第 18 條第 1 項第 4 款之要件尚屬有間。

(2)退步言之，縱鈞院認對於獎懲要件之調查仍屬政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 4 款之調查或管理業務，被告取得資料之目的是否係基於實施調查或管理之目的，原告爭執之，蓋原告所請求之系爭報告係林飛龍及劉國能本於

其職務所為之執行職務事實情況報告，機關將其職務報告內容列入認定原告是否合於警察人員獎懲標準第6條第7款之要件，並不能就此推論林飛龍及劉國能撰寫職務報告書係機關為實施調查業務所取得之資料，因被告內部有督察單位，對於行政違失的調查多是利用訪談筆錄方式調查，殊難想像有何理由需要利用職務報告之方式進行調查，故林飛龍及劉國能撰寫之職務報告書應屬常態性之報告，縱內容有不利於原告之記載亦同。是原告聲請調查證人林逢泉、林飛龍、劉國能以釐清該等職務報告書係純屬職務上的工作報告，抑或係受調查單位之命，以撰寫職務報告的方式來調查事實。

- (3)況被告答辯狀內未說明為何將系爭報告提供原告將對實施目的造成困難或妨害。而原告認為此一要件根本不可能成立，蓋被告已對原告核布申誡2次之獎懲令，如其實施目的僅係查處原告有無違反警察人員獎懲標準第6條第7款，其目的已完成，自無對實施目的造成困難或妨害之可能。故被告主張系爭報告符合政府資訊公開法第18條第1項第4款之例外不提供政府資訊之情形，顯不足採。
- (4)另被告稱系爭報告提供原告，恐致原告曲解而使當事人遭攻訐或不當壓力，對行政機關未來調查管理工作產生困難或妨害，依法應予限制公開等語，惟原告僅請求提供不涉思辨意見之事實記載，如無登載不實之情形，當事人實無遭攻訐或不當壓力之虞，被告所稱欠缺具體客觀事實，且經驗尚難以發生，復無舉證，並無足採。而被告已完成查處原告是否違反警察人員獎懲標準第6條第7款規定，則被告對本件實無未來再進行調查之可能，被告稱對行政機關未來調查及管理工作產生困難或妨害，顯不屬實，亦無舉證，並非可採。至被告主張為調查查處原告有無違反警察人員獎懲標準第6條第7款之規定，始對相關人員要求繕打督導報告及職務報告等資料，取得後藉以瞭解事情始末做出決斷等語，原告否認，且被告並未舉證，不能憑採。

2. 被告稱原告申請提供系爭報告，符合政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 6 款之例外不予提供情形部分：

(1) 蓋職務報告書所登載者乃公務員執行公務遭遇的事實情況，而警察公務之執行均是在公然公開的環境下進行，所以難以有隱私期待，故公務執行過程之事實記載顯然不合本款要件；且縱認職務報告書內有侵害隱私權之記載，亦可遮蔽侵害隱私權之部分，而將其他非關隱私權之公務執行事實登載部分予以提供，即使系爭報告內有部分載有涉及原告隱私權之部分，原告仍同意被告提供。故被告主張系爭報告符合政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 6 款之例外不提供政府資訊之情形，顯不足採。

(2) 被告雖稱系爭報告內含相關人員之陳述，非公開資訊，提供將造成當事人隱私侵害等語，惟原告僅請求提供單純之客觀事實，並無涉及思辨意見，且該客觀事實又係公務執行過程，自難謂有非公開的資訊，且相關人員對客觀事實的思辨資訊亦非隱私，而係政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款討論對象，故被告所稱顯無可採。

3. 被告稱原告申請提供系爭報告，符合政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款之例外不予提供情形部分：

(1) 原告係依政府資訊公開法第 9 條請求被告提供系爭報告，而被告依同法第 18 條第 1 項第 3 款規定駁回。惟按最高行政法院 102 年度判字第 746 號判決意旨，系爭報告均屬劉國能或林飛龍本於職務而為之報告，故僅有事實之記載，縱令被告將其作為懲處原告之參考基礎事實，仍無涉洩漏決策過程之內部意見溝通或思辨資訊，是原告所請求之政府資訊不該當同法第 18 條第 1 項第 3 款規定得以拒絕提供之條件（至原告 102 及 103 年度平時考核紀錄亦應僅屬考績評定作成之基礎事實，故亦不合同款規定得以拒絕提供之條件）。

(2) 被告稱系爭報告係其內部會簽意見，因而涉及其思辨過程而不予公開等語。惟所謂會簽意見於本件之情形係指簽辦之懲處案之簽呈本身，蓋也僅有該簽呈會載有擬予懲處之案由或者建議獎懲之種類等，此依被告所稱：「

林員所製作之職務報告，為本大隊簽辦劉員 103 年 5 月 16 日之督導報告案時，林員所提供之意見」等語，顯係指機關之會簽意見以及其後所作成之管理措施，係參考系爭報告所載事實，作為認定事實之基礎，故系爭報告顯係作為被告懲處原告之參考基礎事實，而非簽呈意見或會簽意見本身。況林飛龍之職務報告書多屬事實之記載，根本無涉意見之表達，則被告「事實」與「意見」概念混淆不分，其所為之辯詞顯屬無稽。而本件的會簽意見係簽辦懲處之簽呈資料，故系爭報告顯係申誡 2 次管理措施所參考之基礎事實而已。

- (3)退步言之，縱系爭報告內有部分內容載有建議懲處的思辨意見，惟本件被告決策之事項係原告是否應受懲處、該為何種類之懲處、該為懲處之輕重等，因此只要排除涉及影響上開被告決策事項之思辨意見即可，其於諸如原告於 103 年 5 月 1 日執行稽查勤務之細節及被告指摘該日原告對上級交辦稽查工作不服從指揮、執行不力之具體原因事實等無涉洩漏決策過程之基礎事實，即使該等事實之描述論及原告有不服從指揮之情形，被告仍須根據此一原因事實是否該當懲處要件為價值判斷，此一價值判斷才會影響決策而屬思辨意見，因此不問事實描述是否經被告採認為懲處之基礎事實，均須提供給原告。蓋事實陳述本身有真偽與否之問題，且客觀所發生之事實並非公務員之思辨所能改變，當然也不可能影響決策，唯有各公務員針對事實所為價值判斷之意見溝通即思辨意見，始能影響或改變決策，方屬於涉及決策過程之思辨意見。
- (4)另被告稱其擬稿調查文件過程中，蒐集及參考原告、林飛龍、劉國能之陳述意見，該等資訊同為集成簽呈內容本身，而不應提供系爭報告予原告等語。惟簽呈與系爭報告分屬不同之政府資訊，原告請求者並非其簽呈意見，因此不問簽呈所載內容為何，均與本件無涉，鈞院僅須針對原告所請求之政府資訊認定其內容記載有無等同於簽呈或擬稿之決策過程思辨意見已足。縱被告將系

爭報告內容載於懲處案之簽呈內，該等報告所載之事實亦不會因此而成為原告懲處案之決策過程思辨意見；且原告亦不會因被告提供該等報告而知悉懲處案簽呈之內容，則更不會有涉及洩漏決策過程思辨意見之可能。被告雖自行具狀向法院提出將系爭報告所載內容部分載於懲處案之簽呈中，並給予原告書狀繕本而使原告知悉，若被告所言屬實，此亦係被告自行放棄其不須公開簽呈內容之權利，並不因此影響原告得請求提供系爭報告之權利。故被告主張系爭報告符合政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款之例外不提供政府資訊之情形，顯不足採，亦不符合最高行政法院 102 年度判字第 746 號判決意旨。

(二)原告請求被告提供原告 102、103 年度平時考核紀錄之系爭行為事實部分：

1. 被告雖稱系爭考核資料已密送臺中市政府警察局，而其並無留存，且由其答辯可知建置保管考核資料檔案者係臺中市政府警察局，而非被告。惟按考績法第 5 條之規定，被告為年終考績應以平時考核為依據，則被告於辦理 103 年度考績時，仍應有保留原告之考核資料或其副本，否則如何依法評定考績？故被告辯稱考核資料已無留存，顯屬無稽。況不論「警察機關辦理考核紀錄資料作業要點」、臺中市政府警察局函頒「102 年第 1 次平時考核實施計畫」、「102 年第 2 次平時考核實施計畫」、「103 年第 1 次平時考核實施計畫」、「103 年第 2 次平時考核實施計畫」等，均屬機關內部之行政規則，僅能制約機關內部成員，對外部人民不生效力，原告雖屬被告機關內部之公務員，惟既係以人民之地位向被告申請提供政府資訊，原告申請政府資訊自不再受機關內部行政規則拘束。故被告以上開行政規則延伸解釋系爭考核資料管理及保存權責屬臺中市政府警察局，原告不得向被告請求等語，顯無足採。
2. 又按政府資訊公開法第 17 條規定，可知政府資訊非受理申請之機關於職權範圍內所作成或取得者，才得敘明理由並函轉政府資訊於職權範圍內所作成或取得之機關，故只要政府資訊係受理申請之機關於職權範圍作成或取得者，該

機關即係應自行決定准駁申請人請求之機關，最高行政法院 102 年度判字第 746 號判決亦同此見解。本件原告請求之政府資訊，均係被告於職權範圍內所作成，故被告受理申請即應自行為准駁之決定，其推諉主張並無權限為准駁申請之處分，於法不合。

3. 再者，原告申請被告提供 103 年考核資料之政府資訊時，年終考核亦尚未完成報送臺中市政府警察局之程序，於提起訴願經被告重新審查原處分時亦同。故被告應可先行提供原告 103 年度之年終考核紀錄（只要被告有依考績法第 5 條之規定將年終考核紀錄列入考績評定之參考依據，實際上 103 年之年終考核與 103 年度其他平時考核名稱雖有不同，但均屬同樣之政府資訊，自應在原告申請時之請求範圍），而實際上年終考核與平時考核之分，僅係機關內部行政規則按考核時間所為之區分而已，其實就是考績法規定之平時考核。故原告申請提供 103 年度之平時考核應包括年終考核在內，而於訴願決定時年終考核紀錄既已完成，自應予提供。
4. 既系爭考核資料為被告評定考績之重要參考依據，被告應有留存，僅警察機關為加強保管警察人員之考核紀錄特別訂立辦法，要求局級警察機關應盡保管系爭考核資料的義務，但並不排斥原機關繼續保有系爭考核資料；而既檔案並非建置於被告，則原告請求提供系爭考核資料自不得以檔案法之規定向被告請求閱覽檔案。惟因原告系爭請求之資料（即考核之具體事蹟）係被告職權範圍內作成而存在於文書之資訊，則原告仍得以政府資訊公開法為請求依據。被告雖稱原告應向臺中市政府警察局依檔案法請求閱覽檔案資料，惟本件原告並非向臺中市政府警察局申請系爭考核資料，而被告內部亦無將系爭考核資料歸檔，但卻留存於機關內部，則原告自得向被告以政府資訊公開法為申請，被告僅能於合於同法第 18 條第 1 項各款之情形時，決定不予提供人民申請之政府資訊。是本件與臺中市政府警察局是否對系爭考核資料建置檔案保管，並無干係。況被告對原告之系爭考核資料並未建檔，故不適用檔案法之規

定；而被告雖主張原告申請之系爭考核資料有政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 1 款之情形，惟卻未列出合於該款事由之具體事實，至被告認對屬員為平時考核所得之考核紀錄為同項第 4 款之情形，明顯係對法律條文有所誤解，蓋考核行為並非實施監督、管理、檢（調）查、取締等業務。

5. 另本件被告及訴願審議機關認定被告之原處分並非行政處分，而係觀念通知，而認訴願程序不合法而為不受理決定。惟即使被告駁回之理由係考核資料已密送臺中市政府警察局保管，亦不能逕認係僅有通知原告之意，被告 103 年 11 月 19 日中市警保大督字第 1030009709 號函並無依政府資訊公開法第 17 條規定函轉申請人之申請書予臺中市政府警察局，顯見其係基於駁回原告請求之意思而為函覆，其駁回理由之說明應解為因系爭考核資料已密送臺中市政府警察局並無留存於機關內部，故無法提供是項政府資訊給原告，蓋不論原告之申請有無理由，被告均應為准駁之答覆，且被告函覆後亦已無後續處置，是該函不可能為觀念通知，訴願決定顯有速斷。

四、被告答辯略以：

(一)原告請求被告提供系爭報告中涉及系爭行為事實部分：

1. 按政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款、第 4 款及第 6 款之規定可知，如原告所申請複製之檔案，屬政府資訊並屬於上開規定之政府機關內部擬稿、準備文件、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及公開或提供有侵害個人隱私者，縱無檔案法第 18 條限制複製之規定，然行政機關非不得依政府資訊公開法上開條款規定，拒絕原告複製。本件被告為調查本案，始要求相關人員繕打督導報告及職務報告等資料，取得後藉以瞭解事情始末做出決斷，系爭報告內含個人對於事情思辨資訊，為使提供者無後顧之憂，能秉持自己良知及所聞所見自由表達意見，此類資訊自不宜提供予其他人，若提供原告，恐致原告曲解而使當事人遭攻訐或招來不當壓力之虞，亦對行政機關未來調查及管理產生困難或妨害，依法亦應限制公開。又系爭報告

內含相關人員之陳述，非公開資訊，提供將造成當事人隱私之侵害，亦為應限制公開理由之一。

2. 次按最高行政法院 102 年度判字第 746 號判決要旨略以，政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款所指「意思決定前內部單位之擬稿或其他準備作業」文件，係指函稿、簽呈或會辦意見等行政機關內部作業等文件而言，已明示「會簽意見」屬該款規定應限制公開或不予提供之政府資訊。另倘屬行政機關意思決定作成之基礎事實，或僅係機關內部單位為擬稿或其他準備作業所蒐集、參考之相關資訊文件，因該基礎事實或資訊文件（或等同）函稿或簽呈意見本身，而無涉洩露決策過程之內部意見溝通或思辨資訊，仍應公開之；反之，如涉及決策過程之內部意見溝通或思辨資訊，自應限制公開或不予提供。準此，被告於調查 103 年 5 月 1 日原告不服帶班人員指揮案，在擬稿調查文件過程中，蒐集及參考原告、劉國能、林飛龍之陳述意見（包括系爭報告），該等資訊集成簽呈內容本身，始作成決策，若提供系爭報告予原告，等同將決策過程中內部意見溝通及思辨資訊洩漏之，將對劉國能、林飛龍造成困擾，並將產生機關內部人員為避免遭受攻訐或滋生困擾，而拒不提供正確資訊之寒蟬效應，對行政機關調查及管理工作產生鉅大不利之影響，故應予限制公開之，系爭報告依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款、第 4 款及第 6 款等規定，應拒絕提供原告。

(二)原告請求被告提供原告 102、103 年度平時考核紀錄中系爭行為事實部分：

1. 按法務部 99 年 9 月 27 日法律決字第 0999040632 號函示意旨、內政部警政署頒警察機關辦理考核紀錄資料作業要點第 1 點、第 2 點、第 3 點及第 4 點第 1 項規定、臺中市政府警察局平時考核實施計畫陸、作業方式六、考核資料彙整，及臺中市政府警察局函頒「102 年第 1 次平時考核實施計畫」、「103 年第 1 次平時考核實施計畫」等規定，可知內政部警政署對於警察機關「平時成績考核紀錄表」之管理方式及保管權責單位均有明確規定，而警察局所屬各分局、（

大) 隊員警之平時成績考核紀錄表正本，應於製作完成後陳報警察局督察室統一建檔，並置入員警「個人考核資料袋」保管。本件被告於每次辦理員警平時考核完畢後，均依上開規定，將員警平時成績考核紀錄表正本報送警察局督察室彙辦。故有關被告員警之平時考核成績紀錄表管理及保存權責單位，均屬臺中市政府警察局督察室，原告如欲申請，應依政府資訊公開法第 3 條之規定，向管理該項資訊之權責單位即臺中市政府警察局提出申請。且被告 103 年 11 月 19 日中市警保大督字第 1030009709 號函，並未對於原告之政府資訊公開申請案作成准駁之決定，非屬行政處分，應為觀念通知，原告據此提出行政訴訟，依行政訴訟法第 107 條第 1 項第 10 款規定，應予裁定駁回，而原告應向臺中市政府警察局申請其平時考核資料，卻誤向被告申請，屬當事人不適格，其訴顯無理由，應予判決駁回。

2. 次按政府資訊公開法第 2 條、第 18 條第 1 項第 1 款及檔案法第 18 條等規定，依行政院及所屬各機關公務人員平時考核要點第 4 點第 1 項所為平時成績考核紀錄，屬人事資料，機關自得依上開規定拒絕提供予原告閱覽及複製。又平時成績考核紀錄表內容包括員警之「考核項目等級」、「個人重大具體優劣事蹟」、「面談紀錄」及「綜合考評及具體建議事項」等項目，所含考核資訊為主管對屬員之學識、能力、風評等之考核評價，固屬被考核人之個人資訊，惟實質上亦屬考核人（主管長官）之意見資訊，為使考核人無後顧之憂，能秉持自己良知及所聞所見自由表達意見，此類資訊自不宜提供予被考核人。另平時成績考核紀錄表若提供被考核人，恐致考核人被誤解而遭攻訐或招來不當壓力之虞，致影響以後各警察機關主管執行考核職務之正常運作，甚至失去考核意義，且該項資訊之公開亦無關公益。故依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 4 款規定，平時成績考核紀錄表理當不予提供。

五、本件兩造之爭點為：被告所掌管系爭報告，其中系爭行為事實部分，是否屬政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款、第 4 款及第 6 款等規定，應不予提供之政府資訊，而得拒絕原告之

申請提供該資訊？另原告向被告申請其 102、103 年度平時考核紀錄中涉及系爭行為事實部分，是否因被告已將該等平時考核紀錄正本陳報臺中市政府警察局督察室統一建檔，而無法提供？被告 103 年 11 月 19 日中市警保大督字第 1030009709 號函是否屬行政處分？

六、本院判斷：

A. 原告請求被告提供系爭報告其中系爭行為事實部分：

(一)按政府資訊公開法第 1 條規定：「為建立政府資訊公開制度，便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與，特制定本法。」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。」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 4 條第 1 項規定：「本法所稱政府機關，指中央、地方各級機關及其設立之實（試）驗、研究、文教、醫療及特種基金管理機構。」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。」是依政府資訊公開法第 2 條但書之規定，並參照其立法理由載稱：「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，可見人民申請閱覽、抄錄或複製政府機關之檔案、資料、卷宗或其他資訊之案件，若政府資訊公開法、檔案法、行政程序法或其他法律規定皆可據為其請求權基礎，而發生競合之情形，除依其具體個案之性質，應適用檔案法、行政程序法或其他法律所定之特定要件及效果外，均應受政府資訊公開法之規範（最高行政法院 102 年度判字第 410 號判決意旨參照）。

(二)次按行政程序法第 3 條第 3 項第 7 款規定，對公務員人事行

政行為，不適用該法程序之規定，此所謂「對公務員所為之人事行政行為」範圍甚為廣泛，凡服務機關或人事主管機關，就具體事件，對公務員（基於公務員身分）所為直接發生法律效果的單方決定，皆屬之，其範圍兼指公務人員保障法第 25 條第 1 項所稱之「行政處分」與第 77 條第 1 項所稱之「管理措施」。有利於相對人者，例如：職位陞遷、俸給晉級；不利於相對人者，例如：免職、停職、降級、減俸、記過、申誡等。原不適用同法程序規定者之範疇甚廣，實與人權保障之趨相違，是學理上，對於不利人事行政行為足以改變公務員身分關係或於其權益有重大影響者，亦主張應受正當行政程序之保障。蓋不利於相對人的人事行政行為，依公務人員保障法之規定，本得為復審，如有不服並得為行政訴訟，應受行政程序法正當行政程序保障。此外，司法院釋字第 419 號解釋意旨亦闡述：「對於公務人員之免職處分既係限制憲法保障人民服公職之權利，自應踐行正當法律程序。……」，從而「對於公務員所為人事行政行為」中，足以改變公務員身分關係或於其權益有重大影響者，應受正當行政程序之保障，而適用行政程序法相關規定，然除此之外，非「足以改變公務員身分關係或於其權益有重大影響」者，自仍屬首揭規定之「人事行政行為」，而不適用行政程序法之程序規定（最高行政法院 95 年度判字第 250 號及 102 年度判字第 746 號等判決意旨可參）。

- (三)經查，本件原告係被告第二中隊員警，被告以原告於 103 年 5 月 1 日對上級交辦稽查工作有不服從指揮、執行不力等情事，處申誡 2 次之懲處。嗣原告於同年 11 月 3 日向被告申請複印系爭報告(本院卷 24 頁申請書)，經被告以 103 年 11 月 13 日中市警保大督字第 1030009537 號函否准所請(同卷 23 頁)，原告對該否准處分不服，循序提起本件行政訴訟。」「本標準依警察人員人事條例第 28 條第 3 項規定訂定之。」「有下列情形之一者，申誡：…… 對上級交辦工作，執行不力，情節輕微。」為警察人員獎懲標準第 1 條及第 6 條第 7 款所明定。是本件原告經被告處申誡 2 次之懲

處，屬被告人事管理措施之範疇，為對公務員「免職」以外之人事行政行為，並無改變原告公務員身分關係或於其權益有重大影響，不適用行政程序法之程序規定之情形。原告雖不得依同法第 46 條第 1 項之規定向被告申請閱覽卷宗，惟按公務人員保障法第 25 條第 1 項前段規定：「公務人員對於服務機關或人事主管機關(以下均簡稱原處分機關)所為之行政處分，認為違法或顯然不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起復審。」第 42 條第 1 項規定：「復審人或其代理人得向保訓會請求閱覽、抄錄、影印或攝錄卷內文書，或預納費用請求付與繕本、影本或節本。但以維護其法律上利益有必要者為限。」第 77 條第 1 項規定：「公務人員對於服務機關所為之管理措施或有關工作條件之處置認為不當，致影響其權益者，得依本法提起申訴、再申訴。」第 84 條規定：「申訴、再申訴除本章另有規定外，準用……第 42 條……之復審程序規定。」是原告經被告處申誡 2 次之懲處，原告不服該懲處之處分，得依上開規定向被告提起申訴及再申訴(原告亦稱其有提起該懲處處分之申訴及再申訴程序，業已終結)，並得於申訴及再申訴程序中，準用公務人員保障法第 42 條第 1 項之規定，向保訓會請求閱覽、抄錄、影印或攝錄卷內文書，即原告於該申訴及再申訴程序中，仍有公務人員保障法規定(相當於行政程序法第 46 條第 1 項規定)之申請閱覽卷宗請求權。

(四)又按政府資訊公開法之立法意旨，因資訊為公有財，應由全民公平共享，資訊公開有滿足人民知之權利、促進行政資訊公開化與透明化及深化民主之作用，其公開對象為一般人民，屬「一般性之資訊公開」，以公開為原則，限制公開為例外，依該法規定申請行政機關提供行政資訊之權利，為「一般人民」的「實體權利」，除政府資訊公開法第 18 條第 1 項各款規定限制公開或不予提供之情形外，政府機關應主動公開，或受人民依法申請而被動公開。另依前開政府資訊公開法第 2 條之規定，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，是行政

程序法上及受行政機關懲處之當事人或利害關係人，該等人員請求行政機關提供事關其權益之資料或服務機關有關懲處之資料，得分別依行政程序法第 46 條第 1 項規定，及於申訴、再申訴程序中，依公務人員保障法第 84 條準用第 42 條第 1 項之規定，行使其向行政機關或保訓會申請閱覽卷宗請求權，亦得依據政府資訊公開法之相關規定，請求行政機關或服務機關提供資訊，然其所請求之政府資訊，仍應受政府資訊公開法之規範，係屬一般公開性之資訊，而非當事人或利害關係人之個別資訊，如為政府資訊公開法所定限制公開或不予提供之情形，則受理申請之機關應拒予提供，乃屬當然。

- (五)復按「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：…… 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。」為政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 4 款所明定。次查，本件被告處原告申誡 2 次之懲處，其所依據之事由係原告對上級交辦稽查工作有不服從指揮、執行不力等，而被告以原告有此情事，此涉及行政紀律、機關要求、人事考核及上級監督等事項，原告請求被告提供之前開資料，縱使系爭報告（被告已將該報告影本檢送本院為卷宗附件）有記載系爭行為事實即原告於執勤時之具體行為態樣，惟原告該行為須作何評價，如何認定原告有符合應懲處之條件及程度，則為被告之價值判斷權限之範疇，又因原告執行勤務之行為允當與否，既經被告督導人員之評斷認定，顯非純屬客觀具體事實，系爭報告所載系爭行為事實，係被告對其所屬人員實施監督及管理之事項，而取得受人事考核對象之相關資料，並非任何人均得請求政府機關公開或提供之一般政府資訊，如將之公開或提供，將對被告實施人事考核及職務監督之目的造成困難或有所妨害，而符合政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 4 款規定之要件，被告應限制公開或不予提供。是被告稱原告請求其提供之前開資料，係調查 103 年 5 月 1 日原告不服帶班人員

指揮案，在擬稿調查文件過程中，蒐集及參考原告、劉國能及林飛龍之陳述意見報告等，集成簽呈內容本身，始作成決策，若提供原告，等同將決策過程中內部意見溝通及思辨資訊洩漏之，將對劉國能及林飛龍造成困擾，並將產生機關內部人員為避免遭受攻訐或滋生困擾，而拒不提供正確資訊之寒蟬效應，對行政機關調查及管理工作產生鉅大不利之影響，依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 4 款規定，應拒絕提供原告等語，尚屬有據。原告主張系爭報告所載系爭行為事實，均屬劉國能或林飛龍本於職務而為之報告，僅有事實之記載，縱令被告將其作為懲處原告之參考基礎事實，仍無涉洩漏決策過程之內部意見溝通或思辨資訊，不該當政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款、第 4 款及第 6 款等規定，被告不得拒絕提供等云，並非可採。另原告所引最高行政法院 102 年度判字第 746 號判決法律見解，該判決意旨係認學校對教師年終成績考核之資料，如屬基礎具體事實或資訊等文件，無涉洩漏決策過程之內部溝通意見或思辨資訊，仍應公開之等情，與本件情形有間，難謂為其本件有利之論據。另原告請求調查證人林逢泉、林飛龍及劉國能等人，以釐清該等職務報告書係純屬職務上的工作報告，抑或係受調查單位之命，以撰寫職務報告的方式來調查事實乙節，因系爭報告所載系爭行為事實，係合於政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 4 款所規定之要件，有如上述，自核無傳訊或調查之必要。

(六)準此，本件原告於 103 年 11 月 3 日依政府資訊公開法第 9 條第 1 項之規定，向被告申請複印被告第二中隊長劉國能及分隊長林飛龍製作之職務報告等資料，經被告以 103 年 11 月 13 日中市警保大督字第 1030009537 號書函否准所請，並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合，原告請求撤銷該部分原處分及訴願決定，及被告對於其 103 年 11 月 3 日申請，應作成准予提供系爭報告之系爭行為事實部分之行政處分，為無理由，應予駁回。

B. 原告請求被告提供原告 102、103 年度平時考核紀錄其中系爭行為事實部分：

(一)按「(第1項)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。(第2項)本法未規定者，適用其他法令規定。」、「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。」、「檔案有下列情形之一者，各機關得拒絕前條之申請：有關國家機密者。有關犯罪資料者。有關工商秘密者。有關學識技能檢定及資格審查之資料者。有關人事及薪資資料者。依法令或契約有保密之義務者。其他為維護公共利益或第三人之正當權益者。」、「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。」分別為檔案法第1條、第17條、第18條及第19條所規定。又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，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104年度判字第168號及102年度判字第410號判決意旨可參)。又按「……說明二、查人民申請行政機關提供資訊，係政府資訊公開法之一般公開資訊請求，或檔案法之閱覽歸檔檔案請求，而政府資訊公開法第18條第1項及檔案法第18條對於該等資訊提供分別訂有限制規定。惟如屬業經歸檔管理之檔案，應優先適用檔案法有關之檔案應用之規定處理……。」為法務部99年9月27日法律決字第0999040632號函所明示。

(二)另按「平時成績考核紀錄及獎懲，應為考績評定分數之重要依據。各機關主管人員每年4月、8月應考核屬員之平時成績，並將受考人之優劣事蹟記錄於平時成績考核紀錄表，格式如附表。但各機關得視業務需要自行訂定。」為行政院及所屬各機關公務人員平時考核要點第4點第1項所規定。復按「為強化警察機關員警考核紀錄資料之保管、安全維護、查詢、查核、移轉及銷毀作業機制，特訂定本要點。」、「本要點所稱考核紀錄資料，係經本署、局級警

察機關主管或督察主管核定置入考核紀錄資料袋保管之文件如下：……(二)平時成績考核紀錄表……停(休)職人員追蹤考核表。……。」、「考核紀錄資料應注意安全維護，防止被竊取、竄改、毀損、滅失或洩漏。」、「各警察機關應規劃適當、獨立處所放置考核紀錄資料，督察單位並應指定專人保管與處理，以利檢索及調閱。」、「本局各分局、(大)隊……將平時考核作業下列資料，依序裝冊為1份，以附件密封方式逕送本局督察室彙辦。」分別為內政部警政署頒警察機關辦理考核紀錄資料作業要點第1點、第2點、第3點、第4點第1項(同卷37頁)及臺中市政府警察局平時考核實施計畫「陸、作業方式六、考核資料彙整」所規定。

(三)查本件原告於103年11月10日依政府資訊公開法之規定，向被告申請提供其102年及103年度平時考核紀錄(同卷27頁)，經被告以103年11月19日中市警保大督字第1030009709號函復上開資料已依規定密送臺中市政府警察局保管等語(同卷26頁)。原告不服，循序提起本件行政訴訟。按被告製作原告102年及103年度平時考核紀錄，被告為該政府資訊之權責單位，原告依政府資訊公開法第9條第1項之規定，向被告申請提供該資訊，此為其公法上之請求權，而被告已依上開內政部警政署頒警察機關辦理考核紀錄資料作業要點及臺中市政府警察局平時考核實施計畫「陸、作業方式六、考核資料彙整」相關規定，將員警平時成績考核紀錄表正本，含原告102年及103年度平時考核紀錄，報送臺中市政府警察局督察室彙辦，以103年11月19日中市警保大督字第1030009709號函知原告此事由，仍屬對原告依法申請之事項，予以否准，屬有發生公法上法律效果之行政處分。另原告102年及103年度平時考核紀錄，既經被告依規定報送臺中市政府警察局督察室保管，該考核紀錄已屬業經歸檔管理之檔案，被告雖留有該檔案影本(被告亦將該平時考核紀錄另影印一份檢送本院為卷宗附件)，原告仍應依檔案法相關規定向臺中市政府警察局申請開放該檔案，由該局依檔案法之規定處理，又該平時考核紀錄

考核期間，為各年度之1月1日至4月30日及5月1日至8月31日，且原告上開申請書，亦係向被告申請提供其102年及103年度平時考核紀錄，並非年終考核，是原告稱其向被告申請提供103年度之平時考核應包括年終考核在內，而於訴願決定時年終考核紀錄既已完成，被告應予提供等云，自有誤解。再者，縱使原告得依政府資訊公開法第9條第1項之規定，向被告申請該考核紀錄，無須依檔案法之規定處理，然該考核紀錄事關受考核人之考核內容、個人重大具體優劣事蹟、直屬主管及單位主管綜合考評及具體建議事項等，亦為被告對其所屬人員實施監督及管理事項之相關資料，並非任何人均得請求政府機關公開或提供之一般政府資訊，如將之公開或提供，將對被告實施人事考核及職務監督之目的造成困難或有所妨害，依政府資訊公開法第18條第1項第4款之規定，被告仍應限制公開或不予提供。是被告以原處分否准原告之申請，並無違誤，訴願決定以被告原處分僅係觀念通知，並非行政處分，雖有未洽，結論並無二致，仍應予以維持。從而，原告訴請本院判決撤銷該部分原處分及訴願決定，及被告對於原告103年11月10日申請，應作成准予提供原告102、103年度平時考核紀錄其中系爭行為事實之行政處分，即屬無據，應併予駁回。

七、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中華民國 104 年 7 月 8 日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法官 王 德 麟

法官 蔡 紹 良

法官 許 武 峰

以上正本證明與原本無異。

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）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表

明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

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。	

中 華 民 國 104 年 7 月 8 日

書記官 許 巧 慧

資料來源：臺中高等行政法院裁判書彙編（104年版）第901-924頁