

訴 願 人 ○○○

原 處 分 機 關 臺北市市場處

訴願人因申請閱覽卷宗事件，不服原處分機關民國 107 年 5 月 17 日北市市秘字第 1076000515 號

函，提起訴願，本府決定如下：

主 文

原處分關於如附表編號 2、4、5、9、10 及編號 7 中之理事會會議紀錄等 6 項文件部分撤銷，由原處分機關於決定書送達之次日起 60 日內另為處分；其餘訴願駁回。

事 實

一、原處分機關委託保證責任臺北市台北地下街場地利用合作社（下稱台北地下街合作社）管理臺北市台北地下街商場（地址：本市中正區○○大道○○段○○號地下街）及其附屬設備，並簽訂「臺北市台北地下街商場委託管理使用行政契約」（下稱委託管理契約）；嗣原處分機關同意台北地下街合作社使用台北地下街商場廣告燈箱，並簽訂「臺北市台北地下街廣告燈箱使用行政契約」（下稱廣告燈箱契約）；原處分機關又與案外人○○股份有限公司（下稱○○公司）簽訂臺北市台北地下街商場店鋪使用行政契約（下稱店鋪使用契約）同意該公司使用市有地下街店鋪房地。監察院接獲訴願人陳情主張，原處分機關以訴願人使用台北地下街商場○○號店鋪違反店鋪使用契約及未經同意私自於公共空間裝設廣告燈箱及張貼廣告為由，要求限期改善及繳交懲罰性違約金，逾期擬將店鋪收回、損及權益等情，該院乃以民國（下同）106 年 8 月 23 日院台業二字第 1060705515 號函請原處分機關依限回復說明處理情形。案經原處分機關以 106 年 8 月 30 日北市

輔字第 10631679400 號函（下稱 106 年 8 月 30 日函）檢附相關文件回復說明在案。

二、嗣訴願人以 107 年 4 月 19 日檔案應用申請書，向原處分機關申請閱覽、抄錄序號 1 為原處

分機關 106 年 8 月 30 日函暨全部附件資料；序號 2 為原處分機關與台北地下街合作社簽訂

之廣告燈箱契約，從 99 年起迄今各個期間之契約書，包含合作社申請增設之燈箱數量、尺寸及位置；序號 3 為原處分機關與台北地下街合作社就其他廣告物簽訂之行政契約，從 99 年起迄今各個期間之契約書，包含合作社申請新增設之廣告物位置、尺寸及位置等

輔

資料。其間，原處分機關依政府資訊公開法第 12 條第 2 項規定，以 107 年 4 月 2 日北市市輔字第 10730667500 號函請案外人台北地下街合作社就是否同意訴願人閱覽「台北地下街商場店鋪申裝廣告燈箱、招牌、側招（105 年度廣告物清單、店家申請招牌、側招更換時間及相關申請表）」之相關文件，依限表示意見，經該合作社以 107 年 4 月 20 日函復表示因申請文件涉及個人資料保護法、營業秘密法相關規定，暫免提供。原處分機關另以 107 年 4 月 24 日北市市輔字第 1076000711 號函請案外人○○公司，就是否同意訴願人閱覽

覽

台北地下街○○號店鋪（店鋪契約、廣告燈箱及廣告物）之相關文件，依限表示意見，經該公司委請○○○律師以 107 年 5 月 8 日函復表示不同意閱覽。嗣原處分機關乃以 107

年

5 月 17 日北市市秘字第 1076000515 號函（下稱原處分），以台北地下街合作社及○○公司均不同意訴願人申閱資料為由，駁回訴願人之申請。原處分於 107 年 5 月 22 日送達，訴願人不服，於 107 年 6 月 20 日經由原處分機關向本府提起訴願，7 月 19 日補充訴願理由

,

9 月 14 日補充訴願資料，並據原處分機關檢卷答辯。

理由

- 一、按檔案法第 1 條規定：「……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。」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。」第 19 條規定：「各機關對於第十七條申請案件之准駁，應自受理之日起三十日內，以書面通知申請人。其駁回申請者，並應敘明理由。」

政府資訊公開法第 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……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 7 條第 1 項規定：「下列政府資訊，除依第十八條規定限制公開或不予提供者外，應主動公開：……二、政府機關為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。……」第 8 條第 1 項規定：「政府資訊之主動公開，除法律另有規定外，應斟酌公開技術之可行性，選擇其適當之下列方式行之：……二、利用電信網路傳送或其他方式供公眾線上查詢……。」

第 12 條第 1 項及第 2 項規定：「政府機關應於受理申請提供政府資訊之日起十五日內，為准駁之決定；必要時，得予延長，延長之期間不得逾十五日。」「前項政府資訊涉及特定個人、法人或團體之權益者，應先以書面通知該特定個人、法人或團體於十日內表示意見。但該特定個人、法人或團體已表示同意公開或提供者，不在此限。」第 18 條第 1 項第 3 款、第 7 款及第 2 項規定：「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。……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。」「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。」

營業秘密法第 2 條規定：「本法所稱營業秘密，係指方法、技術、製程、配方、程序、設計或其他可用於生產、銷售或經營之資訊，而符合左列要件者：一、非一般涉及該類資訊之人所知者。二、因其秘密性而具有實際或潛在之經濟價值者。三、所有人已採取合理之保密措施者。」第 9 條第 1 項規定：「公務員因承辦公務而知悉或持有他人之營業秘密者，不得使用或無故洩漏之。」

合作社法第 2 條規定：「合作社稱為法人。」第 35 條第 1 項規定：「理事會應置合作社章程、社員名簿、社員大會紀錄及其他依法應備之簿冊於合作社。」第 37 條規定：「前二條之書類，社員及合作社債權人均得查閱。」

行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款規定：「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：……二、主旨、事實、理由及其法令依據。」

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……準此，本法所定義之『政府資訊』，其涵蓋範圍記檔案法所定義之『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……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：依法務部函釋意旨，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，是本案申請閱覽之資料是否屬經歸檔管理之檔案，而應優先適用檔案法規定？不無疑義。本件原處分機關依政府資訊公開法第 12 條第 2 項、個人資料保護法及營業秘密法第 2 條、第 9 條等規定，是否妥適？為維護合作社社員應有權益，請撤銷原處分。

三、查本件訴願人以 107 年 4 月 19 日檔案應用申請書申請閱覽、抄錄事實欄所述資料，原處分

機關審認關於台北地下街商場店鋪申裝廣告燈箱、招牌、側招（105 年度廣告物清單、店家申請招牌、側招更換時間及相關申請表）、台北地下街○○號店鋪（店鋪契約、廣告燈箱及廣告物）等相關文件，涉及特定個人、法人或團體之權益，乃依政府資訊公開法第 12 條第 2 項規定，分別函請案外人台北地下街合作社、○○公司就是否同意訴願人閱覽上開資料表示意見；經台北地下街合作社及○○公司分別函復表示不同意閱覽，原處分機關乃駁回訴願人所請；有訴願人 107 年 4 月 19 日檔案應用申請書、原處分機關 107 年 4 月 2 日北市市輔字第 10730667500 號及 107 年 4 月 24 日北市市輔字第 1076000711 號

函、

台北地下街合作社 107 年 4 月 20 日函及○○○律師函等影本附卷可稽。

四、按檔案法第 2 條第 2 款及第 18 條第 6 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。」「檔案有下列情形之一者，各機關得拒絕前條之申請：……六、依法令或契約有保密之義務者。」次按政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款及第 7 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。……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。」查本件依原處分機關 107 年 8 月 7 日北市市資字第

1076007

566 號函檢送之訴願答辯書記載，訴願人 107 年 4 月 19 日檔案應用申請書申請閱覽、抄錄事實欄所述之資料，係經原處分機關歸檔管理之檔案。是以，原處分機關就訴願人之閱卷申請應優先適用檔案法相關規定辦理，並得審視有無同法第 18 條及政府資訊公開法第 18 條第 1 項各款所定拒絕申請、限制公開或不予提供閱覽事由（前揭法務部 95 年 3 月 16

日

函釋及最高行政法院 106 年度判字第 250 號判決意旨參照）。經查：

（一）關於訴願人 107 年 4 月 19 日檔案應用申請書序號 1 之原處分機關 106 年 8 月 30 日函暨全部

附件資料部分：

1. 據原處分機關 106 年 8 月 30 日函影本記載，其內容係就監察院函詢台北地下街商場○○號店鋪限期改善案等處理情形所為之回復說明，並檢附如附表編號 2 至 12 所示之

資料為附件。查原處分機關 106 年 8 月 30 日函及其附件 6 中關於台北地下街合作社

檢

送違規資料予原處分機關之函文、附件 7 之原處分機關通知○○股份有限公司、○○公司之函文等內容，均屬原處分機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業，或涉及機關間意思交換之政府資訊，依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定，應限制閱覽，且於政府機關作成意思決定後，仍有上開規定之適用（最高行政法院 101 年度判字第 171 號判決意旨參照）；並經原處分機關於訴願答辯書之理由二、四、五陳明在案。是原處分未提供訴願人閱覽上開文件部分（即如附表編號 1、8 及編號 7 中關於檢送違規資料函文），並無違誤。

2. 另查原處分機關 106 年 8 月 30 日函附之附件 2、店鋪使用契約及附件 10、廣告燈箱

契

約部分，係原處分機關分別與○○公司就使用市有地下街店鋪房地及台北地下街合作社使用站前地下街商場廣告燈箱等事項所締結之行政契約；依營業秘密法第 2 條規定，上開契約涉及○○公司、台北地下街合作社之經營資訊，屬其等營業秘密，依同法第 9 條第 1 項規定，公務員因承辦公務而知悉或持有他人之營業秘密者，不得使用或無故洩漏之；是依檔案法第 18 條第 6 款規定，屬依法令有保密之義務，得拒絕申請。又依檔案法第 1 條規定：「……本法未規定者，適用其他法令規定。」政府資訊公開法第 12 條第 2 項規定，政府資訊涉及特定個人、法人或團體之權益者，應先以書面通知該特定個人、法人或團體於 10 日內表示意見；同法第 18 條第 1 項第 7 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：……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。」經查，原處分機關於訴願答辯書之理由二陳明略以，原處分機關 106 年 8 月 30 日函所附契約資料涉及特定個人、法人或團體之權益，乃依政府資訊公開法第 12 條第 2 項規定，分別函請台北地下街合作社及○○公司就是否同意訴願人閱覽台北地下街商場店鋪申裝廣告燈箱、招牌、側招（105 年度廣告物清單、店家申請招牌、側招更換時間及相關申請表）、台北地下街○○號店鋪（店鋪契約、廣告燈箱及廣告物）等相關文件表示意見，其等均函復表示不同意閱覽，有原處分機關 107 年 4 月 2 日北市市輔字第

107

30667500 號及 107 年 4 月 24 日北市市輔字第 1076000711 號函、台北地下街合作社

107

年 4 月 20 日函及○○○律師函等影本在卷可憑；又原處分機關 106 年 8 月 30 日函附

之

附件 5、台北地下街合作社廣告櫥窗燈箱認養使用申請表、附件 11、105 年度廣告物清單、台北地下街店家申請招牌、側招更換部分，亦經上開台北地下街合作社函復不同意閱覽在案。是依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 7 款規定，原處分否准訴願人閱覽上開附件 2、5、10、11 文件部分（即如附表編號 3、6、11、12），並無違誤。

3. 關於原處分機關 106 年 8 月 30 日函附之附件 1、委託管理契約（即如附表編號 2），係原處分機關就台北地下街委託管理事項與台北地下街合作社締結之行政契約；然據原處分機關 107 年 4 月 2 日北市市輔字第 10730667500 號函及台北地下街合作社

107

年 4 月 20 日函等影本所示，原處分機關未請台北地下街合作社對於委託管理契約之閱覽申請表示意見，該社尚未表示不同意申請人閱覽該契約；且原處分未載明其拒絕提供訴願人閱覽委託管理契約之理由及法令依據，訴願答辯書及其附件亦無相關記載；是原處分拒絕就此部分提供閱覽而駁回申請之理由即有欠缺不完備之情形，與行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款規定即有不合。

4. 再者，原處分機關 106 年 8 月 30 日函附之附件 3、台北地下街合作社章程、附件 4、

台

北地下街合作社 台北地下街商場使用手冊部分（即如附表編號 4、5），本件依訴願人 107 年 9 月 14 日（收文日）訴願書所載，訴願人主張其係台北地下街合作社之社員，並檢附該合作社 105 年 10 月 7 日祝賀當選（社員代表）及徵詢就任通知影本供核；若訴願人為該社之社員，依合作社法第 35 條第 1 項及第 37 條規定，社員既得查閱台北地下街合作社之章程，且附件 4 之文件亦係經該社社員代表大會通過；惟原處分對於拒絕提供附件 3、4 文件（如附表編號 4、5）予訴願人閱覽之理由及法令依據並無記載，訴願答辯書及其附件亦未有相關說明；是此部分原處分與行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款規定，亦有未合。另關於附件 6 中之台北地下街合作社第 12 屆第

5 次

理事會會議紀錄（即如附表編號 7 中之理事會會議紀錄）及附件 8、違規通知單明細（即如附表編號 9）部分，原處分亦未載明拒絕提供訴願人閱覽之理由及法令依據，訴願答辯書及其附件亦無相關記載，此部分原處分亦有理由欠缺不完備之違法情形。

5. 又關於原處分機關 106 年 8 月 30 日函附之附件 9、○○○律師函（即如附表編號 10

)

部分；經查訴願人為該函之副本受文者，原處分卻未載明拒絕提供訴願人閱覽該函

之理由及法令依據，訴願答辯書及其附件亦無記載，則原處分之駁回理由亦有欠缺不完備之情形。

6. 綜上，訴願人 107 年 4 月 19 日檔案應用申請書序號 1 之原處分機關 106 年 8 月 30 日

函暨

全部附件資料，其中如附表編號 2、4、5、9、10 及編號 7 中之理事會會議紀錄部分，既有上述處分理由及法令依據欠缺不完備之情形，為求原處分正確適法及維護訴願人權益，應將該等部分之原處分撤銷，由原處分機關於決定書送達之次日起 60 日內另為處分。

(二) 關於訴願人 107 年 4 月 19 日檔案應用申請書序號 2 之原處分機關與台北地下街合作社簽

訂之廣告燈箱契約從 99 年起迄今各個期間之契約書，包含合作社申請增設之燈箱數量、尺寸及位置；序號 3 之原處分機關與台北地下街合作社就其他廣告物簽訂之行政契約，從 99 年起迄今各個期間之契約書，包含合作社申請新增設之廣告物位置、尺寸及位置部分（即如附表編號 13、14）：

查原處分機關與台北地下街合作社簽訂之廣告燈箱契約及臺北市台北地下街廣告櫥窗使用行政契約，業經原處分機關就訴願人申請閱覽有關「台北地下街商場店鋪申裝廣告燈箱、招牌、側招（105 年度廣告物清單、店家申請招牌、側招更換時間及相關申請表）」之相關文件，依政府資訊公開法第 12 條第 2 項規定，函請案外人台北地下街合作社就是否同意閱覽表示意見，並經台北地下街合作社 107 年 4 月 20 日函復略以，上開資料涉及個人資料保護法、營業秘密法等規定，又該合作社刻正官司訴訟台北地下街管理公共空間之廣告物、廣告燈箱等，為避免影響訴訟結果，擬請暫免提供；是依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 7 款規定，原處分機關否准訴願人此部分申請，難謂於法有違。

(三) 從而，原處分關於如附表編號 2、4、5、9、10 及編號 7 中之理事會會議紀錄等 6 項文件部分撤銷，由原處分機關於決定書送達之次日起 60 日內另為處分；其餘部分，揆諸前揭規定，並無不合，應予維持。

五、綜上論結，本件訴願為部分無理由，部分為有理由，依訴願法第 79 條第 1 項及第 81 條，決定如主文。

附表：○○○107 年 4 月 19 日檔案應用申請書閱卷項目表

編號	文件名稱

1	序號 1 之原處分機關 106 年 8 月 30 日北市市輔字第 10631679400 號函
2	序號 1 之「附件 1、臺北市台北地下街商場委託管理使用行政契約」
3	序號 1 之「附件 2、臺北市台北地下街商場店鋪使用行政契約」
4	序號 1 之「附件 3、保證責任臺北市台北地下街場地利用合作社章程」
5	序號 1 之「附件 4、保證責任臺北市台北地下街場地利用合作社 台北地下街商場使用手冊」
6	序號 1 之「附件 5、保證責任臺北市台北地下街場地利用合作社廣告櫥窗燈箱認養使用申請表」
7	序號 1 之「附件 6、保證責任臺北市台北地下街場地利用合作社第 12 屆第 5 次理事會會議紀錄、該合作社檢送違規資料予原處分機關之函文」
8	序號 1 之「附件 7、原處分機關通知○○股份有限公司、○○股份有限公司之函文」
9	序號 1 之「附件 8、保證責任臺北市台北地下街場地利用合作社○○號店鋪一私自『張貼廣告 PVC』違規通知單明細」
10	序號 1 之「附件 9、○○○律師函」
11	序號 1 之「附件 10、臺北市台北地下街廣告燈箱使用行政契約」
12	序號 1 之「附件 11、105 年度廣告物清單、台北地下街 店家申請招牌、側招更換」
13	序號 2 之原處分機關與保證責任臺北市台北地下街場地利用合作社簽訂之臺北市台北地下街廣告燈箱使用行政契約從 99 年起迄今各個期間之契約書，包含合作社

	申請增設之燈箱數量、尺寸及位置。	
14	序號 3 之原處分機關與保證責任臺北市台北地下街場地利用合作社就「其他廣告物」簽訂之行政契約，從 99 年起迄今各個期間之契約書，包含合作社申請新增設之廣告物位置、尺寸及位置。	

訴願審議委員會主任委員 袁 秀 慧
 委員 張 慕 貞
 委員 范 文 清
 委員 王 曼 萍
 委員 陳 愛 娥
 委員 洪 偉 勝
 委員 范 秀 羽

中華民國 107 年 12 月 3 日
 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。（臺北高等行政法院地址：臺北市士林區福國路 101 號）