臺中高等行政法院判決

110年度訴字第311號
111年4月6日辯論終結

原　　告　巫奉鈔

被　　告　彰化縣政府
代　表　人　王惠美
訴訟代理人　戴君慈
　　謝明正

上列當事人間因提供行政資訊事件，原告不服內政部中華民國110年9月22日台內訴字第1100420820號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

緣原告巫奉鈔於民國110年5月8日，向被告彰化縣政府申請複製祭祀公業法人彰化縣巫謀記（下稱祭祀公業巫謀記）之「申請法人所需過半數派下現員同意書」、「通過章程所需三分之二以上派下現員同意書」（下稱系爭資料）及申請登記時所檢附之章程、沿革等，經被告審認後，以110年5月28日府民宗字第1100189403號函（下稱原處分）復原告，除祭祀公業巫謀記申請登記時所檢附之章程及沿革外，系爭資料不予提供，原告不服原處分不利部分，遂提起訴願，經內政部於110年9月22日以台內訴字第1100420820號訴願決定書駁回。原告仍未甘服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告主張及聲明：

㈠程序部分：

1.原告提起訴願日期為110年6月15日，被告答辯書發文日期為110年6月23日，依此推論，訴願書之收受日期應介於110

年6月15日與110年6月23日之間；又受理訴願機關決定書發文日期為110年9月22日，原告收到訴願決定書之日期為110年9月27日，顯而易見，自被告收到原告訴願書之次日至訴願機關作成訴願決定書超過3個月的法律審議期限，望鈞院明察。

2. 訴願機關雖然在110年9月7日曾發文（台內訴字第1100420795號），說明依據訴願法第85條第1項規定，基於審議需要，爰依法通知延長訴願決定時間。然訴願機關並未說明基於那些審議需要，而且，訴願機關也沒對原告之訴願理由進行下列條文所述情形之處置：訴願法第63條第2項「受理訴願機關『必要時』得通知訴願人、參加人或利害關係人到達指定處所陳述意見。」訴願法第64條第1項「訴願審議委員會主任委員『得』指定委員聽取訴願人、參加人或利害關係人到場之陳述。」訴願法第65條「受理訴願機關應依訴願人、參加人之申請或於『必要』時，得依職權通知訴願人、參加人或其代表人……及原行政處分機關派員於指定期日到達指定處所言詞辯論。」因此，訴願機關所謂基於審議需要並不合訴願法第85條第1項中所謂「必要」情況，訴願機關基於審議需要，依法通知延長訴願決定時間之說顯然為無理由！綜上所述，受理訴願機關違反訴願程序，訴願駁回之決定應屬無效，應撤銷之。

㈡實體部分：

依檔案法第2、17條規定意旨，明確說明了受理申請檔案之機關要拒絕檔案之申請，必須要有法律依據。原告認為被告及訴願機關所持之法律依據無理，理由如下：

1. 依政府資訊公開法第12條、檔案法第17條規定意旨，受理申請檔案之機關要拒絕申請之檔案，必須要有法律依據，被告以政府資訊公開法第12條第2項先詢問法人意見，作為是否提供複製資料，訴願機關亦認原告權益之說尚不足採，然兩行政機關皆未清楚說明涉及那些法人權益，有違檔案法第17條拒絕之條件！若如被告及法人陳報書所言，

涉及個人隱私與個人資料保護法相關規定，被告於110年5月13日府民宗字第1100169515號函已有所說明「如同意提供，涉及個人隱私或屬於個人資料保護法第2條第1項之『個人資料』者，仍應適用個人資料保護法相關規定」。參酌個人資料保護法第18條之意旨，涉及個人隱私或屬於個人資料保護法第2條第1項之「個人資料」者，可依個人資料保護法相關規定做適當處理，並不構成拒絕提供複製系爭資料的充分條件！

2.法人陳報書不同意複製系爭資料不具法律效力，理由如下：

①按祭祀公業條例第22條之意旨，即若祭祀公業巫謀記是如被告所言依祭祀公業條例第25條申請登記為法人，但成立後並無開派下員大會，有何紀錄證明巫永信為該祭祀公業代表人，若沒證據，則該法人110年5月24日之陳報書當然無法律效力！

②即使巫永信為該祭祀公業代表人，但原告係申請系爭資料，而非祭祀公業巫謀記所陳報之「祭祀公業派下員選任管理人同意書」，雖然兩者同樣有意向表示，但重點是否代表申請登記法人時並沒有檢附合法的系爭資料，被告以祭祀公業巫謀記陳報意見作為不提供理由，不具法律正當性！

③再比對祭祀公業巫謀記陳報書中之日期筆跡及巫永信在台灣巫氏為樂公派下宗親會會員大會手冊上之簽名，可以明顯看出係出自兩個不同人所寫，亦即祭祀公業巫謀記之陳報書並非巫永信親自所為，陳報書不足信賴！

3.被告徵詢法人意見後，以檔案法第18條第7款、政府資訊公開法第18條第6款規定，作為拒絕原告申請複製系爭資料之法律依據，並無充分的理由。

檔案法第18條之規定，該條文列出一些可以拒絕的情況，但不代表可以隨意拒絕！被告說明系爭資料含有祭祀公業巫謀記派下員姓名及地址等資料，涉及個人隱私，然前面

理由已說過可依個人資料保護法作適當的處理，所以被告引用檔案法第18條第7款不予提供系爭資料並無理由。另外，被告又以政府資訊公開法第18條第1項第6款為另外一項法律依據，雖然該條款對一些政府資訊做了一些限制，但對公益有必要者，則不在限制，而原告之申請複製系爭資料攸關法人合法性，屬於公益，不該被拒絕。

4. 又依行政程序法第9條規定之意旨，訴願機關對原告提出訴願的另外兩個理由皆未論及，其中一個理由：系爭資料乃祭祀公業依祭祀公業條例第25條申請成立法人時的必備文件，是否完整，涉及法人的合法性，利害關係人認為有疑慮時，有提供之必要。詳見原告109年3月12日遞狀給被告的陳情函說明：一、108年8月原告曾去電被告民政處宗教禮俗科，詢問祭祀公業管理人，是否送件申請將祭祀公業巫謀記為法人及目前審核情況，承辦人謝明正先生告知有送件申請，但已在108年6月被退件，如果要再送件申請，必須再召開派下員大會，根據原告的了解，祭祀公業巫謀記在108年8月至109年1月間並未再召開派下員大會，也沒有召開管理人會議，不料，109年2月卻聽聞被告已核發祭祀公業巫謀記法人證書，通過理由是具備祭祀公業條例第25條申請要件，然在沒開會情況下，而且在這段期間（108年8月至109年1月）也沒寄發徵求派下員同意書前，得到法定額度派下員之簽章同意，有違常理，建請被告明察承辦人員是否有便宜行事或申請人有申報資料不實之情事。被告在訴願答辯書辯解法人登記時，並無利害關係人提出證據表示異議，後續亦無人對被告核准登記訴願。然而在原告109年3月12日遞狀給被告的陳情函已清楚說明，在108年8月至109年1月期間，申報人並沒寄發徵求派下員同意成立法人之同意書，利害關係人當然無從表示異議，而陳情函已對核准登記提出質疑，否定了被告後續亦無人對被告核准登記訴願的說詞。被告又辯解說原告為該法人申請登記時的派下員，原告雖在系爭資料的兩項同意書均未簽章，

惟並不影響通過人數門檻，原告陳述有關「涉及法人合法性」等語，應為無理由。其實，被告的辯解才是無理由，因要證明法人的合法性，讓資料呈現出來，才是不二的方法。另外一個訴願理由：原告申請的是系爭資料，而非祭祀公業巫謀記所陳報之「祭祀公業派下員選任管理人同意書」，這是否意味著申請時並無系爭資料，若是如此，將不合申請成立法人之要件。以上兩者皆涉及法人合法性問題，若確實存在合法性問題，則被告引用的政府資訊公開法第18條第1項第6款，是對公益有必要，不在限制提供項目；而檔案法第18條第7款所述的維護公共利益或第三人之正當權益將無理由！

㈢訴之聲明：

1.撤銷訴願決定及原處分不利於原告部分。

2.請求被告作成核准原告申請複製系爭資料之行政處分。

三、被告答辯及聲明：

㈠查原告陳述「檔案法第17條明確說明了受理申請檔案之機關要拒絕申請之檔案，必須要有法律依據」等語，本件內政部訴願決定書已說明：「原處分就訴願人申請系爭資料部分，雖僅載明係因涉及個人隱私及個人資料保護法相關規定不予提供，惟依上開理由二所述，系爭資料既已歸檔管理，民眾申請閱覽、複製檔案，自應依檔案法規定辦理，且被告於答辯書業補充法規依據，及載明本件適用檔案法及政府資訊公開法相關規定不予提供之理由，答辯書副本並已抄送予訴願人，應認原處分須記明理由已於事後記明，依行政程序法第114條第1項第2款規定，原處分業已補正，先行說明。」原告所陳，應為無理由。

㈡次依原告陳述「申請法人所需過半數派下現員同意書及通過章程所需三分之二以上派下現員同意書並不會涉及權益」等語，查系爭資料皆非屬祭祀公業條例第11條所定公告之事項，並按內政部102年8月27日內授中民字第1025760186號及102年9月24日內授中民字第1025036576號函釋，同意書之書

面意思表示，為個人意向表示，係涉及個人隱私，爰有政府資訊公開法第12、18條規定之適用，被告依政府資訊公開法第12條第2項規定，以110年5月13日府民宗字第1100169515號函書面通知該法人於10日內表示意見，嗣該法人之管理人依該法人章程第12條第2項規定：「代表本法人之管理人對內綜理法人事務，對外代表本法人。」於110年5月24日陳報被告不同意複製申請登記時所檢附相關文件，原告所陳，應為無理由。

㈢該法人之管理人產生過程是否合法，與原處分無涉，應非本件訴訟標的之範圍，併予敘明。綜上所述，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第108條規定檢附原卷乙宗，敬請鑒核，依法駁回原告之訴。

㈣訴之聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

㈠本件訴願有無逾決定期限？是否影響訴願決定之效力？

㈡原處分否准原告申請複製系爭資料，是否適法有據？

五、本院的判斷：

㈠前提事實：

如爭訟概要所述之事實，有原告110年5月8日申請函、原處分函各1份在卷可查（見本院卷第131至136、141、142頁）。

㈡應適用的法令：

1. 檔案法第17條：「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。」

2. 檔案法第18條第7款：「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。」

㈢本件訴願決定逾3個月決定期間，並不影響訴願決定之效力，亦無不法：

1. 查原告之訴願書係於110年6月16日送達被告，有被告收文章戳1枚蓋於訴願書可參（見訴願卷第31頁），而本件內政

部係於110年9月22日作出訴願決定，顯已逾訴願法第85條第1項規定之3個月決定期限。惟按訴願法第85條第1項固規定訴願之決定原則上應自收受訴願書之次日起3個月內為之，惟如訴願機關逾3個月不為決定，或延長訴願決定期間逾2個月不為決定者，人民得逕向高等行政法院提起撤銷訴訟，行政訴訟法第4條第1項定有明文。故訴願機關未於3個月內決定，對於人民之訴訟權，並不影響，上開訴願法第85條第1項規定，僅係訓示規定而已，對於逾3個月後始作成之訴願決定，其效力並不生影響，最高行政法院95年度判字第1382號判決意旨可以參照。是本件訴願決定縱逾3個月之決定期限，並不影響訴願決定之效力。

2. 更何況，內政部於本件訴願審理期間，尚以110年9月7日台內訴字第1100420795號函告知原告將延長訴願決定時間（見本院卷第145頁），亦符合訴願法第85條第1項：「必要時，得予延長，並通知訴願人及參加人」之規定，故難認有何不法可言。

㈣原處分否准原告申請複製系爭資料，並無不法：

1. 查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102年度判字第410號判決意旨可資參照。

2. 本件從原告申請意旨來看，原告係請求複製祭祀公業巫謀記申請成立法人時所檢附文件之檔案（見本院卷第33、51、53頁），而祭祀公業巫謀記已於109年1月14日完成設立登記（有法人登記證書可參），故系爭資料自屬檔案法第2條第2款：「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。」之「檔案」甚明。從而，本件應先適用檔案法，如檔案法未規定時，應適用政府資訊公開法。

3. 按內政部102年8月27日內授中民字第1025760186號函謂：「祭祀公業派下原『選任管理人同意書』之書面意思表示，為個人意向表示，係涉及個人隱私，非屬祭祀公業條例第11條所定公告之事項，依法務部函釋（99年4月12日法律字第0999014674號函），仍有政府資訊公開法第12條及第18條規定之適用。」核係內政部本於職權，針對下級機關受理祭祀公業申報後，所應公告範圍之一般性規定，屬於行政程序法第159條第2項第2款規定之行政規則，經核並未違反祭祀公業條例第11條規定意旨，本院自得予以援用。依此，祭祀公業公告事項既有政府資訊公開法第18條之適用，則性質上為檔案之事項，當無不適用檔案法第18條第7款規定之餘地。查本件原告所申請複製之系爭資料，乃涉及祭祀公業法人是否成立，章程得否修改者，無一不是派下員之意向表示，涉及派下員之隱私，因此，被告為維護派下員之正當權益，援引檔案法第18條第7款之規定，否准原告申請複製系爭資料，並無違誤。

4. 另被告依政府資訊公開法第12條第2項前段規定：「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。」通知祭祀公業巫謀記表示意見，亦經祭祀公業巫謀記管理人巫永信陳報「涉及個人隱私」、「不同意複製」等語，有陳報書1份存卷可考（見本院卷第139頁），益見被告否准原告之申請，乃適法有據。原告雖質疑上揭陳報書之真正，然被告係以110年5月13日府民宗字第1100169515號函通知巫永信，該函已確實寄出，被告復於111年2月22日以電話聯絡巫永信是否收文，由同住之妻代為接聽表示有收到，並交由代書處理等情，有被告111年2月25日府民宗字第1110068932號函及所附之被告發文郵寄清單、特約郵件郵費單、發文郵寄登錄各1份在卷可考（見本院卷189至195頁），原告上揭質疑，顯然無據。

㈤至原告主張被告可就系爭資料作適當處理後提供複製乙節，查系爭資料即為「同意書」，本質上涉及祭祀公業法人是否成立，章程得否修改者，已如上述，系爭資料記載事項僅派下員之「姓名」、「住址」及「蓋章」（即是否同意，蓋私章表示同意），倘如原告所主張以遮蔽之方式處理，將失去提供檔案之實益或侵害派下員之權益（遮蔽「蓋章」欄，僅能得知派下員姓名、住址資料，並無實益；遮蔽派下員姓名、住址，仍能得知派下員意向，侵害隱私），故原告主張可依個人資料保護法處理云云，尚不足採信。另原告爭執祭祀公業巫謀記有無召開派下員大會、管理人資格是否合法等節，核與本件無關，應由原告另循司法途徑解決之，附此敘明。

六、原告所申請複製之系爭資料，涉及派下員行使權利之意向，為其等個人隱私，被告依檔案法第18條第7款規定，否准原告申請，認事用法均無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。原告訴請撤銷訴願決定及原處分不利原告部分，並訴請被告作成核准原告申請複製系爭資料之行政處分，為無理由，應予駁回。

七、本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘陳述及舉證，均核與判決結論不生影響，爰不逐一論述，附此敘明。

八、結論，原告之訴為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　4　　月　　27　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法　官　陳　文　燦

法　官　楊　嵎　琇

法　官　張　鶴　齡

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
㈠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。
㈡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㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　111　　年　　4　　月　　27　　日

書記官　黃　靜　華