

臺中高等行政法院判決

111年度訴字第202號

111年11月16日辯論終結

原告 陳美華

被告 臺中市外埔區公所

代表人 葉聯慶

訴訟代理人 蕭文濱律師

訴訟代理人 王柏森

何獻章

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111年7月28日府授法訴字第1110152906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

壹、程序方面：

按行政訴訟法第111條第1、2項規定：「(第1項)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。(第2項)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。」查原告陳美華起訴之聲明原為：「訴願決定及原處分均撤銷。」（見本院卷第15頁），嗣變更為：「1. 請求撤銷訴願決定及原處分否准原告111年1月7日申請書請求閱覽、複製被告110年度及二崁路316巷總收發文號（外區公建字第1100011045號函），其中九江公司釘樁圖部分。2. 被告應就原告上開申請的部分應作成准予閱覽、複製之行政處分。」（見本院卷第164頁），被告對於原告所為訴之變更無異議，而為本件之言詞辯論，視為同意變更。

01 貳、實體方面：

02 一、爭訟概要：

03 緣原告以111年1月7日外龍聖九字第11001號函附檔案閱覽申  
04 請書，向被告臺中市○○區公所申請閱覽被告110年8月9日  
05 外區公建字第1100011045號函（下稱110年8月9日函）有關  
06 二崁路巷道路（二段811-5、812、812、812-1、817地號）  
07 違反臺中市道路管理自治條例本所協助強制拆除並修復路面  
08 （下稱系爭工程）等行政處分函至龍泉營造有限公司、聖鑫  
09 工程顧問有限公司、九江測量有限公司（以下分別稱龍泉公  
10 司、聖鑫公司及九江公司）出具公文書（含開口契約資料、  
11 成果地籍圖、施工人數等等應揭露資訊）等檔案資訊。嗣被  
12 告以111年6月2日外區公建字第1110006084號函，許可提供  
13 被告110年8月9日函及上揭3家公司工程契約遮隱以外部分  
14 （下稱原處分）。原告仍不服，提起訴願，經臺中市政府以  
15 111年7月28日府授法訴字第1110152906號訴願決定書駁回訴  
16 願。原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

17 二、原告主張及聲明：

18 (一)本件訴願決定係不合理，原告提出被告所為函予九江公司的  
19 道路設置圖附件，所有權為原告委託九江公司繪製的道路設  
20 置圖，非被告行政機關所繪製(或委託)，憑藉此道路設置  
21 圖為釘樁位座標圖之基礎，而非原告所云云。其二，「意思  
22 決定前內部單位之擬稿或其他準備作業」文件，係指函稿、  
23 簽呈或會辦意見等行政機關內部作業等文件；機關內部之擬  
24 稿或準備作業，常為事實行為，應事實敘述之方式呈現，故  
25 本件為事實行為之敘述方式呈現於內部準備作業。惟被告為  
26 意思決定之基礎事實而無涉及洩漏決策過程之內部意見溝通  
27 或思辨材料，仍應公開之，蓋其公開非但不影響機關意思之  
28 形成，甚至有助於民眾檢視及監督被告決策之合理性(法務  
29 部105年10月5日法律字第10503515120號參照)。對此，被  
30 告將原告委託九江公司的道路設置圖作為破壞道路之重新設  
31 置道路之圖，懇求貴院撤銷。

01 (二)110年8月6日被告辦理協助強制拆除並修復路面會勘，當日  
02 因雨未辦理會勘，答辯書係屬倒果為因。事實上，110年8月  
03 6日當日下大雨被告停止施工，而被告在110年5月31日會同  
04 原告、施志昌議員、建設局相關人等進行已會勘完成，對此  
05 被告將110年8月6日當作會勘係屬錯誤，應為施工日：

06 1. 九江公司的釘樁圖為事前準備，聖鑫公司負責監工的作  
07 業，以及龍泉公司為營造作業。由此可知，監工作業與營  
08 造作業確實為110年8月6日當日無法施作所致，但仍有九江  
09 公司的道路設置圖（被告檢附原告的道路設置圖）所為樁  
10 位座標成果表、控制點座標表導線點座標成果表、導線平  
11 差計算表、樁位指示圖、導線點分佈圖等作業之事前準  
12 備。

13 2. 臺中市訴願委員會未詳實確認是否有事前準備，且110年8  
14 月6日進行未施工作業，被告另以110年8月9日函停止施  
15 工作業，非合理行政機關作業過程。反觀，被告若未有發包  
16 作業之監工及營造所為之行政行為，為何又要發函停工？  
17 因此，本件閱覽資訊應被被告隱匿，即九江公司依被告給  
18 予之釘樁圖執行之委外作業。資訊不對等地位下，原告無  
19 從追查，並不公平。

20 3. 被告任意依不同訴願請求，採不同會勘調查的定義，不知  
21 其重點及不給閱覽之目的。

22 (三)被告取得原告委託九江公司繪製道路設置圖，依國家採購法  
23 之小額採購契約於九江公司依該道路設置圖（由原告所委  
24 託，所有權為原告），110年8月6日當日釘樁作業，亦可從  
25 被告給予九江公司之函中知曉。本件閱覽資訊為被告誤用原  
26 告之道路設置圖，給予九江公司釘樁使用，實為施工圖。依  
27 行政訴訟法第121條命九江公司負責人江柏燁提出文書、物  
28 件，並依同法第129條出庭陳述意見及執行結果。對此該閱  
29 覽資訊涉及外埔區二崁路316巷道路設置及認定是否合法，  
30 應同意原告閱覽。

01 (四)本件為被告使用原告委託九江公司所繪製的有瀝青柏油的道  
02 路繪製圖，則以此為既成道路之公用地役關係，九江公司函  
03 說明二「因應涉及個資法所以不提供」其繪製圖為原告之所  
04 有之道路繪製圖，而被告給予九江公司之發包之工程契約檢  
05 附附件作為恢復系爭道路養護紀錄的道路圖說，該圖說均已  
06 至九江公司閱覽悉知，但九江公司負責人江柏燁主張為行政  
07 公文書不得複印及拍照存證，是如此，原告提出閱覽此案的  
08 圖樣，以避免侵害原告之著作財產權。對此，被告應出具工  
09 程圖樣，以證明未使用原告之道路圖說。

10 (五)針對被告答辯狀之理由反駁陳述如下：

- 11 1. 被告提出之最高行政法院判決不適用本件，本件閱覽資訊  
12 有九江公司放樣圖說，並以此作為行政處分恢復原告土地  
13 所有權外埔區二崁段811-5，812、812-1地號，為具體事實  
14 存在之前提。難道被告無須出具該圖說放任九江公司在原  
15 告土地放樣地標？且放樣必須至工程現場，但被告不給予  
16 圖說是不可能締結放樣工程契約。
- 17 2. 本件既成道路通行無礙，懇請庭上進行會勘，且被告未有  
18 道路養護紀錄資訊，任意採取原告委託繪製之圖進行工程  
19 放樣契約，並無道理。外埔區二崁路316巷，因破壞不能通  
20 行又何以通行無礙，應由被告提出破壞道路設置道路圖  
21 說，但被告又出具111年4月12日外區公建字第110001833號  
22 道路接連部分已經消失，又何以恢復道路之詞？
- 23 3. 外埔區二崁段811-5、812、812-1地號無地政機關量測人員  
24 經實地測量後所繪製，且無屬於土地繪製土地複丈原圖資  
25 料之部分，不能在私人土地執行被告所提既成道路之片面  
26 之詞，又既成道路之要件需柏油瀝青及營造工程等要件，  
27 怎能任意指定一條就是既成道路。
- 28 4. 3家廠商為被告的客戶，卻不順從被告要求給予原告閱覽相  
29 關資訊，亦違反社會通念。111年7月4日之資訊資料為年度  
30 總合契約條款，非原告閱覽有關外埔區二崁段前述3筆地號  
31 之資訊。

01 5. 110年8月6日是會勘日期當日下雨為恢復道路施工日期，而  
02 110年8月前被告已將道路圖說給予九江公司至現場放樣工  
03 程，同時原告當日接獲得其被告使用原告著作權的圖說為  
04 恢復路面。因此，會勘所作成獲取或準備作業資訊無關是  
05 不正確的。

06 (六)聲明：

- 07 1. 請求撤銷訴願決定及原處分否准原告111年1月7日申請書請  
08 求閱覽、複製九江公司釘樁圖部分。  
09 2. 被告應就原告上開申請的部分應作成准予閱覽、複製之行  
10 政處分。

11 三、被告答辯及聲明：

12 (一)按行政院101年8月14日院授主預教字第1010101747號函修正  
13 之各級地方政府訂定災害搶險搶修開口契約應行注意事項  
14 (下稱開口契約應行注意事項)第2點規定，所稱開口契  
15 約，係指在一定期間內，數量不確定並以一定金額為上限之  
16 採購，以價格決標，視實際需要隨時通知廠商履約之契約。  
17 被告與龍泉公司、聖鑫公司間訂有開口契約，而開口契約得  
18 視實際需求施工，因外埔區二崁路316巷道原有道路遭原告  
19 破壞挖除，已無法分辨路形，需經現場會勘，由測量技師測  
20 量原有道路點位並作成紀錄，再按測量結果辦理修復原有既  
21 成道路，本件被告雖原預定於110年8月6日系爭工程會勘，  
22 惟當日因下雨未實際進行會勘，則被告即無從依據該日現場  
23 測量結果，取得相關成果地籍圖及施工人數之資訊，且被告  
24 亦未取得原告自行臆測已取得之所謂樁位座標成果表、控制  
25 點座標表、導線點座標成果表、導線平差計算表、樁位指示  
26 圖、導線點分佈圖等資料，而無法依原告所請，提供上揭資  
27 料予原告閱覽。

28 (二)再外埔區二崁路316巷道於110年8月6日既未經會勘、測量，  
29 尚無法預估需求數量，而被告為辦理會勘前之相關通知及機  
30 關間會辦作業，係作成意思決定即依開口契約通知決標廠商  
31 履約前之其他準備作業，其屬行政程序法第46條規定之行政

01 程序進行之資訊，姑不論被告未取得該會勘測量結果之資  
02 訊，而無從提供原告閱覽，即便被告已取得上揭資訊，然原  
03 告既為破壞上揭待測量及修復道路之行為人，衡情應非屬符  
04 合行政程序法第46條但書規定之有於行政程序進行中，因主  
05 張或維護其法律上利益，而有必要申請閱覽上揭資料之人。  
06 是被告並無提供該行政程序進行之準備作業資訊予原告閱  
07 覽之義務。

08 (三)再者，本件被告除依政府資訊公開法第12條第2項規定，就  
09 涉及廠商公司利益及個人資料，經該廠商回復被告不予提供  
10 原告閱覽外，其餘被告作成或取得之可供閱覽資訊，已許可  
11 並通知原告於111年7月4日至被告處，辦理閱覽被告110年8  
12 月9日函及相關工程契約及複印。惟原告當日並未前來閱覽  
13 相關檔案資訊，是被告就原告未閱覽相關檔案資訊之事，並  
14 無可歸責事由。

15 (四)至於原告準備狀所附臺中市養護工程處110年6月3日中市建  
16 養工海字第1100035106號函及110年5月31日會勘紀錄，由該  
17 函文之發文機關為「臺中市養護工程處」、發文時間為「11  
18 0年6月3日」及會勘紀錄所載時間為「110年5月31日」等  
19 情，可知其非屬被告作成或取得而存在之政府資訊，核與本  
20 件原告起訴請求被告提供之「110年8月6日」會勘所作成或  
21 取得或準備作業之政府資訊無關，自無涉本件訴訟之勝敗，  
22 併此說明釐清。

23 (五)聲明：原告之訴駁回。

#### 24 四、爭點：

25 九江公司釘樁圖部分是否事實上存在？被告是否應作成提供  
26 予原告閱覽、複製之行政處分？

#### 27 五、本院的判斷：

##### 28 (一)前提事實：

29 如爭訟概要所述之事實，有原告之檔案閱覽申請書、訴願決  
30 定、原處分各1份在卷可查（見本院卷第21至28、72、91、9  
31 2頁）。

01 (二)應適用之法令及見解：

02 1. 檔案法第2條第2款規定：「本法用詞，定義如下：……

03 二、檔案：指各機關依照管理程序，而歸檔管理之文字或  
04 非文字資料及其附件。」

05 2. 政府資訊公開法第3條規定：「本法所稱政府資訊，指政府  
06 機關於職權範圍內作成或取得而存在於文書、圖畫、照  
07 片、磁碟、磁帶、光碟片、微縮片、積體電路晶片等媒介  
08 物及其他得以讀、看、聽或以技術、輔助方法理解之任何  
09 紀錄內之訊息。」

10 3. 按不論是屬檔案法之檔案提供或行政資訊公開辦法（已因  
11 政府資訊公開法之施行，於95年3月20日廢止）之提供行政  
12 資訊，均以該檔案或行政資訊事實上存在為前提，否則行  
13 政機關即無從為准予提供之處分，最高行政法院95年度判  
14 字第916號判決意旨可資參照。

15 (三)原告本件申請時，範圍並不明確及於「九江公司訂樁圖」：

16 查原告係申請閱覽被告110年8月9日函有關係爭工程行政處  
17 分函至龍泉公司、聖鑫公司及九江公司出具公文書（含開口  
18 契約資料、成果地籍圖、施工人數等等應揭露資訊）等，有  
19 原告之檔案閱覽申請書1份在卷可佐，是原告申請時，範圍  
20 並不明確及於「九江公司訂樁圖」甚明，則被告原處分就此  
21 自無從予以准駁，核先敘明。

22 (四)原告訴請閱覽、複製之「九江公司訂樁圖」，事實上並不存  
23 在：

24 1. 經本院請原告特定九江公司訂樁圖，原告僅泛稱：110年8  
25 月6日之前有函知原告要強制修復路面，如果他們沒有圖，  
26 如何來恢復道路，所以我去找九江公司跟他說這張圖不能  
27 給別人用，我在九江公司看到被告的公文，日期我沒有看  
28 清楚，我有看到公文下面有2張圖，1張是我的測量成果  
29 圖、另1張是他們的釘樁圖，當時我只有看到這3張等語  
30 （見本院卷第166頁），可知原告所稱之「九江公司訂樁  
31 圖」，乃原告與九江公司溝通時，在公文下方所見者，則

01 該訂樁圖係何時、何人委託所作？是否為九江公司因辦理  
02 系爭工程所測量者？均屬不明。再就系爭工程之办理流程  
03 來看，被告表示：（鋪路的程序）請測量公司測量出原有  
04 道路的點位，點位及鑑界點如果需要地政，我們會請地政  
05 確定位置，確定完位置，原有的道路位置出來，再請施工  
06 廠商去施作，因為不知道多長或多寬，測量完才會知道現  
07 場原有的道路寬度，我們再去將道路的高程及道路鋪面回  
08 復原狀，（系爭工程）若有去測量，釘樁圖是要由九江公  
09 司當天去測繪出來等語（見本院卷第168頁），而被告110  
10 年8月6日因天候（下雨）影響，未辦理系爭工程之會勘，  
11 有被告系爭工程會勘紀錄1份、照片2張及當日外埔區氣候  
12 資料1份在卷可憑（見本院卷第114-2、114-3、114-5、114  
13 -7頁），又依系上揭會勘紀錄所載，九江公司當日「因天  
14 候因素請假」，可知九江公司當天根本未到現場，自無從  
15 進行現場測量，遑論繪製訂樁圖。據上，可知原告所請求  
16 提供閱覽、複製之九江公司訂樁圖，事實上並不存在。

- 17 2. 至於原告主張110年5月31日早已會勘完成，110年8月6日為  
18 施工日乙節，查110年5月31日會勘出席人員除原、被告兩  
19 造、臺中市政府警察局大甲分局、外埔區三崁理（里）辦  
20 公處、海線工程隊及附近居民外，並無龍泉、聖鑫及九江  
21 等3家公司，有該次會勘簽到簿1份存卷可考（見院卷第32  
22 頁），又該次會勘結論為：「(一)本案經現勘確認本市○○  
23 區二崁路316巷沿線巷道係屬臺灣臺中地方法院104年訴字  
24 第2442號民事判決有案之既成道路，現況遭部分地主及行  
25 為人破壞影響通行權益及安全，後續將函文限期改善。(二)  
26 破壞範圍初勘確認包括以下土地，二崁段817、816、811-  
27 2、812、812-1、812-2地號、水美南段43、含812及811-5  
28 旁未編定土地。(三)另再次聲明本案巷道係屬既成道路判決  
29 在案，行為人破壞公共設施已涉及刑事責任，並請外埔區  
30 公所及轄區警分局協助加強巡檢」等語（見本院卷第31  
31 頁），可知110年5月31日會勘目的僅在確認道路遭破壞範

圍，而非確認修復路面範圍，原告據110年5月31日會勘紀錄主張110年8月6日為施工日，乃張冠李戴，並非可採。

(五)綜上所述，原告申請閱覽、複製之範圍並不明確包括「九江公司訂樁圖」，原處分自無從就該部分予以准駁，原告訴請撤銷訴願決定及原處分關於否准原告請求閱覽、複製九江公司釘樁圖部分，並無理由，應予駁回。又「九江公司訂樁圖」事實上不存在，原告附帶請求被告應就原告上揭申請部分，應作成准予閱覽、複製之行政處分，亦應一併予以駁回。

(六)至於原告聲請通知九江公司負責人江柏燁提出文書、物件，出庭陳述意見及執行結果部分，因九江公司釘樁圖事實上不存在，原告聲請即無必要。又本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與裁定結果不生影響，無一一論述的必要，併此敘明。

六、結論：原告之訴為無理由，應予駁回。

中 華 民 國 111 年 11 月 30 日  
臺中高等行政法院第三庭

審判長法 官 陳 文 燦

法 官 黃 司 熒

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 |
|-----------------|------|
|                 |      |

|                                                                     |                                                                                                                                                            |
|---------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (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。<br>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。<br>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。<br>2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。<br>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。<br>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 111 年 11 月 30 日

書記官 黃 靜 華