臺中高等行政法院判決

111年度訴字第62號
111年6月29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
　　王柏森
　　何獻章

上列當事人間因政府資訊公開事件，原告不服臺中市政府中華民國111年2月8日府授法訴字第1100285498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，而為本件之言詞辯論者，視為同意變更或追加。」查原告陳美華訴之聲明原為：「1.訴願決定日期及字號：臺端因臺中市檔案閱覽申請事件，請求撤銷臺中市政府訴願決定及臺中市○○區公所作決原處分，並請求全部揭露閱覽且交付該103年4月21日總收文第1030005799號檔案。2.又中華民國60年104年內水尾段106-6至106-15號地號養護資訊（有關委工或驗收等等行政行為紀錄之柏油瀝青），不服外埔區公所不揭露，並請求全部揭露閱覽且交付。」等語（見本院卷第57頁），後於民國111年6月29日變更訴之聲明為：「1.訴願決定及原處分關於原告申請103年4月21日總收

文第1030005799號人民申請案件資料部分（即原告申請書序號1）均撤銷。2.被告就原告110年10月14日申請閱覽抄錄複製關於序號1部分，應作成准許閱覽抄錄複製的行政處分。」等語，經被告臺中市○○區公所同意（見本院卷第207頁），亦無礙公益，依上揭規定，應予准許。

貳、實體方面：

一、爭訟概要：

原告於110年10月14日以檔案閱覽申請書向被告申請調閱：「103年4月21日第1030005799號人民申請案（下稱103年人民申請案）」卷宗（即申請書序號1），經被告於110年10月25日以外區公建字第1100014572號函（下稱原處分）復原告領取上揭103年人民申請案之檔案，原告不服，提起訴願，經臺中市政府於111年2月8日府授法訴字第1100285498號訴願決定駁回103年人民申請案。原告猶未甘服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠被告未備妥檔案原本讓原告核對，未紀錄檔案全部頁數以及檔案與他機關往來之函號。又被告限制閱覽之範圍（諸如土地登記謄本、地籍圖謄本、申請人身分證影本等）有缺漏、內容（如水美里證明書里長之簽章、用途）俱為遮隱皆不合理。退步言，本件被告逕複印申請閱覽之資料，然未告知原告檔案是否不能拆卷，且縱不可拆卷，以遮隱手段提供閱覽時，亦未清楚註記此等情形於檔案應收簽收單，使原告獲悉。

㈡臺中市政府都市發展局將原告所有土地認定為既成道路，其前提可能係因原告以遭變造之證明書申請（即103年人民申請案）錯誤認定外埔區內水尾段106-6、106-15地號土地（下稱系爭土地）為被告維護管理，是原告聲請公開之目的係為知悉既成道路認定之過程，屬利於公益者。

㈢又原告所申請者雖為被告意思決定前內部單位之擬稿或其他準備作業，然被告為意思決定之基礎事實而無涉洩漏決策過

程之內部意見溝通或思辨材料者，仍應公開，此有法務部105年10月5日法律字第10503515120號可資參照。

㈣聲明：

1.訴願決定及原處分關於原告申請103年4月21日總收文第1030005799號人民申請案件資料部分（即原告申請書序號1）均撤銷。

2.被告就原告110年10月14日申請閱覽抄錄複製關於序號1部分，應作成准許閱覽抄錄複製的行政處分。

三、被告答辯及聲明：

㈠被告已依原告申請提供103年人民申請案資料，所遮隱者僅為機關內部人員簽辦公文之函（稿）陳核用印以及民眾之姓名、地址、所有財產、國民身分證、印章、申辦證明書之社會活動等得以直接或間接識別該個人之資訊。上揭資訊為個人資料保護法（下稱個資法）所保障之個人隱私資料，是被告依法有保密義務，自不得違反蒐集該個人資料之目的，而為違法之處理或利用，即擅將上揭資訊提供予原告閱覽、抄錄或複製，又上揭資訊之公開與否，未對公益有所影響，是被告將上揭應限制公開或不予提供之資訊，依資訊分離原則，予以除去或遮蔽後提供予原告並無違誤。

㈡又地籍圖謄本著色的資料可以識別申請人的個資，應予保護，不得公開。另土地登記謄本本可公開調取，且謄本有申請人的個資，又原告所提出申請的是第1類謄本，只有所有權人才能調取第1類謄本。

㈢聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

被告就103年人民申請案所未提供之檔案或檔案予以遮隱部分是否合法？

五、本院的判斷：

㈠前提事實：

如爭訟概要所述之事實，有被告檔案閱覽申請書、原處分、訴願決定書各1份在卷可查（見本院卷第37至43、91、93

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.檔案法施行細則第17條第2、3項：「……（第2項）檔案內容含有本法第十八條各款所定限制應用之事項者，應僅就其他部分提供之。（第3項）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。」

㈢關於檔案法與政府資訊公開法適用之說明：

經本院檢視被告檢送103年人民申請案之複製品第1頁右上方註明：「檔號：103/050501」、「保存年限：10年」字樣（見本院卷第135頁），且被告亦表示：上揭複製品係歸檔資料等語（見本院卷第208頁），是原告所申請之資料自屬檔案法第2條第2款規定所稱之檔案。又按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，亦即檔案仍屬政府資訊之一部分。參酌政府資訊公開法第18條第1項各款限制公開之事由，與檔案法第18條規定相類似，而出於相同之立法精神，係更為具體、縝密規定之較新立法例，且其內容均與檔案法第18條第7款規定之公共利益或第三人正當權益之維護有關，再參照檔案法第1條第2項規定：「本法未規定者，適用其他法令規定」之意旨，可導出人民申請公開之資訊，如具檔案性質者，政府機關除得適用檔案法第18條規定外，亦得適用性質相同之政府資訊公開法第18條第1項各款規定據以拒絕提供。從而，人民申請提供具有「檔案」性質之政府資訊，政府機關自得審查檢視有無檔案法第18條、政府資訊公開法第18條第1項各款情形，最高行政法院108年度判字第277號判決意旨可以參照。準此，本件103年人民申請案檔案資料是否豁免公開，除依檔案法相關規定外，亦應依政府資訊公開法第18條規定判斷，先予敘明。

㈣被告所提供檔案有缺漏情形，並有部分遮隱，並非完整：

經本院就103年人民申請案比對「被告所提者」8張與「原告所領取者」3張，結果：「被告提供者多出土地登記謄本3張、地籍圖謄本1張、身分證影本正反面1張，其餘內容相同，僅遮隱被告103年4月22日外區農建字第1030005799號函文承辦、決行人員職銜章與簽名；申請書僅遮隱申請人的姓名、電話、聯絡地址；證明書僅遮隱申請人的姓名、地址、簽章及里長的職銜章。」等語（見本院卷第143頁），兩造不爭執，自堪認定。

㈤被告不提供身分證影本正反面1張，並無違法：

查103年人民申請案檔案之身分證影本，乃申請書申請人所提出者，其內容核屬個資法第2條第1款所稱之個人資料（即自然人之姓名、出生年月日、國民身分證統一編號、護照號碼等得以直接方式識別該個人之資料），依個資法第16條但書第1款之規定，固有於法律明文規定的情形下，得為特定目的外之利用，惟政府資訊公開法第18條第1項第6款就個人隱私有所規範（限制公開或不予提供），並設有利益權衡規定，是考量申請人之身分證乃高度隱私性資訊，被告不予提供，難認有何違法。

㈥被告就103年4月22日外區農建字第1030005799號函文（下稱系爭函文）遮隱承辦、決行人員職銜章、簽名及申請書遮隱申請人姓名、聯絡地址、電話暨證明書遮隱申請人姓名、地址、簽章，亦無違法：

查被告所提供之系爭函文，為被告作成意思決定前之擬稿，屬政府資訊公開法第18條第1項第3款前段所規定之豁免公開事由，然同規定後段亦明文：「但對公益有必要者，得公開或提供之。」本件原告申請提供系爭函文之目的，無非為保障其土地財產權益，是被告權衡監督行政之公共利益，與機關內部之行政效率，依政府資訊公開法第18條第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。」規定，遮隱承辦、決行人員職銜章與簽名後，提供予原告，並無違法，至原告所舉法務部105年

10月5日法律字第10503515120號函，係指「意思決定之基礎事實而無涉洩漏決策過程之內部意見溝通或思辯資訊」，與被告所遮隱簽辦單位及意見有所不同，尚無適用之餘地；被告所提供之申請書，為申請書申請人查詢系爭土地上之聯外道路是否為被告養護者，證明書為證明書申請人申請里長證明通行道路為供當地居民公眾使用（按申請書與證明書之申請人為不同之人），申請書與證明書上申請人之姓名、聯絡地址、電話及簽章等，均為得直接識別特定個人之資訊，屬個資法第2條第1款所稱之個人資料，亦為政府資訊公開法第18條第1項第6款有關個人隱私之豁免公開事由，然同規定後段亦明文於對公益有必要時，可排除適用，是被告權衡監督行政之公共利益，與申請人之個人隱私，依政府資訊公開法第18條第2項規定，遮隱申請人之個人資料後，將申請書、證明書提供予原告，亦無違法。

㈦被告就不提供系爭土地登記謄本3張、地籍圖謄本1張及證明書遮隱里長職銜章部分，原告請求並無權利保護必要：

1. 按行政訴訟法第107條第3項規定：「原告之訴，依其所訴之事實，在法律上顯無理由者，行政法院得不經言詞辯論，逕以判決駁回之。」而所謂權利保護必要，是指「尋求權利保護者，准予經由向法院請求的方式，以實現其所要求的法律所保護之利益。」這是基於誠實信用原則，即訴訟制度濫用的禁止。因此，是依據對於要求行政法院裁判是否有「值得保護的利益」，來判斷保護是否必要。準此，原告可以用其他更符合事實需要的有效途徑，達到請求保護之目的，或原告主張被侵害的權利或法律上利益，縱經審判結果，亦無從補救或回復其法律上的地位或其他利益者，即為「欠缺權利保護必要」，行政法院得以判決駁回之。

2. 查土地登記謄本乃為保障不動產交易安全，基於不動產物權公示原則所揭露土地登記及地價之資料，依土地登記規則第24條之1第3項中段規定，任何人均得申請第2類土地登記謄本（即隱匿登記名義人之出生日期、部分姓名、部分統一編

號、債務人及債務額比例、設定義務人及其他依法令規定需隱匿之資料者），原告並非系爭土地之登記名義人，本可申請系爭土地之第2類土地登記謄本。又本件系爭土地登記謄本為舊制（94年至104年1月31日止）謄本，其上「土地所有權部」、「土地他項權利部」載有所有權人及他項權利人之姓名、住址資料，有系爭土地登記謄本在卷可參，依行為時即103年12月25日修正前土地登記規則第24條之1第2款規定，任何人所得申請之第2類謄本，需「隱匿登記名義人之統一編號、出生日期及其他依法令規定需隱匿之資料」，則依政府資訊公開法第18條第2項規定，被告於提供時，應遮隱「土地所有權部」、「土地他項權利部」權利人姓名、住址，如此，由原告自行依現行土地登記規則第24條之1第3項中段規定申請提供，即可滿足其「知的權利」，是原告此部分請求，屬無效率的訴訟，並無權利保護必要。

3. 次查地籍圖謄本乃地政機關依土地法第47條所授權訂定之地籍測量實施規則第161條規定所製之圖資，僅揭示土地所坐落位置，並不能使人直接或間接識別系爭土地相關權利人，且屬公開資料，任何人均可取得，且被告所提供原告系爭函文、申請書等，已明確記載系爭土地之地號（見本院卷第148、149頁），原告當可自行向地政機關申請取得系爭土地之地籍圖謄本，是原告「知的權利」並未受侵害，原告此部分請求並無權利保護必要。

4. 再查被告所提供之證明書，乃臺中市外埔區水美里里長所出具有關道路供公眾使用之證明，而里長為民選地方公職人員，當選資料本可由內政部官網查得，被告予以遮隱，固無必要，惟原告已自承：103年的里長是我們現任的里長等語（見本院卷第143頁），經本院上網查證屬實，是原告顯已知里長為何人，其「知的權利」未受侵害，此部分請求亦無權利保護必要。

㈧綜上，被告原處分不提供（申請書）申請人身分證影本，並提供經遮隱之系爭公文、申請書及證明書，認事用法並無違

誤，訴願決定遞予維持，亦無不合，原告訴請撤銷此部分訴願決定及原處分，並請求被告准予閱覽、抄錄或複製，並無理由，應予駁回。另原告請求閱覽、抄錄或複製系爭土地登記謄本、地籍圖謄本及保證書遮隱部分，欠缺權利保護必要，亦應駁回。

㈨本件為判決基礎事證已經明確，兩造間其餘攻擊防禦方法及提出證據，雖經審酌，亦不影響判決結果，爰不一一論述，附此敘明。

六、結論：本件原告之訴為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　7　　月　　13　　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　　7　　月　　13　　日

書記官　黃　靜　華