臺北高等行政法院判決

110年度訴字第268號
110年12月23日辯論終結

原　　告　超宇企業股份有限公司

代　表　人　黃超倫（董事長）

被　　告　勞動部勞工保險局

代　表　人　鄧明斌（局長）
訴訟代理人　陳雅君
　　蔡沛希

上列當事人間提供行政資訊事件，原告不服勞動部中華民國110年1月8日勞動法訴一字第1090015756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、程序事項：原告超宇企業股份有限公司起訴時，原係聲明：「一、訴願決定及原處分均撤銷。二、被告對於原告109年6月11日的申請，應作成准予提供保納工一字第10960208000號函電子檔的行政處分。」（本院卷第18頁），嗣於本院民國110年10月21日言詞辯論程序中，陳明其起訴之真意在於請求被告勞動部勞工保險局提供上開函文之附件即訴願答辯書之電子檔，乃更正其訴之聲明為：「一、訴願決定及原處分均撤銷。二、被告對於原告109年6月11日的申請，應作成准予提供被告109年6月8日保納工一字第10960208000號函所附之訴願答辯書電子檔的行政處分。」（本院卷第189頁），經核被告109年6月8日保納工一字第10960208000號函（下稱系爭函文）之附件本即為該函文之一部分（原處分卷

第1頁至第7頁），是原告將請求範圍減縮為請求該函附件（訴願答辯書）之電子檔，應屬減縮其聲明範圍，性質上非屬訴之變更，於此合先敘明。

二、事實概要：原告於109年6月11日以電子郵件向被告索取系爭函文電子檔，經被告以系爭函文已以書面公文郵寄原告在案，遂於109年6月18日以1091215006920號電子郵件（下稱原處分）回復原告「歉難同意」。原告不服，向勞動部提起訴願，經勞動部以110年1月8日勞動法訴一字第1090015756號訴願決定書駁回。原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

三、原告主張及聲明：

㈠按「文書及檔案管理電腦化作業規範」之目的，乃在於便利民眾申請應用，原告無法取得系爭函文之電子檔，不便於日後撰寫書狀時引用、複製、貼上。又原告係當事人，申請系爭函文電子檔，並無他人個資必須遮蔽之問題，被告並非手寫公文，絕對有電腦設備製作提供電子檔案，其透過電腦印表機繕印書面郵寄，足認被告以公文並未數位化為由，駁回原告之申請，乃屬說謊。

㈡被告主張依政府資訊公開法（下稱政資法）第18條及行政程序法第46條，系爭函文電子檔係其作成行政決定前，承辦單位之擬稿及準備作業資料，得不予提供，法律亦非賦予人民請求政府機關依其意思，任意指定機關提供之方式，是被告拒絕依原告指定承載資訊之載體而提供資訊，於法並無不符等語。惟系爭函文電子檔完稿內容與作成意思決定後之函文紙本內容既然無異，為何紙本函文不是內部之簽呈核稿、準備文件而提供予原告，電子檔卻是被告作成意思決定前，內部之簽呈核稿、準備文件而不予提供？被告具有明顯之行政程序瑕疵。再者，原告只要系爭函文電子檔，並無要求被告依原告之意思，提供依原告指定承載資訊之載體，被告以各種內部理由，堅持無法提供電子檔，顯無法律依據而具有行政程序瑕疵。

㈢被告又稱系爭函文電子檔儲存於機關內部公文作業系統，需特定權限使用者始得登錄、閱覽，未安裝該系統或無登錄權限之人，自無法複製、閱覽相關電子檔案內容等語。然原告已安裝跟被告相同的公文製作系統，試行製作出公文，即使被告使用其他公文製作系統，原告亦可跨平臺讀取，被告不用顧慮依政府資訊所在媒介物之型態給予原告重製或複製品，原告無法讀取之問題。被告另稱其並無將保有之資訊代原告轉換檔案格式，供其得於特定軟體讀取、複製或貼上等加值服務之義務等語。惟原告不需要被告代轉換檔案格式之加值服務，在取得系爭函文電子檔後，原告之系統可輕易操作處理。

㈣又被告之本件行政訴訟答辯狀電子檔可以電子郵件傳送至本院，嗣經原告申請，竟遭被告以歉難提供駁回，兩者間顯有差別待遇；且該答辯狀之電子檔顯與紙本內容相同，被告能電郵遞送本院，卻不能以誠實信用之方法對待原告，而再次回復原告稱是內部單位之擬稿或其他準備作業，歉難提供等語，此與誠實信用原則亦有所違。

㈤原告使用文書製作軟體多年，依自身之經驗，文書電子檔輸出時，要帶入產製過程相關紀錄，有一定之難度，非一般人可為，原告所安裝之公文製作系統，其輸出電子檔時並不會「包括承辦人、覆核長官之個人資訊、公文修訂、批核意見以及公文傳遞等相關訊息」，於紙本公文流程，更不會有相關承辦批核軌跡與意見資訊。經原告向廠商查詢，廠商亦說明公文線上簽核會有相關承辦批核軌跡，函覆之公文內容，受文者不會有相關資訊顯示，而僅顯示於內部公文系統，紙本流程更不會有相關承辦批核軌跡與意見資訊，是被告辯稱上開內部資訊均登載於系統中，並與電子文內容無法切割分離等語，乃屬不實。

㈥聲明：

1.訴願決定及原處分均撤銷。

2.被告對於原告109年6月11日的申請，應作成准予提供系爭函文所附之訴願答辯書電子檔的行政處分。

四、被告答辯及聲明：

㈠按檔案法屬政府資訊公開法制之特別法，故人民向政府機關申請提供政府資訊時，如該政府資訊為業經歸檔管理之檔案，應優先適用檔案法之規定處理；然依檔案法第1條第2項規定，亦非完全排除政資法或其他法律之適用，是以政府機關於何種情形得拒絕人民之申請，檔案法第18條固有7款規定以資適用，惟本於同法第17條之規範意旨，政府機關倘有其他法律依據，例如政資法第18條所列各款情形之一者，亦得限制之。查本件系爭函文業經被告依照機關管理程序而歸檔，有關申請閱覽、抄錄或複製檔案，自應依據檔案法之規定。

㈡次按政府資訊公開制度，係為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，並促進民主參與而設。依政資法第13條規定，被告寄發投保單位或相關當事人之公文係以書面郵寄方式辦理，歸檔的檔案亦屬紙質類檔案，並未數位化，申請複製閱覽檔案者，被告當以紙質類檔案型態給予複製。本件被告前已寄送紙質類檔案予原告，已足以滿足原告「知」的權利，原告既已擁有系爭函文，應無准許提供政府資訊之權利保護必要，故被告否准所請，自與法律無違。

㈢原告雖以「文書及檔案管理電腦化作業規範」，主張被告有系爭函文電子檔，應准其申請等語，然查系爭函文之電子檔僅係輔以被告製作文書作業，係被告作成意思決定前，內部之簽呈核稿、準備文件，被告不予提供，符合政資法第18條第1項第3款限制公開之規定。退步言，縱使系爭函文電子檔完稿內容與作成意思決定後之函文紙本內容無異，惟該電子檔儲存於機關內部公文作業系統，需特定權限使用者始得登錄、閱覽，未安裝該系統或無登錄權限

之人，自無法複製、閱覽相關電子檔案內容，從而，縱依政資法第13條規定，依資訊所在媒介物之型態提供予原告，原告亦無法讀取，被告復無將保有之資訊代原告轉換檔案格式，供其得於特定軟體讀取、複製或貼上等加值服務之義務。易言之，政資法係賦予人民向政府機關請求提供職權範圍內已經作成或取得之政府資訊，並非賦予人民請求政府機關依其意思，任意指定機關提供之方式，是被告拒絕依原告指定承載資訊之載體而提供資訊，於法並無不符。

㈣依政資法第18條第1項第3款規定，原告申請提供系爭函文所附之訴願答辯書電子檔，為被告作成意思決定前，內部之簽呈核稿、準備文件。原告既已花費時間、精神研究「筆硯公文系統」，應可瞭解公文產製過程相關紀錄，包括承辦人、覆核長官之個人資訊、公文修訂、批核意見以及公文傳遞等相關訊息，均登載於系統中，並與電子文內容無法切割分離，原告雖稱其已安裝上開系統，可開啟系爭電子檔原始格式，申請按政府資訊所在媒介物之型態予以提供等語，並無礙於系爭電子檔為內部作業文件之認定。

㈤又原告稱原告不需要被告的加值服務、代轉換檔案格式等語，可見原告應係申請被告上開系統預設檔案格式儲存之電子檔，惟其又稱「匯出電子檔時相關人名不會被帶入，故不會有承辦單位與決行人個資問題。」等語，似又要求被告將保有之資訊代為轉換檔案格式，則原告究請求被告提供何種資訊？實令被告無所適從。如為該電子檔之原始格式，則依上開說明，該檔案為內部準備文件，依法應限制公開或不予提供；如為HTML/RTF、ODF或文字檔格式(TXT)之檔案，因被告係以系統預設檔案格式儲存，並無於職權範圍內作成而存在之上開檔案格式之政府資訊，縱使上開系統提供匯出之功能，被告亦無代原告匯出(即轉換檔案格式)之義務。

㈥聲明：駁回原告之訴。

五、本院之判斷：

㈠按檔案法第1條規定：「（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。」第2條第1款、第2款規定：「本法用詞，定義如下：一、政府機關：指中央及地方各級機關（以下簡稱各機關）。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。」109年8月5日修正前檔案法施行細則第2條規定：「本法第二條第二款所稱文字或非文字資料及其附件，指各機關處理公務或因公務而產生之各類紀錄資料及其附件，包括各機關所持有或保管之文書、圖片、紀錄、照片、錄影（音）、微縮片、電腦處理資料等，可供聽、讀、閱覽或藉助科技得以閱覽或理解之文書或物品。」是如非依照管理程序而歸檔管理之文字、非文字資料及其附件，即非檔案法所稱之檔案，除其他法令有特別規定外，各機關自得拒絕提供閱覽、抄錄或複製。

㈡次按政資法第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。」由上可知，檔案法、政資法之立法宗旨相通，有促進政府資訊之開放與運用，達成保障人民知的權利之立法目的。政資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，倘政府機關將其保管之政府資訊依管理程序歸檔管理者，即屬檔案法所指之檔案，堪認政府資訊係機關檔

案之上位概念，機關檔案仍屬政府資訊之一部分。因此，人民申請提供之政府資訊，如屬業經歸檔管理之檔案，固應優先適用檔案法規定，惟依檔案法第1條第2項規定之意旨，對於檔案法未規定部分，自不排斥政資法之適用（最高行政法院108年度判字第582號判決意旨參照）。又依政資法第13條第1項規定：「政府機關核准提供政府資訊之申請時，得按政府資訊所在媒介物之型態給予申請人重製或複製品或提供申請人閱覽、抄錄或攝影。…。 」可知政府機關於人民申請提供政府資訊時，縱然最終核准提供政府資訊，其仍得依政府資訊所在媒介物之型態予以提供，申請人並無指定或要求政府機關應提供現有政府資訊所在媒介物之型態以外之他項型態的請求權，是申請人就此所為之請求，政府機關自得予以拒絕。

㈢如事實概要欄所載之事實，為兩造所不爭執，並有原告109年6月11日電子郵件（原處分卷第8頁）、被告109年6月18日電子郵件函覆表即原處分（原處分卷第9頁）及訴願決定書（本院卷第35頁至第39頁）在卷可憑，此部分之事實，可以認定。茲兩造爭議所在，乃被告否准原告提供系爭函文附件（即訴願答辯書）之電子檔，是否於法有據？經查：

1.前開原告109年6月11日電子郵件之寄件者固為「黃超倫」，惟黃超倫為原告之代表人，而依該電子郵件所請求之系爭函文所示，原告為該公函之副本行文對象，且為另案勞工保險爭議事件之當事人等情，有經濟部商工登記公示資料查詢服務列印本(本院卷第9頁）、系爭函文及所附訴願答辯書在卷可稽（原處分卷第1頁至第7頁），是應認黃超倫係以原告代表人之身分提出本件申請。又原告109年6月11日電子郵件固載稱「索取：保納工一字第10960208000號電子檔」，被告109年6月18日電子郵件函覆表亦敘明「上開函文，本局前已函復超宇企業股份有限公司在案」等語，惟原告上開申請之本意，乃係指申請被告提供系爭函文所附訴願答辯書電子檔，已如前述（參見程序事

項欄所載），而依系爭函文之行文對象「副本」欄所載，被告寄送給原告之文件包括「答辯書」（原處分卷第1頁），可見兩造上開所指「保納工一字第10960208000號電子檔」、「上開函文」，均包括為該函文附件之訴願答辯書，而非僅限於系爭函文本身，此合先敘明。

2.由系爭函文及其所附訴願答辯書（原處分卷第1頁至第7頁）之形式觀之，其資訊媒介物之型態乃係紙本，並非電子檔，且依該函文附件欄所載「訴願書正本、答辯書1份及原處分相關案卷正本乙宗」等語，亦未見被告對外呈現或公開系爭函文及其附件之方式，包含電子檔；又被告嗣於109年6月將上開文件辦理歸檔時，其「媒體形式」亦為紙本，而非電子檔，是被告辯稱其寄發之公文係以書面郵寄方式辦理，歸檔的檔案亦屬紙質類檔案，並未數位化，申請複製閱覽檔案者，被告當以紙質類檔案型態給予複製等語，即非無據。

3.原告雖主張被告並非手寫公文，絕對有電腦設備製作提供電子檔案等語，惟縱然被告以電腦資訊設備製作系爭函文及其訴願答辯書而得產製電子檔案並予以儲存(此為被告所自承，見本院卷第188頁)，其對外呈現或公開上開文件之方式既以紙本為之（如前所述），則紙本即為本件政府資訊所在媒介物之型態，原告自無請求被告提供紙本以外型態（電子檔）之權利；換言之，被告如何產製政府資訊，與最終政府資訊所在媒介物之型態，並無必然關係，原告有權請求者，乃係經對外呈現或公開之政府資訊所在媒介物之型態，其並無指定或要求被告應予提供其內部產製上開文件過程中，運用電腦資訊設備所製作之電子檔案的權利，是原告上開主張，尚有誤會。又原告主張其無法取得系爭函文（按：含訴願答辯書）之電子檔，不便於日後撰寫書狀時引用、複製、貼上等語，惟檔案法、政資法之立法宗旨，係在促進政府資訊之開放與運用，達成保障人民知的權利，已如前述，被告提供紙本型態之訴願答辯

書，已足以使原告獲知被告答辯內容，而於訴願程序中為攻擊或防禦，便利民眾（原告）之文書作業尚非立法保障目的（實則，依現有科技設備，原告亦得自行產製系爭訴願答辯書之電子檔案，例如掃描為PDF檔後，利用辨識軟體轉換為可編輯的文本格式等方式），是原告上開情詞，請求被告提供系爭函文所附訴願答辯書之電子檔，於法尚屬無據。至原告主張被告之本件行政訴訟答辯狀電子檔可以電子郵件傳送至本院，嗣經原告申請，竟遭被告以歉難提供駁回，兩者間顯有差別待遇，與誠實信用原則亦有所違等語，核與本件爭執無涉，附此敘明。

㈣綜上所述，原告主張，均無可採。本件原告所申請之訴願答辯書電子檔，並非檔案法所稱之檔案（各機關依照管理程序，而歸檔管理之文字、非文字資料及其附件），且被告亦已依政府資訊所在媒介物之型態，提供紙本之訴願答辯書給原告，被告據以駁回原告之上開申請，經核於法並無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合，原告訴請本院為如其聲明所示之判決，為無理由，應予駁回。又本件判決基礎已臻明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決不生影響，爰不逐一論列，附此敘明。

六、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　　110　　年　　12　　月　　30　　日

臺北高等行政法院第二庭

審判長法　官　蕭忠仁

法　官　黃翊哲

法　官　李明益

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示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（須按他造人數附繕本）。

三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

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　　110　　年　　12　　月　　30　　日

書記官　陳德銘