臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第六庭
113年度訴字第657號
114年6月5日辯論終結

原　　告　莊義瑞
被　　告　臺北市建築管理工程處

代　表　人　虞積學（處長）

訴訟代理人　劉翰謙
　　汪文莉
　　陳妤嵐

上列當事人間申請閱覽卷宗事件，原告不服臺北市政府中華民國113年6月3日府訴三字第1136081137號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　　文

一、訴願決定及原處分均撤銷。
二、被告就原告民國112年11月27日之申請，應依本判決之法律見解作成行政處分。
三、原告其餘之訴駁回。
四、訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

臺北市○○區○○街00巷0至00號（雙號）建築物，領有69使字第1736號使用執照（下稱系爭使用執照），為地上5層8棟40戶之鋼筋混凝土造建築物（下稱系爭建物），原告為上址0號5樓之所有權人（權利範圍2分之1），前經臺北市政府都市發展局（下稱都發局）以民國109年7月1日北市都建字第10931844961號公告（下稱109年7月1日公告）系爭建物經鑑定為高氯離子混凝土建築物，應於公告日起2年內停止使用，並於3年內（即112年7月2日前）自行拆除，並通知包含

原告在內之系爭建物所有權人在案。惟系爭建物所有權人逾期未自行拆除，被告依臺北市高氯離子混凝土建築物優先強制拆除原則（下稱系爭強制拆除原則）規定，為辦理公告列管須拆除重建高氯離子混凝土建築物初步判定現場會勘作業，以112年8月21日北市都建使字第1126153061號開會通知單（下稱系爭開會通知單）通知系爭建物所有權人於112年9月20日配合領勘。被告於112年9月20日派員至系爭建物與其委託之公會（臺北市土木技師公會、臺北市建築師公會、臺北市結構技師公會，下合稱三大公會）進行現場會勘。原告於112年10月16日向被告申請影印112年9月20日公告列管須拆除重建高氯離子建築物初步判定現場會勘之相關鑑定報告（下稱系爭資料），並於112年10月23日、112年10月30日具文跟催，案經被告以112年10月26日北市都建使字第1126042494號函復原告略以：「主旨：有關臺端申請閱覽112年9月20日公告列管須拆除重建高氯離子建築物初步判定現場會勘之相關鑑定報告一案……說明：……二、經查旨案申請閱覽之文件係屬行政程序法第46條第2項第1款『行政決定前之擬稿或其他準備作業文件。』性質，爰依該項規定，歉難提供。」等語（下稱112年10月26日函）。原告復於112年11月27日再次向被告申請影印系爭資料（下稱系爭申請），並於112年12月4日、112年12月11日、112年12月18日、112年12月25日、113年1月2日、113年1月8日、113年1月15日、113年1月22日、113年1月29日、113年2月5日、113年2月19日具文跟催，嗣原告以被告不作為為由，於113年2月26日向臺北市政府提起訴願後，被告以113年3月5日北市都建使字第1136012778號函（下稱原處分）復原告略以：「主旨：有關臺端申請閱覽112年9月20日公告列管須拆除重建高氯離子建築物初步判定現場會勘之相關鑑定報告一案……說明：……二、旨揭申請閱覽一事，本處前以112年10月26日北市都建使字第1126042494號函復諒達。三、臺端申請閱覽旨揭文書為機關為審酌是否委送鑑定機構作成相關行政決定前之機關

作業內部簽核文件，尚為行政程序進行階段，係關專業判斷事項及作成最終決議之依據，為保全過程不受外界干涉以達公平客觀之專業認定，應視為作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業文件，依行政程序法第46條第2項第1款不予公開閱覽。」原告於113年3月11日補充訴願理由表示不服原處分，經臺北市政府以113年6月3日府訴三字第1136081137號訴願決定書決定訴願駁回（下稱訴願決定），原告仍不服，於是提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

原告為系爭建物門牌號碼臺北市○○區○○街00巷0號5樓建物（下稱系爭房屋）之共有人（應有部分1/2），系爭建物前經土木技師張清雲出具屬高氯離子混凝土建築物，判定為須拆除重建之鑑定報告，並經都發局以109年7月1日公告2年內停止使用，並於3年內自行拆除。惟原告於112年9月20日會勘日曾與三大公會會勘人員討論，其等一致表示系爭建物並無傾頹或朽壞，亦無危害公共安全之虞，原告為明瞭系爭建物是否符合建築法第81條第1項所定情形，且事涉原告之財產權及遷徙自由權，被告應依檔案法第17條、政府資訊公開法（下稱政資法）第18條第2項規定意旨，提供本院卷第279頁所示「確認是否達到優先強制拆除原則之現場初步判別標準表」（下稱112年初步現勘判別表）可閱版經遮隱之「請勾選」、「建築物現況描述說明」及「判別結果」欄位內容（下合稱系爭資訊），供原告閱覽及複製。

㈡聲明：

1.訴願決定及原處分均撤銷。

2.被告應依原告112年11月27日之申請，作成准予原告閱覽系爭資訊並予複製之行政處分。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

關於都發局列管公告已逾3年仍未自行拆除之「須拆除重建」高氯離子混凝土建築物案件（下稱系爭列管公告案件），被告係委託三大公會進行現勘以確認建築物是否有疑似持續嚴重裂化現象，都發局將視三大公會及臺北市高氯離子混凝土建築物鑑定報告文件審查及爭議處理委員會（下稱審查委員會）是否建議辦理強制鑑定，再行決定是否啟動強制鑑定程序，如決定啟動，都發局將依政府採購法招標程序委託臺北市政府認可高氯離子混凝土建築物鑑定機關（構）辦理鑑定確認該建築物是否符合系爭強制拆除原則，並將鑑定報告文件提請審查委員會審查，若經審查確認符合系爭強制拆除原則者，即可啟動優先強制拆除程序。系爭建物為被告於112年度辦理現勘以確認建築物是否已達強制拆除標準之標的之一，須至當年度現勘案件全數送審並確認符合或未符合強制拆除標準且完成拆除工程後，行政程序始告終結。又由於前述鑑定係透過專業技師至現場勘查巡檢，勘查情形均須製成巡檢紀錄，為避免技師在作成專業簽證前遭施壓及作成後遭質疑，機關為保全其過程不受外界干涉以達公平客觀之專業認定，考量相關文件攸關專業判斷事項及作成最終決議之依據，系爭資訊又屬每兩年辦理現勘時須勾稽之資料，實不宜提供閱覽，原處分並無違誤。

㈡聲明：

原告之訴駁回。

四、爭點：

原告之系爭申請，是否於法有據？

五、本院的判斷：

㈠前提事實：

上開爭訟概要欄所述之事實，為兩造所不爭執，並有系爭使用執照（被證2）、系爭房屋之登記資料（被證3）、系爭開會通知單（被證5）、原告112年10月16日申請書及其跟催文（被證4）、被告112年10月26日函（被證1-2）、系爭申請

及其跟催文（被證4-1）、原處分（被證1）、訴願決定（被證1-1）可查，堪信為真。

㈡應適用的法令及法理的說明：

1.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，於88年12月15日制定檔案法（91年1月1日施行）。該法第2條第2款、第18條第6款、第7款暨同法施行細則第17條第2項分別規定：「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。七、其他為維護公共利益或第三人之正當權益者。」「檔案內容含有本法第18條各款所定限制應用之事項者，應僅就其他部分提供之。」而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，於94年12月28日公布施行之政資法第2條、第5條、第18條第1項第3款、第6款及第2項則規定：「政府資訊之公開，依本法之規定。但其他法律另有規定者，依其規定。」「政府資訊應依本法主動公開或應人民申請提供之。」「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。……六、公開或提供有侵害個人隱私、職業上秘密或著作權人之公開發表權者。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。」

2.綜觀上揭各規定可知，檔案法、政資法之立法宗旨，均在促進政府資訊之開放與運用，達成保障人民知的權利，要求政府機關主動或依申請公開政府保管之資訊，並以公開為原則，不公開為例外，且限制公開有法令依據始得為之。又，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；亦即，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，自應優先適用檔案法規定處理之。惟觀諸政資法第18條第1項各款限制公開之規定，與檔案法第18條規定相類似，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，並多設計例外得提供之規定，顯然更符合政府資訊公開目的達成。復參照檔案法第1條第2項：「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資法第18條第1項各款規定據以拒絕提供。從而，就人民申請提供具有「檔案」性質之政府資訊事件，政府機關自得審查檢視有無檔案法第18條各款、政資法第18條第1項各款情形，如審查結果並無上開規定所列限制公開或不予提供之政府資訊，即應准依人民之申請提供；倘政府資訊中含有限制公開或不予提供之事項，若可將該部分予以遮蔽，施以防免揭露處置，已足以達到保密效果者，依檔案法施行細則第17條第2項規定與政資法第18條第2項「資訊分離原則」之意旨，即應就該其他部分公開或提供人民閱覽、抄錄或複製。

3.次以，政資法第18條第1項第3款規定「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」，應予限制公開或不予提供，旨在保護政府機關作成決定前之內部意見溝通或其他思辯過程，使參與人員能暢所欲言、無所瞻顧，以促進政府機關決策周密及妥適執行公共任務；且該款但書復規定「對公益有必要者，得公開或提供之」，因此，行政機關就人民申請公開之資訊，是否屬該款規定政府機關作成決定前之思辯過程文件，其公開是否於公益有必要，乃至於公開之方法，應依具體個案為事實認定，並斟酌具體情形，衡量「公開資訊所欲達成之公益」與「排除公開所欲維護之公

益」間之孰輕孰重，為合義務裁量之決定（最高行政法院111年度上字第98號判決意旨參照）。

4.又政資法第12條第2項規定：「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10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。」其立法理由在於：「人民雖有知的權利，於具備一定要件時，得向政府機關申請提供政府資訊。惟該資訊之內容可能涉及特定個人、法人或團體之權益，如隱私或營業秘密、職業秘密等，基於利益衡量原則，應給予該利害關係人表示意見之機會，明定書面通知之義務。」可知基於利益衡量原則而予以利害關係人表示意見機會，資訊公開會侵害個人隱私、職業上秘密時，如當事人同意公開，即不在限制公開之列；如當事人不同意公開，但衡量結果公開對公益或為保護人民生命、身體、健康有必要者，仍應公開資訊（最高行政法院106年度判字第308號判決意旨參照）。

㈢原告依檔案法第17條規定有提出系爭申請之請求權，雖涉及第三人合法權益，但應適用「利益衡量原則」及「資訊可分原則」予以審酌，被告未予審酌即以原處分否准，尚有違誤：

1.原告依行政訴訟法第5條提起本件課予義務訴訟，其訴訟性質為給付之訴，目的並非在要求行政法院對於行政機關之處分為撤銷或變更，而是主張其有依法申請之請求權存在，請求行政法院應依其請求判命被告作成行政處分或依法院判決意旨作成行政處分，故事實審法院審理時，應以言詞辯論終結時原告之請求有無理由為判斷（最高行政法院110年度上字第523號判決意旨參照）。

2.原告本件申請閱覽及複製之系爭資訊，屬系爭列管公告案件112年度被告會同三大公會現勘作業中，關於系爭建物巡檢紀錄中112年初步現勘判別表之資訊（本院卷第277-280頁），而原告提出系爭申請時，系爭列管公告案件112年度

現勘作業程序尚在進行中，相關資訊尚未依歸檔程序管理，而非檔案法第2條第2款所定義之檔案，惟迄訴訟中，系爭列管公告案件112年度現勘巡檢已經結束，因後續並未啟動強制鑑定機制，故該年度現勘作業程序已經終結，相關資料亦已歸檔等情，此據被告訴訟代理人陳明在卷（本院卷第414頁）。是依課予義務訴訟判斷基準時之一般原則，以事實審法院言詞辯論終結時之法令及事實狀態為準(最高行政法院109年度大字第3號裁定意旨參照），則系爭申請應優先適用檔案法，檔案法所未規定者，方適用政資法或其他普通法。又檔案法與政資法同具開放政府資訊之意旨，具有實現透明政府之理念，另參照檔案法第18條之立法理由：「依規定申請閱覽、抄錄或複製檔案，各機關原則應予准許，惟基於國家安全等正當理由，則得拒絕。本條明定各機關得不允檔案申請閱覽、抄錄或複製之事由，以免各機關無故拒絕，損及人民權益。」故檔案之運用相同於政府資訊公開，以提供為原則，不提供為例外。故原告依檔案法第17條規定提出系爭申請（本院卷第414、442頁），如無依法限制事由，原則上自應准許。

3.本件原告請求提供之系爭資訊為112年初步現勘判別表可閱版「現勘判別標準」所示各項「1.一樓及地下室柱（豎向構材）產生垂直向劈裂縫嚴重者（縫寬3㎜以上，數量達其總根數30％以上）。2.一樓及地下室柱（豎向構材）產生垂直向劈裂縫明顯者（縫寬2㎜以上，數量達其總根數50％以上）。3.各樓層樑（橫向構材）產生水平向裂縫寬度3㎜以上，數量達其總根數50％以上。4.全棟建築物立面外觀任一方向傾斜率達1/40以上者。」經遮隱之「請勾選」、「建築物現況描述說明」及「判別結果」部分，並不包括三大公會參加現場會勘人員之姓名（簽名）（本院卷第279、414頁）。觀之112年初步現勘判別表可閱版下方業註記：「為確認本府列管須拆除重建已逾3年之案件，是否已達優先強制拆除原則之標準，故舉辦此次初步現勘，請貴公會推派代

表建築師、技師於現勘當日依『確認是否達到優先強制拆除原則之現場初步判別標準表』進行初步現勘判定。」等語，參以三大公會就臺北市尚未拆除之列管高氯離子混凝土建築物之巡檢，係以目視方式進行，並結合前述判別標準進行判別，亦據被告訴訟代理人陳明在卷（本院卷第443頁），足見系爭資訊僅為三大公會參加現場會勘人員就112年9月20日巡檢目視系爭建物現況之客觀描述、所描述之現況是否符合前揭各項「現勘判別標準」要件之勾選，以及是否已達系爭強制拆除標準規定優先強制拆除要件之初步判別結果，並不涉及參加現場會勘人員個別之發言或意見；況且，被告委託三大公會進行現勘之目的，係為確認系爭列管公告案件之建築物是否有疑似持續嚴重裂化現象，都發局亦將視三大公會及審查委員會是否建議辦理強制鑑定，再行決定是否啟動強制鑑定程序，而系爭列管公告案件112年度現勘巡檢已經結束，且後續並未啟動強制鑑定機制，該年度現勘作業程序已經終結（本院卷第209、414頁），足見其行政決定已然作成，系爭資訊之提供，無礙112年度現勘作業程序之完成，亦非決定過程中機關內部之意見溝通或思辯資訊，就此而言，系爭資訊自非屬政資法第18條第1項第3款所欲限制公開之資訊，自不能拒絕提供。

4.惟因系爭資訊仍可能涉及系爭建物現況描述中特定住戶之隱私、參與會勘建築師、技師之職業上秘密或三大公會其他權益，而被告僅以口頭徵詢參與會勘建築師、技師是否提供系爭資訊之意見（本院卷第415、443頁），並未就公開或提供系爭資訊對於前揭特定個人及法人之權益影響程度如何，踐行政資法第12條第2項所定「書面」通知表示意見之程序，即有未能作出正確判斷之疑慮；況政資法第12條第2項尚無規定政府機關應受其意思拘束，故如前揭利害關係人不同意公開，被告基於系爭資訊保有機關，仍應本於權責，就「公開資訊欲增進之公益或保護人民生命、身體、健康有必要」與「不公開資訊所欲維護之公益及保護該等利害關係人之權

利或其他正當利益」間，予以個案比較衡量判斷之（最高行政法院112年度上字第449號判決意旨參照）。故若可將系爭資訊中涉及個人隱私、職業上秘密事項者部分予以遮蔽，施以防免揭露處置，已足以達到保密效果者，依政資法第18條第2項規定意旨，即應就該其他部分公開或提供；或者，倘經衡量判斷「公開資訊欲增進之公益或保護人民生命、身體、健康有必要」大於「不公開資訊所欲維護之公益及保護該等利害關係人之權利或其他正當利益」，就系爭資訊仍應予公開。是被告未適用「利益衡量原則」及「資訊可分原則」予以審酌，即以原處分否准原告全部所請，尚有違誤，本件猶待被告踐行政資法第12條第2項所定之程序後，審酌前揭利害關係人之意見，再依「利益衡量原則」及「資訊可分原則」權衡作成應否公開或部分限制公開系爭資訊，以及公開部分是否准許閱覽並予複製之決定。

㈣綜上所述，被告以原處分否准原告之系爭申請，有前述之違誤，訴願決定未予糾正，亦有未當，原告指摘原處分及訴願決定違法，自屬有理由。而本件尚待被告依政資法第12條第2項規定踐行書面通知義務後，依「利益衡量原則」及「資訊可分原則」予以審酌並裁量系爭資訊應否公開或部分限制公開，以及公開部分是否准許閱覽並予複製，尚非本院所得逕行認定，是原告請求判命被告應作成如聲明第2項所示之行政處分，並未達全部有理由之程度，依行政訴訟法第200條第4款規定意旨，原告在請求命被告遵照本院判決之法律見解作成決定之範圍內為有理由；至逾此範圍之請求，為無理由，應予駁回。

六、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，核與判決結果不生影響，無一一論述之必要，一併說明。

七、結論：本件原告之訴為一部有理由，一部無理由，爰判決如主文。

中　華　民　國　114　年　6　月　26　日

審判長法　官　洪慕芳
法　官　郭銘禮
法　官　孫萍萍

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，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；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（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、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49條之1第1項第3款）。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3項、第4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.上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、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	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。

者，亦得為上訴審訴訟代理人	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　　114　　年　　6　　月　　26　　日

書記官　林劭威