# 臺中高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5LO;@108年度訴字第

108年11月21日辯論終結

原　　告　洪理華

被　　告　臺中市政府消防局

代　表　人　曾進財

訴訟代理人　張智翔　律師

上列當事人間聲請閱覽卷宗事件，原告不服臺中市政府中華民國108年7月31日府授法訴字第1080178388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：

緣原告於民國108年5月15日向被告申請複印104年5月26日執行第三人王定基救護案相關資料，經被告審核後，以108年5月21日中市消護字第1080025472號函（下稱原處分）否准所請。原告不服提起訴願，遭決定駁回，故提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.檔案法適用範圍為政府機關，依該法第2條規定政府機關指中央及地方各級機關，消防局非屬檔案法所定之地方各級機關，不適用檔案法之規範。又消防局對個別案件之救援紀錄，僅是行政行為，所為紀錄是否屬檔案法之檔案，頗有疑義。訴願決定依檔案法第18條第7款「為維護公共利益或第三

人之正當權益」規定，駁回訴願，更屬荒謬。

2.原告因車禍案件被訴外人王定基求償新台幣（下同）1百多萬元，金額龐大，但肇事責任仍有很多疑點，民事法院雖有函詢中國醫藥大學附設醫院，但醫院只有函復，沒有檢附病歷或救護相關資料，王定基說他有癱瘓，但他在車禍發生後2日內還在警方筆錄上簽名，只是字跡潦草些，應該沒那麼嚴重，且一般頸椎損傷開刀僅須3至5天即可出院，為何他須住院達38天，且更換人工椎間盤2個就需50幾萬元，原告請求王定基提供病歷資料，他也拒絕提供，原告於民事上為被請求損害賠償之人，依行政程序法第46條之規定，自屬利害關係人，應得請求就104年5月26日王定基緊急救護案資料為閱覽、抄寫、複印或攝影。

3.訴願決定以政府資訊公開法規定予以駁回，惟查行政程序法第46條規定，利害關係人限於主張或維護其法律上利益有必要，且非任何人皆可行使，與政府資訊公開法不同。行政程序法第174條規定所謂對實體的意見，並不是請求閱覽或抄錄卷宗的案件，主要是當事人或利害關係人不服行政機關於行政程序中所為之決定或處置，例如王定基車禍發生時的紀錄如何，有無錯誤不實或遺漏，原告只是申請閱覽及抄錄就醫紀錄，不應該限制範圍內。

4.訴願決定援引法務部102年11月10日法律字第10203511730號函釋，惟法務部函釋僅為行政機關內部函釋，非屬法規命令，並無拘束人民公法上請求權，且無端限制人民請求權，依司法院釋字第407號解釋，法官應依其獨立確信之判斷適用法律。行政程序法就請求主體、內容、權利有明確規定，檔案法第18條及政府資訊公開法之法律要件並不完整，其規範對象是一般人民，而行政程序法即屬檔案法第1條第2項及政

府資訊公開法第2條但書所稱之「其他法令」，且規範對象是利害關係人，屬於特別規定，應優先適用。原告與王定基間有利害關係，自不能以上揭函釋拘束原告權利。況且行政程序法第46條並未限制「應於行政程序進行中或行政程序終結後法律救濟期間經過前為之」，該函釋顯無法律依據，原告申請尚且在行政程序進行中。

5.個人資料保護法第6條第1項規定：「有關病歷、醫療、基因、性生活、健康檢查及犯罪前科之個人資料，不得蒐集、處理或利用，但有下列情形之一者，不在此限：一、法律明文規定。二、公務機關執行法定職務……」及第16條規定：「公務機關對個人資料之利用，除第6條第1項所規定資料外，應於執行法定職務必要範圍內為之，並與蒐集之特定目的相符。但有下列情形之一者，得為特定目的外之利用：一、法律明文規定。……四、為防止他人權益之重大危害。……」原告因上揭車禍事件遭求償1百多萬元，倘無較詳細的醫療救護證明，致原告受敗訴判決，權益遭受重大危害，行政程序法第46條規定即屬上揭規定之「法律明文」及「公務機關執行法定職務」、「避免他人權益之重大危害」情形。被告依法應准予原告閱覽、抄錄，亦無違反緊急醫療救護法第35條「救護技術員及其他參與緊急醫療救護業務之機關（構）所屬人員，因業務而知悉或持有他人之秘密，不得無故洩漏。」之規定。

6.茲附上緊急救護紀錄表空白表格，內容僅是簡單紀錄救護情形及當時受救護人受傷情形、生命徵象等基本資料，難謂有重大個人隱私，但皆與原告車禍形成結果，並為雙方進行民事訴訟、確定責任、責任分擔、求償金額等有關，屬行政程序法第46條但書「以主張或維護其法律上利益有必要者」之

利害關係人。被告引述行政程序法第46條第2項第3款「涉及個人隱私……，依法規規定有保密之必要者。」被告仍須敘明係依何法規有保密之必要，且依同條第3項規定「前項第2款及第3款無保密必要之部分，仍應准許閱覽。」

7.中央法規標準法第16條規定，法規對其他法規所規定之同一事項而為特別規定者，應優先適用之，其他法規修正後，仍應優先適用。個人資料保護法第16條第1項第1款「法律明文規定」及第4款「防止他人權益之重大危害」，而行政程序法第46條第1項規定即為此法律之特別規定。原告於民事訴訟遭求償百萬，如未能取得有關的資料呈現，恐受不利判決，而符合個人資料保護法第16條第1項第4款「防止他人（即原告）權益之重大危害」之規定，故原告自有權利請求閱覽、抄錄、影印該緊急救護紀錄表之卷宗。被告之主張無行政程序法第46條第2項第3款後段規定「依法規之規定有保密之必要者」之情形，自不得以此限制原告本於利害關係人請求閱覽、抄錄、影印之權利。緊急救護紀錄表並非個人資料保護法第6條第1項之病歷、醫療基因、性生活、健康檢查及犯罪前科等個人資料，被告拒絕原告閱覽、抄錄，已違反行政程序法第5條、第8條、第9條等所揭示明確性原則、比例原則、誠信原則及對當事人有利不利一律注意等原則。且原告並無對實體決定有所不服，而僅欲聲請閱覽、抄錄、影印緊急救護紀錄以供審判參考之用，且仍在行政程序進行中，因此行政程序法第174條規定及後段「或本法另有規定者，不在此限」等語。

㈡聲明：1.撤銷訴願決定及原處分。2.被告應准原告閱覽、抄錄、攝影或影印104年5月26日關於王定基車禍救護紀錄表。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.按行政程序法第46條第1項、第3項、第18條、政府資訊公開法第18條第1項第6款、緊急醫療救護法第35條、個人資料保護法第16條等規定，及法務部102年11月10日法律字第10203511730號函、99年2月6日法律決字第0999007302號函、衛生福利部（改制前行政院衛生署）91年3月8日衛署醫字第0910001222號函釋參照。

2.原告主張與訴外人王定基於104年5月26日在逢大路45號附近發生車禍，原告被告刑事與民事求償1百多萬元金額龐大，一審原告敗訴，現上訴高等法院審理中，原告為行政程序法第46條第1項之利害關係人。因王定基於車禍受傷情形倒地位置及其他諸多疑點，會影響法院之判斷，損害原告之利益，請求被告准予閱覽、複印云云。惟參照法務部102年11月10日法律字第10203511730號函釋意旨，行政程序法第46條係規範特定之行政程序中當事人或利害關係人為主張或維護其法律上利益之必要，向行政機關申請閱覽卷宗之程序規定，並應於行政程序進行中及行政程序終結後法定救濟期間經過前為之。倘非行政程序進行中之申請閱覽卷宗，即無上開規定之適用，而應視所申請之政府資訊是否為檔案，適用檔案法或政府資訊公開法之規定。

3.查有關被告於104年5月26日就訴外人王定基受傷送醫作成之救護紀錄表，為已歸檔之資料，原告依行政程序法第46條第1項規定向被告申請閱覽、抄錄救護紀錄表，難謂有據。然依檔案法第1條及第17條規定，各機關受理申請閱覽、抄錄或複製檔案，非有法律依據不得拒絕，該規定所稱法律依據，除檔案法本身規定應優先適用外（例如第18條），若檔案法未有規定，而有符合其他法律限制要件時（例如政府資訊

公開法第18條），自亦得限制之。又按緊急醫療救護法第34條規定，救護紀錄表應由醫療機構併病例保存。醫療法第67條第2項第3款亦規定其他各類醫事人員執行業務所製作之紀錄，屬於病歷之一部分。依此，原告申請被告提供其對訴外人王定基所製作之救護紀錄表，參照前開規定及說明屬訴外人王定基病歷之一部分，應認為符合檔案法第18條第7款「其他為維護公共利益或第三人之正當權益者」，不予提供之規定，且被告若准予申請而公開或提供，亦有侵害個人隱私之虞。從而，被告拒絕原告申請，並無不合，原處分並無違誤。

4.訴外人王定基救護車係設置於臺中市政府消防局第八救災救護大隊水湳分隊（救護時間為104年5月26日7時51分）。王定基應診之醫療機構為中國醫藥大學附設醫院急診部。系爭救護紀錄表係分別由，第一聯救護單位自存（紅色）、第二聯臺中市政府消防局緊急救護科（黃色）、第三聯交診療醫院（白色），被告係依據緊急醫療救護法第34條規定保存。按救護人員施行救護，應填具救護紀錄表，分別交由該救護車設置機關（構）及應診之醫療機構保存至少7年。前項醫療機構應將救護紀錄表併病歷保存。緊急救護法第34條第1項、第2項分別定有明文；被告查察結果是依緊急救護法第34條的規定辦理，救護紀錄表送到業務科即直接裝訂保存，保存程序就是要歸檔。

㈡聲明：駁回原告之訴。

四、爭點：

㈠原告依據行政程序法第46條規定，請求閱覽、抄錄或複印被告104年5月26日執行第三人王定基救護案相關資料，是否有理由？

㈡被告另依檔案法第18條第7款及政府資訊公開法第18條第1項第6款規定，以原處分否准原告之申請，是否有理由？

五、本院的判斷：

㈠前提事實：

原告於108年5月15日向被告申請複印104年5月26日執行訴外人王定基救護案相關資料，經被告審核後，於108年5月21日以原處分否准所請。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，此為兩造所不爭執，且有原告申請書、原處分函文、訴願書、訴願答辯書、訴願決定書等件資料影本附卷可證（本院卷第67-106頁），此部分事實堪以認定。

㈡應適用的法令：

1.緊急醫療救護法第34條規定：「（第1項）救護人員施行救護，應填具救護紀錄表，分別交由該救護車設置機關（構）及應診之醫療機構保存至少7年。（第2項）前項醫療機構應將救護紀錄表併病歷保存。」

2.醫療法第67條規定：「（第1項）醫療機構應建立清晰、詳實、完整之病歷。（第2項）前項所稱病歷，應包括下列各款之資料：一、醫師依醫師法執行業務所製作之病歷。二、各項檢查、檢驗報告資料。三、其他各類醫事人員執行業務所製作之紀錄。……。」

3.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。」第18條規定：「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。」

4.政府資訊公開第2條規定：「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。」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……。」第18條規定：「（第1項）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：……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。……。（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。」

5.行政程序法第46條規定：「（第1項）當事人或利害關係人得向行政機關申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗。但以主張或維護其法律上利益有必要者為限。（第2項）行政機關對前項之申請，除有下列情形之一者外，不得拒絕：……三、涉及個人隱私、職業秘密、營業秘密，依法規規定有保密之必要者。四、有侵害第三人權利之虞者。……（第3項）前項第2款及第3款無保密必要之部分，仍應准許閱覽。……」

6.個人資料保護法第2條規定：「本法用詞，定義如下：一、個人資料：指自然人之姓名、……病歷、醫療……。」

㈢按依上揭規定觀之，政府資訊以公開為原則，限制公開為例外，且限制公開須有法令為依據始足。又人民申請閱覽、抄錄或複製政府資訊，除應視其是否為檔案，分別適用檔案法

或政府資訊公開法規定外，倘該政府資訊包含個資法第2條第1款所指「個人資料」者，則尚應適用個資法規定。而上開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。因此，人民申請閱覽或複製之政府資訊，如屬業經歸檔管理之檔案，則屬檔案法規範之範疇，應優先適用檔案法之規定處理之。又參照檔案法第1條第2項規定「本法未規定者，適用其他法令規定」，是以，政府機關除得依檔案法第18條規定拒絕提供政府資訊檔案外，倘有其他法律依據，亦即「檔案」於符合其他法律限制之要件時，例如政府資訊公開法第18條所列各款規定情形之一者，亦得據以限制公開。從而，就人民閱覽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、政府資訊公開法第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之；倘政府資訊中含有限制公開或不予提供之事項者，若可將該部分予以區隔，施以防免揭露處置，已足以達到保密效果者，依政府資訊公開法第18條第2項規定意旨，即應就該其他部分公開或提供之（最高行政法院106年度判字第250號、104年度判字第168號判決可資參照），經查本件：

1.關於系爭104年5月26日王定基救護案相關資料，因未有原告何項行政程序進行中事件須向被告申請閱覽之情形，故無行政程序法第46條之適用，先予敘明；蓋行政程序法第46條個案性資訊之公開規定屬狹義法，固應優先適用，然應視其要求提供之資訊是否為行政程序進行中之案卷而適用不同之規定；倘非行政程序進行中之申請閱覽卷宗，即無上開規定之適用，是以應審酌原告所申請之救護紀錄表資訊是否為檔案

，而分別適用檔案法或政府資訊公開法之規定。依檔案法第2條第2款規定：「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。」；查被告以書狀及當庭陳稱：「系爭救護紀錄表係分別由，第一聯救護單位自存（紅色）、第二聯臺中市政府消防局緊急救護科（黃色）、第三聯交診療醫院（白色），被告係依據緊急醫療救護法第34條規定保存。……被告查察結果是依緊急救護法第34條的規定辦理，救護紀錄表送到業務科即直接裝訂保存，保存程序就是要歸檔。」等情，足見該緊急救護資料應係經被告機關依照管理程序，而歸檔管理之文字或非文字資料及其附件，屬檔案法所規範之對象，自應依據檔案法管理。

2.而依緊急救護辦法第4條規定：「本法所稱緊急醫療救護人員（以下簡稱救護人員），指醫師、護理人員、救護技術員。」，同法第34條規定：「救護人員施行救護，應填具救護紀錄表，分別交由該救護車設置機關（構）及應診之醫療機構保存至少七年。前項醫療機構應將救護紀錄表併病歷保存。」；消防機關救護紀錄表填寫作業原則規定：「一、相關規定緊急救護辦法第14條：『救護人員執行救護應填具救護紀錄表，於送抵急救醫院時，應由醫護人員簽章確認紀錄表所載事項。』」，及醫療法第10條第1項規定：「本法所稱醫事人員，係指領有中央主管機關核發之醫師、藥師、護理師、物理治療師、職能治療師、醫事檢驗師、醫事放射師、營養師、藥劑生、護士、助產士、物理治療生、職能治療生、醫事檢驗生、醫事放射士及其他醫事專門職業證書之人員。」，同法第67條第2項第3款規定：「前項所稱病歷，應包括下列各款之資料：……三、其他各類醫事人員執行業務所

製作之紀錄。」；應認被告緊急救護科所保存之系爭救護紀錄表，係救護人員執行救護所填具於送抵急救醫院時由醫護人員簽章確認之紀錄表，屬救護人員執行緊急救護製作經醫護人員確認之併同病歷保存、而為病歷之一部。

3.又按前揭個人資料保護法第2條規定：「本法用詞，定義如下：一、個人資料：指自然人之姓名、……病歷、醫療……。」及同法第6條規定：「有關病歷、醫療、基因、性生活、健康檢查及犯罪前科之個人資料，不得蒐集、處理或利用。但有下列情形之一者，不在此限：一、法律明文規定。二、公務機關執行法定職務或非公務機關履行法定義務必要範圍內，且事前或事後有適當安全維護措施。三、當事人自行公開或其他已合法公開之個人資料。四、公務機關或學術研究機構基於醫療、衛生或犯罪預防之目的，為統計或學術研究而有必要，且資料經過提供者處理後或經蒐集者依其揭露方式無從識別特定之當事人。五、為協助公務機關執行法定職務或非公務機關履行法定義務必要範圍內，且事前或事後有適當安全維護措施。六、經當事人書面同意。但逾越特定目的之必要範圍或其他法律另有限制不得僅依當事人書面同意蒐集、處理或利用，或其同意違反其意願者，不在此限。」本件被告緊急救護科所保存之系爭救護紀錄表，既係訴外人王定基病歷之一部，且非屬上揭個人資料保護法第6條規定有關病歷之個人資料得蒐集、處理或利用之情形，則其公開或提供有侵害王定基之個人隱私，依上開檔案法第18條第7款之規定，屬檔案有維護第三人正當權益之情形；是被告以本件有檔案法第18條第7款之事由，拒絕原告之申請，係屬有據。

4.是被告就系爭救護紀錄表有拒絕原告閱覽、抄錄或複製檔案

之理由，原處分否准原告之申請，尚無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。從而，原告請求撤銷訴願決定及原處分，及被告應作成准予原告閱覽、抄錄、影印104年5月26日關於王定基車禍救護紀錄表之行政處分，均為無理由，應予駁回。

六、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法，於判決結果無影響，爰不逐一論述，附此敘明

七、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　　108　　年　　11　　月　　28　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法　官　莊　金　昌

法　官　劉　錫　賢

法　官　楊　嵩　琇

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 | 1.上訴人或其法定代理人具備律師資 |

| | |
|---|---|
| 之一者，得不委任律師為訴訟代理人 | 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　　108　　年　　11　　月　　28　　日

書記官　黃　靜　華