臺中高等行政法院判決

110年度訴字第33號

110年8月5日辯論終結

原　　告　楊純銘

被　　告　彰化縣政府

代　表　人　王惠美

訴訟代理人　陳舜昌

上列當事人間政府資訊公開事件，原告不服法務部中華民國109年12月23日法訴字第11013500050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、被告對於原告民國109年8月25日之申請（被告109年8月28日收文），應作准予複製被告所屬政風處109年7月3日彰政查字第1090002659號函的行政處分。

三、訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

壹、程序方面：

一、按行政訴訟法第113條規定：「原告於判決確定前得撤回訴之全部或一部。……」原告起訴狀原聲明「一、訴願決定及原處分均撤銷。二、被告對於原告109年8月25日複製函的申請，應作成准予複製彰化縣政府政風處109年7月3日彰政查字第1090002659號函的行政處分。三、依據訴願法第100條公務員因違法或不當處分，涉有刑事或行政責任則由最終決定之機關於決定後責由該管機關依法辦理（彰化縣政府政風處查處相關人員違法失職不法行政作為情事，原告請求鈞院依法處理。」因其第3項聲明並不明確，經本院開庭闡明後

，原告當庭撤回該項聲明，依據前揭規定，應予准許。

二、次按行政訴訟法第111條第1、2、3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。（第3項）有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：一、訴訟標的對於數人必須合一確定，追加其原非當事人之人為當事人。二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。三、因情事變更而以他項聲明代最初之聲明。四、應提起確認訴訟，誤為提起撤銷訴訟。五、依第19 7條或其他法律之規定，應許為訴之變更或追加。」嗣於本院言詞辯論期日，原告又追加訴之聲明三、四：「三、法務部廉政署109年12月1日廉政字第1090006834號有關彰化縣政府政風處違法失職應予裁處。四、針對彰化縣政府政風處承辦人違反公務員服務法導致原告公法上財產請求權受損害情事，原告得依據行政訴訟法第5條第2項人民因中央或地方機關對其依法申請之案件作成認定上開公務員有違法失職之行政處分（偏袒彰化縣警察局員林分局16大項違法失職情事，處理不公）。」被告對於原告追加上述聲明三、四，並不同意。本院審酌原告於言詞辯論期日當庭追加訴之聲明，有礙訴訟之終結，且追加部分非屬本件政府資訊公開範疇，尚未經訴願程序，其追加顯不適當，另其追加聲明並不符合行政訴訟法第111條第3項之情形，故不准許原告追加上述聲明三、四。

貳、實體方面：

一、爭訟概要：

緣原告就檢舉「彰化縣警察局及所屬員林分局警備隊辦理原

告退休案疑有違法等情」，前於民國109年8月18日於被告民意信箱留言申請複製被告所屬政風處109年7月3日彰政查字第1090002659號函（下稱系爭函文）檔案，被告所屬政風處於民意信箱回復：「原告須先依政府資訊公開法第10條第1項第1至5款事由向被告申請」，原告即於109年8月26日、同月28日於民意信箱留言，及以109年8月25日公文檔案複製申請書（被告109年8月28日收文），向被告申請複製系爭函文，經被告以109年9月14日府政查字第1090326029號函（下稱原處分）復略以：「……二、台端申請複製旨揭函文乙事，因該函經核定為密件，且屬機關內部準備作業文書，爰依『政府資料公開法第18條第1項第3款規定，不予提供。」原告不服，提起訴願，遭決定駁回，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：

1.原告因權益嚴重受損屢次向被告所屬政風處陳情，皆以錄案辦理敷衍原告，原告分別於109年6月28日撰寫光碟片獨立檔、檢舉書、109年6月30日於被告民意信箱陳情及以陳情書提出陳情。被告所屬政風處查處科以系爭函文轉至彰化縣警察局政風室辦理，彰化縣警察局政風室以109年7月20日彰警政字第1090049080號函覆原告：「有關台端99年10月12日申請公傷殘退休報告、彰化基督教醫院99年10月5日公教人員保險殘廢證明書正本等文書，遭本局員林分局遺失，以及該分局101年5月7日員警分二字第1010011969號函未將併案檢附之台端101年5月1日公傷報告、99年10月19日彰化基督教醫院診斷書等附件資料於文內敘明，併前開業經本局查明且答覆在案之勤務編排不當、台端遭言語威脅及誘騙方式辦理退休、變造不勝任職務證明書、及未轉陳公傷報告書與銓敘部

等情，共列舉16項違法疏失，均屬前揭臺北高等行政法院審理範圍並經判決定案，爰依據行政程序法第36條、37條但書及『彰化縣政府處理上級機關交付列管及人民陳情案件作業要點』第6點第7款第2目、第5目等相關規定，鑒於台端同一陳情事由，本局均已明確答復在案，爰不再重複調查。」未書寫針對警察局暨員林分局16大項違法失職不法行政作為提出辯解佐證，攸關原告重大權益（退休前遭警察局以無上班溢領薪資，追繳新臺幣（下同）32萬餘元，涉及員林分局人事室暨彰化縣警察局人事室違法失職不法行政作為造成原告權益嚴重受損）。

2.原告申請複製系爭函文：

⑴申請目的：109年8月6日上午9:58案陳情件編號為「0000000000」號內容為109年6月29日快捷向縣長陳情檢舉書攸關陳訴人退休前遭彰化縣警察局以無上班溢領薪資，追繳32萬餘元，涉及員林分局人事室暨彰化縣警察局人事室違法失職不法行政作為，造成陳訴人權益嚴重受損。彰化縣政府政風處查處科回覆有關臺端109年6月29日郵寄至本府陳情檢舉書，經查承辦單位政風處以109年7月3日彰政查字第1090002659號函轉至本縣警察局政風室辦理，業以109年7月20日彰警政字第0000000000函復臺端在案。109年6月30日向縣府民意信箱上午1:31案陳情件編號為「0000000000」，內容為針對彰化縣警察局暨員林分局16大項違法失職不法行政作為（皆為新證據未向銓敘部、臺北高等行政法院提起訴訟）彰化縣政風處查處科回覆：您好：一、依據臺端109年6月29日、6月30日致本府民意信箱留言及109年6月30日向縣長室提出檢舉書辦理（收文文號：0000000000、0000000000、0000000000號）。二、有關臺端7

次檢舉「彰化縣警察局及所屬員林分局警備隊辦理臺端退休案疑有違法等情」乙案，本縣警察局政風室前已回復在案（諒達）；本次檢舉業已錄案辦理中，敬請靜待調查結果。彰化縣警察局政風室109年7月20日彰警政字第1090049080號函（略）有關台端99年10月12日職務報告、彰化基督教醫院99年10月5日公教人員保險殘廢證明書正本等文書，遭本局員林分局遺失，以及該分局101年5月7日員警分二字第1010011969號函未將併案檢附之台端101年5月1日職務報告、99年10月19日彰化基督教醫院診斷書等附件資料於文內敘明，併前開業經本局查明且答覆在案之勤務編排不當、台端遭言語威脅及誘騙方式辦理退休、變造不勝任職務證明書、及未轉陳公傷報告書與銓敘部等情，共列舉16項違法疏失，均屬前揭臺北高等行政法院審理範圍並經判決定讞。彰化縣警察局政風室109年7月20日彰警政字第1090049080號函回覆只針對109年6月30日向縣府民意信箱上午1:31案陳情件編號為「0000000000」號回覆，並未針對109年8月6日上午9:58案陳情件編號為「0000000000」攸關本人重大權益。彰化縣政府政風處違法失職不予追究彰化縣警察局政風室失職即回覆：經查承辦單位政風處以109年7月3日彰政查字第1090002659號函轉至本縣警察局政風室辦理，業以109年7月20日彰警政字第0000000000函復臺端在案，草率結案。攸關原告遭追繳32萬餘元重大權益需要釐清彰化縣政府證風處確實是否確實有將109年8月6日上午9:58案陳情件編號為「0000000000」電子信件暨109年6月29日快捷第00000000000000000000號之陳情檢舉書暨光碟片一併以彰化縣政府政風處109年7月3日彰政查字第1090002659號函寄達彰化縣政府警察局政風室要

求查覆。陳情人為當事人攸關當事人法律權益，憲法22條保障享有嚴重權利遭受剝奪，有權利知道事情真相。

⑵申請用途：釐清彰化縣政府政風處是否確實有將原告109年8月6日上午9:58案陳情件編號為「0000000000」電子信件暨109年6月29日快捷第00000000000000000000號之陳情檢舉書暨光碟片，一併以彰化縣政府政風處109年7月3日彰政查字第1090002659號函寄達彰化縣政府警察局政風室要求查覆。原告為當事人暨利害關係人攸關當事人法律權益，憲法22條保障享有嚴重權利遭受剝奪，有權利知道事情真相。

⑶申請複製檔案項目：彰化縣政府政風處109年7月3日彰政查字第1090002659號函。

⑷申請事項：請被告將系爭函文複製1份完整檔案以正式函檢附函覆申請人。

3.申請依據：

⑴依政府資訊公開法第18條第6項經當事人同意者不在此限，及第18條第1項第3款所定「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」，除對公益有必要者外得公開或提供之。

⑵法務部102年2月23日法律字第10200515850號函釋：「按行政程序法第46條第2項第1款規定：『行政機關對前項之申請，除有下列情形之一者外，不得拒絕：一、行政決定前之擬稿或其他準備作業文件。』其立法目的係在保障機關作成決定得為翔實之思考辯論，俾參與之人員能暢所欲言，無所瞻顧，故該等決策過程之內部意見溝通材料豁免公開，但如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辯材料，仍應公開之，蓋其公開非但不

影響機關意思之形成，甚且有助於民眾檢視及監督政府決策之合理性（最高行政法院99年度判字第579號判決、本部90年12月4日法律字第000743號函及本部101年7月9日法律字第10103105590號函參照）。又其所稱『行政決定前之擬稿或其他準備作業文件』係指函稿、簽呈或會辦意見等行政機關內部作業文件而言（本部89年8月30日法律決字第000335號函參照）。至外國人與我國國民結婚，駐外館處面談當事人之影音資料，其上並無顯示機關作成決定前之內部意見，非屬上開『行政決定前之擬稿或其他準備作業文件』，於行政程序進行中受理當事人申請面談之影音資料之行政機關，似不得逕以該款為由拒絕提供。」系爭函文並非函稿、簽呈或會辦意見等行政機關內部作業，係依行政院文書處理手冊貳公文製作：上級機關對下級機關有所指示交辦批復時、民眾與機關間之申請與答覆時使用，故系爭函文是正式性公文。

⑶針對上述情事原告為檢舉案密件核定當事人暨利害關係人，依憲法第22條規定，有權利知道釐清事實真相及得以檢視及監督政風處處理原告陳情檢舉案合理性是否具重大行政瑕疵。被告卻以原處分函復系爭函文經核定為密件，且屬機關內部準備作業文件，爰依政府資訊公開法第18條第1項第3款規定，不予提供。

⑷原告於縣政府民意信箱9次檢舉，皆業已錄案辦理，敬請靜待調查結果，或以彰化縣警察局前已多次回復在案等，敷衍原告，實際上並未實施調查違法失職不法行政行為，政風處查處科許科員違反行政程序法第8條、第9條、第43條、第92條、公務員服法第7條、公務員懲戒法第24條、刑法第211條變造公文書罪、第213條公務員登載不實罪等

規定，應送公務員懲戒委員會懲處，還民公道。原告再於109年8月7日、10日、11日、19日再度陳情，經彰化縣政府政風室發交警察局政風處調查，並經被告109年9月2日函復原告，表示檢舉已錄案辦理，並將請警察局針對臺端所提疑義逐項函復，內容屬同一事由且係延續性，爰併案處理，以109年12月3日府政查字第1090390304號函復原告，經查無臺端歷次檢舉內容所指訴「本縣警查局、員林分局勤務安排、辦理臺端退休案相關人員涉有違法疏失」等情，另指訴「員林分局不當追繳100年4月12日至同年7月溢領薪支」部分，彰化縣警察局業以109年9月25日彰警人字第1090071899號書函復臺端在案。原告自109年3月20日至9月17日等共計33次陳情檢舉書遭擱置，超過95%皆書寫以本次檢舉業已錄案辦理中，俟查竣後再行函復臺端，一直在敷衍欺瞞玩弄人民。

4.依據行政院及所屬各機關處理人民陳情案件要點第8點規定：「各機關受理人民陳情案件後，應將陳情之文件或紀錄及相關資料附隨處理中之文卷，依分層負責規定，逐級陳核後，視情形以公文、電子公文、電話、電子郵件、傳真、面談或其他方式答復陳情人。」彰化縣政府處理上級機關交付列管及人民陳情案件作業要點第6點應本合理合法迅速確實辦理原則審慎處理。第8點、第9點視為結案規定（略）具體函覆陳情人，副知上級列管單位及縣府計畫處或各該機關列管單位後視為結案，交查所屬彰化縣警察局政風室辦理。彰化縣政府法制處受理原告109年9月4日陳情檢舉書後，以109年9月9日府法制字第1090326117號函轉彰化縣警察局辦理、副本發原告。彰化縣政府政風處受理原告109年6月28目陳情檢舉書、109年6月30日民意信箱陳情書後，亦應該依據上揭規

定有職責讓原告知悉彰化縣政府政風處受理後處理情形，其違反行政院及所屬各機關處埋人民陳情案件要點第8點違法失職未依法將系爭函文之副本發函給原告，亦未電話告知原告辦理情形，違反憲法第22條之規定。訴願決定第3點以：「系爭資訊為彰化縣政府政風處函請該縣警察局政風室就訴願人前揭檢舉乙情調查結果儘速回復訴願人，核屬政資法第18條第1項第3款所定『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』，從而彰化縣政府以系爭函否准其申請，尚無不妥，仍應予以維持。」顯然受被告訴願答辯書故意欺瞞所致。

5.行政院與所屬中央及地方各機關學校公務人員獎懲案件處理要點第5點公務人員違法、廢弛職務或其他失職行為，涉及刑事責任者，各機關應主動移送司法機關。原告向109年9月15日提出訴願書、9月16日提出補充資料，遭查扣均未依法陳報法務部訴願審議委員會，被告訴願答辯書亦未檢附訴願書及補充資料，顯有違法。政風室查處科許科員上簽答辯書以系爭函文係機關內部機密文書、列有密等，係本府未處理民眾陳情檢舉案件，藉由行政調查以取得證據資料供認定事實、作成最後函覆檢舉人行政調查結果之準備作業，核與政資法第18條第1項第3款規定之要件相符，本案並無提供系爭函文檔案之必要。惟查，人民之陳情有保密必要者，處理時應不予公開。人民舉發行政違失之陳情案件，如已具體指述特定個人或事件，總處於函轉主管機關處理時，應將該案列為密件，並謹明應遵守行政程序法第170條第2項、行政院及所屬各機關處理人民陳情案件要點第18點保密之規定。總處各單位處理陳情案件加強個人資料保密作業規範辦理。行政院人事行政總處各單位處理陳情案件加強個人資料保密作業

規範一、承辦單位收受分文單位或長官交辦陳情案件，已登錄密等者，應以密件之流程處理。登錄為普通案件或尚未登錄時，承辦單位參考下列4項因素研判是否需改以密件方式處理。1.行政程序法及個人資料保護法等相關規定。2.保護陳情人身分。3.陳情人有無明示不需以保密方式處理。4.陳情人舉發行政違失，是否具體指述特定個人或事件。行政文書處理手冊捌、文書保密第50條公務機密文書列為密等。第51條一般公務機密指本機關持有或保管之資訊除國家機密外，依法另有保密義務者。依據政資法第四章政府資訊公開之限制第18條第6項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。系爭函文是彰化縣政府政風處受理原告109年6月28日及109年6月30日陳情書檢舉後，以正式公文函發文給彰化縣警察局政風室查辦（因簽辦內容皆為原告相關之個人隱私情事，故其依據上揭規定列為密件）。系爭函文是根據原告109年6月28日上揭陳情檢舉資料要求彰化縣警察局政風室查覆，原告即為該案之當事人，依據憲法22條規定權利應受保障。

6.被告答辯皆書寫「系爭函文已交查」，已明確告知，並未損及渠知的權利等語。惟彰化縣警察局政風室109年7月20日彰警政字第1090049080號函覆原告並未針對原告請公傷病假期間溢領追繳薪支32萬餘元情事作答覆，且未針對員林分局16大項違法失職不法行政作為情事逐項具體詳實答覆，人民知的權利遭受嚴重剝奪。依行政資訊公開辦法第5條第1項規定，屬於下列各款情形之一的資訊，應限制公開或不予提供。行政機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或準備作業或與其他機關間之意見交換。但關於意思決定作成之基礎事實，

不在此限。所謂「公文」，是指處理公務或與公務有關，不論其形式或性質如何的一切資料。凡機關與機關或機關與人民往來之公文書、機關內部通行之文書，預及公文之外之文書而與公務有關者，均包括在內。原告請求複製系爭函文屬公文書，符合政府資料公開法第3條所稱政府資訊，指政府機關於職權範圍內作成或取得而存在文書。依據行政院及所屬各機關處理人民陳情案件要點第8條各機關受理人民陳情案件後，應將陳情之文件或紀錄及相關資料附隨處理中之文卷，依分層負責規定，逐級陳核後，視情形以公文、電子公文、電話、電子郵件、傳真、面談或其他方式答復陳情人。被告故意違法，未將系爭函文之副本寄發告知原告。

7.法務部101年4月6日法律決字第10100541650號函釋：「二、按行政程序法第46條規定之申請閱覽卷宗請求權，乃指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，有向行政機關申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗之權利。至政府資訊公開法，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，其公開之對象為一般人民，該政府資訊之公開除依政府資訊公開法應主動公開者外，應由人民依其程序，申請政府機關提供（臺中高等行政法院95年度訴字第504號判決參照），合先敘明。三、次按行政程序法第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』及政府資訊公開法第18條第1項第3款『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』均有對於行政機關作成行政決定前之擬稿或其他準備作業文件不提供閱覽之事由。又參酌政府資訊公開法之立法說明略以：『政府機關之內部意見或與其他機關間之意見交

換等政府資訊，如予公開或提供，因有礙該開或不予提供……』係認為內部意見等資訊之公開將有礙於最後決定之作成，並可能對不同意見之人（單位、機關造成困擾），故不予提供或公開；縱機關作成決定後，如將內部擬稿公開，仍可能有相同困擾，故不予提供或公開，故政府資訊公開法規定，於機關作成意思前、後均有其適用。惟政府資訊公開法第18條第1項第3款但書亦規定『但對公益有必要者，得公開或提供之。』以求取平衡（本部97年3月28日法律決字第09700 09248號函、92年10月7日法律字第0920039625號函參照）。又政府機關於職權範圍內作成或取得之資訊，如符合本法第18條第1項所定各款情形之一者，自應限制公開或拒絕提供；惟因情事變更，已無繼續限制或拒絕之必要者，為貫徹政府資訊公開原則，自當允許並受理申請提供，以滿足人民知的權利（本法第19條立法理由參照）。至行政程序法第46條所閱覽卷宗，因係屬程序上之權利，故雖無類似政府資訊公開法第18條第1項第3款但書之規定，惟當事人或利害關係人倘不服行政機關拒絕閱覽卷宗之決定者，得於對實體決定聲明不服時一併聲明之（行政程序法第174條參照）。四、至上開條文所稱之擬稿、準備作業文件，係指函稿、簽呈或會辦意見等行政機關內部作業文件而言。」法務部101年7月9日法律決字第10103105990號函亦有相同意旨等語。

㈡聲明：1.撤銷訴願決定及原處分。2.被告對於原告109年8月25日複製函的申請，應作成准予複製系爭函文的行政處分。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.按政府資訊公開法第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，應限制公開

或不予提供之。但對公益有必要者，得公開或提供之。」故除對公益有必要者外，應限制公開或不予提供，係因政府內部之擬稿、準備作業，於未正式作成意思決定前，均非屬確定事項，故不宜公開或提供，以避免引起外界之誤解、衍生爭議與困擾。本款立法目的係在保障機關作成決定得為詳實之思考辯論，俾參與之人員能暢所欲言，無所瞻顧，故該等決策過程之內部意見溝通材料豁免公開。

2.系爭函文之內容，係請彰化縣警察局政風室就原告「檢舉彰化縣警察局及所屬員林分局警備隊辦理原告退休案疑有違法等情」乙案之逐項調查結果，儘速回復原告，並分別副知本府縣長室及政風處，俾該處就查復調查過程進行審查，屬被告（政風處）就原告檢舉案作成最後函復查察結果前之內部調查文件之一。

3.系爭函文係機關間內部機密性文書，列有密等，係被告為處理民眾陳情（檢舉）案件，藉由行政調查以取得證據資料供認定事實、作成最後函復檢舉人行政調查結果之準備作業，核與政資法第18條第1項第3款親定之要件相符，本案並無提供系爭函文檔案之必要。原告稱被告所屬政風處作成決定，以系爭函文發給彰化縣警察局政風室後，就打算結案，哪來機關內部準備作業文書部分，因原告多次針對其退休案致函被告民意信箱、縣長室、政風室提出檢舉，全案所提質疑繁多，業經被告所屬計畫處列管，全案查察結果尚須簽陳首長批示，在完成調查程序前所為之交查函文，應屬政府資訊公開第18條第1項第3款所稱「內部單位之擬稿或其他準備作業」，且與公益之維護無涉，原告認系爭函文並非機關內部準備作業文書之說辭，實有誤解。

4.被告政風處以系爭函文請彰化縣警察局政風室就本案逐項調

查結果儘速回復原告乙節，該室以109年7月20日彰警政字第10900049080號函復原告時，即已援引系爭函文文號；又本案責請該室針對原告所提疑義逐項函復乙節，業於109年9月2日以民意信箱回復原告知悉。原告既已知悉系爭函文內容及業經交查之事實，就其知之權利並無影響，符合行政程序法第36條規定對當事人有利與不利事項一律注意之規定，核與政資法第18條立法目的無違，本案並無提供系爭函文檔案之必要。

5.系爭函文內容僅係調查方法之指導，被告應依各種合法取得之證據資料認定事實、作成行政決定，再自行或交由下級機關函復檢舉人調查結果，於行政調查期間，檢舉案如何進行調查，不受檢舉人聲明之拘束；另作成不予提供系爭函文之決定前，被告業就准許與否審慎研析，綜合全案情節，認系爭函文經列為密等，且屬機關內部作業準備作業文書，依政資法第18條第1項第3款規定，不予提供。故被告業就「公開特定資訊所欲達成之公益」與「不公開資訊所欲維護之公益與私益」間熟輕熟重之權衡，並無違反比例原則或公益原則等語。

㈡聲明：駁回原告之訴。

四、爭點：

㈠被告依政府資訊公開法第18條第1項第3款規定，以原處分否准原告申請複製系爭函文，是否適法？

㈡原告請求被告就其109年8月25日之申請，應作成准予複製系爭函文之行政處分，是否有理由？

五、本院的判斷：

㈠前提事實：

上揭事實概要欄所載之事實，除前列之爭點事項外，其餘為

兩造所不爭執，且有系爭函文、原告109年6月28日檢舉陳情書、原告申請書、原處分函文、訴願決定等件資料影本附卷可證（本院卷第91-119、127-129頁），此部分事實堪以認定。

㈡被告依政府資訊公開法第18條第1項第3款規定，以原處分否准原告複製系爭函文之申請，並不合法：

1.按政府資訊公開法第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。」據此，政府資訊公開法要求政府機關主動或依申請公開政府資訊，係藉政府資訊之公開以「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」。是以公開政府資訊本身即具有公益性，不問人民要求政府公開資訊之動機及目的為何，即得依該法請求政府公開資訊（人民之資訊公開請求權），而與行政程序法第46條所規定行政程序中資訊公開請求權（申請閱覽、抄寫、複印或攝影行政機關所持之資料或卷宗權利），以當事人或利害關係人，並以主張或維護其法律上利益有必要者為限，有所不同。此乃現代民主國家建立透明政府及公眾監督政府所必要之機制。政府資訊公開之法律，亦被稱為是一種「陽光法案」。是以政府資訊公開法相關規定，以政府資訊公開為原則，不公開為例外。基於政府資訊公開之目的及「例外解釋從嚴」之法解釋原則，該法第18條第1項所列限制公開或不予提供之例外事由，應從嚴解釋。而公開政府資訊公益性之大小，恆以該政府資訊涉及公益程度，及其應受人民監督必要性之高低有關（最高行政法院102年度判字第147號判決意旨參照）。

2.次按政府資訊公開法第9條第1項規定：「具有中華民國國籍並在中華民國設籍之國民及其所設立之本國法人、團體，得依本法規定申請政府機關提供政府資訊。持有中華民國護照僑居國外之國民，亦同。」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：……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。四、政府機關為實施監督、管理、檢（調）查、取締等業務，而取得或製作監督、管理、檢（調）查、取締對象之相關資料，其公開或提供將對實施目的造成困難或妨害者。……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。」蓋以資訊公開與限制公開之範圍互為消長，如不公開之範圍過於擴大，勢將失去資訊公開法制定之意義；惟公開之範圍亦不宜影響國家整體利益、公務之執行及個人之隱私等，上開第18條第1項乃明文列舉政府資訊限制公開或提供之範圍，以資明確。又政府資訊公開法屬「一般性之資訊公開」，人民依該法申請行政機關提供資訊之權利，係屬「實體權利」，政府機關應審查其申請有無該法第18條第1項各款情形，如無上開規定所列豁免公開情形，即應依人民之申請准提供之；倘政府資訊中雖含有豁免公開之事項者，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時，依前揭政府資訊公開法第18條第2項規定意旨，即應就該其他部分公開或提供之。即如申請提供之政府資訊中含有限制公開或不予提供之事項者，因關於政府

資訊之限制公開或不予提供係採「分離原則」，受理申請之政府機關仍應就可公開部分提供之。

3.又政府資訊公開法第18條第1項第3款所定「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」，除對公益有必要者外，應限制公開或不予提供，乃因政府內部單位之擬稿、準備作業，於未正式作成意思決定前，均非屬確定事項，故不宜公開或提供，以避免引起外界之誤解、衍生爭議與困擾，並可保護公務員之「思辯過程」，使公務員暢所欲言、無所瞻顧，俾政府決策之周密；而所指「意思決定前內部單位之擬稿或其他準備作業」文件，係指函稿、簽呈或會辦意見等行政機關內部作業等文件而言。再參酌政府資訊公開法之立法說明：「政府機關之內部意見或與其他機關間之意見交換等政府資訊，如予公開或提供，因有礙該機關最後決定之作成且易滋困擾，例如對有不同意見之人加以攻訐……」，已載明機關內部意見等資訊之公開有礙於最後決定之作成，並可能對不同意見之人（單位、機關）造成困擾，故除對公益有必要者外，不予提供或公開；而該對不同意見之人加以攻訐等情形，縱機關作成決定後，如將內部擬稿公開，仍有可能造成相同困擾之情事，故政府資訊公開法第18條第1項第3款之規定，於機關作成意思決定前、後均有其適用，始符法意。惟倘非屬此類文件，即無依本款但書規定為權衡「申請人資訊公開權」與「主張排除公開利益」法益輕重之必要（最高行政法院109年度判字第159號、107年度判字第84號判決意旨參照）。

4.法務部102年2月23日法律字第10200515850號函釋略以：「……二、按行政程序法第46條第2項第1款規定：『行政機關對前項之申請，除有下列情形之一者外，不得拒絕：一、行

政決定前之擬稿或其他準備作業文件。』其立法目的係在保障機關作成決定得為翔實之思考辯論，俾參與之人員能暢所欲言，無所瞻顧，故該等決策過程之內部意見溝通材料豁免公開，但如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辯材料，仍應公開之，蓋其公開非但不影響機關意思之形成，甚且有助於民眾檢視及監督政府決策之合理性（最高行政法院99年度判字第579號判決、本部90年12月4日法律字第000743號函及本部101年7月9日法律字第10103105590號函參照）。又其所稱『行政決定前之擬稿或其他準備作業文件』係指函稿、簽呈或會辦意見等行政機關內部作業文件而言（本部89年8月30日法律決字第000335號函參照）……。」101年4月6日法律決字第10100541650號函釋略以：「……三、次按行政程序法第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』及政府資訊公開法第18條第1項第3款『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』均有對於行政機關作成行政決定前之擬稿或其他準備作業文件不提供閱覽之事由。又參酌政府資訊公開法之立法說明略以：『政府機關之內部意見或與其他機關間之意見交換等政府資訊，如予公開或提供，因有礙該開或不予提供…』係認為內部意見等資訊之公開將有礙於最後決定之作成，並可能對不同意見之人（單位、機關造成困擾），故不予提供或公開；縱機關作成決定後，如將內部擬稿公開，仍可能有相同困擾，故不予提供或公開，故政府資訊公開法規定，於機關作成意思前、後均有其適用。惟政府資訊公開法第18條第1項第3款但書亦規定『但對公益有必要者，得公開或提供之。』以求取平衡（本部97年3月28日法律決字第0970009248號函、92年10月7日法律字第0920039625號函

參照）。又政府機關於職權範圍內作成或取得之資訊，如符合本法第18條第1項所定各款情形之一者，自應限制公開或拒絕提供；惟因情事變更，已無繼續限制或拒絕之必要者，為貫徹政府資訊公開原則，自當允許並受理申請提供，以滿足人民知的權利（本法第19條立法理由參照）。……四、至上開條文所稱之擬稿、準備作業文件，係指函稿、簽呈或會辦意見等行政機關內部作業文件而言。」

5.經查，原告於109年6月18、19、30日於被告民意信箱留言及109年6月30日向縣長室提出檢舉書並檢附光碟1片，就原告於彰化縣警察局員林分局退休案，因病遭強制命令退休、警備隊涉嫌不當編排勤務，致其因公傷殘違法失職等不法行政行政等情事提出檢舉，經被告所屬政風處以系爭函文檢送原告於民意信箱留言檢舉資料、陳情書影本暨附件光碟等資料，函請彰化縣警察局政風室調查，並請逕復檢舉人並副知被告縣長室及政風處，此有系爭函文載明：「一、依據檢舉人109年6月18、29、30日致本府民意信箱留言及109年6月30日向縣長室提出檢舉書辦理（本府收文文號：0000000000、0000000000、0000000000、0000000000及0000000000號）。二、檢舉人本次分列16大項質疑內容，就旨案提出檢舉，為求慎處，請貴室就本案逐項調查結果儘速回復檢舉人，並分別副知本府縣長室及本處。二、隨文檢附上揭民意信箱列印資料影本、檢舉書影本暨附件檔案燒錄光碟各乙件。四、本案調查結果回復檢舉人時，請援引本處交查文號。」可證。由上可知，系爭函文係被告所屬政風處檢送原告所檢舉之資料、陳情書及光碟等資料予彰化縣警察局政風室，請其逐項調查結果，並儘速回復檢舉人，依前揭政府資訊公開法第18條第1項第3款規定及說明，系爭函文已對外寄送彰化縣警察局

政風室，即非屬函稿或簽呈，亦非屬內部作業之會辦意見，且並無公開有礙於最後決定之作成、可能對不同意見之人（單位、機關）造成困擾，或有礙於公務員之思辯過程、政府決策周密等情事，系爭函文自不符合政府資訊公開法第18條第1項第3款所規定「意思決定前內部單位之擬稿或其他準備作業」應限制公開或不予提供之要件。從而，原處分以系爭函文經核定為密件，且屬機關內部準備作業文書，依政府資訊公開法第18條第1項第3款規定，不予提供，應屬違法。訴願決定予以維持，亦有違誤，均應予撤銷。

㈢原告請求被告就其109年8月25日之申請，應作成准予複製系爭函文之行政處分，為有理由：

1.按政府資訊公開法制定之目的，在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（該法第1條規定參照）。該法第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、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。」第5條規定：「政府資訊應依本法主動公開或應人民申請提供之。」第9條第1項規定：「具有中華民國國籍並在中華民國設籍之國民……，得依本法規定申請政府機關提供政府資訊。……。」據此，具有中華民國國籍並在中華民國設籍之國民依政府資訊公開法向行政機關申請提供資訊之權利，係屬「公法上之請求權」，是依該法向行政機關申請提供政府資訊，即屬「依法申請之案件」，申請人就其申請遭否准者，自得依

行政訴訟法第5條第2項規定向行政法院提起請求該機關作成提供資訊行政處分之課予義務訴訟，以資救濟。

2.又政府資訊公開法第18條第1項第1款、第2款、第6款規定：「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：一、經依法核定為國家機密或其他法律、法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者。二、公開提供有礙犯罪之偵查、追訴、執行或足以妨害刑事被告受公正之裁判或有危害他人生命、身體、自由、財產者。……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。……」行政院及所屬各機關處理人民陳情案件要點第18點規定：「人民陳情案件『有保密之必要者』，受理機關應予保密。」、彰化縣政府處理上級機關交付列管及人民陳情案件作業要點第9點規定：「人民陳情案件，受理單位轉行其他機關辦理者，應副知陳情人、上級列管單位及本府計畫處或各該機關列管單位；轉行相隸屬之下級單位辦理者，應在期限內主動協助查催，俟該下級單位具體函復陳情人，副知上級列管單位及本府計畫處或各該機關列管單位後視為結案。」據此，被告所屬政風處將原告109年6月18、29、30日於民意信箱留言及109年6月30日向縣長室提出檢舉書等內容，以系爭函文轉行相隸屬之下級單位即彰化縣警察局政風室辦理，並無須副知陳情人，且被告將系爭函文列為密件，應屬有據。惟系爭函文為被告所屬政風處職權範圍內作成或取得而存在之文書，屬政府資訊公開法第3條規定之文件，且觀之系爭函文載明：「一、依據檢舉人109年6月18、29、30日致本府民意信箱留言及109年6月30日向縣長室提出檢舉書辦理（本府收文文號：0000000000、0000000000、0000000000、0000000000及0000000000號）。二、檢舉人本次分列16大項

質疑內容，就旨案提出檢舉，為求慎處，請貴室就本案逐項調查結果儘速回復檢舉人，並分別副知本府縣長室及本處。二、隨文檢附上揭民意信箱列印資料影本、檢舉書影本暨附件檔案燒錄光碟各乙件。四、本案調查結果回復檢舉人時，請援引本處交查文號。」究其內容及所附資料，均為檢舉人即原告於民意信箱留言所列印之資料、檢舉書及光碟，系爭函文雖經列為密件，惟就檢舉人本身即原告而言，即無保密之必要，且其內容並無涉及其他人或內部承辦人員之資料，故原告雖或已知悉或持有系爭函文之內容，惟原告既依政府資訊公開法提出申請，被告仍應基於資訊分離原則將認為有遮蔽必要之部分予以遮蔽後提供原告。被告主張其已責請所屬警察局政風室針對原告所提疑義逐項函復乙節，並於109年9月2日以民意信箱回復原告知悉，原告既已知悉系爭函文內容及業經交查之事實，就其知之權利並無影響等語，並不可採。

3.系爭函文非屬政府資訊公開法第18條第1項第3款規定「意思決定前內部單位之擬稿或其他準備作業」文件，已如前述，即無依本款但書規定為權衡「申請人資訊公開權」與「主張排除公開利益」法益輕重之必要。另系爭函文核無政府資訊公開法第18條第1項其他款規定得不予公開之事由，被告亦未主張有其他不予公開事由，是原告請求被告對於其109年8月25日複製系爭函文之申請，應作成准予複製之行政處分，應屬有理由。

㈣綜上所述，原告向被告申請複製系爭函文，核無被告所抗辯政府資訊公開法第18條第1項第3款規定豁免公開事由；被告否准其申請，顯有違誤，訴願決定未予糾正，亦有未合；此外，本件查無其他應限制公開或不予提供之情事，是原告請

求判決如主文所示，為有理由，應予准許。

㈤本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法於本件判決結果不生影響，爰不逐一論述，併此敘明。

六、結論：原告之訴為有理由，應予准許。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　8　　月　　19　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法官　劉　錫　賢

法　官　楊　嵎　琇

法　官　陳　文　燦

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。 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。
（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。 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（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　　110　　年　　8　　月　　19　　日

書記官　林　昱　妏