第二章　政府資訊之主動公開

第6條

與人民權益攸關之施政、措施及其他有關之政府資訊，以主動公開為原則，並應適時為之。

第7條

下列政府資訊，除依第十八條規定限制公開或不予提供者外，應主動公開：

一、 條約、對外關係文書、法律、緊急命令、中央法規標準法所定之命令、法規命令及地方自治法規。

二、 政府機關為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。

三、 政府機關之組織、職掌、地址、電話、傳真、網址及電子郵件信箱帳號。

四、 行政指導有關文書。

五、 施政計畫、業務統計及研究報告。

六、 預算及決算書。

七、 請願之處理結果及訴願之決定。

八、 書面之公共工程及採購契約。

九、 支付或接受之補助。

十、 合議制機關之會議紀錄。

前項第五款所稱研究報告，指由政府機關編列預算委託專家、學者進行之報告或派赴國外從事考察、進修、研究或實習人員所提出之報告。

第一項第十款所稱合議制機關之會議紀錄，指由依法獨立行使職權之成員組成之決策性機關，其所審議議案之案由、議程、決議內容及出席會議成員名單。

【最高行政法院裁定100年4月14日100年度裁字第892號】

〈政府資訊公開法事件〉

上 訴 人　黃帝穎

被 上訴 人　監察院

代　表　人　王建煊

訴訟代理人　王增華

 　蔡智惠

上列當事人間政府資訊公開法事件，上訴人對於中華民國98年10月27日臺北高等行政法院98年度訴字第1342號判決，提起上訴，本院裁定如下：

　　主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

　　理 由

一、 按對於高等行政法院判決之上訴，非以其違背法令為理由，不得為之，行政訴訟法第242條定有明文。依同法第243條第1項規定，判決不適用法規或適用不當者，為違背法令；依同法第243條第2項規定，判決有該條項所列各款情形之一者，為當然違背法令。又提起上訴，應以上訴狀表明上訴理由並應添具關於上訴理由之必要證據，復為同法第244條第1項第4款及第2項所明定。且依同法第307條之1準用民事訴訟法第470條第2項第1款、第2款規定，上訴理由應表明原判決所違背之法令及其具體內容，暨依訴訟資料合於該違背法令之具體事實。是當事人提起上訴，如以原判決有不適用法規或適用不當為理由時，其上訴狀應有具體之指摘，並揭示該法規之條項或其內容；如以原判決有行政訴訟法第243條第2項所列各款情形為理由時，其上訴狀應揭示合於該條款之具體事實。上訴狀或理由書如未依上述方法表明，或其所表明者顯與上開法條規定之違背法令情形不相合時，即難認為已合法表明上訴理由，其上訴自非合法。又原判決如已明確說明其適用法律之見解，並就當事人主張之法律見解，說明其不採之理由，且原判決所採見解與司法院解釋、本院判例及通說見解均無牴觸者，當事人如仍堅持其於原審主張之歧異見解作為上訴理由，即與所謂原判決「違背法令」之情形顯不相當，要難謂為適法之上訴理由。

二、 緣上訴人依據政府資訊公開法第7條第1項第10款規定，於民國98年1月19日具狀向被上訴人請求提供臺東縣長鄺麗貞彈劾案之彈劾結果、理由及前後次彈劾判準變更理由相關資訊，經被上訴人以98年2月12日98院臺業貳字第0980160596號函覆（下稱原處分），上訴人不服原處分，復於98年2月16日向被上訴人提出「訴願書」，請求撤銷原處分或另作適法處分，被上訴人訴願審議委員會遂將該案重新交由監察業務處主辦，經該處處長先致電上訴人溝通說明後，另以98年4月1日98院臺業貳字第0980702200號函覆，上訴人仍表不服，遂於訴願審議期限3個月經過後提起行政訴訟，經原審法院判決駁回後，提起上訴。

三、 上訴意旨雖主張：(一)監察院機密文書處理作業規定僅係行政規則，不足作為人民權利限制之基礎，被上訴人據此限制人民而原判決依此判人民敗訴，顯違反憲法第23條及司法院釋字第443號解釋意旨，構成判決不適用法規或適用不當之違背法令。且原判決既已肯定人民知的權利，卻又以被上訴人之內部行政規則為依據，亦構成判決理由矛盾。且行使彈劾權之被上訴人係合議制機關，其審查會如何運作並非所問，不應有所混淆。(二)政府資訊公開法第18條第1項第1款之限制公開事由，係為保障涉及國防或外交等有關國家安全之重大國家利益，需依法核定機密者，方限制公開，被上訴人顯無該條款之適用，原判決誤解該條規範意旨，構成判決不適用法規或適用不當之違背法令。(三)原判決認被上訴人就彈劾案有不公開裁量權，與政府資訊公開法第18條第1項第1款及其立法目的牴觸，顯誤解其規範意旨，構成判決違背法令。(四)依司法院釋字第539號解釋意旨，在司法權範圍內，除司法權行使外，仍有司法行政行為之適用，原判決逕認被上訴人彈劾會議紀錄公布與否非屬行政範疇，逾越司法院釋字第539號解釋，顯有違憲之虞，其亦誤解行政程序法第3條第2項之適用範圍，構成判決違背法令。(五)原判決未依上訴人所主張之平等原則、行政自我拘束原則等行政法上一般法律原則為司法審查，欠缺說理，僅以「難以相提並論」、「無差別待遇之情事」帶過，未有任何論證，構成判決不適用法規。是以，上訴人主張公開政府資訊，於法有據，且未獲實現等語。

四、 惟原判決駁回上訴人之訴，已於理由欄就被上訴人彈劾案審查會之組織性質為何？其作成之審查決定是否屬政府資訊公開法第7條第1項第10款之「合議制機關會議紀錄」而應主動公開？被上訴人不予公布系爭資訊之法律上依據是否充分？不予公布之決定是否屬「監察行政行為」而應適用行政自我拘束原則？有無差別待遇之情事？等重要爭點，論明：(一)依憲法第90條、第97條第2項、憲法增修條文第7條第3項及第5項規定，可知被上訴人對於公務人員認為有失職或違法情事，得提出彈劾案，此係基於憲法所賦予監察權獨立運作之權限範圍，各機關及人民均應予以尊重。另依政府資訊公開法第18條第1項第1款規定，被上訴人依據憲法、監察法及其施行細則等規定組成之彈劾案審查會，其決定成立之案件如經決議不予公布，應屬該條所稱法律及法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者。又監察院機密文書處理作業規定第30點亦明定，經審查不成立或成立不公布之糾彈案件，其相關文件以機密文書處理。準此，被上訴人彈劾案審查會依據監察法第13條第1項、第2項及監察法施行細則第7條第2項之規定，由出席委員作成彈劾案成立但不予公布之決定（同意公布之票數未過半），是以不予公布系爭資訊，於法自屬有據。(二)政府資訊公開法第7條第3項就「合議制機關之會議紀錄」係定義為「由依法獨立行使職權之成員組成之決策性機關，其所審議議案之案由、議程、決議內容及出席會議成員名單」，再者，依監察法第9條及同法施行細則第4條等規定可知，被上訴人彈劾案審查會並非常設機關，而係依委員籤定席次輪流擔任審查，每有案件審查需求始組成審查會，且其成員均非固定，探其性質應屬「機關內部任務編組之臨時性組織」，縱屬合議制之決策階層，但非為機關組織型態，故被上訴人彈劾案審查會非屬政府資訊公開法第7條第3項所謂之「合議制機關」甚明，進而由該審查會所為之彈劾決定亦非政府資訊公開法第7條第1項第10款規定之「合議制機關之會議紀錄」，而無主動公開原則之適用，自不待言。縱認該審查會性質為政府資訊公開法第7條第3項之「合議制機關」，但其作成之資訊是否公開，仍應受同法第18條規定之限制。依監察法第13條第2項及同法施行細則第7條第4款等規定觀之，政府資訊固以公開為原則，惟部分特定資訊，基於其性質之考量，尚不宜公開，以維護國家重大利益、公務執行或保護個人權益、隱私，故賦予審查機關針對不同案件之目的考量，有決定彈劾案成立或公布與否之裁量權限。準此，被上訴人彈劾案審查會作成系爭成立但不予公布之決議，屬政府資訊公開法第18條第1項第1款後段規定之「其他法律、法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者」。又本件屬憲法授權監察權行使之獨立運作範圍，法院自應尊重，又臺北高等行政法院93年度訴字第4156號、90年度訴字第6952號及90年度訴字第2063號判決內容所涉文書性質與本件不同，屬個別案件之認定，自不得比附援引。(三)依監察法第13條第2項及同法施行細則第7條第2項規定意旨，可知彈劾案成立後公布與否，仍係屬被上訴人委員職權行使範疇，尚非行政單位權責所能決定，自非屬行政行為；而被上訴人彈劾案審查會既經審查委員決議「成立但不公布」，則行政單位依法自應依該決議辦理，不得予以變更，各界就該決議亦應予以尊重。是以，上訴人指稱彈劾案公布與否係屬行政事項，須受行政自我拘束原則之規制云云，屬對監察職權及其行使程序有錯誤認知。(四)政府資訊公開法第18條第1項第1款「限制公開」之情形，並非限縮於國防或外交事項，尚考量公務執行或保護個人權益、隱私等，本件臺東縣長鄺麗貞彈劾案與其他彈劾案尚有個案上之差異，難以相提並論，且被上訴人彈劾案決議成立公布或不公布，係出席審查委員本於個人意志所為認定下之投票結果，並無差別待遇情事等語，並就上訴人之主張，何以不足採，分別予以指駁甚詳。經核原判決之結論與前揭理由於法均無不合。觀諸前開上訴理由，仍執與起訴意旨雷同且經原審不採之陳詞及歧異見解，就原審適用法律及涵攝事實之職權行使，指摘為不當，並就原審已論斷者，泛言未論斷，或就原審所為論斷，泛言其論斷矛盾，核與所謂判決「違背法令」之情形顯不相當，難認對原判決之如何違背法令已有具體之指摘。依首開規定及說明，應認其上訴為不合法。

五、 依行政訴訟法第249條第1項前段、第104條、民事訴訟法第95條、第78條，裁定如主文。

前審判決：

【臺北高等行政法院判決98年10月27日98年度訴字第1342號】

〈政府資訊公開法事件〉

原告　甲○○

被告　監察院

代　表　人　乙○○（院長）住同.

訴訟代理人　丙○○

丁○○

上列當事人間因政府資訊公開法事件，原告不服被告中華民國98年4 月1 日98院臺業貳字第0980702200號函，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、事實概要：

原告依據政府資訊公開法第7 條第1 項第10款規定，於民國（下同）98年1 月19日具狀向被告請求提供臺東縣長鄺麗貞彈劾案之彈劾結果、理由及前後次彈劾判準變更理由相關資訊，經被告以98年2 月12日98院臺業貳字第0980160596號函覆略以：「……二、本案監察委員所提臺東縣長鄺麗貞彈劾案，經本院依規定召開審查會，因出席委員同意彈劾票未過半數，故依法該彈劾案不成立，並依規定於3 日內將審查結果通知提案委員。嗣經提案委員依監察法第10條、監察法施行細則第9 條規定提出異議，本院即依規定召開再審查會，因出席委員同意彈劾票數超過半數，同意公布票數未過半數，故依法該彈劾案成立但不予公布，本院隨即依規定函送公務員懲戒委員會處理。三、至各界對本院處理鄺縣長彈劾案之批評與誤解，本院曾發布新聞稿。對於彈劾案件經審查成立卻不對外公布，確會引起疑慮，本院對本（98）年1 月16日之97年工作檢討會議中，獲致共識，今後凡無國防及外交機密者，原則上均予公布。」等語（下稱原處分）。原告不服，於98年2 月16日向被告提出「訴願書」，請求撤銷原處分或另作適法處分，被告訴願審議委員會遂將該案重新交由監察業務處主辦，經該處處長先致電原告溝通說明後，另以98年4 月1 日98院臺業貳字第0980702200號函覆略以：「……本院依據前揭憲法、監察法及監察法施行細則規定辦理彈劾審查會，其決定成立之案件如經決議不予公布，當屬法律及法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者，自應依上開規定辦理。本案本院彈劾案再審查會出席委員同意公布票數未過半數，依法自應不予公布及依上開政府資訊公開法第18條規定辦理。並不因政府資訊公開法公布後於監察法而有不同。至98年1 月16日本院工作檢討會所獲共識，乃針對監察院辦理糾舉彈劾案件注意事項第13點，彈劾案經審查成立者，除涉及國防、外交機密者，以公布為原則之規定，為提增人民知的權利，針對爾後所再自我拘束，以回應外界期許，請再參98年2 月12日影復臺端之新聞稿第二點說明益明。臺端對於監察職權行使之關注，深表敬佩與感謝，本案本院委員職權行使之結果，亦請瞭解與尊重，並盼請共待公懲會議決結果。」等語，原告仍表不服，遂提起本件行政訴訟。

二、本件原告主張：

(一)被告否准公開本件申請之彈劾案文，確屬違法行政行為：

依政府資訊公開法之主張與對監察權之尊重並無扞格：1.政府資訊公開法第1 條即揭示，政府資訊公開制度，係按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，故被告作為憲政機關，依法即應保障國人「知的權利」並具增進人民對政府瞭解與信賴之責任，就鄺麗貞彈劾案文及相關文書，自應公開。按政府資訊公開法第7 條第1 項第10款規定「合議制機關之會議紀錄」為應主動公開之政府資訊，此乃援引美國法例，即美國政府陽光法案（Government in the Sunshine Act），避免政府黑箱作業，故立法者以法律明文要求我國政府縱未能做到會議公開，但至少會議紀錄公開應是最基本得要求。2.被告答辯稱「監察委員依據法律獨立行使職權…各機關及人民均應予以尊重云云」，與本件原告主張政府資訊公開並無扞格，被告彈劾公務員之權限，原告並無質疑，惟彈劾結果是否依法公開乃行政行為，並非彈劾權之行使，監察院仍不得違背政府資訊公開法之明文，當需與依法行政原則相符。3.被告未依法完足公開原告請求之政府資訊，難認合法：按政府資訊公開法第7 條第1 項第10款之規定，「合議制機關之會議紀錄」為應主動公開之政府資訊，其內容應至少包括：審議議案之案由、議程、決議內容及出席會議成員名單，然被告並未依法提供案由、議程、決議內容等完足之政府資訊，卻仍辯稱已予詳盡說明，實難謂合法。

(二)政府資訊公開法第18條第1項第1款之規範意旨：

1.按「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。」政府資訊公開法第18條第1 項第1 款定有明文。此例外限制公開事項，係為保障涉及國防或外交等有關國家安全之重大國家利益，需經依法核定機密者，方限制公開（政府資訊公開之研究，行政院研考會），惟本件彈劾臺東縣長鄺麗貞案，無涉國防或外交等有關國家安全之重大國家利益，依法即應公開。

2.被告答辯稱依據憲法、監察法及其施行細則等規定辦理彈劾審查，其決議成立之案件如經決議不予公布，即屬法律、法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者，而認符合政府資訊公開法第18條第1 項第1 款云云；係空泛憑稱法律依據，無視政府資訊公開法第18條第1 項第1 款之具體明文，又對於原告起訴書「新法政府資訊公開法第18條第1 項第1 款立法意旨，僅係保障國家安全及重大利益事項，倘若非屬此等機密事項，自非「豁免公開」事由，且民選縣長之彈劾，影響全體縣民之意志與福祉，又被告彈劾決定之判準，干係全體公務人員行為之準據，難謂無涉公益，而機關有裁量不予公開之權限，學說有稱「裁量限縮至零」，係國家對於非豁免公開事項，並無否准公開之權，機關自有作為義務，倘只因法令明文「得」字，而成為機關可自為解釋何為機密之授權，無疑讓機關擁有無限制之裁量權限，則勢必使政府資訊公開法成為具文，架空國家機密保護法第2 條「經依本法核定機密」之立法意旨，甚至因被告之不守法，形同踐踏立法機關，進而破棄憲法權力分立原則」之憲法與行政法之具體論證，避而不答，然「例外解釋從嚴」乃基礎之法學方法，被告既欲解釋本件乃政府資訊公開之例外，卻無嚴謹而詳實之論證，更對於起訴書重要論證漏而未答，恐難認監察院主張之「例外不予公開」有法律上、事實上之理由。

3.另查，被告機密文書處理作業要點，乃就機關內部執行業務之程序所為非直接對外發生法規範效力之一般性、抽象性規定，僅屬行政程序法第159 條「行政規則」之性質，並非法規命令，被告答辯援引其機密文書處理作業要點第30點規定糾彈案件以機密文書處理云云，顯將行政規則誤會係法規命令，進而誤引被告機密文書處理作業要點為政府資訊公開法第18條第1 項第1 款「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」之限制公開依據，難認合法。退萬步言，縱被告存在法規命令，亦必需具體、明確，並符合國家機密保護法之規範意旨，且經機關依法核定為機密者，始符政府資訊公開法第18條第1 項第1 款限制公開之要件，否則尚難輕易認有「限制公開」之法律依據。

(三)被告辯稱其係依據監察法等規定而不予公開彈劾案之政府資訊，乃錯誤理解監察法與政府資訊公開法之規範適用，不符依法行政原則：

1.被告辯稱其彈劾審查會並非「合議制機關」，顯屬對合議制機關定義理解錯誤。按中華民國憲法增修條文第7 條2項規定：「監察院設監察委員二十九人，並以其中一人為院長、一人為副院長……」及同條第5 項規定「監察委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權。」已於憲法中明文其組織法上為「合議制之憲法機關」。再者，關於「彈劾權」之行使，監察法第8 條第1 項既明文「彈劾案經提案委員外之監察委員九人以上之審查及決定成立後……」，即證立被告於「彈劾權」之職權行使需為「合議制」之明文，亦即被告只要有「行使彈劾權限」，即必須符合法定之「合議制」形式，惟被告忽視其「合議制」乃為行使憲法上賦予之職權，且有法律明文之方式要求，「合議制機關」在定義上乃機關職權之行使，由多數同等權利之人共同負決定處理之責任者而言，被告在組織上由多數監察委員共同行使職權，雖有院長，但非首長制機關，而係「合議制機關」。退步言，若認「合議制機關」其機關首長在某一限度之範圍內，仍有綜理業務之責任者，得不以合議制行使之，即被告辯稱「合議之機關」非「合議制」等語，惟此情形僅於該綜理之日常性業務事項上，而非彈劾權行使之決定事項，且除此之外之法定職權行使皆需以「合議制」為之，按被告組織法第6 條規定：「監察院院長綜理院務，並監督所屬機關」，換言之，非屬該綜理事項者即非屬機關首長得以自行決定之權限，「彈劾權」不屬「綜理院務」之範圍，故仍屬需以「合議制」行使之範疇。況且我國諸多「合議制」機關或單位行使職權，其以「合議制」做成決議也多僅於「行使職權」之時，如各層級行政機關所屬之「訴願會」。再者，監察法第8 條第1項既明文監察院於「彈劾權」之「職權行使」需為「合議制」，被告若一再辯稱其就鄺麗貞一案之彈劾權行使非屬「合議制」，無異自認其為不合法之彈劾權行使為一違法之彈劾。

2.被告抗辯其已檢附新聞稿，惟新聞稿並非「會議紀錄」，　抗辯顯無理由：原告所要求者，乃做成鄺麗貞彈劾案之決議理由與結果之會議紀錄，即屬本條明文之「決議內容」範疇，被告先前所辯稱已提供之審查結果僅為一「新聞稿」，會議紀錄乃該合議制機關以合議制作成彈劾決議所不可或缺者，惟新聞稿乃事後該機關另外作成對外發布者，兩者概念上顯有差距。按政府資訊公開之立法意旨，乃規定於該法第1 條所稱：「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。」是以，本法要求政府提出其資訊乃為使人民得瞭解並監督政府，所要求者乃政府作成行為時所據之資訊，惟若允許政府部門以事後對外發佈之新聞稿代替，則新聞稿之內容與原本之資訊本身可能不盡相同，或是因事後的修改潤飾而與原本資訊有所出入，無異提供政府部門於不願公開政府資訊時之迂迴空間。換言之，新聞稿可能刻意遺漏某些內容，而使行政機關「選擇性公布」，進而妨害人民知的權利行使，侵蝕人民政府資訊公開請求權之內涵，此舉顯屬違法。原告無法由新聞稿確定彈劾案作成之真實內容，無論被告機關如何片面泛稱「新聞稿」已包含「會議紀錄」，原告仍無從加以核對，何況被告亦自認「彈劾理由」僅有「概要」，顯乃經過被告篩選內容，無異選擇性公布彈劾之會議紀錄，侵害原告對完整彈劾會議紀錄之請求權利，無法落實監督政府，促進民主參與等目的，自與政府資訊公開法之立法意旨不符，且既「新聞稿」與「會議紀錄」無法完全等同，故不能解為被告有滿足原告針對政府資訊公開法第7 條第1 項第10款所明文之權利。

3.被告稱其依監察法第13條第2 項規定「得公布」，與監察法施行細則7 條2 項規定「有公布或不公布之決議」，得不公布云云。惟按監察法第13條第2 項規定，雖賦予被告裁量權限，但仍須受憲法與法律之拘束，並非放任國家機關自由決定，而容許法治國內有機關恣意之情況，亦即，法治國並無所謂「自由裁量」，而係「合義務裁量」與「法律拘束之裁量」。政府資訊公開法相較於監察法為「新法」，依「新法優先舊法適用」之法理，被告並無迴避政府資訊公開法適用之理，故被告裁量不予公開並不符合政府資訊公開法之「豁免公開」事由，即「裁量限縮至零」，被告依法「應」為公開，若逕為「不予公開」之決議，即構成「裁量瑕疵」之違法，違背監察法第13條第2 項與政府資訊公開法第18條第1 項第1 款之規定，被告辯稱審查委員得自由心證決定不予公開，實為逃避司法審查。

4.被告所引監察法施行細則第7 條第2 項「有公布或不公布之決議」，其分類公布或不公布，僅係區分是否受政府資訊公開法第18條第1 項第1 款為「豁免公開」事由而為「不公布」之適用，並非乃賦予被告得有任何「自由裁量」之法外空間，被告不查而引用之，乃誤解法律規範意旨。按監察法第13條第2 項與政府資訊公開法第18條第1 項第1 款之明文，乃法律規定其應依法決議，而非決議得取代法律，是故，被告有依法提供原告所請求之會議記錄之法定義務，其「不予公開」尚無任何法律依據，即對人民權利增加法律所無之限制，自屬違反「法律保留原則」。被告亦於答辯二狀自認其先前引述「監察院機密文書處理作業規定」僅係補充論述，不足作為法律依據而限制人民請求，即應即刻將該彈劾會議紀錄公開並交付原告，方屬適法。

(四)政府資訊公開法第18條之且「公布與否」係行政事項，係猶如司法行政行為之監察行政行為，當非監察權之範疇：

1.無論何種法律，均未賦予「應秘密」之權限政府資訊公開法第18條第1 項第1 款前段為「核定為國家機密」；第1款後段才是「其他法律、法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者」。而原告已說明「系爭事項為第1 款後段」而非第1 款前段，被告卻於第三次答辯狀中，再次提及第1 款前段之「國家機密」，恐有誤解。再者，被告將政府資訊公開法第18條第1 款後段稱為「一般公務機密」，並舉行政程序法第46條為「同一名詞」之說明，惟基於對行政程序法之「體系解釋」，該條規定於行政程序法之「總則規定」，且為「特定程序進行中」請求接觸本案資訊，故其性質多被學者認定為「閱覽卷宗」，與本案乃屬程序確定後，原告以「國民」的身分請求「資訊公開」之概念不同。退步言之，縱肯認資訊公開法第18條第1 項第1款後段之性質屬於行政程序法第46條第2 項第2 款之「一般公務機密」，惟行政程序法後段強調需「依法規規定有保密之必要者」，但監察法第13條第2 項僅提及「監察院於彈劾案移付懲戒機關時『得公布之』」。質言之，監察法並未授權於監察院可將彈劾案文列為「有保密必要」之範圍。相關實務見解如本院93訴4156號判決認定「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法第10條前段規定：『受理檢舉機關，對於前條第1 項第1 款之資料及檢舉書、筆錄或其他有關資料，應予保密，另行保存，不附於偵查案卷內』，始為行政程序法第46條之『依法規規定有保密之必要之一般公務機密』」（90訴6952號判決亦同）、90訴2063號判決則認定「專科以上學校教師資格審定辦法第7 條第4 項（現為第33條）：『學校與本部評審過程及審查人之評審意見，除依規定提供教師申訴受理機關及其他救濟機關外，應予保密，以維持評審之公正性』，而屬於一般公務機密」，可見本院均認定所謂保密，係相關法規明文要求「應秘密」事項。2.公布與否為行政行為，並非監察行為：依司法院釋字539號解釋文可知：「凡足以影響因法官身分及其所應享有權利或法律上利益之人事行政行為，固須依據法律始得為之，惟不以憲法明定者為限。若未涉及法官身分及其應有權益之人事行政行為，於不違反審判獨立原則範圍內，尚非不得以司法行政監督權而為合理之措置」、「免兼庭長之人事行政行為，僅免除庭長之行政兼職……，故性質上僅屬機關行政業務之調整」。質言之，在司法權之範圍內，除司法權行使外，仍有「司法行政行為」之適用，故其適用法規上，必須受到行政程序法的拘束。同理可證，在被告的行使範圍內，除行使彈劾權等之監察權外，仍有「監察行政行為」之適用。

3.有關「公布與否」之行政事項仍須受「行政自我拘束原則」之規制：

(1)平等原則為憲法第7 條所明定，作為支配國家各機關職權行使之原則，在行政法上又被稱為「一般法律原則」、「行政法之一般原則」。司法院釋字第571 號解釋理由書甚至對總統發布之緊急命令，亦闡釋須受「平等原則」拘束而有所明文：「該緊急命令以及執行機關所為之補充規定…惟其內容仍應符合法治國家憲法之一般原則」，前述原則並於行政程序法第5 條以降予以明定，亦即各機關在行使職權係屬行政行為者，當必須受到「行政法之一般原則」，尤其是本案關涉行政程序法第6條之平等原則拘束。學理上並進一步導出「行政自我拘束原則」，乃要求法治國之國家機關為行政行為時，必需公平為之，若依照事件性質，無法作不同處理之明顯依據時，即不得為「差別待遇」，以使人民對國家機關予以信賴。實務上，如最高行政法院93年判字第1392號判例意旨：「按憲法之平等原則要求行政機關對於事物本質上相同的事件作相同的處理，乃形成行政自我拘束」亦採取相同見解。

(2)被告之權限為憲法增修條文第7 條第1 項所賦予「監察權之行使」，惟憲法及前開法律僅賦予監察院「行使監察權」之「實體權限」，而相關之其他行政行為，基於前述之「法治國原則」下的「平等原則」拘束所有國家機關之行為，不容許任何恣意與專斷，而造成人民權利之侵害，被告自須受到該原則之拘束。故被告之第二次答辯狀中，論及「公布與否乃是自由心證下之投票結果」云云，似認為投票行為的自由心證包含於不予公開之行政行為，惟被告委員的「投票行為」僅包含「行使監察權」之權限範圍，然若涉及到其餘之「行政事項」，仍須受到「平等原則」之拘束，並無法藉由「表決的恣意」或「自由心證」作為推託之辭。畢竟自由心證之行使，乃僅限於各機關在行使「實體權限」事項調查完足後，對於相關證據的證明力之心證事實，與其他行政事項無涉，否則任一機關將可藉由「表決結果」取代行政法規制效力，而架空法治國下之依法行政。

(3)被告對「是否公布」臺東縣長彈劾案之行政行為，自應受到平等原則下之行政自我拘束原則之規制，而不得以「自由心證」予以規避。而所謂的自我拘束乃指：被告自98年1 月至7 月31日，共將19件彈劾案文公開，既然被告已將19件彈劾案文予以公開，基於行政自我拘束原則，關於臺東縣長彈劾案自應予以公開，況被告已自認無國防外交機密者，不予公開係有違法或不當之處。縱使被告在第二次答辯理由狀中表示：「政府資訊公開法第18條第1 項第1 款之例外後段規定，包含其他法律、法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者」，而監察法第13條第2 項規定「監察院彈劾案移付懲戒機關時得公布之」可作為法律之一種，而以此為由拒絕公布，但監察法第13條第2 項僅規定「得公布」，但此並非政府資訊公開法之其他法律「應秘密」事項，法條「文義解釋」已甚明確。若欲以「監察院機密文書處理作業要點」作為「應秘密」之依據，亦有混淆行政規則與法規命令之虞。退步言之，縱使被告欲將「得公布」作為考量「被彈劾人權益、隱私」等，而以正當理由作為差別待遇之辯白，惟除了此部分由被告舉證外，甚至被告對於前外交部長黃志芳、前國安會秘書長邱義仁涉及「國防外交機密」之彈劾案，都以「表決結果」予以公布，那依據「舉重以明輕」之法理，涉及國家外交機密事項者都可公布，那對於非屬此一事項者，豈有不公布之理；若被告無法舉證證明「鄺麗貞案」與其他案件有何不同之正當理由，須給予差別待遇者，自應依「行政自我拘束原則」，公布系爭案件之內容。

(五)被告未召開訴願會議之違法：

1.按「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾三個月不為決定，或延長訴願決定期間逾二個月不為決定者，得向高等行政法院提起撤銷訴訟。」行政訴訟法第4 條第1 項定有明文。本件未依政府資訊公開法第7 條第1 項第10款「合議制機關之會議紀錄」為應主動公開之政府資訊之規定，公開申鄺麗貞彈劾一案，即屬違法行政處分，又被告未依法召開訴願會，自98年2 月16日原告依法提起訴願之日起，已逾法定3 個月之監察院訴願審會應作為期間，依法得提起行政訴訟。

2.惟被告答辯稱「原告向本院提出訴願書……經本院秘書長指示有關陳情案與訴願案之劃分如屬職權部分請先送業務處，或建議民眾以陳情方式處理云云」，似將人民訴願提起認作內部職權作業事項，按訴願法第三章之規定，除法定不受理事項，訴願機關應為審議與決定，然監察院竟無視訴願法之明文，以職權將訴願轉陳情，背離「依法行政」之法治國基本要求。又被告答辯論及「經業務處長致電向原告委婉說明本案處理……原告亦表示瞭解與體諒」，係原告對於公務員可能被迫執行違法行為之無奈表示體諒，亦能瞭解業務處長處理事務之辛勞，惟絕非同意機關可恣意違法，亦無違法後獲原告寬恕之失權法律效果。

(六)原告權利未獲實現，自有保護必要：

1.按政府資訊公開法第7 條第1 項第10款規定「合議制機關之會議紀錄」為應主動公開之政府資訊，其內容應至少包括：審議議案之案由、議程、決議內容及出席會議成員名單，然被告98年2 月12日（98）院臺業貳字第0980160596號函及98年4 月1 日（98）院臺業貳字第0980702200號函並未依法提供案由、議程、決議內容等完足之政府資訊，其內容僅為新聞稿等資訊，又被告院臺業貳字0980713470號函、98院臺業字第0980714229號函所附公懲會決議，僅就公務員懲戒委員會已為議決為通知，與法律明文應主動公開之審議議案之案由、議程、決議內容及出席會議成員名單相去甚遠，被告自始未曾依法公開原告主張之政府資訊，且查公懲會網站資訊，並無被告針對鄺麗貞縣長行使彈劾權之會議紀錄，原告「知的權利」未曾獲得保障。

2.退萬步言，縱公懲會已然公開被告彈劾鄺麗貞之會議紀錄等政府資訊，惟依法公開之機關主體係公懲會，與違法未予公開之被告無涉，被告之違法性並未因此消逝，按「提起行政爭訟，須其爭訟有權利保護必要，即具有爭訟之利益為前提，倘對於當事人被侵害之權利或法律上利益，縱經審議或審判之結果，亦無從補救，或無法回復其法律上之地位或其他利益者，即無進行爭訟而為實質審查之實益。惟所謂被侵害之權利或利益，經審議或審判結果，無從補救或無法回復者，並不包括依國家制度設計，性質上屬於重複發生之權利或法律上利益，人民因參與或分享，得反覆行使之情形」司法院釋字第546 號解釋已揭示。被告辯稱依據監察法等規定得不予公開，即國家制度設計，致被告適用法律產生爭議，原告反覆申請彈劾案會議紀錄之權益，被告得重覆基此駁回原告或其他人民之申請，進而反覆、連續侵害人民之「知的權利」，性質上屬於重複發生之權利或法律上利益，仍有確認其行為違法之利益等語。

(七)為此，原告依據行政訴訟法第5 條第2 項規定提起本件課予義務訴訟，並聲明求為判決：

1.原處分撤銷。

2.應命被告就原告98年1 月20日政府資訊公開申請案作成准許公開鄺麗貞彈劾案會議紀錄、案由、議程、決議內容、出席委員名單之行政處分。

3.訴訟費用由被告負擔。

三、被告則以：

(一)按公務員之彈劾、懲戒，依憲法第90條及第77條規定，乃分由監察院及司法院為之，而其結果對於公務員之名譽自有重大影響，是以監察法第13條規定，彈劾案在未經移付懲戒機關前，不得對外宣洩，監察院於彈劾案移付懲戒機關時得公布之，兼以保障被彈劾人之人權。依據憲法第97條第2 項及憲法增修條文第7 條第3 項及第5 項之規定，被告對於公務人員認為有失職或違法（即違失）情事，得提出彈劾案，且監察委員乃依據法律獨立行使職權。是以被告委員依據憲法及其增修條文，以及監察法、監察法施行細則等規定行使憲法職權之結果，各機關及人民均應予以尊重。

(二)被告確已就原告所請提供資訊內容，予以詳盡說明：本件原告爭執本院未依政府資訊公開法第7 條第1 項第10款規定檢附「案由、議程、決議內容等資訊」，惟查，原告於98年1 月19日致被告提供臺東縣長鄺麗貞彈劾案之資訊內容係「彈劾結果、理由及前後次彈劾判準變更理由」，且其所請內容經以被告98年2 月12日（98）院臺業貳字第0980160596號函詳盡答覆如下：1.彈劾結果：由該函說明二可知，第一次審查會：彈劾案不成立；第二次審查會：彈劾案成立但不予公布，已依規定函送公務員懲戒委員會處理。最後結果依法自應待該會議決。2.彈劾理由：依憲法第97條第2 項規定，監察院對於公務員認為有失職或違法（即違失）情事，得提出彈劾案，被告彈劾鄺麗貞縣長之違失情事，由該函所附附件新聞稿四之說明可參。3.前後次彈劾判準變更理由：依監察法施行細則第5 條第2項規定「彈劾案審查會投票時，應有審查委員九人以上之出席，由出席委員用無記名投票表決，以投票委員過半數同意成立決定之」，是以，僅有投票結果：成立不成立、公布不公布，尚無前後次彈劾判準變更理由。爰該函說明一敘明「由出席委員用無記名投票表決，以投票委員過半數同意成立決定之」，輔以說明二敘明監察法第10條，如參該條規定：「彈劾案經審查認為不成立，而提案委員有異議時，應即將該彈劾案另付其他監察委員九人以上審查，為最後之決定」自明。4.故被告未召開訴願會，係因已就原告所請分別予以敘明如上，又該申請案涉及本院職權行使範圍之資料，且已函復說明，被告爰改分由監察業務處主辦，持續與原告溝通、說明，避免不必要誤會及浪費國家資源。

(三)被告依據監察法等規定，未便提供鄺麗貞案彈劾案文，係依法行政，未違反政府資訊公開法相關規定：

1.被告召開彈劾案審查會，並非作成會議紀錄，且該審查會性質尚不符「合議制機關」定義：該彈劾案涉及監察法第13條第1 項、第2 項、監察法施行細則第7 條第2 項之規定，及該次彈劾案再審查會出席委員依據該等法條之投票結果（彈劾案成立但不公布），被告礙於前揭原因，未能檢附該彈劾案文供參。合議制機關內，不一定每個會議均採合議制或均由其合議制機關為之；而非合議制機關內，亦不見得每個會議均非採合議制或非由合議制機關為之，依政府資訊公開法主管機關法務部編印之「政府資訊公開法問答暨解釋彙編」第3 頁問4 、答一、（十）已明示「至於其決策階層雖為合議制，但屬機關內部任務編組之臨時性組織，而非為機關組織型態者，則均不屬之」。是以，縱認被告係合議制機關，惟被告委員行使監察職權包含諸多形式，尚非均採合議制，亦非均以常設組織型態為之，不宜混淆。憲法增修條文第7 條第5 項明訂監察委員依據法律獨立行使職權，值日監察委員核批值日收受人民陳訴書狀，即非合議制。而被告採合議制之會議係「院會」（監察院組織法第7 條）及「各常設委員會議」（監察院各委員會組織法第6 條）等，該等會議均依政府資訊公開法規定，公開歷次會議紀錄，刊登於公報；然而，彈劾案審查會性質不同，依監察法第9 條、第10條、監察法施行細則第4 條規定，係依委員籤定席次輪流擔任審查，因此每案或每次審查會審查委員皆不相同，亦即，每次有案件則組成審查會，開完會即解散，下次有案件再由不同委員另組，其性質屬「機關內部任務編組之臨時性組織」，依上述法務部說明，自非為政府資訊公開法第7 條所謂之「合議制機關」。再參最高行政法院98年度判字第404 號理由「性質上屬機關內部……之臨時任務編組，顯與『由依法獨立行使職權之成員組成具有常設性質之決策性機關』不相當，自非上開規定所稱之『合議制機關』甚明。」亦有同旨。

2.另被告彈劾案審查會作成「成立但不公布」之決議，亦符合政府資訊公開法第18條規範；且被告委員依據監察法及監察法施行細則規定，作成彈劾案成立與否、成立後公布與否之決議，均係監察職權行使之一環：

(1)依政府資訊公開法第7 條第1 項第10款及第3 項所定，應公開者係議案之案由、議程、決議內容及出席會議成員名單而言，尚不包括原告本次提出主張之彈劾案文。

(2)縱認被告彈劾案審查會投票結果符合政府資訊公開法第7 條第3 項定義，惟監察法第13條第2 項規定：「監察院於彈劾案移付懲戒機關時得公布之」及監察法施行細則第7 條第2 項規定：「審查成立之案件應有公布或不公布之決議」等，即係政府資訊公開法第18條第1 項第1 款所訂政府資訊公開之限制範圍：「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」，自應限制公開或不予提供。按該項條文涉及二個範疇：「經依法核定為國家機密」及「其他法律、法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者」，前者係指為確保國家安全或利益而有保密之必要，對政府機關持有或保管之資訊，經依國家機密保護法核定機密等級者。而監察法乃法律之一種，係屬前開政府資訊公開法第18條第1 項第1 款後段（其他法律、法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者）之規定。原告指稱該法例外限制公開事項，須符國家機密保護法經依該法核定機密者，方限制公開云云，顯係對該條款有所誤解。另參「政府資訊公開制度之研究」第4 頁，問6 答一表示「限制公開或不予提供之理由……以維護國家重大利益、公務執行或保護個人權益、隱私……」等語益證。再觀諸政府資訊公開法第18條第1 項第1 款立法理由：「依法核定為國家機密或依法律、法規命令規定應秘密之事項，符合法律保留原則，本為本法之特別規定，爰明定應限制公開或不予提供，以利適用，爰為第1項第1 款之規定」自明。且監察法屬法律、該法施行細則亦為法規命令，分別明文有關彈劾案得否公布及成立後公布與否應經決議之規定，自不悖於法律保留原則。原告認該條款僅係為保障涉及國防或外交等有關國家安全之重大國家利益者，始得限制公開云云，並引政府資訊公開法制定（94年12月28日）前，有關「政府資訊公開『制度』」之學者研究意見，尚難謂有法律上理由及符合該條款內容。

(3)因此彈劾案成立後公布與否，依據前開規定，仍係屬本院委員職權行使範疇，尚非行政單位權責所能決定，而非屬行政行為；本案彈劾案再審查會既經審查委員決議「成立但不公布」，行政單位依法自應依該決議辦理，不得予以變更，各界就該決議亦應予以尊重。原告指稱被告彈劾案公布與否係屬「行政事項」，須受「行政自我拘束原則」之規制云云，容屬對監察職權及其行使程序不瞭解之錯誤認知。

(4)至原告以「裁量權限」等詞爭執，認定彈劾案如擬不公布，須經國家機密保護法核定為國家機密云云，應係對法律規定之誤解。因政府資訊公開法係就政府資訊公開制度之原則規範，政府資訊固以公開為原則，惟部分特定資訊，基於其性質之考量，尚不宜公開，以維護國家重大利益、公務執行或保護個人權益、隱私，則其他法律既考量特定目的而有特殊規定，自應依據該法第18條第1 項規定，予以例外限制公開。

(5)依政府資訊公開法第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。」原告一再主張本件應依政府資訊公開法提供資訊，卻忽略上開但書規定，而不論監察法第13條之規定，實有誤解；另被告所引述「監察院機密文書處理作業規定」，僅係作為監察法及監察法施行細則之補充論述，非謂將該規定視同法規命令，而直接作為政府資訊公開法第18條第1 項第1 款限制公開之依據，亦屬誤會。

(四)本案無涉行政行為之差別待遇：被告彈劾案審查決定成立之案件應有「公布或不公布」之決議，監察法施行細則第7 條第2 項第4 款定有明文，且係以無記名投票表決，是以，僅有出席委員各自投票，及全體票數開票之結果。故彈劾案成立公布或不公布，乃出席委員斟酌各項條件後，自由心證下之投票結果。原告指稱本院辦理彈劾案涉有差別待遇，理由略謂：「監察院對可能牽涉政府資訊公開法第18條第1 項第1 款之國防或外交之國家安全機密的前國安會秘書長、外交部長之彈劾，皆依法公開，則本件臺東縣長鄺麗貞彈劾案，難涉國防或外交之國家安全機密……則何有否准公開之理？」有關該條款並非限縮於國防或外交事項，尚考量公務執行或保護個人權益、隱私等，且被告歷次彈劾案決議成立公布或不公布，係出席審查委員自由心證下投票結果，乃依法行政，尚無差別待遇情事。

(五)本案原告並無權利保護利益：原告之申請除不符政府資訊公開法之規定，且其所申請資訊包括臺東縣長鄺麗貞彈劾案之彈劾結果、理由及前後次彈劾判準變更理由等，被告已二次函復一一說明提供。另公務員懲戒委員會於98年8月28日議決記過二次，被告旋於98年9 月9 日以（98）院臺業貳字第0980713470號函知提醒原告（並副知本院），該議決書完整內容包含彈劾意旨（彈劾案文）、被付懲戒人歷次申辯意旨、本院原提案委員歷次對被付懲戒人申辯意旨之意見，及該會議決理由等，原告如仍擬瞭解，俟該會將該議決書可公開部分公告於該會網站後，即可予以參閱。

(六)綜上所述，原告提起本件訴訟後，除原先請被告提供之資訊外，另一再要求提供自始不存在之「合議制機關會議紀錄」，應係就被告制度運作不瞭解所致等語，資為抗辯。並聲明求為判決駁回原告之訴。

四、上開事實概要欄所述之事實，除後列之爭點事項外，其餘為兩造所不爭執，並有原處分書、被告98年4月1日98院臺業貳字第0980702200號函、98年9 月17日院臺業貳字第0980714229號函、原告98年1 月19日提供政府資訊申請書、系爭彈劾案新聞稿、系爭彈劾案再審查紀錄及決定書、彈劾案文、監察院公報、政府資訊公開法問答暨解釋彙編、政府資訊公開法制改進研究期末報告、公務員懲戒委員會98年度鑑字第11497 號議決書等件附卷可稽，為可確認之事實。

五、歸納兩造之上述主張，**本件之爭執重點厥為：被告彈劾案審查會之組織性質為何？其作成之審查決定是否屬政府資訊公開法第7 條第1 項第10款之「合議制機關會議紀錄」而應主動公開？被告不予公布系爭資訊之法律上依據是否充分？**不予公布之決定是否屬「監察行政行為」而應適用行政自我拘束原則？有無差別待遇之情事？茲分述如下：

(一)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。」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6 條規定：「與人民權益攸關之施政、措施及其他有關之政府資訊，以主動公開為原則，並應適時為之。」第7 條規定：「下列政府資訊，除依第十八條規定限制公開或不予提供者外，應主動公開：一、條約、對外關係文書、法律、緊急命令、中央法規標準法所定之命令、法規命令及地方自治法規。二、政府機關為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。三、政府機關之組織、職掌、地址、電話、傳真、網址及電子郵件信箱帳號。四、行政指導有關文書。五、施政計畫、業務統計及研究報告。六、預算及決算書。七、請願之處理結果及訴願之決定。八、書面之公共工程及採購契約。九、支付或接受之補助。十、合議制機關之會議紀錄。……第一項第十款所稱合議制機關之會議紀錄，指由依法獨立行使職權之成員組成之決策性機關，其所審議議案之案由、議程、決議內容及出席會議成員名單。」第18條規定：「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、公開或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。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。五、有關專門知識、技能或資格所為之考試、檢定或鑑定等有關資料，其公開或提供將影響其公正效率之執行者。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。七、個人、法人或團體營業上秘密或經營事業有關之資訊，其公開或提供有侵害該個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益者。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。八、為保存文化資產必須特別管理，而公開或提供有滅失或減損其價值之虞者。九、公營事業機構經營之有關資料，其公開或提供將妨害其經營上之正當利益者。但對公益有必要者，得公開或提供之。……」究其立法意旨，可知政府施政之公開與透明，乃國家邁向民主化與現代化的指標之一，政府為保障人民知的權利，本於「資訊共享」及「施政公開」之理念，制定該法，以便利人民公平利用政府依職權所作成或取得之資訊，除增進一般民眾對公共事務之瞭解、信賴及監督外，更能促進民主之參與。又按監察法第13條規定：「監察院人員對於彈劾案在未經移付懲戒機關前，不得對外宣洩。監察院於彈劾案移付懲戒機關時得公布之。」同法施行細則第7 條規定：「彈劾案審查會對審查之案件，應決定成立或不成立。審查決定成立之案件應有左列之決議：一、送達機關。二、是否通知該主管長官為急速救濟之處理。三、是否移送司法或軍法機關辦理。四、公布或不公布……。」另監察院機密文書處理作業規定第2 條第1 項規定：「機密文書區分為國家機密文書及一般公務機密文書。」第30條規定：「糾彈案件應由指派之專人負責，切實依規定之作業流程辦理。經審查不成立或成立不公布之糾彈案件，其相關文件以機密文書處理。」上開監察院機密文書處理作業規定係主管機關監察院基於職權，依據國家機密保護法及其施行細則等相關規定所訂定具有細節性之行政規則，為法律必要之補充，未對人民權利之行使增加法律所無之限制，亦未逾越母法之限度，自可加以適用。

(二)依憲法第90條規定：「監察院為國家最高監察機關，行使同意、彈劾、糾舉及審計權。」第97條第2 項規定：「監察院對於中央及地方公務人員，認為有失職或違法情事，得提出糾舉案或彈劾案，如涉及刑事，應移送法院辦理。」憲法增修條文第7 條第3 項及第5 項分別規定：「監察院對於中央、地方公務人員及司法院、考試院人員之彈劾案，須經監察委員二人以上之提議，九人以上之審查及決定，始得提出，不受憲法第九十八條之限制。監察委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權。」由上可知，被告對於公務人員認為有失職或違法情事，得提出彈劾案，此係基於憲法所賦予監察權獨立運作之權限範圍，各機關及人民均應予以尊重。按政府資訊公開法第18條第1 項第1 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。」是以，被告依據憲法、監察法及其施行細則等規定組成之彈劾案審查會，其決定成立之案件如經決議不予公布，應屬該條所稱法律及法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者，符合政府資訊公開法第18條第1 項第1 款規定。另監察院機密文書處理作業規定第30點亦明定，經審查不成立或成立不公布之糾彈案件，其相關文件以機密文書處理。準此，被告彈劾案審查會依據監察法第13條第1 項、第2 項及監察法施行細則第7 條第2 項之規定，由出席委員作成彈劾案成立但不予公布之決定(同意公布之票數未過半)，是以不予公布系爭資訊，於法自屬有據。

(三)原告雖主張被告彈劾案審查會投票結果係屬政府資訊公開法第7 條第1 項第10款所謂「合議制機關之會議紀錄」，應予主動公開，若辯稱行使非合議制，無異自認為不合法之彈劾權行使云云。惟查，該條第3 項就「合議制機關之會議紀錄」係定義為「由依法獨立行使職權之成員組成之決策性機關，其所審議議案之案由、議程、決議內容及出席會議成員名單」，再者，依監察法第9 條：「彈劾案之審查，應由全體監察委員按序輪流擔任之。」及同法施行細則第4 條：「監察委員依本法第六條及第七條規定提出彈劾案後，應即依本法第八條及第九條之規定由監察委員依籤定席次輪流擔任審查。彈劾案之審查，以監察委員十三人為審查委員。但舉行再審查會時，如可參加審查委員人數不足十三人時，不在此限。依輪序應擔任審查之委員，如有經院長核定應行迴避或因故請假者，由其他委員依輪序遞補。」等規定可知，被告彈劾案審查會並非常設機關，而係依委員籤定席次輪流擔任審查，每有案件審查需求始組成審查會，且其成員均非固定，探其性質應屬「機關內部任務編組之臨時性組織」，縱屬合議制之決策階層，但非為機關組織型態，故被告彈劾案審查會非屬政府資訊公開法第7 條第3 項所謂之「合議制機關」甚明，進而由該審查會所為之彈劾決定亦非政府資訊公開法第7 條第1 項第10款規定之「合議制機關之會議紀錄」，而無主動公開原則之適用，自不待言。原告上開所指，即非可採。退萬步言，縱認該審查會性質為政府資訊公開法第7 條第3 項之「合議制機關」，但其作成之資訊是否公開，仍應受同法第18條規定之限制，換言之，政府資訊公開法第18條第1 項第1 款規定政府資訊公開之限制範圍有「經依法核定為國家機密」、「其他法律、法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者」，即包括「國家機密」和「一般公務機密」。再由監察法第13條第2 項「監察院於彈劾案移付懲戒機關時得公布之。」及同法施行細則第7 條第4款「彈劾案審查會對審查之案件，應決定成立或不成立。審查決定成立之案件應有左列之決議：四、公布或不公布。」等規定觀之，政府資訊固以公開為原則，惟部分特定資訊，基於其性質之考量，尚不宜公開，以維護國家重大利益、公務執行或保護個人權益、隱私，故賦予審查機關針對不同案件之目的考量，有決定彈劾案成立或公布與否之裁量權限。準此，被告彈劾案審查會作成系爭成立但不予公布之決議，屬政府資訊公開法第18條第1 項第1 款後段所規定之「其他法律、法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者」，故原告以「裁量限縮至零」等詞爭執，主張彈劾案如擬不公布，須經國家機密保護法核定為國家機密云云，洵屬誤解。原告復主張本院93年度訴字第4156號、90年度訴字第6952號及90年度訴字第2063號判決，均認定所謂「保密」事項，係法規明文要求「應秘密」事項云云。然，本件屬憲法授權監察權行使之獨立運作範圍，本院自應尊重，又上開判決內容所涉文書性質與本件不同，屬個別案件之認定，自不得比附援引。

(四)至原告稱本件彈劾案公布與否涉及「監察行政行為」之行使，須受行政自我拘束原則之規制云云。然按，行政程序法第3 條第2 項規定：「下列機關之行政行為，不適用本法之程序規定︰……三、監察機關。」依原告所稱：「各機關在行使職權係屬行政行為者，當必須受到『行政法之一般原則』，尤其是本案關涉行政程序法第6 條之平等原則拘束。學理上並進一步導出『行政自我拘束原則』，乃要求法治國之國家機關為行政行為時，必需公平為之，若依照事件性質，無法作不同處理之明顯依據時，即不得為『差別待遇』，以使人民對國家機關予以信賴。」所謂「行政自我拘束原則」既係源自於行政程序法第6 條所規定之平等原則，依照首開規定，被告所為之行政行為，自無該原則之適用。況且，依監察法第13條第2 項及同法施行細則第7 條第2 項規定意旨，可知彈劾案成立後公布與否，仍係屬被告委員職權行使範疇，尚非行政單位權責所能決定，自非屬行政行為；而被告彈劾案審查會既經審查委員決議「成立但不公布」，則行政單位依法自應依該決議辦理，不得予以變更，各界就該決議亦應予以尊重。是以，原告指稱彈劾案公布與否係屬行政事項，須受行政自我拘束原則之規制云云，屬對監察職權及其行使程序有錯誤認知。

(五)原告另稱被告對可能牽涉政府資訊公開法第18條第1 項第1 款之國防或外交之國家安全機密的前國安會秘書長、外交部長之彈劾，皆依法公開，則本件彈劾案難涉國防或外交之國家安全機密，不予公布即有差別待遇云云。但查，政府資訊公開法第18條第1 項第1 款「限制公開」之情形，並非限縮於國防或外交事項，尚考量公務執行或保護個人權益、隱私等，已如前述，本件臺東縣長鄺麗貞彈劾案與其他彈劾案尚有個案上之差異，難以相提並論，且被告彈劾案決議成立公布或不公布，係出席審查委員本於個人意志所為認定下之投票結果，均屬依法行政，並無差別待遇情事。原告所稱，委非可採。

(六)另按，行政訴訟法第5 條規定：「(第1 項)人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法令所定期間內應作為而不作為，認為其權利或法律上利益受損害者，經依訴願程序後，得向高等行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。(第2 項)人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向高等行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」是以提起上開所規定之課予義務訴訟，須由人民先向中央或地方機關申請為前提，若未踐行此依法申請之前置程序，逕行提起訴願及行政訴訟，即屬起訴不合法。本件原告於本院審理時，固請求被告應就原告98年1 月20日政府資訊公開申請案，作成准許公開鄺麗貞彈劾案會議紀錄、案由、議程、決議內容、出席委員名單之行政處分，且主張上開會議紀錄、案由、議程、決議內容、出席委員名單，其實是依據政府資訊公開法第7條第3 項有關「合議制機關之會議紀錄」之規定而來。但查，原告向被告提出本件申請時，僅主張應公開彈劾案之彈劾結果、理由及前後次彈劾判準變更理由等，並未述及上開彈劾案之會議紀錄，此觀原告98年1 月20日之申請書即可知。顯見，原告此處請求公開之項目，亦未踐行依法申請之前置程序。

(七)綜上所述，被告以原告本件申請公開之資訊，不符政府資訊公開法所規定應主動公開之要件，乃分別以98年2 月12日98院臺業貳字第0980160596號函、98年4 月1 日98院臺業貳字第0980702200號及98年9 月9 日以(98)院臺業貳字第0980713470號函提供說明，並無違誤，原告徒執前詞，訴請撤銷原處分並請求被告應作成准許公開鄺麗貞彈劾案會議紀錄、案由、議程、決議內容、出席委員名單之行政處分，均無理由，應予駁回。

六、兩造其餘陳述於判決結果不生影響，無庸一一論列，併予敘明。據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

【最高行政法院判決100年1月20日100年度判字第46號】

〈有關環保事務事件〉

上 訴 人　蔡雅瀅

被 上訴 人　行政院環境保護署

代　表　人　沈世宏

訴訟代理人　潘正芬律師

 陳修君律師

上列當事人間有關環保事務事件，上訴人對於中華民國98年5月14日臺北高等行政法院98年度訴字第120號判決，提起上訴，本院判決如下：

　　主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

　　理 由

一、 上訴人經由中華民國律師公會全國聯合會環境法委員會，於民國97年4月23日向被上訴人申請列席97年4月25日被上訴人環境影響評估審查委員會第166次會議旁聽及表達意見。被上訴人因會議當日申請旁聽或陳述意見人數眾多，經請申請旁聽或陳述意見者自行協議20名代表進入會場，協議結果，上訴人遭禁止進入會場，被上訴人並依上訴人請求作成97年5月12日環署綜字第0970030756號書函，略以被上訴人辦理環境影響評估審查委員會第166次會議，除該會議邀請之出、列席單位者外，當日向該署申請旁聽或表達意見之各級民意機關、團體或個人人數眾多，囿於會議室空間有限，且為維護會場秩序，使環評委員會議事能順利進行，爰請申請旁聽或表達意見者自行協議20名代表進入會場旁聽或表達意見，上訴人以中華民國律師公會全國聯合會申請旁聽，該團體已由詹順貴律師代表進入會場旁聽及表達意見等語。上訴人不服，就被上訴人禁止其進入會場之管制作為及環署綜字第0970030756號書函，提起訴願遭決定不受理，遂提起本件行政訴訟。

二、 上訴人於原審起訴主張略以：(一)、被上訴人除環評會議會場本身外，並設有2間旁聽室，每間各有3、40人之座位，絕非僅能容納20人旁聽。況旁聽室仍有大量空位之情形下，以為維護會場秩序為由，禁止上訴人進入旁聽，顯然不當。另被上訴人所稱自行協議20名代表，既建立在事先將申請旁聽之民意機關、團體或個人分為兩類之不當前提，且申請旁聽者除同一團體之代表外，彼此大多互不相識，甚至未必接受被上訴人所為之分類，如何自行協議，並要求申請旁聽者依其分類各自自行協議10名代表，其限制入場人數之作法，顯有不當。(二)、被上訴人於97年4月25日禁止上訴人進入環境影響評估審查委員會第166次會議之會場及旁聽室，旁聽或表達意見，已發生剝奪上訴人受政府資訊公開法及環境影響評估法(下稱環評法)所保障之「資訊取得權」與「程序參與權」之法律效果，實際上已對外發生效力，自屬行政處分。(三)、上訴人於97年4月25日遭被上訴人禁止進入時，曾請求被上訴人依行政程序法第95條第2項規定，將其禁止上訴人進入會場之行政處分作成書面，有聲請書及現場錄音內容可稽。其後被上訴人亦於97年5月依上開規定將同年4月25日所為之行政處分作成書面，是被上訴人於訴願程序中辯稱本件並非行政處分云云，顯自相矛盾。(四)、上訴人雖因環境影響評估審查委員會第166次會議已召開完畢，無從再次旁聽會議經過，或於該次會議陳述意見。惟人民就環境影響評估會議旁聽及陳述意見之權利既為法律所保障，且性質上得反覆行使，若該項會議制度繼續存在，則訴願或審判結果對上訴人申請就他次環評會議旁聽或陳述意見，不受被上訴人以相同違法理由拒絕之權利，仍具實益，自有權利保護之必要。被上訴人故意禁止上訴人進入環評會場旁聽或陳述意見之行為如屬違法，上訴人得就被上訴人不法侵害上訴人資訊取得權、程序參與權及言論自由，所造成之精神痛苦與時間浪費之損失請求損害賠償，是有確認利益。(五)、被上訴人所設環境影響評估旁聽室，係以「同步影音轉播」方式供民眾旁聽會議進行情形，民眾輪到發言時始得進入會場，發言完畢需回到旁聽室繼續觀看同步轉播。被上訴人既將環評會議進行之即時資訊，同步轉化為電子影音訊息輸出在旁聽室的螢幕及擴音器材上供人觀看、聽聞，自符合政府資訊公開法第3條。另依被上訴人制定之行政院環境保護署環境影響評估審查委員會專案小組初審會議作業要點第5點顯已賦予一般民眾申請參加環評會議之公法上權利。(六)、被上訴人之旁聽室明明尚有大量空間，能容納上訴人及其他申請旁聽者入場，卻不當預先審查言論內容，並對被分類為「反對興建蘇花高」者為不利之對待，顯違反行政程序法第6條平等原則、同法第7條比例原則、同法第8條誠信原則。(七)、又民眾於環境影響評估審查會議表達意見，屬「政治性言論」，為維護民主制度之健全發展，此類言論受憲法保護之程度較高，被上訴人將申請旁聽或表達意見者不當分為兩類並要求雙方各自行協議10名代表，限制入場人數之行為，違反憲法第11條規定等語。

三、 被上訴人則略以：(一)、被上訴人當日未使上訴人進入環境影響評估審查委員會第166次會議之會場及旁聽室，旁聽或表達意見之行為係屬行政機關所為之事實行為；至於被上訴人97年5月12日書函，則係基於機關權責，積極主動告知上訴人環境影響評估審查委員會第166次會議參與人員之安排方式，以及上訴人所屬團體已有代表參與該次會議並表達意見之事實陳述，應屬前揭提供資訊之「知之表示」。兩者皆為事實行政行為，而非對上訴人所為之行政處分。且一般亦認為，人民申請作成事實行為(如進場旁聽)者，拒絕之答復則屬事實行為而非行政處分，故上訴人對之逕行提起訴願，本非法之所許，訴願決定不受理自無違誤。(二)、另查環評法及其他相關法規關於環境影響評估審查委員會審議程序之規定，並無一般人民得申請旁聽程序進行之規定，至於上訴人所稱專案小組初審會議作業要點為被上訴人所訂之行政規則，且所指為「專案小組初審會議」而非「委員會會議」，於本案自無適用；此外政府資訊公開法第3條並未包括上訴人所稱之直接到場聽聞，故本案亦無該法之適用，是本件上訴人亦無向被上訴人申請到會旁聽程序進行之公法上請求權可資主張。(三)、被上訴人審議相關案件，除事前廣泛蒐集意見外，亦皆依環評法施行細則第13條第1項之規定，將審查結論及環境影響評估審查委員會會議紀錄公開於網際網路，除已充分將政府資訊公開以保障人民知的權利外，亦多兼顧目的事業主管機關、開發單位乃至民眾實體權益及程序利益，過程中並提供充分而完整之資訊，上訴人所訴多屬誤解。另被上訴人對於環境影響評估審查委員會會議參與人員之安排方式除循往例辦理外，尚考慮參與人員應能兼採多方意見、在客觀環境得配合之情況下，同意各相關團體得推派相當代表進場表示意見，並無違反誠信原則、比例原則乃至平等原則之情事。(四)、當日該委員會主任委員詹順貴律師已參與該次會議，應可充分代表並反應該團體對於相關案件之意見，上訴人所屬團體既有代表參與該次會議，上訴人亦儘可將其意見交由其代表彙整提出或以書面方式提供，非「親身」參與說明不可。縱上訴人認詹順貴律師無法充分表達該團體或其個人意見，亦僅係該團體內部民主問題。被上訴人未有限制其言論自由之情事等語，資為抗辯。

四、 原審斟酌全辯論意旨及調查證據結果，略以：(一)、按環評法第4條第2款規定，可知此款規定該法所稱「環境影響評估」之定義，並未有任何人得依該條項規定，請求被上訴人應准許其申請列席環評委員會之授權。上訴人主張依上該規定有請求列席系爭環評委員會之權利，自屬無據。(二)、政府資訊公開法第1條有關立法目的之規定及第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。係就政府資訊公開型態為規定；第6條規定與人民權益攸關之施政、措施及其他有關之政府資訊，以主動公開為原則，並應適時為之。係揭示「主動公開之原則」；惟政府資訊之主動公開之方式，依同法第8條規定可知依政府資訊公開法應「主動公開」之資訊均屬行政機關做成一定行政行為之階段成果，而不包括程序正在進行中之資訊，尤其更無環境影響評估委員會之召開應予「主動公開」其委員會進行程序，由任何人進場列席、表示意見之義務規定。(三)、又政府資訊公開法第18條規定可知無論依政府資訊公開法第18條正面或反面解釋(包括各款之但書)，其限制公開或提供之政府資訊，以及不應限制公開、提供之資訊均與第7條之「政府資訊」相同，均屬行政機關完成某一階段行政行為之成果的「資訊」，而非正欲進行、尚待討論之「建立資訊之過程」。準此，上訴人主張其依環評法第4條第2款、政府資訊公開法第1、5、6條、政府資訊公開法第18條反面解釋等，具有得請求被上訴人准許其列席系爭第166次環評審查委員會，要屬誤解，洵不足採。(四)、次查被上訴人於88年6月10日以環署綜字第0038050號公告、93年2月10日、96年9月12日修正之「行政院環境保護署環境影響評估審查委員會專案小組初審會議作業要點」第5點規定：「相關團體、當地居民或代表欲列席參加初審會議，得於會議前，以書面或電話，敘明參加人員姓名、聯絡電話及地址，向本署申請參加(第1項。各團體或各村(里)居民列席會議人數，以2人為限(第2項)。依第1項規定參加列席之總人數以20人為限，由本署依申請者意見代表性及第1項申言請到達時間順序定之。但經本署邀請列席者不在此限(第3項)」，其適用對象為「專案小組初審會議」，而本件系爭會議係「環境影響評估委員會」，自無上開要點之適用，上訴人於起訴書雖曾據此執為主張其請求列席之依據；惟於原審法院準備程序中已明確陳稱「那不是上訴人申請的法條依據」，合此敘明。此外，被上訴人於98年2月17日以環署綜字第0980013331號公告「行政院環境保護署影響評估審查旁聽要點」一則，惟查該要點係公布於98年2月17日，而本件系爭請求列席審查會遭拒係發生於97年4月25日，自無上開旁聽要點之適用，要無疑義。此外，環評法施行細則第13條規定足見有關環境保護之資料應如何公開，業依環評法施行細則另有明定，而本件審查委員會第166次會議係依環評法第16條之1及第18條規定召開，亦無上開施行細則第13條之適用；惟查原審法院業已自網際網路下載系爭166次會之會議紀錄附卷，可知環評法並無將審查會進行時應准人民或環保關心人士進場列席、發表意見之規定至明。(五)、按政府資訊公開法第3章訂有「申請提供政府資訊」之專章，其第9條規定：「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」，惟其所申請，而由政府機關提供者係指前揭第7條所規定之「政府資訊」，並非政府機關進行某項行政行為之過程的參與、列席或提供意見，上訴人固曾透過詹順貴律師具名之「申請函」申請列席系爭166次環評審查委員會，但此項申請非政府資訊公開法第9條所規定之「申請」，雖政府資訊公開法第20條規定：「申請人對於政府機關就其申請提供、更正或補充政府資訊所為之決定不服者，得依法提起行政救濟」，惟本件上訴人所為系爭進入被上訴人166次環評委員會列席、發表意見之申請，既不合政府資訊公開法上揭要件，即非政府資訊公開法第9條所規定之「申請」。退而言之，縱上訴人本件「申請」合法，被上訴人亦無依法准許其進場列席、發表意見之義務。(六)、再參照本院93年度判字第1180號判決，上訴人依現行任何法令，均無得請求被上訴人准許其列席97年4月25日假被上訴人舉行之「環境評估審查委員會第166次會議」之請求權，則被上訴人即無應准許上訴人列席上開會議之義務，即無行政程序法第8條誠信原則之適用。被上訴人雖參酌其於88年6月10日公告之「行政院環境保護署環境影響評估審查委員會專案小組初審會議作業要點」第5點規定為由，資為拒絕上訴人列席之理由，因上訴人本身既無請求權，被上訴人予以拒絕，核即無有違誤可言。(七)、行政程序法第6條平等原則及第7條比例原則固已定為明文，惟人民主張有上開原則之適用，必以其有依法請求行政機關依其申請作為之義務為前提。上訴人既無請求列席之請求權，被上訴人亦無准許其請求列席之法定義務，則無上訴人主張被上訴人拒絕其列席之行為，違反平等原則及比例原則可言。雖然97年4月25日被上訴人166次環境評估委員會會議在相關人士抗爭後，曾允許證人劉如慧教授、林三加律師進入會場之旁聽室，而未允許上訴人進入，但因上訴人並無依法請求進入會場列席、發表意見之權利，被上訴之否准上訴人進場之處分，自無不合。(八)、本件上訴人依政府資訊公開法及環評法等既無得請求進入會場列席、發表意見之權利，被上訴人予以否准，要無上訴人主張違反憲法第11條及第22條規定之餘地。至於被上訴人否准上訴人進入會場，所持「經協調由支持及反對蘇花高興建之人士各舉十人進場」之理由，以及會場尚有三間旁聽室，仍有空位等情，業據證人劉如慧教授、林三加律師、陳柏舟律師等於原審法院言詞辯論時到庭指證在卷；惟上開情況縱然屬實，亦均未能據為被上訴人否准上訴人進場不合法之理由。充其量只能認定被上訴人未能體察「環保對於國計民生之重要性」、未能斟酌資訊公開法「主動公開」的精神以及人民直接參與行政作為的趨勢，有所不當，但尚無法執為被上訴人在無法定義務情況下，否准上訴人進場列席、發表意見之處分，有何違法之處。(九)、綜合上述，本件上訴人起訴論旨均不足採，其既無請求被上訴人准許列席97年4月25日在被上訴人處召開之「環境影響評估審查委員會第166次會議」之請求權，被上訴人亦無依法應審酌是否准許其列席發表意見之法定義務，被上訴人基於維持會議秩序必要，對於上訴人申請列席予以拒絕，於法並無違誤，上訴人提起本件確認行政處分違法之訴，於法無據，應予駁回。按有權利斯有救濟，必權利受有侵害，方予以救濟之機會，倘當事人權利未受侵害，只因為參與環境保護之公益而欲發表其關心環保意識的真知灼見遭拒，於目前我國之法制，徵之行政訴訟法第9條「人民為維護公益，就無關自己權利及法律上利益之事項，對於行政機關之違法行為，得提起行政訴訟，但以法律有特別規定者為限」之規定意旨，確實尚無以自己權益受損為由，提起訴訟之餘地。至於法制之不備，未能如美國、德國對於環保法制力求完備之措施，要屬「立法政策」及是否「立法懈怠」之職責，在「依法行政」原則之下，尚難認被上訴人否准上訴人進場列席、發表意見之處分有何違法之處等語。因而將訴願決定及原處分均予維持，駁回上訴人之訴。

五、 本院經核原判決於法尚無違誤。上訴意旨仍執前詞並主張略以：(一)、環評公開審查指環評審查時，不特定民眾得請求列席旁聽、共聞共見。由司法院院字第1701號解釋、最高法院51年台上字第551號判例、31年上字第2443號判例。可知環評法第4條第2款之「公開審查」，係指不特定民眾均得於環評審查時請求列席旁聽、共見共聞，而非允許主管機關恣意限制符合其偏好之特定申請者始得列席，拒絕不符其偏好之列席申請者見聞環評之權利。環評公開審查，由公民在場監督環評程序，可確保國民「知的權利」、預防委員徇私、使開發單位及有關機關代表欲為虛偽陳述時有所顧忌，促使環評程序公正進行、增進環評公信力等機能。對於動輒牽涉數千萬至上百億元經濟利益且影響環境保護甚鉅之開發案，公民參與環評「公開審查」程序，顯具興利防弊之重要意義。原判決誤認上訴人無權請求列席環評會，顯有適用環評法第4條第2款不當之違法。況且，被上訴人在尚有旁聽空間之情況下，恣意禁止無礙公序良俗之上訴人入場旁聽，顯然違反環評法第4條「公開審查」之規定。(二)、被上訴人製作之會議記錄，係經過摘要篩選之資訊內容，其記載十分簡要，僅閱讀該會議紀錄無法充分瞭解會議過程，顯無法取代直接參與環評程序。會議紀錄之資訊取得權與列席程序參與權二者可併存，無互斥關係。原判決以環評審查結論之會議紀錄依環評法施行細則第13條應公開於網際網路，推論民眾不得請求直接列席環評會議，有違論理法則。況施行細則不得逾越母法授權，環評法第4條既明定環評程序應公開審查，自應准許民眾申請旁聽，環評法施行細則第13條如有相反規定，亦將因牴觸母法而無效。原判決既認本案無環評法施行細則第13條之適用，復以該條為由駁回上訴人之訴，顯有適用法規不當及判決理由矛盾之違法。(三)、環評法第23條第8項、第9項、同法施行細則第15-1條、憲法第1條、第22條均可推得人民有參與環評審查程序之權利，原判決誤認上訴人無列席請求權，實有判決不適用法律之違法。(四)、又政府資訊公開法第3條既稱「『任何』紀錄內之訊息」，顯未排除程序正在進行中，存於媒介物得以看、聽、理解之同步影音轉播紀錄訊息，亦未將應公開之資訊限縮在同法第7條、第18條明定之資訊種類。是原判決將「政府資訊」限縮在「完成階段行為之成果的資訊」顯增加法律所無之限制，違反政府資訊公開法第3條；而以資訊公開法第7條、第18條之資訊均屬行政機關完成某一階段行政行為之成果的「資訊」，認定上訴人不得請求列席系爭會議，及認定請求列席評會議非政府資訊公開法第9條之申請，亦有適用政府資訊公開法第7條、第9條及第18條不當之違法。(五)、人民有權純粹為瞭解公共事務、監督政府、促進民主參與，而請求政府資訊公開，不需就「資訊內容本身」具有公權利，原判決誤認上訴人尚無以自己權益受損為由，提起訴訟之餘地，有判決不適用政府資訊公開法第1條之違法。又依憲法第1條、同法第22條，上訴人身為公民之一員，請求被上訴人公開環評審查程程序資訊，無礙社會秩序與公共利益，資訊取得權自受憲法保障。上訴人之「資訊取得權」受憲法保障，上訴人得單純為滿足「知的權利」，而請求被上訴人提供環評審查程序資訊，無須以該項資訊內容與維護上訴人本身權益有關為必要，況依環評法第23條，上訴人所屬公益團體就被上訴人疏於監督開發單位違反環評法之行為，既有潛在之訴權，難謂上訴人就取得環評審查程序相關資訊不具公權利。(六)、第166次環評會議召開當日，被上訴人之旁聽室明明尚有空間，卻以空間有限之不實理由拒絕上訴人入場，所為顯違誠信。而上訴人依法申請列席後，未事先收到拒絕入場之通知，合理信賴得參與環評公開審查程序，於抵達會場後始獲告知，環保團體僅能推派10位，信賴利益受有損害。原判決認定被上訴人所為無違誠信原則，實有適用行政程序法第8條不當之違法。又被上訴人對其分類為不同立場之群眾，採取差別待遇，顯不公平至明，原判決卻認為求內政公平起見，被上訴人之行政行為亦符合客觀衡平原則，上訴人實難甘服。(七)、無論上訴人在法律上是否有權請求入場，被上訴人依支持興建蘇花高與否之政治立場分類，對立場非其所好之申請者為歧視性差別待遇，所為顯違平等原則。再言，旁聽室既尚有空位，旁聽室與會場係分隔開來，旁聽者縱有喧嘩，亦不致影響會議進行，被上訴人禁止上訴人入場旁聽顯無助會議秩序之維持，原判決有違反比例原則。且原判決疏未敘明上訴人有何可能妨礙會議秩序之跡象，遽認被上訴人基於維持會議秩序之必要，拒絕上訴人列席合法，實有判決不備理由之違法等語。然查：本件被上訴人97年4月25日召開之166次環境影響評估委員會係依環境影響評估法第3條組成環境影響評估審查委員會，以及依行政院環境保護署環境影響評估審查委員會組織規程第2條第1款、第2款規定之任務，進行環評法第16條之1及第18條所規定之「環境現況差異分析及對策檢討報告」之審查。而本件上訴人係請求被上訴人做成准許其申請，列席97年4月25日列席環境影響評估審查委員會第166次會議遭拒，從而，**本件所應論究者，厥為上訴人有無請求被上訴人准許列席上開環評審查委員會之請求權？**茲**上訴人於原審起訴主張其據以請求之法令依據為：**(一)憲法第11條、第22條。(二)環評法第4條第2款；(三)**政府資訊公開法第1、5、6、9、18條反面解釋及第20條。**而原判決就上訴人主張各節，為不可採等情，明確詳述其得心證之理由，有如前述。並與前開法令規定意旨要無不合，尚無判決不適用法規或適用不當或判決不備理由之違法，況縱原審雖有未於判決中加以論斷者，惟尚不影響於判決之結果，亦與所謂判決不備理由之違法情形不相當。又查環評法施行細則第13條規定「主管機關依本法第7條第2項規定就環境影響說明書或依本法第13條第2項規定就評估書初稿作成審查結論後，應將審查結論及環境影響評估審查委員會會議紀錄公開於網際網路。」從而，原判決論以：足見有關環境保護之資料應如何公開，業依環評法施行細則另有明定，而本件審查委員會第166次會議係依環評法第16條之1及第18條規定召開，亦無環評法施行細則第13條之適用。惟因原審法院業已自網際網路下載系爭166次會之會議紀錄附卷，原審法院乃推論環評法並無將審查會進行時應准人民或環保關心人士進場列席、發表意見之規定等情。惟其並未依環評法施行細則第13條之規定駁回上訴人之訴，要難謂原判決有判決理由矛盾之違法。至於上訴人其餘訴稱各節，乃上訴人以其對法律上見解之歧異，就原審取捨證據、認定事實、法律適用之職權行使，指摘其為不當，均無可採。綜上所述，上訴意旨指摘原判決違誤，求予廢棄，難認有理由，應予駁回。

六、 據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

前審判決：

【臺北高等行政法院判決98年5月14日98年度訴字第120號】

〈有關環保事務事件〉

原　　　告　甲○○

訴訟代理人　蔡志揚　律師

　　　　　　王誠之　律師

被　　　告　行政院環境保護署

代　表　人　乙○○(署長)

訴訟代理人　潘正芬　律師

　　　　　　陳修君　律師

上列當事人間因有關環保事務事件，原告不服行政院中華民國97年11月19日院臺訴字第0970092613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

一、事實概要：

原告透過中華民國律師公會全國聯合會環境法委員會，於民國(下同)97年4月23日向被告申請列席同年、月25日被告環境影響評估審查委員會第166次會議旁聽及表達意見。被告因會議當日申請旁聽或陳述意見人數眾多，經請申請旁聽或陳述意見者自行協議20名代表進入會場，協議結果，原告遭禁止進入會場，被告並依原告請求作成97年5月12日環署綜字第0970030756號書函，略以被告辦理環境影響評估審查委員會第166次會議，除該會議邀請之出、列席單位者外，當日向該署申請旁聽或表達意見之各級民意機關、團體或個人人數眾多，囿於會議室空間有限，且為維護會場秩序，使環評委員會議事能順利進行，爰請申請旁聽或表達意見者自行協議20名代表進入會場旁聽或表達意見，原告以中華民國律師公會全國聯合會申請旁聽，該團體已由詹順貴律師代表進入會場旁聽及表達意見等語。原告不服，就被告禁止其進入會場之管制作為及環署綜字第0970030756號書函，提起訴願遭決定不受理，遂提起本件行政訴訟。

二、兩造聲明：

(一)原告聲明求為判決：

1.請求確認被告於民國97年4月25日所為禁止原告進入環境影響評估審查委員會第166次會議之會場及旁聽室，旁聽或表達意見之處分違法。

2.訴訟費用由被告負擔。

(二)被告聲明求為判決：

1.原告之訴駁回。

2.訴訟費用由原告負擔。

三、兩造之爭點：

(一)本案爭執點如下：

1.被告禁止原告在97年4月25日列席環境影響評估審查委員會第166次會議，是否為行政處分？

2.原告提起本件確認訴訟是否符合要件？有無訴之利益？

3.被告拒絕原告列席會議是否違反行政程序法第6、7、8條？

4.被告拒絕原告列席會議是否違反憲法第11條、第22條？

5.被告拒絕原告列席會議是否違反環境影響評估法第4條第2款及政府資訊公開法第5、6、9、20條？

(二)原告主張之理由：

1.事實經過：

(1)原告前曾透過「中華民國律師公會全國聯合會」申請旁聽97年4月25日召開之環境影響評估審查委員會第166次會議(下稱系爭環評會議)，經被告受理申請在案(原證1)。

(2)詎系爭環評會議當日，原告欲入場旁聽時，卻於被告大門口遭武警及政風室范大維主任禁止進入。被告政風室范大維主任並提示「分類名單」(分類名單部分懇請鈞院依行政訴訟法第164條命被告提出)，告知原告該機關已將申請旁聽之民眾區分為「支持蘇花高興建」及「反對蘇花高興建」兩類團體，雙方各推派10名代表進入會場，而原告所屬之「中華民國律師公會全國聯合會」被歸類為「反對蘇花高興建」之團體，原告既不在反對興建之團體所推派之10名代表名單內，自不得進入會場旁聽。原告當場對該機關將申請旁聽之民眾不當分類及推派代表限制人數之作為表示不服(原證2)，請求准許原告入場旁聽，並在請求遭拒後，表明如座位不足，願站著旁聽，仍遭拒絕。

(3)又原告在被禁止進入會場之情形下，請求被告依行政程序法第95條第2項規定，將禁止原告進入會場之行政處分作成書面，亦遭當場拒絕(原證3)。原告經多次溝通無效後，遂與同遭拒絕入場之陳柏舟律師當場聯名聲請被告依法作成書面，遞交被告收執(原證2)。

(4)嗣原告於97年5月14日接獲被告之回函，載明：「‧‧‧當日向本署申請旁聽或表達意見之各級民意機關、團體或個人為數眾多，囿於會議室空間有限，且為維護會場秩序，使環評委員會議事能順利進行，本署爰請申請旁聽或表達意見者自行協議20名代表進入會場旁聽或表達意見‧‧‧」(原證1)。惟查：被告除環評會議會場本身外，並設有2間旁聽室，每間各有3、40人之座位，絕非僅能容納20人旁聽。且原告嗣後據當日曾入場旁聽者告知：97年4月25日上午會議當時，其中一間旁聽室僅有2、3人在內，幾近全空。是被告以「空間有限」禁止原告及其他申請旁聽之民眾進入，依據之理由顯與事實不符。又該2旁聽室與環評會議會場本身有厚玻璃及牆壁隔絕，僅透過影音轉播會議進行情況，民眾於旁聽室旁聽，縱有鼓譟、喧嘩或其他妨礙秩序之行為，亦無從影響會場內之會議進行。況原告已表明律師身分，僅持法典向被告說理，並未攜帶任何危險物品，亦無任何將妨礙會場秩序之事證，被告在旁聽室仍有大量空位之情形下，以「為維護會場秩序，使環評委員會議事能順利進行」為由，禁止原告進入旁聽，顯然不當。另被告所稱「自行協議20名代表」，既建立在事先將申請旁聽之民意機關、團體或個人分為兩類之不當前提，且申請旁聽者除同一團體之代表外，彼此大多互不相識，甚至未必接受被告所為之分類(至少原告個人反對將「中華民國律師公會全國聯合會」歸類為「反對興建蘇花高」之團體)，如何在被告大門外人來人往且有集會遊行進行中之開放空間「自行協議」？被告要求申請旁聽者依其分類各自自行協議10名代表，據以限制入場人數之作法，顯有不當。

(5)原告對被告所為違法之行政處分不服，於97年5月20日提出確認行政處分違法聲請書及訴願書並均於同年月21日寄達被告(原證4)，惟被告就原告上開聲請書於97年7月15日函覆稱：有關本署辦理環境影響評估委員會第166次會議當日安排各團體旁聽及發表意見事宜，均依環境影響評估相關法規進行審查議事等語。否認其行政處分違法。嗣原告就上開行政處分所提訴願於97年11月21日遭行政院訴願審議委員會以「環保署以該署召開環境影響評估審查委員會第166次會議，囿於會場空間有限，為維護議事秩序，採限制非受邀單位、人員進入會場旁聽人數之處置，核其性質屬事實行為，至該署依原告之請求作環署綜字第0970030756號書函，係就該屬管制會場人數之處置，為單純的事實敘述及理由說明，並不因而生法律上之效果均非訴願法所稱之行政處分」，而為不受理之決定(原證5)。

2.被告於97年4月25日禁止原告進入環境影響評估審查委員會第166次會議之會場及旁聽室，旁聽或表達意見，已發生剝奪原告資訊取得權與程序參與權之法律效果，屬行政程序法第92條第1項之「行政處分」：

(1)行政程序法第92條第1項明定：「本法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為」、司法院大法官釋字第423號曾闡明：「行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件所為對外發生法律上效果之單方行為，皆屬行政處分，不因其用語、形式及是否有後續行為或記載不得聲明不符之文字而有異。若行政機關以通知書名義製作，直接影響人民權利義務關係，且實際上已對外發生效力者，如以仍有後續處分行為，或載有不得提起訴願，而視其為非行政處分，自與憲法保障人民訴願及訴訟權利之意旨不符」。查被告於97年4月25日禁止原告進入環境影響評估審查委員會第166次會議之會場及旁聽室，旁聽或表達意見，已發生剝奪原告受政府資訊公開法及環境影響評估法所保障之「資訊取得權」與「程序參與權」之法律效果，實際上已對外發生效力，自屬行政處分。並應予原告行政救濟之機會，以符憲法第16條保障人民訴願及訴訟權利之意旨。

(2)學者李建良曾指出：「‧‧‧行政處分係行政機關就具體事件所為之公法上單方行為，其主要特徵在於具有規範作用，亦即對於權利或義務產生規制作用，或發生、變更、消滅一定之法律關係，或對法律關係有所確認。而法律效果發生與否之判斷，應就行政機關表示於外部之客觀意思予以認定，至於行政機關所採取之方式如何，則非所問，舉凡‧‧‧口頭、手勢或默示等方式，只要具有規制作用，均可視作行政處分‧‧‧若有准駁之意旨，且對相對人之權益有所影響者，即可視為行政處分‧‧‧拒絕到場陳述意見等，均屬對於人民之『程序權』有所規制，難謂不發生法律上之效果，故應具有行政處分之性質‧‧‧行政強制執行之措施，通常帶有貫徹法律上之要求或禁止規制之意旨，其外表上雖以『事實行為』為之，惟實際上寓有規制之作用，故亦屬此所謂之『公權力措施』，而為行政處分。此種情形最常見於警察行政，例如將違法集會遊行之民眾『拖離』現場、以『拒馬』或『盾牌』阻止違法遊行民眾前進‧‧‧等，均屬之‧‧‧」(原證8)。查：被告拒絕原告進入環評會場及旁聽室陳述意見或旁聽，對原告之程序權及資訊取得權，已有所規制，顯屬行政處分之性質。而政府以盾牌阻擋違反箝制人民言論自由之集會遊行(惡)法之民眾前進之行為，既屬行政處分；同理，被告派遣大量警力以盾牌阻擋「合法」申請旁聽環評會議或陳述意見之原告，自顯屬行政處分。

(3)學者陳新民指出：「‧‧‧一般(不特定多數對象)但具體(特定事項)：例如警方為禁止某項示威活動的舉行，或防備癘疫蔓延、災難擴大，而定期封閉某個街道或地區，這是就特定事項而禁止不特定行人通過之決定‧‧‧由於受拘束者之人數並未特定，在外觀上易令人誤為行政命令，而非行政處分‧‧‧但是，與行政命令之相對人係完全抽象性相較，上述情形，事項雖具體而其規範對象，在特定的時間及空間(施行地區)因素下，雖不特定，但是可得確定。亦即上述之，在特定之時間內，凡欲行經某特定街道者之行人，或欲參加示威者，都可被阻止之，被限制者之範圍實可確定也，故不宜列入行政命令之範圍。像之情形，已是行政處分中之另一種概念模式。例如交通標誌，禁止某種車輛之進入等，都是對不特定之相對人所為之處分。德國行政法學稱之為『一般處分』(Allgemeinverfuegung)，可視同一個行政處分之效力，我國甚早即承認此種形式的行政處分‧‧‧」(原證9)。查：遭被告不當分類為「反對興建蘇花高」之團體或個人，大量被阻擋在被告門外，其中許多係事前已依法申請入場旁聽(如：原告、訴外人陳柏舟律師等)。阻擋未事先申請而有意進入特定場所之不特定多數對象之行為既屬行政處分，同理，阻擋已事先聲請入場旁聽或陳述意見之原告(原證10)，自更屬行政處分無疑。

(4)另原告於97年4月25日遭被告禁止進入時，曾請求被告依行政程序法第95條第2項規定，將其禁止原告進入會場之行政處分作成書面，有聲請書(原證2)及現場錄音內容(原證3)可稽。其後被告亦於97月12日依上開規定將同年4月25日所為之行政處分作成書面(原證1)，是被告於訴願程序中辯稱：本件並非行政處分云云，顯自相矛盾。

3.原告就本件訴訟有確認利益：行政訴訟法第6條第1項：「確認行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。其確認已執行完畢或因其他是由而消滅之行政處分為違法之訴訟亦同」。查原告就本件確認被告於民國97年4月25日所為禁止原告進入環境影響評估審查委員會第166次會議之會場及旁聽室，旁聽或表達意見之處分違法。有下列確認利益：

(1)進入環評會場，旁聽或表達意見之權利性質上得反覆行使，有訴訟實益：司法院大法官釋字第546號解釋：「‧‧‧所謂被侵害之權利或利益，經審議或審判結果，無從補救或無法回復者，並不包括依國家制度設計，性質上屬於重複發生之權利或法律上利益，人民因參與或分享，得反覆行使之情形。是人民申請為公職人員選舉候選人時，因主管機關認其資格與規定不合，而予以核駁，申請人不服提起行政爭訟，雖選舉已辦理完畢，但人民之被選舉權，既為憲法所保障，且性質上得反覆行使，若該項選舉制度繼續存在，則審議或審判結果對其參與另次選舉成為候選人資格之權利仍具實益者，並非無權利保護必要者可比，此類訴訟相關法院自應予以受理，本院上開解釋，應予補充」。查原告雖因環境影響評估審查委員會第166次會議已召開完畢，無從再次旁聽會議經過，或於該次會議陳述意見。惟人民就環境影響評估會議旁聽及陳述意見之權利既為法律所保障，且性質上得反覆行使，若該項會議制度繼續存在，則訴願或審判結果對原告申請就他次環評會議旁聽或陳述意見，不受被告以相同違法理由拒絕之權利，仍具實益，自有權利保護之必要。

(2)確認原行政處分違法得作為原告請求損害賠償之依據：國家賠償法第2條第2項：「公務員執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。」可知被告機關故意禁止原告進入環評會場旁聽或陳述意見之行為如屬違法，原告得就被告機關不法侵害原告資訊取得權、程序參與權及言論自由，所造成之精神痛苦與時間浪費之損失請求損害賠償，是有確認利益。

4.環境影響評估程序依環評法第4條第2款應「公開審查」：環評法第4條第2款明定：「環境影響評估：指開發行為或政府政策對環境包括生活環境、自然環境、社會環境及經濟、文化、生態等可能影響之程度及範圍，事前以科學、客觀、綜合之調查、預測、分析及評定，提出環境管理計畫，並公開說明及審查。環境影響評估工作包括第一階段、第二階段環境影響評估及審查、追蹤考核等程序」。可知：環評審查程序依法應「公開說明及審查」，不得秘密進行，恣意剝奪人民之資訊取得權與程序參與權。

5.人民「知的權利」，受法律保障：

(1)政府資訊公開法第1條明定：「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。」同法第5條：「政府資訊應依本法主動公開或應人民申請提供之。」同法第6條：「與人民權益攸關之施政、措施及其他有關之政府資訊，以主動公開為原則，並應適時為之。」可知人民「知的權利」受法律保障，政府資訊應主動公開或應人民申請提供，且攸關人民權益之資訊應適時公開。

(2)又依政府資訊公開法第18條之反面解釋，環境影響評估會議之進行過程既非應限制公開或不予提供之政府資訊，自應依人民之申請公開之，亦即應准予申請旁聽之人民到場旁聽環評會議過程，以符同法第6條「適時公開」原則。

(3)被告所設環境影響評估旁聽室係以「同步影音轉播」方式供民眾旁聽，符合政府資訊公開法第3條「政府資訊」之要件，並應依同法第6條於會議進行當下「適時」公開。被告狀稱：資訊公開法第3條並未包括直接到場聽聞，故本案亦無該法之適用云云(見行政訴訟答辯狀第5、6頁)。惟查：被告所設環境影響評估旁聽室，係以「同步影音轉播」方式供民眾旁聽會議進行情形，民眾輪到發言時始得進入會場，發言完畢需回到旁聽室繼續觀看同步轉播。被告既將環評會議進行之即時資訊，同步轉化為電子影音訊息輸出在旁聽室的螢幕及擴音器材上供人觀看、聽聞，自符合政府資訊公開法第3條：「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」。又依政府資訊公開法第6條規定：「與人民權益攸關之施政、措施及其他有關之政府資訊，以主動公開為原則，並應適時為之。」查環評會議與會成員之發言內容，均可能影響會議結論，申請旁聽及陳述意見者如欲說服他人接受不同意見，自有必要「同步」獲悉其他與會成員之發言內容，以即時回應。否則待會議結束、結論作成，縱嗣後知悉會議內容，亦無從動搖結果。是就環境影響評估會議審查經過之政府資訊，其公開之適當時點自應包含「同步公開」。

(4)另依被告制定之行政院環境保護署環境影響評估審查委員會專案小組初審會議作業要點第5點：「相關團體、當地居民或代表欲列席參加初審會議，得於會議前，以書面或電話，敘明參加人員姓名、聯絡電話及地址，向本署申請參加」(原證6)上開要點顯已賦予一般民眾申請參加環評會議之公法上權利。

6.被告既有足夠的旁聽空間，不應以「內部民主」限制團體代表人數：

(1)社會矚目之重大開發案，相同團體常有多人均欲列席旁聽或陳述意見(以本案為例，中華民國律師公會全國聯合會環境法委員會即有詹順貴律師、林三加律師、許淑華律師及原告聲請列席，見原證10)。被告既有足夠之旁聽空間，自應准許關心系爭環評者均入內參與環評程序，而非以「內部民主」為由不當限制入場，剝奪申請者親自見聞環評程序及陳述意見之機會。

(2)不僅因為言論自由與資訊取得權係個別存在每一個人身上，不能以「已有代表」為由限制其他人的自由與權利；也因為團體成員間的經驗需要累積傳遞，若分明尚有空間卻不當限制團體入場人數，將造成團體僅能選擇較有能力經驗的人入場，而無法讓其他生手成員有從旁觀摩成長的機會，對於團體的健全發展與環評法制之進步，實有阻礙。

7.被告之旁聽室明明尚有大量空間，能容納原告及其他申請旁聽者入場，卻不當預先審查言論內容，並對被分類為「反對興建蘇花高」者為不利之對待，顯違反行政程序法第6條平等原則、同法第7條比例原則、同法第8條誠信原則。被告狀稱：被告對於環境影響評估審查委員會會議參與人員之安排方式除循往例辦理外，尚考慮參與人員應能兼採多方意見、在客觀環境得配合之情況(如會議場所之配置，當日案件之多寡等)下，同意各相關團體得推派相當代表進場表示意見，並無違反誠信原則、比例原則乃至平等原則云云。惟查：

(1)被告以「空間有限」之不實理由禁止原告入場，顯違誠信：被告除環評會場外，並設有兩間旁聽室，每間約可容納40人(此部分，懇請鈞院命被告提出環評會場及兩間旁聽室之現場照片)，會議當日，其中一間旁聽室據聞僅2、3人在內，幾近全空，容納原告及其他旁聽申請者綽綽有餘，顯無客觀環境不能配合之問題。被告以空間有限之不實理由，禁止原告入內，顯違誠信原則。又被告先以「空間不足、環保團體只能推派10位」為由，拒絕原告入場，旋即從寬准許被分類為「支持興建蘇花高」之團體代表24人入場(見原證3)，其後被分為此類者又有2人獲准入場，顯見空間不足純屬謊言！又原告經合法申請旁聽或陳述意見後，對被告受理申請未預先告知不得入場，已產生正當合理之信賴，並向任職之事務所請假。詎系爭環評會議當日卻於被告大門口遭被告禁止進入，信賴利益顯受侵害。

(2)被告以「禁止原告進入會場」之方式，維護秩序，違反比例原則：原告係透過「中華民國律師公會全國聯合會」合法申請旁聽，被告實無任何理由懷疑原告入場旁聽，將擾亂會場秩序或妨礙會議順利進行。況如前述，被告之旁聽室與環評會議會場本身有厚玻璃及牆壁隔絕，僅透過影音轉播會議進行情況，原告於旁聽室旁聽，縱有鼓譟、喧嘩或其他妨礙秩序之行為，亦無從影響會場內之會議進行。是被告禁止原告入場旁聽，顯無助於會場秩序之維護目的。又被告派遣大量武警，將原告及其他合法申請入場旁聽或陳述意見之民眾阻擋於被告大門外，耗費大量警力與國家資源，卻徒增無法入場者對會議進行過程為何如此神秘之質疑，並減損遭不當禁止入場者，對環評會議結論公正性之信賴。若被告容許所有關心環境影響評估會議並依法申請旁聽之民眾入場聆聽會議過程，甚至給予表達意見之適當機會，待申請者有妨礙會場秩序之不當行為時，再加以制止或請制止不聽者離席，既可達到維持會場秩序之目的，又能兼顧民眾之政策參與權及資訊取得權，對人民權益之損害顯然較少。另維持會場秩序、使環評委員會議事能順利進行固然重要，惟會議過程公開、透明，增加民眾參與，使環評會議結果更有公信力，亦具重要價值。被告為預防「可能發生但未必會發生」之妨礙秩序行為，不當禁止合法申請者入場旁聽、表達意見，「立即發生」剝奪人民之政策參與權、資訊取得權、減少環評會議意見形成之多元性、減損環評會議結果之公信力之損害結果，其採取之方法所造成之損害(剝奪人民之政策參與權、資訊取得權、減少環評會議意見形成之多元性、減損環評會議結果之公信力)與欲達成目的之利益(維持會場秩序、使環評委員會議事能順利進行)顯失均衡。

(3)欲兼採多元意見，卻不當將意見簡化為兩類，有違比例原則：新新聞記者張世文曾在「蘇花替代方案百百款」一文中寫到：「‧‧‧從二○○○年初推動蘇花高興建政策前後，就有許多不同單位與團體提出改善花東地區與西部的交通聯絡方案，但面對支持興建蘇花高的強勢壓力下，這些方案現在卻都變成了『不能說的秘密』‧‧‧在馬英九參選總統時政策白皮書中的《推動花東地區經濟發展幸福工程》中，規劃在十年內改善花東聯外交通，包括擴增鐵路客運與貨運乘載容量，改善蘇花公路及南迴公路，並因應國際觀光客人潮，建構完善運輸系統，以及推動花蓮港為觀光及運輸並重之港口等項目‧‧‧」(原證11)。可知：人民及團體申請參與環評會議，未必僅能發表贊成或反對開發行為之言論，亦可能熱心提供各種替代方案，且「替代方案」亦係環評審查之重點(環評法第6、10、11、14條參照)。況在民主法治國家中，人民之思想、意見應可自由迸發、風貌多元，不該簡化為僅能分成兩類。被告答辯理由宣稱欲兼採多方意見，卻將意見不當簡化為兩類，並據以限制入場人數，實有違比例原則。

(4)被告對被分類為「支持蘇花高興建」之申請者，放寬准許入場之人數，違反平等原則：被告於系爭環評會議當日，除將申請入場者不當分為兩類，要求雙方僅得各推10名代表入場外，實際執行進場人數控管時，更對被分類為「支持蘇花高興建」之申請者，放寬准許入場之人數。亦即被分類為「反對興建蘇花高」之申請者，僅10人獲准入場，經多次異議後始再增加3人；而被分類為「支持蘇花高興建」之申請者，第一波有24人獲准入場，第二波有2人獲准入場，後者獲准入場之人數為前者之2倍，顯有差別待遇，違反行政程序法第6條。又原告於系爭環評會議當日，對被告所為之差別待遇表示不服，並撥打電話向被告之政風室投訴上開「差別待遇」情形(當時接聽電話者告知原告：政風室目前無人在位子上，其為會計室人員，僅能協助留言)。詎原告嗣後見到處理投訴之政風室主任即為執行上開差別待遇者，在投訴無效之情形下，遂於當場撰寫、遞交之聲請書中記載：「‧‧‧貴署於會議召開當日，以雙方僅得各推10人為由禁止聲請人等進入會場，惟卻允許他方26人進入會場‧‧‧」(原證2)，另鈞院亦可向當日在場維持秩序之警察機構函詢系爭環評會議當日入場情形。此外，就系爭環評會議當日被告不當將申請旁庭或表達意見之民眾分為「支持興建蘇花高」及「反對興建蘇花高」兩類，並就前者放寬入場人數，後者嚴格限制入場人數，有現場錄音譯文(原證3)可證。

(5)被告就有立委撐腰之申請者向來給予從寬入場之禮遇，有違平等原則：苦勞網實習記者楊宗興「環署『不能說的秘密』演續集？『環評旁聽要點』死灰復燃！」一文中記載：「‧‧‧有與會記者問到旁聽要點是否適用中央層級的民意代表，因為歷次環評時常發生具利益關係的立委現身環評大會督軍，而且在發言時間上則完全沒有團體代表的三分鐘發言限制。環保署綜計處蔡玲儀簡任技正回應表示，因為環保署身為受到立法機關監督的行政機關之一，無可避免地會基於對立法委員的尊重，所以在以往立委的列席旁聽上往往給予很多禮遇。蔡玲儀坦承這點有檢討的空間‧‧‧」(原證12)。可知：被告就立委常給予較多禮遇。查原告遭禁止進入環評會場當日，由立委動員來被分類為「支持興建蘇花高」之民眾，全數順利進場；而沒有立委撐腰，被分類為「反對興建蘇花高」之民眾，則遭到從嚴限制入場之差別待遇，顯違平等原則。被告機關大門口的警察人牆，盾牌圍起的防衛線開了又關，宣稱不夠的旁聽空間竟能忽小忽大，讓被拒卻在外的民眾深深感受到政府官員心中只有「上意」，沒有「法律」，只有「比後台」，沒有「競道理」的不公不義！

8.被告將申請旁聽或表達意見者不當分為兩類並要求雙方各自行協議10名代表，限制入場人數之行為，違反憲法第11條：

(1)人民有言論之自由，憲法第11條訂有明文。查被告枉顧申請旁聽或表達意見者之意見及動機多元，相同團體之成員亦可能有不同之意見，如：原告所屬「中華民國律師公會全國聯合會」申請列席該次會議之成員中，即有基於環境正義堅決反對興建蘇花高者、重視程序正義，認為無論蘇花高興建與否，決策過程均應符合正當法律程序者、對蘇花高應否興建之議題瞭解不深，但希望入場旁聽學習環評會議進行流程，並藉由觀察程序瑕疵，以法律行動監督政府行為者。申請列席者之動機及意見多元，無法一律簡化為「反對蘇花高興建」。況其他並未申請列席之律師公會成員，包含開發單位、政府機關、觀光業者之法律顧問，難認渠等亦反對蘇花高興建。被告實無理由將成員立場多元之律師公會，歸類為「反對蘇花高興建」之團體。是被告擅自將申請者區分為「支持蘇花高興建」與「反對蘇花高興建」兩類，並作為入場准駁之依據，顯然限制人民之言論自由。

(2)又民眾於環境影響評估審查會議表達意見，屬「政治性言論」，為維護民主制度之健全發展，此類言論受憲法保護之程度較高，被告依「言論內容」將申請者分類並據以限制入場人數，涉嫌預先審查言論內容，不當侵害言論自由之核心價值，所為顯然違憲。

9.被告不當禁止被分類為環保團體成員者入場旁聽及陳述意見已非首例：

(1)被告身為我國環境最高主管機關，對環境保護團體成員或關心環境議題之個人卻相當不友善，經常不當拒絕民眾入場旁聽或陳述意見(原證7)。遭被告不當分類為環保團體成員之原告並非第一個遭不當禁止進入會場或旁聽室者，更多真正關心台灣環境問題或與不當開發行為切身相關之民眾，長期遭被告阻擋在門外。

(2)承前，關心環境議題者欲旁聽環評會議所遭遇到的不當對待，經常受到漠視，被告把用自己的時間關心公共議題的民眾視為「危害及破壞事件」，以哄騙(如：對環保團體謊稱已無空位，卻讓支持開發者大量入場)，甚至暴力行為(如：記者周富美案，原證7)，阻擋民眾接觸環評會議經過，如何教被拒絕在門外的人民信賴被告所整理之會議記錄，而放棄「親自」見聞之權利。

10.就環評會議之進行，應遵循公正、公開與民主之程序，以增進人民對行政之信賴：

(1)行政程序法第1條明定：「為使行政行為遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴，特制定本法。」查申請旁聽或表達意見之各級民意機關、團體或個人為數眾多之環評會議，多為社會矚目、關心之重大開發案，被告身為環境保護之最高行政機關，執掌環境保護之使命，本應鼓勵人民參與環評會議、廣納各界多元意見、設法加強環評會議程序之公正、公開與民主之程序，以確保依法行政，使環評會議結論之形成更加審慎，並增進人民對環評會議結論之信賴。

(2)又被告只需以遠少於動員大量警力禁止人民旁聽所費之國家資源，稍加改善旁聽設施，如：准許申請列席者於旁聽室站立、席地而坐或臨時加放椅凳、增設旁聽室、戶外轉播或衛星直播社會矚目案件之會議進行過程等。即可實踐公正、公開之民主程序、增進人民對行政之信賴，詎被告卻反其道而行，寧願耗費大量警力資源促進人民對政府公正性之疑慮，所為十分不環保。

11.綜上，系爭環評會議當日，被告明知仍有旁聽席位，卻禁止依法申請者入內旁聽或陳述意見，剝奪原告及其他被限制入場者之政策參與權、資訊取得權，所為顯已違法、不當。且該項違法處分如不確認違法或加以撤銷，被告日後仍有繼續以相同理由禁止包含原告在內之合法申請者入場旁聽環評會議之虞，閒置旁聽空間，卻拒絕人民參與，對公益實有不利之影響。本件訴訟主要受影響者雖係原告，惟對眾多長期遭被告不當拒卻於門外，對官僚文化感到憤怒與失望的民眾亦深具意義，爰狀謹請鈞院確認原處分違法或撤銷訴願決定及原處分，創立先例，促使被告檢討、改進過去違法的行為，不再以相同理由恣意禁止包含原告在內之合法申請者入場旁聽環評會議或對申請旁聽之民眾給予差別待遇，俾使環評制度能更具公信力、強化民主參與，以維原告權利及公共利益，毋任感禱。

(三)被告主張之理由：

1.程序事項

(1)原告所述「被告於民國97年4月25日所為禁止原告進入環境影響評估審查委員會第166次會議之會場及旁聽室，旁聽或表達意見」之行為及97年5月12日環署綜字第0970030756號書函皆為事實行政行為(Realakte)，並非行政處分，非得提起撤銷訴訟(原告備位聲明)或確認訴訟(原告先位聲明)，請鈞院逕以裁定駁回之。首按「原告之訴，有左列各款情形之一者，行政法院應以裁定駁回之。‧‧‧十、起訴不合程式或不備其他要件者。」行政訴訟法第107條第1項第10款定有明文。另行政訴訟法第4條第1項規定：「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾3個月不為決定，或延長訴願決定期間逾2個月不為決定者，得向高等行政法院提起撤銷訴訟。」第6條第1項規定：「確認行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。其確認已執行完畢或因其他事由而消滅之行政處分為違法之訴訟，亦同。」可知撤銷訴訟或確認違法訴訟皆係以行政處分為標的。次按「而所謂行政處分，依行政程序法第92條第1項規定，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為而言。至於觀念通知者，指行政機關就特定事實之認知或對一定事項之觀念向特定人為表達而言；觀念通知並不具有發生法律效果之意思，故不屬行政處分，有最高行政法院(民國89年7月1日改制前為行政法院)44年判字第18號、62年裁字第41號判例可資參照。‧‧‧因此，對於行政機關所為事實通知或理由之說明不服，提起行政訴訟，自有起訴不備其他要件之違法，且依其情形無法補正，應依行政訴訟法第107條第1項第10款規定裁定駁回之。」為鈞院96年度訴字第3504號裁定(附件1)所揭示。再按「次查本件原告不服被告強制拆除其上開房屋，未依行政執行法第9條所規定之聲明異議程序尋求救濟，而逕行就該強制拆除的行為提起本件確認違法之訴，揆諸前揭規定及說明，其起訴要件即屬不備，自非合法。且強制拆除的執行行為乃事實行為，並非行政處分，亦不得作為確認訴訟之標的，原告訴之聲明雖稱該強制拆除行為係行政處分行為，惟其實質仍係事實行為，其逕以強制拆除的事實行為作為確認違法訴訟的標的，亦非適法，應予駁回。」亦為鈞院96年度訴字第2548號裁定(附件2)所揭示。又按「下列事項因欠缺規制之性質，並非行政處分(1)事實行政行為：行政機關所為之事實行動，‧‧‧並無規制性質，為事實行政行為，而非行政處分，於理自明。至於行政機關所為各種僅具有通知或評價內容之表示，未直接引起法律效果者，亦皆係事實行政行為，例如，行政機關單純之事實敘述或理由說明‧‧‧等，皆係提供資訊之『知之表示』(Wissenserklaerung)，而非性質上為意思表示之行政處分。」為陳敏大法官於其著作(附件3)中所揭示。查被告當日未使原告進入環境影響評估審查委員會第166次會議之會場及旁聽室，旁聽或表達意見之行為係屬行政機關所為之事實行動；至於被告97年5月12日書函，則係基於機關權責，積極主動告知原告環境影響評估審查委員會第166次會議參與人員之安排方式，以及原告所屬團體已有代表參與該次會議並表達意見之事實陳述，應屬前揭提供資訊之「知之表示」。兩者皆為事實行政行為，而非對原告所為之行政處分。且一般亦認為，人民申請作成事實行為(如進場旁聽)者，拒絕之答復則屬事實行為而非行政處分，故原告對之逕行提起訴願，本非法之所許，訴願決定不受理自無違誤，且依前揭法令及實務見解，本件非得提起撤銷訴訟(原告備位聲明)或確認訴訟(原告先位聲明)，故請鈞院逕以裁定駁回之。

(2)另查環境影響評估法及其他相關法規關於環境影響評估審查委員會審議程序之規定，並無一般人民得申請旁聽程序進行之規定(至於原告所稱專案小組初審會議作業要點為被告所訂之行政規則，且所指為「專案小組初審會議」而非「委員會會議」，於本案自無適用；此外政府資訊公開法第3條已明定「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。」並未包括訴願人所稱之「直接到場聽聞」，故本案亦無該法之適用)，是本件原告亦無向被告申請到會旁聽程序進行之公法上請求權可資主張，併予陳明。

2.實體事項

(1)被告審議相關案件，除事前廣泛蒐集意見外，亦皆依環境影響評估法施行細則第13條第1項之規定，將審查結論及環境影響評估審查委員會會議紀錄公開於網際網路，除已充分將政府資訊公開以保障人民知的權利外，亦多兼顧目的事業主管機關、開發單位乃至民眾實體權益及程序利益，過程中並提供充分而完整之資訊，原告所訴多屬誤解。按「主管機關依本法第7條第2項規定就環境影響說明書或依本法第13條第2項規定就評估書初稿作成審查結論後，應將審查結論及環境影響評估審查委員會會議紀錄公開於網際網路。」為環境影響評估法施行細則第13條第1項所明定。前揭規定已揭示公開審查委員會會議紀錄之適當時機及方式，非如原告所謂非得親自到場旁聽始符政府資訊公開法之精神與規範。另被告對於環境影響評估審查委員會會議參與人員之安排方式除循往例辦理外，尚考慮參與人員應能兼採多方意見、在客觀環境得配合之情況下(如會議場所之配置，當日案件之多寡等)，同意各相關團體得推派相當代表進場表示意見，並無違反誠信原則、比例原則乃至平等原則之情事。

(2)另原告所屬團體已有代表參與該次會議並表達意見，原告儘可將其意見交由其代表彙整提出或以書面方式提供，被告未有限制其言論自由之情事。查中華民國律師公會全國聯合會環境法委員會主任委員詹順貴律師於97年4月23日發函請求將該委員會納為環境影響評估審查委員會第166次會議之民間團體，並由其本人與林三加律師、許淑華律師、甲○○律師參與會議。當日該委員會主任委員詹順貴律師已參與該次會議，應可充分代表並反應該團體對於相關案件之意見，原告所屬團體既有代表參與該次會議，原告亦儘可將其意見交由其代表彙整提出或以書面方式提供，非「親身」參與說明不可。縱原告認詹順貴律師無法充分表達該團體或其個人意見，亦僅係該團體「內部民主」(亦即議決應由何人代表該團體參與該次會議)問題。

3.綜上所述，原告所提本件訴訟，程序即不合法，實體上亦無理由，敬請鈞院鑒核，賜如答辯聲明，俾符法旨。

　　理 由

一、按「本法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」行政程序法第92條第1 項定有明文。又「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾3 個月不為決定，或延長訴願決定期間逾2 個月不為決定者，得向高等行政法院提起撤銷訴訟。」、「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受損害者，經依訴願程序後，得向高等行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」行政訴訟法第4 條第1 項、第5 條第2 項亦有明定。而「行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件所為對外發生法律上效果之單方行政行為，皆屬行政處分，不因其用語、形式以及是否有後續行為或記載不得聲明不文字而有異。」復為司法院大法官會議釋字第423 號解釋在案。惟若行政機關做成之行政處分，係對原告申請之否准，首應審究者，為原告有無請求行政機關做成該行政處分之權利為其標的，若行政機關依法無做成該行政處分之義務，其所為否准申請之處分自無不合。至個人之是否具有公法上權利或法律上利益之認定，參照司法院釋字第469 號解釋，係採保護規範說為理論基礎，至於如何判斷法律規定之目的係為保護人民之法益，該號解釋於理由書第二段中有所闡釋：「至前開法律規範合障目的之探求，應就具體個案而定，如法律明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人權益，固無疑義；如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨時，則個人主張其權益因公務員怠於執行職務而受損害者，即應許其依法請求救濟。」可知人民有無請求行政機關為一定處分，係以法律明確規定特定人得享有權利；或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求者；或是如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨者(參照上述解釋理由書)為判斷標準。人民如無法律上之請求權，其聲請(申請)僅生促請主管機關考量是否為該行為，而行政機關對該聲請(申請)否准，自屬於法有據，合先敘明。

二、本件原告透過中華民國律師公會全國聯合會環境法委員會，於97年4 月23日向被告申請列席同年月25日被告環境影響評估審查委員會第166 次會議旁聽及表達意見。被告因會議當日申請旁聽或陳述意見人數眾多，經請申請旁聽或陳述意見者自行協議20名代表進入會場，協議結果，原告遭禁止進入會場，被告並依原告請求作成97年5 月12日環署綜字第0970030756號書函，略以被告辦理環境影響評估審查委員會第166 次會議，除該會議邀請之出、列席單位者外，當日向該署申請旁聽或表達意見之各級民意機關、團體或個人人數眾多，囿於會議室空間有限，且為維護會場秩序，使環評委員會議事能順利進行，爰請申請旁聽或表達意見者自行協議20名代表進入會場旁聽或表達意見，原告以中華民國律師公會全國聯合會申請旁聽，該團體已由詹順貴律師代表進入會場旁聽及表達意見等語。原告不服，就被告禁止其進入會場之管制作為及環署綜字第0970030756號書函，提起訴願遭決定不受理，遂提起本件行政訴訟。核兩造對於下列事項不為爭執：(一)被告於97年4 月25日在環保署召開環境影響評估審查委員會第166 次會議。(二)原告曾透過中華民國律師公會全國聯合會申請列席 。(三)被告於開會當日拒絕原告入場列席。(四).被告拒絕之理由是認為現場空間有限，而將申請列席者區分為支持及反對蘇花高興建兩派，被告認為原告係反對蘇花高興建者，而反對者已有10人入場列席，故拒絕原告列席。(五)97年4 月25日原告欲列席第166 次會議遭被告拒絕，曾當場寫了申請書(本院卷第12頁)要求入場，仍遭拒絕，原告不服被告對原告口頭及書面申請列席，兩次拒絕入場，是同一處分，而原告不服及爭執的對象，就是被告當日拒絕其列席之行為，非不服被告97年5 月12日環署綜字第0970030756號書函。而**兩造主要爭執點如下：(一)被告禁止原告在97年4 月25日列席環境影響評估審查委員會第166 次會議，是否為行政處分？(二)原告提起本件確認訴訟是否符合要件？有無訴之利益？(三)被告拒絕原告列席會議是否違反行政程序法第6 、7 、8 條？(四)被告拒絕原告列席會議是否違反憲法第11條？(五)被告拒絕原告列席會議是否違反環境影響評估法第4 條第2 款(六)原告是否有依政府資訊公開法第1條、第5條、第6 條、第9 條、第18條之反面解釋、第20條以及環境影響評估法第4 條第2 款規定取得請求列席之請求權？**本院判斷如下。

三、按本件原告於97年4 月23日透過「中華民國律師公會全國聯合會」環境法委員會主任委員詹順貴律師具函(元貞聯合法律事務所書函，非中華民國律師公會全國聯合會書函)向被告聲請將中華民國律師公會全國聯合會環境法委員會納為「環境影響評估審查委員會第166 次會議」環評會議之列度民間單位並提供環評書面資料。該函說明第4 點記載「本會主任員詹順貴律師、林三加律師、許淑華律師、甲○○律師將全程參與會議。」第5 點記載「本會主任委員詹順貴律師、林三加律師、許淑華律師、甲○○律師將針對討論事項第三案【國道東部公路蘇澳花蓮段環境影響差異分析報告暨環境現況差異分析及對策檢討報告】提案發言。」等語(見本院卷第79、80頁)。嗣原告於97年4 月23日被告召開環境影響評估審查委員會第166 次會議」欲進場列席，為被告所屬人員及政風室范大維主任禁止進入。被告政風室范大維主任並提示「分類名單」，告知原告該機關已將申請旁聽之民眾區分為「支持蘇花高興建」及「反對蘇花高興建」兩類團體，雙方各推派10名代表進入會場，而原告所屬之「中華民國律師公會全國聯合會」被歸類為「反對蘇花高興建」之團體，原告既不在反對興建之團體所推派之10名代表名單內，自不得進入會場旁聽。原告當場表示不服，遂與同遭拒絕入場之陳柏舟律師當場聯名聲請被告依法作成書面，遞交被告收執(見本院卷第12頁)，嗣被告以97年5 月12日環署綜字第0970030756號函復原告略以：「‧‧‧當日向本署申請旁聽或表達意見之各級民意機關、團體或個人為數眾多，囿於會議室空間有限，且為維護會場秩序，使環評委員會議事能順利進行，本署爰請申請旁聽或表達意見者自行協議20名代表進入會場旁聽或表達意見‧‧‧」等語(見本院卷第11 頁 )，原告不服，於97年5 月20日分別擬具「確認行政處分違法聲請書」及「訴願書」各一紙，向被告聲請確認97年4 月25日拒絕原告入場之處分違法及請求撤銷該拒絕入場處分，行政院於97年11月19日以院臺訴字第0970092613號訴願決定書為不受理之決定，原告為提起本件訴訟，原以先位之訴聲明請求確認系爭拒絕入場處分違法；備位聲請求撤銷系爭拒絕入場處分及訴願決定，嗣經本院於準備程序闡明確認訴訟之補充性後，撤回備位撤銷之訴。

四、查本件被告97年4 月25日召開之166 次環境影響評估委員會係依環境影響評估法第3 條組成環境影響評估審查委員會，以及依行政院環境保護署環境影響評估審查委員會組織規定第2 條第1 款、第2 款規定之任務，進行環境影響評估法第16條之1 及第18條所規定之「環境現況差異分析及對策檢討報告」之審查。而本件原告係請求被告做成准許其申請，列席97年4 月25日列席環境影響評估審查委員會第166 次會議遭拒，從而，所應論究者，厥為原告有無請求被告准許列席上開環評審查委員會之請求權，以及被告有無做成准許其列席之義務。

五、按「人民為維護公益，就無關自己權利及法律上利益之事項，對於行政機關之違法行為，得提起行政訴訟。但以法律有特別規定者為限。」查本件原告並非環境影響評估法所規定之「開發單位」，亦非該法第23條第8 項、第9 項所規定之「受害人民眾」及「公益團體」，其本身無基於個人身分請求被告做成准許其開發或因被告怠於執行職務之行為，依環保法第23條第9 項向本院提起訴訟，請求判令被告執行之請求權，至臻明確。原告之所以提起本件訴訟，依其起訴主張，係基於其欲以個人對環保之熱心，而申請被告准許列席前開環評會遭拒，致其個人權益受損為由，可知原告提起本件確認訴訟，係基於個人權益受損之主觀訴訟，而非為環保之是否適法的客觀訴訟。從而，應進一步審究者，原告請求被告准許其列席系爭環評委員會是否有法定請求權？

六、查依原告主張其據以請求之法令依據為：(一)憲法第11條、第22條。(二)環境影響評估法第4 條第2 款；(三)政府資訊公開法第1 、5 、6 、9 、18條反面解釋及第20條云云。惟按：(一)環境影響評估法第4 條第2 款規定：「本法專用名詞定義如下：... 二、環境影響評估：指開發行為或政府政策對環境包括生活環境、自然環境、社會環境及經濟、文化、生態等可能影響之程度及範圍，事前以科學、客觀、綜合之調查、預測、分析及評定，提出環境管理計畫，並公開說明及審查。環境影響評估工作包括第一階段、第一階段環境影響評估及審查、追蹤考核等程序」，可知此款規定明定該法所稱「環境影響評估」之定義，並未有任何人得依該條項規定，請求被告應准許其申請列席環評會之授權。原告主張依上該規定有請求列席系爭環評委員會之權利，自屬無據。(二)**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。」乃有關「立法目的」之規定；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。」係就政府資訊公開型態為規定；第6 條規定：「與人民權益攸關之施政、措施及其他有關之政府資訊，以主動公開為原則，並應適時為之。」係揭示「主動公開之原則」；惟政府資訊之主動公開之方式，依同法第8 條規定如下：「政府資訊之主動公開，除法律另有規定外，應斟酌公開技術之可行性，選擇其適當之下列方式行之：一、刊載於政府機關公報或其他出版品。二、利用電信網路傳送或其他方式供公眾線上查詞。三、提供公開閱覽、抄錄、影印、錄音、錄影、或攝影。四、舉行記者會、說明會。五、其他足以使公眾得知之方式(第一項)。前條第一項第一款之政府資訊，應採前項第一款之方式主動公開。」而其應主動公開之政府資訊依同法第７條之規定，係指「條約、對外關係文書、法律、緊急命令、中央法規標準法所定之命令、法規命令及地方自治法規。二、政府機關為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。三、政府機關之組織、職掌、地址、電話、傳真、網址及電子郵件信箱帳號。四、行政指導有關文書。五、施政計畫、業務統計及研究報告。六、預算及決算書。七、請願之處理結果及訴願之決定。八、書面之公共工程及採購契約。九、支付或接受之補助。十、合議制機關之會議紀錄。」可知**依政府資訊公開法應「主動公開」之資訊均屬行政機關做成一定行政行為之階段成果果，而不包括程序正在進行中之資訊，尤其更無環境影響評估委員會之召開應予「主動公開」其委員會進行程序，由任何人進場列席、表示意見之義務規定。**(三)政府資訊公開法第１８條規定：「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關或其他法律、法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者。二、公開或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。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。五、有關專門知識、技能或資格所為之考試、檢定或鑑定等有關資料，其公開或提供將影響其公正效率之執行者。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。七、個人、法人或團體營業上秘密或經營事業有關之資訊，其公開或提供有侵害該個人、法人或團體之權利，競爭地位或其他正當利益者。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。八、為保存文化資產必須特別管理，而公開或提供有滅失或減損其價值之虞者。九、公益事業機構經營之有關資料，其公開或提供將妨害其經營上之正當利益者。但對公益有必要者，得公開或提供之。」可知**無論依政府資訊公開法第18條正面或反面解釋(包括各款之但書)，其限制公開或提供之政府資訊，以及不應限制公開、提供之資訊均與前揭第7條之「政府資訊」相同，均屬行政機關完成某一階段行政行為之成果的「資訊」，而非正欲進行、尚待討論之「建立資訊之過程」。準此，原告主張其依**環境影響評估法第4 條第2 款；**(二)政府資訊公開法第1 、5 、6 條；(三)政府資訊公開法第18條反面解釋等，具有得請求被告准許其列席系爭第166次環評審查委員會，要屬誤解**，洵不足採。

七、次查被告於８８年６月１０日以環署綜字第００３８０５０號公告、９３年２月１０日、９６年９月１２日修正之「行政院環境保護署環境影響評估審查委員會專案小組初審會議作業要點」(見本院卷第２５頁)第五點規定：「相關團體、當地居民或代表欲列度參加初審會議，得於會議前，以書面或電話，敘明參加人員姓名、聯絡電話及地址，向本署申請參加(第１項。各團體或各村(里)居民列度會議人數，以２人為限(第２項)。依第１項規定參加列席之總人數以２０人為限，由本署依申請者意見代表性及第１項申言請到達時間順序定之。但經本署邀請列席者不在此限(第３項)」，其適用對象為「專案小組初審會議」，而本件系爭會議係「環境影響評估委員會」，自無上開要點之適用，原告於起訴書雖曾據此執為主張其請求列席之依據；惟於本院準備程序中已明確陳稱「那不是原告申請的法條依據」(見本院卷第６６頁)，合此敘明。此外，被告於９８年２月１７日以環署綜字第０９８００１３３３１號公告「行政院環境保護署影響評估審查旁聽要點」一則(見本院卷第８６頁)，惟查該要點係公布於９８年２月１７日，而本件系爭請求列席審查會遭拒係發生於９７年４月２５日，自無上開旁聽要點之適用，要無疑義。此外，環境影響評估法施行細則第13條規定：「主管機關依本法第7 條第2 項規定就環境影響說明書或依本法第13條第2 項規定就評估書初稿作成審查結論後，應將審查結論及環境影響評估審查委員會會議紀錄公開於網際網路。」足見有關環境保護之資料應如何公開，業依環境影響評估法施行細則另有明定，而本件審查委員會第166 次會議係依環境影響評估法第16條之1 及第18條規定召開，嚴格而言，亦無上開施行細則第13條之適用；惟查本院業已自網際網路下載系爭166 次會之會議紀錄附卷，可知環境影響評估法並無將審查會進行時應准人民或環保關心人士進場列席、發表意見之規定至明。

八、次按**政府資訊公開法第三章訂有「申請提供政府資訊」之專章，其第9 條規定：「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」惟其所申請，而由政府機關提供者係指前揭第７條所規定之「政府資訊」，並非政府機關進行某項行政行為之過程的參與、列席或提供意見，原告固曾透過詹順貴律師具名之「申請函」申請列席系爭１６６次環評審查委員會，但此項申請非政府資訊公開法第9 條所規定之「申請」，雖政府資訊公開法第20條規定：「申請人對於政府機關就其申請提供、更正或補充政府資訊所為之決定不服者，得依法提起行政救濟」惟本件原告所為系爭進入被告166 次環評委員會列席、發表意見之申請，既不合政府資訊公開法上揭要件，即非政府資訊公開法第9 條所規定之「申請」。退而言之，縱原告本件「申請」合法，被告亦無依法准許其進場列席、發表意見之義務，併此敘明**。

九、再按「無法律明文規定上訴人有上開公法請求權，則被上訴人拒不准許上訴人之請求，無違主觀善意原則，且為求內政公平起見，被上訴人之行政行為亦符合客觀衡平原則，即無違誠信原則。另行政法上所謂信賴保護原則，係指人民因相信既存之法秩序，而安排其生活或處置其財產，則不能因嗣後法規之制定或修正，而使其遭受不能預見之損害，用以保護人民之既得權益。是行政法上信賴保護原則之適用，係在禁止新制定或修正法規有溯及既往之效力。」最高行政法院93年判字第1180號判決可資參照。查本件原告依現行任何法令，均無得請求被告准許其列席９７年４月２５日假環保署舉行之「環境評估審查委員會第１６６次會議」之請求權，則被告即無應准許原告列席上開會議之義務，即無行政程序法第8 條誠信原則之適用。被告雖參酌其於８８年６月１０日公告之「行政院環境保護署環境影響評估審查委員會專案小組初審會議作業要點」第五點規定為由，資為拒絕原告列席之理由，因原告本身既無請求權，被告予以拒絕，核即無有違誤可言。

十、按行政程序法第６條規定：「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇」(平等原則)；第７條規定：「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最小者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」(比例原則)。惟人民主張有上開原則之適用，必以其有依法請求行政機關依其申請作為之義務為前提。原告既無請求列席之請求權，被告亦無准許其請求列席之法定義務，已如上述，則無原告主張被告拒絕其列席之行為，違反平等原則及比例原則可言。雖然97年4 月25日被告166 次環境評估委員會會議在相關人士抗爭後，曾允許證人劉如慧教授、林三加律師進入會場之旁聽室，而未允許原告進入，但因原告並無依法請求進入會場列席、發表意見之權利，被告之否准原告進場之處分，自無不合。

十一、末按「人民有言論... 之自由」、「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障。」憲法第11條及第22條固有明文；惟憲法第23條亦明定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」可知憲法所規定之言論自由及知的權利，均應以「法律」加以落實。人民「知的權利」之保障，業有政府資訊公開法為其依據；而人民言論之自由亦必須在其合法行使之範圍內始得為之，要屬當然。本件原告依政府資訊公開法及環境影響評估法等既無得請求進入會場列席、發表意見之權利，被告予以否准，要無原告主張違反憲法第11條及第22條規定之餘地。至於被告否准原告進入會場，所持「經協調由支持及反對蘇花高興建之人士各舉十人進場」之理由，以及會場尚有三間旁聽室，仍有空位等情，業據證人劉如慧教授、林三加律師、陳柏舟律師等於本院言詞辯論時到庭指證在卷；惟上開情況縱然屬實，亦均未能據為被告否准原告進場不合法之理由。充其量只能認定被告未能體察「環保對於國計民生之重要性」、未能斟酌資訊公開法「主動公開」的精神以及人民直間接參與行政作為的趨勢，有所不當，但尚無法執為被告在無法定義務情況下，否准原告進場列席、發表意見之處分，有何違法之處。

十二、綜合上述，本件原告起訴論旨均不足採，其既無請求被告准許列席９７年４月２５日在被告處召開之「環境影響評估審查委員會第１６６次會議」之請求權，被告亦無依法應審酌是否准許其列席發表意見之法定義務，被告基於維持會議秩序必要，對於原告申請列席予以拒絕，於法並無違誤，原告提起本件確認行政處分違法之訴，於法無據，應予駁回。按有權利斯有救濟，必權利受有侵害，方予以救濟之機會，倘當事人權利未受侵害，只因為參與環境保護之公益而欲發表其關心環保意識的真知灼見遭拒，於目前我國之法制，徵之行政訴訟法第9 條「人民為維護公益，就無關自己權利及法律上利益之事項，對於行政機關之違法行為，得提起行政訴訟，但以法律有特別規定者為限。」之規定意旨，確實尚無以自己權益受損為由，提起訴訟之餘地。至於法制之不備，未能如美國、德國對於環保法制力求完備之措施，要屬「立法政策」及是否「立法懈怠」之職責，在「依法行政」原則之下，尚難認被告否准原告進場列席、發表意見之處分有何違法之處。

十三、本件事件已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法，核與本件判決結果不生影響，爰不逐一論述，併此敘明。

十四、據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第98條第1 項前段，判決如主文。

【最高行政法院判決99年6月3日99年度判字第579號】

詳見本彙編第78頁(§3)。

【最高行政法院裁定98年7月30日98年度裁字第1884號】

**※**本案程序駁回，詳見前審判決。

《資訊公開事件》

上　訴　人　甲○○

被上訴人　內政部國土測繪中心

代　表　人　乙○○

上列當事人間資訊公開事件，上訴人對於中華民國98年3月11日

臺中高等行政法院97年度訴字第480號判決，提起上訴，本院裁

定如下：

　　主文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

　　理由

一、 按對於高等行政法院判決之上訴，非以其違背法令為理由，不得為之，行政訴訟法第242條定有明文。依同法第243條第1項規定，判決不適用法規或適用不當者，為違背法令；而判決有同條第2項所列各款情形之一者，為當然違背法令。是當事人對於高等行政法院判決上訴，如依行政訴訟法第243條第1項規定，以高等行政法院判決有不適用法規或適用不當為理由時，其上訴狀或理由書應有具體之指摘，並揭示該法規之條項或其內容；若係成文法以外之法則，應揭示該法則之旨趣；倘為司法院解釋或本院之判例，則應揭示該判解之字號或其內容。如以行政訴訟法第243條第2項所列各款情形為理由時，其上訴狀或理由書，應揭示合於該條項各款之事實。上訴狀或理由書如未依此項方法表明，或其所表明者與上開法條規定不合時，即難認為已對高等行政法院判決之如何違背法令有具體之指摘，其上訴自難認為合法。

二、 緣臺灣雲林地方法院虎尾簡易庭（下稱雲林地院虎尾簡易庭）前為審理該院民國（下同）88年度虎簡調字第53號詹德勝等確認經界事件，囑託原臺灣省政府土地測量局勘測雲林縣崙背鄉○○段280、280-2及280-26號土地之界址，經該局鑑測完竣，被上訴人（改制前為內政部土地測量局）以88年10月28日88地測二字第15995號函將土地鑑定書（含圖，下稱系爭鑑定書圖）檢送雲林地院虎尾簡易庭。嗣上訴人與雲林縣西螺地政事務所（下稱西螺地政事務所）間因地籍重測事件，不服高雄高等行政法院94年度訴字第59號判決，乃於96年1月22日向西螺地政事務所申請閱覽系爭鑑定書圖等有關資料，經該所否准。上訴人復於97年6月17日向被上訴人請求依行政程序法第46條第1項規定就近至西螺地政事務所閱覽、抄錄、複印系爭鑑定書圖，經被上訴人以其申請不符同法第46條第1項規定，依同法第3條第2項第2款規定，以97年6月30日測籍字第0970006309號函否准。上訴人再於97年7月4日提出陳情，被上訴人仍依同法第3條第2項第2款及第3項第5款規定，以97年7月16日測籍字第0970007017號函否准所請。上訴人不服上開2函文，循序提起行政訴訟。

三、 上訴人以原判決違背法令，主張：上訴人與西螺地政事務所間，因地籍圖重測事件而爭訟，不服高雄高等行政法院94年度訴字第59號判決並已上訴，為維護法律上之利益，始申請閱覽、抄錄、複印系爭鑑定書圖，符合行政程序法第34條、第46條第1項及政府資訊公開法第9條第1項與地籍測量實施規則第222條第1項之規定，且無違反行政程序法第46條第2項規定，被上訴人依法不得拒絕；又被上訴人於原審言詞辯論期日中自承其對上訴人申請所為之拒絕即屬行政處分，足見其所為與司法機關之行政行為係屬二事，被上訴人所為既係行政處分，即有行政程序法第46條第1項規定之適用，原判決卻以「當事人或利害關係人向行政機關閱覽卷宗請求權，係以政府機關啟動行政程序為前提，屬行政程序中之個案公開，如行政機關受其他機關、單位囑託或委託，而行使職掌上之行政行為，並非對人民所為，縱使行政機關之行為涉及個別人民之資料，除符合政府資訊公開法第7條第1項各款規定之資訊，政府應主動公開，或人民得依同法第9條第1項之規定申請政府機關提供政府資訊外，人民尚不得依行政程序法第46條第1項之規定，向行政機關申請對於該機關受其他機關、單位囑託所為行政行為相關資料之閱覽、抄寫、複印或攝影」為由，認定屬司法機關之鑑測，無行政程序法第46條第1項規定之適用，駁回上訴人之訴，自有判決不適用法規之違法。另上訴人之申請符合政府資訊公開法第9條第1項規定，原判決卻漏未審酌；且上訴人於原審主張被上訴人完全違反雲林地院虎尾簡易庭法官囑託之界址點為測試及上訴人僅要求閱覽而不必被上訴人蓋關防等情事，原判決亦未於判決理由中載明其不採之理由，顯有判決理由不備。再，被上訴人未於訴願程序終結前作成補正書通知上訴人，業已違反行政程序法第114條第2項規定，應依法撤銷，然原判決卻以被上訴人已於訴願程序終結前補正理由，顯有判決適用法規不當之違法。另查系爭鑑定書圖為兩造爭執之所在，故原審駁回上訴人請求調查系爭鑑定書乙節，亦有審判期日應調查證據未調查之違法等語。

四、 經核被上訴人2次否准上訴人申請閱覽、抄錄、複印系爭鑑定書圖之處分，係屬行政處分，然系爭鑑定書圖為雲林地院虎尾簡易庭因審理案件所需而囑託被上訴人所為，故屬受司法機關委託而為，並非被上訴人依當事人申請而發動行政程序所為，人民尚不得依行政程序法第46條第1項之規定申請閱覽、抄錄、複印等情，為原判決所認定之事實，並已明確論述其理由，對上訴人在原審之主張如何不足採之論證取捨等事項，亦均有詳為論斷，上訴理由無非重述其在原審業經主張而為原判決摒棄不採之陳詞，就原審所為論斷、證據取捨及事實認定職權之行使，泛言未論斷或適用法規不當，而非具體表明合於不適用法規、適用法規不當、或行政訴訟法第243條第2項所列各款之情形，難認對該判決之如何違背法令已有具體之指摘。依首開規定及說明，應認其上訴為不合法。

五、 據上論結，本件上訴為不合法。依行政訴訟法第249條第1項前段、第104條，民事訴訟法第95條、第78條，裁定如主文。

前審判決：

【臺中高等行政法院判決98年3月11日97年度訴字第480號】

《資訊公開事件》

原　　　告　甲○○

輔　佐　人　丙○○

被　　　告　內政部國土測繪中心

代　表　人　乙○○

訴訟代理人　丁○○

上列當事人間因資訊公開事件，原告不服內政部中華民國97年

10月2日台內訴字第0970154155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、 事實概要：緣台灣雲林地方法院虎尾簡易庭前為審理該院民國88年度虎簡調字第53號詹德勝等確認經界事件，以88年7月31日雲院洋民虎甲虎簡調字第53號函囑託原台灣省政府土地測量局勘測雲林縣崙背鄉○○段280、280-2及280-26地號土地之界址，經該局鑑測完竣，被告（改制前為內政部土地測量局）乃以88年10月28日88地測二字第15995號函將土地鑑定書（含圖）檢送台灣雲林地方法院虎尾簡易庭。嗣原告與雲林縣西螺地政事務所間因地籍重測事件，不服高雄高等行政法院94年訴字第59號判決，上訴最高行政法院審理中，原告乃於96年1月22日向雲林縣西螺地政事務所申請閱覽被告88年10月28日88地測二第15995號函檢送台灣雲林地方法院虎尾簡易庭有關鑑定書圖等有關資料，經該所以96年2月5日雲西地二字第0960000543號函否准。原告復於97年6月17日向被告提出陳情，請求依行政程序法第46條第1項規定就近至西螺地政事務所閱覽被告上開鑑定資料，經被告以原告申請不符同法第46條第1項規定，及依同法第3條第2項第2款規定，以97年6月30日測籍字第0970006309號函予以否准。原告再於97年7月4日向被告陳情，仍經被告依同法第3條第2項第2款及第3項第5款規定，以97年7月16日測籍字第0970007017號函否准所請。原告不服上開2函，提起訴願遞遭駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、 兩造聲明：

(一) 原告聲明求為判決：

1. 原處分及訴願決定均撤銷。

2. 被告應依原告請求，作成准予原告閱覽、抄錄、複印或攝影被告88年10月28日88地測二字第15995號函台灣雲林地方法院虎尾簡易庭所附雲林縣崙背鄉○○段280、280-2及280-26地號之鑑定書圖（含坐標）之處分。

(二) 被告聲明求為判決：駁回原告之訴。

三、原告訴稱略以：

(一) 原告為維護法律上權利與利益，向被告申請閱覽其88年10月28日88地測二字第15995號函台灣雲林地方法院虎尾簡易庭所附雲林縣崙背鄉○○段280、280-2及280-26地號之鑑定書圖（下稱系爭鑑定書圖），遭被告否准，為符合行政程序法第2條第1項之行政處分。又原告係以當事人之身分申請閱覽，符合依同法第46條第1項規定，被告拒絕原告申請顯屬違法，訴願決定未予糾正，並認原告係以利害關係人身分申請閱覽，當有違誤。被告雖稱應經雲林地方法院同意始得閱覽等語，惟依中央法規標準法第5條規定，關於人民權利義務者，應以法律定之，則被告前開主張之法律依據何在？訴願決定漏為審酌，顯然違法。

(二) 被告88年10月28日88地測二字第15995號函上蓋有被告代表人關防，此為被告之行政行為，並非司法機關之行政行為。被告雖主張系爭鑑定書圖為司法機關行政行為及行政裁決之前置作業等語，惟其法律依據何在？是系爭鑑定書圖仍為被告特定行為之行政處分。又被告違反雲林地方法院法官之囑託意旨，擅自將鑑定圖上之B點往前拉60公分，J點往柱子外移14公分，被告測量員已於90年12月30日在雲林地方法院90年度簡上字第32號撤銷調解作證時坦承在案。是該等鑑定為被告單方行政行為，又未依法院囑託之界址點施測，為被告之違法行政處分，符合行政程序法第2條第1項規定。且雲林縣西螺地政事務所未依土地法第46條之1至第46條之3執行要點第16條規定，於法院判決確定後再實地施測並將測量結果公告，反而擅自抄襲被告上開違法處分，則原告自有必要閱覽系爭鑑定書圖。

(三) 被告雖援引地籍測量實施規則第222條第1項規定，惟其僅係行政規則，無拘束原告依行政程序法第46條規定申請閱覽系爭鑑定書圖之效力，依憲法第172條所揭示之法律優位原則，該規則因抵觸法律而無效。況地籍測量實施規則第222條規定所指者為土地複丈成果圖，原告本件所請求者並非該成果圖，而僅是請求閱覽、抄錄及複印而已。

(四) 雲林地方法院當初囑託鑑測之土地有雲林縣崙背鄉○○段280、280-2及280-26地號，原告僅有同段280-2地號之鑑定書圖（即原告起訴狀附件3所示），其餘兩筆則無。而280-2地號鑑定書上坐標表內所示A至K點坐標，均為280-2地號坐標，並非上開3筆土地之坐標，則如無其他坐標，如何計算面積？又280-2地號鑑定書上載有「本鑑定圖係依據鑑測原圖調製後影印，如有伸縮應以鑑測原圖實測界址為準」等語，原告遂再提出準備書（一）狀附件8所示鑑測原圖，以證明不只如被告所稱僅有1張鑑定圖。是原告確有閱覽系爭鑑定書圖之必要，原告為行政程序法第46條第1項所規定之當事人、利害關係人，請求閱覽之資料又未涉及國家機密等，自得依該條為規定請求閱覽。

四、 被告答辯略以：

(一) 按司法機關囑託之複丈案件，應依司法機關所囑託事項辦理，對土地所有權人不得發給土地複丈成果圖，為地籍測量實施規則第222條第1項所明定。被告測量人員除依上開規定，並依內政部訂頒「辦理法院囑託土地界址鑑定作業程序及鑑定書圖格式」相關規定辦理鑑測後，將鑑定書圖函送台灣雲林地方法院虎尾簡易庭，供審判之參考。是被告受理司法機關囑託鑑測，係屬司法機關行政行為及行政裁決之前置作業，依行政程序法第2條第1項及第3條第1項及第2項第2款規定，自不受行政程序法所規範，原告申請閱覽、抄寫、複印或攝影系爭鑑定書圖，與上開規定不合。

(二) 行政程序法第46條所稱之利害關係人，係指未參加同法第2條所稱行政程序之利害關係人而言。又依民事訴訟法第289條第1項、第324條及第328條規定，鑑定乃調查證據之方法，而鑑定人之鑑定或檢察官、法官囑託醫院、學校或其他相當機關實施之鑑定，固屬於證據資料之一種，法官仍應踐行調查證據之程序而後定其取捨。是司法機關審查私權爭執，為瞭解土地界址，囑託地政機關辦理界址鑑定，該項鑑定行為及鑑定後製作成結果之報告均屬司法程序事項，供法官作為審判之參考；受囑託鑑定人或鑑定機關併受證人規定之拘束，此與行政程序法係在規範作成行政行為之行政機關為事件當事人之情形有別。本件系爭鑑定書圖因待法官踐行調查證據之程序而後定其取捨，僅具有證據方法及輔助審判官之性質，此與行政程序法第2條所指者究有不同，自不得依同法第46條規定申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗。被告否准原告申請，並無不合。

五、 本件兩造之爭點為：原告主張被告將系爭鑑定書圖檢送雲林地方法院虎尾簡易庭函文蓋有其代表人關防，為行政程序法第2條第1項之行政行為，非司法機關之行政行為，且原告有閱覽系爭鑑定書圖之必要，為同法第46條第1項所規定之當事人、利害關係人，自得依該條為規定請求閱覽系爭鑑定書圖等語；被告則以其受理司法機關囑託鑑測，屬司法機關行政行為及行政裁決之前置作業，且系爭鑑定書圖僅具有證據方法及輔助審判官之性質，依行政程序法第2條第1項及第3條第1項及第2項第2款規定，自不受行政程序法所規範，況原告並非同法第46條所稱之利害關係人，被告駁回原告所請，並無違誤等語置辯。

六、 **按「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。」行政程序法第46條第1項定有明文。是當事人或利害關係人主張或維護其法律上利益有必要者，得向行政機關申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗，行政機關原則上不得拒絕。惟此當事人或利害關係人向行政機關閱覽宗卷請求權，係以政府機關啟動行政程序為前提，屬行政程序中之個案公開，如行政機關受其他機關、單位囑託或委託，而行使職掌上之行政行為，並非對人民所為，縱使行政機關之行為涉及個別人民之資料，除符合政府資訊公開法第7條第1項各款規定之資訊，政府應主動公開，或人民得依同法第9條第1項之規定申請政府機關提供政府資訊外，人民尚不得依行政程序法第46條第1項之規定，向行政機關申請對於該機關受其他機關、單位囑託所為行政行為相關資料之閱覽、抄寫、複印或攝影。**

七、 經查，本件原告向被告請求閱覽、抄錄、複印或攝影被告88年10月28日88地測二字第15995號函台灣雲林地方法院虎尾簡易庭所附雲林縣崙背鄉○○段280、280-2及280-26地號之鑑定書圖（含坐標）等資料，係原告與訴外人詹德勝因確認經界事件，被告受台灣雲林地方法院虎尾簡易庭囑託鑑測上開土地（本院卷43頁），嗣將鑑定書圖函送該法院虎尾簡易庭（同卷45-48頁），供該庭審判上之參考，屬被告受理司法機關囑託鑑測之行政行為，並非對原告依職權行使行政行為，原告自不得依行政程序法第46條第1項之規定，向被告請求閱覽、抄寫、複印或攝影上開鑑測等相關資枓。

八、 從而，原告於97年6月17日及97年7月4日2次向被告陳情，請求依行政程序法第46條第1項規定就近至西螺地政事務所閱覽被告上開鑑定資料，經被告以97年6月30日測籍字第0970006309號函，以原告申請不符同法第46條第1項規定，予以否准原告97年6月17日所請（同卷58頁），依上開規定及說明，並無違誤。至被告以97年7月16日測籍字第0970007017號函否准原告97年7月4日申請之理由（同卷59頁），係以原告請求不符同法第3條第2項第2款及第3項第5款之規定，並未記載原告之申請與同法第46條第1項規定不合，而拒絕原告之申請，雖有未洽，惟依同法第114條第1項第2款及第2項之規定，行政處分必須記明之理由，得於訴願程序終結前為之，而被告於本件訴願程序中予以補正該理由（訴願卷36頁被告訴願答辯書），亦屬正當。訴願決定對被告該2處分予以維持，亦無不合，原告請求撤銷原處分及訴願決定，及被告應依原告請求，作成准予原告閱覽、抄錄、複印或攝影被告上開鑑定書圖（含坐標）之處分（原告此部分聲明係請求被告作成准予閱覽及抄錄等上開資料，其意在於被告作成准予原告該行為之行政處分，原告聲明顯漏列處分二字），為無理由，應予駁回。另本件事證已明，兩造其他主張及陳述，與本件判決結果不生影響，爰不逐一論究，又原告請求本院向被告調閱88年10月28日88地測二字第15995號函台灣雲林地方法院虎尾簡易庭所附雲林縣崙背鄉○○段280、280-2及280-26地號之鑑定書圖及全部坐標，因與原告本件請求無關，核無必要，均併予敘明。

九、 據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第195條第1項後段、第98條第1項前段，判決如主文。

【最高行政法院裁定98年5月21日98年度裁字第1283號】

**※**本案程序駁回，詳見前審判決。

《提供行政資訊事件》

上　訴　人　甲○○

訴訟代理人　李聖隆律師

被上訴人　行政院衛生署

代　表　人　乙○○

上列當事人間提供行政資訊事件，上訴人對於中華民國97年12月

31日臺北高等行政法院97年度訴字第86號判決，提起上訴，本院

裁定如下︰

主文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

　　理由

一、 按對於高等行政法院判決之上訴，非以其違背法令為理由，不得為之，行政訴訟法第242條定有明文。依同法第243條第1項規定，判決不適用法規或適用不當者，為違背法令；而判決有同條第2項所列各款情形之一者，為當然違背法令。又提起上訴，應以上訴狀表明上訴理由，並應添具關於上訴理由之必要證據，復為同法第244條第1項第4款及第2項所明定。準此，當事人對於高等行政法院判決提起上訴，如以高等行政法院判決有行政訴訟法第243條第1項規定之不適用法規或適用不當為理由時，其上訴狀或理由書應有具體之指摘，並揭示該法規之條項或其內容；若係成文法以外之法則，應揭示該法則之旨趣；倘為司法院解釋或本院之判例，則應揭示該判解之字號或其內容；如以高等行政法院判決有行政訴訟法第243條第2項所列各款情形為理由時，其上訴狀或理由書應揭示合於該條項各款之事實。上訴狀或理由書如未依此項方法表明，或其所表明者與上開法條規定不合時，即難認為已對高等行政法院判決之違背法令有具體之指摘，其上訴自難認為合法。

二、 本件上訴人對於臺北高等行政法院民國（下同）97年度訴字第86號判決（下稱原判決）上訴，雖以：(一)原判決對於行政院衛生署醫事審議委員會（下稱醫審會）編號第90289號及第0000000號鑑定書之審議委員、主持人及初審醫師名單的公開為何「無涉於公益」？何以醫審會不是「依法獨立行使職權之成員組成之決策性機關」？而不得主張應依「政府資訊公開法」第7條第1項第10款「合議制機關之合議記錄，予以公開」的理由何在？均未有理由說明，有判決不備理由的違法。上訴人在原審所提出之起訴狀略以，醫審會就受託而為醫療鑑定任務之執行，係由鑑定委員獨立各別為之，以委員達成一致之意見為鑑定意見，其醫療鑑定任務之執行，顯然不受被上訴人之監督。醫療鑑定委員的名單係查核鑑定委員是否具有醫療鑑定事項之專門知識及經驗等能力的判斷依據，顯然與公益密切相關，故鑑定委員名單的揭露自對公益有其必要。醫審會鑑定報告既由醫審會全體一致決議所製作，其鑑定書應如「臺灣省醫療糾紛鑑定委員會」、「中華民國醫療糾紛鑑定委員會」、法務部法醫研究所等醫療鑑定機構將鑑定委員名單列出，否則有如黑箱作業，自非法、理、情所許等情具體指摘，原判決並未說明不予採信之理由，自有判決不備理由之違法。(二)原判決對於卷內法務部及行政院法規委員會對於被上訴人之相關委員會，其委員名單得否對外公開的意見分別認為「為實現國民主權，並促進行政程序之公開化與透明化，進而達成提昇行政效率之目標，似不宜拒絕提供」及「贊同法務部意見」等有利於上訴人之證據資料，未予斟酌，又未說明不予斟酌的理由，亦有違背法令之處等語，為其論據。惟查，原判決或未就上訴人之上開陳述逐一論列，惟尚不影響判決之結果，自難謂有判決不備理由之違法。另核上訴狀所載其餘內容，或係重述其在原審業經主張而為原判決摒棄不採之陳詞，或係就原審所為論斷或駁斥其主張之理由，泛言原判決不備理由，而未具體表明原判決究竟有如何合於不適用法規或適用不當、或有行政訴訟法第243條第2項所列各款之情形，尚難認為已對原判決之如何違背法令有具體之指摘。依首揭規定及說明，應認其上訴為不合法，應予駁回。

三、 據上論結，本件上訴為不合法。依行政訴訟法第249條第1項前段、第104條、民事訴訟法第95條、第78條，裁定如主文。

前審判決：

【臺北高等行政法院判決97年12月31日97年度訴字第86號】

《提供行政資訊事件》

原　　　告　甲○○

訴訟代理人　李聖隆律師

被　　　告　行政院衛生署

代　表　人　乙○○（署長）

訴訟代理人　丙○○

上列當事人間因提供行政資訊事件，原告不服行政院中華民國96

年11月12日院臺訴字第0960093269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、 原告起訴後，被告代表人先後變更為林芳郁、乙○○，均經分別具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許，合先敘明。

二、 事實概要：

(一) 原告之女魏淑華於民國（下同）93年11月14日向被告申請提供被告91年10月16日醫事審議委員會（下稱醫審會）第0000000號鑑定書之參與審議鑑定主持人及各審議委員等名冊，經被告以93年11月24日衛署醫字第0930048457號書函（下稱93年11月24日函）復魏淑華，依據衛生署醫療糾紛鑑定作業要點規定，醫審會對於鑑定案件之審議，以委員達成一致之意見為鑑定意見，即係採合議制，並非個人意見，關於函查醫審會第0000000號鑑定書之參與審議鑑定主持人及各審議委員名單，誠有不便。魏淑華復於93年11月29日向被告申請提供上開資料及醫審會第90289號鑑定書參與人員名冊，經被告以93年12月8日衛署醫字第0930050979號書函（下稱93年12月8日函）復，以其對醫審會第0000000號鑑定書有疑義，宜循相關程序向司法或檢察機關陳明，認有重新鑑定之必要而委託醫審會重新鑑定時，將委請專家深入瞭解並召開醫審會，提出公正之鑑定意見送請委鑑之司法或檢察機關參考。魏淑華再於94年2月4日向被告申請上開資料，被告即以94年3月23日衛署醫字第094005475號書函復所請事項業已函復在案。

(二) 魏淑華不服提起訴願，經行政院以95年1月16日院臺訴字第0950080719號訴願決定撤銷被告93年11月24日函，由被告於2個月內另為適法之處分；被告93年12月8日函部分訴願駁回；其餘部分訴願不受理（訴願決定駁回及不受理部分經魏淑華提起行政訴訟後具狀撤回起訴而告確定）。復於95年5月2日以被告未於2個月內另為適法之處分，依訴願法第2條規定提起訴願。嗣被告依前開訴願決定撤銷意旨，以95年7月26日衛署醫字第0950214055號函（下稱95年7月26日函）復原告，略以依衛生署醫療糾紛鑑定作業要點規定，醫審員對於鑑定案件之審議，以委員達成一致之意見為鑑定意見，即採合議制，並非個人意見，故申請提供個別醫事鑑定書之參與審查委員名單，被告無法提供，至要求提供參與個案鑑定之委員名單等資料，係屬該署行政決定前，提供法院鑑定意見前之擬稿或其他準備作業文件之一，依行政資訊公開辦法第5條第1項第3款規定，亦不予提供；另原告如係要求提供被告醫審會全體名單，按政府機關資訊公開之程度，提供被告醫審會90年及91年全體委員名單1份供參。旋又因95年7月26日函之受文者誤載為原告，以95年9月18日衛署醫字第0950214051號函（下稱原處分）予以撤銷，並以與該函相同內容函復原告之女魏淑華。魏淑華再以原告為其法定代理人，對原處分及95年7月26日函提起訴願，訴願決定就原處分部分予以駁回，95年7月26日函部分不受理（魏淑華於96年2月10日死亡，原告於96年3月23日聲明承受訴願），原告遂提起行政訴訟。

三、 原告起訴主張

(一) 醫審會固設置於被告，惟醫療鑑定係由鑑定委員獨立各別行使職務，由全體鑑定委員作成集體決議，其醫療鑑定任務之執行不受被告之監督，僅係以被告名義對外行文，故醫審會係根據醫療法成立之特殊機構。醫審會在被告之組織法中並無設置之法源根據，且實務上司法或檢察機關委託鑑定之函文作業亦皆以「醫審會」為行文對象。是醫療鑑定並非被告之意思決定，亦非其內部單位之擬稿或其他準備作業。

(二) 醫療鑑定在訴訟法上係一種證據方法，審判或偵查事務為國家公權力之行使，醫療鑑定可影響偵查或審判之公正性。醫審員之名單係查核鑑定委員是否具有醫療鑑定事項之專門知識及經驗等能力之判斷依據，其揭露對公益有其必要。並聲明求為判決：1.訴願決定駁回部分及原處分均撤銷。2.被告應准許原告閱覽、抄錄、複印、攝影參與作成醫審會編號第90289號及0000000號鑑定書之審議委員、主持人及初審醫師名單。

四、被告則以：

(一) 按醫審會係依醫療法第98條第2項規定設置，並訂定「行政院衛生署醫事審議委員會設置要點」（下稱醫審會設置要點），該委員會之遴選係依前開設置要點第3點、第4點規定遴聘，而該會所為之決議，係以被告名義行之，為前開設置要點第8點所明定。是醫審會並無獨立之編制、人事、預算，及依印信條例頒發之印信或關防，係屬被告之任務編組。

(二) 依醫療法第98條規定，醫審會之醫事鑑定，僅受理司法或檢察機關之委託鑑定，就所託事項，依所提供之事證資料，基於醫學知識及醫療常規，提供書面專業意見，以供委鑑機關審判之參考，為司法鑑定程序之一環，其性質應屬刑事訴訟法第208條第1項所定之相關鑑定，非屬行政資訊。又醫療過失責任之認定，係屬司法機關職責，被告所提出之鑑定意見，亦僅供委鑑機關偵查或審判之參考，至該意見是否被採用，則由法官或檢察官依據經驗法則與論理法則自行判斷，司法檢察機關並不受鑑定意見之約束，仍得自為判斷，或另行選任鑑定人從事鑑定。當事人若對鑑定書內容有疑義，本可於偵查或審判中，循相關程序向司法檢察單位陳明，如認有請醫審會再予鑑定之必要時，亦可詳述問題，再函請被告鑑定。

(三) 縱認醫審會接受司法或檢察機關之委託鑑定屬行政行為，其性質上仍屬被告行政決定前，內部單位提供法院鑑定意見前之擬稿或其他準備作業文件之一，非屬原告維護其法律上利益有必要者之資料，合於政府資訊公開法第18條第1項第3款之規定，得拒絕提供當事人或利益關係人，並無違誤等語，資為抗辯。並聲明求為判決駁回原告之訴。

五、 本院之判斷：

(一) 如事實概要欄所載之事實，有原告93年11月14日申請書、93年11月29日申請書、被告93年11月24日函、93年12月8日函、95年7月26日函、行政院95年1月16日院臺訴字第0950080719號訴願決定及原處分在原處分卷可稽，並經調閱本院95年度訴字第1002號卷宗，且為兩造所不爭執，堪認為真實。本件原處分緣自原告之女魏淑華於93年11月14日向被告申請提供醫審會第0000000號鑑定書之參與審議鑑定主持人及各審議委員等名冊，經被告以93年11月24日函復否准，該函經行政院以院臺訴字第0950080719號訴願決定撤銷，囑由被告於2個月內另為適法之處分，被告即依前開訴願決定撤銷意旨而作成，合先敘明。

(二) 按「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。」「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。」「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。‧‧‧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。」為政府資訊公開法第2條、第3條及第18條所明定。次按「本法所稱主管機關：在中央為行政院衛生署．．．」「中央主管機關應設置醫事審議委員會，依其任務分別設置各種小組，其任務如下：‧‧‧四、司法或檢察機關之委託鑑定。‧‧‧前項醫事審議委員會之組織、會議等相關規定，由中央主管機關定之。」為醫療法第11條及第98條所明定。依醫審會設置要點第1點規定：「本要點依醫療法第98條第2項規定訂定之。」第2點規定：「依醫療法第98條第1項規定，行政院衛生署醫事審議委員會（以下簡稱本會）任務如下：．．．（四）司法或檢察機關委託鑑定。．．．」第3點規定：「本會置主任委員1人，委員14人至24人，均由行政院衛生署（以下簡稱本署）署長就不具民意代表、醫療法人代表身分之醫事、法學專家、學者及社會人士遴聘之．．．」第4點規定：「本會設下列小組，分別辦理第2點所列事項：．．．（二）醫事鑑定小組。．．．醫事鑑定小組置委員21人至27人，各小組並以其中1人為召集人，除由本署署長就本會委員中指定兼任外，並就其他不具民意代表、醫療法人代表身分之醫事、法學專家、學者及社會人士遴聘之．．．」第6點規定：「本會會議每年至少召開1次，必要時得舉行臨時會。．．．本會各小組得視需要召開小組會議，以召集人為主席；醫事鑑定小組並得依鑑定案件性質，分組召開會議。．．．」第8點規定：「本會之決議事項，以本署名義行之。」第9點規定：「本會主任委員、委員、小組召集人及小組委員，均為無給職。」

(三) 原告之女魏淑華於93年11月14日向被告申請提供醫審會第0000000號鑑定書之參與審議鑑定主持人及各審議委員名冊（見原處分卷1第59、60頁）。經查醫審會係依醫療法第98條第2項規定設置，由被告之代表人（署長）依醫審會設置要點遴聘該會主任委員、委員及各小組委員，各委員均為無給職，而該會所為之決議，係以被告名義行之。是醫審會並無獨立之編制、人事、預算，及依印信條例頒發之印信或關防，並非獨立之行政機關，而屬被告之任務編組。又對於司法委託鑑定案件，依被告醫療糾紛鑑定作業要點規定，係由醫審會進行審議，以委員達成一致之意見為鑑定意見，即採合議制，並非個人之意見，鑑定書之出具係以醫審會名義為之，並以被告名義將鑑定書送達委託鑑定機關。而醫審會之醫事鑑定，係就司法或檢察機關之委託鑑定事項，依所提供之事證資料，基於醫學知識及醫療常規，提供書面專業意見，以供委鑑機關個案偵查或審判之參考，並無拘束委鑑機關之效力。是關於個別醫事鑑定書參與審議鑑定之審查委員（含主持人）名單，係屬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之政府資訊，且無涉於公益，依政府資訊公開法第18條第1項第3款規定自應限制公開。另醫審會對於審議之案件雖屬合議制，惟其既非政府資訊公開法第7條第3項規定「依法獨立行使職權之成員組成之決策性機關」，原告自不得主張應依同條第1項第10款規定「合議制機關之會議紀錄」，予以公開。從而原處分否准原告之女魏淑華93年11月14日所為之申請，訴願決定予以維持，揆首開規定，並無不合。原告徒執前詞訴請撤銷訴願決定駁回部分及原處分，並請求被告准許其閱覽、抄錄、複印、攝影參與作成醫審會編號0000000號鑑定書之審議委員、主持人及初審醫師名單，為無理由，應予駁回。

(四) 按「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法令所定期間內應作為而不作為，認為其權利或法律上利益受損害者，經依訴願程序後，得向高等行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向高等行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」為行政訴訟法第5條所明定。是人民如未向行政機關依法提出申請作成行政處分，自不許提起課予義務訴訟。查原處分係就原告之女魏淑華93年11月14日所為申請而作成，本件原告請求被告准許其閱覽、抄錄、複印、攝影參與作成醫審會編號第90289號鑑定書之審議委員、主持人及初審醫師名單，不在93年11月14日其女魏淑華所為申請範圍內，為原告所不爭執（見本院卷第52頁），原告既未依法向被告提出該項申請，即逕行提起行政訴訟，顯與行政訴訟法第5條課予義務訴訟之要件不符，其訴不合法，自應予駁回。至於原告之女魏淑華93年11月29日向被告所為申請固包含醫審會第90289號鑑定書參與人員名冊，惟經被告93年12月8日函復否准，行政院亦以95年1月16日院臺訴字第0950080719號訴願決定駁回（見原處分卷1第7-13、55、56頁），原告之女魏淑華提起行政訴訟後具狀撤回起訴而告確定，原告無從據以提起課予義務訴訟至明。

六、 兩造其餘陳述於判決結果不生影響，無庸一一論列，併予敘明。據上論結，本件原告之訴為一部無理由，一部不合法，爰依行政訴訟法第98條第1項前段、第104條、第107條第1項第10款，民事訴訟法第95條、第78條，判決如主文。

【最高行政法院裁定98年5月21日98年度裁字第1267號】

詳見本彙編第98頁(§3)。

前審判決：

【臺北高等行政法院判決98年1月15日97年度訴字第699號】

詳見本彙編第100頁(§3)。

【最高行政法院判決98年4月23日98年度判字第404號】

《政府資訊公開法事件》

上　訴　人　甲○○

被上訴人　臺灣高等法院

代　表　人　乙○○

上列當事人間政府資訊公開法事件，上訴人對於中華民國96年3

月7日臺北高等行政法院95年度訴字第2864號判決，提起上訴，

本院判決如下：

　　主文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

　　理由

一、 上訴人因與周麗美間給付工資小額訴訟事件，不服被上訴人民國94年度再抗字第37號民事裁定、93年度再抗字第75號民事裁定，遂於94年10月25日、27日請求被上訴人將承審之庭長及法官共6名，移送法官評鑑委員會評鑑，案經被上訴人認上訴人聲請評鑑事件，非屬法官評鑑辦法第2條所定嚴重違反辦案程序事項之案件，無移送評鑑之必要，且依法官評鑑辦法第3條規定，個人並無聲請評鑑之權利，亦不得聲請覆審，遂以95年1月12日院信人一字第0950000315號函復否准之。上訴人旋於95年1月16日依政府資訊公開法第7條第1項第10款規定，請求被上訴人提供法官評鑑委員會審查小組審議前述6名庭長及法官之會議紀錄，經被上訴人以95年3月2日院信人一字第0950001316號函復否准其請求（下稱原處分）。上訴人不服，提起訴願，經司法院95年6月8日95年訴字第6號訴願決定書駁回，上訴人仍不服，遂提起本件行政訴訟。

二、 上訴人起訴主張：本件訴願決定內容，並無司法院之行政處分，僅有被上訴人之原處分，本訴願案件司法院無管轄權，故其所為訴願決定自屬違法。被上訴人「法官評鑑委員會審查小組」審查民事庭法官相關審查會議紀錄及程序遵守之行政資訊文件，非政府資訊公開法第18條所定應限制或不予提供之政府資訊。訴願決定及原處分拒絕上訴人之理由，非行政程序法第46條第2項所定得以拒絕之法定理由，又該等機關所為之處分，未敘明其拒絕理由之依據及維持原處分之法律依據。法官評鑑辦法第3條固無明文規定「個人」可以申請法官評鑑，但亦無不許之規定。司法院85年7月5日（85）院臺人一字第10049號函，其對於「法官評鑑作業」有關個人逕向法官評鑑委員會申請評鑑之案件係採許可態度，自然亦得申請覆審，該函有拘束被上訴人之效力，被上訴人未制定相關行政規則辦理，即應依「司法院處理人民陳訴案件應行注意事項」辦理等語，求為判決撤銷訴願決定及原處分，並命被上訴人應依政府資訊公開法之規定准許上訴人之申請案，並交付被上訴人「法官評鑑委員會審查小組」審查民事庭法官黃熙嫣等6人被申請法官評鑑，相關審查會議紀錄及程序遵守之行政資訊文件，並送達上訴人。

三、 被上訴人則以：被上訴人就司法院94年3月1日院臺人一字第0940003534號函核定94年度法官評鑑委員會候選人名冊及前開司法院85年函釋規定，遴選被上訴人法官評鑑委員會審查小組5人，並指定1人先予初步審查。案經委員初步審查意見以：(1)依法官評鑑辦法第3條規定，限於該條所列之機關、團體或法官，並不包括受裁定之當事人，且有評鑑之「必要」者為限。(2)上訴人係前開受裁定之當事人，亦無權聲請。本件無移送評鑑之必要。(3)被上訴人93年度再抗字第75號及94年度再抗字第37號再審案件，均以上訴人未繳裁判費以程序駁回，未進入實體審認。上訴人申請提供合議制會議紀錄一案，被上訴人以一般陳訴案件函復上訴人，自無不合。上訴人所稱「法官評鑑委員會審查小組會議紀錄」自始並不存在，訴願決定書駁回其訴願，亦無不合。至於政府資訊公開法第12條未有逾時准駁不生效力之規定，且原處分僅係一種事實陳述行為，非發生法律效果之行政處分，亦未造成上訴人任何損害，上訴人逕為訴願，自屬誤會等詞置辯，求為判決駁回上訴人之訴。

四、 原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：（一）本件上訴人請求交付「法官評鑑委員會審查小組」之會議紀錄部分，其所稱之「法官評鑑委員會審查小組」，並非法官評鑑辦法或法官個案評鑑作業注意事項之法定組織，而係司法院85年7月5日（85）院臺人一字第10049號公函所載進行法官評鑑與否之初步審查機制，此觀上開規定及公函意旨自明。考其性質，應屬機關內部為辦理法官評鑑案件而設置之臨時任務編組，而非由獨立行使職權之成員組成具有常設性質之決策性機關，自不屬「合議制機關」，其會議紀錄即不在政府資訊公開法第7條第1項第10款所得公開之範圍。是以，上訴人此部分請求，顯然於法無據。（二）當事人提起一般給付之訴請求金錢給付，必須以該訴訟可直接行使給付請求權時始可為之，如依其請求基礎法律關係之規定，尚須先由行政機關核定其請求權者，則於提起一般給付之訴前，應先提起課予義務之訴，請求行政機關作成核定之處分，並為一定金額之給付，如對行政機關核定之法令合法性有疑義而加以爭執時，則應先請求該管機關重新核定，法院尚不得代替行政機關為之，在請求行政機關重新核定之前，當事人請求權尚未確定，尚不得逕行提起一般給付之訴，本院93年度判字第35號判決可資參照。是提起課予義務訴訟者，須是人民向行政機關申請之案件，行政機關於法令所定期間內應作為而不作為，或遭駁回，申請人認為其權利或法律上利益受損害，經合法訴願程序後始得提起，否則起訴不合法。（三）本件上訴人除請求被上訴人應交付「法官評鑑委員會審查小組」辦理黃熙嫣等6位法官是否應送法官評鑑之審查會議紀錄外，尚請求交付其程序應遵守之有關行政資訊文件。然查，上訴人請求交付程序應遵守之有關行政資訊文件部分，並未經向被上訴人申請，亦未有被上訴人於法令所定期間內應作為而不作為，或予以駁回之情形，此觀卷附之「臺灣高等法院提供行政資訊申請書」即可知，雖上訴人主張曾補充申請，但均未提出任何證據證明，自難採信，故參酌前開說明，上訴人自不得提起此部分之課予義務訴訟或一般給付訴訟。縱認上訴人業已申請，然因上訴人此部分申請，及其於申請書另外載明一併請求之「95年1月12日院信人一字第0950000315號函」，均非上開政府資訊公開法第3項所稱之「審議議案之案由、議程、決議內容及出席會議成員名單」，亦不合申請之要件，其逕行起訴即與法有違。（四）「上訴人之訴，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。」行政訴訟法第107條第3項定有明文。本件上訴人所訴之事實，皆與法律規定不合，已如前述，上訴人仍執前詞，請求撤銷訴願決定及原處分，並為訴之聲明第2項之主張，在法律上顯無理由，爰依上開規定，不經言詞辯論，因將原決定及原處分均予維持，駁回上訴人之訴。

五、 本院按：「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。」行政訴訟法第107條第3項定有明文。所謂依其所述事實在法律上顯無理由者，係指事件之事實明確無須調查，且法律上之主張亦顯無理由者。現行行政訴訟法以主觀訴訟為原則。主觀訴訟以保護人民主觀之公權利為目的。所謂公權利，為法律所保護之權利或利益，自亦必須由法律保障其實現。因此，須個人之權利或法律上利益遭受公權力之違法侵害，在行政訴訟上始應給予對應之救濟。本件上訴人向被上訴人申請提供「法官評鑑委員會審查小組」之會議紀錄，經被上訴人拒絕後，循序提起行政訴訟，訴之聲明「撤銷訴願決定及原處分，並命被上訴人應依政府資訊公開法之規定准許上訴人之申請案，並交付被上訴人『法官評鑑委員會審查小組』審查民事庭法官黃熙嫣等6人被申請法官評鑑，相關審查會議紀錄及程序遵守之行政資訊文件，並送達上訴人。」其主張請求之依據為政府資訊公開法第7條第1項第10款、行政程序法第46條。**按「下列政府資訊，除依第18條規定限制公開或不予提供者外，應主動公開：…十、合議制機關之會議紀錄。」「第1項第10款所稱合議制機關之會議紀錄，指由依法獨立行使職權之成員組成之決策性機關，其所審議議案之案由、議程、決議內容及出席會議成員名單。」政府資訊公開法第7條第1項第10款、第3項分別定有明文，由此可知，行政機關應主動公開之資訊，法律係採列舉規定。惟上訴人所稱「法官評鑑委員會審查小組」，並非法律或法官評鑑辦法或法官個案評鑑作業注意事項規定之法定組織，而係司法院85年7月5日（85）院臺人一字第10049號函：「…二、關於貴院建議之法官評鑑相關事項，說明如后：(一)嗣後有關民眾逕向法官評鑑委員會聲請評鑑之案件，本院部分將參照『司法院處理人民陳訴案件應行注意事項』規定移請相關業務廳處理；高等法院及其分院則應組成審查小組，由院長就具體事件指定小組成員一人，先予初步審查。若經審查結果認有評鑑之必要時，再依規定移請評鑑，否則依一般處理人民陳訴案件之規定處理。」所載性質上屬機關內部對於是否進行法官評鑑程序前之臨時任務編組，顯與「由依法獨立行使職權之成員組成具有常設性質之決策性機關」不相當，自非上開規定所稱之「合議制機關」甚明，其會議紀錄或上訴人所稱之程序遵守之行政資訊文件，並不在政府資訊公開法第7條第1項第10款所得公開之範圍，且「法官評鑑委員會審查小組」之審查過程、紀錄及意見等之相關文件僅為向所屬法院建議是否有進行法官評鑑必要之內部其他準備作業文件，依行政程序法第46條第2項第1款規定，亦不在得公開之範圍。故上訴人主張請求之依據既為政府資訊公開法第7條第1項第10款及行政程序法第46條第2項規定，其請求自屬欠缺法律上依據，而難謂有此公權利，被上訴人拒絕所請，上訴人顯無何法律所保護之權利或利益受損害，其自無據以提起（各類型）行政訴訟之公權利。原審以此確定之事實，認依上訴人所述之事實，在法律上顯無理由，依前揭行政訴訟法第107條第3項規定，不經言詞辯論，逕以判決駁回，核無不合，並無上訴人指摘之判決不適用法規、適用法規不當之違法情事。**上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違誤，求予廢棄，難認有理由，應予駁回。

六、 據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

【最高行政法院裁定97年6月27日97年度裁字第3354號】

**※**本案程序駁回，詳見前審判決。

《提供行政資訊事件》

上　訴　人　甲○○

被上訴人　桃園縣政府

代　表　人　乙○○

上列當事人間提供行政資訊事件，上訴人對於中華民國97年2月

29日臺北高等行政法院96年度訴字第1791號判決，提起上訴，本

院裁定如下：

　　主文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

　　理由

一、 按對於高等行政法院判決之上訴，非以其違背法令為理由，不得為之，行政訴訟法第242條定有明文。依同法第243條第1項規定，判決不適用法規或適用不當者，為違背法令；而判決有同條第2項所列各款情形之一者，為當然違背法令。是當事人對於高等行政法院判決上訴，如依行政訴訟法第243條第1項規定，以高等行政法院判決有不適用法規或適用不當為理由時，其上訴狀或理由書應有具體之指摘，並揭示該法規之條項或其內容；若係成文法以外之法則，應揭示該法則之旨趣；倘為司法院解釋或本院之判例，則應揭示該判解之字號或其內容。如以行政訴訟法第243條第2項所列各款情形為理由時，其上訴狀或理由書，應揭示合於該條項各款之事實。上訴狀或理由書如未依此項方法表明，或其所表明者與上開法條規定不合時，即難認為已對高等行政法院判決之違背法令有具體之指摘，其上訴自難認為合法。

二、 本件上訴人對於高等行政法院判決上訴，主張：以上訴人申請閱覽91年、93年到95年地價評議委員會評定地價參考之地價查估報告及參考資料(下稱系爭資料)之時間點係在各該年度地價公告決定「後」觀之，系爭資料已非屬政府資訊公開法第18條第1項第3款所指政府機關作成意思決定「前」之準備作業，且政府資訊之公開本身即具有一定之公益性，詎原審仍援引上開法條，拒絕上訴人之閱覽申請，並認系爭資料僅係普遍性資料而彙整，並非具體公益呈現，復認上訴人所為「系爭資料在地價公告決定後已不符上開法條所指政府機關作成意思決定『前』之要件」之主張，並非政府資訊公開法第19條所指之情事變更情形，卻對上訴人於原審所舉有情事變更之情，未予詳加說明不採之理由，均有解釋或適用法條違誤及理由不備之違法等語，雖以該判決違背法令為由，惟核其上訴理由，無非復執業經原審詳論不採之前詞，而就原審取捨證據、認定事實之職權行使，指摘其為不當，並就原審已論斷者，泛言未論斷而有理由不備，或就原審所為論斷，泛言其論斷有解釋、適用法條違誤，而非具體表明合於不適用法規、適用法規不當、或行政訴訟法第243條第2項所列各款之情形，難認對該判決之如何違背法令巳有具體之指摘。依首開規定及說明，應認其上訴為不合法。至於原審另指「何況每年地價都會於年底評定後公告，當事人如果不服可以根據平均地權條例第46條規定於1個月內依據地價及標準地價評議委員會組織規程第6條提出異議，本件原告(即上訴人)並未適時依法提出異議而尋求逐年評定地價之救濟，關於原告所稱具體土地數年內地價評定之疑義，自當循逐年異議程序處理，亦此敘明。」僅係贅述，與本件判斷結果不生影響，上訴人就此質疑「當年度可以(於每年地價審議前舉行公開說明會)看的資料，過了該時期，原可公開的資料即變成不得公開的資料，此理之依據為何？」，要屬誤會，附此敘明。

三、 據上論結，本件上訴為不合法。依行政訴訟法第249條第1項前段、第104條、民事訴訟法第95條、第78條，裁定如主文。

前審判決：

【臺北高等行政法院判決97年2月29日96年度訴字第1791號】

《提供行政資訊事件》

原　　　告　甲○○

被　　　告　桃園縣政府

代　表　人　乙○○縣長

訴訟代理人　丙○○

上列當事人間因提供行政資訊事件，原告不服內政部中華民國96

年4月9日台內訴字第0960029041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

一、 事實概要：原告以所有坐落桃園縣中壢市○○段591號土地遭被告逕為分割，其中部分土地劃歸為公共設施保留地，惟該地之公告現值自民國（下同）91年起即有低估為理由，依據政府資訊公開法第5條及第7條第1項第10款規定，於95年4月27日向被告申請閱覽及影印桃園縣91年、93年、94年、95年之歷次地價及標準地價評議委員會開會紀錄內容與該會議中作為地價評議審定之認定基礎資料，前經被告以95年5月16日府地價字第0950137991號函復原告不適用政府資訊公開法第7條第1項第10款所稱合議制機關之會議紀錄。原告不服，提起訴願，經內政部以95年8月7日台內訴字第0950113736號訴願決定撤銷原處分，囑由被告另為適法之處分，被告乃以95年9月29日府地價字第0950290962號函復原告（對會議記錄及參考資料均不提供），原告不服，於95年11月3日提起訴願。訴願期間，被告自我重新審查，以95年11月29日府地價字第0950341238號函復原告（同意提供會議記錄，但否准提供相關參考資料），原告仍不服，就否准部分仍維持訴願（參見內政部96年度0111號訴願卷p-16，原告所提訴願意見書），該部分訴願經遭駁回，遂向本院提起行政訴訟。

二、兩造聲明：

(1)原告聲明：

訴願決定、95年11月29日府地價字第0950341238號原處分就駁回之部分均撤銷。

請求准予閱覽91年、93年到95年地價評議委員會評定地價參考之地價查估報告及參考資料。

訴訟費用由被告負擔。

(2)被告聲明：

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

三、兩造之主張：

(1)原告主張之理由：

原告依據政府資訊公開法第5、9、10條向政府申請提供政府資料，遭被告駁回而提起本件訴訟，故「主要爭點」並非屬政府資訊公開法第7條第1項被告應否主動公開之範疇。

依平均地權條例第46條之規定，直轄市或縣（市）政府對於轄區內之土地，應經常調查其地價動態，繪製地價區段圖並估計區段地價後，提經地價評議委員會評定，據以編製土地現值表於每年1月1日公告，作為土地移轉及設定典權時，申報土地移轉現值之參考；並作為主管機關審核土地移轉現值及補償徵收土地地價之依據。

又直轄市或縣（市）地政機關為地價調查估計之主辦機關。並得授權所轄地政事務所辦理之；地價調查估計之辦理程序如下：一蒐集、製作或修正有關之基本圖籍及資料。二調查買賣或收益實例、繪製地價區段草圖及調查有關影響區段地價之因素。....；第3條第1款所稱基本圖籍及資料包括下列事項：一不動產相關資料、都市計畫地籍套繪圖、非都市土地使用分區○○街道圖、都市計畫圖說、禁限建範圍圖。....；調查買賣實例或收益實例時，應依買賣實例調查估價表或收益實例調查估價表之項目調查並填寫之。....；買賣實例除依前條規定辦理外，並應就下列事項詳予查證確認後，就買賣實例價格進行調整，並記載於買賣實例調查估價表....；第3條第2款所稱影響區段地價之因素，包括土地使用管制、交通運輸、自然條件、土地改良、公共建設、特殊設施、工商活動、房屋建築現況、土地利用現況、發展趨勢及其他影響因素之資料等。前項影響區段地價之資料，應依地價區段勘查表規定之項目勘查並填寫等，地價調查估計規則第2、3、5、6、8、9條分別定有明文。

而桃園縣實施地價調查估計作業規定各條文對於桃園縣政府及其所屬各地政事務所辦理地價調查估計之作業程序亦均定有明文外，並規定地政事務所應作成公告地價現值（公告地價）評議表，且應將上開評議表併合地價區段略圖、地價區段勘查表、區段地價估價報告表、買賣實例調查估價表或收益實例調查估價表等必要文件提供桃園縣地價評議委員會評議，此部分規定詳見上開地價調查估計作業規定第3條各項可資參照。

依政府資訊公開法第1、3、5、6、18第1項至第2項、19條之規定，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，特制定政府資訊公開法。該法所稱政府資訊，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；政府資訊應依該法主動公開或應人民申請提供之；與人民權益攸關之施政、措施及其他有關之政府資訊，以主動公開為原則，並應適時為之；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：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、公開或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。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。五、有關專門知識、技能或資格所為之考試、檢定或鑑定等有關資料，其公開或提供將影響其公正效率之執行者。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。七、個人、法人或團體營業上秘密或經營事業有關之資訊，其公開或提供有侵害該個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益者。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。八、為保存文化資產必須特別管理，而公開或提供有滅失或減損其價值之虞者。九、公營事業機構經營之有關資料，其公開或提供將妨害其經營上之正當利益者。但對公益有必要者，得公開或提供之。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；前條所定應限制公開或不予提供之政府資訊，因情事變更已無限制公開或拒絕提供之必要者，政府機關應受理申請提供。

原告申請閱覽資料之法律定性：

關於原告欲閱覽之原告所有土地91年起公告現值之地價決定之相關地價調查查估資料，性質上為地政機關依土地法、平均地權條例及地價調查估計規則之規定，依法應根據客觀之現實狀況予以勘查、查估所為之報告及資料（其中應包含稱影響區段地價之因素，包括土地使用管制、交通運輸、自然條件、土地改良、公共建設、特殊設施、工商活動、房屋建築現況、土地利用現況、發展趨勢及其他影響因素之資料等，此項影響區段地價之資料，應依地價區段勘查表規定之項目勘查並填寫）。該等資料本身即屬於政府資訊公開法第3條所定政府資訊之範疇，人民依法即得申請閱覽之。

上開政府資訊提供地價評議委員會作為地價審議之基礎資料後，並無該當於政府資訊公開法第18條第1項第3款之要件，而有不予提供之法律依據：

I 本件原告申請閱覽之資料，原為得公開之政府資訊，若僅因「提供地價委員會參考」後，即會變更其法律性質為「不予提供」之資訊，則被告依何法論述其變更法律性質之依據？舉例來說，一份依照政府資訊公開法第7條第1項第5款之政府「業務統計」資料（例如年度土地買賣價格之統計），是否會因該份統計資料提供予某行政機關作為施政計畫、都市規劃，或是地價委員會評議地價參考使用，而使得應公開之政府統計資料轉換為不得公開之資料。

II 原告於95年間申請閱覽91年至95年間之相關地價查估資料，在時間點的觀察，非屬「政府機關作成意思決定前」之要件，而係政府機關作成意思決定後之政府資訊。此外，尚有以下理由認被告駁回原告申請之理由違法：

Ａ從基本立法意旨觀之：

政府資訊公開法第18條第1項第3款之立法意旨為「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，自應限制公開或不予提供，惟對公益有必要者，自不在限制範圍之列，以求平衡，爰為第一項第三款之規定。」，是該法之立法目的在於保障「意思決定作成前」免因公開內部意見而受困擾以致無法作成決定之情形，故對該條款之解釋應顧及申請時間點對於該文件的法律定性。縱認上開欲申請之資料係合致於該法第18條第1項第3款所稱之「政府機關作成意思決定前」之要件，仍應檢視該等資料是否屬於「內部單位之擬稿或其他準備程序」之要件。地價評議委員會在政府組織上雖非獨立之行政機關，然就地價評議及決定上，依法則為具有決策權之機關；若被告以該委員會不具有獨立之編制及預算、無印信而認其非法律定義之「合議制」「行政機關」，解釋政府資訊公開法第7條第1項第10款之「合議制機關」。被告亦應以同樣的法律解釋方法，來認定該委員會是否屬於狹義之內部單位及該委員會評議性質上是否屬於擬稿或其他準備作業。該委員會對地價作成評議結果非任何他人得以否定，即便是發表結果之機關代表人。另依上開立法意旨，該等資料為一客觀對買賣價格、外在環境發展數據、認知之集合，絕非如擬稿或類如擬稿性質之其他準備程序。相互參照，該委員會對於土地現值之決策權，非如一幕僚之內部單位之個人內部意見，性質上反較接近合議制機關，因合議制之行政機關應對其決策負責，故法律規定應主動公開其等決議，以對其等決策負責之意旨。被告若欲引用該條款之規定，應說明該委員會對於事關國民財產權、國家稅收有重大影響之土地現值之決定具有決策權，何以具有權限卻不須接受大眾檢視其是否有依照客觀數據或調查報告內容為評議，何以客觀之數據集合與調查報告得以類同擬稿或其他（類如擬稿）之準備作業，何以有此與違反政府資訊公開法之立法精神及民主國家監督之機制之處理。蓋所謂的內部單位擬稿與其他準備程序在性質上應屬於個人意見性之表達，或有擬稿之個人主觀意見表達性質之簽呈或基層公務員之研究意見單，或有不予公開之理由，然本件申請之政府資訊為提供該委員會審定影響人民權益甚鉅之公告現值所憑據之客觀、基礎資料（包括地價交易資料之蒐集、情況調整、個別、區域因素之影響、區段地價查估或相關圖籍等資料）應屬客觀存在之數據、資料，應無得以限制公開之理由，其限制公開牴觸政府資訊公開法所稱「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」之立法意旨。

Ｂ從政府資訊公開法第18條第2項規定觀之：

本件欲閱覽者縱包含有個人意見表示之準備內容，然就客觀查估之資料，例如買賣價格統計、附近區域之商業發展建設等客觀資料，亦屬得以公開之資料，並非一部分有限制之理由，全部資料即不得閱覽。

Ｃ從政府資訊公開法第19條規定觀之：

依政府資訊公開法第19條之規定及其立法意旨「政府機關於職權範圍內作成或取得之資訊，如符合第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。」均可認被告於95年間駁回閱覽91年至95年之政府資訊之處分有違上開法律規定及立法意旨。

根據政府資訊公開法第18條第3項但書，本件申請閱覽之資料，公開對公益亦有所必要，因而具有得公開或提供之情形：

I 根據閱覽被告中壢地政事務所網頁（http://www.jungli.gov.tw/chhtml/landfaqmain.asp?pagenum=2&cid=79&ltype=03&），其上所載之問與答內容如下：「Q9土地現值作業如何公開化、透明化？」、「A9、地政機關於地價評議前，會先舉行公開的作業說明會，說明地價調查、區段劃分、地價估計作業情形及最近一年來地價動態，並廣泛聽取民眾反映意見，於評議會召開時，也開放記者們採訪，加強政府與民眾雙向溝通，使地價評議作業更臻公平合理」；「Q10、地價評議委員會，土地所有權人能不能參加？」、「A10、地價評議委員會是採委員制，開會時，除委員及必要工作人員外，原則上一般土地所有權人不得參加，惟如果是依法評議異議人民案件時，異議人得推派代表列席說明，但仍應於表決前退席。」由上開資料可知，為了避免歷來社會認為土地現值審定與公告有黑箱作業之弊，土地現值公告掌握在特定委員會手中，若該等資訊無法公開，實難避免委員因人事請託或個人利益糾葛，而有不依據調查報告之客觀數據而為決定之情事（過低則有損於徵收土地所有權人之利益，無端調高亦有圖利特定土地所有權人之嫌疑），故全國之地政機關均設有推動公開化、透明化之目標。也因此提供此等資料對於避免公告現值作業的黑箱化，有防弊、興利之公益目的（加深民眾對於政府決策係出於理性之信賴），而符合該法第18條第1項第3款但書之要求。

II 上開網頁資料說明稱：就相關地價估計作業情形可以開說明會說明；對異議案件，異議人也可參加當次的評議，直到最後的表決進行前，也可看出被告肯定公告現值作業化追求公開化、透明化之價值與努力，且與政府資訊公開法之立法意旨不謀而合。惟異議人若可以參與會議討論，僅只有在表決前，才需要離開，則在表決前的會議中，異議人若不得參閱會議所發之資料，則這也只是形式上的假公開、假民主，實質的進行還是操縱在不需被檢驗少數委員會委員的動念之間。

III 原告欲閱覽及影印桃園縣91年至95年之歷次地價及標準地價評議委員會開會紀錄、提供與會委員作為審定地價依據之附件資料及當年度桃園縣政府地政事務所所為之地價查估資料，緣起於原告所有土地公告現值由85年至90以降，均呈提升之曲線，在90年之公告現值已達每平方公尺32,120元，然在91年5月31日之第3次會議卻評定為11,900元，公告現值無端下跌近6成。短短1年間，該區域有何重大政、經、社會因素，使得將被徵收作為高鐵、桃園捷運車站預定地之周邊土地公告現值鉅降之理。又93年12月17日第4次會議改評為21,318元，94年12月20日第7次會議又復降為16,829元，此等反覆有何客觀要素。蓋原告所有土地周遭之發展，91年市場價格絕無如此劇烈之慘跌原因，近年來因附近交通網路興建，市政建設亦有良好發展，公告土地現值亦未能反應市價呈現相當之交通、商業價值，已令人費解，更不用說其反覆升降，緩升遽降之作為。而95年間原告所有土地遭逕行分割，顯見徵收在即，原告自有瞭解評議委員會認定事實之基礎，方能釋疑。請求閱覽的資料為過去地價評議委員會參考過的資料，決定也已經作了，即使現在提供給原告閱覽也不會影響往後的決定，所以不符合事前會議的準備資料不可以閱覽的條件。

(2)被告主張之理由：

政府資訊公開法第3條、第4條、第5條、第7條第1項第10款及第3項規定：「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。」、「本法所稱政府機關，指中央、地方各級機關及其設立之實（試）驗、研究、文教、醫療及特種基金管理等機構。受政府機關委託行使公權力之個人、法人或團體，於本法適用範圍內，就其受託事務視同政府機關。」、「政府資訊應依本法主動公開或應人民申請提供之。」、「下列政府資訊，除依第十八條規定限制公開或不予提供者外，應主動公開：....十、合議制機關之會議紀錄。....第一項第十款所稱合議制機關之會議紀錄，指由依法獨立行使職權之成員組成之決策性機關，其所審議議案之案由、議程、決議內容及出席會議成員名單。」、同法第18條規定：「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：....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。....」又按地價及標準地價評議委員會組織規程第3條及第12條規定：「本會任務為下列事項之評議：一、地價區段之劃分及各區段之地價。..」、「本會委員、執行秘書及工作人員均為無給職。但非由本機關人員兼任者，得依規定支給出席費。」桃園縣地價及標準地價評議委員會係被告為評議地價、標準地價事項，依內政部訂頒之地價及標準地價評議委員會組織規程所設置之任務編組，其委員及工作人員均屬兼任，並無獨立預算，亦不得以該委員會名義獨立對外行文，非具有單獨法定地位之行政機關，自非合議制行政機關，該地價及標準地價評議委員會作成之地價評議、標準地價等會議紀錄，自非政府資訊公開法第7條第1項第10款規定事項，被告不予主動公開。又地價及標準地價評議委員會開會紀錄內容與該會議中作為地價評議審定之認定基礎資料屬機關內部意見或委員間意見之交換等資訊，包括地價交易資料之蒐集、情況調整及個別、區域因素之影響，區段地價查估、推估以及編製相關圖籍等，均係該委員會作為意思決定前之準備作業，依政府資訊公開法第18條第1項第3款，應限制公開或不予提供。每年地價都會於年底評定後公告，當事人如果不服可以根據平均地權條例第46條規定於1個月內依據地價及標準地價評議委員會組織規程第6條提出異議。本件原告沒有提出異議。

理由

一、 本件原告因申請閱覽及影印桃園縣91年、93年、94年、95年之歷次地價及標準地價評議委員會開會紀錄內容與該會議中作為地價評議審定之認定基礎資料，不服被告95年9月29日府地價字第0950290962號函提起訴願，嗣被告自我審查重作處分，另以95年11月29日府地價字第0950341238號函通知原告（同意提供會議記錄），經內政部以96年2月2日台內訴字第0950195015號函請原告釋明訴願真意，原告表示僅就原處分未變更部分（否准提供參考資料）聲明不服，故原告實亦不服被告95年11月29日府地價字第0950341238號函提起訴願（參內政部96年4月9日台內訴字第0960029041號訴願決定書p-04），經本院闡明後，原告更正訴之聲明「訴願決定、95年11月29日府地價字第0950341238號原處分就駁回之部分均撤銷。請求准予閱覽91年、93年到95年地價評議委員會評定地價參考之地價查估報告及參考資料（參本院卷p-56）」，合先敘明。

二、 依政府資訊公開法第1、3、5、6、18、19條之規定，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，特制定政府資訊公開法。該法所稱政府資訊，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；政府資訊應依該法主動公開或應人民申請提供之；與人民權益攸關之施政、措施及其他有關之政府資訊，以主動公開為原則，並應適時為之；（第18條）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、公開或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。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。五、有關專門知識、技能或資格所為之考試、檢定或鑑定等有關資料，其公開或提供將影響其公正效率之執行者。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。七、個人、法人或團體營業上秘密或經營事業有關之資訊，其公開或提供有侵害該個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益者。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。八、為保存文化資產必須特別管理，而公開或提供有滅失或減損其價值之虞者。九、公營事業機構經營之有關資料，其公開或提供將妨害其經營上之正當利益者。但對公益有必要者，得公開或提供之。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。（第19條）前條所定應限制公開或不予提供之政府資訊，因情事變更已無限制公開或拒絕提供之必要者，政府機關應受理申請提供。

三、 關於原告申請被告提供「91年、93年到95年地價評議委員會評定地價參考之地價查估報告及參考資料」等政府資訊；被告以「該資料是供桃園縣地價及標準地價評議委員會作為意思決定前之準備作業」，該委員會並非政府資訊公開法第7條第1項第10款規定之合議制機關，故被告不予主動公開，且依據同法第18條第1項第3款，作為意思決定前之準備作業應不予提供而否准之。原告主張以目前時間點的觀察，該資訊非屬「政府機關作成意思決定前」之要件，而係政府機關作成意思決定後之政府資訊，並認為依政府資訊公開法第19條之規定及其立法意旨「政府機關於職權範圍內作成或取得之資訊，如符合第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。」，本件申請自有提供之必要為爭執重心。

因此，**桃園縣地價及標準地價評議委員會是依據依內政部訂頒之地價及標準地價評議委員會組織規程所設置之任務編組，其委員及工作人員均屬兼任，並無獨立預算，亦不得以該委員會名義獨立對外行文，非具有單獨法定地位之行政機關，自非合議制行政機關，並非政府資訊公開法第7條第1項第10款規定之合議制機關**，被告無須主動公開相關資訊應無疑義，亦非本件爭議所在；故本件尚待釐清者為系爭資訊是否為「同法第18條第1項第3款，作為意思決定前之準備作業」而不提供，或得否依據「因情事變更已無拒絕提供之必要者」而受理申請提供。

四、關於地價之評議：

(1) 依平均地權條例第46條之規定，直轄市或縣（市）政府對於轄區內之土地，應經常調查其地價動態，繪製地價區段圖並估計區段地價後，提經地價評議委員會評定，據以編製土地現值表於每年1月1日公告，作為土地移轉及設定典權時，申報土地移轉現值之參考；並作為主管機關審核土地移轉現值及補償徵收土地地價之依據。

(2) 又直轄市或縣（市）地政機關為地價調查估計之主辦機關。並得授權所轄地政事務所辦理之；地價調查估計之辦理程序如下：一蒐集、製作或修正有關之基本圖籍及資料。二調查買賣或收益實例、繪製地價區段草圖及調查有關影響區段地價之因素。....；第3條第1款所稱基本圖籍及資料包括下列事項：一不動產相關資料、都市計畫地籍套繪圖、非都市土地使用分區○○街道圖、都市計畫圖說、禁限建範圍圖。....；調查買賣實例或收益實例時，應依買賣實例調查估價表或收益實例調查估價表之項目調查並填寫之。....；買賣實例除依前條規定辦理外，並應就下列事項詳予查證確認後，就買賣實例價格進行調整，並記載於買賣實例調查估價表....；第3條第2款所稱影響區段地價之因素，包括土地使用管制、交通運輸、自然條件、土地改良、公共建設、特殊設施、工商活動、房屋建築現況、土地利用現況、發展趨勢及其他影響因素之資料等。前項影響區段地價之資料，應依地價區段勘查表規定之項目勘查並填寫等，地價調查估計規則第2、3、5、6、8、9條分別定有明文。

(3) 桃園縣實施地價調查估計作業，依據地價及標準地價評議委員會組織規程及其補充規定，組織桃園縣地價及標準地價評議委員會，依法評議地價暨標準地價事項，並依據內政部定頒之地價及標準地價評議委員會評議會議作業規範為之。參照該作業規範：（第2點）地價及標準地價評議委員會依規定開會時，應由地政機關將地價、土地改良物價額、標準地價或徵收補償地價加成補償成數調查估計之經過情形，提出報告，並作成書面議案，作為評議之依據。（第3點）地政機關根據平均地權條例第15條或第46條規定提送本會評議區段地價之議案，應先行舉辦公開說明會，說明地價調查、區段劃分、地價估計作業情形及最近一期地價動態情況，並受理當地民眾意見予以彙整處理作成報告，提送本會作為評議之參考。（第4點）地政機關依第3點規定舉辦說明會後，於本會開始評議前，應準備相關資料先向本會簡報下列事項：地價調查、區段劃分、地價估計等作業情形及其他相關統計圖、表。最近一期地價動態情形及影響地價主要因素分析。公共建設及其鄰近土地地價調整情形。說明會民眾反應意見及研處情形。相鄰鄉、鎮、市、區間及市、縣間地價情形。前項簡報，得視地方實際情形分區辦理之；必要時，並得邀請本會委員實地查訪之。

五、地價及標準地價評議委員會評議會議作業規範（第3點）：地政機關根據平均地權條例第15條或第46條規定提送本會評議區段地價之議案，應先行舉辦公開說明會，說明地價調查、區段劃分、地價估計作業情形及最近一期地價動態情況，並受理當地民眾意見予以彙整處理作成報告，提送本會作為評議之參考。顯見原告請求准予閱覽91年、93年到95年地價評議委員會評定地價參考之地價查估報告及參考資料，是地政機關提送地價及標準地價評議委員會作為評議之參考資料，應屬政府資訊公開法第18條第1項第3款，作為意思決定前之準備作業，而得不予提供。

(1) 至於，該資料之內容涉及「舉辦公開說明會，說明地價調查、區段劃分、地價估計作業情形及最近一期地價動態情況，並受理當地民眾意見予以彙整處理作成報告」有些當然來自於政府其他資訊，如果原為得公開之政府資訊，原告自得依原來可得公開之方式取得之。誠如原告所稱，一份依照政府資訊公開法第7條第1項第5款之政府「業務統計」資料（例如年度土地買賣價格之統計），不會因該份統計資料提供予某行政機關作為施政計畫、都市規劃，或是地價委員會評議地價參考使用，而使得應公開之政府統計資料轉換為不得公開之資料。只是申請閱覽方式的不同，原告仍可循「業務統計」資料公開之方式閱覽，但不得主張一部分可公開資料提供為地價及標準地價評議委員會作為評議之參考資料，就認定全部評議之參考資料都應公開。

(2) 關於土地現值作業之公開化、透明化，地政機關於地價評議前，會先舉行公開的作業說明會，說明地價調查、區段劃分、地價估計作業情形及最近一年來地價動態，並廣泛聽取民眾反映意見，於評議會召開時，也開放記者們採訪，且地價評議委員會是採委員制，開會時，除委員及必要工作人員外，原則上一般土地所有權人不得參加，惟如果是依法評議異議人民案件時，異議人得推派代表列席說明，但仍應於表決前退席（參照地價及標準地價評議委員會評議會議作業規範第3、5點），足見資訊公開並非顯示決議內容公開，而僅為決議結果公開及相關會議紀錄公開，由土地現值作業之公開化、透明化之目的，也無法推論作為地價評議委員評議之參考資料，需要通盤公開。政府機關作成意思決定後之政府資訊，就本案情節是委員會評議會議決議公開及相關會議紀錄所公開之政府資訊，是意思決定後而衍生之政府資訊，而非「政府機關作成意思決定前之準備作業相關資料」，即使政府機關作成意思決定後，「決定前準備作業之資料」仍是決定前之準備作業，而非轉換成政府機關作成意思決定後之政府資訊。

(3) 地價及標準地價評議委員會評議會議作業規範（第3點）：地政機關就相關資料予以彙整處理作成報告，是一份綜合研判之資料，故無法區隔為一部分可公開或其他部分不宜公開，自無政府資訊公開法第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。」之適用。又該內容為舉辦公開說明會，說明地價調查、區段劃分、地價估計作業情形及最近一期地價動態情況，並受理當地民眾意見予以彙整處理作成報告，是普遍性資料收集而彙整，並非具體之公益之呈現，否則政府施政是以造福人民為依歸，任何施政因有利於民眾有利於大多數民眾，即屬有利於公益，則就廣義公益之立場，任何政府資訊均應公開，故政府資訊公開法第18條第1項第3款但書所稱對公益有必要者得公開，當屬對具體公益呈現有其必要性，而非如原告所稱有防弊、興利之公益目的（加深民眾對於政府決策係出於理性之信賴）即得公開，故原告此部分之主張亦無可憑。

六、 **系爭「91年、93年到95年地價評議委員會評定地價參考之地價查估報告及參考資料」，至97年間是否因情事變更已無限制公開或拒絕提供之必要，原告應更具體說明，但原告僅稱政府機關作成意思決定後即應公開，自與政府資訊公開法第19條規範本旨不符**，何況每年地價都會於年底評定後公告，當事人如果不服可以根據平均地權條例第46條規定於1個月內依據地價及標準地價評議委員會組織規程第6條提出異議，本件原告並未適時依法提出異議而尋求逐年評定地價之救濟，關於原告所稱具體土地數年內地價評定之疑義，自當循逐年異議程序處理，亦此敘明。而**本件為地價及標準地價評議委員會作為地價評議審定之認定基礎資料，屬機關內部決定前準備作業，包括地價交易資料之蒐集、情況調整及個別、區域因素之影響，區段地價查估、推估以及編製相關圖籍等，均係該委員會作為意思決定前之準備作業，依政府資訊公開法第18條第1項第3款，且無同法第19條情事變更之情節，自應限制公開或不予提供。**被告否准原告閱覽之申請，於法有據，訴願決定亦無違誤，原告之訴應予駁回。

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。

【最高行政法院裁定97年1月24日97年度裁字第728號】

**※**本案程序駁回，詳見前審判決。

《提供行政資訊事件》

上　訴　人　甲○○

被上訴人　臺北市政府勞工局

代　表　人　蘇盈貴

上列當事人間提供行政資訊事件，上訴人對於中華民國96年8月2

日臺北高等行政法院95年度訴字第3718號判決，提起上訴，本院

裁定如下：

　　主文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

　　理由

一、 按對於高等行政法院判決之上訴，非以其違背法令為理由，不得為之，行政訴訟法第242條定有明文。依同法第243條第1項規定，判決不適用法規或適用不當者，為違背法令；而判決有同條第2項所列各款情形之一者，為當然違背法令。是當事人以高等行政法院判決有不適用法規或適用法規不當為上訴最高行政法院之理由時，其上訴狀或理由書應有具體之指摘，並揭示該法規之條項或其內容。如以行政訴訟法第243條第2項所列各款情形為理由時，其上訴狀或理由書，應揭示合於該條項各款之事實，如未依此項方法表明者，即難認為已對高等行政法院判決之違背法令有具體之指摘，其上訴自難認為合法。

二、 本件上訴人前係被上訴人所屬就業服務中心就業輔導員，因不服被上訴人依民國89年9月1日起實施之「臺北市政府勞工局運用臺北市身心障礙者就業基金聘用身心障礙就業促進人員作業須知」之規定核定上訴人之起薪及提敘薪級，並主張被上訴人應依臺北市身心障礙者就業基金專戶管理委員會90年7月10日第40次會議修正通過之前揭作業須知之規定核敘薪級，循序提起行政訴訟，經臺北高等行政法院94年度訴字第3011號判決駁回上訴人之訴。嗣上訴人於95年6月15日向被上訴人申請提供系爭會議過程之錄音拷貝資料，經被上訴人以95年6月26日北市勞三字第09534620900號函復上訴人略謂：上訴人所請錄音資料係屬行政決定前之準備作業文件，依臺北市政府及所屬各機關學校處理閱卷作業要點第4點第1款規定，礙難提供。

三、 本件上訴雖以原審判決違背法令為由，惟核其上訴理由狀所載內容，係主張系爭會議記錄既按錄音帶逐字製成會議記錄並函寄與會者，何以可旁聽該會議之錄音帶卻不得拷貝，且依臺北市政府及所屬各機關學校處理閱卷作業要點與政府資訊公開法等規定，並無須上訴人舉證證明請求資訊公開需具備公益性，更何況系爭會議距今已7年餘，與會人員更迭且作業須知多次更改，顯已符合政府資訊公開法第19條之情事變更，詎原審法院對於上開有利之主張，均未審酌並予敘明，且不當擴大政府資訊公開法第7條第1項第10款規定，實有判決適用法規不當及理由不備之違誤等理由，無非就原審取捨證據、認定事實之職權行使，指摘其為不當，並就原審已論斷者，泛言未論斷，或就原審所為論斷，泛言其論斷違反論理及經驗法則，核屬對於法令規範意旨之誤解，而未具體表明原判決合於不適用法規、適用法規不當或行政訴訟法第243條第2項所列各款之情形，難認為對原審判決之如何違背法令已有具體之指摘，依首揭說明，其上訴為不合法，應予駁回。

四、 依行政訴訟法第249條第1項前段、第104條、民事訴訟法第95條、第78條，裁定如主文。

前審判決：

【臺北高等行政法院判決96年8月2日95年度訴字第3718號】

《提供行政資訊事件》

原　　　告　甲○○

被　　　告　臺北市政府勞工局

代　表　人　蘇盈貴（局長）

訴訟代理人　乙○○

上列當事人間因提供行政資訊事件，原告不服台北市政府中華民

國95年9月20日府訴字第09584951200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

一、 事實概要：原告前係被告所屬就業服務中心就業輔導員，因不服被告依民國（下同）89年9月1日起實施之「臺北市政府勞工局運用臺北市身心障礙者就業基金聘用身心障礙就業促進人員作業須知」之規定核定原告之起薪及提敘薪級，並主張被告應依臺北市身心障礙者就業基金專戶管理委員會90年7月10日第40次會議（下稱系爭會議）修正通過之前揭作業須知之規定核敘薪級，循序提起行政訴訟，經本院94年度訴字第3011號判決駁回原告之訴。嗣原告於95年6月15日向被告申請提供系爭會議過程之錄音拷貝資料，經被告以95年6月26日北市勞三字第09534620900號函復原告略謂：「主旨：臺端申請臺北市身心障礙者就業基金專戶委員會第40次會議（90年7月10日）會議紀錄之錄音拷貝資料1案，復如說明．．．說明：．．．二、按臺北市政府及所屬各機關學校處理閱卷作業要點第4點第1款規定：『申請閱卷之範圍，以申請人為主張或維護其法律上利益有必要者為限。各機關對申請人依前項規定提出之申請，除有下列情形之一者外，不得拒絕：（一）行政決定作成前，各機關業務承辦人員或單位就行政程序所為之擬稿或簽呈、合議制以外機關之會議紀錄．．．或其他行政決定前之準備作業文件。』查所請錄音資料係屬行政決定前之準備作業文件，依上開規定礙難提供。」原告不服提起訴願，遭決定駁回，遂提起行政訴訟。

二、 兩造聲明：

(一) 原告聲明：

1. 訴願決定及原處分均撤銷。

2. 被告應許原告申請依政府資訊公開法拷貝系爭會議錄音帶資料。

3. 訴訟費用由被告負擔。

(二) 被告聲明：

1.駁回原告之訴。

2.訴訟費用由原告負擔。

三、 兩造之爭點：被告否准提供系爭會議之錄音拷貝資料，是否合法？

　(一)原告主張之理由：

1. 依臺北市政府及所屬各機關學校處理閱卷作業要點第1點規定：「臺北市政府為執行行政程序法第46條之規定，以保障行政程序當事人及利害關係人之權益，特訂定本要點。．．．四、申請閱卷之範圍，以申請人為主張或維護其法律上利益有其必要者為限。各機關對申請人依前項規定提出之申請，除有下列情形之一者外，不得拒絕．．．」並無規定需原告舉證證明所申請提供之政府資訊之公開對公益有必要，訴願決定乃擴張法解釋，自屬謬誤。自行政訴訟法第133條立法理由可知，行政訴訟以保障人民權益及確保行政權之合法行使為主要目的，可知行政訴訟（含訴願）本身即與公益有關。

2. 政府機關為公務部門，依法執行國家所賦予公權力，行政措施或會議均屬公益性質，自不待言。縮減部分人民之福利，無形中亦是擴張或保障另一部分人民之福祉，事涉公益。系爭會議當次報告事項與討論事項議題，均為公益性事項：

◎報告事項：

(1) 確認第39次會議紀錄。

(2) 臺北市政身心障礙者就業基金90年6月底累計餘額暨90年截至6月底基金執行狀況表。

(3) 第39次會議決議事項執行情形報告案。

◎討論事項：

(1) 臺北市政府勞工局身心障礙者就業基金90年度補助暨委託計畫人事費調整案報告案。

(2) 有關「90年度臺北市職災致殘通報系統暨服務制度工作計畫」預算追減乙案，提請審議。

(3) 臺北市政府勞工局身心障礙者就業基金90年度補助計畫申請變更案，審查結果，提請審議。

(4) 有關本年度臺北市身心障礙者就業基金預算計畫經費編列單位變更案，提請審議。

(5) 有關修正「臺北市政府勞工局身心障礙者就業基金90年度補助民間團體（機構）暨本局之補助款財物運用暨會計作業輔導與查核實施計畫」與追加計畫經費預算新台幣19,161,931元，提請審議。

(6) 有關身心障礙者保護法就業促進相關條文修正案，提請討論。

(7) 臺北市政府勞工局身心障礙者就業基金91年度補助政策暨作業規定修正案，提請審議。

(8) 有關「臺北市身心障礙者教育與就業轉銜試辦計畫（草案）」追加總經費預算，提請審議。

(9) 有關「臺北市精神障礙者就業促進計畫─永續經營方案（草案）」及追加經費預算，提請審議。

(10)有關修訂「臺北市政府勞工局運用臺北市身心障礙者就業基金聘用身心障礙者就業促進人員作業須知」及「臺北市身心障礙者就業基金聘用身心障礙者就業促進人員支給報酬表」，提請審議。

3. 由下列A.系爭會議決議「討論事項十」紀錄，以及B.「台北市身心障礙者就業基金聘用身心障礙者就業促進人員作業須知（修正草案）」條文內容比對，可知確有聆聽錄音帶或拷貝之理由：

A.被告製作系爭會議決議紀錄「討論事項十」：

案由： 有關修訂「臺北市政府勞工局運用臺北市身心障礙者就業基金聘用身心障礙者就業促進人員作業須知」及「臺北市身心障礙者就業基金聘用身心障礙者就業促進人員支給報酬表」，提請審議。說明：詳見會議資料。

決議：

(一) 修訂之「臺北市政府勞工局運用臺北市身心障礙者就業基金聘用身心障礙者就業促進人員作業須知」第12條刪除，第7條於修正條文後加列「考績獎金發放標準由本局另定之」。

(二) 本案同意追溯至89年9月5日。依修正後之規定重新審定薪點及提敘薪級，並補發其差額；重新審定薪點及提敘薪級人員僅就其薪資差額予以補發。

(三) 既追溯至89年9月5日生效，同意考績獎金於績效獎金未訂定前先予適用，補發89年度考績獎金，績效獎金考評辦法及獎勵標準則於本（90）年底前制定、取代考績獎金。

(四) 本局所屬就業服務中心運用本基金聘用、並於89年9月1日移撥本局之人員，其起薪及提續標準比照本局就業促進人員（推展員）辦理。

(五) 其餘照案通過。

臨時動議

散會（下午5時30分）

B.「台北市身心障礙者就業基金聘用身心障礙者就業促進人員作業須知（修正草案）」（下稱作業須知修正草案）：

(一) 臺北市政府勞工局（以下簡稱本局）為推展身心障礙者就業促進與職業訓練等業務，特運用臺北市身心障礙者就業基金（以下簡稱本基金）聘用身心障礙就業促進人員（以下簡稱就業促進人員）以進行各項工作，並訂定本須知。

(二) 本須知所稱就業促進人員，係指為辦理身心障礙者就業服務等相關業務，由本局運用本基金聘用之人員，其聘用職稱為主任、秘書、執行長、督導、助理督導、推展員、助理推展員。

(三) 就業促進人員之報酬，參照「行政院暨所屬各級機關聘用人員注意事項」附表「聘用人員比照分類職位公務人員俸點支給報酬標準表」及「行政院暨所屬各級機關約僱人員僱用辦法」附表「約僱人員比照分類職位公務人員俸點之給報酬標準表」之報酬薪點訂定之；其職責程度及所具專門知能條件，亦參照上開附表之規定辦理。前項就業促進人員「支給報酬標準表」如附件。

(四) 就業促進人員之聘用應訂立書面契約，其內容如下：(1)聘用期間。(2)擔任工作內容及工作標準。(3)聘用期間報酬及給酬方式。(4)受聘人員違背義務時，應負之責任及解聘原因。(5)其他必要事項。前項第1款之聘用期間，以1年為限，期滿如需繼續聘用，每年得予換約聘用1次。工作計畫完成，或年滿65歲，應即解聘。

(五) 就業促進人員之遴用，以具業務所需專門知能條件及適才適所者，公開甄選。

(六) 本局得視業務特殊需要，另以特約方式聘用人員，其工作條件及報酬應以書面契約訂之。但其聘期以2年為限。

(七) 就業促進人員服務每滿1年（以當年12月底往前推算），經年終考核評定成績優良達80分以上者，薪點調升1級，並給予考績獎金，但以調升至各該職稱最高級為限。

(八) 就業促進人員於年度內調升職務而調升薪點者，其年終考核仍得依前項規定辦理。

(九) 就業促進人員年終工作獎金比照「軍公教人員年終工作獎金（慰問金）發給注意事項」辦理。

(十)就業促進人員之離職儲金給與，由本局另定之。

(十一)就業促進人員因業務績優，本局得發放績效獎金予以獎勵績優人員，績效獎金之發放標準由本局另定之。

(十二)就業促進人員之考績獎金參照「公務人員考績法」及「公務人員考績法施行細則」辦理。

(十三)就業促進人員之差假勤惰考核管理，參照行政院頒聘僱人員差假勤惰考核管理之規定辦理。

(十四)本作業須知追溯自89年9月5日生效。

(十五)本作業須知得隨時修訂之。

前揭A與B兩文件均為被告所製作，同屬會議決議事項，卻有不同，故需藉錄音帶資料釐清疑點者為：

(1) 「作業須知修正草案」第7條應加「考績獎金發放標準由本局另定之」。

(2) 「作業須知修正草案」第12條應刪除，卻仍存在。且另多出「就業促進人員之考績獎金參照『公務人員考績法』及『公務人員考績法施行細則』」辦理之部分。

(3) 前揭A第5項：「其餘照案通過」，顯示應有「其餘」項未記載於紀錄中，而記載於何處，有聆聽錄音帶或拷貝之必要。

4. 被告93年2月11日北市勞人字第09330421100號函之說明，顯有疑義，應以錄音帶為憑，方得客觀公正：

(1) 上開函文說明四、第7行「係簽陳案陳核時奉長官指示再修正者，為應提第40次會議，奉示當日於身障基金管理委員會上現場抽換，當時未及抽換比較表，因此，第40次身障基金管理委員會審議及通過者係為現場抽換之作業須知及支給報酬標準表修正草案．．．」會議現場既然有此過程，復為兩造爭議之所在，故需藉系爭會議錄音帶釐清。

(2) 另同前項內文說明四、第7、8行「．．．奉示於身障基金管理委員會上現場抽換，當時未及抽換比較表，．．．」既然可於會議現場抽換某些文件，為何仍有某些文件未及抽換？該函文說明四、第9行「．．．因此，第40次身障基金管理委員會審議及通過者係為現場抽換之作業須知及支給報酬標準表修正草案．．．」為何委員會都不用討論，僅現場抽換，並依抽換「入會場」之文件就通過了？

5. 被告主張系爭會議錄音資料非為製作會議紀錄之參考，僅係會議決議之討論過程，屬行政決定前之準備作業文件，然其理由卻仍欠充分：

(1) 被告既於89年7月5日訂定「台北市身心障礙者就業基金專戶管理委員會會議旁聽要點」許可民眾就基金專戶委員會之會議申請旁聽，卻又否准原告申請拷貝該第40次會議之錄音帶，顯然邏輯不合，更有違政府資訊公開法第1條所揭示增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督之立法意旨。

(2) 行政部門，因政策、業務需要或上級指示產生對某項議題準備如何興革、作法或預算之分配等新工作事項之文件、簽呈，於業務部門內部先行討論或經批示修正等，不一而足，此等文件是為行政決定前之準備作業文件；一旦形成共識之議題，囿於法令機制，非被告行政部門本身能單獨核示辦理，需提出由基金專戶委員會審議並審議通過，該項議題方得執行，已非被告所謂「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」。被告復指出「委員會決議事項應報主管機關核定後辦理．．．。」實可證被告主張前後矛盾，何不直接「核定」後執行決策即可，而需再送委員會形成決策？另所謂報主管機關「核定」後辦理，應是指依決策者「基金專戶委員會」之決議辦理核定，本「核定」僅是形式追認而已，因該基金專戶委員會當然主席即為被告代表人，被告如對議題有意見，在該委員會討論議題時就不會通過，一旦於該委員會形成共識並決議通過時，該決議對被告有拘束力；縱該決議事後被發現有瑕疵或錯別字，亦應提報次屆委員會更正之，被告本身無權更改。

(3) 觀諸被告於系爭會議「討論事項十」案由：有關修訂「臺北市勞工局運用台北市身心障礙者就業基金聘用身心障礙者就業促進人員作業須知．．．」及「台北市身心障礙者就業基金聘用就業促進人員支給報酬標準表」，提請審議。既已形成內部共識議案，提請有權審議之「基金專戶委員會審議」已屬另一階段，絕非「作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業」。系爭會議錄音帶是製作會議紀錄依據、整個會議過程動態性之情境記載，呈現對會議當時內外在環境與氛圍之客觀性，為決議及日後爭論依循之根本磐石。

6. 政府資訊公開法第19條規定：前條所定應限制公開或不予提供之政府資訊，因情事變更已無限制公開或拒絕提供之必要者，政府機關應受理申請提供。原告申請提供系爭會議錄音帶之拷貝，迄今已有多年，已達前開要件，自應許原告之申請，以維原告法益。

(二) 被告主張之理由：

1. 按依政府資訊公開法第3條規定，該法所稱之政府資訊，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。查原告係向被告申請提供系爭會議過程之錄音拷貝，依前揭規定，該會議過程之錄音拷貝資料，應屬政府資訊公開法所稱政府機關於職權範圍內作成而存在於磁碟或磁帶之政府資訊。復依同法第18條第1項第3款規定，政府資訊屬於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者，除對公益有必要者外，應限制公開或不予提供之。又臺北市政府及所屬各機關學校處理閱卷作業要點第4點第2項第1款規定，各機關對申請人提出之閱卷申請，除屬行政決定作成前，各機關業務承辦人員或單位就行政程序所為之擬稿或簽呈、合議制以外機關之會議紀錄、上級有關之交代或批示或其他單位、機關所為之知會意見或其他行政決定前之準備作業文件外，不得拒絕，易言之，如申請人所申請閱覽者，若屬前揭情形，行政機關得予拒絕。系爭會議過程錄音拷貝資料，均為會議之討論過程，會議中由委員就議程討論事項進行討論發言，最後由主任委員依共識做成決議，又委員會決議事項應依臺北市身心障礙者就業基金收支保管及運用自治條例第6條第3項規定：「委員會決議事項應報主管機關核定後辦理之。．．．」故錄音資料非為製作會議紀錄之參考，亦係會議決議之討論過程，是其屬行政決定前之準備作業文件無誤，依政府資訊公開法第18條第1項第3款及臺北市政府及所屬各機關學校處理閱卷作業要點第4點第2項第1款規定，除對公益有必要外，應限制公開或不予提供之，原告既未舉證證明其所申請提供之政府資訊之公開對公益有其必要，則被告依規定，否准其請，自屬有據。

2. 依政府資訊公開法第7條第1項第10款及第3項規定：「下列政府資訊，除依第18條規定限制公開或不予提供者外，應主動公開：．．．十、合議制機關之會議紀錄。」「第1項第10款所稱合議制機關之會議紀錄，指由依法獨立行使職權之成員組成之決策性機關，其所審議議案之案由、議程、決議內容及出席會議成員名單。」是政府資訊公開法第7條第1項第10款所指除依同法第18條規定限制公開或不予提供者外，應主動公開之合議制機關之會議紀錄，係指該機關所審議議案之案由、議程、決議內容及出席會議成員名單，尚不包含會議過程之錄音資料，是本件縱認臺北市身心障礙者就業基金專戶管理委員會為政府資訊公開法第7條第1項第10款所規定之合議制機關，其會議過程之錄音資料亦非屬前揭規定所指應主動公開之會議紀錄。復按政府資訊公開法第19條規定：「前條所定應限制公開或不予提供之政府資訊，因情事變更已無限制公開或拒絕提供之必要者，政府機關應受理申請提供。」查原告主張系爭會議迄今已逾5年，相關與會人員均有所更動，當時相關事務決議之規定，業經多次修正等節，均非政府資訊公開法第19條所指情事變更之情形，無法適用。

理由

一、 原告起訴後，被告代表人師豫玲變更為蘇盈貴，是新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許，合先敘明。

二、 按政府資訊公開法第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條規定：「具有中華民國國籍並在中華民國設籍之國民及其設立之本國法人、團體，得依本法規定申請政府機關提供政府資訊．．．」第18條第1項第3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：．．．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。」次按臺北市政府及所屬各機關學校處理閱卷作業要點第1點規定：「臺北市政府為執行行政程序法第46條之規定，以保障行政程序當事人及利害關係人之權益，特訂定本要點。」第2點規定：「臺北市政府及所屬各機關、學校（以下簡稱各機關）受理當事人或利害關係人申請閱覽、抄錄、影印或攝影與行政程序有關之卷宗資料（以下簡稱閱卷），除其他法令另有規定外，依本要點規定辦理。」第3點第3項規定：「當事人或利害關係人申請閱覽卷宗之期間，不以行政程序進行中為限，於行政程序進行前或終結後，仍得申請閱覽卷宗。」第4點規定：「申請閱卷之範圍，以申請人為主張或維護其法律上利益有必要者為限。各機關對申請人依前項規定提出之申請，除有下列情形之一者外，不得拒絕：（一）行政決定作成前，各機關業務承辦人員或單位就行政程序所為之擬稿或簽呈、合議制以外機關之會議紀錄、上級有關之交代或批示或其他單位、機關所為之知會意見或其他行政決定前之準備作業文件．．．」。

三、 如事實概要欄所載之事實，有本院94年度訴字第3011號判決、原告95年6月15日申請函、被告95年6月26日北市勞三字第09534620900號函等件影本在訴願卷可稽，且為兩造所不爭執，堪認為真實。原告雖主張其為維護與被告間行政訴訟之法益，依政府資訊公開法規定，向被告申請發給或拷貝系爭會議錄音資料，被告應受理並予提供云云。惟查：

(一) 臺北市身心障礙者就業基金收支保管及運用自治條例第1條規定：「臺北市（以下簡稱本市）為促進身心障礙者就業，保障其公平參與社會生活之機會，並妥善運用本市身心障礙者就業基金（以下簡稱就業基金），特依身心障礙者保護法（以下簡稱本法）第36條第2項及地方制度法第28條第4款規定制定本自治條例。」第3條規定：「本自治條例之主管機關為臺北市政府（以下簡稱市政府）勞工局。．．．」第6條規定：「為提高就業基金運用效益，促進身心障礙者就業，主管機關應設置『臺北市身心障礙者就業基金委員會』（以下簡稱委員會），除就身心障礙者就業促進政策提出研議意見外，並審議下列事項：．．．委員會決議事項應報主管機關核定後辦理之。主管機關不予核定者，應交由委員會重新審議，經出席委員3分之2以上維持原決議者，主管機關應即接受該決議。」

(二) 系爭會議係被告為審議修正「臺北市政府勞工局運用臺北市身心障礙者就業基金聘用身心障礙就業促進人員作業須知」及「臺北市身心障礙者就業基金聘用身心障礙就業促進人員支給報酬表」規定，由臺北市身心障礙者就業基金委員會所召開，委員會決議事項應報請被告核定後始得辦理。而系爭會議紀錄及決議通過修正之內容業經被告依原告申請函送予原告，有原告所提被告93年2月11日北市勞人字第09330421100號函、系爭會議紀錄、前開作業須知及支給報酬表修正前後比較表等件影本可稽（本院卷20－31頁）。**本件原告申請提供之系爭會議錄音拷貝資料，核係以錄音方式記錄該會議有關報告事項、議案之發言討論及作成決議之過程，應屬被告修正前開作業須知、支給報酬表之準備作業程序。是被告主張系爭會議錄音資料係屬行政決定前之準備作業文件，不予提供，揆諸首開規定，並無不合。**

(三) 原告於其所提訴願書自稱係為維護其就敘薪事件與被告間行政訴訟之法益，於95年6月15日依政府資訊公開法第5條規定，向被告申請發給或拷貝系爭會議紀錄之會議錄音資料（見訴願卷第3頁），顯非基於公益必要而為本件申請。此外原告並未舉證系爭會議錄音拷貝資料之公開對公益有何必要，被告依法自得限制公開不予提供。

(四) 另，政府機關縱使為形成決策而以委員會方式開會討論而形成共識，然其仍與依法獨立行使職權之成員所組成之決策機關之合議制機關不同。被告及委員會並非合議制機關，故系爭會議記錄即非屬政府資訊公開法第7條第1項第10款規定之合議制機關會議紀錄，況縱屬之，其公開須應受同法第18條規定之限制，系爭會議錄音拷貝資料既為行政決定前之準備作業文件，依政府資訊公開法第18條第1項第3款規定應限制公開，原告自不得依同法第7條第1項第10款規定為主張。又原告所稱系爭會議迄今已多年，相關與會人員有所更動云云，均非政府資訊公開法第19條所指之「情事變更」，亦無該條規定之適用。

四、 綜上所述，原告主張均無可採。從而原處分及訴願決定均無違誤，原告徒執前詞訴請撤銷，並請求被告應許原告申請依政府資訊公開法拷貝系爭會議錄音帶資料，為無理由，應予駁回。

五、 兩造其餘陳述於判決結果不生影響，無庸一一論列，併予敘明。據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第3項前段，判決如主文。

第8條

政府資訊之主動公開，除法律另有規定外，應斟酌公開技術之可行性，選擇其適當之下列方式行之：

一、刊載於政府機關公報或其他出版品。

二、利用電信網路傳送或其他方式供公眾線上查詢。

三、提供公開閱覽、抄錄、影印、錄音、錄影或攝影。

四、舉行記者會、說明會。

五、其他足以使公眾得知之方式。

前條第一項第一款之政府資訊，應採前項第一款之方式主動公開。