臺中高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@108年度訴字第

）FKT64W1Z1X5L0;@109年5月28日辯

原　　告　張福生

被　　告　臺中市政府運動局

代　表　人　李昱叡

訴訟代理人　陳聰能　律師

上列當事人間政府資訊公開事件，原告不服臺中市政府中華民國108年11月28日府授法訴字第1080287779號訴願決定，提起行政訴訟。本院判決如下：

主　文

一、訴願決定及原處分均撤銷。

二、被告就前項撤銷部分，應依本判決之法律見解對原告申請案件作成適法之處分。

三、訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

壹、程序部分：

按行政訴訟法第111條規定：「（第1項）訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。（第2項）被告於訴之變更或追加無異議，而為本案之言詞辯論者，視為同意變更或追加。（第3項）有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：一、訴訟標的對於數人必須合一確定，追加其原非當事人之人為當事人。二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。三、因情事變更而以他項聲明代最初之聲明。四、應提起確認訴訟，誤為提起撤銷訴訟。五、依第197條或其他法律之規定，應許為訴之變更或追加。（第4項）前3項規定，

於變更或追加之新訴為撤銷訴訟而未經訴願程序者不適用之。（第5項）對於行政法院以訴為非變更追加，或許訴之變更追加之裁判，不得聲明不服。但撤銷訴訟，主張其未經訴願程序者，得隨同終局判決聲明不服。」、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。」是人民依據行政訴訟法第5條第2項之規定提起課予義務訴訟，係以其所主張之事實，法令上有賦予請求主管機關作成行政處分或特定內容行政處分之公法上請求權，經向主管機關申請遭駁回，致其權利或法律上利益受損者，始具有當事人之適格。是課予義務訴訟之原告適格，須以提出申請案者為限，若係未提出申請案之第三人，則非適格之原告。又人民對於其依法申請之案件遭主管機關否准，提起課予義務訴訟，所著重者在於其依法申請之案件最終獲得准許，以達到權利保護之功能，自不許提起獨立的撤銷訴訟而單獨請求撤銷否准處分及訴願決定。至其訴之聲明於請求命主管機關就該申請案作成行政處分或特定內容之行政處分外，另附帶聲明請求將否准處分及訴願決定均撤銷者，乃附屬於課予義務訴訟之聲明，並非獨立之撤銷訴訟（最高行政法院106年度判字第638號判決意旨參照）。查原告起訴時聲明為：「訴願決定及原處分均撤銷。」嗣於109年5月28日言詞辯論期日追加第2項聲明：「被告應就原告於108

年8月6日政府資訊公開申請書之申請作成准許之行政處分。」經核原告請求之基礎事實不變，其所為上開聲明之追加，依前揭規定及說明，係屬合法，應予准許。

貳、實體部分：

一、事實概要：

緣原告於民國（下同）108年8月6日填具政府資訊申請書，向被告申請臺中市大里區公六公園慢速壘球場（下稱系爭球場）106年及107年第三方會計師簽證收支報表（內含收費日期、收費項目、收費金額、支出日期、支出項目、支出金額等資料），並說明係為瞭解系爭球場收費及支出標準，以監督政府施政。被告受理申請，依據政府資訊公開法第5條及第18條第1項第7款規定，就系爭球場106年度及107年度第三方會計師簽證資料上，認有涉及營業上秘密或經營事業有關之資訊予以遮蓋後，以被告108年8月23日中市運產字第1080017511號函（下稱原處分）附上開資料提供予原告，惟原告以其所申請資訊無政府資訊公開法第18條第1項第7款適用之情事，不服原處分，向臺中市政府提起訴願，案經臺中市政府於108年11月28日以府授法訴字第1080287779號訴願決定將原告所提訴願予以駁回，原告仍不服，於是提起本件行政訴訟。

二、原告主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.系爭球場土地及設備均由臺中市政府出資，屬臺中市市有體育場館，依據臺中市政府訂頒「臺中市市有體育場館管理辦法」第2條規定：「本辦法之主管機關為臺中市政府運動局（以下簡稱運動局）。運動局得視需要將體育場館委託學校、本府所屬各機關或團體（以下簡稱體育場館管理單位）代

管。」第10條規定：「申請人使用體育場館應繳交下列各項費用：一、使用費。二、其他設備費。三、保證金。前項費用之金額如附表，除保證金外，全數解繳市庫」。第16條規定：「體育場館管理單位改善、整修及維護體育場館設備之費用得報請運動局編列預算支應。體育場館管理單位應遵守下列事項：一、體育場館之設備非經運動局同意不得任意變更或增減。二、設置安全防護設施及警告標示。三、依規定投保公共意外責任險。」被告依據該辦法將系爭球場委託臺中市大里區體育會代管依法有據，但收入卻未依該辦法全數解繳市庫，支出卻依該辦法由被告編列預算支應，顯非適法。

2.系爭球場自99年縣市合併起主管機關任由不法人士無權占有坐收場租，直到陳情人（按即原告，下同）依法陳情始納入管理，106年下半年至107年仍怠忽職守放任不法人士無權占有坐收場租，直到陳情人陳情至監察院才重新委託代管，這些年收入全未繳交市庫，政府的收入是推動市政的基石，與公共利益成正比相關，人民依法請求政府提供相關資料，具有正當性。

3.訴願決定以提供系爭資訊會侵犯臺中市大里區體育會正當利益做成駁回理由（被告108年10月17日函參照），顯然將系爭球場當成私有財產，提供系爭資訊有侵犯私法人之利益，系爭球場是政府財產，管理機關是被告，臺中市大里區體育會只是代被告管理，何來營業秘密或正當利益可言，若具有正當利益亦應以法令訂之。

4.訴願決定以法務部99年1月8日法律字第0980035212號函引據為相關法令，查該函係以政府機關依職權取得私法人財務報表，要公開當應徵詢當事人同意（個人資料保護法）。本案

係政府機關（公法人）自己管理之財務報表，兩者性質迥異。

5.訴願決定於法務部101年4月2日法律字第10100548840號函作為駁回法令基礎，查該函係指政府因主管業務而擁有公會、工會、公司資料是否屬個人、法人或團體營業上秘密或經營事業有關資訊，本案並未請求被告提供法人（臺中市大里區體育會）營業上秘密或經營事業有關資訊，而係請被告提供所管的球場收支報表，被告屬政府機關，當無該函釋之適用。

6.政府之收入支出，事關人民福祉。政府機關設有主計、審計及政風等部門，對於收入與支出，有一定的程序逐級審核，對於委外事務，亦有就地審計，除了防範不法亦確保公款法用，縱使訂定契約亦須依法令辦理，確保公帑用於人民福祉。系爭球場，政府明明訂有法令，確不遵守，收入及支出極易大飽私囊之事，卻以遮蓋不讓人民知悉，豈是政府資訊公開法的立法目的及檔案法第18條所規範的對象。

7.被告若欲借代管之名行補助之實，當應於法令訂之。

8.綜上，原告所請求之事項，非屬政府資訊公開法第18條及檔案法第18條所訂限制公開或拒絕公開之範圍。「依法行政」屬公務機關的核心、範疇，臺中市政府訂有「臺中市市有體育場館管理辦法」，被告當應依法令辦理。其二：系爭球場收支報表之機關是被告，臺中市大里區體育會只是代被告管理，權利義務主體屬被告，管理者亦是被告。其三：收支報表只是顯示日期、金額及收支項目，不涉及營業秘密或侵犯個人資訊。其四：球場收入屬公共利益，不應隱藏不為人知，或交由未具監督及審計機制之私法人自編名目核銷。其五：收入由代管人支用，支出由政府編列預算支應，不符公款

法用之正當性。

9.關於自負盈虧部分：被告於109年2月4日準備程序強調依據契約規定，代管人須自負盈虧。查107年系爭球場圍網修繕，經費由被告預算支付，何來自負盈虧。

10.系爭球場管理部分：

⑴被告為系爭球場管理機關（亦是主管機關），但怠忽職守自99年起至105年12月28日止，未辦理接管作業。

⑵105年12月29日起至106年5月23日期間，亦未簽訂代管契約。

⑶106年5月24日至106年12月31日始簽訂代管契約。

⑷107年1月1日起至107年12月31日止又未簽訂代管契約。

⑸108年起始重新簽訂代管契約。

⑹依據代管契約第2條第3款規定應將費用及開放時間於入口處明確標示，但代管人卻未依契約規定辦理，管理機關亦無作為，直到原告陳情後始標示。

綜上，被告身為管理機關，怠忽職守放任不管，直到原告依法陳情（人民監督）始獲改善，顯有疏失。

11.依法行政部分：

⑴系爭球場是政府財產，政府訂有法令（臺中市市有體育場館管理辦法），被告應當依法行政，收入繳交市庫，依法支出，但被告卻以自負盈虧規避法令。

⑵政府機關辦理財產管理方式，其中委外辦理不外「委託經營」與「代管」，兩者定義不同，前者涉及經營人營業秘密，後者權責歸屬政府機關，不涉及營業秘密。

12.被告與臺中市大里區體育會所簽的契約是代管契約，代管契約權利義務歸屬於委託人，不是代管人，代管人只是依據委託人所訂規定辦理代管，先予敘明。

13.參營業秘密法第2條規定，本法所稱營業秘密，係指方法、技術、製程、配方、程式、設計或其他可用於生產、銷售或經營之資訊。「自主管理」與「自負盈虧」顯不符營業秘密要件。自主管理依文義解釋，自己可在不違法下，決定管理方法，不須經第三人同意。臺中市大里區公六公園慢速壘球場委託管理契約第2條約定：履約期間之開放時間、收費標準、管理方式，依臺中市政府相關辦法、要點規定辦理。代管人無法自主決定亦無擅自修改權力，何來自主管理可言。再參「臺中市大里區公六公園慢速壘球場管理使用規則」第7點規定：「本管理規則報請臺中市政府運動局核備後公佈實施，修正時亦同」，法規的用詞是「核備」，不是「備查」。換言之，臺中市大里區體育會若要修改第4點開放時間、第5點收費標準及管理規定，都需要報請被告同意，臺中市大里區體育會自己無權片面變更，何來自主管理可言。而自負盈虧依文義解釋，自己可在不違法下，決定收入與支出，不須經第三人同意。依據「臺中市市有體育場館管理辦法」第10條附表備註第6點：委外營運之收費標準依委外營運契約辦理。代管契約不是委外營運契約，收費標準除依法令辦理外，縱要自行訂定，亦要報被告備查，代管人無法自主決定外，亦無擅自修改權力，何來自負盈虧可言。系爭壘球場收入屬市庫收入，不需要繳納營業稅，與一般委託營運需繳納營業稅（開立發票），顯然有差別待遇。

14.系爭球場係政府經由市地重劃自人民手中取得土地，設備由行政院體育委員會自人民繳納稅金興建，屬「公共財」。公共財依據政府法令（預算法及其相關法令），本應公開並受民意機關監督（代議政治），各機關並應主動公開於政府網站供人民查詢（政府資訊公開法第7條第1項第6款參照），

屬公開資訊並無營業秘密。退步言，縱使公開臺中市大里區體育會權益上有何不利益？是收入減少？還是給對手競爭機會或是其他不為人知的事由？

15.綜上，系爭球場開放時間、收費標準、管理規定等等都是公開資訊，不具備營業秘密之要件，且「收入」只是臺中市大里區體育會依據「臺中市大里區公六公園慢速壘球場管理使用規則」第5點㈡規定代被告收取。「支出」依據代管契約第6條㈥規定代被告所做成，收支報表不是臺中市大里區體育會所有（歸屬於被告），亦未涉及營業秘密，不屬於政府資訊公開法第18條應限制公開或不予提供之之範圍，亦非屬檔案法第18條各機關得拒絕前條之申請範園，被告依法應提供人民申請後公開，以符政府資訊公開法第1條保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與立法意旨。

㈢聲明：1.訴願決定及原處分均撤銷。2.被告應就原告於108年8月6日政府資訊公開申請書之申請作成准許之行政處分。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.按人民申請閱覽之政府資訊，如屬業經歸檔管理之檔案，則屬檔案法規範之範疇，應優先適用檔案法之規定處理。復依檔案法第1條第2項「本法未規定者，適用其他法令規定」，是政府機關除得依檔案法第18條規定拒絕提供政府資訊檔案外，倘有其他法律依據，亦即「檔案」於符合其他法律限制之要件時，例如政府資訊公開法第18條所列各款情形，亦得據以限制公開。經查系爭球場係由被告委託臺中市大里區體育會代管，原告申請之106年及107年第三方會計師簽證收支報表（內含收費日期、收費項目、收費金額、支出日期、支

出項目、支出金額等資料）係屬業經歸檔管理之檔案，故本案應優先適用檔案法之相關規定，惟若檔案法未有規定，而有符合政府資訊公開法限制要件時，自亦得限制之。查臺中市大里區體育會依據「臺中市大里區公六公園慢速壘球場委託管理契約書」受託管理系爭球場（106年契約期間自106年5月24日至106年12月31日；107年未訂定代管契約），並依契約第6條第5及6款規定，自負盈虧、自主管理。是以，該會於管理行為中產製之文件，包含收支報表，自屬其經營事業上之資訊。又收支報表能評估管理者運用資源之責任及範疇，反映管理主體之體質及過去之經營績效，有經營經驗之經濟價值，及不欲為外人所得知之情報，其公開或提供，有被他人用以了解分析及增進經營計畫之參考，有侵害該會正當利益之虞。又對公益有無必要而須公開或提供資訊部分，衡量系爭球場經營上之資訊，內容非屬一般未涉及該類資訊之人所須知，資訊未公開尚無損及公益，難謂有公開之必要（法務部101年4月2日法律字第10100548840號函參照），是以被告本於職權於上述個別資訊做成判斷後，遮蓋簽證收支報表上有關收入及支出之項目後，依政府資訊公開法第18條第2項規定，就其他部分即收入及支出之合計及結餘以原處分提供予原告，於法尚無不合。

2.本件原告提起訴願後，被告依據政府資訊公開法第18條第1項第7款、第2項規定及法務部99年1月8日法律字第0980035212號函、101年4月2日法律字第10100548840號函文意旨，應認被告本於職權於上述個別資訊做成判斷後，遮蓋簽證收支報表上有關收入及支出之項目後，依政府資訊公開法第18條第2項規定，就其他部分即收入及支出之合計及結餘以原處分提供予原告，於法尚無不合，應予以維持，且訴願決定亦

無違誤。

3.按「第3條履約管理……㈡乙方對甲方所提供之設備、物品及財產借據所列財物點交，應以善良管理人注意使用維護，遇有損害由乙方負責修復，並於履約期滿後依原狀交還甲方，不得藉故延遲或不予歸還。若有損壞、滅失等情事，乙方應照時價賠償其所需費用。」、「第6條權利義務……㈤乙方應自負盈虧，其收入應支用於維護管理本場地之業務費、設備費、維護費、水電費、人事費等，年度如有結餘，全數繳回市庫。前揭收入不得支用於與本場地維護管理非直接必須項目。㈥乙方應自主管理，收入均應掣給收據，並設專戶儲存，其支出憑證應比照行政院頒布支出憑證管理要點規定辦理，且按年度記帳及編製收支報表，並且委由第三方公證單位（如會計師、記帳士等）認證，於每年12月31日辦理結算，另於次年1月15日前陳報甲方備查。」核為被告於106年5月24日與臺中市大里區體育會所訂立之前開「臺中市大里區公六公園慢速壘球場委託管理契約書」第3條第2款及第6條第5款、第6款所明定，且上開委託管理契約書前已因原告於107年7月26日申請書向被告申請提供系爭球場105年、106年及107年行政委託契約書時，而由被告提供予原告在案。至於本案由原告於108年8月6日所填具之政府資訊申請書，則係向被告申請系爭球場106年及107年第三方會計師簽證收支報表（內含收費日期、收費項目、收費金額、支出日期、支出項目、支出金顯等資料），然因系爭球場106年及107年第三方會計師簽證收支報表（內含收費日期、收費項目、收費金額、支出日期、支出項目、支出金額等資料）係由臺中市大里區體育會所作成及由該會依契約第6條第6款規定陳報被告備查，核屬被告因主管業務而擁有臺中市大里區體育會

之資料，且因臺中市大里區體育會於管理行為中產製之文件，包含收支報表，自屬其經營事業上之資訊。原告仍起訴訴稱「訴願決定以法務部101年4月2日法律字第10100548840號函作為駁回法令基礎，查該函係指政府因主管業務而擁有公會、工會、公司資料是否屬個人、法人或團體營業上秘密或經營事業有關資訊，本案並未請求被告提供法人（臺中市大里區體育會）營業上秘密或經營事業有關資訊，而係請被告提供所管的球場收支報表，被告屬政府機關，當無該函稱之適用。」云云，核與事實不符，自非可採。

4.至原告所質疑臺中市大里區體育會依「臺中市大里區公六公園慢速壘球場委託管理契約書」第6條第5款、第6款之約定計應自負盈虧、自主管理，則有關該壘球場之圍網修繕工程經費又由被告預算支應，何來自負盈虧云云，此乃因本件被告與臺中市大里區體育會於106年5月24日簽訂該管理契約並開放提供市民使用前，系爭球場已因風災有使用上安全疑慮，經被告改制前之臺中市體育處評估後實有修繕需求，於105年12月28日經臺中市政府秘書長指示系爭球場事宜由臺中市體育處處理，相關執行期程已由臺中市體育處簽奉核准在案，是於雙方簽約前之106年3月16日已簽核奉准在案，並於106年12月6日就該圍網修繕工程辦理公開招標公告，於107年3月21日辦理決標公告，並無原告所質疑之上開情事。況依該契約第5條約定，於契約期間內始發生破損情事，亦得以專簽同意補助辦理，更何況該系爭球場於雙方簽約前已有使用上安全疑慮而經評估後有修繕需求，足見原告上開主張，核無足採等語。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

㈠原告所請求資訊公開之事項（含收費日期、收費項目、收費金額、支出日期、支出項目、支出金額）是否屬於政府資訊公開法第18條第1項第7款或檔案法第18條第7款所定之限制公開或得拒絕公開之範圍？

㈡被告就上述個別資訊於遮蓋簽證收支報表上有關收入及支出之細項後，僅就收入、支出合計數及盈虧數提供予原告之處分是否適法。

五、本院之判斷：

㈠前提事實：原告於108年8月6日填具政府資訊申請書，向被告申請系爭球場106年及107年第三方會計師簽證收支報表（內含收費日期、收費項目、收費金額、支出日期、支出項目、支出金額等資料），被告依據政府資訊公開法第5條及第18條第1項第7款規定，就該系爭球場106年度及107年度第三方會計師簽證資料上，予以遮蓋涉及營業上秘密或經營事業有關之資訊後，以被告108年8月23日中市運產字第0000000000原告號函（即原處分）提供予原告，原告不服原處分，向臺中市政府提起訴願，案經臺中市政府將原告所提訴願以府授法訴字第1080287779號訴願決定書予以駁回等情。分別有被告108年8月23日中市運產字第1080017511號函、臺中市大里區體育或臺中市大里區公六公園慢速壘球場收支決算表會計師查核報告書、臺中市大里區公六公園慢速壘球場收支決算表2份（包括期間自106年5月24日至106年12月31日止、自107年1月1日至107年12月31日止）、政府資訊申請書、原告訴願狀、臺中市政府108年11月28日府授法訴字第1080287779號訴願決定書（甲證1、甲證2、乙證1、乙證2，本院卷第17頁至第31頁、第73頁至第85頁）等件資料可查（本件所適用之證據資料詳如附表），且為兩造所不爭執，此部分事實

堪以認定。

㈡應適用之法令及函釋：

1.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7條第1項第6款、第9款規定：「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：……六、預算及決算書。……九、支付或接受之補助。」、第12條第2項規定：「前項政府資訊涉及特定個人、法人或團體之權益者，應先以書面通知該特定個人、法人或團體於10日內表示意見。但該特定個人、法人或團體已表示同意公開或提供者，不在此限。」、第18條第1項第7款、第2項規定：「（第1項）政府資訊屬於下列各款情形之一者，應限制公開或不予提供之：……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。……（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。」

2.檔案法第1條規定：「（第1項）為健全政府機關檔案管理，促進檔案開放與運用，發揮檔案功能，特制定本法。（第2項）本法未規定者，適用其他法令規定。」、第2條第2款規定：「本法用詞，定義如下：……二、檔案：指各機關依照

管理程序，而歸檔管理之文字或非文字資料及其附件。」第17條規定：「申請閱覽、抄錄或複製檔案，應以書面敘明理由為之，各機關非有法律依據不得拒絕。」、第18條第7款規定：「檔案有下列情形之一者，各機關得拒絕前條之申請：……七、其他為維護公共利益或第三人之正當權益者。」、第19條規定：「各機關對於第17條申請案件之准駁，應自受理之日起30日內，以書面通知申請人。其駁回申請者，並應敘明理由。」。

3.臺中市市有體育場館管理辦法第2條第2項規定：「運動局得視需要將體育場館委託學校、本府所屬各機關或團體（以下簡稱體育場館管理單位）代管。」、第16條第1項規定：「體育場館管理單位改善、整修及維護體育場館設備之費用，得報請運動局編列預算支應。」

4.法務部101年4月2日法律字第10100548840號函：「……三、次按本法第18條第1項第7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：……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。』核其立法意旨，係為保護當事人之權益，該等政府資訊應限制公開或不予提供；惟如對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要者，自不在限制範圍。又所稱『權利』應指依法所保護之各種權利，『競爭地位』係指公平競爭關係下之地位，『其他正當利益』係指個人、法人或團體經營事業所產生之重要知識、信用等正當利益（本部99年1月8日法律字第0980035212號函參照）。關於所詢政府因主管業務而擁有公會、工會、公司

之資料，是否屬『個人、法人或團體營業上秘密或經營事業有關之資訊』乙節，仍應以個別資訊之內容是否涉及營業秘密或經營事業有關為判斷。又政府資訊如涉及特定個人、法人或團體之權益者，依本法第12條第2項規定，應先以書面通知該特定個人、法人或團體表示意見，惟政府機關並不當然受該意見所拘束，仍應由政府資訊保有機關本於職權判斷。四、又本法第18條第1項第3、6、7、9款所稱對公益有必要之『公益』範圍，係由保有資訊之機關就『公開資訊欲增進之公共利益』與『不公開資訊所保護之權益』間比較衡量判斷之，如經衡量判斷『公開資訊所欲增進之公共利益』大於提供資訊所侵害之權利者，自得公開之。又所稱『不公開資訊所保護之權益』，係依上述各款所欲保護之利益判斷，例如第3款係指作成行政決定過程中公務員表達意見之自由、第6款之個人隱私、執業中所獲得之秘密或著作權人之公開發表權等個人權益、第7款之個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益、第9款之經營正當利益。五、至本法第18條第2項規定：『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。』即所謂之『分離原則』，係指政府資訊中若含有限制公開或不予提供之部分，並非該資訊之全部內容者，政府機關應將限制公開或不予提供之部分除去後，僅就其餘部分公開或提供。」

5.法務部99年01月08日法律字第0980035212號函：「……二、按個人、法人或團體營業上秘密或經營事業有關之政府資訊，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，應限制公開或不予提供。但對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要或經當事人同意

者，不在此限，政府資訊公開法第18條第1項第7款定有明文。次按上開條款所稱『權利』應指依法所保護之各種權利，『競爭地位』係指公平競爭關係下之地位，『其他正當利益』係指個人、法人或團體經營事業所產生之重要知識、信用等正當利益，且所稱之法人並不限於營利法人。貴署依職權作成或取得該法人所經營事業之財務資訊，亦屬政府資訊，得否主動公開，除經當事人同意者外，應由貴署本於權責，就『公開資訊欲增進之公益或保護人民生命、身體、健康有必要』與『不公開資訊所保護該個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益』間，予以個案比較衡量判斷之。如經衡量判斷『公開資訊欲增進之公益』大於『該個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益』或為保護人民生命、身體、健康有必要者，自得公開之。如認部分資訊確有限制公開事由存在，依政府資訊公開法第18條第2項規定，得僅公開其餘未涉限制公開事由之部分資訊。」

㈢按檔案法、政府資訊公開法之立法宗旨相通，有促進政府資訊之開放與運用，達到保障人民「知的權利」之立法目的，均有向政府機關請求提供政府資訊、檔案資料之資訊請求權，政府機關對於「人民申請時」所持有或保管之政府資訊或檔案，以公開為原則，不公開為例外，且須有法令為依據始得限制公開。次按檔案法第2條第2款規定，檔案法之適用對象限於依照管理程序而經歸檔管理之政府資訊，其餘不具有檔案性質者，則適用定義涵蓋範圍較廣之政府資訊公開法，此觀檔案法第1條第2項及政府資訊公開法第2條規定即明。準此可知，政府資訊公開法所定義之「政府資訊」，其涵蓋範圍較檔案法所定義之「檔案」為廣，而檔案亦屬政府資訊之一部分，是從法律性質觀之，政府資訊公開法應係政府資

訊公開法制之普通法，而檔案法則係屬政府資訊公開法制之特別法，此由政府資訊公開法第2條之立法理由敘明：「現行法律中並不乏有關政府資訊公開之規定……為明定本法與其他法律之適用關係，將本法定位為普通法，其他法律對於政府資訊之公開另有規定者，自應優先適用。」等語自明，故人民向政府機關申請提供政府資訊時，如該政府資訊係屬業經歸檔管理之檔案，應優先適用檔案法之規定處理（最高行政法院102年度判字第410號判決參照）。惟因檔案法有關拒絕檔案閱覽、抄錄或複製之規定過於抽象、籠統，反觀政府資訊公開法對於政府資訊之公開機制，與檔案法第18條規定相類似，出於相同之立法精神，係更為具體、縝密規定之較新立法例，有較完善且詳盡之規範。又在行政實務運作上，公文於發文或存查後莫不將之歸檔，留存在行政機關承辦單位之時間相當短暫，如此一來，當人民申請行政資訊公開時，絕大多將適用檔案法之規定，恐非符合立法意旨。從而，就人民申請提供具有「檔案」性質之政府資訊事件，政府機關自得審查檢視有無檔案法第18條各款、政府資訊公開法第18條第1項各款情形，如審查結果並無上開規定所列限制公開或不予提供之政府資訊，即應准依人民之申請提供；倘政府資訊中含有限制公開或不予提供之事項，若可將該部分予以遮蔽，施以防免揭露處置，已足以達到保密效果者，依政府資訊公開法第18條第2項規定意旨，即應就該其他部分公開或提供（最高行政法院108年度判字第24號判決參照）。

㈣查本件系爭球場係依據臺中市政府頒訂之臺中市市有體育場館管理辦法第2條第2項規定，委託臺中市大里區體育會代管，按同辦法第16條第1項規定，體育場館管理單位改善、整

修及維護體育場館設備之費用，得報請運動局編列預算支應。又按系爭球場委託管理契約（乙證3）第6條第5款、第6款亦規定：「㈤乙方應自負盈虧，其收入應支用於維護管理本場地之業務費、設備費、維護費、水電費、人事費等，年度如有結餘，全數繳回市庫。前揭收入不得支用於與本場地維護管理非直接必要項目」、「㈥乙方自主管理，收入均應掣給收據，並設專戶儲存，其支出憑證應比照行政院頒布支出憑證管理要點規定辦理，且按年度記帳及編制收支報表，並且委由第三方公證單位（如會計師、記帳士等）認證，於每年12月31日辦理結算，另於次年1月15日前陳報甲方備查。」可得知有關原告所申請資訊公開之系爭球場管理之106年及107年第三方會計師簽證收支報表（含收費日期、收費項目、收費金額、支出日期、支出項目、支出金額等資料），臺中市大里區體育會仍應向被告陳報備查，換言之，被告對臺中市大里區體育會之管理事務應有實質上之監督權，而就該管理行為所產製之文件等，為政府機關依職權所取得之資訊，應屬於政府資訊之一部分，又前揭收支報表係屬業經歸檔管理之檔案，自應優先適用檔案法之規定，政府機關得審查有無檔案法第18條各款情形，然亦得審查有無政府資訊公開法第18條第1項各款情形，自不待言。

㈤次按檔案法第18條第7款規定，有關其他維護公共利益或第三人正當權益之檔案，機關得拒絕公開；政府資訊公開法第18條第1項第7款規定，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，機關應限制公開或不予提供之。而關於個人、法人或團體營業上秘密或經營事業有關之資訊，應以個別資訊之內容是否涉及營業秘密或經營

事業有關為判斷。又政府資訊如涉及特定個人、法人或團體之權益者，依政府資訊公開法第12條第2項規定，應先以書面通知該特定個人、法人或團體表示意見，惟政府機關並不當然受該意見所拘束，仍應由政府資訊保有機關本於職權判斷（法務部101年4月2日法律字第10100548840號函釋亦同此旨）。因而被告本於權責，就「公開資訊欲增進之公益或保護人民生命、身體、健康有必要」與「不公開資訊所保護該個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益」間，予以個案比較衡量判斷之。如經衡量判斷「公開資訊欲增進之公益」大於「該個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益」或為保護人民生命、身體、健康有必要者，自得公開之，不在限制範圍（政府資訊公開法第18條第1項第7款規定之立法理由參照）。

㈥查被告就市有體育場館之管理方式除自為管理外尚分為兩種，其一為委外營運，另一則為委託代管（見本院卷第174頁）。而就一般社會通念及文義上解釋，前者之受託人應就營運事項自主管理，擁有經營管理權，並自負經營盈虧；後者則有代理管理之意涵，其權利義務仍應歸屬委託機關，並應依照代管契約所規定之方式為經營管理。被告係就系爭球場之管理方式列為「委託代管」，而依照本件之委託管理契約第2條第1款規定：「乙方（按指臺中市大里區體育會，以下同）於履約期間之開放時間、收費標準、管理方式，除依臺中市政府相關辦法、要點規定辦理外，應於簽約日起30日內訂定管理要點報甲方（按指被告，以下同）核備後始可辦理，並不得任意調整或巧立名目增加收費。」、第2款規定：「有下列情形之一者，得免費使用；政府機關辦理政策性及重要活動需要，需使用履約標的並經甲方同意者，乙方無故

不得拒絕。」、第4條第1款規定：「甲方或相關權責單位得定期或不定期查核事務辦理情形。乙方對甲方之查核不得規避、妨礙或拒絕。」第6條第2款規定：「乙方於執行本委託案時，除契約另有約定或經甲方同意者外，應以自己名義為法律行為，自為權利義務主體。」、第5款規定：「乙方應自負盈虧，其收入應支用於維護管理本場地之業務費、設備費、維護費、水電費、人事費等，年度如有結餘，全數繳回市庫。前揭收入不得支用於與本場地維護管理非直接必須項目。」、第6款規定：「乙方應自主管理，收入均應掣給收據，並設專戶儲存，其支出憑證應比照行政院頒布支出憑證管理要點規定辦理，且按年度記帳及編制收支報表，並且委由第三方公證單位（如會計師、記帳士等）認證，於每年12月31日辦理結算，另於次年1月15日前陳報甲方備查。」等所載，可知被告對於臺中市大里區體育會擁有一定之監督、查核及對系爭球場之使用權限，然於第6條第2款及第5款又以臺中市大里區體育會為管理系爭球場之權利義務主體，即原則上應以自己之名義為法律主體，且應自負盈虧、自主管理，故該契約並非典型之代管或委託管理契約，並不能僅憑契約上之用詞（乙證3，本院卷第87頁），以及臺中市政府運動局場館資料網站（甲證10，本院卷第174頁）上所示管理方式即認定係為典型之代管契約，仍應以契約上之內容與規定認定之。原告主張「被告於109年2月4日準備程序強調依據契約規定，代管人須自負盈虧。查107年系爭球場圍網修繕，經費由被告預算支付，何來自負盈虧。」云云，然查107年系爭球場圍網之修繕工程一案確於被告與臺中市大里區體育會簽約日（106年5月24日）前之106年3月16日已簽核奉准在案（乙證7），於此情形下該修繕經費自係由被告所

支應，原告執此認為臺中市大里區體育會並非自負盈虧，尚非可採。

(七)本件原告所申請資訊公開之系爭球場管理106年及107年第三方會計師簽證收支報表中，有關收費日期、收費項目、收費金額、支出日期、支出項目、支出金額等資料雖屬經營與管理有關之項目及內容，應屬臺中市大里區體育會之經營事業有關之資訊無疑，然此部分資訊並非未經公開或普遍大眾所共知的技術或知識，且於一般上市櫃公司之財務報表上，收支項目亦屬應公開之部分，而非應秘密之事項。而細閱被告所提出之收支決算表所載收入僅有場地使用費；而支出則為場地管理費、維護費、修繕費、勞務費等，核與被告與大里區體育會所簽訂之「臺中市大里區公六公園慢速壘球場委託管理契約」約定臺中市大里區體育會其收入僅有體育場館之使用費（見臺中市市有體育場館管理辦法第10條規定），而其收入僅應（能）支用於維護管理場地之業務費、設備費、維護費、水電費、人事費等、年度如有結餘，全數繳回市庫。前揭收入不得支用於與場地維護管理非直接必要項目（見委託管理契約第6條第5款規定，本院卷第89頁），又該收支決算表於收支項目上，僅係就該收支類型分類作概括舉列，亦非就其各該類別之詳細資訊（如：收支之來源、時間等）有所記載，故難謂有何營業秘密可言。即便如被告所言之競爭地位而有屬營業秘密之可能，按系爭求場之委託管理契約所依據之法規為臺中市市有體育場館管理辦法（下稱系爭辦法）第2條，觀系爭辦法第1條規定，系爭辦法具有推行全民體育、提昇公共服務水準及加強維護各體育場館設施之公益目的，職是，被告就此既說明該收支報表能評估管理者運用資源之責任及範疇，反映管理主體之體質及過去之經營績效

，則此事項亦應為一般人民所監督，即公開尚能發揮監督代管者之效，難以諉為無公開之必要且無損及公益而限制之。是以就「公開資訊欲增進之公益或保護人民生命、身體、健康有必要」與「不公開資訊所保護該個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益」間，予以個案比較衡量判斷之（法務部99年01月08日法律字第0980035212號函參照），其代管理之良窳應大於該團體自身之利益，即公開資訊所欲增進之公共利益顯然大於提供資訊所侵害之權利，故按政府資訊公開法第18條第1項第7款但書規定，原告就該部分請求應予公開為有理由，被告雖已於108年9月27日中市運產字00000000000號函（乙證4）通知並詢問臺中市大里區體育會是否同意提供系爭球場106年及107年第三方會計師簽證收支報表（內含收費日期、收費項目、收費金額、支出日期、支出項目、支出金額等資料），並經臺中市大里區體育會以108年10月8日大里體育源(108)字第0108號函（乙證5）復被告為不同意，被告亦不得以此為由拒絕公開。從而本件經審閱系爭球場106年及107年第三方會計師簽證收支報表，於收支項目上，僅係就該收支類型分類作概括舉列，並非就其各該類別之詳細資訊（如：收支之來源、時間等）有所記載，無從憑認其具保密之必要性，予以提供上難認由損及政府資訊公開法第18條第1項第7款所保護之法益，則被告本於職權於上述個別資訊做成判斷後，遮蓋簽證收支決算表上有關收入及支出之項目後，依政府資訊公開法第18條第2項規定，就其他部分即收入及支出之合計及結餘以原處分提供予原告，即未具否准之正當理由。

六、綜上所述，原告申請提供之系爭資訊非屬臺中市大里區體育會或被告營業上秘密或經營事業有關之資訊，將其提供亦不

侵害臺中市大里區體育會之權利、競爭地位或其他正當利益，又於公益有必要，尚無政府資訊公開法第18條第1項第7款或檔案法第18條第7款所定應予限制之情形，被告將收入及支出部分資訊予以遮蓋區隔，僅將其他收入及支出合計總額部分之資訊予以提供，作成原處分，認事用法尚有違誤，訴願決定未予糾正，仍予維持，亦有未洽，應予以撤銷，惟原告申請案件尚待被告周詳調查，方可釐清原告申請有理由之範圍，始能決定為適切之處分，則原告請求依其108年8月6日申請就系爭球場106年及107年第三方會計師簽證收支報表（內含收費日期、收費項目、收費金額、支出日期、支出項目、支出金額等資料）判命被告應作成准許之處分，爰依行政訴訟法第200條第4款規定，判命被告應依本判決之法律見解對於原告作成適法之處分。

七、本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘陳述及舉證，均核與判決結論不生影響，爰不逐一論述，附此敘明。

八、據上論結，本件原告之訴為有理由，依行政訴訟法第98條第1項前段、第200條第4款，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　109　年　　6　　月　　11　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法　官　莊　金　昌

法　官　劉　錫　賢

法　官　陳　文　燦

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表

明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
（一）符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2.稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
（二）非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1.上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2.稅務行政事件，具備會計師資格者。 3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4.上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。

是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出（二）所示關係之釋明文書影本及委任書。

中　　華　　民　　國　　109　年　　6　　月　　11　　日

書記官　蔡　逸　媚

附表、證據編號對照表

證據編號	證據名稱	所附卷宗	頁碼
甲證1	被告108年8月23日中市運產字第0000000000號函及收支決算表	本院卷	17-23
甲證2	臺中市政府訴願決定書(府授法訴字第1080287779號)	本院卷	25-31
甲證3	臺中市市有體育場館管	本院卷	33-41

（續上頁）

	理辦法		
甲證4	臺中市政府運動局108年10月17日中市運產字第0000000070號函	本院卷	43
甲證5	法務部99年1月8日法律字第0980035212號函	本院卷	45
甲證6	法務部101年4月2日法律字第10100000000號函	本院卷	47-51
甲證7	政府電子採購網決標公告	本院卷	128-129
甲證8	監察院108年8月20日院台業貳字	本院卷	130-133

（續上頁）

	第000000008號函（含審計部108年8月5日台審部覆字第0000000000號函）		
甲證9	臺中市政府運動局108年6月13日中市運產字第0000000078號函	本院卷	134
甲證10	臺中市政府運動局場館資料	本院卷	174
甲證11	大里市二期重劃區社區代表林碧枝對中山醫學大學有關壘球場使用、管理情形詢問函及回復	本院卷	176-177

（續上頁）

甲證12	臺中市大里區公六公園壘球場管理使用規則	本院卷	182-183
乙證1	政府資訊申請書影本	本院卷	73、77
乙證2	訴願狀影本	本院卷	75-76
乙證3	臺中市大里區公六公園慢速壘球場委託管理契約影本	本院卷	87-91
乙證4	臺中市政府運動局108年9月27日中市運產字第000000002號函影本	本院卷	93
乙證5	臺中市大里區體育會108年10月8日	本院卷	95

（續上頁）

	大里體育源(108)字第0180號函影本		
乙證6	臺中市政府運動局108年10月17日中市運產字第000000007O號函影本	本院卷	97
乙證7	臺中市體育處之簽呈影本	本院卷	148-149
乙證8	公開招標公告影本	本院卷	150-152
乙證9	決標公告影本	本院卷	154-158
乙證10	臺中市大里區體育會章程	本院卷	224-228
乙證11	臺中市人民	本院卷	230

（續上頁）

	團體立案證書		