臺北高等行政法院判決

108年度訴字第1752號

）FKT64W1Z1X5L0;@109年7月23日辯

原　　告	美商 AST Products, Inc.	
代　表　人	盧佩琳	
訴訟代理人	陳昭龍	律師
	王上仁	律師
被　　告	衛生福利部食品藥物管理署	
代　表　人	吳秀梅（署長）住同上	
訴訟代理人	陳郁庭	律師
	張健南	律師
複　代理人	李詩楷	律師
參　加　人	邦特生物科技股份有限公司	
代　表　人	蔡宗禮	
訴訟代理人	桂齊恒	律師
複　代理人	江郁仁	律師
訴訟代理人	何娜瑩	律師

上列當事人間政府資訊公開法事件，原告不服衛生福利部中華民國108年8月29日衛部法字第1080017552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：

原告前於民國106年12月8日向被告申請抄錄（影印）該署106年8月15日FDA器字第1060030154號函（下稱系爭106 年8月

15日函）及參加人邦特生物科技有限公司（下稱參加人或邦特公司）之「邦特輸尿管導管組（長效型）」、「邦特豬尾巴引流導管組（直接穿刺型）」（下稱系爭醫療器材）查驗登記變更事項及檢驗結果資料，經被告以106年12月20日FDA器字第1060049126號函（下稱106年12月20日函）復略以，依政府資訊公開法第18條第1項第7款規定，原告非系爭醫療器材之許可證持有者或製造廠，且未取得許可證持有者即邦特公司之同意，難以提供等語。原告提起訴願，經衛生福利部以107年7月5日衛部法字第1070008421 號訴願決定（下稱107年7月5日訴願決定）撤銷原處分，由被告於15 日內另為適法之處分。嗣被告以107年8月9日FDA器字第1070025423號函（下稱原處分）檢附106年8月15日函（遮蔽其中說明3內容）回復原告，並以邦特公司系爭醫療器材之許可證變更有經審查核准程序，且涉及營業秘密等資訊，不公開亦無影響民眾健康權益之虞，拒絕提供。原告不服，提起訴願，經訴願機關作成「原處分關於不予提供106年8月15 日FDA器字第1060030154號函說明3部分撤銷，由被告於15日內另為適法之處分。其餘訴願駁回。」被告遂以108年9月16日FDA器字第1089902882號函（下稱108年9月16日函）提供106年8月15日函予原告，原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

二、本件原告主張：

（一）聲明：1.訴願決定、原處分不利於原告部分均撤銷。2.被告應依原告107年7月10日之申請，作成准予原告抄錄（影印）邦特公司之「邦特輸尿管導管組（長效型）」、「邦特豬尾巴引流導管組（直接穿刺型）」之「查驗登記變更事項」及「檢驗結果」等資料（詳如行政訴訟準備一狀第5至7頁所載）之行政處分。

（二）陳述：

1.原告為參加人之長期塗層專利技術授權商及塗層溶液供應商，雙方之授權協議於105年6月30日因10年期間到期而告終止。惟雙方協議終止後，參加人分別於105年7月6日、105年8月23日仍兩次催促原告提供塗層溶液供其生產使用，使原告懷疑參加人是否自授權協議終止後仍繼續使用原告之塗層溶液及塗層技術而生產TPU導管，乃查詢參加人所生產TPU導管產品於我國以及中國大陸之許可證資料，發現參加人TPU導管之醫療器材許可證竟然未依法辦理變更登記，而且仿單上之說明仍繼續使用原告塗層溶液特性「無毒性」、「親水性」、「減少摩擦阻力」作為對外揭示之說明，使原告合理懷疑參加人並未依照許可證登記資料之製程生產TPU導管。甚且，參加人於原告開始詢問、追查有無繼續使用原塗層技術後，始向衛生主管機關完成辦理變更一部分醫療器材查驗登記。原告身為參加人長期潤滑塗層「無機水溶液」供應商，有專業能力足以明辨真相，且此涉及廣大醫療病患之健康權益，乃請求被告准予原告抄錄（影印）參加人之系爭醫療器材自許可證註冊時至迄今歷來之查驗登記資料、許可證變更資料、檢驗結果資料，以利明瞭參加人就系爭TPU導管產品有無自始依法將塗層列為查驗登記項目，被告對於此類醫療器材之把關是否有如其所宣稱保證安全性，以及其後參加人辦理之許可證規格變更，是否真如其所宣稱未再使用原告之塗層技術及塗層溶液，並實質核實參加人有無確實遵照新製程生產醫療器材。

2.被告主張原告請求之「查驗登記變更事項」資訊，不包含「查驗登記」資料；惟就文義解釋，「查驗登記變更事項

」，本即包含「查驗登記」及「許可證變更」資料，否則同一基礎事實，割裂處理，就一部分再重複一次訴願及行政訴訟程序，毫無任何實益。

3.依被告所稱，系爭塗層並非主要成分，是可有可無的記載事項，如此一來，參加人醫療器材之塗層成分究竟有無經過查驗登記、有無經過如被告所稱的嚴格把關，即有疑義，又該如何確保對於民眾健康無影響。然被告未審究參加人之所以不願資訊公開予原告知悉，實因原告曾經對其提出不法檢舉，且經查證屬實後遭裁罰，反而片面採信有不法前例之參加人說法。再者，縱使查驗登記事項與參加人營業上資訊有關而礙難提供，然檢驗結果資料通常不會是營業秘密，依「分離原則」，被告仍得依政府資訊公開法第18條第2項規定，將「查驗登記事項」及「檢驗結果」部分資訊遮蔽，而非一概全部拒絕資訊之公開。被告未對兩種資料加以區分，逕駁回原告之抄錄（影印）請求，亦未就公眾健康權益充分衡量，實為違法之行政處分，應予撤銷。

4.有關智慧財產法院（下稱智財法院）108 年度民秘聲字第42號民事裁定，係原告為訴訟順利進行，主動聲請秘密保持命令（下稱秘保令），是以該秘保令裁定之聲請人為原告，如今被告及參加人卻反稱原告提起本件訴訟係為逸脫秘保令云云，可謂倒果為因之謬論。而參加人前就智財法院108年度民秘聲字第42號民事裁定所提起抗告，經最高法院109年台抗字第483號民事裁定駁回其抗告，參加人又提起再審，並主張原告人員樂亦宏、盧佩琳不得為應受秘保令之人，而智財法院目前亦暫停原告閱卷，足見原告提起本件訴訟確有訴訟利益等語。

三、被告則以：

（一）聲明：駁回原告之訴。

（二）陳述：

1.原告向被告申請政府資訊公開至提起本件訴訟以來，僅請求「查驗登記變更事項」及「檢驗結果」等資料；詎料，原告於本院準備程序狀中竟擴張其請求範圍，包括：查驗登記資料、許可證變更資料及檢驗結果資料等3類資料。而「查驗登記」及「查驗變更登記」分別涉及醫療器材之不同審查階段及行政處分，其資料內容本有差別，並非基於同一請求之基礎，從而原告進一步擴張請求範圍及於「查驗登記事項」，與行政訴訟法第111條第1項及第3項之規定未符，應否准其變更、追加訴之聲明。

2.被告已於原告與參加人之另一民事訴訟案件當中，依據智財法院所囑提供完整之資料，使原告得依法閱覽抄錄以代提供。原告仍執意提起本件訴訟，請求判命被告提供該等資料，其於本件之請求，在法律上並無實益，其訴即因欠缺訴之利益而無保護必要，應依行政訴訟法第107條第3項予駁回。

3.智慧財產案件審理法（下稱智財案件審理法）對於訴訟資料涉及營業秘密之處理定有特別規定，應優先於政府資訊公開法而為適用。從而，原告請求之資訊既於另案受到秘保令之拘束，基於該等法律之規範目的及適用關係之權衡，且避免裁判發生矛盾，自不應提供系爭資訊予原告。

4.原告一再以臆測之方式企圖誣指本件所涉醫療器材審查容有疑義，而有追查及監督之必要；然其請求之資訊本質上可用於生產、銷售或經營，該資訊並未公開而非原告及其他領域人士所公知（非公知性），且具有實際及潛在之經

濟價值（經濟價值），並且由參加人採取合理保護措施，可知系爭資訊具有營業秘密之性質。再者，查驗登記審查係就醫療器材之安全、效能及品質等事項進行完整測試及評估。依據藥事法施行細則第24條規定關於「藥物成分、材料、結構及規格」可能涉及藥物成本及價格之計算及評估；「藥物製造方法、檢驗規格及檢驗方法」則可能涉及技術合作對象及產品替代可能性之評估。是以，系爭查驗登記變更事項性質確屬政府資訊公開法第18條第1項第7款所稱「營業上秘密或經營事業有關之資訊」。況且，被告前已以遮蔽部分項目之方式提供，已達政府資訊所欲增進人民了解政府決策理由之公益目的，斟酌其欲了解政府決策理由之申請目的應已達成，提供該等涉及參加人經營資訊之文件不僅未能增進公共利益，甚至將無法掌握原告對於此等資訊之處理及運用，而將損及參加人之權益，經衡量「原告之資訊公開權」與「主張排除公開之參加人利益」2項法益後，以後者較前者更合乎比例性之考量，決定不提供系爭資訊予原告，並無違誤。

5.本件訴訟源自原告與參加人間之技術授權終止爭議，原告因而擬向被告申請提供參加人之系爭資訊以判斷是否有侵權事實，企圖進行侵權蒐證工作，縱然提及醫療器材產品安全、民眾健康安全等字眼，亦僅係作為申請依據之掩飾用途，顯係以公益之名行私益之實。是以，本件申請案與公益確實並無關聯，並不存在「為保護人民生命、身體、健康有必要」之應公開或提供情形，故難認符合政府資訊公開法第18條第1項第7款但書規定等語，資為抗辯。

四、參加人另以：

（一）聲明：駁回原告之訴。

（二）陳述：

1.第2等級醫療器材之「查驗登記」係依據醫療器材查驗登記審查準則第15條提出申請，而醫療器材之「查驗登記變更」係依據醫療器材查驗登記審查準則第20條以下提出申請，兩者規範依據並不相同；是以原告起訴請求公開資訊之範圍僅有許可證之「查驗登記變更事項」及「檢驗結果」，嗣於準備程序擴增請求公開資訊範圍包括「查驗登記事項」，請求之基礎顯有變更，不符行政訴訟法第111條第1項及第3項之規定。

2.智財法院雖暫停原告閱卷，但只須待秘保令爭議告一段落後，原告即可閱覽，故其提起本件訴訟應欠缺訴訟利益。

3.原告請求資訊公開之系爭資料，本件被告均已檢送到智財法院，其中108年度民秘聲字第4號裁定所示之資料，原告更早已閱卷取得，故原告明知系爭政府資訊均已檢送至智財法院，並受秘保令的保護，卻仍執意向被告請求公開系爭政府資訊，甚而提起本件行政訴訟，顯有意圖逃逸秘保令所賦予其刑事責任之拘束，且依特別法優於普通法之法理，原告主張依政府資訊公開法請求系爭政府資料，應屬無據。

4.原告係為私益刺探參加人之營業秘密，參加人之營業秘密應受保護：原告一方面向被告申請抄錄影印系爭政府資訊之同時，另一方面亦向參加人提起營業秘密損害賠償訴訟，並已藉由秘保令取得108年度民秘聲字第4號裁定之系爭政府資訊，已如前述。惟原告猶未滿足，除在智財法院訴訟中聲請函調參加人TPU產品之查驗登記全部資料外，另更進一步要求參加人提出歷年TPU導管塗層溶液進貨紀錄、塗層溶液進口報關資料、塗層溶液檢驗紀錄、塗層溶液

使用紀錄，塗層溶液銷毀紀錄、塗層工作指導書歷次版本、歷年TPU導管生產紀錄及銷售紀錄、與塗層供應商簽定之契約書及塗層供應商評鑑紀錄等多項資料。塗層溶液塗覆製程僅為TPU導管量產製程的一小部分，原告卻要求TPU導管全製程生產及銷售資料，範圍之廣泛，已嚴重威脅參加人競爭地位，尤其是原告已非單純塗層溶液供應商，甚至已跨足下游醫療器材，原告所聲請調查資料範圍尚包括第三人Hydromer公司合約、參加人採購價格等，已足以令原告規劃生產製造TPU導管，並研發其他塗層溶液配方等，故經參加人提起抗告後，智財法院業已廢棄108年民秘聲字第42號民事裁定，由此可見，目前原告所聲請系爭政府資訊確屬參加人營業秘密，被告考慮公開恐影響參加人競爭地位，因而拒絕提供，所為原處分並無違誤等語，資為抗辯。

五、上開事實概要欄所述之事實經過，除下述爭點外，其餘為兩造所不爭執，並有原告106年12月8日申請書（見本院卷1第323至328頁）、被告106年12月20日函（見同上卷第55頁）、衛生福利部107年7月5日訴願決定（見同上卷第59至66頁）、被告108年9月16日函（見訴願卷第1頁）、原處分（見同本院卷第75至78頁）、訴願決定（見同上卷第81至99頁）附卷可稽，洵堪認定。經核兩造之陳述，本件爭點厥為：被告以原處分檢附106年8月15日函（遮蔽說明3內容）回復原告，並以邦特公司系爭醫療器材之查驗變更登記相關資料涉及營業秘密等資訊，不公開亦無影響民眾健康權益之虞，難以提供而否准其申請，是否合法有據？

六、本院之判斷：

（一）政府資訊公開相關法律適用之說明：

1.按為健全政府機關檔案管理，促進檔案開放與運用，發揮檔案功能，於88年12月15日訂定檔案法（91年1月1日施行）。依該法第2條第1款、第2款、第4款、第17條分別規定：「本法用詞，定義如下：一、政府機關：指中央及地方各級機關（以下簡稱各機關）。二、檔案：指各機關依照管理程序，而歸檔管理之文字或非文字資料及其附件。……。四、機關檔案：指由各機關自行管理之檔案。」「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。」次按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，並於94年12月28日公布施行政府資訊公開法。依該法第2條、第3條、第5條、第9條第1項前段分別規定：「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。」「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。」「政府資訊應依本法主動公開或應人民申請提供之。」「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。」由此可知，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。人民依政

府資訊公開法或檔案法申請行政機關提供資訊之權利，係屬實體權利，使人民得以獲悉政府機關持有或保管之資訊，俾政府決策得以透明，弊端無所遁形，進而落實人民參政權。

2.再按，依檔案法第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）。惟依檔案法第1條後段規定，亦非完全排除政府資訊公開法或其他法律之適用，是以政府機關於何種情形得拒絕人民之申請，檔案法第18條固有7款規定以資為用，惟本於檔案法第17條之規範意旨，政府機關倘有其他法律依據，亦即「檔案」於符合其他法律限制之要件時，例如政府資訊公開法第18條所列各款規定情形之一者，亦得限制之（最高行政法院96年度判字第1426號判決參照）。是於個案中所爭執之政府資訊同時符合檔案法及政府資訊

公開法之規定而發生法規競合時，依特別法優先於普通法之法理，固應優先適用檔案法之規定，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）。

3.又按政府資訊公開法要求政府機關主動或依申請公開政府資訊，係藉政府資訊之公開以「保障人民知的權利」，「增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督」並「促進民主參與」。是以公開政府資訊本身即具有公益性，不問人民要求政府公開資訊之動機及目的為何，即得依該法請求政府公開資訊（人民之資訊公開請求權），而與行政程序法第46條所規定行政程序中資訊公開請求權（申請閱覽、抄寫、複印或攝影行政機關所持之資料或卷宗權利），以當事人或利害關係人，並以主張或維護其法律上利益有必要

者為限，有所不同。此乃現代民主國家建立透明政府及公眾監督政府所必要之機制。政府資訊公開之法律，亦被稱為是一種「陽光法案」。是以政府資訊公開法相關規定，以政府資訊公開為原則，不公開為例外。基於上開政府資訊公開之目的及「例外解釋從嚴」之法解釋原則，該法第18條第1項所列限制公開或不予提供之例外事由，應從嚴解釋（最高行政法院102年度判字第147號判決參照）。

4.關於申請提供政府資訊，政府資訊公開法第9條規定：「（第1項）具有中華民國國籍並在中華民國設籍之國民及其所設立之本國法人、團體，得依本法規定申請政府機關提供政府資訊。持有中華民國護照僑居國外之國民，亦同。（第2項）外國人，以其本國法令未限制中華民國國民申請提供其政府資訊者為限，亦得依本法申請之。」其申請程式，依同法第10條規定：「（第1項）向政府機關申請提供政府資訊者，應填具申請書，載明下列事項：一、申請人姓名、出生年月日、國民身分證統一編號及設籍或通訊地址及聯絡電話；申請人為法人或團體者，其名稱、立案證號、事務所或營業所所在地；申請人為外國人、法人或團體者，並應註明其國籍、護照號碼及相關證明文件。二、申請人有法定代理人、代表人者，其姓名、出生年月日及通訊處所。三、申請之政府資訊內容要旨及件數。四、申請政府資訊之用途。五、申請日期。（第2項）前項申請，得以書面通訊方式為之。其申請經電子簽章憑證機構認證後，得以電子傳遞方式為之。」第12條規定：「（第1項）政府機關應於受理申請提供政府資訊之日起15日內，為准駁之決定；必要時，得予延長，延長之期間不得逾15日。（第2項）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3項）前項特定個人、法人或團體之所在不明者，政府機關應將通知內容公告之。（第4項）第2項所定之個人、法人或團體未於十日內表示意見者，政府機關得逕為准駁之決定。」第13條第1項規定：「政府機關核准提供政府資訊之申請時，得按政府資訊所在媒介物之型態給予申請人重製或複製品或提供申請人閱覽、抄錄或攝影。其涉及他人智慧財產權或難於執行者，得僅供閱覽。」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。」又「政府資訊公開法關於檔案及行政資訊提供之規範，係在滿足人民知的權利，使人民在法規規定之要件下，享有請求行政機關提供檔案或行政資訊之權利；依上述規定，依據政府資訊公開法請求行政機關為檔案或行政資訊之提供，行政機關均須依據相關規定為審查，而為准否提供之決定，並通知申請人；換言之，人民依據政府資訊公開法向行政機關請求檔案或行政資訊之提供，性質上係請求行政機關作成一准予提供之行政處分，而非僅請求行政機關作成一單純提供之事實行為，故於行政機關否准申請人關於提供檔案或行政資訊之請求時，申請人應循提起訴願及行政訴訟法第5條課予義務訴訟之途徑為救濟。」（最高行政法院98年度判字第430號判決參照）。

5.關於舉證責任之分配，政府資訊既以公開為原則，限制為例外，則政府經被請求資訊而拒絕公開時，除於該資訊有存否不明之情形由原告負舉證責任外，政府自應負證明其

拒絕或限制公開為合法之責任。

（二）本件原告前於106年12月8日，向被告申請抄錄（影印）被告106年8月15日函及參加人之系爭醫療器材查驗登記變更事項及檢驗結果資料，除被告以108年9月16日函提供系爭106年8月15日函予原告，其餘則以參加人系爭醫療器材之查驗變更登記相關資料涉及營業秘密等資訊，不公開亦無影響民眾健康權益之虞為由，難以提供而否准其申請，原告不服，循序提起本件課予義務訴訟，已如前述。被告雖主張原告申請政府資訊公開之對象僅為「查驗登記變更事項」及「檢驗結果」等資料，然原告嗣擴張請求範圍，包括「查驗登記資料」、「許可證變更資料」及「檢驗結果」等3類資料，並非基於同一請求之基礎，應否准其變更、追加訴之聲明等語。惟原告主張之「查驗登記變更事項」，其文義似可包含「查驗登記」及「許可證變更」資料。且原告申請處分及提起訴願時，均爭執查驗登記資料，此有原告律師函、訴願書影本附卷可參（見本院卷1第323至328頁、未編頁碼之原處分卷）。從而，原告訴請申請抄錄（影印）之政府資訊，依其前開聲明所述，尚無變更、追加之問題，被告此部分主張，尚難採認。再者，原告申請之資料，其中邦特輸尿管導管組（長效型）查驗登記案：文（編）號為0000000000，檔號（年-分類-案-卷-目，下同）為101-TE0000-0000-0000-000；邦特輸尿管導管組（長效型）規格變更案：文（編）號為0000000000，檔號為109-TE0000-0000-0000-000；邦特豬尾巴引流導管組（直接穿刺型）查驗登記案：文（編）號為091f006112A，檔號為0091-CY-00000000-0-00-00；邦特豬尾巴引流導管組（直接穿刺型）規格變更案：文（編）號為00000000

00，檔號為106-TE0000-0000-0000-000（見本院卷2第176之1至5頁），均屬前揭檔案法規範之檔案。從而，就本件原告申請提供具有檔案性質之政府資訊，而被告以原處分否准其申請之理由，本件應予審究之重點，在於雙方爭執之檔案資訊，是否屬於下述檔案法及政府資訊公開法之「工商祕密」、「營業上祕密」，而享有公開豁免情形，合先敘明。

（三）本件原告申請抄錄（影印）之系爭檔案資訊，或屬營業上祕密，或係經營事業有關之資訊，或無訴訟利益，而享有豁免公開，其理由如下：

1.按檔案法第18條第3款、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：……三、有關工商秘密者。……七、其他為維護公共利益或第三人之正當權益者。」另政府資訊公開法第18條第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。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。」可知，為保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，固賦予人民有申請提供政府資訊之權，惟並非所有政府資訊均一律公開，政府資訊公開法第18條即係就公開之限制而為規定。其中，同條第1 項第7 款明定如屬營業上秘密或經營事業有關之資訊，公開或提供有侵害權益，應限制公開或不予提供，其立法理由即明揭：「個人、法人或團體營業上秘密或其經營事業有關之資訊，該等資訊之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時，為保護當事人之權益，該等政府資訊亦應

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。」然不論政府資訊公開法第18條第1項第7款「營業上祕密或經營事業有關資訊」或檔案法第18條第3款所謂「工商祕密」均無立法解釋；參諸營業祕密法第2條定義「營業祕密」係指：「方法、技術、製成、配方、程式、設計或其他可用於生產、銷售或經營之資訊，而符合左列要件者：一、非一般涉及該類資訊之人所知者。二、因其祕密性而具有實際或潛在之經濟價值者。三、所有人已採取合理之保密措施者。」所謂「營業上祕密」（或工商祕密）應具有「祕密性」、「商業價值」及「已保密之事實」等3項特色。

2.次按藥事法第40條規定：「（第1項）製造、輸入醫療器材，應向中央衛生主管機關申請查驗登記並繳納費用，經核准發給醫療器材許可證後，始得製造或輸入。（第2項）前項輸入醫療器材，應由醫療器材許可證所有人或其授有依查驗登記資料權者輸入。（第3項）申請醫療器材查驗登記、許可證變更、移轉、展延登記、換發及補發，其申請條件、審查程序、核准基準及其他應遵行之事項，由中央衛生主管機關定之。」第46條規定：「（第1項）經核准製造、輸入之藥物，非經中央衛生主管機關之核准，不得變更原登記事項。（第2項）經核准製造、輸入之藥物許可證，如有移轉時，應辦理移轉登記。」第75條第1項規定：「藥物之標籤、仿單或包裝，應依核准刊載左列事項：一、廠商名稱及地址。二、品名及許可證字號。三、批號。四、製造日期及有效期間或保存期限。五、主要成分含量、用量及用法。六、主治效能、性能或適應症。七、副作用、禁忌及其他注意事項。八、其他依規定應刊

載事項。」另藥事法施行細則第24條規定：「本法第39條、第40條所稱藥物查驗登記事項如左：一、藥物中文及外文品名。二、藥品處方及藥品劑型。三、醫療器材成分、材料、結構及規格。四、藥物標籤、仿單及包裝。五、藥品之直接包裝。六、適應症、效能、性能、用法、用量及類別。七、藥物製造方法、檢驗規格及檢驗方法。八、藥商名稱。九、製造廠廠名及廠址。十、其他經中央衛生主管機關指定登記事項。」又依藥事法第40條第3項規定授權訂定之「醫療器材查驗登記審查準則」，其第2條規定：「醫療器材之查驗登記與許可證之變更、移轉、展延登記及污損換發、遺失補發，依本準則之規定；本準則未規定者，依其他有關法令及中央衛生主管機關公告事項之規定。」第15條第1項規定：「申請國產第2等級或第3等級醫療器材查驗登記，應檢附下列資料：一、醫療器材查驗登記申請書正、副本各1份。二、黏貼或裝釘於標籤黏貼表上之中文仿單目錄、使用說明書、包裝、標籤及產品實際外觀彩色圖片各2份。……六、臨床前測試及原廠品質管制之檢驗規格與方法、原始檢驗紀錄及檢驗成績書1份。七、產品之結構、材料、規格、性能、用途、圖樣等有關資料1份。但儀器類之產品，得以涵蓋本款資料之操作手冊及維修手冊替代之。八、學術理論依據與有關研究報告及資料。九、臨床試驗報告。十、發生游離輻射線器材之輻射線防護安全資料2份。」第24條第1項規定：「申請醫療器材許可證變更規格，應檢附下列資料：一、藥物變更登記申請書。……四、黏貼或裝釘於標籤黏貼表上之仿單目錄、使用說明書及其詳細中文譯稿、包裝、標籤及產品實際外觀彩色圖片各2份。五、臨床前測試及原廠品質

管制之檢驗規格與方法、原始檢驗紀錄及檢驗成績書一份。六、產品之結構、材料、規格、性能、用途、圖樣等有關資料1份。但申請增加規格之醫療器材如係儀器類產品者，得以涵蓋本款資料之操作手冊及維修手冊替代之。七、原廠出具之擬變更規格與原核准者差異比較及說明正本。……」可知中央衛生機關依藥事法第40條第3項授權之醫療器材查驗登記審查準則，就醫療器材之安全、效能及品質等事項進行完整測試及評估，經審查通過後得核發許可證。依前揭藥事法施行細則第24條規定之審查內容，關於「藥物成分、材料、結構及規格」可能涉及藥物成本及價格之計算及評估；「藥物製造方法、檢驗規格及檢驗方法」則可能涉及技術合作對象及產品替代可能性之評估。

3.經查，系爭「邦特輸尿管導管組（長效型）」（許可證編號：衛署醫器製字第3266號）、「邦特豬尾巴引流導管組（直接穿刺型）」（許可證編號：衛署醫器製字第941號），均屬第2等級之醫療器材（見訴願卷之附件1至4）。參加人製造、輸入該等醫療器材，應向中央衛生主管機關申請查驗登記；另變更原登記事項，亦應向主管機關申請核准，至於申請時應檢附如前述「醫療器材查驗登記審查準則」規定之資料、文件。本件原告向被告申請抄錄（影印）前開資料文件，被告依政府資訊公開法第12條第2項規定，於107年7月16日通知參加人表示意見，參加人以107年7月18日邦總字第1070710號函（下稱107年7月18日函）說明略以：本案申請資料為其耗費大量資源研究所得，屬營業秘密或經營事業有關資訊，僅提供查驗登記之，不應任憑第三人任意抄錄該產品關鍵技術，倘公開或提供將侵害其公司權益、市場競爭地位或商業上應獲取之正當利益

，不同意提供等語（見本院卷第277、278頁）。衡諸產品製成前之研發、測試、檢驗資訊，性質上多屬經營事業有關之資訊，且涉及生產醫療器材之成本、價格及市場估算、產品替代可能性等經營事業重大資訊，非得供任意第三人申請查閱。原告依「第2、3等級國產（輸入）醫療器材查驗登記案件資料表及查檢表」，訴請公開之資料文件（詳如原告所提行政訴訟準備1狀第5至7頁所載，見本院卷第341至345頁），其中「查驗登記資料」之編號1「本案及相關案件背景說明」、編號2「醫療器材查驗登記申請書」、「許可證變更資料」之編號2「變更登記申請書」，係原告申請登記時所自行製作之文件，自無再請求被告提供之必要。另「查驗登記資料」之編號11「黏貼或裝訂於標籤黏貼表上之仿單目錄、使用說明書及其中文譯稿、包裝及標籤」、編號12「產品之結構、材料、規格、性能、用途、圖樣等有關資料」、「許可證變更資料」之編號2「許可證正本」、編號3「仿單標籤核定本影本」、編號4「新仿單、標籤、包裝2份」部分，被告就參加人所提系爭醫療器材之查驗登記及變更登記案件進行審查核准後，業於食藥署醫療器材許可證資料庫（網址：https://www.fda.gov.tw/MLMS/H0001D.aspx?Type=Lic&LicId=00000000），公開中英文品名、效能、醫器規格、製造廠商、申請廠商、仿單（揭露硬套管、軟套管、穿刺針等之規格型號）及外盒等資訊，屬於製成後產品之相關資訊，核與消費者權益有關，並無秘密性，原告就此部分得自行查詢，亦無再行申請公開之必要，原告就前述部分之起訴，並無訴訟利益。至於原告其餘請求部分，多屬產品製成前之研發、測試、檢驗資訊，包含參加人生產、銷售或經營等

業務資訊，具有實際及潛在經濟價值，非一般競爭同業可由公開管道輕易探知，具有秘密性，核屬營業上祕密或經營事業有關之資訊。再者，參加人所提及被告審查資料具有整體性，難以切割予以公開，原告主張若部分事項屬於營業上秘密或營業上資訊，可依政府資訊公開法第18條第2項規定意旨，將部分遮蔽，其他部分公開或提供云云，委無足採。

（四）本件應考量系爭資訊已在智財法院審理案件時作為訴訟資料，應受智財案件審理法之規範：

1.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。」其立法理由載明：「現行法律中並不乏有關政府資訊公開之規定，例如：……民事訴訟法第242 條規定，當事人或第三人請求閱覽、抄錄或攝影卷內文書之規定。……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。」可知政府資訊公開法法律位階為普通法，若其他法律已有規定者，自應優先適用（最高行政法院108年判字第120號行政判決參照）。在智慧財產案件審理中，倘若訴訟資料涉及當事人營業秘密，為兼顧訴訟之促進及營業秘密之保護，降低當事人提供營業秘密可能遭受之損害，智慧財產案件審理法第11條至第15條特別設立秘保令制度（詳見該法第11條之立法理由。就此，智財案件審理法第2條規定：「本法所稱營業秘密，係指營業秘密法第2 條所定之營業秘密。」第11 條第1項規定：「當事人或第三人就其持有之營業秘密，經釋明符合下列情形者，法院得依該當事人或第三人之聲請，對他造當事人、代理人、輔佐人或其他訴

訟關係人發秘密保持命令。」是營業秘密持有人得向智財法院聲請秘保令，若受秘密保持令人違反秘保令規定，依該法第35 條規定，得處3年以下有期徒刑、拘役或併科新台幣10萬元以下罰金。由此可知，在智財案件審理法對於訴訟資料涉及營業秘密之開示有特別規定時，且訴訟資料涉及政府資訊時，依政府資訊公開法第2條之立法精神，應受智財案件審理法相關規定之規範，合先陳明。

2.經查，原告前為參加人之長期塗層專利技術授權商及塗層溶液供應商，早於95年間即簽署10年期授權協議，嗣於105年6月30 日到期而終止合約（見本院卷1第101至114頁）；原告因懷疑參加人未依變更後之成分生產醫療器材，繼續使用原告之專利技術與產品原料，遂提起營業秘密損害賠償之訴訟，目前經智財法院107年民營訴字第8號案件審理中，原告並已先後聲請智財法院向臺北市衛生局及被告調閱卷宗資料，目前已有下列資料檢送至智財法院：⑴被告107年10月24日以FDA器字第1079903256號函檢送衛福部106年2月18日衛授食字第1056068571號函，准予「邦特豬尾巴引流導管組（直接穿刺型）」（衛署醫器製字第000941號）許可證規格變更之查驗登記資料影本乙份。⑵臺北市衛生局107年10月18日以北市衛食藥字第1076046840號函檢送參加人未辦理醫療器材許可證變更事項之檢舉卷宗乙份。⑶「邦特豬尾巴引流導管組（直接穿刺型）」（許可證字號：衛署醫器製字第000941號）之許可證查驗登記及歷次變更登記全卷資料。⑷「邦特輸尿管導管組」（許可證字號：衛署醫器製字第000953號）之許可證查驗登記及歷次變更登記全卷資料。⑸「邦特輸尿導管組（長效型）」（許可證字號：衛署醫器製字第003266號）之許可證

查驗登記及歷次變更登記全卷資料。⑹「邦特引流導管及穿刺導入系統」（許可證字號：衛署醫器製字第002870號）之許可證查驗登記及歷次變更登記全卷資料。⑺「閃電線豬尾巴引流導管組」（許可證字號：衛署醫器製字第005905號）之許可證查驗登記及歷次變更登記全卷資料。可知原告主張抄錄（影印）之查驗登記變更事項及檢驗結果等資料，被告業已檢送智財法院作為訴訟資料進行審理。

3.又原告聲請智財法院對相對人核發秘保令，該院於108年4月16日以108年度民秘聲字第4號民事裁定：「相對人盧佩琳、樂亦宏、陳昭龍律師、王上仁律師對於本院107 年度民營訴字第8 號民事卷內所附之衛生福利部食品藥物管理署107年10月24日FDA器字第1079903256號密件全部資料，及臺北市政府衛生局107年10月18日北市衛食藥字第0000000000 號密件全部資料，不得為實施本件訴訟以外之目的使用，或對未受秘密保持命令之人開示。」另於108年8月30 日以108年度民秘聲字第42號民事裁定：「相對人盧佩琳、樂亦宏、陳昭龍律師、王上仁律師對於本院107 年度民營訴字第8號民事卷內如附表之全部資料，不得為實施本件訴訟以外之目的使用，或對未受秘密保持命令之人開示。」其訴訟資料包括：「邦特豬尾巴引流導管組（直接穿刺型）」（許可證字號：衛署醫器製字第000941號）之許可證查驗登記及歷次變更登記全卷資料。⑵「邦特輸尿管導管組」（許可證字號：衛署醫器製字第000953號）之許可證查驗登記及歷次變更登記全卷資料。⑶「邦特引流導管及穿刺導入系統」（許可證字號：衛署醫器製字第002870號）之許可證查驗登記及歷次變更登記全卷資料。⑷「邦特輸尿導管組（長效型）」（許可證字號：衛署醫器

字製第003266號）許可證查驗登記全卷資料。⑸「閃電線豬尾巴引流導管組」（許可證字號：衛署醫器製字第005905號）許可證查驗登記全卷資料（見本院卷1第443至462頁）。經相互比對，堪認原告請求資訊公開之資料均在智財法院秘保令之範圍內（見本院卷2第53、54頁）。雖上開智財法院108年民營秘聲字第42號確定裁定，經抗告、再抗告、再審程序，最終為智財法院於109年6月19日以109年度民聲再字第1號民事裁定廢棄（見本院卷2第171至176頁）。衡酌其廢棄理由，在於智財案件審理法第11條第1項所謂當事人是指營業秘密持有人，原告非上開營業秘密持有人，其聲請自非適法，致上開裁定遭廢棄。然就聲請秘密保持之標的，原告自認是營業秘密，主張：參加人涉嫌侵害其「專利權及利益」、「配方、製程之營業秘密」等語（見本院卷1第454頁）；而智財法院亦認「觀諸附表所示之內容，包含被告（即本件參加人）生產、銷售或經營等業務資訊，具有實際及潛在經濟價值，非一般競爭同業可由公開管道輕易探知，具有秘密性……則該營業秘密如經開示，或供該訴訟進行以外之目的使用，有妨害當事人或第三人基於該營業秘密之事業活動之虞，而有限制其開示或使用必要。」等語（見同上卷第457、458頁）。準此，原告申請公開之系爭檔案資訊屬於營業秘密或經營事業有關之資訊，已向智財法院申請秘保令，雙方爭執至巨，縱使秘保令經廢棄，然當事人仍可另行申請，是原告對於上開資訊公開與否，揆諸上開規定及說明，應考量智財案件審理法之相關規範，由智財法院優先處理，否則當事人一方面在智財法院爭執營業秘密，另一方面卻依政府資訊公開法取得屬於營業秘密之資訊，其不合理自明。

（五）本件經利益權衡，原處分並無違誤：

1.按個人、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，政府資訊公開法第18條第1 項第7 款定有明文如前述，其意旨在於機關於例外情形提供他人營業秘密時，必須就該權益與公益間之權衡。另按「政府資訊公開法第18條第1項第3、6、7、9款另設但書規定（即第3款、第9款之『但對公益有必要者』；第6款、第7款之『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』），乃課予政府機關於具體個案有該等但書規定之情形時，應就『公開特定資訊所欲達成之公益』與『不公開資訊所欲維護之公益或私益』間為孰輕孰重之權衡，於確認公開特定資訊所欲達成之公益優於該各款本文規定所欲維護之公益或私益時，始予公開。」最高行政法院106年判字第557號判決亦有明揭。

2.又按政府資訊公開法第18條第1項第6款、第7款之規定意旨及其立法理由，足見政府資訊公開法係為公益目的而設，非為滿足特定人之個別嗜求，提供政府資訊與否牽涉各種不同公益間之優劣取捨，以及考量公益與私權保障間之輕重衡平，提供政府資訊不能置國家整體利益、公務之遂行及私人資訊之權益保障等優位價值於不顧。故行政機關就其主管之政府資訊應否提供及提供方式、範圍，本具有裁量權限。凡無關公共利益之維護及申請人之權益者，其屬於個人隱私、職業上秘密、著作發表權、或個人、法人或團體之權利、營業上秘密或經營事業有關之資訊，雖已

提出於政府機關保管，仍應尊重個人資訊自主權，未得當事人之同意，不能因已提交予政府機關保管即得恣意公開或提供予私人取得（最高行政法院107年度判字第97號判決意旨參照）。

3.如前所述，本件緣起於原告與參加人間之技術授權終止爭議，即原告在與參加人間之授權協議終止後，懷疑參加人仍繼續無權使用原告之專利技術與產品原料，原告因而以參加人為被告，提起營業秘密損害賠償之訴訟，目前在智財法院107年民營訴字第8號案件審理中，雙方於訴訟中先就申請秘保令之核發多所爭執，因智財法院對於原告請求資訊公開之系爭檔案資料在內之相關卷證資料，尚未允許原告閱覽抄錄，遂向被告申請提供參加人之系爭資訊，進行侵權蒐證工作，以判斷是否有侵權事實，顯為私權爭執之範疇。而原告申請醫療器材之查驗登記、變更登記及檢驗結果等資訊，固然與民眾使用醫療器材產品安全之權益有關，然其申請資訊公開之檔案資料，多屬個人之營業秘密及與經營事業有關之資訊，而被告對於前開申請之審查結果，尤其與消費者權益相關之產品製成後訊息，亦公布於官方網站上，亦如前述。是就「公開特定資訊所欲達成之公益」與「不公開資訊所欲維護之公益或私益」間之權衡，被告所為原處分，於法並無不合，原告上開主張，核無理由。

七、從而，原告主張洵無足採，原處分並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告猶執前詞，訴請判決如聲明所示，為無理由，應予駁回。

八、本件事證已臻明確，兩造其餘主張及陳述，經核於判決結果不生影響，爰不逐一論列；其聲請調查證據部分，亦無調查

之必要，附此敘明。

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。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　8　　月　　20　　日

臺北高等行政法院第二庭

審判長法　官　李　玉　卿

法　官　鍾　啟　煒

法　官　侯　志　融

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示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（須按他造人數附繕本）。

三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.上訴人或其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。
㈡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㈠、㈡之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　109　　年　　8　　月　　20　　日

書記官　徐偉倫