

裁判字號：臺中高等行政法院 99 年度訴字第 128 號 行政判決

裁判日期：民國 99 年 07 月 07 日

案由摘要：政府資訊公開事件

臺中高等行政法院判決

99 年度訴字第 128 號

99 年 6 月 23 日辯論終結

原 告 甲○○

被 告 臺中縣政府

代 表 人 乙○○

訴訟代理人 丙○○

丁○○

上列當事人間因政府資訊公開事件，原告不服教育部中華民國 99 年 2 月 10 日台訴字第 0990012486A 號訴願決定，提起行政訴訟。本院判決如下：

#### 主 文

訴願決定及原處分均撤銷。

被告應依本件判決之法律見解，對於原告於 98 年 7 月 13 日申請提供芝○街幼稚園（園址：臺中縣○○鎮○○路○號）擬設幼稚園之面積、園舍圖之資訊，作成決定。

訴訟費用由被告負擔。

#### 事實及理由

一、事實概要：原告於民國（下同）98 年 7 月 13 日向被告申請提供芝○街幼稚園（園址：臺中縣○○鎮○○路○號）設園計畫所載擬設幼稚園園址、面積、園舍圖、擬設立班級等事項及該府核准招生之相關文件，經被告於 98 年 7 月 20 日以府教幼字第 0980222805 號函否准提供該幼稚園面積、園舍圖資料部分。原告不服，提起訴願，經教育部以 98 年 10 月 16 日台訴字第 0980171449A 號訴願決定將原處分撤銷，由原處分機關於 2 個月內另為適法之處分。嗣被告於 98 年 11 月 13 日以府教幼字第 0980353754 號函復原告略以：「．．．台端與該園係鄰居關係，因該園噪音問題欲申請該園面積、園舍圖等相關文件，有關噪音部分經會請警察單位勘驗分貝未達噪音標準，且台端與該園並未具法律上之利害關係，為考量該園學童

安全及該園個人隱私、營業秘密之利益，依據政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 7 款規定不予提供。」等語，仍否准原告關於提供芝○街幼稚園「擬設幼稚園之面積、園舍圖」資訊（下稱系爭資訊）之申請。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起行政訴訟。

## 二、本件原告主張：

(一)被告於 98 年 11 月 13 日府教幼字第 0980353754 號函中以「台端與該園並未具法律上利害關係」為由，作為拒絕原告申請政府資訊公開的理由之一，顯有不合。亦即「民主共和國家」之「政府資訊」（政府資訊公開法第 3、4 條）形式上雖係由政府所「持有」，然實質上則屬全體國民所「共有」。而人民既為資訊擁有者，對於政府資訊之利用理當本可主動自行取用之。只是，若毫無限制的任由人民隨意取用，則恐有造成因資訊的曝光而使他人、甚至國家利益受到損害的情形發生。因此，作為資訊持有者的政府，有義務建立一套可以讓人民妥適利用政府資訊的法律制度（建立資訊秩序），使全體國民能夠在一定條件的控制之下（同法第 18 條），公平合理的取用政府資訊，俾以落實憲法對於人民平等權、參政權、以及憲法第 22 條「知的權利」等基本權的保障（同法第 1 條）。所以，政府資訊公開法所賦予之資訊請求權係「人民對國家」之「一般性的請求權」。此觀政府資訊公開法第 6、9 條之規定亦可獲明瞭。故本件適格的申請人根本無需「與該園具有法律上利害關係」，亦無須證明係為「維護其特定之法益」始得申請政府資訊公開。

(二)關於政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 7 款事由之有無：

1. 訴願決定及被告之理由，係認為「涉及該園及園區設計者經營事業有關之資訊、營業上秘密及人員進出園區之管理，倘予公開，有侵害芝○街幼稚園及第三人權益之虞」。然系爭資訊並非係該園以不公開為條件所任意提供於被告之資料。蓋若要籌設私立幼稚園，依幼稚教育法第 6 條第 2 項規定，創辦人必須依法強制提供系爭資訊給所在地主管教育行政機關，經核准後方能籌設，被告依法本即有權獲取該園所保有之該等資訊。又被告公開系爭資訊也不可能

會減弱被提供資訊之信賴度或其品質，蓋依同法第6條第3項規定，私立幼稚園籌設完竣後尚須報請立案，經核准後始得開辦招生。此時若為不完全或不正確之提供系爭資訊，除了無法獲准招生外，更因違反同法第21條第1項第7款之規定，而有相關行政及刑事責任等。再者，公開系爭資訊對於資訊提供人之競爭地位也不致產生實質上損害之虞。蓋單憑該園面積、園舍圖的公開，就認為會對該園競爭地位產生影響，本即殊難想像，而唯一可被想像之損害只有該遊樂設施之設立位置可能不合法有被公諸於世之虞，而使該園無法續用，甚至當成招生廣告之損害。然此損害是該園依法本即有義務使其回復成合法妥適狀態之損害，被告不能以此當成豁免公開系爭資訊之理由。是本件事實上是否還存有「侵害芝○街幼稚園及第三人權益」的情形在，實有商榷之餘地。

2. 訴願決定及被告理由認為「倘予公開．．．甚至影響園內學童之人身安全．．．」云云。惟有關介紹園舍環境的招生廣告與網站，坊間比比皆是，甚至比園舍圖還要詳細，難道都要因為有影響學童之人身安全而須禁止與關閉？又全國有附設幼稚園之公立學校，難道也都要因為認為有侵害學童人身安全之虞，而自即日起有必要加裝高牆，以防晚間或假日入校休憩之民眾假拍照寫生之舉，行繪製幼稚園園舍圖之實？更有甚者，因為園舍圖會影響學童之人身安全，所以全國各級學校都不准將園舍圖當成校園導覽或消防逃生之用？況且「對外管制門禁、強化園區周界，對內加強巡邏、積極查察人員」方才係真正確保學童人身安全之道，而被告與訴願決定竟皆一致在未做合理回應的情況下，即認定「有影響園內學童之人身安全」，恐難脫擅斷之嫌。

(三)原告申請資訊公開之目的：

1. 園舍圖部分：

- (1) 審查該園負責人與被告之監管公務員是否有私自勾串違法變更遊樂設施之設立位置。若被告承辦公務員執意核准依法不應存在於該處之遊樂設施或擅自變更設立位置

，即可能必須承擔「圖利特定人士」所衍生之行政、甚至刑事責任，原告才會想要申請該園「經核准之擬設幼稚園的園舍圖」以釐清事實真相，並使行政機關之活動透明化，而讓被告執行上述法定職務之狀況可揭露予公眾知悉，使其得以接受人民之公評與責任之追究（含政務官之政治責任與事務官之行政責任）。

(2) 為「取得介入政府施政之地位」，而可與被告及該園有展開對話之空間，進而針對該遊樂設施設立位置不合妥的問題，可以有主動參與、表達意見之機會。該園遊樂設施不應設置於該處的事實，縱使是諸多被告相關機關之公務員「共同疏忽」所導致，也不可能因此就合法與合理化遊樂設施可以設於該處。因此，站在消費者立場，該園何處才是最能保障遊樂器材使用中幼童安全之地點；站在該園鄰人立場，何處才是較不會干擾鄰人生活安寧之位置，若不取得該園園舍圖之「官方資料」，何以取得與被告及該園展開對話之空間，進而達到保護該園幼童（消費者）人身安全、減少鄰人受干擾、與監督施政減少行政瑕疵之目的呢？

2. 面積部分：為審查該園「法定」可負荷之最多招生人數。此即如同大眾運輸工具或電梯的「限乘人數或限載重量」一樣，皆屬攸關重大公安之重要資訊，亦與所衍伸之消防逃生、環境衛生等問題，有著相當程度之關聯性存在。且依現行法令之規定，欲了解該園「法定」可負荷之最多招生人數，除申請該園「面積」外，並無他法。

(四) 綜上，被告拒絕提供系爭資訊之理由，殊有乖謬，訴願決定機關對於相關卷證之審酌亦欠縝密，致使所為之訴願決定多有違誤而有失公信。職是，原告依政府資訊公開法所賦予之權利受到被告違法之損害等情。並聲明求為判決撤銷訴願決定及原處分，被告對於原告 98 年 7 月 13 日請求提供政府資訊之申請，應作成准予提供清水芝○街幼稚園（園址：臺中縣○○鎮○○路○號）經核准擬設幼稚園之面積、園舍（平面）圖之行政處分。

三、被告則以：

(一)原告並不是芝○街幼稚園負責人亦非股東，既非該園當事人或利害關係人，其申請之1.「設園計畫」中所載明之「擬設幼稚園之園址、面積、園舍圖」及「擬設立班級」等有關事項之文件（幼稚教育法第6條第2項）；2.該幼稚園合法立案（87府教國字第27649號）及經核准招生的相關文件（同法第6條第3項）乙節，被告僅提供幼稚園園址及設立班級數，惟幼稚園之面積及園舍圖，因事涉個人隱私及營業上秘密，且該園負責人亦表示不願意提供設園相關資料，依據行政程序法第46條第2項第3款及政府資訊公開法第18條第1項第7款規定否准提供幼稚園面積、園舍圖等相關資料，依法並無不合。

(二)又該園於87年2月16日經被告教育、工務、建設、消防、衛生等相關單位實地勘查後同意核准立案，並依核定地點設置從未變更，且一切程序依法行政，今原告因所有之年久失修樓房恐對幼童造成人身安全，即認為該園遊樂設施地點不安全，又對核准該園立案之公務員有無違法失職問題存疑，被告深感遺憾。

(三)另原告陳述該園超收幼童問題，經被告前往該園瞭解結果，該園確實有超收事宜，被告亦依幼稚教育法第19條規定函請該園限期改善在案，另該園負責人陳述刻正辦理增班事宜中，屆時被告將偕同相關單位到場進行勘查。

(四)綜上，學童人身安全係由地方政府以公權力介入，權責單位秉專業測試及判斷為之，而非原告取得幼稚園面積或園舍圖等相關資料即可解決，且原告應依建築法第77條第1項規定維護其建築物構造及設備安全，以維護該園幼童人身安全，其為確保幼童人身安全而申請資訊公開之公益未大於保護當事人個人隱私及營業上秘密之私益，且該園負責人亦表示不願意提供設園相關資料。再者，園舍圖涉及門戶安全，如冒然提供對學童人身安全影響至鉅，需審慎為之等語，資為抗辯。並聲明求為判決駁回原告之訴。

四、兩造之爭點在於原告申請系爭資訊應否具備利害關係人身份？被告否准提供系爭資訊是否符合政府資訊公開法第18條第1項第7款規定所稱「個人、法人或團體經營事業有關之資訊

，其公開或提供有侵害該個人、法人或團體之權利者」得豁免公開之情形，經查：

- (一)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，特制定本法。」、「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。」、「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。．．．」政府資訊公開法第1條、第3條、第5條、第18條第1項第7款定有明文。詳言之，政府機關對於「申請時」所持有或保管之政府資訊，除有政府資訊公開法第18條第1項所定豁免公開之情形者外，概應依申請而提供。使申請人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。若依政府資訊公開法第18條第1項第7款規定限制公開或不予提供者，即須符合下列3要件：(1)屬個人、法人或團體營業上秘密或經營事業有關之資訊(2)公開有侵害個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益(3)無該款但書所列情事。
- (二)本件原告於98年7月13日向被告申請提供芝○街幼稚園設園計畫所載擬設幼稚園園址、面積、園舍圖、擬設立班級等事項及該府核准招生之相關文件，嗣經被告於98年11月13日以府教幼字第0980353754號函復原告略以：「．．．台端與該園係鄰居關係，因該園噪音問題欲申請該園面積、園舍圖等相關文件，有關噪音部分經會請警察單位勘驗分貝未達噪音標準，且台端與該園並未具法律上之利害關係，為考量該園學童安全及該園個人隱私、營業秘密之利益，依據政府資訊

公開法第 18 條第 1 項第 7 款規定不予提供。」等語，否准原告請求提供系爭資訊之申請，原告則為上揭情詞之主張。

(三)政府資訊公開法第 1 條之立法理由業已載明：「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，為保障人民知的權利，本於『資訊共享』及『施政公開』之理念，制定本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。」等語，又同法第 9 條第 1 項並規定：「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。」已明定得申請政府機關提供政府資訊之主體，且未另定需以具法律上之利害關係為限。原告既具中華民國國籍並在中華民國設籍，即得依政府資訊公開法向被告申請提供政府資訊，被告以原告未具法律上之利害關係為由，否准原告之申請，自與上開法令有違。

(四)又按首揭法律及說明，政府機關對於原告申請時所持有關於系爭資訊，原則上應依申請而提供，例外於有符合政府資訊公開法第 18 條第 1 項所定豁免公開之要件者，始可否准其申請。本件被告以該條第 1 項第 7 款所定「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個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益者」之公開豁免事由否准原告之申請，惟其於本院辯論時僅稱「公開後會擔心大眾會知道其中地形，進出學校會很容易，及擔心其中幼童之安全」等語，卻對事件被告公開系爭資訊究對芝○街幼稚園之權利、競爭地位或其他正當利益有何侵害，未提出任何說明，其逕依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 7 款規定否准原告申請，即難謂合法。訴願決定未予糾正，仍予維持，亦有未合。原告聲明求為撤銷訴願決定及原處分，為有理由，應由本院將之均予撤銷，由被告查明後另行處理，以符法制。兩造其餘訴辯事由，與上揭判斷無影響，爰不逐一審論，併予敘明。

(五)復按「行政法院對於人民依第五條規定請求應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟，應為左列方式之裁判：一

、．．．四、原告之訴雖有理由，惟案件事證尚未臻明確或涉及行政機關之行政裁量決定者，應判命行政機關遵照其判決之法律見解對於原告作成決定。」行政訴訟法第 200 條第 4 款定有明文。本件原告另請求被告對於原告 98 年 7 月 13 日申請清水芝○街幼稚園（園址：臺中縣○○鎮○○路○號）經核准之擬設幼稚園之面積、園舍（平面）圖之資訊，應作成准予提供之處分，係提起行政訴訟第 5 條之為特定內容之行政處分之訴訟，被告原處分駁回原告之申請，固有上揭違法，而由本院予以撤銷，惟本件原告申請，是否應予准許，尚須經被告審核有無政府資訊公開法第 18 條第 1 項得豁免公開之情形，故本件原告之上揭申請，事證尚未臻明確，爰依行政訴訟法第 200 條第 4 款規定，判決如主文第 2 項所示。

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

中 華 民 國 99 年 7 月 7 日

臺中高等行政法院第四庭

審判長法 官 沈 應 南  
法 官 許 武 峰  
法 官 王 德 麟

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於判決送達後 20 日內向本院提出上訴書狀，其未表明上訴理由者，應於提起上訴後 20 日內向本院提出上訴理由書（須依對造人數附具繕本）；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。

中 華 民 國 99 年 7 月 7 日

書記官 凌 雲 霄

資料來源：司法院臺中高等行政法院裁判書彙編（99 年版）第 702-714 頁