

高雄高等行政法院裁定

111年度訴字第105號

112年7月11日辯論終結

原告 惠川學苑國際有限公司

代表人 詹文誌

訴訟代理人 劉惠利律師

被告 台灣中油股份有限公司

代表人 李順欽

訴訟代理人 楊譜諺律師

上列當事人間政府採購法事件，原告不服行政院公共工程委員會中華民國111年1月7日訴1100229號申訴審議判斷，提起行政訴訟，並於111年8月11日追加提起先位及備位之訴，本院裁定如下：

主 文

一、原告之訴及追加之訴均駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項說明：

(一)按「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。」「有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。」行政訴訟法第111條第1項、第3項第2款分別定有明文。

(二)本件原告於民國111年3月23日對被告提起確認行政處分違法之訴訟，原聲明：1.確認被告決標予包浩斯公司之處分違法；2.被告應償付原告申訴費用新臺幣(下同)3萬元；嗣於本件審理中以111年8月11日準備狀追加提起撤銷訴訟、課義訴訟、確認訴訟及一般給付訴訟，並變更聲明求為判決：「先位聲明：1.被告不決標予原告之處分、110年10月28日

異議處理結果及申訴審議判斷均撤銷。2.被告應作成原告為決標廠商之行政處分。3.被告應給付原告3萬元及自本訴狀送達翌日至清償日止，按年息百分之5計算之利息。備位聲明：1.確認被告不決標予原告之處分違法。2.確認被告決標予包浩斯公司之處分違法。3.被告應給付原告3萬元及自本訴狀送達翌日至清償日止，按年息百分之5計算之利息。」復於112年1月6日準備程序撤回先位聲明其中「2.被告應作成原告為決標廠商之行政處分。」部分之訴；最後於言詞辯論期日就先位及備位之訴有關金錢給付之訴部分，原主張係依據行政訴訟法第7條合併請求及第8條規定提起一般給付訴訟，均更正為依行政訴訟法第7條：「提起行政訴訟，得於同一程序中，合併請求損害賠償或其他財產上給付。」之規定合併請求損害賠償。

(三)被告雖不同意原告上開訴之追加，惟原告所為訴之追加，與已起訴部分均係基於同一社會基礎事實，訴訟資料共通，尚無礙於被告之防禦及訴訟之終結，經核與上述規定相符，應予准許。

二、爭訟經過概要：

(一)被告於110年9月間辦理「110年石油探索館導覽人員勞務承攬」採購案（標案案號：AEF0000000，下稱系爭採購案），預算金額245萬元，採公開招標、訂有底價、最低標決標；同年9月2日刊登招標公告，計有原告、包浩斯管理顧問有限公司（下稱包浩斯公司）等9家廠商投標，所有廠商之資格、規格均合於招標文件；同年9月14日開標結果，原告為最低標廠商，包浩斯公司則為次低標廠商，惟其等部分標價（含利潤管理費等非固定金額項目）低於相對應項目底價百分之70，被告因認有降低品質、不能誠信履約之虞，爰各請原告及包浩斯公司說明以釋疑；俟原告及包浩斯公司先後以110年9月28日(110)惠川字第705號函及110年10月8日包人管字第0000000000號函復說明後，被告審認原告仍有降低品質、不能誠信履約之虞，爰由其採購處以110年10月7日採購

01 處發字第00000000000號書函為系爭採購案不決標予原告之
02 處分（下稱不決標予原告之處分），原告不服，以110年10
03 月14日(110)惠川字第764號函（下稱110年10月14日異議
04 函）就不決標予原告之處分提出異議。

05 (二)嗣被告所屬採購處以110年10月26日購發（勞務採購一組）9
06 420號決標通知書通知上述9家廠商有關係爭採購案決標給次
07 低標廠商包浩斯公司（下稱決標予包浩斯公司之處分）；另
08 就原告110年10月14日異議函則以110年10月28日採購處發字
09 第00000000000號書函復原告維持不決標予原告之處理結果
10 （下稱110年10月28日異議處理結果）。原告遂以110年11月
11 6日(110)惠川字第770號函檢送申訴書，就被告不決標予原
12 告之處分暨110年10月28日異議處理結果，連同決標予包浩
13 斯公司之處分一併向行政院公共工程委員會（下稱工程會）
14 提出申訴，請求：1.撤銷維持不決標予原告之110年10月28
15 日異議處理結果；2.確定決標予包浩斯公司之處分違法，改
16 決標予原告；3.被告應償付原告異議及申訴所支出之必要費
17 用。工程會則以：1.被告依政府採購法第58條規定之程序，
18 不決標予原告，於法有據，110年10月28日異議處理結果遞
19 予維持，尚無不合；2.原告另請求確定決標予包浩斯公司之
20 處分違法，改決標予原告部分，因其性質乃屬異議，爰先以
21 110年12月15日工程訴字1101102045號函（下稱工程會110年
22 12月15日移送函）移請被告依法處理（並副知原告），本件
23 申訴之審議不含該部分；3.有關申訴廠商請求招標機關應償
24 付異議及申訴支出之必要費用，非屬申訴審議範疇，依採購
25 申訴審議規則第11條第10款規定，應不予受理為由，於111
26 年1月7日審議判斷決定：請求撤銷維持不決標予原告之110
27 年10月28日異議處理結果部分，申訴駁回；其餘申訴不受
28 理。原告於111年1月19日收受申訴審議判斷書之送達。

29 (三)被告接獲上述工程會110年12月15日移送函（即移送原告請
30 求確定決標予包浩斯公司處分違法之異議）後，即以採購處
31 110年12月24日採購處發字第00000000000號書函復原告維持

01 決標予包浩斯公司之處理結果（下稱110年12月24日異議處
02 理結果），並教示原告如有不服，得於收受異議處理結果次
03 日起15日內，以書面向工程會提出採購申訴，經原告於110
04 年12月28日收受送達。

05 （四）原告於111年3月23日對被告提起確認行政處分違法之訴訟；
06 嗣審理中以111年8月11日準備狀追加提起撤銷訴訟、課義訴
07 訟、確認訴訟及一般給付訴訟，並變更聲明；復於112年1月
08 6日準備程序撤回先位聲明其中「2.被告應作成原告為決標
09 廠商之行政處分。」部分課義之訴；最後於言詞辯論期日就
10 先位及備位聲明有關金錢給付部分，更正為依行政訴訟法第
11 7條規定合併請求損害賠償。

12 三、原告主張略以：

13 （一）原告已就系爭採購案不決標予原告之處分提出異議，被告未
14 回覆異議，原告經查決標公告始知被告決標予次低標之包浩
15 斯公司，爰併就同一採購事實提起申訴，詎工程會竟然表示
16 「於110年12月15日以工程訴字1101102045號函移請招標機
17 關處理，本件申訴之審議不含該部分」，惟被告迄今仍未處
18 理，該事實內容既同為原告於異議及申訴內容所提及，具有
19 案情及事實同一性，工程會之審議判斷將其割裂為二（異議
20 廠商就同一違法決標處分要繳二次申訴費用共6萬元始能申
21 訴審議），亦屬對被告有利之違法申訴審議判斷，具有重要
22 法律原則之違法，爰請求併同審理判決，以維法制。

23 （二）本件於審理期間，若履約期間屆滿，亦因該招標案之結束，
24 使原告無從撤銷該處分，而獲得可回復之法律上利益，實務
25 上會認為該撤銷訴訟欠缺權利保護之必要，故原告為免繁複
26 起訴，浪費司法資源，爰依行政訴訟法第6條第1項後段規定
27 以「其確認已執行而無回復原狀可能之行政處分為違法」之
28 訴訟及行政訴訟法第196條第2項規定，為備位聲明第一項聲
29 明，且原處分如經判決確認違法時，原告尚得以之為其他訴
30 訟（如政府採購法第85條第3項廠商得向招標機關請求償付

其準備投標、異議及申訴所支出之必要費用)之先決條件，仍有確認利益，應為准許。

(三)原告投標標單(報價單)232萬4,875元，佔預算金額245萬元的94.89%，係非如同質招標案僅採管理費(含營業稅)為投標標單，並未低於底價80%，不適用「依政府採購法第58條處理總標價(總契約價金)低於底價百分之80案件之執行程序」。

(四)原告係屬被告第一階段審查資格符合後，再通知擇定日期開價格標廠商；且開價格標後，原告於期限內依法提送說明保證依約履行切結在案，依法應為得標廠商無疑。又被告系爭採購案開決標，原告同此部分項目低於底價，原告同110年方式說明提送，被告即決標予原告得標，何由110年被告逕為決標次低標廠商（次低標廠商與原告標價僅相差5,563元，其評判標準為何）？實已違政府採購法第52條第1項第1款法定決標方式而圖利次低標廠商無疑。

(五)又本件先位、備位聲明其中有關請求被告償付原告申訴所繳之申訴費用3萬元部分，係依行政訴訟法第7條規定，提起行政訴訟，於同一程序中，合併請求損害賠償。

四、本院的判斷：

(一)原告於111年8月11日追加起訴之先位聲明：「1.被告不決標予原告之處分、110年10月28日異議處理結果及申訴審議判斷均撤銷」及備位聲明：「確認被告不決標予原告之處分違法」部分，均不合法，理由如下：

1、按「第4條及第5條訴訟之提起，除本法別有規定外，應於訴願決定書送達後2個月之不變期間內為之。」「原告之訴，有下列各款情形之一者，行政法院應以裁定駁回之。但其情形可以補正者，審判長應先定期間命補正：……六、起訴逾越法定期限。……十、起訴不合程式或不備其他要件。」行政訴訟法第106條第1項前段、第107條第1項第6款、第10款分別定有明文。

01 2、次按行政訴訟法第4條第1項規定：「人民因中央或地方機關
02 之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴
03 願法提起訴願而不服其決定，……得向行政法院提起撤銷訴
04 訟。」第6條第3項前段規定：「確認訴訟，於原告得提起或
05 可得提起撤銷訴訟、課予義務訴訟或一般給付訴訟者，不得
06 提起之。」又政府採購法第75條第2項前段規定：「招標機
07 關應自收受異議之次日起15日內為適當之處理，並將處理結
08 果以書面通知提出異議之廠商。」第76條第1項規定：「廠
09 商對於公告金額以上採購異議之處理結果不服，或招標機關
10 逾前條第2項所定期限不為處理者，得於收受異議處理結果
11 或期限屆滿之次日起15日內，依其屬中央機關或地方機關辦
12 理之採購，以書面分別向主管機關、直轄市或縣（市）政府
13 所設之採購申訴審議委員會申訴。地方政府未設採購申訴審
14 議委員會者，得委請中央主管機關處理。」第83條規定：
15 「審議判斷，視同訴願決定。」是對於違法之採購處分，人
16 民應依限提起異議、申訴或訴願及撤銷訴訟，以為救濟，僅
17 於該違法之處分已執行而無回復原狀可能或已消滅者，始得
18 提起或變更為確認行政處分違法之訴訟，此即為確認訴訟補
19 充性原則。因此，當事人主張採購處分違法，如未依限提起
20 異議、申訴或訴願及撤銷訴訟，無論該採購處分是否已執行
21 完畢或因其他事由而消滅者，亦不得提起確認該行政處分違
22 法之訴訟。若當事人對之提起確認違法訴訟者，即屬行政訴
23 訟法第107條第1項第10款不備其他要件之不合法情形，且無
24 從命補正，應以裁定駁回之。

25 3、經查，原告參與被告系爭採購案之投標，決標方式採最低
26 標，原告為最低標，惟被告於110年10月7日作成不決標予原
27 告之處分，經原告以110年10月14日(110)惠川字第764號函
28 提出異議，被告則以110年10月28日異議處理結果維持不決
29 標予原告之處分，原告即向工程會提出申訴，經工程會審議
30 結果，以被告依政府採購法第58條規定之程序，不決標予原
31 告，於法有據，110年10月28日異議處理結果遞予維持，尚

01 無不合為由，將原告請求撤銷維持不決標予原告之110年10
02 月28日異議處理結果部分之申訴駁回，並於111年1月19日送
03 達原告之申訴審議判斷書教示，如有不服，得於送達之次日
04 起2個月內提起行政訴訟等事實，業如前述，並有招標公告
05 （申訴審議卷A第17-21頁）、不決標予原告之處分（原處分
06 卷第19頁）、原告110年10月14日異議函（原處分卷第22-27
07 頁）、被告110年10月28日異議處理結果（原處分卷第29
08 頁）、申訴審議判斷書（本院卷一第23-38頁）、申訴文書
09 郵務送達證書（申訴審議卷B第39頁）等件為證，均可信
10 實。

11 4、次查，原告係於對被告提起確認「決標予包浩斯公司之處
12 分」違法之訴訟審理中，始以111年8月11日行政訴訟準備書
13 狀就「不決標予原告之處分」追加起訴，其追加先位聲明：
14 被告不決標予原告之處分、110年10月28日異議處理結果及
15 申訴審議判斷均撤銷，及追加備位聲明：確認被告不決標予
16 原告之處分違法等情，有原告行政訴訟準備書狀（本院卷一
17 第225-234頁）可稽，足見原告於111年1月19日收受申訴審
18 議判斷書之送達後，迄111年8月11日始就被告不決標予原告
19 之處分提起行政訴訟，其先位聲明所提撤銷訴訟，顯逾行政
20 訴訟法第106條第1項所規定之2個月不變期間而不合法，且
21 其起訴逾越法定期限之情形，已無從補正，依同法第107條
22 第1項第6款規定，應以裁定駁回之。

23 5、又依上述行政訴訟法第6條第3項確認訴訟補充性原則規定，
24 當事人主張行政處分違法，如未依限提起申訴或撤銷訴訟，
25 無論該行政處分是否已執行完畢或因其他事由而消滅者，亦
26 不得提起確認該行政處分違法之訴訟，以規避撤銷訴訟之法
27 定要件。是以，原告追加先位之訴既因逾越行政訴訟法第10
28 6條第1項所規定之2個月不變期間而不合法，應依同法第107
29 條第1項第6款規定，以裁定駁回之，則原告追加備位聲明訴
30 請確認被告不決標予原告之處分違法，亦因違反行政訴訟法
31 第6條第3項確認訴訟補充性原則之規定，欠缺提起確認訴訟

01 之特別要件，應認其起訴不備其他要件，且其不合法已無從
02 補正，依同法第107條第1項第10款規定，亦應駁回之。

03 (二)有關原告於111年3月23日原起訴請求確認被告決標予包浩斯
04 公司之處分違法（嗣於審理中之變更為備位之訴）部分，其
05 訴亦不合法，理由如下：

06 1、經查，原告係於不服被告110年10月28日異議處理結果（即
07 維持不決標予原告之處分）而提起申訴時，就決標予包浩斯
08 公司之處分一併向工程會提出申訴，請求確定決標予包浩斯
09 公司之處分違法，嗣經工程會以其一併申訴部分（即請求確
10 定決標予包浩斯公司之處分違法部分），因其性質乃屬異
11 議，爰以工程會110年12月15日移送函移請被告依法處理
12 （並副知原告）；被告即據以110年12月24日異議處理結果
13 函復原告維持決標予包浩斯公司之處理結果，並教示原告如
14 有不服，得於收受異議處理結果次日起15日內，以書面向工
15 程會提出申訴，經原告於110年12月28日收受送達。以上各
16 情，有被告110年10月28日異議處理結果暨中華郵政掛號郵
17 件收件回執（本院卷一第167-168頁）、原告申訴書（訴願
18 卷A第29-34頁）、工程會110年12月15日移送函（訴願卷B第
19 24-25頁）、被告110年12月24日異議處理結果暨中華郵政掛
20 號郵件收件回執（本院卷一第171-173頁）等件為憑，均可
21 認定。

22 2、原告係於110年12月28日收受被告110年12月24日異議處理結
23 果函（即維持決標予包浩斯公司之處分）之事實，業如前
24 述，然原告並未主張及舉證證明其已依被告110年12月24日
25 異議處理結果函之教示，於收受異議處理結果次日起15日
26 內，以書面向工程會提出申訴之事實，足見該異議處理結果
27 已因原告未提起申訴而告確定，原告既未經合法申訴之前置
28 程序，自亦無從合法提起撤銷訴訟，則依前述法規及說明，
29 原告怠於提起訴願或申訴，聽任行政處分違法規制效力存
30 續，始逕於111年3月23日對被告提起無起訴期間限制的確認

01 訴訟，行政法院自應依行政訴訟法第107條第1項第10款規
02 定，以其起訴不備其他要件而裁定駁回之。

03 3、原告雖主張被告「不決標予原告之處分」與「決標予包浩斯
04 公司之處分」具有案情及事實同一性，故原告對「不決標予
05 原告之處分」提起申訴之效力及於「決標予包浩斯公司之處
06 分」云云。惟按政府採購法事件的行政訴訟程序標的，通常
07 為行政處分，而採購案依其進行之程序流程，在各階段採購
08 程序，針對各種事況、各別對象所為之行政處分，如有不服
09 者，應就各別行政處分依規定之前置程序進行異議、申訴或
10 訴願，於滿足訴訟要件之要求後，始得合法提起各種類行政
11 訴訟。因此，行政機關就同一採購案在同一階段採購程序所
12 為數行政處分，通常為不同的行政訴訟程序標的，未必具有
13 同一性。本件依爭訟概要欄所記載之事實經過，被告所為之
14 「不決標予原告之處分」與「決標予包浩斯公司之處分」，
15 各經過不同時間的說明釋疑及審查程序，才先後針對不同對
16 象，作成不同規制內容的行政處分，不服各該行政處分者，
17 各須在不同爭議階段的期限要求下，循序進行異議、申訴等
18 必要前置程序，僅於滿足訴訟要件之要求後，始得合法提起
19 各種類行政訴訟。具體而言，系爭採購案次低標廠商包浩斯
20 公司與原告同有部分標價（含利潤管理費等非固定金額項
21 目）低於相對應項目底價百分之70之情形，被告認其等同
22 有降低品質、不能誠信履約之虞，爰另請包浩斯公司說明以
23 釋疑，經包浩斯公司以110年10月8日包人管字第0000000000
24 號函復略以其公司現址係為自有，所需之營運固定支出項目
25 得降低所需成本；所屬各案管人員均係以專案經理人方式聘
26 用，除可憑藉各經理人專長，有效為要派單位提供專業服
27 務，同時所需人事成本費用亦得以撙節；且歷年所承攬之案
28 件，包括「台灣菸酒股份有限公司善化啤酒廠」、「臺灣臺
29 南地方檢察署」、「法務部行政執行署臺南分署」……等機
30 關在內，履約期間均與機關合作、互動狀況良好，且本月獲
31 臺灣臺南地方檢察署肯定，完成明（111）年度合約續約等

語，並檢附臺灣臺南地方檢察署110年度及111年度公文遞送人員勞務委外採購案合約書續約契約封面各1份為證。嗣被告採購處乃以110年10月26日購發（勞務採購一組）9420號決標通知書通知上述9家廠商有關係爭採購案決標予包浩斯公司之處分。上情各有包浩斯公司110年10月8日包人管字第0000000000號函暨附件續約契約封面（本院卷一第187-190頁）、決標予包浩斯公司之處分（本院卷一第169頁）可稽。是以，原告如對被告決標予包浩斯公司之處分有所不服，自得本於利害關係人之身分，依政府採購法第75條、第76條規定，循序提出異議、申訴及提起撤銷訴訟，以茲救濟，此與原告對「不決標予原告之處分」所進行之異議、申訴程序，雖然相關，但顯難認為同一。設若被告審認包浩斯公司說明之內容仍不足以釋疑，亦未必作成決標予包浩斯公司之處分。因此，原告主張其對「不決標予原告之處分」所提申訴之效力及於「決標予包浩斯公司之處分」，並不可採，應予指明。

（三）至原告以先位聲明及備位聲明同依行政訴訟法第7條規定合併請求被告賠償其異議及申訴支出之必要費用3萬元部分：按行政訴訟法第7條規定：「提起行政訴訟，得於同一程序中，合併請求損害賠償或其他財產上給付。」旨在使人民因行政機關之違法行為，致其權利或法律上利益受損害者，經提起行政訴訟後，准許利用同一訴訟程序，合併請求損害賠償或其他財產上之給付，以保護其權益，兼可避免裁判歧異，用符訴訟經濟原則。足見人民可利用同一行政訴訟程序合併請求給付訴訟或損害賠償，須限於所提之訴訟合法為前提。若認其利用以合併請求之行政訴訟有不合法，而應裁定駁回之情形者，其合併請求之損害賠償或財產上給付，亦失所附麗，自非合法，應一併裁定駁回（最高行政法院98年6月份第1次庭長法官聯席會議決議參照）。本件原告所提先位及備位之訴，因有行政訴訟法第107條第1項第6款及第10款所定情形，均為不合法，而經本院裁定駁回，業如上述，

01 則原告依同法7條規定合併請求被告賠償3萬元部分，均失其
02 依附，自應一併裁定駁回。

03 (四)結論：本件原告之訴及追加之訴均不合法。

04 中 華 民 國 112 年 8 月 8 日

05 高雄高等行政法院第二庭

06 審判長法官 孫 國 禎

07 法官 曾 宏 揚

08 法官 林 韋 岑

09 以上正本係照原本作成。

10 如不服本裁定，應於裁定送達後10日內以書狀敘明理由，經本院
11 向最高行政法院提出抗告（須按對造人數附具繕本）。

12 中 華 民 國 112 年 8 月 9 日

13 書記官 周 良 駿