高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
111年度訴字第476號
民國113年2月15日辯論終結

原　　告　陳麗玥
訴訟代理人　陳麗珍　律師
被　　告　屏東縣政府
代　表　人　周春米
訴訟代理人　陳炳良
　　許崇信
　　黃偉倫　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10月31日訴1110081、1110121號申訴審議判斷，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

理　由

壹、程序方面：

行政法院基於憲法公平審判原則，應採取妥適有效之措施，平衡上訴人因閱卷範圍受限制所生辯論權之不利益，始得採為裁判基礎（最高行政法院109年度判字第210號、110年度上字第311號判決意旨參照）。行政法院作為訴訟程序之主導者，對於當事人閱卷之聲請，應依訴訟進度賦予相應適切、合乎比例之程序保障，亦即隨著當事人訴訟主張、訴訟合法性、實體裁判要件及有無理由等訴訟進行情況，動態審查聲請閱覽之文書是否與其所欲主張或維護之法律上利益，具有正當合理關聯性。如原告起訴欠缺合法性要件或經實體審理認為不具當事人適格，自無從僅因其提起訴訟即可任意請求閱覽所欲聲請之全部卷內文書。原告雖聲請閱覽行政院公共工程委員會申訴審議案全部卷宗；然因原告提起本件訴

訟為當事人不適格（詳下述），故本院認為依訴訟進度，准予原告可供閱覽部分（本院卷第229頁），即足以適切、合乎比例地賦予原告程序保障；其餘部分，則不具正當合理關聯，從而不應准許原告閱覽，先予敘明。

貳、實體方面

一、爭訟概要：

被告辦理「屏東火車站周邊光復路及柳州街道路用地地上物拆除工程（西側）」採購案（案號000-000-0000 P1，下稱系爭採購案），於民國111年4月8日辦理第1次公開招標。因無廠商投標或未達法定開標家數而流標，復於111年4月20日辦理第2次公開招標，並於同年5月10日決標予內獅土木包工業，同年月11日辦理決標公告（下稱111年5月11日決標公告，即原處分）。原告雖不具投標廠商資格且未參與投標，㈠仍主張被告招標文件致招標程序過程違法，於111年4月13日向被告就投標文件內容提出釋疑函，經被告111年4月15日以屏府工土字第0000000000號函復其未具本案投標廠商資格而不受理（下稱111年4月15日函）；原告乃於111年4月18、25日提出異議。亦經被告111年5月6日屏府工土字第00000000000號函復其未具投標廠商資格而不予受理（下稱異議處理結果1）。㈡原告不服原處分，於111年5月13提出異議，經被告以111年6月1日屏府工土字第00000000000號函復其非本案投標廠商，被告將依法辦理後續採購程序等語（下稱異議處理結果2，與異議處理結果1合稱異議處理結果）。原告不服，提出申訴，其中㈠部分，行政院公共工程委員會（下稱工程會）以訴1110081號申訴審議判斷予以駁回；就㈡部分，工程會以訴1110121號申訴審議判斷駁回（下合稱系爭申訴審議判斷）。原告仍不服，遂合併提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

(一)主張要旨：

1、依政府採購法第1條、第84條第1項及其施行細則第105條之1等規定可知，立法者為建立政府採購制度及確保採購品質，

予以機關自我審查機制，避免招標機關在辦理採購程序有違法或不當行為之情事。倘招標機關涉有違反政府採購法第26條第2項及第3項本文規定等情狀，招標機關依上述規定自應停止招標程序或決標程序。

2、原告居利害關係人地位而因被告作為及不作為致生侵害權利及利益，提起撤銷訴訟於法有據：被告以最有利標方式決標，由訴外人內獅土木包工程得標，惟內獅土木包工程之前並無與系爭採購案內容相同或類似施工經驗，亦未進行現地調查等事宜，顯有違反保護人民生命、身體及財產法益之虞，故原告為保障其生命、身體及財產，自得提起本件訴訟。

3、被告及系爭申訴審議判斷以系爭採購案招標文件內容或招標程序過程是否影響原告權益非無疑義，認定原告申訴難謂有理由云云，誠無理由，亦有違法治國原則：

⑴政府採購法所稱廠商，指公司、合夥或獨資之工商行號及其他得提供各機關工程、財物、勞務之自然人、法人、機構或團體，政府採購法第8條定有明文，而政府採購法所稱「廠商」應不限於除投標廠商，有臺北高等行政法院97年度訴字第3264號判決意旨可參。另依最高行政法院69年度判字第234號行政判例暨工程會訴89113號採購申訴審議判斷意旨，人民只要主張政府行為違法不當致損害其權利即足，政府不得從程序上逕自駁回其救濟。被告及系爭申訴審議判斷一再執原告非屬政府採購法第74條所稱廠商，顯然無視前揭實務見解，逕為違法認定，洵無足採。

⑵政府採購法並未限定僅投標廠商始可異議或申訴，且實務上多數廠商在尚未投標成為投標廠商前即針對機關違法事項異議，以避免無效投標行為之成本耗費，特別是在資格限制競爭或最有利標競爭時，故招標機關當會受理並作成異議回覆，此乃慣例，本件被告不予回應已違背平等原則及政府採購法。被告既為招標機關，依政府採購法第84條第1項本文及其施行細則第105條之1規定，應自我審查系爭採購案是否

有違法情狀，被告就原告異議不予理會實無理由，系爭申訴審議判斷置之不理，悖法之處殆然可見。

⑶被告不理會原告異議，除違法侵害原告異議權益外，其自行認定其無原告所述違法弊失或未對履約造成影響云云，使原告無從依循法定程序而得救濟及保障。且依政府採購法第50條規定，可知廠商得否投標與投標後未能符合招標文件之規定分屬二事。被告逕以人民非屬廠商資格云云而不得異議為由，忽略潛在廠商之競標公平性，系爭申訴審議判斷未為實質審理與判斷理由，與政府採購法第1條意旨相悖。

⑷系爭申訴審議判斷謂申訴廠商請求招標機關撤銷招標程序、決標結果及負擔申訴費用等部分，非屬申訴審議範圍，故依採購申訴審議規則第11條第10款規定不予受理。然採購申訴審議規則第11條第10款規定之「其他不予受理之情形」究係為何、其判斷基準為何，均付之闕如，顯已悖於明確具體原則，系爭申訴審議判斷實屬違法。

4、被告辦理系爭採購案明顯違反合理等標期、無正當理由未公開委員名單、違反職業安全及政府採購法第70條之1規定暨設計圖說等情，有原告起訴狀之附表可參，系爭申訴審議判斷置若罔聞，已違反上開法文及實務見務。本件招標程序既已違法，後續決標程序即因前置違法程序而不因之有效，故系爭採購案決標結果亦屬無效。

5、又參酌最高行政法院107年度判字第92號判決意旨，可知招標機關之採購過程、結果倘有違法，廠商均得以提出異議，不因採購案件是否已履約完畢而有異，故不論系爭採購案是否已簽約、原處分是否已執行，並無礙被告採購行為之違法性，原告依法提出異議、申訴及行政訴訟，自屬允洽。

(二)聲明：系爭申訴審議判斷、異議處理結果及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

原告前於111年4月13日向被告提出釋疑函，經被告111年4月15日函復其未具系爭採購案投標廠商資格，並於該函說明三告知本案廠商資格可參酌招標文件投標須知第64項規定辦

理，原告復分別於111年4月18、25日異議函稱招標文件及設計圖說顯然違法，然經被告審視其異議皆係以個人名義提出，仍不符系爭採購案廠商投標資格，且短期內頻繁異議事項並無太大差異，爰以111年5月6日函併案回復原告未具本案投標廠商資格而不予受理。原告並非土木包工業，也不具有投標廠商資格，應不具當事人適格，欠缺權利保護必要等語。並聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：原告提起本件撤銷訴訟是否具當事人適格？有無權利保護之必要？

五、本院之判斷：

(一)前提事實：本件爭訟概要欄所載事實，業經兩造陳明在卷，並有111年4月8日系爭採購案第1次公開招標公告（申訴卷1第145至150頁）、原告111年4月13日釋疑函（本院卷第95至96頁）、被告111年4月15日函（本院卷第93頁）、原告111年4月18及25日異議書（本院卷第97至108頁、第109至121頁）、被告111年5月6日異議處理結果（本院卷第94頁）、111年4月20日無法決標公告（申訴卷1第151頁）、系爭採購案第2次公開招標公告（申訴卷1至153至158頁）、原處分（申訴卷1第159至162頁）、原告111年5月13日異議書（申訴卷1第171至178頁）、被告111年6月1日異議處理結果（本院卷第135頁）、原告111年5月25日申訴函（申訴卷1第179至189頁）及系爭申訴審議判斷（本院卷第19至58頁、第59至70頁）附卷可稽，堪予認定。

（二）應適用法律：

1、政府採購法第1條：「為建立政府採購制度，依公平、公開之採購程序，提升採購效率與功能，確保採購品質，爰制定本法。」

2、同法第8條規定：「本法所稱廠商，指公司、合夥或獨資之工商行號及其他得提供各機關工程、財物、勞務之自然人、法人、機構或團體。」

3、同法第41條：「（第1項）廠商對招標文件內容有疑義者，應於招標文件規定之日期前，以書面向招標機關請求釋疑。（第2項）機關對前項疑義之處理結果，應於招標文件規定之日期前，以書面答復請求釋疑之廠商，必要時得公告之；其涉及變更或補充招標文件內容者，除選擇性招標之規格標與價格標及限制性招標得以書面通知各廠商外，應另行公告，並視需要延長等標期。機關自行變更或補充招標文件內容者，亦同。」

4、同法第75條：「（第1項）廠商對於機關辦理採購，認為違反法令或我國所締結之條約、協定（以下合稱法令），致損害其權利或利益者，得於下列期限內，以書面向招標機關提出異議：一、對招標文件規定提出異議者，為自公告或邀標之次日起等標期之4分之1，其尾數不足1日者，以1日計。但不得少於10日。二、對招標文件規定之釋疑、後續說明、變更或補充提出異議者，為接獲機關通知或機關公告之次日起10日。三、對採購之過程、結果提出異議者，為接獲機關通知或機關公告之次日起10日。其過程或結果未經通知或公告者，為知悉或可得而知悉之次日起10日。但至遲不得逾決標日之次日起15日。（第2項）招標機關應自收受異議之次日起15日內為適當之處理，並將處理結果以書面通知提出異議之廠商。其處理結果涉及變更或補充招標文件內容者，除選擇性招標之規格標與價格標及限制性招標應以書面通知各廠商外，應另行公告，並視需要延長等標期。」

5、同法第76條第1項：「廠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理之採購，以書面分別向主管機關、直轄市或縣（市）政府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議委員會者，得委請中央主管機關處理。」

（三）原告不具有對原處分提起本件撤銷訴訟之當事人適格：

1、按「自然人、法人、非法人之團體或其他受行政處分之相對人及利害關係人得提起訴願。」「（第1項）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，得向行政法院提起撤銷訴訟。（第3項）訴願人以外之利害關係人，認為第1項訴願決定，損害其權利或法律上之利益者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」訴願法第18條、行政訴訟法第4條第1項、第3項分別定有明文。準此，提起訴願或行政訴訟，除有行政訴訟法第9條所定情形外，原則上應以人民之權利或法律上利益受損害為權利保護之要件，而其目的即在於排除民眾訴訟，並藉此區隔權利或法律上利益與法律規範之反射利益，或僅具經濟上、情感上或其他事實上之利害關係之情形。其須為行政處分之相對人或利害關係人，始得以行政處分違法，經前置程序未獲救濟而提起撤銷訴訟。又所謂利害關係乃指法律上之利害關係而言，不包括事實上之利害關係在內。而「法律上利害關係」之判斷，如依實體法為判斷基準，判斷原告是否為公法上權利或義務之真正歸屬者，依「新保護規範理論」界定利害關係人範圍，即須先認定行政處分所依據之法規範對該第三人而言係為保護規範，若法律已明文規定第三人得提起行政爭訟，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，亦得認為其為實體法上權利義務關係之真正歸屬者。然若經實體審查非屬法律上之權益，而僅係單純經濟、感情或事實上等反射利益遭受損害，則非為法律所保護之對象，不在上開所稱利害關係人之範圍內，該第三人執此提起撤銷訴訟，即

非公法上權利或法律上利益之真正歸屬者，當事人適格即有欠缺，應認其訴為無理由而以判決駁回其訴。

2、次按，政府採購法之立法目的在於建立政府採購制度，依公平、公開之採購程序，提升採購效率與功能，確保採購品質，此觀該同法第1條即明。從同法第41條、第75條、第76條第1項規定對照同法第8條規定以觀，足見前揭規定之主要規範目的在於維持各該採購案潛在得標廠商間競爭之公平性；得依同法第75條、第76條所定程序就特定採購案提起異議或申訴者，應以其就機關所辦理之該採購案得提供該案所須工程、財物、勞務，且將因該採購案致損害其權利或利益之公司、合夥或獨資之工商行號、自然人、法人、機構或團體為限，而非任意第三人均得依前揭規定提起異議或申訴。從而，就政府採購法前揭規定之整體結構、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，尚難認寓有保障前揭廠商以外特定人之意旨。

3、經查，被告於111年4月8日就系爭採購案第1次公開招標公告、同年4月20日辦理第2次公開招標公告時，就系爭採購案之投標廠商資格業已載明：「符合下列資格之一者：1、本縣或毗鄰縣市之土木包工業E102011。2、丙等以上綜合營造業E101011。投標廠商應依投標須知及其補充說明規定檢附投標文件，為檢附或檢附不齊全或所附具之文件經審查不符招標文件規定者為無效標。」等情（申訴卷1第149頁、第156至157頁），並有投標須知第64點及投標廠商資格及應附具之證明文件可佐（申訴卷1第139至143頁）。而原告為系爭採購案所欲執行拆除工程範圍內之住戶，原告房屋將被部分拆除，並非從事土木包工業或丙等以上綜合營造業，不具備系爭採購案招標公告所要求之廠商資格，且未參與投標，此為原告所自承（本院卷第163頁、第292頁），堪認原告自始即不具備系爭採購案之投標廠商資格，亦未參與投標。則依前揭說明，系爭採購案相關招標文件及設計圖說縱有違誤，致系爭採購案後續招

標程序及決標結果有違法瑕疵，原處分即決標公告因此撤銷，然其結果對於原告而言，亦因其不具投標廠商資格，無從獲得系爭採購案之投標及決標資格，即無主張其權利或法律上利益受損害之適格，自不得依政府採購法第75條、第76條所定程序就系爭採購案提起異議及申訴。原告援引之臺北高等行政法院97年度訴字第3264號判決乃涉及政府採購法第31條所定「廠商」範圍，與本件係就原告對於系爭採購案是否具備提起異議及申訴適格性所生爭議，兩者個案事實及適用法規各有不同，尚難比附援引。原告據此主張政府採購法所稱廠商不以投標廠商為限，並指摘被告忽略潛在廠商競標公平性云云，並不可採。是被告就原告對於系爭採購案之相關招標文件、決標公告所提異議，先後以原告未具投標廠商資格、非投標廠商等由，而為不予受理之決定，於法並無違誤，系爭申訴審議判斷遞予維持，亦無不合。原告雖主張其因房屋將部分拆除，生命、身體及財產權益可能遭受損害而為利害關係人云云，然此與系爭採購案決標結果是否合於政府採購法，以及維持系爭採購案潛在得標廠商間競爭之公平性等節無涉，其主張在實體法上不屬於政府採購法之保護規範目的範圍；縱令系爭採購案執行工程階段有損及原告權利之虞，仍有其他救濟途徑可資行使，原告主張，尚無可採。

六、綜上所述，原告提不具系爭採購案之投標廠商資格且未參與投標，原告既非原處分之法律上利害關係人，則其提起本件撤銷訴訟，不具有政府採購法上之當事人適格。故異議處理結果及系爭申訴審議判斷維持原處分，均無不合。原告訴請撤銷原處分、異議處理結果及系爭申訴審議判斷，均無理由，應以判決駁回。又本件訴訟既因原告欠缺當事人適格予以駁回，則原告實體上之主張即無從予以審酌，其聲請調取系爭招標文件之全案資料等關於實體主張之證據調查事項（本院卷第169至174頁、第257頁）亦無調查之必要，併此敘明。

七、結論：原告之訴無理由。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　3　　月　　7　　日

審判長法官　林　彥　君

法官　黃　堯　讚

法官　黃　奕　超

以上正本係照原本作成。

一、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）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

二、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49條之1第1項）

三、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3項、第4項）

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.當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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。 2.稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。 3.專利行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人。
(二)非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認	1.當事人之配偶、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。

為適當者，亦得為訴訟代理人。	3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人。 4.當事人為公法人、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。
是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，當事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　　113　　年　　3　　月　　8　　日

書記官　李　佳　芮