

高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭

114年度訴字第304號

115年1月13日辯論終結

原告 挺譽貿易有限公司

代表人 邱顯譽

被告 高雄市政府消防局

代表人 王志平

訴訟代理人 黃錦先

邱郁評

曾其立

上列當事人間政府採購法事件，原告不服高雄市政府中華民國114年6月25日114申004號採購申訴審議判斷，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。

事實及理由

一、事實概要：

緣原告參與被告辦理「114年太陽能板滅火器」採購案（下稱系爭採購案），該採購案採最有利標。被告於民國114年2月6日就系爭採購案辦理開標作業，進行資格、規格審查結果，認原告違反政府採購法施行細則第33條第1項規定，判定為不合格，被告以114年2月11日高市消防秘字第000000000000號函檢附開標紀錄（下合稱原處分）通知原告。原告不服，提起異議，經被告114年2月24日高市消防秘字第000000000000號函（下稱異議處理結果）維持原處分之結果，原告不服，復提起申訴，經遭申訴審議判斷駁回，遂提起本件行政訴訟。

01 二、原告起訴主張及聲明：

02 (一)主張要旨：

03 1. 政府採購法施行細則第33條第1項規定所稱「一標」，應係
04 指「一份投標標價清單」，而非被告曲解規定為「標的」。
05 原告投標資料僅含一甲標封、一標價清單、一種規格型錄，
06 未有二標或二份投標標價清單之情事，並無違反政府採購法
07 施行細則第33條第1項規定，原處分事實認定錯誤，應予撤
08 銷。又該條規定同一投標廠商就同一採購之投標，以一標為
09 限，其適用範圍為「最低標」採購，惟本案為「最有利
10 標」，不在適用範圍。

11 2. 原告依系爭採購案建議書徵求文件第柒款、建議書規格第2
12 項「建議書內容」所述：「依自我評述優於規格部分，繕打
13 建議書」，製作並提出建議書，符合規定。建議書屬於公開
14 評選或審查之必備文件作為契約附件，具拘束履約之效力，
15 其內容為技術及服務方案，並非投標標價清單，而投標標價
16 清單為價格文件，作為契約金額之依據，被告將建議書視為
17 標價清單，將原告建議書內容誤認為「標的」，有混淆兩者
18 定位之錯誤。又建議書之撰寫並無禁止載明二以上建議或標
19 的供機關選擇，原告所提出「建議書一」與「建議書二」各
20 自針對相同標案提出不同方案，係屬建議層次之內容，建議
21 書一是「赤海龍太陽能板滅火器」，符合本件標案標的，而
22 建議書二是「水海龍凝膠滅火器」，沒有註明是「太陽能板
23 滅火器」，已為區分，不構成「二標」之事。

24 (二)聲明：

25 1. 申訴審議判斷、異議處理結果及原處分均撤銷。

26 2. 被告應給付原告新臺幣（下同）159,550元。

27 三、被告答辯及聲明：

28 (一)答辯要旨：

29 1. 系爭採購案於114年2月6日辦理第二次開標進行資格、規格
30 審查作業，發現原告於建議書內提供2種產品標的，依政府
31 採購法施行細則第33條第1項第2款規定判定為不合格。依同

01 條第3項規定可知，倘招標文件未訂明投標廠商得以同一報價
02 價載明二以上標的供機關選擇者，有同條第1項規定之適用，
03 且系爭採購案採最有利標，並非最低標之決標方式，不
04 適用同條第3項規定，廠商自不得以同一報價載明二以上標
05 的供機關選擇，故該法條所稱之「一標」應為「標的」而非
06 「投標標價清單」。

07 2. 上開規定所謂一標，應包含標價與採購標的均為單一，若兩
08 個標價則為兩標，同一標價但有兩個採購標的，亦屬兩標。
09 原告雖僅投一甲標封、一張投標標價清單且單一報價，但其
10 提出建議書中有「建議書一」及「建議書二」兩種不同產
11 品，且依序說明其規格、價格，是原告之投標即屬兩標。投
12 標須知雖未禁止廠商於建議書提出二以上產品，但也未容許
13 載明二以上產品供招標機關評選，原告之投標提出兩個產
14 品，詳述其規格，以此兩個產品欲由被告為評選，可謂相當
15 明確，故原告客觀上投標時提出兩個產品，即不符政府採購
16 法施行細則第33條第1項規定，被告為不合格之決定，自無
17 不合。

18 (二)聲明：原告之訴駁回。

19 四、爭點：

20 被告以原告違反政府採購法施行細則第33條第1項規定，作
21 成原處分判定原告不合格，是否有據？原告併請求損害賠
22 償，有無理由？

23 五、本院之判斷：

24 (一)前提事實：

25 如事實概要欄所示之事實，有原處分（本院卷第162至163
26 頁）、異議處理結果（本院卷第165至166頁）及申訴審議判
27 斷（本院卷第169至181頁）等附卷可稽，應堪認定。

28 (二)應適用法令：

29 1. 政府採購法

30 (1)第47條第1項第2款：「機關辦理下列採購，得不訂底價。但
31 應於招標文件內敘明理由及決標條件與原則：……二、以最

01 有利標決標之採購。」

02 (2)第52條第1項：「機關辦理採購之決標，應依下列原則之一
03 辦理，並應載明於招標文件中：一、訂有底價之採購，以合
04 於招標文件規定，且在底價以內之最低標為得標廠商。二、
05 未訂底價之採購，以合於招標文件規定，標價合理，且在預
06 算數額以內之最低標為得標廠商。三、以合於招標文件規定
07 之最有利標為得標廠商。四、採用複數決標之方式：機關得
08 於招標文件中公告保留之採購項目或數量選擇之組合權利，
09 但應合於最低價格或最有利標之競標精神。」

10 (3)第113條：「本法施行細則，由主管機關定之。」

11 2. 政府採購法施行細則

12 (1)第1條：「本細則依政府採購法（以下簡稱本法）第113條規
13 定訂定之。」

14 (2)第33條第1項、第3項：「（第1項）同一投標廠商就同一採
15 購之投標，以一標為限；其有違反者，依下列方式處理：
16 一、開標前發現者，所投之標應不予開標。二、開標後發現
17 者，所投之標應不予接受。（第3項）第1項規定，於採最低
18 標，且招標文件訂明投標廠商得以同一報價載明二以上標的
19 供機關選擇者，不適用之。」

20 (三)原告提起撤銷訴訟部分：

21 1. 依前揭政府採購法第52條第1項第3款規定，機關辦理採購之
22 決標，於招標文件規定之最有利標為得標廠商，並依同法第
23 56條規定：「（第1項）決標依第52條第1項第3款規定辦理
24 者，應依招標文件所規定之評審標準，就廠商投標『標的』
25 之技術、品質、功能、商業條款或價格等項目，作序位或計
26 數之綜合評選，評定最有利標。……。」故最有利標係就廠
27 商投標「標的」進行綜合評估之決標方式，目的在確保採購
28 品質，擇定最佳標的及廠商。又政府採購法施行細則第33條
29 第1項所稱「同一投標廠商就同一採購之投標，以一標為
30 限」之適用情形，依同條第3項規定：「第1項規定，於採最
31 低標，且招標文件訂明投標廠商得以同一報價載明二以上

01 『標的』供機關選擇者，不適用之。」之反面解釋，若不屬
02 最低標且招標文件記載得提出二以上標的者，自有第1項規
03 定之適用。換言之，第1項所稱「一標」，對照第3項文義可
04 知，應係指「一標的」，此觀其立法意旨乃係明定廠商只能
05 就同一採購遞送一個標，亦即廠商應提出其認為最具競爭力
06 者，不得提出數個標後再視其他廠商投標情形，於開標前、
07 後伺機擇定其中一個與其他廠商競爭，就違規之處理，於開
08 標前發現者，所投之標應不予開標，開標後發現者，所投之
09 標應不予接受等語甚明。是廠商就同一標案提出之投標標
10 的，應以「一標的」為限。

- 11 2. 經查，系爭採購案乃被告為消防業務之需，辦理太陽能板滅
12 火器之財物採購，採公開招標，決標方式採不訂底價之最有
13 利標，且最有利標定有評選項目、標準及評定方式，又招標
14 規範另詳被告公告系爭採購案之建議書徵求文件，此有招標
15 公告（申訴卷第101至104頁）、評選評分表（本院卷第232
16 頁）及投標須知（本院卷第185至204頁）附卷可稽。而依系
17 爭採購案之投標須知第24點規定：「本採購依採購法第35
18 條：(2)不允許提出替代方案。」；又廠商為投標時，就投
19 標標的之功能、效益、規格、標準、數量或場所等說明，應
20 參考評選評分表之評選項目提出建議書，建議書規格詳見建
21 議書徵求文件（本院卷第225至229頁）；另依系爭採購案之
22 需求規格（本院卷第230至232頁）第3點規定，廠商應自我
23 審視規格，提出符合規格產品之型錄，投標時所附型錄需指
24 定廠牌及型號。據上可知，系爭採購案決標方式採最有利
25 標，且投標須知、需求規格及建議書徵求文件等招標文件均
26 未記載投標廠商得以同一報價載明2以上標的供機關選擇之
27 情形，當有政府採購法施行細則第33條第1項規定「廠商就
28 同一採購之投標，以一標為限」之適用。是原告主張上開規
29 定所稱「一標」，應係指「一份投標標價清單」，並非「標
30 的」，其適用範圍為最低標採購，本案為最有利標，不在適
31 用範圍云云，應有誤會，均不足採。又本案最有利標定有評

01 選項目、標準及評定方式，廠商應提出最具競爭力、最優勢
02 之投標標的（即一規格型號之滅火器）參與評選，由評選委
03 員以此評選標準為公正評分，總評分最高者為最佳標的，並
04 由該標的之廠商得標，業如上述。然觀原告提出之投標標價
05 清單（本院卷第224頁），固為單一報價，惟於「標的名
06 稱、規格及型號」欄位，僅填寫：太陽能板滅火器，其餘均
07 付之闕如，且該投標標價清單第5點已載明：「標價條件：
08 詳見高雄市政府消防局114年太陽能板滅火器採購案建議書
09 徵求文件。」故原告之投標標的，自應以其提出之建議書記
10 載內容為依據。而依原告建議書內容（本院卷第234至251
11 頁），其分敘「建議書一赤海龍潔淨型滅火器6L」及「建議
12 書二水海龍凝膠滅火器6L」兩種產品標的，且就各該產品標
13 的，分別依據評分表評選項目詳細記載不同之功能效能、規
14 格廠牌、保固售後、價格完整性合理性分析及銷售紀錄，顯
15 見其實質內容上已有於同一標案提出二個標的參與評選並供
16 被告選擇之事，影響採購之公平性，應認違反政府採購法施
17 行細則第33條第1項第2款規定。況且，原告於建議書中另記
18 載：若因經費考量，建議亦可用「水海龍凝膠滅火器6L」等
19 語，顯見其將「建議書二」標的作為「建議書一」標的之備
20 位選項，亦與投標須知第24點規定未符。是被告以原告提出
21 2種產品標的，違反政府採購法施行細則第33條第1項規定為
22 由，判定原告之投標不合格，原處分於法並無不合。

- 23 3. 原告雖主張：投標標價清單為價格文件，而建議書屬於公開
24 評選或審查之必備文件作為契約附件，被告顯有混淆兩者定
25 位云云。惟依系爭採購案之建議書徵求文件第7點第2項第3
26 款規定：「建議書規格：二、建議書內容：請有意投標廠商
27 參考本採購評分表評選項目依序繕打，並自我評述優於規格
28 部分，建議包含項次如下：（三）價格之完整性及合理性：
29 廠商提出產品其價格完整性及合理性。」第9點第3款規定：
30 「其他：三、本文件與附件及得標廠商所提供之建議書，均
31 為契約的基本條款，其效力視同合約。」（需求規格第2點

01 亦有相同規定)可知，建議書乃係廠商提出投標標的之價格
02 說明文件，自屬投標標價清單之相關文件，具有契約效力，
03 廠商應受拘束。依原告之建議書內容，明顯分為「建議書
04 一」及「建議書二」兩種產品標的，且原告對該兩種標的，
05 依評選評分表之評選項目各自有完整之說明，故被告認原告
06 實際上係提出兩個標的參與投標、評選，即屬二標的，判定
07 原告之投標不合格，核屬有據。是原告此部分主張，洵無可
08 採。至原告另主張：「建議書一」與「建議書二」各自針對
09 相同標案提出不同方案，係屬建議層次之內容差異，且建議
10 書二沒有註明是太陽能板滅火器，不構成二標的云云。然原
11 告之投標標價清單，於標的名稱、規格及型號欄位僅填寫
12 「太陽能板滅火器」，並未明確記載何種產品名稱、規格及
13 型號，已難特定標的，故應以原告建議書內容為依據，已如
14 上述。又觀諸原告建議書二內容（本院卷第246至251頁），
15 其記載略以：若因經費考量，建議亦可用「水海龍凝膠滅火
16 器6L」如下建議書二……。一、功能及效能：今針對旨在供
17 貴局消防人員執行人命救助及災害搶救使用之「太陽能板滅
18 火器」，提出最安全、有效、經濟的水海龍凝膠滅火器6
19 L……滅火藥劑加入高份子凝膠，來製造太陽能板滅火
20 器……最重要的是「水海龍凝膠滅火器6L」AE-A112004這滅
21 火藥劑是以「純水」製造「不導電」，實符合太陽能板滅火
22 器之基本要求……太陽能板電源線組火災在噴射水海龍凝膠
23 滅火劑後，電纜線溫度迅速降低至200°C以下……。二、保
24 固期、售後服務：本案遵以「財務採購契約（1131226）第1
25 3條保固」約定辦理……。三、價格之完整性及合理性：
26 ……考量消防人員執行人命救助及災害搶救之天職賣命之救
27 助，將以廠價提供……。四、銷售紀錄：……等語，復據原
28 告陳明：建議書一、二都是可以使用在「太陽能板滅火器」
29 此範圍，將之區分出來，也是優於被告所需求規格等語（本
30 院卷第302頁），足見原告除建議書一標的外，尚提出建議
31 書二之標的，強調該標的屬太陽能板滅火器，並依評選評分

01 表之評選項目詳述功能效能、保固售後、價格完整性合理性
02 分析及銷售紀錄等，原告實有欲將建議書二標的參與評選之
03 意，已屬明確，則被告認定原告於同一標案中，事實上提出
04 二個產品標的參與評選，違反採購之公平性，為不合格之投
05 標，於法並無違誤。原告上揭主張，委無可取。

06 (四)原告合併請求損害賠償部分：

07 1. 按行政訴訟法第7條規定：「提起行政訴訟，得於同一程序
08 中，合併請求損害賠償或其他財產上給付。」其立法意旨在
09 於提起行政訴訟之際，利用同一訴訟程序合併請求損害賠償
10 ，以達訴訟經濟利益，蓋因此等請求與其所合併提起之行政
11 訴訟間，有一定的前提或因果關係，基於訴訟資料之共通，
12 避免二裁判之衝突及訴訟手續重複之勞費所為之規範，否則
13 即不符基於訴訟經濟之考量而令其合併提起之立法目的。故
14 當事人依行政訴訟法第7條規定併為請求時，須所據以合併
15 之行政訴訟已經行政法院實體審究且為勝訴判決，其合併之
16 請求始有獲得實體勝訴判決可言。

17 2. 衡酌原告起訴狀及損害賠償明細表（本院卷第305至308頁）
18 之意旨，其主張系爭採購案開標程序有違法之情形，訴請撤
19 銷原處分，且被告之原處分不法侵害其權利致受有損害，併
20 請求損害賠償，是依行政訴訟法第7條規定，自得於同一程
21 序中，合併請求損害賠償。惟原告訴之聲明第1項經本院調
22 查審認後，認原處分於法並無違誤而認原告撤銷之訴為無理
23 由，已如前述，又原告訴之聲明第2項請求權之存在係以撤
24 銷之訴有理由作為前提，原告所提撤銷訴訟既未能獲得勝
25 訴，則其合併提起之給付訴訟，自乏其據。從而，原告請求
26 被告給付159,550元部分，失所附麗，應併予駁回。

27 六、綜上所述，原處分並無違誤，申訴審議判斷、異議處理結果
28 予以維持，亦無不合。原告訴請撤銷為無理由，應予駁回，
29 其合併請求損害賠償部分，亦失所據，應併予駁回。又本件
30 為判決基礎之事證已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提

01 訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論
02 述之必要。

03 七、結論：原告之訴無理由。

04 中 華 民 國 115 年 1 月 28 日

05 審判長法官 孫 奇 芳

06 法官 曾 宏 揚

07 法官 林 韋 岑

08 以上正本係照原本作成。

09 一、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其
10 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
11 書（均須按他造人數附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁
12 定駁回。

13 二、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴
14 訟法第49條之1第1項）

15 三、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同
16 條第3項、第4項）
17

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	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。

01

案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。

2. 稅務行政事件，具備會計師資格。
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。

02

中 華 民 國 115 年 1 月 28 日

03

書記官 鄭 郁 萱