

臺中高等行政法院判決

112年度訴字第97號

原告 田野文化事業有限公司

代表人 鍾榮峰

被告 玉山國家公園管理處

代表人 盧淑妃

訴訟代理人 郭淳棻

上列當事人間因確認行政處分無效等事件，原告不服行政院公共工程委員會中華民國112年2月3日訴1110196號申訴審議判斷，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

☐爭訟概要：

被告辦理「108-110年鳥瞰臺灣黑熊：玉山國家公園臺灣黑熊人造衛星追蹤暨生態監測計畫案」採購案（下稱系爭採購案），於民國108年2月13日為限制性招標公告（下稱系爭招標公告），並於108年4月12日為決標公告。原告因認被告於系爭招標公告關於招標文件採取「捕捉臺灣黑熊6隻」技術規格執行，構成違法，循序提起異議與申訴，分別經被告108年3月4日營玉保字第0000000000號函（下稱108年3月4日函）及行政院公共工程委員會108年7月12日訴1080108號申訴審議判斷（下稱108年7月12日申訴審議判斷）予以駁回，遂提起行政訴訟，分別經本院108年度訴字第242號判決（本件卷宗下稱108訴242卷）及最高行政法院109年度上字第710號判決均駁回而確定，原告復提起3次再審，經本院110年度再字第12號判決、

110年度再字第17號判決及111年度再字第5號判決均駁回確定。嗣原告以111年10月14日存證信函向被告請求確認系爭招標公告處分為無效及申請行政程序重開，被告於111年10月19日營玉保字第0000000000號函（下稱原處分）函復系爭採購案招標處分並無無效之情事等語，原告因而提起申訴，經申訴審議判斷有關請求撤銷原處分部分，申訴駁回，其餘申訴不予受理，原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

□原告起訴主張及聲明：

(一)起訴要旨：

1.原告本案「發現新證據」者，包括被告110年12月底之結案官方報告書（下稱結案官方報告書）及國立屏東科技大學（下稱屏科大）109年7月20日屏科大動字第0000000000號函（下稱屏科大109年7月20日申請函），皆屬本院108年度訴字第242號於109年3月11日言詞辯論後，始存在之證據，屬本院108年度訴字第242號於109年4月8日作出判決當時不存在之「新證據」。觀結案官方報告書內容可知，系爭招標案經屏科大執行結果，出現相反於原採購預期效益之負面結果，反而造成被捕黑熊在短時期即出現高比例個體死傷情事，足證屏科大未完成履約之事實，且差距甚鉅。次觀屏科大109年7月20日申請函申請內容，嚴重違背屏科大投標文件及結案官方報告書引據為「國際上熊類研究和管理建議的繫放流程（下稱「國際規範捕熊繫放流程」）之兩篇國外文獻「Johnson and Pelton, 1980」及「Proulx et al., 2012」等捕熊規範，屏科大未完成履約，係因其在招標機關轄區自然環境限制下，無能力遵照其投標文件引據之國際規範捕熊繫放流程進行捕捉繫放臺灣黑熊，致被捕黑熊高比例個體受有嚴重傷害而未能履約，應屬事實上之不能。復觀屏科大黃美秀教授繼其87-89年及103-105年兩度不當捕捉繫放造成被捕黑熊受有傷害死亡之經歷，卻仍於本件108年系爭採購案提出屏科大109年7月20日申請函，且實際捕捉過程確實讓被捕黑熊「困

在陷阱三日」再處理釋放，致系爭採購案遭捕捉之黑熊受有嚴重傷害死亡。因此，綜觀結案官方報告書、屏科大109年7月20日申請函內容及屏科大實際執行捕捉黑熊之方式，應足以推翻招標機關依政府採購法第36條及第37條第1項規定所據以作成投標廠商資格及履約能力之認定基礎，原告應可受較有利益之處分。再者，如經斟酌結案官方報告書第53頁、第148頁第3-5行、第241頁及屏科大109年7月20日申請函內容，應可證原告依專業知識及特殊經驗於108年3月提出於公共工程委員會原申訴案件（訴0000000）主張顯非無理由。因此，結案官方報告書及屏科大109年7月20日申請函，皆屬行政程序法第128條修正公布新增第3項及第1項第2款規定之「發現新證據」之適用範圍，應無疑問。原告自始即主張「國內目前並無廠商具合法捕捉瀕危之台灣黑熊的履約能力」，無行政程序法第128條第1項後段但書規定之怠惰事由，此亦經被告111年12月9日陳述意見書（續）所自認。

2. 本案申訴審議判斷及被告於本院108年度訴字第242號之答辯狀，均認系爭招標公告是否違法應由主管機關行政院農業委員會（下稱農委會）於受委託研究單位提出之捕熊方法是否符合野生動物保育法之要求，而審查之。

(二)聲明：

1. 原處分及申訴審議判斷均撤銷。
2. 被告應依原告111年10月14日之申請作成重開108年2月13日辦理「108-110年鳥瞰臺灣黑熊：玉山國家公園臺灣黑熊人造衛星追蹤暨生態監測計畫案限制性招標公告」之行政程序。
3. 被告應給付原告申訴審議規費新臺幣3萬元及自112年4月19日起至清償日止按年利率百分之5計算利息。

□被告答辯及聲明：

(一)答辯要旨：

- 01 1.本件系爭採購案於108年1月8日公告招標，108年4月3日由
02 屏科大得標，同年4月12日公告，履約期限自108年4月3日
03 起至110年12月31日。原告前主張國內目前並無廠商具合
04 法捕捉瀕危之臺灣黑熊的履約能力，而向行政院公共工程
05 委員會提出申訴，經該會以108年7月12日申訴審議判斷駁
06 回其申訴，並指明受委託研究單位提出之捕熊方法是否符
07 合野生動物保育法之要求，應由主管機關農委會於許可程
08 序中審查之，尚難憑原告單方面主張國內目前並無廠商具
09 有合法捕捉瀕危之臺灣黑熊的履約能力。該案後經原告提
10 起行政訴訟，經本院以108年度訴字第242號判決駁回原告
11 之訴、最高行政法院109年度上字第710號判決駁回上訴確
12 定在案。其後原告又提起多次再審均駁回（本院110年度
13 再字第12號判決、110年度再字第17號判決、111年度再字
14 第5號判決）。亦即本案業經申訴審議判斷、行政法院實
15 體判決確定及3次再審程序均確認本件招標並無原告所主
16 張「國內目前並無廠商具有合法捕捉瀕危之臺灣黑熊的履
17 約能力」之無效事由，原告之主張純係其個人之意見。
- 18 2.系爭採購案既經行政法院實體判決確定已生判決既判力，
19 依該案之通常程序之救濟時程，迄原告提起本件確認之訴
20 已逾3個月，故應不許原告依行政程序法第128條規定申請
21 行政程序重開。且依行政程序法第128條第2項規定，依行
22 政程序法第128條規定申請行政程序重開應於「法定救濟
23 期間經過後3個月內為之」，又依行政程序法第128條立法
24 意旨第3點，所謂法定救濟期間經過，應係指該案已發生
25 形式確定力時而言，原告主張係以再審判決時為起算，應
26 有誤會。其提起本件行政程序重開應不合程序。
- 27 3.原告以結案官方報告書為新證據，主張依該報告可以證明
28 其所主張「國內目前並無廠商具有合法捕捉瀕危之臺灣黑
29 熊的履約能力」。然系爭採購案既已履約完成，自無原告
30 所稱情事，且原告所稱黑熊死亡係因系爭採購案所致，僅
31 係其主觀之專斷並無可採。況且，系爭採購案之廠商於得

01 標後履約期間應取得主管機關農委會之採集許可，此為野
02 生動物保育法第18條所明定。顯與系爭採購案是否無效無
03 涉。亦即廠商所提出之捕熊方法若不符合野生動物保育法
04 之規定，則主管機關農委會自不會給予許可採集。故原告
05 所提縱屬「新證據」亦不足為其較有利之處分，應不符合
06 行政程序法第128條行政程序重開之要件。

07 (二)聲明：

08 原告之訴駁回。

09 □本院之判斷：

10 (一)按「原告之訴，依其所訴之事實，在法律上顯無理由者，行
11 政法院得不經言詞辯論，逕以判決駁回之。」行政訴訟法第
12 107條第3項定有明文。又憲法第16條所定人民之訴訟權，乃
13 人民於其權利受侵害時，得向司法機關訴請救濟之制度性保
14 障。行政法院踐行訴訟程序須符合正當法律程序原則，使人
15 民受公開、公平、公正之審判，為人民之訴訟權受憲法保障
16 之核心領域。行政訴訟法第188條第1項規定：「行政訴訟除
17 別有規定外，應本於言詞辯論而為裁判。」同條第2項規
18 定：「法官非參與裁判基礎之辯論者，不得參與裁判。」及
19 第189條第1項規定：「行政法院為裁判時，應斟酌全辯論意
20 旨及調查證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽。
21 但別有規定者，不在此限。」即在貫徹言詞審理原則及直接
22 審理原則之精神；但另一方面，行政訴訟涉及組織、人員、經
23 費等國家整體資源運用，其制度設計須有效能、效率之考
24 量。行政訴訟法為提供人民「有效之權利救濟」，避免濫用
25 司法資源，配合各種紛爭性質、原告訴訟請求以及法院裁判
26 方式，建立不同之訴訟類型，使原告在具備一定要件時，得
27 請求行政法院，對其與被告之法律爭議，以適當內容及效力
28 之裁判，予以公允，並且經濟、迅速、有效之解決。惟原告
29 之訴如依其所訴事實，在法律上顯無理由者，依同法第107
30 條第3項規定，則得不經言詞辯論，逕以判決駁回，此即為
31 同法第188條第1項之「別有規定」，因而得例外不經言詞辯

01 論而為裁判。因此，如原告之訴，依其所訴之事實，並無證
02 據有待調查審認，亦無法律上問題有待釐清，在法律上顯然
03 不能獲得勝訴判決，即足以判斷在法律上顯無理由，為避免
04 徒增當事人勞費及無謂耗損司法資源，自無進行無實質意義
05 之言詞辯論程序之必要，以符訴訟經濟之原則。此為貫徹有
06 效之權利救濟原則所為之必要程序設計（最高行政法院109
07 年度年上字第134號判決意旨可參）。

08 (二)原告不得依行政程序法第128條第1項規定申請行政程序重
09 開：

10 1.行政程序法第128條規定：「（第1項）行政處分於法定救
11 濟期間經過後，具有下列各款情形之一者，相對人或利害
12 關係人得向行政機關申請撤銷、廢止或變更之。但相對人
13 或利害關係人因重大過失而未能在行政程序或救濟程序中
14 主張其事由者，不在此限：一、具有持續效力之行政處分
15 所依據之事實事後發生有利於相對人或利害關係人之變更
16 者。二、發生新事實或發現新證據者，但以如經斟酌可受
17 較有利益之處分者為限。三、其他具有相當於行政訴訟法
18 所定再審事由且足以影響行政處分者。（第2項）前項申
19 請，應自法定救濟期間經過後3個月內為之；其事由發生
20 在後或知悉在後者，自發生或知悉時起算。但自法定救濟
21 期間經過後已逾5年者，不得申請。（第3項）第1項之新
22 證據，指處分作成前已存在或成立而未及調查斟酌，及處
23 分作成後始存在或成立之證據。」第129條規定：「行政
24 機關認前條之申請為有理由者，應撤銷、廢止或變更原處
25 分；認申請為無理由或雖有重新開始程序之原因，如認為
26 原處分為正當者，應駁回之。」

27 2.前揭規定係針對已不可爭訟之行政處分，在一定條件下，
28 請求行政機關重新進行行政程序，以決定撤銷或廢止原行
29 政處分。準此，行政程序重開之要件如下：(一)處分之相對
30 人或利害關係人得提出申請；(二)須向管轄行政機關提出重
31 新進行程序之申請；(三)須具備行政程序法第128條第1項所

列之各款事由；(四)申請人須於行政程序或救濟程序中非基於重大過失而未主張此等事由；(五)依情形應自法定救濟期間經過未逾3個月或自法定救濟期間經過未逾5年內提出。而行政程序重新進行之決定可分為兩個階段，第1階段准予重開，第2階段重開之後作成決定將原處分撤銷、廢止或仍維持原處分。若行政機關第1階段即認為重開不符合法定要件，而予以拒絕，即無第2階段之程序。又上述行政程序法第128條固係針對於法定救濟期間經過後，已發生形式確定力之行政處分，為保護相對人或利害關係人之權利及確保行政合法性所為之例外規定；惟行政處分提起行政救濟經行政法院實體判決確定者，因已生判決之既判力，且行政訴訟法對行政法院確定判決復定有再審之救濟程序，是經行政法院實體確定判決維持之行政處分，當事人再為之爭執，若屬得循行政訴訟再審程序請求救濟者，即非屬得依行政程序法第128條規定申請重開行政程序之範疇。至依行政程序法第128條第1項但書：「但相對人或利害關係人因重大過失而未能在行政程序或救濟程序中主張其事由者，不在此限」之規定，固得認本條所規定得請求重開行政程序之確定行政處分，非僅限於未循一般行政救濟程序為救濟者，然尚無從據之而排除上述本於確定判決既判力理論於本條之適用（最高行政法院109年度判字第135號判決意旨參照）。是行政程序法第128條規定係針對於法定救濟期間經過後，已發生形式確定力之行政處分，為保護相對人或利害關係人之權利及確保行政合法性所為之例外規定。而所謂「法定救濟期間經過後」，係指行政處分因法定救濟期間經過後，不能再以通常之行政救濟途徑，予以撤銷或變更，而發生形式確定力者。故未經行政法院實體判決確定之行政處分，固符合行政程序法第128條規定者，相對人或利害關係人固得依前揭規定申請重新進行行政程序；若經行政法院實體判決確定之行政處分者，因已生判決之既判力，且行政訴訟法對行政法院確

01 定判決復定有再審之救濟程序，如其主張申請重開行政程
02 序之事由，既得循再審程序謀求救濟，則不在得依前揭規
03 定申請重開行政程序之範疇。上述程序重開規定乃係在一
04 般行政救濟途徑以外，另設之特別救濟途徑，其目的在調
05 和法之安定性與目的性之衝突，以保護相對人或利害關係
06 人之權益並確保行政處分之合法性。其既屬「特別救濟途
07 徑」，本諸例外從嚴之原則，該條所謂「法定救濟期間經
08 過後」，自應認係指行政處分因法定救濟期間經過後，不
09 能再以通常之救濟途徑，加以撤銷或變更，而發生形式確
10 定力者而言。如當事人或利害關係人已依法提起行政救
11 濟，無論在行政救濟程序中或已終結，均應依行政救濟之
12 程序進行及定其效果，自無再許其另闢蹊徑申請程序重開
13 之理，否則不但有違訴訟經濟原則，亦使行政處分存續力
14 與法院判決既判力產生衝突，顯不符程序重開之本旨，此
15 為最高行政法院一致之見解（最高行政法院101年度判字
16 第354號判決意旨參照）。

- 17 3.經查，被告辦理系爭採購案，於108年2月13日為系爭招標
18 公告，並於108年4月12日為決標公告，原告因認被告於10
19 8年2月13日所為系爭招標公告關於招標文件採取「捕捉臺
20 灣黑熊6隻」技術規格執行，構成違法，循序提起異議與
21 申訴，分別經被告108年3月4日函及行政院公共工程委員
22 會108年7月12日申訴審議判斷予以駁回，遂提起行政訴
23 訟，經本院108年度訴字第242號判決及最高行政法院109
24 年度上字第710號判決均駁回而確定，原告復提起3次再
25 審，分別經本院110年度再字第12號、110年度再字第17號
26 及111年度再字第5號均判決駁回確定，均經本院依職權調
27 卷查核屬實。嗣原告以111年10月14日存證信函向被告請
28 求確認系爭招標公告處分為無效及申請程序再開，被告於
29 原處分函復系爭採購案招標處分並無無效之情事等語，原
30 告因而向行政院公共工程委員會提起申訴，經申訴審議判
31 斷有關請求撤銷原異議處理結果部分，申訴駁回，其餘申

訴不受理。此有系爭招標公告（公告日：108年2月13日）（申訴審議卷第9-12頁）、系爭採購案決標公告（公告日：108年4月12日）（申訴審議卷第13-17頁）、被告108年3月4日函（108訴242號卷1第501-505頁）、行政院公共工程委員會108年7月12日申訴審議判斷（108訴242卷1第41-81頁）、108-110年度鳥瞰臺灣黑熊：玉山國家公園臺灣黑熊人造衛星追蹤暨生態監測計畫案計畫說明書（108訴242卷1第35-38頁）、原告111年10月14日存證信函（本院卷第193-202頁）、原告111年11月4日申訴書（申訴審議卷第18-26頁）、原處分（本院卷第191-192頁）、申訴審議判斷（本院卷第31-66頁）在卷可稽。據上可知系爭招標公告之處分，業經本院及最高行政法院為實體判決確定，已生判決之既判力，且原告復3度對該確定判決提起再審，惟均遭本院判決駁回其再審之訴確定。依照前揭說明，為避免系爭招標公告處分之存續力與法院判決既判力產生衝突，本件顯不符程序重開之本旨，故原告主張其依行政程序法第128條第1項規定申請行政程序重開，並不符合該條規定之第1階段准許行政程序重開之要件，原處分駁回原告申請重開行政程序，經核並無違誤。是原告主張本案「發現新證據」，故得申請程序重開云云，經核無非為其主觀之歧異法律見解，尚無法推翻本件原處分之合法性，是本件原告之訴，依其所訴之事實，並無證據有待調查審認，亦無法律上問題有待釐清，在法律上顯然不能獲得勝訴判決，即足以判斷在法律上顯無理由，為避免徒增當事人勞費及無謂耗損司法資源，自無進行無實質意義之言詞辯論程序之必要，以符訴訟經濟之原則，此為貫徹有效之權利救濟原則所為之必要程序設計，依前揭說明，爰不經言詞辯論，逕以判決駁回。

(三)關於合併請求損害賠償部分：

- 1.我國行政訴訟採處分權主義，當事人可決定是否提起行政訴訟，亦有權決定其起訴之內容與範圍，行政法院應受當

01 事人聲明之拘束。是依行政訴訟法第125條第2項、第3項
02 規定，當事人之聲明或陳述，如有不明瞭或不完足之處，
03 審判長或受命法官固應行使闡明權，向當事人告知、發
04 問，令其敘明或補充之，使當事人得為事實上及法律上適
05 當完全之辯論，但不得代當事人為主張或聲明。因此，若
06 當事人經審判長或受命法官闡明後，已明確表示其主張之
07 訴訟標的法律關係，基於處分權主義之原則，行政法院應
08 受當事人聲明之拘束，不得依職權逕為變更。又依行政訴
09 訟法第7條規定，人民以行政處分違法而提起撤銷訴訟，
10 得於同一程序中，就其因該違法行政處分所受之損害，合
11 併為損害賠償之請求，旨在保護人民之權利，並節省訴訟
12 手續重複之勞費。故人民提起之撤銷訴訟，若經行政法院
13 以無理由判決駁回，則其合併提起之損害賠償請求，即非
14 有據，應併予判決駁回（最高行政法院111年度上字第155
15 號判決意旨參照）。

16 2.經查，原告因不服原處分，對被告提起課予義務訴訟，並
17 合併請求損害賠償3萬元及利息，經本院受命法官行準備
18 程序時，向原告闡明是否係依行政訴訟法第7條規定合併
19 提起損害賠償之訴？原告明確表示本件係依行政訴訟法第
20 7條規定，就對被告提起之課予義務訴訟，合併為損害賠
21 償請求，此有本院112年5月30日準備程序筆錄附卷足憑
22 （本院卷第314頁）。則依上開說明，原告經本院受命法
23 官闡明後，已明確表明係依行政訴訟法第7條規定，就其
24 對原處分提起之課予義務訴訟，合併為損害賠償之請求，
25 本院自應受原告聲明之拘束，惟查，原告就原處分提起之
26 課予義務訴訟，既經本院認為顯無理由判決駁回，已如前
27 述，則原告主張因原處分違法致其所受之損害，合併提起
28 本件損害賠償訴訟，即非有據，應予判決駁回。

29 (四)綜上所述，本件原告之訴，依其所訴之事實，原告不得依行
30 政程序法第128條第1項申請行政程序重開，其主張在法律上
31 顯無理由，依行政訴訟法第107條第3項規定，本院爰不經言

詞辯論逕予駁回，其合併提起本件損害賠償訴訟，即非有據，應併予判決駁回。

□結論：本件原告之訴為顯無理由，應予駁回。

中 華 民 國 112 年 7 月 24 日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法官 劉 錫 賢

法官 楊 蕙 芬

法官 林 靜 雯

以上正本證明與原本無異。

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）；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。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

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. 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。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦	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。

01

得為上訴審訴訟代理人

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(一)、(二)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(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。

02

中 華 民 國 112 年 7 月 24 日

03

書記官 黃 毓 臻