

最 高 行 政 法 院 判 決

109年度上字第631號

上 訴 人 陳孟男建築師事務所

代 表 人 陳孟男

訴訟代理人 李荃和 律師

張嘉麟 律師

被 上 訴 人 新竹縣寶山鄉公所

代 表 人 邱振瑋

訴訟代理人 陳錦芳 律師

參 加 人 虹橋工程顧問有限公司

代 表 人 陳光政

上列當事人間政府採購法事件，上訴人對於中華民國109年3月31日臺北高等行政法院108年度訴字第650號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、被上訴人之代表人原為邱坤桶，嗣變更為邱振瑋，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合。

二、本件事實經過：上訴人前參與被上訴人辦理之「新竹縣寶山鄉寶山國中停車場新建工程委託專案管理（含監造）技術服務案（採購編號：L107-20）」採購案（下稱系爭採購案）投標，經評選審查後，被上訴人於民國107年10月16日以寶工字第1073002857號函通知決標結果，內容為：「序位第一為虹橋工程顧問有限公司，序位第二為陳孟男建築師事務所

01 為優勝之廠商，按優勝序位，依序與之優勝廠商辦理議價後
02 決標。」嗣被上訴人於107年10月18日決標予參加人，並於
03 同年11月1日作成由參加人得標之公告（下稱決標公告），
04 上訴人不服，向被上訴人提出異議，經被上訴人以107年10
05 月31日寶工字第1070004210號函覆認定上訴人異議無理由
06 （下稱異議處理結果），遂向行政院公共工程委員會（下稱
07 工程會）提出申訴，經申訴審議判斷上訴人請求撤銷原異議
08 處理結果之部分駁回，其餘申訴不受理（下稱申訴審議判斷
09 決定）。上訴人不服決標公告、異議處理結果及申訴審議判
10 斷決定，提起行政訴訟，並聲明：決標公告、異議處理結果
11 及申訴審議判斷決定均撤銷。經臺北高等行政法院（下稱原
12 審）以108年度訴字第650號判決（下稱原判決）駁回上訴人
13 之訴，上訴人遂提起本件上訴。

14 三、上訴人起訴主張、被上訴人於原審之答辯及聲明暨參加人之
15 陳述，均引用原判決所載。

16 四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

17 （一）按政府採購法關於應不予開標或決標情形，其明文見諸於第
18 48條及第50條，其中第48條係針對尚未開標決標時所為規
19 範，第50條則除前開程序時點外，尚涵蓋及於決標或簽約後
20 得撤銷決標、終止契約或解除契約。審之系爭採購案業經被
21 上訴人公告決標，且上訴人主張參加人無法符合建築法等相
22 關規定之法規資格限制，並不能經由共同投標或轉包方式治
23 癒前述資格不符之情形，則本件所應探究者非政府採購法第
24 50條第1項第1款至第6款列舉各種不應開標決標之具體情
25 形。至是否屬該條項第7款之「其他影響採購公正之違反法
26 令行為」，則參考政府採購法之立法目的係「為建立政府採
27 購制度，依公平、公開之採購程序，提升採購效率與功能，
28 確保採購品質……」、「機關辦理採購，應以維護公共利益
29 及公平合理為原則，對廠商不得為無正當理由之差別待
30 遇。」該法第1條、第6條第1項均已經明白揭示；同法第26
31 條禁止技術規格等方式不當限制競爭、第34條禁止洩漏足以

造成限制競爭或不公平競爭之資料、第37條(原判決誤載為第31條)禁止廠商投標資格不當限制競爭等，則屬上開原則性條文之具體規範；再參酌政府採購法第50條第1項第7款「其他影響『採購公正』之違反法令行為」之法文，益見禁止差別待遇，乃政府採購所應適用之基本原則，自應據以作為解釋涵攝該條款之基準。

(二)依系爭採購案投標須知第64點，關於投標廠商之基本資格及應附具之證明文件：【基本資格】應符合「機關委託技術服務廠商評選及計費辦法」第3條規定，得提供可行性研究、規劃、設計、監造、專案管理或相關執照申請技術服務，依法登記合格之工程技術顧問公司（營業登記範圍包括土木或結構技術服務）、建築師事務所、土木或結構技師事務所，且具備合格證件，非屬政府採購法第103條拒絕往來廠商者。【廠商登記或設立之證明】……1. 工程技術顧問公司：工程技術顧問登記證、當年度公會會員證、執業於投標廠商之土木或結構技師執業執照、廠商登記或設立之證明。……」。而本件參加人所登記之營業項目包括「交通設備、工程設計、規劃之顧問業務」，登記業別則屬「工程技術顧問業」；另其投標時，且提出由訴外人邱華宗、蔡崇和擔任參加人顧問，協助辦理系爭採購案結構設計與建築設計部分業務相關諮詢之合作協議書2份，則參加人投標時，所提出之基本資格及證明文件，已經符合投標須知之要求。

(三)又系爭採購案為「停車場新建工程委託專案管理（含監造）技術服務」，其採購標的則屬「勞務」，且對照被上訴人與參加人所簽訂之「新竹縣寶山鄉寶山國中停車場新建工程委託專案管理（含監造）技術服務契約」（下稱技術服務契約）第2條第2項「乙方（即參加人）應盡善良管理人之注意義務，發揮專案管理，協助甲方（即被上訴人）執行專案管理（含監造）工作，其最終目標乃在協助甲方完成『新竹縣寶山鄉寶山國中停車場新建工程』之公共工程委託專案管理（含監造）技術服務案，並以甲方之權益為依歸，乙方代表

01 甲方協調、整合、管理包括工程、設備、軟體、財物、勞務
02 等與本委託案相關事項之推動。……」之約定亦屬明確；至
03 該停車場之施工部分，乃由被上訴人另行發包由得標之統包
04 商進行設計與施工，則就本件所涉建築物即寶山國中停車場
05 之設計人而言，與系爭採購案並無關連。再者，系爭採購案
06 之監造人係由訴外人蔡崇和建築師擔任，則該採購案在施工
07 時應無非建築師而擔任建築物監造人情事。另上訴人參與系
08 爭採購案之投標，亦有提出由訴外人森結構技師事務所、綠
09 境建築工房、易成電機技師事務所簽署之「合作意願書」，
10 分別聲明就系爭採購案提供有關服務之顧問工作，是上訴人
11 於本件行政爭訟程序中關於轉包之指摘，其前後立場已非一
12 致。其次，本件參加人係以自身名義投標及與被上訴人簽約，
13 訴外人蔡崇和則未成為名義上投標人或契約當事人，則
14 從形式上觀察，系爭採購案亦無「共同投標」之情形。

15 (四)再據系爭採購案投標須知第72點，系爭採購案之主要部分包
16 括：1. 工作執行計畫書、2. 工程先期作業階段之技術服務、
17 3. 統包廠商招標、決標之準備與協助執行、4. 工程設計之諮
18 詢及審查、5. 施工階段之專案管理、6. 工程施工監造技術服
19 務；而被上訴人與參加人所簽訂之技術服務契約第2條履約
20 標的，則約定專案管理之履約標的及工作事項為（按該契約
21 所列序號1. 重複，原審重行排序）：1. 工作執行計畫書、2.
22 提供本案規劃與可行性研究工作、諮詢及審查、3. 提供本案
23 統包工程招標、決標及評選作業之諮詢及審查、4. 提供本案
24 設計之諮詢及審查、5. 提供本案施工督導與履約管理之諮詢
25 及審查、6. 提供本案工程施工監造、7. 其他服務，可認不問
26 依據投標須知或技術服務契約，參加人之履約標的均以專案
27 管理為主，參加人本諸與訴外人蔡崇和建築師之內部法律關
28 係（應屬委任契約關係）而履行對被上訴人之工程施工監造
29 部分，基於上開禁止差別待遇原則，仍認尚無構成「其他影
30 響採購公正之違反法令行為」等語，以原判決駁回。

31 五、本院查：

01 (一)行為時政府採購法第6條第1項規定：「機關辦理採購，應以
02 維護公共利益及公平合理為原則，對廠商不得為無正當理由
03 之差別待遇。」第18條規定：「(第1項)採購之招標方式，
04 分為公開招標、選擇性招標及限制性招標。……(第4項)本
05 法所稱限制性招標，指不經公告程序，邀請2家以上廠商比
06 價或僅邀請1家廠商議價。」第22條第1項第9款及第2項規
07 定：「(第1項)機關辦理公告金額以上之採購，符合下列
08 情形之一者，得採限制性招標：……九、委託專業服務、技
09 術服務或資訊服務，經公開客觀評選為優勝者。……(第2
10 項)前項第9款及第10款之廠商評選辦法與服務費用計算方
11 式……，由主管機關定之。」第25條規定：「(第1項)機關
12 得視個別採購之特性，於招標文件中規定允許一定家數內之
13 廠商共同投標。(第2項)前項所稱共同投標，指2家以上之廠
14 商共同具名投標，並於得標後共同具名簽約，連帶負履行採
15 購契約之責，以承攬工程或提供財物、勞務之行為。……」
16 第26條第1項規定：「機關辦理公告金額以上之採購，應依
17 功能或效益訂定招標文件。其有國際標準或國家標準者，應
18 從其規定。」第36條規定：「(第1項)機關辦理採購，得依
19 實際需要，規定投標廠商之基本資格。……(第4項)第1項基
20 本資格、第2項特定資格與特殊或巨額採購之範圍及認定標
21 準，由主管機關定之。」第37條第1項規定：「機關訂定前
22 條投標廠商之資格，不得當限制競爭，並以確認廠商具備
23 履行契約所必須之能力者為限。」第41條規定：「(第1項)
24 廠商對招標文件內容有疑義者，應於招標文件規定之日期
25 前，以書面向招標機關請求釋疑。(第2項)機關對前項疑義
26 之處理結果，應於招標文件規定之日期前，以書面答復請求
27 釋疑之廠商，必要時得公告之；其涉及變更或補充招標文件
28 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
29 書面通知各廠商外，應另行公告，並視需要延長等標期。機
30 關自行變更或補充招標文件內容者，亦同。」第75條第1項
31 規定：「廠商對於機關辦理採購，認為違反法令或我國所締

01 結之條約、協定（以下合稱法令），致損害其權利或利益
02 者，得於下列期限內，以書面向招標機關提出異議：一、對
03 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
04 之1/4，其尾數不足1日者，以1日計。但不得少於10日。
05 二、對招標文件規定之釋疑、後續說明、變更或補充提出異
06 議者，為接獲機關通知或機關公告之次日起10日。三、對採
07 購之過程、結果提出異議者，為接獲機關通知或機關公告之
08 次日起10日。其過程或結果未經通知或公告者，為知悉或可
09 得而知悉之次日起10日。但至遲不得逾決標日之次日起15
10 日。」第65條規定：「(第1項)得標廠商應自行履行工程、
11 勞務契約，不得轉包。(第2項)前項所稱轉包，指將原契約
12 中應自行履行之全部或其主要部分，由其他廠商代為履
13 行。」第101條第1項第11款規定：「機關辦理採購，發現廠
14 商有下列情形之一，應將其事實及理由通知廠商，並附記如
15 未提出異議者，將刊登政府採購公報：……十一、違反第65
16 條規定轉包者。」

17 (二)工程會依前引政府採購法第36條第4項之授權訂定發布投標
18 廠商資格與特殊或巨額採購認定標準第2條規定：「機關辦
19 理採購，得依採購案件之特性及實際需要，就下列事項訂定
20 投標廠商之基本資格，並載明於招標文件：一、與提供招標
21 標的有關者。二、與履約能力有關者。」第3條第1項規定：
22 「機關依前條第1款訂定與提供招標標的有關之基本資格
23 時，得依採購案件之特性及實際需要，就下列事項擇定廠商
24 應附具之證明文件：一、廠商登記或設立之證明。……二、
25 廠商納稅之證明。……三、廠商依工業團體法或商業團體法
26 加入工業或商業團體之證明。……」第4條第1項規定：「機
27 關依第2條第2款訂定與履約能力有關之基本資格時，得依採
28 購案件之特性及實際需要，就下列事項擇定廠商應附具之證
29 明文件或物品：一、廠商具有製造、供應或承做能力之證
30 明。……二、廠商具有如期履約能力之證明。……三、廠商
31 或其受雇人、從業人員具有專門技能之證明。……四、廠商

具有維修、維護或售後服務能力之證明。……五、廠商信用之證明。……六、其他法令規定或經主管機關認定者。」又工程會依前引政府採購法第22條第2項之授權訂定發布機關委託技術服務廠商評選及計費辦法，行為時該辦法第3條規定：「(第1項)本辦法所稱技術服務，指工程技術顧問公司、技師事務所、建築師事務所及其他依法令規定得提供技術性服務之自然人或法人所提供與技術有關之可行性研究、規劃、設計、監造、專案管理或其他服務。(第2項)前項技術服務，依法令應由專門職業及技術人員或法定機構提供者，不得由其他人員或機構提供。」第7條規定：「(第1項)機關委託廠商辦理監造，得依採購案件之特性及實際需要，就下列服務項目擇定之：一、擬訂監造計畫並依核定之計畫內容據以執行。二、派遣人員留駐工地，持續性監督施工廠商按契約及設計圖說施工及查證施工廠商履約。三、施工廠商之施工計畫、品質計畫、預定進度、施工圖、器材樣品、趕工計畫、工期展延與其他送審案件之審查及管制。四、重要分包廠商及設備製造商資格之審查。五、施工廠商放樣、施工基準測量及各項測量之校驗。六、監督及查驗施工廠商辦理材料及設備之品質管理工作。七、監督施工廠商執行工地安全衛生、交通維持及環境保護等工作。八、履約進度查證與管理及履約估驗計價之審查。九、有關履約界面之協調及整合。十、契約變更之建議及協辦。十一、機電設備測試及試運轉之監督。十二、審查竣工圖表、工程結算明細表及契約所載其他結算資料。十三、驗收之協辦。十四、協辦履約爭議之處理。十五、其他與監造有關且載明於招標文件或契約之技術服務。(第2項)前項第2款派遣人員之資格、人數、是否專任、留駐工地期間及權責分工，應於委託契約載明。(第3項)監造建築師、技師或其他專門職業及技術人員執行監造業務或監造簽證事項，其屬法令規定或契約約定應親自赴現場查驗、勘驗、初驗、驗收、會勘或出席會議者，應配合到場辦理、說明、會辦。」第9條規定：「(第1項)機

01 關委託廠商辦理專案管理，得依採購案件之特性及實際需
02 要，就下列服務項目擇定之：一、可行性研究之諮詢及審
03 查：……二、規劃之諮詢及審查：……三、設計之諮詢及審
04 查：……四、招標、決標之諮詢及審查：……五、施工督導
05 與履約管理之諮詢及審查：……(第2項)機關委託廠商辦理
06 前項專案管理，得視工程性質及實際需要，將第7條第1項之
07 監造服務項目，與前項第5款之服務項目整合，並排除重複
08 及利益衝突情形後，一併委託辦理。」

09 (三)由以上規定可知，機關辦理採購，應以維護公共利益及公平
10 合理為原則，對廠商不得為無正當理由之差別待遇；辦理公
11 告金額以上之採購，符合委託專業服務、技術服務或資訊服
12 務，經公開客觀評選為優勝者之情形，得採限制性招標；機
13 關應依功能或效益訂定招標文件，且於不得不當限制競爭、
14 並以確認廠商具備履行契約所必須之能力之範圍內，得依採
15 購案件之特性及實際需要，就與提供招標標的有關或與履約
16 能力有關事項，訂定投標廠商之基本資格及擇定廠商應附具
17 之證明文件，並載明於招標文件。廠商對於招標文件所載明
18 投標廠商之基本資格有疑義者，因屬對於招標文件內容有疑
19 義，應於招標文件規定之日期前，以書面向招標機關請求釋
20 疑，廠商對於機關辦理採購，認為違反法令，致損害其權利
21 或利益者，對招標文件規定提出異議者，得於自公告或邀標
22 之次日起等標期之1/4之期限內，以書面向招標機關提出異
23 議；對招標文件規定之釋疑、後續說明、變更或補充提出異
24 議者，則為接獲機關通知或機關公告之次日起10日。另機關
25 得視個別採購之特性，於招標文件中規定允許2家以上之廠
26 商共同投標，惟所謂共同投標係指該2家以上之廠商共同具
27 名投標，並於得標後共同具名簽約，連帶負履行採購契約之
28 責，以承攬工程或提供財物、勞務之行為。至於廠商如有將
29 原契約中應自行履行之全部或其主要部分，由其他廠商代為
30 履行，違反政府採購法第65條禁止轉包之規定，機關應將之

刊登政府採購公報，惟查此乃履約管理之問題，尚非同法第75條第1項第3款規定對採購之過程、異議結果處理之範圍。

(四)建築法第4條規定：「本法所稱建築物，為定著於土地上或地面下具有頂蓋、樑柱或牆壁，供個人或公眾使用之構造物或雜項工作物。」第13條第1項規定：「本法所稱建築物設計人及監造人為建築師，以依法登記開業之建築師為限。但有關建築物結構及設備等專業工程部分，除5層以下非供公眾使用之建築物外，應由承辦建築師交由依法登記開業之專業工業技師負責辦理，建築師並負連帶責任。」建築師法第18條規定：「建築師受委託辦理建築物監造時，應遵守左列各款之規定：一、監督營造業依照前條設計之圖說施工。二、遵守建築法令所規定監造人應辦事項。三、查核建築材料之規格及品質。四、其他約定之監造事項。」第19條規定：「建築師受委託辦理建築物之設計，應負該工程設計之責任；其受委託監造者，應負監督該工程施工之責任……」是上開規定明文宣示，新建建築物之監造人應為建築師，並以依法登記開業之建築師為限，且其受委託擔任監造人者，應負監督該工程施工之責任。

(五)經查，被上訴人辦理系爭採購案，於107年10月3日為限制性招標(經公開評選或公開徵求)公告，投標須知第64點載明：投標廠商之基本資格及應附具之證明文件，為：(一)基本資格：應符合「機關委託技術服務廠商評選及計費辦法」第3條規定，得提供可行性研究、規劃、設計、監造、專案管理或相關執照申請技術服務，依法登記合格之工程技術顧問公司(營業登記範圍包括土木或結構技術服務)、建築師事務所、土木或結構技師事務所，且具備合格證件，非屬政府採購法第103條拒絕往來廠商者。(二)廠商登記或設立之證明：……1. 工程技術顧問公司：工程技術顧問登記證、當年度公會會員證、執業於投標廠商之土木或結構技師執業執照、廠商登記或設立之證明。……」而本件參加人所登記之營業項目包括「交通設備、工程設計、規劃之顧問業務」，

01 登記業別則屬「工程技術顧問業」，另其投標時，提出由訴
02 外人建築師蔡崇和擔任參加人顧問，協助辦理系爭採購案之
03 相關業務工作之合作協議書，惟未成為名義上投標人或契約
04 當事人等情，為原判決依法確定之事實。則原判決據以認
05 定，參加人投標時，所提出之證明文件，已足證明其具備投
06 標須知所載明之基本資格，且參加人並未與訴外人蔡崇和共
07 同投標，被上訴人所為之採購過程及結果，並無違誤等語。
08 經核原判決上開論述，與卷內證據尚無不符，無違反經驗法
09 則、論理法則或其他證據法則，原判決維持被上訴人所為之
10 決標公告及其就上訴人提出之異議所為之處理結果暨申訴審
11 議判斷決定，於法並無不合。

12 (六)承上說明，系爭採購案參加人並未與他人共同投標，且本件
13 亦未至履約階段，不生上訴人所指摘之違反投標須知之禁止
14 共同投標之規定，或違反政府採購法關於限制轉包之規定，
15 是上訴人所指之參加人得標之決標結果為違法云云，自非可
16 採。至於上訴人所指被上訴人於評選過程與決標結果，忽略
17 參加人及其所屬人員均不具建築師資格，亦非依法登記開業
18 之建築師，不得單獨投標系爭採購案云云，核其主張仍係就
19 投標須知所載明之廠商基本資格有所爭執，即對於其所主張
20 依上開建築法及建築師法之規定，僅限於廠商為建築師事務
21 所者始可單獨投標，則依上開政府採購法相關之規定及說
22 明，其自應於招標文件規定之日期前，以書面向招標機關請
23 求釋疑，而非至決標後，始諉稱此並非為招標文件公告即得
24 爭執。

25 (七)綜上所述，原判決駁回上訴人於原審之訴，尚無違背法令情
26 事，至原判決其餘贅述理由，無論當否，要與判決結果不生
27 影響。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢
28 棄，非有理由。

29 六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
30 項、第98條第1項前段，判決如主文。

31 中 華 民 國 113 年 1 月 31 日

01
02
03
04
05
06

最高行政法院第四庭

審判長法官 王 碧 芳
法官 許 瑞 助
法官 王 俊 雄
法官 侯 志 融
法官 鍾 啟 煒

07
08
09

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異
中 華 民 國 113 年 1 月 31 日
書記官 徐 子 嵐