最 高 行 政 法 院 判 決

109年度上字第710號

上　訴　人　田野文化事業有限公司

代　表　人　鍾榮峰
訴訟代理人　陳建三　律師
被 上訴 人　玉山國家公園管理處

代　表　人　鍾銘山
訴訟代理人　林發立　律師
　　邱佳慶　律師

上列當事人間採購事件，上訴人對於中華民國109年4月8日臺中高等行政法院108年度訴字第242號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、事實概要：

被上訴人辦理「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」（下稱系爭計畫案）之採購案（下稱系爭採購案），於民國108年2月13日為限制性招標公告（下稱原處分），其招標文件系爭計畫案計畫說明書所載履約內容為於玉山國家公園捕捉臺灣黑熊6隻繫放並繫掛人造衛星發報器式執行，上訴人認關於招標文件採取「捕捉臺灣黑熊6隻」技術規格執行，違反國家公園法、野生動物保育法、公共利益、採購效益及專業判斷，於108年2月20日提出異議，108年2月23日補正資料，經被上訴人於108年3月4日營玉保字第1081000608號函駁回其異議。上訴人不服，提起申訴，經申訴審議判斷駁回，提起行政訴

訟，訴請撤銷原處分、異議處理結果及申訴審議判斷。經原審法院108年度訴字第242號判決（下稱原判決）駁回其訴後，提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張及被上訴人於原審之答辯，均引用原判決之記載。

三、原判決駁回上訴人之訴，係略以：㈠揆諸政府採購法第18條第1項、第4項及第22條第1項第9款等規定，機關辦理採購若符合委託專業服務、技術服務、資訊服務或社會福利服務，經公開客觀評選為優勝者，得採限制性招標之方式。且保育類野生動物固應予保育，但基於學術研究或教育目的，經中央主管機關許可者，非不得予以獵捕或為其他利用，此稽之同法第18條第1項規定甚明。則被上訴人執行系爭計畫案所採購之工作內容既屬於專業服務、技術服務性質，其以限制性招標方式行之，於法無違。㈡稽之系爭計畫案說明書所載，被上訴人捕捉及繫放黑熊6隻之目的，在於利用人造衛星長期追蹤、瞭解臺灣黑熊移動和棲地利用模式，兼有培訓被上訴人員工、有興趣民眾及部落居民與長期科學監測計畫，進行教育訓練利用紅外線自動照相機以建置並了解東部園區哺乳動物族群豐富度及時空變化，並分享本計畫研究成果，俾提升同仁、鄰近居民和一般民眾對於國家公園保育事務的深度瞭解及參與，並提供相關經營管理建議，累積被上訴人紅外線自動照相機影像資料庫，持續監測臺灣黑熊與其他中大型哺乳動物相對豐富度變化趨勢，並提供後續保育推廣之應用素材資料；協助後續黑熊保育相關宣導品製作、解說媒體、環境教育展示設計或新聞稿等稿件內容審查，確保內容正確性，以利後續黑熊教育知識推廣。核係基於學術研究或教育目的，要無疑義，自與野生動物保育法第18條第1項但書第2款規定相合致，難謂有違法之情事。㈢政府辦理採購案所為之招標公告僅設定採購標的之需求條件與投標人應具之資格，對外招引廠商前來參加投標，再依程序選擇其中最合適者成為交易對象。本件上訴人既自承其具備招標公

告設定之投標人資格，即不能認被上訴人作成原處分有損害其權益可言。至於上訴人不認同以捕捉黑熊手段以執行系爭計畫案，核屬公益範疇之價值信仰，無論其動機及目的為何，均不能與私人之法律上權益相連結。故本件上訴人本於廠商地位依政府採購法第75條第1項第1款規定，就被上訴人所為原處分即招標公告提出異議，難認具有權利保護要件等由為據。

四、上訴意旨略以：㈠由研究報告可知系爭採購案有關「捕捉繫放臺灣黑熊6隻」部分，其利用比率估算起來已高達30%以上。原處分竟估算108至110年得合理利用被上訴人轄區瀕危臺灣黑熊數量6隻，並據以辦理招標且公告「捕捉繫放臺灣黑熊6隻」，不僅未經科學實證，並有礙自然生態平衡，核與利用保育類野生動物數量儘量以不超過該族群量5至10%為原則不符。原處分有恣意濫用、違反野生動物保育法第18條第1項但書第2款、第3條第9款規定及「國際熊類稀有種類研究之學術倫理規範」之情事。以「捕捉」臺灣黑熊6隻之技術規格執行系爭採購案，顯難達到系爭計畫案所欲維護之公益目的，原處分顯不符比例原則之「有用性」。又為瞭解臺灣黑熊移動和棲地利用模式，可透過非侵入性之方式達成，原處分不符比例原則之「必要性」。且為此公益目的而使用侵入性方式，致臺灣黑熊有受重傷之虞，則原處分亦不符比例原則之「相當性」。原審未予糾正，自屬違背法令。原處分牴觸政府採購法第6條第1項規定揭櫫之公益原則，原判決未予糾正，亦有未洽。㈡原處分以許可投標廠商以「捕捉」臺灣黑熊6隻之技術規格執行，提高投標廠商資格門檻以排除競爭者，實質上剝奪上訴人參與系爭採購案之投標權，並有侵害上訴人財產權之情事。上訴人依法提起本件訴訟，具有權利保護必要。參諸環境基本法第34條第1項規定，上訴人對於被上訴人疏於確保生物多樣性及保護瀕臨野生生物之舉，亦有訴訟權能。原審未予審酌，尚有違誤。㈢本件涉及臺灣黑熊保育之專門知識與特殊經驗法則，在事實認定層次

上，自有傳喚被上訴人所陳在臺灣研究臺灣黑熊迄今已有20多年經驗之人，即得標廠商國立屏東科技大學主持人黃美秀到庭說明之必要。惟原審未依職權調查，復未交待不予調查之理由，自構成判決不備理由之當然違背法令。

五、本院查：

㈠按政府採購法係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，確保採購品質而訂立。依該法第18條第1項及第4項規定：「(第1項)採購之招標方式，分為公開招標、選擇性招標及限制性招標。(第4項)本法所稱限制性招標，指不經公告程序，邀請2家以上廠商比價或僅邀請1家廠商議價。」第22條第1項第9款規定：「機關辦理公告金額以上之採購，符合下列情形之一者，得採限制性招標：……九、委託專業服務、技術服務、資訊服務或社會福利服務，經公開客觀評選為優勝者。」第26條第1項及第2項規定：「(第1項)機關辦理公告金額以上之採購，應依功能或效益訂定招標文件。其有國際標準或國家標準者，應從其規定。（第2項）機關所擬定、採用或適用之技術規格，其所標示之擬採購產品或服務之特性，諸如品質、性能、安全、尺寸、符號、術語、包裝、標誌及標示或生產程序、方法及評估之程序，在目的及效果上均不得限制競爭。」準此，政府採購法規定採購之招標方式，分為公開招標、選擇性招標及限制性招標。機關辦理公告金額以上之採購，符合委託專業服務、技術服務、資訊服務或社會福利服務，經公開客觀評選為優勝者，得採限制性招標，邀請2家以上廠商比價或僅邀請1家廠商議價。機關辦理公告金額以上之採購，應依功能或效益訂定招標文件。次按野生動物保育法第18條規定：「(第1項)保育類野生動物應予保育，不得騷擾、虐待、獵捕、宰殺或為其他利用。但有下列情形之一，不在此限：一、族群量逾越環境容許量者。二、基於學術研究或教育目的，經中央主管機關許可者。（第2項)前項第1款保育類野生動物之利用，應先經地方主管機關許可；其可

利用之種類、地點、範圍及利用數量、期間與方式，由中央主管機關公告之。(第3項)前2項申請之程序、費用及其他有關事項，由中央主管機關定之。」第3條第9款規定：「本法用辭定義如下：……九、利用：係指經科學實證，無礙自然生態平衡，運用野生動物，以獲取其文化、教育、學術、經濟等效益之行為。」可知，保育類野生動物應予保育，不得騷擾、虐待、獵捕、宰殺或為其他利用，但基於學術研究或教育目的，經中央主管機關許可者，不在此限。

㈡經查，被上訴人執行系爭計畫案所採購之工作內容既屬於專業服務、技術服務性質，其以限制性招標方式行之，於法無違，且稽之系爭計畫案說明書所載，被上訴人捕捉及繫放黑熊6隻之目的，在於利用人造衛星長期追蹤、瞭解臺灣黑熊移動和棲地利用模式，兼有培訓被上訴人員工、有興趣民眾及部落居民與長期科學監測計畫，進行教育訓練利用紅外線自動照相機以建置並了解東部園區哺乳動物族群豐富度及時空變化，並分享本計畫研究成果，俾提升同仁、鄰近居民和一般民眾對於國家公園保育事務的深度瞭解及參與，並提供相關經營管理建議，累積被上訴人紅外線自動照相機影像資料庫，持續監測臺灣黑熊與其他中大型哺乳動物相對豐富度變化趨勢，並提供後續保育推廣之應用素材資料；協助後續黑熊保育相關宣導品製作、解說媒體、環境教育展示設計或新聞稿等稿件內容審查，確保內容正確性，以利後續黑熊教育知識推廣，核係基於學術研究或教育目的，要無疑義，自與野生動物保育法第18條第1項但書第2款規定相合致等情，業經原審依調查證據並斟酌全辯論意旨之結果，於原判決記明其得心證之理由，核與證據法則、論理法則或經驗法則均無違背，核無判決理由不備、適用法規不當或不適用法規之違法。故上訴意旨主張原處分以捕捉臺灣黑熊6隻之技術規格執行系爭採購案，有礙自然生態平衡，核與利用保育類野生動物數量儘量以不超過該族群量5至10%為原則不符，有恣意濫用、違反野生動物保育法第18條第1項但書第2款、第3

條第9款規定及「國際熊類稀有種類研究之學術倫理規範」之情事，亦有違比例原則與公益原則，原判決未予指摘，有適用法規不當或不適用法規之違法云云，無非重述其在原審業經提出而為原判決摒棄不採之主張，並執其主觀一己之見解，對於業經原判決詳予指駁之事項再予爭執，尚難憑採。至原審固 於準備程序訊問被上訴人事實部分是否請黃美秀或機關承辦人輔佐說明或陳述專業意見?惟被上訴人嗣後已偕同輔佐人郭淳棻到庭說明。而上訴人僅陳稱黃教授在評審委員會之回答在專業領域內都是為黑熊好在努力等語（原審卷1第499頁筆錄參見），但未表明證人與待證事實有何關聯性，本毋庸調查。況黃美秀教授即為系爭採購案得標廠商國立屏東科技大學主持人，已在履約執行階段(原審卷2第680頁筆錄參見)，原審審認本件判決基礎之事證已臻明確，未再就黃美秀教授部分有無調查必要為論述，並不影響判決結果。上訴意旨執以指摘原判決理由不備云云，委不足採。

㈢又按「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。」政府採購法第75條第1項第1款有明文規定。查廠商參與政府機關採購案之投標，本應依招標文件所規定之內容參與投標，廠商於投標前詳閱招標文件，認該內容有損其權利或利益者，自得依政府採購法第75條第1項第1款規定，於法定期間內提出異議。上訴人已於原審主張投標須知第19條載明本案不允許廠商提出替代方案，縱上訴人有更好之思考方向提出可以替代「捕捉6隻臺灣黑熊」的規格與做法，仍無法提出，致上訴人參標權優勢確有受到限制等語。是以，上訴人雖具招標公告設定之投標人資格，仍有因未能履行投標文件投標須知之要求規定而未參與投標，致受到限制，仍非無權利保護之必要。則原判決以上訴人自承其具備招標公告設定

之投標人資格，難認具有權利保護要件等情，雖有未洽，然駁回結論並無二致，仍應予以維持。

㈣末按當事人如就訴訟種類選擇錯誤時，應由審判長行使行政訴訟法第125條第3項規定之闡明權，始為適法。查系爭採購案依決標公告所示，已於108年2月20日開標、於108年4月3日決標，並於108年4月12日為決標公告。基此，上訴人於108年9月17日提起本件訴訟，因系爭採購案已完成決標，原處分已無回復原狀之可能，上訴人提起撤銷訴訟，已無法達到起訴之目的。原審原應予闡明上訴人變更為確認行政處分為違法訴訟之聲明，然上訴人之主張既無理由，業如前述，上訴人縱變更為確認行政處分為違法訴訟之聲明，原審亦應駁回其訴，是以原審未予闡明，並不影響判決結果。另本件並無行政訴訟法第253條第1項但書規定之情形，上訴人聲請為言詞辯論，並無必要，均併予敘明。

㈤綜上，原審以申訴審議判斷、異議處理結果及原處分並無違法，駁回上訴人於原審之訴，依上說明，應屬合法。上訴論旨，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

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

中　　華　　民　　國　　110　　年　　5　　月　　13　　日

最高行政法院第四庭

審判長法　官　陳　國　成

法　官　蕭　惠　芳

法　官　曹　瑞　卿

法　官　高　愈　杰

法　官　林　惠　瑜

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　110　　年　　5　　月　　13　　日

書記官　蔡　宜　婷