最　高　行　政　法　院　判　決

109年度再字第55號

再 審原 告　國統國際股份有限公司

代　表　人　洪雅滿
訴訟代理人　劉昌坪　律師
　　李劍非　律師
　　張敦威　律師
再 審被 告　台灣自來水股份有限公司

代　表　人　胡南澤
訴訟代理人　呂嘉坤　律師

上列當事人間政府採購法事件，再審原告對於中華民國109年8月20日本院109年度判字第442號判決及108年6月20日臺中高等行政法院106年度訴字第475號判決，本於行政訴訟法第273條第1項第1款事由，提起再審之訴部分，本院判決如下：

主　文

再審之訴駁回。

再審訴訟費用由再審原告負擔。

理　由

一、再審原告與訴外人建壹營造股份有限公司及黎明工程顧問股份有限公司共同組成投標廠商，參與再審被告所辦理之「湖山淨水場新建工程」（下稱系爭工程）採購案，並於民國102年6月14日簽訂承攬契約（下稱系爭契約），契約總價為新臺幣（下同）2,134,000,000元，屬巨額採購，施工期限700日曆天，於102年6月15日開工，預定竣工日為104年6月2日。再審原告於106年1月19日竣工，再審被告依契約規定扣除不計工期之18日後，總計使用工期1297日曆天，系爭工程逾期597日曆天；再審被告審認再審原告有行為時政府採購法（下稱政府採購法）第101條第1項第10款之應予刊登政府

採購公報情形，遂於106年3月1日以台水工字第1060004811號函（下稱原處分）通知再審原告。再審原告不服，提出異議，經異議處理結果維持原處分後，提出申訴，經行政院公共工程委員會（下稱工程會）採購申訴審議委員會106年10月20日訴1060128號申訴審議判斷決定：「請求原異議處理結果撤銷部分，申訴駁回；其餘申訴不受理」（下稱申訴審議判斷）。再審原告仍不服，提起行政訴訟，於臺中高等行政法院（下稱原審）審理中，因原處分已執行完畢而無回復原狀可能，乃將撤銷訴訟轉換為續行確認訴訟，訴請：㈠先位聲明：確認原處分、異議處理結果及申訴審議判斷均違法；㈡備位聲明：確認原處分、異議處理結果及申訴審議判斷將再審原告刊登政府採購公報逾3個月部分均違法。案經原審106年度訴字第475號判決（下稱原審原確定判決）駁回，再審原告不服，提起上訴，復經本院109年度判字第442號判決（下稱本院原確定判決）駁回其上訴而告確定。再審原告以原審原確定判決及本院原確定判決有行政訴訟法第273條第1項第1款之再審事由，提起本件再審之訴（至再審原告本於行政訴訟法第273條第1項第14款事由提起再審之訴部分，本院另以裁定移送於其管轄法院）。

二、再審原告起訴主張略以：

㈠本院原確定判決以「原處分執行完畢」作為新修正政府採購法第103條第3項所稱行政處分「確定」之認定標準，明顯悖於司法院大法官解釋明確揭示之「人民不得再對行政處分聲明不服時」、歷來法院實務及行政機關函釋見解之「行政處分經判決確定者」，以及與立法體例上係指「行政處分不能再以通常救濟途徑加以變更或撤銷」之見解相扞格，本院原確定判決適用法規顯有錯誤。

㈡因政府採購法停權規定於實務操作多年發生諸多爭議，乃促成108年4月30日修訂政府採購法（下稱新修正政府採購法）第101條及第103條規定；觀之該次修法歷程及脈絡可知，該次修法為有利於投標廠商乃特別明定有利於人民之溯及適用

條款，即新修正政府採購法第103條第3項規定。又依本院104年度判字第366號判決意旨、司法院解釋、學說見解可知，政府採購法第101條之構成要件與第103條之法律效果必須併同適用始為「完整性法條」，不得任意割裂適用，惟本院原確定判決曲解立法者之規範意旨，認為新修正政府採購法第103條第3項之規定僅適用於同條第1項、第2項而未及於第101條及第102條，顯然割裂適用該法第101條刊登政府採購公報之構成要件規定及第103條刊登執行期間之法律效果規定，不當限縮該法第103條第3項之規範意旨，有違法律保留原則，更令該條項之修訂形同具文，使行政法院於判斷是否構成「延誤履約期限，情節重大」時，仍被迫適用修正前之百分比規定，不當剝奪司法裁量權限，有適用法規顯有錯誤之違法。

㈢本院原確定判決以再審原告「完成北場傾斜管吊放時間與湖山水庫來水時間之差距9天」，作為本件工期受影響之天數，嚴重悖於系爭契約約定以「進度網圖要徑」作為工期展延與否之判斷標準，亦不合於工程實務，且對此嚴重影響再審原告法律上權益之事實，未給予再審原告陳述或表示意見之機會，明顯違反正當法律程序，更悖於行政訴訟法第125條關於闡明義務之規定，甚且，其以「完成北場傾斜管吊放時間與湖山水庫來水時間之差距9天」作為本件工期受影響之天數，於歷審中從未經兩造辯論，亦非事實審時審理重點，益徵本院原確定判決適用法規顯有錯誤。

㈣系爭工程為自來水淨水場興建工程，工程目的為興建符合約定功能之淨水場，而自來水淨水場功能是否符合約定之功能，乃繫諸於「整體功能試車」是否通過，是就當事人締約真意而言，「整體功能試車」通過與否為系爭工程是否達竣工之判斷標準，此觀再審原告製作且經再審被告審查認可之系爭工程進度網狀圖亦以「整體試車」完成日作為契約期限700天之到達日，足證兩造對於系爭契約竣工期限之認定，已合意以「試車完成」日為竣工日。況財團法人臺灣營建研

究院就系爭工程出具之技術評估報告亦明確指出，系爭工程之竣工期限應為105年11月18日，而再審被告106年5月10日函說明二亦認定功能試車合格即為竣工，且以再審原告竣工圖提送遲延而罰款3,000元，並非視為整體工程之逾期，更未按日計逾期違約金，足認105年11月18日為系爭工程之竣工日。原判決認106年1月19日為系爭工程竣工日，已逸脫系爭工程之契約目的，未探求當事人真意，有適用民法第98條顯有錯誤之情形，求為判決：1.本院原確定判決廢棄。2.⑴先位聲明：確認原處分、異議處理結果及申訴審議判斷均違法；⑵備位聲明：確認原處分、異議處理結果及申訴審議判斷將再審原告刊登政府採購公報逾3個月部分均違法。

三、再審被告答辯略以：

㈠再審原告以原處分執行完畢後始變更之條文及立法理由指責原處分違法，並稱其尚未確定云云，業經本院原確定判決闡明見解，予以駁斥。系爭工程遲延之主要原因為再審原告統包團隊施工嚴重遲延，不應該讓再審原告利用與再審被告無關，由經濟部發包且不影響系爭工程土木建築進度之湖山水庫工程而脫免其契約責任。

㈡湖山水庫晚點供水並不會影響系爭工程之土木施工，僅會影響土木施作完成後之「功能試車」，因此，在105年7月4日前，湖山水庫供水時程並不影響系爭工程進度，本院原確定判決並無誤認，並聲明：再審之訴駁回。

四、本院查：

㈠按確定判決有行政訴訟法第273條第1項第1款所規定：「適用法規顯有錯誤」之事由，固得提起再審之訴。惟所謂「適用法規顯有錯誤」，係指確定判決就事實審法院所確定之事實而為之法律上判斷，顯有適用法規錯誤之情形。即確定判決所適用之法規有顯然不合於法律規定，或與司法院現尚有效之大法官解釋顯然違反者。至於法律上見解之歧異或事實之認定，再審原告對之縱有爭執，要難謂為適用法規錯誤，而據為再審之理由。

㈡108年5月22日修正公布，自同年月24日起施行之新修正政府採購法第103條第1項第3款前段、第3項規定：「（第1項）依前條第3項規定刊登於政府採購公報之廠商，於下列期間內，不得參加投標或作為決標對象或分包廠商：……三、有第101條第1項第7款至第12款情形者，於通知日起前5年內未被任一機關刊登者，自刊登之次日起3個月；已被任一機關刊登1次者，自刊登之次日起6個月；已被任一機關刊登累計2次以上者，自刊登之次日起1年。但經判決撤銷原處分者，應註銷之。……。（第3項）本法中華民國108年4月30日修正之條文施行前，已依第101條第1項規定通知，但處分尚未確定者，適用修正後之規定。」前開第103條第3項規定，就修正施行前已通知刊登政府採購公報並停權處分而尚未確定者，就其停權之期間，適用修正後之規定，是就停權處分規制效力未終結前，關於停權規制效力之存續，改依新修正政府採購法第103條第1項規定而定，屬停權法律關係存續期間發生法律規範變動而逕自適用新法之情形，屬法律事實之回溯連結，並非新法規之溯及適用（司法院釋字第620、717、781至783號解釋理由參照），倘停權處分於新法修正前即已刊登政府採購公報且執行停權完畢，其規制效力已終結，自無新修正之政府採購法第103條第3項規定之適用。

㈢新修正政府採購法第101條第4項雖增訂同條第1項「情節重大」應考量之因素，第3項則增訂機關為同條第1項通知前，應給予廠商口頭或書面陳述意見之機會，機關並應成立採購工作及審查小組認定廠商是否該當第1項各款情形之一。新修正政府採購法第103條第3項固規定：「本法中華民國108年4月30日修正之條文施行前，已依第101條第1項規定通知，但處分尚未確定者，適用修正後之規定。」然於法條文義上解釋，其未明文規定應適用第101條，又第103條第3項規定既係接續規定在同條第1、2項之後，並未另立一條予以規範，應具有將該項規定特別限制適用於同條規定之意旨，而尚未及於其他條文，且自第103條修正立法理由：「增訂

第3項，為兼顧法安定性及廠商權益，定明本次修正條文施行前，已依現行條文第101條第1項規定通知，但處分尚未確定者，適用修正後之規定。」亦無從看出其有欲適用於第101條之意旨，故其應僅適用於第103條規定甚明。工程會就有關新修正政府採購法第103條第3項規定之適用原則於108年7月12日工程企字第1080100588號函釋：「說明：一、採購法第101條至第103條之立法架構，第101條為刊登政府採購公報構成要件及裁處程序，第102條為救濟及刊登程序，第103條為刊登效果，先予敘明。二、總統於108年5月22日公布採購法部分修正條文，其中第103條增訂第3項，明定『本法中華民國108年4月30日修正之條文施行前，已依第101條第1項規定通知，但處分尚未確定者，適用修正後之規定。』上開條項所稱『適用修正後之規定』，未定明適用前2條，爰僅適用第103條規定，而未及於第101條及第102條規定，依其修法理由，係為兼顧法安定性。三、此外，採購法修法後第101條增訂『陳述意見』、『成立採購工作及審查小組』等係裁處程序之規定，縱依程序從新原則，係指該事件刻正進行該程序或尚未經該程序階段，始適用之，非就已經過之程序重新進行；若裁處（通知）程序已完成，則既無從進行該程序，爰亦無程序從新之適用。」亦有相同意旨之闡釋。

㈣撤銷訴訟之訴訟標的為原告主張被告行政機關之行政處分違法，並損害其個人權利或法律上利益。故行政法院之任務在審查行政處分是否以其發布時之事實及法律狀態為據，進而判斷有無違法及損害原告權益，並決定其撤銷與否。於行政處分發布後事實或法律狀態變更，既非被告機關為處分時所能斟酌，自不能以其後（原處分作成至行政法院言詞辯論終結間）出現之事實或法律狀態而認定處分為違法。故撤銷訴訟判斷行政處分合法性之基準時，原則上為原處分發布時之事實或法律狀態（本院92年12月份第2次庭長法官聯席會議決議參照）。但於具有繼續性效力之行政處分，確實可能在效果繼續期間，因事實或法律狀態發生變更，致與現行法違

背，成為「嗣後違法」的行政處分。行政處分違法確認訴訟，因係由撤銷訴訟轉換而來，因此，其裁判基準時，原則可比照撤銷訴訟處理，惟在繼續性效力之行政處分須考慮事後變動之事實或法律狀態情形，因其制度目的已轉換為保護該處分效力繼續期間之法律上利益，故原則以該處分規制效力終結前時點之事實或法律狀態，為其裁判基準時。

㈤經查，本院原確定判決業已論明系爭工程因再審原告履約進度嚴重落後，再審被告以其遲延屬可歸責於再審原告為由，於106年3月1日以原處分通知再審原告將刊登政府採購公報，且經再審被告於106年11月9日刊登政府採購公報，自刊登之次日起1年不得參加投標或作為決標對象或分包廠商之執行期間，於新修正政府採購法第103條第3項增訂施行（108年5月24日）前，業已於107年11月9日屆滿，原處分已執行完畢。準此，停權處分為繼續性效力之行政處分，固須考慮事後變動之事實或法律狀態情形，惟原則上以該行政處分規制效力終結前時點之事實或法律狀態，為其裁判基準時。本件再審原告之停權處分既已於新法修正施行前即已刊登政府採購公報且執行停權完畢，其規制效力已終結，即應以該處分規制效力終止前時點之法律狀態（適用108年5月22日修正前政府採購法第103條第1項第2款規定），為其裁判基準時。本院原確定判決以本件無新修正政府採購法第103條第3項規定之適用，經核其所適用之法規並無與本案應適用之法規相違背，或與現尚有效之司法院大法官解釋有所牴觸之情形。再審意旨主張本院原確定判決以「原處分執行完畢」作為新修正政府採購法第103條第3項所稱行政處分「確定」之認定標準，明顯悖於司法院大法官解釋，亦與立法體例相扞格，本院原確定判決認為新修正政府採購法第103條第3項之規定僅適用於同條第1項、第2項而未及於第101條及第102條，顯然割裂適用該法第101條刊登公報之構成要件規定及第103條刊登執行期間之法律效果規定，有適用法規顯有錯

誤之違法云云。無非係執其一己歧異之見解以為主張，揆諸前開說明，尚難認為有據。

㈥復按確定判決之消極不適用法規，須顯然影響裁判者，始構成所謂「適用法規顯有錯誤」之再審事由，亦經司法院釋字第177號解釋在案。本院原確定判決業已論明原審原確定判決已說明系爭工程於個體試水、試車階段，水源及水量並無問題，在湖山水庫之來水可以供應系爭工程進行調整試車（105年7月13日）及整體試車（105年10月）的階段時，系爭工程之南北場個體試車，尚未全部完成。探查系爭工程快濾池的試水作業期程，可發現再審原告之遲延非因「水量」所造成，而係再審原告在土木施工上有嚴重落後。系爭工程快濾池分為南、北二場（各16池），且結構、施工量體均相等。快濾池「北場」各池體試水最早完成時間為104年10月27日，而快濾池「南場」各池體試水最早完成時間為105年4月29日。南、北二場的最早試水時間竟差距達6個月以上，顯非水源因素所造成等情明確，核無不合，再審原告主張應展延工期，自難採認。本院原確定判決論述：「即使依鑑定報告所指較早完成北場於105年7月4日完成傾斜管之吊放而可進行調整功能試車，計算湖山水庫之供水遲延所可扣除之日數應為9日，而非鑑定報告所指已遲延454天」等情，僅係在論駁再審原告所主張鑑定報告以原預定可開始調整功能試車時間即104年4月16日，作為湖山水庫供水遲延致影響上訴人進行調整功能試車的起算日，與上述實際影響之事實不符，不能以該等報告及意見執為有利再審原告判斷之論據。因而駁回再審原告以鑑定報告認湖山水庫來水遲延，屬非可歸責再審原告之影響竣工日期事由，應展延工期454天部分之主張。顯見本院原確定判決係本於原審確定事實而為論述說明，自無逸脫兩造以系爭工程之履約進度落後是否已屬重大，且其遲延是否可歸屬於再審原告，有無該當政府採購法第101條第1項第10款刊登政府採購公報之要件之重要爭點。再審意旨主張本院原確定判決以再審原告「完成北場傾斜管

吊放時間與湖山水庫來水時間之差距9天」，作為本件工期受影響之天數，嚴重悖於系爭契約約定以「進度網圖要徑」作為工期展延與否之判斷標準，亦不合於工程實務，且未給予再審原告陳述或表示意見之機會，明顯違反正當法律程序，更悖於行政訴訟法第125條關於闡明義務之規定云云。無非係就前訴訟程序之事實認定及證據取捨事項為爭議，依上述規定及說明，尚與所謂適用法規顯有錯誤之再審事由有間，更無所謂有因消極不適用法規致顯然影響裁判之適用法規顯有錯誤情事。

㈦按解釋契約，如契約文字已表示當事人之真意，無須別事探求者，即無須反捨契約文字而更為曲解。是以，倘契約約定明確，其內容又無違反公序良俗、強制規定，或顯然違反誠信原則之情形，當事人即應受契約約定之拘束。本院原確定判決業已論明系爭契約第7條第(一)項關於履約期限之規定，廠商於履約期限內應完成之範圍，是全部，而不僅指整體功能試車有關的工程。又依系爭契約第15條第(七)項規定內容，可知工程竣工後，廠商需將施工機具、器材全部運離，填具竣工報告，始能認定為完工。連同系爭契約第15條第(二)項規定，可見「整體功能試車」是完工的條件之一，但並非謂完成整體功能試車即可認定完工。依據系爭契約第15條驗收第(二)項規定：「廠商應於履約標的預定竣工日前或竣工當日，將竣工日期書面通知監造單位/工程司及機關，該通知須檢附工程竣工圖表。」再審原告於106年1月18日方提送竣工圖，於翌日（19日）才補齊相關數量表資料，故再審被告依契約認定106年1月19日為竣工日，並無違誤等情。經核其解釋契約並無違背法令或有悖於論理法則或經驗法則之情事，本院原確定判決所適用之法規並無與本案應適用之法規相違背，或與現尚有效之司法院大法官解釋有所牴觸之情形。再審意旨主張就當事人締約真意而言，「整體功能試車」通過與否為系爭工程是否達竣工之判斷標準，兩造對於系爭契約竣工期限之認定，已合意以「試車完成」日為

竣工日，本院原確定判決認106年1月19日為系爭工程竣工日，已逸脫系爭工程之契約目的，未探求當事人真意，有適用民法第98條顯有錯誤之情形云云，核屬其主觀之歧異見解，顯係出於對本院原確定判決法律適用之誤解，依上述規定及說明，自難謂合於適用法規顯有錯誤之要件。

㈧綜上所述，再審原告所為本院原確定判決及原審原確定判決有適用法規顯有錯誤之指摘，均無可採。故再審原告依行政訴訟法第273條第1項第1款規定提起本件再審之訴，為顯無再審理由，應予駁回。

五、據上論結，本件再審之訴為無理由。依行政訴訟法第278條第2項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　1　　月　　26　　日

最高行政法院第二庭

審判長法官　吳　東　都

法官　鄭　小　康

法官　林　妙　黛

法官　侯　志　融

法官　王　俊　雄

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　111　　年　　1　　月　　26　　日

書記官　張　玉　純