

最 高 行 政 法 院 裁 定

112年度抗字第27號

抗 告 人 西班牙商卡夫交通運輸股份有限公司台灣分公司

代 表 人 Javier Martinez Ojinaga

訴訟代理人 陳昶安 律師

黃祈綾 律師

相 對 人 高雄市政府捷運工程局

代 表 人 吳義隆

訴訟代理人 吳小燕 律師

朱雅蘭 律師

吳文賓 律師

參 加 人 中國鋼鐵股份有限公司

代 表 人 翁朝棟

訴訟代理人 蕭偉松 律師

邊國鈞 律師

陳毓芬 律師

上列當事人間政府採購法事件，對於中華民國111年12月6日高雄高等行政法院111年度訴更一字第17號裁定，提起抗告，本院裁定如下：

主 文

原裁定廢棄，應由高雄高等行政法院高等行政訴訟庭更為裁判。

理 由

一、按「修正行政訴訟法施行前已繫屬於最高行政法院，而於修正行政訴訟法施行後，尚未終結之事件，由最高行政法院依舊法審理。」為行政訴訟法施行法第19條第1項所明定。本件為民國112年8月15日修正行政訴訟法施行前，已繫屬本院

01 尚未終結之事件，依行政訴訟法施行法第19條第1項規定，
02 仍依舊法即112年8月15日修正前行政訴訟法（下稱行政訴訟
03 法）審理，經審理結果認應予廢棄發回原審時，因本件非屬
04 依修正行政訴訟法第104條之1或第229條規定由地方行政法
05 院（即高等行政法院地方行政訴訟庭）辦理之事件，應發回
06 高等行政法院高等行政訴訟庭。

07 二、緣相對人辦理之「高雄環狀輕軌捷運建設（第二階段）統包
08 工程」採購案（下稱系爭採購案），於105年5月12日為第2
09 次公開招標公告、同年6月17日為公開招標更正公告，公告
10 採最有利標之決標方式，抗告人及參加人均參與投標。嗣相
11 對人於105年6月28日開標進行資格審查結果，認抗告人與參
12 加人經資格審查均符合招標文件規定，得參加評選簡報作
13 業，並當場宣布上開資格審查結果，即以言詞作成審標處
14 分，抗告人有派員出席當場已獲悉參加人為合格廠商之審標
15 處分。相對人續於105年8月10日召開評選會議評選結果，經
16 評選委員會評定參加人為最有利標廠商，相對人即於105年8
17 月11日決標予參加人。抗告人於同日以書面向相對人提出異
18 議；相對人另以105年8月17日高市捷秘字第00000000000號
19 函將上述評選及決標結果通知抗告人，並於105年8月25日為
20 決標公告。就抗告人之異議，相對人復於105年8月24日以高
21 市捷工字第00000000000號函（下稱異議處理結果）維持原
22 決定。抗告人仍不服，於105年9月9日向高雄市政府提出申
23 訴，高雄市政府逾期未為審議判斷，抗告人遂提起本件行政
24 訴訟。高雄市政府遲至107年12月20日始以105申008號申訴
25 審議判斷書（下稱申訴審議判斷），將異議處理結果撤銷，
26 因未將決標處分撤銷，未能滿足抗告人申訴的目的，抗告人
27 遂續行本件行政訴訟，並聲明：1. 先位聲明：(1)撤銷相對人
28 評選參加人為系爭採購案最有利標廠商之決標處分（下稱決
29 標處分）。(2)相對人應給付抗告人新臺幣（下同）25,232,7
30 61元及自108年7月31日起至清償日止，按週年利率百分之5
31 計算之利息。2. 備位聲明：(1)確認決標處分違法。(2)相對人

01 應給付抗告人603,018,308元，其中49,040,972元自108年7
02 月31日起至清償日止，553,977,336元自108年11月11日行政
03 追加、變更聲明狀送達翌日起至清償日止，按週年利率百分
04 之5計算之利息。經原審裁定命參加人獨立參加訴訟後，以1
05 07年度訴字第451號判決：1. 確認決標處分違法。2. 相對人
06 應給付抗告人7,230,413元及自108年10月4日起至清償日
07 止，按週年利率百分之5計算之利息（另以109年12月23日10
08 7年度訴字第451號裁定將金額更正為「6,872,674元」）。
09 3. 抗告人其餘之訴駁回。抗告人、相對人及參加人均不服，
10 各就不利部分提起上訴，經本院110年度上字第178號判決
11 （下稱發回判決）廢棄發回原審更為審理後，復經抗告人先
12 將訴之聲明調整為：1. 撤銷相對人評選參加人為系爭採購案
13 最有利標廠商之原處分。2. 相對人應給付抗告人25,232,761
14 元及自108年7月31日起至清償日止按週年利率百分之5計算
15 之利息。並撤回備位訴之聲明。再追加請求撤銷審標處分及
16 就請求給付金額其中所失利益577,785,547元部分，追加依
17 國家賠償法第2條第2項規定請求。原審以111年度訴更一字
18 第17號裁定（下稱原裁定）駁回抗告人在原審之訴及追加之
19 訴。抗告人不服，遂提起本件抗告。

20 三、本件原裁定以：抗告人及參加人參與相對人辦理之系爭採購
21 案，相對人於105年6月28日開標（資格標）審查結果，上開
22 開標當日（即105年6月28日）之資格審查結果由主持人當場
23 宣佈，此審標結果均為在場者所得共見共聞，抗告人確有派
24 員出席，當場已獲悉參加人為合格廠商之審標處分等情，依
25 政府採購法第75條第1項第3款規定，抗告人對於相對人所為
26 上揭審標處分如有不服，自應於抗告人獲悉（即105年6月28
27 日）之次日起10日期間內提出異議，方為適法；詎抗告人遲
28 至105年8月11日始向相對人提出異議書爭執參加人之資格未
29 符合投標文件規定乙事，顯已逾對審標處分提起異議之法定
30 不變期間，自非適法，抗告人自不得於後階段評選程序，再
31 爭執參加人未符合投標文件之規定，主張評選決定或決標處

01 分有違法事由，請求撤銷「決標處分」。又相對人開標當日
02 即已將審標處分通知抗告人，符合政府採購法第75條第1項
03 第3款前段「接獲機關通知」之規定，而與該條第1項第3款
04 中段所定「其過程或結果未經通知或公告」之情形不同，抗
05 告人主張該款中段「其過程或結果未經通知或公告」之規
06 定，應解釋為「投標廠商是否能知悉或可得而知悉招標機關
07 之採購過程、結果違反法令」，而自知悉起10日內可提出異
08 議云云，洵屬無稽。抗告人又主張相對人於審標處分開標日
09 未依法告知救濟期間，依行政程序法第98條第3項規定，抗
10 告人僅需於審標處分通知後之1年內提出異議，即屬合法云
11 云。惟綜觀行政程序法第95條第1項、第96條第1項第6款及
12 第98條第3項規定，可知以書面作成之行政處分，始應有行
13 政程序法第96條第1項第6款教示之記載，至於以言詞或其他
14 方式所為之行政處分，則無同法第98條第3項規定之適用。
15 另系爭採購案投標須知第9點、第23點規定已載明系爭採購
16 案之資格標開標（即審標處分作成）時，如廠商不服資格標
17 開標結果者，應循政府採購法第75條規定向相對人提出異
18 議，難謂相對人未為救濟途徑之告知。是本件應無行政程序
19 法第98條第3項規定適用或類推適用之餘地，抗告人對審標
20 處分所提異議當已逾期，抗告人既未於法定不變期間對審標
21 處分提起異議，自不得於後階段評選程序，再爭執參加人投
22 標所提出之資格文件不合法，而主張評選決定或決標決定有
23 違法事由，請求撤銷決標處分。再者，投標廠商如對審標處
24 分、決標處分均有不服，應依政府採購法第75條規定於不變
25 期間內，分別提起異議，二者實不容混淆。觀諸抗告人於10
26 5年8月11日所提異議書及後續105年9月9日提起申訴，其內
27 容均係對於相對人所為認定參加人為合格廠商之審標處分不
28 服，而未敘明其對決標處分之結果及評選過程不服之具體理
29 由，足見抗告人於決標處分異議法定不變期間（至105年9月
30 5日止屆滿）內，並未對決標處分提起合法之異議，自難認
31 抗告人就系爭採購案之決標處分已合法踐行訴訟前置程序之

01 要求。從而，抗告人提起本件行政訴訟，起訴請求撤銷決標
02 處分，即屬不備其他要件，且其情形不能補正，應予裁定駁
03 回。又抗告人對審標處分之異議既已因逾期而不合法，其再
04 追加此部分撤銷訴訟，仍屬不備其他要件，且無從補正，依
05 行政訴訟法第107條第1項第10款規定，應予裁定駁回。另本
06 件抗告人起訴請求撤銷決標處分及追加請求撤銷審標處分，
07 因有行政訴訟法第107條第1項第10款所定情形，均為不合
08 法，則抗告人依同法第7條規定合併請求相對人負國家賠償
09 責任及追加擴張聲明之金額等部分，依前揭說明，均失其依
10 附，自應一併裁定駁回等語。

11 四、抗告意旨略以：(一)依本院109年度判字第465號判決、高雄高
12 等行政法院94年度訴字第11號判決、94年度訴字第692號判
13 決、臺北高等行政法院110年度訴字第1418號裁定、109年度
14 訴更一字第66號判決意旨，可知行政機關作成非書面行政處
15 分之當下，如未對受處分人教示救濟期間，即應有行政程序
16 法第98條第3項之適用，是本件抗告人對於審標處分之異議
17 救濟期間應依行政程序法第98條第3項展延至106年6月27
18 日，則抗告人於105年8月11日提起異議，應視為法定期間內
19 所提起。(二)依政府採購法第75條第1項第1款規定，可知投標
20 廠商依法可就招標文件、審標處分與決標處分分別提起異
21 議，相對人於105年5月12日提供之投標須知應屬招標文件，
22 與審標處分自為不同行政處分，相對人應依法分別就各該行
23 政處分告知受處分相對人救濟途徑及救濟期間，然原裁定以
24 相對人於系爭採購須知第9點、第23點規定告知受理廠商異
25 議之機關名稱以及開標時間為由，認相對人已完備審標處分
26 之救濟期間、途徑之告知云云，顯誤將投標須知與審標處分
27 視為同一處分，此論理顯有認事用法之違誤。況投標須知亦
28 未依行政程序法第96條第1項第6款規定表明救濟期間及救濟
29 方式，是依行政程序法第98條第3項規定，仍應將抗告人之
30 異議期間延展1年。(三)為保障抗告人之訴訟權、訴願權，因
31 相對人未於審標處分作成時告知救濟途徑，自有行政程序法

第98條第3項之適用，此與投標須知是否記載相關內容，或抗告人是否熟悉政府採購法無涉，原裁定以抗告人知悉審標處分之異議程序為由，逕認本件無行政程序法第98條第3項規定適用，顯有違行政程序法第96條及第98條規定。(四)抗告人於105年6月28日資格標開標時，無法閱覽參加人之投標資料，無從知悉參加人之違法情狀，亦無法期待抗告人可認知審標處分有損及其權利，是政府採購法第75條第1項第3款本文之異議期間應自廠商知悉或可得而知悉「機關採購有違反法令且致損害廠商之權利或利益」之情事開始起算，則抗告人於105年8月10日獲知高雄捷運股份有限公司（下稱高雄捷運公司）、中興工程顧問股份有限公司（下稱中興顧問公司）同為參加人之分包商且參加人被評選為最有利標廠商時，抗告人始知悉違法情狀，故抗告人於105年8月11日提起異議，並無逾越不變期間。然原裁定逕認應於105年6月28日起算異議不變期間，實已侵害憲法第16條關於抗告人訴訟權之保障，而有認事用法之重大違誤。(五)抗告人於異議書中表明「參加人邀請中興顧問公司與高雄捷運公司參與投標，有違政府採購法施行細則第38條第1項第4款」及「請求相對人不決標予參加人」乃係對審標處分及決標處分表明不服；而依抗告人所提之原證5第1頁、第2頁及第10頁，可知抗告人於申訴書中亦已清楚表明不服相對人作成之審標處分、決標處分及異議處理結果；且本院發回判決亦肯認抗告人提起異議及申訴之行為均已就審標處分、決標處分聲明不服。然原裁定逕認抗告人未就決標處分提起救濟，未合法踐行訴訟前置程序云云，原裁定認事用法顯有違誤。(六)抗告人依據申訴審議判斷之內容及政府採購法第85條第3項規定，請求相對人賠償抗告人準備投標、異議及申訴所支出之必要費用，此請求權依據為「審議判斷指明原採購行為違反法令」與抗告人是否有權就審標處分或決標處分提起撤銷訴訟無涉，是原裁定逕將抗告人先位聲明第2項駁回，顯有適用法規之重大違誤等語。

01 五、本院查：

02 （一）「受發回或發交之高等行政法院，應以最高行政法院所為
03 廢棄理由之法律上判斷為其判決基礎。」行政訴訟法第26
04 0條第3項定有明文。經查：

05 1.本院發回判決，廢棄理由已表明(1)本院認定抗告人對於系
06 爭採購案之審標處分、決標處分均有不服，已循序提出異
07 議、申訴，尚難僅因抗告人提出申訴時記載其請求為「原
08 異議處理結果撤銷」，即認為抗告人只就異議處理結果提
09 起申訴，而未對審標處分、決標處分提起申訴（見發回判
10 決第10頁至第12頁）。(2)系爭採購案之審查、作業程序係
11 劃分為形式審查、資格審查、評選及決標等多個階段遞次
12 進行，評選作業程序係以前階段資格審查程序為基礎；經
13 相對人於資格審查程序所為之審標處分認定資格符合招標
14 文件規定者，始得列為評選對象，接續進行後階段評選作
15 業程序，依評選結果決標予最有利標廠商。因此，對於經
16 審標處分認定資格符合規定之投標廠商，其他廠商如對該
17 合格廠商所投資格文件之合法性有爭執，應對審標處分提
18 起行政救濟，如對審標處分未合法提起行政救濟，原則上
19 即不得於後階段評選程序，再爭執評選廠商投標所提出之
20 資格文件不合法，主張評選決定或決標處分有違法事由，
21 請求撤銷決標處分。因卷內並無審標處分及該處分通知抗
22 告人之相關資料，而將案件發回原審再為調查裁判（見發
23 回判決第19頁、第20頁）。

24 2.原裁定違背本院發回判決之法律意旨，逕以抗告人提起異
25 議、申訴請求之內容，均屬對審標處分之爭執，未敘明對
26 決標處分之結果或評選過程不服之具體理由，而認抗告人
27 未對決標處分提起合法異議，未合法踐行訴訟前置程序之
28 要求，屬起訴不備要件，而以裁定駁回抗告人請求撤銷決
29 標處分之訴訟，自與行政訴訟法第260條第3項規定相悖而
30 有違誤。

01 (二) 承前所述，抗告人起訴請求撤銷決標處分，其起訴為合
02 法。原裁定以抗告人起訴不合法，而認為抗告人請求賠
03 償，係依行政訴訟法第7條附帶請求國家賠償，非可單獨
04 提起行政訴訟，而併以裁定駁回，自亦有違誤。況抗告人
05 請求賠償，並非全係依國家賠償法請求，尚包括依政府採
06 購法第85條第3項規定請求賠償（見原審卷二第26頁、第2
07 7頁，抗告人誤載為第85條之3），原裁定誤以為抗告人請
08 求賠償全部係依國家賠償法請求附帶賠償，亦有與卷證資
09 料不合之違誤。

10 (三) 關於抗告人追加請求撤銷審標處分及擴張聲明金額部分，
11 原裁定雖以系爭採購案係於105年6月28日進行資格開標程
12 序，相對人當場宣布資格審查結果，抗告人派員出席而當
13 場獲悉參加人資格審查合格之處分，且投標須知第9點已
14 為救濟教示，縱屬未為救濟教示，因屬言詞行政處分，非
15 屬書面行政處分而無行政程序法第98條第3項延展救濟期
16 間為1年之適用。抗告人遲至105年8月11日始就審標處分
17 提出異議，已逾期而不合法，追加此部分撤銷訴訟，仍屬
18 不備其他要件，無從補正，應予駁回，附帶請求擴張國家
19 賠償之聲明亦失所附麗云云，惟：

- 20 1. 救濟教示，係行政機關於終局決定作成後，對人民說明提
21 出救濟之相關程序，以利人民提出行政救濟，為憲法第16
22 條所保障訴訟權之範疇。救濟教示包含不服行政處分之救
23 濟方法、期間及其受理機關。其與一般說明不同之處，在
24 於救濟教示說明之對象係特定人（處分相對人或利害關係
25 人），且係於行政機關作成終局決定後為之。是以，系爭
26 採購案投標須知第9點雖載明：「依採購法第75條，受理
27 廠商異議之機關名稱……高雄市政府捷運工程局……」第
28 23點：「本採購之開標時間：105年6月28日10時。」因僅
29 屬招標機關於投標前預先向不特定投標廠商說明開標時間
30 及依政府採購法第75條受理廠商異議之機關名稱、地址及
31 電話，並非於作成處分後向處分相對人或利害關係人說明

救濟方法、期間及受理機關，自難執以認為相對人就審標處分已為救濟之教示。

2. 因本件審標處分係言詞行政處分，未為救濟期間之教示，是否能適用行政程序法第98條第3項延展救濟期間？經查：

(1) 依行政法院組織法第15條之2第1項規定：「最高行政法院各庭審理事件，經評議後認採為裁判基礎之法律見解，與先前裁判之法律見解歧異者，應以裁定敘明理由，提案予大法庭裁判。」第15條之10規定：「大法庭之裁定，對提案庭提交之事件有拘束力。」本庭受理本件抗告事件認擬採為裁判基礎之法律見解，先前裁判間（本院95年度判字第9號判決、109年度判字第465號判決）之法律見解歧異，提案予大法庭，業經大法庭就提案之法律爭議作成本院112年度大字第2號裁定，諭知「以言詞所為不具一般處分性質之行政處分，未為救濟期間之教示時，法律效果應類推適用行政程序法第98條第3項規定。」（理由詳如該大法庭裁定）統一法律見解。大法庭之裁定係就提交事件即本件抗告事件之法律爭議所為之中間裁定，對於本件抗告事件具有拘束效力。本庭就本件抗告事件，應以大法庭所採之法律見解為基礎，進行本案終局裁判。

(2) 據此，依本院112年度大字第2號裁定統一法律見解，於本件政府採購事件，招標機關於採購程序所為言詞審標行政處分，未為救濟期間之教示，致利害關係人遲誤異議期間，亦應類推適用行政程序法第98條第3項規定，如自利害關係人知悉後1年內聲明不服時，視為於法定期間內所為。是本件言詞審標處分並未為救濟期間之教示，抗告人為該處分之利害關係人，於105年6月28日知悉該處分，即已於105年8月11日書面提出異議，表達對認定參加人資格審查合格之審標處分及評定參加人為最有利標廠商之決標處分不服。關於對審標處分不服部

分，抗告人異議雖逾政府採購法第75條第1項第3款所定10日之法定不變期間，但因未受救濟期間教示，應類推適用行政程序法第98條第3項規定，於知悉1年內聲明不服，視為於法定期間內所為。原裁定認為抗告人對審標處分異議逾期及駁回抗告人追加請求撤銷審標處分及附帶請求國家賠償，即有違誤。

3.綜上所述，原裁定有前開違誤。抗告意旨據予指摘，應認有理由。爰將原裁定廢棄，並因本件非屬依修正行政訴訟法第104條之1或第229條規定由地方行政法院（即高等行政法院地方行政訴訟庭）辦理之事件，故發回高雄高等行政法院高等行政訴訟庭，另為適法之處置。

六、結論：本件抗告為有理由。依行政訴訟法施行法第19條第1項、行政訴訟法第272條第3項、民事訴訟法第492條，裁定如主文。

中 華 民 國 113 年 3 月 1 日

最高行政法院第一庭

審判長法官 胡 方 新

法官 林 玫 君

法官 李 玉 卿

法官 張 國 勳

法官 洪 慕 芳

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 113 年 3 月 1 日

書記官 張 玉 純