

最 高 行 政 法 院 判 決

113年度上字第295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 陳奕仲 律師

被 上 訴 人 內政部國家公園署玉山國家公園管理處

代 表 人 盧淑妃

訴訟代理人 王棟樑 律師

上列當事人間確認行政處分違法等事件，上訴人對於中華民國113年4月18日臺中高等行政法院112年度訴字第191號判決，提起上訴，關於上訴人備位聲明部分，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄，發回臺中高等行政法院高等行政訴訟庭。

理 由

一、爭訟概要：

(一)被上訴人於民國111年12月15日公告，依政府採購法第22條第1項第9款規定以「經公開評選或公開徵求之限制性招標」方式，辦理「112-113年度玉山國家公園臺灣黑熊生態保育及經營管理計畫案」勞務採購案（標案案號112-14，下稱前採購案），預算金額新臺幣（下同）960萬元，訂於111年12月27日開標。上訴人及其代表人鍾榮峰對於前採購案招標文件規定，共同以111年12月26日異議書向被上訴人提出異議，被上訴人以111年12月29日營玉保字第1110005122號函附異議回復表作成異議處理結果，駁回其異議（下稱前採購案異議處理結果），上訴人及鍾榮峰不服，提出申訴，經行政院公共工程委員會（下稱工程會）分別於112年3月31日作成訴1120004號（上訴人部分，下稱前採購案申訴審議判斷）、訴1120010號（鍾榮峰部分）駁回申訴之審議判斷。

01 前採購案於111年12月27日開標，因無廠商投標而未達法定
02 開標家數致流標，經被上訴人作成無法決標公告，並於「是
03 否沿用本案號及原招標方式續行招標」欄載明：「否」。

04 (二)嗣經被上訴人修正部分計畫說明書內容後，於112年2月8日
05 就「112-113年度玉山國家公園臺灣黑熊生態保育及監測管
06 理計畫」勞務採購案（標案案號112-16，下稱系爭採購案）
07 以「經公開評選或公開徵求之限制性招標」之招標方式辦理
08 公告，預算金額960萬元，訂於112年2月15日開標。經上訴
09 人與訴外人台灣黑熊保育協會2家廠商投標，被上訴人於112
10 年3月9日召開採購評選委員會評選會議（下稱評選會議），
11 評選結果決議台灣黑熊保育協會為第1優勝廠商、上訴人為
12 第2優勝廠商，嗣於112年3月27日公告決標予台灣黑熊保育
13 協會（3月31日更正決標公告），另以112年3月28日營玉行
14 字第1121003117號函檢送決標公告予上訴人及台灣黑熊保育
15 協會。

16 (三)上訴人不服系爭採購案決標結果，以112年4月6日異議書向
17 被上訴人提出異議，復不服被上訴人112年4月19日營玉保字
18 第1121003590號函作成駁回之異議處理結果（下稱系爭採購
19 案異議處理結果），提起申訴，經工程會於112年6月16日作
20 成訴1120106號申訴審議判斷，駁回其申訴（下稱系爭採購
21 案申訴審議判斷）。上訴人仍不服，續向臺中高等行政法院
22 （下稱原審）提起行政訴訟，並於原審113年3月28日言詞辯
23 論期日變更聲明為：1.先位聲明：(1)前採購案異議處理結果
24 及申訴審議判斷關於申訴駁回部分均撤銷；(2)撤銷被上訴人
25 111年12月15日辦理前採購案所為招標之原處分；(3)被上訴
26 人應給付上訴人申訴審議（訴1120004號）規費3萬元及本訴
27 狀繕本送達之翌日起至清償日止按年利率5%計算之利息。
28 2.備位聲明：(1)系爭採購案異議處理結果及申訴審議判斷關
29 於申訴駁回部分均撤銷；(2)撤銷被上訴人112年3月23日（按
30 應為112年3月27日之誤）辦理系爭採購案所為決標之原處
31 分；(3)被上訴人應給付上訴人申訴審議（訴1120106號）規

01 費3萬元及本訴狀繕本送達之翌日起至清償日止按年利率5%
02 計算之利息。經原審以112年度訴字第191號判決（下稱原判
03 決）駁回，上訴人猶不服，提起本件上訴，並聲明：原判決
04 廢棄、發回更審。

05 二、上訴人起訴主張及被上訴人在原審之答辯均引用原判決之記
06 載。

07 三、原審駁回上訴人在第一審備位聲明部分之訴，係以：

08 (一)系爭採購案評選委員共7人，內派4人、外聘專家學者3人，
09 評選會議當日出席委員6人，專家學者出席委員2人，堪認其
10 評選委員會之組成、開議及決議符合採購評選委員會組織準
11 則第4條第1項、採購評選委員會審議規則第9條第1項規定。
12 另依評選會議紀錄記載，系爭採購案之評選方式係採序位法
13 評選優勝廠商，投標廠商2家，且其資格及評選項目以外資
14 料經審查合格，廠商名稱台灣黑熊保育協會及上訴人；當日
15 議程復經「廠商詢答事項」程序，並達致評選結果並決議採
16 序位法者：2家參與評選廠商之平均總分均達70分以上且半
17 數（含）以上評選委員評分達70分，經出席委員過半數決
18 議：序位第1之台灣黑熊保育協會為第1優勝廠商，序位第2
19 之上訴人為第2優勝廠商。是被上訴人據此評選會議決議為
20 評選結果及決標公告之通知，難謂有何違誤。

21 (二)系爭採購案得標廠商台灣黑熊保育協會於投標時，業已提出
22 內政部99年2月核發之全國性及區級人民團體立案證書，已
23 得證明該協會符合系爭採購案投標須知（下稱投標須知）第
24 64點第1項所定之投標廠商資格；況前開投標須知第78點僅
25 規定投標廠商於投標文件密封後，應於封套外部書明廠商名
26 稱、地址及採購案號，用意在於辨明「投標者為何、聯絡方
27 式」及「參與何採購案之投標」等資訊，並未明文投標廠商
28 所書明之地址必須為設立或登記之最新地址，是縱台灣黑熊
29 保育協會於立案登記後曾異動登記其會址，然其提交參與投
30 標文件中之立案證書，載有字號，即便投標時所書寫地址非
31 最新會址，仍無礙於被上訴人開標進行廠商資格審查時，對

01 「台灣黑熊保育協會」此人民團體之法人格同一性認定，並
02 確認其符合投標須知所定廠商基本資格。且台灣黑熊保育協
03 會參與系爭採購案投標時，以計畫主持人任教處所為投標廠
04 商聯絡地址，以利採購機關於採購程序階段聯絡說明或補正
05 事項，並無礙採購程序公正性之維護，亦無因此地址之書寫
06 而查得台灣黑熊保育協會涉有其他重大異常關聯情事，更無
07 上訴人所稱借牌之嫌，自無違反政府採購法第50條第1項第1
08 款、第2款之情事。

09 (三)依系爭採購案計畫說明書內容，係持續研究前計畫已捕捉繫
10 放之臺灣黑熊人造衛星追蹤、活動範圍、棲地分布等生態習
11 性調查及資料分析，已繫放黑熊其發報器材之通訊費及後續
12 黑熊項圈脫落搜尋由廠商負責等事宜，所涉為得標廠商於11
13 2-113年計畫期間須持續執行軌跡下載及成果分享，訴外人
14 黃美秀縱為前研究計畫之主持人，於前計畫期間亦無可能獲
15 有112-113年之黑熊軌跡，且系爭採購案招標文件亦未規定
16 投標廠商須提供或擁有此等資料始得投標，故即使未參與前
17 計畫之廠商仍得參與投標。如上訴人係爭執黃美秀於前研究
18 計畫期間取得之黑熊軌跡等資訊，屬於政府採購法施行細則
19 第38條第1項第4款情事者，惟黃美秀擔任計畫主持人之「10
20 8-110年度計畫案」、「111年度計畫案」雖確有運用人造衛
21 星追蹤黑熊軌跡並據以分析，然該等計畫案早已作成研究成
22 果報告並公布於被上訴人官網，屬公開資訊，上訴人為參與
23 系爭採購案之投標，亦可參考上開成果報告內容自己撰寫服
24 務建議書，黃美秀並無因履行被上訴人前開委託研究計畫
25 案，而取得或知悉屬系爭採購案112-113年度研究計畫之黑
26 熊軌跡或座標等其他廠商無法知悉或應秘密之資訊，進而使
27 用該等資訊而有利得標等情事，是上訴人主張黃美秀有政府
28 採購法施行細則第38條第1項第4款情事，不得代表或協助台
29 灣黑熊保育協會參與投標，應不可採等語，為其判斷之基
30 礎。

31 四、本院按：

01 (一)政府採購法第50條第1項第1款、第2款規定：「投標廠商有
02 下列情形之一，經機關於開標前發現者，其所投之標應不予
03 開標；於開標後發現者，應不決標予該廠商：一、未依招標
04 文件之規定投標。二、投標文件內容不符合招標文件之規
05 定。」第51條第1項規定：「機關應依招標文件規定之條
06 件，審查廠商投標文件，對其內容有疑義時，得通知投標廠
07 商提出說明。」政府採購法施行細則第29條第2項規定：
08 「信封上或容器外應標示廠商名稱及地址。其交寄或付郵所
09 在地，機關不得予以限制。」第38條第1項第4款規定：「機
10 關辦理採購，應於招標文件規定廠商有下列情形之一者，不
11 得參加投標、作為決標對象或分包廠商或協助投標廠商：
12 ……四、因履行機關契約而知悉其他廠商無法知悉或應秘密
13 之資訊之廠商，於使用該等資訊有利於該廠商得標之採
14 購。」第60條第1項規定：「機關審查廠商投標文件，發現
15 其內容有不明確、不一致或明顯打字或書寫錯誤之情形者，
16 得通知投標廠商提出說明，以確認其正確之內容。」投標須
17 知第64點第1項規定：「投標廠商之基本資格及應附具之證
18 明文件如下（如允許依法令免申請核發本項基本資格證明文
19 件之廠商參與投標，一併載明該等廠商免繳驗之證明文件；
20 ……）：(一)廠商資格：1. 國內各大專院校、研究機構、法人
21 組織或團體。2. 廠商登記或設立之證明。如公司登記或商業
22 登記證明文件、非屬營利事業之法人、機構或團體依法須辦
23 理設立登記之證明文件、工廠登記證明文件、許可登記證明
24 文件、執業執照、開業證明、立案證明或其他由政府機關或
25 其授權機構核發該廠商係合法登記或設立之證明文件。上開
26 證明，廠商得以列印公開於目的事業主管機關網站之資料代
27 之。(二)廠商完（納）稅證明：……(三)投標廠商聲明書。(四)服
28 務建議書一式10份。(五)廠商報價單。……」第67點規定：
29 「（第1項）廠商所提出之資格文件影本，本機關於必要時
30 得通知廠商限期提出正本供查驗，查驗結果如與正本不符，
31 係不實之文件者，依採購法第50條規定辦理。……（第3

項) 投標廠商之標價有下列情形之一為投標文件內容不符合招標文件之規定：(預算或底價未公告者免填) ■(1)高於公告之預算者。……」第78點規定：「投標廠商應依規定填妥(不得使用鉛筆)本招標文件所附投標聲明書、廠商報價單，連同資格文及招標文件所規定之其他文件，密封後投標。惟屬一次投標分段開標者，各階段之投標文件應分別密封後，再以大封套合併裝封。所有內外封套外部皆須書明投標廠商名稱、地址及採購案號或招標標的。……」依政府採購法第50條之立法理由，係載明本條詳列用以認定個別廠商所投之標不予接受之條件，作為機關與廠商一同遵循之基準，以免各機關在處理時漫無標準。準此，審標之內容及標準，係由招標機關基於專業需求及考量，明定於招標文件，投標廠商是否符合招標文件之投標廠商資格，應由招標機關依招標文件及政府採購法第50條、第51條、同法施行細則第60條規定之標準予以審查。又上開政府採購法施行細則第29條第2項及投標須知第78點所稱廠商「地址」，其目的主要係作為招標機關聯絡投標廠商及送達文書之用，以可供招標機關聯絡及送達為已足，法無明文須以投標廠商向主管機關申請設立或變更登記之地址為限。故投標廠商於投標文件或容器上所記載之地址，與其向主管機關申請設立或變更登記之地址縱有不同，亦難認已該當政府採購法第50條第1項第1款「未依招標文件之規定投標」或第2款「投標文件內容不符合招標文件之規定」之情形。至於政府採購法施行細則第38條第1項第4款規定，係考量若廠商因履行機關契約而知悉其他廠商無法知悉或應秘密之資訊，其使用該等資訊有利於該廠商得標之採購，顯有違公平原則，故該廠商不得參加投標、作為決標對象或分包廠商或協助投標廠商，以維護採購程序之公正性。

(二)行政訴訟法第189條第1項及第3項規定，行政法院為裁判時，除別有規定外，應斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，依論理法則及經驗法則判斷事實之真偽；依此判斷而得心證

之理由，應記明於判決。而基於行政訴訟之職權調查原則，法院應充分調查為裁判基礎之事證以形成心證，是所有與待證事實有關之訴訟資料，無論有利或不利於訴訟當事人之任何一造，都必須用於心證之形成而不能有所選擇，亦即法院負有審酌與待證事實有關之訴訟資料之義務，如未審酌亦未說明理由，即構成行政訴訟法第243條第1項所謂判決不適用同法第125條第1項、第133條之應依職權調查規定，暨同法第243條第2項第6款所謂判決不備理由之當然違背法令。

(三)經查，被上訴人辦理前採購案於111年12月27日開標，因無廠商投標而未達法定開標家數致流標，經其作成無法決標公告，並於「是否沿用本案號及原招標方式續行招標」欄載明：「否」；嗣經被上訴人修正部分計畫說明書內容後，於112年2月8日就系爭採購案以「經公開評選或公開徵求之限制性招標」之招標方式辦理公告，預算金額960萬元，訂於112年2月15日開標，經上訴人與訴外人台灣黑熊保育協會2家廠商投標，被上訴人於112年3月9日召開評選會議，評選委員7人（內派4人、外聘專家學者3人）有6人出席，其中專家學者出席委員2人，評選結果決議台灣黑熊保育協會為第1優勝廠商、上訴人為第2優勝廠商，嗣於112年3月27日公告決標予台灣黑熊保育協會（3月31日更正決標公告），另以112年3月28日營玉行字第1121003117號函檢送決標公告予上訴人及台灣黑熊保育協會，決標公告之得標廠商台灣黑熊保育協會地址為「○○縣○○鄉○○路0號野生動物保育研究所」；又台灣黑熊保育協會代表人黃美秀，曾為國立屏東科技大學受被上訴人委託研究「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」、「111年度玉山國家公園臺灣黑熊族群監測暨保育行動策略推廣」之研究主持人等情，為原審依法認定之事實。

(四)原判決依調查證據之辯論結果，論明：系爭採購案得標廠商台灣黑熊保育協會於投標時，業已提出內政部99年2月核發之全國性及區級人民團體立案證書，已得證明其符合上開投

01 標須知第64點第1項所定資格，且投標須知僅規定投標廠商
02 於投標文件密封後，應於封套外部書明廠商名稱、地址及採
03 購案號，用意在於辨明「投標者為何者、聯絡方式」及「參
04 與何採購案之投標」等資訊，投標須知並未規定投標廠商所
05 書寫之地址必須為設立或登記之最新地址，是縱台灣黑熊保
06 育協會於立案登記後曾異動登記其會址，然其提交參與投標
07 文件中之立案證書載有立案字號，即便投標時所書寫地址非
08 最新會址，仍無礙於被上訴人開標進行廠商資格審查時，對
09 「台灣黑熊保育協會」之法人格同一性認定，並確認其符合
10 投標須知所定之廠商基本資格，台灣黑熊保育協會參與系爭
11 採購案投標時，以計畫主持人之任教處所為投標廠商地址，
12 以利採購機關於採購程序階段聯絡說明或補正事項，亦無礙
13 採購程序公正性之維護，尚無因此地址之書寫而查得該協會
14 涉有其他重大異常關聯之情事，更無上訴人所稱借牌之嫌，
15 自無違反政府採購法第50條第1項第1、2款情事等語，業已
16 詳述得心證之理由及認定之依據，經核此部分尚無不合。上
17 訴意旨猶主張：投標須知第22點明載無政府採購法第33條第
18 3項規定之適用，故與契約成立有影響事項更不得於開標前
19 補正，復觀投標須知將政府採購法第29條規定明載於第78
20 點，並再於第79點規定「封套上並請註明案件名稱、廠商名
21 稱及地址」，應可證「廠商名稱及地址」確非僅供被上訴人
22 在開標前為審查投標廠商「基本資格」而已；又被上訴人招
23 標文件已明確區分投標廠商（法人）地址與計畫聯絡人（自
24 然人）通訊地址；原判決不察，誤斷被上訴人對投標廠商投
25 標文件「廠商地址」之審查具政府採購法第51條及其施行細
26 則第60條規定之裁量權，是未通知台灣黑熊保育協會提出說
27 明尚無違法，未正確適用政府採購法第33條第3項、第50條
28 第1項第1、2款及同法施行細則第29條第2項規定等語，核屬
29 依其主觀之見解，及就原審取捨證據、認定事實之職權行
30 使，指摘其為不當，並不可採。

01 (五)原判決另論以：系爭採購案招標文件並未規定投標廠商須提
02 供或擁有被上訴人之前計畫調查及分析資料始得投標，故即
03 使未參與前計畫之廠商仍得參與投標，且黃美秀前主持之研
04 究計畫案早已作成研究成果報告並公布於被上訴人官方網
05 站，屬公開資訊，上訴人參與系爭採購案之投標，亦可參考
06 該研究成果報告內容而提出自己之服務建議書，黃美秀並無
07 因履行被上訴人前開委託研究計畫案，而取得或知悉屬系爭
08 採購案112-113年度研究計畫之黑熊軌跡或座標等其他廠商
09 無法知悉或應秘密之資訊，進而使用該等資訊而有利其得標
10 之情事等語，因認上訴人主張黃美秀有政府採購法施行細則
11 第38條第1項第4款情事，不得代表或協助台灣黑熊保育協會
12 參與投標，應不可採，固非無據，惟查：

13 1.上訴人於112年10月4日具狀請求原審調取評選委員評分表
14 及評論的部分，以證明其評選項目評分因不公平競爭而受
15 有實害，然遍查全卷並無評選委員評分表及評論，原審未
16 依上訴人聲請命被上訴人提出上開文件，復未於判決內說
17 明其理由，核有未依職權調查證據及理由不備之違誤。

18 2.又台灣黑熊保育協會代表人黃美秀，確曾為國立屏東科技
19 大學受被上訴人委託研究「108-110年度鳥瞰臺灣黑熊：
20 玉山國家公園臺灣黑熊人造衛星追蹤暨生態監測計畫
21 案」、「111年度玉山國家公園臺灣黑熊族群監測暨保育
22 行動策略推廣」之研究主持人，為原審認定之事實，則上
23 訴人執此主張原始衛星追蹤點位資料仍僅黃美秀擁有，他
24 人實難檢視及作為112-113年計畫使用等情，似非無據。
25 而且，原審亦認系爭採購案之計畫說明書內容，係持續研
26 究前計畫已捕捉繫放之臺灣黑熊人造衛星追蹤、活動範
27 圍、棲地分布等生態習性調查及資料分析，已繫放之黑熊
28 其發報器材之通訊費及後續黑熊項圈脫落搜尋由廠商負責
29 等事宜，是台灣黑熊保育協會代表人黃美秀是否有因執行
30 108年度至111年度計畫，而知悉其他廠商無法知悉或應秘
31 密之資訊，其使用該等資訊有利於該協會得標之情事，誠

屬本件重要的爭點所在。從而，黃美秀前主持之計畫案所作成的研究成果報告之內容為何，是否於系爭採購案招標前即已公布於被上訴人官方網站，而可認屬公開資訊，黃美秀有無因使用該等資訊有利於該協會得標之情事，均攸關係爭採購案之公平性與適法性，原判決未予審究，逕認該研究成果報告已屬公開資訊，及黃美秀並無因履行前計畫而取得或知悉其他廠商無法知悉或應秘密之資訊，進而使用該等資訊而有利其得標之情事，容屬速斷，核有認定事實未憑證據之違法。

(六)綜上所述，原判決關於上訴人備位聲明部分，既有上述違背法令之情事，且其違法情事足以影響判決結果，上訴意旨指摘原判決該部分違背法令，求予廢棄，為有理由，應予准許。又因本件事證尚有未明，猶待原審調查審認，本院無從自為裁判，爰予廢棄發回原審高等行政訴訟庭。另因系爭採購案似已於113年12月31日履行完畢，則上訴人聲明請求撤銷決標之原處分，是否允當，原審於更審宜併予注意。至於上訴人就原判決關於其先位聲明部分所提起之上訴，本院另以裁定駁回之，併予指明。

五、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第260條第1項，判決如主文。

中 華 民 國 114 年 12 月 18 日

最高行政法院第四庭

審判長法官 王 碧 芳

法官 王 俊 雄

法官 鍾 啟 煒

法官 羅 月 君

法官 陳 文 燦

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 114 年 12 月 18 日

書記官 章 舒 涵