

最 高 行 政 法 院 判 決

114年度上字第346號

上 訴 人 川力營造有限公司

代 表 人 廖麗芳

訴訟代理人 陳柏瑋 律師

複 代 理 人 商桓隴 律師

被 上 訴 人 台灣電力股份有限公司第一核能發電廠

代 表 人 張瑞林

訴訟代理人 陳玫瑰 律師

卓素芬 律師

李昱葳 律師

上列當事人間政府採購法事件，上訴人對於中華民國114年4月10日臺北高等行政法院113年度訴字第226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、被上訴人辦理「離廠自主確認中心(待外釋暫存倉庫)之建物及周圍環境整治」(下稱系爭工程)之勞務採購案(下稱系爭採購案)，於民國110年10月14日由上訴人以底價承作而得標，雙方並於110年10月29日就系爭工程簽署勞務採購承攬契約(下稱系爭契約)。被上訴人以上訴人履約有系爭契約第24條第2項第3款及第12款所定情形，乃以111年5月27日核一字第1118065779號函(下稱111年5月27日函)終止系爭契約；嗣並以上訴人擅自停工造成履約進度嚴重落後，經被上訴人多次發函要求仍未改善，致被上訴人依約終止契約等情，於以111年12月14日核一字第1118160640號函通知上訴

01 人陳述意見後，經被上訴人於112年1月17日召開採購工作及
02 審查小組(下稱審查小組)會議，認上訴人有政府採購法(下
03 稱採購法)第101條第1項第12款之情形，且於通知日起前5年
04 內未被任一機關刊登政府採購公報(下稱採購公報)，爰以11
05 2年2月2日核一字第1128010631號函(下稱原處分)通知上
06 訴人如就上開通知未提出異議，將依採購法第102條第3項、
07 第103條第1項第3款規定刊登採購公報3個月。上訴人不服，
08 提起異議，經被上訴人以112年3月9日核一字第1122280539
09 號函(下稱異議處理結果)予以駁回。上訴人仍不服，向行政
10 院公共工程委員會提起申訴(申訴審議期間，被上訴人於11
11 2年6月14日再次召開審查小組會議，認上訴人尚有採購法第
12 101條第1項第10款之情形，乃追補該款事由)遭駁回後，向
13 臺北高等行政法院(下稱原審)提起行政訴訟，聲明請求撤
14 銷原處分(含異議處理結果)及其申訴審議判斷。嗣於原審
15 訴訟進行中，上訴人以3個月停權處分已於113年5月22日執
16 行完畢，乃變更聲明為：確認原處分(含異議處理結果)及
17 其申訴審議判斷均違法。案經原審以113年度訴字第226號判
18 決(下稱原判決)駁回，上訴人仍不服，乃提起本件上訴。

19 二、上訴人起訴主張、被上訴人在原審之答辯及原判決理由，均
20 引用原判決之記載。

21 三、經核原判決駁回上訴人在原審之訴，結論尚無違誤，茲就上
22 訴意旨補充論述如下：

23 (一)採購法第101條第1項第10款、第12款、第3項及第4項規定：
24 「(第1項)機關辦理採購，發現廠商有下列情形之一，應
25 將其事實、理由及依第103條第1項所定期間通知廠商，並附
26 記如未提出異議者，將刊登政府採購公報：……。十、因可
27 歸責於廠商之事由，致延誤履約期限，情節重大者。……。
28 十二、因可歸責於廠商之事由，致解除或終止契約，情節重
29 大者。……。 (第3項)機關為第1項通知前，應給予廠商口
30 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
31 組認定廠商是否該當第1項各款情形之一。(第4項)機關審

酌第1項所定情節重大，應考量機關所受損害之輕重、廠商可歸責之程度、廠商之實際補救或賠償措施等情形。」第102條第3項規定：「機關依前條通知廠商後，廠商未於規定期限內提出異議或申訴，或經提出申訴結果不予受理或審議結果指明不違反本法或並無不實者，機關應即將廠商名稱及相關情形刊登政府採購公報。」第103條第1項第3款規定：「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；……。但經判決撤銷原處分者，應註銷之。」稽諸上開規定意旨，乃在使各政府機關辦理其他採購案時，於招標文件規定該等廠商不得參加投標、作為決標對象或分包廠商之依據，藉由全國各政府機關間之聯防機制，杜絕不良廠商於一定期間內參與政府採購案，避免續受其危害，並維護正當營業廠商間之良性競爭，俾能建立公平、公開之採購程序，提升採購效率與功能，確保採購品質。又得標廠商本負有依採購契約所約定之債務本旨履行之義務，苟其具有可歸責事由，延誤履約期限，或致使採購契約解除或終止者，即該當於採購法第101條第1項第10款、第12款所定之違約情形，並不以全部可歸責為必要。至是否予以刊登採購公報，仍應審酌違約情形是否重大及符合比例原則。

(二)經查，上訴人於110年10月14日參與系爭採購案並以底價得標，兩造於同年10月29日簽訂系爭契約（採購金額為新臺幣〔下同〕4,935萬元〔含稅〕，屬巨額採購），預定開工日為110年11月24日，並於開工之日起180日曆天內竣工，至111年5月22日必須竣工。然上訴人於111年2月14日履約進度落後達27.51%、2月20日落後達34.56%、3月25日落後達52.36%、5月22日預定完工日之履約進度落後達95.05%（即履約進度僅4.95%）。經被上訴人於111年2月17日、2月23日、4月6日、4月28日發函促請上訴人於期限內改正，並於111年3

01 月1日召開系爭工程之趕工協調會議，促請上訴人提出趕工
02 計畫，但上訴人仍有履約進度落後且程度相當嚴重，情節重
03 大。嗣被上訴人以上訴人履約有系爭契約第24條第2項第3款
04 及第12款所定情形，乃以111年5月27日函終止系爭契約等
05 情，為原審依法確定之事實，核與卷內證據相符；原判決並
06 論明：被上訴人認上訴人有「因可歸責於廠商之事由，致解
07 除或終止契約，情節重大者」之情事，經上訴人陳述意見
08 後，召開審查小組會議審認上訴人前揭行為屬實，符合採購
09 法第101條第1項第10款、第12款規定，爰依同法第103條第1
10 項第3款(按：原判決誤載為「第1款」)規定，以原處分將上
11 訴人名稱及相關情形刊登採購公報3個月(按：原判決誤載為
12 「3年」)，經核於法並無違誤等語，並就上訴人之主張何以
13 不足採取，予以指駁甚明，核無違反論理法則、證據法則或
14 理由不備、理由矛盾等違法之情事。原判決據以維持原處
15 分，於法並無不合。上訴意旨就原判決已為論駁之事項(惟
16 原判決第27頁第29、30行關於「且主觀上限因可歸責於『原
17 告』之事由」，應為「被告」之誤)，復執陳詞為爭議，主
18 張系爭工程因A棟、C棟遭被上訴人另一標案(重機械廠房
19 〈A棟〉及29號倉庫〈C棟〉修繕工作，下稱另案)承包廠商
20 佔領施工，以致上訴人無法施工共185天，乃可歸責於被上
21 訴人之事由，且停工時間已超過4個月。原審就此恕置未
22 論，復未說明不採之理由，即否准上訴人所為已解除契約之
23 主張，又未說明除A棟、C棟以外之工程是否仍可施作之原
24 因，均有判決不備理由之違誤。又被上訴人另行重新發包
25 後，契約總價已追加1,395萬餘元，與系爭工程存在巨大幅
26 度變動，乃屬重大設計變更，理應修訂預定進度表，以符合
27 契約精神，故原預定進度表不得作為計算工程進度之基礎；
28 上訴人並非無施作系爭工程之意願，而係被上訴人已無履約
29 意願等語，無非係其主觀之見解及就原審認定事實、證據取
30 捨之職權行使事項為指摘，均無足採。

01 (三)上訴人主張系爭工程因設計單位之設計缺失、材料規範引用
02 錯誤等情形，理應由被上訴人進行變更設計程序，即令應由
03 上訴人提出變更需求，被上訴人仍應召開設計變更檢討會議
04 評估檢討，並由設計監造單位提出初步分析報告。惟原判決
05 就本件變更設計究竟係由機關或廠商發起、相關權責單位及
06 被上訴人是否核定並踐行工程變更設計程序等，均未釐清，
07 亦未提出任何契約或法律依據，即遽認上訴人並未配合辦理
08 變更設計事宜，自有違法等語。然按系爭契約第13條第1項
09 約定：「甲方(按：即被上訴人，下同)如變更設計而增減本
10 工作數量除另有規定外乙方(按：即上訴人，下同)須依照辦
11 理……。」該契約一般條款E.1「契約變更」約定：「甲方
12 為期本契約工程或工作圓滿完成，於必要時得於契約所約定
13 之範圍內通知乙方辦理契約變更，包括增加、減少、取消、
14 刪除、替代、更改之變更，品質、形狀、性質、種類、位
15 置、尺度、高程或路線之變更，以及施工程序、方法或時程
16 之變更。乙方應接受甲方之指示辦理變更。」是依上開約
17 定，被上訴人為期系爭工程圓滿完成，認有契約變更(包括
18 變更設計)之必要時，上訴人應接受被上訴人之指示，配合
19 辦理變更。經查，依原審採為事實認定基礎之111年1月25日
20 系爭工程工作會議紀錄所載，該次會議固曾決議：「請益鼎
21 公司及建築師評估，若改以一層防火輕隔間樣式安裝於天花
22 板替代二層天花板之可行性……若可行，將由甲方安裝鋼管
23 結構供川力公司進行天花板安置。」等語(原審卷一第219
24 頁)；亦即依此決議，就天花板工程部分，係應由被上訴人
25 安裝鋼管結構後，再由上訴人進行後續天花板安置工程。上
26 訴人雖以111年2月11日函復被上訴人：「……輕隔間工項亦
27 無設計輕隔間結構骨架以供自身及其他載重設備吊掛，故亦
28 須變更增設鋼管結構骨架並與天花板結構骨架結合一體成
29 型，因涉及變更設計故貴廠主辦單位拒絕做成會議決議紀
30 錄，反欲以自行安裝鋼管結構後再交予本公司施作板材藉以
31 規避辦理變更設計……。」等語(原審卷一第221頁)，然觀

01 諸111年3月1日系爭工程之趕工協調會議紀錄所載：「本廠
02 (按：即被上訴人，下同)分別於111年1月18日及111年1月25
03 日辦理現場會勘並留紀錄，針對後期要徑工作之B棟隔間及
04 天花板進行鋼骨結構骨架設計，並已於111年2月17日交川力
05 公司設計圖以進行本項工作之規劃，但尚未收到相關送審資
06 料」等語（原審卷一第469頁），以及被上訴人111年3月22
07 日核一字第1118033338號函所示：「有關防火1小時天花板
08 安裝方式改為鋼骨結構支撐一事，本廠同意辦理契約變更由
09 貴公司(按：即上訴人，下同)施作，請貴公司依本廠交付之
10 設計圖面依目前市場材料及人工等費用進行價格分析，並盡
11 速提供相關報價單等文件供本公司審核，必要時將召開會議
12 進行討論，以利後續辦理本項契約變更事宜。」等語(原審
13 卷二第57頁)，可見上訴人先是表達上開天花板工程已涉及
14 變更設計之意，嗣被上訴人就天花板工程部分，欲行辦理契
15 約變更事宜，而交付設計圖給上訴人以進行工程規畫，並要
16 求上訴人對相關費用進行價格分析及盡速提供相關報價單等
17 文件供被上訴人審核(必要時亦將召開會議討論)，以啟動後
18 續變更契約程序時，上訴人卻又拒絕依約配合辦理，不僅於
19 上開111年3月1日會議中表示：「B棟隔間及天花板之鋼骨結
20 構骨架並非本公司合約承做範圍，故以上鋼構骨架結構未完
21 成前B棟合約要徑仍無法進行」等語，旋又於111年4月25日
22 向被上訴人主張解除契約，上訴人未配合辦理變更設計事宜
23 之情至明。原判決因而論明：上訴人於111年3月1日趕工會
24 議中，拒絕提送變更設計之申請，亦不依照原設計進場施
25 作，堪認上訴人未依約配合被上訴人辦理後續變更設計事
26 宜，影響後續履約情形，應可歸責於上訴人，且情節重大等
27 語，核屬有據。上訴人前開主張，自無足取。

28 (四)又上訴人主張其並無延誤履約期限情節重大之情，系爭工程
29 無法推進之原因，乃因A棟、C棟及戶外景觀工程均遭另案承
30 包商佔據，被上訴人無法協調上訴人與另案廠商之工區使用
31 問題。本件即令有可歸責於上訴人之事由，責任比例明顯較

01 小，尚無警示其他機關之必要，原處分將上訴人予以刊登採
02 購公報，顯然有違比例原則等語。然查，依原審所認定之事
03 實可知，本件上訴人擅自停工造成履約進度嚴重落後，經被
04 上訴人多次發函要求仍未改善，致被上訴人依約終止契約，
05 確有可歸責於上訴人之事由，且情節重大，上訴人所指前開
06 履約爭議，尚非得據為逕自停工之正當理由。又採購法第10
07 1條第1項第10款、第12款規定關於「情節重大」之要件，依
08 同條第4項規定，本應考量機關所受損害之輕重、廠商可歸
09 責之程度、廠商之實際補救或賠償措施等情形，予以綜合審
10 酌，而非僅偏重在廠商之可歸責程度。原處分審酌上情後，
11 認定上訴人該當採購法第101條第1項第10款、第12款規定而
12 應予以刊登採購公報3個月，於法並無不合。原判決因認原
13 處分於法並無違誤，自屬有據。上訴人執其一己之法律見解
14 所為上開主張，亦非可採。

15 (五)另上訴意旨主張被上訴人以其向上訴人為終止契約之表示而
16 受有重行發包之損失為由，向臺灣基隆地方法院(下稱基隆
17 地院)提起民事損害賠償訴訟。被上訴人是否合法終止系爭
18 契約，除為其上開賠償請求之先決問題外，亦為本件被上訴
19 人得否為刊登採購公報處分之先決問題。原審未裁定停止訴
20 訟程序，有不適用行政訴訟法第177條第1項規定之違背法令
21 等語。然按行政訴訟法第177條第1項規定：「行政訴訟之裁
22 判須以民事法律關係是否成立為準據，而該法律關係已經訴
23 訟繫屬尚未終結者，行政法院應以裁定停止訴訟程序。」所
24 稱行政訴訟之裁判須以民事法律關係是否成立為準據，係指
25 行政訴訟之裁判應依民事訴訟確定之法律關係為先決問題而
26 言；如係針對相同法律問題所為判斷，民事法院之判斷對於
27 行政法院並無拘束力，並非所謂先決問題。經查，本件原處
28 分所為刊登採購公報3個月之處分，除係基於被上訴人以因
29 可歸責於上訴人之事由，致終止契約，情節重大為由外，尚
30 包括因可歸責於上訴人之事由，致延誤履約期限，情節重大
31 之事由。而被上訴人則係基於終止系爭契約後，另於111年1

01 1月8日重新辦理發包，因而使契約總價增加1,395萬餘元，
02 故受有損害，而基於系爭契約(第24條第3項)之法律關係向
03 基隆地院提起民事損害賠償訴訟(參見該地院112年度建字第
04 12號民事判決)。可見，上開民事事件之法律關係乃係本於
05 系爭契約所為損害賠償之請求，民事法院之判斷自非本件所
06 涉刊登採購公報處分合法性之先決問題；縱上開民事訴訟與
07 本件訴訟同有關於被上訴人終止系爭契約是否合法之爭議，
08 然民事法院就此所為理由上之論斷，亦不拘束行政法院。是
09 本件尚難認已合致行政訴訟法第177條第1項所定應裁定停止
10 之要件。上訴意旨前開主張，自非有據。

11 (六)綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，核無違誤。上訴
12 意旨仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理
13 由，應予駁回。又上訴人於原審關於「確認原處分違法」之
14 聲明部分，固屬正確的訴訟類型，至於聲明「確認申訴審議
15 判斷違法」部分，則無必要，惟尚不影響判決結論，附此敘
16 明。

17 四、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
18 項、第98條第1項前段，判決如主文。

19 中 華 民 國 115 年 8 月 27 日

20 最高行政法院第二庭

21 審判長法官 高 愈 杰

22 法官 林 麗 真

23 法官 林 秀 圓

24 法官 楊 坤 樵

25 法官 李 明 益

26 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

27 中 華 民 國 115 年 8 月 27 日

28 書記官 林 郁 芳