

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭

112年度訴字第105號

112年8月24日辯論終結

原告 吉盛交通股份有限公司

代表人 吳大鴻（董事長）

訴訟代理人 謝祥揚 律師

吳雅貞 律師

謝錦漢 律師

被告 臺北市公共運輸處

代表人 常華珍（處長）

訴訟代理人 張菀萱 律師

複代理人 王莉雅 律師

參加人 世豪小客車租賃有限公司

代表人 舒茂松

上列當事人間政府採購法事件，原告不服臺北市政府中華民國111年12月21日訴字第111015號申訴審議判斷，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面

原告起訴時其代表人原為董事長張竣凱，嗣於本件訴訟程序進行中變更為董事長吳大鴻，並已具狀聲明承受訴訟（本院卷1第263-268頁），應予准許。

貳、實體方面

一、爭訟概要：

被告辦理「111年度委託86輛身心障礙者小型冷氣車運輸服務」採購案（下稱系爭採購案），預算金額新臺幣（下同）3億3,300萬元，決標方式採最有利標，計有原告、參加人及生

通股份有限公司(下稱生通公司)參加投標。系爭採購案於民國111年9月15日公告決標予得標廠商參加人(下稱原處分)。原告主張參加人並非經政府核准之合法計程車客運業者，依法不得從事以小客車出租載客為營業之行為，不符系爭採購案之特性及實際需要，不具履約能力及資格，然招標機關之招標文件違法允許非計程車客運業者得參與投標，並進而違法決標予參加人。原告不服被告之原處分，以111年9月20日政府採購異議書向被告提出異議，經被告以111年9月30日北市運般字第1113006965號函復異議處理結果(下稱異議處理結果)，原告不服異議處理結果，提出申訴，經臺北市政府以111年12月21日訴字第111015號申訴審議判斷書判斷：「關於請求撤銷原異議處理結果部分，申訴駁回；其餘申訴不受理。」(下稱申訴審議判斷)，係就原告請求對其作成決標之處分或另為適法處分部分為不受理決定。原告仍不服，於是提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

(一)主張要旨：

- 1.公路法就人民經營汽車運輸業係採「類型管制+申請核准」之事前許可制，即將汽車運輸業「分類」予以管制，依不同之營業種類，分別適用及遵循不同之管制規定，「計程車客運業」及「小客車租賃業」二者性質有別，屬不同營運模式、不同種類之汽車運輸業別，且依汽車運輸業管理規則第91條第1項第7款、計程車駕駛人執業登記管理辦法第2條及道路交通管理處罰條例第37條第1項等規定可知，公路監理機關及警察局對於計程車客運業駕駛予以高度之監理管制，以確保乘客之人身及行車安全，故「小客車租賃業」者依法自不得從事「計程車客運業」之營運行為，亦不得裝設計程車計費表按規定收費，如係利用行動裝置透過網際網路應用程式，提供租車及代僱駕駛之服務，應依規定「報請中央公路主管機關備查」，且「計費應以日租或時租為之，起租至少1小時以上，並不得以優惠或折扣名義規避」，否則

01 即屬違規營業。系爭採購案既由得標廠商提供身心障礙者交
02 通運送服務，實屬民法第622條所稱旅客運送契約，即應符
03 合公路法針對該公路運輸行為之管制。然系爭採購案得標廠
04 商參加人並非經政府核准之合法計程車客運業者，依法不得
05 從事以小客車出租載客為營業之行為，自不具履約能力及資
06 格，系爭採購案之過程及結果，無端降低公路法所要求之管
07 制密度，違反公路法第34條第1項、第77條第2項及汽車運輸
08 業管理規則第2條第1項、第103條之1等規定。

09 2.異議處理結果及申訴審議判斷，雖援引身心障礙者個人照顧
10 服務辦法（下稱照顧服務辦法）第74條第1項第4款及交通部
11 93年11月10日交路字第0930011691號函釋（下稱交通部93年1
12 1月10日函釋），主張系爭採購案之辦理並無違法情事。惟身
13 心障礙者權益保障法（下稱身權法）本身並未就復康巴士之
14 辦理直接有所規範，縱該法第51條第2項授權訂定之照顧服
15 務辦法第74條第4款規定得由小客車租賃業提供復康巴士服
16 務，亦不得違反公路法規定，從事按里程收費服務、配置計
17 程車用計程表設備此等專屬於計程車客運業者之載客營運行
18 為，而僅能於公路法規範下，供承租人（例如本件被告機關
19 內部之身心障礙人士）自行使用。至於交通部93年11月10日
20 函釋僅係交通部針對臺北市政府交通局建議增修身心障礙者
21 小型冷氣車服務事業型態及驗車規範乙案作成之個案回復，
22 應僅屬具體之個別指令，非屬法律亦非行政規則，不具任何
23 法律效力，其內容自不應凌駕或牴觸公路法等法律及汽車運
24 輸業管理規則之相關規定，且交通部業於108年6月6日增訂
25 發布汽車運輸業管理規則第103條之1規定，該交通部函釋亦
26 有與時俱進檢討其本身適法性之必要。故被告異議處理結果
27 及申訴審議判斷援引交通部函釋主張原處分並無違法情事，
28 並無理由，原處分、異理處理結果及申訴審議判斷均應予撤
29 銷。

30 (二)聲明：

31 1.先位聲明：

01 (1)申訴審議判斷、異議處理結果及原處分均撤銷。

02 (2)被告應就系爭採購案作成決標予原告之處分，或另為適法之
03 決定。

04 2.備位聲明：

05 申訴審議判斷、異議處理結果及原處分均撤銷。

06 三、被告答辯及聲明：

07 (一)答辯要旨：

08 1.原告就系爭採購案招標文件所定之廠商資格，認有違反公路
09 法及汽車運輸業管理規則等法令之情，卻未於政府採購法第
10 75條第1項第1款所定期間內提出異議，遲至系爭採購案決標
11 後方依同條項第3款提出異議，原告之異議已非適法。

12 2.臺北市政府依身權法第50條、照顧服務辦法第3條、第4條、
13 第72條、第74條規定，結合民間單位方式，提供身心障礙者
14 外出就醫、就業、就學、就養及社會參與所需之復康巴士服
15 務，並由臺北市政府社會局編列預算，委由被告辦理，而依
16 照顧服務辦法第4條第11款、第12款規定，復康巴士服務之
17 提供得收取費用，被告亦訂有「臺北市身心障礙者小型冷氣
18 車乘客服務須知」（下稱乘客服務須知）明載收費費率，系
19 爭採購案提供之車輛行車執照雖載為「營業小客車」，但仍
20 需繳納汽車燃料使用費及使用牌照稅，且「特製小公車」僅
21 係表達屬於特種車類型之一，並非「公共汽車」，所配置之
22 「計程車用之計程表」，亦僅係為以里程方式計收照顧服務
23 辦法第4條所規定之費用，並不因此而屬經營「計程車客運
24 業」。是系爭採購案被告係依法提供身心障礙者交通服務並
25 收取費用，與公路法、汽車運輸業管理規則所規範之汽車運
26 輸業或計程車客運業係攬載不特定之對象並收費之個別攬客
27 行為有間。

28 (二)聲明：

29 原告之訴駁回。

30 四、參加人陳述及聲明：

31 (一)陳述要旨：

01 復康巴士本為提供身心障礙民衆行的權益而設置，非為廠商
02 之營利而設置，故身心障礙民衆之權益更應優先被關心；全
03 國在線營運之復康巴士超逾2,000輛，其中尚不包含長照巴
04 士之營運數量，均係由各型交通運輸業者提供交通接送服
05 務，更可見復康巴士之營運本質係以提供身心障礙民衆行的
06 能力為根本，而非以業者營利為考量。復康巴士雖為社會福
07 利所需，但提供服務時仍會產生諸如油料、機件等耗損，基
08 於使用者及受益者付費原則，且現今科技諸多計費方式中，
09 以計程錶代用之計費方式，其方便性、通用性、公平性及合
10 理性最為身心障礙民衆所接受。系爭採購案為勞務採購案，
11 並未限制或影響其他交通運輸業者之權益，參加人既為系爭
12 採購案之合法交通運輸專業勞務提供者，取得系爭採購案之
13 過程亦均合法，既有權益即不應被漠視。

14 (二)聲明：

15 原告之訴駁回。

16 五、爭點：

17 (一)本件正確之訴訟類型為何？

18 (二)原告於111年9月20日提出之異議，係屬政府採購法第75條第
19 1項第1款或第3款所定之爭議？是否已逾異議期間？

20 (三)系爭採購案是否僅得由計程車客運業者從事，被告決標予小
21 客車租賃業者參加人之原處分，是否有違反公路法第34條第
22 1項、第77條第2項及汽車運輸業管理規則第2條第1項、第10
23 3條之1規定之違法？

24 六、本院的判斷：

25 (一)前提事實：

26 上開爭訟概要欄所述事實，為兩造所不爭執，並有系爭採購
27 案公開招標公告（被證1）、原處分（原證1、被證2）、異
28 議處理結果（原證2）、申訴審議判斷（原證3）可查，堪信
29 為真。

30 (二)本件正確之訴訟類型應為撤銷訴訟：

01 1.行政訴訟法第5條：「（第1項）人民因中央或地方機關對其
02 依法申請之案件，於法令所定期間內應作為而不作為，認為
03 其權利或法律上利益受損害者，經依訴願程序後，得向高等
04 行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行
05 政處分之訴訟。（第2項）人民因中央或地方機關對其依法
06 申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損
07 害者，經依訴願程序後，得向高等行政法院提起請求該機關
08 應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」所規定
09 之課予義務訴訟，乃以對於行政機關享有請求作成行政處分
10 的法律上請求權為前提。

11 2.政府採購法第74條規定：「廠商與機關間關於招標、審標、
12 決標之爭議，得依本章規定提出異議及申訴。」第75條第1
13 項規定：「（第1項）廠商對於機關辦理採購，認為違反法
14 令或我國所締結之條約、協定（以下合稱法令），致損害其
15 權利或利益者，得於下列期限內，以書面向招標機關提出異
16 議：……（第2項）招標機關應自收受異議之次日起15日內
17 為適當之處理，並將處理結果以書面通知提出異議之廠商。
18 其處理結果涉及變更或補充招標文件內容者，除選擇性招標
19 之規格標與價格標及限制性招標應以書面通知各廠商外，應
20 另行公告，並視需要延長等標期。」第76條第1項規定：
21 「廠商對於公告金額以上採購異議之處理結果不服，或招標
22 機關逾前條第2項所定期限不為處理者，得於收受異議處理
23 結果或期限屆滿之次日起15日內，依其屬中央機關或地方機
24 關辦理之採購，以書面分別向主管機關、直轄市或縣（市）
25 政府所設之採購申訴審議委員會申訴。地方政府未設採購申
26 訴審議委員會者，得委請中央主管機關處理。」第82條規
27 定：「（第1項）採購申訴審議委員會審議判斷，應以書面
28 附事實及理由，指明招標機關原採購行為有無違反法令之
29 處；其有違反者，並得建議招標機關處置之方式。（第2
30 項）採購申訴審議委員會於完成審議前，必要時得通知招標
31 機關暫停採購程序。（第3項）採購申訴審議委員會為第1項

之建議或前項之通知時，應考量公共利益、相關廠商利益及其他有關情況。」第85條第1項、第2項規定：「（第1項）審議判斷指明原採購行為違反法令者，招標機關應自收受審議判斷書之次日起20日內另為適法之處置；期限屆滿未處置者，廠商得自期限屆滿之次日起15日內向採購申訴審議委員會申訴。（第2項）採購申訴審議委員會於審議判斷中建議招標機關處置方式，而招標機關不依建議辦理者，應於收受判斷之次日起15日內報請上級機關核定，並由上級機關於收受之次日起15日內，以書面向採購申訴審議委員會及廠商說明理由。」可知，上開規定係規範招標機關就廠商異議之處理期間及方式，以及招標機關就採購申訴審議委員會於審議判斷指明原採購行為違反法令，或建議之處置方式，招標機關應為如何辦理之救濟程序規定，其規範目的在確保政府採購制度之公平、公開及競爭秩序之維護，避免招標機關於招標、審標、決標階段之違反法令行為，並未賦予異議及申訴廠商得依該等規定請求招標機關應為決標予其或為特定處置之公法上請求權。

- 3.系爭採購案為巨額勞務採購，採公開招標，其決標方式係依序位法，擇獲得出席評選委員評定序位第一較多者為序位第一，並以序位第一，且經評選委員會出席委員過半數之決定者為最有利標決標；其評選結果如無法依評選委員會出席委員過半數之決定最有利標時，則予以廢標。評選委員之評定方式，係依投標廠商提出之服務建議書及簡報內容是否符合招標文件規定，及其內容於投標團隊經驗與實績、服務計畫、營運管理、企業社會責任、價格（總報價）、財務計畫、簡報及答詢等評選項目及其子項之表現與評分，與系爭採購案之服務需求相較，是否超越或達一般水準，而給予優、佳、普通、差、劣等級分數之評分，若所有廠商平均總評分均未達合格分數80分時，則最有利標從缺並廢標。系爭採購案共有原告、參加人及生通公司三家廠商參與投標，開標結果均經被告資格審查為符合招標文件之投標廠商，3家

廠商均參與評選。嗣經評選委員評選結果，參加人序位第一、生通公司序位第二、原告因評選總平均得分未達合格分數80分，不列入合格廠商，參加人並經評選委員會出席委員過半數決定為最有利標決標，且已與被告締約，目前尚在履約期間等情，為原告所不否認，並有系爭採購案之招標公告、投標須知第3點、第5點、第6點、第59點、第63點等規定、評選須知第2點、第3點、第4點、第5點、第6點、第7點等規定、開標紀錄、評選委員會紀錄、原處分、被告與參加人簽訂之勞務採購契約（被證1、2、5、7、8、9、原證16）可稽，此部分事實應堪認定。足見評選委員會係以是否達到系爭採購案所定服務需求（原證8）之一般水準，作為受評廠商評分是否合格之基準，並非以受評廠商間所提出服務建議書及簡報內容互相比較之結果評比，故方可能發生所有廠商平均總評分均未達合格分數80分，最有利標從缺而廢標之情形。是原告主張其評選總平均得分未達合格分數，係因與非計程車客運業廠商一併參與評選之故，已損及並排擠其獲公平、合法評分及得標之機會等語，並非可採。

4. 本件係原告就系爭採購案得標廠商即參加人之廠商資格及履約能力之適法性有所爭議，循序提出異議及申訴未獲救濟，固得提起本件行政訴訟。惟系爭採購案既採最有利標決標，原告又未經評選列入合格廠商，本不可能得標，是原告僅能訴請將其認為違法侵害其權益之原處分、異議處理結果及申訴審議判斷予以撤銷，自難認其得據政府採購法第74條、第75條第1項等救濟程序之規定，主張其有公法上請求權可資行使，其異議屬依法申請之案件，而得提起課予義務訴訟，請求被告作成一定處置之處分或決定。是本件正確之訴訟類型應為撤銷訴訟，原告先位課予義務訴訟並不合法。至原告所舉本院90年度訴字第7023號判決，僅屬個案見解，並不拘束本院，且經最高行政法院93年度判字第706號判決廢棄，附此敘明。

01 (三)原告於111年9月20日提出之異議，核屬政府採購法第75條第
02 1項第1款所定之爭議，已逾異議期間：

03 1.應適用的法令及法理的說明：

04 (1)政府採購法第36條第1項、第4項規定：「(第1項)機關辦理
05 採購，得依實際需要，規定投標廠商之基本資格。……(第4
06 項)第1項基本資格、第2項特定資格與特殊或巨額採購之範
07 圍及認定標準，由主管機關定之。」第47條第1項第2款規
08 定：「機關辦理下列採購，得不訂底價。但應於招標文件內
09 敘明理由及決標條件與原則：……二、以最有利標決標之採
10 購。」第52條第1項第3款、第2項及第3項規定：「(第1項)
11 機關辦理採購之決標，應依下列原則之一辦理，並應載明於
12 招標文件中：……三、以合於招標文件規定之最有利標為得
13 標廠商。……(第2項)機關辦理公告金額以上之專業服務、
14 技術服務、資訊服務、社會福利服務或文化創意服務者，以
15 不訂底價之最有利標為原則。(第3項)決標時得不通知投標
16 廠商到場，其結果應通知各投標廠商。」第56條第1項、第4
17 項規定：「(第1項)決標依第52條第1項第3款規定辦理者，
18 應依招標文件所規定之評審標準，就廠商投標標的之技術、
19 品質、功能、商業條款或價格等項目，作序位或計數之綜合
20 評選，評定最有利標。價格或其與綜合評選項目評分之商
21 數，得做為單獨評選之項目或決標之標準。未列入之項目，
22 不得做為評選之參考。評選結果無法依機關首長或評選委員
23 會過半數之決定，評定最有利標時，得採行協商措施，再作
24 綜合評選，評定最有利標。評定應附理由。綜合評選不得逾
25 3次。……(第4項)最有利標之評選辦法，由主管機關定
26 之。」行政院採購暨公共工程委員會據上開法律授權，訂有
27 投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準（下稱巨額採購認
28 定標準）及最有利標評選辦法，巨額採購認定標準第2條規
29 定：「機關辦理採購，得依採購案件之特性及實際需要，就
30 下列事項訂定投標廠商之基本資格，並載明於招標文件：
31 一、與提供招標標的有關者。二、與履約能力有關者。」第

5條第1項第3款規定：「機關辦理特殊或巨額採購，除依第2條規定訂定基本資格外，得視採購案件之特性及實際需要，就下列事項擇定投標廠商之特定資格，並載明於招標文件：……三、具有相當財力者。……。」第8條第3款規定：「採購金額在下列金額以上者，為巨額採購：……三、勞務採購，為新臺幣2千萬元。」最有利標評選辦法第11條規定：「（第1項）機關評定最有利標，應依下列方式之一辦理，並載明於招標文件：一、總評分法。二、評分單價法。三、序位法。四、其他經主管機關認定之方式。（第2項）前項評定方式，其分階段辦理評選及淘汰不合格廠商者，不得就分數或權重較低之階段先行評選；並以2階段為原則。」第15條規定：「（第1項）採序位法評定最有利標者，應依下列方式之一辦理，並載明於招標文件：一、價格納入評比，以序位第一，且經機關首長或評選委員會過半數之決定者為最有利標。二、價格不納入評比，綜合考量廠商之評比及價格，以整體表現經機關首長或評選委員會過半數決定序位第一者為最有利標。三、依招標文件載明之固定價格給付，以序位第一，且經機關首長或評選委員會過半數之決定者為最有利標。（第2項）評選委員辦理序位評比，應就各評選項目分別評分後予以加總，並依加總分數高低轉換為序位。（第3項）前項評選委員各評選項目之分項評分加總轉換為序位後，應彙整合計各廠商之序位，以合計值最低者為序位第一。」第20條第1項規定：「機關評定最有利標後，應於決標公告公布最有利標之標價及總評分或序位評比結果，……。」

(2)系爭採購案招標公告記載：「……〔標案名稱〕111年度委託86輛身心障礙者小型冷氣車運輸服務、〔標的分類〕勞務類71-陸地運輸服務、……〔採購金額級距〕巨額、……〔預算金額〕333,000,000元、〔是否接受機關補助〕是、〔補助機關〕臺北市政府社會局、〔補助金額〕333,000,000元、〔招標方式〕公開招標、〔決標方式〕最有利標、

……〔機關自定公告日〕111/06/28、〔是否訂有底價〕否、〔未訂底價依據〕採購法第47條第1項第2款、……〔截止投標〕111/07/22 17：00、〔開標時間〕111/07/25 14：00、〔開標地點〕110臺北市○○區○○路000號4樓開標室……、〔廠商資格摘要〕廠商登記或設立之證明：投標廠商之基本資格須符合以下任一資格：1.具公司登記、2.具商業登記。廠商納稅之證明。如營業稅或所得稅；其他：非屬營利事業之法人或團體、公路汽車客運業（G101011）、市區汽車客運業（G101021）、計程車客運業（G101031）、小客車租賃業（G101041）或遊覽車客運業（G101051）等，經政府核准設立，且無政府採購法第103條之各項情形。〔是否訂有與履約能力有關之基本資格〕是。資格項目：廠商信用之證明……〔是否訂有與履約能力有關之特定資格〕是。〔廠商應附具之特定資格證明文件〕具有相當財力。……〔其他〕1.餘詳本案投標須知及其他招標文件。2.自決標日次日起4個月為籌備期……廠商完成籌備事項，須經機關查核確實完成，並以營運首月月初1日為原則核定營運日期，始得開始營運。自營運首日起計48個月為營運期間……。3.針對本案如有疑義、異議及檢舉事項，請向下列單位提出：疑義、異議：廠商對招標文件內容有疑義者，應於111年7月6日前，書面送達本處釋疑……依政府採購法第75條規定，對本案採購如認違法致損權利或利益，得向本處提出異議……。」等語（被證1）；投標廠商資格/規格/價格審查表壹、資格文件記載：「……其他業類或其他證明文件：公司登記證明文件或商業登記證明文件，營業項目代碼、營業項目：公路汽車客運業（G101011）、市區汽車客運業（G101021）、計程車客運業（G101031）、小客車租賃業（G101041）或遊覽車客運業（G101051）其一即可。」等語（原證1）；投標須知第壹節總則第3點規定：「本採購屬巨額採購……。」第6點規定：「本採購不訂底價，依採購法第47條第2款，其理由：以最有利標決標之採購，另依採購法第5

2條第2項規定，機關辦理公告金額以上之專業服務、技術服務、資訊服務、社會福利服務或文化創意服務者，以不訂底價之最有利標為原則。」第貳節投標廠商資格條件第13點規定：「……(一)與招標標的有關者：1.廠商登記或設立證明，僅須任一項符合：非屬營利事業之法人或團體……其他業類或其他證明文件：a. 公司登記證明文件……營業項目代碼、營業項目：公路汽車客運業（G101011）、市區汽車客運業（G101021）、計程車客運業（G101031）、小客車租賃業（G101041）或遊覽車客運業（G101051）……(二)與履約能力有關者：廠商信用證明……。」第14點規定：「……特定資格及應附證明文件如下：……具有相當財力……。」第柒節開標及審標第48點規定：「本機關會同相關機關及單位，依招標公告所定之時間及地點開標，並以本機關名義決標。……。」第49點規定：「開標現場注意事項：(一)投標廠商請依照公告開標時間及地點（本機關不另通知），由負責人或代理人攜帶授權書正本參與開標，並依本機關要求出示之……。」第50點規定：「辦理公開招標，除有採購法第48條第1項各款情形之一不予開標決標外，符合下列各款廠商家數在法定家數以上時，應即依招標文件所定時間開標決標：……。」第54點規定：「本採購不採行協商措施。」第55點規定：「……本機關就廠商投標文件不分段開標審標。」第捌節決標第59點規定：「本採購決標原則及決標方式：(一)決標原則：最有利標……(二)決標方式：總價決標……。」第63點規定：「最有利標決標原則：資格或規格經審查合格之廠商，由本機關通知參加評選。評選依下列規定辦理：(一)依招標文件及採購法相關規定進行評選。……(二)『評選項目』、『評選標準』依評選須知規定……(五)評定最有利標之方式，……序位法：價格納入評分，以序位第一，經評選委員會出席委員過半數之決定者為最有利標。……(九)評選結果，應經本機關首長或其授權人員核定後，依規定辦理決標程序。(十)以……序位法評定最有利標者，其評選結果

01 如無法依機關首長或評選委員出席委員過半數之決定最有利
02 標時，……未採行協商措施者，則予以廢標。」第拾節第83
03 點規定：「……得標廠商應於決標次日起15日內，按照本機
04 關所規定之格式及所需文件，與本機關簽訂契約。……。」
05 等語（被證9）；評選須知第參節評選作業第3點規定：「作
06 業流程(一)評選前作業：1.評選作業前經資格審查符合本案招
07 標文件規定之投標廠商，始得參與評選……。」等語（被證
08 10）可知，系爭採購案屬巨額採購，且屬社會福利服務之勞
09 務採購，而採取不訂底價之最有利標決標原則，且被告依系
10 爭採購案之實際需要，於投標須知規定投標廠商之基本資格
11 及特定資格，將作業程序分為投標公告、開標之資格文件審
12 查（下稱資格審查）、評選及決標等不同階段遞次進行；投
13 標廠商所投之資格文件，經開標審查符合招標文件規定者，
14 為合格廠商，始得參與評選，進入下一階段評選作業程序，
15 並依評選結果決標予最有利標廠商，亦符合上引政府採購
16 法、巨額採購認定標準及最有利標評選辦法之規定。

17 (3)政府採購法第75條規定：「（第1項）廠商對於機關辦理採
18 購，認為違反法令或我國所締結之條約、協定（以下合稱法
19 令），致損害其權利或利益者，得於下列期限內，以書面向
20 招標機關提出異議：一、對招標文件規定提出異議者，為自
21 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，
22 以1日計。但不得少於10日。二、對招標文件規定之釋疑、
23 後續說明、變更或補充提出異議者，為接獲機關通知或機關
24 公告之次日起10日。三、對採購之過程、結果提出異議者，
25 為接獲機關通知或機關公告之次日起10日。其過程或結果未
26 經通知或公告者，為知悉或可得而知悉之次日起10日。但至
27 遲不得逾決標日之次日起15日。（第2項）招標機關應自收
28 受異議之次日起15日內為適當之處理，並將處理結果以書面
29 通知提出異議之廠商。其處理結果涉及變更或補充招標文件
30 內容者，除選擇性招標之規格標與價格標及限制性招標應以
31 書面通知各廠商外，應另行公告，並視需要延長等標期。」

01 第76條第1項規定：「廠商對於……採購異議之處理結果不
02 服，……，得於收受異議處理結果或期限屆滿之次日起15日
03 內，依其屬中央機關或地方機關辦理之採購，以書面分別向
04 主管機關、直轄市或縣（市）政府所設之採購申訴審議委員
05 會申訴。……。」第83條規定：「審議判斷，視同訴願決
06 定。」上開政府採購法第75條第1項規定之異議期間，性質
07 上為不變期間，招標機關不得伸長或縮短之，廠商逾期提出
08 異議，即生失權效果，以維政府採購程序之穩定及效率，並
09 符世界貿易組織政府採購協定「快速有效程序」要求（政府
10 採購法第75條立法理由參照）。又廠商對於招標機關依政府
11 採購法辦理採購之過程、結果如有不服，應於前揭法定不變
12 期間內提起異議、申訴，對申訴審議判斷結果仍有不服，始
13 得提起行政訴訟，此為政府採購法就廠商對公法爭議提起行
14 政訴訟之特別要件。

15 2.承前述，被告（招標機關）於111年6月28日公告，以公開招
16 標方式辦理系爭採購案，預算金額3億3,300萬元，採最有利
17 標之決標方式，招標文件載明投標廠商資格為「非屬營利事
18 業之法人或團體、公司登記或商業登記營業項目代碼、營業
19 項目為公路汽車客運業(G101011)、市區汽車客運業(G10102
20 1)、計程車客運業(G101031)、小客車租賃業(G101041)或遊
21 覽車客運業(G101051)其中之一。」而系爭採購案於111年7
22 月25日開標，計有參加人、原告、生通公司3家廠商投標，
23 開標結果3家廠商均經資格審查合格（被證7），3家廠商均
24 進入評選，被告於111年8月24日召開評選委員會，經評選委
25 員會認定參加人序位第一為最有利標，生通公司序位第二，
26 參加人之總平均得分未達合格分數80分，參加人並獲評選委
27 員會過半數之決定評定為優勝廠商（被證8），被告爰於111
28 年9月8日決標予參加人，並於111年9月15日刊登決標公告
29 （原證1）。

30 3.被告就系爭採購案係劃分為招標公告、投標、開標資格審
31 查、評選及決標等多個階段遞次進行，決標及評選作業程序

01 係以前階段被告依招標文件規定對投標廠商為資格審查之開
02 標程序為基礎，認定廠商資格符合招標文件規定者，始得列
03 為評選對象，接續進行後階段評選作業程序，並依評選結果
04 決標予最有利標廠商，亦如前述。因此，廠商對於被告資格
05 審查程序所依據之招標文件關於廠商資格規定之適法性如有
06 疑義，即應於政府採購法第75條第1項第1款規定之法定期限
07 內，向被告提出異議，依法定程序請求救濟，尚不得於後階
08 段決標程序因評選結果未得標，而就前階段已確定之投標文
09 件關於廠商資格規定再為爭執，並據以主張決標處分違法，
10 請求撤銷決標處分。

11 4.原告就決標公告即原處分以111年9月20日政府採購異議書向
12 原告提出異議(被告同日收文，外放陳證1)，被告於111年9
13 月30日作成異議處理結果(111年10月4日送達原告，申訴卷
14 第2冊第190頁)，駁回原告之異議，原告以111年10月11日申
15 訴書提出申訴(臺北市政府同日收文，申訴卷第1冊第132-15
16 7頁)，固可認原告已於政府採購法第75條第1項第3款、第76
17 條第1項所定期限內，提出異議、申訴。

18 5.惟揆之前述政府採購法第75條第1項第1款規定，廠商如認為
19 招標文件規定違背法令，致損害其權利或利益者，應於「公
20 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
21 日計。但不得少於10日」之期限內，以書面向招標機關提出
22 異議，另依同條第2項，招標機關對此等招標文件異議之
23 「處理結果涉及變更或補充招標文件內容者，除選擇性招標
24 之規格標與價格標及限制性招標應以書面通知各廠商外，應
25 另行公告，並視需要延長等標期」；據此可知，政府採購法
26 第75條第1項第1款之規定目的在於藉由廠商之異議，使招標
27 機關得於等標期內審視其招標文件規定之適法性，並確保所
28 有廠商本於同一招標文件規定參與政府採購案之競爭，維護
29 合法、公開、公正之競爭秩序。本件原告所執參加人不具系
30 爭採購案之資格及履約能力之理由，無非主張系爭採購案之
31 招標文件未限定僅得由「計程車客運業」參與投標，違背公

01 路法及汽車運輸業管理規則等法令，得標廠商參加人所營事
02 業包括「小客車租賃業(G101041)」，不及於「計程車客運
03 業(G101031)」，故依法無資格得標等情，顯屬對於招標文
04 件規定之爭議，原告即應於系爭採購案「公告或邀標之次日
05 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
06 於10日」之期限內，以書面向被告提出異議，始為適法，然
07 原告係於被告111年9月15日刊登決標公告後，始於111年9月
08 20日提出異議（外放陳證1），已逾上開法定期限，其異議
09 難認適法。至於原告所提出111年6月29日吳字第1110630號
10 吳大鴻函（原證17），顯係吳大鴻於擔任原告代表人之前，
11 以個人身分對被告所提出之異議，不足以作為原告已於前揭
12 異議期間內提出異議之認定。

13 (四)縱認原告於決標後，尚得以採購結果之原處分違反法令，而
14 依政府採購法第75條第1項第3款規定提出異議，並循序提出
15 申訴及本件行政訴訟尋求救濟，原處分亦無違反公路法第34
16 條第1項、第77條第2項及汽車運輸業管理規則第2條第1項、
17 第103條之1規定之違法：

18 1.應適用的法令及法理的說明：

19 (1)法律對於有關人民權利義務之事項，不能鉅細靡遺，一律加
20 以規定，其屬於細節性、技術性者，法律自得授權主管機關
21 以命令定之，俾便法律之實施。行政機關基於此種授權發布
22 之命令，其內容未逾越授權範圍，並符合授權之目的者，自
23 為憲法之所許（司法院釋字第360號解釋意旨參照）。

24 (2)身權法第1條規定：「為維護身心障礙者之權益，保障其平
25 等參與社會、政治、經濟、文化等之機會，促進其自立及發
26 展，特制定本法。」第2條第1項、第3項第1款規定：「（第
27 1項）本法所稱主管機關：在中央為衛生福利部；在直轄市
28 為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。……（第3
29 項）前2項主管機關及各目的事業主管機關權責劃分如下：
30 一、主管機關：身心障礙者人格維護、經濟安全、照顧支持
31 與獨立生活機會等相關權益之規劃、推動及監督等事項。」

01 第50條第10款規定：「直轄市、縣（市）主管機關應依需求
02 評估結果辦理下列服務，提供身心障礙者獲得所需之個人支
03 持及照顧，促進其生活品質、社會參與及自立生活：……
04 十、其他有關身心障礙者個人照顧之服務。」第51條第2項
05 規定：「前條及前項之服務措施，中央主管機關及中央各目
06 的事業主管機關於必要時，應就其內容、實施方式、服務人
07 員之資格、訓練及管理規範等事項，訂定辦法管理之。」

08 (3)衛生福利部（下稱衛福部）依據身權法上開法律授權，訂定
09 之照顧服務辦法第2條第17款規定：「本辦法用詞，定義如
10 下：……十七、復康巴士服務：指提供身心障礙者備有輪椅
11 升降設備及輪椅固定設備之特製車輛，提供就醫、就業、就
12 學、就養及社會參與所需之交通服務。」第3條第1項規定：
13 「（第1項）本辦法所定身心障礙者個人照顧各項服務，應
14 依需求評估結果，由直轄市、縣（市）主管機關自行或結合
15 民間單位提供服務。（第2項）直轄市、縣（市）主管機關
16 就其結合民間提供服務之單位，應定期辦理輔導及查核。」
17 第4條第11款規定：「本辦法服務提供單位應遵循下列事
18 項：……十一、於提供服務前，應將收費基準、服務規定等
19 書面資料報經服務所在地直轄市、縣（市）主管機關備查，
20 收費基準並應載明收費項目及金額，服務規定應提供申訴管
21 道。」第72條規定：「直轄市、縣（市）主管機關應依身心
22 障礙者個別需求提供復康巴士……。」第73條規定：「復康
23 巴士服務對象以乘坐輪椅之身心障礙者為優先，並提供必要
24 陪伴者1人享有與身心障礙者相同之優待措施。」第74條規
25 定：「復康巴士服務得由下列單位提供：一、醫療機構、護
26 理機構、醫療法人、精神照護機構。二、身心障礙福利機
27 構、老人福利機構。三、財團法人、社會團體。四、公路汽
28 車客運業、市區汽車客運業、計程車客運業、遊覽車客運業
29 及小客車租賃業。」第75條規定：「復康巴士提供服務單位
30 應置駕駛員、行政人員及綜合督導服務業務執行及管理人員
31 ；並配有復康巴士。」第76條規定：「復康巴士之駕駛員

應持有職業駕駛執照及參加職前訓練，始得提供服務；並於提供服務時，協助身心障礙者上下車。」第77條規定：「復康巴士服務提供單位提供服務，應辦理下列事項：一、提供交通服務相關資訊，供選擇服務之參考。二、接受申請使用車輛時，應秉持公平公開原則。三、應有服務控管及查核機制。四、每次出車需列冊記錄。五、應有駕駛員進用及管理機制。六、車型、車齡應依規定辦理，並定期車輛維修保養與清潔維護機制。七、應投保車輛第三人責任險及乘客責任險。」上開規定，經核未逾越前揭授權範圍，且符合授權之目的，核與法律授權明確性原則、法律保留原則等，並無牴觸。

- (4) 乘客服務須知規定：「一、服務範圍：臺北市聯營公車服務區域……，起點或迄點必須位於臺北市……二、服務費用：(一)一般費率：比照臺北市之計程車費率之3分之1計算……。 (二)共乘費率：……以66%優惠計之。(三)其他：……四、服務對象：(一)領有臺北市身心障礙手冊（或證明）且設籍於臺北市並實際居住臺北市者，或居住於臺北市領有臺北市政府發放榮譽市民證明之外國籍身心障礙者。(二)經相關團體邀請至臺北市進行公益性參訪活動確有需要，且報經臺北市公共運輸處核准之外國籍及外縣市身心障礙者。(三)領有其他縣市核發身心障礙手冊（或證明）之植物人或重度以上肢體障礙者（撐雙拐或乘坐輪椅）及重度視覺障礙者。五、服務方式：秉公平、公正及公開原則接受民眾預約申請用車，屬戶到戶及門運輸，並將服務對象依障別等級區分為A等級、A1等級、A2等級及B等級障別（以身心障礙手冊（或證明）為認定基礎）。……」經核與前揭身權法及照顧服務辦法規定之規範意旨並無牴觸。則臺北市政府本於法定職權，訂定上述乘客須知之行政規則，就提供身心障礙者生活、社會參與及自立生活所需交通運輸服務之執行法律之細節性、技術性事項加以規定，以供其下屬機關或單位作為執行提供身心障礙

者復康巴士服務之依據，並無違憲法第23條法律保留原則之
之要求。

(5)是以，被告為執行身權法第50條第10款規定，自得援引前揭
照顧服務辦法及乘客服務須知等規定，作為結合民間單位，
提供身心障礙者生活、社會參與及自立生活所需交通運輸之
復康巴士服務之依據，據以辦理系爭採購案。是原告主張系
爭採購案所援引照顧服務辦法第74條第1項等規定，違反法
律保留原則等語，並非可採。

2.原告雖又主張依據系爭採購案之採購需求及採購契約內容，
得標廠商既需配置計程車用之計程表，並需從事依計程表跳
錶收取一定費率費用報酬等載客營業行為，可見系爭採購案
之履約行為本質應係公路法規範之計程車客運業之營業行
為，自應受公路法及汽車運輸業管理規則對於營業用車輛之
明文規範；亦即非經政府核准之合法計程車客運業者不得違
法從事系爭採購案之履約行為。被告決標予不具計程車客運
業資格之小客車租賃業者參加人，自違反公路法第34條第1
項、第77條第2項及汽車運輸業管理規則第2條第1項、第103
條之1規定等語。惟：

(1)系爭採購案需求說明書記載：「……貳、委託辦理方式：
一、本處提供附升降機設備之身心障礙者小型冷汽車（以下
簡稱復康巴士）將車輛分批交予廠商使用，預估交付車輛總
數為86輛以上……內附計程車用之計程表（可共乘計費）及
列印機各1組、行車紀錄器、升降機、安全帶、扶手、車輛
車側階梯踏板等設備之身心障礙車輛；委託受託單位服務身
心障礙民眾之營運所得收入歸受託單位所有，受託單位應依
投標之服務建議書提供身心障礙者運輸服務並自負車輛管理
及營運責任，另依據客服中心系統指派之趟次提供服務且自
負趟次需求及盈虧責任。二、委託之復康巴士依本處開立通
報單通知廠商營運，履約期限及補助經費依各次通報單所載
明履約期日及補助經費上限為準。參、辦理目標：提供身心
障礙民眾預約戶到戶及門運輸工具，提供無障礙運輸服務，

01 便利身心障礙者行動。肆、辦理服務背景與現況……二、監
02 督考核(一)定期與不定期考核：……(二)服務品質之監督：
03 ……。」等語（原證8），可知系爭採購案係由被告提供復
04 康巴士車輛，交由得標廠商營運管理及維修保養，並代僱駕
05 駛及收取乘客服務須知第2點所定之規費，且由得標廠商按
06 所提供之運送服務，向被告申請經費補助，並受被告之考核
07 及監督，以協助臺北市政府落實前述其依身權法及其子法所
08 定身心障礙者照顧支持之權益保障事項，顯非公路汽車運輸
09 以營利為目的之營業行為。

10 (2)觀之被告於系爭採購案提供之復康巴士為廂式、白色，置有
11 輪椅區及升降設備，行照除記載「營業小客車」外，尚加註
12 「特製小公車」，且車輛均須定期繳納汽車燃料使用費及使用
13 牌照稅（被證4），與計程車客運業之配備、塗裝顏色，
14 且可免徵汽車燃料使用費及使用牌照稅，並以營利為目的之
15 營業行為（汽車運輸業管理規則第91條、發展大眾運輸條例
16 第2條第3項規定參照），顯然不同。復康巴士雖「內附計程
17 車用之計程表」，然此僅為依里程計收照顧服務辦法第4條
18 第11款、乘客服務須知第2點所定規費之計費方式而已；至
19 於計程車客運業之駕駛人除需具有有效職業駕駛執照外，尚須
20 取得警察機關核發之計程車駕駛人職業登記證（汽車運輸業
21 管理規則第91條第1項第7款規定參照），此或可作為計程車
22 客運業者參與系爭採購案評選時之優勢項目，但仍不足以改
23 變系爭採購案係臺北市政府依前述衛福部業管法規、政策及
24 當地需求，為辦理提供身心障礙者復康巴士服務，達成其提
25 供無障礙運輸服務，落實便利身心障礙者行動之社會福利服
26 務的本質，此與交通部業管公路法及汽車運輸業，係以提供
27 不特定民眾客貨運輸服務，並收取報酬之營業行為迥然有
28 別，難認可與汽車運輸業管理規則第91條第1項所稱「經營
29 計程車客運業」之情形，及同規則第103條之1第1項針對經
30 營小客車租賃業所為之規範同視，亦難憑此作為排除非計程
31 車客運業者參與系爭採購案投標及評選之正當理由。是被告

01 依上開身權法、照顧服務辦法及乘客服務須知等規定，結合
02 民間單位提供服務，據以辦理系爭採購案，以提供臺北市身
03 心障礙者所需之復康巴士交通運輸服務，並未違反公路法及
04 其子法相關規定，此並據交通部以112年7月25日交路字第11
05 20011844號函覆本院明確（本卷2第145頁）。原告主張被告
06 系爭採購案被告決標予小客車租賃業者參加人之原處分，有
07 違反公路法第34條第1項、第77條第2項及汽車運輸業管理規
08 則第2條第1項、第103條之1規定之違法等語，難認有據。

09 (五)綜上所述，原告先位之訴為不合法；原告備位之訴所主張原
10 處分違法之各種理由，均不可採。被告所作成之原處分，其
11 認定用法，均無違誤，異議處理結果、申訴審議判斷遞予維
12 持，核無不合，原告備位聲明訴請撤銷，為無理由，爰以判
13 決併予駁回。

14 七、本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料
15 經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必
16 要，一併說明。

17 中 華 民 國 112 年 9 月 14 日

18 審判長法官 高愈杰

19 法官 郭銘禮

20 法官 孫萍萍

21 一、上為正本係照原本作成。

22 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭
23 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
24 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
25 應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附
26 繕本）。

27 三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，
28 逕以裁定駁回。

29 四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟
30 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
31 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所 需 要 件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

02 中 華 民 國 112 年 9 月 14 日

03 書記官 李虹儒