

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭

113年度訴字第897號

114年3月6日辯論終結

原告 昱鑫能源機電工程有限公司

代表人 黎源琥(董事)

訴訟代理人 黃逸仁 律師

被告 國防部軍備局生產製造中心第二〇二廠

代表人 王文宏(廠長)

訴訟代理人 徐克銘 律師

複代理人 陳惟中 律師

上列當事人間政府採購法事件，原告不服行政院公共工程委員會中華民國113年6月28日訴1130022號採購申訴審議判斷，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

一、事實概要：原告昱鑫能源機電工程有限公司與被告國防部軍備局生產製造中心第二〇二廠於112年2月15日就「廠區電氣設施整修工程」案（下稱系爭採購案或系爭工程）簽訂工程採購契約（下稱系爭契約），合約總價為新臺幣（下同）208萬8,888元，履約期限為應於簽約日起10日內開工，於開工之日起150日曆天內竣工。嗣被告以原告涉有違約事實，符合政府採購法（下稱採購法）第101條第1項第10款、第12款規定（以下合稱系爭規定）之要件，而原告於通知日起前5年內未被任一機關刊登政府採購公報（下稱採購公報），乃依採購法第102條第3項、第103條第1項第3款規定，以112年11月30日備二廠采字第1120026493號函通知原告，將依法刊登

01 採購公報3個月（下稱原處分。已於113年10月16日公告期
02 滿）。原告不服，提出異議，經被告以112年12月27日備二
03 設施字第1120029200號函復異議無理由（下稱異議處理結
04 果），原告仍不服，提出申訴，經行政院公共工程委員會以
05 113年6月28日訴1130022號採購申訴審議判斷書駁回（下稱
06 申訴審議判斷）。原告猶未甘服，遂提起本件行政訴訟。

07 二、原告起訴主張及聲明：

08 (一)系爭工程全無進度，實不可全然歸責於原告；縱原告具可歸
09 責性，因可歸責於原告所致系爭工程之延宕，亦未達情節重
10 大之情形：

11 1.被告於招標公告中明訂LED輕鋼架平板型燈(下稱平板燈)
12 耗電功率須在24W以下，然經原告遍尋國內外燈具供應商
13 所揭示之燈具規格，僅有「飛利浦」(Philips)一家廠
14 商於中國大陸生產製造符合被告所訂規格，而依投標須知
15 所示，系爭工程不得使用中國大陸生產之材料。雖然原告
16 於投標前就材料之規範是否合宜或是否有取得進而可順利
17 履約之可能，負有注意之義務，惟被告對於工程所使用之
18 材料是否屬「可能取得」、是否有「因規格單一而有綁標
19 之嫌」本即負有審查之義務，被告就此未曾於招標時察
20 覺，如何能謂系爭工程之延宕應全然歸責於原告？投標須
21 知第15點第4項規定工程採購所使用之照明燈具之原產地
22 須屬我國或其他條約或協定國家，經原告遍查燈具市場，
23 僅有飛利浦公司有生產符合系爭工程要求之燈具規格之產
24 品，惟產品之原產地皆標明大陸地區製造，且燈具供應商
25 表示此等燈具實屬「專案規格」之產品，亦即該產品須循
26 「特定管道」（經銷代理商）始能購得，此實無法符合前
27 開投標須知之規定。經原告向被告反應，其所屬承辦人員
28 竟稱該機關只認定「廠牌之國家」而不論「產地」等語。
29 是目前燈具市場上並不存在同時符合投標須知第15點第4
30 項規定，又能符合系爭工程契約圖說7/7（下稱圖說7/7）
31 所訂之燈具，本件契約無法順利履約實非可歸責於原告。

01 2.依採購法第22條第1項第2款規定，如標的屬獨家製造或供
02 應，機關可採限制性招標，足證「判斷採購標的是否為獨
03 家製造或供應」應為招標機關所負責認定，而非將該判斷
04 之責任轉嫁於投標、得標廠商身上，苛求投標廠商應先行
05 就燈具市場上逐一確認所有商品後，判斷是否為獨家製造
06 或已無可供貨之產品，否則即應負擔不能履約之責任。系
07 爭工程之燈具規格標準、投標須知既皆由被告所規定，則
08 「市場上無任何燈具可符合上開標準（除大陸地區製造生
09 產者外）」此一事實，自應由被告所承擔。申訴審議判斷
10 稱原告未能舉證證明Philips品牌燈具，除大陸地區外，
11 無其他國家地區生產來源等語，然對於一「不存在」之消
12 極事實舉證，猶如要求刑事被告自證其並未犯罪般，如何
13 令原告得以舉證？另被告指稱原告執著於Philips產品等
14 語，亦完全誤解原告之主張。蓋原告所欲主張者係當時原
15 告遍查市場後發現僅有飛利浦一家廠商生產之燈具符合招
16 標公告所規定之規格，然該燈具係於大陸地區製造，是依
17 投標須知第15點第4項，該燈具並不能做為原告履約所使
18 用之材料。縱如被告所言飛利浦工廠遍布10個國家，但除
19 大陸地區之外，其餘各國之工廠根本未生產符合招標規範
20 之燈具，倘被告認為「有其他工廠（包含飛利浦及其他品
21 牌廠商）確有生產符合其所定規格之燈具」，則此應屬極
22 易證明之積極事實，何以被告未曾提出任何一家廠商以圓
23 其說？

24 (二)因被告誤解契約條款而不同意原告施作平板燈以外之其他3
25 項工項，方導致全案工程進度無從進行：

26 1.系爭工程除平板燈部分確實因「無符合規格之產品得以裝
27 設」致無法履約外，其餘LED雙管4呎吸頂或吊管燈(下稱
28 工事燈)、LED高天井式燈(下稱高天井燈)、LED路燈等3款
29 燈具(以上4款燈具，下稱系爭4款燈具)未能安裝導致履約
30 進度亦為0%，實係因被告要求原告必須提出非屬依約應
31 於施工前送審之「燈具之晶片壽命下限、供貨證明」等文

01 件。原告就該3款燈具均已依約於進場安裝前提出備審文
02 件（或經通知後補正）供被告審查。依系爭4款燈具規格
03 說明表附註欄之記載，或為「需檢附燈具規格型錄，經濟
04 部標準檢驗局（按：下稱標準檢驗局）商品驗證登錄證
05 書、各項規格TAF實驗室檢驗認證等文件資料正本，交本
06 廠審查」等語，或記載「得標廠商需於簽約後10日內檢附
07 燈具型錄、上述規格之第三公正單位測試報告等資料送本
08 廠審查」等語。其中，只有高天井燈、平板燈及工事燈項
09 目應由原告於進場施工前檢附TAF認證文件（即產品經專
10 業國家級實驗室認證品質相關事項之文件），LED路燈部
11 分並無須提供TAF認證文件備審。依被告提出系爭工程之
12 時序管制表所示，原告於112年3月14日提送「第一版審查
13 資料」，此資料即包含上開4款燈具之TAF認證文件（摘
14 要），被告於審查後所提審查意見，完全未提及「欠缺晶
15 片供應商供貨證明」之「缺失」（此部分最終竟成為書審
16 資料未通過之關鍵事項），反而是著墨於若干認證文件之
17 短缺或以莫名之理由不予審查，甚至要求原告應就提出之
18 高達數百頁文件「逐頁用印」。

19 2.嗣原告於112年5月19日提出「第二版燈具審查資料」，被
20 告審查後，提及「工事燈未提供晶片測試報告及供應商供
21 貨證明」、「路燈晶片資料應由製造廠蓋章」、「天井登
22 晶片應由製造廠（億光）蓋章」等語，然圖說7/7附註欄
23 固載明晶片壽命下限及檢附供貨證明等語，惟此乃獨立於
24 「送審文件」之項次外，依體系解釋，實無法看出施工前
25 之送審文件包含「供應商供貨證明文件」之意旨，詎被告
26 以原告未於送審資料中檢具「供貨證明」為由，拒絕原告
27 進場施作。此等「供貨證明文件」雖屬原告於「履約」
28 （此係指自簽約後到施作完成、提出驗收資料等整個程
29 序）所應備齊之文件，然不得謂此為原告於「進廠施作前
30 之送審程序即應備齊上開全數資料」；更何況，原告既未
31 開始進場施作，原告此時極有可能尚未收受材料供應商之

01 「出貨」，則在「尚未出貨」之情形下，原告如何能取得
02 材料供應商之「晶片出廠證明文件」？再依工程慣例而
03 言，倘原告得以進場安裝燈具，自然會取得供應商之「出
04 廠證明」，以利於驗收階段提送被告機關；縱使事後原告
05 無從提出供貨證明，亦屬日後能否順利通過驗收及取得工
06 程款之問題。而「未能依約提出驗收文件」雖可能導致原
07 告無從通過驗收以領取工程款，然此尚不一定該當採購法
08 第101條第1項各款所列應刊登採購公報之事由，則何以被
09 告能就尚在「資料送審階段之應備文件爭議」，即率爾對
10 原告為刊登採購公報之決定？

11 (三)聲明：確認原處分違法（本院卷第638頁）。

12 三、被告答辯及聲明：

13 (一)原處分洵屬適法：

14 1.被告依系爭契約第21條第1項第5款解除契約，合法有效：
15 依系爭契約第21條第1項第5款規定可知，因可歸責於原告
16 之事由，致履約進度落後達20%時，被告得解除契約。本
17 件原告分別於112年3月14日、同年5月5日提送第一版、第
18 二版燈具審查資料，皆因未達合約標準審退，惟原告不再
19 提出燈具審查資料，係無正當理由拒絕履約。依工程預定
20 進度表，原告截至112年7月20日止，進度已落後56.2%，
21 顯已超過系爭契約所定20%之要件，且具可歸責性，被告
22 書面通知解除契約，於法有據。

23 2.被告依系爭規定作成刊登採購公報，洵屬適法：依系爭規
24 定，廠商如具可歸責事由，延誤履約期限或致解除契約情
25 節重大者，應將其刊登採購公報。系爭工程截至112年7月
26 20日止，進度已落後56.2%，原告無正當理由拒絕履約，
27 被告遂以書面通知解除契約，已該當系爭規定所定事由。
28 又系爭採購案係傳統燈具汰換為LED節能燈具工程，目的
29 為改善被告機關內同仁辦公使用環境及配合國家節能目
30 標。然因原告未即時完成系爭工程，導致被告無法更換LE
31 D省電燈具而造成電費支出居高不下，被告所受之損害難

謂非屬重大；復因系爭工程未執行，須於其他年度再行編列預算施作，嚴重影響被告後續年度修繕工程預算編列，形成排擠效應，照明設施長久無法改善，亦影響營區安全甚鉅。再者，原告兩次提送燈具審查資料，均因未達合約標準遭被告審退，被告於112年5月19日邀集原告開會研議，除要求原告燈具送審資料須依約辦理，並提醒原告注意本案執行進度。原告於112年6月20日來函向被告申請停工，經被告於112年7月3日函復不同意停工並請原告依約辦理，復於112年7月5日函告原告依約提送第三版燈具審查資料，然直至契約解除日(112年7月24日)，原告皆無提送任何燈具審查資料及趕工計畫，遲延進度共達56.2%。原告無正當理由不提送燈具審查資料，導致系爭工程未依約完成，顯有重大可歸責情形。另本件重大違約事由發生後，被告迄未接獲原告任何補救或賠償之訊息，足證原告無提出任何實際補救或賠償措施之行為及意願。綜上，本件符合採購法第101條第4項所定情節重大之要件。

(二)原告之主張洵屬無據：

- 1.原告主張無法提出符合系爭契約規格之標的，係屬不可歸責之事由等語，並無理由：原告於被告辦理招標期間，並未依採購法第41條第1項規定，以書面向招標機關請求對招標文件內容釋疑，原告既未對招標文件中有關燈具規格提出疑義，即應認原告已知悉須提供符合系爭契約所規定之規格燈具，自不得於履約中以無法提供而主張不可歸責。又依系爭4款燈具之規格說明內容，可知被告係依燈具之功能或效益訂定招標文件，並附帶說明「參考依據」Philips系列或其他同等品等語，是被告係依採購法第26條第1項規定，依功能或效益訂定招標文件，而非限制特定廠牌產品，且就廠牌部分，並不限定Philips，而係載明可參考Philips或其他同等品。故原告稱無法提出符合系爭契約之規格產品，Philips並無此非大陸地區製造之產品等語，並無理由。又原告提出原證6相關照片稱僅有

飛利浦公司有本件採購契約之規格燈具等語，然觀該圖片並無從證明符合本件燈具規格僅有飛利浦公司一家。

2.招標方式以公開招標為原則，例外才依限制性招標：依採購法第19條及第22條第1項規定，機關辦理公告金額以上之採購，除依選擇性招標或限制性招標規定辦理外，均應以公開招標之方式為之，且得以限制性招標或選擇性招標方式進行之採購案件，若以公開招標方式採購為之，非法所不許。是本件被告以公開招標方式為之，並不違反上開規定。

3.原告主張不得以資料送審階段之應備文件爭議即率爾對原告為刊登採購公報之決定等語，並無理由：本件為工程採購，依系爭契約第5條第1項第2款第3目規定及工程圖說所訂燈具規格之附註可知，原告必須通過資料審查，方可進廠裝設燈具，倘原告未通過資料審查，將導致被告無法確認原告所提出之燈具是否符合系爭契約所訂規格，縱認原告進場施作不符合規格要求之燈具，仍係未依債之本旨所為之給付，而無法通過最終之驗收。被告既已於系爭契約明定須檢附壽期測試報告及供應商供貨證明、燈具規格型錄、標準檢驗局商品驗證登錄證書、各項規格TAF實驗室檢驗認證等文件正本，交被告審查後，方得進場施作，則原告未依約提出該等文件，自無法進廠施作。故被告以原告未能依約提出驗收文件而對原告為刊登採購公報之決定，於法有據。

4.原告主張履約遲延應歸責於被告機關等語，並無理由：按契約成立為當事人間債之發生原因，當事人應同受契約約定之拘束，若契約明訂債務人須提出特定文件，自應依約提出。本件依系爭契約第5條第1項第2款第3目規定可知，兩造就「LED燈具須完成材料驗收後始得安裝」之約定，已經意思表示一致而成立，原告須提出符合契約圖說所列之應備審查資料供被告審查，方為履行契約本旨，原告兩次提送燈具審查資料，皆因未達合約標準遭審退，被告以

原告未檢附應備審查資料為由拒絕原告進場施作，並無不當解釋契約；且被告於112年5月19日邀集原告開會研議，也提出原告須在審查表所載期限內重新提報資料，原告於該會議並未表示異議，則原告不再提出燈具審查資料，自係無正當理由拒絕履約。

5.原告主張被告應舉證符合規格之平板燈尚有其他廠商生產，並提出材料訪價紀錄等語，顯無理由：

(1)按投標須知或相關文件內容，廠商未於投標前釋疑，其得標後即應受招標文件拘束。本件原告於投標前已充分知悉本件不允許使用大陸地區生產之照明燈具及須提出晶片供應商供貨證明，原告未以書面向被告請求釋疑而參加投標並得標，其自應受招標文件之拘束，提出符合招標文件之給付。原告投標前未於市場進行探查、未對招標文件提出釋疑，亦未衡量自身是否有履約能力而貿然投標，於得標後無法履約，始主張市場上遍尋無著非大陸地區生產之燈具，已有未洽。

(2)依原告之主張觀之，本件待證事實實係符合規格之平板燈僅有大陸地區生產，此應由原告負舉證之責。然原告所提原證6，僅係原告與某一燈具廠商之對話截圖，實無從證明原告已於市場上遍尋無著，遑論推導出系爭採購案照明燈具於市場上僅有大陸地區所生產之產品。原告未就其有利於己之事實善盡舉證責任，反欲將舉證責任加諸被告，於法無據。又投標須知第15點第4項已明訂不允許使用大陸地區生產之照明燈具，故原告在投標前即須進行訪價等相關程序，而非於事後要求被告提出工程設計階段之相關材料訪價紀錄，原告此舉毋寧係將舉證責任倒置，於法無據。

(三)聲明：原告之訴駁回。

四、本院之判斷：

(一)如事實概要欄所載之事實，為兩造所不爭執，並有系爭契約書（本院卷第421頁至第483頁）、原處分（本院卷第33

頁）、異議處理結果（可閱覽申訴審議卷【下稱申訴卷】第195頁）及申訴審議判斷書（本院卷第35頁至第61頁）、拒絕往來廠商查詢資料（本院卷第63頁）在卷可稽，此部分之事實，可以認定。茲兩造爭議所在，乃原告是否符合採購法第101條第1項第10款、第12款所定刊登採購公報之要件？

(二)按採購法第101條第1項第10款、第12款、第3項及第4項規定：「（第1項）機關辦理採購，發現廠商有下列情形之一，應將其事實、理由及依第一百零三條第一項所定期間通知廠商，並附記如未提出異議者，將刊登政府採購公報：…。十、因可歸責於廠商之事由，致延誤履約期限，情節重大者。…。十二、因可歸責於廠商之事由，致解除或終止契約，情節重大者。…。（第3項）機關為第一項通知前，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一項各款情形之一。（第4項）機關審酌第一項所定情節重大，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：「依前條第三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、有第一百零一條第一項第七款至第十二款情形者，於通知日起前五年內未被任一機關刊登者，自刊登之次日起三個月；已被任一機關刊登一次者，自刊登之次日起六個月；已被任一機關刊登累計二次以上者，自刊登之次日起一年。但經判決撤銷原處分者，應註銷之。」是機關辦理採購，發現有因可歸責於廠商之事由，致延誤履約期限、解除或終止契約，且情節重大之情事，應成立採購工作及審查小組（下稱審查小組）認定廠商是否該當系爭規定，並應給予廠商陳述意見之機會；如審查認定廠商確有系爭規定所定情

01 事，機關應將其事實、理由及刊登採購公報之期間通知廠
02 商，廠商未於規定期限內提出異議或申訴，或經提出申訴結
03 果不予受理或審議結果指明不違反採購法或並無不實者，機
04 關應即將廠商名稱及相關情形刊登採購公報，廠商於刊登公
05 報期間，不得參加投標或作為決標對象或分包廠商。稽諸上
06 開規定意旨，乃在使各政府機關辦理其他採購案時，於招標
07 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
08 之依據，藉由全國各政府機關間之聯防機制，杜絕不良廠商
09 於一定期間內參與政府採購案，避免續受其危害，並維護正
10 當營業廠商間之良性競爭，俾能建立公平、公開之採購程
11 序，提升採購效率與功能，確保採購品質。又得標廠商本負
12 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
13 責事由，延誤履約期限或致使採購契約解除或終止者，即該
14 當於系爭規定所定之違約情形，並不以全部可歸責為必要。
15 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
16 合比例原則（最高行政法院103年3月份第2次庭長法官聯席
17 會議決議意旨參照）。

18 (三)經查：

19 1.系爭契約第7條第1項第1款規定：「履約期限…：1.工程
20 之施工：…應於機關簽約日起10日內開工，並於開工之日
21 起150日曆天內竣工。…。」第21條第1項第5款規定：
22 「廠商履約有下列情形之一者，機關得以書面通知廠商終
23 止契約或解除契約之部分或全部，且不補償廠商因此所生
24 之損失：…。5.因可歸責於廠商之事由，致延誤履約期
25 限，有下列情形者…：履約進度落後__%（由機關於招標
26 時載明；如未載明者為20%）以上，且日數達10日以上。
27 百分比之計算方式如下：(1)屬尚未完成履約而進度落後已
28 達百分比者，機關應先通知廠商限期改善。屆期未改善
29 者，如機關訂有履約進度計算方式，其通知限期改善當日
30 及期限末日之履約進度落後百分比，分別以各該日實際進
31 度與機關核定之預定進度百分比之差值計算；如機關未訂

有履約進度計算方式，依逾期日數計算之。(2)屬已完成履約而逾履約期限，或逾最後履約期限尚未完成履約者，依逾期日數計算之。」（本院卷第432頁、第457、458頁）。準此，本件系爭契約係於112年2月15日簽訂（本院卷第229頁），原告應於112年2月25日開工並於150日曆天內竣工（即至遲應於同年7月25日完工）。然經被告依原告所排定之工程預定進度表，審視系爭工程截至112年6月28日止，進度落後幅度已達9%，工期僅剩餘27日曆天，乃以112年7月3日備二廠采字第1120013834號函（下稱112年7月3日函）知原告略以：若進度持續落後超過20%，將依系爭契約第21條第1項第5款規定辦理等語；嗣再以112年7月5日備二廠采字第1120014441號函知原告略以：截至112年7月3日止，施工進度已落後達10%，請盡速依契約規定提送第三版燈具送審資料及趕工計畫等語。然因原告仍未進場施工，截至112年7月20日止進度已落後56.2%，經被告審認原告有違反系爭規定之情形，乃依系爭契約第21條第1項第5款規定，以112年7月24日備二設施字第1120015893號函（下稱112年7月24日函）通知原告解除契約等情，有各該函文（本院卷第29頁、第125頁至第127頁）、工程預定進度表（本院卷第137頁）附卷可憑，原告對於其未曾完成任何工程進度、被告就上開工程落後進度之計算結果等情，亦均不爭執（本院卷第172頁）。

2.承上，於此期間，原告兩度提報燈具送審資料，於112年3月14日第一次提報時，其中送審之平板燈燈具功率為25W，與合約規範之24W(含)以下不符；LED路燈、工事燈、高天井燈則均有圖說規格與送審燈具資料不符之情，而經被告要求於112年4月10日前依修正意見重新提報；嗣原告於112年5月5日第二次提報時，除未提送平板燈燈具資料外，其餘工事燈部分，有未提供晶片壽命 $\geq 50,000$ 小時以上，須檢附製造廠簽證之壽期測試報告及供應商供貨證明；LED路燈部分，晶片資料應由製造廠蓋章，供貨證明

01 應由廠商蓋章，且路燈經枯化點燈1,000小時後，全光通
02 量未達契約所訂標準；高天井燈部分，晶片資料應由製造
03 廠蓋章，並應提供晶片製造廠所開立供貨證明等缺失，而
04 經被告要求於112年5月22日前依修正意見重新提報。被告
05 復於112年5月19日召開工程協調會議，要求原告提送趕工
06 計畫及燈具書面資料，並請原告掌握各階段施工情況及進
07 度，若有逾期情事，屆期將依合約規定辦理。原告爰以飛
08 利浦燈具之原生產地為大陸地區，我國及其他條約或協定
09 國家所產之燈具皆無法達到圖說7/7之規格要求為由，而
10 以112年6月20日函向被告申請停工，然經被告以前開112
11 年7月3日函復表示不同意停工等語。嗣被告應原告112年7
12 月10日函文之請，於112年7月12日召開工程協調會議，會
13 議結論為被告不同意工程延期，且工期僅剩13天，進度落
14 後已達29%，被告將依約辦理解除契約等語。其後被告以
15 前揭112年7月24日函通知原告解除契約並經原告陳述意見
16 後，乃組成審查小組(5名委員)並於112年11月16日召開系
17 爭採購案承商涉有採購法第101條審查會議，決議承商即
18 原告符合系爭規定之適用要件等情，有上開燈具之送審核
19 章表(本院卷第111頁至第123頁)、112年5月19日工程協
20 調會議紀錄及其簽到冊(本院卷第151、152頁)、原告11
21 2年6月20日函(申訴卷第172、173頁)、原告112年7月10
22 日函(申訴卷第179頁)、112年7月12日工程協調會議紀錄
23 及其簽到冊(申訴卷第180頁至第182頁)、原告112年8月2
24 日陳述意見書及其附件資料(申訴卷第183頁至第191頁)、
25 112年11月16日審查會議紀錄及其簽到冊(本院卷第129頁
26 至第133頁)。準此，原告於開工後未有任何工程進度，
27 經被告通知改善仍未改善，而延誤履約期限，終至被告通
28 知原告解除契約，嗣經被告召開審查小組決議後，作成停
29 權處分(即原處分)，於法自屬有據。

30 (四)關於原告就平板燈的主張部分：

- 01 1.採購法第41條規定：「（第1項）廠商對招標文件內容有
02 疑義者，應於招標文件規定之日期前，以書面向招標機關
03 請求釋疑。（第2項）機關對前項疑義之處理結果，應於
04 招標文件規定之日期前，以書面答復請求釋疑之廠商，必
05 要時得公告之；其涉及變更或補充招標文件內容者，除選
06 擇性招標之規格標與價格標及限制性招標得以書面通知各
07 廠商外，應另行公告，並視需要延長等標期。機關自行變
08 更或補充招標文件內容者，亦同。」稽其立法本旨，乃因
09 招標文件內容涉及招標機關與未來得標廠商間之權利義務
10 關係，且亦為廠商評估履約能力、獲利與否等決定是否投
11 標之重要參考依據，是廠商如對於投標文件內容有所疑
12 義，自得依上開規定請求招標機關釋疑；而釋疑結果如有
13 變更或補充招標文件內容之情形，因有可能影響廠商投標
14 意願，招標機關即應另行公告或以書面通知各廠商，並視
15 需要延長等標期。本件系爭採購案之投標須知，亦據此明
16 訂廠商對招標文件內容有疑義者，其得請求釋疑之期限(1
17 11年11月14日止)及其程序（見招標須知第11點。本院卷
18 第306、307頁）。
- 19 2.又依系爭契約第1條第1項、第2項第11款規定，招標、投
20 標或決標文件及其變更或補充，均屬契約文件，而圖說係
21 指機關依契約提供廠商之全部圖樣及其所附資料，包含
22 (但不限於)設計圖、施工圖、構造圖、工廠施工製造圖、
23 大樣圖等（本院卷第421頁）；投標須知第48點亦載明招
24 標文件包括工程圖說（本院卷第333頁），是圖說自屬契
25 約之一部分，契約當事人均應同受拘束。而系爭4款燈具
26 之「燈具規格說明」（即圖說7/7。見本院卷第243頁），均
27 屬系爭採購案之招標文件或系爭契約所附文件之一之情，
28 亦均經兩造陳述在卷（本院卷第174頁、第568、569
29 頁），則原告自應依債之本旨提供合於契約規範即圖說7/
30 7所訂規格之燈具。

01 3.依圖說7/7「規格說明」所載（本院卷第243頁），平板燈
02 之規格為耗電功率24W（含）以下，參考依據為「PHILIPS
03 RC099系列或同級品」。然查，原告於112年3月14日第一
04 次提報燈具送審資料時，所送審之平板燈燈具功率為25
05 W，與上開合約規範之24W(含)以下不符，經被告要求於11
06 2年4月10日前依修正意見重新提報（本院卷第111頁），
07 原告此後即未再提報，已如前述，是原告違約之情至明。
08 又系爭採購案早在招標之初，即已明揭系爭工程所擬使用
09 之平板燈規格，原告既為能源機電工程之專業廠商，所營
10 事業亦包括照明設備安裝工程，此有經濟部商工登記公示
11 資料在卷可稽（本院卷第7頁），自有其專業能力判斷是
12 否易於取得合於契約規範之平板燈產品，其既有意參與投
13 標，亦負有其是否具有履約能力之注意義務，如認招標文
14 件(含圖說)所示燈具規格恐有難以或無從履約之疑義，亦
15 應及時依前述投標須知所載程序請求被告釋疑，再決定是
16 否投標，自無於決標甚至簽訂系爭契約後，方「遍尋」符
17 合上述契約規範之平板燈燈具無著（依原告所稱，其僅搜
18 尋得飛利浦一家廠商於中國大陸生產製造符合被告所訂規
19 格，然投標須知卻要求工程採購所使用之照明燈具之原產
20 地須屬我國或其他條約或協定國家），而反指被告未盡工
21 程材料是否屬「可能取得」、是否有「因規格單一而有綁
22 標之嫌」之審查義務而據以卸責，是原告此部分之主張，
23 顯無可採至灼，其聲請本院命被告提出相關訪價紀錄，亦
24 無必要。又按採購之招標方式，分為公開招標、選擇性招
25 標及限制性招標（採購法第18條第1項），且原則上係以
26 公開招標方式行之，於符合採購法第20條、第22條規定情
27 形，始得採選擇性招標或限制性招標（採購法第19條規定
28 參照）。本件系爭採購案係採公開招標方式行之，此有公
29 開招標公告在卷可查（本院卷第145頁至第148頁），是不
30 論系爭採購案是否符合原告所稱採購法第22條第1項第2款
31 規定之「屬專屬權利、獨家製造或供應、藝術品、秘密諮

詢，無其他合適之替代標的者」之情形，被告未採限制性招標而採公開招標，亦非採購法所不許，是原告主張依採購法第22條第1項第2款規定，如標的屬獨家製造或供應，機關可採限制性招標，足證「判斷採購標的是否為獨家製造或供應」應為招標機關所負責認定。系爭工程之燈具規格標準、投標須知既皆由被告所規定，則「市場上無任何燈具可符合上開標準（除大陸地區製造生產者外）」此一事實，自應由被告所承擔等語，均無可採。

(五)關於原告就高天井燈、LED路燈、工事燈的主張部分：

1.參諸圖說7/7（本院卷第243頁），高天井燈之「附註」欄記載：「1.晶片壽命50,000小時(含)以上，須檢附製造廠簽證…壽期測試報告及供應商供貨證明。…。4.須檢附燈具規格型錄、經濟部標準檢驗局商品驗證登錄證書、各項規格TAF實驗室檢驗認證資料文件正本，交本廠審查。」工事燈之「附註」欄記載：「1.晶片壽命 $\geq$ 50,000小時(含)以上，須檢附製造廠簽證…壽期測試報告及供應商供貨證明。…。3.須檢附燈具規格型錄、經濟部標準檢驗局商品驗證登錄證書、各項規格TAF實驗室檢驗認證等文件資料正本，交本廠審查。」而LED路燈燈具規格則載為：「三、『燈具』部分：…。(八)晶片壽期： $\geq$ 50,000小時（具晶片製造廠…測試報告及供貨證明）。…。五、得標廠商須於簽約後10日曆天內檢附燈具型錄、上述規格之第三公正單位測試報等資料送本廠審查。六、第三公正單位以工業技術研究院、台灣大電力研究院試驗中心、金屬工業研究發展中心、塑膠工業技術發展中心為原則。」等語。

2.然查，原告於112年3月14日第一次提報燈具送審資料時，經被告審查結果，有以下缺失，即高天井燈部分：「2.第56-73頁、74-85頁及86-97頁，皆無法證實為該燈具檢驗資料」；LED路燈部分：「2.試驗報告皆無總頁數、無測試報告內所提頁數及附件，故無法判斷報告之完整性。

01 ...。4.第13-20頁、第44-61頁及62-73頁皆無法證實為該
02 燈具檢驗資料」；工事燈部分：「2.未附各項規格TAF認
03 證資料。3.第5-22頁及23-34頁皆無法證實為該燈具檢驗
04 資料」等，乃要求原告於112年4月10日依修正意見重新提
05 報（本院卷第113頁至第117頁）。足見原告第一次所提報
06 之上開3款燈具送審資料，或因部分頁數無法證實確為該
07 款送審燈具之檢驗資料，或檢驗報告完整性不足，甚或完
08 全未檢附各項規格TAF認證資料，均未能滿足前開圖說7/7
09 關於此3款燈具應檢附檢驗認證等相關文件資料之要求。
10 嗣原告於112年5月5日提報上開3款燈具之送審資料，經被
11 告審查後，仍認有以下缺失，即高天井燈部分：「1.晶片
12 資料應由製造廠（億光）蓋章。2.第100頁，應提供晶片
13 製造廠(億光)所開立供貨證明(億光供貨給東莒)」；LED
14 路燈部分：「1.晶片資料應由製造廠（日亞）蓋章。2.第
15 48頁，供貨證明應由日亞及台達蓋章。...。4.該路燈經枯
16 化點燈1000小時後全光通量為14450lm未達契約所訂15000
17 lm，...，故該燈具與合約不符」；工事燈部分：「未提供
18 晶片壽命 $\geq 50,000$ 小時(含)以上，須檢附製造廠簽證...壽
19 期測試報告及供應商供貨證明」等，乃要求原告於112年5
20 月22日依修正意見重新提報（本院卷第119頁至第123
21 頁）。可見，原告第二次所提報之上開3款燈具送審資
22 料，或因所檢附之晶片資料或供貨證明未經製造廠蓋章而
23 無從核實，或因未提供晶片壽命測試報告及供應商供貨證
24 明，而未能符合前開圖說7/7關於此3款燈具應檢附晶片壽
25 期測試報告或供貨證明等規定。

26 3.原告固稱就其所第一次所提送之審查資料，被告於審查意
27 見完全未提及「欠缺晶片供應商供貨證明」之「缺失」，
28 反而是著墨於若干認證文件之短缺或以莫名之理由不予審
29 查等語。然如前所述，原告第一次所提送之資料，多有資
30 料不全之情，其形式上本即難以進行實質審查，且原告復
31 未能指出兩造間有何約定(包括系爭契約文本或招標文

件、圖說等資料)限制被告不得就前次審查所未指明之缺失，於爾後審查時不得再行提出，是原告此部分之主張，尚乏其據。

4. 又原告主張圖說7/7附註欄固載明晶片壽命下限及檢附供貨證明等語，惟此乃獨立於「送審文件」之項次外，依體系解釋，實無法看出施工前之送審文件包含「供應商供貨證明文件」之意旨等語。然揆諸前述高天井燈、LED路燈、工事燈等3款燈具之「附註」或「燈具規格」之說明，關於原告應檢附晶片壽命之壽期測試報告及供貨證明之規定，雖與原告應檢附標準檢驗局等單位之檢驗認證資料之規定，分列於不同項次，然均屬原告「應檢附」之資料，而被告為業主機關，對於原告所裝設之燈具是否符合第三公正單位檢驗認證標準或系爭採購案所訂之燈具規格，當然均應審查原告所提出之相關資料，自不得僅執原告應檢附晶片壽命之壽期測試報告及供貨證明之項次中，未如同「須檢附燈具規格型錄、經濟部標準檢驗局商品驗證登錄證書、各項規格TAF實驗室檢驗認證資料文件正本，交本廠審查」或「得標廠商須於簽約後10日曆天內檢附燈具型錄、上述規格之第三公正單位測試報告等資料送本廠審查」等項次，出現「交(送)本廠審查」之字樣，即謂被告無庸審查原告所應檢附晶片壽命之壽期測試報告及供貨證明，從而推論施工前之送審文件不包括晶片壽命之壽期測試報告及供貨證明；且晶片壽命之壽期測試報告及供貨證明，乃係特別針對原告擬裝設之燈具是否符合系爭採購案所要求之燈具規格，而單獨列項予以明定，其與原告應提出第三公正單位所出具之檢驗認證等資料之要求，分項規定原告之提出義務，亦屬合理，應無刻意依照是否於「施工前提送」之不同而分列項次之意，是原告上開主張，亦無可採。

5. 原告復主張依工程慣例而言，倘原告得以進場安裝燈具，自然會取得供應商之「出廠證明」，以利於驗收階段提送

01 被告機關；縱使事後原告無從提出供貨證明，亦屬日後能
02 否順利通過驗收及取得工程款之問題等語。然查，系爭契
03 約第5條第1項第2款第3目關於「估驗款」之約定中，明訂
04 估驗以完成施工者為限，於半成品或進場材料得以估驗計
05 價之情形包括LED燈具，然「須完成材料驗收後始得開始
06 安裝」（本院卷第427頁），可見兩造業已約定LED燈具須
07 先行辦理材料驗收，始得安裝，則被告於原告2次材料送
08 審時，審認原告所提報之高天井燈、LED路燈、工事燈等
09 審查資料未符規定，而未同意原告進場安裝，自屬有據，
10 原告上開所述，尚無可採。至原告另稱其既未開始進場施
11 作，此時極有可能尚未收受材料供應商之出貨，則在尚未
12 出貨之情形下，原告如何能取得材料供應商之晶片出廠證
13 明文件一節，然此部分純屬原告與供貨商間契約執行之細
14 節性問題(包括出貨安排、文件證明的出具等)，且此亦屬
15 原告於投標前所應考量之履約風險，原告執此據為免責之
16 理由，自屬無據。

17 (六)本件原告延誤履約期限及經被告解除系爭契約，確實均可歸
18 責於原告，且情節重大：本件原告兩度提報燈具送審資料，
19 均遭被告指明缺失而限期原告應依修正意見重新提報，經被
20 告於112年5月19日召開工程協調會議，要求原告提送趕工計
21 畫及燈具書面資料，並請原告掌握各階段施工情況及進度，
22 然原告嗣後未再重新提報，其向被告申請停工亦遭被告拒
23 絕，被告再以112年7月5日函請原告盡速提報第三版燈具送
24 審資料及趕工計畫，然仍未見原告辦理提報作業或進場施
25 工，被告爰以系爭工程截至112年7月20日止進度已落後56.
26 2%，原告確有違反系爭規定之情形，而依系爭契約第21條
27 第1項第5款規定，以112年7月24日函通知原告解除契約，且
28 原告上開主張免責之事由均非可採，則原告延誤履約期限，
29 並經被告解除系爭契約，自均得認為係可歸責於原告。又依
30 採購法第101條第4項規定，機關審酌因可歸責於廠商之事
31 由，致延誤履約期限或致解除或終止契約等情是否重大，應

01 綜合考量機關所受損害之輕重、廠商可歸責之程度、廠商之
02 實際補救或賠償措施等情形。本件依被告之說明：系爭採購
03 案係傳統燈具汰換為LED節能燈具工程，目的為改善被告機
04 關內同仁辦公使用環境及配合國家節能目標。然因原告未即
05 時完成系爭工程，導致被告無法更換LED省電燈具而造成電
06 費支出居高不下，被告所受之損害難謂非屬重大；且原告確
07 有上述原告無正當理由不提送燈具審查資料，導致系爭工程
08 未依約完成，而有重大可歸責情形；另本件重大違約事由發
09 生後，被告迄未接獲原告任何補救或賠償之訊息，足證原告
10 無提出任何實際補救或賠償措施之行為及意願等情，並提出
11 國防部軍備局生產製造中心推動節能減碳暨檢核實施計畫為
12 證（本院卷第549頁至第563頁），核屬有據，原告就此部
13 分，除前述所主張之免責事由外，亦不爭執（本院卷第175
14 頁），是被告認定本件已符合採購法第101條第4項所定情節
15 重大之要件，尚無違誤。

16 (七)綜上所述，原告主張尚無可採。從而，被告以原告前經被告
17 以其未依系爭契約履約，經通知改善仍未改善，而延誤履約
18 期限，並經解除契約，嗣經審認原告符合系爭規定之要件，
19 而作成原處分，認事用法並無違誤，原告訴請本院確認原處
20 分違法，為無理由，應予駁回。又本件事證已臻明確，兩造
21 其餘攻擊防禦方法及聲明陳述，於判決結果無影響，爰不逐
22 一論列，附此敘明。

23 五、結論：原告之訴為無理由。

24 中 華 民 國 114 年 3 月 27 日

25 審判長法官 楊得君

26 法官 彭康凡

27 法官 李明益

28 一、上為正本係照原本作成。

29 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
30 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
31 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，

應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

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，逕以裁定駁回。

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

01

文書影本及委任書。

02

中 華 民 國 114 年 3 月 27 日

03

書記官 范煥堂