

臺中高等行政法院判決

108年度訴字第91號

108年8月7日辯論終結

原告 岡捷企業有限公司

代表人 葉碧芬

訴訟代理人 王志文 律師

被告 陸軍兵工整備發展中心

代表人 洪虎焱

訴訟代理人 王俊凱 律師

廖國劭

陳建宏

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
108年1月18日訴0000000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

一、程序事項：

本件判決格式參酌司法院新近推行之高等行政法院裁判簡化
方案，僅記載兩造陳述事實之爭點核心要旨，並將判決相關
之法令條文附錄於後，合先敘明。

二、爭訟概要：

原告為被告依政府採購法辦理「接地塊包件乙項」採購案（
下稱系爭採購案）之得標廠商，雙方於民國105年11月18日
簽訂勞務採購契約，依契約通用條款第8條第4款明定「廠商
因履約所需而進入機關之處所，非經機關事前書面同意，不

得蒐集機關資訊，而逕予製成相關文件」，惟原告從業人員葉燈順於107年9月12日會同路試測試時，擅自使用私人手機違規拍攝被告之岳崗測試場照片3幀，並傳送予原告公司之白金元，經被告參與測試督導人員當場發覺，被告認定原告有違反契約通用條款第8條第4款後段保密條款之情形，而依契約通用條款第17條第1款第14目之約款，解除契約，而作成原處分依政府採購法第101條第1項第12款規定，通知原告將其刊登政府採購公報（通稱停權處分）。原告不服，循序提起異議與申訴救濟程序，分經被告處理結果與申訴審議判斷決定予以駁回，遂提起本件行政訴訟。

三、本件原告起訴主張及聲明略以：

（一）原告從業人員拍攝被告岳崗測試場之照片影像無涉軍事機密與國防秘密，被告以原告違反保密義務約定，並解除契約，復作成原處分，構成違法：

1.原告為順利完成採購物軍品路試階段而拍照，是否涉及國防秘密與軍事機密，應依國防部訂定之「軍事機密與國防秘密種類範圍等級劃分準則」之定義予以認定，而非全權由被告對個案作具體認定，且被告之認定，亦未見提出任何事證說明，顯無可採。被告於申訴審議程序已陳明原告並未違反要塞堡壘法，且系爭採購案非適用「軍事機密與國防秘密種類範圍等級劃分準則」之機密以上等級採購案件，故不適用陸海空軍刑法第78條規定等語。則被告指稱原告拍攝照片違反系爭契約通用條款第8條第4款保密義務約定，顯然矛盾，難認可採。

2.參佐曾喧騰一時之阿帕契拍照刑事案件，終經檢察官對各被訴之涉嫌罪犯為不起訴處分，可見在軍事基地拍攝照片並不當然涉及軍事機密與國防秘密，應以拍照地及拍照客

01 體是否涉及軍事機密與國防秘密認定是否涉及洩漏軍事機
02 密與國防秘密。

03 3.系爭採購案既不涉及軍事機密與國防秘密，原告自未違反
04 系爭通用條款保密義務約定，則被告所為解除契約，再據
05 以主張依政府採購法第101條第1項第12款規定刊登政府採
06 購公報處分，均於法有違。

07 (二)契約通用款第8條第4款所訂「不得製成相關文件」應指不得
08 於拍攝照片後製成相關文件，原告僅拍攝照片不包括在內：

09 1.拍攝照片與拍攝照片製成文件係屬兩事。契約通用款第8
10 條第4款所稱「不得製成相關文件」應指不得於拍攝照片
11 後製成相關文件，不包含拍攝照片，被告之解釋已超出契
12 約文義解釋範圍。

13 2.被告雖辯稱：政府採購法與民法無「文件」定義，依刑法
14 第220條準文書規定，故照相所得之照片於採購契約中應
15 可認屬文件等語。惟系爭採購契約雖係適用政府採購法而
16 公開招標，並於議價後決標，然依契約內容所示係由原告
17 為被告承造採購軍品，而由被告支付原告契約所訂價金，
18 顯屬被告立於私法主體地位，委請原告承造系爭軍品之私
19 經濟行為，而與原告訂立私法契約，被告今以政府採購法
20 第101條第1項第12款規定刊登政府採購公報，自應回歸私
21 法契約或民法認定本件是否構成解除或終止契約事由，從
22 而被告所辯稱應依刑法第220條準文書規定，認定照相所
23 得之照片於採購契約中屬文件云云，不足為採取等情。並
24 聲明求為判決原處分、異議處理結果及申訴審議判斷均撤
25 銷。

26 四、被告答辯及聲明略謂：

27 (一)被告所屬岳崗試場係屬國軍重要敏感處所，故歉難同意原告

01 進行任何拍攝行為。被告在執行採購軍品第2階段872公里路
02 試（測試）之前，已於107年4月11日邀集原告召開「接地塊
03 件乙項」路試先期協調會會議，於會議中申明契約通用條款
04 第8.4條（即第8條第4款）之履約義務，倘有測試有異常情
05 形，可洽由被告測試人員實施記錄拍攝，有該次會議紀錄可
06 證。可見被告早在原告故意違約拍照前，已表明測試場所為
07 軍事敏感處所要求原告不得拍照，原告亦同意，並作成會議
08 紀錄。惟原告於107年9月12日會同被告進行路試測試時，原
09 告參與測試人員葉燈順竟然於當日14時50分許使用私人手機
10 違規拍攝被告岳崗測試場所之照片3張，並立即以LINE傳送
11 給原告公司白金元，而經被告在場人員當場發現等情事為原
12 告所不否認。足證原告確實有違反上開系爭契約通用條款第
13 8條第4款之約定，被告依照契約清單備註第22條第10款「清
14 單未載明事項適用陸軍兵工整備發展中心內購財物、勞務採
15 購契約通用條款」及通用條款第17條第1款第14目約款，於1
16 07年9月26日以書面通知原告解除契約，原告有可歸責之事
17 由致解除契約，被告乃於同日作成原處分依照政府採購法第
18 101條第1項第12款規定對原告為停權處分。

19 (二)關於原告主張其僅拍攝照片並未作成文件，所以未違約等語
20 ，係屬推諉卸責之詞，與契約約定之文義以及契約精神不符
21 。蓋政府採購法第3條明定「政府機關、公立學校、公營事
22 業辦理採購，依本法之規定；本法未規定者，適用其他法律
23 之規定。」刑法第220條規定：「在紙上或物品上之文字、
24 符號、圖畫、照相、依習慣或特約，足以為表示其用意之證
25 明者，關於本章及本章以外各罪，以文書論。錄音、錄影或
26 電磁紀錄、藉機器或電腦之處理所顯示之聲音、影像或符號
27 ，足以為表示其用意之證明者，亦同。」雖然政府採購法並

01 未對所謂之文件有所定義，然參照該法第3條之規定，政府
02 採購法未規定者，即應視其他法律有無規定，再參酌刑法第
03 220條之規定觀之，照片當然屬於文書之一種，原告主張其
04 行為並未符合通用條款第8條所謂之文件，不能採取。況且
05 ，契約之解釋均應符合系爭採購契約之需求特性，被告於路
06 試測試前已經召開先期協調會作成會議紀錄，載明「因被告
07 測試場所屬於國軍重要機密敏感處所，要求原告不得拍攝照
08 片」，原告亦同意該會議紀錄，並於會議紀錄上簽名同意，
09 原告卻仍明知故犯，仍然於管制區域拍照，對國家安全及公
10 共利益之侵害並非輕微，且核原告所為之行為亦該當系爭契
11 約通用條款第8條第4款之要件，被告依照通用條款第17條第
12 1款第14目約定解除契約，以及依照政府採購法第101條第1
13 項第12款規定將原告刊登於政府採購公報上，自屬有據。原
14 告辯稱所謂不得逕予製成相關文件，應侷限於不得於拍攝照
15 片後製成相關文件云云，非但與契約第8條所強調之保密規
16 定相違背，更者，原告所屬人員葉燈順非但故意違反雙方於
17 107年4月11日所召開之協調會議紀錄，且以手機之LINE之軟
18 體程式傳送於原告所屬人員白金元，其行為已該當製成相關
19 文件，其主張無理由等語。並聲明判決駁回原告之訴。

20 五、本件兩造爭點為：被告認定原告從業人員違約拍攝被告岳崗
21 測試場照片3幀對外傳送，有違反契約通用條款第8條第4款
22 之情形，經依契約通用條款第17條第1款第14目約定解除契
23 約後，乃適用政府採購法第101條第1項第12款規定，作成原
24 處分對原告為停權處分，認事用法有無違誤？

25 六、本院判斷如下：

26 (一)前提事實：

27 原告標得系爭採購案後，兩造訂立勞務採購契約，依契約通

用條款第8條第4款明定「廠商因履約所需而進入機關之處所，非經機關事前書面同意，不得蒐集機關資訊，而逕予製成相關文件」，而原告從業人員葉燈順於107年9月12日會同路試時，擅自違約拍攝被告岳崗測試場照片3幀，並對外傳送白姓人士，當場為被告參與測試之督導人員察覺，提起糾舉。經被告認定原告有違反契約通用條款第8條第4款之保密條款，而依契約通用條款第17條第1款第14目約定，解除契約，並作成原處分適用政府採購法第101條第1項第12款規定，對原告為停權處分，經原告循序提起異議及申訴，均經決定駁回等情，有卷附開標、決標紀錄及相關投標資料（見本院卷第65至69頁及第71至73頁及第75至87頁）、訂購軍品契約（見本院卷第61頁）、契約通用條款（見本院卷第89至159頁）、系爭軍品路試先期協調會會議紀錄（見本院卷第185至191頁）、兵整中心測試場督導記錄簿及切結書（見本院卷第193至195頁）、原告從業人員葉燈順拍攝之被告營區設施景像照片及手機傳送畫面（見申訴審議卷二第85至88頁）、原告107年9月13日（107）岡字第1070913001號函（見本院卷第197至199頁）、被告107年9月26日陸兵採購字第107004792號解除契約函（見本院卷第201頁）、原處分（見本院卷第203頁）、被告107年10月19日陸兵採購字第1070005271號異議處理結果函（見本院卷第211頁）及行政院公共工程委員會108年1月18日訴0000000號採購申訴審議判斷書（見本院卷第22至35頁）等件附卷可稽，堪予認定。

(二)原告雖以上開情詞主張原處分違法應予撤銷云云，惟：

1.揆諸政府採購法第101條第1項規定，採購機關發現廠商有違法或重大違約情形時，得將其違法或重大違約情事刊登於政府採購公報，俾各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，藉以杜絕不良廠商之違法、違約行為，避免其他機關受危害，並維護廠商間之良性競爭，用能建立公平、公開之採購程序，提升採購效率與功能，確保採購品質之公益目的。再者，當事人一方為防範合法利益受危害之虞，而於締約時明示他方履約時應遵守特定事項，並經他方所允諾者，除該約款內容有不合理或無必要性，或無履行可能，或可認出於權利濫用者外，基於私法自治及契約自由原則，雙方就該約款已達成意思合致者，自應受拘束，並應本於誠信原則忠實履行，不得事後翻異，行政法院仍應尊重當事人就該約定事項之重要性評價，無從任意為反於契約內容及效果之解釋。

2. 本件揆諸被告係屬軍事機關，肩負國防安全重責大任，鑑於本件採購軍品測試場所之岳崗測試場為重要軍事管制場所，其安危攸關國家安全甚鉅，不許外人任意入內拍照，則被告既為主管機關自應嚴防一般民眾利用洽公入用之便，擅自拍攝營區內景，避免軍事場所之資訊被敵國全面蒐集掌握，日後形成其有利之情資，平日若疏於警覺保防重要性，致使國家安全日益受侵蝕，俟他日國破家亡之日來臨，為悔憾莫及。此徵諸中共尚未坐大之前，已大規模積極蒐集當時國民政府之一切情資，俟形勢移異時，如魚得水，充分運用，終致國軍兵敗如山倒，殷鑒不遠，誠不容等閒漠視，殊有嚴加防範之必要，上開保密條款深具合理性，原告在客觀上毫無不履行可能之情形。是以，本件兩造於締約時，於契約通用條款第8條第4款後段約定「廠商因履約所需而進入機關之處所，非經機關事前書面同意，不得蒐集機關資訊，而逕予製成相關文件」條款，並無違

反強制或禁止規定，亦無背於公共秩序或善良風俗之情形，自屬有效，且核諸上開說明，此保密約款內容具合理及必要性，自屬原告履約時應嚴守之重要性條款，如有違反情事，對國家利益潛藏危害，自構成可歸責之解約事由，被告據以解除契約，於法理上具正當性。再者，上開條款雖名為「保密條款」，但觀其意旨在於規範廠商除正常目視耳聞外，不得從事蒐集機關資訊，製作成為可使用載體之行為。故不以廠商蒐集者屬於軍事機密為必要，蓋軍事機關之資訊，若未防微杜漸，徹底防範，一旦被有心者不當蒐集或利用，則國家安全危矣，非可輕忽蔑視。準此以論，原告從業人員利用執行業務入內之便，擅自拍攝營區措施影像，明顯構成違反契約通用條款第8條第4款之情形。原告主張其從業人員葉燈順僅拍攝非屬軍事機密之營區景像，不符合契約通用條款第8條第4款所定之情形，難謂允洽，不能採取。

3.又衡諸本件兩造於締約時已以書面合意上開保密條款及違反之法律效果，有該契約通用條款第8條第4款及第17條第1款第14目全文在卷可憑（分見本院卷第107頁及第141頁）。且被告在執行第二階段872公里耐久路測之前，復特別於107年邀集原告公司代表人員白金元等3人召開路測協調會，原告在會議中請求容許其拍照，既已經被告申明：因本中心岳崗測試場屬國軍重要機敏處所，故歉難同意原告公司進行任何拍攝行為，倘有異常情形，原告公司參測人員可洽詢本中心測試人員後，由本中心測試人員實施記錄拍攝等語在卷（見本院卷第191頁）。衡諸原告從業人員葉燈順以手機照相功能擅自拍攝測試場全景3張後，迅即傳送予原告實際負責人白金元收受（見申訴審議卷二第

85至88頁)等全般情節,顯係其明知上開約款,卻置若罔聞,故意違犯,要無疑義,其違規行為深具非難性,已經被告據以解除契約,自符合政府採購法第101條第1項第12款規定之情形至明。被告將其刊登於政府採購公報具合理、相當及必要性,核無不為停權處分之裁量餘地。

(三)是故,本件原告因有可歸責事由,致解除契約之情形,符合政府採購法第101條第1項第12款規定之事由,被告對其作成停權處分,自屬適法有據。

七、綜上所述,本件原告上開主張各節,均非可取。原處分認事用法俱無違誤,異議處理結果及申訴審議判斷予以維持,核無不合。原告訴請撤銷,為無理由,應予駁回。

八、本件為判決基礎之事證已臻明確,兩造其餘陳述及舉證,均核與判決結論不生影響,爰不逐一論述,附此敘明。

九、據上論結,本件原告之訴為無理由,依行政訴訟法第98條第1項前段,判決如主文。

中華民國 108 年 8 月 28 日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法官 王 德 麟

法官 林 靜 雯

法官 蔡 紹 良

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決,應於送達後20日內,向本院提出上訴狀,其未表明上訴理由者,應於提出上訴後20日內向本院補提理由書(均須按他造人數附繕本);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(須附繕本)。未表明上訴理由者,逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人,並提出委任書,但符合下列情

01 形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

02 03 得不委任律師為訴訟 04 代理人之情形	05 所 需 要 件
06 07 (一) 符合右列情形 08 之一者，得不 09 委任律師為訴 10 訟代理人	1.上訴人或其法定代理人具備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，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
15 16 (二) 非律師具有右 17 列情形之一， 18 經最高行政法 19 院認為適當者 20 ，亦得為上訴 21 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。
26 27 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。

中華民國 108 年 8 月 28 日

書記官 凌雲霄

附錄本判決引用的相關法令：

【政府採購法】

第 1 條

為建立政府採購制度，依公平、公開之採購程序，提升採購效率與功能，確保採購品質，爰制定本法。

第 2 條

本法所稱採購，指工程之定作、財物之買受、定製、承租及勞務之委任或僱傭等。

第 3 條

政府機關、公立學校、公營事業（以下簡稱機關）辦理採購，依本法之規定；本法未規定者，適用其他法律之規定。

第 101 條 第 1 項 第 12 款

機關辦理採購，發現廠商有下列情形之一，應將其事實及理由通知廠商，並附記如未提出異議者，將刊登政府採購公報：

十二、因可歸責於廠商之事由，致解除或終止契約者。