

臺中高等行政法院判決

) FKT64W1Z1X5L0;@109年度訴字第

110年8月5日辯論終結

原告 天宥興業有限公司

代表人 林武松

訴訟代理人 林尚瑜 律師

被告 臺中市政府環境保護局

代表人 陳宏益

訴訟代理人 張豐守 律師

上列當事人間採購事件，原告不服臺中市政府中華民國109年7月

16日府授法申字第1090175470號申訴審議判斷，提起行政訴訟，

本院判決如下：

主 文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面：

一、按行政訴訟法第111條規定：「（第1項）訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。……（第三項）有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。三、因情事變更而以他項聲明代最初之聲明。」第6條第1項規定：「確認行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。其確認已執行而無回復原狀可能之行政處分或已消滅之行政處分為違法之訴訟，亦同。」第196條第2項規定：「撤銷訴訟進行中，原處分已執

行而無回復原狀可能或已消滅者，於原告有即受確認判決之法律上利益時，行政法院得依聲請，確認該行政處分為違法。」

二、經查，原告參與被告辦理「109年臺中市飛灰穩定化物清運及處理服務」之勞務採購（下稱系爭採購案）之投標，被告於民國109年2月10日以中市環秘字第1090012779號函（下稱原處分）通知原告其投標資格不符及109年2月7日審議決標內容（由吉衛股份有限公司得標，下稱吉衛公司），原告不服，循序提起行政爭訟。原告於109年9月26日起訴狀原聲明：「原處分（含決標公告及資格審查不符合之異議處理結果）暨申訴審議判斷均撤銷」，嗣更正為「原處分、異議處理結果及申訴審議判斷均撤銷」（本院卷第262頁）。惟因系爭採購案業已於109年2月7日決標由吉衛公司得標，並已於109年12月31日執行完畢，業經被告陳明在卷，並有相關函文附卷可證。茲因原處分已執行完畢，而無回復原狀之可能，然原處分如經判決確認違法時，原告尚得以之為其他訴訟（如國家賠償）之先決要件，應有確認利益。是原告以110年3月30日書狀及當日準備程序變更訴之聲明為：「確認系爭採購案被告認定原告投標廠商資格不符部分之原處分為違法」，並經被告同意，依據前述規定，其變更聲明，應予准許。

貳、實體方面：

一、爭訟概要：

緣被告辦理系爭採購案第2次公開招標，於109年2月7日開標，投標廠商計2家，被告進行投標廠商資格審查結果，認定原告資格審查不符合招標文件規定事項，判定為不合格，經當日辦理決標後，由被告於109年2月10日以原處分通知原告

。原告不服被告109年2月7日審議決標內容，及資格不符之審查結果，經向被告提出異議後，又不服被告109年3月6日中市環設字第1090023747號函維持原決定之異議處理結果，提出申訴，經臺中市政府採購申訴審議判斷以：「關於請求撤銷原異議處理結果之申訴駁回。其餘申訴不受理。」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.原告共同投標之資格符合投標須知第64點規定，屬於營業項目為「廢棄物清除業或廢棄物處理業或廢棄物清理業」登記代碼為「J101030或J101040或J101090」之公司或行號，並具有公民營廢棄物清除或處理許可證或其他縣市政府主管機關同意文件，且許可處理廢棄物之種類包含「中間處理後產物」（D-20）者，原處分顯有誤會，應予撤銷：

(1)依政府採購法第50條第1項第2款及第51條規定，機關應依招標文件規定審查並為審標、決標之決定，不得恣意曲解招標文件之規定，或招標文件之外另為解釋，以維護政府採購之公平合理。同法第41條規定，廠商若對招標文件有所疑義，應於一定期間內，以書面提出，向招標機關請求釋疑，招標機關就疑義之處理，則應以書面答覆，必要時或涉及變更或補充招標文件內容者，尚須公告，不得以口頭方式處理，否則難符政府採購法第1條揭示公平、公開原則及採購之公平合理。

(2)本案經共同投標廠商第三成員即永盛開發實業股份有限公司（下稱永盛公司）於108年12月10日以書面向被告具函提出疑義，申請釋疑並請求暫停招標程序，理由列載原先108年12月4日投標須知所限定投標廠商資格不符合廢棄物

清理法（下稱廢清法）第28條第1項第3款可委託清除、處理之機構包含(一)委託經主管機關許可清除、處理該類廢棄物之公民營廢棄物清除處理機構清除、處理。(二)經執行機關同意，委託其清除、處理。(三)委託目的事業主管機關自行或輔導設置之廢棄物清除處理設施清除、處理。(四)委託主管機關指定之公營事業設置之廢棄物清除處理設施清除、處理。(五)委託依促進民間參與公共建設法與主辦機關簽訂投資契約之民間機構設置之廢棄物清除處理設施清除、處理。(六)委託依第29條第2項所訂管理辦法許可之事業之廢棄物處理設施處理；並提出永盛公司長期合法妥善處理焚化爐飛灰穩定化物之實績如基隆、新竹、苗栗、臺中等專案之資格能力如附件作為審查之證明文件。其中，基隆市環境保護局106年3月28日基環字第1060002123號函亦已明白表示永盛公司得收受委託處理外縣市所產生之一般事業廢棄物，說明欄詳載：「另查，基隆市政府97年7月16日基府環貳字第0970065272號函中核准營業項目及每日許可處理量等皆已載明貴公司可處理廢棄物之種類及方法，其中包含不適燃（焚化廠不接受）之一般廢棄物及一般事業廢棄物及緊急處理經主管機關許可之一般廢棄物及一般事業廢棄物等」，均已提出於本案卷內可稽。從而，依基隆市政府97年7月16日基府環貳字第0970065272號函核准永盛公司營業範圍（營業項目），確實含有一般事業廢棄物「中間處理後物質」（D-20），且迄今未經撤銷或廢止，原告即共同投標第三成員永盛公司確實符合投標須知第64點規定。

(2)被告雖依政府採購法第41條規定，向提出疑義之永盛公司書面答覆，並公告變更投標須知第64點之資格內容，嗣另

於108年12月25日上網公告後，經原告投標，被告竟仍於資格審查時，誤認原告之共同投標廠商即第三成員永盛公司不符資格，且未依政府採購法第51條第2項，對審查資格不合格之廠商通知並敘明原因（僅事後補正理由，論語有諺「不教而殺謂之虐」，此處亦有理由不備之違法），率爾排除原告之投標。經原告異議後始以109年3月6日中市環設字第1090023747號函復永盛公司無一般事業廢棄物D-20廢棄物種類代碼D-20種類代碼之許可項目，未符合投標須知第64點之與履約能力有關之基本資格文件審查項目等之異議處理結果，顯無理由。被告此舉致系爭採購案由其他投標人吉衛公司得標，顯有瑕疵，且忽視公共利益，違反公平合理原則，對廠商有無正當理由之差別待遇，與法未合，應予撤銷。

(3) 異議處理結果所稱網路查詢行政院環境保護署許可核發證照查詢網站，永盛公司於基隆市政府核發之廢棄物處理許可證許可項目種類及代碼D-1103焚化爐底渣，無一般事業廢棄物D-20廢棄物種類代碼D-20種類代碼之許可項目等，因促進民間參與公共建設法設置乙級廢棄物處理機構之網站登載資料內容為何，固非採購須知第64點明定規範要求投標廠商之必備要件，是被告本不得恣意曲解招標文件之規定，或於招標文件之外另為解釋，增加原本規範所無之限制，否則動輒得咎，使參予投標者無所適從，有違行政程序法第8條之誠信及信賴原則。

2. 原告投標檢附之技師簽證報告，屬於專業合格技師所出具，符合投標須知第66點，可證明原告所投標之掩埋場餘裕量剩餘容量有84,200立方公尺，顯大於規定之（含）50,000立方公尺，難謂有不符資格之處：

01 (1) 所謂行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決
02 定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政
03 行為（行政程序法第92條第1項規定參照），不因其用語
04 、形式以及是否有後續行為或記載不得聲明不服之文字而
05 有異（司法院釋字第423號解釋參照）。另行政處分必須
06 符合法秩序之所有要求，包括形式上合法（符合管轄權、
07 程序及方式等規定）及實質上合法（包括處分內容及認定
08 事實均須符合法之要求），是以，行政處分若不具形式或
09 實質之合法要件，即為瑕疵之行政處分，而屬違法之行政
10 處分。行政處分違法之效果，如係違反實質上合法，原則
11 上構成行政程序法第117條以下得撤銷之原因，未撤銷前
12 該處分仍屬有效，例外於同法第111條情形下始構成自始
13 無效，至於違反形式上合法，亦以構成得撤銷之理由為原
14 則，無效為例外；有時形式上違法之行政處分，在同法第
15 114條至第116條情形下，可補正或轉換為合法之行政處分
16 ，另行政處分如有誤寫、誤算或其他類此之顯然錯誤者，
17 處分機關得依同法第101條隨時或依申請更正之，於效力
18 不生影響（法務部99年8月10日法律字第0999032799號函
19 、100年4月8日法律字第1000006633號函參照）。

20 (2) 按「投標廠商之特定資格及應檢附證明文件如下（限特殊
21 或巨額之採購方可規定特定資格條件）：具有相當設備者
22 ，其情形(2)證明掩埋餘裕處理容量大於處理飛灰穩定化物
23 數量（(含)50,000立方公尺）之文件（須提供經由合格立
24 案之專業測量公司或技師事務所所出具之測量報告）」，
25 投標須知第66點定有明文。

26 (3) 原告業已提出水土保持技師吳安欽（技師執業執照號碼：
27 技執字第001797號）及其任職為負責人之仲欽工程技術顧

問有限公司（下稱仲欽公司）所受託就採購案所預計之一般事業廢棄物處置場地點基隆市○○區○○○段○○○○○段000000000號（與基隆市政府97年核准函所引地號不同之處，詳後述）簽證報告附圖說，載明該址二期六階開發量體填方數量計算共有84,220立方公尺，顯大於投標須知第66點規定之大於（含）50,000立方公尺，難謂有何不符資格之處。蓋系爭規定僅要求出具技師測量報告，並未限制專業技師執照種類；而所謂測量技術（測量學）於水土保持技師專門職業技術人員高等考試中為專業必考科目，換言之，通過國家高考之執業水土保持技師具備專業測量能力，亦為我國官方該職類系之職能分析內涵。又按，公司所營事業除許可業務應載明於章程外，其餘不受限制，公司法第18條第2項定有明文。遍查我國現行法制關於測量項目並非特許行業，本毋須載明於章程或公司營業登記項目內自可由公司營業為之。況查，該水土保持技師依公會登記資料顯示，水土保持技師吳安欽之事務所即為仲欽公司，又參前述本案專業水土保持技師所簽核報告之檢附文件，自可證明掩埋餘裕處理容量大於處理飛灰穩定化物數量（含）50,000立方公尺，是原告所投標之相關文件確實符合投標須知第66點規定。

- (4) 被告徒謂：仲欽公司並非合格立案之專業測量公司或技師事務所，係無正當事由質疑專業測量報告，應有可議。又未詳細查明原告卷附證明文件，逕自誤認事實，不具形式或實質之合法要件，即為瑕疵之行政處分，而屬違法之行政處分，應予撤銷。

3. 另需特別澄明者，原告投標檢附之報告中所載明一般事業廢棄物處置場地點為基隆市○○區○○○段○○○○○段0000

00000號，與基隆市政府94年2月4日及97年7月16日核備永盛公司之廢棄物處理機構設置場（廠）地點為基隆市○○區○○○段○○○○○段000000000號，係完全相同之土地使用範圍，面積為7.8865公頃，僅因基隆市政府97年7月16日以基府環貳字第0970065272號函核准永盛公司營業範圍（營業項目），含有一般事業廢棄物「中間處理後物質D-20」後，尚有系爭範圍土地地號分割增加情形，分割後總面積及範圍均不變，然地號增加異動，方另向基隆市政府申請變更計畫名稱在案，此有基隆市政府108年6月19日基府產工貳字第1080247780號函可資佐證，故水土保持技師事務所所出具之報告內容亦以此廢棄物處理機構設置場（廠）範圍作測量簽核，信憑有據，當可證明原告為履約所安排之廢棄物處理機構設置場（廠）餘裕量充足，被告稱兩者分屬不同地號等，又稱原告無法證明掩埋餘裕量，顯為疏忽誤認，與事實不符。

4.按「技師應依下列方式之一執行業務：……二、組織工程技術顧問公司或受顧於工程技術顧問公司。」技師法第7條第2款定有明文。次按「本條例所稱工程技術顧問公司，指從事在地面上下新建、增建、改建、修建、拆除構造物與其所屬設備、改變自然環境之行為及其他經主管機關認定工程之技術服務事項，包括規劃與可行性研究、基本設計、細部設計、協辦招標與決標、施工監造、專案管理及其相關技術性服務之公司。」、「工程技術顧問公司登記之營業範圍，得包括土木工程、水利工程、結構工程、大地工程、『測量』、環境工程、都市計畫、機械工程、冷凍空調工程、電機工程、電子工程、化學工程、工業工程、工業安全、水土保持、應用地質、交通工程及其他經主管機關認定科別之工程技術

事項。」、「工程技術顧問公司之董事長或代表人應由執業技師擔任。」、「受聘於工程技術顧問公司或組織工程技術顧問公司之執業技師，須為專任之繼續性從業人員，並僅得在該公司執行業務。」工程技術顧問公司管理條例第3條、第4條、第5條第1項及第13條分別定有明文。查仲欽公司負責人為領有合法立案之專業水土保持技師，依據上揭規定，自屬具備測量專業之執業技師，得辦理投標須知第66條所需由合格立案之專業測量公司或技師事務所所出具之掩埋餘裕量測量報告，並無疑義。否則，若照被告答辯所稱須依各科技師執業範圍及技師法第20條之解釋方法，其中土木技師之執業範圍欄位中顯然亦無「測量」項目，甚連本案得標廠商所出具之報告所委請之土木技師亦無從辦理「測量」業務，若係如此，則得標廠商吉衛公司亦應不符合系爭採購案投標資格，可見被告對此主張應難憑採等語。

(二)聲明：確認系爭採購案被告認定原告投標廠商資格不符部分之原處分為違法。

三、被告答辯及聲明：

(一)答辯要旨：

1.原告招標文件所附之第三成員永盛公司未出具投標須知所要求之一般事業廢棄物D-20之廢棄物處理許可證：

(1)系爭採購案於投標須知附錄五投標廠商文件審查表所列廠商資格審查項目中，屬於投標須知第64點之規定有2項，其中一項為與標的有關之基本資格文件——廠商營業項目為「廢棄物清除業或廢棄物處理業或廢棄物清理業」登記代碼「J101030或J101040或J101090」之公司或行號，並具有公民營廢棄物清除或處理許可證或其他縣市政府主管機關同意文件，且許可處理廢棄物之種類應包含「中間處理

後產物」（廢棄物代碼D-2003），另一項為與履約能力有關之基本資格文件——廠商或其受雇人或從業人員具有專門技能之證明，其情形：乙級廢棄物清理許可證（含乙級以上），或乙級廢棄物處理許可證（含乙級以上）。廢棄物種類須包括一般事業廢棄物D-20類者。又被告於109年3月6日函覆之異議處理結果已明確敘明異議廠商其資格審查不符合招標文件之規定事項為投標須知第64點規定之與履約能力有關之基本資格文件審查項目——「廠商或其受雇人或從業人員具有專門技能之證明，其情形：乙級廢棄物清理許可證（含乙級以上），或乙級廢棄物處理許可證（含乙級以上）。廢棄物種類須包括一般事業廢棄物D-20類者。」雖前開投標須知附錄五投標廠商文件審查表所列廠商資格審查項目之與履約能力有關之基本資格文件——「廠商或其受雇人或從業人員具有專門技能之證明，其情形：乙級廢棄物清理許可證（含乙級以上），或乙級廢棄物處理許可證（含乙級以上）。廢棄物種類須包括一般事業廢棄物D-20類者。」係被告延用106年起辦理臺中市飛灰穩定化物清運及處理服務採購案相同之投標須知規定辦理，但因法令變更調整，目前國內已將核發廢棄物清理許可證廢止，變更核發廢棄物清除許可證及廢棄物處理許可證等2項許可文件，則投標廠商應出具之資格證明文件應係廢棄物清除許可證或廢棄物處理許可證，此乃當然之理。

- (2)另由投標須知第64點規定，係指投標廠商需要提出之許可證為廢棄物清除許可證或廢棄物處理許可證，而原告既主張其為具有廢棄物處理許可之廠商，客觀上並無不可抗力而無法提出之情況，佐以原告之投標文件內既知並已檢附第一及第二成員之乙級廢棄物清除許可證（含乙級以上）

，且於共同投標協議書中明確條列第一及第二成員主辦項目為清除運輸，第三成員主辦項目為掩埋處理最終處置，核其真意即表示第三成員工作項目為廢棄物掩埋處理而非如第一及第二成員之廢棄物清運，二者工作項目完全不同，故第三成員永盛公司理應檢附相關之廢棄物許可證，但原告所投標之文件，並未檢附第三成員之廢棄物種類須包括一般事業廢棄物D-20類者之廢棄物處理許可證，被告自難得知第三成員究竟有無廢棄物處理之專業資格。另查，原告投標文件中僅附有廢棄物清除資格之證明，也無廢棄物處理資格之證明，亦不符合本案投標須知第64點中與「履約能力」有關資格證明文件之審查項目規定。

(3) 原告在申訴審議委員會預審會議中，亦自承確實於投標文件中並未檢附及出具永盛公司具之處理許可證等語，而主張其已提出基隆市環境保護局106年3月28日函文充作證明文件。另於鈞院主張其已提出永盛公司長期合法妥善處理焚化爐飛灰穩定化物之實績如基隆、新竹、苗栗、臺中等專案之資格能力作為證明文件。上開主張雖不可採，但益證原告確實未在投標文件內檢附永盛公司之廢棄物清除許可證或廢棄物處理許可證。

(4) 綜上，本件係因可歸責於原告之事由致未提出永盛公司之廢棄物處理許可證，然本案工作內容既為109年臺中市飛灰穩定化物清運及處理服務，則原告之團隊自應同時具有廢棄物清除許可證及廢棄物處理許可證，然原告之投標團隊中僅有2家檢附廢棄物清除許可證明，但卻無任何一紙廢棄物處理許可證明。故被告由形式審查認定原告投標資格文件中負責廢棄物處理之永盛公司並未檢附廢棄物處理許可證而被認定不符合資格，應無違誤。

2.原告所附之掩埋場剩餘容量簽證報告內容無從得見掩埋場剩餘容量大於（含）50,000立方公尺：

(1)關於投標須知附錄五投標廠商文件審查表所列廠商資格審查項目之特定資格文件為具有相當設備者，其情形：1.投標廠商提供之飛灰穩定化物之最終處置方式採衛生掩埋者；應附證明文件：……(2)證明掩埋餘裕處理容量大於處理飛灰穩定化物數量（（含）50,000立方公尺）之文件（須提供由經合格立案之專業測量公司或技師事務所出具之測量報告）。2.投標廠商提供之飛灰穩定化物之最終處置方式非採衛生掩埋者；應附證明文件：應出具相關最終處置核准文件（投標須知第66點規定）。故本項目資格審查規定已明確規定投標廠商要提供證明掩埋餘裕處理容量大於處理飛灰穩定化物數量（（含）50,000立方公尺）之文件。

(2)查原告所投標之報告文件內容，並未以文字或數字載明提供「掩埋之餘裕處理容量」之數字，僅於報告附件以表列本頁合計「填方體積」為84,220立方公尺，故認不屬於符合投標須知所規範之廠商需提供證明「掩埋場剩餘容量」大於（含）50,000立方公尺之文件。原告雖主張：該份報告之「填方體積」記載84,220立方公尺等數字，明顯超過投標須知要求之50,000立方公尺，可推知掩埋餘裕處理容量等語。惟查，所謂「填方體積」之記載應係該特定場址全部得容納數量，至於是否為報告作成時該特定場址之剩餘數量或餘裕數量？無從由報告內容得見。從而被告就本項所為不符合資格之認定，尚無違誤。

3.原告所附之一般事業廢棄物地點為基隆市○○區○○○段○○○○段000000000號，與基隆市政府核備之地號並不相符，被告審標時難認屬於相同之地號土地：

01 (1) 原告所投標之報告文件中所載明之一般事業廢棄物處置場
02 地點為基隆市○○區○○○段○○○○○段000000000
03 號，然經被告審查時發現基隆市政府於94年2月4日及97年
04 7月16日核備永盛公司之廢棄物處理機構設置場（廠）地
05 點為基隆市○○區○○○段東勢下股小段57-2等13筆土地
06 ，二者似屬不同地號土地，從而認定二者為不相同之土地
07 及範圍，而認為資格不符。

08 (2) 原告固於申訴時補充提出基隆市政府108年6月19日基府產
09 工貳字第1080247780號函佐證，表示上開二不同地號土地
10 為相同之土地使用範圍，並稱屬被告誤判。惟依政府採購
11 法第50條第1項第2款「投標文件內容不符合招標文件之規
12 定」，不得決標，同法第33條第3項明定「機關得於招標
13 文件中規定允許廠商於開標前補正非契約必要之點之文件
14 」等規定，人民參與政府機關採購案之投標，本應依招標
15 文件所規定之內容參與投標，為確保參與投標之廠商有履
16 行契約之能力（即確保採購品質，政府採購法第1條規定
17 參照），參與投標之文件除別有規定外，自不得於事後始
18 行補正。原告既未將基隆市政府108年6月19日基府產工貳
19 字第1080247780號函附於投標文件一併提出，被告於審標
20 時自無從知悉上開二不同地號土地為相同之土地，且被告
21 亦無法律上責任與義務一定要向其他地政主管機關或其他
22 縣市政府環境保護局查證，縱原告得於異議及申訴程序中
23 事後證明事實上二不同地號土地時為相同之土地，亦難謂
24 屬被告於審標時錯誤或故意、過失，原告此項爭執亦無理
25 由。

26 4. 原告雖稱「吳安欽技師領有水土保持技師資格，水土保持本
27 來就有測量專業」等語，但按投標須知第66條規定：「(2) 證

明掩埋餘裕處理容量大於處理飛灰穩定化物數量（（含）50,000立方公尺）之文件（須提供由經合格立案之專業測量公司或技師事務所出具之測量報告）」，即表示應由測量技師出具測量報告，並依法辦理簽證。另依行政公共工程委員會107年6月29日修正的「各科技師執業範圍」第5項測量科：「從事大地測量、航空測量、地形測量、河海測量及工程測量等之規劃、研究、分析、評價、鑑定、實測及圖等業務」、第28項水土保持科：「從事水土保持之調查、規劃、設計、監造、研究、分析、試驗、評價、鑑定、施工及養護等業務。」技師法第20條規定：「技師所承辦之業務，除其他法律另有規定外，不得逾越執業執照登記之執業範圍。」水土保持技師不具測量專業等語。

(二)聲明：駁回原告之訴。

四、爭點：

(一)原告於投標文件所附之第三成員永盛公司，是否未出具投標須知所要求之具有一般事業廢棄物D-20類者之廢棄物處理許可證？

(二)原告投標所附之簽證報告記載「填方數量計算合計84,220立方公尺」，是否符合投標須知第66點所規定之「掩埋場剩餘容量大於（含）50,000立方公尺」？仲欽公司所出具之水保技師簽證報告，是否符合同點規定之「合格立案之專業測量公司或技師事務所所出具之測量報告」？

(三)原告投標所附之一般事業廢棄物地點基隆市○○區○○○段○○○○○段000000000號，與卷附基隆市政府核備之地號不符，被告據以認其資格不符，是否適法？

(四)原告訴請確認系爭採購案被告認定原告投標廠商資格不符之行政處分為違法，是否有理由？

01 五、本院的判斷：

02 (一)前提事實：

03 上述事實概要欄所載之事實，除前列之爭點事項外，其餘為
04 兩造所不爭執，且有原處分函文、開標決標紀錄、異議處理
05 函文及申訴審議判斷書等件資料影本附卷可證（本院卷第83
06 -87、27-53頁），此部分事實堪以認定。

07 (二)原告於投標文件所附之第三成員永盛公司雖未出具投標須知
08 所要求之具有一般事業廢棄物D-20類者之廢棄物處理許可證
09 ，但其於投標前請求釋疑時，已提出經基隆市政府同意處理
10 一般事業廢棄物D-20類之許可文件，被告卻仍認定原告此部
11 分資格不符，應屬違誤：

12 1.按系爭採購案投標須知附錄五投標廠商文件審查表所列廠商
13 資格審查項目中（本院卷第167頁），屬於投標須知第64點
14 之規定有2項，其中一項為與標的有關之基本資格文件——廠
15 商營業項目為「廢棄物清除業或廢棄物處理業或廢棄物清理
16 業」登記代碼「J101030或J101040或J101090」之公司或行
17 號，並具有公民營廢棄物清除或處理許可證或其他縣市政府
18 主管機關同意文件，且許可處理廢棄物之種類應包含「中間
19 處理後產物」（廢棄物代碼D-2003），另一項為與履約能力
20 有關之「基本資格文件——廠商或其受雇人或從業人員具有專
21 門技能之證明，其情形：乙級廢棄物清理許可證（含乙級以
22 上），或乙級廢棄物處理許可證（含乙級以上）。廢棄物種
23 類須包括一般事業廢棄物D-20類者」（本院卷第139-140頁
24 ）。被告於申訴審議預審會議中及陳述意見狀陳明，原告資
25 格審查不符合招標文件之規定事項為投標須知第64點規定之
26 後段，即未出具與履約能力有關之基本資格文件——「廠商或
27 其受雇人或從業人員具有專門技能之證明，其情形：乙級廢

棄物清理許可證（含乙級以上），或乙級廢棄物處理許可證（含乙級以上）。廢棄物種類須包括一般事業廢棄物 D-20 類者。」（審議卷第 459 頁）。又上述規定乙級「廢棄物清理許可證」，係被告沿用 106 年起辦理臺中市飛灰穩定化物清運及處理服務採購案相同之投標須知規定辦理，但因法令變更調整，目前國內已將核發「廢棄物清理許可證」廢止，變更核發「廢棄物清除許可證」及「廢棄物處理許可證」等 2 項許可文件，則投標廠商應出具之資格證明文件應係廢棄物清除許可證或廢棄物處理許可證。另因前段已明文規定「具有公民營廢棄物清除或處理許可證或『其他縣市政府主管機關同意文件』，且許可處理廢棄物之種類應包含『中間處理後產物』（廢棄物代碼 D-2003）」，則解釋後段關於履約能力中「乙級廢棄物清理許可證（含乙級以上），或乙級廢棄物處理許可證（含乙級以上）。廢棄物種類須包括一般事業廢棄物 D-20 類者。」時，當然包括「或『其他縣市政府主管機關同意文件』，且許可處理廢棄物之種類應包含『中間處理後產物』（廢棄物代碼 D-2003）」。換言之，如有其他縣市政府主管機關同意文件許可投標廠商處理廢棄物之種類包含「中間處理後產物」D-2003，應即符合本件投標須知第 64 點後段之規定。

2. 經查，系爭採購案原於 108 年 12 月 4 日公告之投標須知，對於投標廠商資格限定「具有公民營廢棄物清除或處理許可證」，與廢清法第 28 條第 1 項第 3 款規定不符，永盛公司乃於 108 年 12 月 10 日具函向被告申請釋疑，並提出基隆市政府 97 年 7 月 16 日基府環貳字第 0970065272 號函、基隆市環境保護局 106 年 3 月 28 日基環處壹字第 1060002123 號函載明永盛公司得處理一般事業廢棄物「中間處理後物質」（D-20）部分，嗣經

被告以109年1月3日中市環設字第1080154059號函復：「…
…二、旨揭招標案經通盤考量為促進廠商參與投標，本局已
將投標須知64點投標廠商之基本資格條件第(一)、1.項之營業
項目規定變更為『廢棄物清除業或廢棄物處理業或廢棄物清
理業』登記代碼『J101030或J101040或J101090』之公司或
行號，並具有公民營廢棄物清除或處理許可證或『其他縣市政府
主管機關同意文件』，且許可處理廢棄物之種類應包含
『中間處理後產物』（廢棄物代碼）D-2003) ……，予以放
寬資格規定，並已另案於108年12月25日重新上網公告招標
。」另稽之基隆市政府97年7月16日基府環貳字第097006527
2號函及94年2月4日基府環貳字第0940014355號函確實記載
永盛公司之業務範圍，包含一般事業廢棄物「中間處理後物
質（D-20）」，此有永盛公司108年12月10日申請疑義書及
所附基隆市政府94年2月4日基府環貳字第0940014355號函、
97年7月16日基府環貳字第0970065272號函、基隆市環境保
護局106年3月28日基環處壹字第1060002123號函及被告109
年1月3日中市環設字第1080154059號函等附卷可資佐證（申
訴審議卷第71-81頁、第48頁）。是原告雖未提出公民營廢
棄物處理許可證，但已提出基隆市政府同意文件許可處理「
中間處理後產物」D-20類之證明，據此，原告主張永盛公司
符合投標須知64點規定之後段，即具履約能力有關之基本資
格文件——「廠商或其受雇人或從業人員具有專門技能之證明
，其情形：乙級廢棄物清理許可證（含乙級以上），或乙級
廢棄物處理許可證（含乙級以上）。廢棄物種類須包括一般
事業廢棄物D-20類者。」，實屬有據。

3.被告雖主張：依共同投標協議書中成員掩埋處理最終處置廠
商所提文件，並經現場網路查詢行政院環境保護署公開許可

查詢網資料，無D-20廢棄物種類代碼等語。惟查，第三成員永盛公司既於108年12月10日具函向被告申請釋疑，並提出基隆市政府94年2月4日基府環貳字第0940014355號函、97年7月16日基府環貳字第0970065272號函、基隆市環境保護局106年3月28日基環處壹字第1060002123號函載明永盛公司得處理一般事業廢棄物「中間處理後物質」（D-20）部分，並經被告109年1月3日中市環設字第1080154059號函復及修正放寬加註「或其他縣市政府主管機關同意文件」，重新公告投標須知，則即使原告投標時，未再檢附永盛公司經其他縣市主管機關同意之文件，而有疏失，惟被告應已知悉永盛公司上述情事，此從被告109年3月6日中市環設字第1090023747號異議處理結果函及答辯狀亦稱，其審查時永盛公司處理一般事業廢棄物處置場地之地點，發現基隆市政府於94年2月4日及97年7月16日核備永盛公司之廢棄物處理機構設置場（廠）地點為基隆市○○區○○○段東勢下股小段57-2等13筆土地，二者似屬不同地號土地等語（本院卷第78頁），可見被告審查時，即已知上揭基隆市政府94年2月4日及97年7月16日函文，卻以「經現場網路查詢環保署公許可查詢網資料，無D-20廢棄物種類代碼」為由，認定其資格不符，尚非有據。

(三)被告認定原告投標所附之簽證報告記載「填方數量計算合計84,220立方公尺」，並不符合投標須知第66點「掩埋場剩餘容量大於（含）50,000立方公尺」之規定，適法有據；另被告認定原告投標所附仲欽公司出具之水土保持技師簽證報告，不符投標須知第66點「合格立案之專業測量公司或技師事務所所出具之測量報告」，則屬違法：

1.投標須知第66點規定：「投標廠商之特定資格及應附具之證

明文件如下……具有相當設備者，其情形：1.投標廠商提供之飛灰穩定化物之最終處置方式採衛生掩埋者；應附證明文件：……(2)證明掩埋餘裕處理容量大於處理飛灰穩定化物數量（（含）50,000立方公尺）之文件（須提供由經合格立案之專業測量公司或技師事務所出具之測量報告）。2.投標廠商提供之飛灰穩定化物之最終處置方式非採衛生掩埋者；應附證明文件：應出具相關最終處置核准文件。」此為投標須知附錄五規定投標廠商文件審查表所列廠商資格審查項目中，特定資格及應附具之證明文件。

2.原告主張：投標時所提出之簽證報告文件已載明「填方體積」84,220立方公尺等數字，明顯超過投標須知要求之50,000立方公尺，可推知掩埋餘裕處理容量等語。被告則陳稱：本項目資格審查規定已明確規定投標廠商要提供證明掩埋「餘裕處理容量」大於處理飛灰穩定化物數量（含）50,000立方公尺之文件。但原告所投標之報告文件內容並無以文字或數字載明提供掩埋之「餘裕處理容量」之數字，僅於簽證報告附件以表列本頁合計「填方體積」為84,220立方公尺（本院卷第239頁），故認不符合上揭投標須知所規範之廠商需提供證明掩埋場「剩餘容量」大於（含）50,000立方公尺之文件等語。經查，被告規劃本案預定處理掩埋數量達50,000立方公尺，始於投標須知內訂明投標廠商必須在報告中明確標示場址之掩埋「餘裕處理容量」應達50,000立方公尺以上，故投標廠商所附測量報告應須證明其餘裕數量達50,000立方公尺以上。然原告所提出之簽證報告（本院卷第238-241頁）內容關於「填方數量計算」之記載，其文義應係該特定場址全部得容納數量，至於是否為報告作成時該特定場址之「剩餘容量或餘裕容量」，尚無從由報告內容得見。是被告以

原告所提出之文件不符合本項資格之認定，尚無違誤。

3.另關於被告認定原告所委託之仲欽公司、水土保持技師吳安欽，並非合格立案之專業測量公司或技師事務所乙節。經查，按投標須知第66點係規定：「須提供由經合格立案之專業測量公司或技師事務所出具之測量報告」，並未明確規定「專業測量公司」之要件及「技師」之種類。被告提出行政院公共工程委員會訂定之「各科技師執業範圍」規定，第5項測量科執業範圍為：「從事大地測量、航空測量、地形測量、河海測量及工程測量等之規劃、研究、分析、評價、鑑定、實測及圖等業務。」第28項水土保持科執業範圍：「從事水土保持之調查、規劃、設計、監造、研究、分析、試驗、評價、鑑定、施工及養護等業務。」及技師法第20條規定：「技師所承辦之業務，除其他法律另有規定外，不得逾越執業執照登記之執業範圍。」據以主張水土保持技師不具測量專業（本院卷第266頁），固非無據。然原告所委託之仲欽公司屬合法設立之工程技術顧問公司，依據工程技術顧問公司管理條例第4條規定：「工程技術顧問公司登記之營業範圍，得包括……、測量、……。」係得經營測量之業務，應認符合投標須知第66點所規定「經合格立案之專業測量公司」。

4.綜上，被告認定原告所委託之仲欽公司並非合格立案之專業測量公司或技師事務所，雖有違誤，惟仲欽公司所出具之水土保持技師簽證報告僅載「填方數量」84,220立方公尺，仍不符合投標須知第66點規定之「餘裕處理容量大(含)50,000立方公尺」)，被告以原告所提文件不符此項資格，仍屬有據。

(四)原告所附之一般事業廢棄物地點為基隆市○○區○○○段○

○○○○段000000000號，與卷附基隆市政府核備之地號形式上並不相符，難認屬於相同之地號土地，被告據以認定其資格不符，並無違誤：

1.人民參與政府機關採購案之投標，本應依招標文件所規定之內容參與投標，為確保參與投標之廠商有履行契約之能力（即確保採購品質，政府採購法第1條規定參照），參與投標之文件除別有規定外，自不得於事後始行補正，此觀乎政府採購法第50條第1項第2款「投標文件內容不符合招標文件之規定」不得決標，同法第33條第3項明定機關得於招標文件中規定允許廠商於「開標前」補正者，以「非契約必要之點」之文件為限即可得知。是本件原告是否有系爭採購案投標須知應提出而未提出投標廠商資格文件，而為不合格標之情事，自應以原告參與投標時所提出之投標文件內容加以審視，不得就原告於開標後始補正或補充之「非」投標文件內容來判斷其是否符合招標文件之規定。況且，本件投標須知第22條已規定：「不允許廠商於開標前補正非契約必要之點之文件。」（本院卷第128頁）故未依招標文件之規定投標或投標文件內容不符合招標文件者，機關即得不予開標或開標後不決標予該投標廠商。

2.經查，原告投標之報告文件中所載明之一般事業廢棄物處置場地點為基隆市○○區○○○段○○○○○段000000000號（本院卷第237-241頁），然被告審查時，發現基隆市政府於94年2月4日及97年7月16日核備永盛公司之廢棄物處理機構設置場（廠）地點為基隆市○○區○○○段東勢下股小段57-2等13筆土地，從形式審查，二者確屬不同地號土地，因此，被告認定二者屬不相同之土地及範圍，而認為原告投標文件不符，並無違法。原告雖於申訴時補充提出基隆市政

府108年6月19日基府產工貳字第1080247780號函佐證（申訴審議卷第26頁），表示上開二不同地號土地為相同之土地使用範圍等語。按政府採購法第51條第1項固規定：「機關應依招標文件規定之條件，審查廠商投標文件，對其內容有疑義時，得通知投標廠商提出說明。」然本件投標須知已明定不允許廠商於開標前補正文件，是被告審標時僅能就投標廠商於標封內所檢附之投標文件並依招標文件所規定之審查項目形式審查，並不允許投標廠商補充資料，則原告既未於投標時將基隆市政府108年6月19日基府產工貳字第1080247780號函附於投標文件一併提出，被告於審標時自無從知悉上開二不同地號土地實為相同之土地。縱原告於異議及申訴程序中事後證明事實上二不同地號土地時確屬相同之土地，亦難謂屬被告於審標時有何違失。因此，被告從形式上審查，以原告投標所附簽證報告所載土地場址與基隆市政府核准永盛公司一般事業廢棄物處理之土地場址不同，認其投標文件不符招標文件，並無違法。

(五)原告訴請確認系爭採購案被告認定原告投標廠商資格不符之行政處分為違法，為無理由：

- 1.政府採購法第6條第1項規定：「機關辦理採購，應以維護公共利益及公平合理為原則，對廠商不得為無正當理由之差別待遇。」第50條第1項第1款、第2款規定：「投標廠商有下列情形之一，經機關於開標前發現者，其所投之標應不予開標；於開標後發現者，應不決標予該廠商：一、未依招標文件之規定投標。二、投標文件內容不符合招標文件之規定。」
- 2.綜上所述，被告以原告投標時未檢附第三成員之廢棄物種類包括一般事業廢棄物D-20之廢棄物處理許可證，而認定其資

格不符部分，並不合法。另被告認定原告所委託之仲欽公司並非合格立案之專業測量公司或技師事務所，亦有違誤，惟仲欽公司所出具之水保技師簽證報告僅載「填方數量」84,220立方公尺，並不符合投標須知第66點所規定「餘裕處理容量大(含)50,000立方公尺」之要件，且原告投標之報告文件所載一般事業廢棄物處置場地點為基隆市○○區○○○段○○○○○段000000000號，與基隆市政府94年2月4日及97年7月16日核備永盛公司之廢棄物處理機構設置場（廠）地點為基隆市○○區○○○段東勢下股小段57-2等13筆土地，從形式審查，二者屬不同地號土地。又上述爭點中，只要其中一項投標文件內容不符合投標須知之規定，即屬資格不符。從而，被告最終認定原告所投標之文件經審查不合格，其理由雖有部分瑕疵，但其結果並無違法。訴願決定予以維持，亦無不合。原告訴請確認系爭採購案被告認定原告投標廠商資格不符之行政處分為違法，為無理由。

(六)本件判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必要，併此敘明。

六、結論：原告之訴無理由，應予駁回。

中華民國 110 年 8 月 19 日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法官 劉 錫 賢

法 官 楊 嵎 琇

法 官 陳 文 燦

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

01 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
02 者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書(須附繕本)。未表
03 明上訴理由者，逕以裁定駁回。

04 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
05 形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

06 07 08 09 10 11 12 13 14 15 16 17 18	得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
19 20 21 22 23 24 25 26 27	(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。
	(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

01

務或與訴訟事件相關業務者。

02

03

是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例

04

外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出（二）所

05

示關係之釋明文書影本及委任書。

06

07

中 華 民 國 110 年 8 月 19 日

08

書記官 林 昱 玟