

臺北高等行政法院判決

107年度訴字第1602號

) FKT64W1Z1X5L0;@108年7月18日辯

原告 智飛科技股份有限公司

代表人 黃重生

訴訟代理人 謝進益 律師

複代理人 林根億 律師

訴訟代理人 陳致璇 律師

被告 海洋委員會海巡署

代表人 陳國恩

訴訟代理人 駱忠誠 律師

參加人 神通資訊科技股份有限公司

代表人 蘇亮

訴訟代理人 吳文華 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107年9月21日訴00000000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、被告機關代表人於起訴時為李仲威，訴訟繫屬中變更為陳國
恩，業據被告新任代表人具狀承受訴訟，核無不合，應予准
許。

二、事實概要：

原告參與被告辦理之「旋翼型無人飛行載具試辦計畫」採購
案（下稱系爭採購案），經被告以107年5月29日署後採字第

1070012590號函評選參加人為序位第一廠商，並為系爭採購案最有利標廠商，其後再於同年月30日將系爭採購案決標予參加人（下稱原處分）。原告為序位第三廠商，不服原處分，循序提出異議、申訴，均經駁回，乃提起本件行政爭訟。

三、原告起訴主張：

（一）本件採購案係採最有利標之原則辦理，若採購案發生政府採購法第50條第2項規定，應召開評選委員會會議，依招標文件規定重行辦理評選，並非由次最有利標廠商遞補得之。是原告雖係系爭採購案評選序位第三名，但本件若撤銷原處分，所有程序均將重新踐行，原告有再參與評審並獲得決標之機會，提起撤銷訴訟，自有訴之利益。

（二）惟若系爭採購案因已驗收，可認已執行完畢，原告則追加備位聲明，請求確認原處分違法。蓋原處分違法處有重複作成之可能，且評選原告為第三名，使原告名譽受損，應予賠償。原告起訴求為確認原處分違法，有即受確認判決之法律上利益。

（三）原處分違法處如下：

1. 依據系爭採購案需求書及招標須知，系爭採購案所要求之旋翼型無人飛行載具（下稱UAV），應符合下列事項：（1）須於6級風海域以60公里/小時之速度，飛行30分鐘，滯空停旋20分鐘，執行合計50分鐘以上之任務時間後，再返回起降位置，回程僅需安全折返降落而不要求速度。（2）每架UAV須酬載高清可見光攝影機，於日間飛行高度120公尺時，能辨識CT0噸位以上船隻之甲板人數。（3）每架UAV須酬載紅外線熱影像攝影機，日夜間飛行高度120公尺時，能辨識CT0噸位以上船隻之甲板人體熱源形態。（4）每架UAV基本配置3個簡易救生器材，在半徑10公里範圍內

，操作人員可遠端進行救生器材操控投放。（5）不得使用原產地為中國（含港澳）之產品。然參加人提供之UAV規格與上述需求不符：（1）參加人採用訴外人田屋科技股份有限公司（下稱田屋公司）之產品AXH-E230RS，依該公司網站說明，其最長滯空時間僅50分鐘，扣除滯空作業20分鐘後，僅餘30分鐘之往返飛行時間，依其最高時速計算，於無風狀態飛行總距離僅42.5公里，於六級風狀態下僅17.5公里，不符招標規範須於半徑30公里內範圍作業之需求。（2）參加人採用之高清可見光攝影機可見光圖框率為10 frame/sec、紅外線熱影像攝影機圖框率為9 frame/sec，亦與需求書5.2規定之攝影機功能需求不符。（3）參加人之酬載並不具備目標鎖定及飛控連動功能，無法遠端進行救生器材操控投放。（4）參加人採用之AXH-E230RS關鍵元件使用中國大陸製品在臺拼裝，且其使用之雲台亦疑似為中國製品。從而，參加人之「投標文件內容不符合招標文件之規定」，有政府採購法第50條第1項第2款情事，原處分仍決標予參加人，自有違法。

2.參加人之UAV飛行性能明顯不符招標書需求，被告評選委員卻未能辨識，反而錯誤解讀需求書，混淆空速與地速之概念，明顯不具無人機之基本常識，不具評選系爭採購案之專業，該委員會之組成違反政府採購法第94條第1項及採購評選委員會組織準則第4條等規定，被告依據違法委員會決議作成之處分自屬違法。

3.被告承辦人員自承，參加人提出相關影像傳遞鏈路之構想，為參加人得標之主因，惟訊息傳遞鏈路並未於招標規範中，有違政府採購法第56條於評選最有利標時不得將未列入之項目作為評選參考之規定。

01 4.被告於系爭採購案等標期間，未公開徵詢相關業者，逕與
02 參加人使用之產品製造商田屋公司至南沙群島太平島海域
03 進行南援三號人道救援演練，使其獲得相關實績，有圖利
04 特定廠商之嫌，違反採購公平，與政府採購法第6條第1項
05 規定有違。

06 (四) 因此，先位聲明求為判決撤銷申訴審議判斷、異議處理結
07 果及原處分。備位聲明求為確認原處分違法。

08 四、被告則以：

09 (一) 參加人提供之UAV符合需求書各別項目之功能性要求，原
10 告將需求書之各項要求綜合解讀，自行創設需求書所無之
11 招標條件及任務需求，實屬誤會。至於原告主張雲台產地
12 為中國乙節，僅為原告主觀臆測，尚乏所據，參加人使用
13 之產品係我國廠商亞迪電子股份有限公司生產之產品。至
14 於參加人主張被告讓田屋公司參與演練使其獲得相關實績
15 乙節，因參加人並未以田屋公司參與該演練之實績參與投
16 標，原告之主張亦不足採。

17 (二) 系爭採購案涉及之專業知識領域包含航空、電機、電子、
18 通訊、機械、材料、地理圖資、影像資訊處理、物理等領
19 域，被告乃於政府採購電子資訊網之專家學者名單中遴選
20 評選委員，組成符合採購評選委員會組織準則第4條第1項
21 規定，並無不法。評選委員有其專業判斷餘地，原告既未
22 能具體指出評選委員有何誤認事實、違反一般法律原則等
23 情事，即難以指謫評選委員之判斷。

24 (三) 系爭採購案為包含2年建置、2年保固、3年維護之採購案
25 件，並非僅就廠商提供之機種優劣為評選。再者，系爭採
26 購案已經決標並簽約，就第一年應給付部分已驗收合格，
27 縱適用政府採購法第50條第2項規定，被告亦僅能終止契

約；政府採購法施行細則第58條規定之重行辦理評選僅限於撤銷決標及解除契約，尚不包括終止契約之情形，縱原告追加聲明確認原處分違法，亦無從達成重為評選之目的，縱使重新評選，原告原本為順位第三之廠商，亦不可能由原告得標，原告欠缺確認利益，無權利保護必要。至於原告主張確認利益為名譽回復乙節，未據原告說明其主張之依據，即無可採等語。並聲明求為判決駁回原告之訴。

五、參加人略以：

（一）參加人提供之載具符合系爭採購案需求書之條件，使用之飛行載具、酬載設施、導控設施、通訊傳輸均為國內製造，並無中國製品。而系爭採購案評選委員組成均係依法遴聘，原告僅因評選結果不利於原告，即推論評選委員不具專業，顯與事實不符。又參加人並未以田屋公司參與南援三號人道救援演練實績資料參與投標，原告所指該演練係訴外人海洋巡防總局辦理，與被告為不同機關，核與系爭採購案無涉。

（二）參加人投標之建議書與答標書包含參加人及下包商或協力廠商人員個資、財務、實績及對系爭採購案規劃設計概念、系統架構、成本分析、產品細部規格、廠商來源等商業機密資料，核屬營業秘密，原告與參加人間具有強烈競爭性，該等資料之公開有侵害參加人權利及競爭地位之虞。

六、本院判斷如下：

（一）按提起任何訴訟請求法院裁判，應以有權利保護必要為前提；此基於誠實信用原則之要求，不容許人民濫用訴訟制度之謂也。是如其請求於法律上已無從補救或並無實益時，難認其訴有值得保護之價值者，即屬權利保護必要之欠缺。惟此，須審酌當事人之實體上法律關係始能判斷，應

01 以判決方式為訴有無理由之判斷，較能對當事人之訴訟程
02 序權為周全之保障（最高行政法院90年6月份庭長法官聯
03 席會議決議參照），合先敘明。

04 （二）被告辦理系爭採購案，採最有利標為決標原則，經評選參
05 加人為第一序位，而原告為第三序位。是被告以原處分決
06 標予參加人，並與之簽訂契約，參加人則就契約中「107
07 年度系統建置部分」業已履約完成，而經被告於107年12
08 月18日驗收合格完畢等節，為兩造所不爭執，並有原處分
09 、被告107年12月27日署通信字第1080000667號財物結算
10 驗收證明書影本可憑（附本院卷第273頁），可堪認為真
11 實。原告不服原處分，循序於107年12月4日提起本件訴訟
12 ，聲明求為撤銷原處分，異議處理結果及申訴審議判斷；
13 於108年5月1日追加備位聲明，求為確認原處分違法。本
14 院核其追加，原因事實與原訴同一，無礙於訴訟終結，而
15 為適當，乃許其追加；然核其先備位請求，均欠缺權利保
16 護必要。茲論述如下。

17 1.政府採購，乃國家為推行政務，以金錢換取資源的社會活
18 動。由於政府採購行政是國家存立目的之重要手段，負有
19 形成符合社會正義之生活關係、規劃及推動基本建設，引
20 導及維持合於公益之政治發展等任務，乃有立法規範程序
21 之必要，期藉採購程序公平、公開，使參與採購市場之廠
22 商得公平競爭，創造市場最大效能，以提升政府採購效率
23 與功能，確保採購品質（政府採購法第1條規定參照）。

24 2.一般而言，機關辦理採購之程序大抵為：機關訂定招標文
25 件、刊登公告並公開發給發售、廠商投標、開標、審標、
26 決標、訂約（書面契約）、履約、驗收付款、結案。通說
27 以招標公告為機關之要約引誘，廠商之投標行為係要約，

而招標機關依據審標結果為決標，乃為承諾。因認決標之際，即為契約成立日，除非招標文件明文契約須經雙方簽署後始生效力，否則契約之簽訂，僅係將投標須知及公告相關事項，另以書面形式為之，且雙方對締約內容並無任何磋商空間。至於上開採購程序之定性，經91年修正之政府採購法第83條修訂為「審議判斷，視同訴願決定」，並排除「履約爭議」於「異議申訴」制度之適用，已明確採取「雙階理論」，即以政府機關與廠商間有無契約關係為準，機關與廠商尚未有契約關係之招標、審標及決標階段屬公法行為，機關與廠商間有契約關係者，其履約驗收等法律關係屬私法關係。基此，機關之決標處分，殆為採購程序公私法關係之轉折點，原則上，其效力於機關與得標廠商訂立書面契約時已執行完畢，履約、驗收付款程序即進入私法關係規範，決標處分所形成之效力殆已無可回復原狀之可能。

3. 決標處分乃為招標機關對得標廠商為承諾之意思表示；如非得標廠商，即非決標處分之相對人，該決標處分原則上對其不直接發生法律上規制效力。不過，政府採購法關於採購之規範，如前所述，確實寓有藉公平公開程序，保障參與採購廠商得公平競爭與政府機關交易之機會，以發揮自由市場效能之義涵。因此，其規範保護之對象，除採購公正及市場競爭該等公益外，可認兼有保護個別廠商藉公平競爭以獲取交易機會之作用。是如決標處分違法而「實質損害」非決標處分相對人參與競標以獲取與政府機關交易之機會，尚非不許其就該等處分求為救濟。然而，何謂決標處分實質損害交易機會，仍必須依個案之事實判斷之，必也該特定廠商就所參與之採購案，如排除決標處分即

確有「真實得標之機會」，方能承認其起訴有所實益，有值得保護之權利，而得向法院請求救濟。實務運作上，就未執行完畢或尚可回復原狀之決標處分，於採最低標原則之採購案中，允許次低標廠商就該等決標處分提起撤銷訴訟以救濟，但再次者即不允許，蓋擇定最低標廠商之處分如經撤銷，則可由次低標廠商遞補（政府採購法第58條，同法施行細則第58條第2款參照），但再次者仍無法遞補為得標廠商，難認有真實得標機會；於採最有利標原則之採購事件，則不限評分次高序位廠商始得提起撤銷訴訟，蓋決標處分如違法經撤銷，得召開評選委員會會議，依招標文件規定重行辦理評選（同法施行細則第58條第3款參照），即使非次高序位廠商仍有經評選而得標之機會。以上，即實務運作上，以真實得標機會存在與否，作為判斷參與政府採購廠商是否具備權利保護必要之適例。

4.原告非原處分之相對人，乃以利害關係人身分就原處分提起撤銷訴訟。經核：

（1）撤銷訴訟之目的在於撤銷違法之行政處分，以保障人民不受違法之行政處分繼續侵害。如在訴訟進行中，該處分因已執行完畢而不復存在，無從以提起撤銷訴訟而達上開目的，自應認該訴訟欠缺權利保護之必要。至司法院釋字第213號解釋所闡釋當事人因行政處分之撤銷而有可回復法律上利益時，仍應許其提起或續行訴訟之見解，應係指當事人得於訴訟中為訴之變更或另行提起確認之訴合併請求損害賠償，或逕行提起一般給付訴訟。良以現行行政訴訟法於89年7月1日施行後，已增加確認之訴及給付訴訟等訴訟種類，其第6條第1項後段所定「其確認

已執行完畢而無回復原狀可能之行政處分或已消滅之行政處分違法之訴訟，亦同」，已明示對於已執行完畢而無回復原狀可能，或已消滅之行政處分，如原告有即受確認判決之法律上利益者（包括司法院釋字第213號解釋所釋當事人因行政處分之撤銷而有可回復法律上利益時），得提起確認之訴以資救濟。如當事人對已執行完畢而無從撤銷之行政處分，仍提起撤銷訴訟，顯無從因該訴訟而取得排除該違法行政處分之判決，法院應認該訴欠缺權利保護要件而以判決駁回之。

（2）原告雖非原處分之相對人，但為採最有利標原則採購案之投標廠商，雖非次高評分序位者，然起訴求為撤銷原處分，如原處分未執行完畢或可回復原狀，因評選委員會之重新召開，仍可認有真實得標機會，其起訴乃有實益。惟系爭採購案之程序，於原告起訴時，不僅採購契約已然簽訂，參加人並就部分契約內容履約完成，而經被告於107年12月18日驗收合格完畢，足堪認定原處分之決標決定已然執行完畢且無可回復原狀，原告仍起訴求為撤銷原處分，揆諸前揭法文及說明，其請求於法律上已無從補救且無實益，顯然欠缺權利保護必要。

5.原告經本院闡明其撤銷訴訟之提起，欠缺權利保護必要，雖追加備位聲明，請求確認原處分違法。並以原處分違法處有重複作成之可能，且原處分使原告名譽受損，應予賠償為由，主張其起訴具權利保護之必要。然則：

（1）確認訴訟之提起，須有法律上利益，此除限定時間上須有「即受」判決之利益外（行政訴訟法第6條第1項

參照)；並必須可預期被告機關將「重複作成」相同之行政處分，導致原告法律地位不穩定，而原告又必須依據該法律狀態從事法律行為或經濟活動，或避免當前或即將發生之刑罰或行政罰；或者，已了結之行政處分構成基本權利之干涉，確認其違法有助於回復原狀，如確認國家賠償之先決問題者，始認其權利保護之必要。此之藉以避免行政法院淪為對法律問題提供資訊或鑑定意見者之地位。

(2) 本件原處分係就被告基於採購機關地位對參加人就特定採購案作成之決標處分，不論原告所主張被告或參加人違法情事是否屬實，原處分既未對原告直接產生法律上規制效力，難以想像可預期被告將重複作成相同處分，導致原告法律地位不安定；而原告其實也不須依原處分所表示之見解從事任何行為或不行為。易言之，原告至多因原處分過去之違法而受有損及公平競爭交易機會之不利益，但並無處於不確定法律狀態，若不尋求判決確認即受不利益之效果。

(3) 尤其，而本件原告指摘原處分違法，無非緣起於其與被告就招標文件內容之解釋不同所致，其基於對於招標文件之主觀解釋，指摘被告招標文件解釋錯誤，又以參加人配合廠商之產品性質，推測參加人投標文件與招標文件不合，再進而推論被告評審委員不具專業知識，無能解釋招標文件之真意，方評選參加人為第一序位廠商云云。然政府採購案中招標文件內容疑義之釋疑正確與否，與決標處分違法與否之判斷，完全是不同領域所處理之事務；招標文件原則上屬於招標機關要約之引誘，經政府採購法第41條規範，廠商對

招標文件內容有疑義者，應於規定之日期前，以書面向招標機關請求釋疑，以確定要約之引誘之意思表示內容，並以此作為是否投標要約之準據。至於決標，則為招標文件內容確定後，招標機關就得標廠商依招標文件內容所為要約，所對應作成之承諾。招標機關與得標廠商因此締結契約，以招標文件內容作為彼此規範基礎，契約雙方日後如對招標文件（契約）文字解釋不同，而產生履約爭議，乃為契約雙方間私法爭議，契約以外第三人（包括非得標廠商）並無置喙之餘地，其契約內容也與契約外第三人無涉。以此角度觀察，原告之論述乃立於採購契約外第三人地位，越俎代庖為被告（採購機關）為要約引誘意思表示錯誤之主張，並據此論證契約兩造意思表示並不合致，而為被告承諾意思表示（決標處分）不合法確認之請求；該等請求之權利保護必要究竟何在，殊難索解。

（4）固然，違法行政處分之確認，乃為國家賠償之先決問題，但違法行政處分之執行與損害間，仍必須有因果關係之說明，始得肯認其確認之訴具有權利保護必要，此為法院應依職權調查之事項。本件原處分如有違法，容可能對於原告透過公平競爭以得標之法律上利益，有所影響，已如前述，但是否已達侵害其「權利」程度，並非無疑，遑論謂之為基本權之重大干涉。且原告係以其「商譽」因原處分而受損，日後提起損害賠償請求為據，主張權利保護必要，其因果關係實在難明，若以此論，豈非所有競標而未得標之廠商，均屬商譽受損，其邏輯顯然有誤，其間不具因果關係，至為灼然。況且，確認原處分違法，必須在時間上

須有即受判決之利益，然本件原告不僅就原處分與其商譽之受損未能說明因果關係，經本院闡明其提起撤銷訴訟欠缺權利保護必要，於追加確認違法訴訟之際，復未合併提起損害賠償之訴，具體敘明其所謂損害為何，以及與原處分執行有何因果關係之基本主張，無從以其泛稱日後將提起損害賠償之訴為詞，即肯認其確認訴訟之提起具有權利保護必要。

七、綜上，本件原告之訴，不論先位聲明求為撤銷申訴審議判斷、異議處理結果及原處分；或追加備位聲明，確認原處分違法，均欠缺權利保護必要，應以判決駁回之。本件既因欠缺權利保護必要而駁回其訴，原告請求依職權調取參加人參加系爭採購案之投標建議與答標書、被告提供評審委員會參考之各廠商品牌及性能比較分析表、評審委員背景資料文件、評審委員對各廠商之評分表及評語、評審會議紀錄及錄音檔，以及請求囑託國家中山科學研究院鑑定參加人所提供之無人飛行載具（AXH-E230RS）是否能達到系爭採購案要求之任務條件，暨參加人提供之攝影機「雲台」產地是否為中國大陸等節，乃於本案之勝敗無涉，實無必要，併予敘明。

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 15 日

臺北高等行政法院第二庭

審判長法官 許瑞助

法官 林妙黛

法官 楊得君

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表

01 明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判
 02 決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。
 03 三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴
 04 訟法第241條之1第1項前段）
 05 四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同
 06 條第1項但書、第2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

01
02
03
04
05
06
07

	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。	

08 中 華 民 國 108 年 8 月 15 日
09 書記官 李芸宜