

01 高雄高等行政法院判決

02 高等行政訴訟庭第三庭
03 112年度訴更一字第31號
04 民國113年8月29日辯論終結

05 原 告 惠川學苑國際有限公司

06 代 表 人 詹文誌
07 訴訟代理人 劉惠利 律師
08 被 告 台灣中油股份有限公司

09 代 表 人 李順欽
10 訴訟代理人 楊譜諺 律師

11 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
12 中華民國111年1月7日訴1100229號申訴審議判斷，提起行政訴
13 訟，經本院112年8月8日111年度訴字第105號裁定駁回，原告不
14 服提起抗告，經最高行政法院112年10月26日112年度抗字第345
15 號裁定廢棄發回更審，本院更為判決如下：

16 主 文

- 17 一、原告之訴駁回。
18 二、第一審及發回前上訴審訴訟費用由原告負擔。

19 事實及理由

20 一、爭訟概要：

21 (一)被告於民國110年9月2日刊登辦理「110年石油探索館導覽人
22 員勞務承攬」採購案【標案案號：AEF1006004，預算金額新
23 臺幣(下同)245萬元，採公開招標、訂有底價、最低標決
24 標，下稱系爭採購案】招標公告，計有原告、包浩斯管理顧
25 問有限公司(下稱包浩斯公司)等9家資格、規格均合於招
26 標文件之廠商投標；同年9月14日開標結果，原告為最低標
27 廠商，包浩斯公司為次低標廠商，惟其等部分標價(含利潤
28 管理費等非固定金額項目)低於相對應項目底價百分之70，

01 被告因認有降低品質、不能誠信履約之虞，爰各請原告及包
02 浩斯公司說明以釋疑。被告審認原告仍有降低品質、不能誠
03 信履約之虞，爰由其採購處以110年10月7日採購處發字第00
04 000000000號書函為系爭採購案不決標予原告之處分（下稱A
05 處分）。原告不服，以110年10月14日(110)惠川字第764號
06 函（下稱A異議函）就A處分提出異議。

07 (二)嗣被告審查採認包浩斯公司之說明，由其採購處以110年10
08 月26日購發（勞務採購一組）9420號決標通知書通知上述9
09 家廠商系爭採購案由包浩斯公司得標（下稱B處分）；另就
10 原告A異議函則以110年10月28日採購處發字第0000000000
11 號書函復原告維持不決標予原告之處理結果（下稱A異議處
12 理結果）。原告遂以110年11月6日(110)惠川字第770號函檢
13 送申訴書（下稱A申訴），就被告之A處分及A異議處理結果提
14 起申訴，經行政院公共工程委員會（下稱工程會）111年1月7
15 日訴1100229號審議判斷就此部分認申訴無理由，予以駁
16 回，並就原告於同申訴案一併請求「確定決標予包浩斯公司
17 之處分違法，改決標予原告」部分，認此部分申訴性質乃屬
18 異議，以110年12月15日工程訴字第0000000000號函（下稱
19 工程會110年12月15日移送函）移請被告依法處理（並副知
20 原告）；及就原告「請求被告應償付原告異議及申訴所支出
21 之必要費用」部分，認非屬申訴審議範疇，而不予受理（以
22 下合稱A申訴審議判斷）。

23 (三)被告接獲上述工程會110年12月15日移送函（即移送原告請
24 求確定決標予包浩斯公司處分違法之異議）後，即以採購處
25 110年12月24日採購處發字第0000000000號書函（下稱B異
26 議處理結果）復原告維持決標予包浩斯公司之處理結果，並
27 教示原告如有不服，得於收受異議處理結果次日起15日內，
28 以書面向工程會提出採購申訴。

29 (四)原告乃向原審提起行政訴訟，起訴聲明原為：「1.確認B處
30 分違法；2.被告應償付原告申訴費用3萬元。」嗣於審理中
31 經原審同意追加、變更聲明為：「先位聲明：1.A處分、A異

01 議處理結果及A申訴審議判斷均撤銷。2.被告應給付原告3萬
02 元及自本訴狀送達翌日至清償日止，按年息百分之5計算之
03 利息。」「備位聲明：1.確認A處分違法；2.確認B處分違
04 法。3.被告應給付原告3萬元及自本訴狀送達翌日至清償日
05 止，按年息百分之5計算之利息。」

06 (五)經原審以原告先位之訴聲明1.之撤銷訴訟，逾越行政訴訟法
07 第106條第1項所定之2個月不變期間而不合法，且無從補
08 正，應予駁回，原告依行政訴訟法第7條合併提起先位之訴
09 聲明2.之附帶請求，亦失依附，併予駁回。另原告備位之訴
10 聲明1.違反確認訴訟補充性原則，不備起訴要件而不合法，
11 應予駁回；又原告未就備位之訴聲明2.之B處分踐行合法申
12 訴程序，復於無從合法提起撤銷訴訟後，提起確認B處分違
13 法，亦不合法，應予駁回；原告依行政訴訟法第7條合併提
14 起備位之訴聲明3.之附帶請求，亦失依附，亦應駁回等由，
15 以本院111年度訴字第105號裁定（下稱原裁定）駁回原告之
16 訴。原告不服，提起抗告，經最高行政法院112年度抗字第3
17 45號裁定將原裁定廢棄，發回本院更為裁判。

18 二、原告起訴主張及聲明：

19 (一)主張要旨：

20 1.原告已就系爭採購案不決標予原告之處分提出異議，被告
21 未回覆異議，原告經查決標公告始知被告決標予次低標之
22 包浩斯公司，爰併就同一採購事實提起申訴，詎工程會竟
23 然表示「於110年12月15日以工程訴字1101102045號函移
24 請招標機關處理，本件申訴之審議不含該部分」，惟被告
25 迄今仍未處理，該事實內容既同為原告於異議及申訴內容
26 所提及，具有案情及事實同一性，工程會之審議判斷將其
27 割裂為二（異議廠商就同一違法決標處分要繳二次申訴費
28 用共6萬元始能申訴審議），亦屬對被告有利之違法申訴
29 審議判斷，具有重要法律原則之違法，爰請求併同審理判
30 決，以維法制。

01 2.系爭採購案雖業經被告決標公告，惟本件起訴時仍在履約
02 期間內(110年11月1日至111年10月31日)，是以本件先位
03 聲明以撤銷訴訟為之。惟本件於審理期間，履約期間屆
04 滿，亦因該招標案之結束，使原告無從撤銷該處分，而獲
05 得可回復之法律上利益，實務上會認為該撤銷訴訟欠缺權
06 利保護之必要，故原告為免繁複起訴，浪費司法資源，爰
07 依行政訴訟法第6條第1項後段規定以「其確認已執行而無
08 回復原狀可能之行政處分為違法」之訴訟及行政訴訟法第
09 196條第2項規定，為備位訴之聲明，且原處分如經判決確
10 認違法時，原告尚得以之為其他訴訟（如政府採購法第85
11 條第3項廠商得向招標機關請求償付其準備投標、異議及
12 申訴所支出之必要費用）之先決條件，仍有確認利益，應
13 為准許。此外，先位、備位聲明有關請求被告給付金錢3
14 萬元部分，係依行政訴訟法第7條規定，得於同一程序中，
15 合併請求「損害賠償」或其他財產上給付，此為最高
16 行政法院112年度抗字第345號裁定發回意旨所認係獨立之
17 訴，仍應就原告所提之給付訴訟有無理由予以審酌，一併
18 陳明。

19 3.原告投標標單(報價單)232萬4,875元，佔預算金額245萬
20 元的94.89%，係非如同質招標案僅採管理費(含營業稅)為
21 投標標單，並未低於底價80%，不適用「依政府採購法第5
22 8條處理總標價(總契約價金)低於底價百分之80案件之執
23 行程序」。

24 4.原告係屬被告第一階段審查資格符合後，再通知擇定日期
25 開價格標廠商；且開價格標後，原告於期限內依法提送說
26 明保證依約履行切結在案，依法應為得標廠商無疑。又被
27 告系爭採購案開決標，原告同此部分項目低於底價，原告
28 同110年方式說明提送，被告即決標予原告得標，何由110
29 年被告逕為決標次低標廠商（次低標廠商與原告標價僅相
30 差5,563元，其評判標準為何）？實已違政府採購法第52
31 條第1項第1款法定決標方式而圖利次低標廠商無疑，又原

01 告依法定程序異議、申訴，並無違反確認訴訟補充性原
02 則。

- 03 5.系爭採購案為勞務承攬，原告要僱用員工至指定場所服勞
04 務，係原告之權利與義務，被告就所派駐人員有無符合規
05 格核備，若有不符規格，原告當依法(約)更換，被告實
06 不得以承辦人主觀喜好，以此攻擊原告「有降低品質、不
07 能誠信履約之虞」，此實非政府採購法第52條第1項第1款
08 最低標決標方式，被告自為主觀評判原告所提說明「有降
09 低品質、不能誠信履約之虞」已違反「法律保留原則」。

10 (二)聲明：

11 1.先位聲明：

12 (1)A處分、A異議處理結果及A申訴審議判斷無理由部分均
13 撤銷。

14 (2)被告應給付原告3萬元及自本訴狀送達翌日至清償日
15 止，按年息百分之5計算之利息。

16 2.備位聲明：

17 (1)確認A處分違法。

18 (2)確認B處分違法。

19 (3)被告應給付原告3萬元及自本訴狀送達翌日至清償日
20 止，按年息百分之5計算之利息。

21 三、被告答辯及聲明：

22 (一)答辯要旨：

23 1.程序部分：

24 (1)A處分部分：

25 A.原告於原審遲至111年8月11日方追加對A處分、A異議
26 處理結果及A申訴審議判斷提起撤銷訴訟，然原告已
27 於111年1月19日收受A申訴審議判斷書之送達，則該
28 撤銷訴訟顯逾2個月不變期間而不合法，故依同法第1
29 07條第1項第6款及第10款規定，應以裁定駁回之。

30 B.現原告備位第1項訴之聲明為「確認A處分違法」部
31 分，仍應認違反行政訴訟法第6條第3項確認訴訟補充

01 性原則之規定，有起訴不備其他要件，且其不合法已
02 無從補正，依同法第107條第1項第10款規定，應以裁
03 定駁回之。

04 (2)確認B處分違法部分：

- 05 A. 被告所為A、B處分各經過不同時間的說明釋疑及審查
06 程序，才先後針對不同對象，作成不同規制內容的行政
07 處分，不服各該行政處分者，各須在不同爭議階段
08 的期限要求下，循序進行異議、申訴等必要前置程
09 序，僅於滿足訴訟要件之要求後，始得合法提起各種
10 類行政訴訟。申言之，原告對A處分提起申訴之效力
11 自不及於B處分，允無疑義。
- 12 B. 則原告於110年12月28日收受被告110年12月24日B異
13 議處理結果函，卻未於次日起15日內以書面向工程會
14 提出申訴，則B異議處理結果已告確定，是原告既未
15 經合法申訴之前置程序，自亦無從合法提起撤銷訴
16 訟。嗣原告逕於111年3月23日對被告就B處分提起無
17 起訴期間限制之確認訴訟，行政法院自應依行政訴訟
18 法第107條第1項第10款規定，以其起訴不備其他要件
19 而裁定駁回之。
- 20 C. 系爭採購案縱使決標予包浩斯公司，然履約期間係11
21 0年11月1日至111年10月31日，原告提起本件訴訟
22 時，系爭採購案所欲招標之勞務契約尚未履行完畢，
23 對原告而言並非全無實益。是原告如對B處分有所不
24 服，自得本於利害關係人之身分，依政府採購法第75
25 條、第76條規定，循序提出異議、申訴及提起撤銷訴
26 訟，以茲救濟，卻怠而未為，直至111年3月23日起訴
27 時，方才聲明就B處分提起確認處分違法之訴訟，實
28 已違反確認訴訟補充性原則，自應依行政訴訟法第10
29 7條第1項第10款規定，以其起訴不備其他要件而裁定
30 駁回之。

01 2.原告主張本件無政府採購法第58條規定適用乙節，實屬無
02 據：

03 (1)系爭採購招標文件明定本件採總價決標，依招標文件所
04 附標單（報價單）之價格組成計5大項，其中壹、貳
05 一、二及肆項均為固定金額，合計216萬9,740元，標單
06 備註欄第4點已載明「廠商僅就貳三、四及參、伍項
07 （雙框部分）提供報價，其餘各項標價不得異動。」經
08 檢視原告之標單（報價單）各項報價如下：「壹、薪資
09 及獎金（發包工款）複價167萬3,100元（固定費用）。
10 貳、保險及福利：一、工地負責人（1人）。二、導覽
11 人員（3人），合計複價29萬6,640元。三、雇主意外責
12 任險，填報單價及複價均為2,300元；四、雇主補償契
13 約責任保險或團體意外傷害險或其他由雇主為其員工付
14 費投保之意外傷害險，填報單價及複價均為3,700元
15 （按，本項單位及數量為4人/年，單價及複價相同顯有
16 錯誤）。參、利潤管理（含各項雜支費、訓練費等一切
17 所需之管理費用），填報單價及複價均為3萬8,427元。
18 肆、其他費用（加班費、差旅費、代理費、特別休假及
19 婚、喪、產假補助費等）複價20萬元（固定費用）。」
20 以上合計（壹+貳+參+肆）（未稅），原告填報複價為2
21 21萬4,167元【計算式：2,169,740（固定金額總額）+
22 2,300+3,700+38,427=2,214,167】。另外「伍、營業稅
23 （壹+貳+參+肆）×5%，填報單價及複價均為11萬708元
24 （2,214,167×5%=110,708）。」總計（壹+貳+參+肆
25 +伍）原告報價為232萬4,875元（含稅）。

26 (2)進一步比對被告核定底價總價241萬4,727元（含稅），
27 包含：

28 A. 固定金額（未稅，即報價單上第壹、貳「一、二」、
29 肆項）合計216萬9,740元。

30 B. 報價部分（未稅，即報價單上第貳「三、四」、參
31 項）合計13萬元。

01 C. 營業稅11萬4,987元【 $(2,169,740+130,000) * 5\% = 11$
02 4,987】。

03 (3)就原告報價項目(報價單上第貳「三、四」、參項)合
04 計為4萬4,427元($2,300+3,700+38,427=44,427$),為
05 相對應項目底價(13萬元)之34.17%,遠低於相對應項
06 目底價之百分之70(計算式: $130,000 \times 70\% = 91,000$)。
07 雖然原告總標價並未低於底價之80%,然而,系爭採購
08 案為一般人力勞務性質,採總價決標方式辦理,報價單
09 上薪資部分採固定金額計算(固定金額部分總計2,169,
10 740元),僅保險費及利潤管理費部分項目由廠商填
11 報。惟被告認原告此部分標價偏低,顯不合理,有降低
12 品質、不能誠信履約之虞,遂依政府採購法第58條及同
13 法施行細則第80條第1款通知原告提出說明,核屬適
14 法。

15 3.被告依政府採購法第58條規定限期通知原告說明後,被告
16 身為招標機關,依法自主有裁量權限得判斷原告所提出之說
17 明是否足以證明其有誠實履約之可能。因原告僅空泛以遵
18 照「工作說明書」「標單(報價單)」「採購契約」規定
19 辦理、以微薄利潤承接等語為回應,惟卻未見其具體說明
20 就保險福利及利潤管理費偏低之回應等,原告顯未盡合理
21 說明義務。據此,被告依行政裁量權並本於政府採購法第
22 6條第2項之採購原則,最終認定原告之說明無法合理認定
23 其不會有降低品質或不能誠信履約之虞,基於法治國原則
24 及權力分立原則而為A處分,則被告所為之行政裁量無任
25 何裁量瑕疵,尚無違誤。

26 4.被告評估確認原告有「降低品質、不能誠信履約之虞」,
27 故不決標予原告之理由:

28 (1)系爭採購案雖為110年度,但110年度係109年度「石油
29 探索館導覽勞務人員/4人」之延續,屬完全相同標案;
30 且兩者在間隔時間密接、兩者投標部分金額【非固定項
31 目,包括雇主意外責任險、雇主補償契約責任保險或團

01 體意外傷害險或其他由雇主為其員工付費投保之意外傷
02 害險、利潤管理（含各項雜支費、訓練費等一切所需之
03 管理費用）】皆遠低於相對應項目底價7成，110年甚至
04 比109年金額更低，但原告就部分標價偏低之說明，與1
05 09年說明幾乎完全雷同（原審卷1第183-186頁）。則10
06 9年度履約不良情形，自可作為合理推斷原告110年度有
07 可能為政府採購法第58條「降低品質、不能誠信履約之
08 虞」之風險存在。

09 (2)原告就109年標案之履約期間查驗文件屢屢發生錯誤、
10 履約品質低落、溝通爭議不斷、依契約應提供勞務人員
11 之保險有未投保及遲延投保等情形，經被告罰款在案
12 （乙證16，本院卷第147-157頁），實有履約品質不
13 良，難謂會如原告所稱依約履行順利圓滿。

14 A. 原告未依契約規定提供辦理驗收應附之相關查驗文
15 件，並因其查驗文件一再發生錯誤，該案承辦人為協
16 助其能正確盡速完成文件製作，以免影響驗收作業及
17 付款進度，甚至製作表格詳列與契約不符之處請其改
18 正，然原告仍舊無法改正，該案歷次查驗文件錯誤退
19 件將近30次。

20 B. 依工作說明書規定，廠商應於查驗完成後始得開立發
21 票請款，惟原告卻一再於未完成查驗前即要求儘速撥
22 款，甚至開立空白發票請被告「逕填」日期，被告多
23 次發文請原告勿違反「統一發票管理辦法」之規定，
24 但該原告仍執意妄為，直至被告發文告知將送財政部
25 國稅局裁處，原告始依正常程序請款。

26 C. 原告未依契約規定辦理「雇主責任意外險」及「雇主
27 補償契約責任險」保單加註事項及原告應提供之文件
28 （契約及工作說明書均明列），且由原告於110年1月25
29 日提送之雇主意外責任保險批單可知，原告於履約期
30 間投保名冊與實際派駐人員不符、投保單位亦有錯
31 誤，原告之公司行號搞錯卻怪罪被告該案承辦人員未

01 即時告知其錯誤處，甚至於110年1月1日，原告改派
02 到職之人員，亦遲至110年1月18日始辦理投保，被告
03 依契約規定處以減價收受違約罰款在案。

04 D. 原告多次不更正文件錯誤之處，卻一再發函誣陷承辦
05 人員及任意投訴，經被告政風處及經濟部採購稽核小
06 組多次查證後，均確認為原告有文件不符、不足或有
07 疑義而需補正或澄清之情形，被告人員未有原告誣指
08 之瀆職情事，但其多次威脅恐嚇誣指之舉，已致本案
09 承辦人員承受莫大精神壓力身心俱疲，且原告動輒致
10 電被告長官大聲斥責及態度惡劣。

11 E. 原告指派之工地負責人遲到被被告扣款近10次，且被
12 告亦曾針對履約內容及導覽品質改善發文予原告，而
13 原告仍舊未對導覽品質提出任何改善作為。

14 F. 原告陳稱「履約派駐人員4名（2名被告舉薦援
15 用……）與事實不符」云云，事實上4名人員均為原
16 告任命派用，原告要求前案派駐人員至台中面試後自
17 行任用，被告並無原告所說舉薦之舉，實情與其說明
18 再次不符，而原告亦曾意圖提供資格學歷有疑義之人
19 員強行要求被告接受，甚至原告劉姓律師至被告表示
20 若不採用，將拜訪被告總經理等理由要脅承辦人，顯
21 見原告誠信堪慮。

22 (3)原告於另案（109年承攬國立自然科學博物「921地震教
23 育園區展場服務人力採購」案）有勞工連續工作7日以
24 上違反勞動基準法事件（臺中高等行政法院110年度簡
25 上字第4號判決確定）自可合理推斷有降低品質、不能
26 誠信履約之風險存在。

27 (4)原告所提出之「報價單貳之四複價錯誤之情」與「有降
28 低品質、不能誠信履約之虞」有所關聯：蓋該「報價單
29 貳之四複價錯誤之情」乃係投標時重要文件，原告於投
30 標時對於標單此重要文件勢必應謹慎審查有無繕寫錯誤
31 之情，然原告卻疏未注意導致錯誤，此舉會使被告與

01 「109年勞務採購案件時，原告未依契約規定，提供辦
02 理驗收應附之相關查驗文件，並因其查驗文件一再發生
03 錯誤，被告多次要求改正，然原告仍舊無法改正，該案
04 歷次查驗文件錯誤退件將近30次」之情形作連結，讓被
05 告深覺如若原告得標，日後履約期間，定仍會出現文件
06 記載錯誤，需重複補件之事不斷發生。故而，被告從本
07 件「報價單貳之四複價錯誤」合理推斷有降低品質、不
08 能誠信履約之風險存在，並無不合理或不當聯結之情形
09 存在。

10 5.被告所為A處分既無違誤，原告依政府採購法第85條第3項
11 規定，請求被告償付申訴費用，自無理由，故其訴之聲明
12 第3項應予駁回，要屬當然。

13 (二)聲明：原告之訴駁回。

14 四、爭點：

15 (一)原告就A處分之先位聲明是否適法？又其能否提起備位聲明
16 確認訴訟？

17 (二)原告確認被告決標予包浩斯公司（即B處分）違法，是否合
18 於起訴要件？

19 (三)原告請求被告應給付3萬元及利息部分是否有理由？

20 五、本院的判斷：

21 (一)前提事實：

22 如爭訟概要欄所記載的事實，有系爭採購案招標公告【(工
23 程會可閱卷，下稱A卷)第17-21頁】、開標紀錄（原處分卷
24 第1-5頁）、原告「部分底價低於相對應項目底價70%」之廠
25 商說明書（原審卷1第57、61頁）、包浩斯「部分底價低於
26 相對應項目底價70%」之廠商說明書（原審卷1第187-188
27 頁）、被告110年9月28日函（原審卷1第59頁）、110年10月
28 5日函（原處分卷第15-17頁）、工程會110年12月15日移送
29 函（原處分卷第65頁）、A處分（原審卷1第165頁）、A異議
30 函（原審卷1第41-53頁）、A異議處理結果（原審卷1第167
31 頁）、A申訴審議判斷（原審卷1第23-38頁）、B處分（原審

01 卷1第169頁)、B異議處理結果(原處分卷第73-74頁)、原
02 裁定(本院卷第21-31頁)及廢棄裁定(本院卷第15-19頁)
03 等附卷可稽,洵堪認定。

04 (二)本院審查A處分訴訟類型之說明:

05 1.原告先位聲明撤銷訴訟之請求,未逾起訴不變期間:

06 查本件原告就系爭採購案,被告未決標予原告及決標予包
07 浩斯公司之爭議,於原審提起行政訴訟起訴聲明原為:

08 「1.確認B處分違法;2.被告應償付原告申訴費用3萬
09 元。」惟理由部分則引用工程會A申訴審議判斷書內「A處
10 分申訴駁回」及「B處分申訴不受理」之判斷,是其起訴
11 時雖僅聲明:「確認B處分違法」,惟綜觀其起訴狀論述
12 意旨,實兼有就A處分表示不服並請求裁判之意,故其於
13 前審112年1月16日追加起訴聲明:「先位聲明:A處分、A
14 異議處理結果及A申訴審議判斷均撤銷。備位聲明:確認A
15 處分違法」,應僅是補充或更正陳述,非訴之變更或追
16 加,故原告就A處分在不變期間起訴,並未逾起訴不變期
17 間,A處分仍屬本件審查標的,先此敘明。

18 2.A處分因執行完畢應轉換為確認訴訟:

19 次按原告合法提起撤銷訴訟後,因A處分已執行完畢(採購
20 合約之工期為110年11月1日至111年10月30日)已無回復原
21 狀之可能,原告遂於原審112年1月6日準備程序期日變更(備
22 位)聲明訴請確認A處分(不決標予原告)違法,核其變更訴
23 之聲明,程序合法,訴訟類型亦無不合。

24 3.綜上,系爭採購案件有關A處分部分,原告起訴並未逾起
25 訴不變期間,然於訴訟中因處分已執行完畢無回復原狀可
26 能,應以其變更後之訴訟類型(確認A處分違法)為審查標
27 的,先此敘明。

28 (三)原告確認A處分違法部分:

29 1.應適用之法律及說明:

30 按「機關辦理採購之決標,應依下列原則之一辦理,並應
31 載明於招標文件中:一、訂有底價之採購,以合於招標文

01 件規定，且在底價以內之最低標為得標廠商。」「機關辦
02 理採購採最低標決標時，如認為最低標廠商之總標價或部
03 分標價偏低，顯不合理，有降低品質、不能誠信履約之虞
04 或其他特殊情形，得限期通知該廠商提出說明或擔保。廠
05 商未於機關通知期限內提出合理之說明或擔保者，得不決
06 標予該廠商，並以次低標廠商為最低標廠商。」「本法第
07 58條所稱部分標價偏低，指下列情形之一：一、該部分標
08 價有對應之底價項目可供比較，該部分標價低於相同部分
09 項目底價之百分之70者。」政府採購法第52條第1項第1
10 款、第58條及該法施行細則第80條第1款分別定有明文。

11 2.原告部分報價低於相對應項目底價之70%：

12 查被告辦理系爭採購案，110年9月28日價格標開標結果，
13 原告報價232萬4,875元，為最低標，且在底價241萬4,727
14 元以內，然因部分報價(含利潤管理費等非固定金額項目)
15 低於相對應項目底價之70%(見A卷第143-144頁)，被告所
16 屬採購處遂以書函限期原告提出說明。次查，系爭採購招
17 標文件明定本案採總價決標，依招標文件所附標單(報價
18 單)之價格組成計5大項，其中壹、貳一、二及肆項均為固
19 定金額，合計216萬9,740元，標單備註欄第4點已載明
20 「廠商僅就貳三、四及參、伍項(雙框部分)提供報價，其
21 餘各項標價不得異動。」經檢視原告投標文件所附標單
22 (報價單，見A卷第143頁)各項報價如下：(一)壹、薪資及
23 獎金(發包工款)複價167萬3,100元(固定金額)。(二)貳、
24 保險及福利，其中貳之一工地負責人(1人)及貳之二導覽
25 人員(3人)合計複價29萬6,640元(固定金額)；貳之三雇
26 主意外責任險，原告填報單價及複價均為2,300元；貳之四
27 雇主補償契約責任保險或團體意外傷害險或其他由雇主為
28 其員工付費投保之意外傷害險，申訴廠商填報單價及複價
29 均為3,700元(本項單位及數量為4人/年，單價及複價相同
30 顯有錯誤)。(三)參、利潤管理(含各項雜支費、訓練費等
31 一切所需之管理費用)，原告填報單價及複價均為3萬8,42

01 7元。(四)肆、其他費用(加班費、差旅費、代理費、特別
02 休假及婚、喪、產假補助費等)複價20萬元(固定金額)。
03 以上合計(壹+貳+參+肆)(未稅)，原告填報複價為221萬4,
04 167元【2,169,740(固定金額總額)+2,300+3,700+38,427=
05 2,214,167】。(五)伍、營業稅(壹+貳+參+肆)X5%，原告
06 填報單價及複價均為11萬708元(2,214,167X5%=110,70
07 8)。總計(壹+貳+參+肆+伍)申訴廠商報價為232萬4,875元
08 (含稅)。進一步比對被告核定底價，總價241萬4,727元
09 (含稅)，包含(一)固定金額(未稅)(報價單上第壹、貳
10 (一、二)、肆項合計)216萬9,740元。(二)報價部分(未
11 稅)(報價單上第貳(三、四)、參項合計)13萬元。(三)營
12 業稅11萬4,987元((2,169,740+130,000) X5%=114,987)。
13 就原告報價項目【報價單上第貳(三、四)、參項】合計為
14 4萬4,427元(2,300+3,700+38,427=44,427)，為相對應項
15 目底價(13萬元)之34.17%，如上所述，確屬政府採購法第
16 58條及該法施行細則第80條第1款所定部分標價偏低情
17 形，雖原告總標價並未低於底價之80%，惟被告認部分標
18 價偏低，顯不合理，有降低品質、不能誠信履約之虞，而
19 依上開規定限期通知原告提出說明，並據以判斷是否決標
20 之程序，尚屬有據。

21 3.被告認最低標廠商(原告)之部分標價偏低有「降低品質、
22 不能誠信履約之虞」確屬有據：

23 (1)如上所述，被告認定原告有「所定部分標價偏低情
24 形」，被告所屬採購處遂以110年9月28日購發(勞務採
25 購一組)8938號書函，限期原告於110年9月30日前提
26 出說明，並載明需提出說明之事項包括A. 標價偏低之原
27 因。B. 以該標價承作，不會有降低品質、不能誠信履約
28 之虞或其他特殊情形之理由(見A卷第45頁)。

29 (2)原告則於110年9月28日提出說明以：A. 遵照本案工作說
30 明書、標單(報價單)、採購契約辦理，得以證明不會犧
31 牲本採購案品質。B. 依規定加入臺中市就業服務商業同

01 業公會會員、加保公共意外責任保險、成立迄今承辦多
02 所機關同質案，皆依約履行順利圓滿，得以證明將會誠
03 信履行本契約。C. 依工作說明書、標單(報價單)、採購
04 契約內容分析各項價格，「雇主意外責任險」及「雇主
05 補償契約責任保險」依保險公司特惠價承作(倘若物價
06 波動有生報價實支不足，則逕由「利潤管理」項下支
07 付)，「利潤管理」以微薄利潤承接，標價實屬合理。
08 D. 願以差額保證金擔保等語(見A卷第46頁)。

09 (3)被告所屬採購處經評估原告提出之說明書後，仍認為有
10 降低品質、不能誠信履約之虞，以A處分不決標予原
11 告，並敘明理由以：「原告曾違反勞動基準法經臺中高
12 等行政法院110年簡上字第4號判決確定；報價單貳之四
13 複價錯誤；109年承攬原告相同標的採購案，履約期間
14 查驗文件屢屢發生錯誤、履約品質低落、溝通爭議不
15 斷、依契約應提供勞務人員之保險有未投保及遲延投保
16 等情形，實難謂貴公司所稱依約履行順利圓滿。」被告
17 就其所陳上開理由，亦已提出所述相符之109年標案未
18 依契約規定提供驗收應附之相關查驗文件且查驗文件錯
19 誤退件將近30次之履約情況文件(見A卷第171-203頁)、
20 臺中高等行政法院確定判決(見A卷第207-213頁)為證，
21 足認被告所為不決標予原告之A處分，係為確保履約品
22 質，經衡酌原告之標價組成、過去於類案之履約紀錄有
23 違反勞動基準法情形、執行中契約之履約表現等綜合評
24 估其履約能力，仍認有降低品質、不能誠信履約之疑
25 慮，而決定不予決標，其程序難謂與政府採購法第58條
26 規定有違。

27 (4)原告雖以109年相同標的勞務案，亦為最低標，且有系
28 爭採購案部分標價偏低情形，其提出說明後，被告仍決
29 標予原告，何以110年標案提出相同之說明，被告仍不
30 予決標，就系爭採購案之評判標準，被告顯屬違反平等
31 原則、裁量濫用云云。經查，本件被告以109年標案因

01 前未與原告有履約經驗，秉持信任原則，相信原告雖利
02 潤微薄仍能誠信履約聲明，惟就系爭採購案，有前述相
03 同標的109年標案之履約情況、原告另承攬案因違反勞
04 動基準法第36條案件經判決確定等新事實，判斷基礎兩
05 不同，自得為相異之決定。則原告以109年採購案之事
06 例，謂被告就此有違反平等原則、違法裁量云云，顯忽
07 略本件系爭採購案被告掌握之資訊與109年採購案並不
08 相同，本質上即無必須同等待遇之理由，被告依個案情
09 節而為審酌，更無違法裁量可言，故原告主張，亦不可
10 取。

11 4. 綜上，被告依政府採購法第58條通知原告部分報價低於相
12 對應項目底價之70%及為何不會有降低品質、不能誠信履
13 約之虞或其他特殊情形提出相關說明，原告雖函覆被告，
14 然並未合理說明，是被告審酌原告及包浩斯公司之書面說
15 明後，並審酌原告與前一年度相同標案履約狀況及其調查
16 所得，認原告上揭說明書之內容，未能就報價低於相對應
17 項目底價之70%提出合理說明，而按政府採購法第58條規
18 定，以A處分通知不決標予原告，洵屬有據，A異議處理、
19 A申訴審議結果遞予維持，尚無不合。原告因A處分執行完
20 畢，訴請確認A處分違法，核無理由，應予駁回。

21 (四)原告確認B處分違法，起訴不合法：

22 1. 按行政訴訟法第4條第1項規定：「人民因中央或地方機關
23 之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依
24 訴願法提起訴願而不服其決定，……得向行政法院提起撤
25 銷訴訟。」第6條第3項前段規定：「確認訴訟，於原告得
26 提起或可得提起撤銷訴訟、課予義務訴訟或一般給付訴訟
27 者，不得提起之。」又政府採購法第75條第2項前段規
28 定：「招標機關應自收受異議之次日起15日內為適當之處
29 理，並將處理結果以書面通知提出異議之廠商。」第76條
30 第1項規定：「廠商對於公告金額以上採購異議之處理結
31 果不服，或招標機關逾前條第2項所定期限不為處理者，

01 得於收受異議處理結果或期限屆滿之次日起15日內，依其
02 屬中央機關或地方機關辦理之採購，以書面分別向主管機
03 關、直轄市或縣（市）政府所設之採購申訴審議委員會申
04 訴。地方政府未設採購申訴審議委員會者，得委請中央主
05 管機關處理。」第83條規定：「審議判斷，視同訴願決
06 定。」是對於違法之採購處分，人民應依限提起異議、申
07 訴或訴願及撤銷訴訟，以為救濟，僅於該違法之處分已執
08 行而無回復原狀可能或已消滅者，始得提起或變更為確認
09 行政處分違法之訴訟，此即為確認訴訟補充性原則。因
10 此，當事人主張採購處分違法，如未依限提起異議、申訴
11 或訴願及撤銷訴訟，無論該採購處分是否已執行完畢或因
12 其他事由而消滅者，亦不得提起確認該行政處分違法之訴
13 訟。若當事人對之提起確認違法訴訟者，即屬行政訴訟法
14 第107條第1項第10款不備其他要件之不合法情形，且無從
15 命補正。

16 2. 查，原告不服被告110年10月28日A異議處理結果（即維持
17 不決標予原告之A處分）提起申訴時，就決標予包浩斯公
18 司之B處分亦一併向工程會提出申訴，請求確定決標予包
19 浩斯公司之B處分違法，嗣經工程會以其一併申訴部分
20 （即請求確定決標予包浩斯公司之B處分違法部分），因
21 其性質乃屬異議，爰以工程會110年12月15日移送函移請
22 被告依法處理（並副知原告），被告即據以110年12月24
23 日B異議處理結果函復原告維持決標予包浩斯公司之處理
24 結果，並教示原告如有不服，得於收受異議處理結果次日
25 起15日內，以書面向工程會提出申訴，經原告於110年12
26 月28日收受送達等情，有被告110年10月28日A異議處理結
27 果暨中華郵政掛號郵件收件回執（見原審卷1第167-168
28 頁）、原告申訴書（A卷第29-34頁）、工程會110年12月1
29 5日移送函【（見工程會不可閱卷，下稱B卷）第24-25
30 頁】、被告110年12月24日B異議處理結果暨中華郵政掛號

01 郵件收件回執（原審卷1第171-173頁）等件為憑，均可認
02 定。

03 3.次查，原告係於110年12月28日收受被告110年12月24日B
04 異議處理結果函（即維持決標予包浩斯公司之B處分）之
05 事實，業如前述，然原告並未主張及舉證證明其已依被告
06 110年12月24日B異議處理結果函之教示，於收受B異議處
07 理結果次日起15日內，以書面向工程會提出申訴之事實，
08 足見B異議處理結果已因原告未提起申訴而告確定，原告
09 既未經合法申訴之前置程序，自亦無從合法提起撤銷訴
10 訟，則依前述法規及說明，原告怠於提起訴願或申訴，聽
11 任行政處分違法規制效力存續，始逕於111年3月23日對被
12 告提起無起訴期間限制之確認訴訟，即屬起訴不備其他要
13 件。

14 (五)原告以先位聲明及備位聲明同依行政訴訟法第7條規定合併
15 請求被告賠償其異議及申訴支出之必要費用3萬元部分：

16 1.按「提起行政訴訟，得於同一程序中，合併請求損害賠償
17 或其他財產上給付。」行政訴訟法第7條定有明文。準
18 此，提起行政訴訟，得於同一程序中，合併請求損害賠償
19 或其他財產給付，若其裁判係以處分應否撤銷為據者，得
20 於提起撤銷訴訟時，併為請求，固為行政訴訟法第7條所
21 規定。然以行政處分違法侵害其權利或法律上利益提起之
22 損害賠償請求，倘難認該行政處分仍應由法院予撤銷時，
23 則所合併提起之損害賠償請求，即難認為有理由。又「審
24 議判斷指明原採購行為違反法令者，招標機關應另為適法
25 處置之情形，廠商得向招標機關請求償付其準備投標、異
26 議、申訴所支出必要費用。」政府採購法第85條第3項定
27 有明文。

28 2.查原告起訴主張被告違法不決標予原告，致令原告不得不
29 依法提起申訴，原告因此支出申訴審議費用3萬元，故得
30 依法請求被告如數賠償及法定遲延利息等語，惟本件A審
31 議判斷並未指明原採購行為違反法令，且本件原告訴請撤

銷或確認之A處分違法亦無理由，已如前述，依上開說明，原告據此依行政訴訟法第7條合併提起財產上給付之請求，即乏其據，為無理由，應予駁回。

六、綜上所述，原告之主張均無可採，原告訴請確認A處分違法，並無理由，訴請確認B處分部分，起訴為不合法，本院為求裁判卷證齊一及訴訟經濟起見，爰併以程序較為慎重之判決駁回之。另原告依政府採購法第85條第3項請求賠償部分，亦無理由，應併予駁回。又本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提出之證據，核與判決之結果不生影響，爰不逐一論列，併予敘明。

七、結論：原告之訴為一部不合法，一部無理由。

中 華 民 國 113 年 9 月 19 日

審判長法官 林 彥 君

法官 廖 建 彥

法官 黃 堯 讚

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，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；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，	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

<p>得不委任律師為訴訟代理人</p>	<p>合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。</p> <p>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。</p> <p>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。</p>
<p>(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</p>	<p>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。</p> <p>2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。</p> <p>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。</p> <p>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。</p>
<p>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。</p>	

中 華 民 國 113 年 9 月 20 日

書記官 林 映 君