

最 高 行 政 法 院 判 決

109年度上字第61號

上 訴 人 伯樂科技股份有限公司

代 表 人 邱咨竣

訴訟代理人 鄧湘全 律師

被 上 訴 人 台灣中油股份有限公司

代 表 人 李順欽

訴訟代理人 丁福慶 律師

上列當事人間政府採購法事件，上訴人對於中華民國108年12月11日高雄高等行政法院107年度訴字第454號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、被上訴人代表人由歐嘉瑞變更為李順欽，茲據新任代表人具狀承受訴訟，核無不合，合先敘明。

二、被上訴人辦理之「107-108年石門供油中心油罐汽車駕駛員操作勞務」採購案（下稱系爭採購案），於民國106年11月16日將系爭採購案第1標決標予上訴人，雙方於同年月22日簽訂系爭採購案（第1標）契約條款（下稱系爭契約）。嗣被上訴人認上訴人未依系爭契約附件工作說明書（下稱系爭工作說明書）第1條（原判決誤載為「點」）第5項約定雇用合格駕駛員至少39人、第4條第1項指派管理人員2名，調度人員4名、同條第4項駕駛員應符合該項各款之規定，造成被上訴人油品運送、加油站供油及調度之困難，致生損害甚鉅，經通知改善，仍未遵期完成改善，乃以107年1月22日油行銷

01 發字第10710042230號函（下稱107年1月22日函）通知解除
02 契約，不予發還履約保證金；再以被上訴人107年2月7日油
03 行銷發字第10710080060號函（下稱原處分）通知依行為時
04 （即108年5月22日修正前）政府採購法第101條第1項第10款
05 及第12款事由刊登政府採購公報（自107年11月5日刊登1
06 年，但於108年8月27日已停止刊登）。上訴人不服，提起異
07 議，被上訴人認異議無理由，予以駁回。上訴人乃向行政院
08 公共工程委員會（下稱工程會）提起申訴，申訴審議判斷：
09 「有關政府採購法第101條第1項第10款部分，原異議處理結
10 果撤銷；有關政府採購法第101條第1項第12款部分，申訴駁
11 回。」上訴人就原處分有關政府採購法第101條第1項第12款
12 部分未獲救濟，仍有不服，遂提起行政訴訟，聲明請求確認
13 申訴審議判斷、異議處理結果及原處分均違法。經原審以原
14 判決駁回。上訴人仍不服，提起本件上訴，聲明請求原判決
15 廢棄；確認申訴審議判斷、異議處理結果及原處分均違法。

16 三、上訴人起訴主張及被上訴人於原審之答辯均引用原判決之記
17 載。

18 四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，略以：(一)依本件公
19 開招標公告（公告日期106年10月16日，下稱系爭招標公
20 告）、決標公告（106年11月17日公告）、上訴人於106年11
21 月22日與被上訴人簽訂系爭契約及系爭工作說明書可知，系
22 爭採購案乃被上訴人與得標者約定於一定期限內，由得標者
23 向被上訴人提供一定數量之勞務（駕駛油罐車運輸及其管理
24 人員），而由被上訴人按一定之標準支付價金之契約。而系
25 爭契約提供勞務之時間即「履約期間」，依系爭招標公告及
26 系爭工說明書等各項文件內容，均已載明「107-108年石門
27 供油中心油罐汽車駕駛員操作勞務」，則得標者應已確實理
28 解系爭採購案履約期間為107年至108年。參以上訴人得標後
29 於106年11月22日簽約蓋有上訴人大小章之系爭契約單價表
30 （第1標）上，更明確記載工作地點：「指定裝卸油地
31 點」、工期：「107.1.1-108.12.31」、備註「☐本案工

期：2年」，則上訴人對履約期日自107年1月1日起2年，更屬明確。是以，兩造雖未於簽訂系爭契約時，將開工日107年1月1日明載於系爭契約內，又或被上訴人未另以書面函文通知上訴人107年1月1日開工，均無礙於上訴人投標時，或至遲於系爭契約單價表（第1標）上蓋用公司大小章時，即已知悉系爭契約之履約日為107年1月1日，是上訴人主張系爭工作說明書第1條第5項、第13條、第17條約定系爭採購案廠商履約程序，須被上訴人先行通知開工日期，上訴人於收到通知後1個月內提供合格駕駛員，並派員操作及進行運送，且依據實際運送數量及里程計費云云，並不可採。(二)從兩造簽約後履約期限開始前，被上訴人以106年12月21日基石發字第10610787240號函（下稱106年12月21日函）發文上訴人提供管理人員、調度人員、司機等名冊送審並派員實習，上訴人於次日提供名冊送被上訴人審查，然因上訴人未提出充足合格人數而不予簽署核備，足認上訴人於履約期日前，無法備置合格人力供被上訴人審核。而上訴人於投標前已知悉應備置合格人力供被上訴人審核之規定，仍參加投標，決標後並與被上訴人締結系爭契約，自應受上開規定之拘束，上訴人雖主張其未完成本件系爭勞務係因被上訴人未履行其協力義務所致，非可歸究於上訴人云云。然被上訴人拒絕上訴人所派人員跟車，係因上訴人仍未備置充足且合格（大貨車駕駛及受過危險物品運送專業訓練）人員，則上訴人前開主張並無足採。另觀諸上訴人於107年1月15日以（107）伯函管字第10701150038號函（下稱107年1月15日函）可知上訴人迄至107年1月15日僅成功應徵油品罐槽車司機34員，而該34名駕駛並未全員取得危險物品運送人員專業訓練證明書，亦為上訴人所自認，是上訴人於決標得標後，並未依債務之本旨履行本件系爭契約甚明。況依系爭工作說明書第4條第1項係規定，上訴人應指派管理人員2名，調度人員4名（具備電腦文書處理及良好人際溝通能力），負責上訴人人員、車趟調度及安全衛生管理，須於開工日2週前至被上

01 訴人所屬基隆營業處石門供油（運輸）中心實習電腦操作及
02 相關業務，經被上訴人所屬基隆營業處石門供油（運輸）中
03 心核可後，始得擔任管理人員；同條第12項規定，上訴人應
04 配合被上訴人安排，於契約開工日前派駕駛員先行熟悉各送
05 油加油站路徑及作業設備與環境。故被上訴人提供上訴人協
06 力義務之前提乃須上訴人指派合格之管理人員、調度人員及
07 駕駛員，然上訴人於決標締約後迄至107年1月15日前始終未
08 能提供合於契約本旨之合格管理人員、調度人員及駕駛員，
09 致被上訴人未能提供協力義務，乃為可歸責於上訴人之事
10 由。(三)本件因上訴人未能提供合於契約本旨之合格管理人
11 員、調度人員及駕駛員，致延誤履約期限，而經被上訴人通
12 知限期改善。嗣履約期日開始，被上訴人於107年1月1日以
13 基石發字第10710000030號函（下稱107年1月1日函）通知上
14 訴人：「□至台端於106年12月29日提出之管理人員1名、調
15 度人員2名及駕駛員6名，仍請台端儘速提供該等人員相關資
16 料完成前置程序，本公司將於前置程序完成後暫予留用。□
17 為尋求後續履約之可能性，請台端於文到後2週內提出改善
18 或替代方案，……必要時不排除終止或解除貴我雙方旨述契
19 約。」期間上訴人派至管理中心之管理人員對被上訴人107
20 年1月1日至同年月2日之運輸油品派車通知，則均簽署「無
21 法承運」回復。嗣被上訴人於107年1月4日以基石發字第107
22 10011090號函通知上訴人：「□台端未依契約規定制定每月
23 排班表提供契約所需最低人力，滿足本公司每日所需之承運
24 里程、數量及人數，……□……台端107年1月1日至107年1
25 月4日，每日實際出勤人數均為0，已違反契約相關規定……」
26 上訴人仍未能於期限內改善，鑑於被上訴人目前供
27 應各項油品之市場地位，牽涉廣大消費者之營業與民生需
28 求，至關緊要，上訴人未能及時備妥履約人力，致延宕履
29 約，實已嚴重影響被上訴人調度及營業，以及社會大眾之用
30 油需求，其情節難謂不大，被上訴人以107年1月22日函通知
31 上訴人解除系爭契約，自屬合法有據。另上訴人既為系爭採

01 購案之得標人，且本件爭議為履約階段即上訴人是否依法履
02 約爭議，應依兩造之約定及上訴人簽約後之相關作為檢視
03 之，招標階段之紛爭，與認定上訴人是否依法履約，並無關
04 連，則上訴人以因其檢舉系爭標案，履約必受刁難云云，尚
05 無足採。(四)系爭採購案係運送油品，以被上訴人目前供應各
06 項油品之市場地位，牽涉廣大消費者之營業與民生需求，為
07 眾所周知，且至關緊要，單以被上訴人自107年1月1日至21
08 日通知將刊登政府採購公報前1日計，歷時3週，遷延甚久，
09 實已嚴重影響被上訴人調度及營業，以及社會大眾之用油需
10 求，其情節難謂不重大。從而，被上訴人以上訴人有可歸責
11 於廠商之事由，解除契約，並依行為時政府採購法第101條
12 第1項第12款通知上訴人將刊登政府採購公報，自屬有據，
13 且與比例原則無違。從而，被上訴人審認上訴人合於行為時
14 政府採購法第101條第1項第12款規定，遂於107年2月7日以
15 原處分通知上訴人，將依政府採購法規定刊登政府採購公
16 報，於法無違，審議判斷予以維持，並無不合等語，駁回上
17 訴人在原審之訴。

18 五、本院經核原判決駁回上訴人之訴之結論並無違誤，茲就上訴
19 理由再予補充論述如下：

20 (一)政府採購法第1條規定：「為建立政府採購制度，依公平、
21 公開之採購程序，提升採購效率與功能，確保採購品質，爰
22 制定本法。」行為時同法第101條第1項第12款規定：「機關
23 辦理採購，發現廠商有下列情形之一，應將其事實及理由通
24 知廠商，並附記如未提出異議者，將刊登政府採購公報：
25 ……□因可歸責於廠商之事由，致解除或終止契約者。」復
26 依政府採購法第1條規定及同法第101條規定之立法理由可
27 知，政府採購法之目的在於建立公平、公開之採購程序，維
28 護公平、公正之競爭市場，並排除不良廠商，以達有效率之
29 政府採購。而採購契約成立後，得標廠商即負有依債務本旨
30 給付之義務，苟未依債務本旨為給付，並有可歸責之事由，
31 致延誤履約期限，或採購契約被解除或終止，即該當於同法

條第1項第10款所稱「因可歸責於廠商之事由，致延誤履約期限」，或第12款所稱「因可歸責於廠商之事由，致解除或終止契約」，不以全部可歸責為必要。至是否予以刊登政府採購公報，仍應審酌違約情形是否重大(參照政府採購法第101條之立法理由)及符合比例原則(參照本院103年3月份第2次庭長法官聯席會議決議意旨)。現行即108年5月22日修正之政府採購法101條第1項第12款同此意旨，將違約情形，增列「情節重大」之要件，即將原條文修正為「因可歸責於廠商之事由，致解除或終止契約，情節重大者。」又系爭契約第17條第1項第6、9、12、16款分別規定：「(一)廠商履約有下列情形之一者，本公司得以書面通知廠商終止或解除契約之部分或全部，且不補償廠商因此所生之損失：……6. 因可歸責於廠商之事由，致延誤履約期限，情節重大者。……9. 無正當理由而不履行契約者。……12. 廠商未依契約規定履約，自接獲本公司書面通知之次日起10日內或書面通知所載較長期限內，仍未改善者。……16. 違反法令或其他契約規定之情形，情節重大者。」

(二)查被上訴人於106年11月16日將所辦理之系爭採購案第1標決標予上訴人，雙方於同年月22日簽訂系爭契約。嗣被上訴人認上訴人未依系爭工作說明書第1條第5項約定雇用合格駕駛員至少39人、第4條第1項指派管理人員2名，調度人員4名、同條第4項駕駛員應符合該項各款之約定，造成被上訴人油品運送、加油站供油及調度之困難，致生損害甚鉅，經通知改善，仍未遵期完成改善，乃以107年1月22日函通知解除契約，不予發還履約保證金；再以原處分通知依行為時政府採購法第101條第1項第10款(按此款部分業經申訴審議判斷將原異議處理結果撤銷)及第12款事由刊登政府採購公報(自107年11月5日刊登1年，但於108年8月27日已停止刊登)。而上訴人確有違反系爭契約履約期限(開工日即107年1月1日)及有違反系爭契約第17條第1項第6、9、12、16款違約事由暨有履約期日後未依債務本旨履約之事實等情，已經原

01 審依調查證據之辯論結果詳予認定在案，核與卷內證據相
02 符。原判決因認被上訴人以原處分認上訴人有可歸責於廠商
03 之事由，解除契約，並依行為時政府採購法第101條第1項第
04 12款規定通知上訴人將刊登政府採購公報，自屬有據，且原
05 判決亦核認原處分（依行為時政府採購法第101條第1項第12
06 款事由刊登政府採購公報）與比例原則無違，因而駁回上訴
07 人之訴，經核與前揭規定相合，認事用法並無違誤。

08 （三）次按事實認定乃事實審法院之職權，苟其事實之認定符合證
09 據法則，縱其證據之取捨與當事人所希冀者不同，致其事實
10 之認定亦異於該當事人之主張者，亦不得謂為判決有違背法
11 令之情形。關於本件系爭契約履約期限（開工日）之確定，
12 原判決依調查證據之辯論結果，業論明：綜合公開招標公
13 告、開標決標紀錄、決標公告、系爭契約單價表（第1標）及
14 系爭工作說明書可知，系爭採購案乃被上訴人與得標者約定
15 於一定期限內，由得標者向被上訴人提供一定數量之勞務
16 （駕駛油罐車運輸及其管理人員），而由被上訴人按一定之標
17 準支付價金之契約。而系爭契約提供勞務之時間即「履約期
18 間」，依前開公告及契約之附件系爭工作說明書等各項文件
19 內容，均已載明「107-108年石門供油中心油罐汽車駕駛員
20 操作勞務」，則得標者應已確實理解系爭採購案履約期間為
21 107年至108年。參以上訴人得標後於106年11月22日簽約蓋
22 有上訴人大小章之系爭契約單價表（第1標）上，更明確記
23 載工作地點：「指定裝卸油地點」、工期：「107.1.1-108.
24 12.31」、備註「□本案工期：2年」，則上訴人對履約期日
25 自107年1月1日起2年，更屬明確。是以，本件兩造雖未於簽
26 訂系爭契約時，將開工日107年1月1日明載於系爭契約內，
27 又或被上訴人未另以書面函文通知上訴人107年1月1日開
28 工，均無礙於上訴人投標時，或至遲於系爭契約單價表（第
29 1標）上蓋用公司大小章時，即已知悉系爭契約之履約日為1
30 07年1月1日等情，已說明其認定依據及理由（參見原判決第
31 21～23頁），經核與證據法則無違，亦無悖於經驗法則及論

01 理法則，並無違誤。茲依原判決所引前揭系爭契約單價表
02 （第1標）內容，已可明確查得上訴人至遲於106年11月22日
03 即知悉其所標得第1標之工期（107年1月1日至108年12月31
04 日）。而上訴人既與被上訴人簽訂前開契約，該內容記載上
05 訴人得標標案之工期，經兩造明示同意，該契約即屬成立，
06 故原判決前揭認定並無違誤。上訴意旨猶執詞主張系爭契約
07 之內容並無「契約明定始期」之文字，而依系爭工作說明書
08 第13條、第17條規定可知，本件履約期限的起期是被上訴人
09 「通知開工之日」。被上訴人顯故意不合法通知開工，與契
10 約規定不符云云，據以指摘原判決違反證據法則及有判決不
11 備理由之違法云云，核係其主觀之意見，難認可採。

12 （四）又查關於本件上訴人是否有違約事由？是否因被上訴人未盡
13 協力義務，致其無法履約及被上訴人解除系爭契約是否合法
14 等情，原判決依調查證據結果亦論明：上訴人於履約期日前
15 雖已提出人員名冊，但未符合債務本旨，且上訴人於履約期
16 日後仍未徵聘足額且合格之油罐車司機及履約期日後未依債
17 務本旨履約等事實，故認定上訴人有系爭契約第17條第1項
18 第6、9、12、16款違約事由，已說明其認定依據及理由（參
19 見原判決第24～26頁），查依系爭工作說明書第1條第5項、
20 第4條第1、3、4項等規定，可知關於上訴人履約時應備之人
21 員職稱、數量及其等應具備之積極資格等項，均有約定，而
22 系爭工作說明書既係系爭契約之一部分，上訴人自有依約履
23 行之義務。上訴人於107年1月1日履約期間日前雖已提出人
24 員名冊，但被上訴人以106年12月21日函發文通知上訴人提
25 供管理人員、調度人員、司機等名冊送審並派員實習，上訴
26 人於次日（即22日）提供名冊送被上訴人審查，然因上訴人
27 未提出充足合格人數而被上訴人不予簽署核備，足認上訴人
28 於履約期日前，無法備置合格人力供被上訴人審核。再者，
29 被上訴人拒絕上訴人所派人員跟車，乃因上訴人仍未備置充
30 足且合格（大貨車駕駛及受過危險物品運送專業訓練）人員，
31 亦經證人即上訴人所屬員工鄭碩儒於原審108年3月26日準備

01 程序中證述略以，我們人的部分有在找，應該也是不夠，
02 ……當時請求跟車的人員印象中沒有全部都具備運送危險物
03 品的資格等語（參見原審卷1第396、400頁），復依上訴人1
04 07年1月15日函內容，可知上訴人迄至107年1月15日僅成功
05 應徵油品罐槽車司機34員，且該等駕駛並未全員取得危險物
06 品運送人員專業訓練證明書，核與系爭工作說明書第1條第5
07 項規定（廠商應雇用合格駕駛員至少第1標39人）有違。又
08 依系爭工作說明書第4條第1、12項規定可知，上訴人應指派
09 管理人員2名，調度人員4名（具備電腦文書處理及良好人際
10 溝通能力），負責上訴人之人員、車趟調度及安全衛生管
11 理，須於開工日2週前至被上訴人所屬基隆營業處石門供油
12 （運輸）中心實習電腦操作及相關業務，經被上訴人所屬基
13 隆營業處石門供油（運輸）中心核可後，始得擔任管理人員。
14 且上訴人應配合被上訴人安排，於契約開工日前派駕駛
15 員先行熟悉各送油加油站路徑及作業設備與環境。故被上訴
16 人提供上訴人協力義務之前提乃須上訴人指派合格之管理人員、
17 調度人員及駕駛員，然上訴人於決標締約後迄至107年1
18 月15日前始終未能提供合於契約本旨之合格管理人員、調度
19 人員及駕駛員，致被上訴人未能提供協力義務，乃為可歸責
20 於上訴人之事由所致。又系爭契約履約期日開始後，被上訴
21 人亦有以107年1月1日函通知上訴人限期改善，惟上訴人仍
22 未能於期限內改善。是原判決以鑑於被上訴人目前供應各項
23 油品之市場地位，牽涉廣大消費者之營業與民生需求，至關
24 緊要，上訴人未能及時備妥履約人力，致延宕履約，實已嚴重
25 影響被上訴人調度及營業，以及社會大眾之用油需求，其
26 情節難謂不大，故核認被上訴人以107年1月22日函通知上訴
27 人解除系爭契約，自屬合法有據。查觀諸依系爭契約內容可
28 知，核係有關107-108年石門供油中心油罐汽車駕駛員操作
29 勞務契約，事關民生必須用品之運送，自屬對於廣大用油者
30 之權益有重大影響。而油品乃重要之民生用品，茲因本件開
31 工期日已於107年1月1日開始，上訴人在履約開工日暨超過

履約期日21天後，均未能提供適約之人員履約，亦未提出即時履約之方案或表明何以未能履約之正當理由，造成被上訴人必須緊急另行考量因應措施，自屬嚴重影響被上訴人調度及營業。且上訴人於參與投標時，應已知悉應具備提供適約人員履約，卻在根本未準備足夠之情形下，即貿然參與投標，此舉亦顯有違政府採購之公平、公正競爭，是原判決因認上訴人本件係因可歸責於上訴人之事由，遭解除契約，核屬「情節重大」之情，亦有所據。上訴意旨仍執詞主張原判決對於證人鄭碩儒所證被上訴人顯故意不合法通知開工，且同時拒絕履行應盡協力義務等有利部分事實置而不論；又以上訴人已提供名冊供上訴人審查，即令原審認定因上訴人未提出充足合格人數而不予簽署核備，但此部分尚非契約解除或終止之依據，必須已開工後遲延履約，被上訴人方存在終止契約之權利；復以原判決對於本件「情節是否重大」之要件，並未詳加調查，其直接認定情節重大殊屬無據等情，據以指摘原判決違法，核係其一己主觀之意見，並不可採。

(五)至有關上訴人主張系爭標案遭到圍標，上訴人發現提出異議，被上訴人卻未調查繼續開標決標，並在履約時百般阻擾，指摘原判決認該圍標與本件履約無關，顯屬無據，且違反社會經驗法則等情，惟上訴人既已係系爭標案之得標人，且本件爭議為履約階段即上訴人是否依法履約爭議，應依兩造契約之約定及上訴人簽約後之相關作為檢視之，招標階段之紛爭，與認定上訴人就本件是否依約定履約無關。原判決就此亦詳述上訴人此項主張不可採之理由，經核並無違誤。上訴意旨仍泛言主張原判決違法，並無理由。

(六)又本院為法律審，依行政訴訟法第254條第1項之規定，應以高等行政法院判決確定之事實為判決基礎，故當事人在上訴審不得提出新證據及主張新事實為向本院提起上訴之理由。上訴人於上訴中提出被上訴人於另案（即臺灣高等法院108年度重上字第1035民事判決）中所稱「事後協調西部6個供油中心，分配系爭招標案中應負責之121站，致西部6個供油

01 中心因擴大運送區域之結果，增加運費89,392,032元」等
02 語，據以主張被上訴人所稱損害係浮報而來乙節，查前揭民
03 事判決（判決日期為109年8月5日）係於本件事實審言詞辯
04 論終結（108年11月21日）後始為之，而被上訴人前揭主
05 張，係兩造於該民事事件中關於返還履約保證金所為攻、防
06 理由，既係被上訴人於本件事實審審理後於另案中所提出之
07 事實，未經原審審酌過，本院自無從審究之。再者，本件被
08 上訴人所為原處分將上訴人刊登政府採購公報，係依上訴人
09 違反行為時政府採購法第110條第1項第12款「因可歸責於廠
10 商之事由，致解除契約」而來。而108年11月8日刪除前政府
11 採購法第111條第1項規定：「本法第101條第1項第10款所稱
12 延誤履約期限情節重大者，機關得於招標文件載明其情形。
13 其未載明者，於巨額工程採購，指履約進度落後10%以上；
14 於其他採購，指履約進度落後20%以上，且日數達10日以
15 上。」係就政府採購法第101條第1項第10款所稱延誤履約期
16 限情節重大之規定，核與本件無關。上訴意旨據此指摘原判
17 決有認定事實不憑證據、判決不備理由之違誤，亦顯屬其誤
18 解。

19 (七)從而，原判決並無上訴意旨所指違背法令情事，上訴人上訴
20 求予廢棄原判決，並無理由，應予駁回。

21 六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
22 項、第98條第1項前段，判決如主文。

23 中 華 民 國 110 年 12 月 23 日

24 最高行政法院第二庭

25 審判長法官 吳 東 都

26 法官 王 俊 雄

27 法官 林 妙 黛

28 法官 侯 志 融

29 法官 陳 秀 嫻

30 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

01 中 華 民 國 110 年 12 月 23 日
02 書記官 陳 映 羽