最　高　行　政　法　院　判　決

111年度上字第541號

上　訴　人　惠名國際旅行社有限公司

代　表　人　劉惠利（具律師資格）

被 上訴 人　新北市永和區秀朗國民小學

代　表　人　曾秀珠

上列當事人間政府採購法事件，上訴人對於中華民國111年5月26日臺北高等行政法院110年度訴更一字第25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、上訴人參與被上訴人辦理「107學年度3年級校外教學活動採購招標案（採購案號：h1eZ000000000）」（下稱系爭採購案），決標方式採最低標，預算金額為新臺幣（下同）507,000元，屬未達公告金額之採購，開標時間為民國107年12月27日，履約期間為108年3月14日至26日。經被上訴人以107年12月20日公告公開招標，惟僅上訴人及訴外人廣通國際旅行社有限公司（下稱廣通公司）參與投標，乃經被上訴人校長核准改採限制性招標，最低標廠商即上訴人之投標價格385,320元低於底價80%（被上訴人訂定底價為503,000元，計算式：385,320÷503,000×%＝76.6%），經被上訴人審認上訴人投標時預先提出「廠商低投標價理由書」之說明顯不合理，有降低品質、不能誠信履約之虞，乃不予決標上訴人，而於108年1月2日宣布由次低標廠商即廣通公司以投標價格446,940元得標，並於同年1月3日作成決標公告（下稱原處

分）。上訴人不服原處分，提出異議，經被上訴人以108年1月18日新北永秀小總字第1086640285號函維持原處分，上訴人仍不服，乃向臺北高等行政法院（下稱原審）提起確認訴訟，並聲明：確認原處分違法，經原審以108年度訴字第85號裁定駁回，惟遭本院以109年度抗字第368號裁定廢棄發回更審在案。嗣原審以110年度訴更一字第25號判決（下稱原判決）駁回後，上訴人遂提起本件上訴，並聲明：原判決廢棄；確認被上訴人對系爭採購案所為對次低標廣通公司為得標廠商資格之行政處分違法或發回原審更為裁判。

二、上訴人起訴主張、被上訴人在第一審的答辯，均引用原判決的記載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

㈠系爭採購案屬未達公告金額之採購，被上訴人公開招標後，因未達三家廠商投標，依政府採購法第49條、第23條及中央機關未達公告金額採購招標辦法第3條規定，得經被上訴人校長核准改採限制性招標，由上訴人及廣通公司比價。被上訴人以最低標廠商即上訴人投標價格僅約被上訴人所訂底價76.6%，低於底價80%，依政府採購法施行細則第79條第1款之規定，已該當政府採購法第58條所稱總標價偏低情形。

㈡觀諸系爭採購案之投標須知（下稱系爭投標須知）「貳、一般條款」第12點（決標、廢標、減價、保留、額外擔保之其他事項）記載，足知系爭投標須知已敘明廠商如有標價低於預算金額80%情形，得預先填寫「廠商低投標價理由書」，以供被上訴人判斷廠商有無政府採購法第58條降低品質、不能誠信履約之虞；則如廠商已預先填寫「廠商低投標價理由書」，機關於開標時應得直接以該理由書作為認定該投標廠商說明是否合理之依據，視為已預為提出標價偏低之說明，如無必要應無需再限期通知廠商提出說明。此亦經原審另案108年度訴字第152號政府採購法事件函詢行政院公共工程委員會以109年2月17日工程企字第1090002512號函覆內容敘明上開投標須知第12點第3款第1目、第2目所載「為免廠商無

法於開標當時作充分之說明，故若廠商總標價低於預算80%者，『建請』預先填寫『廠商低投標價理由書』」，倘招標文件未規定「廠商低投標價理由書」為廠商投標時應檢附之投標文件之一，未檢附者為不合格標，而僅係針對符合所述情形之廠商，建議預先備妥前揭理由書，以備說明，尚無違反政府採購法規定；另最低標且投標價低於底價80%之投標廠商，於投標時已出具「廠商低投標價理由書」，招標機關於開標時直接以該理由書作為認定廠商說明是否合理之依據，可視為係廠商已預為提出標價偏低之說明，尚無需再限期通知該投標廠商提出說明等語在卷。實則系爭採購案公開招標時公告之預算金額為507,000元，上訴人於投標時已明知其投標價格385,320元低於系爭採購案預算金額80%（計算式：385,320÷507,000×%＝76%），故已預先提出廠商低投標價理由書，其用意當係為避免系爭採購案開標時在時間倉促下難以說明清楚其低價投標仍能誠信履約之具體理由，故而預先提出該理由書以為說明，堪認當係上訴人在明知情形下而已有充分時間所為準備之說明，則被上訴人於開標時發現上訴人投標價格低於底價80%時，以該理由書作為認定上訴人說明是否合理之依據，認無必要而未再限期通知其提出說明，並無剝奪上訴人向被上訴人說明其理由機會之疑慮，於法尚屬無違。

㈢被上訴人於開標時發現上訴人投標價格低於底價80%時，乃按「依政府採購法第58條處理總標價低於底價80%案件之執行程序」（下稱低於底價案件執行程序）第4項規定，審酌上訴人於投標時預先提出之廠商低投標價理由書，惟該理由書僅載以：「本公司有依規定加入『中華民國旅行業品質保障協會』會員及向『友聯產物保險公司』加保1,000萬元履約責任險」、「本公司依投標『需求說明』暨『報價單』分析各項價格，皆以旅行業優惠特價，僅內含微薄利潤，實屬合理」、「本公司保證遵照貴校本案『需求說明』、『採購契約』、『報價單』內容規定辦理」、「本公司願以『差額

保證金』擔保」等語，內容抽象空泛或與其履約品質無關（諸如何謂旅行業優惠特價、微薄利潤如何合理、已投保責任險與其履約品質無關），對於其標價為何偏低、以該標價承作，為何不會有降低品質、不能誠信履約之虞未見有具體合理之說明。又被上訴人於開標後為評估上訴人低價投標是否有降低品質、不能誠信履約之虞，曾以電話詢問他校有關上訴人得標後履約情形，得知其服務品質不佳、曾因拖欠教學場地款項致教學場地人員不願放行參加校外教學300位學生及家長進入而在外等候近30分鐘、公司負責人員拖延聯絡進度、素質不佳、未履行沖洗學生活動照片之約定遭學校扣款等情形，此有被上訴人製作之洽詢他校惠名旅行社得標之校外教學案件履約品質紀錄在卷可稽。復以被上訴人分析上訴人投標時提出之採購報價單，系爭採購案項目包括門票費用、車資費用、保險費用、餐膳費用、雜支，上訴人除餐膳費用略高於廣通公司每人5元外，其餘每個項目所列費用均低於被上訴人經費概算說明、廣通公司採購報價單，其中上訴人所列車資費用（每人160元，以每車搭載約40人計算，每車價格6,400元）已低於被上訴人訪價之市場行情約二成以上（見原審原處分卷第3-5頁，被上訴人訪價資料每車租用價格約8,000元至10,500元）；上訴人所列雜支項目為每人17元，然僅雜支中之領隊費用一項，以每名領隊以107年1月1日施行之最低基本工資時薪140元計算，每人即已需費用34.46元（依被上訴人公開招標公告之勞務採購契約書所附需求說明，系爭採購案履約分五梯次、共19班，每梯次需1名總領隊，每班需1名班領隊，均需全程參與，是領隊人次共計需24人次，系爭採購案原訂參與者共780人，即每人需34.46元，計算式140元x8小時x24人次÷780人＝34.46元），更遑論加計其餘雜支費用後超過上訴人所列每人17元甚多。綜上以觀，被上訴人據以認定上訴人低價投標而有降低品質、不能誠信履約之虞，乃決定不決標予上訴人，當係基於採購效益之適當考量，實質上亦無出於恣意之違法。

㈣稽之上訴人事後提出租車合約，其價金已載明未含稅，且立約日期為108年1月15日，而確訂車單則載以：「敬請蓋章確認回傳00-00000000，謝謝！惠名國際旅行社有限公司敬啟108年1月2日」，顯均係在系爭採購案開標日107年12月27日之後所作成，其真實性亦甚可疑；另稽之上訴人計算雜支部分之領隊費用僅以1人次計算而稱領隊費用僅需每人2元，故而仍有利潤云云，亦與系爭採購案所約定需求說明關於領隊人次共計需24人次之要求不符，是上訴人執此計算主張其報價合理云云，洵無所據，益可徵上訴人實無法合理說明其低價投標而無降低品質、不能誠信履約之虞。被上訴人認有降低品質、不能誠信履約之虞，乃決定不決標予上訴人，於採購程序上合於法規規定。

㈤從而，被上訴人辦理系爭採購案，因認上訴人標價偏低而有降低品質、不能誠信履約之虞，乃依政府採購法第58條規定不決標予最低標廠商即上訴人，復作成決標予次低標廠商廣通公司之原處分，於法有據，核無違誤，上訴人所訴各節，均無可採，乃判決駁回上訴人在第一審之訴。

四、本院經核原判決駁回上訴人之訴，並無違誤。茲就上訴意旨補充論斷於下：

㈠依政府採購法第6條第2項規定：「辦理採購人員於不違反本法規定之範圍內，得基於公共利益、採購效益或專業判斷之考量，為適當之採購決定。」第52條第1項第1款規定：「機關辦理採購之決標，應依下列原則之一辦理，並應載明於招標文件中：一、訂有底價之採購，以合於招標文件規定，且在底價以內之最低標為得標廠商。」第58條規定：「機關辦理採購採最低標決標時，如認為最低標廠商之總標價或部分標價偏低，顯不合理，有降低品質、不能誠信履約之虞或其他特殊情形，得限期通知該廠商提出說明或擔保。廠商未於機關通知期限內提出合理之說明或擔保者，得不決標予該廠商，並以次低標廠商為最低標廠商。」同法施行細則第79條第1款規定：「本法第58條所稱總標價偏低，指下列情形之

一：一、訂有底價之採購，廠商之總標價低於底價百分之80者。」由上規定可知，辦理採購人員，於不違反政府採購法規定之情況下，得基於公共利益、採購效益或專業判斷，為適當之決定。機關辦理採購之決標，於訂有底價之採購，原則上固以在底價以內之最低標為得標廠商。惟為防止低價搶標，影響工作進度及品質，乃賦予招標機關行政裁量權，對廠商之總標價或部分標價偏低，顯不合理，有降低品質、不能誠信履約之虞等情形時為一定之處理方式。倘最低標廠商之總標價有低於底價80%之情形，機關得通知最低標廠商限期提出說明如標價為何偏低、何以得以該標價承作仍保有相同品質誠信履約等事項，機關如認該說明顯不合理，最低標廠商仍有降低品質、不能誠信履約等疑慮時，得逕不決標予該最低標廠商，且不應准許最低標廠商以差額保證金作為擔保替代其合理說明之義務，以避免投標廠商先以低價競爭取得採購標案而後於履約時以降低品質節省成本甚或毀約，授予機關採購人員得本於採購效益之考量為適當之採購決定，以達成確保採購品質與效率。

㈡本件上訴人參與被上訴人辦理之系爭採購案，決標方式採最低標，上訴人雖為該標案之最低標廠商，但因投標價格低於底價80%，被上訴人依低於底價案件執行程序第4項第2點規定，審酌上訴人於投標時預先提出之廠商低投標價理由書，內容抽象空泛或與其履約品質無關，對於其標價為何偏低、以該標價承作，為何不會有降低品質、不能誠信履約之虞未見有具體合理之說明，被上訴人經電詢其他學校以瞭解上訴人得標後之履約品質不佳，因而認上訴人所提標價顯不合理，有降低品質、不能誠信履約之虞，乃決定不決標予上訴人，復作成決標予次低標廠商廣通公司等情，已經原判決依調查證據之辯論結果予以認定在案，核與卷內證據資料並無不符，亦無上訴人所指有應調查證據未予調查之違法。又系爭投標須知既已載明廠商如遇有標價低於底價80%情形，得預先填寫「廠商低投標價理由書」，供開標時判斷有無降低

品質、不能誠信履約之虞，原判決認被上訴人於開標時得直接以該理由書作為認定上訴人說明是否合理之依據，視為已預為提出標價偏低之說明，自無需再限期通知上訴人提出說明之必要，核與政府採購法第58條之規定無違。原判決認原處分於法有據，並無違誤。原判決業敘明其判斷之依據及得心證之理由，並就上訴人在原審之論據，何以不足採取，分別予以指駁，並無判決違背法令之情形。上訴意旨主張，被上訴人未通知上訴人提出說明即逕為決標予廣通公司，顯主觀惡意排擠上訴人為依法決標廠商，原判決就上訴人前開主張未予採納，復未說明理由，有判決不備理由之違法，原判決以「廠商低投標價理由書」視為係廠商已預為提出標價偏低之說明，尚無需再限期通知該投標廠商提出說明，違反政府採購法第58條規範文義，有判決不適用法規或適用不當之違法云云，無非係上訴人以其主觀一己之法律見解，就業經原判決論述不採之事由再予爭執，自無可採。

㈢政府採購法第52條第1項第1款規定，係明定決標之原則，如採最低標為得標廠商，應載明於招標文件，期使決標結果更符合政府利益及機關辦理採購之目的及需求。惟機關如經考量採購特性，而採最低標決標者，應注意避免廠商低價搶標，及衍生採購品質不良情形，為避免投標廠商標價偏低顯不合理而有降低品質或不能誠信履約之虞，機關應依政府採購法第58條規定及低於底價案件執行程序確實執行。被上訴人於系爭投標須知僅載明建請廠商預先填寫「廠商低投標價理由書」，供開標時判斷有無降低品質、不能誠信履約之虞，核係在執行政府採購法第58條規定及低於底價案件執行程序。被上訴人基於辦理採購之目的及需求，為達成採購功能及品質之要求，本得就決標原則之擇定，視採購性質及實際需求，擇適當方式辦理。系爭投標須知並未載明「廠商低投標價理由書」為廠商投標時應檢附投標文件之一，亦未載明未檢附者為不合格標，自不違反政府採購法第52條第1項第1款規定，亦不違反低於底價案件執行程序第4項規定。上

訴意旨主張系爭投標須知「貳、一般條款」第12點違反政府採購法第52條第1項第1款法定決標方式之規定（定有底價之採購，以合於招標文件規定，且在底價以內之最低標為得標廠商）及低於底價案件執行程序第4項法定程序之規定（招標機關認標價不合理應限期通知最低標廠商提出說明），依中央法規標準法第11條及憲法第172條規定，應屬自始、當然無效云云，核係主觀一己之見解，自無足採。

㈣政府採購法第58條之立法目的係為防止廠商低價搶標，影響採購之進度及品質，故藉由賦予招標機關行政裁量權，就客觀事實判斷廠商有無誠信履約之能力，以確保採購品質，而投標廠商之標價是否偏低而顯不合理，招標機關自應針對廠商所檢附之投標文件之履約條件及客觀情形進行判斷。原判決以上訴人在系爭採購案預先填寫之「廠商低投標價理由書」，其說明內容抽象空泛或與其履約品質無關，難認有何對於標價偏低之具體合理說明，並綜合考量上訴人在他校承履情況，基於公共利益、採購效益，認定上訴人有降低品質、不能誠信履約之虞，被上訴人依政府採購法第58條及低於底價案件執行程序第4項第2點規定，不通知上訴人提出差額保證金，作成不決標予上訴人而決標予廣通公司之原處分，自於法無違。上訴意旨主張被上訴人審核上訴人「廠商低投標價理由書」事項，並無評判履行有不足採信或疑慮；被上訴人最低標廠商總標價低於底價百分之80業務單位處理情形紀錄（二）補充意見，僅以空泛無實據、臆測事由，認有降低品質、不能誠信履約之虞或其他特殊情形，不通知最低標廠商提出差額保證金，逕不決標予該最低標廠商，顯屬違法云云，無非係就原審證據取捨之職權行使事項執其主觀意見再為爭議，並無可採。又招標機關判斷投標廠商有無違反政府採購法第58條規定而為低價搶標，係針對廠商所檢附之投標文件之履約條件及投標當時客觀情形進行判斷。上訴人於異議程序提送之履約佐證企劃書，係在系爭採購案決標後所出具，自非原處分作成時可得斟酌之。上訴意旨主張其

於異議程序提送履約佐證企劃書，被上訴人未予審核，原判決就此未予採納，亦未說明理由，有判決不備理由之違法云云，自無足採。

㈤至上訴人於被上訴人辦理之系爭採購案，因有降低品質、不能誠信履約之虞，而改決標予次低標廠商廣通公司，惟仍獲同學年度5年級校外教學活動決標部分；因被上訴人就此5年級校外教學活動同採價格標，在該標案上訴人本為次低標廠商，然最低標廠商廣通公司所提標價低於底價80%，有降低品質、不能誠信履約之虞，被上訴人遂改決標予次低標廠商即上訴人，處理結果與系爭採購案相同，益徵被上訴人對此標價偏低之處理方式一致，當無恣意判斷之違法，此為本院經審理本院110年度上字第812號政府採購法事件時，職務上已知。原判決就此雖未予論駁，惟尚不影響結論之判斷，自非判決不備理由。上訴意旨主張被上訴人107學年度5年級校外教學活動係決標予次低價廠商之上訴人，何以上訴人於系爭採購案及同學年度之2、4年級校外教學活動採購案為品質堪慮之不予決標廠商，於5年級校外教學活動採購案即無品質堪慮？原判決就此未置一詞，有判決不備理由之違法云云，核無足採。

㈥綜上所述，上訴人之主張均無可採，原判決駁回上訴人在原審之訴，核無違誤。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

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

中　　華　　民　　國　　112　　年　　6　　月　　16　　日

最高行政法院第一庭

審判長法官　吳　東　都

法官　鍾　啟　煒

法官　許　瑞　助

法官　侯　志　融

法官　王　俊　雄

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 112 年 6 月 16 日

書記官 張 玉 純