

臺中高等行政法院判決

) FKT64W1Z1X5L0;@109年度訴字第

110年10月21日辯論終結

原告 勤學科技股份有限公司

代表人 蘇碧芬

輔佐人 嚴凱強

被告 台灣中油股份有限公司探採研究所

代表人 陳大麟

訴訟代理人 廖啓彰 律師

上列當事人間採購事件，原告不服行政院公共工程委員會中華民國109年9月4日訴0000000號採購申訴審議判斷，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：

按「（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2項）被告於訴之變更或追加無異議，而為本案之言詞辯論者，視為同意變更或追加。（第3項）有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……四、應提起確認訴訟，誤為提起撤銷訴訟。」、「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。」行政訴訟法第111條第1項、第2項、第3項第4款及第196條第2項分別定有明文。經查，被告於民國（下同）109年3月

01 19日公告以公開招標方式辦理「台灣油氣地化資料庫建置」
02 勞務採購案（下稱系爭採購案），預算金額新臺幣（下同）
03 281萬850元，採最低標之決標方式，招標狀態：「第二次及
04 以後公開招標」，訂於109年3月27日開標，計有原告、財團
05 法人工業技術研究院、逢甲大學3家廠商投標，投標標價分
06 別為195萬8,800元、281萬850元、280萬3,500元，原告之投
07 標為最低標。因原告報價低於底價八成，被告爰先保留決標
08 ，後續進行最低標廠商說明等程序。嗣因被告對原告之說明
09 認定不合理，被告以109年5月29日探研行政發字第10910441
10 910號函通知原告不決標予原告（下稱原處分）。原告對原
11 處分不服，以109年6月10日函向被告提出異議，經被告以10
12 9年6月23日探研行政發字第10910517770號書函作成異議處
13 理結果（下稱異議處理結果），仍維持原決定，原告乃以10
14 9年7月8日採購申訴書向行政院公共工程委員會（下稱工程
15 會）提出申訴，嗣經工程會以109年9月4日訴0000000號採購
16 申訴審議判斷決定「關於請求原異議處理結果撤銷部分，申
17 訴駁回；其餘申訴不受理。」原告不服，於是提起本件行政
18 訴訟。請求判決1.採購申訴審議判斷、異議處理結果及原處
19 分均撤銷，2.被告所辦理「臺灣油氣地化資料庫建置」採購
20 案應決標予原告。惟查，系爭採購案業已由被告於109年9月
21 25日決標予訴外人財團法人工業技術研究院（以238萬9,000
22 元為最低標取得採購案），並於110年9月10日竣工，有系爭
23 採購案決標紀錄（乙證9）、決標公告（乙證10）、竣工驗
24 收結算報告（乙證13）等影本在卷可參。是以，原處分已執
25 行完畢，而無回復原狀之可能。但原處分如經判決確認違法
26 時，原告尚得以之為其他訴訟（如國家賠償）之先決要件，
27 仍有確認利益。故原告於110年10月21日本院行言詞辯論程

序時經審判長闡明後變更訴之聲明為「1.確認原處分違法。
2.被告所辦理『臺灣油氣地化資料庫建置』採購案應決標予
原告。」（見本院卷第263頁至第271頁言詞辯論筆錄），依
上開規定，核無不合，且被告亦無異議而為本案言詞辯論，
故原告所為訴之變更，應予准許。

貳、實體方面：

一、爭訟概要：

緣原告參與被告辦理之系爭採購案，以195萬8,800元之價格
投標，因原告之投標價格為最低價且低於底價8成，被告爰
先保留決標，後續進行最低標廠商說明等程序。嗣因被告對
原告之說明認定不合理，被告以原決定通知原告不決標予原
告。原告不服，被告提出異議，經被告維持原處分之決定，
原告乃以109年7月8日採購申訴書向工程會提出申訴，嗣經
工程會以109年9月4日訴0000000號採購申訴審議判斷決定「
關於請求原異議處理結果撤銷部分，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.被告所指原告因工資未定期給付勞工、未給付延長工時工資
、勞工連續出勤未有例假日及休息日作為休息等事由遭台東
縣主管機關處分裁罰乙案，事因該勞工出勤狀況異常且出勤
表有經過塗改，無法核實加班時間所導致爭議，經勞資雙方
依法定程序進行調解後達成和解，摒棄糾紛並給付薪資，有
台東縣政府勞資爭議調解紀錄可參照。原告並已依調解後之
薪資金額給付該勞工無誤，且已繳清台東縣主管機關處分之
裁罰金，顯見原告「非無故」不支付薪資，且該事件於本案
招標前已順利處理完成，實與本案原告標價偏低「無關」，

被告以上述之理由不決標予原告實無理由。

2. 依據本案公開招標公告內廠商資格摘要第4點第(1)項規定廠商投標時需檢附以下文件「之一」投標廠商曾接受並完成機構委託地理資訊和空間資訊資料庫建置分析研究之證明文件，如完成委託之履約證明、結算驗收證明書、客戶簽署出具之推薦信函或「證明文件」等，明確得知原告僅需提出上述其中之一項文件即可。於投標時原告僅提供與本案相關之契約書影本作為證明文件，並無提供任何結算驗收證明書文件，經被告開資格標時「審查通過」，足證本案實不需僅侷限於結算驗收證明書文件，只要提供符合上述一項地理資訊和空間資訊資料庫建置分析之證明文件既可。況且，原告於說明時，並交付106年度台灣自來水股份有限公司第七區管理處地理資訊系統用戶分區明細圖數化作業暨圖資維護委外服務案保固金保管證明單之證明文件，亦符合被告所要求「履約完成證明文件」之規定。是以，被告以原告未提供結算驗收證明書為理由不決標於原告，實不合理。

3. 原告就台東縣政府公有土地清查採購案，因2名勞工出勤狀況異常，且出勤表有塗改，無法核實計算加班時間導致爭議，經2名員工提出勞資爭議調解，業經調解成立，此有勞資爭議調解紀錄（甲證2）可參。可見原告於2名員工提出勞資爭議後，即本於最大善意，處理勞資糾紛甚明。又原告就兩名爭議之員工經調解後，已如數給付該兩名員工各3萬元，此有郵政存簿儲金薪資存款團體戶存款單（甲證4）可證。

4. 依原告所承包台灣自來水股份有限公司第七區管理處2件採購案之結算證明書（甲證3-1、甲證3-2）之記載內容，可知原告於該2件採購案均依約履行，並無逾期及其他違約事項，而無任何違約罰款。被告固稱原告當時未提出，因此被告

01 只能做出不予決標之決定云云，惟查被告就原告是否依約完
02 成上開服務案，若有疑問自可向台灣自來股份有限公司第七
03 區管理處函詢，而非逕予否定原告有如期完成本案工作之能
04 力，而不予決標於原告。況且，被告不經查證，於原處分之
05 不予決標函中指稱原告承辦106年度台灣自來水股份有限公司
06 第七區管理處「地理資訊系統用戶分區明細圖數化作業暨
07 圖資維護委外服務」案中「用戶設備新裝工程設計掃描與比
08 對建檔」有履約期限逾期之情形云云，亦與事實不符，而無
09 理由。

10 5.原告於110年9月24日參加雲林縣政府「建築使用執照存根掃
11 描保存系統建置案」因標價低於底價百分之七十（亦與系爭
12 採購案件相同），雲林縣政府則要求原告提出標價偏低之說
13 明，從上開標案標價偏低說明書（甲證5）中可看出所陳述
14 事項與系爭採購案極為相似，經雲林縣政府審核後決標予原
15 告（甲證6），雲林縣政府不以原告與員工有無勞資糾紛及
16 未強求檢附所提出曾辦理相關專案之結算證明文件而不決標
17 予原告；相較之下，被告竟躲避不加審理原告所提出因已具
18 有軟、硬體設備及專業人員之因素才導致標價偏低之主因及
19 分析說明原告標價與市場價格比較下之差異處，實為不合理
20 。反以原告過去已處理並解決完成與系爭採購案不相關的人
21 員勞資糾紛及招標文件並無規定須結算證明文件等2項與系
22 爭採購案「標價偏低無關」之理由不決標予原告，實為不當
23 之處置且難昭公信。

24 6.綜上，被告不決標予原告，於法有違，原處分應確認為違法
25 。

26 (二)聲明：1.確認原處分違法。2.被告所辦理「臺灣油氣地化資
27 料庫建置」採購案應決標予原告。

01 三、被告答辯及聲明：

02 (一) 答辯要旨：

03 1. 原告辯稱已與其員工就勞資爭議為調解，且與本件所涉採購
04 事件並無關聯云云，並無理由，說明如下：

05 (1) 按「機關辦理採購採最低標決標時，如認為最低標廠商之
06 總標價或部分標價偏低，顯不合理，有降低品質、不能誠
07 信履約之虞或其他特殊情形，得限期通知該廠商提出說明
08 或擔保。廠商未於機關通知期限內提出合理之說明或擔保
09 者，得不決標予該廠商，並以次低標廠商為最低標廠商。
10 」、「最低標於機關通知期限內提出說明，機關認為該說
11 明顯不合理，有降低品質、不能誠信履約之虞或其他特殊
12 情形者，不通知最低標提出差額保證金，逕不決標予該最
13 低標。該最低標表示願意提出差額保證金者，機關應予拒
14 絕。」政府採購法第58條及「政府採購法第58條處理總標
15 價低於底價百分之八十案件之執行程序」四之二分別定有
16 明文。

17 (2) 次按「台灣油氣地化資料庫建置」工作說明書第5.4.1條
18 ：「對本所交付之工作，廠商應做人力之適當安排，並符
19 合勞工法令規定」。

20 (3) 經查，原告於109年2月20日因工資未定期給付勞工、未給
21 付延長工時工資、勞工連續出勤為有例假及休息日作為休
22 息等違反勞動基準法之情事，遭臺東縣政府以勞社字第10
23 9026295號處分裁罰（乙證2，下稱系爭勞資糾紛）。原告
24 隨即隔月參與投標被告系爭採購案。系爭採購案共有3間
25 投標廠商，其中原告投標金額為195萬8,800元，為最低標
26 （其他參與投標廠商有：財團法人工業技術研究院、逢甲
27 大學，分別投標標價為281萬850元、280萬3,500元）。由

於原告投標金額低於系爭採購案之底價8成（系爭採購案底價為2,530,000元），因而被告依據政府採購法第58條要求原告說明。對此，原告以曾辦理諸多專案計畫，以其曾辦理之實務經驗可知，其具有相關專業技術人員與完備之電腦軟硬體設備，可大量節省人事與設備備置成本云云。然查，系爭採購案之資料庫建置涉及地球科學、化學等專業領域，又執行過程尚需仰賴大量跨領域之溝通，以消弭專業語言之落差，亦即系爭採購案需投入充足之專業人力，方得履約。但查，原告有上開其員工因延長工作、連續出勤等而生之勞動糾紛不久後，又參與投標本件以人事支出為主之系爭採購案，然其投標金額卻低於底價百分之八十，因而原告是否具有妥善運用人員施作之能力，得以偏低標價，於不違反工作說明書所規定應遵循勞動法規之原則下完成工作，實有疑慮。故而系爭採購案係以人事支出為主要成本，原告所涉系爭勞資糾紛即為被告所應考量勞工之運用情形。況且，原告僅空泛指稱具有相關專業技術人員，然原告是否有充足專業人力，而於不違反勞動法規之情事下完成工作，卻未見說明。是以被告於決定是否決標於原告時，即認為原告以偏低價格承攬系爭採購案，恐有類似勞資糾紛之產生，影響執行之品質，因而不決標於原告之決定，即屬合理。附帶言之，原告於起訴狀第4頁辯稱系爭勞資糾紛於系爭採購案已順利完成云云，然查系爭採購案於109年3月19日進行2次招標，但原告於109年3月17日方調解成立，並且匯款期限為同年4月10日（乙證3），另罰鍰部分則係同年3月20日始為繳清（乙證4），顯見並非如原告所言已於招標前順利處理完成系爭勞資糾紛，實有誤導鈞院審判之嫌。又，原告自陳系爭勞資糾紛

起因於其員工出勤狀況異常且出勤表有經塗改，即可顯見
原告對於其公司內部人員之管理實有疏漏。

2. 針對於被告要求原告補充說明其有辦理實務經驗一事，原告
辯稱已有提出相關文件予以證明一事，實為無理並不足採，
分點說明如下：

(1) 經查，原告辯稱依據廠商資格摘要第4點第(1)項規定，於
投標時原告僅提供與系爭採購案相關之契約書影本作為證
明文件，且經被告開資格標審查通過，而認為提供廠商資
格摘要第4點第(1)項規定其中一項地理資訊和空間資訊資
料庫建置分析之證明文件即可云云。惟，原告所稱僅係投
標廠商之資格審查程序所需之證明文件，然而本件被告要
求原告提出合理之說明，係基於原告所投標之標價金額偏
低，而有降低品質、不能誠信履約之虞或其他特殊情形。
亦即原告需提出相關事證予以說明，有何能力得於標價金
額低於底價百分之八十之情事下，妥善且如期完成施作，
是以被告所援引之條文乃為政府採購法第58條之規範要求
原告說明標價金額偏低一事，而與參加投標審查之資格標
所據廠商資格摘要有所不同。對此，原告辯稱資格標審查
所需文件即以足之，顯見實有誤會。

(2) 按政府採購法第73條規定：「（第1項）工程、財物採購
經驗收完畢後，應由驗收及監驗人員於結算驗收證明書上
分別簽認。（第2項）前項規定，於勞務驗收準用之。」
經查，被告於109年5月4日函文（乙證5）要求原告就「10
6年度台灣自來水股份有限公司第七區管理處地理資訊系
統用戶分區明細圖數化作業暨圖資維護委外服務」案（下
稱106年台水案），提出結算驗收證明書或其他足資證明
完成履約而「無待解決事項之文件」，蓋106年台水案同

01 係原告以低於底價百分之八十取得決標之承攬。然而，原
02 告就此僅提供保固金保管證明單影本作為結案證明，並於
03 起訴狀中表示即已符合被告要求之規定。惟查，僅有保固
04 金保管證明單影本雖得證明原告已有施作106年台水案，
05 但無從得知原告於該案中履約之品質以及是否得如期履約
06 。況且，取得結算驗收證明書參照政府採購法第73條規定
07 並無困難，亦有工程會訴0000000號採購申訴審議判斷書
08 持相同見解（甲證1）。再查，原告辯稱被告得向台灣自
09 來水股份有限公司第七區管理處函詢106年台水案云云。
10 惟，被告要求原告提出該案之結算驗收證明書並無困難，
11 已如前述。又依據法規及常情應由參與公開招標之廠商證
12 明其有施作之能力，而非由公告招標之機關為主動調查之
13 ，況被告乃援用政府採購法第58條要求原告提出說明，原
14 告自有說明之義務，卻如今苛責被告並未有函詢，實已為
15 本末倒置而有卸責之虞。

- 16 (3) 未查，前開106年台水案投標金額均低於底價百分之八十
17 外，尚有「108年度地理資訊系統用戶分區明細圖數化作
18 業暨圖資維護委外服務案」案（下稱108年台水案），兩
19 案之投標金額低於或接近底價百分之八十，甚至「科技部
20 新竹科學工業園區管理局本局108-109年度建築執照及景
21 觀圖書說圖數位化資料庫建置」案（下稱108年科技部案
22 ），其投標金額僅為底價之百分之六十二，顯見原告慣以
23 偏低金額承攬公開招標之採購案。如今原告又提出低於底
24 價百分之八十之投標金額欲承攬系爭採購案，不禁令人揣
25 測原告逕自利用最低標決標原則，而不顧其自身是否有能
26 力施作。因而被告方援引政府採購法第58條規定，要求原
27 告說明標價為何偏低以及該標價施作為何不會有降低品質

、不能誠信履約之虞等。然而雙方於多次函文往來，原告所提出之108年台水案當時尚未驗收、108年科技部案仍在執行中，而無法證實原告得以較低之投標金額，如期妥善地完成工作外，甚至又迴避申請106年台水案之結算驗收證明書。是以被告基於公共利益及採購效率考量，作成不決標予原告之決定，係出於專業判斷，並無不當處置或違反法令之情事。

3.本件系爭採購案並無再為第二次招標，而於第一次比減價後投標廠商中財團法人工業技術研究院以238萬9,000元之投標金額為最低標，後被告即依政府採購法第52條第1項第1款將系爭採購案決標予財團法人工業技術研究院。

4.被告作成是否決標予原告之處分，應僅限於當時原告所提供的資料為審查範圍，惟原告對於投標金額低於百分之八十為何不會有降低品質、不能誠信履約之虞或其他特殊情形之說明，僅空泛以具有相關專業技術人員與完備之電腦軟硬體設備等語為回應，惟卻未見其具體說明專業技術人員之人數、經歷等等，又再加上原告有乙證2勞資糾紛之情事，顯然原告未盡政府採購法第58條之合理說明義務。

5.被告依政府採購法第58條規定決定不予決標予原告，應屬被告之行政裁量權，符合政府採購法第6條所規定之辦理採購原則：

(1)按「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。」政府採購法第6條第2項定有明文。

(2)次按「基於憲政體制之權力分立原則，司法權無從取代行政機關行使行政裁量權，且行政機關就不確定法律概念等事件所享有之判斷餘地，固仍應受司法審查，但行政法院

對行政機關依裁量權所為行政處分之司法審查範圍限於裁量之合法性，而不及於裁量行使之妥當性。」、「按政府採購法之頒定，非在縮限招標機關對採購品質及締約權之自主性及裁量權，是招標機關依該法相關規定，如認投標廠商之最低標價或其部分項目標價顯不合理，有降低品質之虞時，本得採取之適當措施，予以處理。又廠商是否有標價偏低，顯不合理，致有降低品質，不能誠信履約之虞或其他特殊情形，應由招標機關依個案事實認定，以防止廠商低價搶標後藉此事由干擾政府採購秩序，此經行政院公共工程委員會91年7月18日工程企字第09100295220號函釋在案。」最高行政法院100年度判字第1904號判決及鈞院93年度訴字第419號判決分別參照之。

(3) 經查，原告參與被告之公開招標，因其投標之價格未達核定底價之百分之八十，被告隨即依政府採購法第58條規定要求原告提出說明，然原告所提出之說明以「以其辦理之實務經驗可知，其具有相關專業技術人員與完備之電腦軟硬體設備，可大量節省人事與設備購置成本」等語，被告身為招標機關，依法自有裁量權限得判斷原告所提出之說明是否足以證明其有誠實履約之可能，故有關原告未來是否有不會降低品質或不能誠信履約之虞之認定，係屬被告之裁量權，並由被告依個案事實進行裁量，以防止原告低價搶標後另藉各種事端要求被告追加變更項目，反使被告需額外支出高額勞務預算。

(4) 據此，被告依行政裁量權並本於政府採購法第6條第2項之採購原則，就原告當時所提出之說明進行裁量，最終仍認定原告之說明無法合理認定其不會有降低品質或不能誠信履約之虞，基於法治國原則及權力分立原則，被告所為之

01 行政裁量亦非司法審查之標的。

02 6.本件系爭採購案由財團法人工業技術研究院以投標金額238
03 萬9,000元為最低標而取得採購案，該投標金額為底價金額
04 253萬元之百分之九十四，顯然高於底價百分之八十，而被
05 告毋庸再依政府採購法第58條規定標價偏低之情形為處理。
06 至於原告輔佐人於110年3月25日庭述：「……本公司的標價
07 不是很低的」云云，然其投標金額為195萬8,800元，為底價
08 之百分之七十七，因而被告方依法要求其說明，顯然原告主
09 觀上對於客觀投標之金額顯有誤會。

10 7.原告於訴訟時方提出甲證3結算證明書，得以顯見其未盡先
11 前所應負之說明義務：

12 經查，被告於109年5月4日發函原告，茲就其主張施作之「
13 106年台水案」、「108年台水案」及「108年科技部案」需
14 提供結算驗收證明書予被告，以證明其已盡政府採購法第58
15 條之說明義務，此有被告所供乙證5為證。嗣後，因原告不
16 服被告不予決標之決定而提出申訴，然於109年9月4日有工
17 程會採購申訴審議判斷書作成之際，原告仍以其具有投標廠
18 商之資格云云為辯解，而未提出相關結算驗收證明書，此有
19 採購申訴審議判斷書第13頁所證。如今，原告臨訟之際，方
20 至110年3月25日之行政訴訟陳報狀中提出甲證3結算驗收證
21 明書予鈞院參照，得以顯見並非無法依據政府採購法第73條
22 規定向業主取得結算驗收證明書。又於被告依據乙證5發函
23 要求其提供起算，以及後有工程會為採購申訴之審議，原告
24 均有相當時間得提出結算驗收證明書，然未見其提供，卻以
25 其他事由為推諉。於此，被告僅得依行政裁量權並本於政府
26 採購法第6條第2項之採購原則，就原告當時所提出之說明進
27 行裁量，認定原告之說明無法合理認定其不會有降低品質或

不能誠信履約之虞，而為不予決標之處分。至於，原告於110年4月14日行政訴訟陳報狀辯稱被告得向台灣自來水股份有限公司第七區管理處函詢云云，並無理由。蓋如被告於先前已提出之行政答辯狀即有說明，被告乃援用政府採購法第58條要求原告提出說明，原告自有說明之義務，卻如今苛責被告並未有函詢，實已為本末倒置而有卸責之虞。

8. 綜上，被告言辯意旨：

(1) 被告為不予決標之處分乃因原告未盡政府採購法第58條說明義務，與原告符合投標資格無涉：

① 經查，原告為系爭採購案之投標廠商，然其投標金額為195萬8,800元，為投標廠商中之最低標，且該投標金額僅為系爭採購案底價（即253萬元）百分之七十七。是以被告方依據政府採購法第58條規定及政府採購法第58條處理總標價低於底價百分之八十案件之執行程序，要求原告提出合理之說明，說明其何得能以低於底價百分之八十施作，而無降低品質、不能誠信履約之虞或其他特殊情形。

② 然查，原告回覆「以其辦理之實務經驗可知，其具有相關專業技術人員與完備之電腦軟硬體設備，可大量節省人事與設備購置成本」等語。惟原告並未具體指出其計畫主持人或工作團隊之學經歷為何，又其提出108年台水案（乙證7）及108年科技部案（乙證8）於被告作成原處分時，前者尚待竣工驗收；後者則是尚於施作中，無法證明原告有如期妥善履行契約之能力。

③ 再查，原告雖有提供106年台水案（乙證6），但經被告作成原處分前，先以乙證5通知原告，要求其提出結算驗收證明書等足資證明完成履約而無待解決事項之文件

，惟其辯稱並無法律依據得向訴外人台灣自來水股份有限公司請求提供云云（見110年8月24日準備程序筆錄第4頁第2行至第16行有關原告輔佐人陳述），然依據政府採購法第73條規定以及本件工程會採購申訴審議判斷書之判斷，原告取得結算驗收證明書並無困難，而僅提出保固保管證明單，以致被告難以確認原告於報價偏低情形下能否如期如質履約。

④況原告直至被告作成原處分以及工程會作成採購申訴審議判斷書後，於110年3月25日行準備程序期間，方提出行政訴訟陳報狀所附甲證3，即包含106年台水案之結算驗收證明書，可證並無如原告所述其無法取得云云。故而原告先前未提出結算驗收證明書，以致被告作成原處分時，並無從參照結算驗收證明書。

⑤是以原告多次庭前陳述其已具備投標廠商資格而無需再提供其他證明文件云云，無非係對於兩造間依據政府採購法第58條等規定所為函文視若無睹，撇清其依法所負說明責任，而為混淆鈞院決斷，所為之推諉卸責一詞，實不足為採，望鈞院明察。

(2) 本件系爭採購案所需充足專業人力，原告未盡其得為低價承攬之說明義務，且於招標時亦有勞資糾紛，被告僅得依行政裁量權並本於政府採購法第6條第2項之採購原則，而作成不予決標之原處分：

①經查，系爭採購案之資料庫建置涉及地球科學、化學等專業領域，又執行過程尚需仰賴大量跨領域之溝通，以消弭專業語言之落差，亦即系爭採購案需投入充足之專業人力，方得履約。但查，原告有乙證2、乙證3以及乙證12所示之勞資糾紛，即其員工因延長工作、連續出勤

等而生之勞動糾紛不久後，又參與投標本件以人事支出為主之系爭採購案，然其投標金額卻低於底價百分之八十，因而原告是否具有妥善運用人員施作之能力，得以偏低標價，於不違反工作說明書所指示應遵循勞動法規之原則下完成工作，實有疑慮。故而系爭採購案係以人事支出為主要成本，原告所涉系爭勞資糾紛即為被告所應考量勞工之運用情形。況且，原告僅空泛指稱具有相關專業技術人員，然原告是否有充足專業人力，而於不違反勞動法規之情事下完成工作，卻未見說明。

②據此，被告依行政裁量權並本於政府採購法第6條第2項之採購原則，就原告當時所提出之說明進行裁量，然原告卻未提出相關足資證明得以如期如質施作之文件，僅係空泛表示其具有專業能力等語，因而最終仍認定原告之說明無法合理認定其不會有降低品質或不能誠信履約之虞，基於法治國原則及權力分立原則，被告所為之行政裁量亦非司法審查之標的等語。

(二)聲明：駁回原告之訴。

四、爭點：

被告對系爭採購案之決標有無裁量權？原告投標總價低於系爭採購案底價百分之八十，被告針對原告提出之說明書評估結果，不決標予原告，是否違法？

五、本院的判斷：

(一)前提事實：

前揭爭訟概要之事實，除前列之爭點事項外，其餘為兩造所不爭執，並分別有如附表所示各項資料可查（甲證1；乙證9至11。本件判決相關證據之編號詳附表）。

(二)被告依政府採購法第58條規定，決定是否決標予原告，應屬

被告之行政裁量權；被告對於原告低價投標之說明予以評估結果，仍認為有降低品質、不能誠信履約之虞，而決定不予決標予原告，並無違誤：

1. 應適用的法令：

(1) 政府採購法第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。」

(2) 政府採購法施行細則第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八十者。」

(3) 工程會100年8月22日工程企字第10000261091號令修正「政府採購法第58條處理總標價低於底價百分之八十案件之執行程序」四之二規定：「最低標於機關通知期限內提出說明，機關認為該說明顯不合理，有降低品質、不能誠信履約之虞或其他特殊情形者，不通知最低標提出差額保證金，逕不決標予該最低標。該最低標表示願意提出差額保證金者，機關應予拒絕。」附註：「本程序之執行原則：……五、機關限期通知廠商提出說明之事項，可包括：(1) 標價為何偏低；(2) 以該標價承作，為何不會有降低品質、不能誠信履約之虞或其他特殊情形，並據以作為認定廠商說明是否合理之依據。廠商提出之說明，與完成招標標的之事項無關者，不予接受。」（詳見本院卷第67頁至第71頁）

2. 按「基於憲政體制之權力分立原則，司法權無從取代行政機

關行使行政裁量權，且行政機關就不確定法律概念等事件所享有之判斷餘地，固仍應受司法審查，但行政法院對行政機關依裁量權所為行政處分之司法審查範圍限於裁量之合法性，而不及於裁量行使之妥當性。」為最高行政法院100年度判字第1904號判決意旨。

3.依上開規定，乃防止廠商低價搶標，影響工作進度及品質，明定機關認為最低標廠商之總標價或部分標價偏低，有不能誠信履約等情形，得限期通知該廠商提出說明或擔保；如認其說明不合理，行政機關有准駁是否決標予該廠商之行政裁量權，而司法機關審查重點僅就行政機關之否准處分是否涉及裁量逾越或怠惰，亦即僅就否准處分之合法性進行審查，而不及於否准處分之妥適性。

4.經查，原告參與被告之公開招標，因其投標之價格未達核定底價之百分之八十，被告隨即依政府採購法第58條規定要求原告提出說明，依原告所提出之說明，被告身為招標機關，依法自有裁量權限得判斷原告所提出之說明是否足以證明其有誠實履約之可能，故有關原告未來是否有不會降低品質或不能誠信履約之虞之認定，係屬被告之裁量權，並由被告依個案事實進行裁量，以防止原告低價搶標後另藉各種事端要求被告追加變更設計，反使被告需額外支出高額工程預算之情況發生。

5.次查，被告因原告投標價額低於最低價之百分之八十，而以109年4月8日通知書（見訴願可閱卷第43頁），請原告於109年4月16日前針對(1)標價為何偏低；(2)以該標價承作，為何不會有降低品質、不能誠信履約之虞或其他特殊情形等事項說明，原告以109年4月15日勤字第10904021號函（見訴願可閱卷第16頁至第17頁）復被告，主張其曾辦理諸多專案計畫

，以其曾辦理之實務經驗可知，其具有相關專業技術人員與完備之電腦軟硬體設備，可大量節省人事與設備購置成本等語。被告就原告前揭函復，復以109年5月4日通知書（乙證5）通知原告，限期於109年5月12日前，就原告所述專案計畫中之三件投標金額低於底價百分之八十者提出「結算驗收證明書或是其他足資證明完成履約而無待解決事項之文件」，經原告以109年5月8日勤學字第10905020號函（見訴願可閱卷第19頁及背面）復略以，106年台水案已於108年1月29日函報竣工，經台灣自來水股份有限公司第七區管理處於108年2月20日函知原告驗收，原告於108年3月4日提送成果報告書完成履約，並檢送該案「保固金保管證明單」；108年台水案於109年4月6日函報竣工，目前尚待辦理驗收，因此尚無完成履約之證明文件；108年科技部案履約期限未至，原告持續執行作業中，因此尚無完成履約證明文件等語。嗣經被告審酌原告有下列情事，認為原告仍有降低品質、不能誠信履約之虞，乃以原處分通知原告「經審查後認定該說明顯不合理」，逕不決標予原告：

(1) 經查勞動部違反勞動法令事業單位（雇主）查詢系統，原告於109年2月20日始因工資未定期給付、未給付延長工時工資、勞工連續出勤未有例假日及休息日作為休息等事由，遭臺東縣政府裁罰在案（見乙證2），恐有違反系爭採購案工作說明書第5、4.1：「對本所交付之工作，廠商應做人力之適當安排，並符合法令規定」之疑慮。

(2) 另查原告回函未提供任何結算驗收證明書，僅提供106年台水案之保固金保管證明單影本證明結案。此外，原告於同案中的工作「用戶設備新裝工程設計書掃描與比對建檔」部分報竣日期與簽約日次日起150工作天之履約期限不

符，故難證明原告過去在標價偏低情況下之履約品質。經核，被告已就不予決標予原告之理由，係因原告對系爭採購案仍有降低品質、不能誠信履約之虞，予以充分說明，其所為不予決標予原告之原處分並無裁量逾越、怠惰情事，亦無違反上開規定，原告主張原處分違法，核無可採。

(3)原處分既無違誤，原告提出異議，經被告以109年6月23日探研行政發字第10910517770號書函作成異議處理結果，仍維持原決定，其異處理結果亦無不合，原告訴請確認原處分違法並請求被告所辦理「臺灣油氣地化資料庫建置」採購案應決標予原告。亦無理由而非可採。

(三)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：原處分並無違法。原告請求確認原處分違法，並請求被告所辦理「臺灣油氣地化資料庫建置」採購案應決標予原告，為無理由，應予駁回。

中華民國 110 年 11 月 11 日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法官 劉 錫 賢

法官 林 靜 雯

法官 莊 金 昌

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

01 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
02 形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

03 04 05 06	得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
07 08 09 10 11 12 13 14 15	(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。
16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26	(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、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
27	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。

中 華 民 國 110 年 11 月 11 日
書記官 許 騰 云

附表、證據編號對照表

證據編號	證據名稱或內容	所附卷宗	頁碼
甲證1	行政院公共工程委員會採購申訴審議判斷書影本(訴1090183)	本院卷	21-35
甲證2	臺東縣政府勞資爭議調解紀錄影本(同乙證3)	本院卷	171
甲證3-1	106年台水案之結算驗收證明書影本	本院卷	173-177
甲證3-2	108年台水案之結算驗收證明書影本	本院卷	179
甲證4	委託郵局代存員工薪資總表、郵政存簿儲金薪資存款團體戶存款單影本	本院卷	185-187
甲證5	雲林縣政府建築使用執照存	本院卷	275

(續上頁)

01		根掃描保存系統建置案廠商		
02		標價偏低說明書影本		
03				
04	甲證6	雲林縣政府最低標廠商總價	本院卷	277
05		低於百分之七十業務單位處		
06		理情形紀錄表影本		
07				
08	乙證1	「台灣油氣地化資料庫建置	本院卷	75-81
09		」工作說明書		
10				
11	乙證2	臺東縣政府109年2月20日府	本院卷	83
12		社勞字第1090026295號函處		
13		分內容		
14				
15	乙證3	臺東縣政府勞資爭議調解紀	本院卷	85
16		錄影本(同甲證2)		
17				
18	乙證4	臺東縣政府罰緩收入專戶收	本院卷	87
19		執聯影本		
20				
21	乙證5	台灣中油公司探採研究所通	本院卷	89
22		知書影本		
23				
24	乙證6	106年台水案決標公告	本院卷	91-94
25				
26	乙證7	108年台水案決標公告	本院卷	95-97

(續上頁)

01	乙證8	108年科技部案決標公告	本院卷	99-104
02				
03	乙證9	被告決標紀錄影本	本院卷	139
04				
05	乙證10	「台灣油氣地化資料庫建置	本院卷	141-145
06		」決標公告		
07				
08	乙證11	被告109年5月29日探研行政	本院卷	149、
09		發字第10910441910號函影		195-197
10		本		
11				
12	乙證12	臺東縣政府社會處違反勞基	本院卷	151-153
13		法規定處分公布專區109年2		
14		月網路截圖畫面		
15				
16	乙證13	「台灣油氣地化資料庫建置	本院卷	253
17		」工程之竣工/驗收結算報		
18		告影本		
19				