臺中高等行政法院判決

109年度訴字第35號

109年6月3日辯論終結

原　　告　晃盛電氣工程股份有限公司

代　表　人　傅清權

訴訟代理人　楊上德　律師

被　　告　台灣電力股份有限公司彰化區營業處

代　表　人　陳阿勝

訴訟代理人　吳文琳　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108年10月4日訴0000000號申訴審議判斷，向臺北高等行政法院提起行政訴訟，經該法院108年度訴字第1938號裁定移送本院管轄，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、程序事項：

㈠按行政訴訟法第111條第1項及第3項第2款、第3款規定：「（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3項第2、3款）有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。三、因情事變更而以他項聲明代最初之聲明。」第6條第1項規定：「確認行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。其確認已執行而無回復原狀可能之行政處分或已

消滅之行政處分為違法之訴訟，亦同。」足見原處分無回復原狀可能者，原告主張尚有即受確認判決之法律上利益時，而將原起訴聲明撤銷原處分及訴願決定（或相當於訴願決定之其他行政救濟程序決定）變更為確認原處分違法，自為法所許。查本件原告參與被告辦理「108年甲工區配電外線工程」採購案（下稱系爭採購案），經被告審查結果以民國108年7月5日彰化字第1088073509號函（下稱原處分）評定原告為不合格廠商後，仍續行招標程序，已於同月19日作成峰連工程股份有限公司（峰連工程公司）為得標廠商之決標公告（見臺北高等行政法院108年度訴字第1938號卷第51至55頁及原處分卷第73至79頁）發生存續效力，已無從回復至尚未決標之情形，則原告於本院109年5月14日行準備程序時變更訴之聲明為確認原處分違法（見本院卷第95頁），迄於言詞辯論期日未再變更其訴之聲明（見本院卷第107頁），核諸上開說明，於程序上並無不合，應予准許。

㈡本件判決格式參酌司法院新近推行之高等行政法院裁判簡化方案，僅記載兩造陳述事實之爭點核心要旨，並將判決相關之法令條文附錄於後，合先敘明。

二、爭訟概要：

被告依政府採購法辦理系爭採購案，經公開招標公告後，原告與另一廠商峰連工程公司均參與投標，經被告組成採購評選委員會，依政府採購法施行細則第64條之2規定採評分方式完成評審作業，被告乃據以作成原處分通知原告經審查結果未達合格分數78分，評定為不合格，原告不服，循序提起異議及申訴程序，均經決定駁回後，遂提起本件行政訴訟。

三、本件原告起訴主張及聲明略以：

㈠被告所為原處分僅稱原告為不合格，未敘述不合格原因。經

原告提出異議，請求被告說明，被告乃以108年7月22日彰化字第1081251552號函（即異議處理結果）通知原告載謂：「來函說明要求告知投標評分為不合格廠商之原因一節，因評選委員會獨立行使職權，給予評定分數，依據採購評選委員會委員須知第12條第2項『機關對於各出席委員之評分或序位評比表，除法令另有規定外，應保守秘密，不得允許申請閱覽、抄寫、複印或攝影。』，爰本處仍應保密」等語，明確表示拒絕告知原告不合格之原因，被告明顯違反政府採購法第51條第2項規定。原告於108年7月8日接悉原處分後，隨於次日提出異議，請求被告說明原告不合格之原因，被告未說明旋於108年7月10日決標，其作為不無可議。

㈡原告提送之投標文件所載內容，其意義究竟指「50歲以下之專職配電線路裝修技術士16人」或「專職配電線路裝修技術士16人」，此疑義，被告本應依政府採購法第51條第1項規定，通知原告提出說明，卻逕對原告不利之認定，其認定又與事實不符，自有未恰：

1.系爭採購案招標文件規定，配電線路裝修技術士至少要有20人專職，若廠商提出之投標文件之專職人數未達20人者，該項人力審查項目分數以零分計算，參與系爭採購案之投標廠商，縱為至愚之人，也斷無可能自己在投標文件上，提出自己之專職人數未達20人。

2.原告在投標文件即服務建議書中，已清楚載明專職配電線路裝修技術士為40人（該表共有41人專職，其中邱國禎為配電電纜裝修技術士，不是配電線路裝修技術士）。

3.被告認為原告投標文件有不明確之事項，因而於108年6月26日函請原告說明包括「配電專業技術人員之專職人員」之各項事項，原告隨即於108年6月28日發文說明，由於系

爭採購案就50歲以下之專職配電線路裝修技術士人數，規定若占全部專職總人數20人的一半以上者，得酌予加分（達1/2加3分，超過1/2每多1人加0.5分），最高可加8分。是以原告提出說明時，特別就50歲以下之配電線路裝修技術士標明專職，共計有16人，原告因此本得加6分（達1/2加3分，超過1/2每多1人加0.5分）。

4.原告在提出說明時，除列出專職配電線路裝修技術士為40人外，另外就50歲以下專職配電線路裝修技術士，區分為甲級或乙級技術士有8人，丙級技術士有8人，合計50歲以下專職配電線路裝修技術士有16人，乃被告誤認為原告專職配電線路裝修技術士人數僅有16人，未達招標文件規定之專職人數20人，因而就該項總分18分給予原告0分，致使原告總平均分數為69分，未達招標文件規定之合格分數78分。

5.惟依政府採購法第51條第1項及政府採購法施行細則第60條第1項規定，為達到政府採購法第1條規定之立法目的，招標機關發現投標廠商之投標文件有疑義者，應通知投標廠商提出說明，而非置之不理，逕自解讀辦理。原告投標文件究竟是「50歲以下之專職配電線路裝修技術士16人」？又或者是「專職配電線路裝修技術士16人」？此一疑義被告本應依政府採購法第51條第1項規定，通知原告提出說明，原告並非至愚之人，豈有可能在投標文件已明確規定專職人數未達20人者，該項人力審查項目分數以零分計算之情況下，猶自己在投標文件上，提出自己之專職人數未達20人之記載。被告未依政府採購法第51條第1項規定及政府採購法施行細則第60條第1項規定辦理，即率為對原告不利之認定，而其認定又與事實不符，自有未恰等情

。並聲明求為判決確認原處分違法。

四、被告答辯及聲明略謂：

㈠被告於108年7月5日通知原告其審查結果未達合格分數78分，評定結果「不合格」，經原告委託李永裕律師於108年7月9日提出異議，詢問其不合格之理由為何？並表示其所提之服務建議書內容完全符合被告評選項目內容，並無不合格之情形。被告依採購評選會委員須知第12條第3項規定，對評選委員之評分負有保密義務，乃於108年7月22日將異議處理結果發函通知原告，維持原決定。被告在申訴審議程序中，於108年8月29日提出陳述意見書說明原告之配電線路裝修技術士員之專職人員人數僅16人，不符「配電外線工程評分及格最低標廠商評分辦法」第肆條第四項註2至少20人之規定，而應以0分計算，評選委員依規定評分其總平均分數未達及格分數78分，顯已明確說明原告不合格之原因，詳為申辯，無礙原告抗辯權利之行使，依行政程序法第114條第1項第2款規定，被告業已補正說明，顯不違反政府採購法第51條第2項之規定。

㈡原告提報之配電線路裝修技術士員之專職人員人數，既僅有16人，而不符「配電外線工程評分及格最低標廠商評分辦法」第肆條第四項註2至少20人之規定，採購評選委員依規定就人力部分以0分計算。總平均分數未達及格分數78分，顯屬採購評選委員之裁量權，原告之申訴顯無理由：

1.綜觀系爭採購案特訂條款附冊一第1條「履約能力規定」、投標須知附件一「配電外線工程評分及格最低標廠商評分辦法」第肆條第四項規定、招標文件之特訂條款附冊一附件1附註（一）人員規定，系爭採購案之審查項目中「履約能力」部分，人力配分18分，投標廠商之受雇員工應

具有至少40人之配電線路裝修技術員，其中甲或乙級至少5人、丙級至少15人須為專職，換言之，甲、乙、丙級之配電線路裝修技術士至少20人須為專職，如專職人力低於20人，則人力審查項目以零分計算。

2.原告提送之服務建議書附件第31頁之「現場施工人員編班表（外線專用）」上，僅記載備有41人之配電線路裝修技術員，但未指出該等人員中有幾員係屬專職，被告遂於108年6月26日發函通知原告提出說明，原告於同月28日函覆提出「現場施工人員編班表（外線專用）」，而將其中專職人力部分，於人名下方註記為「（專職）」，亦提出「50歲以下專職人員」表格，然無論被告計算「現場施工人員編班表（外線專用）」註記為「（專職）」之人數，抑或計算「50歲以下專職人員」表格之「甲或乙級線路裝修技術士（共8人）」及「丙級線路裝修技術士（共8人）」人數，均僅有16人，顯不符上述專職人力至少需20人之規定，而應以零分計算，且由於原告之專職人力未達20人之門檻，即無從再因50歲以下而加分。是被告之評選委員就人力項目評分為零分，實於法有據。

3.原告雖謂其在服務建議書中已清楚載明專職配電線路裝修技術士為40人云云。惟該服務建議書上並未記載編班表上41人名單中之那些人為專職，且被告對此不明確事項，發函詢問原告，請原告就「配電專業技術人員之專職人員」提出說明時，原告即於108年6月28日函覆載明：「……（二）配電專業技術人員之專職人員（如附件二）」，而該函文附件二之人員名單即僅16人，參諸該函文附件一「現場施工人員編班表（外線專用）」特別標註其中16人為專職，顯見原告確實僅配置16人之專職人力，被告並未誤認

。

4.綜上可知，原告提報之配電線路裝修技術士員之專職人員人數，既僅有16人而不符「配電外線工程評分及格最低標廠商評分辦法」第肆條第四項註2至少20人之規定，採購評選委員依規定就人力部分以零分計算。總平均分數未達及格分數78分，顯屬採購評選委員之裁量權等語。並聲明判決駁回原告之訴。

五、本件兩造爭點為：被告辦理政府採購案就原告提送之投標書件資料審查後，認定為不合格廠商，有無構成違法？

六、本院判斷如下：

㈠前提事實：

原告參與被告辦理系爭採購案之投標，經被告組成採購評選委員會評審結果，評定未達合格分數78分，為不合格，被告乃據以作成原處分將評定結果通知原告，隨即就系爭採購案續行作成決標公告另一投標廠商峰連工程公司為得標廠商。原告不服原處分循序提起異議及申訴程序，均經決定予以駁回等情，有卷附被告系爭採購案公開招標公告及更正公告（見原處分卷第5至32頁、第63至70頁）、系爭採購案投標須知（見原處分卷第33至58頁）、原告投標時提出之服務建議書(見臺北高等行政法院108年度訴字第1938號卷宗第57至58頁及本院卷第83至84頁）、被告108年6月26日彰化字第1080000626號通知原告補正函(見臺北高等行政法院108年度訴字第1938號卷宗第59頁）、原告108年6月28日晃字第1080140號函及補正文件(見臺北高等行政法院108年度訴字第1938號卷宗第61至62頁）、開標紀錄表（見原處分卷第71頁）、原處分(見臺北高等行政法院108年度訴字第1938號卷宗第33頁）、原告委託律師提出之異議函(見臺北高等行政法院108年

度訴字第1938號卷宗第49頁）、決標紀錄表（見原處分卷第73頁）、被告108年7月19日決標公告(見臺北高等行政法院108年度訴字第1938號卷宗第51至55頁）、被告108年7月22日彰化字第1081251552號異議處理結果函(見臺北高等行政法院108年度訴字第1938號卷宗第35至36頁）、行政院公共工程委員會訴0000000號採購申訴審議判斷書(見臺北高等行政法院108年度訴字第1938號卷宗第37至48頁）等件可稽，堪予認定。

㈡本件原告雖以上開情詞主張原處分構成違法云云。惟：

1.按採購機關依政府採購法辦理採購案，已於公開招標公告及投標須知載明與投標廠商應備齊書面文件投標，並就投標廠商之資格及規格採評分方式審查，且訂明評分標準者，參與投標廠商本應自行詳閱招標公告、投標須知及評分標準，繳驗各項證件或書件供審查。

2.次按機關應依招標文件規定之條件，審查廠商投標文件，對其內容有疑義時，得通知投標廠商提出說明，固為政府採購法第51條第1項所明定。惟開標及決標攸關全體參與投標廠商之權益，採購機關之決斷自須符合迅速、公正、明確原則，若對於投標文件內容之疑義，業已通知該投標廠商提出說明，倘其未完足說明或已無不明確情形者，即毋須為遷就特定廠商之個別因素或情況，任意中止或延宕程序之進行，反覆通知該廠商補足其資格要件。換言之，由投標廠商提出有關資格或履約能力之證件或書件內容觀之，已足以判讀其意義者，招標機關即應據以評審，不得因特定廠商有未達合格門檻之情形，即不予決定，一再通知其補正。且書面審查本應以書件所載文義為憑據，至於廠商之書面表示之意義與其內心意思是否一致，別無再予

探究之必要，否則，即與迅速、公正原則相違背。

3.查本件被告辦理系爭採購案已於招標文件訂定評分項目、各項配分與及格分數等審查基準，投標廠商之總平均評分須達78分始為合格，否則，即不具決標廠商資格等情，為兩造所不爭執，並有卷附前揭公開招標公告、工程採購投標須知及系爭採購案之配電工程承攬商履約能力特定條款（見本院卷第67至82頁）可按。而被告為求採購案之施工進度能順利達成，避免廠商使用同批員工分頭施作同時期所承攬之多起工程案件，耽誤工程進度及品質，特別於配電外線工程評分及格最低標廠商評分辦法肆、四之註2訂明配電線路裝修技術士員甲或乙級至少5人，丙級至少15人須為本採購案之專職人員，不得跨越其他標案兼職，否則，即不達履約能力之合格下限。而被告因原告投標時提出之服務建議書所附現場施工人員編班表（見本院卷第84頁）漏未註記專職人員明細，已以108年6月26日彰化字第1080000626號函（見臺北高等行政法院108年度訴字第1938號卷宗第59頁）通知原告須於108年7月1日前補正，業經原告以108年6月28日晃字第1080140號函檢送附現場施工人員編班表及50歲以下專職人員姓名、技術士證號及年籍明細表為補正，而觀諸原告補正後之編班表所載，其自行註記專職之技術士人數僅16人（見臺北高等行政法院108年度訴字第1938號卷宗第62頁及第63頁），明顯不足甲或乙級技術士專職人員至少5人，丙級技術士專職人員至少15人之履約能力合格下限人數。是以，原告主張其投標時所提之服務建議書所附現場施工人員編班表已載明專職人員之數量，明顯與證據資料不合，不能採取。而被告因原告所提投標文件記載有不明確情形，經通知其說明補正後

，依原告所提之補正後編班表所示，經其特別註記「專職」之技術士僅16人，其餘技術士姓名下方則空白未註記，其未註記者，依一般社會通念即應認非屬於專職人員，則被告因該投標文件已記載明確，未再通知補正，逕交由評選委員據以審查，並評定此項目為零分，核諸上開說明，並無原告上開所指之程序上瑕疵可言。

4.又按採購機關對不合格之投標廠商，應將審查結果敘明其原因通知該廠商，固為政府採購法第51條第2項規定之義務。然敘明原因之目的在於使投標廠商瞭解其不合格之原因，以資判斷採購機關之審查決定是否合法妥當，俾其得以提起行政救濟。故應具體明確記載廠商不合格之事由為允當，然如不合格係由評選委員會合議決定者，而未能於作成書面處分時為具體敘明，自許採購機關在訴願程序終結前為補正，此稽之行政程序法第114條第1項第2款及第2項之規定可明。本件觀諸原處分就原告不合格之原因僅載述：「旨述採購案已於108年7月2日完成審查作業，貴公司經審查結果未達合格分數78分，評定結果『不合格』。」等語，固略嫌不足。然被告於申訴審議判斷程序已以陳述意見書詳敘原告為不合格廠商之原因，並提出相關證據資料為憑，有該陳述意見書及所陳報相關書件在卷可按（見申訴審議卷第56至122頁）。足見原告指摘原處分未敘明原因之瑕疵，已據被告於申訴審議程序（相當於訴願程序）終結前予以補正，其瑕疵顯已治癒至明。

㈢是故，本件原告因其投標時所提出之服務建議書檢附之現場施工人員編班表未註記專職人員明細而有疑義，業據被告通知其說明，而依原告補正後之文件所載，其註記專職人員之技術士僅16人，明顯不足甲或乙級技術士專職人員至少5人

，丙級技術士專職人員至少15人之履約能力合格下限，被告採購評選委員會依其補正後文件所載內容，據以評定其人力項目為零分。總平均分數未達及格分數78分，評定不合格，被告遂作成原處分決定原告為不合格廠商，自屬適法有據。

七、綜上所述，本件原告上開主張各節，均非可取。原處分認事用法俱無違誤，異議處理結果及申訴審議判斷予以維持，核無不合。原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

八、本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘陳述及舉證，均核與判決結論不生影響，爰不逐一論述，附此敘明。

九、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　　109　　年　　6　　月　　17　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法　官　王　德　麟

法　官　林　靜　雯

法　官　蔡　紹　良

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。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件

(續上頁)

(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。	

中　　華　　民　　國　　109　　年　　6　　月　　17　　日

書記官　凌　雲　霄

附錄本判決引用的相關法令：

【政府採購法】

第51條

機關應依招標文件規定之條件，審查廠商投標文件，對其內容有疑義時，得通知投標廠商提出說明。

前項審查結果應通知投標廠商，對不合格之廠商，並應敘明其原因。

第52條第1項

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。

二、未訂底價之採購，以合於招標文件規定，標價合理，且在預算數額以內之最低標為得標廠商。

三、以合於招標文件規定之最有利標為得標廠商。

四、採用複數決標之方式：機關得於招標文件中公告保留之採購項目或數量選擇之組合權利，但應合於最低價格或最有利標之競標精神。

【政府採購法施行細則】

第64條之2

機關依本法第52條第1項第1款或第2款辦理採購，得於招標文件訂定評分項目、各項配分、及格分數等審查基準，並成立審查委員會及工作小組，採評分方式審查，就資格及規格合於招標文件規定，且總平均評分在及格分數以上之廠商開價格標，採最低標決標。

依前項方式辦理者，應依下列規定辦理：

一、分段開標，最後一段為價格標。

二、評分項目不包括價格。

三、審查委員會及工作小組之組成、任務及運作，準用採購評選委員會組織準則、採購評選委員會審議規則及最有利標評選辦法之規定。

【配電外線工程評分及格最低標廠商評分辦法】

第肆條第四項

評分說明：

（一）履約能力（配分40分）

1.人力（配分18分）

（1）單獨投標廠商之受雇員工應具有至少以下人力：專業技術人員：①配電線路裝修術士（人）：甲或乙：10人/丙：30人；②配電電纜裝修人員（人）：16人；③配電線路活線作業人員（人）：12人；④品管人員（人）：2人；⑤安全衛生人員（人）：2人。

註2：本表所列配電線路裝修技術士員甲或乙級至少5人、丙級至少15人須為專職（不得跨越其他標案兼職），配電電纜裝修人員員額至少8人須為專職，配電線路活線作業人員員額至少6人須為專職，惟電纜裝修技術士專職人員得由同一工程之配電線路裝修技術士專職人員兼具電纜裝修技術士證照者兼職，配電線路活線作業專職人員得由同一工程之配電線路裝修技術士專職人員兼具配電線路活線作業證照者兼任。

（3）投標廠商提報人力如低於前述（1）之人力數量（含專職規定），「人力」審查項目分數以零分計算。

（5）投標廠商提報前述（1）註2所述專職人員（配電線路裝修技術士至少20人，配電電纜裝修人員至少8人，配電線路活線作業人員至少6人）之年齡如符合「50歲以下」者且該「50歲以下」人數占前述（1）註2所述專職總人數一半以上，得酌予加分（達1/2加3分，超過1/2每多1人加0.5分），最高加分幅度為8分，惟加分後不得超過「人力」審查項乙之配分（18分）。