高雄市政府採購申訴審議判斷書【97 申 013 號】

上列申訴廠商因不服招標機關就「高雄市○○工程」採購案之異議處理結果，向本府提出申訴，經本府採購申訴審議委員會 98 年 2 月 23 日，98 年第 1 次委員會議審議判斷如下：

主文

申訴駁回。

事實

緣申訴廠商○○有限公司參與招標機關辦理「高雄市○○工程」採購案，對招標機關認定申訴廠商資格不符之點有異議，乃向招標機關提出異議，復不服招標機關之異議處理結果，遂向本府申訴，並與招標機關同時到場列席陳述意見。

申訴廠商申訴意旨

請　求

招標機關應撤銷「高雄市○○工程」採購案于 97 年 11 月 28 日決標公告，更裁申訴廠商為得標廠商，以符合政府採購法規定。

事　實

一、系爭標案業於民國 97 年 10 月 29 日公告，於民國 97 年 11 月 26 日開標。

二、標案資料之總表印表格式，因 PCCES 程式轉檔印表層別設定格式問題，係屬非歸責申訴廠商原因，卻遭招標機關違法判定無效標而喪失得標資格。

三、經申訴廠商於 97 年 11 月 27 日向高雄市政府依法提出書面異議，並經招標機關 97 年 12 月 9 日函復，仍維持原主張「依採購注意事項第 3 點第 6 項規定，視定無效標，無違法情形。」申訴廠商為維護依法得標之權利，爰於法定期限內提出申訴。

理　由

一、系爭標案之標單與印表格式係由招標機關提供，申訴廠商僅需依規定填入單價彙整而得總價，按投標須知第 8 點電子檔處置規定，檢視標單封內價格詳細表總價與資源統計表總價是否一致，並將標單、價格詳細表、資源統計表彙集成冊併檢附電子檔光碟片置入標單封，標案資料之標單封文件即具完備，合先敘明。然招標機關開標結果，申訴廠商標價為新臺幣 2 億 1300 萬元整，按招標公告之決標方式為訂定底價最低標得標之規定，申訴廠商理應為得標廠商，但招標機關竟以標案資料中之總表列表格式不符為由，片面宣布為無效標，而喪失得標資格，雖經由申訴廠商代表當場異議，仍不為接受。

二、系爭標案之標單格式內容，投標廠商並無權做任何修改，對於彙算結果亦由 PCCES 程式自動計算而得，PCCES 標單程式係由招標機關提供，而印表格式亦由招標機關設定而成，有關總表列表層別格式本應由招標機關做周嚴設定，以供廠商輸入之用，其輸出結果縱有瑕疵，其責任亦歸屬於招標機關，與投標廠商無涉，按公共工程招標文件增列提供標案資料作業要點第 12 點規定：「投標須知應明訂投標廠商標單封（標封）內未附電子檔或列印文件者，視為無效標，不得決標予該廠商；審標時，投標廠商所送之價格詳細表與資源統計表總價不同時，亦同。」，然申訴廠商所製作成冊標案資料，並無任何不符情形，PCCES 程式產生之總表列印格式並非申訴廠商有權做任何變更或變造行為且列印格式並不影響系爭標案之總價彙算結果，又詳查投標須知，並無此無效標之規定。

三、PCCES 報表列印之報表類別中總表「列印層別」係可供選擇輸入並未鎖定，其列印層數原始設定值為 1，如未更動時，為申證六下表總表格式，如修改為 2 時，即為申證七下表格式（招標機關認定格式），如修改為 3 以上，即有更多詳細分層格式列表輸出，

倘若招標機關規定為僅應第 2 層之總表格式，應在列印層數鎖定為 2，且不容變動，如同標案資料中之項目與數量，係不容許廠商任意更改情形，否則，亦應于投標須知載明總表列印層數應鍵入 2，否則視為無效標，招標機關又未做如此規定，卻于開標時片面主觀認定總表格式列印層數非第 2 層不可，否則，即判定為無效標，豈不製造陷阱，刻意讓廠商陷於無效標之爭議而不自知，試問其歸屬責任係屬原始格式設定者或是廠商？且如將申訴廠商檢附標案資料之電子檔重新匯入 PCCES 程式，即可將所有總表、價格詳細表、資源統計表完整的顯示，所謂總表列印層別，均可詳細完整印出，而招標機關竟答覆申訴廠商，聲稱：投標文件之標單總表明顯與招標機關所販售及上傳之檔案格式明顯不符，係為「工程標單及詳細表不依規定式樣填寫或鍵入。」，按 PCCES 總表列印層別既是可供選擇，為何按原設計值列印之總表格式不是招標機關所稱之「規定式樣」，難道是廠商偽造？招標機關說詞豈不矛盾？又招標機關之程式設定，居然能讓非規定式樣印表，卻又能據以裁定為無效標，令人匪夷所思，依 PCCES 之設定功能僅能鍵入單價，所有標單計算結果均由程式自動彙算而成，總表之產生亦不例外，並非可供手動鍵入或更改，此為具 PCCES 程式操作經驗者都知道的事實，豈容指鹿為馬，故所有可供輸出之印表格式均為「規定式樣」不容置疑，且價格詳細表內有更多細目分層可供檢視，詳細表實質內容並不因格式列印問題而有所滅失或欠缺情形，按舉重明輕法理，申訴廠商之標案資料完整應無所欠缺，任何擴大衍生解釋均與法有違，故招標機關之無效標裁定係屬違法，97 年 11 月 28 日之決標公告應于撤銷，應更裁申訴廠商為得標廠商。

四、綜上所陳，招標機關之無效標裁定確屬可議，為維護申訴廠商系爭標案之得標權利，提請　鈞會依法審議，另依政府採購法第 82 條第 2 項規定，建請鈞會於完成審議前，儘速通知招標機關暫停

採購程序，以免徒增公帑支出，衍生其他爭議。

97 年 12 月 26 日補充理由

彙整近來申訴廠商參與其他招標機關（如高雄市政府○○局○○處、高雄市政府○○局…）之採購案，與系爭標案相同之總表印表格式，並無被視為無效標之案例，其中不乏申訴廠商之在建工程，足證招標機關之無效標判定確有繆誤之處，祈　鈞會依法更裁申訴廠商為得標廠商，則無任感禱。

98 年 1 月 5 日補充理由

申訴廠商于 97 年 12 月 31 日參與高雄市政府○○局○○處「97 年度○○工程」採購案，與系爭標案相同之總表印表格式，且同為高雄市政府○○局所屬單位，並無視為無效標情形，故已列舉 6 個採購機關，共有十餘標案，顯證招標機關之無效標判定確有繆誤之處，祈　鈞會依法更裁申訴廠商為得標廠商，則無任感禱。

招標機關陳述意旨

事實及理由

一、本標案於 97 年 11 月 26 日辦理開標作業，投標廠商共有 6 家，有效標 4 家，無效標 2 家。無效標 2 家均因所附標單總表明顯與招標機關所販售及上傳之檔案格式明顯不符，係屬投標注意事項第 3 點第 6 項「工程標單及詳細表不依規定式樣填寫或鍵入」，視為無效標。申訴廠商於 97 年 11 月 27 日來函提出異議，招標機關於 97 年 12 月 9 日高市○○字第○○號函復異議處理結果，先予敘明。

二、申訴廠商以投標之標單總表係因 PCCES 程式轉檔印表層別設定格式（可供選擇輸入並未鎖死）問題，歸咎於系統設定問題應由招標機關設定，以供廠商輸入之用，其輸出結果縱有瑕疵，其責任應歸招標機關，與投標廠商無關。又表示如招標機關規定之列印層別為第 2 層，應在列印層數鎖定為 2，且不容變動，

如同標案資料中之項目與數量，係不容許廠商任意更改情形，否則應于投標須知載明總表列印層別數應鍵入 2，否則無效標。經查招標機關提供之空白標單電子檔亦依 PCCES 程式製作，PCCES 報表列印之報表類別中總表「列印層別」係可供選擇輸入，招標機關亦無法鎖定，且招標機關所提供之招標文件亦有提供空白標單 pdf 檔文件，廠商如詳閱招標文件亦可知列印輸出之文件與招標機關提供之招標文件中標單總表不符。

三、工程會制定工程標單估價系統（PCCES）已行之數年，投標廠商須上該會網站免費下載程式使用，並自行熟悉操作，且投標廠商本應詳閱招標文件，本標案其他 4 家合格標廠商，均依招標機關招標文件所提供之空白標單 pdf 檔文件格式鍵入列印，申訴廠商投標文件之標單總表與招標機關之格式不符，顯見係申訴廠商個別疏失案件，廠商應自負疏失責任。招標機關因申訴廠商之投標文件標單總表明顯與招標機關所販售及上傳之檔案格式明顯不符，係為投標注意事項第 3 點第 6 項「工程標單及詳細表不依規定式樣填寫或鍵入」態樣，招標機關基於對所有投標廠商提送投標文件之一致性及公平性辦理審視，惟申訴廠商投標文件內容與其他投標廠商不同，且與規定不符，依採購注意事項第 3 點第 6 項規定，視為無效標，並無違誤。申訴廠商所提之申訴，顯無理由。

四、綜上所述，招標機關依基於採購公平、公開、公正原則考量，並依招標文件「採購注意事項」相關規定辦理，採購決標過程並無不當且依法有據，懇請惠予判斷如上述之聲明，駁回申訴廠商之請求。

98 年 1 月 5 日補充理由

一、招標機關因申訴廠商之投標文件標單總表明顯與招標機關所販售及上傳之檔案格式明顯不符，除屬投標注意事項第 3 點第 6 項「工程標單及詳細表不依規定式樣填寫或鍵入」態樣外；申

訴廠商標單文件未依招標機關所販售及上傳之檔案格式列印附入標單封，依投標須知第 8 點第 5 款「廠商標單封內未付電子檔及列印文件者，視為無效標，不決標予該廠商；……」亦屬無效標，基於對所有投標廠商提送投標文件之一致性及公平性辦理審視，申訴廠商投標文件內容與其他投標廠商不同，且顯有缺漏而與規定不符，依採購注意事項第 3 點第 6 項及投標須知第 8 點第 5 款規定，視為無效標，並無違誤。申訴廠商所提之申訴，顯無理由。

二、綜上所述，招標機關依基於採購公平、公開、公正原則考量，並依招標文件「採購注意事項」、「投標須知」相關規定辦理，採購決標過程並無不當且依法有據，懇請惠予判斷如上述之聲明，駁回申訴廠商之請求。

98 年 1 月 7 日補充

一、按最高行政法院 93 年裁字第 625 號裁判要旨謂：「政府機關依政府採購法進行採購之行為，究為政府機關執行公權力之行為或係立於私法法律地位所為私經濟行為，未可一概而論。依該法第 74 條、第 75 條第 1 項第 1 款、第 76 條、第 83 條 (91 年 2 月 6 日修正前第 83 條第 1 項)、第 85 條之 1 至 4，第 85 條之 1 第 1 項規定，可見立法政策係採政府機關之招標、審標、決標等訂約前之作為為執行公權力之行為，以異議、申訴程序救濟，申訴審議判斷視同訴願決定。訂約後之履約、驗收等爭議，則以調解或仲裁程序解決。關於招標、審標、決標爭議之審議判斷既視同訴願決定，自應認政府機關之招標、審標、決標行為均係執行公權力之行為，亦即為就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為，係行政處分，而許其依行政訴訟法規定救濟，此觀民國 91 年 2 月 6 日修正前政府採購法第 83 條第 1 項規定應附記爭訟期限自明，否則如不視為行政處分，許其依行政訴訟法提

起行政訴訟，該視同訴願決定之規定即無必要。」，是政府機關之招標、審標、決標行為均屬執行公權力之行政處分行為，行政處分一經生效，即有拘束行政機關及相對人之效力。經查招標機關「高雄市○○工程」採購案，招標公告內容有空白標單（總表、詳細價目表、資源統計表、單價分析表、數量計算表）、投標須知、採購注意事項、採購契約、施工說明書及施工規範、圖說及 PCCES 電子檔等事項，其空白標單內容明白附有標單總表，該部分公告內容自屬政府機關招標行政處分之一部，應產生拘束行政機關及相對人之效力，殆無疑義。依上開投標須知第 8 點第 5 款規定「廠商標單封內未付電子檔及列印文件者，視為無效標，不決標予該廠商……」，明文要求投標廠商須於標單封內附上與其所投標案內容相符之 PCCES 電子檔及列印與招標公告之空白標單格式相符之標單文件（總表、詳細價目表、資源統計表等），從而投標廠商應遵照該招標公告內容於標單封內附上公告之標單總表，招標機關則須依該招標公告內容於檢視有無附上公告之標單總表。以本案申訴廠商既未依招標公告內容附上標單總表，招標機關自應依上開投標須知第 8 點第 5 款規定，將其判定為無效標。

二、綜上所述，招標機關依基於採購公平、公開、公正原則考量，並依招標文件「投標須知」相關規定辦理，採購決標過程並無不當且依法有據，懇請惠予判斷如上述之聲明，駁回申訴廠商之請求。

判斷理由

一、系爭事項係申訴廠商利用工程會工程標單估價系統(PCCES)程式轉檔列印招標總表時，未將其列印層數由預設值第 1 層修改為招標機關規定之第 2 層，致使申訴廠商遭招標機關依投標注意事項第 3 點第 6 項「工程標單及詳細表不依規定式樣填寫或鍵入」之規

定，判定為無效標而喪失得標資格，合先說明。

二、申訴廠商雖以：標單格式內容，投標廠商並無權做任何修改，對於彙算結果亦由 PCCES 程式自動計算而得，PCCES 標單程式係由招標機關提供，而印表格式亦由招標機關設定而成，有關總表列表層別格式本應由招標機關做周延設定，以供廠商輸入之用，其輸出結果縱有瑕疵，其責任亦歸屬於招標機關，與投標廠商無涉等語，資為抗辯。惟查，工程會制定工程標單估價(PCCES)系統已行之數年，各投標廠商應已熟悉其操作，PCCES 格式可由廠商選擇輸入，招標單位亦無法對該系統做任何修改或設定，熟悉 PCCES 系統操作者應可自行選擇列印層數並檢視其是否符合招標機關要求之文件，又投標廠商存放標案資料之電子檔內容尚非招標機關審標時應予審查之項目，故申訴廠商投標文件之標單總表與招標單位需求格式不符，應屬申訴廠商應注意而未注意之過失，則申訴廠商自有可歸責之事由。至於申訴廠商雖又以其參與其他招標機關之採購案，與系爭標案相同之總表印表格式，並無被視為無效標之案例云云置辯，惟其他機關之採購案之投標須知如何規定，究與本案不同，尚難以申訴廠商在其他機關之採購並未被視為無效標，而遽謂申訴廠商於本案之投標資格即屬於法無違。揆諸前述，申訴廠商對於招標機關之決標結果向本府提出申訴，於法並非有據。招標機關認申訴廠商之異議無理由，洵非無據，原異議處理結果為相同之認定，亦無不合，應予維持。

據上論結，本件申訴為無理由，爰依政府採購法第 82 條第 1 項前段，判斷如主文。

採購申訴審議委員會　　主任委員　郝建生
審議委員　楊富強
審議委員　陳樹村
審議委員　李玲玲

審議委員　黃平志
審議委員　宋明山
審議委員　賴溪松

中　華　民　國　98　年　2　月　23　日

高　雄　市　長　陳　菊

本審議判斷視同訴願決定。申訴廠商不服者，得於本審議判斷書送達之次日起二個月內依法向高雄高等行政法院提起行政訴訟。