高雄市政府採購申訴審議判斷書【98 申 011 號】

上列申訴廠商因不服招標機關就「建置本府及所屬機關學校政府憑證電子交換系統」採購案所為之異議處理結果，向本府提出申訴，經本府採購申訴審議委員會 98 年 8 月 21 日第 3 次委員會議審議判斷如下：

主文

申訴駁回。

事實

緣申訴廠商○○資訊有限公司參與招標機關高雄市政府○○處所辦理之「建置本府及所屬機關學校政府憑證電子交換系統」採購案，因不服招標機關之評選結果，於 98 年 4 月 24 日以書面向行政院公共工程委員會（下稱工程會）提出異議，經工程會函轉本府後，招標機關始於 98 年 5 月 8 日收受本府函轉之異議，並於 98 年 5 月 26 日以高市○○字第 0980002411 號函復申訴廠商異議處理結果，申訴廠商不服，遂於 98 年 6 月 23 日向本府申訴，並據招標機關陳述意見到府。

□申訴廠商申訴意旨

請求

撤銷招標機關 98 年 5 月 26 日高市府○○字第 0980002411 號函異議處理及本招標案之瑕疵應為無效之招標案。

事實及理由

一、簡報之先後次序未依本投標案投標須知規範公開辦理：

（一）本案投標須知：「壹、重要條款：十四、參與評選須知(六)廠商辦理簡報時：1、參選廠商於評選會議時應派工作小

組人員出席會議，簡報之先後次序於文件審查後在標場抽籤決定之」。招標機關未依上開規定辦理抽籤作業，也未於事前告知，逕自於標場以廠商投標順序要求申訴廠商先行簡報，對申訴廠商提出之異議亦不予理會，顯然有失公平、公正、包庇之嫌。

（二）招標機關函復文說明二、(一)「簡報之先後次序未依投標須知規定抽籤決定乙節，係本處為使投標文件送達之三聯單之編輯、廠商資格審查表及服務建議書編號順序一致，避免評審委混淆，爰…辦理，此節貴公司當天於會場外已提出口頭質疑…，貴公司如認該作法有違招標程序，則應於會議中提出異議為宜，惟…，則貴公司於評選結果完成後，提出本異議，『尚非允當』，可見貴公司…已無異議」。

（三）申訴廠商不服該函文所覆，招標機關違法在先，竟羞辱申訴廠商並將責任歸咎於申訴廠商，理由如下：

1、簡報之先後次序未依投標須知規定抽籤決定乙節乃為事實。不論招標機關援何例辦理，已違反投標須知之規範，即屬違法。

2、簡報前，申訴廠商已提出質疑，招標機關不予處理，還搪塞、歸咎於申訴廠商未於會議中提出。請問簡報先後次序抽籤與否係評審委員之職掌嗎？此外，不按投標文件送達順序之三聯單、廠商資格審查表及服務建議書編號簡報，評審委員就會混淆了嗎？況且廠商為給評審委員好的印象，有那一家廠商膽敢提出，造成評審委員認為廠商鬧事之不良印象。

3、「…，惟貴公司當時並未提出且已進行簡報作業，則貴公司於評選結果完成後，提出本異議，尚非允當，可見貴公司…而已無異議。」

上揭可見招標機關一錯再錯，承辦人違法失職而不敢承認，

還羞辱申訴廠商及將責任歸咎於申訴廠商。

二、他公司未按投標須知規範製作建議書，招標機關承辦人不依職權提供評審委員正確資訊，有瀆職之嫌：

（一）投標須知：壹、重要條款：十一、服務建議書：(二）製作格式如下 ：不含封面、目錄及附件，建請不超過 50 頁（單面印製 1 張計 1 頁；雙面印製 1 張計 2 頁)。

（二）投標須知：貳、一般條款：四、服務建議書之其他規定：（一）廠商所提供之服務建議書不符合下列情形者，評選委員得視其情形，給予相對較低之分數或名次：2、所製作服務建議書格式，不符合招標文件建議規定者。

（三）98 年 5 月 26 日高市府○○字第 0980002411 號函說明：二、(二）廠商異議之事實二：…給予相對較低分數或名次；上揭本案相關之招標文件，本處辦理聘請評審委員時皆有函送檢附閱讀，另…造成評審委員閱讀時之困擾，故…絕非建議書頁數多寡就能誤導其判斷。

（四）招標機關不服該函復文所覆，且將責任歸責於各評審委員，理由如下：

1、招標機關文中所述，「…各委員依其專業打分數…。」。即使招標機關有將投標須知函送檢附委員閱讀，依各委員之專業亦著重「服務建議書」內容專業審核，一般性之招標文件絕非各委員之專長，故一般文件所規範之內容，廠商未按規範時，招標機關承辦人應依職權提供評審委員正確資訊，否則有瀆職之嫌。

2、「…另委員依專業打分數必有其定見，絕非建議書頁數多寡就能誤導其判斷」。此點乃招標機關一面之辭，根據一般經驗，如果招標機關未特別指出某廠商建議書未依規定製作，評審委員會依據服務建議書的厚薄(內容是否豐富)來判斷投標廠商的承攬意願。申訴廠商「服務建議書」依據投標須知規範製作，(不含封面、目錄及附件共計 48

頁)；另一家公司則為 89 頁，不是沒有詳讀「投標須知」就是有故意之嫌，否則不會多出投標須知規範 39 頁，然招標機關亦未提供評審委員建議書未依規定製作之意見，以致誤導評審委員正確之判斷，顯有包庇護航其他廠商之嫌，還惡意將責任歸責於各評審委員。

□招標機關陳述意旨

事實

一、本案性質屬勞務採購，並依政府採購法（下稱本法）第 22 條第 1 項第 9 款委託資訊服務，經公開客觀評選優勝者，辦理方式以評分轉序位法，各評選委員所評序位加總後最低者為優勝廠商，並取得議價權。

二、本招標案共計 2 家廠商投標，訂於 98 年 4 月 21 日上午 9 時 30 分假本府第 2 會議室開標，辦理廠商資格審查，審標結果 2 家廠商資格皆符合招標文件規定，並續於當日下午 2 時 30 分辦理評選，評選結果編號 1 號廠商（即申訴廠商）總序位和為 11（總平均分數 79.28)、編號 2 號廠商（○○系統整合有限公司，下稱○○公司）總序位和為 10（總平均分數 79.14)，經徵得全數 7 名出席之評選委員（本案之採購評選委員會之組成共 7 人）同意，並簽奉機關首長同意廠商○○公司為本案之優勝廠商。

三、惟評選結果完成後，申訴廠商於 98 年 4 月 24 日以○○字第 0980000013 號函向工程會提出異議，招標機關則於 98 年 5 月 8 日收到本府採購申訴審議委員會高市府○○字第 0980026029 號函，有關申訴廠商提出本案開標過程簡報之先後次序未依投標須知規定抽籤決定，以及提出優勝廠商之服務建議書製作，超過投標須知建請不超過 50 張之規定，招標機關不予理會及未做任何處置，誤導評選委員之判斷，有欠公平，顯有包庇護航其他廠商之嫌。

四、招標機關於接到申訴廠商所提之異議，乃於 98 年 5 月 26 日以高市府○○字第 0980002411 號函函復廠商異議處理結果。

理由

一、依本採購案投標須知壹、重要條款第 14 條第 6 項第 1 款規定略以：簡報之先後次序於文件審查後在標場抽籤決定之。查本案投標廠商共計 2 家，於本府第 2 會議室開標審查廠商資格時，投標之兩家廠商皆有出席參加，且對於資格審查過程中，皆無提出任何程序不符規定之異議。

二、招標機關為使廠商投標收標時所備投標文件送達三聯單編號（黏貼於投標外標封）、外標封編號、廠商資格審查表及服務建議書編號順序之一致性，避免評選委員混淆，爰將該評選案件之簡報順序按收標之編號順序辦理，此節申訴廠商當天於會場外曾提出口頭質疑，招標機關承辦人員亦當場予以說明，申訴廠商如認該作法有違招標程序，則應於會議中提出異議為宜，惟申訴廠商當時對此並未提出，且即進入會議室進行簡報作業，並於本採購案評選結果完成後，提出本異議，尚非允當，可見申訴廠商已能接受招標機關承辦人員之說明，而已無異議。

三、復查本案投標廠商共計 2 家，申訴廠商為收標時編號 1 號之廠商，其製作之服務建議書不含封面、目錄及附件共計 48 頁，另一家則為 89 頁；依本案投標須知壹、重要條款第 11 條第 2 項第 3 款規定服務建議書製作格式，不含封面、目錄及附件建請不超過 50 頁及貳、一般條款第 4 條第 1 項第 2 款規定製作服務建議書內容、格式不符招標文件建議規定者，評選委員得視其情形，給予相對較低分數或名次；上揭本案相關之招標文件，招標機關於辦理聘請評選委員時皆有函送檢附提供委員閱讀瞭解；另本案規定服務建議書製作格

式建請不超過 50 頁，係讓廠商有規定可供遵循，避免廠商將建議書做出與評選項目無關之內容，或內容過於繁雜造成大本多頁等，此皆徒增評選委員閱讀時之困擾，爰服務建議書內容應製作與評選項目相關，須重質不重量且能表達出重點，而如何讓評選委員閱讀時得到共鳴方為建議書製作重點，另評選委員在本案相關領域上皆為學有專精之學者，對廠商之評分當依其專業打必自有定見，絕非建議書頁數多寡就能誤導其判斷。

四、本案之採購評選委員會之組成共 7 人，其中外聘專家學者 5 人（皆為工程會專家學者資料庫人員，且由電腦自動遴選）、招標機關派兼 2 人，其外聘委員人數皆高於本法規定之三分之一及本府市長指示之二分之一，爰其評選公平性實不容置疑。

判斷理由

一、關於簡報次序違反招標須知應按抽籤決定不應依投標順序決定部分：

（一）行政過程中，機關違反法律所規定或機關所自定之行政程序時，並不當然導致該行政處分或決定應為無效或得撤銷之法律效果，必須視該違反之行政程序對於最後實體決定之影響是否重大而定。

1、若該程序之違反對於最後實體決定影響重大時，於法律上就應將該實體決定評價為無效，此觀諸行政程序法第 111 條：「行政處分有下列各款情形之一者，無效：一、不能由書面處分中得知處分機關者。二、應以證書方式做成而未給予證書者。三、內容對任何人均屬不能實現者。四、所要求或許可之行為構成犯罪者。五、內容違背公共秩序、善良風俗者。六、未經授權而違背法規有關專屬管轄之規定或缺乏事務權限者。七、其他具有重大明顯之瑕疵

者。」之規定，除該條第 1 至 6 款之情形為當然無效外，必須行政處分之瑕疵達到明顯而重大之程度，該行政處分始為無效，若未達該程度即屬不能謂為無效。

2、若該程序違反之瑕疵對於行政決定（行政處分）之實體結果有影響時，始得構成得撤銷該行政決定（行政處分）之事由。而此種令導致實體決定被撤銷之程序違反，並非漫無限制，應僅限於為行政決定之機關組織不合法，為決定之公務員有迴避之事由應迴避而未迴避，或於行政決定前未給予當事人陳述意見機會，或應舉行聽證而未依法舉行聽證，或對於行政決定違反說明理由之義務等情形，方屬會影響實體決定之程序違反，而得撤銷行政決定（參見湯德宗著，行政程序法論，2000 年初版，第 94 頁以下）。

3、若程序之違反並不至於影響實體決定之結果時，此種程序之瑕疵，通常於比較重要之情形可透過補正之程序將該行政上之瑕疵予以補正，例如行政程序法第 114 條第 1 項：「違反程序或方式規定之行政處分，除依第 111 條規定而無效者外，因下列情形而補正：一、須經申請始得作成之行政處分，當事人已於事後提出者。二、必須記明之理由已於事後記明者。三、應給予當事人陳述意見之機會已於事後給予者。四、應參與行政處分作成之委員會已於事後作成決議者。五、應參與行政處分作成之其他機關已於事後參與者。」之規定即為明證，至於其餘違反程序規定所產生較輕微之程序上瑕疵，只要不符合須補正之情形，該程序違反之瑕疵，即無須補正，更不能以之主張實體決定為違法，而要求撤銷或變更實體之決定。

（二）本件招標須知規定廠商簡報次序應依抽籤決定，而招標機關以投標順序決定簡報次序，其程序雖有瑕疵，但該日投標廠商僅有兩家，先後簡報時間相隔有限，且評選當日簡報自當都已準備妥適，而評選委員會之評選項目有數項，

簡報成績所佔比例有限，而評選時簡報係在輔助說明其計畫及施工能力，所著重者在於內容而不在於次序，實無因簡報次序之不同而會導致評選結果發生差異。本件簡報次序未依招標公告所示辦理之程序上瑕疵，並不足以影響評選之評分及最後決定之結果，申訴廠商據此請求撤銷決標決定，於法不合，尚難憑採。

二、關於服務建議書得標廠商未按投標須知規範製作，而招標機關承辦人未依職權提供評審委員正確資訊部分：

（一）本件投標須知對服務建議書之製作格式是：「…建請不超過 50 頁…」，若所製作之服務建議書格式，不符合招標文件建議規定之效果為「評選委員得視其情形，給予相對較低之分數或名次。」此有投標須知壹、重要條款第 11 條第 2 項第 3 款及貳、一般條款第 4 條第 1 項第 2 款之規定可稽。依前揭規定所示關於服務建議書之格式，並非屬決標之重要因素，否則即不應為「建請不超過 50 頁」之訓示規定，而其所生之效果則委諸評選委員是否給予相對較低之分數或名次以為限制，並非對該格式有所違反即應扣分。

（二）本件評選委員有 7 人，評選項目有多項，但並無「服務建議書格式」之項目，則單純僅就服務建議書之格式觀之，縱使違背招標文件之規定超過 50 頁，但該違背招標文件規定之程序瑕疵，根本無法影響其他項目之評分進而可改變各項評分加總之結果，自不得僅以服務建議書之格式不符招標須知之建議即認決標為違法。

（三）至於招標機關承辦人，有否將該招標須知依職權主動告知評選委員，更與本件決標之結果無關。蓋法無明文須主動告知評選委員該案投標須知，惟評選委員既擔任該項職務，自應對影響評選之事項及規定率先瞭解，始能公正客觀進行評選，招標機關承辦人若有主動告知僅屬提醒作用，若未為之亦難謂為違法。則申訴廠商認招標機關承辦

人未依職權主動告知評選委員，而有瀆職並影響決標決定，乃與事實不合，而難採信。

三、綜上所述，本件申訴廠商之主張或為程序瑕疵不足以影響實體決定，或僅屬訓示規定無法變更決標決定，故申訴廠商之申訴，為無理由，應予駁回。

四、惟招標機關於辦理採購事宜時，應對招標之規範及程序詳加掌握，並依公示之文件、規範及程序辦理，以免產生決標是否有效，及應否撤銷之爭議，引發不必要之誤會，而損及機關之形象，併予敘明。

據上論結，本件申訴為無理由，爰依本法第 82 條第 1 項前段規定判斷如主文。

採購申訴審議委員會主任委員　郝建生

（迴避）

審議委員　楊富強

陳樹村

李玲玲

邱秋芳

黃平志

宋明山

張順雄

中　華　民　國　98　年　8　月　21　日

高雄市政府

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 2 個月內依法向高雄高等行政法院提起行政訴訟。