

新北市政府採購申訴審議判斷書

案號：107購申31059號

申訴廠商：○○○○科技股份有限公司

招標機關：新北市政府○○○○局

上開申訴廠商就「107年度新北市垃圾焚化底渣處理計畫」採購事件，不服新北市政府○○○○局（下稱招標機關）107年10月12日○○○○字第1071937416號函及107年12月11日○○○○字第1072349414號函之異議處理結果，向本府採購申訴審議委員會（下稱本府申訴會）提出申訴。案經本府申訴會108年6月4日第86次委員會審議判斷如下：

主 文

申訴駁回。

事 實

緣○○○○科技股份有限公司（下稱申訴廠商）經招標機關評選為「107年度新北市垃圾焚化底渣處理計畫」採購案（下稱系爭採購案）之第一優勝廠商，嗣招標機關依政府採購法（下稱本法）第50條第1項第2款規定，以107年10月12日○○○○字第1071937416號函（下稱原處分）知申訴廠商本案為不合格標情形，申訴廠商就此不服，向招標機關提出異議，招標機關以107年12月11日○○○○字第1072349414號函之異議處理結果（下稱異議處理結果）維持原處分，申訴廠商遂向本府申訴會提出申訴，並據招標機關陳述意見到會。茲摘錄雙方申訴及陳述意見要旨如次：

壹、申訴廠商申訴要旨

一、請求：

- (一) 原處分及異議處理結果均撤銷。
- (二) 於申訴廠商救濟結果確定前，本計畫採購程序停止進行。

二、事實：

- (一) 申訴廠商於107年7月20日按系爭採購案投標須知第壹條第十八項第(一)目規定，送交投標廠商資格文件、服務建議書等相關文件參與投標。經招標機關於107年7月23日上午10時開標認定申訴廠商通過基本及資格投標文件之審查，從而申訴廠商參加107年8月6日下午2時30分之評選程序，並徵得出席評選委員過半數之同意而被評選為第一入圍優勝廠商。
- (二) 惟自評選會議後，招標機關一直遲未發第一入圍優勝廠商之處分予申訴廠商，使系爭採購案於評選程序結束後便停滯不前。詎招標機關在未給予申訴廠商釋明機會下，突然以原處分通知申訴廠商審標結果為不合格，致申訴廠商雖已被評選為第一入圍優勝廠商，卻無法繼續參與系爭採購案決標程序，申訴廠商遂以107年10月24日107永字第107102301號函向招標機關提出異議。
- (三) 招標機關在收到申訴廠商之異議書後，先以107年11月6日○○○○字第1072054978號函稱申訴廠商之異議未敘明招標機關違反相關法令或協定之事實及理由云云，並通知申訴廠商於107年

11月30日補正；此時申訴廠商雖認為異議書已就原處分相關違法事項纂述甚詳，但仍謹遵指示辦理補正，並於107年11月27日以107永字第107112701號函提呈異議補充理由書。詎料，招標機關實際上卻於107年11月16日即決標予系爭採購案之第二優勝廠商德○營造有限公司（下稱德○公司），但於107年11月26日始辦理決標公告，而申訴廠商更於同年月26日方收到招標機關發文日期為107年11月23日之書面通知檢附該決標公告。

- （四）而招標機關其後仍以異議處理結果謂原處分尚屬適法且未逾本法範疇云云，申訴廠商不服此異議處理結果，迫於無奈，遂依法向本府申訴會提出本件申訴。

三、理由：

- （一）系爭採購案之執行明顯違反一般行政法理原則或經驗法則，而與本法第1條及行政程序法第1條揭示之精神不符，除已致申訴廠商之程序與實體權益受有嚴重侵害，系爭採購案之公平、正當以及合法性亦屬有疑：

系爭採購案經招標機關於107年7月23日上午10時開標，認定申訴廠商通過基本及資格投標文件之審查，隨後於107年8月6日下午2時30分舉辦評選，評定申訴廠商為第一入圍優勝廠商，則依通常之行政作業程序，招標機關本應於評選會議後1至2週左右通知申訴廠商為第一入圍優勝廠商

及辦理議價等事宜；然申訴廠商苦等不到招標機關之議價通知，卻突然在2個多月後，收到招標機關以原處分推翻原評選結果之通知。復待申訴廠商針對原處分提起異議後，招標機關再以旨意不明之107年11月6日○○○○字第1072054978號函通知申訴廠商於107年11月30日前補正異議事實及理由。孰料，申訴廠商在依限完成補正前，又突然接獲招標機關通知系爭採購案早已於107年11月16日決標予德○公司，而該通知函所附決標公告之日期竟晚於該通知之發文日期，甚不合理。由上可見，系爭採購案之行政時序安排以及執行情況皆與一般行政法理原則、經驗法則相異，且時緩時快之行政運作方式不僅與本法第1條及行政程序法第1條揭示之立法目的不符，亦對於申訴廠商顯屬不利，不禁讓申訴廠商對系爭採購案之公平、公開、正當以及合法性由衷產生懷疑。況招標機關至今仍未合理解釋，為何自107年8月評選申訴廠商為第一入圍優勝廠商後，無故延宕系爭採購案進行達2個多月之久；亦未解釋為何於申訴廠商提起異議後，一方面要求申訴廠商於107年11月30日補正異議事由，另一方面卻未待補正即於107年11月16日逕與德○公司議價及決標。其行政行為實難認合理，決策過程亦與透明公開之原則不符。

- (二) 申訴廠商經評選為第一入圍優勝廠商，足以證明申訴廠商所提出之經歷證明文件當能證明其所具備之承作經驗，而與系爭採購案之資格文件審

查表第2項次第4點規定相符。然招標機關卻於系爭採購案之評選程序結束後，逕予認定申訴廠商之審標結果為不合格，且自始未先予申訴廠商釋明機會，核與本法第1條、第6條第1項、第51條第1項規定未盡相符：

1、招標機關於107年7月23日上午10時開標認定申訴廠商通過基本及資格投標文件之審查，從而申訴廠商得以參加107年8月6日下午2時30分之評選會議，並徵得出席評選委員過半數之同意而被評選為第一入圍優勝廠商，此一事實亦受招標機關記載於異議處理結果第2頁(二)「綜上，本案第一階段資格審查，係依上開資格規定以公平、公開辦理，貴公司與其他投標廠商資格當下皆判定為合格」。足徵招標機關於107年7月23日開標審查當下，認可申訴廠商所提之經歷證明文件乃合乎招標文件規定，故顯然申訴廠商所提出之經歷證明文件已符合投標須知之資格文件審查表第2項次之「4.其他經本機關或招標機關認可之證明文件」，要無疑義。

2、惟招標機關嗣後突然推翻前開認定，而認申訴廠商提呈之經歷證明文件不符合基本及資格文件審查表第2項次規定，並遽以原處分通知申訴廠商審標結果為不合格。此舉措不但使申訴廠商遭受突襲，且亦與本法第6條第1項所揭櫫之「公平合理」原則有所抵觸。蓋依本法第51條第1項明文，縱招標機關於評選後

始對於申訴廠商之經歷證明文件是否符合招標文件有所疑義，依法亦應先通知申訴廠商提出說明。惟招標機關在未先通知申訴廠商釋明、澄清疑義之前提下，便遽推翻先前判斷並逕認申訴廠商審標結果為不合格，等同取消申訴廠商投標之資格，又未提出何以變更為不認可申訴廠商經歷證明文件之合理事由，顯然其審標之認定標準出於恣意。

3、實則，申訴廠商相同之經歷證明文件，亦經評選委員會之審查，並認可申訴廠商之專業技術與執行能力，而評選申訴廠商為第一入圍優勝廠商，顯示申訴廠商確實具備專業能力與經驗。詎招標機關卻在評選結果作成2個多月後，又自行以原處分否認申訴廠商提出之經歷證明文件，足以證明申訴廠商之經驗能力，其前後判斷標準莫衷一是，亦與評選委員之專業判斷大相逕庭，確有裁量恣意之瑕疵，並違反本法第1條及第6條第1項之明文，故原處分確有違法瑕疵存在，惟異議處理結果卻仍稱原處分尚屬適法，亦屬違誤。

(三) 申訴廠商所提出之「桃園縣政府觀音灰渣處理場ROT案」(下稱觀音ROT案)經歷證明文件，確實足茲證明其具有完成底渣再利用處理之承作經驗與能力，然該等實績卻遭招標機關擅認不得作為系爭採購案投標之經歷證明；倘依招標機關對於資格證明文件之解釋，恐已不當限制申訴廠商之競爭，而違反本法第37條第1項規定：

- 1、觀音ROT案為改制前桃園市政府環境保護局（下稱桃園市政府環保局）依促進民間參與公共建設法（下稱促參法）所主辦之標案。依促參法第4條第1項及該案申請須知第1.2.10條及第6.2條等規定，獲評選為最優申請者應成立專案公司之民間機構與主辦機關簽約，以利該ROT案之進行；再依觀音ROT案之申請須知第3.3條第2款規定，單一公司申請人應自為民間機構之發起人，且自行認足第一次發行股份總數之全部。
- 2、而申訴廠商不但參與觀音ROT案之招標，且因本身具備灰渣處理能力，進而獲選為最優申請人，故申訴廠商按觀音ROT案之申請須知規定，於100年3月29日向經濟部申請設立登記由申訴廠商百分之百控制、擁有股份之「博○○○股份有限公司」（下稱博○公司）為民間機構。此亦有桃園市政府環保局107年12月14日桃環廢字第1070106154號函之記載可資為證，申訴廠商乃於100年2月9日受評選為觀音ROT案之最優申請人並取得辦理後續議約之權利；再依觀音ROT案申請須知第3.1條規定設立博○公司此一民間機構。
- 3、按105年12月27日財政部台財促字第10525522180號函釋，民間機構以專案公司性質參與公共建設興建及營運，主要考量為其財務風險得以獨立。次按觀音ROT案之投資契約第9.5條規定，如博○公司擬進行轉投

資，應先經契約相對人即桃園市政府之核准後始得為之，亦即博○公司實際上不得為轉投資或經營其他事業。由此可知，桃園市政府環保局為隔離投資風險及便於履約管理等因素，就觀音ROT案特性本於權責規範民間機構須為專案公司，故博○公司即屬於專案公司。

- 4、既然博○公司為專案公司，則該公司之經營必然僅限於觀音ROT案，不得擅自經營觀音ROT案以外之業務，自然無法以博○公司之名義參與投標。惟博○公司乃觀音ROT案簽約前始新設之公司，自無任何經驗與能力，必須完全依賴申訴廠商之人力物力予以協助、支持，方得順利執行觀音ROT案，此可參照觀音ROT案之投資執行計畫書圖2.1-1團隊組織圖、博○公司委託申訴廠商之管理服務合約書及相關發票，凡此均足見博○公司之履約能力實來自於申訴廠商。故從申訴廠商投標時所附具之觀音ROT案資料可知，申訴廠商具備系爭採購案所需之承作經驗，當屬無疑，從招標機關自申訴廠商之投標資料已可確認申訴廠商具備履行契約所必須之能力，自應依申請須知之資格文件審查表第2項次第4點規定，審認申訴廠商符合投標資格。
- 5、詎招標機關在評選程序結束後，突然回頭認定觀音ROT案僅屬博○公司之實績經驗、拒以觀音ROT案之施作實績當作申訴廠商之經

歷證明，剝奪申訴廠商繼續參與投標之機會。實則，倘依招標機關對於觀音ROT案承作經驗之解釋，將產生申訴廠商並非觀音ROT案名義履約人、不具投標資格，而博○公司雖為觀音ROT案名義履約人，但專案公司不得參與系爭採購案、故亦不得投標之結果。換言之，只要曾參與促參案之廠商，無論母公司或子公司均不得參與系爭採購案，顯非公平，故此種資格條件之設定自構成不當限制競爭，而違反本法第37條第1項規定甚明。從而招標機關據此解釋方式，認定申訴廠商不具參與系爭採購案之資格，自與本法第37條第1項規定不符，基於上開誤解而作成之原處分，顯非適法。

- 6、有鑑於申訴廠商於參與系爭採購案所提呈之觀音ROT案經歷證明文件確能實質證明其本身具備「完成底渣再利用處理」之承作經驗與專業能力，顯係符合系爭採購案投標須知第27頁之資格文件審查表第2項次第4點規定之文件，故招標機關於107年7月23日作成申訴廠商通過資格審查之決定，不僅正確且與本法第37條第1項旨意相符。惟嗣後招標機關因對促參法之法理及觀音ROT案之運作有所誤解，逕拒申訴廠商以觀音ROT案之實績作為經驗證明文件，進而否定申訴廠商具備底渣處理利用之能力、剝奪申訴廠商參與系爭採購案資格之決定，實然已違反本法第37條

第1項規定，難謂為合法有據。

(四) 招標機關基於申訴廠商與博○公司形式上分屬母子公司為由，拒絕承認申訴廠商以觀音ROT案實績作為系爭採購案之經歷證明而作成之原處分，實已背離101年10月8日行政院公共工程委員會（下稱工程會）工程企字第10100377510號函釋之精神，難謂適法：

1、針對「合併後存續之公司，其援用合併後消滅公司之資格或實績，是否予以採認」，101年10月8日工程會工程企字第10100377510號函釋表示：如存續公司提出消滅公司名義之實績文件，涉及投標廠商資格合格與否之認定，尚無法令依據得不採認其實績；該案如採評選方式辦理，其評選項目內容包括實績者，機關如發現投標廠商所附實績證明非屬該廠商之名義者，可洽投標廠商提出說明，以瞭解因合併而消滅之公司是否有不良紀錄，或從媒體報導或洽詢該實績證明之出具機關，並納入評分考量。由上開函釋可知：合併後存續之公司若提呈消滅公司之實績作為投標文件之經歷證明，機關不得擅自不採認為存續公司之實績，且機關應負有洽詢投標廠商或向其他機關查證之義務。

2、舉重以明輕，依上開函釋意旨，既存續公司以消滅公司之實績作為經歷證明並未違法，機關不得擅不採認為存續公司之實績，觀諸本件申訴廠商所提之觀音ROT案經歷證明，

乃申訴廠商之子公司（亦即博○公司）完全依賴申訴廠商之人力物力資源始能完成之標案，如前所述，當更能作為證明申訴廠商本身即具備「完成底渣再利用處理」之經歷證明文件，故申訴廠商所提之經歷證明當然合乎投標須知資格文件審查表第2項次第4點規定。

3、縱招標機關於評選後，突以申訴廠商與博○公司形式上分屬母子公司為由，拒絕承認申訴廠商以觀音ROT案實績作為系爭採購案之經歷證明，而作出原處分之不合格審標結果（假設語，申訴廠商否認之），參上開函釋意旨，招標機關亦應先通知申訴廠商提出進一步說明或洽詢其他機關（如：桃園市政府環保局）以實質檢視該等實績，始為恰當。又因觀音ROT案營運卓越，故於105年11月獲財政部頒發「第14屆民間參與公共建設金擘獎」之殊榮，此有媒體報導可資證明，招標機關自應可透過媒體報導得知上開資訊，進而肯認申訴廠商所提之相關經驗證明乃合於投標須知資格文件審查表第2項次第4點規定之文件。

4、惟招標機關非但誤解促參法及觀音ROT案之申請須知，更未透過通知申訴廠商、洽詢其他機關或搜尋媒體報導等途徑來實質檢視申訴廠商有無參與上開ROT之經驗，隨即推翻先前申訴廠商通過基本及資格投標文件之審

查判斷，剝奪申訴廠商參與之資格，此舉措不僅與政府鼓勵民間參與公共建設之精神不合，更與101年10月8日工程會工程企字第10100377510號函釋之精神相悖，而難謂為適法之處置。

(五) 退萬步言，縱因招標機關拒絕承認申訴廠商以觀音ROT案實績作為系爭採購案之經歷證明，而判定申訴廠商審標不合格（假設語，申訴廠商否認之），惟系爭採購案之第二入圍廠商即德○公司在系爭採購案招標前僅有臺北市政府環境保護局內湖垃圾焚化廠洽辦之「107年度底渣篩分減積及減重作業（案號：1070116S0027）」採購案實績，且該案之規模遠低於系爭採購案，是德○公司是否具備承作之專業能力，誠有疑義，招標機關卻急於決標予該公司，其決定要非妥適，而有停止程序進行之必要：

1、經查詢政府採購公開資訊，第二入圍廠商即德○公司早期主要承作道路修繕、環境美化等與營造相關之標案計畫，直至107年4月起始有承作臺北市政府環境保護局內湖垃圾焚化廠洽辦之「107年度底渣篩分減積及減重作業（案號：1070116S0027）」此一與系爭採購案較為同屬性之採購案，惟觀其決標金額僅為新臺幣（下同）825萬5,000元，且對於「焚化底渣篩分及堆置作業」之處理數量僅有5,000噸，該案之規模及所應具備之軟硬體專業能力實與系爭採購案欲處理之底渣數量及

高達5億5,614萬元之採購金額預算差距甚大。

- 2、倘若招標機關仍因誤解促參法而拒絕承認申訴廠商以營運甚佳之觀音ROT案實績作為系爭採購案之經歷證明（假設語，申訴廠商否認之），然觀諸德○公司之承作案例實績，實難認其具備承作系爭採購案之專業能力，故評選委員方於107年8月6日評選程序中支持申訴廠商為第一入圍優勝廠商，從而招標機關嗣後將申訴廠商列為不合格、而將系爭採購案委由德○公司承作，實非適法妥適，並可能因德○公司欠缺所需處理能力而影響日後履約進度。
- 3、按本法第84條第1項前段明文：「廠商提出異議或申訴者，招標機關評估其事由，認其異議或申訴有理由者，應自行撤銷、變更原處理結果，或暫停採購程序之進行。」及其立法理由說明第1項：此條文乃明定招標機關於廠商提出異議或申訴後，所應採取之必要措施，俾使招標機關能及早改正或取消違法之採購行為，並避免造成政府損失之擴大，或使可能之違法情事更形惡化。因此申訴廠商在提出異議時便依前揭規定，祈請招標機關於本件救濟程序確定前，暫停所有與系爭採購案相關之採購程序，以避免或減少對公共利益之損害發生或擴大。然招標機關漠視前述請求，仍執意決標予德○公司，申訴廠商甚感

無奈，僅得依法請求作成停止程序進行之判斷，以避免因招標機關之違法決定，而致救濟期間申訴廠商與公共利益之損害持續擴大。

(六) 招標機關辯稱申訴廠商所提之異議、異議補正理由書未合乎格式，並藉此即速決標予第二優勝廠商德○公司，以作為其異議處理結果之合法、合理基礎，顯存重大違誤：

- 1、將本法第75條第1項及本法施行細則第102條第1項規定與申訴廠商於107年10月24日所提之異議書互相比照，顯可見申訴廠商業已就招標機關所為之原處分相關違法而致申訴廠商權益受損之事實及理由一一纂述、詳實記載，何來有違反上開二條文之情事？在此前提下，即便申訴廠商對於招標機關107年11月6日○○○○字第1072054978號命於107年11月30日補正異議相當困惑，惟在尊重招標機關之考量下，申訴廠商仍戮力配合並於107年11月27日即以107永字第107112701號函提呈異議補充理由書。細究申訴廠商提呈之異議補充理由書可知，為遵招標機關之指示並配合其嚴格之異議書面判斷標準，申訴廠商針對系爭採購案不合乎相關法令、採購實務之情形益加仔細論述，同時更提呈新附件，期招標機關得以妥善周全地作出異議處理結果。
- 2、然出乎意料地，招標機關至今仍堅稱申訴廠

商所提之異議補充理由書未明確指出其違反採購之理由、尚無法視為異議文件云云，並函復不利申訴廠商之異議處理結果。令申訴廠商不解者乃招標機關何以持續以非有法源、且逸脫本法第75條第1項、本法施行細則第102條第1項條文內容之解釋來論斷申訴廠商所提之異議文件係未合程序規範之文書。

3、況且，若招標機關認定申訴廠商自始未提呈合法之異議文件(假設語，申訴廠商否認之)，依行政法理及實務慣例，招標機關須命申訴廠商補正之，申訴廠商補正後若仍遭認定為書面格式不合法，招標機關即可以程序不備作成不利申訴廠商之異議處理結果，毋庸亦無需針對申訴廠商提出之相關實體事項予以回應，否即有違反「程序不備，實體不究」之法理。惟回歸異議處理結果函觀之，該內容通篇皆未提及申訴廠商所提之異議文件與法不合、非為異議文件等語，招標機關何以現將所謂之程序面瑕疵當作其異議處理結果之實體理由？招標機關之陳述除凸顯其自身之矛盾且悖離相關行政法理外，更係以法無明文之嚴苛限制審斷申訴廠商之異議書及異議補充理由書等格式，嚴重侵害申訴廠商捍衛其權益之自由與權利。

(七) 工程會107年9月20日工程企字第10700261590號函已明白揭示，系爭採購案投標須知第27頁資格

文件審查表中有關底渣再利用處理之承作「經驗」非屬「基本資格」，且招標機關應釐清是否屬「特定資格」。詎招標機關並未予釐清，即擅認申訴廠商因不具經歷證明而喪失參與系爭採購投標之資格，並認德○公司符合規定云云，顯已違反本法規定，而有重大瑕疵：

- 1、投標須知第27頁所附資格文件審查表中，關於「投標廠商應屬底渣再利用處理之承作經驗者」一節，非屬「投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準」（下稱認定標準）第4條第1項第1款所稱與履約能力有關之「基本資格」。招標機關既然自陳其之所以作成不利申訴廠商之原處分乃係基於上開工程會函文，則招標機關自應依工程會上開函文說明，針對資格文件審查表中要求投標廠商具有「曾完成底渣再利用處理之承作經驗」之訂定原意，是否係指同標準第5條第1項第1款所定「具有相當經驗或實績」之「特定資格」，先行釐清，方屬適法。
- 2、然而，招標機關明知工程會上開函釋內容，竟仍稱本案招標文件所定之承作經驗資格，係依認定標準第4條第1項第1款規定而訂定之「基本資格」，非屬「特定資格」云云，其認定事實顯已有誤。且招標機關在未釐清其訂定投標廠商應具備承作「經驗」資格之原意是否為認定標準第5條第1項第1款「特定資格」規定之前提下，便剝奪申訴廠商繼續參與採

購之機會，並遽以認定德○公司之承作經驗不需具備與本案規模相當之數量云云，除明顯違背工程會上開函文之意旨，而容有違反認定標準第5條第1項第1款及本法第36條規定之情形外，更可見招標機關以訂定原意不明之資格規範方式，作為不當限制申訴廠商參與系爭採購之依據，違反本法第37條第1項規定。

(八) 由招標機關處理本案之方式與時序可知，本案並無招標機關所稱有決標之急迫性云云：

1、招標機關於107年8月6日評選會議後，直至107年10月12日始作成原處分，期間並無任何行政作為可顯示系爭採購案有委託廠商之緊急性，反而任其延宕2個餘月之久，足見招標機關辯稱本案有加速辦理之必要性云云，並非合理；再者，縱如招標機關所稱於107年10月底堆置之底渣已達10.8萬噸云云，惟亦係因招標機關於評選會議後延宕2個多月不為處理所致，自不得以其先前之不作為充作本案有緊急處理之正當事由。況招標機關亦未說明八里垃圾掩埋場可容納之空間為何？招標機關有無可能自行處理底渣再利用或有無其他替代方案？而僅以至107年10月底八里垃圾掩埋場堆置底渣已達10.8萬噸為由，率認若不立即決標將導致無法處理民生垃圾云云，難令申訴廠商信服。

2、實則，由工程會107年9月20日函說明三(一)

可知，投標須知所定之底渣再利用處理承作「經驗」資格，甚可能為認定標準第5條第1項第1款之特定資格，從而第二名廠商德○公司並無與本案相當規模之承作經驗，故亦有資格不符之疑義，然招標機關卻無正當理由不予釐清德○公司資格不符疑義，反而加速決標予該公司，相較於招標機關對申訴廠商之處理方式（用2個多月的時間慢慢研究德○公司所指控申訴廠商之資格疑義），其行政裁量實無標準可循，不僅恣意且有失公允，違反本法第6條第1項對廠商不得為無正當理由差別待遇之規定，更令申訴廠商無法干服。故招標機關稱本案有加速決標與第二名廠商德○公司之急迫性云云，並無理由。

（九）原處分僅記有申訴廠商提出之經歷證明不符合系爭採購案之資格文件審查表第2項次，因此遭認定為不合格標云云，並未具體敘明不符合第2項次中哪一個規定，難認符合行政法上明確性原則之規範：

1、招標機關所為之原處分乃剝奪申訴廠商參與系爭採購案資格之不利益行政處分，而其函文內容僅載明申訴廠商提出之經歷證明不符合系爭採購案之資格文件審查表第2項次，因此遭認定為不合格標云云。惟該資格文件審查表第2項次之規定早已受工程會107年9月20日工程企字第10700261590號函認有疑義，且命招標機關對該規範之原意應先予以釐

清，然招標機關刻意忽略工程會認為其招標文件規定不明之指摘，僅片段擷取該函文其餘內容作為原處分之依據，執意以立意不明之資格規範作出不當限制申訴廠商參與系爭採購案之原處分，當非適法。

2、復查，招標機關雖於本件申訴召開第1次預審會議中辯稱申訴廠商之經驗證明文件不符合系爭採購案之資格文件審查表第2項次第2點等語，然申訴廠商確係符合該點規定，業如前述，且觀原處分內容，僅係謂申訴廠商與博○公司之實績不可互相援用云云，並未見招標機關針對申訴廠商是否受博○公司委託執行觀音ROT案工作、是否符合資格文件審查表第2項次第2點一事有何論述。故招標機關於作成原處分時，確實漏未審酌申訴廠商有無符合第2項次第2點之資格認定，難認原處分泛稱申訴廠商不符合資格文件審查表第2項次云云，為適法之行政行為。

(十) 依申訴廠商提供之桃園市政府環保局對觀音ROT案之驗收紀錄，足證申訴廠商確具資格文件審查表項次2要求之承作經驗，然招標機關現又嚴格限縮解釋該項次而認申訴廠商不具底渣再利用處理之承作經驗，顯已扭曲文意，不足為採：

1、觀諸資格文件審查表項次2之內容，並未敘明必須是申請廠商過去所承作之案件其契約已屆滿而終了，方符合「完成」之定義，且招標機關於審查第二名廠商即德○公司之資格文

件時，亦非採此標準檢視，蓋德○公司僅於107年4月23日始承作臺北市政府環境保護局內湖垃圾焚化廠洽辦之「107年度底渣篩分減積及減重作業（案號：1070116S0027）」，而該採購案之履約期限乃107年12月31日，晚於系爭採購案之資格審查日，故若按招標機關上述對於「完成」之定義，則德○公司於投標時，理應亦屬資格不符甚明。由此可知，招標機關上述所辯，只是設詞否定申訴廠商之資格而已，顯屬臨訟編纂，不足採信。

- 2、實則，桃園市政府環保局回函之說明第二點已直接表明「○○○○科技股份有限公司取得最優申請人資格並通知辦理後續議約等事宜，…，並至103年6月14日整建灰渣處理場完竣，經機關核可正式營運，特許年限至110年10月8日止。」，上揭記載相當明瞭地揭示，申訴廠商自103年6月14日灰渣處理場整建完畢後，即正式營運觀音ROT案至今，而所謂營運，自係指辦理垃圾焚化底渣再利用處理之意，據此，申訴廠商當具合乎系爭資格文件審查表項次2所載之承作經驗。
- 3、再者，依103年度至107年度桃園市政府觀音灰渣處理場驗收紀錄，顯示申訴廠商之團隊確有執行該案垃圾焚化底渣再利用處理並經驗收之紀錄，且驗收紀錄上之「完成履約日期」之欄位記載，均先於申訴廠商參與本件投標之時，故申訴廠商於107年7月20日參與系

爭採購案投標前，早已具備曾「完成」底渣再利用處理承作經驗之資格，顯與系爭資格文件審查表項次2相符，洵堪認定。

(十一) 綜上所述，招標機關之原處分以及異議處理結果有諸多違法瑕疵，並非適法，應予撤銷。申訴廠商確實具備「完成底渣再利用處理」之承作經驗與能力，不應在評選結果作成後反而受招標機關以違法恣意之審標結果取消資格，故懇請本府申訴會依法撤銷原處分及異議處理結果，回復申訴廠商之合格投標廠商地位，並同意於本件救濟程序確定之前，暫停所有採購相關程序，以維申訴廠商之正當權益。

貳、招標機關陳述要旨

一、請求：駁回申訴廠商之申訴。

二、理由：

(一) 依申訴書理由一、本計畫之執行明顯違反一般行政法理原則或經驗法則而與本法第1條及行政程序法第1條揭示之精神不符…一節，招標機關說明如下：

1、申訴廠商於107年8月6日評選會後因德○公司107年8月8日來函請求釋示申訴廠商是否有無實際完成底渣再利用處理承作經驗涉及本案資格文件審查表規定情形，經查證申訴廠商所提博○公司經歷證明，雖因桃園市政府環保局觀音ROT案之申請須知規定而成立之

特許子公司，然確為各自獨立法人之子母公司，招標機關於107年8月15日函請本府採購處陳轉工程會釐清釋示申訴廠商資格疑義，本府採購處遂於107年9月28日函復招標機關工程會釋示前揭情形之子母公司經歷證明，仍無法相互援用，故招標機關依本法第50條第1項第2款規定於107年10月12日函知申訴廠商為不合格標，基於上述足可證招標機關於處理期間積極善盡查證而未有故意延宕不作為情形。

- 2、有關招標機關於申訴廠商107年11月30日補正期限前，本案於107年11月16日議價決標予第二優勝廠商一節，依本法第84條第1項規定，因申訴廠商所提之異議文件不符本法第75條第1項規定未敘明招標機關違反法令理由，尚無法視為異議文件，故招標機關於申訴廠商補正期間，在受理補正之異議文件並作成判斷前，依本法第84條第1項規定並無應暫停本案之採購程序，且遍查本法函釋及規定亦無有關申訴廠商於異議文件補正期間應暫停採購程序之文件，故招標機關決標予第二優勝廠商之處置，應無違反法令之虞。
- 3、基於上述，申訴廠商所指招標機關違反本法第1條及行政程序法第1條規定，顯然未能明確適當指出招標機關違反法令之情形。

- (二) 招標機關已明確查證申訴廠商與博○公司確為相互獨立法人之子母公司，且招標機關為求慎重亦請工程會釋示，其結果亦明確證實申訴廠商與博○公司之經歷證明無法互相援用，依本法第51條第1項及行政程序法第103條規定，申訴廠商與博○公司為子母公司且無法互相援用經歷證明情事，為客觀且足以明白確認之事實，並無招標機關須向申訴廠商釐清疑義之情形。由上述可明證招標機關並無違反本法第1條、第6條第1項及第51條第1項規定。
- (三) 本案招標文件所訂定之經驗資格，係依認定標準第4條第1項第1款規定，訂定基本資格，非屬特定資格。另依本案投標須知壹、十五、(五)規定及本法施行細則第32條規定，經查證申訴廠商於本案107年7月23日之基本資格文件審查會中所出示之資格文件並未包含申訴書所提「博○公司委託申訴廠商之管理服務合約書」及「相關發票」文件，非開標前放置，故該等文件依前揭規定應不生效力。申訴廠商為不合格標原因，係工程會釋示縱使因促參案而成立之特許公司，然本質仍為獨立法人之子母公司，故經歷證明無法互相援用，換言之，申訴廠商於資格文件審查會議所提經歷資格文件內容若屬申訴廠商自身公司經歷，並無不合招標文件規定，綜前述，顯示招標機關並無違反本法第37條第1項規定。

(四) 依工程會89年6月30日(八九)工程企字第89015263號函釋附件項次六、工程會答復意見略以：「前揭認定標準(係投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準)第四條第一款所稱『與招標標的類似』，係指其標的類別或工作項目與採購標的相似者，並不以『採購規模是否相當』為考量，以免違反本法第三十六條及認定標準第五條第一項第一款之規定…」，德○公司於本案之投標文件所提資格證明文件，經審查符合前揭函釋內容及本案投標須知資格文件相關規定。

(五) 系爭採購案之投標須知所附文件審查表內容，係為認定標準第4條第1項第1款所稱與履約能力有關之基本資格，抑或是同標準第5條第1項第1款所定者，說明如下：

1、依據工程會107年9月20日工程企字第10700261590號函說明二內容：「所詢疑義，係屬審標事宜，應由招標機關依招標文件、政府採購法第50條、第51條規定本於於權責核處」，上述說明三、(一)內容所述「請釐清其訂定原意是否係指同標準第5條1項第1款所訂者」係請招標機關本權責自行釐清投標廠商資格訂定之原意，且該函文並未載明需再向工程會函復說明釐清之程序，合先敘明。

2、依系爭採購案107年7月6日招標公告中「是否訂有與履約能力有關之基本資格」項目為「是」，而「是否訂有與履約能力有關之特定

資格」項目為「否」，足見系爭採購案於招標公告時，係依認定標準第4條第1項第1款僅訂定廠商之基本資格，並未訂定特定資格。再者，依認定標準第5條第1款所訂者，必須於系爭採購案投標資格文件中載明實績之期間、比例或金額之限制。顯見系爭採購案之投標資格確非屬認定標準第5條第1項第1款所定者。是以，招標機關亦無申訴廠商所言於未釐清下即擅認申訴廠商因不具經歷證明而喪失參與系爭採購案投標之資格。

3、又上開工程會函請招標機關釐清之疑義部分，因係屬本府採購處所訂投標須知範本之文字內容，系爭採購案於引用該範本製作投標須知時並無修改該段文字。招標機關為使申訴廠商明白該範本文字內容係屬認定標準第4條基本資格或第5條特定資格規定範疇，招標機關乃於108年2月27日函詢本府採購處，並經本府採購處108年3月7日新北採企字第1083122180號函復招標機關，該範本之文字內容屬「以訂定廠商與履約能力有關之基本資格」，據此，再再證明系爭採購案所訂資格審查表項次2之規定內容確實屬認定標準第4條之基本資格。

(六) 招標機關依本法第50條第1項第2款規定，審查申訴廠商之審標結果為不合格，說明如下：

- 1、系爭採購案雖於107年7月23日辦理資格審查通過，惟招標機關事後求證並重新審認時，發現107年7月23日申訴廠商之資格審查結果有誤認疏失之情形，故依本法第50條第1項後段及同法條第1項第2款規定，以原處分判定申訴廠商未符合系爭採購案投標須知資格審查表項次2之規定，為不合格標。
- 2、按本法第51條第1項規定，係指招標機關對申訴廠商所附投標文件有疑義時，「得」通知投標廠商提出說明。惟查，申訴廠商投標所檢附經歷資格文件中，確實未附有「曾完成『底渣再利用處理』之承作經驗」資料，足可確認申訴廠商之經歷資格不符系爭採購案投標須知資格審查表項次2之規定，且確認申訴廠商之經歷資格不符情事，與上開資格審查表項次2規定內容是否屬認定標準第4條基本資格或第5條特定資格並無關聯。顯見申訴廠商不符經歷資格規定，為客觀且足以明確認定之事實，並無招標機關須向申訴廠商釐清疑義之情形。是以，經招標機關再次重新審視申訴廠商之投標文件，申訴廠商之經歷資格原本就不符合系爭採購案投標須知資格審查表項次2之規定，故申訴廠商主張具有經歷資格，實屬無理由。

(七) 招標機關針對系爭採購案是否有緊急迫切需求或公共利益考量情形而有立即決標、履約之必要，謹說明如下：

1、招標機關轄管3座垃圾焚化廠每年約處理民生垃圾90萬公噸，年約產生12餘萬公噸底渣。自92年起依本法委託再利用機構潤○建設股份有限公司（前身為國○○○環保事業股份有限公司，下稱潤○公司）進行底渣再利用及去化。招標機關與潤○公司簽訂之「新北市垃圾焚化底渣委託再利用處理計畫（採購案號：102-133）」當時將於106年12月19日到期，招標機關唯有將底渣暫置於招標機關轄管八里垃圾掩埋場，並依本法第22條第1項第9款規定辦理「新北市垃圾焚化底渣委託再利用處理計畫（採購案號：106-138）」，以銜接後續底渣再利用。招標機關於106年10月24日、106年12月8日及107年1月3日三次招標公告，皆無廠商投標，導致該標案分別於106年11月20日、106年12月20日及107年1月16日三次流標。

2、嗣經招標機關重新檢討招標方式，改採複數決標方式辦理「107年度新北市垃圾焚化底渣委託再利用處理計畫（採購案號：107-043）」，並於107年3月19日公告招標，於107年3月28日修正公告，惟仍因無廠商投標流標如107年5月4日無法決標公告。

3、在歷經二標案四次流標後，招標機關憂心暫置於八里垃圾掩埋場之底渣空間有限，仍積極辦理系爭採標案，惟系爭採購案於107年8月6日辦理評選後因投標廠商德○公司於107年8月8日以德字第1070080801號函陳情申訴廠商無實際處理完成底渣再利用之實績，經招標機關向本府採購處及工程會函釋及重新審視申訴廠商當時之投標文件，確認申訴廠商不符合投標資格。考量底渣暫置八里垃圾掩埋場空間有限，衡酌招標機關自106年12月20日啓動底渣暫置至107年10月底已達10.8萬公噸，且焚化底渣為垃圾焚燒所產生之殘餘物質，若仍無法順利委外處理再利用，將嚴重導致本市3座垃圾焚化廠無法處理本市民生垃圾。是以，招標機關在確認申訴廠商資格不符情況下及為避免底渣處理因異議或爭訟而停擺及權衡公共利益下，乃於107年11月16日決標予系爭採購案之準優勝廠商德○公司。

判斷理由

一、申訴廠商主張略以：申訴廠商所提觀音ROT案經歷證明文件，確實足茲證明其具有完成底渣再利用處理之承作經驗與能力，詎該等實績卻遭招標機關擅認不得作為系爭採購案投標之經歷證明，審認其為不合格標，且未給予申訴廠商釋明機會，原處分及異議處理結果顯有違誤，並請求於申訴廠商救濟結果確定前，停止採購程序進行。

二、招標機關則以：招標機關已明確查證申訴廠商與博○公司確為相互獨立法人之子母公司，申訴廠商並不具有系爭採購案之招標資格，遂依本法第50條第1項第2款規定，函知申訴廠商為不合格標，故申訴廠商主張其具有經歷資格，實屬無理由，且招標機關於處理期間已善盡調查之義務，未有拖延程序之情形。

三、本件申訴廠商主張其符合系爭採購案之投標資格，招標機關不應撤銷其已經被評選為第一優勝廠商之結果，招標機關則陳稱其當時審標時，誤將第三人博○公司之實績當成申訴廠商之實績，案經系爭採購案第二優勝廠商德○公司提出異議，招標機關重新審查後發現，申訴廠商並不具有系爭採購案之投標資格，故撤銷申訴廠商第一優勝廠商之結果。是以本件之爭點厥為申訴廠商是否符合系爭採購案之投標資格，說明如下：

(一) 系爭採購案投標須知之壹、重要條款十一、投標廠商資格及文件(一)規定：「本採購案之投標廠商資格，詳如『資格文件審查表』」，資格文件審查表項次2規定投標資格為「投標廠商應屬曾完成〔底渣再利用處理〕之承做經驗者」，招標機關主張其於重新審認後發現申訴廠商並不具備該投標資格，申訴廠商則主張其符合該投標資格，所舉證據為其係觀音ROT案之最優申請人。

(二) 系爭採購案投標須知之貳、一般條款九、投標之其他規定：(一)規定：「投標文件送達後，廠商不得以任何理由申請退還或補正投標文件」，是以本件申訴廠商是否符合系爭採購案之投標資格，自應以申訴廠商

於投標時所檢附之投標文件以為論斷，縱申訴廠商實際上確實符合投標資格，但若申訴廠商檢附之投標文件不足以證明申訴廠商符合投標資格者，申訴廠商仍屬不符合投標資格，其理至明。

(三) 經查：申訴廠商於投標時檢附之證明文件為申訴廠商其自行出具之經歷證明切結書、桃園縣政府環保局函件及公告等件，細觀桃園縣政府函件及公告，其內容均在說明由博○公司處理焚化廠之底渣再利用，並無一語提及係由申訴廠商處理焚化廠之底渣再利用，是以招標機關第一次審查資格文件時，將申訴廠商之子公司博○公司之實績視為申訴廠商之實績，並因而予申訴廠商資格符合，忽略申訴廠商與其子公司係為不同之法人格，而屬不同之公司，確有違誤，招標機關於評選優勝廠商後，重新查明上情，而為撤銷申訴廠商資格符合之處分，於法洵無違誤。

(四) 申訴廠商固辯稱其依促參法，為觀音ROT案之最優申請人，依促參法之規定，其必須設置專案公司即博○公司與桃園市政府簽約，博○公司若欲經營其他事業，必須獲得桃園市政府之核准，而博○公司屬於新設公司，所有與桃園市政府履行觀音ROT案之所需人力物力，都來自於申訴廠商，可見申訴廠商確實符合系爭採購案之投標資格云云，然前已說明，申訴廠商是否符合系爭採購案之投標資格，應以申訴廠商於投標時所檢附之投標文件以為論斷，縱申訴廠商實際上確實符合投標資格，但若申訴廠商檢附之投標文件不足以證明申訴廠商符合投標資格者，申訴廠商仍屬不

符合投標資格。系爭採購案之資格文件審查表已規定可資證明曾完成〔底渣再利用處理〕之承做經驗之文件應為：1.依法令規定核給之結算驗收證明書，或；2.原始定作人、總承攬廠商或機關（構）出具之完成證明，或；3.契約連同驗收紀錄，或；4.其他經本機關或招標機關認可之證明文件。關於申訴廠商於投標時檢附之投標文件，並不足以證明申訴廠商符合投標資格，已如前述，則申訴廠商於申訴程序再提出證據證明其符合投標資格，亦屬投標後之事後補正行為，而系爭採購案並不允許廠商在投標後補正投標文件，亦已如前述，因之，申訴廠商以事後補正之文件或證明，要求招標機關撤銷原處分云云，並無理由。

（五）綜上所述，申訴廠商主張各節均不可採，招標機關之決定，並無違法不當，原異議處理結果為相同之認定亦無不洽，應予維持。兩造其餘之主張與陳述，均不影響前揭判斷結果，故不逐一論究。至於申訴廠商請求本府申訴會暫停另案之採購程序乙節，由於本件申訴廠商之申訴並無理由，故本府申訴會認無暫停另案採購程序之必要，附此指明。

四、據上論結，本件申訴為無理由，依本法第82條第1項前段規定，判斷如主文。

新北市政府採購申訴審議委員會主任委員	陳純敬
委員	王伯儉
委員	江獻琛
委員	吳從周

委	員	李永裕
委	員	林佳穎
委	員	孟繁宏
委	員	徐則鈺
委	員	張琬萍
委	員	張樹萱
委	員	黃立
委	員	蔡榮根

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個月內向臺北高等行政法院（臺北市士林區福國路101號）提起行政訴訟。

中 華 民 國 1 0 8 年 6 月 1 0 日