

# 新北市政府採購申訴審議判斷書

案號：113 購申 33019 號

申訴廠商：○○○○○○○○協會

招標機關：新北市政府○○○○局

上開申訴廠商就「113年新北市風景特定區(瑞芳區、十分(含菁桐)、猴硐)環境清潔維護」採購事件，不服招標機關113年5月31日○○○○字第1131043367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113年9月5日第141次委員會議審議判斷如下：

## 主 文

申訴駁回。

## 事 實

緣招標機關辦理「113年新北市風景特定區(瑞芳區、十分(含菁桐)、猴硐)環境清潔維護」採購案(下稱系爭採購案)，112年12月28日決標予申訴廠商，決標金額為新臺幣(以下同)1,265萬5,860元，雙方簽訂「113年新北市風景特定區(瑞芳區、十分(含菁桐)、猴硐)環境清潔維護勞務採購契約」(下稱系爭契約)，履約期限為113年1月1日至113年12月31日。嗣招標機關以申訴廠商未於期限內完成改善及提供與契約相符服務項目，依系爭契約第16條第1款第9目「無正當理由而不履行契約者」規定，以113年1月18日○○○○字第1130120073號函終止契約，另以113年4月29日○○○○字第1130785403號函通知申訴廠商有政府採購法(下稱本法)第101條第1項第12款「因可歸責於廠商之事由，致解除或終止契約，情節重大者。」之事由，將刊登公報3個月。申訴廠商

就此不服，向招標機關提出異議，惟招標機關仍維持原處分，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：原異議處理結果撤銷。

### 二、事實及理由

(一) 緣申訴廠商就系爭採購案，聘用 9 員白天班清潔員負責新北市瑞芳區九份風景區清潔勞務。113 年 1 月 1 日上述清潔員未能按申訴廠商指示將垃圾請新北市瑞芳清潔分隊載運完畢，次日未辦理請假及交接，無故集體未上工致缺工。申訴廠商與招標機關 1 月 11 日再履約，因新聘清潔員在離職清潔員未交接全部業務下，履約雖有部分缺失，當日均完成改善，招標機關充耳不聞，次日大早通知申訴廠商無須履約，僅給申訴廠商再履約一天，魯莽叫停。113 年 1 月 18 日來文申訴廠商解除契約。

(二) 系爭採購案於公、私法上均值得討論。我國為法治國家，司法程序上對於標的價金微小之案件，法定程序至少透過 2 級 2 審程序甚或 3 級 3 審。依法行政各類不同性質裁量行使做主客觀討論研究做出結論，系爭採購案均無。系爭採購案採購金額 1,562 萬 4,518 元，竟 5 天內宣告解約，系爭採購案原可彌補調整改進，竟全忽略。

- (三)「為建立政府採購制度，依公平…確保採購品質，爰制定本法」、「機關辦理採購，應以…公平合理為原則，對廠商不得為無正當理由之差別待遇。」本法第 1 條、第 6 條明文規定。
- (四) 招標機關由第三人維護清潔，113 年 1 月 14 日九份 7-11 旁，白天上班時間清潔人員夢周公，垃圾未處理，向招標機關反映招標機關未處理，有失公正。
- (五) 申訴廠商 113 年 1 月 1 日開始履約預先交付九份清潔同仁垃圾由地方清潔分隊清潔車載運處理，申訴廠商預先聯繫瑞芳清潔分隊願意協助，113 年 1 月 11 日申訴廠商曾實施完成。113 年 1 月 1 日當日清潔員未完成任務，次日全數清潔人員請假未上工，招標機關深知始末，應居中協助，卻隔岸觀火，竟沿用未完成處理垃圾之清潔員為第 3 人續為清潔維護，立場不公。申訴廠商為節省公帑委請地方公家清潔車載運垃圾，清潔同仁不願處理垃圾，被慣行慣壞，廠商需另編鉅款載送處理垃圾。十分、猴硐、菁桐、烏來各據點垃圾每天均委地方公家清潔車載運完畢，九份、碧潭景點垃圾為何無法實施?系爭採購案與中華民國眾多清潔勞務案均同，可以節省預算，清潔人員亦應負責處理垃圾，非需另外編列預算浪費公帑。
- (六) 九份離職清潔員未交接業務，113 年 1 月 11 日重新履約，新 9 員清潔同仁未明各清潔範圍路線，

聚集討論，招標機關深知此狀，認清潔同仁擅離崗位，偏頗督導大失公允。且所舉缺失當日均獲改善，招標機關刻意忽略，有失公正。次日申訴廠商仍補齊 13 員所需應有人數遭拒，僅再給申訴廠商履約 1 日，於公私法關係均有不合。且系爭採購案包含九份、十分、猴硐、菁桐等景區，申訴廠商於十分、猴硐、菁桐景區履約無缺失，申訴廠商與招標機關還有「113 年新北市風景特定區（碧潭、烏來）環境清潔維護」履約正常。兩案 112 年以前為併案，與系爭採購案其他景點申訴廠商履約均正常，何以九份景區被放大，必須全部解約。

(七) 系爭採購案履約急迫，僅 4 天時間，112 年 12 月 26 日完成開標，113 年 1 月 1 日開始履約，112 年履約舊廠商如再得標，無交接銜接問題。系爭採購案有九份、十分、猴硐、菁桐據點，聯繫組織安排同仁安置、了解全部事務、清潔品項預先出貨、清潔同仁銜接是否順利、是否有缺員需再補員、清潔機具用具是否需補充、是否需預先大量採購物品品項、清潔同仁勞健保職災意外等保險投保，新得標廠商有諸多預備事項，如此急迫是否有偏袒舊廠商之嫌。

(八) 申訴廠商同仁聘僱合約第 1 條內容訂定契約目的在於定雙方權利義務，使雙方同心協力，力謀事業發展，特定本約。招標機關應與申訴廠商合作執行合約，系爭採購案則相反。

(九)招標機關 113 年 4 月 29 日○○○○字第 1130785403 號函說明二：「…經本機關成立採購工作及審查小組，審查小組成員組成包含本機關以外之人員及外聘委員 1 人，經審核認定…」，及招標機關 113 年 5 月 31 日○○○○字第 1131043367 號函說明二之七所稱審查小組貴府法制局人員 1 名及外聘專家學者 1 人，外聘委員 1 人，是否均真正為非貴機關人員，無法論斷，如何認定終止契約是由完全可歸責廠商，已失本法第 101 條第 3 項所稱採購工作及審查小組成員正當性、合理性、合法性、公正性。

## 貳、招標機關陳述要旨

一、系爭採購案 112 年 12 月 4 日公告上網，112 年 12 月 26 日開標，決標予申訴廠商。申訴廠商自 113 年 1 月 1 日起開始負責瑞芳區、十分、菁桐及猴硐等地區環境清潔維護。申訴廠商因未能依契約規定履行契約，又未能於期限內完成改正，後續招標機關依系爭契約第 16 條第 1 款第 9 目「無正當理由而不履行契約者」規定辦理終止契約，查終止合約函於 1 月 19 日送達，該日即為契約終止日。招標機關於 3 月啟動刊登不良廠商執行流程，於 3 月 19 日通知申訴廠商陳述意見，查該陳述意見於 3 月 20 日送達，尚符合裁處權時效。申訴廠商 113 年 3 月 26 日北市鄉教五字第 011303176 號函進行陳述意見。招標機關於 113 年 4 月 9 日召開系爭採購案不良廠商刊登政府採購公報審查小組會議，該會議審查申訴廠商陳述意見無法說明佐證旨案終止契約非屬於可歸責於申訴廠商，

且旨案終止契約之事由可歸責於申訴廠商且情節重大。招標機關於 113 年 4 月 29 日通知申訴廠商有本法第 101 條第 1 項第 12 款情形，茲依規定通知。申訴廠商 113 年 5 月 16 日北市鄉教一字第 01130380117 號函提出異議，招標機關於 113 年 5 月 31 日函覆申訴廠商異議無理由。申訴廠商 113 年 6 月 13 日北市鄉教一字第 01130380117 號函提出申訴，招標機關於 113 年 6 月 27 日收受採購申訴書副本。

- 二、系爭採購案自 113 年 1 月 1 日起由申訴廠商開始負責瑞芳區、十分、菁桐及猴硐等地區環境清潔維護。依契約環境清潔維護說明書第 4 條清潔工作四、各工作地點 4. 規定「…每日履約所生廢棄物應於當日日班清潔人員下班前或依機關指示時間前清除、清運完畢，不得堆置垃圾，或堆置於有礙景觀處…」。經查瑞芳區自 113 年 1 月 1 日及 1 月 2 日產生履約所生廢棄物垃圾，申訴廠商未依契約規定於當日日班清潔人員下班前清除、清運完畢，造成大量垃圾堆置於各路口、路邊、廁所影響環境衛生及風景區景觀。
- 三、有關申訴廠商稱清潔員無故集體未上工一節，經查係為申訴廠商於 1 月 2 日經內部會議逕行將清潔人員開除，致 1 月 3 日一早無清潔人員上工，且該日經等候至中午，申訴廠商仍未安排其他人員替補，以致該日上午瑞芳地區產生無人上工情事，考量九份地區係屬國際觀光景點，不宜有環境維護中斷造成環境髒亂及垃圾堆置情形，招標機關依契約第 8 條規範逕行使第三人完成環境維護作業。

四、113 年 1 月 4 日招標機關邀集申訴廠商召開履約管理會議，並提供 7 日時間供申訴廠商安排籌備，請申訴廠商應至遲於 1 月 11 日前完成改善並完整提供瑞芳風景特定區契約相符之清潔維護項目及服務。基於風景區公共衛生及環境維護不中斷考量，自 113 年 1 月 3 日中午起至 1 月 10 日瑞芳風景特定區環境清潔維護由招標機關依契約規範逕行使第三人完成環境清潔改善。

五、有關申訴廠商稱 1 月 11 日再履約，雖有部分缺失當日均完成改善一節，經查 1 月 11 日再履約該日，招標機關派員確認申訴廠商該日執行瑞芳地區環境維護是否與契約相符及缺失完成改善部分，經查申訴廠商該日安排 9 名人員上工，然該日履約事項仍具多項嚴重缺失，缺失包含契約要求地區（如契約規範金水地區道路及廁所）整日無人進行環境維護、人員擅離工作崗位、垃圾桶未清理衍生垃圾大量堆置、擅自封閉多處垃圾桶不提供遊客使用及衍生多起人民陳情等，並無申述廠商所述完成改善之事實。另申訴廠商稱 113 年 1 月 14 日照片有垃圾未處理等情況，經查該日垃圾均於日班清潔人員下班前完成清運，且該日無因環境維護不宜衍生人民陳情情事。

六、有關申訴廠商稱瑞芳區垃圾由地方清潔分隊載運處理以及非垃圾處理必須另為編列額外經費預算浪費公帑一節，經電話洽詢本市環境保護局及瑞芳區清潔分隊，均表示無承諾進行相關協助，且該局表示業於 112 年 9 月 12 日新北環維字第 1121752310 號公告，本局各區清潔隊係以收運家戶垃圾為主，家戶以外非事業所產生之一般垃圾，應委託公民營廢棄物清除處理機構清除，且系爭

採購案契約價金組成包含垃圾清運費，並非無編列相關垃圾處理費用，是以申訴廠商需安排合法廢棄物清除處理機構進行垃圾清運作業。

七、申訴廠商稱九份、十分、猴硐、菁桐及「113年新北市風景特定區（碧潭、烏來）環境清潔維護」履約正常一節，經查招標機關曾獲系爭採購案清潔人員來電陳情，表示於系爭採購案勞健保保險不確實之疑慮，經函文請勞保署查詢保險事宜，十分及菁桐地區人員未依規定申報加保，應處罰鍰並由勞動部裁處書辦理。又本案契約價金組成包含人員聘任勞健保費用，故無申訴廠商所述正常履約事實。再查1月1日至1月2日之新店碧潭垃圾堆置且無進行清運，待多次聯繫並解釋，方安排合法廢棄物清除處理機構進行垃圾清運作業並無申訴廠商所述正常履約之事實。

八、有關申訴廠商稱缺少得標廠商銜接，交接考量一節，查系爭採購案於112年12月4日公告上網，於112年12月26日開標，決標予申訴廠商，查公告至決標期間具20日以上時間可籌措及安排履約事宜，唯自113年1月1日起即瑞芳地區垃圾無清運缺失，並於113年1月3日無清潔人員上工，考量申訴廠商為首次承攬政府採購案件，於113年1月4日召開履約管理會議，會上敘明採購案件履約要項外，並提供7日時間進行缺失改善安排，唯於113年1月11日仍未能提供予契約相符之清潔維護項目及服務，遂依履約管理會議記錄第四點及契約第16條辦理契約終止作業。



九、有關申訴廠商對於招標機關成立採購工作及審查小組成員組成疑義部分，系爭採購案審查小組成員組成，包含本機關以外成員，包含本府法制局人員及國立政治大學專家學者各 1 名，尚符合「機關採購工作及審查小組設置及作業辦法」及本法第 101 條執行注意事項，並無申訴廠商所述「無公正第三人」情事。瑞芳風景特定區屬國內外知名觀光景點，其中九份老街依交通部觀光署公布「觀光遊憩據點人次統計」為全臺前 4 名重要觀光老街據點，基於重要觀光據點，當公共衛生及環境維護中斷情形，造成環境髒亂及垃圾堆置產生異味，以致觀感不佳，觀光門面盡失，且有衍生國內外遊客降低來訪旅遊意願情形，屬情節重大缺失。且申訴廠商因未能依契約規定履行契約，又未能於期限內完成改正，後續依系爭契約第 16 條第 1 款第 9 目辦理契約終止。

十、因申訴廠商無正當理由而不履行契約，致終止契約，導致招標機關代為履行及重新辦理發包作業造成人力及經費上損失。考量瑞芳風景區及九份老街為本市重要觀光據點，公共衛生、環境維護及垃圾處理工作不可中斷。查因終止契約為可歸責於廠商因素，致使機關需進行緊急採購代為履行及於 1 月至 4 月重新投入人力及經費辦理發包作業，其重新發包產生人力耗損及經費支出增加，造成機關人力及經費眾多損失，其情節重大。

### 判斷理由

一、申訴廠商主張略以：(一) 113 年 1 月 1 日清潔員未依指示將垃圾請新北市瑞芳清潔分隊載運完畢，次日集體無故未出

勤，致未處理垃圾，又因離職員工未交接，113年1月11日再度履約雖有缺失，但仍完成，招標機關終止契約並非公允。

(二) 垃圾應由地方清潔隊清運，不應由申訴廠商另行編列預算清運。(三) 系爭採購案招標時未考慮得標廠商銜接履約之問題，且使第三人改善時沿用舊廠商，對於申訴廠商並不公平。(四) 採購工作及審查小組之外聘委員是否合乎規定。

二、招標機關則以：(一) 依新北市政府環境保護局 112 年 9 月 12 日新北環維字第 1121752310 號函，各區清潔隊係以收運家戶垃圾為主，家戶以外非事業所產生之一般垃圾，應委託公民營廢棄物清除處理機構清除，且系爭採購案契約價金組成包含垃圾清運費，申訴廠商需安排合法廢棄物清除處理機構進行垃圾清運作業。(二) 申訴廠商未能依契約履約，經限期改正仍未完成改正，招標機關依系爭契約第 16 條第 1 款第 9 目「無正當理由而不履行契約者」規定辦理終止契約，並無違誤。(三) 因終止契約為可歸責於申訴廠商，致使機關需進行緊急採購代為履行，以及於 1 月至 4 月重新投入人力及經費辦理發包作業，產生人力耗損及經費支出增加，情節重大，符合本法第 101 條第 1 項第 12 款規定。

三、本府申訴會參酌申訴廠商及招標機關前開申訴及陳述意旨，認本件兩造之爭點厥為：招標機關以申訴廠商有可歸責之事由致終止契約且情節重大，故依本法第 101 條第 1 項第 12 款規定，擬將申訴廠商刊登於政府採購公報，是否合法妥當？論述如下：

(一) 按「(第一項) 機關辦理採購，發現廠商有下列情形之一，應將其事實、理由及依第一百零三條第一項所定

期間通知廠商，並附記如未提出異議者，將刊登政府採購公報：…十二、因可歸責於廠商之事由，致解除或終止契約，情節重大者。…（第四項）機關審酌第一項所定情節重大，應考量機關所受損害之輕重、廠商可歸責之程度、廠商之實際補救或賠償措施等情形。」為本法第101條第1項第12款、第4項所規定。

（二）系爭契約之終止，洵屬合法有據：

- 1、 經查，申訴廠商自113年1月1日履約日起及次日1月2日，均未清除瑞芳區所生廢棄物垃圾，違反契約環境清潔維護說明書第4條清潔工作四、各工作地點4.規定：「…每日履約所生廢棄物應於當日日班清潔人員下班前或依機關指示時間前清除、清運完畢，不得堆置於垃圾（如垃圾子車內垃圾不得堆置超過12小時），或堆置於有礙景觀處…」規定，造成大量垃圾堆置於路邊、廁所影響環境衛生及風景區景觀。嗣於113年1月3日，瑞芳區原應指派清潔人員9名，竟無人出勤打掃，影響觀光地區環境衛生及景觀，招標機關不得不於同日中午時起使第三人完成環境維護，違約事證明確。
- 2、 為此，招標機關於113年1月4日召開履約管理會議，催請申訴廠商於7日內即1月11日以前完成改善並依約履行。申訴廠商雖於113年1月11日重新安排清潔人員出勤，然仍有多處公廁及道路無人清掃、多處垃圾桶未清理，甚至有清潔人員擅離崗位、垃圾大量堆置以及擅自封閉垃圾桶不提供遊

客使用等缺失，並衍生民眾陳情。

- 3、基於上述履約狀況，招標機關於113年1月18日以○○○○字第1130120073號函（下稱系爭終止函），通知申訴廠商該當系爭契約第16條第1款第9目「廠商履約有下列情形之一者，機關得以書面通知乙方廠商終止契約…之部分或全部…9.無正當理由而不履行契約者。」規定，據以終止系爭契約，系爭終止函於1月19日合法送達。衡酌前述事實確有不履行契約情事，招標機關於113年1月19日終止契約，洵屬合法有據。
- 4、關於上情，申訴廠商自承113年1月1日垃圾未清運，惟辯稱係清潔員未按指示請新北市瑞芳清潔分隊載運、垃圾應由地方清潔隊清運；113年1月3日起確有缺工，惟係因清潔員無故集體未上工；招標案未考慮履約銜接問題，對申訴廠商不公平；申訴廠商就十分及菁桐地區履約正常，何以僅因瑞芳地區有缺失就終止契約；113年1月11日已改善並履約何以還終止契約等情。
- 5、惟查，系爭契約衍生之垃圾為非家戶垃圾，應委託公民營廢棄物清除處理機構清除（本府環境保護局112年9月12日新北環維字第1121752310號公告內容參照），且本案契約價金包含垃圾清運費，申訴廠商主張應由清潔隊清運作為未依約清運垃圾之辯詞，自非有據。
- 6、申訴廠商復自承113年1月3日起缺工無法出勤，自

屬構成違約情事。無論導致缺工之原因為何（按：兩造對於缺工原因有不同主張），均無解於申訴廠商就瑞芳區未依約派員履行之事實。又縱使十分區等地履約情形正常，惟依系爭契約環境清潔維護說明書第二條所示，日班每日應提供18名清潔人員，十分區員額9名已占半數；晚班每日應提供2名清潔人員，均在瑞芳區，足見瑞芳區履約比例佔整體契約超過50%，自無由以十分區之履約情形，作為有利申訴廠商之論斷。

- 7、再者，系爭採購案在112年12月4日公告上網，申訴廠商於投標前，自應評估自身能力是否足以履行系爭契約，申訴廠商主張112年12月26日完成開標、113年1月1日即開始履約導致諸多預備事項不及、招標機關於銜接一事忽悠云云，並無依據；復就113年1月11日之履約，申訴廠商雖稱已依約履行，然部分路線仍經招標廠商查獲無人清掃、無人清理垃圾甚至封閉垃圾桶等情事，申訴廠商復未提出有利之事證證明，自難採信。

（三）本案構成本法第101條第1項第12款之情形，招標機關擬以本款將申訴廠商刊登於政府採購公報，亦屬有據：

- 1、系爭契約已合法終止契約，已如前述。至於招標機關以本案構成本法第101條第1項第12款「因可歸責於廠商之事由，致解除或終止契約，情節重大者」之規定，以系爭終止函作成擬刊登政府採

購公報之原處分是否適法乙節，衡酌本案契約之終止係全部可歸責於申訴廠商未依約履行所致，申訴廠商事後並未有實際補救或賠償之措施。又本案履約期自新年假期開始，其中九份老街為全臺前4名重要觀光老街據點，申訴廠商未依約履行，造成環境髒亂及垃圾堆置產生異味，觀光門面盡失，將造成國內外遊客降低來訪意願，亦造成招標機關在該段期間須緊急應變尋找第三人代為履行而造成人力、物力浪費，以及後續重新發包作業造成人力及經費上損失，損害難謂不重大而僅屬輕微，招標機關據此審酌本案該當本法第101條第1項第12款規定應予刊登採購公報，符合本法第101條第4項之規定，自亦屬有據。

- 2、申訴廠商申訴理由略以：開標至契約起日僅有4日，未考慮銜接履約問題、係招標機關就銜接一事忽悠云云。惟如前所述，系爭採購案在112年12月4日公告上網，申訴廠商於投標前，自應評估自身人力、物力等履約能力是否足以應對，其人力不足導致違約與招標機關無涉，自難據為有利申訴廠商之認定。
- 3、申訴廠商申訴理由復以：採購工作及審查小組成員，是否均真正為非機關人員云云。前情經招標機關陳明，系爭採購案審查小組成員包含本府法制局人員及國立政治大學專家學者各1名，尚符合「機關採購工作及審查小組設置及作業辦法」及本法第101條執行注意事項，故申訴理由不可採。

4、再者，申訴廠商未出席第2次預審會議，就招標機關所陳亦未提出書面意見，自難為有利申訴廠商之認定。

四、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，爰不逐一論究。

五、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。

新北市政府採購申訴審議委員會主任委員	朱惕之
委員	王伯儉
委員	江獻琛
委員	李永裕
委員	宋裕祺
委員	林佳穎
委員	孟繁宏
委員	張琬萍
委員	張樹萱
委員	劉雅洳
委員	賴宇亭
委員	蔡庭榕

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 1 3 年 9 月 1 0 日