高雄高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第二庭
114年度簡字第62號

原　　告　憲旺機械工業有限公司

代　表　人　江佑呈
訴訟代理人　曾慶雲律師

被　　告　台灣電力股份有限公司核能火力發電工程處南部施工處

代　表　人　黃啟祥
訴訟代理人　王怡璇律師

上列當事人間政府採購法事件，原告不服行政院公共工程委員會民國114年1月3日訴0000000號申訴審議判斷，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原處分、異議處理結果及申訴審議判斷均撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：原告前參加被告民國111至112年度廠區施工供電及電氣雜項安裝工程採購案(下稱系爭採購案)，未依投標須知七(二)(三)規定附具中華民國政府核准登記合格之甲電器承裝業登記執照(下稱甲級執照)，提出之信用證明逾期。被告認有投標須知十六(十一)3.所列情形，屬於政府採購法第50條第1項第7款違規行為，遂依政府採購法第31條第2項第7款及投標須知二十二，以113年9月2日南施字第1138109151號函作成不予發還押標金新臺幣(下同)35萬元之處分(下稱原處分)。原告不服提出異議，經被告113年9月20日南施字第1133631128號函作成異議處理結果，仍維持原處分(下稱

異議處理結果），原告復提出申訴，被告追補原告並有政府採購法第87條犯罪行為之理由。行政院公共工程委員會(下稱工程會)遂以114年1月3日訴0000000號申訴審議判斷書駁回申訴（下稱審議判斷）。原告仍未甘服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告主張要旨及聲明：原告未依投標須知七(二)(三)規定附具甲級執照及信用證明，依投標須知規定為不受理，投標無效，系爭採購案不會因此受到任何影響。原告事前也不知道有哪些廠商會投標，政府採購法第87條部分經臺灣橋頭地方法院114年度訴字第14號刑事判決、臺灣高等法院高雄分院115年度上訴字第493號裁判無罪已告確定（下稱系爭刑案）等語。並聲明：原處分、異議處理結果及審議判斷均撤銷。

三、被告答辯要旨及聲明：投標文件係密封，在開標前無從審核內容，參酌政府採購法施行細則第55條立法理由闡明如在開標後發覺者，不在不予開標適用範圍。參與投標之原告、承岡有限公司(下稱承岡公司)及上合工程興業股份有限公司(下稱上合公司)未被列為拒往來廠商紀錄，屬合格廠商，在開標前無從審查密封文件認定是否為合格標。工程會95年7月25日工程企字第09500256920號函(下稱95年7月25日函)規定有3家合格廠商投標，開標後有2家廠商有押標金未附或不符合規定、資格文件未附或不符合規定之情形，得依政府採購法第50條第1項第7款其他影響採購公正之違反法令行為處理。原告投標未檢附甲級證照及檢附逾期之信用證明，承岡公司及上合公司投標文件有重大異常關聯之處，屬於違反政府採購法第50條第1項第7款之情形。另原告因違反政府採購法第87條第3、6項雖為無罪判決，但此係因證據不足所致，仍得沒入押標金等語。並聲明：原告之訴駁回。

四、本院之判斷：

㈠事實概要欄所載內容，有系爭採購案投標須知（卷第59至95頁）、投標廠商資格審查表(卷第97至99頁)、工程開標/議價/決標/流標/廢標紀錄表（原處分卷第865頁）、原處分

（審議判斷卷第12頁）、異議結果（審議判斷卷第45至46頁）、審議判斷（卷第23至27頁）在卷可稽。兩造復就其投標時未檢附甲級證照及檢附逾期信用證明文件等節為不爭執（卷第265頁），堪認為真實。

㈡應適用之法令：

1.政府採購法第1條：為建立政府採購制度，依公平、公開之採購程序，提升採購效率與功能，確保採購品質，爰制定本法。

2.政府採購法第31條第2項第7款：廠商有下列情形之一者，其所繳納之押標金，不予發還；其未依招標文件規定繳納或已發還者，並予追繳：七其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為。

3.政府採購法第50條第1項第7款：投標廠商有下列情形之一，經機關於開標前發現者，其所投之標應不予開標；於開標後發現者，應不決標予該廠商：七、其他影響採購公正之違反法令行為。

4.政府採購法第87條第3、6項：(第3項)以詐術或其他非法之方法，使廠商無法投標或開標發生不正確結果者，處五年以下有期徒刑，得併科100萬元以下罰金。(第6項)第1項、第3項及第4項之未遂犯罰之。

㈢原告無政府採購法第50條第1項第7款情事：

1.政府採購法第31條第2項第7款規定係因法律就發生同條項所定採購機關不予發還或追繳廠商押標金法律效果要件，因立法者對於投標廠商影響採購公正之違反法令行為，實無從預先鉅細靡遺悉加以規定，為樹立有效之行政管制，乃授權主管機關工程會在同條項第1款至第6款之行為類型外，對於特定行為類型，補充認定屬於「有影響採購公正之違反法令行為」。即政府採購法第31條第2項第7款規定本身僅有部分構成要件行為及法律效果，尚待主管機關補充其空白部分構成要件行為後，方成為完整構成要件之法規範。工程會108年9月16日工程企字第1080100733號令（下稱108年9月16日函）

將政府採購法第50條第1項第7款其他影響採購公正之違反法令行為者，認定為同法第31條第2項第7款之有影響採購公正之違反法令行為，符合規範意旨，且未逾越授權範圍，亦未增加法律對人民所無之限制，核與法律保留原則無違，應得予援用。是倘屬政府採購法第50條第1項第7款不同投標廠商間之投標文件內容有重大異常關聯者，即可謂係其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為者。

2. 政府採購法第50條第1項第7款其他影響採購公正之違反法令行為者，工程會95年7月25日函略以：「機關辦理採購，有3 家以上合格廠商投標，開標後有2家以上廠商有下列情形之一，致僅餘1家廠商符合招標文件規定者，得依政府採購法第50條第1項第7款其他影響採購公正之違反法令行為處理：一、押標金未附或不符合規定。二、投標文件為空白文件、無關文件或標封內空無一物。三、資格、規格或價格文件未附或不符合規定。四、標價高於公告之預算或公告之底價。五、其他疑似刻意造成不合格標之情形。」95年7月25日函第5款既將疑似刻意造成不合格標作為概括規定，足見第1款至第4款之類型，亦須具備刻意塑造不合格標以影響採購公正之意圖與客觀行為特徵，始足當之。蓋因政府採購法第50條第1項第7款之立法本旨係在懲處破壞實質競爭之不正行為，若忽視或不問主觀動機，僅憑客觀結果一律認定為違規，無異於過苛且亦非政府採購法第50條第1項第7款所欲規範之目的。是縱原告有資格或文件缺失之客觀情狀，仍需係為刻意造成不合格標所致，方得與之相繩。

3. 承岡公司人員邱○○於系爭刑案調詢、偵訊及系爭刑案審理中稱：原告主要是從事電銲工程，如果工程需要電焊會找原告合作。當時系爭採購案無人投標，台電人員就一直拜託承岡公司參與投標，並拜託我向同業廠商洽詢投標意願，才聯絡原告人員李○○，轉達本件標案的訊息，並向其稱有興趣可以去投標本件標案，後來就沒有再聯絡，也不清楚原告有無投標等語(見系爭刑案他卷第135至138頁、偵卷第38頁、

訴卷一第73至74頁)。原告人員李○○於調詢、偵訊及系爭刑案審理中則稱：承岡公司人員邱○○說有系爭採購案，問有沒有想標，其單純提供訊息，讓我們自己評估，後來我們去政府採購網看詳細的招標內容後才決定要投標，但並未將原告要投標之資訊告知承岡公司人員邱○○等語(見系爭刑案他卷第163頁、偵卷第36至37頁、訴一卷第80頁)。另證人洪○○於系爭刑案中證稱：因前年度標案由承岡公司承作，因此招標過程中有向承岡公司員工王○○邀標，但其稱意願可能不高，我有再問有沒有認識的合作廠商，可以給我電話，由我去邀標，或是由承岡公司的老闆代為聯絡廠商，讓其他有投標意願的廠商來投標本件標案等語(見系爭刑案訴卷一第286至287、291頁)。原告人員李○○及承岡公司人員邱○○雖為系爭刑案被告，惟與證人洪○○所述內容大致相符。且台電人員即證人鄭○○、吳○○均證稱依照台電作業習慣，通常會連絡先前有合作過之廠商，詢問有無參與投標之意願等語(系爭刑案訴一卷第300、308頁)。衡酌證人洪○○為被告負責系爭採購案之人，與原告人員李○○及承岡公司人員邱○○應無明顯之利害關係，難認有迴護渠等之必要，是以承岡公司人員邱○○陳述係受台電人員之託，方向原告人員李○○告知系爭採購案資訊等情，具相當之可信性，堪予採認。

4. 原告固係因承岡公司人員邱○○獲悉系爭採購案資訊而投標。惟原告人員李○○陳述：由同仁電子領標，標單是自行上網下載；投標前會下載看有沒有符合資格，原告不具甲級證照，仍然去投標是因為沒有看到這個資格，信用證明文件過期是放錯等語（系爭刑案偵卷第36頁、訴一卷第80、81、229頁）。審閱原告人員李○○歷次陳述，其從未陳述有看到須具備甲級證照乙情，其就未檢附甲級證照及檢附逾期信用文件乙節，其向來均表示為未注意之疏失。而投標時漏未檢附合格投標文件，或投標與其自身資格不符之標案之原因本有多端，可能因自始無投標意願而刻意為不合格之投標，或

因一時疏誤漏未詳細檢閱投標須知或其他相關之投標規範所致，原因多種均有可能，如欠缺其他合理事證，自不得僅以檢附之投標文件有所瑕疵或欠缺投標資格，即當然推認自始即無參與投標之真意。而原告已提出合格之完稅證明、公司登記文件、押標金支票、切結書、電子領標憑據書面明細等資料，有投標廠商資格審查表可參(見系爭刑案他卷第23頁)，倘原告無參與系爭採購案投標意願，僅為配合使承岡公司或其他廠商得標，刻意虛增參標廠商家數而參與投標，衡情可預期其已繳納之押標金，有極高可能無法取回，要無甘冒押標金可能遭沒收之風險，而先納付參與系爭採購案。至於上合公司是否有實際經營，或承岡公司人員是否為上合公司填寫文件等節，均未見原告在此其中有參與或協助，不足以據此認定原告為刻意影響採購公正而未檢附甲級證照及檢附逾期信用文件。此外，復無其他事證可推論原告確無參與本件標案投標之意，自難認定原告係刻意造成不合格標而欠缺甲級證照及期限內信用證明文件，而有政府採購法第50條第1項第7款之情事。

㈣原告無政府採購法第87條第3、6項違法行為：

1. 工程會104年7月17日函(下稱104年7月17日函)略以：「機關辦理採購，廠商有下列情形之一者，依政府採購法第31條第2項第8款(現行政府採購法第31條第2項第7款)認定屬其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為者情形，並自即日生效：四、廠商或其代表人、代理人、受雇人或其他從業人員有政府採購法第87條各項構成要件事實之一。」104年7月17日函將政府採購法第87條認屬有影響採購公正之違反法令行為，符合規範意旨，亦未增加法律對人民所無之限制，核與法律保留原則無違，應得予援用。故倘原告有政府採購法第87條之犯罪行為，自屬政府採購法第31條第2項第7款經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為者。
2. 被告認原告未檢附甲級證照及檢附逾期信用證明文件，涉犯政府採購法第87條第3、6項（卷第202、264頁）。然未檢附

甲級證照及檢附逾期信用證明文件原因多種，疏未注意之過失難認屬於不法行為。從原告人員李○○、承岡公司人員邱○○於系爭刑案中歷次陳述暨客觀事證，難謂未檢附甲級證照及檢附逾期信用證明文件屬於影響採購公正之不法行為。故此是否產生開標發生不正確結果，不再贅述。至於上合公司從承岡公司處取得投標文件及由承岡公司人員代寫投標底價等情，為渠等間行為，無客觀事證認定原告參與其中，要與原告無涉。系爭刑案業判決原告涉犯政府採購法第87條第3、6項無罪確定，有系爭刑案裁判書為憑，復經調閱系爭刑案全卷無訛。則被告認原告有政府採購法第87條第3、6項行為，礙難採信。

㈤綜上所述，被告認原告有政府採購法第50條第1項第7款違反政府採購法第87條第3、6項之情事，屬於政府採購法第31條第2項第7款其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為，依政府採購法第31條第2項第7款及投標須知二十二作成不予發還押標金之原處分，容有誤會。異議處理結果及申訴審議判斷均維持原處分尚有違誤。原告請求撤銷原處分、異議處理結果及申訴審議判斷，為有理由。

五、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決不生影響，無一一論述之必要，併予敘明。

六、結論：原處分、異議處理結果及申訴審議判斷均撤銷。本件第一審裁判費應由被告負擔。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　8　　月　　26　　日

法　官　楊詠惠

以上為正本係照原本作成。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由（原判決所違背之法令及其具體內容，或依訴訟資料可認為原判決有違背法令之具體事實），其未載明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（上訴狀及上訴理由書均須按他造人數附繕本），並應繳納上訴裁判費新臺幣3,000元；如

未按期補提上訴理由書，則逕予裁定駁回上訴。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　8　　月　　26　　日

書記官　黃怡禎