

最 高 行 政 法 院 判 決

113年度上字第693號

上 訴 人 展昇營造開發有限公司

代 表 人 許秀華

訴訟代理人 呂文正 律師

被 上 訴 人 台灣電力股份有限公司第一核能發電廠

代 表 人 張瑞林

訴訟代理人 陳玫瑰 律師

卓素芬 律師

李昱葳 律師

上列當事人間政府採購法事件，上訴人對於中華民國113年8月27日臺北高等行政法院112年度訴字第1296號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、原判決廢棄。

二、申訴審議判斷、異議處理結果及原處分均撤銷。

三、第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔。

理 由

一、被上訴人於民國111年8月9日接獲臺灣士林地方檢察署檢送之110年度偵續字第330號、第331號、第332號緩起訴處分書（下稱系爭緩起訴處分），因認以上訴人名義參與投標被上訴人於106年8月間辦理之「核一廠邊坡地質災害救災工作」採購案（下稱系爭採購案）的李聰明（下稱李君），經認犯政府採購法第87條第4項與廠商協議不為價格競爭罪，有行為時（即108年5月22日修正前，下同）政府採購法第31條第2項第8款規定情形，遂以112年4月28日核一字第1128051144號函通知上訴人追繳押標金新臺幣（下同）420萬元（下稱原處分）。上訴人不服，提出異議，經被上訴人以112年5月11日核一字第1122281676號函維持原處分（下稱異議處理結果）。上訴人仍不服提起申訴，經行政院公共工程委員會（下稱工程會）申訴審議判斷駁回後，提起本件行政訴訟，

01 並聲明：申訴審議判斷、異議處理結果及原處分均撤銷。經
02 原審以112年度訴字第1296號判決（下稱原判決）駁回。上
03 訴人仍不服，遂提起本件上訴。

04 二、上訴人起訴主張與被上訴人於原審答辯均引用原判決之記
05 載。

06 三、原判決駁回上訴人在第一審之訴，其主要論據如下：

07 (一)工程會104年7月17日工程企字第10400225210號令（下稱104
08 年7月17日令釋）明定「廠商或其代表人、代理人、受雇人
09 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
10 一」，屬於同法第31條第2項第8款之行為，業經工程會基於
11 授權且依法定程序發布該補充之法規命令，且明定於系爭採
12 購案投標須知中；系爭緩起訴處分認定李君代理上訴人參與
13 系爭採購案與郭簡村（下稱郭君）共犯政府採購法第87條第
14 4項與廠商協議不為價格競爭罪，郭君則經臺灣士林地方法
15 院（下稱士林地院）111年度原訴字第1號刑事案件（下稱系
16 爭刑事案）判處罪刑，並調閱系爭刑事案卷中關於李君、上
17 訴人代表人許秀華及證人楊春媚等人陳述內容，上訴人代表
18 人有授權楊春媚辦理標案並交付公司印章，楊春媚等人與李
19 君討論後同意系爭採購案的投標及押標金事宜，並使用上訴
20 人交付楊春媚管理的公司大小章投標，李君外觀上係代理上
21 訴人參與系爭採購案。

22 (二)李君於系爭採購案提出的投標文件，雖有部分記載未吻合，
23 不當然構成標單無效，且依系爭採購案投標須知第14條規
24 定，僅得標廠商之證件影本才需要嗣後提出正本核對，被上
25 訴人當時未比對公司印章等而將上訴人列為合格廠商，並不
26 違法；李君卻依郭君指示故意填高投標金額而未得標，被上
27 訴人認上訴人有工程會104年7月17日令釋所示情形，以原處
28 分對上訴人追繳押標金，應無違誤。

29 四、本院判斷如下：

30 (一)政府採購法第30條第1項規定：「機關辦理招標，應於招標
31 文件中規定投標廠商須繳納押標金；……。」行為時同法第

31條第2項第8款規定：「機關得於招標文件中規定，廠商有下列情形之一者，其所繳納之押標金，不予發還，其已發還者，並予追繳：……八、其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為者。」（現行法款次移列至第7款，規定內容相同）同法第87條第4項規定：「意圖影響決標價格或獲取不當利益，而以契約、協議或其他方式之合意，使廠商不為投標或不為價格之競爭者，處6月以上5年以下有期徒刑，得併科新臺幣100萬元以下罰金。」第92條規定：「廠商之代表人、代理人、受雇人或其他從業人員，因執行業務犯本法之罪者，除依該條規定處罰其行為人外，對該廠商亦科以該條之罰金。」該法第31條第2項第8款規定所稱之「其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為者」，係指特定之行為類型，事先經主管機關一般性認定屬於「影響採購公正之違反法令行為」。工程會104年7月17日令釋規定：「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，並自即日起生效：……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。……。」此一般性認定內容，未以廠商、廠商之代表人、代理人、受雇人或其他從業人員須經刑事判處罪刑為前提，於構成要件事實該當即成立，尚符合上開政府採購法的規範意旨，未逾越授權範圍，亦未增加法律對人民所無之限制，內容復清楚明確，為一般受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認，與法律保留原則、法律明確性原則均無違。又系爭採購案投標須知第22點第1項第8款有載明：「（第1項）凡投標廠商有下列情形之一者，……其所繳納之押標金，不予發還，其已發還者，並予追繳：……(八)其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為者。」及於同點第2項針對主管機關認定之情形，具體列載工程會104年7月17日令釋內容，被上訴人自

得據以適用，並無上訴意旨指摘104年7月17日令釋違反具體明確性原則應不得適用的問題。

(二)行為時政府採購法第31條第2項第8款追繳押標金規定，係為貫徹以廠商繳納押標金方式，擔保採購能順利進行並確保投標公正之目的；於投標廠商委任代理人參與投標情形，投標廠商因而擴大其活動領域，享受使用代理人的利益，自亦應負擔使用代理人參與投標行為所造成的不利益。104年7月17日令釋針對代理人有政府採購法第87條第4項構成要件事實的發生，亦在一般性認定為影響採購公正之違反法令行為範疇，得據以對投標廠商追繳押標金，雖本於上開法理未牴觸母法規定意旨；但依個案情節，若影響採購公正的違法事實，顯然係自稱代理人者自行違背投標廠商的具體指示暨授權，且非投標廠商得以監督掌控的情況下所發生，投標廠商對於該違法事實亦難防免，此時仍令其對自稱代理人者背離指示的行為一律負責，與所欲達成之採購公正進行目的間，容有過苛而顯失均衡，機關於判斷個案是否追繳押標金時，亦應就此加以審酌。

(三)系爭採購案於106年8月16日進行公開招標，限具有甲級（含）以上營造業廠商投標，開標日為106年8月29日9時30分；郭君因實際掌握經營的公司均不具甲級營造業資格，為投標系爭採購案，乃允諾支付借牌費用向有甲級營造業資格的緯豐營造股份有限公司（下稱緯豐公司）負責人陳志堅商借緯豐公司名義投標，且為避免投標合格廠商未達3家而流標，並徵得本無投標意願的唯峰營造股份有限公司（下稱唯峰公司）負責人陳廉洧同意製造投標假象，以唯峰公司名義投標；及與原本有意投標的正力營造股份有限公司（下稱正力公司）蔡英傑協議，以150萬元為不投標代價暨應允下次類似標案會配合讓正力公司得標，使正力公司不投標；另郭君欲借用啟發營造工程有限公司（下稱啟發公司）名義投（決）標承攬施作，雖經啟發公司負責人簡清波拒絕，惟簡清波顧慮郭君勢力，為避免系爭採購案流標，刻意以填高標

01 價、檢附文件缺漏的方式自行以啟發公司名義投標；郭君為
02 攔阻其他潛在競爭廠商前往投標，復於106年8月28日15時30
03 分投標截止日前，在核一廠門口守候，見李君欲入廠投標，
04 遂攔阻李君進入投標並將其帶往○○市○○區○○路00號處
05 協商，經郭君提議支付李君20萬元以換取不為價格之競爭，
06 李君考量後因忌憚郭君地方勢力，基於意圖獲取不當利益，
07 以協議不為價格競爭的意思，就系爭採購案同意配合郭君辦
08 理，並當場取出上訴人標單後依郭君指示填高投標金額後封
09 標，暨收受郭君交付的20萬元現金後，前往核一廠使用上訴
10 人名義完成投標；郭君以上述方式製造有廠商參與投標的假
11 性競爭外觀，致使系爭採購案審標人員陷於錯誤，誤認實則
12 由郭君決定或影響的投標廠商包含緯豐公司、啟發公司、唯
13 峰公司、上訴人及中越營造有限公司等5家廠商均為有競標
14 意願的公平競爭，且已達政府採購法第48條投標廠商家數的
15 規定，經開標後最終發生由郭君規劃的緯豐公司得標的不正
16 確結果；而郭君、李君因上開行為共犯政府採購法第87條第
17 4項與廠商協議不為價格競爭罪，郭君經士林地院以系爭刑
18 事案判決判處罪刑，李君經檢察官為系爭緩起訴處分，上訴
19 人則未遭起訴判處罪刑；其後，被上訴人以上訴人參與投標
20 系爭採購案之代理人李君，有犯政府採購法第87條第4項與
21 廠商協議不為價格競爭罪為由，對上訴人作成原處分而追繳
22 押標金等情，為原審依法確定之事實，且與卷內證據相符，
23 得為本件判決之基礎。

24 (四)原判決依原審卷附系爭緩起訴處分及系爭刑事案卷影本中關
25 於李君、上訴人代表人許秀華、證人楊春媚之陳述等證據，
26 雖已說明：李君於系爭採購案投標使用的上訴人公司大小
27 章，係上訴人代表人授權楊春媚辦理標案所交付管理者，且
28 楊春媚等人有與李君討論系爭採購案的投標及押標金事宜，
29 參與投標系爭採購案的認定依據暨理由，核無不合。惟原判
30 決既認李君投標前，有與上訴人授權的楊春媚討論押標金等
31 事宜而得其同意；另亦敘及原審卷附之系爭刑事案卷影本

01 中，有據楊春媚於法務部廉政署詢問暨檢察官偵查中證述：
02 於106年間李君與其暨其兄楊國章洽談系爭採購案的合作內
03 容，係由李君負責出資金與投標，楊春媚提供授權取得之上
04 訴人公司資料並負責得標後可處理事項，於開標後李君有告
05 知沒得標，及歸還前為投標交付使用的上訴人印章暨投標文
06 件須檢附的上訴人公司資料等語；李君於系爭刑事案經法務
07 部廉政署詢問時，亦稱投標前有與楊春媚之兄楊國章討論投
08 標價格等語；進而論明：系爭採購案為公開資訊，李君係與
09 楊國章、楊春媚評估施作有利潤並討論得標後之分工、投標
10 價格後彼此合作投標，楊春媚應知系爭採購案金額與規模等
11 情，惟上情亦已清楚指明李君使用上訴人名義投標時，彼此
12 有關投標價格之討論均係為能得標之目的。然依前開原審確
13 定之事實可知，李君實際投標時，卻未依原定投標價格填寫
14 標單且未能得標，原因則在於李君突發性遭郭君在核一廠門
15 口等候將其攔住，並帶往他處，李君因忌憚郭君地方勢力，
16 個人又被允以20萬元的不當利益，才依郭君指示故意填高投
17 標金額而自行與郭君協議不為價格競爭；顯然李君擅自與郭
18 君協議後填高投標價額等行為，不僅背離投標前楊春媚已有
19 的具體指示，李君投標時遭遇郭君的突發性狀況，亦非上訴
20 人或經其授權者事前得查悉，李君又係意圖謀個人利益才臨
21 時起意，事發過程復難認曾有令上訴人或經其授權者知悉或
22 同意之情，上訴人對於李君犯政府採購法第87條第4項協議
23 不為價格競爭罪的構成要件事實，過程中均無從知悉致難以
24 採取防免措施，衡諸常情，已構成非其得以監督掌控的特殊
25 處境。被上訴人卻未察，仍對上訴人作成追繳押標金之原處
26 分，依前揭說明，即有違誤。至於民法第169條所謂之表見
27 代理，係指代理人雖無代理權而因有可信其具有代理權之正
28 當理由，遂由法律課以授權人責任之謂，而代理僅限於意思
29 表示範圍以內，不得為意思表示以外之行為，故不法行為不
30 僅不得成立代理，且亦不成立表見代理。原判決未詳究上
31 情，逕以上訴人就李君之投標行為有民法表見代理、越權代

理規定之適用，應不得對抗被上訴人等情為由，即為原處分於法無違的論斷，認事用法，容有違反行政訴訟法第133條規定未依職權調查及不適用法規等違法。上訴意旨雖未指摘及此，原判決既有上開可議之處，仍應認上訴為有理由。

(五)綜上，原處分有上開所述違法，異議處理結果、申訴審議判斷仍予維持，原判決亦未予糾正，容有前述違背法令事由，且影響判決結果。上訴論旨求予廢棄，為有理由，應予准許。又本件事實已臻明確且經兩造充分攻防，已可依該事實為裁判，爰將原判決廢棄，由本院本於原判決確定之事實自為判決，撤銷申訴審議判斷、異議處理結果及原處分。

五、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第259條第1款、第98條第1項前段規定，判決如主文。

中 華 民 國 115 年 8 月 19 日

最高行政法院第一庭

審判長法官 胡 方 新

法官 李 明 益

法官 張 國 勳

法官 林 欣 蓉

法官 林 麗 真

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 115 年 8 月 19 日

書記官 邱 鈺 萍