最 高 行 政 法 院 判 決

115年度上字第237號

上　訴　人　臺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

被 上訴 人　憲旺機械工業有限公司

代　表　人　江佑呈

訴訟代理人　陳哲偉　律師

上列當事人間政府採購法事件，上訴人對於中華民國115年3月19日高雄高等行政法院114年度訴字第309號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決廢棄，發回高雄高等行政法院高等行政訴訟庭。

理　由

一、緣被上訴人參加上訴人辦理之「111-112年度廠區施工供電及電氣雜項安裝工程」採購案（下稱系爭採購案或本案標案）投標。上訴人開標時發現投標廠商間有重大異常關聯，遂宣布廢標並向臺灣橋頭地方檢察署（下稱橋頭地檢）告發，經橋頭地檢檢察官偵查後作成112年度偵字第19371號起訴書（下稱系爭刑事起訴書），嗣經臺灣橋頭地方法院（下稱橋頭地院）114年度訴字第14號刑事判決無罪確定（下稱系爭刑事案件）。上訴人依系爭刑事起訴書所載內容，認被上訴人涉有政府採購法第101條第1項第1款規定情形，以民國113年11月26日南施字第1138153249號函請被上訴人於文到次日起10日內陳述意見，被上訴人說明後，經上訴人於同年12月20日召開採購工作及審查小組會議後，以同年月25日南施字第1138167555號函（下稱原處分）通知被上訴人確有政府採購法第101條第1項第1款情形，依同法第103條第1項

第1款規定將刊登政府採購公報3年。被上訴人不服，提出異議，經上訴人114年1月20日南施字第1143630084號函（下稱異議處理決定）維持原認定而駁回異議。被上訴人仍不服，提出申訴，亦遭審議判斷駁回，遂提起本件行政訴訟，並聲明：申訴審議判斷、異議處理決定及原處分均撤銷。經高雄高等行政法院（下稱原審）以114年度訴字第309號判決（下稱原判決）申訴審議判斷、異議處理決定及原處分均撤銷。上訴人不服，遂提起本件上訴。

二、被上訴人起訴主張與上訴人在原審之答辯及聲明，均引用原判決之記載。

三、原判決撤銷申訴審議判斷、異議處理決定及原處分，係以：原審依職權調取系爭刑事案件卷宗，證人即被上訴人公司人員李佳靜陳稱：被上訴人與承岡有限公司（下稱承岡公司）長期互相支援，有時也會彼此介紹工作，系爭採購案之資訊雖為承岡公司實際負責人邱佳均所告知，惟係經其評估認為本案標案對被上訴人確有利潤，才參與投標。而未附投標所須之甲級電器承裝業登記執照，及檢附過期之信用證明等，導致投標不合格，係屬疏忽，被上訴人確有參與投標之意願，而非與邱佳均等人共謀，刻意使被上訴人假意參與投標而讓承岡公司得標本案標案等語。核與證人即承岡公司實際負責人邱佳均陳稱：在本案標案招標期間，上訴人的職員洪玉璽、吳宗憲曾透過承岡公司的員工王翊安向我稱希望承岡公司可以去投標，並請我協助邀約其他廠商投標本案標案，我才去詢問有業務往來的上合工程興業股份有限公司（下稱上合公司）及被上訴人投標本案標案的意願及提供本案標案的資訊，只是因為要做人情給上訴人才參與投標，我並無與被上訴人、上合公司共謀，使其等假意參與投標而讓承岡公司得標本案標案之意等語。證人即上合公司實際負責人張春旺亦陳稱：因上合公司跟承岡公司是相互往來的廠商，雖本次標案的資訊為邱佳均告知並有提供給我一份空白的投標文件，惟是我經過評估後，認為本案標案對上合公司確有利潤

才參與投標，又我當時是因為老花眼看不太清楚字，才在某次送貨到承岡公司時，請承岡公司人員陳秀卿代為填寫「投標廠商資格審查表」的「廠商標價」欄位，並因一時疏忽才漏附押標金、甲級電器承裝業登記執照及信用證明文件，導致投標不合格，上合公司確實有意願參與本案標案的投標，並無與邱佳均等人共謀，刻意使上合公司假意參與投標，而讓承岡公司得標本案標案等語。再查，證人即上訴人電務組變電課課長吳宗憲亦證稱確有向較有往來之廠商邀標之行政作為，另證人即上訴人承辦人員洪玉璽亦確有託承岡公司實際負責人邱佳均向相識之廠商提供系爭採購案資訊，並委請邀約其他廠商投標系爭採購案。衡酌同一領域之各往來廠商間，本具有商業上之合作、交流等情誼關係，是如單純邀約其他熟識廠商參與投標，而未有洩漏自身相關投標資訊，或與他人協議為虛假競爭等情事，尚屬廠商間之合理交流，更何況系爭採購案係由承岡公司先受上訴人職員之請託，方對被上訴人告知投標本案標案，依卷內證據，無從認定被上訴人為使承岡公司得標之目的，容許承岡公司借用其名義參與投標。又廠商於投標時，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，或可能因應機關人員人情壓力而投標，或因廠商人員之一時疏誤而漏未詳細檢閱投標須知或其他相關之投標規範，或漏附合格投標文件，均有可能，如欠缺其他合理事證，自不得僅因特定廠商所檢附之投標文件有所瑕疵或欠缺投標資格，即當然推認該廠商有容許他人借用本人名義或證件參加投標之行為等語，為其判斷之基礎。

四、本院查：

㈠政府採購法第87條第3項、第6項規定：「（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5年以下有期徒刑，得併科新臺幣1百萬元以下罰金。……（第6項）第1項、第3項及第4項之未遂犯罰之。」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。」第101條第1項第1款、第6款及第3項規定：「（第1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103條第1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：一、容許他人借用本人名義或證件參加投標者。……六、犯第87條至第92條之罪，經第一審為有罪判決者。……(第3項)機關為第1項通知前，應給予廠商口頭或書面陳述意見之機會，機關並應成立採購工作及審查小組認定廠商是否該當第1項各款情形之一。」第103條第1項第1款、第2款規定：「依前條第3項規定刊登於政府採購公報之廠商，於下列期間內，不得參加投標或作為決標對象或分包廠商：一、有第101條第1項第1款至第5款、第15款情形或第6款判處有期徒刑者，自刊登之次日起3年。但經判決撤銷原處分或無罪確定者，應註銷之。二、有第101條第1項……或第6款判處拘役、罰金或緩刑者，自刊登之次日起1年。但經判決撤銷原處分或無罪確定者，應註銷之。」政府採購法第101條第1項規定採購機關應將廠商違法或重大違約情事刊登於政府採購公報，旨在建立全國各政府機關之聯防機制，杜絕該等不良廠商於一定期間內參與政府採購案之投標、作為決標對象或分包廠商，避免續受其危害，俾維護正當營業廠商間之良性競爭，並建立公平、公開之採購程序，提升採購效率與功能，確保採購品質之公益目的。政府採購法第101條第1項第1款規定所稱「容許他人借用本人名義或證件投標」，係指被借用名義或證件之廠商無投標之意思，而明示或默示，同意他人借用其名義或證件參加投標。且不論借用人有無投標資格，廠商容許借名參加投標，致生虛以競標情形，不利公平競爭程序及政府採購品質之確保，有礙公共利益，政府採購法第101條第1項第1款乃將之列為獨立論處之違規事由，依同法第103條第1項第1款規定得刊登政府採購公報3年，且此與是否構成同法第87條犯罪而得適用第101條第1項

第6款規定之情形，不完全相同，仍應視個案情形分別適用。

㈡原審依職權調取系爭刑事案件卷宗，審酌被上訴人公司人員李佳靜、承岡公司實際負責人邱佳均、上合公司實際負責人張春旺及上訴人電務組變電課課長吳宗憲於刑案所陳述之內容，認為依卷內證據，無從認定被上訴人容許承岡公司借用其名義參與投標。又廠商於投標時，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，或可能因應機關人員人情壓力而投標，或因廠商人員之一時疏誤而漏未詳細檢閱投標須知或其他相關之投標規範，或漏附合格投標文件，均有可能，如欠缺其他合理事證，自不得僅因特定廠商所檢附之投標文件有所瑕疵或欠缺投標資格，即當然推認該廠商有容許他人借用本人名義或證件參加投標之行為，而將申訴審議判斷、異議處理決定及原處分均撤銷，固非無見。惟行政爭訟事件，除實體行政法明定該行政責任之成立，必須經刑事有罪判決為要件外，行政法院並不受刑事判決認定事實之拘束。行政法院為裁判時，應斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽；得心證之理由，應記明於判決，行政訴訟法第189條第1項及第3項定有明文。再依行政訴訟法第125條第1項及第133條所規定行政訴訟之職權調查原則，法院必須充分調查為裁判基礎之事證以形成心證，法院在對全辯論意旨及調查證據之結果為評價時，應遵守兩項要求，一是「訴訟資料之完整性」，二是「訴訟資料之正確掌握」。前者乃所有與待證事實有關之訴訟資料，都必須用於心證之形成而不能有所選擇，亦即法院負有審酌與待證事實有關之訴訟資料之義務，如未審酌亦未說明理由，即有不適用行政訴訟法第125條第1項、第133條之應依職權調查規定，及判決不備理由之違背法令。

㈢經查，原判決以被上訴人投標文件雖漏未檢附甲級電器承裝業登記執照、檢附逾期之信用證明文件，然被上訴人代表人

於原審陳稱：當時是被上訴人代表人父親決定要投標，想說承岡公司來邀標的話，應該是有符合才會來邀，之後就下載招標文件，進行準備作業時漏看了上開證明文件的要求等語，而認被上訴人確有可能因為代表人父親決定要投標，且基於承岡公司邀標及依照過去經驗應有能力承作之評估，導致在進行準備作業時漏看了上開證明文件的要求，不能證明被上訴人參與投標行為係為使特定廠商得標之目的（見原判決第8頁第13行至第18行、第9頁第12行至第15行）。惟：

1.被上訴人於投標時未檢附甲級電器承裝業登記執照，係因被上訴人實際上並無甲級電器承裝業登記執照，而未具備投標資格，並非單純漏未提出文件。

2.依原審調取之系爭刑事案件卷中被上訴人代表人父親江憲章於112年6月20日法務部調查局高雄市調查處（下稱高雄市調處）調查時所述：「我……於78年成立憲旺機械工業公司擔任負責人迄今，於108年、109年我開始退居幕後，陸續將相關生意交給我的兒子江佑呈及媳婦李佳靜……」、「（問：……憲旺公司係由何人決定投標？投標文件是由何人製作？何人負責經手辦理系爭標案投標事務？）答：這我都不清楚，要問我兒子江佑呈跟媳婦李佳靜才清楚，基本上我是處於退休狀態。」（見橋頭地檢111年度他字第1690號卷第202頁、第203頁）；李佳靜於高雄市調處調查時亦稱：「當初我收到同業承岡公司的員工邱佳均告知我這個標案訊息後，我就向我先生江佑呈討論要不要標這個案，後來都同意後就去投標，算是我跟我先生兩人共同決定後投標……」（見前開卷第161頁）。則被上訴人代表人於原審所稱系爭採購案是被上訴人代表人父親決定投標等語，核與江憲章、李佳靜於最初接受調查時所述不符。

3.李佳靜於橋頭地院訊問時，自承被上訴人有政府標案時，大部分都是她處理，也清楚投標須知會記載投標廠商的資格要件（見原審卷第72頁、第73頁，橋頭地院準備程序筆

錄），足見李佳靜並非無辦理政府採購投標經驗的生手。其於橋頭地院訊問時雖稱系爭採購案看投標廠商資格時沒看到需要甲級電器承裝業登記執照，且前幾年也有投標上訴人標案，其就直接列印那時候的文件投標等語（見原審卷第73頁），然本件卷附被上訴人111年3月8日填具投標廠商聲明書所檢附之被上訴人基本資料，乃111年3月1日所列印（見原審卷第291頁）；營業人銷售額與稅額申報書亦係111年2月16日製表（見原審卷第295頁），均係111年為系爭採購案投標所準備，則李佳靜所稱因為前幾年有投標上訴人標案，就直接列印當時文件，而疏未注意提出106年8月29日查詢之第一類票據信用資料查覆單（見原審卷第299頁），作為投標廠商信用證明一節，似與卷內資料不合。

4.原判決雖採信承岡公司實際負責人邱佳均於刑案所述，認定承岡公司並不想得標，是因為上訴人內部人員的人情壓力而參與投標。邱佳均於系爭刑事案件稱其本來沒有要投標，所以找其他廠商，最後一天上訴人的人員說好像沒有人來投標，拜託他能不能投一下，所以才寫一個投不到的價格等語（見原審卷第66頁），惟依邱佳均於高雄市調處所述，系爭採購案工程承岡公司往年就已多次得標，該工程兩年一標，近期承岡公司有於107年至111年間得標該工程（見橋頭地檢111年度他字第1690號卷第135頁）；且依原審卷內上訴人提出之系爭採購案之相關文件所示，系爭採購案於111年2月24日公告，截止投標時間為111年3月9日14時（見原審卷第222頁），承岡公司投標所提出之公司基本資料乃公告翌日（111年2月25日）即列印（見原審卷第321頁），第一類票據信用資料查覆單為111年3月2日查詢列印（見原審卷第329頁），押標金係111年3月2日由合作金庫商業銀行岡山分行開立本行支票（見原審卷第317頁），似乎早已為投標而準備，承岡公司是否果無投標

意願而係因人情壓力始於投標截止日遞件投標？亦非無疑。

5.原審未就卷證詳為勾稽，並依職權調查證據，即認定被上訴人確有可能因為代表人父親決定要投標，且基於承岡公司邀標及依照過去經驗應有能力承作之評估，導致在進行準備作業時漏看了上開證明文件的要求，容屬速斷，核有未依職權調查證據及理由不備之違誤。

㈣綜上所述，原判決既有上開違背法令事由，且其違法情事足以影響判決結果，上訴論旨，指摘原判決違法，求予廢棄，為有理由。並因事證尚有未明，本院無從自為裁判，有由原審再行調查審認之必要，爰將原判決廢棄，發回原審高等行政訴訟庭另為適法之裁判。

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260條第1項，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　10　　月　　15　　日

最高行政法院第四庭

審判長法官　王　碧　芳

法官　王　俊　雄

法官　鍾　啟　煒

法官　羅　月　君

法官　洪　慕　芳

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　115　　年　　10　　月　　15　　日

書記官　章　舒　涵