臺北高等行政法院判決

110年度訴字第619號
111年4月14日辯論終結

原　　告　正翔工程顧問有限公司

代　表　人　王家騏（董事）
被　　告　行政院原子能委員會核能研究所

代　表　人　陳長盈（所長）
訴訟代理人　賴淳良　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中華民國110年3月26日訴第1090246號申訴審議判斷，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

原告經合法通知，無正當理由而未於言詞辯論期日到場，核無行政訴訟法第218條準用民事訴訟法第386條各款所列情形，爰併準用民事訴訟法第385條第1項前段規定，依被告之聲請，由其一造辯論而為判決。

二、爭訟概要：

原告參與被告所辦理民國108年度「放射性核醫藥物委託運送案」採購案（採購案號：NL1080031，下稱系爭採購案），得標後於107年12月28日與被告簽訂「放射性核醫藥物委託運送」契約（下稱系爭契約），履約期間自108年1月1日起至同年12月31日止。然原告自108年1月間起，有未依契約履約事項規定指派具有輻防專業執照人員執行運送任務情形，經被告通知改正並辦理減價收受後，原告雖自108年3

月間起有改派具有輻防安全證書人員莊育稜或王韋仁前來被告處領取核醫藥物，惟仍未依契約履約事項規定執行運送，而係將領取之核醫藥物交予未具有輻防專業執照人員王家驤執行運送工作，而與原告提供被告之人員清單不符，且於每月報表所附「核能研究所放射性針劑交運單」（即含本件164次交運單，以下合稱系爭交運單）及「核醫藥物委託運送時程表」（即含本件164次時程表，以下合稱系爭時程表）等履約文件仍為該等運送人員之記載。經被告發函原告通知涉有上述違約事實及違反政府採購法第101條第1項第4款規定，原告雖提出陳述意見函，惟仍無具體改善，嗣經被告認原告行為不僅使該藥物暴露於風險之中，也陷被告有違反相關規定及未盡確保核醫藥物運送安全防護責任之情事，影響被告形象甚鉅。又原告108年3月至12月以不實文件履約之次數為164次（按：即附件「違約次數欄」所示），占應履約次數195次之比例高達84.1%（計算式：164÷195），可見原告經被告依約辦理第1次減價收受後，仍未思改善且刻意違反合約。再108年3月12日以不實文件請領金額合計為新臺幣（下同）1,095,400元，占履約金額1,304,400元比例高達83.9%（計算式：1095400÷1304400），均屬可歸責於原告之行為，其可歸責之程度實屬重大。被告因原告以不實文件履約請款、以不實文件履約之行為致使被告投入額外人力、時間等成本，原告也均未有任何實際補救或賠償措施，被告所受損害難謂輕微，故認有違反政府採購法第101條第1項第4款規定，遂以109年8月3日核同字第1090005859號函（即原處分）通知原告，依政府採購法第101條第1項第4款及第103條第1項第1款等規定，將原告公司名稱及相關情形刊登政府採購公報3年。原告不服，提出異議，後經被告以109年8月31日核同字第1090006282號函作成異議處理結果（下稱異議處理結果）維持原處分。原告仍不服，提出申訴，再經行政院公共工程委員會以110年3月26日作成訴1090246號採購申

訴審議判斷（下稱申訴審議判斷）予以駁回。原告猶不服，遂提起本件行政訴訟。

三、原告起訴主張及聲明：

(一)主張要旨：

1. 原處分、異議處理結果及申訴審議判斷，依行政罰法第7條、最高行政法院101年度6月份第1次庭長法官聯席會議決議及高雄高等行政法院103年度訴字第524號判決意旨，均屬對原告具有裁罰性之不利處分，應有行政罰法適用，而原告對所提送履約文件如系爭交運單及系爭時程表所載內容，均係實際參與運送過程之人所簽署，且由被告行政人員指示所為並確認簽名蓋章無誤，顯見原告就該履約文件記載，主觀上並無任何過失或故意錯誤記載之情事，故不具備違反行政法上義務之故意或過失，應不予處罰。

2. 系爭交運單並未要求全程參與運送始可於運送人欄位填載，故不生虛偽不實問題，且該單無押運人欄位，依雙方契約並無全程押運之規定，並未載明要求運送人係全程運送之人，是依放射性物質安全運送規則（下稱運送規則）第6條第20款規定，於運送過程中所有經手之人員，皆為運送規則中所謂之運送人，是原告員工莊育稜、王韋仁親自領藥，並依託運人指示於系爭交運單上簽名，皆有參與運送行為，自屬系爭交運單上之運送人無疑，可於欄位中簽署，且簽署係依託運人指示所為，倘被告認該2人僅為領藥人員，而非運送人，則於原告初次填載該2人時，被告即應處理並告知修正填載方式，而非原告已依實際情況填寫至履約完畢後，始稱原告有填載不實，被告所為已違反行政程序法第8條之誠實信用原則。又系爭時程表並無押運人欄位，僅有運送人簽名欄位，且未要求僅有全程運送之人始可於運送人欄位簽名，故回歸運送規則原意，運送過程中所有經手人員，皆為運送人，況依填載內容可知，縱使是僅參與領藥人員之王韋仁，亦可於運送人欄位簽名，且此方式係被告所明知且同意，顯見參與運送過程中之人皆可於運送人欄位簽名。再系爭交運

單之簽收時間，並非由原告人員填寫，多係由交運時之護理人員於現場填寫，並無虛偽不實之情事，且系爭時程表之完成運送時間，係原告依系爭交運單所載簽收時間內容，於完成履約後所填列，而無虛偽不實之情事。以上均與政府採購法第101條第1項第4款規定之虛偽不實文件有間，自不該當該款規定。

3. 被告之門禁管理雖採刷卡進出制度，然非森嚴戒備，更無嚴實管理，時常大門敞開，僅警衛在場時始要求原告人員需刷卡進出，被告所提出1-12月核研所三號門運送人員進出異常統計表，自不得當然推論原告人員未運送參與之次數。況該表亦不能排除有門禁卡感應異常致出入紀錄異常，而被告曾有更換門禁系統，反可證原告主張門禁系統有問題屬實。被告率以紀錄異常推斷原告違規次數，而未詳查門禁系統問題，顯有違行政程序法第36條規定有利不利一併注意之客觀調查義務。

4. 原告縱有被告所指缺失（假設語，原告否認），亦僅行政作業流程疏失，充其量應係契約關係中之債務是否完整履行問題，純屬民事爭議，尚無違反行政法義務之情事。原告履約方式，被告若認有不妥而有違契約目的，則被告應即時提出，即時處理，惟被告不僅均未處理，甚至蓋章確認原告記載無誤，顯見被告於原告履約期間，並未認定原告有履約文件不實之情事。被告亦應審酌原告所為對契約履行並無影響，且原告亦未取得何等違反行政法上義務之利益，甚至對被告亦無何種損害，則被告自不應對原告作成刊登政府採購公報之處分。原告也都依被告所要求的減價和賠償金額全額支付，幾近契約金額一半以上，在此情形下，原告不會故意為違約行為，更不該當政府採購法第101條第1項第4款情節重大之要件。

(二)聲明：原處分、異議處理結果、申訴審議判斷均撤銷。

四、被告答辯及聲明：

(一)答辯要旨：

1.原告確以虛偽不實文件履約：

依系爭契約中之投標標價清單/採購明細表第9點第3項、藥產中心核醫藥物運送品質保證計畫第6.2點、委託運送採購規範第1條及行政院原子能委員會核能研究所核醫藥物運送程序書第7.1.1點、第7.1.2點、第7.1.3點等規定，皆可證原告運送放射性核醫藥物，必須由具有輻射安全證書或具輻射防護員認可證書人員擔任運送過程之輻射防護管制工作，因怕途中發生核安事故，一般人無法控制，故在運送人資格上做特別規定，且列入履約文件中，領藥後就一定要有專業執照人員才能全程運送、押運，這是被告基本要求，也是被告責任，被告無法允許不具資格的人任意運送核醫藥物。又系爭交運單及系爭時程表是原告履約請款必須填載之文件，包含運送人、運送人完成時間等內容都必須真實記載，依履約狀況記載，但被告就此卻虛偽記載，混淆領藥人員與運送人，將領藥行為等同運送行為，因此該等文件上就莊育稜和王韋仁為運送人及完成運送時程的時間，都屬虛偽記載，被告人員不會、也無權任意變更履約文件內容，是要求運送時程表的時間要記載清楚，並不是要求廠商做任何與實況不符之記載，而可把領藥人員與運送人員混淆。再系爭時程表上之運送人簽名，均由原告自行填寫，被告收到時並不知道記載之真實與否，自無肯認。

2.原告違反政府採購法第101條第1項第4款規定，且情節重大：

⑴原告於108年1月指派不具輻防專業執照人員王家驤執行運送任務，經被告通知改正後，原告於108年3月雖改派具有輻防安全證書的莊育稜或王韋仁前來領取核醫藥物，但卻未依約運送，反改變方式，由莊育稜或王韋仁領取後，將藥物交給王家驤單獨運送，嚴重違反契約義務，且拒絕改正。原告為掩飾違約事實，竟仍於每月報表中為不實記載，而有政府採購法第101條第1項第4款以虛偽不實文件履約之情形。原告負責人也出具書面說明並承認核醫藥物是在輻防人員點交

後，交給王家驤執行運送。被告提出的1-12月核研所三號門運送人員進出異常統計表只是佐證原告負責人自己承認之事實。而被告並無門禁管理系統更換之情，只要有刷都可感應，會有紀錄，如果沒有刷，就無法知道何時入出所。

⑵被告發覺原告履約仍有異後，以109年6月1日核同字第1090004151號函通知原告，原告除提出陳述意見書外，仍未具體改善，經統計後，原告從108年3月間到12月間止，共計有違約達164次，佔履約次數195次的84.1%，違約情形嚴重，符合政府採購法第101條第1項第4款之情節重大。又系爭契約為核醫藥物運送，為原告負擔的唯一主要義務，就是派遣領有輻防專業執照人員隨同經過專業訓練的駕駛，依契約約定將核醫藥物安全運送至指定的處所。原告履約之初便違反此一義務，經通知後不但未改善，還以虛偽文件履約，顯無履行契約之意，造成被告極大困擾，而系爭契約所運送者具有高度安全要求，也存在高度高額的損害賠償責任，原告之違約行為帶給被告高度且無法彌補的責任風險，自屬情節重大。

3. 減價收受屬於契約債務不履行，與公告停權性質不同。被告不依約履行，已有債務不履行，依約當減少價金。至於公告停權，係為提升採購品質確保人民權益，故不能以已減少價金為由主張無庸停權公告。又履約文件是由原告提出，內容是由原告記載，文件登載不實、派遣不具資格人員運送核醫藥物，經通知改正後沒有積極改善，均為原告自己行為，難謂原告履約沒有可歸責之故意過失。

(二)聲明：原告之訴駁回。

五、爭點：

(一)系爭交運單「運送人」欄位及系爭時程表「運送人簽名」欄位所稱之運送人意涵為何？

(二)被告作成原處分，認定原告所為該當政府採購法第101條第1項第4款情形，依同法第103條第1項第3款規定，將原告公司名稱及相關情形刊登政府採購公報3年，是否合法有據？

六、本院之判斷：

(一)前提事實：

前開爭訟概要欄之事實，為兩造所不爭執，並有系爭採購案公開招標公告（申訴審議卷1第9-11頁）、決標公告（申訴審議卷1第13-16頁）、原告109年3月23日核同字第1090002301號函（申訴審議卷1第38-39頁）、系爭契約（即原告招標投標/報價契約文件，申訴審議卷1第47-49頁）、藥產中心核醫藥物運送品質保證計畫（申訴審議卷1第50-64頁）、委託運送採購規範及附件核醫藥物委託運送時程表空白範本（申訴審議卷1第65-67頁）、行政院原子能委員會核能研究所（下稱核研所）核醫藥物運送程序書及包含核醫藥物運送時程表及核能研究所放射性針劑交運單等空白範本在內附件（申訴審議卷1第68-101頁）、被告依莊育稜與王韋仁進出明細而製作之1-12月核研所三號門運送人員進出異常統計表及運送人員進出明細表（申訴審議卷1第113-202頁，本院卷第205-209頁）、108年3月間起至同年12月間止之系爭運送時程表（申訴審議卷1第203-248頁，本院卷第243-247頁）及系爭交運單（申訴審議卷1第252-511頁，本院卷第233-241頁）、原告代表人出具之書面資料（申訴審議卷1第559頁）、被告109年6月1日核同字第1090004151號函（申訴審議卷1第634-636頁）、原告陳述意見函（申訴審議卷1第637頁）、原處分（本院卷第35-37頁）、異議處理結果（申訴審議卷1第32-33頁）及申訴審議判斷（本院卷第43-75頁）在卷可稽，堪予認定。

(二)應適用之法令及系爭契約相關依據：

1.政府採購法：

⑴第1條規定：「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。」

⑵108年5月22日修正後第101條第1項第4款、第4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：……四、以虛偽不實之文件投標、訂約或履約，情節重大者。……（第4項）機關審酌第1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。」108年5月22日修正前第101條第1項第4款規定：「機關辦理採購，發現廠商有下列情形之一，應將其事實及理由通知廠商，並附記如未提出異議者，將刊登政府採購公報：……四、偽造、變造投標、契約或履約相關文件者。」

⑶第103條第1項第1款規定：「（第1項）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……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。」

2. 游離輻射防護法：

第6條規定：「為確保放射性物質運送之安全，主管機關應訂定放射性物質安全運送規則，規範放射性物質之包裝、包件、交運、運送、貯存作業及核准等事項。」

3. 依游離輻射防護法第6條授權訂定之放射性物質安全運送規則（即前述簡稱之運送規則）：

⑴第2條規定：「（第1項）放射性物質之運送，應依本規則之規定辦理，本規則未規定者，依其他法令之規定。（第2項）兼具有其他危險性之放射性物質，除應遵守本規則外，並應遵守其他有關危險物運送之規定。」

⑵第6條第20款規定：「本規則所使用之專用名詞，其定義如下：……二十、運送人：指放射性物質運送過程中所有承攬或自行運送之個人、組織或政府機關。」

4. 系爭契約中之投標標價清單/採購明細表：

第9點「其他履約事項」規定：「（第1項）須依附件內委託運送採購規範及品質協議執行各項內容。……（第3項）本委託運送案採每月結報，每月第2個工作日檢附前一個月之

交運單及委託運送時程表辦理請款。……」（申訴審議卷1第48頁）

5.藥產中心核醫藥物運送品質保證計畫：

第6.2點規定：「輻安運送管制人員資格要求：6.2.1由具有輻射安全證書或具輻射防護員認可證書人員，擔任運送過程之輻射防護管制工作。……」（申訴審議卷1第54頁）

6.委託運送採購規範：

第1點規定：「得標廠商（以下簡稱乙方），執行本運送工作，廠商應指派具輻防專業執照人員至核能研究所（以下簡稱甲方）押運核醫藥物至甲方指定之地點，運送作業必須嚴格遵守放射性物質安全運送規則、道路交通安全規則第84條規定，及核研所核醫藥物運送程序書內委外運送廠商之規定執行，由專人配戴人員劑量佩章並攜帶輻射偵檢儀及污染計數器以專車運送核醫藥物。」（申訴審議卷1第65頁）

7.核研所核醫藥物運送程序書：

第7點「運送人員管制」規定：「7.1人員資格：7.1.1放射性核醫藥物運送人員配置分為駕駛及輻防管制人員。7.1.2放射性核醫藥物運送之駕駛者應至少通過36小時輻射安全訓練並取得證明。7.1.3輻防管制人員應由具有輻射安全證書或具輻射防護員認可證書人員擔任運送過程之輻射防護管制工作。7.1.4駕駛及輻防管制人員可為同一人，但須符合7.1.3之資格。」（申訴審議卷1第76頁）

(三)系爭交運單「運送人」欄位及系爭時程表「運送人簽名」欄位所稱之運送人意涵，應指核研所核醫藥物運送程序書第7點7.1.3規定所稱之輻防管制人員，且該人員須依委託運送採購規範第1點規定將核醫藥物自核研所押運至該所指定地點：

1.按解釋契約，固須探求當事人立約時之真意，不能拘泥於契約之文字，但契約文字業已表示當事人真意，無須別事探求者，即不得反捨契約文字而更為他解。準此，觀以本件系爭契約中之投標標價清單/採購明細表第9點「其他履約事項」

第1項已規定：「須依附件內委託運送採購規範及品質協議執行各項內容。」（申訴審議卷1第48頁），而所指附件即為藥產中心核醫藥物運送品質保證計畫、委託運送採購規範及核研所核醫藥物運送程序書，又系爭時程表之空白範本原為委託運送採購規範附件之一，系爭交運單及系爭時程表之空白範本亦皆為核研所核醫藥物運送程序書附件之一，此有前述藥產中心核醫藥物運送品質保證計畫（申訴審議卷1第50-64頁）、委託運送採購規範及附件核醫藥物運送時程表空白範本（申訴審議卷1第65-67頁）、核研所核醫藥物運送程序書及包含核醫藥物運送時程表及核能研究所放射性針劑交運單等空白範本在內附件（申訴審議卷1第68-101頁）在卷可參，則系爭交運單「運送人」欄位及系爭時程表「運送人簽名」欄位所稱之運送人意涵，若於藥產中心核醫藥物運送品質保證計畫、委託運送採購規範及核研所核醫藥物運送程序書中已有明文規範者，自應以之為據，而無須別事探求，反於該等明文規範而另為他解。再觀以前述藥產中心核醫藥物運送品質保證計畫第6.2點、委託運送採購規範第1點規定及核研所核醫藥物運送程序書第7點等規定，確已就運送人員為分類定義及資格要求，則系爭交運單「運送人」欄位及系爭時程表「運送人簽名」欄位所稱之運送人意涵，自應以之為據。至於運送規則第6條第20款固有對「運送人」為原則性之定義，惟同規則第2條第2項亦規定對兼具有其他危險性之放射性物質除應遵守該規則外，並應遵守其他有關危險物運送之規定，則參以核研所核醫藥物運送程序書第11點已對運送核醫藥物過程中若有發生意外事故時為諸多步驟之處理程序規定，例如11.1.5「若藥品發生洩漏時，應將污染區域隔離，不讓污染擴散，禁止不相干人員接近，並採取補救措施」（申訴審議卷1第88-90頁），可見本件運送之核醫藥物當屬兼具有其他危險性之放射性物質，更應遵守前述藥產中心核醫藥物運送品質保證計畫第6.2點、委託運送採購規範第1點及核研所核醫藥物運送程序書第7點等關於運送人員

為分類定義及資格要求之規定，而不得反於該等明文規範而僅以運送規則第6條第20款為解釋。

2.再觀以核研所核醫藥物運送程序書第7點規定（申訴審議卷1第76頁），固將運送人員分為駕駛及輻防管制人員，惟對於兩者資格要求寬嚴有別，前者僅需至少通過36小時輻射安全訓練並取得證明，然後者必須具有輻射安全證書或具輻射防護員認可證書之人始得擔任，且更須負責運送過程之輻射防護管制工作，又兩者雖可為同一人，但對於各自所需資格皆須兼備始得擔任，再佐以核研所核醫藥物運送程序書第11點已對運送核醫藥物過程中若有發生意外事故時為諸多步驟之處理程序規定（申訴審議卷1第88-90頁），其中輻防管制人員於意外事故發生時更須確定包件容器是否有破損、內容物是否有洩漏，也須在事前預防確認駕駛之精神及生理狀況及要求依預計運輸路線行駛與遵守交通規則；而藥產中心核醫藥物運送品質保證計畫第6.2點亦對輻防管制人員須具有輻射安全證書或具輻射防護員認可證書之資格為明確規定（申訴審議卷1第54頁）；且委託運送採購規範第1點亦對得標廠商應指派具輻防專業執照人員至核能研究所押運核醫藥物至該所指定之地點，運送作業必須嚴格遵守放射性物質安全運送規則、道路交通安全規則第84條規定，及核研所核醫藥物運送程序書內委外運送廠商之規定執行，由專人配戴人員劑量佩章並攜帶輻射偵檢儀及污染計數器以專車運送核醫藥物作出明確規定（申訴審議卷1第65頁）。據上，已足認系爭交運單「運送人」欄位及系爭時程表「運送人簽名」欄位所稱之運送人意涵，絕非係指駕駛，而應指核研所核醫藥物運送程序書第7點7.1.3規定所稱之輻防管制人員，且該人員更須依委託運送採購規範第1點規定將核醫藥物自核研所押運至該所指定地點，如此，始能由該人員負責對運送過程之輻射防護管制工作為相關預防及處理。是原告執前主張要旨2.所認：系爭交運單並未要求全程參與運送始可於運送人欄位填載，且無押運人欄位，依雙方契約並無全程押運之規定，

並未載明要求運送人係全程運送之人，是依運送規則第6條第20款規定，於運送過程中所有經手之人員，皆為運送規則中所謂之運送人。系爭時程表並無押運人欄位，僅有運送人簽名欄位，且未要求僅有全程運送之人始可於運送人欄位簽名，故回歸運送規則原意，運送過程中所有經手人員，皆為運送人云云，均無可採。

(四)被告作成原處分，認定原告所為該當政府採購法第101條第1項第4款情形，依同法第103條第1項第3款規定，將原告公司名稱及相關情形刊登政府採購公報3年，應屬合法有據：

1. 依政府採購法第1條、108年5月22日修正前第101條第1項第4款及第103條第1項第1款等規定可知，政府採購法之制定，係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，確保採購品質等目的，故其規定之行政管制或制裁規範，用語雖有類同於刑法或其他刑事法規之情形，但因規範目的並非一致，未必能作相同之解釋，準此，政府採購法第101條第1項第4款規定（按：指108年5月22日修正前），原不以行為人成立刑事犯罪之偽造、變造文書罪為必要，無論有權或無權製作文件者偽造、變造履約文件，凡以虛偽不實之文件投標、訂約或履約，而明顯妨礙採購品質及依約履行目的之確保，均應包括在內（最高行政法院109年度上字第1060號判決參照）。又立法者為使法律規定更臻明確，於108年5月22日將上開規定修正為「以虛偽不實之文件投標、訂約或履約，情節重大者」，其修正理由即說明：「一、……（三）現行條文第2款後段『以偽造、變造之文件』參加投標、訂約或履約，依立法原意，凡廠商出具之文件，其內容為虛偽不實，不論為何人製作或有無權限製作者，均屬之，爰修正為『以虛偽不實之文件』投標、訂約或履約，以資明確，並移列第4款。另基於第4款規範之目的，廠商應有可歸責性，方有本款之適用。此外，第4款增列『情節重大』之要件，以更符合比例原則。（四）考量現行條文第4款所定『偽造、變造』相關文件，若廠商未持以參

與投標或履約者，並不影響採購公正性及履約結果，爰予刪除。」稽其修正意旨，核與前述實務見解相合。再依該修正說明，108年5月22日修正前政府採購法第101條第1項第4款固經「刪除」，惟此乃因依修正前之規定，若僅單純「偽造」、「變造」，而未行使（即修正理由中所稱「未持以參與投標或履約」），並不影響採購公正性及履約結果，無予以規制之必要；然若已行使，依修正前規定，單純之「偽造」、「變造」行為，既應刊登政府採購公報，則「偽造」、「變造」後予以行使之行為，尤無排除於規制範圍外之理。是本件原告如於108年5月22日以前之行為有以虛偽不實文件行使履約，仍有108年5月22日修正前政府採購法第101條第1項第4款規定之適用，不因該法修正後而受影響，且於108年5月22日以後之行為若仍以虛偽不實文件行使履約，更有108年5月22日修正後政府採購法第101條第1項第4款規定之適用，均先敘明。

2. 經查，原告公司輻防管制人員為莊育稜及王韋仁，而王家驤為駕駛，為兩造所不爭執，堪可認定。復觀以原告對被告於驗收查悉運送過程異常時，已出具書面資料表示：人員進出異常係本公司未完整研讀合約所有規範，疏忽而產生認知上之落差，原則上本公司輻防人員於出貨區完成貨品點交、文件簽署後至核研所大門交王家驤執行運送、簽收、回單作業……等語（申訴審議卷1第559頁），則以原告所屬輻防管制人員及駕駛若無上述情形，衡情原告斷無可能出具書面坦認此情，況此情亦與被告依莊育稜與王韋仁進出明細而製作之1-12月核研所三號門運送人員進出異常統計表及運送人員進出明細表內容互核相符（申訴審議卷1第113-202頁，本院卷第205-209頁），據上，足認前開事證所示內容應可採信，則堪認系爭交運單「運送人」欄位及系爭時程表「運送人簽名」欄位，雖為原告公司輻防人員莊育稜或王韋仁或其2人所簽署，或其中有再就運送人員及領藥人員為區分填載，然其2人於附件「違約次數」欄所示164次行為之運送過

程，當僅於出貨區完成貨品點交、文件簽署後至核研所大門，再交由駕駛王家驤執行運送、簽收、回單作業，其2人並無隨同將核醫藥物自核研所押運至該所指定地點等情，應堪認定。

3.原告其後固反於前詞，執前主張要旨3.而謂：被告門禁並無嚴管，僅警衛在場始要求原告人員需刷卡進出，且被告曾有更換門禁系統，可證其門禁系統有問題，自不得以此門禁卡感應異常致出入紀錄異常來推斷原告違規次數，被告就此率為推斷，未予詳查，有違行政程序法第36條規定云云，然此為被告所否認（本院卷第253頁），被告亦函復本院略以：……原告未反應門禁系統有異常情形等語，有被告111年2月11日核程字第1110001119號函（本院卷第273-274頁）在卷可憑，且原告就此亦未能舉證以實其說，是其此部分主張，自難採信。再者，原告雖又執前主張要旨2.而謂：莊育稜或王韋仁在系爭交運單「運送人」欄位及系爭時程表「運送人簽名」欄位簽署，係依托運人指示所為，倘認該2人僅為領藥人員，而非運送人，則於原告初次填載，被告即應處理並告知修正填載方式，而非原告已依實際情況填寫至履約完畢後，始稱有填載不實，被告所為已違反行政程序法第8條之誠實信用原則云云，然觀以前述之核研所核醫藥物運送程序書第7、11點、藥產中心核醫藥物運送品質保證計畫第6.2點、委託運送採購規範第1點等規定，皆已對輻防管制人員資格及該人員須將核醫藥物自核研所押運至該所指定地點有明確要求，且依原告出具前述書面所述情形及系爭契約中之投標標價清單/採購明細表第9點第3項：「本委託運送案採每月結報，每月第2個工作日檢附前一個月之交運單及委託運送時程表辦理請款。……」之規定（申訴審議卷1第48頁），可知系爭交運單及系爭時程表於領取核醫藥物當時係由符合資格之原告所屬輻防管制人員莊育稜或王韋仁所為，形式已合於規定，則被告人員自無從得悉該2人其後實際如何將核醫藥物交由何人運送之異常情況。又該等單據及表格

既係原告每月結算前一個月資料而向被告請款所提出，核屬原告自行填載製作而事後提出，縱被告所屬人員初始審核後有蓋印其上以俾原告請款，而未能即時就其中實際異常查悉有異，亦難認有違常情，且殊難想像被告所屬人員會指示原告輻防管制人員違背上開規定而就該等單據及表格上「運送人」及「運送人簽名」欄位為虛偽不實填載之理。從而可認，原告就此主張顯與經驗及論理法則相違，復未能舉證以實其說，均難可採。

4. 據上所述，原告所屬輻防管制人員莊育稜、王韋仁就附件「違約次數」欄所示164次行為之運送過程，僅於出貨區完成貨品點交、文件簽署後至核研所大門，再交由駕駛王家驤執行運送、簽收、回單作業，其2人並無隨同將核醫藥物自核研所押運至該所指定地點，然其2人各自或共同於系爭交運單「運送人」欄位及系爭時程表「運送人簽名」欄位簽署姓名，顯已違反核研所核醫藥物運送程序書第7點、藥產中心核醫藥物運送品質保證計畫第6.2點、委託運送採購規範第1點等規定，業如前述，揆諸前開說明，堪認系爭交運單及系爭時程表就此情已令其整體屬於該當虛偽不實之文件，而不因其餘「簽收時間」或「完成運送時間」等欄位係由何人填寫或屬實與否而有影響，則原告執此等虛偽不實之文件履約請款，已違反依約履行目的之確保，不論其就附件「違約次數」欄所示164次行為係在108年5月22日以前及以後所為，各皆該當於修正前、後政府採購法第101條第1項第4款（以下統稱政府採購法第101條第1項第4款）之情形。

5. 復按「機關審酌第1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。」政府採購法第101條第4項定有明文。原告雖執前主張要旨4.而謂：原告所為縱有被告所指缺失，亦僅行政作業流程疏失，純屬民事債務完整履行與否問題，尚無違反行政法上義務，且已依被告要求支付減價及賠償金額，所為對契約履行並無影響，對被告亦無何種損害，不該當情節重大要

件云云。惟觀之系爭採購案乃以放射性核醫藥物委託運送為其採購標的（申訴審議卷1第47頁），顯見得標廠商即原告所指派擔任各次運送過程中負責輻射防護管制工作之輻防管制人員對系爭採購案而言，至為重要，又對於該等人員之資格及須將核醫藥物自核研所押運至該所指定地點，既已明載於系爭契約中之投標標價清單/採購明細表第9點第1項之附件即藥產中心核醫藥物運送品質保證計畫、委託運送採購規範及核研所核醫藥物運送程序書等規定中，已如前述，主辦機關之被告自有其專業考量，此與得標廠商即原告違約後有無發生實際災害，或有無民事債務不履行而須減價或賠償，難認相涉，遑論本件系爭契約所委託運送之核醫藥物因屬放射性物質而具有相當危險性，倘於運送過程中發生意外，致輻射外洩，當可預見勢將造成運輸路線沿途周遭區域蒙受極大危害，致令被告因此承擔鉅額賠償責任之風險，然原告竟對前開要求輻防管制管制人員資格及該等人員須將核醫藥物自核研所押運至該所指定地點等明確規定諉稱係認知落差，僅行政作業流程疏失云云，顯屬卸責之詞，殊無可採。原告進而以已屬該當虛偽不實文件之系爭交運單及系爭時程表履約請款，業如前述，致使被告誤信原告有依約指派具有輻射安全證書或具輻射防護防護員認可證書之人員擔任輻防管制人員負責運送過程之輻射防護管制工作而同意請款，則原告就附件「違約次數」欄所示164次行為自已該當政府採購法第101條第1項第4款之情形，原告就此主張並無違反行政法上義務云云，亦屬推諉之詞，並無可採。再以原告自108年3月間起至同年12月間止，有如附件「違約次數」欄所示164次行為之違約情形，占應履約次數195次之比例達84.1%，亦占應履約金額之比例甚高，被告亦因原告行為而須另行投入人力及時間進行調查及資料統整，並陷有違反前述規定及未盡確保核醫藥物運送安全防護責任而受有負面形象影響之情，此有系爭契約（申訴審議卷1第47-49頁）、被告依莊育稜與王韋仁進出明細而製作之1-12月核研所三號門運送人員

進出異常統計表及運送人員進出明細表（申訴審議卷1第113-202頁，本院卷第205-209頁）在卷可憑，足認原告就該等行為違反之可歸責程度甚鉅，且迄未見有何實際補救或賠償措施，亦難認被告所受損害已屬輕微，是原告就附件「違約次數」欄所示164次行為應已該當政府採購法第101條第1項第4款規定「情節重大」之情形。則原告執前主張要旨4.所認，並無足採。

6.查系爭契約及其附件對於得標廠商即原告所指派擔任各次運送過程中負責輻射防護管制工作之輻防管制人員之資格及須將核醫藥物自核研所押運至該所指定地點，既已明載於系爭契約中之投標標價清單/採購明細表第9點第1項之附件即藥產中心核醫藥物運送品質保證計畫、委託運送採購規範及核研所核醫藥物運送程序書等規定中，已如前述，並無任何語意不明確之情事，原告既為系爭採購案之得標廠商，所負之給付義務即首重於完成委託運送過程所指派負責輻射防護管制工作之輻防管制人員資格及該人員須將核醫藥物自核研所押運至該所指定地點之任務，則原告自應確實掌握包含屬於系爭契約及其附件之藥產中心核醫藥物運送品質保證計畫、委託運送採購規範及核研所核醫藥物運送程序書等相關規定，方足以盡其履約之責，俾使各次運送過程得以符合規定完成，而上情本為一般人之生活經驗及論理法則所得知悉，亦屬一般欲參與政府採購案之廠商於採購訂約得標所能預見，原告於本件系爭採購案前既有承包過被告相關購案之經驗，有記載於決標公告中決標金額較預算金額明顯偏低之說明可悉（申訴審議卷1第13-16頁），就此自難諉為不知，亦無從就該等規定諉稱僅屬其行政作業疏失或認知落差。況原告早於108年1月間即因有由訓練不足且不具輻防輻防管制人員資格之王家驤運送核醫藥物之情形，於請領該月份款項時，即經被告詳以書面說明並減價收受在案，此有被告所提出108年3月4日統一發票及1月份放射性核醫藥物委託運送金額說明（申訴審議卷1第589-590頁）在卷可稽，則原告對於

其後自108年3月間起至同年12月間止之完成委託運送過程所指派負責輻射防護管制工作之輻防管制人員資格及該人員須將核醫藥物自核研所押運至該所指定地點之任務，若不遵循，會有違反系爭契約及其附件核研所核醫藥物運送程序書第7點、藥產中心核醫藥物運送品質保證計畫第6.2點、委託運送採購規範第1點等規定，進而致該當於政府採購法第101條第1項第4款之情形，應有認識，在主觀上即具有可非難性及可歸責性，是原告就如附件「違約次數」欄所示164次行為有違反政府採購法第101條第1項第4款之情形，在主觀上縱無故意，然亦難解免過失之責。原告執前主張要旨1.而謂其不具違反行政法上義務之故意或過失，應不予處罰云云，亦不足採。

7.綜上所述，原告主張均無可採。從而，被告作成原處分認定原告該當政府採購法第101條第1項第4款情形，依同法第103條第1項第1款規定，將原告公司名稱及相關情形刊登政府採購公報3年，應屬合法有據，異議處理結果、申訴審議判斷遞予維持，亦無不合，原告訴請撤銷，並無理由，應予駁回。

(五)本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，均與判決結果不生影響，而無一一論述之必要，併予說明。

七、結論：本件原告之訴為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　5　　月　　19　　日

臺北高等行政法院第一庭

審判長法　官　許瑞助

法　官　孫萍萍

法　官　林家賢

一、上為正本係照原本作成。

二、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，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。

三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
㈡非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合㈠、㈡之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　111　　年　　5　　月　　19　　日

書記官　許婉茹