

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭

113年度訴字第1109號

114年12月11日辯論終結

原告 瑋安企業有限公司

代表人 潘啓川

被告 海軍基隆後勤支援指揮部

代表人 蒲富康

訴訟代理人 楊承璋

陳泊瑋

謝佳玲

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113年7月12日訴1120284號採購申訴審議判斷，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

甲、程序部分：

壹、本件被告代表人原為鄭天倫，訴訟進行中變更為蒲富康，茲據被告新任代表人具狀聲明承受訴訟（見本院卷第135頁），核無不合，應予准許。

貳、按「訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。」「有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……二、訴訟標的之

請求雖有變更，但其請求之基礎不變。」行政訴訟法第111條第1項、第3項第2款分別定有明文。原告訴之聲明原為：

「一、訴願決定及原處分均撤銷。二、訴訟費用由被告負擔。」（見本院卷第13頁），改為「一、申訴審議判斷、異議處理結果及原處分均撤銷。二、訴訟費用由被告負擔。」

（見本院卷第304頁）。核其變更訴之聲明內容尚在本件固有審理範圍，無礙兩造前就本件實體爭點已為之攻擊防禦方法及證據資料之實效性，是基於程序經濟，本院認原告所為訴之變更，洵屬適當，應予准許。

乙、實體事項：

壹、事實概要：

緣被告辦理PF11714P022「冷凍空調（貨櫃型）乙項」採購案（下稱系爭採購案），於民國（下同）110年11月25日開標，計有利中冷凍空調工程有限公司（下稱利中公司）、原告及達慶空調工程有限公司（下稱達慶公司）3家廠商投標。經被告審標後發現有政府採購法第50條第1項第7款「其他影響採購公正之違反法令行為」情形而宣布暫停開標程序並移請檢察機關處理。嗣被告於收受臺灣基隆地方檢察署（下稱基隆地檢署）檢察官111年度偵字第3852號緩起訴處分書（下稱系爭緩起訴處分書）後，認原告就系爭採購案有政府採購法第101條第1項第2款及第6款規定之情形，以112年7月6日海隆供應字第1120010412號函（下稱112年7月6日函）請原告於文到次日起10日內陳述意見，原告以112年7月17日瑋安第112071701號書函提出說明，經被告於112年8月15日召開採購工作及審查小組會議後，以112年8月31日海隆供應字第1120013615號書函（下稱原處分）通知原告有政府採購法第101條第1項第2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。原告不服，提出異議，經被告112年10月3日海隆供應字第1120015312號函作成異議處理結果維持原處分，原告遂提起申訴，經行政院公共工程委員會（下稱工程會）以113年7月12日訴1120284號採購申訴審

01 議判斷書（下稱申訴審議判斷）駁回，原告仍不服，而提起
02 本件行政訴訟。

03 貳、本件原告主張：

04 一、系爭採購案之投標廠商資格為冷凍空調製造業，而利中公司
05 未設立工廠，且營業項目從未有過冷凍空調製造業，原告代
06 表人考量好友遺孀因疫情導致業務受影響，縱使數十年無任
07 何商務、非商務的互動，本著照顧晚輩的心態分享相關資
08 訊，但原告代表人未針對利中公司的業務性質特別尋找適合
09 的案件，僅是將自己手邊看的到的提供予利中公司，原告代
10 表人從未認為此舉會製造對手，且隱匿資訊不使他人投標亦
11 違反政府採購法。原告代表人對電腦操作有限，從未自行下
12 載過標案，也沒有能力搜尋其他的案件作為教學使用，更對
13 職員當時操作的電腦設備異常情形也一知半解，故本案自始
14 都是誤會。另原告於製作招標文件使用的電腦異常，以致電
15 子領標未成功，本著未領標者不具備投標資格的精神，但一
16 直未有正常的結果而多次操作系統，且該筆記型電腦在投標
17 本案前已因異常送修取回，但仍有異常未完全修復導致過程
18 操作異常，於投標後確認緊急事項排除後有再次送修。

19 二、利中公司所營事業資料為公示資料可知悉，並非屬營業秘
20 密，無須剪開標封就可以知道，因此利中公司並非未附文
21 件，而是根本沒有符合規定的資格文件，而被告審理文件僅
22 針對投標時間和禁止往來廠商、設立許可做確認，將利中公
23 司列為應附未附並不合理，查詢公司合法設立並營業中，就
24 可以看到營業項目，故就「冷凍空調（貨櫃型）乙項」而
25 言，本就不應開標，其第一次招標結果就應該為流標。

26 三、原案經基隆地檢署偵查結案，系爭緩起訴處分書並未引用被
27 告自行解釋的條文，因兩條文為獨立現行法條，其涵蓋範圍
28 並未有模糊的地帶，基隆地檢署根據事實並做出不起訴處
29 分。被告自行擴張解釋為達政府採購法第101條的標準，原
30 告不服提起申訴，但工程會並未實體審查僅依據文件資料進
31 行審議，卻做出超過基隆地檢署引用的條文，實為不合理。

基隆地檢署實地審查並傳喚相關人等釐清現況確認實為達對照的關係，再者原告與利中公司十多年未有業務上的合作，怎麼可能為此特地有合作關係，實為不合理，工程會自行想像並做出處理實為草率。

四、又利中公司投遞的投標文件皆為利中公司代表人陳○合自行處理，有投標相關文件上之筆跡可證，故陳○合於基隆地檢署、被告處所言不實。且原告代表人於訊問時亦稱投標文件為原告代表人之子潘佳佑處理，有法務部調查局基隆市調查站113年3月28日調查筆錄可參，但基隆地檢署未傳喚製作人來說明在不明情況下單方面被告知違法，甚至陳○合指認，偵查未確實等語。

五、並聲明：

（一）申訴審議判斷、異議處理結果及原處分均撤銷。

（二）訴訟費用由被告負擔。

參、被告則以：

一、依系爭緩起訴處分書所載，原告負責人恐參與投標廠商未達3家導致流標而失去得標機會，竟與利中公司負責人共同基於以詐術使開標發生不正確結果之犯意聯絡，由原告負責人製作原告、利中公司之投標文件，利中公司負責人配合填載高於原告投標之價格及蓋印利中公司大小章，再分別以原告、利中公司之名義共同參與投標之方式，以此詐術虛增投標家數，製造競爭之假象，涉犯政府採購法第87條第6項、第3項規定之以詐術或其他非法之方法使開標發生不正確結果未遂罪，可知原告負責人確有利用利中公司之名義參與投標，準此，被告認原告及利中公司有政府採購法第101條第1項第1款、第2款、第6款之影響採購公正情事，洵屬有據。

二、被告再依採購法第101條第3項規定，於112年7月6日函請原告及利中公司提供口頭或書面陳述意見，並於112年8月15日1500時召開採購工作及審查小組會議審查原告及利中公司陳述意見。被告審查小組委員依原告及利中公司之陳述意見並參酌系爭緩起訴處分書所載，認定原告負責人有借用利中公

01 司名義製作利中公司之投標文件並參與投標事實，已成立政
02 府採購法第101條第1項第2款「借用或冒用他人名義或證件
03 投標者」，被告依同法第103條第1項第1款通知原告刊登政
04 府採購公報3年，於法並無違誤。

05 三、依工程會申訴審議判斷意旨，政府採購法第101條第1項第1
06 款規定旨在保護參與政府採購廠商間實質競爭關係，若廠商
07 容許他人借用本人名義或證件參加投標者，將造成假性競爭
08 行為，影響投標之公正性，已違採購法欲藉由廠商公平競爭
09 程序，用以確保、提昇政府採購品質之立法意旨。是該條款
10 包括廠商無投標意思，而同意他人使用本人名義或證件參加
11 投標，或數個有參與投標之廠商，事先共同謀議得標廠商，
12 其他廠商僅為陪標而不為價格競爭，致形式上雖有多數廠商
13 投標，實質係屬假性競爭，藉以達由謀議之廠商得標目的，
14 且上開規定之適用不以「意圖影響決標價格或獲得不當利
15 益」為要件，自不以成立圍標之刑事處罰為必要，亦不以借
16 用人為無合格參標資格為要件，同條項第2款亦應同此解
17 釋，廠商為避免投標廠商家數不足，商請其他無意願投標之
18 廠商提供其名義參與投標者，亦屬之（工程會112年10月6日
19 工程企字第0000000000號函釋參照）。

20 四、又政府採購法第50條之立法目的為用以認定個別廠商所投之
21 標不予接受之條件，作為機關與廠商一同遵循之基準，以免
22 各機關在處理時漫無標準，被告係依政府採購法第50條第1
23 項第7款規定暫停開標程序，原告尚不得以此執為未「借用
24 或冒用他人名義或證件投標」之論據。是以被告依系爭緩起
25 訴處分書，認定原告代表人製作利中公司之投標文件，並由
26 利中公司代表人填載高於原告投標之價格及蓋印利中公司大
27 小章，已顯足認定原告有借用利中公司名義投標之行為，原
28 告所述其並無協助他公司製作相關文件顯係狡辯之詞，且其
29 行為已破壞政府採購制度與廠商間良性競爭之環境，使採購
30 案失卻公平競標之目的，非法所容許。

01 五、原告先於起訴狀認定工程會未實體審查文件資料，又於補充
02 說明狀說明公開招標之標案，於採購中華電信會員加值服務
03 廠商，轉發原始文件在業內是正常行為，又認此舉是違反規
04 定，其辯詞反覆，原告又稱照顧晚輩之心態分享相關資訊予
05 利中公司，認僅係將手邊看到的提供，又稱原告代表人對電
06 腦操作有限，從未自行下載標案，更對職員操作電腦設備異
07 常情形一知半解，認本案均係誤會云云，要無可採。

08 六、至原告辯稱電腦維修致影響領標次數，原告於114年2月6日
09 召開準備程序庭時，稱基隆地檢署偵訊時有表達3次領標紀
10 錄意見，並向本院聲請調閱電腦維修紀錄，最終僅工程會表
11 示僅能提供下載之IP位址可供參採，惟被告認原告之電腦維
12 修紀錄不論有無成功調閱，其欲待證事實僅係證明有無領標
13 行為，其與領標後，原告代表人負責製作原告、利中公司投
14 標文件，利中公司代表人配合填載高於原告投標之價格及蓋
15 印利中司大小章，而完成之最終虛偽不實投標文件，共同以
16 詐術使開標發生不正確之投標行為（此有系爭緩起訴處分書
17 可稽），顯無相當因果關係等語。

18 七、並聲明：

19 （一）駁回原告之訴。

20 （二）訴訟費用由原告負擔。

21 肆、兩造不爭之事實及兩造爭點：

22 如事實概要欄所述之事實，業據提出系爭採購案之公開招標
23 公告（見本院卷第63至66頁）、被告暫停開標/比、議價/決
24 標/流標/廢標紀錄（見申訴審議判斷可閱覽卷第74至76
25 頁）、無法決標公告（見申訴審議判斷可閱覽卷第52頁）、
26 被告112年7月6日函（見申訴審議判斷可閱覽卷第53至54
27 頁）、原告112年7月17日瑋安第112071701號函（見申訴審
28 議判斷可閱覽卷第55至56頁）、系爭緩起訴處分書（見本院
29 卷第87至91頁）、原處分（見本院卷第93頁）、原告異議書
30 （見申訴審議判斷可閱覽卷第89至92頁）、被告異議處理結
31 果（見本院卷第17頁）及申訴審議判斷（見本院卷第19至39

頁)等本院卷、申訴審議判斷可閱覽卷所附證物為證，其形式真正為兩造所不爭執，堪信為真，兩造之爭點厥為：

被告認原告借用他人名義參加投標，依政府採購法第101條第1項第2款規定，通知原告刊登政府採購公報，是否合法？

伍、本院之判斷：

一、本件應適用之法條與法理：

(一) 政府採購法第101條規定：「(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：……二、借用或冒用他人名義或證件投標者。……(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。」

(二) 政府採購法第103條第1項第1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。」

(三) 以下函釋為執行政府採購法第101條之技術性、細節性內容之闡示，與立法意旨相符，且未逾越該法之限度，承理該具體個案之行政機關予以適用，自無違誤：

工程會112年10月6日工程企字第0000000000號函：【說明：……二、茲提供下列意見供參：……(二)另採購法第101條第1項第1款及第2款規定：「機關辦理採購，發現廠商有下列情形之一……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。二、借用或冒用他人名義或證件投標者。」查採購法第101條第1項第1款規定，旨在保護參與政府採購廠商間實質競爭關係，若廠商容許他人借用本人名義或證件參加投標者，將造成假性競爭行為，影響投標之公正性，已違採購法欲藉由廠商公平競爭

01 程序，用以確保、提昇政府採購品質之立法意旨。是該款
02 包括廠商無投標意思，而同意他人使用本人名義或證件參
03 加投標；或數個有參與投標之廠商，事先共同謀議得標廠
04 商，其他廠商僅為陪標而不為價格競爭，致形式上雖有多
05 數廠商投標，實質係屬假性競爭，藉以達由謀議之廠商得
06 標目的。且該規定效果之適用不以「意圖影響決標價格或
07 獲取不當利益」為要件，自不以成立圍標之刑事處罰為必
08 要；亦不以借用人為無合格參標資格為要件（最高行政法
09 院100年度判字第1808號判決意旨參照）；又同條項第2
10 款，亦應同此解釋。爰所詢廠商為避免投標廠商家數不
11 足，商請其他無意願投標之廠商提供其名義參與投標者，
12 亦屬前開規定適用範圍，至個案參與採購案之廠商，有無
13 涉及採購法第101條第1項第1款或第2款，應按個案事實依
14 上開原則審認，請本權責自行核處。……】

15 二、原告借用他人名義參加投標，被告依政府採購法第101條
16 第1項第2款規定，通知原告刊登政府採購公報，並無違
17 誤：

18 （一）被告辦理系爭採購案，110年11月25日開標，計有利中
19 公司、原告及達慶公司3家廠商投標。經被告審標後發
20 現有政府採購法第50條第1項第7款「其他影響採購公正
21 之違反法令行為」情形而宣布暫停開標程序並移請檢察
22 機關處理。嗣被告於收受系爭緩起訴處分書後，認原告
23 就系爭採購案有政府採購法第101條第1項第2款及第6款
24 規定之情形，以原處分通知原告有政府採購法第101條
25 第1項第2款情形，依同法第103條第1項第1款規定將刊
26 登政府採購公報3年，本院經核尚無不合。

27 （二）原告雖主張原告代表人本著照顧晚輩的心態分享相關資
28 訊，原告於製作招標文件使用的電腦異常，以致電子領
29 標未成功，而多次操作系統，利中公司並非未附文件，
30 而是根本沒有符合規定的資格文件，利中公司營業項
31 目，就「冷凍空調（貨櫃型）乙項」而言，本就不應開

01 標，其第一次招標結果就應該為流標。工程會並未實體
02 審查僅依據文件資料進行審議，卻做出超過基隆地檢署
03 引用的條文，實為不合理。利中公司投遞的投標文件皆
04 為利中公司代表人陳○合自行處理，有投標相關文件上
05 之筆跡可證，故陳○合於基隆地檢署、被告處所言不實
06 云云。

07 (三) 惟按【政府採購法第101條第1項第1款……所欲保護者
08 乃參與政府採購廠商間之實質競爭關係，所稱「容許他
09 人借用本人名義或證件投標」，係指被借用名義或證件
10 之廠商無投標之意思，而明示或默示同意他人使用其名
11 義或證件參加投標，但不為價格之競爭，以達使借用之
12 廠商或其他特定廠商得標之目的。且該規定效果之適用
13 不以「意圖影響決標價格或獲取不當利益」為要件，自
14 不以成立圍標之刑事處罰為必要，僅須廠商有容許他人
15 借用本人名義參加投標之情形即為已足，其目的係在於
16 藉由競爭關係，使政府獲得最好之標案，故如係容許他
17 人借用本人名義或證件參加投標，即足以消滅競爭關
18 係，而有礙公共利益，即屬違反政府採購法第101條第1
19 項第1款規定，而得將廠商刊登政府採購公報。……又
20 政府採購法第101條第1項第1款規定，並不以行為人是否
21 具有投標資格為要件，亦即立法上並未將借用人作有
22 無投標資格之區分。申言之，無論借用人本身是否具投
23 標資格，其如為達法定投標廠商家數以遂得標目的，而
24 借用其他廠商名義參與投標者，均有違反政府採購法確
25 保公平、公開之採購程序之立法目的，因此借用人本身
26 無論是否具有投標資格，均應作相同行政管制，方符合立
27 法之目的。】（最高行政法院100年度判字第1808號判
28 決意旨參照）。又【政府採購法第101條第1項第2款規
29 定係著眼於因投標廠商另行借用他人名義或證件參與投
30 標，造成假性競爭之行為，影響投標公正性，已違政府
31 採購法確保公平、公開之採購程序之立法目的，故祇要

01 借用他人名義參加投標者均屬之；即便借用人本身具有
02 投標資格，只為達法定投標廠商家數以遂得標目的，而
03 借用其他廠商名義或證件參與投標，仍在該條款規範之
04 範疇，殆無疑義。況陳○進雖同為三家(含上訴人)參與
05 投標公司之負責人，但法人之人格並非同一，陳○進依
06 招標及投標之條件，早已知悉元橋公司與富統公司並無
07 得標之可能，安排該二公司參與投標之目的僅在虛增投
08 標廠商家數，客觀上該二公司仍係將名義及證件借與上
09 訴人參加投標，使上訴人得標，以免流標。】（最高行
10 政法院103年度判字第617號判決參照）。

11 （四）本件經查利中公司負責人陳○合於被告112年8月15日採
12 購工作及審查小組會議中陳稱：「因瑋安負責人與我父
13 親是多年好友，他希望能做到貴部的相關案件，所以就
14 請我們幫忙配合蓋章，看是否能順利得標此案，餘同處
15 分書所述」（見本院卷第97頁），而陳○合於偵查中供
16 稱：「他給我投標文件的電子檔，我們自己印出來。
17 （問：你如何取得上開採購案之招標文件？）潘啓川給
18 我的。（問：你有透過電子領標方式取得上開採購案之
19 招標文件？）我都沒有領，他給我的。……（問：本件
20 瑋安公司、利中公司之投標文件由何人製作？）我將投
21 標文件印出來後，蓋我們公司大小章，潘啓川就將文件
22 拿走。……（問：利中公司的標封封面文字由何人書
23 寫？）是我寫的，但我寫完後，他到我們公司拿走後去
24 投標的」（見基隆地檢署111年度偵字第3852號卷第326
25 至327頁），因被告「發現利中公司未檢附納稅證明文
26 件、押標金、購案清單及僅餘1家廠商符合招標文件規
27 定等情，認有政府採購法第50條第1項第7款規定之其他
28 影響採購公正之違反法令行為之情事，遂當場宣布暫停
29 開標程序……經調閱前開公司參與該機關之採購文件等
30 資料，始循線查悉上情」有系爭緩起訴處分書（見本院
31 卷第87至91頁）在卷可憑，復有系爭採購案之公開招標

01 公告（見本院卷第63至66頁）、被告暫停開標/比、議
02 價/決標/流標/廢標紀錄（見申訴審議判斷可閱覽卷第7
03 4至76頁）、無法決標公告（見申訴審議判斷可閱覽卷
04 第52頁）等資料附卷可參，可知利中公司之投標文件，
05 由潘啓川負責製作，陳○合幫忙配合蓋章，書寫標封封
06 面文字後，由潘啓川拿去投標，原告主張「利中公司投
07 遞的投標文件皆為利中公司代表人陳○合自行處理」，
08 尚不足採。且原告早已知悉利中公司並無得標之可能，
09 其安排利中公司參與投標之目的僅在虛增投標廠商家數，
10 客觀上利中公司仍係將名義及證件借與原告參加投標，
11 以免流標，已足以消滅競爭關係，而有礙公共利益，即
12 屬違反政府採購法第101條第1項第2款規定，而得將原
13 告刊登政府採購公報。原告尚不得以開標程序進行中，
14 被告依政府採購法第50條第1項第7款規定，暫停開標程
15 序，執為未「借用或冒用他人名義或證件投標」之論
16 據。

17 三、綜上，原處分並無違誤，異議處理結果及申訴審議判斷遞予
18 以維持，亦無不合，原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

19 四、兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結果不生影響，故不逐
20 一論述，併此敘明。

21 據上論結，本件原告之訴為無理由。

22 中 華 民 國 115 年 1 月 8 日

23 審判長法官 陳心弘

24 法官 林妙黛

25 法官 畢乃俊

26 一、上為正本係照原本作成。

27 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭
28 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
29 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
30 應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附
31 繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、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49條之1第1項第3款）。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3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)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(一)、(二)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(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中 華 民 國 115 年 1 月 5 日
書記官 李依穎