臺北高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第三庭
114年度簡字第146號
115年10月7日辯論終結

原　　告　瑋安企業有限公司
000000000000000000
代　表　人　潘啓川
000000000000000000
訴訟代理人　黃正龍律師
被　　告　海軍基隆後勤支援指揮部
000000000000000000
代　表　人　蒲富康
訴訟代理人　謝佳玲
　　楊承璋
000000000000000000

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114年1月17日訴0000000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

壹、程序事項：

㈠按行政訴訟法第229條第2項第3款之規定，其他關於公法上財產關係之訴訟，其標的之金額或價額在新臺幣（下同）50萬元以下者，應適用簡易訴訟程序。查本件不予發還之押標金金額為225,000元，核其屬前揭規定，適用簡易程序，合先敘明。

㈡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。」（見本院卷一第11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。」（見本院卷一第406頁）。核其變更訴之聲明內容在本件固有審理範圍，本院認原告所為訴之變更，洵屬適當，應予准許。

貳、實體部分：

一、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。經被告審標後發現系爭採購案有政府採購法（下稱採購法）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。嗣經臺灣基隆地方檢察署（下稱基隆地檢署）檢察官認定原告違反採購法第87條第3項、第6項規定，以111年度偵字第3852號緩起訴處分書（下稱系爭緩起訴處分書）對原告為緩起訴處分確定。嗣被告認原告就系爭採購案有採購法第31條第2項第7款及投標須知第31點之情形，以111年11月21日海隆供應字第1110017399號書函通知原告不予發還押標金225,000元之處分（下稱原處分）；被告復以112年8月31日海隆供應字第1120013615號書函（下稱後處分）通知原告有採購法第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。原告於向行政院公共工程委員會（下稱工程會）對後處分提出申訴之程序中，併對原處分提出申訴，工程會以原告就原處分之申訴部分核屬對原處分異議而函轉被告處理，經被告113年8月13日海隆供應字第Z000000000號書函作成異議處理結果維持原處分（下稱異議

處理結果），原告不服提起申訴，經工程會以114年1月17日訴0000000號採購申訴審議判斷書（下稱申訴審議判斷）駁回申訴，原告仍不服，而提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠原處分、異議處理結果、申訴審議判斷係依前開採購法第31條第2項第7款規定而決定不予發還本案押標金，而其所憑藉之基礎、無非以系爭緩起訴處分書案卷之認定為其處分之基礎。惟系爭緩起訴處分書所認定之結果如何，以及當事人認罪與否之陳述，均有其訴訟上之考量，且依最高行政法院101年度判字第636號行政判決意旨觀之，僅以刑事判決或檢察官起訴書、緩起訴書、不起訴處分書為證據，逕以刑事判決或起訴書、緩起訴書、不起訴處分書所認定之事實採為行政訴訟判決之事實，即屬判決不備理由。從而本件是否具備「採購法第87條各項構成要件事實之一」，進而符合採購法第31條第2項第7款所謂「其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令」，仍應獨立判斷之。

㈡訴外人即利中公司負責人陳彥合於系爭緩起訴處分偵查程序中片面陳述稱「我將投標文件印出來後，蓋我們公司大小章，潘啓川就將文件拿走」云云，原處分即認定本件係「由潘啓川負責製作瑋安公司、利中公司之投標文件，陳彥合配合填載高於瑋安公司投標之價格及蓋印利中公司之大小章，再由潘啓川、陳彥合各以瑋安公司、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」，並未實際調查該等陳述是否屬實，已有未洽，蓋本件實無法排除「陳彥合因若干原因為誣陷潘啓川之不實陳述」之可能。且陳彥合就傳送文件方式前後陳述不一致，且投標文件多數內容其實由陳彥合自行填寫，若陳彥合確實完全無投標意願，何以會親自填寫大量投標文件，陳彥合本來可能有投標意願，只是後來放棄投標，因此不應直接推論為虛偽投標。

㈢就本件標案以觀，除原告以外，其餘2廠商均係因「資格審

查不合格」導致僅餘原告一家廠商符合招標文件規定，而利中公司甚至係「自始不符投標廠商資格」之廠商，倘原告確有「使開標發生不正確結果」之行為，則理論上原告應「談妥利益後，商請符合投標資格之廠商，使其符合標案形式審查，並使其填寫高於原告之投標價格，進而進入開標程序」，方得遂行「意圖讓自己得標」之結果，並且「致使開標發生不正確結果」，焉有「商請不符合投標資格之廠商」，甚至「並未談妥利益」之下，該廠商即「答應幫忙」之理?蓋「無投標意願而虛偽投標」一事，屬違反採購法之情況，相關廠商均無不知之理，是相關廠商均知其嚴重性，倘無一定利益之下，斷無慷慨貿然為之之理，而本件均無相關證據可佐，顯見原處分認定之不合理，更見被告純粹係「僅」依照系爭緩起訴處分之結果，即行認定原告有符合採購法第31條第2項第7款所謂「其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令」之情，進而不予退還保證金等語。

㈣並聲明：申訴審議判斷、異議處理結果及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠系爭採購案開標時，共有3家廠商投標，然利中公司欠缺廠商資格文件、押標金、購案清單等資料；達慶公司則欠缺納稅證明、押標金、購案清單等資料，因此僅剩原告一家符合資格，依工程會95年7月25日函釋，此種「三家投標、兩家重大缺件」情況，已足引起機關合理懷疑是否存在影響採購公正之情形。另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

義參與投標之情。

㈡又依申訴審議判斷意旨，原告與利中公司負責人之上開行為，符合工程會91年11月27日工程企字第09100516820號令（下稱工程會91年11月27日令）所稱採購法第50條第1項第5款「不同投標廠商間之投標文件內容有重大異常關聯者」，及「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條各項要件事實之一」情形，即屬工程會108年9月16日工程企字第1080100733號令（下稱工程會108年9月16日令）認定構成採購法第31條第2項第7款規定「其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為」之情形。

㈢原告代表人製作利中公司之投標文件，並由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小章，可認原告有借用利中公司名義投標之行為，而有虛增投標家數，製造競爭假象，使開標發生不正確結果，原告確已符合採購法第31條第2項第7款所稱：「其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為」之情形，且原告於收受系爭緩起訴處分後，並無聲請再議，亦可見其確實有影響採購公正之違反法令行為，原處分所為不發還押標金之處分應屬合法等語。

㈣聲明：原告之訴駁回。

四、本院之判斷：

㈠應適用之法令及法理：

1.採購法第31條第2項第7款規定：

「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。」

2.採購法第50條第1項第5款規定：

「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：…五、不同投標廠商間之投標文件內容有重大異常關聯。」

3.採購法第87條第3項、第6項規定：

「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。…第一項、第三項及第四項之未遂犯罰之。」

4.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日令將參與投標廠商或其代表人、代理人、受雇人或其他從業人員有採購法第87條各項要件事實之一者，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。是倘參與投標廠商或其代表人、代理人、受雇人或其他從業人員有採購法第87條各項要件事實之一，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。

㈡本件如事實概要欄所示事實，業據兩造陳述在卷，並有經濟部商工登記公示資料查詢服務（見申訴審議判斷可閱覽卷第8-10頁）、系爭採購案之公開招標公告（見申訴審議判斷可閱覽卷第11-14頁）、無法決標公告（見申訴審議判斷可閱覽卷第15頁）、原處分（見申訴審議判斷可閱覽卷第16頁）、原告113年8月27日瑋字第1130827003號函（見申訴審議判斷可閱覽卷第27-28頁）、被告暫停開標/比、議價/決標/流標/廢標紀錄（下稱被告暫停開標紀錄，見申訴審議判斷可閱覽卷第38-40頁）、工程會113年7月22日工程訴第0000000000號函及所附原告補充理由書（見本院卷一第91-97頁）、被告異議處理結果（見本院卷一第99頁）、申訴審議判斷（見申訴審議判斷可閱覽卷第98-105頁）、系爭緩起

訴處分書（見本院卷一第61至65頁）等在卷可參，此部分事實應堪認定。

㈢查被告暫停開標紀錄固記載「補充記載：……2.審標結果，除利中冷凍空調工程有限公司未檢附廠商資格文件、押標金及購案清單，達慶空調工程有限公司未檢附納稅證明文件、押標金及購案清單單價未填註，依採購法第50條第1項第1款未依招標文件之規定投標判定為不合格，其餘廠商資格及報價文件合格及有效。3.依工程企字第09500256920號機關辦理理採購，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，致僅餘一家廠商符合招標文件規定者，得依採購法第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，主標人宣布暫停開標程序……」之情，有被告暫停開標紀錄可按（見申訴審議判斷可閱覽卷第39頁）；惟本件原處分係記載「說明：二、貴公司（即原告）因違反政府採購法第87條第3項及第6項，且經基隆地檢署判決（應為緩起訴處分之誤載）在案，本部依政府採購法第31條第2項第7款規定，不予發還本案押標金」；再參以系爭投標須知第31條第1項第7款即規定「三十一、廠商有下列情形(一)至(七)情形之一者，其所繳納之押標金，不予發還……(七)其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為者。主管機關認定之情形如下（工程會108年9月16日令）：1.有政府採購法第48條第1項第2款之『足以影響採購公正之違法行為者』情形。2.有政府採購法第50條第1項第5款、第7款情形之一。3.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條各項要件事實之一。」之內容（本院卷一第250頁）；足見被告對原告所為原處分之理由及法律依據係採購法第31條第2項第7款、同法第87條第3項及第6項，以及系爭投標須知第31條第1項第7款等規定，先予說明。

㈣承上，採購法第87條第3項所定「以詐術或其他非法之方法」之行為對象，解釋上應包括其他廠商及辦理採購機關；申言之，以詐術或其他非法之方法，「使廠商無法投標」或

「『使』開標發生不正確結果」者，均為該項規定之適用範圍。又採購法係為建立政府採購制度，依公平、公開之採購程序，提昇採購效率與功能，確保採購品質為其立法目的。若廠商為順利得標，並避免因投標廠商未達3家(採購法第48條第1項規定參照)而流標，乃邀集其他未具有投標意願之廠商參與投標，以達成形式上有3家以上廠商參標之法定要求，然因其他廠商本無投標意願，而只是配合參標，自無可能出於積極得標之意圖而提出自行評估為合理之投標價格以參與競標。此種虛增投標家數以刻意營造不同廠商競標之假象而實質上不為競爭，即屬施用詐術致招標機關之審標人員誤認廠商間確實存有競爭關係，破壞招標程序之價格競爭功能，使開標發生不正確結果，而合致於前揭採購法第87條第3項以詐術使開標發生不正確結果之構成要件。

㈤查被告辦理系爭採購案，於110年11月25日開標時，計有利中公司、原告及達慶公司3家廠商投標。經被告審標後發現有採購法第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。嗣原告與利中公司因違反採購法第87條第3項、第6項，經基隆地檢署為緩起訴處分，被告於收受系爭緩起訴處分書後，認原告就系爭採購案違反採購法第31條第2項第7款以及系爭投標須知第31條第1項第7款等規定，以原處分通知原告不予發還押標金225,000元，本院經核尚無不合。

㈥原告雖主張利中公司之投標文件皆為利中公司代表人陳彥合自行處理，陳彥合之陳述不實，被告僅依系爭緩起訴處分書而認定不予發還押標金，並無相關證據可佐云云。惟證人陳彥合已到庭具結證稱：「（關於海軍基隆後勤支援指揮部於110年有個標案是冷凍空調（貨櫃型）乙項採購案，證人對此採購案是否有印象？）有。」、「（證人對此案的投標資訊是如何得知的？）是瑋安公司的潘啓川提供的資料。」、「（在證人得知投標內容後，後續做了什麼事情？）除了主要會投這個標以外，是瑋安公司的潘啓川請我們配合投標這

個標案。」、「（細節為何？）這個案件是瑋安公司的潘啓川想要得標的案件，因為當時想要湊到三間的家數，所以就請我們幫他們蓋章投標這個案子。」、「（潘啓川有直接跟你說是要湊到三間的家數嗎？原話如何說的？）已經四年前了，就像問題的題幹一樣，潘啓川的意思是請我們蓋章去湊投標的家數，他要得標這個案件，我跟潘啓川是認識的關係，所以就去蓋這個章。我的印象中潘啓川是要湊到三家沒有錯。」、「（投標文件有哪些部分是由你所填寫或製作？）我印象中有填寫投標金額的部份。」、「（所以投標金額是否是你決定的？）投標金額的部份是潘啓川跟我說的。」、「（所以證人知道所謂的陪標行為是違法的？）知道。」、「（潘啓川跟你的關係如何？）他是我父親的朋友。」、「（因為潘啓川是你父親的朋友，所以你會願意幫他做違法的事情，是否如此？）潘啓川來跟我說配合他去投這個標案，我想的是配合潘啓川去投這個標案，但我沒有要投標這個標案，我是為了幫他，我也沒有想到後續會變成這樣，現在遇到這件事情就知道這件事情是不對的，但也是因為潘啓川的請託，我才會幫忙蓋這個章。」、「（證人是否有考慮過假設投標出去後，真的得標要怎麼辦嗎？）這個標潘啓川告知我們的金額，我本身就無意要得到這個標案，所以我的投標金額是大於瑋安公司的，所以心理想的是不會得到這個標的。」、「（潘啓川是否知情利中公司就本件系爭標案沒有投標資格還請利中公司去參標？）潘啓川請我去配合投標，但是投標文件是不足的，比如投標文件要提供八個文件，但我只有提供四個文件，就會變成我的標在程序上是無法得標的。」、「（【提示系爭標案的廠商投標報價單一份】這份文件資料是否是你剛剛所述由潘啓川提供檔案給你，由你列印出來後由何人來書寫？）這張報價單是由潘啓川提供檔案給我，我列印後由本人所書寫。」、「（裡面所書寫的內容，何者是你個人的意思，何者潘啓川的意思？）廠商投標報價單裡面標價金額「肆佰肆拾參萬正」是潘啓川

告訴我，我才寫的，其餘利中公司基本資料及印章都是我所書寫及用印的。」、「（系爭標案利中公司有無交付押標金？）印象中當時利中公司投標的時候沒有交付押標金，是後來被告向我們追繳，我們也有給付押標金。」、「（對於電子領標的記錄，利中公司有無就本件標案進入政府採購網做電子領標的動作，取得序號？）沒有，我的檔案都是由潘啓川提供給我的。」等語在卷（本院卷一第483-489頁），依證人陳彥合之證述可知，原告代表人有請無得標意願之利中公司參與系爭採購案之投標，以使系爭採購案達成形式上有3家以上廠商參標之法定要求，利中公司之投標文件，係由潘啓川交付檔案由陳彥合列印並在投標文件配合蓋章後，由潘啓川拿去投標，原告代表人並告知證人陳彥合在系爭採購案之投標書上應填寫之投標金額，以利原告得就系爭採購案得標而發生不正確之結果等情無誤，原告主張「利中公司的投標文件皆為利中公司代表人陳彥合自行處理」云云，尚不足採。又原告與利中公司就上開違反採購法第87條第3項、第6項之行為，業經基隆地檢署為緩起訴處分確定，有臺灣高等法院被告前案紀錄表（本院卷一第435頁）在卷可按，並由本院調取系爭緩起訴處分案卷核閱無誤；且原告就本件系爭採購案之同一事實另違反採購法第101條第1項第2款規定，而經被告以後處分將原告刊登政府採購公報，復有後處分之申訴審議判斷書及本院113年度訴字第1109號判決（見申訴審議判斷可閱覽卷第17-20頁、本院卷一第195-207頁）等件附卷可參，是依上開案卷之事證可知，原告早已知悉利中公司並無得標之可能，其安排利中司參與投標之目的僅在虛增投標廠商家數，客觀上利中公司參加投標，僅為避免系爭採購案流標，實已造成競爭關係不存在，而有礙公共利益，即屬違反採購法第87條第3項規定，而構成違反採購法第31條第2項第7款以及系爭投標須知第31條第1項第7款之情事，被告自得依法不予發還原告系爭採購案之押標金225,000元，原告前揭所稱，應無可取。

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

六、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘攻擊、防禦方法核與判決結果不生影響，無逐一論述之必要，併予敘明。

七、結論：本件原告之訴為無理由，爰判決如主文。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　10　　月　　28　　日

法　官　陳宣每

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，以原判決違背法令為理由，向本院地方行政訴訟庭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，以及依訴訟資料合於該違背法令之具體事實），其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告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（均須按他造人數附繕本）。

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。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　11　　月　　2　　日

書記官　方偉皓