

臺北高等行政法院判決

107年度訴字第1120號

108年8月1日辯論終結

原告 定杰工程有限公司

代表人 楊茂興

被告 宜蘭縣政府

代表人 林姿妙

訴訟代理人 林國漳律師

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107年6月15日訴00000000號申訴審議判斷書，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：本件被告代表人原為陳金德，於訴訟進行中變更
為林姿妙，茲據被告新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不
合，應予准許。

二、事實概要：原告參與招標機關即被告所辦理「○○○區○○
○○道工程（開口契約）第四標」（下稱系爭工程）採購案
，為得標廠商，兩造於民國105年5月3日簽訂工程採購契約
書（下稱系爭契約），約定契約總價金為新臺幣（下同）13
0,900,000元，工程期限為2年。被告嗣以106年9月29日府工
下字第1060160699號函（下稱原處分），通知原告施作系爭
工程有擅自減省工料情節重大情形，將依政府採購法第101
條規定刊登政府採購公報。原告不服，提出異議，經被告以
106年11月27日府工下字第1060194759號函（下稱異議處理

結果)駁回異議，續向行政院公共工程委員會提出申訴，復經申訴審議判斷駁回，遂提起本件行政訴訟。

三、原告主張：

(一)政府採購法第101條第1項第3款所稱擅自減省工料情節重大，係指減省工料之程度嚴重，非謂發生職業災害即屬減省工料情節重大，原處分及申訴審議判斷理由，均以伊施作系爭工程發生職業災害為由，認屬減省工料情節重大，引用法條失當。又所謂減省工料，應以廠商因而獲有不當利得為要件，系爭契約採實作實算估驗計價，伊就兩造爭執之施工管段，僅施作管線埋設工項，未施作擋土措施，即無法估驗計價，無從請領該擋土措施款項，自無因未施作擋土措施而有不當利得，當無擅自減省工料，遑論情節重大之有無。

(二)系爭工程現況為施工協力廠商於宜蘭市○○路○段○○○巷○○○號住戶側開挖側巷，銜接道路預留水溝底部管線，伊在遮雨棚下面開挖，管線要往馬路延伸50至100公分長，管線是在柏油下面1米半左右，所爭執管段當時係採穿管施作，非採明挖作業，施工地點上方有遮雨棚，並非露天，故無須適用系爭契約附錄「開挖深度超過1.5公尺者，均應設置擋土支撐或開挖緩坡」之規定設置擋土支撐，勞動部職業安全衛生署之重大職業災害檢查報告書(下稱檢查報告書)認定伊未依約設置擋土支撐，顯有違誤。而施工地點巷子已經開挖1公尺，若向被告申請變更工法，待開會協調決定，將費時多日，危害周遭居民之安全。再者，伊就系爭工程僅開挖住戶側巷位置，依施工圖所示該水系下游端設施計畫深度為1.53公尺至1.56公尺(坡度1.14%，路寬約6公尺)，檢查報告書所載開挖深度2公尺處等語，與事實有出入，應係事故發生時，為搶救罹災者，緊急開挖道路側搶救，擴大開挖面時

之深度，並非伊於事發前就系爭工程之開挖深度，被告援引該報告書作為對伊不利之論據，自有未合。

(三)政府採購法第101條第1項各款，並無何關於招標機關得因得標廠商「未使用正確施工法施作」及「以不當施工方法進行現場施作，明顯與契約圖規定開挖及施工方式不符」，刊登政府採購公報之規定，被告以此為由駁回伊對原處分所提異議，亦非有據。

(四)訴外人穎力有限公司（下稱穎力公司）於103年間承包被告「冬山及○○○區○○○○道用戶接管第1標工程」（下稱另案工程），亦發生施工人員死亡之重大職災，被告僅對穎力公司刊登政府採購公報停權1年，本案卻對伊停權3年，顯失公平。

(五)並聲明：申訴審議判斷、原處分（含異議處理結果）均撤銷。

四、被告抗辯：

(一)系爭工程施工圖下游端深度為1.56公尺，坡度為1.14%計算，依系爭契約附錄1.工作安全與衛生6.2規定「廠商應辦理之提升職業安全衛生事項……6.2設施……開挖深度超過1.5公尺者，均應設置擋土支撐或開挖緩坡……。」該施工水系有6公尺污水施工管段需施作擋土支撐及管線埋設，原告未依契約規定施作，自屬擅自節省工料，且依檢查報告書第七點「災害原因分析」所載：罹災者進行系爭工程管溝作業時，於開挖深度在2公尺處，因排水溝開挖面兩側未設置擋土支撐，發生土石崩塌，致遭崩塌之土石掩埋窒息死亡等語，可知原告未依規定施作確保工安必要之擋土設施致生勞工職業災害，且勞工安全衛生人員未在場，確有減省人力及缺少擋土措施工料之事實。原告節省成本雖非甚鉅，惟被告斟

酌其違約之目的、手段、所生之危害、公共安全等一切情狀，認定原告有政府採購法第101條第1項第3款擅自減省工料情節重大情事，並無違誤。又原告若認施作擋土措施於事實上有困難，應依系爭契約施工規範第02534章第3.3條規定，向被告提出申請變更工法，經被告會勘同意後始得為之，惟原告未踐行此項程序，逕自變更，當違契約約定。

(二)訴外人穎力公司於103年間承包被告另案工程，發生施工人員死亡之重大職災時，因已處於查驗階段，被告遂以政府採購法第101條第1項第8款作為處分依據，故與本件原告尚未完工，亦無驗收問題者，情節不同，原告告執以指摘原處分為違法，自非可採。

(三)並聲明：駁回原告之訴。

五、如事實概要欄所載之事實，有原處分、異議處理結果附本院卷第17至20頁及申訴審議判斷書附被告答辯卷之卷證4可稽，且為兩造所不爭執，堪信為真實。

六、經核本件爭點為：被告以原告施作系爭工程有擅自減省工料情節重大之情形，以原處分通知原告將依政府採購法第101條規定刊登政府採購公報，有無違法？經查：

(一)政府採購法係以建立政府採購制度，依公平、公開之採購程序，提升採購效率與功能，確保採購品質為目的而制定（參見該法第1條規定），為確保政府機關採購品質，杜絕不良廠商之違法、違約行為，並利建立廠商間之良性競爭環境，同法第101條第1項第3款：「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：……三、擅自減省工料情節重大者。」及第102條第3項：「機關依前條通知廠商後，廠商未於規定期限內提出異議或申訴，或經提出申訴結果不予

01 受理或審議結果指明不違反本法或並無不實者，機關應即將
02 廠商名稱及相關情形刊登政府採購公報。」乃明定廠商如有
03 擅自減省工料情節重大之情形，機關應將其情形通知廠商，
04 並經異議及申訴之處理程序後，視其結果刊登於政府採購公
05 報，使該廠商於一定期間內不得再參加投標或作為決標對象
06 或分包廠商，以避免其再危害其他機關。所謂「擅自減省工
07 料」，係指得標廠商擅自減省人工、機具、零件或材料等成
08 本，進而造成機關所獲得之採購標的品質或價值與契約原定
09 之品質或價值嚴重不符，致受損害而言。至於「情節重大」
10 ，應依個別標案之具體情形，本於論理及經驗法則，衡酌廠
11 商違約之程度、因擅自減省工料所能取得之利益、對公共工
12 程品質與安全之不良影響等一切情狀綜合判斷之。

13 (二)經查：

14 1.被告所辦理系爭工程採購案於105年5月3日決標，原告為得
15 標廠商，兩造於同日簽約系爭契約，約定總價金為130,900,
16 000元，工程期限為2年；依系爭契約第9條(四)3.規定：「廠
17 商對於分包廠商履約之部分，仍應負完全責任。……」（參
18 見申訴審議卷第147頁）；施工規範第02534章3.3「區段用
19 戶接管施工計畫及建築物排水調查」3.3.1規定：「施工廠
20 商對設計圖與相關資料應完全瞭解，於工程開始初期必須先
21 進行計畫範圍內所有住戶之用戶接管調查，依據工程設計圖
22 與現況繪製用戶連接管施工圖及擬定施工期程作為區段用戶
23 接管施工計畫，依程序檢送3份報請工程司審核同意後據以
24 辦理施工。在施工中遭遇困難時應隨時報請工程司協調處理
25 ，如施工路徑、流水方向改變、配置圖面所不及處或依現況
26 需要指定地點另行施工時，均須經工程司報請業主及相關單
27 位會勘同意後辦理。」（參見同上卷第228、229頁）3.5「

開挖擋土」3.5.1規定：「擋土設施使用區分，挖深在1.5m以上採適當之擋土措施；後巷段施工廠商應依實際需要採適當之擋土措施，並須將各段之擋土措施拍照備查，於估驗時提供照片作為結算佐證。」（參見同上卷第230頁）另該契約附錄1、工作安全與衛生第6點「廠商應辦理之提升職業安全衛生事項」6.2「設施」部分規定：「……開挖深度超過1.5公尺者，均應設置擋土支撐或開挖緩坡；但地質特殊，提出替代方案經監造單位／工程司、機關同意者，得依替代方案施作。」（參見同上卷第217頁）等情，有公開招標公告、決標公告、系爭契約附申訴審議卷第8至15、54至110頁可稽。故原告施作系爭污水下水道工程，於開挖深度超過1.5公尺時，即應設置擋土支撐或開挖緩坡，如施作擋土設施有困難，應向被告申請變更施工方法，經被告會勘同意後始得為之。

2.次查，原告將系爭工程中之中華國中、黎明國中用戶接管工程，交由訴外人林星華即萬和工程行承攬，林星華於106年9月6日在宜蘭市○○路○段○○○巷○○號前開始從事露天開挖，因遇自來水管阻擋開挖，3天後由自來水公司人員評估無法遷管，故於同年9月9、10日並未施工。林星華嗣於同年9月11日上午8時，帶領越南籍勞工LUU ANH QUY（下稱劉英貴）等4人至該處，當日預計進行位於宜蘭市○○路○段○○○巷內之道路端連接井預埋管線與後巷端連接井之管路銜接，起初挖土機先掏空水溝下泥土，當時開挖深度約2公尺，未設置擋土支撐，約於9時30分許，挖土機將抓斗置放於自來水管與水溝牆面間之底部，林星華與劉英貴下至抓斗上，由劉英貴持鋤頭進入坑內挖掘，林星華於後方持手電筒照明，此際面對道路端之右側土石突然崩塌，導致劉英貴遭土石掩埋而窒

息死亡，經勞動部職業安全衛生署調查結果，研判該次災害發生之原因，為劉英貴在上開地點之排水溝進行管溝作業時，於開挖深度在2公尺處，因排水溝開挖面未設置擋土支撐，致發生土石崩塌所造成等情，有勞動部職業安全衛生署製作之檢查報告書附被告答辯卷卷證4足憑，及勞動部職業安全衛生署以108年3月29日勞職北2字第1080302643號函檢送本院之上開檢查報告相關事證（外放）可參。又原告未向被告申請變更施工方法，亦為兩造所不爭執。是以，原告之分包廠商在上述地點施作系爭工程，開挖深度已逾1.5公尺，惟未向被告申請變更施工方法，經被告會勘同意，即不依系爭契約約定設置擋土支撐，確有減省擋土措施工料之事實，且因而造成勞工遭崩塌之土石掩埋而窒息死亡之嚴重職業災害；另依原告所述，該路段工程於發生上述職業災害後，即已停工回填，未繼續施工（參見本院卷第106頁），可知原告並未依系爭契約完成全部工程，被告因而未獲得符合契約約定價值之採購標的，致受有損害。則被告核認原告就系爭工程有政府採購法第101條第1項第3款所定擅自減省工料情節重大之情事，以原處分通知原告將刊登政府採購公報，於法並無違誤。

(二)原告雖主張：伊就上述發生職業災害之施工管段，並未施作擋土措施，且未請領該擋土措施款項，自無因未施作擋土措施而有不當利得，當不構成政府採購法第101條第1項第3款所稱減省工料云云。惟依前述，政府採購法第101條第1項第3款規定，以得標廠商履行採購契約期間，擅自違約減省工料，且情節重大，為構成要件，至廠商因擅自減省工料所能取得之利益，乃判斷是否構成情節重大之因素之一，並非該款之成立要件，且廠商違約減省工料之情節已否達重大程度

，尚須視個別標案之不同情形，綜合考量對於公共工程品質與安全之危害等情狀而定。原告之分包廠商於前揭時地施作系爭工程，開挖深度已超過1.5公尺，卻未事先向被告申請變更工法，經被告會勘後同意，即不依系爭契約約定，施作確保工程安全所必要之擋土設施，致生勞工職業災害，其擅自減省設置擋土設施所需機具、材料、人力之事實，已甚明確；衡酌其上述減省工料之情形，不僅使被告招標之公共工程品質不符合採購契約約定，更導致施工人員死亡之重大意外事故，情節自屬嚴重，原告依前引系爭契約第9條(四)3.約定，對其分包廠商前述施作工程不符系爭契約約定之情形，應負完全責任。是被告審認原告有政府採購法101條第1項第3款擅自減省工料情節重大之情事，並非無據，原告主張其既無請領未施作之擋土措施款項，未獲有不當利得，即不符合該款規定要件云云，自非可採。再者，異議處理結果於主旨及說明記載原告以不當施工方法進行現場施作，明顯與契約圖規定開挖及施工方式不符，而造成本件職災，經認定已屬減省工料情節重大者等語，無非重申被告認定原告於開挖深度逾1.5公尺時，未依系爭契約約定施作擋土支撐，致生勞工職業災害，已構成政府採購法第101條第1項第3款規定情形之理由，其據以駁回原告對原處分所提異議，難謂有何違誤，原告另主張政府採購法第101條第1項各款，並無何關於招標機關得因得標廠商「未使用正確施工法施作」而刊登政府採購公報之規定，被告以此為由駁回伊對原處分所提異議，並非有據云云，亦無足取。

(四)原告另主張：伊承作之系爭工程，於上述事發路段，係在遮雨棚下面開挖，並非露天，且採穿管施作，並非明挖作業，故無須適用系爭契約附錄有關開挖深度超過1.5公尺，應設

置擋土支撐之規定；且該施工地點已開挖1公尺深，若向被告申請變更工法，將費時多日，對周遭居民安全造成危害；又伊就系爭工程僅開挖住戶側巷位置，依施工圖所示，深度為1.53至1.56公尺，檢查報告書記載開挖深度2公尺處等語，與事實有出入，被告援引該報告書作為對伊不利之論據，自有未合云云。然查，綜觀前引系爭契約施工規範第02534章3.3「區段用戶接管施工計畫及建築物排水調查」3.3.1、3.5「開挖擋土」3.5.1，及附錄1、工作安全與衛生第6點「廠商應辦理之提升職業安全衛生事項」6.2「設施」等規定，可知原告施作系爭工程，於開挖深度超過1.5公尺時，除因在施工中遭遇困難，事先報請被告會勘同意變更施工方法之情形外，均應設置擋土支撐或開挖緩坡。依原告之分包廠商萬和工程行所僱用勞工何威信、洪聰慶於106年9月21日接受勞動部職業安全衛生署北區職業安全中心詢問時，陳稱：「事發3天前就已經開挖了……，當時就有遇到自來水管阻擋開挖，之後好像有請人來移管，但是那條水管之後也沒有移動，因為萬和老闆林星華的工法是不能破壞路面，但是要銜接管處是面對路面，還要往前挖到黃線處下方深度約180公分左右，水平長約300公分（其要銜接管也是萬和明挖的），因為沒有預埋管至水溝下方，就經驗而言，這是很危險的。之後9月11日當天，我們8點到現場，然後挖土機開始掏空水溝下泥土（水溝底部已經破壞，留水溝牆是為了支撐），當時是我顧抽水，之後挖土機抓斗放於自來水管與水溝牆面間之底部，然後罹災者在前方進入水溝下面黃線處再往前水平100公分左右處，那時深度約挖到200公分左右，因為林星華一直跟挖土機說挖深一點，這樣才有活動空間可以以人挖掘，同時林星華站在抓斗上，罹災者在前方拿著尖鍬進入

坑內，隨即我就聽到土石崩塌，該罹災者瞬間已消失，之後就把路面開挖救人，（事發過程都無擋土支撐，其路面無開挖也無法支撐）。」等語（參見外放之勞動部職業安全衛生署卷），可知上開職業災害發生時，該地點之開挖深度業已達約2公尺；縱依原告主張，當時事發路段開挖之深度，應如系爭契約施工圖所示，為1.53至1.56公尺，亦已超過1.5公尺，然原告及其分包廠商卻未申經被告會勘後同意變更工法，逕自決定不於開挖深度逾1.5公尺處設置擋土支撐，致生勞工死亡之重大職業災害，其擅自違約減省工料之行為，對於工程安全已造成嚴重危害，則被告援引勞動部職業安全衛生署檢查報告書，認定上開職業災害發生原因，為劉英貴在排水溝進行管溝作業時，於開挖深度在2公尺處，因排水溝開挖面未設置擋土支撐，致發生土石崩塌所造成，執為原告有政府採購法第101條第1項第3款所定情形之論據，洵非無據，原告所稱向被告申請變更工法，將耗費時間，危害施工路段附近居民安全，及其係採穿管施作，並非明挖作業云云，均不足據為其得擅自違約，不於開挖深度超過1.5公尺處，設置擋土支撐之正當理由；其另指檢查報告書所載開挖深度為2公尺等語，與事實有所出入，被告援引為對伊不利之論據，顯有未合云云，依上說明，亦難憑採。

(五)末查，被告對訴外人穎力公司前於103年間承攬其另案工程，發生施工人員死亡之重大職業災害時，因已處於查驗階段，被告乃依與穎力公司所訂工程契約附錄1、工作安全與衛生第12點規定：「因廠商施工場所依設計圖說規定應有之安全衛生設施欠缺或不良，致發生重大職業災害，經勞動檢查機構通知停工，並經機關認定屬查驗不合格情節重大者，為政府採購法第101條第1項第8款之情形之一。」適用政府採

購法第101條第1項第8款規定：「查驗或驗收不合格，情節重大者。」對穎力公司停權1年等情，業據被告於駁回穎力公司對該停權1年處分所提異議之103年8月8日府工下字第1030128064號函說明三載明（參見本院卷第141頁）。惟原告施作系爭工程，於前揭時地開挖深度超過1.5公尺，卻未依約施作擋土支撐，致發生勞工遭土石掩埋而窒息死亡之職業災害時，尚未達驗收階段一節，業據被告陳明，且為原告所不爭執；則被告就本件情形，適用政府採購法第101條第1項第3款規定，通知原告將刊登採購公報，乃依據個案情節，適用相符之法律規定。另按同法第103條第1項規定：「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款至第5款情形……者，自刊登之次日起3年。……二、有第101條第7款至第14款情形……者，自刊登之次日起1年。……。」故經招標機關分別依政府採購法第101條第1項第8款及第3款規定刊登政府採購公報之廠商，不得參加投標或作為決標對象或分包廠商之期間，所以有1年及3年之差異，乃同法第103條第1項第2款及第1款之規定所致，非招標機關所得裁量決定，是原告再主張：被告對穎力公司得標之另案工程發生勞工死亡之職業災害，僅刊登政府採購公報停權1年，卻以原處分對伊停權3年，顯失公平云云，仍無足取。

七、綜上所述，被告依政府採購法第101條第1項第3款規定，以原處分通知原告將刊登政府採購公報，並駁回原告所提異議，尚無違誤，申訴審議判斷予以維持，亦屬適法。原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法，經核均與判決結果無影響，爰不分別斟酌論述，附此敘明。

01 八、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第
02 1項前段，判決如主文。

03 中 華 民 國 108 年 8 月 22 日

04 臺北高等行政法院第三庭

05 審判長法官 李 玉 卿

06 法官 王 俊 雄

07 法官 鍾 啟 煒

08 一、上為正本係照原本作成。

09 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
10 明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判
11 決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。

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

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

16 17 18 19	得不委任律師為訴訟 代理人之情形	所 需 要 件
20 21 22 23 24 25 26 27	(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。

(續上頁)

(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 108 年 8 月 22 日
書記官 李建德