臺北高等行政法院裁定

）FKT64W1Z1X5LO;@109年度停字第

聲　請　人　好景事業有限公司
代　表　人　陳木樞（董事）
相　對　人　臺北市立聯合醫院
代　表　人　黃勝堅（總院長）

上列當事人間政府採購法事件，聲請人聲請停止相對人異議處理結果（即相對人109年7月1日北市醫松字第10934119800號函）之執行，本院裁定如下：

主　文

一、聲請駁回。

二、聲請訴訟費用由聲請人負擔。

理　由

一、行政訴訟法第116條第1項、第3項、第5項規定：「（第1項）原處分或決定之執行，除法律另有規定外，不因提起行政訴訟而停止。……（第3項）於行政訴訟起訴前，如原處分或決定之執行將發生難於回復之損害，且有急迫情事者，行政法院亦得依受處分人或訴願人之聲請，裁定停止執行。但於公益有重大影響者，不在此限。……（第5項）停止執行之裁定，得停止原處分或決定之效力、處分或決定之執行或程序之續行之全部或部分。」因為行政機關作成客觀上賦予人民不利益規制效力的行政處分（學理「負擔處分」）一經生效，除非具行政程序法第111條所定重大明顯之瑕疵，而自始不生效力外，未經撤銷、廢止，或未因其他事由而失效者，其效力繼續存在（同法第110條第3項、第4項規定參照），具有實質的存續力，且在下命處分情形，行政處分所生效力尚含有自力執行力，得供行政機關逕為強制執行（行政

執行法第11條第1項、第27條第1項規定參照）。故為避免因負擔處分受有權利侵害之人民，於本案撤銷訴訟終局確定前，其實體權利因負擔處分之不利益規制效力繼續存在，致蒙受不可回復或難以回復之重大損害，基於憲法第16條訴訟權保障寓含「無漏洞權利保護有效性」的司法擔保誡命，行政訴訟法制即針對負擔處分設立「停止執行」制度，藉由負擔處分效力、執行或程序續行之停止，為負擔處分法律上利害關係人提供暫時性權利保護。然而，關於行政訴訟法第116條第1項、第3項及第5項所定停止執行要件，必須通過「本案權利存在蓋然性高度判斷」與「保全必要性判斷」二大要件之審查。亦即行政法院於審查停止執行的聲請時，依即時可得調查的事證判斷，如果聲請人的本案訴訟顯會勝訴，即行政處分合法性顯有疑義，本案權利存在蓋然性高，即得裁定停止執行；反之，如果聲請人本案訴訟顯會敗訴，其主張的本案權利在法律上顯無理由者，因根本無藉停止執行以提供暫時權利保護之必要，即應駁回其聲請，而此「本案訴訟主張之權利在法律上是否顯有理由或顯無理由」的審查要件，雖未明文定於行政訴訟法第116條第3項規定中，然同條第2項對之已有定明，且參酌停止執行機制，不論在起訴前、後，畢竟均非僅在緊急保全難於回復之損害，更寓有落實憲法訴訟權保障所蘊含「無漏洞權利保護有效性」的意旨，自屬當然應列入審查的要件。至於若聲請人本案訴訟並無顯會勝訴或敗訴的情形，則應審查保全必要性。在保全必要性審查與判斷上，須原處分或決定的執行，在客觀的相當因果關係上，可以預期將使尋求權利保護之人發生損害，且情況緊急，非即時由行政法院予以處理，縱將來待本案訴訟終局的權利保護，其損害亦難以回復，又須停止執行於公益無重大

影響，始得為原處分或決定之停止執行。另所謂「難於回復之損害」，指損害不能回復原狀，或不能以金錢賠償，或在一般社會通念上，如為執行可認達回復困難的程度等情而言，至於當事人主觀認知上難於回復的損害，並不屬於行政訴訟法第116條所指難於回復的損害。

二、爭訟事實概要：

聲請人參與相對人「104-106年度清潔維護作業（6項）勞務採購案」（下稱「系爭採購案」）投標，於民國104年8月28日簽訂系爭採購案契約（下稱「系爭契約」），契約價金為新臺幣（下同）4,597萬5,000元，履約期間為104年9月1日至107年8月31日。嗣於105年5月13日經相對人同意辦理契約變更，價金變更為4,777萬3,992元。履約期間屆至，相對人於107年9月27日函送結算驗收證明書予聲請人，結算總價為4,723萬6,410元。之後，相對人以聲請人於履約期間有冒用已離職員及抽勤表重複簽名等以虛偽不實之文件履約，溢領契約價金的情形，於通知聲請人陳述意見後，認定聲請人有政府採購法（下稱「政採法」）第101條第1項第4款所定「以虛偽不實之文件履約，情節重大」的情事，故以109年6月8日北市醫松字第10933754000號函（下稱「原停權通知處分」）通知聲請人，其有政採法第101條第1項第4款所定應予刊登政府採購公報情事，擬將其刊登於政府採購公報。聲請人不服，向相對人提出異議，經相對人以109年7月1日北市醫松字第10934119800號函（下稱「系爭異議處理結果」）復聲請人，聲請人的異議未對停權通知所列事實提出具體說明，已依政採法第102條規定，將聲請人名稱及相關情形刊登於政府採購公報。聲請人仍不服，提出申訴遭駁回，在起訴前向本院聲請本件停止執行。

三、聲請意旨略以：

（一）系爭異議處理結果將發生難於回復之損害：

1.聲請人自設立營運20餘年來，為機關、民營公司等提供專業清潔服務，恪守法規管理員工，未有被刊登政府採購公報、延誤或違約情形重大之行為，如不及時停止將聲請人刊登政府採購公報之行為，將對聲請人商譽造成嚴重負面影響，使長久累積優良商譽毀於一旦，亦造成一般公司行號或第三人，可能將聲請人列為拒絕往來之廠商，嚴重影響聲請人營運。

2.系爭刊登政府採購公報行為自刊登次日起1年內不得參加投標或作為決標對象或分包廠商，限制聲請人營業範圍，聲請人108年源自政府部門營收達2,200餘萬元，109年1至8月源自政府部門之營收達3,295萬9,747元，聲請人營運收入依賴公部門及類公部門之標案，政採法招標案件占聲請人營收比例在80%以上，主要營收來自公部門，如貿然執行系爭異議處理結果，將對聲請人營業產生過於嚴苛的影響，且無法累積工程實績，將使聲請人永久喪失參標機會，嚴重影響聲請人營業生存，且聲請人工程實績因參標期間經過，喪失參標機會，回復原狀勢所不能，也無法用金錢計算賠償，且客觀上極可能因此使聲請人無法存續，更無法復存，對聲請人可能之損害已達回復困難的程度。

3.聲請人遭刊登於政府採購公報3年期間內無法參與投標、得標或分包廠商，此等損害實難以金錢估價賠償，且金額必然甚鉅，為免將來國家負擔過重的金錢支出或延伸出耗費社會資源的不必要爭訟，應列為難以回復損害，且將聲請人列為不良廠商，限制聲請人於未來3年內不得參加政府採購投標或作為決標對象或分包廠商，將使得諸多重大

環保專案無法覓得適當廠商承接，絕非有利於公益。

（二）具急迫情事：

刊登政府採購公報因3年內不得參加投標或作為決標對象或分包廠商，將使聲請人營運立即發生困難，縱使聲請人將來取得本案勝訴判決，亦無實益。若聲請人遭停權，將停止合約，重新辦理發包等情。如繼續執行系爭異議處理結果，將使聲請人喪失繼續投標此類既已承辦之複數期政府採購標案之資格，應認有急迫情事。

（三）停止執行系爭異議處理結果對於公益並無重大影響：

聲請人因參與政府採購案之投標、作為決標對象或分包廠商之資格所獲得私益，於社會各組成份子之利益總和中，所佔比重不可謂不輕。本案相對人逕行於爭議釐清前將聲請人刊登政府採購公報，無助於公益的實現。故系爭異議處理結果暫不執行僅延後執行期間，在何時執行，對於公益並無重大影響，故利益衡量上應以保護聲請人為優先。

（四）本案勝訴之蓋然性高：

相對人履約行為違反誠信原則，陷聲請人於不義，且縱將聲請人公告於政府採購公報，亦無法達成政採法立法目的。縱認本件可歸責於聲請人而應對聲請人施以一定懲戒，只要辦理契約變更、扣款、或解除契約等手段，即足以保障其權益，將聲請人刊登於政府採購公報，顯已非影響最輕微之手段。另系爭採購案於期限屆滿後無廠商投標，商請聲請人延長期限繼續承作，聲請人基於機關承辦人拜託及維護商誼考量，同意延長4個月，惟相對人未解決自身管理問題，卻將聲請人刊登於政府採購公報；甚且，將聲請人刊登政府採購公報使聲請人喪失繼續參與國家環保相關工程投標案之機會，所造成聲請人本身及國家公益之損

害，顯然遠高於達成目的所獲致之利益。相對人僅機械式地適用政採法第101條第1項第4款規定而採取刊登政府採購公報的手段，違反比例原則，亦裁量濫用、裁量怠惰，應予以撤銷。況縱認聲請人違約，清潔工作均完成且經機關驗收，瑕疵已補正，足認已採取補救措施，相對人幾乎未受損害，情節非屬重大。

（五）系爭異議處理結果已於109年10月29日刊登，000年00月00日生效，期間3年，刊登期間尚未屆滿，尚未執行完畢，聲請人聲請停止執行刊登，使其仍有參與政府公共工程之可能，可降低其因停權所生難以回復之損害，故應認仍有聲請停止之保護必要性等語。

四、本院之判斷：

（一）停止執行是針對負擔處分，為避免負擔處分規制效力繼續存在，使受規制的人民蒙受不可回復或難以回復的重大損害，因而所設暫時權利保護制度，前已敘明。因此，聲請停止執行的對象，應針對直接發生限制或剝奪人民自由或權利規制效力的負擔處分而為。按機關發現廠商有政採法第101條第1項各款情形，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，因刊登政府採購公報即生同法第103條第1項所示於一定期間內不得參加投標或作為決標對象或分包廠商的停權效果，故該通知本身即為不利益的負擔處分（最高行政法院前101年度6月份第1次庭長法官聯席會議決議參照）。至於廠商對於機關依前條所為之通知，認為違反本法或不實者，依政採法第102條第1項、第2項規定，得向通知機關提出異議，對異議處理結果不服，得以書面向採購申訴審議委員會申訴，而申訴審議判斷，依同條第4

項準用第83條規定，則視同訴願。因此，廠商不服機關依政採法第101條第1項所為通知者，向通知機關所提異議，是依法提起申訴及行政訴訟前，所應循供機關內部自我省察的先行救濟程序。機關異議處理之結果，如果維持原通知而駁回異議者，對異議廠商直接發生認定其有政採法第101條第1項各款情形，並將刊登政府採購公報而發生停權規制效力的負擔處分，仍是採購機關依政採法第101條第1項所為的原停權通知處分，並非該異議處理結果。甚至異議處理方式併將廠商刊登政府採購公報者，該刊登公報行為只是執行原停權通知處分所生法律效果的事實行為，並非負擔處分本身。因此，廠商認刊登政府採購公報將致生難以回復損害，尋求以停止執行以提供暫時權利保護者，應針對通知其有政採法第101條第1項各款情形，並將刊登政府採購而發生停權規制效力的負擔處分，並非異議處理結果。本件聲請人誤對系爭異議處理結果而非原停權通知處分聲請停止執行，於法已有違誤。

（二）況且，縱寬認聲請人聲請本件停止執行，意在請求原停權通知處分之停止執行，以獲得暫時權利保護。然查

1.有關原停權通知處分之合法性是否顯有疑義或顯無疑義，亦即聲請人本案訴訟勝訴的主張，原停權通知處分是否有違反比例原則或裁量濫用、裁量怠惰等情事，仍須經相關事實的調查審認，並聽取聲請人與相對人兩造意見之陳述與辯論，方得審認決定，目前無法由兩造的釋明，就能直接斷定。故本件停止執行聲請有無理由，還要審查原停權通知處分有沒有造成聲請人難以回復的損害及其急迫性。

2.關於保全必要性的審查：按機關依政採法第101條第1項第4款規定，將廠商名稱及相關情形刊登於政府採購公報，

固依同法第103條第1項規定，於特定期間內不得參加政府採購投標或作為決標對象或分包廠商，然此僅對廠商參與政府採購交易的營業自由有所限制，並未撤銷廠商的營利事業登記，剝奪其營業權利，故廠商仍得本其營利事業登記項目，於市場上繼續經營業務，且縱使聲請人釋明其營業收入主要來自於參與政府採購之投標履約所得報酬，故原停權通知處分的執行，雖足造成聲請人在特定期間內，難依循既往營業模式營利，但聲請人仍得變更營業慣習，改與非政府機關的交易相對人從事交易，而此期間因營業交易對象之改變所蒙受營業利潤的損失，是金錢得以估計賠償而填補者，聲請人也未提出即時得以調查之證據以資釋明，究有何困難使其不能偏離既往參與政府採購之營業模式，繼續營運。聲請人主張其因原停權通知處分執行，將影響其營業生存，且因遭停權致無法參與投標，而受有難以回復之損害云云，尚難認有據。至另聲請人主張其在市場上原享有良好商業信譽，將因原停權通知處分執行而受難於回復損害云云，聲請人雖提出諸多感謝狀或獎狀及聲請人聘用身心障礙者之投保名冊，以釋明其在市場上享有商譽之情形，惟民法關於名譽人格權之侵害，也定有各式回復原狀方法，可供聲請人嗣後透過相關途徑回復商業名譽損害，至因營業信譽受害導致營業競爭爭取交易機會之流失，則亦屬金錢得以估計填補、回復之損害。綜上，聲請人主張其因原停權通知處分執行受有難以回復損害，且有急迫情形乙節，實難認有據。

（三）綜上所述，在本件聲請人本案訴訟並未顯具高度勝訴可能性，保全急迫性仍維持一般審查標準情形下，聲請人主張之損害，尚難認屬本院非以原停權通知處分停止執行之緊

急處置，否則待將來本案訴訟終結確定，即難以回復之損害，核與行政訴訟法第116條第3項所定要件不符，不應准許。從而本件聲請為無理由，應予駁回。

五、結論，本件聲請為無理由，裁定如主文。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　11　　月　　30　　日

臺北高等行政法院第七庭

審判長法　官　許　麗　華

法　官　楊　坤　樵

法　官　梁　哲　瑋

上為正本係照原本作成。

如不服本裁定，應於送達後10日內向本院提出抗告狀（須按他造人數附繕本）。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　12　　月　　3　　日

書記官　林　苑　珍