

臺北高等行政法院判決

109年度訴字第1304號

) FKT64W1Z1X5L0;@110年4月22日辯

原告 尚鉉營造有限公司

代表人 吳芳瑜（董事）

訴訟代理人 駱忠誠 律師

被告 桃園國際機場股份有限公司

代表人 林國顯（董事長）

訴訟代理人 林秀卿 律師

簡剛彥 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109年8月28日訴字第1090167號審議判斷，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：原告名稱及代表人原為「辰星營造有限公司」、「吳裕斌（董事）」，於訴訟進行中變更為「尚鉉營造有限公司」、「吳芳瑜」，茲由其具狀（見本院卷第343至347頁）聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、事實概要：原告參與被告於民國108年3月28日辦理之「桃園國際機場G4加油站新建工程」採購案（下稱系爭採購案）第2次公開招標，於同年4月2日開標時，由原告得標，被告並於108年6月25日退還系爭押標金250萬元予原告。嗣被告查得原告前負責人吳裕斌於系爭採購案開標前，事先取得應秘密之工程預算書（含總表及詳細價目表）行為，核屬影響系

01 爭採購案公正之違反法令行為，乃依行為時政府採購法（即
02 105年1月6日修正公告之政府採購法）第31條第2項第8款及
03 系爭採購案投標須知第55點第8款規定，以109年5月15日桃
04 機工字第0000000000-0號函通知追繳已退還予原告之押標金
05 250萬元（下稱原處分）。原告不服，向被告提起異議後，
06 經被告以109年6月8日桃機工字第1090008766號函，維持追
07 繳押標金之決定（下稱異議處理結果）。原告仍不服，向行
08 政院公共工程委員會（下稱工程會）提起申訴，經工程會10
09 9年8月28日訴字第1090167號採購申訴審議判斷書（下稱申
10 訴審議判斷書）駁回，遂提起本件行政訴訟。

11 三、本件原告主張：

12 （一）原告未有影響採購公正之違反法令行為：

13 1.原告並未主動要求被告人員提供預算書，故檢察官僅起訴
14 被告人員，則被告人員縱有洩密，原告人員並非共犯，故
15 被告自不得以其機關人員之犯罪行為，處罰原告。又系爭
16 採購案係採最低標決標，兩次招標公告均載有預算金額，
17 故被告之預算書尚無從影響原告之投標行為；且原告投標
18 金額係自行計算而得，與系爭預算書內容有顯著差異，應
19 認原告並無影響採購公正之違反法令行為。

20 2.另依政府採購法施行細則第38條規定，縱因履行機關契約
21 而知悉其他廠商無法知悉或應秘密之資訊之廠商，亦必須
22 因使用該等資訊有利於該廠商得標，始得禁止其投標，故
23 如工程預算書可認為係應秘密之資訊，亦必須有證據證明
24 利用此資訊可有利於其得標，依舉重明輕之法理，若無法
25 證明利用此等資訊可有利於其得標，自不在禁止之列，然
26 本件係最低標決標，工程預算書根本不能有利於廠商之投
27 標，自不能據此認原告有「影響採購公正之違反法令行為

」。

3. 被告雖主張工程預算書有原告人員記載「整地工程『前』」、「道面工程『90天』」、「擋土牆工程『150天』」、「結構工程『230天』」、「建築工程『100天』」及「地工工程『整地後』」等筆跡，然上開筆跡所載均為得標後為施工安排所載，並無法證明，原告係於開標前取得，亦不足以證明原告係依此工程預算書填投標之標單。

(二) 原告不知工程預算書屬開標前應保密之文書：

1. 被告所提乙證4之工程預算書，其與原告所獲原證6之工程預算書，金額雖相同，但頁數不同，且前者有被告所屬人員簽章，但後者則無，故原告實無從得知該文件屬應保密之文件。復依系爭起訴書記載林文楨於108年3月間在桃園機場某處，向被告助理工程師邱天智索取得工程預算書，再交付與吳裕斌。然依被告提出之預算密封袋（乙證11），被告承辦人員、課長、處長之簽章時間均為「1123」，應為107年11月23日；而總經理或其授權人（副總經理）欄之簽章時間為「00000000」應為108年1月11日，故工程預算書如已密封在內，且屬應秘密之文書，除非破壞密封，自不可能於108年3月間再提出，故此亦不難說明，原告所取得之原證6與乙證4之文書不同，故原告所得預算書非屬秘密文書。

2. 另世曦公司107年11月15日函文（乙證10），非以密件方式檢送工程預算書，故顯見其非屬秘密文件；且世曦公司之電子郵件主旨記載為「加油站獨立第一次上網招標文件」（乙證9）而其內容為Google之下載路徑，而工程預算書如係上網之招標文件，亦足證並無保密之必要，如非屬招標文件，則非上開電子郵件所傳送內容，故被告主張世

01 曦公司係以機密文件之方式為之，顯不可採。

02 3.再者，原告前曾參與被告辦理之其他採購案，不乏於招標
03 文件提出預算書者，足證提供工程預算書予廠商並非政府
04 採購法所不許，故縱原告收到工程預算書，亦不會知悉此
05 等文書屬政府採購法第34條第1項或第2項所指應秘密之
06 文書，故自不能認原告收受此等文件，有違反政府採購法
07 之影響採購公正之行為。

08 (三) 本件與審議判斷書援引之本院102年度訴字第1997號判決
09 及102年度訴字第15號判決之事實均不同，審議判斷未予
10 察明，即援引為審議判斷之理由，自有違誤。又審議判斷
11 所指之工程會108年11月5日工程企字第1080026746號函
12 (下稱108年11月5日函)覆內容，實係以桃園市調查處
13 所詢問「……則含有各工項『單價』、數量及總額之預算
14 書資料(機關內部訂定底價過程中，係將該預算書資料封
15 於『密封資料袋』內)是否係屬應保密資料？」故工程會
16 係針對該預算書資料封於「密封資料袋」，而本件被告所
17 指工程預算書是否即與上開函詢之「密封資料袋之預算書
18 」是否同一，實非無疑。且上開工程會函覆內容指「則將
19 其於開標前交付予特定廠商足以造成不公平競爭」乙節，
20 顯係其推論所得，並無依據。

21 (四) 被告雖援引其助理工程師邱天智於偵查中之證詞，惟依訊
22 問筆錄所載：「(問：前開標案之工程預算書是否屬於政
23 府採購法第34條應秘密且會造成不公平競爭之文件?) 在
24 公告招標前是秘密文件，預算書列印出來後，會以預算密
25 封袋彌封，上陳時會逐層核章何人看過後都要蓋章並彌封
26 ，但若有心人士要自己留下來複印翻拍都有可能，但因為
27 工程總預算我們都有公告在投標須知，且工程總表上的工

01 作項目廠商也可以自行上網列印，只是不會有金額部分，
02 詳細價目表也是一樣狀況。」證人邱天智並回答表示「因
03 為新二機棚案時間比較久，而且流標很多次，……但有確
04 定林文楨有向我索取G4加油站預算書，因為林文楨有向我
05 詢問G4加油站為何難以決標，我有向他解釋原因為何，在
06 當時我就印一份預算書給林文楨。」若邱天智所述為真，
07 則工程預算書提供予林文楨之時間為流標後，故已不符政
08 府採購法第34條第1項「公告前」及第2項「開標前」之
09 要件。且若工程預算書確如邱天智所述已經彌封而屬機密
10 文件，則邱天智怎能輕易影印一份交予林文楨，故其證詞
11 實有前後矛盾，亦非無疑。

12 (五) 依檔案法第28條規定，公立大專院校及公營事業機構亦準
13 用檔案法之規定，故被告處理檔案自應適用檔案法之適用
14 。依檔案法第16條訂定之「機密檔案管理辦法」，其第4
15 條第1項規定：「機密文書歸檔時，承辦人員應使用機密
16 檔案專用封套裝封，並於封面上註明單位名稱、收發來文
17 字號、案由或案名、分類號、頁數、件數、附件數、案卷
18 內文件起迄日期、保存年限、機密等級及保密期限或解密
19 條件，封口簽章後，送檔案管理單位辦理歸檔。但案由或
20 案名，得以代碼或代名表示。」故如屬機密文件應使用機
21 密案專用封套封，並載「機密等級」、「保密期限或解密
22 條件」，惟被告所提預算密封袋（乙證11），非但未使用
23 機密檔案專用封套裝，亦無記載「機密等級」、「保密期
24 限或解密條件」，自不能以其使用預算書密封袋即認預算
25 書屬機密文件等語。

26 (六) 聲明：申訴審議判斷、異議處理結果及原處分均撤銷。

27 四、被告則以：

01 (一) 原告於申訴程序中已自行提出系爭採購案應秘密之招標文
02 件即工程預算書(含總表及詳細價目表)，且於本件申訴
03 審議程序，亦不爭執確實在第2次開標前，已取得工程預
04 算書之事實，且有系爭起訴書所載相關供述等證據資料可
05 憑。

06 (二) 原告前負責人吳裕斌於開標前取得系爭採購案應秘密之工
07 程預算書行為，確屬影響採購公正之違反法令行為：

08 1. 實務見解認為追繳押標金之行為並非行政罰，而為管制性
09 不利處分，自不適用行政罰法有關從新從輕之相關規定。

10 爰此，政府採購法第31條雖於108年5月22日修正，然因
11 系爭採購案之投標行為發生於000年0月間，依實體從舊
12 原則，應適用修正前之政府採購法第31條規定。

13 2. 修正前政府採購法第31條第2項及系爭採購案投標須知第
14 55點第8款所稱之「其他經主管機關認定有影響採購公
15 正之違反法令行為者」，工程會前以104年7月17日工程
16 企字第10400225210號令闡釋(下稱104年7月17日令釋
17)：機關辦理採購，廠商有政府採購法第50條第1項第3
18 款至第5款、第7款情形之一者，依政府採購法第31條第
19 2項第8款認定屬「其他經主管機關認定有影響採購公正
20 之違反法令行為者」情形。

21 3. 系爭採購案之公開招標資料只提供空白標單(內容僅有工
22 項及數量)，而系爭採購案投標須知第77點規定，亦確實
23 未將工程預算書列為招標文件。然原告於開標前所取得之
24 工程預算書係有載明各工項單價，該文件亦未經政府採購
25 法所定公開程序予以公開。原告前負責人吳裕斌進而與吳
26 進華協議以原告名義共同承攬系爭採購案，使原告得預先
27 準備投標事宜，顯有不公平競爭情事，應認已該當修法前

政府採購法第50條第1項第7款所定其他影響採購公正之違反法令行為，並屬修正前政府採購法第31條第2項第8款其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為。

4. 依原告所提其於開標前所取得之工程預算書，其上筆跡標示，與被告內部經簽核之預算書底稿並無筆跡標示互核比對後，可認原告確實於開標前有參考該工程預算書並加以做筆記及註記，並據此填載系爭採購案投標之標單。原告得標後，若為施工安排，理應於原告投標之底稿或簽訂之契約附件為註記，其特別註記在與決標文件不同之被告未公開工程預算書，顯與常情不符，況原告已自承筆跡為其所為，原告稱其投標與開標前取得之預算書並無關連云云，實難可信。

5. 原告前負責人吳裕斌未被起訴，係因刑法洩密罪本質僅處罰洩漏應秘密文書之公務員，尚非得依此推論系爭採購案並無影響採購公正之違反法令行為。

(三) 系爭採購案工程預算書之寄發、收受及簽核流程，全程均係以機密文件及預算密封袋彌封簽核方式辦理。而系爭採購案工程預算書既屬應秘密之文書，則原告是否知悉工程預算書為秘密文件及有無參考該工程預算書，均不影響系爭採購案有上開違反採購公正之情事。又原告雖稱乙證4之工程預算書上有被告相關承辦人員、長官之蓋章，而原證6之工程預算書並無蓋章云云，然此係因邱天智自電子檔「重新」列印出來之工程預算書（非被告內部簽核之版本），而非屬被告內部簽核之工程預算書底稿（上有被告承辦人員及長官之職章）；且邱天智列印時，未事先刪除第3頁表頭所致，並不影響原證6及乙證4屬同一文件之認定及該工程預算書屬應秘密文件之性質等語，資為抗辯

01 。

02 （四）聲明：駁回原告之訴。

03 五、經核兩造之陳述，本件爭點厥為：被告以原告前負責人於系
04 爭採購案開標前，事先取得應秘密之工程預算書（含總表及
05 詳細價目表）行為，核屬影響系爭採購案公正之違反法令行
06 為，乃依行為時（105年1月6日公告）之政府採購法第31條
07 第2項第8款規定，以原處分追繳已退還予原告之系爭押標金
08 ，是否合法有據？

09 六、本院之判斷：

10 （一）按為建立政府採購制度，依公平、公開之採購程序，提升
11 採購效率與功能，確保採購品質，制定有政府採購法。依
12 該法第9條第1項前段規定：「本法所稱主管機關為行政
13 院採購暨公共工程委員會……」第30條第1項規定：「機
14 關辦理招標，應於招標文件中規定投標廠商須繳納押標金
15 ；得標廠商須繳納保證金或提供或併提供其他擔保。……
16 」行為時（108年5月22日修正公布前）同法第31條規定
17 ：「（第1項）機關對於廠商所繳納之押標金，應於決標
18 後無息發還未得標之廠商。……（第2項）機關得於招標
19 文件中規定，廠商有下列情形之一者，其所繳納之押標金
20 ，不予發還，其已發還者，並予追繳：……八、其他經主
21 管機關認定有影響採購公正之違反法令行為者。」另按「
22 行政院為統籌公共工程之規劃、審議、協調及督導，設行
23 政院公共工程委員會。」84年7月10日公布施行之行政院
24 公共工程委員會組織條例第1條定有明文。準此，工程會
25 係政府採購法之主管機關，其依政府採購法第31條第2項
26 第8款授權得補充認定該條項第1款至第7款以外其他「
27 有影響採購公正之違反法令行為」類型，以為機關不予發

還押標金或就已發還押標金追繳之法令依據。而「廠商有下列情形之一者，其所繳納之押標金，不予發還，其已發還者，並予追繳：……（八）其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為者。」且為系爭採購案投標須知第55條第8款所明定（見本院卷第128頁）。

（二）次按政府採購法第31條第2項第8款規定所稱之「其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為」，係法律就發生同條項所定採購機關沒收或追繳廠商押標金法律效果之要件，授權主管機關在同條項第1款至第7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」（最高行政法院103年度7月份第1次庭長法官聯席會議決議參照）。主管機關依此款所為之認定，屬於對多數不特定人民，就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定（行政程序法第150條第1項），具有法規命令之性質。準此，政府採購法第31條第2項第8款規定所稱之「其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為」，係指特定之行為類型，事先經主管機關一般性認定屬於「影響採購公正之違反法令行為」，而非於具體個案發生後，始由主管機關認定該案廠商之行為是否為影響採購公正之違反法令行為。而工程會已於104年7月17日頒布工程企字第10400225210號令：「機關辦理採購，廠商有下列情形之一者，依政府採購法第31條第2項第8款認定屬『其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為者』情形，並自即日生效：……二、有政府採購法第50條第1項第3款至第5款、第7款情形之一。……。」基此，廠商如有政府採購法第50條第1項第7款「其他有影響採購公正之違反法令行為」，即屬於同法第

31條第2項第8款所定「其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為者」，被告依法自得不予發還或追繳押標金。

(三) 經查，被告前於108年1月29日，辦理系爭採購案公開招標，惟未有廠商投標而流標，嗣於同年3月28日再次辦理公開招標，預算金額為5,912萬212元。原告參與系爭採購案第2次公開招標，於同年4月2日開標時，由原告得標，被告並於108年6月25日退還系爭押標金250萬元予原告。嗣被告查得原告前負責人吳裕斌於系爭採購案開標前，在桃園機場某處，自被告工程處前處長林文楨取得工程預算書（含總表及詳細價目表），而林文楨係於108年3月間，向被告助理工程師邱天智索取；該工程預算書是設計廠商臺灣世曦工程顧問股份有限公司（下稱世曦公司）提供予被告作為核定底價使用，依系爭採購案投標須知第77點規定，被告並未將系爭採購案之工程預算書列為招標文件之一等情，有系爭採購案投標須知、決標公告等件附卷可稽（見原處分卷第119至146頁）。原告雖主張其前負責人吳裕斌不記得開標前有無取得工程預算書，惟查：1. 被告工程處前處長林文楨於桃園地檢署檢察官偵查時供述：「新二機棚案及G4加油站案開標前，伊曾有問邱天智該案預算及進度之問題，並主動向邱天智要工程預算書，邱天智就列印一份預算書紙本交給伊，伊就轉交給吳裕斌，交付的地點都是在機場。」（見本院卷第248頁）；2. 被告助理工程師邱天智供述：「伊自102年底到桃園機場公司擔任助理工程師迄今，新二機棚案及G4加油站案在決標之前，都是伊在承辦。」「G4加油站案開標前，被告林文楨曾有問過伊該案預算及進度的問題，被告林文楨並主動

01 向伊要工程預算書，伊就列印一份預算書紙本交給被告林
02 文楨。」（見本院卷第256、257頁）；3.林文楨、吳進華
03 （其與原告前負責人吳裕斌協議雙方以辰星公司名義共同
04 承攬G4加油站案）及真實姓名不詳之男子，於108年4月1
05 日中午11時29分許，在桃園機場4樓用餐區會面後，林文
06 楨先行離去之情，有桃園機場108年4月1日監視器畫面可
07 稽（見本院卷第268頁）。再參諸原告於申訴審議程序中
08 自行提出工程預算書，且不爭執在系爭採購案第2次開標
09 前，經由林文楨取得工程預算書之情，堪認原告前負責人
10 吳裕斌於系爭採購案第2次開標前之108年3月間，自被告
11 工程處前處長林文楨取得工程預算書。而桃園地檢署檢察
12 官就本件G4加油站等政府採購弊案，經法務部調查局桃園
13 市調查處移送偵查後，對林文楨等人涉犯貪污治罪條例、
14 政府採購法等罪嫌提起公訴，認定林文楨明知依政府採購
15 法第34條第1項、第2項規定，機關辦理採購，其招標文件
16 於公告前應予保密；機關辦理招標，不得於開標前洩漏其
17 他足以造成限制競爭或不公平競爭之相關資料，竟基於洩
18 漏關於中華民國國防以外應秘密文書之犯意，於108年3月
19 間，在桃園機場某處，將系爭採購案設計廠商世曦公司提
20 供與被告作為核定底價使用而應秘密之招標文件即工程預
21 算書，向被告助理工程師邱天智索取後再自行或透過他人
22 交付與吳裕斌；吳裕斌並與吳進華協議雙方以原告名義共
23 同承攬系爭採購案，旋於同年4月2日開標時，僅有原告參
24 加投標，而開標主持人林文楨當場宣布原告投標金額為5,
25 877萬7,788元，底價金額為5,910萬元，由原告得標而決
26 標（決標價格與底價僅差32萬2,212元，決標價格與底價
27 比高達99.45%），亦有該署108年度偵字第22561、22738

、22911、22912、32094、32099、32111、32119、33330
號起訴書（下稱系爭起訴書，現由臺灣桃園地方法院審理
中）附卷足憑（見本院卷第147至280頁）。

（四）系爭採購案之工程預算書屬應秘密之文書：

1. 被告前為辦理「106至108年度桃園國際機場空側土木工程
委託規劃設計及監造技術服務案」（下稱規劃設計服務案
），而與世曦公司簽訂規劃設計服務案之採購契約（見本
院卷第363至398頁），依規劃設計服務案之「招標規範」
第2.1第1項規定，此規劃設計服務案之工作範圍包含系爭
採購案在內（見同上卷第399至415頁）。因此，系爭採購
案之工程預算書為世曦公司製作並提供予被告作為核定底
價使用，依系爭採購案投標須知第77點規定，被告並未將
系爭採購案之工程預算書列為招標文件（見本院卷第135
頁），且未對外公開。參諸訴外人即被告助理工程師邱天
智於偵查中供述：「標案預算書（含工項單價）是設計單
位世曦公司依照工程需求設計出來，伊收到後會先行審閱
，審閱之後會將其他相關的圖說、規範等文件簽呈建議底
價，至於預算書的部分，伊會彌封起來並蓋上職章，再由
科長、副處長、處長、會計單位、副總等人依序核章；預
算書上呈林文楨時，其也必須要在上面核章，所以其也看
得到預算書，但核完章之後，需要把預算書再彌封起來，
之後制訂底價。」「新二機棚案及G4加油站案之工程預算
書應該要保密，不會提供給廠商。」「新二機棚案及G4加
油站案之公開招標資料只提供空白標單給廠商，內容只有
工項及數量，並不會有價格及複價。」等語（見本院卷第
256、257頁），可知系爭工程設計書屬應秘密之文書，在
開標前不得公開。

- 2.另上揭規劃設計服務案採購契約第8條第6款規定：「契約內容有須保密者，乙方（臺灣世曦公司）未經甲方（本件被告）書面同意，不得將契約內容洩漏予與履約無關之第三人。」且為進一步擔保世曦公司與其職業技師亦能確實履約並遵守相關法令，其等簽立切結書（見本院卷第417至423頁之切結書），以擔保所應負法律責任。因此，系爭採購案設計廠商世曦公司提供工程預算書予被告之方式，係以機密文件處理，即將工程預算併同招標圖說、施工規範及招標文件等草案，先上傳至雲端，須透過其提供之路徑始能下載。世曦公司另以電子郵件寄送予被告承辦人員即助理工程師邱天智（見本院卷第425頁），再以電子公文發文予被告（見同上卷第427頁），此電子公文並無另外之附件資料，其提及之設計圖冊、施工規範、工程預算書及招標文件草案等文件，均係以電子郵件中之雲端連結方式交付，是世曦公司寄送電子公文上方所載「附件：如文（另送）」（見同上卷第427頁），即係以雲端連結方式傳送，須為系爭採購案相關承辦人員輸入帳號、密碼始得接觸工程預算資料。
- 3.又被告系爭採購案承辦人邱天智收受工程預算書後，均以「預算密封袋」彌封方式，辦理內部簽核流程，分別由承辦人、課長、副處長、處長、副總經理等人依序核章（見本院卷第429頁）；此經訴外人邱天智於桃園地檢署108年11月19日訊問時證述：「（問：前開標案之工程預算書是否屬於政府採購法第34條應秘密且會造成不公平競爭之文件？）在公告招標前是秘密文件，預算書列印出來後，會以預算密封袋彌封，上陳時會逐層核章何人看過都要蓋章並彌封，但若有心人士要自己留下來複印翻拍都有可能…

01 …」等語明確（見本院卷第75至79頁），原告主張該工程
02 預算書傳遞過程並無保密，非屬機密文件云云，委無足採
03 。原告復主張被告所提預算密封袋不符合檔案法、機密管
04 理辦法所規範之內容，故非秘密文件云云。惟按檔案法之
05 立法目的，係為健全政府機關檔案管理，促進檔案開放與
06 運用，發揮檔案功能（檔案法第1條參照），著重在檔案
07 之歸檔管理程序；與政府採購法為維護採購公正、公開，
08 對於應守秘密事項之規範目的、對象有別，尚難以其密封
09 形式未符合檔案法及其授權制定之機密管理辦法所規定之
10 要件，即認為系爭工程預算書非秘密文件。綜上，系爭採
11 購案之工程預算書係屬應秘密之文書，且原告於系爭採購
12 案第2次開標前已取得工程預算書。

13 （五）原告於開標前取得系爭採購案工程預算書，屬影響採購公
14 正之違反法令行為：

- 15 1.按政府採購法之立法目的係為建立政府採購制度，依公平
16 、公開之採購程序，提升採購效率與功能，確保採購品質
17 ；因此機關辦理採購，應以維護公共利益及公平合理為原
18 則，對廠商不得為無正當理由之差別待遇（政府採購法第
19 1條、第6條第1項參照），已如前述。政府採購法第34條
20 第1項、第2項規定：「（第1項）機關辦理採購，其招標
21 文件於公告前應予保密。但須公開說明或藉以公開徵求廠
22 商提供參考資料者，不在此限。（第2項）機關辦理招標
23 ，不得於開標前洩漏底價、領標、投標廠商之名稱與家數
24 及其他足以造成限制競爭或不公平競爭之相關資料。」禁
25 止洩漏足以造成限制競爭或不公平競爭之資料，則屬上開
26 原則性條文之具體規範。因此，投標廠商於開標前或決標
27 前取得足以造成不公平競爭之資料，已違反上開規定，對

其他參與採購案之廠商造成立足點上之不平等，非無影響採購之公正性。

2. 查系爭採購案之決標方式採最低標（見本院卷第129、141頁），因此投標廠商是否得標取決於投標金額之多寡，系爭採購案之工程預算書，係設計廠商世曦公司估價概算出工程之各項目單價明細，作為工程底價核定之依據，是以，工程預算書之各項單價總表、詳細價目表等招標文件資料，因涉及投標金額之估算，足以造成限制競爭或不公平競爭，屬於應秘密之資訊，於開標前不得公開之。系爭採購案之公開招標資料只提供空白標單，內容僅有工項及數量，而原告於開標前所取得之工程預算書係有載明各工項單價，該文件既非列為招標文件予以公開，則原告於開標前事先取得，即有不公平競爭情事，已違反政府採購法第34條第2項規定，而屬影響採購公正之違反法令行為。原告空言其自行計算標價金額，未參考系爭工程預算書，自無影響採購公正之違反法令行為云云，不足採認。

3. 況按「違反行政法上義務而受罰鍰、沒入或其他種類行政罰之處罰時，適用本法。」行政罰法第1條前段定有明文，準此，行為人須因違反行政法上義務，受非難性之不利行政處分，始有行政罰之適用。而政府採購法第30條第1項前段、第31條第2項關於廠商所繳納押標金，辦理採購機關不予發還或追繳押標金之規定，旨在建立政府採購制度能依公平、公開之採購程序，提升採購效率與功能，並確保採購品質為目的，擔保全體投標者均能遵照投標應行注意事項以踐行相關程序，除督促得標者應履行契約外，兼具有防範投標人妨礙程序公正之作用，亦即投標廠商繳納押標金，係為確保投標公正目的，避免不當或違法行為

01 介入，而為辦理招標機關所為之管制。因此，法律規定廠
02 商如有此類行為者，辦理招標之採購機關即得對其所繳納
03 之押標金不予發還，或就已發還者予以追繳，核其性質，
04 乃以公權力強制實現廠商參與投標時所為之擔保，應屬「
05 管制性不利處分」，此與行政罰法所稱之裁罰性不利處分
06 係以「違反行政法上義務，而對於過去不法行為所為之制
07 裁」者不同（最高行政法院102年11月份第1次庭長法官聯
08 席會議參照）。因此，被告對原告所為追繳押標金之行為
09 ，固為不利之行政處分，然非屬於行政罰法所稱之行政罰
10 ，並無行政罰法之適用，且與違反行政法之義務人是否惡
11 意違反法令無關。準此，原告主張其不知工程預算書屬開
12 標前應保密之文書，姑不論是否屬實，均不影響被告所為
13 原處分之認定。

14 4.原告復主張其並未主動要求被告人員提供預算書，故檢察
15 官僅起訴被告人員，則被告人員縱有洩密，原告人員並非
16 共犯，故被告自不得以其機關人員之犯罪行為，處罰原告
17 云云。惟按行為時政府採購法第31條第2項第8款規定並未
18 規定需以「經第一審法院為有罪判決」為要件（最高行政
19 法院108年度判字第298號判決意旨參照）；又刑法第132
20 條第1項之公務員洩漏或交付關於中華民國國防以外應秘
21 密之文書、圖畫、消息或物品罪，所處罰之犯罪主體為洩
22 漏或交付國防以外秘密之公務員，其對向行為之收受者，
23 自無與該公務員成立共犯之餘地（最高法院94年度台上字
24 第2378號刑事判決參照）。可知採購機關依行為時政府採
25 購法第31條第2項第8款規定追繳押標金，不以經一審判決
26 有罪或涉有刑事責任為要件。本件原告前負責人吳裕斌於
27 開標前經由林文楨事先取得應秘密之工程預算書，林文楨

遭違反刑法第132條第1項規定提起公訴在案，而原告當時
負責人雖未被起訴，此乃因刑法洩密罪僅處罰洩漏應秘密
文書之公務員，尚非得依此推論系爭採購案並無影響採購
公正之違反法令行為，是原告上開主張，尚難採認。

七、綜上所述，原告主張經核均非可採。被告依行為時政府採購
法第31條第2項第8款及系爭採購案投標須知第55點第8款規
定，以原處分通知追繳已退還予原告之押標金250萬元，認
事用法，並無違誤，異議處理結果及申訴審議判斷就原處分
遞予維持，亦無不合。原告仍執前詞，訴請判決如其聲明所
示，為無理由，應予駁回。

八、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資
料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必
要，併予敘明。

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

中華民國 110 年 5 月 13 日

臺北高等行政法院第四庭

審判長法官 畢乃俊

法官 彭康凡

法官 侯志融

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
(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。
(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	

01 文書影本及委任書。

02

03 中 華 民 國 110 年 5 月 13 日

04 書記官 徐偉倫