

臺北高等行政法院判決

109年度訴字第1397號

110年5月6日辯論終結

原告 旭磊營造股份有限公司

代表人 莊益邦

訴訟代理人 蔡本勇 律師

被告 臺北市政府捷運工程局第一區工程處

代表人 王怡仁

訴訟代理人 林偉如 律師

上列當事人間政府採購法事件，原告不服臺北市政府採購申訴審議委員會於109年10月16日之訴109009號審議判斷書，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、事實概要：

原告參與被告舉辦之「環狀線秀朗橋站（Y8）至板新站（Y14）高架橋增設隔音牆工程」採購案（下稱系爭採購案）投標，另有竹崙國際有限公司（下稱竹崙公司）、大台北噪音防治股份有限公司及合崧有限公司（下稱合崧公司）競標。被告於民國108年4月11日開標，審查資格文件時，發現原告與竹崙公司領標電子憑據序號重複，且押標金票據為同一銀行開具，票號連號，有重大異常關聯，經向臺灣士林地方檢察署（下稱士林地檢署）告發，該署檢察官偵查後作成108年度偵字第16885號緩起訴處分（下稱系爭緩起訴處分）。被告依系爭緩起訴處分書所載事實，認定原告無投標意願，

而容許竹崙公司借用其名義參與系爭採購案投標，由竹崙公司準備2家公司之投標文件及押標金支票，於開標當日由竹崙公司派員參與開標之情事，並援引政府採購法第101條第1項第1款「容許他人借用本人名義或證件參加投標者」，以109年5月6日北市一區工字第10960041592號函（下稱原處分）通知原告將依法刊登政府採購公報。原告不服，乃循序提起行政爭訟。

二、原告起訴主張：

（一）原告並無容許他人借用本人名義或證件參加投標之情事，其行為並不構成政府採購法第101條第1項第1款之違法，退萬步言，縱認違法，係該當同條項第6款，應刊登公報1年而非3年：

1.原告與竹崙公司之投標文件領標電子憑證序號相同，係因作業疏忽所致，況日後此等序號已更為不同；其委由竹崙公司代行製作投標文件及由訴外人莊麗瓊籌措所需押標金，係因原告負責人工作過於忙碌，且押標金款項日後有返還；另系爭採購案之投標係採最有利標，原告及竹崙公司皆有投標之資格，然皆對於最有利標標案之流程皆不熟悉，主觀上認為各有投標之優勢，故分別參與投標，始有兩廠商投標之情事，且正因原告未有最有利標案投標之經驗，因而未製作服務建議書之文件，始無法進入評選階段，以上皆可證原告並非無投標意願，原告並無容許竹崙公司借用其名義或證件參加投標之行為及故意。

2.原處分及審議判斷書係以系爭緩起訴處分書內容，認定原告之行為構成「容許他人借用本人名義或證件參加投標」之情事。然該緩起訴處分書認定原告之行為，係觸犯政府採購法第87條第3項、第6項之妨害投標罪名，並非構成政

府採購法第87條第5項之罪名，要無構成政府採購法第101條第1項第1款情事。

(二) 原處分違反行政程序法第7條比例原則：

系爭緩起訴處分認定原告之行為，係觸犯政府採購法第87條第3項、第6項之規定，其刑度較政府採購法第87條第5項為重，且為緩起訴之處分，故被告依政府採購法第101條第1項第1款刊登公報3年，顯違反比例原則，為此聲明求為判決撤銷申訴審議判斷、異議處理結果及原處分。

三、被告則以：

(一) 原告行為該當政府採購法第101條第1項第1款容許他人借用本人名義或證件參加投標之情事，被告得依據證據自行認定並依法刊登公報停權，不以經司法機關起訴或判決為要件，也無檢討原告行為是否構成刑事責任之必要。

(二) 政府採購法第101條第1項第1款規定，並無「情節重大」之要件，故適用時尚無情節是否重大需考量，被告於原告該當相關要件時，即應依法作成將刊登政府採購公報之通知。又原處分可使原告產生警惕，得避免原告對其他機關繼續造成損害，即使可能影響原告之營業範圍，但其層面限於政府機關，並未波及其他民間交易活動，未違反比例原則。為此聲明求為判決駁回原告之訴。

四、本院判斷如下：

(一) 按，政府採購法第101條第1項第1款、第2款、第6款：「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：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。…六、犯第87條至第92條之罪，經第一審為有罪

判決者。」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，機關應即將廠商名稱及相關情形刊登政府採購公報。」第103條第1項第1款、第2款：「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。二、有第101條第1項第13款、第14款情形或第6款判處拘役、罰金或緩刑者，自刊登之次日起1年。但經判決撤銷原處分或無罪確定者，應註銷之。」第按，同法第87條第3項、第5項、第6項規定「（第3項）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5年以下有期徒刑，得併科新臺幣100萬元以下罰金。…（第5項）意圖影響採購結果或獲取不當利益，而借用他人名義或證件投標者，處3年以下有期徒刑，得併科新臺幣100萬元以下罰金。容許他人借用本人名義或證件參加投標者，亦同。（第6項）第1項、第3項及第4項之未遂犯罰之。」其中第5項係政府採購法87年5月27日公布施行後，於91年2月6日始為增修。

（二）核諸政府採購法第101條、第103條之立法理由略謂：「明定對於廠商有違法或重大違約情形時，機關應將其情形通知廠商，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報，以作為各機關辦理其他採購案時，於招標文件規定該等廠商不得參加投標、作為決標對象或分包廠商之依據，以杜不良廠商之違法、違約行為，避免其再危

01 害其他機關，並利建立廠商間之良性競爭環境。」「有第
02 101條各款情形之廠商，經依前2條之規定處理後，仍被刊
03 登於政府採購公報者，按情節之輕重，於第1項明定各機
04 關於辦理採購時，應於其招標文件中規定該等廠商於一定
05 期間內，不得參加投標或作為決標對象或分包廠商，俾作
06 為拒絕彼等之依據。」是以，因政府採購法第101條第1項
07 所載事由而刊登政府採購公報，其實係政府機關內部警示
08 機制，主要目的在於限制不良廠商再度危害機關，此種處
09 分對於受刊登廠商而言，固然影響其營業範圍，但其層面
10 限於政府機關，並未波及其他民間交易活動，於其營業權
11 其實無礙。故廠商是否應刊登於政府採購公報之考量重點
12 ，在於是否有對政府機關警示之必要，而非對應於廠商違
13 約情節之輕重予以處罰，警示對於廠商所產生信用減損、
14 案源中斷等經濟效應，乃警示之反射作用，非警示所直接
15 產生之效果，並非是否警示必要之考量核心。至於是否有
16 警示必要及期限，回歸於契約本質，則無非著眼於當事人
17 履約能力及履約誠信，此核諸政府採購法第101條第1項各
18 款事由及第103條第1項依前揭各款事由而決定停權期限規
19 定即明。其中，該法第101條第1項第1款選擇「容許他人
20 借用本人名義或證件參加投標者」此一特定行為作為應否
21 警示之指標，直指其規範之重點乃廠商「履約誠信」；亦
22 即，廠商如(1)本身無投標之意思；(2)他人有向本人借用名
23 義或證件之事實；(3)他人以本人名義或證件參與投標（押
24 標金、標單由他人處理，本人未參加投標），無疑可認定
25 該廠商，不僅毫無履約誠信，且破壞廠商間良性競爭環境
26 ，當然為「情節重大」，應即刊登公報，以為警示，避免
27 其他機關與其交易。且如有該事由，較諸其他款情節輕微

者，有加強警示之必要，是應停權期限3年。

(三) 故此，廠商有「容許他人借用本人名義或證件參加投標者」行為者，不論其行為是否涉犯政府採購法第87條至92條之罪名，更不以「犯第87條第5項之罪，經第一審為有罪判決者」為必要，均應刊登政府公報停權3年；此觀諸政府採購法第101條將第1款、第6款事由分列，且各該款自本法87年施行以來未經修正變動，但同法第87條第5項於91年2月6日始為增修即明。蓋：

1. 徵諸政府採購法第101條第1款文字與同法第87條第5項後段文字，雖然一致；但就前述立法脈絡、體系及目的因素觀察，顯然是立法者於政府採購法實施一定期間後，認為該當該法第101條第1款之行為，僅論以行政不法，而刊登公報停權，僅生政府機關內部警示效用，並不足平衡其惡性，始增列同法第87條第5項予以刑罰化；要無因其惡性重大增列為刑法處罰之對象，反而限縮該法第101條第1款適用，以致凡該當此事由者，尚須經法院以第87條第5項論處，始得依同法第101條第6款刊登公報之理。

2. 如僅因文字因素，執言廠商該當政府採購法第101條第1款要件者，於刑事法上之評價必然犯第87條第5項之罪，因此，須經第一審為有罪判決，始能刊登公報，且須視刑事法院判決之刑度，始能決定其停權之期間；則無異於完全架空了政府採購法第101條第1款適用之可能，顯非立法本意至明。

3. 綜言之，政府採購法第101條第1款「容許他人借用本人名義或證件參加投標者」早經立法者選定為「首要」破壞「履約誠信」及「廠商良性競爭」，而應拒絕往來之指標，至於廠商該等行為，是否該當政府採購法第87條至第92條

之罪名，其犯案情節是否重大，則為備位在後之指標，只有廠商其行為「不」該當該法第101條第1款要件時，始有討論之必要。

(四) 如事實欄所載，原告與竹崙公司參與被告系爭採購案投標，其與竹崙公司領標電子憑據序號重複，且押標金票據為同一銀行開具，票號連號，被告以此為重大異常關聯，向士林地檢署告發，該署檢察官作成系爭緩起訴處分書，被告依起訴書所載事實，認定原告無投標意願，而容許竹崙公司借用其名義參與系爭採購案投標，由竹崙公司準備2家公司之投標文件及押標金支票，於開標當日由竹崙公司派員參與開標之情事，援引政府採購法第101條第1項第1款，作成原處分等節，為兩造所不爭執，並有系爭採購案招標文件、原告與竹崙公司參與系爭採購案之投標封套及押標金票據、被告108年4月11日開標紀錄（資格審查）、系爭緩起訴處分書、原處分等件影本在卷為憑（附本院卷第139頁至第192頁、第385頁至第389頁），自堪信為真實。

(五) 原告雖爭執其有投標意願，只是對投標作業流程不熟悉，致有所誤；又爭執系爭緩起訴處分認定其涉犯政府採購法第87條第3項、第6項詐術使開標發生不正確結果未遂罪，且予緩起訴處分，是縱認其確有如處分書所載行為，也不該當政府採購法第101條第1項第1款刊登公報停權3年之事由，而應論以同條第6款；且既經緩起訴處分，顯然情節輕微，僅得依同法第103條第1項第2款停權1年云云。然查：

1. 原告負責人莊益邦為竹崙公司負責人簡雲霖○○莊麗瓊之○○。簡雲霖為提高系爭採購案得標機會，除以竹崙公司

01 名義投標外，另委由無投標意願之莊益邦，以原告公司名
02 義參與系爭標案，並由簡雲霖指示不知情的竹崙公司員工
03 準備兩家公司之投標文件，另委由不知情之莊麗瓊至臺灣
04 中小企業銀行中山分行，分別以竹崙公司及莊麗瓊在該分
05 行之存款，購買票號FW0000000、FW0000000之本行支票，
06 作為竹崙公司與原告公司之押標金，最後由簡雲霖決定竹
07 崙公司、原告公司分別以70,027,660元、73,882,002元之
08 金額投標，於108年4月11日指派不知情竹崙公司員工2人
09 ，分別代表竹崙公司、原告公司參與開標等事實，業經莊
10 益邦、簡雲霖於士林地檢署偵查時供承不諱，有該署108
11 年他字第2145號政府採購法108年11月14日訊問筆錄在卷
12 可稽（附本院卷第427頁以下），供述相符，且有如上原
13 告公司與竹崙公司領標電子憑據序號重複，押標金票據為
14 同一銀行開具，票號連號之跡證相佐，可堪確認。而此事
15 實，經系爭緩起訴處分載明，並因莊益邦及原告各繳納10
16 萬元、5萬元予公庫，而予以緩起訴，有系爭緩起訴處分
17 可憑。從而，原告本身無投標之意思，也無參與投標之行
18 為，而同意竹崙公司為其準備押標金、標單，以其名義投
19 標之事實，至臻明確。原告於其負責人在偵查中自白取得
20 緩起訴處分後，於後續刊登公報行政處分程序翻異前詞，
21 主張其有投標意願，只因不熟悉投標程序及文件，致有所
22 誤云云，所陳毫無可採，益足徵其無誠信可言。

23 2.核原告上開行為，該當政府採購法第101條第1項第1款「
24 容許他人借用本人名義或證件參加投標」事由，並無疑義
25 ，原處分據此，依同法第103條第1項第1款規定刊登公報
26 停權3年，於法並無違誤。至於其停權期限，乃被告依法
27 律所為之羈束處分，無裁量權之行使可言，原告指其有違

比例原則，委無可採。

3.又，揆諸本院首揭關於政府採購法第101條第1款、第6款停權事由之分析說明，凡廠商行為該當於第1款時，及應刊登公報停權3年，無庸贅論其行為是否另該當於第6款事由。因此，原告上開行為雖經系爭緩起訴處分書評價該當於政府採購法第87條第3項、第6項以詐術使開標發生不正確結果未遂罪，又獲緩起訴處分；但其行為既然該當政府採購法第101條第1項第1款「容許他人借用本人名義或證件參加投標」事由，業經本院依職權調查明確，破壞履約誠信及廠商良性競爭環境，情節重大，已如前述，原告猶援用系爭緩起訴處分所認定之罪名，主張原處分適用法令錯誤，至多僅能依政府採購法101條第1項第6款、第103條第1項第2款，從輕停權1年，始符比例原則云云，顯然對於刊登公報予以停權之處分，主要目的在於透過排除不良廠商，確保政府採購機制有效運作，與刑事處罰乃就其行為惡性予以惡報有所不同此節，毫無認知，其主張自不足採。

五、綜上，原告主張，均無可採，其行為該當政府採購法第101條第1項第1款「容許他人借用本人名義或證件參加投標」刊登公報停權3年之事由，原處分據此為之，洵屬有據，異議處理及申訴審議判斷續予維持，亦無不合。原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

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 6 月 3 日

臺北高等行政法院第四庭

審判長法官 楊 得 君

法官 侯志融
法官 彭康凡

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	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。

01 訟代理人 02 03 04 05 06 07	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。
08 09 10 11	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。

12 中 華 民 國 110 年 6 月 3 日

13 書記官 林 苑 珍