

臺北高等行政法院判決

) FKT64W1Z1X5L0;@109年度訴字第

109年11月12日辯論終結

原告 惠名國際旅行社有限公司

代表人 劉惠利（董事）

被告 臺北自來水事業處企業工會

代表人 張正杰（理事長）

訴訟代理人 陳凱平律師

參加人 寶獅旅行社股份有限公司

代表人 王文傑（董事長）

上列當事人間政府採購法事件，原告不服臺北市政府民國108年12月18日訴108021號採購申訴審議判斷書，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：

參加人經合法通知，無正當理由未於言詞辯論期日到場，核無行政訴訟法第218條準用民事訴訟法第386條各款所列情形，依行政訴訟法第218條準用民事訴訟法第385條第1項前段規定，依原告、被告的聲請而為一造辯論判決。

二、事實概要：

被告受臺北自來水事業處的補助辦理「108年勞動法令研習活動」採購案（下稱系爭採購案），採購金額為新臺幣（下同）399萬2,608元，補助金額為228萬2,676元。系爭採購案於民國108年7月11日開標，計有原告、參加人及雄獅旅行社

股份有限公司板橋分公司（下稱雄獅板橋分公司）3家廠商參與投標。經被告審標結果，認雄獅板橋分公司資格不符，原告規格不符，而參加人報價389萬6,044元，在核定底價399萬2,000元以內，故決標給參加人，並以108年7月12日北市水企工組字第108042號函通知投標廠商（下稱原處分）。原告不服，提起異議。被告以108年8月1日北市水企工組字第108047號函駁回（下稱異議處理結果）。原告續行申訴遭駁回後，提起本件行政訴訟。

三、原告起訴主張及聲明：

（一）參加人與雄獅旅行社股份有限公司（下稱雄獅公司）的負責人均為王文傑，且公司地址相同，僅上下樓層有別，依系爭採購案投標須知第57點第6款第5目、第7款第6目、政府採購法施行細則第33條第1項、第2項及投標廠商聲明書第2項次等規定，自不得由雄獅公司的分公司即雄獅板橋分公司就系爭採購案參與投標。又政府採購法施行細則第33條第1項及第2項已明確規定同一廠商不得重覆投標，並禁止有重大異常關聯者投標，此為法定程序，被告沒有裁量空間。再者，分公司僅為總公司的分支機構，法人人格均屬同一。民事訴訟法例外承認分公司有施行訴訟的權能，不表示法人人格可以割裂，而認為分公司「經理人」即為「負責人」，否則政府採購法施行細則第33條規定將成為具文，而無適用可能。參酌旅行業管理規則第7條及經濟部商工登記公示資料，總公司始有「代表人」，分公司則為「經理人」，亦可說明分公司「經理人」不等同於「負責人」。況依法理，公司負責人相同不能就同一採購再為投標，何以分公司可參與投標，被告的處置顯有矛盾。

（二）雄獅板橋分公司的投標封套上記載收件時間為108年7月10日

12時45分，已逾108年7月9日下午5時的截止收件時間；且該投標封套上統一編號欄位空白、未蓋公司大小章，不合格式，被告不應收件。又雄獅板橋分公司投標封套所載廠商電話00000000，與參加人投標封套所載00000000僅末2碼不同，有異常關聯，再審酌參加人為雄獅公司100%持股投資，以及被告違法收受雄獅板橋分公司的投標後，以其未依規定分裝證件封、規格封、價格封，且未檢附無退票紀錄證明等，認為資格不符等情，可證雄獅板橋分公司實質上不為競標，僅為充當投標廠商以達3家廠商免於流標，被告違法決標，作成原處分自屬違法。

(三)被告以原告菜單未附照片、僅有8道菜、車輛年份逾期、未附駕駛執照、行程規畫未編頁等理由，認定規格不符。但原告投標前曾詢問被告，被告人員表示：有菜單即可，沒有照片沒關係等等。又菜單中的「鳳凰鴻運大拼盤」包括4道菜色，連同其餘7道菜色，應已符合規格。車輛000-00及000-00的年份為103年7月，於投標時尚未超過5年。原告也已附上車籍資料及駕駛執照，被告竟稱原告未提出，與事實不符。因企劃書中附有圖說及照片，始無法依續加註頁碼。被告刻意以規格不符為由，排擠原告參加競標。

(四)聲明：1.確認原處分違法。2.被告應償付原告申訴費用3萬元。

四、被告答辯及聲明：

(一)雄獅板橋分公司投標文件所載負責人為高○榮，參加人投標文件所載負責人為王文傑，均與經濟部商業司商工登記公示資料相符，該2家投標廠商的負責人並不相同，沒有系爭採購案投標須知第57點第7款所載情形。又此2家投標廠商分屬不同法律主體，亦難認有違反政府採購法施行細則第33條規

定。又參酌本院105年度訴字第1255號及臺中高等行政法院105年度訴字第132號判決見解，不同投標廠商負責人相同時，並不禁止參與同一採購的投標，如無其他證據可證明投標廠商間有協議或契約，刻意不為價格競爭，破壞標案的公正性，機關不得恣意認定廠商間有政府採購法第50條第1項第5款規定的重大異常關聯。

(二)聲明：原告之訴駁回。

五、參加人未具狀或到院陳述並提出聲明。

六、前開事實概要欄所載事實，有系爭採購案公開招標公告（申訴卷第9-12頁）、投標須知（本院卷第42-74頁）、108年7月11日開標、決標紀錄（申訴卷第284-285頁）、原處分（本院卷第167頁）、異議處理結果（本院卷第173-174頁）及申訴審議判斷書（本院卷第23-40頁）可以證明，應屬實在。

七、本院的判斷：

(一)原告不服被告作成的決標決定（即原處分），本院具有審判權：

政府採購法第4條第1項規定：「法人或團體接受機關補助辦理採購，其補助金額占採購金額半數以上，且補助金額在公告金額以上者，適用本法之規定，並應受該機關之監督。」第74條規定：「廠商與機關間關於招標、審標、決標之爭議，得依本章規定提出異議及申訴。」第75條第1項規定：「廠商對於機關辦理採購，認為違反法令……致損害其權利或利益者，得於下列期限內，以書面向招標機關提出異議：……。」第76條第1項規定：「廠商對於公告金額以上採購異議之處理結果不服……者，得於收受異議處理結果……之次日起15日內，依其屬中央機關或地方機關辦理之採購，以書

面分別向主管機關、直轄市或縣（市）政府所設之採購申訴審議委員會申訴。……。」第83條規定：「審議判斷，視同訴願決定。」被告受臺北自來水事業處的補助辦理系爭採購案，採購金額為399萬2,608元，補助金額為228萬2,676元，有系爭採購案公開招標公告可以證明（申訴卷第9頁）。被告受機關補助辦理系爭採購案，補助金額已達採購金額半數以上，且補助金額在公告金額100萬元以上，有政府採購法的適用，其不服被告作成由參加人得標的決標決定（即原處分），自得依上述規定於異議、申訴後，提起行政訴訟，本院就此具有審判權，先予說明。

(二)原告提起確認原處分違法的訴訟，尚無訴訟類型選擇錯誤的違法：

行政訴訟法第6條第1項規定：「確認行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。其確認已執行而無回復原狀可能之行政處分或已消滅之行政處分為違法之訴訟，亦同。」故行政處分已執行完畢而無回復原狀的可能時，因處分的規制效力已經消滅，無從撤銷，如行政處分的相對人或法律上利害關係人仍有即受確認判決的法律上利益，應提起確認處分違法的訴訟，而非行政訴訟法第4條的撤銷訴訟。本件被告於108年7月11日就系爭採購案決標給參加人後，已於同年月12日與參加人簽訂採購契約（本院卷第207頁以下）。依該契約第7條及招標文件所附補充說明第6點（本院卷第113頁）履約期限的規定，系爭採購案的研習活動分8梯次辦理，第8梯次於108年10月25日及26日辦理，且據被告陳報，業已履行完畢（本院卷第205頁）。故原告於109年2月26日（本院收狀日）提起本件行政訴訟時，系爭採購案已經執行完

01 畢而無回復原狀的可能。原告依行政訴訟法第6條第1項後段
02 規定提起確認處分違法的訴訟，應屬適當，尚無訴訟類型選
03 擇錯誤，欠缺權利保護必要的違法情形。

04 (三)原處分沒有違反政府採購法第50條第1項第5款及其施行細則
05 第33條第1項、第2項規定：

06 1.政府採購法第50條第1項第5款規定：「投標廠商有下列情形
07 之一，經機關於開標前發現者，其所投之標應不予開標；於
08 開標後發現者，應不決標予該廠商：……五、不同投標廠商
09 間之投標文件內容有重大異常關聯。」政府採購法施行細則
10 第33條第1項及第2項規定：「（第1項）同一投標廠商就同
11 一採購之投標，以一標為限；其有違反者，依下列方式處理
12 ：一、開標前發現者，所投之標應不予開標。二、開標後發
13 現者，所投之標應不予接受。（第2項）廠商與其分支機構
14 ，或其二以上之分支機構，就同一採購分別投標者，視同違
15 反前項規定。」

16 2.行政院公共工程委員會（下稱工程會）91年11月27日工程企
17 字第09100516820號令：「機關辦理採購有下列情形之一者
18 ，得依政府採購法第50條第1項第5款……處理：一、投標文
19 件內容由同一人或同一廠商繕寫或備具者。二、押標金由同
20 一人或同一廠商繳納或申請退還者。三、投標標封或通知機
21 關信函號碼連號，顯係同一人或同一廠商所為者。四、廠商
22 地址、電話號碼、傳真機號碼、聯絡人或電子郵件網址相同
23 者。五、其他顯係同一人或同一廠商所為之情形者。」工程
24 會105年3月21日工程企字第10500080180號令：「機關辦理
25 採購有『廠商投標文件所載負責人為同一人』之情形者，得
26 依政府採購法第50條第1項第5款……處理。」以上函令為政
27 府採購法的主管機關工程會，為協助下級機關或屬官統一解

釋政府採購法第50條第1項第5款規定的不確定法律概念，所作的解釋性行政規則。依上開函令所舉不同投標廠商間投標文件內容有重大異常關聯的情形，在處於真正競爭關係下的不同投標廠商間，顯與常理有違，而屬於政府採購法第50條第1項第5款規定的文義解釋範圍內，且因此種情形下，廠商間通常僅存在假性競爭行為，而足以影響採購的公正，亦實質上符合政府採購法第50條第1項第5款的規範意旨，故上開函令應得為本院裁判所適用（最高行政法院108年判字第20號判決參照）。

3. 參加人的投標文件與經濟部商工登記公示資料顯示其負責人為代表人王文傑（申訴卷第414頁、第416頁），而雄獅板橋分公司的投標文件與經濟部商工登記公示資料則顯示其負責人為分公司經理高○榮（申訴卷第413頁、第415頁）。參加人與雄獅板橋分公司參與系爭採購案，並無工程會105年3月21日工程企字第10500080180號令所示「廠商投標文件所載負責人為同一人」的情形。原告雖主張：參加人與雄獅公司的負責人均為王文傑，且公司地址相同，僅上下樓層有別；雄獅板橋分公司投標封套所載廠商電話00000000，與參加人投標封套所載00000000僅末2碼不同，有異常關聯等等。但參與系爭採購案的投標廠商為雄獅板橋分公司，而非雄獅公司，不能以雄獅公司與參加人負責人同一，即認參加人與雄獅板橋分公司的投標文件內容有重大異常關聯。又雄獅板橋分公司投標封套所載廠商電話既與參加人不同，亦難認有何異常關聯。原告雖再主張：分公司僅為總公司的分支機構，分公司與總公司的法人人格同一，且不能認為分公司「經理人」即為「負責人」，況雄獅公司的負責人因與參加人相同，不能參與系爭採購案，雄獅公司的分支機構亦應不能參與

01 等等。然政府採購法第8條規定：「本法所稱廠商，指公司
02 、合夥或獨資之工商行號及其他得提供各機關工程、財物、
03 勞務之自然人、法人、機構或團體。」對於得參與政府採購
04 的廠商資格採取最廣義的認定，不以具有法人格的自然人或
05 法人為限；分公司亦得參與政府採購，不以總公司為限。此
06 觀政府採購法施行細則第33條第2項規定將分支機構納入規
07 範亦可得知。又公司法第8條第2項規定：「公司之經理人…
08 …在執行職務範圍內，亦為公司負責人。」故分公司參與政
09 府採購程序，分公司經理人在執行分公司職務範圍內，即為
10 公司負責人，原告上開主張於法不合。再者，工程會98年1
11 月19日工程企字第09800007980號令：「…二、關於政府採
12 購法（以下簡稱本法）第50條第1項第5款所稱『不同投標廠
13 商間之投標文件內容有重大異常關聯者』之情形，本會91年
14 11月27日工程企字第09100516820號令已有補充規定（公開
15 於本會網站）。三、來函所述之B公司及C公司，係各依公司
16 法成立之社團法人，非屬同一法律主體，如參與同一標案之
17 投標，僅因B公司百分之百持有C公司之股份（或B公司及C公
18 司為關係企業），尚難逕認屬上開重大異常關聯之情形…
19 …。來函所述情形，仍應視個案事實，有無上開令頒顯係同一
20 人或同一廠商所為之相關情形，或借用、冒用他人名義或證
21 件之相關事證，以資認定。」亦表示不同投標廠商間，除有
22 投標文件內容顯示是由同一人或同一廠商所為外，不因其為
23 關係企業母、子公司關係或百分之百持股，即逕認有假性競
24 爭行為，而該當於政府採購法第50條第1項第5款規定。原告
25 指稱：參加人為雄獅公司百分之百持股等等，亦不影響雄獅
26 板橋分公司得參與系爭採購案的資格。

27 4. 參加人與雄獅板橋分公司本屬不同投標廠商，並無分支機構

關係，自無政府採購法施行細則第33條第2項所稱「廠商與其分支機構，或其二以上之分支機構，就同一採購分別投標」的情形，也就沒有違反同條第1項「同一投標廠商就同一採購之投標，以一標為限」的事實。

(四)被告認定原告規格不符部分，亦無違誤：

1.系爭採購案投標須知第57點第3款載明：「廠商之投標文件於開標審標時發現有下列情形之一者，判定為不合格標……

(三)規格文件審查結果不符合招標文件規定者。」（本院卷第59頁）又招標文件中「補充說明」第7點明定：「招標及投開標方式：(一)公開招標，採一次投標分段開標，投標廠商資格及參訪活動行程經審查合格者，方可參加價格標之開標作業。(二)投標時廠商須依照附表1『研習活動採購審查表』之項目，檢附行程、飯店星級、住宿房型照片、菜單規格內容（含照片及相對比例物品供檢視，如係無菜單料理時亦請提供當月或前月菜色供參）、巴士出廠年份、駕駛合格證明……等之照片，將照片或圖說標示清楚，以利審查作業。(三)投標廠商檢附研習活動行程之文件，若不齊全或不符合規定或標示不清楚，致使無法評定其規格標是否合格時，將判定為不合格標。」其附表1「研習活動採購審查表」列出包括「參訪處之教育意義、產業經濟、文創發展……應檢附照片或圖說」、「41人座高級原裝巴士之5年內新車（應檢附證明）」、「每梯次車籍資料及照片」、「每梯次駕駛合格證明」、「宜蘭縣市2人1室雙床房……一泊二食……」、「每桌含飲料4瓶、10道菜色以上（水果、湯品不計）」、「以上應檢附菜單及菜色照片比例及圖說……」等規格要求；「注意事項」欄內亦註明：「所有佐證資料文件等，應加蓋公司章及負責人印鑑，並依序排列裝訂成冊編訂頁次及目錄」（

01 本院卷第115頁)。

02 2.被告就原告投標文件逐項審查，指出規格不符的理由包括「
03 1日行程與2日行程未說明教育意義且未編碼頁數」、「000
04 -00、000-00 年份逾期；未附每梯次車籍資料及駕駛證件」
05 、「未敘明是否含一泊二食」及「菜單無照片；僅8菜不符
06 」(申訴卷第391頁)。經比對原告規格封內的行程表等資
07 料(申訴卷第486頁以下)，原告所提資料確未編訂頁次及
08 目錄；行程表雖列出參訪地點，但未說明參訪處所的教育意
09 義、產業經濟及文創發展；雖有提出5輛遊覽大客車的車籍
10 及駕駛資料，但未說明各梯次研習活動搭配車輛的車籍、駕
11 駛資料及車輛照片(各梯次所需車輛數目不同)，且其中車
12 號000-00及000-00遊覽大客車的車輛年份為103年7月，而系
13 爭採購案8梯次研習活動的執行期間為108年7月16日至同年
14 10月26日，確有履約時不符「5年內新車」的規格要求。被
15 告據以認定原告規格不符，尚無違誤。

16 (五)原處分沒有違反政府採購法第33條第1項及第48條規定：

17 1.政府採購法第48條第1項規定：「機關依本法規定辦理招標
18 ，除有下列情形之一不予開標決標外，有三家以上合格廠商
19 投標，即應依招標文件所定時間開標決標：……。」第33條
20 第1項規定：「廠商之投標文件，應以書面密封，於投標截
21 止期限前，以郵遞或專人送達招標機關或其指定之場所。」
22 政府採購法施行細則第29條第1項、第2項前段規定：「(第
23 1項)本法第33條第1項所稱書面密封，指將投標文件置於不
24 透明之信封或容器內，並以漿糊、膠水、膠帶、釘書針、繩
25 索或其他類似材料封裝者。(第2項)信封上或容器外應標
26 示廠商名稱及地址。」

27 2.原告指稱：雄獅板橋分公司的投標封套上記載收件時間為10

8年7月10日12時45分，已逾108年7月9日下午5時的截止收件時間；且該投標封套上統一編號欄位空白、未蓋公司大小章，不合格式，被告不應收件等等。但系爭採購案於108年6月28日下午3時11分上網公告，公告日自108年7月1日至截止投標日108年7月9日下午5時；後因投標須知第24點及第26點押標金受款人「臺北自來水事業處企業工業」更正為「臺北自來水事業處企業工會」，故更正公告，並將截止投標日展延至108年7月10日下午5時，以上有公開招標公告及公開招標更正公告可以證明（申訴卷第9-10頁、第380-383頁）。原告、參加人及雄獅板橋分公司均於108年7月10日投標（申訴卷第415-417頁），未逾投標截止日期。又依政府採購法施行細則第29條第2項前段規定，投標封套僅需標示廠商名稱及地址，並無未載明統一編號即應列入不合格廠商的依據。故被告仍得依序進行資格、規格及價格的開標、審標及決標程序。原告上開指述，尚不影響原處分的適法性。

（六）本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，認與判決結果不生影響，無一一論述的必要，一併說明。

八、結論：原告訴請確認原處分違法，尚無理由；其依政府採購法第85條第3項規定併請求本院判命被告給付原告申訴費用3萬元，自亦無所憑據，均應予以駁回。

中華民國 109 年 11 月 26 日

臺北高等行政法院第七庭

審判長法官 許麗華

法官 梁哲瑋

法官 楊坤樵

一、上為正本係照原本作成。

01 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
 02 明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判
 03 決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。
 04 三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴
 05 訟法第241條之1第1項前段）
 06 四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同
 07 條第1項但書、第2項）

08 09 得不委任律師為訴訟 10 代理人之情形	11 12 所 需 要 件
13 14 (一)符合右列情形之一 15 者，得不委任律師 16 為訴訟代理人	17 18 1.上訴人或其法定代理人具備律師資 19 格或為教育部審定合格之大學或獨 20 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。
21 22 (二)非律師具有右列情 23 形之一，經最高行 24 政法院認為適當者 25 ，亦得為上訴審訴 26 訟代理人	27 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

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10

	、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 109 年 11 月 26 日
書記官 何閣梅