

(一)院台訴字第 1113250017 號

監察院訴願決定書

院台訴字第 1113250017 號

訴願人：○○○○即○○○○行

訴願人因違反公職人員利益衝突迴避法事件，不服本院 111 年 3 月 7 日院台申貳字第 1111830809 號裁處書所為處分，提起訴願，本院決定如下：

主 文

訴願駁回。

事 實

訴願人係 102 年 11 月 27 日經○○市政府核准設立之獨資商號，行為時為○○市議會議員○○○之關係人，於 108 年 3 月至 109 年 5 月間投標○○市立○○國民中學等學校委託○○市政府員工消費合作社（下稱消合社）依政府採購法以公告方式辦理之採購，計 12 筆（附表 1）；於 108 年 3 月至 109 年 1 月間投標○○市立○○國民中學等學校依政府採購法以公告方式辦理之採購，計 11 筆（附表 2），均未於交易行為前，主動於投標文件內據實表明身分關係，違反公職人員利益衝突迴避法（下稱本法）第 14 條第 2 項規定。經原處分機關依本法第 18 條第 3 項、監察院公職人員利益衝突迴避案件處罰鍰額度基準（下稱處罰鍰額度基準）第 5 點第 1 項第 1 款、第 2 款及行政罰法第 25 條規定，合計裁處罰鍰新臺幣（下同）124 萬 5 千元。該裁處書於 111 年 3 月 9 日送達，訴願人不服，於同年 3 月 23 日（本院收件日為同年 4 月 1 日）向本院提起訴願。案經本院公職人員財產申報處檢卷答辯。茲摘敘訴辯意旨於次：

一、訴願理由略謂：

（一）消合社並非○○市議會議員得以監督之對象，訴願人與之交易，不符合本法第 14 條第 2 項「公職人員或其關係人與公職人員服務之機關團體或受其監督之機關團體為前項但書第一款至第三款補助或交易行為前……」之構成要件，自不應依該項規定裁處：

- 1、按地方制度法第 35 條規定：「直轄市議會之職權如下：一、議決直轄市法規。二、議決直轄市預算。三、議決直轄市特別稅課、臨時稅課及附加稅課。四、議決直轄市財產之處分。五、議決直轄市政府組織自治條例及所屬事業機構組織自治條例。六、議決直轄市政府提案事項。七、審議直轄市決算之審核報告。八、議決直轄市議員提案事項。九、接受人民請願。十、其他依法律賦予之職權。」可知市議會議員監督之機關僅為○○市政府。
- 2、依消合社章程第 2 條規定：「本社以置辦生活必需物品等供社員之需要及其他有關社員福利事項為目的。」可知消合社並非行政機關，其設置之目的係以置辦生活必需物品等供社員之需要及其他有關社員福利事項，消合社僅為法人團體，不受市議會議員之監督。
- 3、依行政院公共工程委員會 88 年 7 月 19 日（88）工程企字第 8808912 號函（下稱工程會第 8808912 號函釋）說明二：「公立學校以代收代付辦理採購，如係以學校名義辦理招標，並作為簽約主體，應適用政府採購法；如係以員生消費合作社或家長會名義辦理，不適用本法（即政府採購法）」等語，可知以消合社名義辦理之採購，並不適用於政府採購法之規定。原裁處書援引政府採購法第 5 條規定，與前揭函釋意旨不符。
- 4、又倘若認本件消合社之採購係受各級學校委託，而依政府採購法第 5 條規定，受委託學校之監督（假設語氣）。然依政府採購法第 9 條規定：「本法所稱上級機關，指辦理採購機關直屬之上一級機關。」（按：該條第 2 項前段），

是依政府採購法規定，受託辦理採購之消合社之上級機關為各委託學校，非市議會監督之範圍。

- 5、且消合社之預算不會提供予市議會議員審核，消合社之會員亦不可能至市議會受質詢，消合社之社員代表、理事、監事等均由社員內部自行選舉，消合社之人事，市議員無從干涉，自不得將議員的監督權無限上綱。
- 6、再依法務部於 98 年 12 月 10 日發布之法政字第 0981116105 號函釋所載：不得單以形式上某機關或部會是否隸屬於公職人員服務單位為據，倘該公職人員因其職務性質，或因其內部分工關係，致其所實際執行之職務內容對所屬機關並不具指揮、監督權限，該隸屬機關即非屬行為時本法第 9 條所指「受其監督之機關」，而無該條之適用。是本件裁處自應採行與上開函釋一貫之判定標準，認○○○市議員實際執行之職務內容，無從對消合社為指揮、監督，當不符合本法第 14 條之裁罰要件甚明。
- 7、綜上所述，本件市議員對於消合社，確實不具審查議案、邀請為業務報告，甚至備質詢等權限，顯無從對消合社加以監督甚明。訴願人與之交易，不符合本法第 14 條第 2 項之構成要件。

(二)本法第 14 條第 2 項之違反，其行為必以故意為限，不及於過失，本件訴願人無違反本法之故意，即不得以該條裁罰：

- 1、按「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。」行政罰法第 7 條第 1 項定有明文。次按（修正前）本法第 9 條規定（即為修正後本法第 14 條規定），公職人員或其關係人，不得與公職人員服務或受其監督之機關團體為「買賣」、「租賃」、「承攬」等交易行為，均為具有目的性、意向性之故意行為，其違反之處罰規定僅限於故意型態，而不及於過失（臺北高等行政法院 106 年度簡上字第 68 號判決、109 年度訴更一字第 60 號判決意旨參照），法務部 93 年 5 月 4 日法政字第 0930006395 號函釋意旨，亦同此旨，行政機關予以適用自無違誤。而故意行為之成立要件包含「對所有客觀構成要件要素之認知」及「實現構成要件的意志」。
- 2、查本件訴願人與消合社為交易，因消合社本質上為法人團體，非行政機關，訴願人無從知悉其是否為市議員監督之機關，且消合社是否為市議員監督範圍所及，亦有爭議，訴願人自無從區辨。再者，消合社提供的招標文件內，並未附上公職人員利益迴避揭露表等文件，因此訴願人更無從知悉消合社之採購是否是受託代辦，抑或是消合社自己名義所為之採購（不適用政府採購法）。訴願人對於客觀構成要件要素之認知並不具故意，主觀上更不具實現構成要件之意志。
- 3、依裁處書所載：「消合社於 108 年 3 月提供廠商領取之投標須知僅 23 頁，其後雖曾改版，惟頁數均未達 28 頁，且均無納入事前揭露表」等語（見裁處書第 4 頁），可知裁處書係認消合社於投標須知並未納入事前揭露表，則消合社對於自己究竟是自行採購，抑或是委託代辦而需附事前揭露表，均不知悉，則與之交易之訴願人，亦無從區辨與消合社之交易，消合社是否屬市議員監督之範圍。
- 4、再者，倘若消合社因政府採購法第 5 條、行政程序法第 2 條第 3 項規定及最高行政法院 93 年度裁字第 625 號裁定意旨、地方制度法第 35 條、第 48 條規定，等層層法律關係，屬於受市議員監督之範圍，然而該等規定，連消合社自己均不知悉，實難以要求訴願人對於消合社係受市議員監督之客觀要件，主觀上知悉並意欲其實現構成要件。

- 5、再依裁處書以：「訴願人陳述：『學校部分由員工處理投標，我不知道學校沒有提供事前揭露表，員工也沒注意投標廠商聲明書的內容，……這部分可能是員工疏忽』，惟依行政罰法第 7 條規定，縱因員工之疏失而未於投標文件內據實揭露身分關係，依法仍推定為受處分人之過失」云云（見裁處書第 6 至 7 頁）。顯見原裁處書係認訴願人是基於過失始違反本法第 14 條第 2 項規定。
 - 6、然依臺北高等行政法院 106 年度簡上字第 68 號判決、109 年度訴更一字第 60 號判決意旨及法務部 93 年 5 月 4 日法政字第 0930006395 號函釋意旨可知，本法第 14 條規定之交易行為，均為具有目的性、意向性之故意行為，其違反之處罰規定僅限於故意型態，而不及於過失。原裁處書既認本件訴願人是基於「過失」而未揭露身份關係，自與本法第 14 條第 2 項之構成要件不符，即不能以該條項規定處罰。
 - 7、綜上所陳，本法第 14 條，僅以人民對違反行政法義務行為之事實，明知並有意使其發生故意為限。惟若人民僅係未能認識行政法上義務之構成要件事實，致不知其行為已該當法律處罰規定之構成要件，則應屬構成要件錯誤，於法律評價上無從認定為故意，自應排除於本法之處罰範疇。
- (三)再者，縱認訴願人違反法令，然而訴願人具有「無期待可能性」之「阻却責任事由」，而仍不得以本法第 14 條第 2 項規定處罰：
- 1、行政機關於個案認定行為人究否因違反法令而應受裁罰時，除須檢驗行為人客觀構成要件該當性、主觀構成要件該當性（即故意、過失）及違法性外，尚須衡酌行為人違反法令是否具「無期待可能性」之「阻却責任事由」，亦即，倘考量行為時客觀處境，實無從期待人民遵從法律所規範之行為或不行為義務，即不得將裁罰之不利益強行加諸予行為人承受。而「法律見解錯誤」即屬前揭因無期待可能性而阻卻責任之適例。
 - 2、縱然本件於構成要件該當性方面，訴願人之行為有違反本法第 14 條之規定（僅屬假設，原告否認）。然於有責性層次檢驗，因對於消合社是否屬市議員監督之範圍一節，並無統一見解，復無先例可參，而消合社自己對於自己是否受監督一節，亦不清楚，因而未於招標須知附上事前揭露表，致使訴願人根本無從理解消合社是否因法律規範之層層解釋，成為受市議員監督之範圍（僅退步言之，訴願人仍否認受市議員監督），自無期待可能訴願人對於本法之條文文義以外之涵義得充分理解，本件實無期待訴願人於行為時將消合社解釋為市議員監督之機關範疇之可能性，當有「阻却責任事由」之適用，仍不得依本法第 14 條第 2 項規定處罰。
- (四)本件訴願人係依公開招標程序取得標案，訴願人標得系爭採購案之過程已踐行司法院釋字第 716 號解釋要求之「公開公平程序」與「充分防弊機制」兩項要件，其過程中並無不當利益輸送或利益衝突之事實或危險，依法規目的性解釋，仍不得依本法第 14 條第 2 項規定處罰：
- 1、憲法第十五條保障人民之工作權及財產權，人民營業之自由亦為其所保障之內涵。基於憲法上工作權之保障，人民得自由選擇從事一定之營業為其職業，而有開業、停業與否及從事營業之時間、地點、對象及方式之自由；基於憲法上財產權之保障，人民並有營業活動之自由，例如對其商品之生產、交易或處分均得自由為之（本院釋字第五一四號、第六〇六號解釋參照）。又契約自由為個人自主發展與實現自我之重要機制，為憲法第十五條財產權及第二十二條所保障之權利，使契約當事人得自由決定其締約方式、內容及對象，以確保與他人交易商品或交換其他生活資源之自由（本院釋字第五七六號、

第五八〇號解釋意旨參照)。國家對人民上開自由權利之限制，均應符合憲法第二十三條之比例原則。……就公職人員之關係人部分，若因禁止其參與交易之競爭，將造成其他少數參與交易者之壟斷，反而顯不利於公共利益，於此情形，苟上開機關於交易過程中已行公開公平之程序，而有充分之防弊規制，是否仍有造成不當利益輸送或利益衝突之虞，而有禁止公職人員之關係人交易之必要，相關機關應儘速通盤檢討改進（大法官會議釋字第 716 號解釋理由書參照）。

- 2、查訴願人所經營之○○○○行，於 102 年間即已設立，於配偶○○○當選議員以前，即已承辦中小學之營養午餐多年，多年來因訴願人之公司承辦營養午餐之品質優良，物美價廉，因而受各中小學之青睞，此等經驗實績與配偶○○○擔任市議員並無關聯，無可能存在任何利益輸送之情事。
- 3、且系爭採購案之交易對象、標的及底價訂定皆由招標單位所決定，整個投標過程既已依政府採購法規定踐行公開、公平、公正之程序，並無任何利益輸送、以不法手段獲得交易機會之虞。
- 4、是本件訴願人於配偶擔任市議員以前，即已承辦營養午餐多年，且是依公開招標程序取得標案，訴願人標得系爭採購案之過程實已踐行司法院釋字第 716 號解釋要求之「公開公平程序」與「充分防弊規制」兩項要件，其過程中並無不當利益輸送或利益衝突之事實或危險，依法規目的性解釋，自不得依本法第 14 條第 2 項規定處罰。

(五)退萬步言之，如仍認本件符合裁罰要件（假設語氣，訴願人否認之），然而本件係屬選擇性招標，應以機關對於訴願人為資格審查作為行為之次數，是訴願人於原裁處書附表 1 及附表 2 既僅與 4 處機關為交易，僅成立 4 次行為，原裁處書論以共計 23 次行為，即有違誤：

- 1、按政府採購法所稱選擇性招標，指以公告方式預先依一定資格條件辦理廠商資格審查後，再行邀請符合資格之廠商投標。機關為辦理選擇性招標，得預先辦理資格審查，建立合格廠商名單，政府採購法第 18 條第 3 項、第 21 條第 1 項定有明文。
- 2、查本件系爭採購案採行選擇性招標之方式，以公告程序辦理採購，訴願人事先經各機關辦理廠商資格審查，而建立合格廠商名單，後續對於同一機關所為投標之行為，均係基於先前已經審查過資格而來，因此縱認訴願人對於機關有事前揭露之義務，亦應限於辦理選擇性招標時之資格審查階段，經機關為資格審查過後，後續對於同一機關所為之投標，均係基於先前資格審查而來，而屬接續或連續之一行為，是縱認訴願人違反本法，亦因本件係選擇性招標，而應以機關區分，作為行為人行為之次數。
- 3、本件訴願人經機關為資格審查，而成為合格廠商名單後，接續投標機關之標案，應屬一行為，是訴願人僅與原裁處書附表 1、附表 2 所示之 4 家機關為交易，應認訴願人僅 4 次之行為，原裁處書以 23 次行為分別處罰，有違一行為不二罰原則。

(六)綜上所述，請撤銷原處分。

二、答辯意旨略謂：

(一)訴願人主張消合社並非○○市議會議員得以監督之對象，訴願人與消合社交易，不符合本法第 14 條所稱「受其監督之機關團體」，惟查：

- 1、訴願人於約詢過程陳述：「印象中 108 年 3 月首次投標時，有人提醒我要揭露，……」，顯示渠於 108 年 3 月已知投標消合社採購案時應依本法規定，於投標文件內據實表明身分關係，且對於消合社應屬○○市議員監督對象並不爭

執，渠現於訴願理由主張消合社非受○○市議員監督，顯自相矛盾。

- 2、又消合社係受○○市議員監督之理由，原處分機關已於裁處書中詳為說明，並無疑義。訴願人主張消合社亦不知悉其屬○○市議員監督之範圍（詳訴願書第7頁），惟查本法第14條第1項、第2項規定，係課予公職人員與其關係人之交易限制及應踐行揭露身分關係之義務，訴願人既為○○市議員之關係人，理應遵守上開本法之揭露身分關係規定，此與招標機關是否知悉其受議員監督與否無涉，亦不影響訴願人違反本法第14條第2項認定，訴願人欲藉此為卸責之理由，實不足採。
- 3、至訴願人援引工程會第8808912號函釋說明二：「公立學校以代收代付方式辦理採購，如係以學校名義辦理招標，並作為簽約主體，應適用政府採購法；如係以員生消費合作社或家長會名義辦理，不適用本法（即政府採購法）。」主張消合社不適用政府採購法乙節，顯係斷章取義，此觀該函說明：「三、機關委託法人或團體代辦採購，適用本法（即政府採購法）第五條之規定。」；「四、機關食材委託員工消費合作社辦理者，其委辦應適用本法（即政府採購法）之規定。」即知。爰訴願人主張委無可採。

(二)訴願人主張本法第14條第2項規定之交易行為，其違反之處罰以故意為限，而不及於過失；原處分既認訴願人是基於過失未揭露身分關係，自不得裁處。惟查：

- 1、按法務部93年5月4日法政字第0930006395號函係闡釋107年6月13日修正公布前本法第9條「公職人員或其關係人，不得與公職人員服務之機關或受其監督之機關為『買賣』、『租賃』、『承攬』等交易行為」之「交易」為具有目的性、意向性之故意行為，其違反之處罰規定亦當限於故意型態，而不及於過失。本法107年6月13日修正公布後，原第9條交易行為禁止之規定修正為本法第14條第1項本文規定：「公職人員或其關係人，不得與公職人員服務或受其監督之機關團體為補助、買賣、租賃、承攬或其他具有對價之交易行為。」並於同條項但書新增允許交易之例外規定，同時新增第14條第2項：「公職人員或其關係人與公職人員服務之機關團體或受其監督之機關團體為前項但書第一款至第三款補助或交易行為前，應主動於申請或投標文件內據實表明其身分關係。……」作為例外允許交易時之配套措施。是以，前揭法務部93年5月4日函釋之涵攝範圍，僅限於本法第14條第1項本文（修正前本法第9條）之交易行為，不及於同條第2項「於投標文件內據實表明身分關係」之規定。況本法第14條第1項、第2項構成要件截然不同，本法及法務部相關函釋均未明定對本法第14條第2項之處罰限於故意行為，從而依行政罰法第7條規定，故意與過失行為均得裁罰，訴願人主張本法第14條之裁罰應限於故意型態，卻未區分本法第14條第1項與第2項之規定，其主張委無可採。是以本法第14條第2項之處罰，並非限於故意型態，過失亦在處罰之列。
- 2、又查訴願人投標消合社採購案部分，訴願人於約詢時稱：「印象中108年3月首次投標時，有人提醒我要揭露，……。」「消合社的部分是我自己經手處理，因為消合社有提供揭露表給廠商，所以依消合社提供的揭露表填寫。」，是以渠既知要揭露身分關係，卻未於108年3月至109年5月間揭露身分關係，遲至109年10月始一次補正揭露表，自屬「知悉本法規定，卻未於投標前揭露身分關係，亦未據實陳述其於事後補行揭露之真相」，係故意違反本法第14條第2項規定甚明，原處分裁罰並無違誤。
- 3、有關投標○○國中等校自行辦理食材採購部分，訴願人陳述：「可能是製作投標文件的員工疏忽，沒有注意，……同時也沒有填寫事前揭露表。」等內容，按

人民就其使用人或代理人之故意、過失所負之責任，應類推適用行政罰法第 7 條第 2 項規定，即人民就該使用人或代理人之故意、過失負推定故意、過失責任，此經 100 年 8 月 23 日最高行政法院 100 年度 8 月份第 2 次庭長法官聯席會議決議有案。是就訴願人陳述其承攬○○國中等校自行辦理食材採購因員工疏未填寫事前揭露表部分，原處分機關認定訴願人就員工之故意過失負其責任，其縱無故意亦有過失，自得依法裁處，非訴願人所稱原處分機關認定訴願人是「基於過失自不得裁處」，併予敘明。

(三)訴願人主張其具「無期待可能性」之「阻卻責任事由」，因消合社並未於招標須知附上事前揭露表，自無可能期待訴願人對於本法條文文義充分理解。惟查：

- 1、訴願人於原處分機關 2 次約詢時陳述：「消合社的部分是我自己經手處理，……」；「印象中 108 年 3 月首次投標時，有人提醒我要揭露，……」此有原處分機關約詢筆錄為憑。惟訴願人卻於訴願理由改稱其無知悉本法之期待可能性，對於其在調查過程之陳述隻字不提，顯係自知行為違法，為求免罰而與其前陳述內容前後矛盾，其訴願主張委無可採。
- 2、再者，法律公布施行後，人民即有遵守之義務，故不論消合社於投標文件內有無提供事前揭露表，訴願人均不得據以主張「無期待可能性」，且訴願人於約詢時陳述：「網路上可以自行搜尋揭露表就可以找到。」顯見取得事前揭露表並非難事。況訴願人亦自承已承攬中小學營養午餐採購案多年（詳訴願書第 11 頁），顯示其並非毫無機會閱覽投標廠商聲明書以知悉身分揭露義務規定，此觀訴願人於投標○○市立○○國中營養午餐採購案之招標文件中，附有投標廠商聲明書並載明：「本廠商就本採購案，係屬公職人員利益衝突迴避法第 2 條及第 3 條所稱公職人員或其關係人」及附註載明「本採購如屬依採購法以公告程序辦理或同法第 105 條辦理之情形者，且本廠商就本採購案，係屬公職人員利益衝突迴避法第 2 條及第 3 條所稱公職人員或其關係人者，請填『公職人員利益衝突迴避法第 14 條第 2 項公職人員及關係人身分關係揭露表』，如未揭露者依公職人員利益衝突迴避法第 18 條第 3 項處罰。」等文字，足已提醒以投標營養午餐採購為常業的訴願人注意本法相關規定。是訴願人主張對於理解本法規定無期待可能性一節，洵不足採。

(四)訴願人主張其以公開招標程序取得標案，招標過程已踐行司法院釋字第 716 號解釋要求之「公開公平程序」與「充分防弊機制」兩項要件，依法規目的性解釋，仍不得依本法第 14 條第 2 項規定處罰。惟查：

- 1、按釋字 716 號之解釋文略以：「……惟於公職人員之關係人部分，若因禁止其參與交易之競爭，將造成其他少數參與交易者之壟斷，反而顯不利於公共利益，於此情形，苟上開機關於交易過程中已行公開公平之程序，而有充分之防弊規制，是否仍有造成不當利益輸送或利益衝突之虞，而有禁止公職人員之關係人交易之必要，相關機關應儘速通盤檢討改進。」係就 107 年 6 月 13 日修正公布前之本法第 9 條，關於全面禁止公職人員與關係人交易之規定要求檢討，從而本法於 107 年 6 月 13 日修正公布，將原第 9 條全面禁止交易行為修正為本法第 14 條第 1 項之原則禁止、例外允許，而為利交易資訊透明，以利外界監督，同時新增本法第 14 條第 2 項規定，要求公職人員或關係人於特定例外允許之交易前，應主動揭露其身分關係。
- 2、是以，有關公職人員與關係人之「交易限制」，與要求公職人員或關係人於交易行為前應「揭露身分關係」，二者規範條件與目的均不相同，如依訴願人主張，其交易已符合公開公平，而無需揭露身分關係，則不啻使本法第 14 條第 2 項之身分關係揭露規定形同虛設，爰訴願人主張依釋字 716 號之目的性解釋，

應不得依本法第 14 條第 2 項規定處罰云云，實無可採。

(五)訴願人主張本件屬選擇性招標，應以消合社對於訴願人為資格審查作為行為之次數計算，原處分附表 1 及附表 2 所列交易僅與 4 處機關團體為交易僅成立 4 次行為，原處分論以 23 次交易行為，即有違誤計算。惟查：

- 1、按本法第 14 條第 2 項規定略以：「公職人員或其關係人與公職人員服務之機關團體或受其監督之機關團體為前項但書第一款至第三款補助或交易行為前，應主動於申請或投標文件內據實表明其身分關係；……」。另依據法務部 108 年 3 月 22 日法廉字第 10805002150 號函釋附件「公職人員利益衝突迴避法第 14 條規定執行疑義說明」略以：「……機關團體採購案決標前或補助案核定前，仍允許採購廠商或補助申請對象補正身分揭露表。於決標後或補助案核定後始表示漏未填寫揭露表者，已屬未於投標或申請文件內據實表明，係違反第 14 條第 2 項規定。」、「選擇性招標之後，後續邀請廠商投標：機關已依公告方式辦理廠商資格審查建立合格廠商名單，後續邀請廠商投標即為以公告程序辦理之採購，該採購案視同屬本法第 14 條第 1 項第 1 款經公告程序辦理者，於採購時雖不另辦理公告程序，惟仍需踐行本法第 14 條第 2 項事前揭露及事後公開義務。」爰依本法上開規定及法務部函釋，可知本法之揭露義務需於「交易行為前」且於「投標文件內」為之，至遲於「決標前」得補正揭露表，意即每次投標行為，即應於該次投標時踐行揭露身分關係義務，方為適法。並非訴願人所主張以「廠商資格審查」之次數為計算，合先敘明。
- 2、有關訴願人投標消合社標案部分，依○○市政府員工消費合作社代辦學校午餐各項食材供應作業要點第 7 點規定：「選擇性招標後續邀標：本社於每月發函通知委託代辦學校監標，並依採購法（即政府採購法）邀集所有合格廠商辦理後續邀標事宜。」又據消合社職員陳述：「消合社是每月進行後續邀標，學校在每月中旬開出菜單，消合社依據學校需求開出標單，進行下一個月的招標。……廠商依照投標意願勾選想投標的學校，再評估願意投標的價格，於清單勾選出學校並寫下投標價格，進行投標。」；「消合社會將每月後續邀標的資訊公告在政府採購網，廠商也會知道固定的時間約是在每月 20 日至 25 日之間進行投標。」可知消合社於建立合格廠商名單後，係每月進行招標一次，有意願投標之廠商仍須每月進行投標，爰依本法第 14 條第 2 項之規定，訴願人應於每次投標時於投標文件內據實表明其身分關係。查本案訴願人於 108 年 3 月至 109 年 5 月間投標消合社以公告方式辦理之採購案共計 12 筆，均未於投標文件內據實揭露身分關係，原處分機關認定為 12 個違法行為並分別裁處，要無違誤。
- 3、至有關訴願人投標○○市立○○國民中學（7 筆採購）、○○市○○區○○國民小學（1 筆採購）、○○市○○區○○國民小學（3 筆採購）等學校自行辦理之採購計 11 筆，該 11 筆採購案之招標方式均為依政府採購法以「公開取得報價單或企劃書」辦理，訴願人於每次投標前，均未主動於投標文件內據實表明身分關係，原處分機關認定為 11 個違法行為並分別裁處，亦無違誤。

(六)綜上，本件訴願為無理由，請審議並駁回訴願。

理 由

- 一、按本法第 2 條第 1 項第 5 款規定：「本法所稱公職人員，其範圍如下：……。五、各級民意機關之民意代表。」、第 3 條第 1 項第 1 款及第 4 款規定：「本法所定公職人員之關係人，其範圍如下：一、公職人員之配偶或共同生活之家屬。……。四、公職人員、第一款與第二款所列人員擔任負責人、董事、獨立董事、監察人、經理人或相類似職務之營利事業、非營利之法人及非法人團體。……。」、第 4 條第 1 項及第 2 項規定：「本法所稱利益，包括財產上利益及非財產上利益。財產

上利益如下：一、動產、不動產。二、現金、存款、外幣、有價證券。三、債權或其他財產上權利。四、其他具有經濟價值或得以金錢交易取得之利益。」、第 5 條規定：「本法所稱利益衝突，指公職人員執行職務時，得因其作為或不作為，直接或間接使本人或其關係人獲取利益者。」、第 14 條第 1 項第 1 款及第 2 項規定：「公職人員或其關係人，不得與公職人員服務或受其監督之機關團體為補助、買賣、租賃、承攬或其他具有對價之交易行為。但有下列情形之一者，不在此限：一、依政府採購法以公告程序或同法第一百零五條辦理之採購（第 1 項第 1 款）。……。」、「公職人員或其關係人與公職人員服務之機關團體或受其監督之機關團體為前項但書第一款至第三款補助或交易行為前，應主動於申請或投標文件內據實表明其身分關係；於補助或交易行為成立後，該機關團體應連同其身分關係主動公開之。但屬前項但書第三款基於法定身分依法令規定申請之補助者，不在此限。（第 2 項）」、第 18 條第 3 項規定：「違反第十四條第二項規定者，處新臺幣五萬元以上五十萬元以下罰鍰，並得按次處罰。」、處罰鍰額度基準第 5 點第 1 項第 1 款、第 2 款規定：「違反本法第十四條第二項規定，為補助或交易行為前，未主動於申請或投標文件內據實表明其身分關係，或於補助或交易行為成立後，未連同其身分關係主動公開之者，依本法第十八條第三項規定裁罰之罰鍰基準如下：（一）交易或補助金額一百萬元以下：五萬元。（二）交易或補助金額逾一百萬元，以罰鍰金額五萬元為基準，交易或補助金額每增加十萬元，提高罰鍰金額五千元。交易或補助金額增加未達十萬元，以十萬元論。」

二、次按政府採購法第 5 條規定：「機關採購得委託法人或團體代辦。前項採購適用本法（即政府採購法）之規定，該法人或團體並受委託機關之監督。」行政程序法第 2 條第 3 項規定：「受託行使公權力之個人或團體，於委託範圍內，視為行政機關。」最高行政法院 93 年度裁字第 625 號裁定略以：「立法政策係採政府機關之招標、審標、決標等訂約前之作為為執行公權力之行為，……自應認政府機關之招標、審標、決標行為均係執行公權力之行為，……。」工程會第 8808912 號函釋略以：「……。二、公立學校以代收代付方式辦理採購，如係以學校名義辦理招標，並作為簽約主體，應適用政府採購法（以下簡稱本法）；如係以員生消費合作社或家長會名義辦理，不適用本法（即政府採購法）。三、法人或團體（如前揭合作社、家長會及私立學校）接受機關補助辦理採購，適用本法（即政府採購法）第四條之規定；機關委託法人或團體代辦採購，適用本法（即政府採購法）第五條之規定；公立學校以補助之預算辦理採購，適用本法（即政府採購法）之規定。四、機關食材委託員工消費合作社辦理者，其委辦應適用本法（即政府採購法）之規定。……。」

三、復按法務部 108 年 3 月 22 日法廉字第 10805002150 號函釋（下稱法務部 108 年 3 月 22 日函釋）附件「公職人員利益衝突迴避法第 14 條規定執行疑義說明－事前揭露及事後公開義務」說明略以：「各機關執行應注意事項：1、投標廠商或申請補助對象應自行負第 14 條第 2 項之據實揭露義務，不為揭露或為不實揭露者應依第 18 條第 3 項處罰，機關尚不宜審查該對象是否為揭露之責任。2、鑑於新法施行未久，為『協助』投標廠商或申請補助對象能履行第 14 條第 2 項事前揭露義務，建請機關團體採購、交易單位或涉及補助業務單位基於『服務』之立場於交易或補助相關投標或申請文件中增列提示投標廠商或申請補助對象如有身分關係需履行事前揭露義務及違反者之裁罰，並提供身分關係揭露表（非屬政府採購之文件）供其填寫。……。」；「執行疑義：……。問題 2：投標或申請補助時關係人未檢附身分揭露表，可否於開標現場補填或於決標前補正？回答：（1）機關團體採購案決標前或補助案核定前，仍允許採購廠商或申請補助對象補正身分揭露表。（2）

於決標後或補助案核定後始表示漏未填寫揭露表者，已屬未於投標或申請文件內據實表明，係違反第 14 條第 2 項規定。……。問題 3：投標廠商未履行事前身分揭露義務，是否影響其得標廠商資格？回答：關係人依政府採購法以公告程序辦理者，並無違反第 14 條第 1 項交易禁止規定，其違反事前揭露義務者，另依第 18 條第 3 項處罰，並不影響其投標廠商資格。……。」以及「公職人員利益衝突迴避法第 14 條規定執行疑義說明－第 1 項但書各款例外排除規定之適用」說明略以：「執行疑義：問題 1：哪些採購案視同亦屬第 14 條第 1 項第 1 款經公告程序辦理者？回答：……。(4) 選擇性招標之後，後續邀請廠商投標：機關已依公告方式辦理廠商資格審查建立合格廠商名單，後續邀請廠商投標即為以公告程序辦理之採購。以上視同屬第 14 條第 1 項經公告程序辦理者，於採購時雖不另辦理公告程序，惟仍需踐行本法第 14 條第 2 項事前揭露及事後公開義務。……。」

四、卷查○○○自 107 年 12 月 25 日迄今擔任○○市議會議員，為本法第 2 條第 1 項第 5 款所定之公職人員。又訴願人係於 102 年 11 月 27 日核准設立之獨資商號，為本法第 3 條第 1 項第 4 款所稱之營利事業，其負責人為○○○○係○○○之配偶，是以訴願人自 107 年 12 月 25 日起迄今，依本法第 3 條第 1 項第 4 款規定係屬公職人員○○○之關係人，核有本法之適用。

五、本件訴願人對於其 108 年 3 月至 109 年 5 月間投標○○市立○○國民中學等學校委託消合社依政府採購法以公告方式辦理之採購計 12 筆，以及於 108 年 3 月至 109 年 1 月間投標○○市立○○國民中學等學校依政府採購法以公告方式辦理之採購計 11 筆等採購案並不爭執。訴願人所執之主要爭點，係該消合社是否為○○市議會議員所監督之對象？該消合社於系爭採購案之招標文件有無提供「公職人員及關係人身分關係事前揭露表」（下稱事前揭露表）予廠商義務？違反本法第 14 條第 2 項規定者，其行為是否以故意為限？以及如何認定未履行事前身分揭露義務之違法行為數？經查：

(一)關於消合社是否係屬○○市議會議員所監督之對象部分：

- 1、按政府採購法第 5 條規定：「機關採購得委託法人或團體代辦。前項採購適用本法（即政府採購法）之規定，該法人或團體並受委託機關之監督。」次按最高行政法院 93 年度裁字第 625 號裁定略以：「政府機關之招標、審標、決標等行為均係執行公權力之行為」，再按工程會第 8808912 號函釋略以：「說明：……。三、法人或團體（如前揭合作社、家長會及私立學校）接受機關補助辦理採購，適用本法（即政府採購法）第四條之規定；機關委託法人或團體代辦採購，適用本法（即政府採購法）第五條之規定；公立學校以補助之預算辦理採購，適用本法（即政府採購法）之規定。四、機關食材委託員工消費合作社辦理者，其委辦應適用本法（即政府採購法）之規定。」末按地方制度法第 35 條規定：「直轄市議會之職權如下：一、議決直轄市法規。二、議決直轄市預算。三、議決直轄市特別稅課、臨時稅課及附加稅課。四、議決直轄市財產之處分。五、議決直轄市政府組織自治條例及所屬事業機構組織自治條例。六、議決直轄市政府提案事項。七、審議直轄市決算之審核報告。八、議決直轄市議員提案事項。九、接受人民請願。十、其他依法律賦予之職權。」、第 48 條第 2 款規定：「直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表於議會、代表會定期會開會時，有向前項各該首長或單位主管，就其主管業務質詢之權；……。」
- 2、本件就訴願人於 108 年 3 月至 109 年 5 月間投標○○市立○○國民中學等學校委託消合社依政府採購法以公告方式辦理之採購計 12 筆部分，依前揭工程會第 8808912 號函釋說明三中段：「機關委託法人或團體代辦採購，適用本法（即政府採購法）第五條之規定」及說明四：「機關食材委託員工消費合作社辦

理者，其委辦應適用本法（即政府採購法）之規定」所示，則消合社依政府採購法及該社代辦學校午餐各項食材供應作業要點等規定，既經○○市立○○國民中學等學校委託辦理午餐食材採購，於該受委託範圍內，視為行政機關，即應受該等委託學校之監督，且該○○市立○○國民中學等學校之校務，核屬○○市政府監督之業務。是以，因○○市政府各該主管業務依地方制度法第 35 條、第 48 條等相關規定，係受○○市議會議員之監督，則本件消合社所涉依政府採購法以公告程序辦理之採購，自有本法第 14 條規定之適用。

3、因之訴願人所執「消合社並非○○市議會議員得以監督之對象」、「消合社名義辦理之採購，並不適用於政府採購法之規定」云云，顯係對法律相關規定有所誤認，自無足採。

4、另就訴願人於 108 年 3 月至 109 年 1 月間投標○○市立○○國民中學等學校依政府採購法以公告方式辦理之採購計 11 筆部分，依前揭工程會第 8808912 號函釋說明三後段：「公立學校以補助之預算辦理採購，適用本法（即政府採購法）之規定」，是以○○市立○○國民中學等學校所辦理之採購，同屬○○市政府所監督之業務，自屬○○市議會議員所監督之對象，則該○○市立○○國民中學等學校所辦理之採購，亦有本法第 14 條規定之適用，併予說明。

(二)關於該消合社及○○市立○○國民中學等學校，於系爭採購案之招標文件有無提供事前揭露表予廠商之義務部分：

1、按法務部 108 年 3 月 22 日函釋附件「公職人員利益衝突迴避法第 14 條規定執行疑義說明－事前揭露及事後公開義務」之說明：「各機關執行應注意事項：1、投標廠商或申請補助對象應自行負第 14 條第 2 項之據實揭露義務，不為揭露或為不實揭露者應依第 18 條第 3 項處罰，機關尚不宜審查該對象是否為揭露之責任。2、鑑於新法施行未久，為『協助』投標廠商或申請補助對象能履行第 14 條第 2 項事前揭露義務，建請機關團體採購、交易單位或涉及補助業務單位基於『服務』之立場於交易或補助相關投標或申請文件中增列提示投標廠商或申請補助對象如有身分關係需履行事前揭露義務及違反者之裁罰，並提供身分關係揭露表（非屬政府採購之文件）供其填寫。」所示，本法第 14 條第 2 項之規定，乃法律明定投標廠商應自負擔據實揭露身分關係之義務，而機關僅基於「服務」之立場提供事前揭露表供其填寫，如不為揭露或為不實揭露者應依第 18 條第 3 項處罰。從而，本法第 14 條第 2 項之規定，核屬訴願人依法應負擔據實表明其身分關係之義務。

2、復查行政院公共工程委員會網站中，於其「政府採購」-「招標相關文件及表格」之頁籤即可下載採購案所需「投標須知」等文件，而依投標須知第 77 點規定：「全份招標文件包括：……（4）投標廠商聲明書。」且行政院公共工程委員會為配合本法於 107 年 12 月 13 日修正施行，亦於同日修正並公布政府採購中招標文件所需檢附之「投標廠商聲明書範本」以提供廠商使用，該聲明書範本之項次十即載明「本廠商就本採購案，係屬公職人員利益衝突迴避法第 2 條及第 3 條所稱公職人員或其關係人。」（嗣後改版修正為項次八），並於該聲明書範本之附註 7 載明「本採購如屬依採購法以公告程序辦理或同法第 105 條辦理之情形者，且本廠商就本採購案，係屬公職人員利益衝突迴避法第 2 條及第 3 條所稱公職人員或其關係人者，請填『公職人員利益衝突迴避法第 14 條第 2 項公職人員及關係人身分關係揭露表』，如未揭露者依公職人員利益衝突迴避法第 18 條第 3 項處罰。」此二項聲明，自行政院公共工程委員會 107 年 12 月 13 日配合本法修正施行以來，特別明列於「投標廠商聲明書範本」迄今未變，故自 107 年 12 月 13 日起依政府採購法所辦理之相關採購案，所需檢附

之「投標廠商聲明書」，於行政院公共工程委員會之網站均可查詢並下載使用；而該委員會同時亦將「公職人員利益衝突迴避法第 14 條第 2 項公職人員及關係人身分關係揭露表」一併建置於該委員會網站，俾供投標廠商運用。

- 3、卷查訴願人於 110 年 11 月 12 日及 110 年 12 月 13 日受本院約詢時陳述：「（問：你是否知道本法第 14 條第 2 項規定，於投標時主動應據實表明身分關係？）我是在 108 年 4 月左右大概知道，……。」「○○是在 108 年 3 月投標時有填寫揭露表，是由我本人填寫揭露表，印象中 108 年 3 月首次投標時，有人提醒我要揭露，但我不認識消合社員工，所以不知道是誰提醒我。」「網路上可以自行搜尋揭露表就可以找到。」「我在 108 年 3 月投標時，每一個標案都有附上揭露表。」「有關消合社陳述：○○在 108 年 3 月至 109 年 9 月間投標都沒有揭露表這件事情，我不清楚消合社這樣說的原因，我確實有填寫揭露表，檔案存查或歸檔都是他們內部的事情，不能因為消合社的疏失而誤陷我。」是訴願人於投標時即已知悉本法有關於投標文件內據實表明身分之規定，且其本人亦稱係自行下載事前揭露表填寫並於投標時提供予消合社，顯然知悉本法第 14 條第 2 項規定應提供事前揭露表之義務。然經本院約詢消合社相關職員均證述訴願人 108 年 3 月至 109 年 9 月間投標確實沒有提供事前揭露表，嗣於 109 年 10 月 12 日訴願人始補正事前揭露表予消合社，且據消合社 110 年 11 月 30 日高市府合社字第 1100000192 號函復本院資料顯示，消合社係於 109 年 10 月 12 日依訴願人所補正之事前揭露表公告於其網站。則依一般經驗法則判斷，消合社係受○○市政府各級學校委託代辦營養午餐食材採購，如投標廠商據實填寫事前揭露表，消合社僅需配合事後公開程序，尚無隱藏該事前揭露表或拒絕受理之必要；且訴願人之訴願理由亦指摘「消合社未於招標須知附上事前揭露表」，足證訴願人於本院調查過程陳述自 108 年 3 月起即有揭露其身分關係一節，並非事實。
- 4、再查訴願人之代表人○○○○，於其以經營之○○○○行名義投標○○市立○○國民中學等學校之採購案時（系爭採購案係以「公開取得報價單或企劃書」方式自行辦理之招標案），於該系爭採購案之招標文件中，即附有投標廠商聲明書並載明：「本廠商就本採購案，係屬公職人員利益衝突迴避法第 2 條及第 3 條所稱公職人員或其關係人」及附註載明「本採購如屬依採購法以公告程序辦理或同法第 105 條辦理之情形者，且本廠商就本採購案，係屬公職人員利益衝突迴避法第 2 條及第 3 條所稱公職人員或其關係人者，請填『公職人員利益衝突迴避法第 14 條第 2 項公職人員及關係人身分關係揭露表』，如未揭露者依公職人員利益衝突迴避法第 18 條第 3 項處罰。」等文字，已足提醒以投標營養午餐採購為常業的訴願人注意本法相關規定。然據訴願人於系爭採購案之投標廠商聲明書內，就該「本廠商就本採購案，係屬公職人員利益衝突迴避法第 2 條及第 3 條所稱公職人員或其關係人」聲明事項一欄均勾「否」，顯示訴願人確有規避本法之故意。
- 5、本件訴願人既知其係於配偶○○○當選議員以前，即已承辦中小學之營養午餐多年，且其所投標消合社之採購案部分，係由機關以公告方式預先依一定資格條件辦理廠商資格審查後，事後再行邀請符合資格之廠商投標之選擇性招標案；又其投標○○市立○○國民中學等學校辦理之採購案部分，則係依政府採購法以「公開取得報價單或企劃書」辦理之招標案，二者均屬本法第 14 條第 1 項第 1 款「依政府採購法以公告程序辦理之採購」（政府採購法、中央機關未達公告金額採購招標辦法及法務部 108 年 3 月 22 日函釋參照），則訴願人依法即負有於決標前據實揭露其身分關係之義務，然卻未於相關採購案決

標前補正事前揭露表，且於本院約詢訴願人時，其並未據實陳述乃係事後於 109 年 10 月間方始提出事前揭露表予消合社，故訴願人核屬違反本法第 14 條第 2 項規定甚明，原處分機關所為裁罰並無違誤。

- 6、因之訴願人主張「消合社自己未於招標須知附上事前揭露表」、「訴願人具有無期待可能性而阻却違法」云云，洵無足採。

(三)違反本法第 14 條第 2 項規定者，其行為是否以故意為限？

- 1、按法務部 93 年 5 月 4 日法政字第 0930006395 號函釋，係闡明 107 年 6 月 13 日修正公布前本法第 9 條「公職人員或其關係人，不得與公職人員服務之機關或受其監督之機關為『買賣』、『租賃』、『承攬』等交易行為」之「交易」為具有目的性、意向性之故意行為，其違反之處罰規定亦當限於故意型態，而不及於過失，則該函釋之涵攝範圍，僅限於本法第 14 條第 1 項本文（修正前本法第 9 條）之交易行為，自不及於同條第 2 項「於投標文件內據實表明身分關係」之規定；況本法第 14 條第 1 項、第 2 項構成要件截然不同，是以本法第 14 條第 2 項之處罰，並非限於故意型態，過失亦在處罰之列。則訴願人引用上開函釋本法第 14 條第 2 項之處罰限於故意型態，核屬對該函釋有所誤解。
- 2、復按行政罰法第 7 條第 2 項明定：「法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關或其他組織違反行政法上義務者，其代表人、管理人、其他有代表權之人或實際行為之職員、受僱人或從業人員之故意、過失，推定為該等組織之故意、過失。」而人民就其使用人或代理人之故意、過失所負之責任，應類推適用行政罰法第 7 條第 2 項規定，即人民就該使用人或代理人之故意、過失負推定故意、過失責任，此亦有 100 年 8 月 23 日最高行政法院 100 年度 8 月份第 2 次庭長法官聯席會議決議足參。
- 3、再按法務部 108 年 3 月 22 日函釋附件「公職人員利益衝突迴避法第 14 條規定執行疑義說明－事前揭露及事後公開義務」之說明「各機關執行應注意事項：1、投標廠商或申請補助對象應自行負第 14 條第 2 項之據實揭露義務，不為揭露或為不實揭露者應依第 18 條第 3 項處罰，……。2、鑑於新法施行未久，為『協助』投標廠商或申請補助對象能履行第 14 條第 2 項事前揭露義務，建請機關團體採購、交易單位或涉及補助業務單位基於『服務』之立場於交易或補助相關投標或申請文件中增列提示投標廠商或申請補助對象如有身分關係需履行事前揭露義務及違反者之裁罰，並提供身分關係揭露表（非屬政府採購之文件）供其填寫。」所示，本法第 14 條第 2 項「應主動於申請文件內據實表明其身分關係」之規定，核屬法定義務，機關團體提供事前揭露表僅係服務性質。
- 4、是就訴願人投標消合社所受委託辦理之採購案部分，查其先於原處分機關約詢時陳稱：「印象中 108 年 3 月首次投標時，有人提醒我要揭露，……。」、「消合社的部分是我自己經手處理，因為消合社有提供揭露表給廠商，所以依消合社提供的揭露表填寫。」後卻於提出本件訴願理由中辯稱：「消合社提供的招標文件內，並未附上公職人員利益迴避揭露表等文件，因此訴願人更無從知悉消合社之採購是否是受託代辦，抑或是消合社自己名義所為之採購」，則訴願人就其有無填寫身分關係揭露表並交予消合社乙節，其說詞顯然前後矛盾，有意規避本法之處罰。再據原處分機關就系爭採購案約詢消合社相關人員，渠等皆證述訴願人自 108 年 3 月起至 109 年 5 月間投標時，均未提供相關採購案之事前揭露表，殆至 109 年 9 月間經媒體披露後，始致電消合社詢問「是否需要揭露？」復於 109 年 10 月間始提出系爭採購案之身分揭露表予消合社，此有消合社相關人員之約詢筆錄在卷足稽，顯示訴願人確實知悉本

法之相關規定，卻未於投標時據實表明渠與○○市議會議員○○○之關係，核屬違反本法第 14 條第 2 項規定甚明。

- 5、另就訴願人投標○○市立○○國民中學等學校自行辦理食材採購部分，因訴願人亦未於投標時據實表明其與○○市議會議員○○○之關係，此有○○市立○○國民中學總務主任○○○之約詢筆錄在卷足憑；且查訴願人於系爭採購案之投標廠商聲明書內，就該「本廠商就本採購案，係屬公職人員利益衝突迴避法第 2 條及第 3 條所稱公職人員或其關係人」聲明事項一欄均勾「否」，顯示訴願人確有規避本法之故意，則縱令訴願人於原處分機關約詢時陳稱：「學校部分由員工處理投標，……，員工也沒注意投標廠商聲明書的內容，……。」等語，惟因訴願人乃系爭採購案之投標廠商聲明書內署名之人，自難以其員工之疏失，作為免責藉口。是訴願人違反本法第 14 條第 2 項規定事證明確，自應負其責任。至原處分所述「縱因員工之疏失而未於投標文件內據實揭露身分關係，依法仍推定為受處分人之過失」之部分，則僅在論述行政罰法第 7 條第 2 項及 100 年 8 月 23 日最高行政法院 100 年度 8 月份第 2 次庭長法官聯席會議決議意旨，即訴願人就其使用人或代理人之故意、過失仍應負責，尚不妨礙訴願人就系爭相關採購案確實未主動於投標文件內據實表明身分關係係屬故意之認定。
- 6、至訴願人主張其係以公開招標程序取得標案，招標過程已踐行司法院釋字第 716 號解釋要求之「公開公平程序」與「充分防弊機制」兩項要件，依法規目的性解釋，仍不得依本法第 14 條第 2 項規定處罰。然查司法院釋字第 716 號解釋，係就 107 年 6 月 13 日修正公布前之本法第 9 條，關於全面禁止公職人員與關係人交易之規定要求檢討，從而本法於 107 年 6 月 13 日修正公布後，將原第 9 條全面禁止交易行為修正為本法第 14 條第 1 項之原則禁止、例外允許之規定，並為利交易資訊透明，以利外界監督，同時新增本法第 14 條第 2 項之規定，要求公職人員或關係人於特定例外允許之交易行為前，應主動揭露其身分關係。故有關公職人員與關係人之「交易限制」，與要求公職人員或關係人於交易行為前應「揭露身分關係」，二者法規範之條件與目的均不相同，訴願人就此部分容有誤認。
- 7、從而，訴願人所主張「訴願人無違反本法之故意」、「違反之處罰規定僅限於故意型態，而不及於過失」、「可能是製作投標文件的員工疏忽，沒有注意」、「整個投標過程既已依政府採購法規定踐行公開、公平、公正之程序」云云，核不足採。

(四)關於認定訴願人未履行事前身分揭露義務之違法行為數部分：

- 1、依法務部 108 年 3 月 22 日函釋附件「公職人員利益衝突迴避法第 14 條規定執行疑義說明－事前揭露及事後公開義務」說明略以：「執行疑義：……。問題 2：投標或申請補助時關係人未檢附身分揭露表，可否於開標現場補填或於決標前補正？回答：(1) 機關團體採購案決標前或補助案核定前，仍允許採購廠商或申請補助對象補正身分揭露表。」，及該函釋「公職人員利益衝突迴避法第 14 條規定執行疑義說明－第 1 項但書各款例外排除規定之適用」說明略以：「執行疑義：問題 1：哪些採購案視同亦屬第 14 條第 1 項第 1 款經公告程序辦理者？回答：……。 (4) 選擇性招標之後，後續邀請廠商投標：機關已依公告方式辦理廠商資格審查建立合格廠商名單，後續邀請廠商投標即為以公告程序辦理之採購。以上視同屬第 14 條第 1 項經公告程序辦理者，於採購時雖不另辦理公告程序，惟仍需踐行本法第 14 條第 2 項事前揭露及事後公開義務。……。」觀之，因選擇性招標係機關預先建立一定資格條件之廠商名單，

嗣後依原標案內容再邀請廠商投標，如該關係人未檢附身分揭露表，仍允許採購廠商於採購案決標前，補正身分揭露表；而○○市立○○國民中學等學校辦理之採購案部分，則係依政府採購法以「公開取得報價單或企劃書」辦理之招標案，均屬本法第 14 條第 1 項第 1 款「依政府採購法以公告程序辦理之採購」，依法應主動於申請或投標文件內據實表明其身分關係。

- 2、又有關訴願人投標消合社標案部分，依○○市政府員工消費合作社代辦學校午餐各項食材供應作業要點第 7 點規定：「選擇性招標後續邀標：本社於每月發函通知委託代辦學校監標，並依採購法（即政府採購法）邀集所有合格廠商辦理後續邀標事宜。」再據消合社職員陳述：「消合社是每月進行後續邀標，學校在每月中旬開出菜單，消合社依據學校需求開出標單，進行下一個月的招標。……廠商依照投標意願勾選想投標的學校，再評估願意投標的價格，於清單勾選出學校並寫下投標價格，進行投標。」；「消合社會將每月後續邀標的資訊公告在政府採購網，廠商也會知道固定的時間約是在每月 20 日至 25 日之間進行投標。」可知消合社於建立合格廠商名單後，係每月進行招標一次，有意願投標之廠商仍須每月進行投標。本件訴願人於 108 年 3 月至 109 年 5 月間投標消合社以公告方式辦理之採購案共計 12 筆，均未於投標文件內據實揭露身分關係，經原處分機關認定為 12 個違法行為並分別裁處，於法自無不合；至訴願人投標○○市立○○國民中學（7 筆採購）、○○市○○區○○國民小學（1 筆採購）、○○市○○區○○國民小學（3 筆採購）等學校自行辦理之採購計 11 筆，該 11 筆採購案之招標方式均為依政府採購法以「公開取得報價單或企劃書」辦理採購（政府採購法第四十九條參照），則本件訴願人本應於各該投標採購案文件踐行揭露身分關係義務，方為適法。從而訴願人於 108 年 3 月至 109 年 5 月間投標○○市立○○國民中學等學校委託消合社辦理之採購計 12 筆，以及 108 年 3 月至 109 年 1 月間投標○○市立○○國民中學等學校辦理之採購計 11 筆，因各採購案均未於決標前據實表明身分關係，核屬違反本法第 14 條第 2 項規定，則原處分機關認定訴願人所為 23 個違法行為並分別裁處，要無違誤。

- 3、故訴願人主張其係與「4 家機關為交易，應認訴願人僅 4 次之行為，原裁處書以 23 次行為分別處罰，有違一行為不二罰原則」云云，亦不足採。

- 六、本件訴願人為○○市議會議員○○○之關係人，其於 108 年 3 月至 109 年 5 月間投標消合社依政府採購法以公告方式辦理之採購計 12 筆，以及於 108 年 3 月至 109 年 1 月間投標○○市立○○國民中學等學校依政府採購法以公告方式辦理之採購計 11 筆，均未於交易行為前，主動於投標文件內據實表明身分關係，違反本法第 14 條第 2 項規定，而依本法第 18 條第 3 項、處罰鍰額度基準第 5 點第 1 項第 1 款、第 2 款及行政罰法第 25 條規定，合計裁處罰鍰 124 萬 5 千元，原處分核無違法或不當，應予維持。

- 七、據上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第 79 條第 1 項規定，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員	李鴻鈞
委員	田秋堇
委員	吳志光
委員	吳秦雯
委員	李建良
委員	李惠宗

委員 林文程
委員 林國明
委員 葉宜津
委員 賴振昌

中 華 民 國 1 1 1 年 7 月 2 8 日

附表 1：訴願人投標消合社代辦採購部分 (單位：新臺幣 元)

編號	決標日期	履約月份	決標金額	裁罰金額
1	108.3.23	108.4	322,343	50,000
2	108.4.24	108.5	1,016,900	55,000
3	108.5.24	108.6	564,600	50,000
4	108.8.22	108.8~9	1,282,750	65,000
5	108.9.24	108.10	927,140	50,000
6	108.10.25	108.11	1,487,060	75,000
7	108.11.22	108.12	1,004,590	55,000
8	108.12.25	109.1~2	1,641,975	85,000
9	109.2.21	109.3	682,340	50,000
10	109.3.20	109.4	689,778	50,000
11	109.4.22	109.5	755,646	50,000
12	109.5.22	109.6	1,181,170	60,000
合 計				695,000

附表 2：訴願人投標○○市立各級學校自辦採購部分 (單位：新臺幣 元)

編號	學校	決標日期	決標金額	裁罰金額
1	○○市立 ○○國民中學	108.03.20	96,775	50,000
2		108.04.24	116,310	50,000
3		108.05.22	72,585	50,000
4		108.08.21	108,710	50,000
5		108.09.25	115,500	50,000
6		108.10.30	174,880	50,000
7		108.11.20	470,100	50,000
8	○○市○○區 ○○國民小學	108.11.22	187,155	50,000
9	○○市○○區 ○○國民小學	108.08.13	84,370	50,000
10		108.10.15	109,520	50,000
11		109.01.14	240,670	50,000
合 計				550,000