

臺灣臺南地方法院民事判決

112年度重訴字第75號

原告 艾笛森光電股份有限公司

法定代理人 吳建榮

訴訟代理人 洪國欽律師

張志堅律師

被告 臺南市政府工務局

法定代理人 陳世仁

訴訟代理人 許雅芬律師

蔡宜君律師

王文廷律師

上列當事人間請求返還履約保證金事件，本院於民國114年4月30日言詞辯論終結，判決如下：

主 文

原告之訴及假執行之聲請均駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、原告主張略以：

（一）原告於民國110年3、4月間投標被告所辦理「臺南市換裝LED路燈建置工程第3區（開口契約）」採購案（以下簡稱系爭採購案），於110年4月30日得標承攬，兩造於110年6月16日簽約（以下簡稱系爭契約）。嗣遇疫情三級警戒，系爭採購案遲至110年7月底方通知原告啟動第一階段之文件送審作業。原告於110年7月底提送服務建議書（以下簡稱系爭服務建議書）所記載之履約標的送審，惟監造單位認為系爭服務建議書本文記載之履約標的內容，與系爭服務建議書後附之參考實績內容不一致，被告遂於110年8月6日召開討論會議明確裁示，被告於系爭服務建議書本文所記載之履約標的內容應依系爭契約第23頁之約定進行相

01 關測試，且測試需求標準應等於或優於LUMILEDS廠牌之測  
02 試報告標準。原告於110年6月16日即將LED路燈送至工研  
03 院進行1000小時之測試，並於110年8月26日測試合格，而  
04 後於110年9月6日發函被告，告知已完成1000小時之測  
05 試，將再接再續進行3000小時測試，預計111年1月15日前函  
06 覆完成，被告對此於110年9月22日發函要求原告於4000小  
07 時測試報告完成後，需再說明該等測試報告之結果等於或  
08 優於LUMILEDS廠牌之測試報告。詎料，系爭4000小時測試  
09 尚在進行中，被告突於110年11月23日以原告違反政府採  
10 購法第50條第1項第1款為由，通知終止契約，並於111年1  
11 月5日通知追繳押標金新臺幣（下同）500萬元，同時通知  
12 玉山銀行實行質權，要求玉山銀行將原告設質充作履約保  
13 證金之定期性存單2,000萬元及其孳息全數撥付給被告。  
14 惟原告認為本件單純屬不同文件之效力問題以及不同文件  
15 問題應如何認定優先適用之順序，並無任何以虛偽不實之  
16 文件投標之情事，被告終止契約不符行政程序法及政府採  
17 購法之規定，爰就追繳押標金部分提出行政爭訟，並起訴  
18 請求返還履約保證金。

19 （二）系爭工程之招標公告於投標須知規定，廠商僅需檢附與提  
20 供招標標的有關之基本資格證明文件即可，並未勾選需檢  
21 附「與履約能力有關之製造、供應或承做能力證明」，原  
22 告於系爭服務建議書附件所檢附之測試報告僅在說明過去  
23 曾執行過之案例，至於履約標的之測試報告，於系爭契約  
24 第10條約定，廠商施作前需進行相關材料試驗及測試。原  
25 告投標時已於系爭服務建議書本文明確表明，履約標的為  
26 「LED晶粒及元件為：晶電的晶粒，艾笛森封裝」，此與  
27 系爭服務建議書附件所檢附之過去案例針對LUMILEDS之燈  
28 珠相關測試報告並無直接關聯性。退步言之，縱認系爭服  
29 務建議書附件所檢附之測試報告應受拘束，亦是「服務建  
30 議書本文內容」與「服務建議書附件之內容」應優先適用  
31 何者之問題，此與「以虛偽不實之文件投標」之情形完全

01 不同。而針對契約文件內容不一致而應如何決定適用順序  
02 之問題，被告早在投標時即要求原告填寫一份「投標廠商  
03 履約標的符合需求條件聲明書」，且系爭契約第1條第3款  
04 針對契約內容不一一致，亦有明確規範適用順序。

05 (三) 原告並無「以虛偽不實之文件投標」之情事，故未違反政  
06 府採購法第50條第1項第4款規定，兩造爭議純屬契約文件  
07 效力之解釋及不同契約文件之適用順序問題，被告片面終  
08 止契約應屬定作人之任意終止，依據系爭契約第14條第2  
09 項及押標金保證金暨其他擔保作業辦法第19條第2項規  
10 定，因不可歸責於廠商之事由，致全部終止或解除契約者  
11 ，履約保證金應發還予原告，是原告自得請求返還履約保  
12 證金。

13 (四) 縱認原告提供不同之文件構成「不實」，惟觀系爭契約第  
14 14條第3項約定可知，該條項第1、3、5、6、7、9款屬  
15 「抵充約款」，其餘則為「沒收約款」。換言之，縱認原  
16 告提供不同之文件構成「不實」，然該情形履約保證金核  
17 屬「抵充被告之損失」，被告需證明受有損失，方得抵充  
18 相當於損失額之保證金，若無損害自應返還全額履約保證  
19 金。

20 (五) 況倘如被告所述，原告係以不實文件投標，則被告於知悉  
21 之後即可逕行終止或解除契約，何須於110年8月6日之討  
22 論會議明確裁示原告應依契約之約定進行相關測試？又不  
23 論是損害賠償總額預定性之違約金或懲罰性違約金，均有  
24 民法第252條酌減違約金之適用。被告辯稱重新招標之價  
25 差高達27,481,909元，惟重新招標是被告違約終止契約所  
26 致，並非可歸責於原告，且被告並未提出前後二標案之比  
27 對，以證明前後二標案之數量、規格均無變動，逕以標價  
28 結果證明有價差，原告否認有此價差之產生，被告應就此  
29 有利部分為舉證。退萬步言，縱認重新招標是可歸責於原  
30 告，惟如被告認原告以不實文件投標當下即終止契約，並  
31 立即重新招標則該價差即不會產生，今被告於履約中要求

01 原告進行相關測試後，卻逕行終止契約，故此時間差所產  
02 生之價差倘若真實存在，自應由被告負擔。

03 (六) 聲明：

- 04 1. 被告應給付原告2,000萬元，及自起訴狀繕本送達翌日起  
05 至清償日止，按年息百分之5計算之利息。
- 06 2. 訴訟費用由被告負擔。
- 07 3. 願供擔保，請准宣告假執行。

08 二、被告抗辯：

09 (一) 依原告提出之服務建議書(即系爭服務建議書)之內容，  
10 表示履約標的所有含NEMA路燈，皆整燈通過CNS15233認  
11 證，並已取得整燈之完整TAF測試報告，又其所載內容之  
12 表3-3燈具色溫與TAF報告出處、表3-4燈具發光效率與TAF  
13 報告出處、表3-5防塵防水與TAF報告出處、表3-6演色性  
14 說明燈具列表之TAF報告出處、表4-1光維持率及TAF報告  
15 出處等，表示相關數據均有通過認證之TAF測試報告。惟  
16 原告投標時所檢具之測試報告，與原告所提履約標的LED  
17 燈具之實際真實所需不相符合，換言之，原告實際卻以反  
18 於真實之測試報告作為投標文件而參與系爭採購案及評  
19 選，依政府採購法第31條第2項第1款及第50條第1項第4款  
20 之規定，自屬「以虛偽不實文件」投標之情形。

21 (二) 觀系爭採購評選須知之評選內容可知，評分內容均係參考  
22 原告所提出之系爭服務建議書內容，足徵系爭服務建議書  
23 係屬評選項目中重要之一部分，且為系爭契約之重要事  
24 項，原告以內容與履約標的LED燈具不符之不實服務建議  
25 書誤導被告，難謂其違約情節並非重大。又原告以虛偽不  
26 實文件參與投標，且於決標後仍提送非「適用於系爭採購  
27 之LED燈具組」之測試報告供監造單位審查，又原告至110  
28 年8月2日開工前，仍未提出「適用於系爭採購之LED燈具  
29 組」之測試報告，致被告機關無法核定原告開工，嚴重影  
30 響臺南市北門區等17區及被告指定位置之LED路燈建置期  
31 程，影響公共利益甚鉅。是以，原告違約且情節重大，被

01 告自得依系爭契約第21條第(四)款約定，沒入系爭履約保證  
02 金全額。

03 (三) 按契約自由為私法自治之一環，若締約當事人於締約時即  
04 已明文約定於「可歸責於廠商之事由，致全部終止或解除  
05 契約」時，履約保證金或保固保證金全部不予發還，則前  
06 開履約保證金或保固保證金即兼具懲罰性違約金之性質，  
07 自得依約不予發還，至於實際損害為何，在所不問。依系  
08 爭契約第21條第(一)款第1目及第(四)款約定，被告得於因可  
09 歸責於廠商之事由致全部終止合約時，全部沒收履約保證  
10 金，該約款屬履約保證金之沒收約款，依照我國法院實務  
11 見解，實具懲罰性違約金之性質，被告自得依約沒收履約  
12 保證金。況系爭契約涉及工程案件，均須按政府採購法之  
13 規定辦理公開招標，招標過程嚴謹且較費時，被告亦須投  
14 入相當人力辦理此業務，若遇可歸責於廠商之事由導致合  
15 約終止，除影響被告機關之形象外，亦可能對臺南市北門  
16 區等17區之道路使用者有所影響，此損害實難以估算。

17 (四) 退步言之，縱鈞院認定系爭履約保證金性質非全屬懲罰性  
18 違約金，然系爭契約因可歸責於原告之事由終止，被告因  
19 此受有以下損失：(一)重新招標、審標、決標之相關費用。  
20 (二)增加之工程款金額：27,481,909元。(三)節能用電之預期  
21 利益：保守估計30,000,000元。綜上，被告因原告違約所  
22 受損害，遠逾系爭履約保證金之數額，縱系爭履約保證金  
23 全額均抵充為被告損失，亦有不足之處。

24 (五) 被告於110年8月6日召開「臺南市換裝LED路燈建置工程第  
25 1、2、3區(開口契約)」討論會議目的，係為命原告提  
26 出「晶電的晶粒，艾笛森封裝」的LED光源結合明緯HLG系  
27 列電源供應器之燈具組之測試報告，供監造單位審查。因  
28 原告於投標時所提出之系爭服務建議書，係以「晶電的晶  
29 粒，艾笛森封裝」的LED光源結合明緯HLG系列電源供應器  
30 之燈具組作為系爭契約之履約標的，被告自始未與原告達  
31 成「以使用晶電的晶粒，艾笛森封裝元件所製造LED晶粒

01 及元件之路燈組作為履約標的，並對之進行檢測，該檢測  
02 結果不應低於LUMILED廠牌作為LED光源來源所做出測試結  
03 果為低」之協議。故原告主張「原告已按照契約及被告指  
04 示，進行相關履約測試，被告竟於第一階段測試合格時，  
05 逕行終止契約」云云，即與事實不符。

06 (六) 聲明：

07 1.原告之訴駁回。

08 2.訴訟費用由原告負擔。

09 3.如受不利判決，願供擔保，請准宣告免予假執行。

10 三、得心證之理由：

11 (一) 原告主張其於110年4月30日得標系爭採購案，並於同年6  
12 月16日與被告簽訂系爭契約，然被告於110年9月22日發函  
13 要求原告於4000小時測試報告完成後，需再說明該等測試  
14 報告之結果等於或優於LUMILEDS廠牌之測試報告，復於  
15 110年11月23日以原告違反政府採購法第50條第1項第4款  
16 規定為由，通知原告終止契約，並於111年1月5日通知追  
17 繳押標金500萬元，並依據系爭契約第14條第3項規定，沒  
18 收原告設質充作履約保證金之定期性存單2,000萬元及其  
19 孳息等情，業據提出系爭契約、系爭服務建議書、臺南市  
20 政府工務局110年9月22日南市工園二字第1101150082號  
21 函、110年11月23日南市工園二字第1101414754號函、111  
22 年1月5日南市工園二字第1101559257號函、111年1月5日  
23 南市工園二字第1101477016號函等件為憑，且為被告所不  
24 爭執，堪信原告此部分主張為真實。

25 (二) 原告復主張系爭工程之招標公告於投標須知規定，廠商僅  
26 需檢附與提供招標標的有關之基本資格證明文件即可，原  
27 告並無「以虛偽不實之文件投標」之情事，故未違反政府  
28 採購法第50條第1項第4款規定，兩造爭議純屬契約文件效  
29 力之解釋及不同契約文件之適用順序問題，被告片面終止  
30 契約應屬定作人之任意終止，依據系爭契約第14條第2項  
31 及押標金保證金暨其他擔保作業辦法第19條第2項規定，

01 因不可歸責於廠商之事由，致全部終止或解除契約者，履  
02 約保證金應發還予原告等語；為被告所否認，並以前揭情  
03 詞置辯。經查：

- 04 1.政府採購法第31條第2項第1款：「廠商有下列情形之一  
05 者，其所繳納之押標金，不予發還；其未依招標文件規定  
06 繳納或已發還者，並予追繳：一、以虛偽不實之文件投  
07 標。」；第50條第1項第4款、第2項：「投標廠商有下列  
08 情形之一，經機關於開標前發現者，其所投之標應不予開  
09 標；於開標後發現者，應不決標予該廠商：四、以不實之  
10 文件投標。」；「決標或簽約後發現得標廠商於決標前有  
11 第一項情形者，應撤銷決標、終止契約或解除契約，並得  
12 追償損失。」。
- 13 2.觀【「臺南市政府工務局工程、財物、勞務採購投標須知  
14 及補充說明」（以下簡稱投標須知及補充說明）第2章第3  
15 0條「廠商應遞送投標文件份數：……服務建議書1式20  
16 份……」及第33條之1「投標廠商應檢附之投標文件清單  
17 ：……服務建議書20份（完全未檢附者為不合格，份數不  
18 足依評選（審）須知規定）……」（見補字卷第232、234  
19 頁及本院卷第56、58頁）及「臺南市換裝LED路燈建置工  
20 程第1、2、3區（開口契約）投標廠商評選須知」第貳點  
21 規定：「服務建議書內容及格式：（一）內容大綱：1.燈具  
22 節效率：……。2.性能品質：……。3.工程施工品  
23 質……。 （七）廠商所提服務建議書於決標後視同契約之一  
24 部份。」（見補字卷第355-356頁）】等約定，可知參加  
25 投標之廠商須依上開規定之內容大綱、格式及份數，提出  
26 名稱為「服務建議書」之文件以供審查，應屬最重要且必  
27 須提出之投標文件。故原告參加系爭採購案投標，依照上  
28 開規定，就建置換裝LED路燈工程之履約標的及其相關事  
29 項，所提出之系爭服務建議書（包括為其附件之TAF測試  
30 報告），性質上自屬投標文件。
- 31 3.原告於系爭服務建議書之始，即先載明其用以參加競標之

01 履約標的，係誠加公司品牌之LED燈具，關鍵零組件為  
02 「台灣晶元光電公司之LED晶粒、艾笛森光電（即原告）  
03 之封裝、明緯電源HLG之電源供應器、誠加科技之燈具機  
04 構……」（補字卷第121、132-134頁，即系爭服務建議書  
05 第11、22-24頁），足認原告係以台灣廠商品元光電公司  
06 產製之LED晶粒關鍵零組件及其他台灣廠商產製品組裝之L  
07 ED路燈為其競標之履約標的，則系爭服務建議書之內容有  
08 關LED燈具之描述，倘未特別指明係描述其他不同之LED燈  
09 具，自係針對由上述台灣製關鍵零組件組成之履約標的LE  
10 D燈具所為的描述，即無論系爭服務建議書本文或其附件  
11 之內容，均應符合台灣製關鍵零組件組成之履約標的LED  
12 燈具所為的描述。又環球電機技師事務所函文亦明確指出  
13 「依試驗報告，工業技術研究院試驗燈具型號、燈具照片  
14 與服務建議書（指系爭服務建議書）不符」（見本院卷第  
15 117頁）。是原告主張系爭服務建議書附件檢附測試報告  
16 內容（燈具品牌、型號等）縱與系爭服務建議書內容不符  
17 ，僅是「服務建議書本文內容」與「服務建議書附件之內  
18 容」應優先適用何者之問題，並非「以虛偽不實之文件投  
19 標」云云，不足採信。而被告抗辯原告係以虛偽不實文件  
20 投標等語，則為可採。

- 21 4.依系爭契約第21條第(四)款「按契約依第1款規定（廠商履  
22 約下列情形之一者，機關得以書面通知廠商終止契約或解  
23 除契約之部分或全部，且不補償廠商因此所生之損失：1.  
24 有採購法第50條第2項前段規定之情形者。）或因可歸責  
25 於廠商之事由致終止或解除者，機關得自通知廠商終止或  
26 解除契約日起扣發廠商應得之工程款，包括尚未領取之工  
27 程估驗款、全部保留款等，並不發還廠商之履約保證  
28 金。」之約定，原告既係以虛偽不實之文件投標，且至11  
29 0年8月2日開工前，仍未提出「適用於系爭採購之LED燈具  
30 組」之測試報告，自應認原告未依系爭契約履行，且原告  
31 未履行係可歸責於原告之事由。從而，被告依系爭契約第

01 21條第(四)款之約定終止系爭契約並沒入（不發還）原告已  
02 繳納之履約保證金2,000萬元，自屬有據。

03 5.原告雖主張縱認原告提供不同之文件構成「不實」，惟依  
04 系爭契約第14條第3項第1、3、5、6、7、9款「抵充約  
05 款」之約定，僅屬「抵充被告之損失」，被告需證明受有  
06 損失（如：重新發包之差價），方得抵充相當於損失額之  
07 保證金云云。惟被告係以可歸責於原告之事由終止系爭契  
08 約為由，依系爭契約第21條第(四)款之約定終止系爭契約並  
09 沒入（不發還）履約保證金2,000萬元，自無須證明其有  
10 損害。是原告此部分主張，難認可採。

11 四、綜上所述，原告請求被告給付2,000萬元，及自起訴狀繕本  
12 送達翌日起至清償日止，按週年利率百分之5計算之利息，  
13 為無理由，應予駁回。

14 五、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及證據，經本院  
15 斟酌後，認為均不足以影響本判決之結果，爰不一一論述，  
16 附此敘明。

17 六、本件原告之訴既經駁回，其假執行聲請即失所附麗，應併予  
18 駁回。

19 七、據上論結，原告之訴為無理由，依民事訴訟法第78條，判決  
20 如主文。

21 中 華 民 國 114 年 5 月 28 日

22 臺灣臺南地方法院民事第二庭

23 法 官 王 獻 楠

24 上為正本係照原本作成。

25 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  
26 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  
27 20日內補提上訴理由書（須附繕本），如委任律師提起上訴者，  
28 應一併繳納上訴審裁判費。

29 中 華 民 國 114 年 5 月 28 日

30 書記官 李 雅 涵