

最 高 行 政 法 院 判 決

113年度上字第401號

上 訴 人 艾笛森光電股份有限公司

代 表 人 吳建榮

訴訟代理人 洪國欽 律師

張志堅 律師

趙相文 律師

被 上 訴 人 臺南市政府工務局

代 表 人 陳世仁

訴訟代理人 許雅芬 律師

蔡宜君 律師

王文廷 律師

上列當事人間政府採購法事件，上訴人對於中華民國113年6月12日高雄高等行政法院112年度訴字第73號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、上訴人於民國110年3、4月間，參與被上訴人所辦理「臺南市換裝LED路燈建置工程第1、2、3區（開口契約）」採購案，其中第3區（開口契約）採購案（下稱系爭採購案），於110年4月30日決標由上訴人得標。嗣被上訴人以上訴人有政府採購法（下稱採購法）第31條第2項第1款「以虛偽不實之文件投標」之情形，以111年1月5日南市工園二字第1101559257號函（下稱原處分）通知上訴人追繳押標金新臺幣（下同）500萬元。上訴人提出異議，經被上訴人111年2月22日南市工園二字第1110176533號函所為異議處理結果予以駁回。上訴人仍不服，向臺南市政府提出申訴，經申訴審議

01 判斷駁回，經向高雄高等行政法院（下稱原審）提起行政訴
02 訟，訴請撤銷原處分（含異議處理結果）及申訴審議判斷。
03 嗣經原審以112年度訴字第73號判決（下稱原判決）駁回，
04 遂提起本件上訴。

05 二、上訴人起訴主張與被上訴人在原審之答辯及原判決理由，均
06 引用原判決之記載。

07 三、本院查：

08 (一)採購法第31條第2項第1款規定：「廠商有下列情形之一者，
09 其所繳納之押標金，不予發還；其未依招標文件規定繳納或
10 已發還者，並予追繳：一、以虛偽不實之文件投標。」該款
11 於108年5月22日修正公布前原規定「以偽造、變造之文件投
12 標」，修正為現行規定之理由為：「現行條文第1款『偽
13 造、變造』之意涵，基於維持政府採購秩序之目的，並確保
14 採購品質，應依本法之立法意旨認定，與刑法對『偽造、變
15 造』之理解有間，並不限於無製作權人所製作之內容不實文
16 書始屬之，為期明確，爰修正為『虛偽不實』，凡廠商所出
17 具之文件，其內容為虛偽不實，不論為何人製作或有無權限
18 製作，均屬之。另基於本款規範之目的性及合理性，廠商仍
19 應有可歸責性，方有本款之適用。」可知該規定著重投標文
20 件內容之真實性，而不論投標文件為何人製作或有無權限製
21 作，凡是廠商所出具投標文件含有虛偽而反於真實之內容，
22 即屬虛偽不實之投標文件。又其並無如同法第101條第1項第
23 4款刊登採購公報所規定「以虛偽不實之文件投標」且「情
24 節重大者」之要件，故上述立法理由所稱「……廠商仍應有
25 可歸責性」，僅係附帶說明招標機關行使此項公法上請求權
26 作成追繳押標金處分，仍須通過比例原則之檢驗。亦即虛偽
27 不實內容之投標文件，須考量其虛偽情節，是否相當輕微而
28 顯然無破壞政府採購秩序，影響競爭公平之可能性，並考量
29 廠商就此虛偽不實內容之存在，是否具有主觀上可歸責性，
30 據以決定有無施予此種管制性不利處分之必要合理性，以免

違反比例原則而過苛，惟非以其須達到情節重大，始得追繳押標金。

(二)經查，上訴人於110年3、4月間，參與被上訴人所辦理「臺南市換裝LED路燈建置工程第1、2、3區（開口契約）」採購案，系爭採購案於110年4月30日決標由上訴人得標。嗣被上訴人以上訴人有採購法第31條第2項第1款「以虛偽不實之文件投標」之情形，以原處分向上訴人追繳押標金500萬元等情，為原判決依法確定之事實，核與卷證相符。原判決並論明：依系爭採購案投標須知及補充說明第2章第30條、第33條之1規定，暨參照「臺南市換裝LED路燈建置工程第1、2、3區（開口契約）投標廠商評選須知」第貳點規定，可知參加投標之廠商須依上開規定之內容大綱、格式及份數，提出名稱為「服務建議書」之文件1式20份以供審查，其應屬最重要且必須提出之投標文件。故上訴人參與投標，依上開規定，就建置換裝LED路燈工程之履約標的及其相關事項，所提出之服務建議書（下稱系爭服務建議書，包括其附件之TAF測試報告），性質即屬投標文件。上訴人於系爭服務建議書載明其用以參加競標之履約標的，係誠加科技股份有限公司（下稱誠加科技）品牌之LED燈具，關鍵零組件為臺灣廠商品元光電股份有限公司（下稱晶元公司）之LED晶粒、上訴人之封裝、明緯電源HLG之電源供應器及誠加科技之燈具機構，足認上訴人係以臺灣廠商品元公司產製之LED晶粒關鍵零組件及其他臺灣廠商產製品組裝之LED路燈為其競標之履約標的，藉以符合系爭採購案評選成績配分表所設定「關鍵零組件為臺灣製產品，給予相對較高之分數」之評分標準。準此，系爭服務建議書有關LED燈具之描述，倘未特別指明，則顯然係針對上開臺灣製關鍵零組件組成之履約標的LED燈具。系爭服務建議書就履約標的之LED燈具，係表明「本團隊為本專案所參與投標的LED路燈，不僅符合本次投標規範且皆取得CNS15233報告佐證」「本案所有含NEMA路燈，皆整燈通過CNS15233認證並取得完整報告，本章節佐證

之數據，均從TAF報告中節錄數據……」並稱已附有TAF測試報告之出處可供檢索。惟查系爭服務建議書之附件即TAF測試報告25份，依該報告書「(四)LED光源、1. 光源廠牌」欄之記載，可知測試對象之LED燈具均係採用外國廠牌LUMILEDS之晶粒光源，而非採用臺灣廠商品元公司之晶粒，顯非履約標的之TAF測試報告。簡言之，上訴人用以競標之履約標的LED燈具，尚未經測試通過CNS15233檢測標準，亦未取得TAF測試報告或相關測試報告數據。是系爭服務建議書所記載履約標的LED燈具之內容，顯係出於虛構而反於真實情形，核屬虛偽不實之內容。且其虛偽情節顯然對於評選評分具有重要影響，嚴重破壞政府採購秩序，影響競爭公平性，具有影響決標結果之可能性，虛偽情節重大。又TAF測試報告之內容，係LED燈具產品效能之測試證明書，顯非屬工程實績證明之性質，系爭服務建議書亦未表示其係上訴人過去實績之證明，上訴人有關TAF測試報告為工程實績證明之主張，不能採信。上訴人成立於90年，為提供照明整合設計服務之上市公司，對其履約標的之LED燈具未取得通過CNS15233檢測標準之TAF測試報告乙節，不可能不知，足認其應係故意虛構，具有主觀上可歸責性。原處分對上訴人追繳已發還之押標金500萬元，並無違反比例原則，尚無違誤等語，已敘明其判斷之依據及得心證之理由，亦就上訴人在原審之論據何以不足採取，分別指駁甚明，並無判決適用法規不當、違反證據法則、經驗法則、論理法則或理由不備等情事。上訴意旨執其主觀見解，主張系爭服務建議書所載燈具型號與TAF測試報告相同，且該測試報告係屬上訴人過往之工程實績證明文件，其內容亦無虛偽不實，原判決有認定事實違反證據法則之違法云云，無非係重述其為原判決摒棄不採之說詞，指摘原判決違法，自不足採。

(三)至於上訴意旨主張：關於主測試報告內容，能否引用其他輔助報告，須以TAF認證實驗室之判定為準，被上訴人不得恣意判斷TAF測試報告不適用於履約標的，即認定其屬虛偽不

實之投標文件。又原審未察上訴人於系爭採購案之總評分僅636.8分，依決標紀錄係獲得最低分之投標廠商，上訴人係因投標之標價最低而得標，足見上訴人本次投標的之LED燈具有無取得通過CNS15233檢測標準之TAF測試報告，顯然對於評選評分並無影響，原審逕認評選委員因此產生錯誤判斷，影響政府採購秩序，已有認定事實違背證據法則及判決不備理由之違背法令云云。惟查，依上訴人於原審提出之系爭採購案開標及決標紀錄所載，該案招標方式為公開招標（適用最有利標），係採複數決標3區，決標順序為第1至3區依序決標，單一廠商以得標1區為限。開標前合格投標廠商共計8家，其中第3區於110年4月12日開標後共有5家投標，審標結果有4家合於招標文件規定，依同年月15日採購評選委員會評選結果，上訴人經評定為最有利標廠商。同年月30日決標係以上訴人合於最有利標而得標，足見上訴人係經評選委員會評選始獲最有利標廠商之資格（所有出席評選委員所憑之平均分數75分，且經半數以上出席評選委員決定，始列入最有利標對象），並非僅因上訴人投標標價最低而得標。又系爭採購案評選配分表有關評選項目「燈具節能效率」「性能品質」欄位，內容即涉CNS15233檢測標準有關之燈具色溫、發光效率、防塵防水等級、演色性及光束維持率等項。原判決亦論明：各項測試報告數據，屬於評選成績分配表之「燈具節能效率（其中15分）」「性能品質（其中10分）」之評選項目，所占配分比為25分，則該數據是否有TAF測試報告為依據，顯然影響成績配分25分之評分結果。上訴人就履約標的之LED燈具（須採用臺灣產製關鍵零組件之晶元公司晶粒），無法提出其TAF測試報告，卻提出採用外國廠牌LUMILEDS晶粒之LED燈具為測試對象之TAF測試報告為附件，又未指明其並非履約標的之測報報告，倘評選委員未注意測試報告「光源廠牌」欄記載，即可能產生履約標的之LED燈具已取得TAF測試報告之錯誤判斷。經核上訴人上開檢附TAF測試報告，藉以誤導評選委員產生錯誤判斷之競標

方法，係足以影響交易秩序之欺罔或顯失公平之行為等語，被上訴人因認投標文件之系爭服務建議書所載內容虛偽不實，自無違誤。至於上訴人於原審另提出甲證12即111年1月14日至2月10日間財團法人工業技術研究院之TAF測試報告，採用之LED光源雖非LUMILEDS晶粒，惟光源廠牌記載為EDISON，亦非系爭服務建議書載明之臺灣廠商品元公司晶粒，與系爭服務建議書之履約標的不符，仍無從據為有利上訴人之認定。是上訴人上開主張，自無可採。

(四)上訴意旨又主張：依全臺設置LED路燈技術規範第1條規定，其係適用於水銀路燈落日計畫裝設之LED路燈，而依水銀路燈落日計畫作業要點第2點第4款有關辦理期程之規定，該計畫至106年9月30日已結束，而系爭採購案係於110年之採購，自無上開技術規範之適用。又依系爭採購案工作說明書第柒條第13項、第14項規定，廠商只須於開工前提出與履約標的同款或同型號燈具之測試報告即可，並非投標時須提出測試報告。原判決未論明不採上開主張之理由，逕予駁回上訴人原審之訴，已有判決不備理由之違法云云。惟按，系爭採購案工作說明書第柒條第13項規定：「投標廠商於開工前需檢具與本案服務建議書所載同款節能燈具之檢測報告並經監造單位審查核可後方可施工。請依投標文件『LED燈具規格送審表』檢送，共計10項次與4種光通量燈具種類之審查項目……。」第14項規定：「投標廠商檢具本案服務建議書所載節能燈具之檢測報告需為『財團法人全國認證基金會』（TAF）認證實驗室出具，檢測報告之所有數據需符合『全臺設置LED路燈技術規範』（104年2月17日公告）內容之檢測報告……。」固規定投標廠商於開工前需檢具與本案服務建議書所載同款燈具之檢測報告經監造單位核可後方可施工，而未要求其投標時即應同時提出燈具之TAF測試報告，然依前論，評選成績分配表既將燈具節能效率、性能品質等列為評選項目，自以投標同時提出與服務建議書相符之TAF測試報告作為依據，有助於標案評審時獲得委員青睞。被上

01 訴人主張應以投標時與服務建議書同時提出燈具之TAF測試
02 報告為原則，至於上開工作說明書第柒條第13項規定，係考
03 量依「全臺設置LED路燈技術規範」測試期程長達4000小
04 時，耗時甚久，因而未硬性規定廠商必須在投標時即提出已
05 通過CNS15233之測試報告，但上訴人既於投標時與系爭服務
06 建議書同時提出TAF測試報告，其內容自應與系爭服務建議
07 書所記載其燈具符合CNS15233檢測標準之內容相符等語，尚
08 屬可採。原判決以「全臺設置LED路燈技術規範」為招標文
09 件之一，而認上訴人應檢附LED路燈符合CNS15233檢測標準
10 之TAF測試報告部分，未論明其與系爭採購案工作說明書第
11 柒條第13項規定間之差異，稍屬未洽，惟對原判決駁回上訴
12 人原審之訴的結果，並無影響。至於上訴人於原審聲請調查
13 系爭採購案其他得標廠商投標時及履約時檢附之測試服務報
14 告等節，核與本件爭議無涉，並無調查必要。原判決已指明
15 本件為判決基礎的事證已經明確，兩造其餘攻擊、防禦方法
16 及舉證，經斟酌後，認對判決結果不生影響，故無逐一論駁
17 的必要，即難謂原判決有漏未調查審酌及判決不備理由之違
18 法。又依系爭採購案工作說明書第柒條第14項規定，係將
19 「全臺設置LED路燈技術規範」定為TAF測試報告相關數據之
20 標準依據，已與該規範原係配合水銀路燈落日計畫之目的脫
21 鉤，自無水銀路燈落日計畫作業要點第2點第4款辦理期程之
22 限制。是上訴人有關係爭採購案無從適用106年9月30日期程
23 已結束之「全臺設置LED路燈技術規範」等主張，亦無可
24 採。至上訴意旨其餘主張各節，無非執其個人主觀見解，就
25 原審認定事實、證據取捨的職權行使事項，指摘原判決違背
26 法令，求予廢棄，為無理由，均應予駁回。

27 (五)綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，並無違誤，上訴
28 意旨仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理
29 由，應予駁回。

30 四、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
31 項、第98條第1項前段，判決如主文。

01 中 華 民 國 115 年 4 月 2 日

02 最高行政法院第二庭

03 審判長法官 陳 國 成

04 法官 林 秀 圓

05 法官 楊 坤 樵

06 法官 李 明 益

07 法官 高 愈 杰

08 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

09 中 華 民 國 115 年 4 月 2 日

10 書記官 章 舒 涵