最 高 行 政 法 院 判 決

109年度判字第183號

上　訴　人　路易威鐙保全股份有限公司
代　表　人　李香諄
訴訟代理人　陳錦芳　律師
被　上訴人　臺灣銀行股份有限公司
代　表　人　呂桔誠
輔助參加人　高雄市政府水利局
代　表　人　李戎威

上列當事人間政府採購法事件，上訴人對於中華民國107年8月30日臺北高等行政法院106年度訴字第877號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、本件輔助參加人代表人由韓榮華變更為李戎威，茲據其聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、本件經過：

㈠、上訴人參與被上訴人採購部辦理之104年度保全（警衛勤務）共同供應採購案（下稱系爭採購案）投標，為得標之訂約廠商，被上訴人為訂約機關，並於民國103年12月4日簽訂共同供應契約（下稱系爭契約），約定契約期間自104年1月1日起至104年12月31日止，契約替換時，適用機關得因銜接之需要，提前辦理交接，輔助參加人高雄市政府水利局（下稱參加人）為適用機關之一，並依系爭契約向上訴人下訂，採購「南區：第三級定期性警衛勤務」。

㈡、嗣被上訴人認為上訴人自104年1月進駐後，於參加人疏濬作業期間，派駐之保全人員有代簽到退等情形，而有行為時政府採購法第101條第1項第4款規定之偽造、變造投標、契約或履約相關文件之情事，以105年2月15日採購交二字第10500011171號函通知上訴人將刊登政府採購公報。上訴人不服

提出異議，經被上訴人以105年3月21日採購交二字第10500020891號函通知維持原處理結果，仍不服向行政院公共工程委員會（下稱工程會）申訴，經該會106年4月21日訴0000000號申訴審議判斷書，為「關於請求撤銷原異議處理結果部分，申訴駁回；其餘申訴不受理」之決定。上訴人對於被上訴人之通知刊登政府採購公報決定（下稱原處分）不服，提起行政訴訟，先位聲明請求「確認原處分無效、應於拒絕往來廠商名單為上訴人為回復原狀之必要處置、原處分及申訴審議判斷關於原處分部分應予撤銷」；備位聲明請求「原處分及申訴審議判斷關於原處分部分應予撤銷」，於原判決駁回其訴後，提起本件上訴。

三、上訴人起訴主張、被上訴人於原審之答辯及參加人之陳述，均引用原判決之記載。

四、原判決駁回上訴人在原審之訴，係略以：

㈠、關於確認原處分無效部分：

確認行政處分無效訴訟，須已向原處分機關請求確認其無效未被允許，或經請求後於30日內不為確答，為提起確認行政處分無效訴訟必須具備之程式。本件依上訴人起訴書狀及所提證據，未見其曾向被上訴人請求確認原處分無效，所提此部分訴訟，為不合法，應予駁回。況依政府採購法第3條前段、第40條第1項、第93條規定可知，政府機關之採購得洽由其他具有專業能力之公營事業機關代辦，公營事業機關即依法取得代辦採購之相關權限，得就具有共通需求特性之財物或勞務，與廠商簽訂共同供應契約。被上訴人為公營事業機關，辦理系爭採購案共同供應採購，即取得代辦採購之相關權限包括刊登政府採購公報，此由政府採購法第101條、政府採購法施行細則第109條之1、共同供應契約實施辦法第1條、第12條等規定可資佐證。公營事業機關依政府採購法規定取得代辦採購相關權限，與行政程序法第15、16條權限委託情形有別，尚無應將委託事項及法規依據公告，並刊登政府公報或新聞紙規定之適用。被上訴人即係政府採購法所

稱之機關，具備處理同法第101條規定通知刊登採購公報之權責，所為之本件原處分，並無上訴人所稱顯有重大瑕疵而無效之情形，上訴人訴請確認無效，自不足採。

㈡、系爭採購案於完成決標程序後，即於103年12月4日公告於政府電子採購網供各機關訂購，參加人依系爭契約於103年12月10日下訂，自屬有效，上訴人即應依系爭契約履行，無待上訴人接受請購。又參加人103年12月10日之下訂，僱用時間1個月，因電腦系統自動登載之故，致於電腦登載之應完成履約期限為104年1月9日，惟依參加人與上訴人104年1月15日召開之有關104年高屏溪斜張橋上下河段疏濬保全作業開工會勘紀錄，載明「請上訴人公司於104年1月16日下午19時進駐第一、二工區保全人員，104年1月20日上午6時進駐管制哨及交管哨」，可見雙方合意將工作地點改為高屏溪斜張橋，上訴人自104年1月16日起派員進駐保全管理。又參加人為了解上訴人派駐保全人員有無準時到勤或出勤，洽上訴人提供值勤簽名冊及值勤工作日誌等文件作為審核依據，該等文件自應視為警衛人員依約執勤之證明文件，尚難謂非系爭契約之履約文件。另上訴人提出之104年1月值勤簽名冊及值勤工作日誌，既查有代簽到，上開履約文件即反於真實，已合致政府採購法第101條第1項第4款之規定，原處分自屬有據，上訴人所稱值勤簽名冊並非履約文件，為不足採。

㈢、參加人以上訴人提出之值勤簽名冊及值勤工作日誌相互比對，發現各哨均有保全服務員簽名筆跡不相符之情形，如同一警衛人員簽名不同、不同警衛人員簽名相同、同一警衛人員於執勤簽名冊及值勤工作日誌簽名不同等，而值勤簽名冊及值勤工作日誌為參加人用以審核上訴人保全人員有無準時到勤或到勤之重要依據，本應由保全人員按日於值勤時填寫，不能由他人代為簽名或事後補簽，否則即失去系爭契約要求保全人員填寫輪值簽到簿及工作日誌之本意，保全人員若未確實於輪值簽到簿及工作日誌簽名，即所稱之代簽到，上訴人於另民事事件即臺灣高等法院高雄分院106年度上字第95

號事件，已承認有代簽到之事實，上訴人為履約提出之值勤簽名冊及值勤工作日誌，確有反於真實之情形。另廠商只要有偽造、變造履約文件之行為，即構成政府採購法第101條第1項第4款之規定，情節縱非重大，無礙該規定要件之合致，縱考量違法情節，上開所稱簽名不符情節，亦屬非輕，而系爭契約關於「每月遲到、早退、代打卡（代簽到）及缺勤次數合計超過10次（含）以上者，經訂購機關書面通知由被上訴人終止或解除契約，並依政府採購法第101條規定辦理」之規定，係為約束廠商維持良好履約品質並誠實履約，原處分尚無上訴人所指摘違反誠信原則、比例原則問題。則上訴人之先位及備位聲明，除訴請確認原處分無效為不合法外，其餘均為無理由等為論據。

五、上訴意旨略以：

㈠、上訴人於原審提起確認原處分無效訴訟前，已經相當於訴願之異議及申訴程序，被上訴人也均答辯認為原處分合法。上訴人於原審107年1月25日追加確認原處分無效後，至107年8月16日言詞辯論終結前，被上訴人亦實質答辯認為原處分並非無效，是已符合提起確認行政處分無效訴訟之要件，原判決就此部分之判斷，有適用法律不當之重大謬誤。

㈡、上訴人曾與被上訴人簽訂103年度保全（警衛勤務）採購共同供應契約（下稱103年共同契約），契約期間自103年1月1日起至103年12月31日止，並與參加人簽訂「103年茗濃溪新威大橋至六龜大橋河段疏濬作業委託保全維護管理勞務採購契約（附約，下稱103年附約），103年附約第7條第1項雖規定預定履約期限至104年3月31日，但契約有效期仍應以103年共同契約為準，超過103年12月31日部分失所附麗，此部分申訴審議判斷亦同此認定。又值勤簽名冊之約定，僅見於103年附約，未見於系爭契約，自不能認為是系爭契約的相關履約文件，原判決對此重要攻防未置一詞，不備理由，亦違反經驗法則。此外，原判決肯認參加人針對系爭契約於103年12月10日之下訂，預先合併於103年11月10日簽訂之103

年附約，進而認定執勤簽名冊屬系爭契約之履約相關文件，顯違經驗法則。而上訴人於另民事事件僅不爭執若比對有簽名不符情形，而不符原因是因為不可抗力因素重謄，筆跡當然與值勤工作日誌不符，並非承認有代簽到情形，原判決認為上訴人已承認，以之作為判決基礎，有認定事實不依證據之違法等語。

六、本院查：

㈠、按行為時政府採購法第3條規定：「政府機關、公立學校、公營事業辦理採購，依本法之規定；本法未規定者，適用其他法律之規定。」第101條第1項第4款規定：「機關辦理採購，發現廠商有下列情形之一，應將其事實及理由通知廠商，並附記如未提出異議者，將刊登政府採購公報：……四、偽造、變造投標、契約或履約相關文件者。……」政府採購法的制定，係為建立政府採購制度，依公平公開之採購程序，提升採購效率與功能，確保採購品質等目的，故其規定之行政管制或制裁規範，用語雖有類同於刑法或其他刑事法規之情形，但因規範目的並非一致，未必能作相同之解釋。準此，行為時政府採購法第101條第1項第4款規定，原不以行為人成立刑事犯罪之偽造、變造文書罪為必要，無論有權或無權製作文件者偽造、變造履約文件，凡以虛偽不實之文件投標、訂約或履約，而明顯妨礙採購品質及依約履行目的之確保，均應包括在內。工程會94年1月20日工程企字第09400024600號函釋，認廠商自己名義所製作之文書，然與真實不符者，雖為有權限之人所製作，非刑法上之偽造、變造，亦屬行為時政府採購法第101條第1項第4款所稱偽造變造履約相關文件之行為，應屬合於法規範目的之解釋。

㈡、次以，行為時政府採購法第93條規定：「各機關得就具有共通需求特性之財物或勞務，與廠商簽訂共同供應契約。」而工程會於行為時為辦理政府採購法第93條規定之共同供應契約，訂定行為時共同供應契約實施辦法，該辦法第2條規定：「（第1項）本法第93條所稱具有共通需求特性之財物或

勞務，指該財物或勞務於二以上機關均有需求者。（第2項）本法第93條所稱共同供應契約，指一機關為二以上機關具有共通需求特性之財物或勞務與廠商簽訂契約，使該機關及其他適用本契約之機關均得利用本契約辦理採購者。」第3條規定：「（第1項）本辦法所稱訂約機關，指與廠商簽訂本契約之機關。（第2項）本辦法所稱適用機關，指應依本契約辦理採購之機關。」第12條規定：「本契約關於統計資料之蒐集與彙報及依本法第101條所為之通知等事項，由訂約機關統一處理為原則。」查共同供應契約，基本上係指由一機關進行採購並與廠商訂定採購契約，其他機關則可利用此一契約要求供應，而無須另外進行招標程序，實際上並非處理共同供應，而係涉及共同需求之情形。是以，系爭採購案既係由被上訴人辦理，並由其擔任訂約機關與得標之廠商即上訴人簽訂系爭契約，基此原審確定之事實，依上開規定及說明，被上訴人本於採購機關之地位，對於合致行為時政府採購法第101條第1項規定要件之廠商，自有通知刊登政府採購公報之權責。上訴人以被上訴人無權作成原處分為由，訴請確認原處分無效，當無理由。至行政訴訟法第6條第2項規定之目的，在於先由原處分機關自行審查及自行確認其行政處分是否無效，此行政程序之踐行，並無嚴格遵守請求確認、未被允許或不為確答等流程之必要，而以行政處分經原處分機關為實質審查確認並非無效為已足。本件上訴人係107年1月25日以書狀追加確認原處分無效之訴訟（見原審卷二第488頁），之後被上訴人先後於107年2月23日、107年3月29日、107年6月14日提出書狀表達原處分並非無效的看法（見原審卷三第4、71、303頁），依上說明，被上訴人就原處分已為實質審查確認並非無效，不能認為欠缺行政程序。原判決就此部分所為未踐行程序而不合法之論述，雖有未合，惟並不影響判決之結論，附此說明。

㈢、再則，事實認定乃事實審法院之職權，證據之證明力如何或如何調查事實，事實審法院有衡情斟酌之權，如事實之認定

已斟酌全辯論意旨及調查證據結果，未違背論理及經驗法則或證據法則，縱證據之取捨與當事人所希冀者不同，致認定的事實異於當事人之主張，亦不得謂原判決有違背法令之情形。所謂判決不備理由，係指判決全然未記載理由，或雖有判決理由，但其所載理由不明瞭或不完備，不足使人知其主文所由成立之依據。故縱其說明為當事人所不認同，亦與判決不備理由有間。本件上訴人為系爭契約之請款計價所提出之執勤簽名冊及值勤工作日誌，有各哨保全服務員簽名筆跡不相符，如同一警衛人員簽名不同、不同警衛人員簽名相同、同一警衛人員於執勤簽名冊及值勤工作日誌簽名不同等情形，而有履約文件反於真實等節，為原審依法確定之事實，核未違反證據法則、經驗及論理法則。上訴人主張並無代簽到之反於真實之事實，核係就原審認定事實、證據取捨之職權行使事項為指摘，尚無可採。又為請款計價而提出執勤簽名冊以供審核計算，該執勤簽名冊即使未列於書面的契約約定條款，本質上仍係廠商履約應提供之文件，上訴人以103年附約第2條三、㈡8.「執勤人員應填寫執勤日誌……將簽到簿、執勤日誌送核備……」明白記載「執勤簽名冊」，但未見於系爭契約中約定，即主張執勤簽名冊並非履約文件，乃其個人主觀見解，亦無可取。

㈣、綜上，原判決以被上訴人依行為時政府採購法第101條第1項第4款規定，對上訴人為通知刊登政府採購公報之決定，於法有據，而判決駁回上訴人原審之訴，核無違誤。上訴論旨執前詞，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

七、結論，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　3　　月　　31　　日

最高行政法院第一庭

審判長法官　侯　東　昇

法官　林　妙　黛

法官　陳　國　成

法官　王　碧　芳

法官　蘇　嫊　娟

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　華　民　國　109　年　3　月　31　日

書記官　莊　子　誼