

最 高 行 政 法 院 判 決

109年度判字第192號

上 訴 人 統 津 企 業 股 份 有 限 公 司

代 表 人 蘇 名 湖

訴 訟 代 理 人 張 志 堅 律 師

被 上 訴 人 高 雄 榮 民 總 醫 院

代 表 人 林 曜 祥

訴 訟 代 理 人 王 伊 忱 律 師

王 恒 正 律 師

上列當事人間政府採購法事件，上訴人對於中華民國107年10月1日高雄高等行政法院106年度訴字第365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、被上訴人之代表人原為劉俊鵬，於訴訟中變更為林曜祥，業據新任代表人聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、緣上訴人參與被上訴人辦理「行政院國軍退除役官兵輔導委員會高雄榮民總醫院膳食供應服務委外採購」案（下稱系爭採購案），兩造於民國101年9月1日簽訂採購契約（下稱系爭採購契約），履約期限為101年9月1日起至104年8月31日止。嗣因上訴人於履約期間有「偽造、變造履約相關文件」之情形，被上訴人乃以105年4月28日高總補字第1053500091號函（下稱原處分）通知上訴人將依行為時政府採購法第101條第1項第4款規定，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5月27日高總補字第1050001903號函即異議處理結果維持原處分。上訴人仍不服，提出申訴，仍遭申訴審議判斷駁回，提起行政訴訟，求為判決撤銷申訴審議判斷、異議處理結果及原處分，亦遭原審106年度訴字第365號判決（下稱原判決）駁回，遂提起本件上訴。

三、上訴人起訴主張、被上訴人在原審答辯及聲明，均引用原判

01 決所載。

02 四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：(一)依系爭採購
03 契約第2條(四)之約定及系爭採購契約附件六「高雄榮民總醫
04 院膳食供應服務委外廠商違約事項罰款標準」，其項目二「
05 行政管理作業」6即有對「現場工作人力」不足之處罰規定
06 ，可知上訴人派駐被上訴人醫院到班履約之人力，每日合計
07 至少應24人，否則即違反約定。另參上訴人曾於103年4月21
08 日以(津)字第10304210001號函(下稱103年4月21日函)
09 請被上訴人同意其駐點人數由24人調整至20人，假如因人數
10 調整為20人而造成誤餐，上訴人願意再依被上訴人指示增加
11 或調回原來人數等語，但未獲被上訴人同意，可證上訴人確
12 實每日至少應派遣24人至被上訴人醫院工作。是上訴人主張
13 就履約人力配置上為其可自由調配之事項，被上訴人僅得於
14 上訴人製作餐點延誤時按契約計罰云云，並不可採。再依上
15 訴人員工金嘉寶於刑事偵查程序中所陳：「(問：每月需提供
16 那些資料給高雄榮總?)依契約規定，需要工作人數約24
17 人，……履約前需要繳交員工名冊、個人體檢表、廚師及營
18 養師證照等資料給高雄榮總，另每月5日要將當月清潔檢查
19 表、排班表及異動之員工名冊、證照送高榮營養室。」「(問：
20 上述每個月交付員工名冊給榮總營養室，員工名冊係由
21 何人製作、提供?)……員工名單是累加的，只會作員工到
22 離職註記。營養師每月會把更新後的名單整理出來，有時他
23 們會自行上傳，有時會交給我過目並同意後再上傳。原則上
24 我們上傳名單還包含現職的24人。」「(問：上述資料你們
25 每月都報駐點工作人員幾人?)最多不會超過24人，大部分
26 都是派24人。」「(問：你們提供上述不實派駐人員名單給
27 高雄榮總營養室，讓他們可以上載。已涉嫌偽造文書罪名，
28 你是否願意認罪?)……我之所以提供24個人的名單給榮總
29 ，是因為榮總作內部稽核時，要求我們按契約要提供24人名
30 單或我們公司可以函文增減人數，我是為了配合榮總的內部
31 稽核，只好湊出24個人的名單。我承認這樣子作是有疏失，

01 ……」，以及上訴人派駐其他駐點之員工陳慧茹供述其從未
02 於被上訴人醫院打卡，103年4、5月之打卡記錄均非其所打
03 ，「103年5月27日膳食供應業務人員稽核簽到紀錄表」（下
04 稱系爭簽到紀錄表）亦非其本人所簽，伊實際不在被上訴人
05 醫院上班；許恒堅供述其在103年7月派駐被上訴人醫院前大
06 部分時間都在靜和醫院服務，102年6月至10月在靜和醫院燕
07 巢分院擔任廚工，102年11月以後擔任燕巢分院之主管；蕭
08 慶祥供述其自103年2月底即調至靜和醫院服務而不在被上訴
09 人醫院服務，103年4、5月被上訴人醫院之打卡均非其所打
10 ，系爭簽到紀錄表之簽名亦非其所簽；吳明輝供述其102年1
11 1月底開始上班後，只有前3天在被上訴人醫院，之後迄103
12 年11月25日受訊時均在仁愛之家，系爭簽到紀錄表上之簽名
13 非其所簽；鄭週蘭供述其103年3月31日至103年7月31日在上
14 訴人公司上班，其間103年3月至103年6月一直在靜和醫院，
15 103年7月1日起回上訴人總公司九如廠上班，不曾至被上訴
16 人醫院上班或支援，亦不曾打卡或簽到等語。由此益見上訴
17 人派駐被上訴人醫院到班履約之人力每日應至少24人，被上
18 訴人事後是否為人力稽查，並不影響上訴人有無依約履行責
19 任之認定。從而，上訴人訴稱被上訴人於103年5月27日前從
20 未稽核人力，以及「倘依被上訴人所稱應有24人力同時在場
21 ，而每一工作進行同時，至少10至17人以上在場，顯與一般
22 工作常規不符」云云，均難為其有利之認定。至於上訴人雖
23 引用99年間「行政院國軍退除役官兵輔導委員會高雄榮民總
24 醫院膳食供應服務委外採購」案評選時委員陳月端之意見，
25 以及採購評選說明，主張廠商只要能確實完成規範之工作，
26 則不受須派24人之規範云云，惟本件系爭採購契約是101年9
27 月1日新訂，與99年之評選無涉；且廠商基本能力之評分，
28 是對廠商投標當時之編制人力評分，亦與系爭採購契約規定
29 所需人力無關。上訴人既同意簽訂系爭採購契約，自應依約
30 履行每日派駐24人至被上訴人醫院到班之責任，尚不得事後
31 再藉詞諉卸其契約義務。(二)依系爭採購契約附件「高雄榮民

總醫院膳食供應服務委外作業規範（下稱膳食供應委外規範）」：「一、履約標的……六、膳食供應人員之管理：……(六)為保證患者伙食品質，廠商應於履約前提供膳食供應人員名冊。……另每月清潔檢查表及其當月排班表，應於每月5日前送交本院營養室，如有人員異動（新僱或解僱）均應隨時以書面通知本院……九、驗收：(一)驗收程序：……4.行政管理：廠商履約本案契約之有關人員及設施（備）之管理，與應配合本院辦理事項，將由本院不定期查核。」被上訴人就上訴人履約有關人員之管理，得不定期查核。被上訴人於103年5月27日辦理上開契約膳食委外作業管理專案稽核，針對上訴人公司作業人力進行查核，要求當日到班履約之人員在系爭簽到紀錄表簽名，用以比對作業人數是否符合契約規定，系爭簽到紀錄表自屬上訴人表示當日到班履約人員之履約文件。(二)金嘉寶明知吳明輝等5人當時並未在被上訴人醫院擔任派駐人員，竟基於偽造署押之犯意，由金嘉寶自行在103年5月27日系爭簽到紀錄表偽簽吳明輝之署押，再要求現場不詳員工接續偽造其他4人署押，足生損害於被上訴人及吳明輝等人，涉犯刑法第217條第1項之偽造署押罪，業經金嘉寶於偵查中坦承不諱，及證人吳明輝等人供證在案，並經臺灣高雄地方法院檢察署（下稱高雄地檢署，嗣改名為臺灣高雄地方檢察署）檢察官對金嘉寶為緩起訴期間1年及向公庫支付新臺幣（下同）2萬元之緩起訴處分。又依系爭採購契約第2條履約標的(三)及第3條約定，「人力數量」及「食材品質」是履約過程中之重要部分，必須有足夠人力數量，才能有符合食品安全衛生及準時供應膳食之條件，且補助廠商人力費用每月189,000元，相較於99年採購契約僅補助135,000元，系爭採購契約人力補助費增加54,000元，足認被上訴人對履約人力極其重視，方以系爭採購契約明文約定，上訴人派駐被上訴人醫院到班履約之人力每日應至少24人。是依系爭採購契約之履約目的，上訴人違反契約責任之情節是否重大，自難僅以人力瑕疵金額所占系爭採購案總金額比例作

01 為判斷標準。因此，上訴人違反契約規定人力瑕疵所占總採
02 購金額比例雖不高，但上訴人派駐被上訴人醫院員工人數僅
03 15人（系爭簽到紀錄表20人簽名減5人偽造署押），應認上
04 訴人擅自減省人工情節重大，其為掩飾減省人工之違章事實
05 ，偽造履約相關文件，自係情節重大。又依系爭採購契約附
06 件「膳食供應委外規範」六、(五)之規定，上訴人駐院辦公室
07 主管金嘉寶係實際代表上訴人公司之負責人，其既有故意偽
08 造不實派駐人員之署押於系爭稽核簽到記錄表而提供被上訴
09 人查核之事實，依行政罰法第7條第2項之規定，被上訴人以
10 上訴人有行為時政府採購法第101條第1項第4款「偽造履約
11 相關文件」之情事通知將刊登於政府採購公報，自無不合。
12 (四)至於上訴人稱兩造間民事訴訟事件已調解成立云云，惟民
13 事訴訟事件與本件行政爭訟本屬二事，上訴人既有行為時政
14 府採購法第101條第1項第4款情事，被上訴人即應刊登政府
15 採購公報，此與兩造民事紛爭及有無和解無涉等語，據以駁
16 回上訴人在原審之訴。

17 五、本院經核原判決駁回上訴人之訴，並無違誤。茲就上訴意旨
18 補充論斷於下：

19 (一)按「為建立政府採購制度，依公平、公開之採購程序，提升
20 採購效率與功能，確保採購品質，爰制定本法。」「機關辦
21 理採購，發現廠商有下列情形之一，應將其事實及理由通知
22 廠商，並附記如未提出異議者，將刊登政府採購公報：四、
23 偽造、變造投標、契約或履約相關文件者。」（此款於108
24 年5月22日修正為「四、以虛偽不實之文件投標、訂約或履
25 約，情節重大者。」）「依前條第三項規定刊登於政府採購
26 公報之廠商，於下列期間內，不得參加投標或作為決標對象
27 或分包廠商。一、有第一百零一條第一款至第五款情形或第
28 六款判處有期徒刑者，自刊登之次日起三年。但經判決撤銷
29 原處分或無罪確定者，應註銷之。」行為時政府採購法第1
30 條、第101條第1項第4款及第103條第1項第1款分別定有明文
31 。依上開規定可知，政府採購法之制定，係為建立政府採購

01 制度，依公平、公開之採購程序，提升採購效率與功能，確
02 保採購品質等目的，故其規定之行政管制或制裁規範，用語
03 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
04 一致，未必能作相同之解釋，是政府採購法第101條第1項第
05 4款規定，原不以行為人成立刑事犯罪之偽造、變造文書罪
06 為必要，無論有權或無權製作文件者偽造、變造履約文件，
07 凡以虛偽不實之文件作為投標、訂約或履約之用，而明顯妨
08 礙採購品質及依約履行目的之確保，均應包括在內。

09 (二)又事實認定乃事實審法院之職權，苟其事實之認定符合證據
10 法則，不違經驗法則及論理法則，縱其證據之取捨與當事人
11 所希冀者不同，致其事實之認定亦異於該當事人之主張者，
12 亦不得謂為判決有違背法令之情形。所謂判決不備理由，係
13 指判決全然未記載理由，或雖有判決理由，但其所載理由不
14 明瞭或不完備，不足使人知其主文所由成立之依據。故縱其
15 說明為當事人所不認同，亦與判決不備理由有間。經查，依
16 系爭採購契約第2條(四)約定：「履約標的，包含所有主食…
17 …之製作及食材、食材洗切、配膳、洗碗、送餐及清潔等所
18 需之材料與人力費用；而本案需要約24人力，係依據本院之
19 作業方式所評估出所需之人力，如果廠商需要28人，始能完
20 成本案規範之工作量時，則廠商相對必須派28人進駐本院，
21 增減人力，應書面通知本院；否則將依據違反契約規定辦理
22 。 普通飲食、頭等飲食、半流質、溫和II飲食、簡餐及素
23 食製作至少3人、所有主食（飯、粥、饅頭）等製作至少1人
24 、所有營養室食材洗切至少2人、配膳至少7人、洗碗至少5
25 人、送餐至少4人、營養室環境清潔至少2人V。」足認上訴
26 人派駐被上訴人醫院到班履約之人力每日合計至少24人（3
27 + 1 + 2 + 7 + 5 + 4 + 2 = 24人），如上訴人需24人以上人力始
28 能完成系爭採購契約工作量時，則應增加人力進駐醫院（例
29 如須符合勞動法令之要求），否則即違反約定，並有系爭採
30 購契約附件六之處罰規定可據；另參上訴人曾以103年4月21
31 日函請被上訴人同意其駐點人數由24人調整至20人，但未獲

同意；再參上訴人員工金嘉寶、吳明輝、許恆堅、鄭週蘭、陳慧茹、蕭慶祥於刑事偵查筆錄中之陳述，可證上訴人每日至少應派遣24人至被上訴人醫院工作，金嘉寶明知吳明輝等5人於103年5月27日並未派駐被上訴人醫院，竟於系爭簽到紀錄表上偽簽吳明輝等5人之署押，涉犯偽造署押罪，業經金嘉寶坦承不諱，亦據高雄地檢署檢察官對其為緩起訴處分；系爭採購契約是101年9月1日新訂，與99年之採購案評選委員陳月端之意見無涉，上訴人既同意簽訂系爭採購契約，自應依約履行，尚不得事後再藉詞諉卸其契約義務等情，其認定並無違背一般論理法則及經驗法則，對於有利與不利之情形，亦均已調查及審酌，核與卷內證據尚無不符，並無違誤。上訴意旨就原判決已詳為論述及指駁之事項，復執陳詞爭議製作餐點之24人力，應指「人次數」，且可自由調配，另系爭採購契約與99年採購契約之主要履約內容、評選方式及規範均相同，應可參採沿用，況上訴人所指派之24人若每日均須到班，則必然違反勞動法令，指摘原判決逕予採信被上訴人所稱每日需24人到班，其認事用法顯有違誤，亦有判決不備理由之違法云云，無非係其個人之主觀見解及就原審認定事實、證據取捨之職權行使事項為指摘，即無可採。

(二)上訴意旨謂以：上訴人就系爭採購契約業已履約完畢，並取得結算驗收證明書，足見已依約履行完畢，並無違約情節重大之情形，原處分顯有違比例原則，且依被上訴人營養室主任許慧雅於刑案偵查中之證述，人力補助費僅係提高廠商投標意願之名目，與人力無關，然原判決就此有利上訴人之主張置若罔聞，亦未說明上訴人有何不符食品安全衛生及違約情節重大情事，有判決不備理由之違背法令；又原處分以金嘉寶偽造系爭簽到紀錄表，因而將上訴人刊登於政府公報，然原審自始未命上訴人提出系爭簽到紀錄表，亦未查明系爭簽到紀錄表所填載之人數實際為何，逕認系爭簽到紀錄表上其中5人簽名係遭偽造，顯有應調查事項未予調查，未依證據認定事實之判決違背法令云云。實則，原判決已論明：依

01 系爭採購契約第2條履約標的(三)及第3條約定，「人力數量」
02 及「食材品質」是履約過程中之重要部分，有足夠人力數量
03 才能有符合食品安全衛生及準時供應膳食之條件，且此次補
04 助廠商人力費用每月189,000元，相較於99年採購契約僅135
05 ,000元，人力補助費增加54,000元（即 $40\% = 54,000/135,000$ ）
06 ），足見被上訴人對履約人力之重視，上訴人違約情節是
07 否重大，自難僅以金額比例為準，系爭簽到紀錄表20人簽名
08 減去遭偽造署押之5人，上訴人實僅派駐員工15人（依約須
09 24人），應認其擅自減省人工情節重大（缺9人即 $37.5\% = 9/24$ ）
10 ），上訴人為掩飾違章事實而偽造履約相關文件，自係情
11 節重大等語，並無違誤。至於被上訴人膳食管理組組長許慧
12 雅遭刑事偵查，即是因其被檢舉包庇上訴人現場人力不足，
13 涉有圖利廠商犯嫌，受訊問之身分為偵查中被告（犯罪嫌疑
14 人），其陳述無非係對所涉上開罪嫌之辯解，是上訴人所舉
15 許慧雅於高雄地檢署103年度偵字第26343號偽造文書案104
16 年3月27日訊問筆錄內容（原審卷3第377頁），自難逕據為
17 有利上訴人之認定。又系爭簽到紀錄表已附於本件申訴可閱
18 卷2第409、410頁，亦附於原審向高雄地檢署所調取之金嘉
19 寶、許慧雅刑事偵查卷中，且該簽到紀錄表上簽名者有20人
20 ，經原審參酌證人許恆堅、吳明輝、鄭週蘭、陳慧茹、蕭慶
21 祥於刑事偵查筆錄中之證述，認定其上簽名並非本人所為，
22 核與該刑事偵查卷證內容相符，亦與高雄地檢署檢察官103
23 年度偵字第26343號、104年度偵字第14852號緩起訴處分書
24 （被告金嘉寶）之認定結果相同，於原審言詞辯論期日，業
25 經原審審判長訊問兩造對該刑事偵查卷證之意見，並提示命
26 其辯論，尚無上訴人所指摘原審應調查事項未予調查，未依
27 證據認定事實之情形。上訴人上開主張，應無可採。

28 (四)又上訴人引據原審法院105年度訴字第498號判決意旨，主張
29 政府採購法第101條第1項第4款所稱之偽造、變造投標文件
30 係指與投標資格有關者為限，倘如與投標資格無關之文件與
31 真實者不符，亦不該當此款規定，然原判決援引行政院公共

工程委員會94年1月20日工程企字第09400024600號函，擴張解釋「採購契約規定履約所應提供之文件」之解釋適用，逕認系爭簽到紀錄表屬投標、訂約或履約之文件，顯有違誤云云。惟查，原審法院105年度訴字第498號判決之基礎事實，係該案投標廠商雖於服務建議書內須說明其供餐之廚房地點，但該供餐廚房地點並不限於投標廠商所有，此亦非評選項目，故該案投標廠商所附工廠登記證，與投標資格無關，雖該登記證於投標時已失效，然不構成政府採購法所稱之偽造、變造投標文件等情，與本件系爭簽到紀錄表係履約文件，情節尚有不同。原判決業指明：依系爭採購契約附件「膳食供應委外規範」所載「……4.行政管理：廠商履約本案契約之有關人員及設施（備）之管理，與應配合本院（即被上訴人）辦理事項，將由本院不定期查核」之規定，被上訴人就上訴人履約有關人員之管理，本得不定期查核；系爭簽到紀錄表即係被上訴人針對上訴人作業人力進行查核，故要求當日到班履約人員於其上簽名，用以比對作業人數是否符合契約規定，該簽到紀錄表自屬上訴人表示當日到班履約人員之履約文件等語，已論明其得心證之理由，並非無據，尚難以上開判決見解遽為有利上訴人之認定。

(五)綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，並無判決不適用法規、適用不當或不備理由、理由矛盾之違背法令情事，其所適用之法規與本件應適用之現行法規並無違背，與司法院大法官解釋，亦無牴觸。上訴論旨仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

六、據上論結，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4月9日

最高行政法院第三庭

審判長法官 吳明鴻

法官 蕭惠芳

法官 曹瑞卿

01 法官 林 欣 蓉
02 法官 高 愈 杰
03 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異
04 中 華 民 國 109 年 4 月 9 日
05 書記官 莊 俊 亨