

最 高 行 政 法 院 判 決

109年度判字第440號

上 訴 人 元佑實業股份有限公司台中分公司

代 表 人 洪進財

訴訟代理人 張志朋 律師

林姿妤 律師

被 上 訴 人 臺中榮民總醫院

代 表 人 許惠恒

上列當事人間政府採購法事件，上訴人對於中華民國108年7月4日臺中高等行政法院108年度訴字第85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、事實概要：緣上訴人參與被上訴人民國106年至107年間「內視鏡主機系統」等33項設備採購案（標案案號及名稱：「TVG107Y-01主機系統等12項設備」、「TVG107Y-02電子內視鏡等11項設備」、「TVG107Y-03鼻咽鏡等12項設備」、「TVG107B-04超音波肝纖維化掃描系統等醫療設備6項設備」、「TVG107D-06醫療設備等9項」、「TVG106A-013D腹腔鏡」、「TVG106D-01醫療設備等8項」、「TVG106D-04醫療設備等18項」、「TVG106D-06膀胱鏡12度貳組」、「TVG106D-010鼻咽腔電子內視鏡1組」、「TVG106D-011醫療設備等6項」、「TVG106D-012醫療設備等4項」、「TVG106Y-03隧道型器皿洗滌機等5項設備」、「TVG106Y-05牙科治療椅等3項設備」，下合稱系爭採購案）。嗣因上訴人於履約期間有行為時政府採購法（下稱政府採購法）第101條第1項第4款「偽造、變造履約相關文件」之情形，被上訴人乃以107年9月11日中榮補字第1073600298號書函（下稱原處分），通知上訴人將依該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107年10月8日中榮補字第1070006633號函（下稱異議

處理結果)維持原處分。上訴人仍不服，向行政院公共工程委員會提出申訴，經申訴審議判斷駁回。上訴人猶未甘服，循序提起行政訴訟，訴請撤銷原處分、異議處理結果及申訴審議判斷。經原審法院108年度訴字第85號判決(下稱原判決)駁回其訴後，提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張及被上訴人於原審之答辯，均引用原判決之記載。

三、原判決駁回上訴人之訴，係略以：

(一)、上訴人之職員鍾惠安偽刻被上訴人「工務室定期契約醫務副管理師利志經」之職名章，蓋於「臺中榮總醫學工程組認證驗收審核表」(下稱系爭審核表)中被上訴人審核人員欄，向被上訴人提出履約，上訴人未盡監督及查驗履約文件之義務，自應負故意之責任。上訴人雖提出「不當競爭禁止規範」、「與公家單位/公立醫院交易時可能涉及的刑事責任-以貪污治罪條例為中心」及專業技能教育訓練等資料，然此僅為其平常例行之教育訓練。至於上訴人所提鍾惠安參加教育訓練之簽到表，僅能證明鍾惠安有參加專業技能之教育訓練，無法證明鍾惠安有參加法治教育訓練。此外上訴人並無其他舉證說明其就鍾惠安職務之執行，有如何盡到選任監督之注意義務。上訴人未能提出反證推翻其之推定責任，須為鍾惠安之故意行為負責。

(二)、政府採購法第101條第1項所列各款，係將廠商之停權處分之構成要件分為「違法」或「重大違約」二種情形，其中第4款規定，並未以「情節重大」為構成要件。廠商只要有偽造、變造文件之行為，即該當該款之要件，無需考量其情節是否重大。是該款明定「偽造、變造投標、契約或履約相關文件者」，此一特定行為作為應否警示之指標，直指其規範之重點乃廠商「履約誠信」，且認定此一特定行為要屬無履約誠信之「重大事由」，自屬情節重大。如有該事由，較諸其他情節輕微者，有

01 加強警示之必要，是應停權期限3年。此乃立法者衡酌
02 參與政府採購案者違背履約誠信、履約能力事由輕重，
03 相對於警示期限必要，以及警示反射對營業權限制所生
04 損害後，所為合理之規定。從而，被上訴人認上訴人有
05 政府採購法第101條第1項第4款之情形，作成原處分將
06 予停權3年之處分，核無違誤。

07 (三)、上訴人提出偽造文件履約，非但違反政府採購法，甚且
08 涉犯刑法偽造文書罪之違法行為，非僅屬違約行為。又
09 本件適用政府採購法第101條第1項第4款、第102條第3
10 項規定時，既無需考量其情節是否重大，則機關對於廠
11 商符合政府採購法第101條第1項第4款之情形者，即應
12 為停權處分。被上訴人並無決定是否停權處分及停權期
13 間長短之裁量權限，本件自不生裁量違反比例原則之問
14 題。況上訴人出具之系爭審核表係屬偽造，未經被上訴
15 人之醫工認證作業及驗收作業，自己影響系爭採購之品
16 質。如未即時發現，將嚴重危害醫療設備之安全，甚至
17 危及公安及醫病0生命之安全，其危害性亦屬情節重大
18 。本件上訴人事後雖予以補正，被上訴人亦稱未發生實
19 際之損害，惟其並不影響上訴人構成該款應予停權之要
20 件。廠商只要有政府採購法第101條第1項第4款規定之
21 行為，主管機關即應將其刊登政府採購公報，係屬羈束
22 處分，主管機關並無裁量之權限，尚無比例原則之適用
23 。

24 (四)、本院103年3月份第2次庭長法官聯席會議決議，旨在闡
25 述政府採購法第101條第1項第10款及第12款規定之「因
26 可歸責於廠商之事由」，是否以全部可歸責於廠商之事
27 由為限，並非在討論應否審酌廠商之違約情節是否重大
28 。且本件係上訴人以鍾惠安偽造之文件履約，屬全部可
29 歸責於上訴人之事由，並無不合。至於上訴人所舉本院
30 103年度判字第341號判決之事實與本件不盡相同，況該
31 判決亦無拘束原審之效力，尚難為上訴人有利之認定。

又登載公報僅限制上訴人參與政府採購，非禁止上訴人從事同行業交易。上訴人仍得投標民間企業之採購案件，以維公司營運及員工之生計，原處分並未限制上訴人營業自由與財產權，難認有違公益原則。

(五)、108年5月22日修正之政府採購法(下稱修正之政府採購法)第103條第3項規定，係接續規定在同條第1、2項之後，並未另立一條予以規範。亦即廠商如被停權處分尚未確定者，僅可適用修正後該條第1、2項之規定，而不及於其他修正條文之適用。縱如上訴人主張修正之政府採購法第103條第3項之規定，亦可適用修正之政府採購法第101條之規定。然上訴人於本件採購過程以偽造之文件履約，全部可歸責於上訴人之事由，且情節重大，不影響被上訴人處分之適法性等由為據。

四、上訴意旨略以：

(一)、108年5月22日修正之政府採購法第101條第1項第4款明文規定需以「情節重大」為要件，係立法者參酌憲法規定，以及行政院公共工程委員會96年4月16日工程企字第09600151280號函釋，認為在舊法適用下本應符合「情節重大」要件。而108年5月22日修正之政府採購法第101條第4項規定本身，僅係行政程序法第7條比例原則之具體化規定，對於修正前之案件亦有適用。原判決就本案未適用修正後政府採購法第101條第1項第4款及同條第4項，顯有判決不適用法規之違誤。又原判決未依修正之政府採購法第101條第4項規定就「機關所受損害之輕重」、「廠商可歸責之程度」及「廠商之實際補救或賠償措施」等情形逐一判斷並將得心證之理由記載於判決當中，亦有判決不備理由之違法。

(二)、修正之政府採購法第103條第3項規定之立法目的既係為兼顧「法安定性」及「廠商權益」，則只要行政處分尚未確定，自應適用修正之政府採購法第101條及第103條等規定。況修正之政府採購法第103條第3項之條文中並

01 未明文限制本條項僅限於同條第1、2項而不及於該次其
02 他修正條文。基於文義解釋原則，不應任意限縮修正之
03 政府採購法第103條第3項之適用範圍。然原判決卻僅以
04 修正之政府採購法第103條第3項係規定於該條第3項中
05 ，即以體系解釋而不當限縮該項之適用對象及範圍，顯
06 亦有判決適用法規錯誤之違背法令。

07 (三)、上訴人前員工鍾惠安所為之行為，係因文書作業繁雜而
08 出於便宜行事之心態所為，並非故意致被上訴人損害。
09 且上訴人已依約辦理相關認證及驗收作業，經被上訴人
10 認證合格，被上訴人並未因此受到任何實質損害。原判
11 決認上訴人違反政府採購法第101條第1項第4款，無須
12 考量其情節是否重大，而未斟酌上訴人前員工鍾惠安之
13 行為，對於整體履約過程乃至於採購之公平、公正或採
14 購品質等公共利益實際上並無發生重大不利之影響，違
15 法情節並非重大，顯有判決適用法規不當之違法。

16 (四)、上訴人所代理之醫療儀器於全台醫院市佔率超過九成，
17 幾十年來從未有重大違規情事。且本件上訴人已積極補
18 正、給付違約金等，則原處分是否確實有助於提升政府
19 採購效率與功能，確保採購品質等公益目的之達成，本
20 件是否仍有將上訴人刊登於政府採購公報並予以停權3
21 年之必要，均非無疑。然原處分對於上訴人及所屬眾多
22 員工之工作、生計卻將產生重大影響。則原處分所造成
23 之損害與欲達成目的之利益間，亦顯失均衡。況如認任
24 何廠商只要該當政府採購法第101條第1項第4款，即屬
25 情節重大，則修法新增之「情節重大」要件，即形同具
26 文。原判決未考量上訴人主觀上可非難性及可歸責性尚
27 屬輕微，對於整體履約過程乃至於採購之公平、公正或
28 採購品質等公共利益實際上並無發生重大不利之影響，
29 即以上訴人前員工鍾惠安之行為已涉犯刑法偽造文書罪
30 為由，認本件因屬違法情節重大、並無違反比例原則，
31 實有判決適用法規不當及判決不備理由之違法。

01 (五)、上訴人為加強所屬員工之法治觀念及專業技能，非但定
02 期舉行相關教育訓練，嚴格要求所屬員工均應盡可能參
03 加，上訴人所屬前員工鍾惠安在職期間，上訴人亦曾辦
04 有「不當競爭禁止規範」、「與公家單位/公立醫院交
05 易時可能涉及的刑事責任—以貪污治罪條例為中心」等
06 法治教育訓練與相關專業技能教育訓練等課程，實可見
07 上訴人已詳盡監督管理之責，強化所屬員工之法治觀念
08 及專業技能。又系爭審核表為被上訴人之內部文件，要
09 求上訴人以內部查核程序查驗非屬上訴人所有之系爭審
10 核表，而發現上訴人員工鍾惠安有偽造文書之行為，實
11 顯無期待可能性，亦不符合經驗及論理法則。上訴人對
12 鍾惠安之行為，已盡防範發生之最大努力。原判決不察
13 ，即以上訴人未隨時注意鍾惠安辦理採購事項之進行為
14 由，認上訴人未盡選任監督之注意義務，顯已違背經驗
15 及論理法則，而有判決違背法令之情事。

16 五、本院查：

17 (一)、按政府採購法第101條第1項第4款規定：「機關辦理採購
18 ，發現廠商有下列情形之一，應將其事實及理由通知廠商
19 ，並附記如未提出異議者，將刊登政府採購公報：……四
20 、偽造、變造投標、契約或履約相關文件者。」第102條
21 第3項規定：「機關依前條通知廠商後，廠商未於規定期
22 限內提出異議或申訴，或經提出申訴結果不予受理或審議
23 結果指明不違反本法或並無不實者，機關應即將廠商名稱
24 及相關情形刊登政府採購公報。」第103條第1項規定：「
25 依前條第3項規定刊登於政府採購公報之廠商，於下列期
26 間內，不得參加投標或作為決標對象或分包廠商。一、有
27 第101條第1款至第5款情形或第6款判處有期徒刑者，自刊
28 登之次日起3年。但經判決撤銷原處分或無罪確定者，應
29 註銷之。……。」修正之政府採購法第103條第1項規定：
30 「依前條第3項規定刊登於政府採購公報之廠商，於下列
31 期間內，不得參加投標或作為決標對象或分包廠商：一、

有第101條第1項第1款至第5款、第15款情形或第6款判處有期徒刑者，自刊登之次日起3年。但經判決撤銷原處分或無罪確定者，應註銷之。」本件上訴人參與被上訴人106年至107年間系爭採購案，因上訴人所提出如原判決附表所示之系爭審核表，其中部分文件未繳交並由上訴人之職員鍾惠安偽刻被上訴人「工務室定期契約醫務副管理師利志經」之職名章，蓋於被上訴人審核人員欄，並向被上訴人提出履約。為原審依法確定之事實，核與卷內資料相符，自得為本院判決之基礎。

(二)、依上述政府採購法第101條之立法理由「明定對於廠商有違法或重大違約情形時，機關應將其情形通知廠商，並經異議及申訴之處理程序後，視其結果刊登於政府採購公報」觀之，政府採購法第101條第1項所列各款，係將廠商之停權處分之構成要件分為「違法」或「重大違約」二種情形，其中第4款規定，並未如第3款、第8款、第10款、第14款，以「情節重大」為構成要件，其間尚有不同。至於修正之政府採購法第101條第1項第4款雖增修「情節重大」之要件，另依同法第103條第3項，規定：「本法中華民國108年4月30日修正之條文施行前，已依第101條第1項規定通知，但處分尚未確定者，適用修正後之規定。」其立法理由為：「增訂第3項，為兼顧法安定性及廠商權益，定明本次修正條文施行前，已依現行條文第101條第1項規定通知，但處分尚未確定者，適用修正後之規定。」該條所指處分尚未確定，係對應已依第101條第1項規定通知之情形而規定，參照該條修法理由係為兼顧法安定性，以及修正後政府採購法第103條第3項之規定，係接續規定在同條第1、2項之後，並未另立一條予以規範觀之，該條第3項所指處分尚未確定時，應適用修正之規定，係指廠商如被停權處分尚未確定者，僅可適用修正後該條第1、2項之規定，而不及於其他修正條文之適用。經查，本件經申訴審議判斷於108年2月22日駁回後，於108年3月14日業已刊

登政府採購公報(原審卷第365頁至第367頁參照)，自刊登之次日起3年不得參加投標或作為決標對象或分包廠商之執行期間迄今雖尚未屆滿。但本件關於修正之政府採購法第103條規定，有同法第101條第1項第4款情形者，該第103條新舊法之法律效果均為自刊登之次日起3年，不得參加投標或作為決標對象或分包廠商，其執行之法律效果均未變動，並無執行期間新舊法比較之適用問題，依上說明，尚不能據修正之政府採購法第103條第3項規定，認有修正之政府採購法第101條第1項第4款之適用。況原審就上訴人出具之系爭審核表係屬偽造，將使被上訴人誤信上訴人各該採購之履約於第1階段醫工認證作業及第2階段醫工驗收作業均已完成，上訴人即可請求返還履約保證金及繳交保固金。而系爭審核表既屬偽造，在未經被上訴人之醫工認證作業及驗收作業，自己影響系爭採購之品質，如未即時發現，將嚴重危害醫療設備之安全，甚至危及公安及醫病0生命之安全，其危害性亦屬情節重大等情，業已論述明確(原判決第16頁第9行至第16行參照)，核無不合。上訴人主張本件亦可適用108年5月22日修正之政府採購法第101條之規定，原審就本件未適用修正之政府採購法第101條第1項第4款及同條第4項，有判決不適用法規之違誤；原判決僅以修正之政府採購法第103條第3項係規定於該條第3項中，即以體系解釋而不當限縮該項之適用對象及範圍，有判決適用法規錯誤之違背法令等等，非屬可採。

(三)、依臺中榮民總醫院財務採購契約第12條規定，系爭審核表係上訴人於履約過程中點交及驗收時應繳交之文件。依卷內系爭審核表顯示，該審核表之合格欄為上訴人之受僱人鍾惠安自行勾選，並偽刻「工務室定期契約醫務副管理師利志經」職名章並蓋章於上，作為驗收應繳之文件，顯為鍾惠安故意所為。上訴人主張鍾惠安之行為，並非故意一節，自非可採。本件採購履約過程中，上訴人本應隨時注意承辦人鍾惠安辦理採購事項之進行，並查驗繳交履約文

01 件之義務，鍾惠安以偽造之文件繳交履約，上訴人顯未盡
02 監督及查驗履約繳交文件之義務，依行政罰法第7條第2項
03 規定，自應就其受僱人之故意，推定為上訴人之故意。而
04 上訴人所提出之「不當競爭禁止規範」、「與公家單位/
05 公立醫院交易時可能涉及的刑事責任-以貪污治罪條例為
06 中心」及專業技能教育訓練等資料，僅為其平常例行之教
07 育訓練。至於上訴人所提鍾惠安參加教育訓練之簽到表，
08 僅能證明鍾惠安有參加專業技能之教育訓練，無法證明鍾
09 惠安有參加法治教育訓練。且上訴人所提之該等證據資料
10 亦均不足反證證明其就鍾惠安職務之執行已盡選任監督之
11 注意義務，而得推翻故意責任之推定。上訴人主張查驗非
12 屬上訴人所有之系爭審核表，顯無期待可能性，其對鍾惠
13 安之行為，已盡防範發生之最大努力，原判決認上訴人未
14 盡選任監督之注意義務，違背經驗及論理法則等等，非為
15 可採。

16 (四)、又上訴人提出偽造文件履約，非但違反政府採購法，且涉
17 犯刑法偽造文書罪之違法行為，上訴人確亦向臺灣臺中地
18 方檢察署對鍾惠安提出刑事告發(原審卷第75頁以下參見)
19 ，非僅屬違約行為。且系爭審核表既屬偽造，在未經被上
20 訴人之醫工認證作業及驗收作業，已影響系爭採購之品質
21 ，若未即時發現，將嚴重危害醫療設備之安全，危及公安
22 及醫病0生命之安全，其危害性亦屬情節重大，業如前述
23 。被上訴人予以刊登政府採購公報，自無違反比例原則。
24 上訴人主張其主觀上可非難性及可歸責性尚屬輕微，對於
25 整體履約過程乃至於採購之公平、公正或採購品質等公共
26 利益實際上並無發生重大不利之影響，原判決以鍾惠安之
27 行為已涉犯刑法偽造文書罪為由，認本件因屬違法情節重
28 大、並無違反比例原則，有判決適用法規不當及判決不備
29 理由之違法等等，亦非可採。

30 (五)、從而原審以上訴人以偽造文件履約，該當政府採購法第10
31 1條第1項第4款情形，被上訴人所為之原處分及異議處理

01 結果，核無違誤，申訴審議判斷予以維持亦無不合，而駁
02 回上訴人原審之訴。依上說明，應屬合法。上訴論旨，指
03 摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

04 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
05 、第98條第1項前段，判決如主文。

06 中 華 民 國 109 年 8 月 20 日

07 最高行政法院第一庭

08 審判長法官 侯 東 昇

09 法官 王 碧 芳

10 法官 蘇 嫻 娟

11 法官 鍾 啟 煌

12 法官 陳 國 成

13 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

14 中 華 民 國 109 年 8 月 20 日

15 書記官 蔡 宜 婷