臺北高等行政法院判決

107年度訴字第1673號

108年5月9日辯論終結

原　　告　洋翔營造有限公司

代　表　人　任雲卿（董事）

訴訟代理人　蔡怡亭　律師

被　　告　新北市政府高灘地工程管理處

代　表　人　謝俊隆（處長）

訴訟代理人　蔡進良　律師

　　董彥苹　律師

上列當事人間政府採購法事件，原告不服新北市政府中華民國107年10月22日案號第107購申12023號申訴審議判斷，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序事項：被告代表人於訴訟進行中變更為謝俊隆，並依法具狀向本院聲明承受訴訟（本院第185頁），核無不合，應予准許。

貳、實體事項：

一、事實概要：緣被告為辦理「大漢溪右岸（城林橋至媽祖田陸橋段）自行車道拓寬工程（一期）（案號：0000000B）」及「新月橋周邊河岸及高灘地景觀改善工程-新莊區台65線橋下休憩空間（案號:0000000A）」採購案，分別於民國107年1月5日上網公告，並於107年1月16日開標、審標，兩案由原告分別以新臺幣（下同）1,170萬元及859萬元得標（下稱系

爭採購案），並繳納押標金共125萬（下稱系爭押標金）。經被告辦理投標相關證件正本查驗及登錄決標公告作業時，發現原告之綜合營造業登記證書（下稱登記證書）記載「自106年10月24日起自行停業，106年10月25日新北工施字第10062104491號」（下稱系爭停業註記）。遂以107年1月26日新北高秘字第1073152425號函撤銷原告之得標廠商資格（下稱撤銷得標資格處分），原告未對撤銷得標資格處分表示異議而告確定。嗣原告於107年2月23日以洋翔高字第0000000-00號函請被告退還系爭押標金。被告於107年3月20日以新北高施字第1073158544號函覆（下稱原處分）原告略以：「旨揭兩採購案經本處撤銷決標在案，本處依政府採購法第31條第2項第8款…規定及行政院工程會104年7月17日工程企字第10400225210號函明定其他情形辦理，貴公司所附不實資料亦符工程會94年1月20日工程企字第09400024600號函示，是以吻合採購法第50條第1項第7款及101條第1項第4款之規定，是此，依政府採購法第31條第2項不予發還押標金規定，本處將沒入貴公司旨揭兩採購案之押標金，並依採購法第101條規定辦理。」原告不服提起異議，經被告以107年4月18日新北高施字第1073161206號函駁回原告之異議（下稱異議處理結果）。原告不服，提出申訴，亦遭申訴審議判斷駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、本件原告主張：

㈠原告於投標之始即已提供系爭停業註記之登記證書。因此，原告之停業狀況於投標之初即已真實揭露，且為被告得以明確知悉、查核。原告雖於投標廠商聲明書中「本廠商於參與本採購案之投標時，仍屬暫停營業廠商」之欄位勾選「否」（下稱非暫停營業記載），係未注意情形下為非暫停營業記

載，並非製作內容不實之投標廠商聲明書，不該當於偽造、變造之要件。且依公共工程委員會（下稱工程會）98年4月2日工程企字第09800095140號函釋（下稱98年函釋），暫停營業之廠商仍得參與機關採購案投標執行。原告已提供系爭停業註記之登記證書，且具參與系爭採購案投標之資格，不可能再偽造投標廠商聲明書。

㈡被告援引工程會94年1月20日工程企字第09400024600號釋（下稱94年函釋）明顯逾越偽造、變造之概念，並借用刑法上第213條使公務員登載不實或第215條業務上登載不實行為模式，其解釋方法應屬目的性擴張之解釋方法。而政府採購法第101條第1項第4款與第50條第1項第4款，雖同為「偽造、變造」之要件，然兩者法律文字、立法目的及法律效果均有所不同。因此，從法律安定性而言，被告將工程會94年函釋就政府採購法第101條第1項第4款所做目的性擴張解釋，再用於政府採購法第50條第1項第4款同此解釋，即有疑慮，此已違反對於類推適用禁止再類推之法律解釋原則。

㈢政府採購法第31條第2項第8款及第50條第1項第4款規定押標金之不予發還或追繳，係屬行政不利處分之規定，並非制裁或處罰之行政罰規定。故就偽造、變造投標文件之行為，應出於故意為限，不包括過失。原告僅於投標廠商聲明書勾選錯誤，不具偽造、變造投標廠商聲明書之故意，被告應將系爭押標金發還予原告。政府採購之相關投標文件多如牛毛，若有誤寫、誤繕或誤勾選情事，實屬常見，僅僅以誤寫、誤繕或誤勾選情事，一昧認定為「偽造、變造投標文件」等過失行為，均處以停權或追繳押標金，此將導致民間業者卻步，反無法達成政府採購法之立法目的。此外，工程會106年6月28日所頒佈修正之「投標廠商聲明書範本」（下稱廠商聲

明書範本），早已將「廠商是否停業狀態」欄位移除，用以避免細瑣文書作業缺失之過失，所導致廠商重大財產損失不利後果。

㈣並聲明：1.原處分（含異議處理結果）及申訴審議判斷均撤銷。2.被告應返還原告125萬元。3.訴訟費用由被告負擔。

三、被告則以：

㈠原告就系爭採購案所簽具之投標廠商聲明書第11項次為非暫停營業記載。依投標廠商聲明書附註第1點並載明：「第1項至第11項勾選『是』或未勾選者，不得參加投標；其投標者，不得作為決標對象；聲明書內容有誤者，不得作為決標對象。」（下稱投標廠商聲明書附註），觀諸投標廠商聲明書之記載並依據工程會98年函釋意旨，可見被告已明文禁止暫停營業中之廠商參與系爭採購案之投標，原告於投標當時既為暫停營業之狀態，即應於投標廠商聲明書之第11項次勾選「是」，並不得參加投標。詎原告不僅於系爭採購案開標時所提出之投標廠商聲明書為非暫停營業記載，且檢附未註記自行停業之登記證書影本，直至被告將系爭採購案決標予原告，於辦理投標相關證件正本查驗及登錄決標公告作業時，始發現原告提供之登記證書正本已註明系爭停業註記，可見原告於投標當時明知自106年10月24日起已為停止營業狀態，本不得作為決標對象，仍有意於系爭採購案之投標廠商聲明書為非暫停營業記載，被告撤銷原告就系爭採購案之得標資格，自屬有據，且原告亦未表示異議。

㈡系爭採購案之投標廠商聲明書，乃投標廠商簽具後須於投標時檢附之文件，故為系爭採購案所需之投標文件，倘有偽造、變造之情事，即有破壞政府採購程序公平性之虞。復觀諸投標廠商聲明書附註，可見原告於107年1月16日投標、開標

當時既為自行停業之狀態，本不應於投標廠商聲明書為非暫時停業廠商記載，並不得參加投標，詎原告不僅於系爭採購案之投標廠商聲明書為非暫停營業記載，且提出未有系爭停業註記之登記證書影本參與投標，客觀上顯有自行製作不實之投標文件而構成偽造、變造投標相關文件之情事，主觀上亦顯有明知並有意使其發生，或預見其發生而其發生並不違背其本意之故意，核非如其所稱僅係單純之勾選錯誤而屬過失情事而已。

㈢被告依據政府採購法第31條第2項第8款、第50條第1項第4款、第7款規定、工程會104年7月17日工程企字第10400225210號令（下稱工程會104年令），作成原處分沒收原告系爭押標金，於法有據，要無原告所稱被告援引工程會94年函釋違反法律解釋原則之情形。政府採購法第50條第1項第4款規定之「偽造或變造投標文件」，其「偽造、變造」之解釋，自應與同法第101條第2項第4款規定之「偽造、變造」解釋相同，即不僅刑法上偽造、變造之意義屬之，廠商自行製作不實之投標文件者，亦屬之，以落實上開政府採購法規定均係為達成對於廠商誠實投標、履約之要求之立法目的。被告以原告之行為構成「偽造、變造投標文件」致影響採購公正為由，依法沒收系爭押標金，自無違反比例原則之問題。

㈣原告明知已自行停業，猶於系爭採購案之招標、開標時，在投標廠商聲明書中為非暫停營業記載，所提出之登記證書復未有系爭停業註記，並以參與投標，致被告誤信原告未停業而決標，顯已該當偽造、變造投標文件之要件致嚴重影響採購程序之公平。

㈤並聲明：1.原告之訴駁回。2.訴訟費用由原告負擔。

四、本院之判斷：

㈠相關法條：

1.按「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，爰制定本法。」、「機關得於招標文件中規定，廠商有下列情形之一者，其所繳納之押標金，不予發還，其已發還者，並予追繳：…八、其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為。」、「投標廠商有下列情形之一，經機關於開標前發現者，其所投之標應不予開標；於開標後發現者，應不決標予該廠商：…四、偽造或變造投標文件。」政府採購法第1條、第31條第2項第8款、第50條第1項第4款定有明文。

2.次按工程會104年令明定：「機關辦理採購，廠商有下列情形之一者，依政府採購法第31條第2項第8款認定屬『其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為者』情形，並自即日生效：…二、有政府採購法第50條第1項第3款至第5款、第7款情形之一。…」又按系爭採購案投標須知貳、一般條款：第3點㈣第1項業載明「投標廠商有下列情形之一者，其所繳納之押標金，不予發還，其已發還者，並予追繳：1.以偽造、變造之文件投標。」（本院卷第251頁、第271頁）。依上開規定，足認政府採購法第50條第1項第4款「偽造或變造投標文件」，為同法第31條第2項第8款所指「主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為」，並於系爭採購案中，經被告於招標文件中規定，廠商有該情形時，其所繳納之押標金即不予發還。

㈡經查：

1.被告為辦理系爭採購案，分別於107年1月5日上網公告，並於107年1月16日開標、審標，由原告得標並繳納押標金共125萬元即系爭押標金。嗣被告辦理投標相關證件正本

查驗及登錄決標公告作業時，發現原告登記證書正本記載系爭停業註記，而於投標廠商聲明書為非暫停營業記載，遂撤銷原告之得標廠商資格，原告未對撤銷得標廠商資格處分表示異議而告確定。嗣原告函請被告退還系爭押標金。被告以原處分不予發還系爭押標金，原告不服提起異議，經被告以異議處理結果駁回，另提起申訴亦遭申訴審議判斷駁回等情，有投標廠商聲明書、撤銷得標資格處分、異議決定、申訴審議判斷書等件在卷足憑（本院卷第109頁、第111頁、原處分卷第50-51頁、本院卷第23-25頁、第29-49頁）。原告於參與系爭採購案所提出之登記證書並無系爭停業註記等情，業據被告提出原告參與系爭採購案所交付被告之未有系爭停業註記之登記證書影本2份在卷足憑（本院卷第215頁），此外，原告參與系爭採購案時所提出之登記證書確實未有系爭停業註記等情，復經本院當庭勘驗無訛，為原告所不爭執，並有勘驗筆錄1份附卷可佐（本院卷第312頁），故原告提出未有系爭停業註記之登記證書，並於投標廠商聲明書為非暫停營業記載以參與系爭採購案等事實，應可認定。

2.再參照政府採購法第1條明訂其立法目的在於建立政府採購制度，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，故政府採購法第31條第2項第8款、第50條第1項第4款規定所稱「偽造、變造」之定義，應為合目的性之解釋，不僅刑法上偽造、變造之意義屬之，即廠商自行製作不實之投標文件者，亦屬之，以落實政府採購法對於廠商誠實投標、履約之要求。且上開法條文字之意義，本無待於主管機關釋示或法院判決闡釋，即應為當然之解釋，故工程會94年函釋「…本法第101條第1項第2款及

第4款有關『偽造、變造』之定義，應依本法之立法意旨認定，例如，以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，仍違反本法…」意旨，無非係在闡釋法律之原意，依司法院釋字第287號解釋，應自法律生效之日起即有其適用（最高行政法院107年度判字第21號判決要旨參照）。故原告參與系爭採購案所提出之登記證書及投標廠商聲明書既均為投標文件，而原告於投標時既已暫停營業，猶提出未有系爭停業註記之登記證書，並於投標廠商聲明書記載為非暫停營業以參與系爭採購案，自屬製作與真實不符之不實投標文件，而為政府採購法第50條第1項第4款規定之偽造或變造投標文件至為明確。再按工程會104年度令亦明定有政府採購法第50條第1項第4款規定之偽造或變造投標文件情形，依政府採購法第31條第2項第8款認定屬其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為者情形。從而，原告製作與真實不符之不實投標文件參與系爭採購案等情既經認定，被告依政府採購法第50條第1項第4款、第31條第2項第8款及工程會104年令為不予發還系爭押標金之原處分，於法尚無不合。

㈢按系爭採購案投標須知貳、一般條款：第3點㈣第1項載明「投標廠商有下列情形之一者，其所繳納之押標金，不予發還，其已發還者，並予追繳：1.以偽造、變造之文件投標。」（本院卷第251頁、第271頁）。又投標廠商聲明書附註第1點載明：「第1項至第11項勾選『是』或未勾選者，不得參加投標；其投標者，不得作為決標對象；聲明書內容有誤者，不得作為決標對象。」可知，被告已明文禁止暫停營業中之廠商參與系爭二採購案之投標，其投標者，不得作為決標

對象；聲明書內容有誤者，不得作為決標對象。查原告登記證書記載「自106年10月24日起自行停業，106年10月25日新北工施字第1062104491號」之系爭停業註記等情，有登記證書1份在卷可稽（本院卷第215頁），足徵原告於106年10月24日即自行停業，並知悉登記證書上有系爭停業註記。則系爭採購案於107年1月16日原告出具投標廠商聲明書時，登記證書上已有系爭停業註記，堪以憑認。況原告於104至107年間參與政府採購案得標之件數為11件等情，業據原告陳述明確（本院卷第194頁、第197-205頁），可見原告參與政府採購案投標深具經驗。綜上各等情觀之，系爭採購案共有2項，原告明知系爭停業註記之事實，卻未提出有系爭停業註記之登記證書影本，而仍提出未有系爭停業註記之登記證書影本2份參與系爭採購案，顯屬故意，則其製作非暫停營業記載之投標廠商聲明書2份參與系爭採購案，核係故意為之，亦堪認定。故原告主張其係在未注意之情形下為非暫停營業記載，僅於投標廠商聲明書勾選錯誤，不具偽造、變造投標廠商聲明書之故意云云，委無可採。

㈣原告另主張政府採購法第101條第1項第4款與第50條第1項第4款，雖同為「偽造、變造」之要件，然兩者法律文字、立法目的及法律效果均有所不同。被告將工程會94年函釋就政府採購法第101條第1項第4款所做目的性擴張解釋，再用於政府採購法第50條第1項第4款同此解釋，已違反對於類推適用禁止再類推之法律解釋原則云云。惟按政府採購法規定之行政管制或制裁規範，其用語雖有類同於刑法或其他刑事法規之情形，但因彼此規範目的並非一致，自不能作相同之解釋，準此，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，無論有權抑

或無權製作文件者偽造、變造履約文件者，無論既遂或未遂，均明顯妨礙採購品質及依約履行目的之確保，是該條款所稱偽造、變造履約相關文件，與刑法關於偽、變造之概念並非完全相同，尚包括有權製作文件之廠商自行製作不實之文書及製作未遂之情形在內（最高行政法院101年度判字第431號、105年度判字第440號判決意旨參照）。又按「投標廠商有下列情形之一，經機關於開標前發現者，其所投之標應不予開標；於開標後發現者，應不決標予該廠商：……四、偽造或變造投標文件。……」及「決標或簽約後發現得標廠商於決標前有前項情形者，應撤銷決標、終止契約或解除契約，並得追償損失。但撤銷決標、終止契約或解除契約反不符公共利益，並經上級機關核准者，不在此限。」分別為政府採購法第50條第1項第4款及第2項所明定。而政府採購法第1條明定其立法目的在於建立政府採購制度，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，故政府採購法第50條第1項第4款所稱「偽造、變造」之定義，應為合目的性之解釋，不僅刑法上偽、變造之意義屬之，即廠商以自己名義所製作之文書反於真實，亦屬之，方得落實政府採購法對於廠商誠實投標、履約之要求。故原告此部分之主張，亦無可採。

㈤至工程會98年函釋：「…暫停營業廠商依機關招標文件之規定投標，除『招標文件另有禁止規定者外』，尚可；其投標文件內容如符合招標文件之規定者，並得為決標對象，惟應於決標後依規定申請復業始得訂約，機關並得通知廠商限期完成復業。」其內容乃指招標文件未有禁止暫停營業廠商投標之規定情形，暫停營業廠商始例外依機關招標文件之規定投標。系爭採購案投標須知貳、一般條款：第3點㈣第1項業

均載明「投標廠商有下列情形之一者，其所繳納之押標金，不予發還，其已發還者，並予追繳：1.以偽造、變造之文件投標。」（本院卷第251頁、第271頁）。投標廠商聲明書附註並均記載暫停營業不得參加投標；其投標者，不得作為決標對象；聲明書內容有誤者，不得作為決標對象等文字明確，自非工程會98年函釋暫停營業廠商例外依機關招標文件之規定投標之情形，原告主張依98年函釋暫停營業之廠商仍得參與機關採購案投標執行云云，乃屬誤解不可採。此外，兩造就系爭採購案之法律關係，應依系爭採購案投標須知及投標廠商聲明書為認定。原告主張工程會廠商聲明書範本已將「廠商是否停業狀態」欄位移除乙節，與系爭採購案之法律關係並無關聯，自非可採。

五、綜上所述，原告主張各節，均無可採。原處分沒入系爭押標金，於法並無違誤，異議處理結果、申訴審議判斷予以維持，核無不合。原告仍執前詞，訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

六、本件事證已臻明確，兩造其餘主張、陳述及證據，均無礙本院前開論斷結果，爰不予一一論述，併予指明。

七、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　5　　月　　30　　日

臺北高等行政法院第五庭

審判長法　官　林惠瑜

法　官　洪遠亮

法　官　黃莉莉

一、上為正本係照原本作成。

二、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20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。

三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2.稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
㈡非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1.上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2.稅務行政事件，具備會計師資格者。 3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4.上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬

	專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合㈠、㈡之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　108　　年　　5　　月　　30　　日

書記官　陳清容