臺北高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5LO;@109年度訴字第

109年12月10日辯論終結

原　　告　良企機電顧問股份有限公司
代　表　人　林美伶（董事長）
訴訟代理人　陳錦芳　律師
被　　告　國立故宮博物院
代　表　人　吳密察（院長）
訴訟代理人　邱雅文　律師
　　楊懷慶　律師
　　倪立晏　律師

上列當事人間政府採購法事件，原告不服行政院公共工程委員會中華民國109年5月8日訴0000000號申訴審議判斷，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原處分、異議處理結果、申訴審議判斷均撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

原告參與被告所辦理之「民國107－108年南部院區水電、空調及消防系統設施操作維護案」採購案（下稱系爭採購案）。嗣被告發現原告於投標、訂約及履約各階段，皆以出具虛偽不實電機技師證書文件提供被告審查及履約，遂於108年11月8日以台博南字第1080012064號函通知原告陳述意見後，經被告成立採購工作及審查小組認定原告有違反政府採購法（下稱採購法）第101條第1項第4款之情形，以109年1月3日台博南字第1090000129號函（下稱原處分）通知依採購法第

101條第1項第4款及第103條第1項第1款規定，將原告名稱刊登政府採購公報3年。原告不服，提出異議，復不服被告109年2月3日台博南字第1090000528號函維持原處分之決定（下稱異議處理結果），提起申訴，經行政院公共工程委員會（下稱工程會）109年5月8日訴0000000號申訴審議判斷駁回。原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告主張略以：

㈠被告違反職權調查證據、有利不利一併注意原則，原處分應予撤銷：

1.依共同投標原則第16條規定，倘共同投標成員之一有政府採購法第101條第1項各款情事之一者，應由該成員自行負擔相關之裁罰，與其他成員無涉。查本件涉犯刑法行使變造特種文書罪之系爭採購案專案組長王○錡（下稱王員），自105年6月13日起受僱於共同投標廠商鑫漢企業有限公司（下稱鑫漢公司），自107年1月起，因鑫漢公司與原告共同投標系爭採購案，並約定原告為代表廠商、受領系爭採購案之契約價金，原告乃代鑫漢公司給付王員薪資。故王員仍受鑫漢公司指揮、監督，其行為有任何違法、違約處，均屬可歸責於鑫漢公司之疏失。被告未查上情，執不可歸責於原告之事由，認定原告有政府採購法第101條第1項第4款之情事，對於原告有利之事項毫未斟酌即作成原處分。

2.被告明知原告與鑫漢公司為不同法人主體，應分別論究責任，且王員係受僱於鑫漢公司，其聘用過程與原告無涉，自難要求原告命王員提供技師證書正本以供核對。然於採購工作及審查小組第2次審查會之討論事項僅寥寥數語記載：「公司招聘員工，請員工提供證件證明時，應當以提供正本來核對，該廠商未善盡義務核對影本真偽，當有過失之責。」被

告明知卻不曾調查此點，於法未合。

㈡縱認原告對王員行使變造特種文書之行為有督導上之疏失，惟王員有無電機技師資格乙事，對系爭採購案之投標、履約均不生影響，於本案不構成「情節重大」要件。被告枉顧此點，原處分顯已違反依法行政原則、比例原則：

1.招標機關判斷投標廠商之偽、變造情形為是否該當情節重大，應審酌偽、變造行為對契約履行之影響性。如該行為不影響投標公平性、抑或採購契約履行結果，即不屬於採購法第101條第1項第4款所稱之「情節重大」要件（高雄高等行政法院103年度訴字第524號判決參照）。承前，王員為鑫漢公司員工，縱嗣後勞動契約外觀移轉於原告與王員之間，仍不可能期待原告檢覈鑫漢公司員工之資歷證明文件，更無法課予原告相關查核義務。足認原告主觀上無故意過失可言，依行政罰法第7條規定，自不應予處罰。退步言之，縱認原告有義務，惟依社會常情，合作乃出於彼此間之信賴關係，一般人豈會對合作對象提出之每項文件逐一檢覈，自難課予原告一一驗明文件之高度注意義務。是原告過失程度顯屬輕微，不合於情節重大要件。

2.系爭採購案投標須知（下稱投標須知）第43點記載廠商投標時應檢附之文件，乃指「投標廠商」之「資格文件」，係規範投標廠商本身。故投標須知第49點規範資格文件與正本不符時、將依採購法不予開標或撤銷決標乙節，係指資格文件與正本不符，先予敘明。復依投標須知第37點規定可知，系爭採購案之決標方式係最有利標，即投標廠商之資格文件通過審查後，由何廠商得標，應由評選會議之評選結果判斷，且評選項目及標準，應參照系爭採購案評選須知（下稱評選須知）綜合考量。是以，系爭採購案需求計畫書（下稱需求

計畫書）所指：「肆、人員組織一、人員資格及任務：……(六)以上人員組成需1人為法定高級電氣技術人員……」僅影響「評選結果」，與投標須知第43點、第49點之廠商資格文件，洵屬二事，被告審查廠商資格時，不會審酌服務建議書中人員組織之編列；僅於評選階段時，始考量人員組織之編制及證照。王員所變造者係電機技師證書，非投標廠商之資格文件，故不會構成投標須知第49點不予開標、或撤銷決標，僅影響評選分數。

3.觀諸評選須知「五、評選項目及配分」將「計畫主持人及主要工作人員之學經歷及專業證照」列於「廠商履約能力」項目之下，僅為20分項目中之3小項之1（總分100分），於總比例而言，約僅佔1/15，比例極微、無足輕重，益證原告及鑫漢公司縱未將王員編入專案小組，亦不影響系爭採購案之評選結果。

4.本案履約期間，被告多次來函表示系爭採購案之節電措施績效卓著，建議原告核予履約相關人員實質獎勵，其中包含王員。足證王員雖無電機技師資格，然其執行業務之能力仍非常出色，被告不曾受到任何實際損害。被告主張其108年2月15日台博南字第1080001811號函（下稱嘉獎函文）所為之嘉獎僅關乎節電措施，未及於組長應肩負之工作云云，然需組長調派人員得宜，方能使館內空調設備發揮最大效能、進而達到節電功效，且函文內並明確指出，王員係因「督導空調設備操作及維護」而獲被告認可，與組長責任相應。被告復以其107年3月7日台博南字第1070002688號等函主張原告履約期間有遭其扣款，進而主張原告構成情節重大之情形云云。然上開函文發文日期，均係107年至108年年初，惟被告嗣後嘉獎原告之時點，卻係108年2月15日，顯見該嘉獎函文方

係被告綜合考量原告履約情形後，予以的最終肯定評價。在在足證原告無採購法第101條第1項第4款之「情節重大」情形，原處分違反依法行政及比例原則，應予撤銷。

㈢再者，採購法第101條第1項第4款之立法理由係促使機關警惕無履約誠信之廠商；換言之，倘該款「以虛偽不實文件投標或履約」係員工之個人行為，自不應將違法之不利益轉嫁予廠商承擔。是以，被告自承嘉獎函文係獎勵原告而非組長，更足證本件情形不合於刊登政府採購公報之要件。又需求計畫書肆、一、(六)之「法定高級電器技術人員」之定義，規範於用電場所及專任電氣技術人員管理規則第6條第1項第1款、第2項。除王員外，鑫漢公司及原告尚有多名員工符合用電場所及專任電氣技術人員管理規則所定之「高級電氣技術人員」，倘知悉王員不具電機技師資格，豈會將其編入本案之工作人員中？由此益見原告無任何以虛偽不實文件投標之誘因。

㈣況王員所犯之罪係「變造特種文書」，刑法上此項罪責較輕之緣由，大多圖一時之便、獲求職謀生之機，情形確實有可憫之處。倘依刑法之邏輯，王員係因生計困頓而涉犯變造特種文書罪、其情可憫，何以原告須為此負擔被刊登政府採購公報3年之重大不利益？顯亦與比例原則不合。為此，提起本件訴訟，並聲明求為判決：原處分、異議處理結果、申訴審議判斷均撤銷。

三、被告答辯略以：

㈠王員雖於105年6月13日至106年12月31日間任職於鑫漢公司，惟自107年1月起，即改任職於原告，原告自承自斯時起，王員之薪水均由其給付，足見王員為原告員工。就原告於107年1月2日以良故字第1070102002號函提送之本案28名人員

名冊觀之，原告確實係將王員列在該公司人員名冊中，且該函檢附之技師證書影本上，蓋有「與正本相符」及「原告公務所專用章」，故縱使王員確實仍係鑫漢公司員工，並受鑫漢公司指揮、監督，王員仍為原告履行本案契約之使用人或履行輔助人，原告亦以其公司名義為王員具有電機技師資格背書。既然王員實際上係故意假造電機技師資格，依行政罰法第7條第2項規定，即應推定為原告之故意，無從認定此係不可歸責於原告之事由。此外，王員提出之技師證書內容不甚清晰，以肉眼審查可見其中姓名、出生年月日、科目等欄位，似有剪貼痕跡，字體較粗大，與其他欄位不同，原告卻未要求王員提出正本；且考試院之線上證書查詢系統，提供快速且簡易的證書查詢，原告既然以自己名義提報王員為本案28名人員之一，卻未盡查證義務，縱無故意亦有重大過失，原告主張自難憑採。

㈡被告已依職權調查證據並給予原告充分陳述意見之機會，並無違反職權調查證據原則、有利不利一併注意原則之情形：

1.依最高行政法院109年度判字第42號、95年度判字第1810號及臺中高等行政法院108年度訴字第3號判決，行政程序法第36條之規範意旨，係要求行政機關依職權負有概括調查證據之義務，並依所調查之證據認定事實，如在未改變行政處分性質且未妨礙當事人攻擊防禦之情況下，亦容許行政機關追補理由。查被告為系爭採購案之採購機關，對於原告與鑫漢公司為共同投標廠商於投標期間即已知之甚詳，且作成決議前亦已給予原告表示意見機會，此有第2次審查會會議紀錄可稽，足見被告並無應調查證據而未予調查之程序違法。

2.被告判斷原告是否有刊登政府採購公報事由時，係依原告投標時所提服務建議書第C-3頁等內容，即原告於「良企機電

顧問維護團隊人力組織」標題下所列第一位人員就是王員等書面資料，認定王員為原告員工。況依前開判決意旨，只要能看出被告已有注意原告及鑫漢公司為不同法人，並為個別論責，縱使沒有以書面直接紀錄「以下就原告及鑫漢公司分別論責」等文字，亦無任何違法情形。

3.又原告於作成原處分、異議及申訴期間均未提出王員實為鑫漢公司員工之主張，故被告斯時依既有書面資料認定王員為原告員工，當無違誤。至於原告至本案訴訟期間始以此置辯，如不允許被告追補理由，不僅有害被告進行攻擊防禦，亦有害法院發現客觀事實及適用法律。

㈢原告以不實文件履行本案契約並使王員擔任組長，與需求計畫書規定組長應具備電機技師資格之要求不符，除影響採購公正性外，亦使被告館藏文物有毀損之虞，屬情節重大：

1.依評選須知第五點評選項目及配分規定，「廠商履約能力」（含計畫主持人及主要工作人員之學經歷及專業證照）及整體操作維護保養能力（含設備操作維護保養計畫、維護保養工具及器材及設備異常之緊急應變計畫）分別佔分20分及40分。原告投標時提出之服務建議書C-1頁人員證照相關資料排位序號1者，即職稱組長之王員，顯見屬於評選須知中之「主要工作人員」，故其學經歷及專業證照之真偽，當然會影響評選結果。又依前開服務建議書記載，組長之工作內容為「統籌執行本契約之操作及維護保養工作，督導所屬人員依作業規定落實系統操作、預防保養、維修及緊急應變工作」等，均為評選須知中「整體操作維護保養能力」項目中之核心部分。次依106年12月11日本案採購評選委員會第1次會議紀錄，評選委員曾詢問本案所有投標廠商「派駐機電技師如何協助本案順利執行」，足見本案是否派駐具有電資技師

資格或高級電氣技術資格者為組長，為評選委員關切重點之一，能常駐案點之原告能獲得評選委員較高評分。至原告主張該公司尚有多名員工具有高級電氣技術人員云云，然該等人員均未參與履約，與本案無涉。

2.被告館藏文物多需至於適當溫度、濕度及亮度之環境始能妥善保存及展覽，系爭採購案之組長負責「統籌執行本契約之操作及維護保養工作，督導所屬人員依作業規定落實系統操作、預防保養、維修及緊急應變工作」等重要工作，自應以具備執照者充任之。原告未以需求計畫書所載之「法定高級電氣技術人員」履行本案契約，將導致被告典藏或展出之文物因水電、空調與消防系統操作維護失當而有毀損之風險，顯屬情節重大。至本案已完成驗收，典藏或展出文物並未發生損害情形，並不能反面推出原告以不具資格者充任組長，不屬情節重大之結論。此外，被告過往嘉獎原告之原因，係原告配合節電措施或協助輪值，並未涵蓋（或完全涵蓋）本案組長應負責之電力、消防設備相關「操作、維護及緊急應變工作」等重要工作，尚難以此認定原告以資格不符者充任組長，並無情節重大情形。況履約期間原告亦有未依契約切實執行而遭被告扣款或記點情事，難以原告曾因單項工作受被告表揚乙節，遽認原告並無採購法第101條第1項第4款規定之「情節重大」。為此，求為判決：駁回原告之訴。

四、上開事實概要欄所述之事實經過，除下列爭執事項外，其餘為兩造所不爭執，並有系爭契約（本院卷第42至62頁）、原處分（本院卷第66頁）、異議處理結果（本院卷第68頁）、審議判斷（本院卷第71至99頁）等影本在卷可稽，自堪認為真正。是本件爭執事項厥為：原處分作成是否違反比例原則？是否於法有據？

五、本院之判斷：

㈠按政府採購法第18條第1項、第4項規定：「（第1項）採購之招標方式，分為公開招標、選擇性招標及限制性招標。……。（第4項）本法所稱限制性招標，指不經公告程序，邀請2家以上廠商比價或僅邀請一家廠商議價。」第22條第1項第9款規定「機關辦理公告金額以上之採購，符合下列情形之一者，得採限制性招標：……。九、委託專業服務、技術服務、資訊服務或社會福利服務，經公開客觀評選為優勝者。……。」第50條第1項第4款、第2項規定：「（第1項）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、以不實之文件投標。……。（第2項）決標或簽約後發現得標廠商於決標前有第1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。」第101條第1項第4款及第4項規定：「（第1項）機關辦理採購，發現廠商有下列情形之一，應將其事實、理由及依第103條第1項所定期間通知廠商，並附記如未提出異議者，將刊登政府採購公報：……。四、以虛偽不實之文件投標、訂約或履約，情節重大者。……（第4項）機關審酌第1項所定情節重大，應考量機關所受損害之輕重、廠商可歸責之程度、廠商之實際補救或賠償措施等情形。」第103條第1項第1款規定：「依前條第3項規定刊登於政府採購公報之廠商，於下列期間內，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。」

㈡原告就其於投標、訂約及履約各階段，以不實電機技師證書文件提供被告審查及履約，至少具有過失：

1.按投標須知第10點規定：「招標方式為限制性招標：本案業經需求、使用或承辦採購單位敘明符合採購法第22條第1項第9款委託專業服務之情形，並簽報機關首長或其授權人員核准採限制性招標。公開評選優勝廠商依序辦理議價。」第37點規定：「決標原則：依採購法第22條第1項第9款準用最有利標（評選項目、標準及評定方式如附件）。」準此，被告辦理系爭採購案，招標方式係採限制性招標，公開評選優勝廠商辦理議價，決標原則依採購法第22條第1項第9款準用最有利標。又按投標須知第43點規定：「投標廠商之基本資格及應附具之證明文件如下：㈠基本資格：1.合法登記設立之公司、工商行號、法人、機構或團體，依法納稅，並具備合格證件，無政府採購法103條規定不良紀錄者。2.廠商登記或設立證明文件所營事業，須有下列4項項目：……。3.廠商登記執照及登記證書，須有下列2項：(1)甲級電器承裝業登記執照(2)甲等冷凍空調業登記證書。㈡本採購案廠商得單獨投標；允許廠商以共同投標方式參與，共同投標廠商以2家為限，合併2家廠商資格文件後，須符合本案所有資格。㈢應附具之證明文件：1.廠商登記或設立之證明（影本）：(1)如公司登記或商業登記證明文件、非屬營利事業之法人、機構或團體依法須辦理設立登記之證明文件、許可登記證明文件、執業執照、開業證明、立案證明或其他由政府機關或其授權機構核發該廠商係合法登記或設立之證明文件。(2)廠商得以列印公開於目的事業主管機關網站之資料代之。(3)營業項目須包含下列4項：……。2.廠商登記執照及登記證書（影本）：(1)甲級電器承裝業登記執照(2)甲等冷凍

空調業登記證書。3.廠商依工業團體法或商業團體法加入工業或商業團體之證明（影本）……。4.廠商納稅之證明……。5.廠商信用證明：……。6.投標廠商聲明書（正本）：……。7.共同投標協議書（正本，須經法院公證，單獨投標廠商不須撿附）。」第44點規定：「廠商所提出之資格文件影本，本機關於必要時得通知廠商限期提出正本供查驗，查驗結果如與正本不符，係偽造或變造者，依採購法第50條規定辦理。」第49點第1項規定：「廠商所提出之資格文件影本，本機關於必要時得通知廠商限期提出正本供查驗，查驗結果如與正本不符，係偽造或變造者，依採購法第50條規定辦理。」第52點規定：「全份招標文件包括：（刊登於政府電子採購網之本案招標公告為招標文件之一部分，不另檢附）㈠投標須知。㈡招標投標及契約文件。㈢投標標價清單（總表及明細表）。㈣投標廠商聲明書。㈤契約條款。㈥需求計畫書及其附件。㈦評選須知。㈧廠商資格審查表。㈨授權書。㈩共同投標協議書。㈪外標封。」第55點規定：「投標廠商應依規定填妥（不得使用鉛筆）本招標文件所附招標投標及契約文件，連同資格文件及招標文件所規定之其他文件，密封後投標。……。」基此可知，招標文件，係指上開須一併密封後投標之文件均屬之，倘若其中有任何一招標文件係虛偽不實，即有該當採購法第50條第1項第4款規定所指「以不實之文件投標」之情形，此對於政府採購案之開標或決標均有影響，且係符合同法第101條第1項第4款規定所指「以虛偽不實之文件投標」之情形至明。

2.屬招標文件之需求計畫書（本院卷第122至141頁）係列載：「肆、人員組織一、人員資格及任務：㈠組長1人：負責統籌執行本契約之操作及維護保養工作，督導所屬人員依作業

規定落實系統操作、預防保養、維修及緊急應變工作，依規定提報各相關作業之報表及機關其他交辦事項。應具有15年以上相關工作經驗者。……。㈥以上人員組成需1人為法定高級電氣技術人員、……。㈦以上人員需經甲方書面審查合格後始得派駐，日後如有更替或調派支援人選亦同。」（本院卷第126至127頁）。再依用電場所及專任電氣技術人員管理規則第6條規定：「（第1項）合於下列規定之一者，得任各級電氣技術人員：一、高級電氣技術人員：㈠具有電機技師資格。㈡室內配線、工業配線、配電線路裝修、用電設備檢驗或變壓器裝修職類甲級技術士技能檢定合格。……（第2項）本法中華民國106年1月11日修正之條文施行前已向直轄市或縣（市）主管機關登記擔任電氣技術人員之現職人員，或曾辦理登記且期間超過半年之人員，於修正施行後未符合前項資格者，仍具擔任其原登記級別之電氣技術人員資格。

3.依評選須知（見本院卷第142至146頁）第2點規定：「評選作業：㈠由本院先就廠商資格進行開標審查（時間、地點詳投標須知），合格者，由工作小組續就服務建議書進行初審。㈡廠商投標文件內容經審查合於招標文件規定者，始得為評選之對象。……。」第3點規定：「應提服務建議書規定：……㈡服務建議書撰寫內容至少須含：1.廠商履約能力⑴……。⑵計畫主持人及主要工作人員之學經歷及專業證照……」第5點規定：「評選項目及配分（總分100分）：項次一/評選項目：廠商履約能力/配分20分/說明：1.……2.計畫主持人及主要工作人員之學經歷及專業證照3.曾經承攬與本案相似性質契約之實績（含金額）及實際履約績效，具博物館實績尤佳（含證明文件）。項次二/整體操作維護保養能

力，配分40分/說明：……2.設備操作維護保養計畫：維護人員組（規劃各時段出勤人員及職稱）……。」第7點規定：「其他……㈡投標廠商對所列參與本案之專任負責人及其重要工作人員之學經歷及專長工作實績與資料說明，應保證屬實，若於評選過程中經舉證事實不符，且由本委員會認定後，取消參與評選之資格；若於簽契約後，經舉證與事實不符，則依政府採購法第50條規定辦理。……。㈣本須知為投標須知之補充規定，如有未盡事宜，悉依政府採購法及相關法令規定辦理。」準此可知，「服務建議書」乃評選須知所規定之其他文件，即屬招標文件之一，投標廠商對於評選須知規定應提出的「服務建議書」所應列參與系爭採購案之專任負責人及其重要工作人員之學經歷及專長工作實績與資料說明，應保證屬實，若於評選過程中經舉證與事實不符，且經認定後，即取消參與評選之資格，若係於簽契約後，經舉證發現得標廠商於決標前有以不實之文件投標的情形，則依政府採購法第50條第2項規定，招標機關即被告原則上係應撤銷決標、終止契約或解除契約，並得追償損失。是以，原告主張電機技師證書，非屬投標廠商之資格文件，故不會構成不予開標或撤銷決標，僅影響評選分數云云，係與事實不符，並無可採。

4.查原告係與鑫漢公司共同參與投標系爭採購案，並於其服務建議書人員證照相關資料中列載王員擔任組長一職，且有檢附王員之77年國立成功大學電機工程學系畢業證書及技師證書（技證字第003919號、核發日期為95年12月25日）影本為服務建議書之內容而投標，被告於106年12月11日召開評選會議，決議由原告（與鑫漢公司共同投標）取得優先議價權，並由原告與鑫漢公司得標共同承攬系爭採購案後，原告於

107年1月2日以良故字第1070102002號函檢送前揭電機技師證書影本予被告，此有原告投標時所提出之廠商資格審查表暨該表所列廠商資格證明文件等、授權書、共同投標協議書、招標投標及契約文件、投標標價清單（總表）等件（原處分卷第3至32頁）、服務建議書節本之附件「人員證照相關資料」（原處分卷第135頁）、原告107年1月2日良故字第1070102002號函所提送原告107年人員名冊（原處分卷第85至95頁）、王員畢業證書、王員所偽造技師證書影本（原處分卷第99頁、第103頁）、106年12月11日系爭採購案採購評選委員會第1次會議紀錄（原處分卷第139至143頁）在卷可稽。而王員並無電機技師資格，其所提供上開技師證書影本之行為，業經臺灣嘉義地方檢察署檢察官起訴（108年度偵字第742號），並臺灣嘉義地方法院以108年度朴簡字第209號刑事簡易判決，認定王員犯行使變造特種文書罪確定在案，有該起訴書及判決書在卷可證（本院卷第64頁、第241至243頁），並為原告所不爭執。是以，上開由王員偽造電機技師證書影本既屬原告所提出的投標文件之一部分，則原告就系爭採購案於投標、訂約及履約各階段，係以不實投標文件提供被告審查及履約之事實，應堪認定。

5.雖原告主張：王員係自105年6月13日起受僱於共同投標廠商鑫漢公司，因鑫漢公司與原告共同投標系爭採購案，並約定原告為代表廠商、受領系爭採購案之契約價金，原告乃自107年1月起，代鑫漢公司給付王員薪資，故王員仍受鑫漢公司指揮、監督，其行為有任何違法、違約處，均屬可歸責於鑫漢公司之疏失云云。惟按「（第1項）違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。（第2項）法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關或其他組

織違反行政法上義務者，其代表人、管理人、其他有代表權之人或實際行為之職員、受僱人或從業人員之故意、過失，推定為該等組織之故意、過失。」行政罰法第7條定有明文。經查，王員雖於105年6月13日至106年12月31日間任職於鑫漢公司，惟自107年1月起，即改任職於原告，此有王員投保資料明細、勞工保險加保申報表存卷可查（本院卷第239頁、第397頁），且原告亦自承其為向被告計價請款，需勞保明細及給付薪資證明，有將王員勞保轉到原告名下等情屬實（本院卷第251頁之筆錄）。復觀之原告於107年1月2日以良故字第1070102002號函提送之本案28名人員名冊（原處分卷第85至93頁）可知，原告確實係將王員列在其公司人員名冊中，且該函檢附之技師證書影本上，蓋有「與正本相符」及「原告公務所專用章」等字，故縱使王員確實仍係鑫漢公司員工，並受鑫漢公司指揮、監督，但王員仍屬輔助原告履行系爭採購案契約之從業人員，原告亦以其公司名義為王員所提出之電機技師證書影本背書。而既然王員實際上係故意假造不實的電機技師證書影本，則依行政罰法第7條第2項規定，即應推定為原告之故意。此外，經以肉眼觀察王員所提出之技師證書影本內容即可見，其上之姓名、出生年月日、科別等欄位所載之字體，與其他欄位所載相互比較，係較為粗大，原告卻未要求王員提出正本以供其查驗該影本之真偽，且原告為機電顧問之專業公司，其對電氣、電機技師之專業證照、資格之取得、查詢、驗證等應具有專業知識，衡情其自當知悉考試院之線上證書查詢系統，亦有提供快速且簡易的證書查詢，原告既然以自己名義提報王員為其承攬系爭採購案之員工之一，卻對上開證書影本之真偽未盡查證義務，則縱令原告並無故意亦難謂無過失。從而，原告上開主張

，並非有據，自難憑採。

㈢被告未充分審酌其所受損害之輕重、原告可歸責之程度、原告之實際補救或賠償措施等各情形，逕認原告以虛偽不實之文件投標、訂約及履約，屬情節重大，而作成原處分，係有違比例原則：

1.按108年5月22日修正前之採購法第101條第1項第4款原規定「偽造、變造投標、契約或履約相關文件者」即屬應刊登公報之廠商違法情形，嗣增修該項款文字為「以虛偽不實之文件投標、訂約或履約，情節重大者」，並增訂同條第4項規定「機關審酌第1項所定情節重大，應考量機關所受損害之輕重、廠商可歸責之程度、廠商之實際補救或賠償措施等情形。」考其立法理由為：「一、為符合本條立法目的，係為杜不良廠商之『違法』或『重大違約』行為，避免其再危害其他機關，並利建立廠商間之良性競爭環境，爰修正第1項如下：……。㈢現行條文第2款後段『以偽造、變造之文件』參加投標、訂約或履約，依立法原意，凡廠商出具之文件，其內容為虛偽不實，不論為何人製作或有無權限製作者，均屬之，爰修正為『以虛偽不實之文件』投標、訂約或履約，以資明確，並移列第4款。另基於第4款規範之目的，廠商應有可歸責性，方有本款之適用。此外，第4款增列『情節重大』之要件，以更符合比例原則。……。四、增訂第4項，定明第1項「情節重大」應考量之因素，俾供機關審酌時有所依循。」準此可知，招標機關發現投標廠商有「以虛偽不實之文件投標、訂約或履約」者，除須審酌該廠商是否具有可歸責性外，尚須考量招標機關所受損害之輕重、廠商可歸責之程度、廠商之實際補救或賠償措施等情形，以資憑斷是否已達情節重大之程度，是否有刊登公報之必要，以符比

例原則。

2.固然依前揭評選須知第5點評選項目及配分規定，「廠商履約能力」（含計畫主持人及主要工作人員之學經歷及專業證照）及整體操作維護保養能力（含設備操作維護保養計畫、維護保養工具及器材及設備異常之緊急應變計畫）分別佔分20分及40分。且依原告投標時提出之服務建議書C-1頁人員證照相關資料（原處分卷第135頁）可知，排位序號1即為職稱組長之王員，顯見屬於評選須知中之「主要工作人員」，故其學經歷及專業證照之真偽，確會影響評選結果。又依前開服務建議書（原處分卷第137頁）記載，組長之工作內容為「統籌執行本契約之操作及維護保養工作，督導所屬人員依作業規定落實系統操作、預防保養、維修及緊急應變工作」等，均為評選須知中「整體操作維護保養能力」項目中之核心部分。且依106年12月11日本案採購評選委員會第1次會議紀錄可知，評選委員曾詢問本案所有投標廠商「派駐機電技師如何協助本案順利執行」，足見本案是否派駐具有電資技師資格或高級電氣技術資格者為組長，為評選委員關切重點之一，能常駐案點之原告能獲得評選委員較高評分。再者，被告館藏文物多需至於適當溫度、濕度及亮度之環境始能妥善保存及展覽，系爭採購案之組長負責「統籌執行本契約之操作及維護保養工作，督導所屬人員依作業規定落實系統操作、預防保養、維修及緊急應變工作」等重要工作，自應以具備執照者充任之。則原告以變造之證書投標並履行契約，對其他誠實投標廠商而言，屬不公平競爭，影響評選、招標結果之正確性及採購之公平性，亦堪認定屬實。

3.經查，原告承攬系爭採購案業已完成驗收，典藏或展出文物並未發生損害情形，此為被告所不爭執（本院卷第388頁）

，足徵被告於原告履約期間並未因王員未具高級電氣技術人員資格，致被告受有實際之損害。且原告於108年7月份即有另派任具有法定高級電氣技術人員資格（其係參加80年甲種電匠考驗成績及格，且於電業法106年1月11日修正之條文施行前已向直轄市主管機關登記擔任電氣技術人員之現職人員，或曾辦理登記且期間超過半年之人員，於修正施行後未符合用電場所及專任電氣技術人員管理規則第6條第1項資格者，仍具擔任其原登記級別之電氣技術人員資格）之陳○雄擔任組長一職派駐，並經被告同意備查，此為被告所不爭執（本院卷第283頁），並有原告108年7月5日良故字第1080705002號函附108年7月份原告新進人員名冊資料、甲種電匠考驗合格證（北市建電甲字第000000-0號）、電匠/技術員資料查詢（臺北市政府產業發展局出具）等件、被告108年7月15日台博南字第1080007567號函在卷可考（本院卷第415至421頁），基上可知，原告於履約期間內具備可依法履約之條件，發覺上開違誤後，並已有採取之實際補救措施。再者，被告尚陳稱：其依據採購法第101條規定，作成原處分當時，因系爭採購案之履約已接近尾聲，被告基於行政考量（例如：立即終止無人接手、重新招標時程不適宜）而未循採購法第50條所規定之「撤銷決標、終止契約或解除契約」程序辦理等語（本院卷第437頁）。復參酌採購法第50條第2項規定，被告於決標或簽約後發現原告於決標前有第1項第4款所規定以不實之文件投標情形者，原則上應撤銷決標、終止契約或解除契約，並得追償損失，只有在撤銷決標、終止契約或解除契約反不符公共利益，並經上級機關核准之情況下，方不須撤銷決標、終止契約或解除契約。依此可知，被告係認為撤銷系爭採購案之決標、終止契約或解除契約反不符公共

利益，益證原告所採取之前揭補救措施，已為被告所肯認有效。

4.雖被告於本院準備程序時係陳稱：其認為原告符合政府採購法第101條第1項第4款規定，被告所受損害，援用申訴審議判斷第26至28頁結論等語（本院卷第279頁）。惟觀之申訴審議判斷第26至28頁所載（即本院卷第96至98頁）可知，申訴審議判斷無非係以原告之員工不符需求計畫書所載，欠缺「法定高級電氣技術人員」資格，將致被告典藏或展出之文物因水電、空調與消防系統操作維護失當而有損毀之風險，且原告應審慎覈實查核王員之經歷，而就技師證書之查證，非屬難事，卻迄檢察官起訴及法院判決後始行發現，係有可歸責之重大程度；以不實之證書投標並履行契約，對其他誠實投標廠商而言屬不公平競爭，有影響評選、招標結果之正確性及採購之公平性等情，而就被告所受損害之輕重、原告可歸責之程度、實際補救或賠償措施等綜合以觀，難認原告以虛偽不實之文件投標、訂約及履約，非情節重大等語。然綜觀申訴審議判斷全文，並未見敘及原告已為之前揭實際補救措施等情，顯見被告於作成原處分前，並未具體審酌原告所為補救措施，以資綜合憑斷原告以不實之文件投標，是否已達情節重大之程度。且被告既認為其於系爭採購案決標後始發現原告以不實之文件投標乙節，尚且未達採購法第50條第2項所規定須撤銷決標、終止契約或解除契約之程度，卻選擇依採購法第101條第1項第4款及第103條第1項第1款規定，將原告名稱刊登政府採購公報3年，使原告於被刊登政府採購公報3年內不得參加政府機關招標採購之投標或作為決標對象或分包廠商，是被告對於原告前揭違規行為所為之原處分致對原告所造成之損害，與其欲達成目的之利益實有失

均衡，而與前揭採購法第101條第4項之增訂立法意旨未合，係與比例原則有違。

六、綜上所述，被告作成原處分通知原告將刊登政府採購公報3年，係認為原告以虛偽不實之文件投標、訂約及履約，有影響採購公正性，且使被告館藏文物有毀損之虞及可歸責於原告之程度重大，惟被告顯未一併充分考量其實際上所受損害之輕重程度，及原告所為之實際補救措施等情，即逕認屬情節重大，係與比例原則有違，應予撤銷，被告異議處理結果及申訴審議判斷，未予糾正，亦有未合。原告起訴請求撤銷原處分、異議處理結果及申訴審議判斷，為有理由，應予准許。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料，均與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

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

中　　華　　民　　國　　110　　年　　1　　月　　7　　日

臺北高等行政法院第六庭

審判長法　官　陳心弘

法　官　林麗真

法　官　林淑婷

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　　110　　年　　1　　月　　18　　日

書記官　黃玉鈴