

臺灣臺南地方法院民事判決

109年度重訴字第37號

原告 恩特達有限公司

法定代理人 魏進亮

被告 臺灣電力股份有限公司嘉南供電區營運處

法定代理人 呂世彬

訴訟代理人 林國明律師

上列當事人間請求履行契約等事件，經本院於民國109年5月26日

言詞辯論終結，判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用新臺幣106,864元由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面：

一、按司法院釋字第466號解釋：「我國關於民事訴訟與行政訴訟之審判，依現行法律之規定，分由不同性質之法院審理，係採二元訴訟制度。除法律別有規定外，關於因私法關係所生之爭執，由普通法院審判；因公法關係所生之爭議，則由行政法院審判之。」而當事人爭議事件之性質，究為公法或私法爭議，考量審判權之劃分具有公益性，法院應依該事件之原因事實及訴訟標的法律關係為法律上之客觀評價，依該事件之本質正確劃歸由有審判權限之法院審理，而不受當事人主觀法律見解之拘束。倘應定性為私法爭議者，則應歸屬由普通法院審判之。

二、參諸政府採購法第74條規定：「廠商與機關間關於招標、審標、決標之爭議，得依本章規定提出異議及申訴。」另同法第85條之1第1項第1款規定：「機關與廠商因履約爭議未能達成協議者，得向採購申訴審議委員會申請調解。」據此可認，立法者對於適用政府採購法之採購爭議之解決，係採「雙階理論」，即是以廠商與機關（包括政府機關、公立學校、公營事業）間是否進入訂約程序而決定其爭議救濟程序。倘機關以私法行為之方式取得所需要之財物或勞務者，如其

於訂約前之招標、審標、決標階段，發現廠商有違反政府採購法之情形，而與廠商發生爭議者，應屬公法上之爭議事件，而應循行政爭訟程序謀求救濟；又如其於簽訂契約後之履約或驗收階段，發現廠商有違反政府採購法之情形，而與廠商發生爭議者，則應屬私法上之爭議事件，而應循民事訴訟程序謀求救濟。

三、經查：本件被告於民國106年6月22日公告辦理「SF6氣體灌裝設備（2台）採購」案（下稱系爭採購案）之公開招標，原告於106年6月29日參與系爭採購案之投標，嗣經被告於106年7月7日決標予原告，兩造並於同日（106年7月7日）簽訂「採購案號：0000000000」採購契約（下稱系爭契約）。其後被告發現原告之投標文件與原廠商官方網頁提供投標文件之型錄不合，因認原告有108年5月22日修正前（下稱行為時）政府採購法第50條第1項第4款「偽造或變造投標文件」之情形，致生本件爭議，為兩造所不爭執（見後述兩造不爭執事項(一)(二)），且有原告提出之系爭契約在卷可證（本院109年度補字第5號卷〈下稱補字卷〉第23至83頁），堪以認定。準此，本件被告所為採購行為之性質，係立於私法主體地位從事私經濟行為，且兩造已完成簽訂系爭契約程序，應受私法之支配，則被告於兩造訂約後發現原告有違反行為時政府採購法第50條第1項第4款之情形，按照政府採購法之法制設計，除有特別規定（如政府採購法第101條至第103條對不良廠商之處置）外，係屬民事事件之爭議，應循民事訴訟程序謀求救濟。從而，原告提起本件訴訟，請求確認兩造間就「SF6氣體灌裝設備（2台）」之買賣關係存在（採購案號：0000000000之採購契約），應屬私權爭議事件，本院自有審判權，先予敘明。

貳、實體方面：

一、原告起訴主張：

(一)被告依據政府採購法辦理招標及決標手續，向原告訂購「SF6氣體灌裝設備（2台）」（下稱系爭設備），並簽訂系爭契

約，總金額（未稅）為新臺幣（下同）10,260,000元，應於106年7月25日繳納履約保證金513,000元，逾期罰率0.1%。嗣被告於106年9月4日發函通知原告撤銷系爭採購案，並沒收保證金，另向臺灣臺南地方檢察署（下稱臺南地檢署）提告原告公司負責人魏進亮違反政府採購法，該案已經臺南地檢署檢察官以107年度偵字第12837號不起訴處分書，認定原告公司負責人魏進亮應為不起訴處分，被告於106年9月4日以南供字第1068082943號函通知原告有行為時政府採購法第50條第1項第4款「偽造或變造投標文件」之情形，並依同條第2項規定撤銷決標，自有違誤。原告為系爭設備製造商在臺之代理商，有權修改或翻譯產品相關文件，且原告提供之投標文件符合系爭採購案採購規範，被告自應繼續履行系爭契約，然而被告否認兩造間系爭契約之買賣關係存在，為此，提起本件訴訟。

(二)並聲明：確認兩造間就「SF6氣體灌裝設備（2台）」之買賣關係存在（採購案號：0000000000採購契約）。

二、被告答辯意旨：

(一)依據本件SF6氣體灌裝設備採購規範四之(一)之5.規定最高吸入壓力 $\geq 6.5\text{bar}$ 項目，惟原告於106年6月29日投標文件所附之原廠型錄，敘述其壓縮機正常運轉時吸力壓力為 $<10\text{bar}$ ，其於106年7月3日提送規格澄清文件內之原廠型錄及106年7月28日提送之原廠型錄正本，該壓力數值均標示5bar，顯不相符。原告投標所檢附之產品目錄與原廠官網網頁所提供之型錄不合，原告並無權限修改，縱經檢察官不起訴處分認定無偽造、變造私文書之犯行，惟依行政院公共工程委員會94年1月20日工程企字第09400024600號函釋，本件情形仍屬違反行為時政府採購法第50條第1項第4款之情形。

(二)又原告所提英文授權書簽署者為MICAFLUID AG之總經理Andreas Grober，並非系爭設備製造商Gasbanor公司之總經理，此授權書是否為真正？原告應負舉證責任。再者，其所授權之對象為：「ENTETA INTERNATIONAL CO., LTD., establishe

d under the laws of Taiwan, having its principal office at 7F-6, No.106, Xingfu E.RD., Xinzhuang Dist., New Taipei City 24252, Taiwan (ROC)」，核與原告之名稱（缺國際二字）及其設立地址不同，令人存疑。況查其所授權之行為，僅限於修改或翻譯產品目錄、數據等，核其真意，應在不違背該產品之規格、性能之情形下，始得為之，但原告任意修改系爭機器之性能規格，已超越原授權書之本意。則被告於106年9月4日以南供字第1068082943號函通知原告其有行為時政府採購法第50條第1項第4款「偽造或變造投標文件」之情形，並依同條第2項規定撤銷決標，自無不合。

(二)並聲明：原告之訴駁回。

三、按確認法律關係之訴，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之，民事訴訟法第247條第1項前段定有明文。所謂即受確認判決之法律上利益，係指法律關係之存否不明確，原告主觀上認其在法律上之地位有不安之狀態存在，且此種不安之狀態，能以確認判決將之除去者而言，若縱經法院判決確認，亦不能除去其不安之狀態者，即難認有受確認判決之法律上利益。本件原告主張兩造間就系爭契約之買賣關係存在乙節，為被告所否認，足見系爭契約所生之買賣法律關係之存否不明確，已致原告私法上之法律地位陷於危險不安之狀態，則原告有即受確認判決之法律上利益，應可認定。

四、兩造不爭執事項：

(一)被告於106年6月22日公告辦理系爭採購案之公開招標，採購規範記載四、各主要元作功能規範(一)SF6氣體壓縮機：…5.最高吸入壓力 $\geq 6.5\text{bar}$ 。)，原告於106年6月29日參與系爭採購案之投標，並提出本院卷第119至120頁之投標文件：(1)中譯型錄記載技術數據（規格）1.壓縮機：乾式、壓縮速度：正常運轉時 $22.7\text{m}^3/\text{h}$ 在吸力壓力為 $\leq 10\text{bar}$ …。(2)英文型錄：Compressor: dry-running, capacity $22.7\text{m}^3/\text{h}$ at suction pressure $< 10\text{bar abs}$ …。被告於106年7月7日決標予

原告，兩造並於同日（106年7月7日）簽訂系爭契約，原告已依約於106年7月20日繳納履約保證金513,000元（其中40萬元由原告繳納之押標金轉為履約保證金，原告再補繳113,000元）。

(二)被告於106年7月24日接獲系爭採購案未得標廠商樺靳企業有限公司之來文，主張原告之投標文件所檢附之產品目錄與原廠商官方網頁提供投標文件之型錄不合，乃於106年7月26日以南供字第1062703800號函請原告提供投標文件產品原廠型錄與使用手冊正本以澄清疑義，原告遂於106年7月28日檢送原廠型錄（英文型錄：Compressor: dry-running, capacity 22.7m³/h at suction pressure 5.0bar abs...）與使用手冊正本（本院卷第123至126頁）。嗣經被告於106年9月4日以南供字第1068082943號函通知原告略以：原告有行為時政府採購法第50條第1項第4款「偽造或變造投標文件」之情形，依同法第50條第2項規定撤銷決標，及依同法第31條第2項第1款暨投標須知規定所繳押標金不予發還，並依同法第101條第1項第4款規定將刊登政府採購公報。原告不服，提出異議，經被告於106年10月3日以南供字第1062705180號函復原告異議處理結果，原告仍表不服，遂向行政院公共工程委員會提出申訴，經行政院公共工程委員會以107年3月23日工程訴字第10700088340號函附採購申訴審議判斷書作成駁回申訴之審議判斷，原告嗣未循序提起行政訴訟，而告確定在案。

(三)原告公司負責人魏進亮經第三人向臺南地檢署告發涉犯政府採購法第87條第3項、刑法第210條及第216條之罪嫌，嗣經該署檢察官以107年度偵字第12837號不起訴處分書作成不起訴處分，並告確定在案。

(四)被告於108年11月22日以南供字第1082707388號函通知原告略以：系爭採購案經撤銷決標在案，因不予發還原告繳納之押標金40萬元，故僅退還原告履約保證金113,000元；並經原告收受在案。

01 五、兩造爭執事項：

02 (一)原告是否有權修改系爭採購案投標文件有關原廠型錄內容？

03 1.原告所提英文授權書是否為真正（臺南地檢署107年度偵字
04 第12837號卷〈下稱偵12837卷〉第14至15頁）？該授權之簽
05 署者為MICAFLUID AG之總經理Andreas Grober，是否得代表
06 Gasbanor公司簽立該授權書？

07 2.原告是否有修改原廠型錄內容之權限？

08 3.原告是否有行為時政府採購法第50條第1項第4款「偽造或變
09 造投標文件」之情形？

10 (二)兩造於簽訂系爭契約後，被告認原告有行為時政府採購法第
11 50條第1項第4款規定之行為，於106年9月4日以南供字第106
12 8082943號函（下稱被告106年9月4日函）通知原告依同法第
13 50條第2項規定撤銷決標，兩造為此發生爭議，則該簽約後
14 撤銷決標之爭議事件，應定性為公法上之爭議事件或私法上
15 之爭議事件？

16 1.如認應屬公法上之爭議事件，原告並未對申訴審議判斷循序
17 提起行政訴訟，是否應受原處分、異議處理結果及申訴審議
18 判斷效力之拘束？系爭契約是否因被告作成撤銷決標之決定
19 ，致使系爭契約關係視同自始未決標而不存在？

20 2.如認應屬私法上之履約爭議事件：

21 (1)原告雖未對申訴審議判斷循序提起行政訴訟，惟其是否應
22 受原處分、異議處理結果及申訴審議判斷效力之拘束？

23 (2)如是，系爭契約是否因被告所為撤銷決標之決定，使系爭
24 契約關係視同自始未決標而不存在？

25 (3)如否，被告106年9月4日函於私法上應如何定性？是否為
26 解除系爭契約之意思表示？

27 3.被告106年9月4日函如應定性為解除系爭契約之意思表示，
28 被告所為解除契約之意思表示，是否合法？

29 六、本院之判斷：

30 (一)原告所舉證據並不足以證明其有修改系爭採購案投標文件有
31 關原廠型錄內容之權限：

- 01 1.按投標廠商有偽造或變造投標文件之情形，經機關於開標前
02 發現者，其所投之標應不予開標；於開標後發現者，應不決
03 標予該廠商；決標或簽約後發現得標廠商於決標前有前項情
04 形者，應撤銷決標、終止契約或解除契約，並得追償損失；
05 行為時政府採購法第50條第1項第4款及第2項前段定有明文
06 。衡諸政府採購法係為建立政府採購制度，依公平、公開之
07 採購程序，提升採購效率與功能，確保採購品質之管制目的
08 而制定，是該條款所稱偽造或變造之情形，包括無制作權人
09 冒用他人名義制作文書，而其文書內容為不實，或無制作權
10 人就他人所制作之真正文書，加以改造而變更其內容，及廠
11 商以自己名義製作文書，但其內容與真實不符等情形而言。
- 12 2.次按當事人主張有利於己之事實者，就其事實有舉證之責任
13 ，民事訴訟法第277條前段定有明文。而依前揭舉證責任分
14 配之法則，主張法律關係存在之當事人，應就其權利存在之
15 要件事實，負舉證之責任。若主張權利存在之當事人所提出
16 之證據，不能使法院形成確信其主張之事實為真實者，自難
17 謂已善盡舉證之責任。又按私文書之真正，如他造當事人有
18 爭執者，舉證人必先證明其為真正，始有形式上之證據力，
19 此觀民事訴訟法第357條規定自明。而文書之證據力，有形
20 式上證據力與實質上證據力之分。前者係指真正之文書即文
21 書係由名義人作成而言；後者則為文書所記載之內容，有證
22 明應證事實之價值，足供法院作為判斷而言。必有形式上證
23 據力之文書，始有證據價值可言。至於民事訴訟法第358條
24 關於私文書經本人或其代理人簽名、蓋章或按指印或有法院
25 或公證人之認證者，推定為真正之規定，須其簽名、蓋章或
26 按指印係本人或其代理人為之，在當事人間已無爭執或經舉
27 證人證明者，始得適用。
- 28 3.原告主張其於106年6月29日參與系爭採購案之投標，所提出
29 本院卷第119至120頁之投標文件：(1)中譯型錄記載技術數據
30 (規格)1.壓縮機：乾式、壓縮速度：正常運轉時22.7m³/h
31 在吸力壓力為≤10bar…。(2)英文型錄：Compressor：dry-

running, capacity 22.7m³/h at suction pressure $\leq$ 10bar abs…。其內容係經原廠授權製作之文書等情，雖據其於另案偵查中提出英文授權書（該授權之簽署者為MICAFLUID AG之總經理 Andreas Grober）為證（偵12837號卷第14至15頁），然經被告否認該英文授權書之真正，則依前揭舉證責任之法則，原告自應先證明該英文授權書為真正。然而原告僅空言主張該英文授權書為真正，已難憑信。再者，參諸該英文授權書授權之簽署者為MICAFLUID AG之總經理 Andreas Grober，並非系爭設備製造商 Gasbanor 公司，原告雖以系爭設備係 Gasbanor 公司生產，該公司在3年前已經被瑞士 MICAFLUID 公司併購，Gasbanor 公司現在是屬於 MICAFLUID 公司之子公司，故由 MICAFLUID AG 之總經理 Andreas Grober 授權等語（偵12837卷第12至13頁），然其並未舉證以實其說，亦難遽信。從而，原告並未舉證證明該英文授權書為真正，及其簽署者係有權代表 Gasbanor 公司簽立該英文授權書之人，則原告主張其有修改原廠型錄內容之權限，尚難採信。至於原告公司負責人魏進亮前因涉犯政府採購法第87條第3項、刑法第210條及第216條之罪嫌，雖經臺南地檢署檢察官以107年度偵字第12837號不起訴處分書作成不起訴處分，並告確定在案（見兩造不爭執事項(三)）。然因刑事訴訟程序與民事訴訟程序之舉證責任法則不同，檢察官基於罪疑唯輕原則，因認原告公司負責人魏進亮之罪嫌尚有不足，而為不起訴處分（見補字卷第19至22頁），並不影響原告於本件民事訴訟程序，因其所舉證據尚不足以證明其有修改原廠型錄內容之權限，故難僅憑上開不起訴處分之事實，而遽為有利於原告之認定。

4. 因之，原告於106年7月28日檢送之原廠型錄（英文型錄：Compressor: dry-running, capacity 22.7m³/h at suction pressure 5.0bar abs…)與使用手冊正本（本院卷第123至126頁）之內容，確與原告於106年6月29日參與系爭採購案之投標，所提出本院卷第119至120頁之投標文件：(1) 中譯型

錄記載技術數據（規格）1.壓縮機：乾式、壓縮速度：正常運轉時22.7m³/h在吸力壓力為≤10bar…。(2)英文型錄：Compressor：dry-running, capacity 22.7m³/h at suction pressure ≤ 10bar abs…之內容不符（見兩造不爭執事項(一)(二)），而原告所舉證據並不足以證明其有修改原廠型錄內容之權限，則被告抗辯原告有行為時政府採購法第50條第1項第4款「偽造或變造投標文件」之情形，即非無據。

(二)兩造於簽訂系爭契約後，被告認原告有行為時政府採購法第50條第1項第4款規定之行為，以被告106年9月4日函通知原告依同條第2項規定撤銷決標所發生之爭議事件，應定性為私法上之爭議事件：

- 1.按照前述行為時政府採購法第50條第1項第4款及第2項前段之規定，及其立法理由說明「第2項明定決標或簽約後方發現有第1項情形時之處置方式」，並參照政府採購法係採雙階理論之法制設計，可知機關如以私法行為之方式取得所需要之財物或勞務者，機關於開標前發現投標廠商有偽造或變造投標文件之情形者，該廠商所投之標應不予開標；於開標後發現者，應不決標予該廠商；決標後簽約前發現者，應撤銷決標；簽約後發現者，則應終止契約或解除契約。
- 2.經查，本件被告制定招標公告及招標須知為採購系爭設備之行為，其性質應屬民事法上之要約引誘，原告依此公告及須知為投標及繳交押標金，應屬要約，而被告所為決標之決定則為承諾。又兩造因系爭採購案所生之爭議事件應適用之救濟程序，依照政府採購法採行之雙階理論，應以訂約前、訂約後作為區分之標準。準此而言，兩造已於106年7月7日簽訂系爭契約，原告亦已依約於106年7月20日繳納履約保證金513,000元（其中40萬元由原告繳納之押標金轉為履約保證金，原告再補繳113,000元）。被告嗣於106年7月24日接獲系爭採購案未得標廠商樺靳企業有限公司之來文，發現原告之投標文件所檢附之產品目錄與原廠商官方網頁提供投標文件之型錄不合（見兩造不爭執事項(一)(二)，補字卷第23至83頁

01)，足認被告係於兩造簽訂系爭契約後之履約階段始發現原
02 告有偽造或變造投標文件之情形。揆諸行為時政府採購法第
03 50條第2項前段規定及系爭契約（台灣電力股份有限公司財
04 物採購契約條款）第14條契約終止解除或暫停執行約定：「
05 14.1因立約商違約致終止或解除契約14.1.1立約商履約，有
06 下列過失或違約情形之一，招標機關得以書面通知立約商終
07 止或解除契約。…(1)有政府採購法第50條第2項前段之情形
08 者。…。」（補字卷第81頁），被告應以終止契約或解除契
09 約之方式為之。

10 3.是以，被告106年9月4日函通知原告略以：原告有行為時政
11 府採購法第50條第1項第4款「偽造或變造投標文件」之情形
12 ，依同法第50條第2項規定撤銷決標，及依同法第31條第2項
13 第1款暨投標須知規定所繳押標金不予發還，並依同法第101
14 條第1項第4款規定將刊登政府採購公報等語（見兩造不爭執
15 事項(二)），觀其函文用語雖以「撤銷決標」稱之，然依民法
16 第98條規定，解釋意思表示，應探求當事人之真意，不得拘
17 泥於所用之辭句。因之，依上所述，被告106年9月4日函文
18 所載「撤銷決標」之真意，應係認原告有「偽造或變造投標
19 文件」之情形，而以該函文為解除系爭契約之表示。則被告
20 106年9月4日函文所為解除契約之意思表示，係屬私法行為
21 ，應循民事訴訟程序謀求救濟，並不因原告先前踐行異議及
22 申訴程序，而認此部分爭議性質為公法事件。

23 4.其次，行政院公共工程委員會嗣就被告解除系爭契約部分之
24 爭議，雖以107年3月23日工程訴字第10700088340號函附採
25 購申訴審議判斷書作成駁回申訴之審議判斷（見兩造不爭執
26 事項(二)），然因前開工程會未慮及政府採購法係採雙階理論
27 ，而將被告於兩造訂約後發現原告有「偽造或變造投標文件
28 」之情形，進而真意應為解除契約之私權爭議誤為公法事件
29 ，併與被告依政府採購法第101條第1項第4款及第103條第1
30 項第3款規定作成將原告刊登政府採購公報之行政處分，同
31 列為申訴審議標的而為申訴駁回之審議判斷。惟兩造間有關

被告解除契約適法性部分之爭議，核其性質應屬普通法院審理之民事事件，本院自得本於法定職權，斟酌兩造之辯論意旨及調查證據之結果而為判斷，並不受申訴審議判斷效力之拘束。被告抗辯原告未於申訴審議判斷書送達後法定期間內向行政法院提起行政訴訟，就此部分應受該申訴審議判斷之拘束，民事法院亦不能否認其效力等語，雖援引最高法院95年度台上字第1468號判決為憑；惟查，本件個案事實與被告所援引最高法院95年度台上字第1468號判決事實（該案申訴審議判斷書審議標的為第三人對採購機關所為決標決定提出異議及申訴，其性質為公法事件）有所不同，尚無從比附援引最高法院95年度台上字第1468號判決之法律見解，而遽謂本院應受申訴審議判斷之拘束。

5.是故，依照前述規定及說明，被告106年9月4日函文所為解除契約之意思表示，係屬私法行為，兩造基此所發生之爭執（即被告解除系爭契約部分是否合法，不包括其作成刊登政府採購公報行政處分部分之公法上爭議事項），本院自得本於職權斟酌兩造之辯論意旨及調查證據之結果而為判斷。從而，兩造雖已簽訂系爭契約而成立買賣關係，然因原告有行為時政府採購法第50條第1項第4款「偽造或變造投標文件」之法定解除契約之事由，則被告依同法第2項前段規定以被告106年9月4日函文向原告為解除系爭契約之意思表示，核屬有據，自己發生合法解除系爭契約之效力。原告主張兩造間之系爭契約買賣關係存在，難謂可採。

七、綜上所述，原告訴請確認兩造間就系爭契約之買賣關係存在，為無理由，應予駁回。

八、本件事證已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料，經本院斟酌後，認為均與本判決結果不生影響，爰不一一論列，附此敘明。

九、訴訟費用負擔之依據：民事訴訟法第78條。

中華民國 109 年 6 月 9 日
民事第三庭 法官 張季芬

01 以上正本係照原本作成。

02 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
03 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
04 20日內補提上訴理由書（須附繕本）。如委任律師提起上訴者，
05 應一併繳納上訴裁判費。

06 中 華 民 國 109 年 6 月 9 日
07 書 記 官 李 慈 容