

新北市政府採購申訴審議判斷書

102購申14009號

申訴廠商：○○有限公司

招標機關：○○區公所

上開申訴廠商因不服招標機關就「○○路3段525巷箱涵新建工程」採購事件，於102年2月25日○○字第○○號函所為之異議處理結果，向本府採購申訴審議委員會(以下稱本府申訴會)申訴，案經本府申訴會102年7月1日第23次委員會議審議判斷如下：

主 文

原異議處理結果撤銷；其餘申訴不受理。

事 實

緣申訴廠商辦理招標機關「○○康路3段525巷箱涵新建工程」採購案，經招標機關審認申訴廠商有偽造履約相關文件之情事，此舉業已違反政府採購法(以下簡稱本法)第101條第1項第4款：「偽造、變造投標、契約或履約相關文件者。」之規定，申訴廠商不服，向招標機關提出異議，經招標機關駁回異議，復不服其異議處理結果，遂向本府提出申訴，並據招標機關陳述意見到府。

申訴廠商申訴意旨

請求事項

請求撤銷招標機關102年2月25日○○字第○○號函之異議處理結果。

事實

- 一、緣招標機關先前有部分涵管誤埋於私人用地內，故將該私人用地內之涵管挖除列入本工程之範圍，惟招標機關卻未依本工程合約第 25 條前段規定「本契約使用的土地，由甲方於開工前提供，其地界由甲方指定」提供該私人用地之使用權限予申訴廠商，不僅違反契約規定亦違反民法第 507 條規定之定作人之協力義務；復未依同條中段規定「該土地之使用如有任何糾紛，由甲方負責」妥適處理使用該土地權限之糾紛，致申訴廠商施工時遭受黑道人士○○○等不斷恐嚇威脅，甚致申訴廠商遭黑道人士○○○脅迫於 100 年 6 月 10 日於○○區○○街 260 號簽下賠款協議書，並禁止申訴廠商進入該私人土地範圍內施工，且該私有土地下之涵管挖除工作必須交由○○○所代表之○○企業有限公司取出，並脅迫交付合約書影印本。招標機關非但未依約依法提供土地使用權予申訴廠商，甚至發生土地之使用糾紛亦不依約負責處理，任由申訴廠商遭地方黑道人士恐嚇取財，實係一切糾紛之肇始者。
- 二、詎料與○○○同夥之第三人○○○（並非申訴廠商之員工，亦非申訴廠商之土石方承商，更無申訴廠商之授權書或委託書）竟私自偽造申訴廠商之印章，偽稱本工程需使用土石方，冒用申訴廠商之名義與○○企業有限公司（下稱○○公司）簽約買土，○○公司並未依法詳查○○○檢附之資料是否符合法定證明文件即與其簽約，○○公司並於 100 年 10 月 17 日向臺北市都市發展局申報土石方再利用處理案登錄備查。
- 三、於 100 年 10 月 21 日北市都發局同意備查前，並未檢查○○之冒名承買文件是否符合法定證明文件，亦未曾詢問過申訴廠商，發函同意備查之公文亦僅給招標機關與○○公司，卻未同時發函給申訴廠商。而招標機關明知本工程並無需買土回填卻遲於收文 24 天後，方於 100 年 11 月 14 日發函予監造單位（盛

禹工程顧問有限公司)查詢買土回填情事，申訴廠商方由監造單位處間接獲悉申證4、5之函文，申訴廠商於招標機關電話詢問及接獲間接函詢後，分別立即於100年11月7日與100年11月18日函覆招標機關，嚴正澄清申訴廠商並未曾申請買土回填於本工程，蓋依本工程土石方計畫已申請完成剩餘土石方外運，完全不可能申請買土回填，故請求上級單位(招標機關與臺北市都市發展局)，明察究竟是誰冒用申訴廠商及本工程之名義申請買土回填，並請求臺北市都市發展局立即撤銷該登錄。

- 四、惟臺北市都市發展局並未立即撤銷該登錄，以致○○公司得以將土方賣予○○，○○並將該土方運棄於本工程工區附近(非本工區範圍)，故新北市農業局與招標機關曾於100年11月間，共同會勘究竟是誰向○○公司買土，且所買的土方是由誰運棄至何處，而作出違規行為人之認定與行政罰鍰處分，足證皆非申訴廠商所為。
- 五、因此招標機關對於本案係第三人冒用申訴廠商名義一事，實知之甚詳，卻仍不分青紅皂白，完全忽略明顯有利於申訴廠商之諸多事證，而誣指申訴廠商偽造文書，作出違約罰款及停權之通知，申訴廠商亦在期限內異議。
- 六、因行政機關不積極調查相關事證查明真相，亦不依申訴廠商建議將全案移送檢調之不作為，以及恣意對申訴廠商作出違約罰款及停權之不利處分，申訴廠商迫於無奈，為求自清，乃於101年12月18日向板橋地檢署提出○○公司及○○偽造文書之告訴，板橋地檢署已於102年2月22日召開偵查庭，○○公司當庭證述，其明知○○無申訴廠商之授權書或委託書，仍讓○○以偽造之申訴廠商印章與其簽約買土，○○則經檢察官

合法傳喚卻未出庭。板橋地檢署續於 102 年 3 月 8 日召開偵查庭，○○公司未到，○○則當庭承認係其偽造文書。

- 七、經申訴廠商於 102 年 1 月 28 日向招標機關提出異議（參申證 9），申訴廠商於 102 年 2 月 26 日收受招標機關之異議處理結果，略以申訴廠商所異議事項為無理由，申訴廠商爰於法定期限內提出申訴。

理由

- 一、查行政程序法明定第 4 條「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束」、第 7 條「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」、第 8 條「按行政行為應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」、第 9 條「行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利情形，一律注意。」、第 10 條「行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。」。本案臺北市都發局與招標機關之行政行為顯有諸多瑕疵不合理之處，違反前開行政法之規定以及政府採購法第 6 條揭櫫之公平合理原則，而屬違法不正當之程序，詳述如下：

（一）臺北市都發局之不當行政行為：

1. 臺北市都發局明知依「臺北市營建工程賸餘土石方及營建混合物資源分類處理場設置及管理暫行要點」第 15 條前半規定「土資場或分類場收受土石方或混合物，如具處理設備者，其經過處理得可再利用部分之流向，應檢具證明文件（含買方身分資料，如為法人則為登記許可

文件，交易發票影本、資料及用途說明）報請營運管理機關備查。」，惟臺北市都發局卻未詳查○○公司是否有依法檢附申訴廠商之登記許可文件，亦未詳查交易發票影本及相關資料之印文為何明顯不同，以及忽略本工程明顯屬於就地回填為何需購土，即草率同意○○公司之報請備查，該同意備查本身顯已違法，且該同意備查之函文又漏未通知申訴廠商，致申訴廠商無法及時向新北市都發局澄清並未申購土方，亦顯有違失。

2. 申訴廠商已於 100 年 11 月 18 日嚴正澄清並未向○○公司申購土方以及本工程明顯屬於就地回填不可能需要外購土方之情，請求新北市都發局撤銷前開○○公司使用偽造私文書向該局申報之登錄，惟新北市都發局於 100 年 11 月 30 日之函覆第 3 點暨明知本工程土方回填之收容處所為新竹縣政府，顯已明知本工程原訂之土石方計畫並無需外購土方，卻仍不撤銷前開草率同意之登錄，且本件並非申訴廠商申請變更原訂之土石方計畫，而係○○公司使用○○偽造之私文書向該局申報登錄，該局竟以無關之條文「廠商修正或變更處理計畫」搪塞，而不重新依法檢查○○公司檢附之申報文件資料究竟有否缺漏法定文件與偽造文書情事，而消極不處理，亦顯有違失。
3. 依臺北市都發局 100 年 10 月 21 日函第 2 點可知，○○公司所申報者乃再利用處理案（即土方將運離○○公司之土資場），為何臺北市都發局於同日之另一函文（參申證 4 P3~4），第 3、4 點卻明載○○公司所申報相關本工程者乃承諾收容案件（即土方將運進○○公司之土資場）？一為出場一為進場，顯有矛盾，更見該局處理○○公

司之申報，若非草率為之即可能係有人謀不臧之情。

(二) 招標機關之不當行政行為：

1. 招標機關於 100 年 10 月 21 日收到臺北市都發局之函文，為何延遲 24 天方發函予監造單位詢問？為何不直接詢問申訴廠商究竟有無申辦買土回填？拖延相關函文給申訴廠商知悉之時間，究竟是在掩飾什麼？申訴廠商於知悉有第三人冒用申訴廠商之名義後，請求招標機關將相關事證移送調查局調查，惟招標機關並不願意將全案相關事證移送調查局，究竟是在掩飾什麼？
2. 新北市農業局與招標機關曾於 100 年 11 月至 12 月間，共同會勘究竟剩餘土石方是來自何處？是誰違規向○○公司買土運棄至何處？而新北市農業局經會勘查證後已作出違規行為人之認定與行政罰鍰之行政處分，證實查獲遭棄置之剩餘土石方並非來自本工程之工地，而是○○○違規向○○公司買土方後再運棄，根本與申訴廠商以及本工程之土方無關，申訴廠商只是被冒用名義之被害人。依行政處分之構成要件效力，除拘束原處分機關、相對人、利害關係人外，基於法治國家權力分立原則之要求，亦具有拘束其他機關、法院或第三人之效果。該行政處分應受到有效之推定，其他機關及法院在處理其他案件時，必須予以尊重，以之為既成事實，納為自身行政作為或判決之基礎構成要件事實。故招標機關自應受到該處分認定之拘束，為何招標機關可恣意不受該行政處分之拘束，而作出違反該行政處分之認定，甚至明知上情卻完全未做任何確實查證與舉證，就誣指申訴廠商偽造文書以及違規棄土，而對申訴廠商作違規棄土之

罰款以及停權?招標機關恣意之行政行為實已違反諸多行政法規。

3. 此部份請求 貴會命招標機關提出新北市農業局之行政處分函，或向新北市農業局函詢該行政處分即可證明前述事實非虛。
4. 查申訴廠商已依約誠信履行完畢並完成驗收，在履約過程中申訴廠商並無任何偽造文件情事。本件第三人○○所為之偽造文書行為根本與本工程之履約無關（○○冒名所買之土並未載運至本工程用地），申訴廠商方為真正之受害人。參諸本法第 101 條之立法理由：「明定對於廠商有違法或重大違約情形，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，以作為各機關辦理其他採購案時，於招標文件規定該等廠商不得參加投標、作為決標對象或分包廠商等選擇締結契約之依據，以杜不良廠商之違法、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。」是以，本條款適用之對象自應針對故意偽造之行為人或明知系爭文件屬偽造，而故意行使用以履約者。招標機關對申訴廠商停權，根本無法杜絕第三人○○之違法行為，避免○○再危害其他機關，招標機關既明知偽造文書之行為人為○○，仍恣意依本法第 101 條第 1 項第 4 款對申訴廠商停權，招標機關採取之行政行為根本無助於本條立法目的之達成，顯已違反行政程序法第 7 條之比例原則。
5. 退萬步言之，縱算招標機關認為第三人○○個人之違法行為，可藉由對受害申訴廠商停權之方法，來杜絕○○

再危害其他機關，惟細究○○所偽造者並非本工程之投標、契約或履約相關文件，其所偽造者乃申訴廠商之印章向○○公司冒名買土，根本與本工程履約所應提供之文件無關，完全僅是○○個人之違法行為。因此，無論是本法第 101 條第 1 項第 4 款之行為主體與客體，招標機關均有誤認，實應予撤銷該不當之處置。難道○○今天在外面殺人放火，只要○○在殺人放火時冒用申訴廠商與本工程之名義，招標機關就可將之歸責於申訴廠商嗎？招標機關之處置實已違反行政罰法之有責原則。最高行政法院 99 年判字第 1208 號判決亦闡明：「又按『違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。』行政罰法第 7 條第 1 項規定。又『行政官署對於人民有所處罰，必須確實證明其違法之事實。倘不能確實證明違法事實之存在，其處罰即不能認為合法。』本院 39 年判字第 2 號判例闡明甚詳。故行政罰責任之成立須具備故意或過失之主觀歸責要件，違反行政法上之義務人是否涉及『違反適用法令之構成要件』，其事實包括違反該行政法上義務構成要件事實之故意或過失，此部分尚須由處分機關舉證證明後，始得依法予以處罰。」。

6. 96 年 4 月 16 日工程企字第 09600151280 號函闡明：「查本法第 101 條之規定，依照立法理由所載為『明定對於廠商有違法或重大違約情形時，…視其結果刊登於政府採購公報，…以杜不良廠商之違法、違約行為，避免其再危害其他機關。』故對於不良廠商刊登公報之要件應考慮者，除違法外，在違約行為部分，尚須有重大違約之情形（例如故意或重大過失之違約行為），且應考量行政程序法之比例原則規定，倘遇有違約情事即一律予以

刊登公報，即與立法目的不符。」，另 91 年 07 月 17 日工程企字第 09100301640 號函釋則闡明：「招標機關依本法第 101 條規定通知廠商將刊登政府採購公報，以及於處理廠商之異議時，應斟酌本法第 101 條之立法理由解釋法規，藉以對事實與法規二者間是否具有該當性為客觀判斷。……個案判斷時，仍宜引述本法第 101 條之立法理由，並適用行政程序法第 7 條，惟不再採用『完全可歸責於廠商』概念。」。申訴廠商並非偽造文書之行為人，否則依一般經驗法則，若申訴廠商有主謀或參與○○偽造文書之行為，豈敢主動前往板橋地檢署提出偽造文書之告訴而主動接受檢察機關之偵查，招標機關罔顧一般經驗法則與採購法第 101 條之立法理由，恣意認定事實適用法規，將第三人○○個人之違法行為誣指為申訴廠商之違法，除違反比例原則外，亦違反採購法第 6 條所揭諸之公平合理原則。

7. 招標機關明知係第三人冒名買土，卻仍恣意認定申訴廠商有違反本法第 101 條第 1 項第 4 款規定，顯未盡舉證責任，且招標機關明知諸多有利招標機關之情事卻刻意忽略，並且未舉證申訴廠商有何違反本法第 101 條第 1 項第 4 款規定之情形，故招標機關之認定不符本法第 101 條規定之立法目的及行政程序法第 7 條之比例原則以及下述法院實務見解，顯屬違法之行政行為：
8. 工程會申訴審議判斷訴 0940006 號明揭：「採購法第 101 條第 1 項之停權處分影響人民之財產權及生存權，故廠商有無本條各款所定情事，自應由機關負舉證責任，機關應查證各項事實，並有足夠積極證據後，始得認定之。」

9. 最高行政法院 98 年判字第 494 號判決揭示：「行政機關對於人民違法事實之存在負有舉證責任，人民本無須證明自己無違法事實。如調查所得證據不足以證明人民有違法事實，即應為有利於人民之認定，更不必有何有利之證據。」
10. 招標機關依本法第 101 條第 1 項第 4 款科處廠商行政裁罰者，除嚴重影響申訴廠商商譽與營運外，更限制申訴廠商之權利，故招標機關更應嚴守上述法律與行政法之一般法律原則。招標機關未就申訴廠商履約所花費時間、已經完整誠信履約驗收完成、新北市農業局行政處分之認定、申訴廠商主動向檢察機關請求偵查○○偽造文書○○亦已於偵查中承認其偽造文書等各項客觀情節加以審酌，亦未依行政程序法第 7 條之比例原則，斟酌其處置之適當性、必要性及均衡性，為公平合理之判斷，即將申訴廠商刊登政府採購公報停權，亦未符合行政程序法第 7 條之規範意旨。

二、因恐以上陳述不足讓 貴會瞭解本件爭議事實之完整過程，爰依採購法第 80 條第 2 項及採購申訴審議規則第 15 條，懇請 貴會指定適當場所供申訴廠商陳述意見。

三、綜上，本件招標機關之原異議處理結果，有違行政程序法第 4、7~10 條之行政法一般原理原則、本法第 6 條揭櫫之公平合理原則等諸多法規，為此申訴廠商提出申訴，懇請 貴會審議，判定如請求事項，至為感禱。

申訴廠商 102 年 4 月 25 日補充理由意旨

一、有關補送告訴第三人之資料：

- (一) 申訴廠商係於 101 年 12 月 18 下午親自前往臺灣新北地方法院檢察署「按鈴申告」提起告訴，並由值日檢察官開庭並製

作筆錄，申訴廠商係口述所瞭解之犯罪事實請檢察官追訴犯罪，申訴廠商僅係一介平民百姓並非如招標機關依行政程序法第 36 條「行政機關『應』依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事項一律注意。」享有行政調查權，惟為求自清以免冤抑，乃於 102 年 4 月 16 日發函新北地方法院檢察署，懇請其提供○○君業以自認犯罪之筆錄等證據資料供 貴會參考。

(二) 行政機關對於人民違法事實之存在負有舉證責任，人民本無須證明自己無違法事實。如調查所得證據不足以證明人民有違法事實，即應為有利於人民之認定，更不必有何有利之證據。本案招標機關罔顧法律所賦予之行政調查權，根本未對本案進行任何查證，即恣意通知申訴廠商停權並扣留不發完工驗收後應發給之工程款，在申訴廠商不斷澄清異議並提供上開○○君業以自認犯罪之事實後，依一般經驗法則，即早已可判斷偽造文書等違法行為者並非申訴廠商，申訴廠商僅係遭冒用名義之受害人，否則申訴廠商豈敢親赴地檢署主動舉發請求調查？（本案反倒是招標機關遲遲不願依申訴廠商建議將相關卷證移送檢調偵查之行為違反一般經驗法則）。

(三) 渠料，招標機關非但仍不積極查證，甚至隱匿其職務上所掌控之○○犯罪證據（招標機關於前次會議方首次提及其有偽造土方四聯單一事，招標機關從未提供其職務上所掌控之證據資料供申訴廠商協助其判讀真偽，故申訴廠商並不知道○○尚有偽造土方四聯單），而不提呈地檢署以供檢察官追查釐清事實，仍空言申訴廠商偽造文書等事，而恣意對申訴廠商停權並扣留不發應發之工程款，除已違反諸多行政法規，亦與最高法院之判例判決、工程會之函釋相左：

1. 最高行政法院 99 年判字第 1208 號判決：「又按『違反行政

法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。』行政罰法第 7 條第 1 項規定。又『行政官署對於人民有所處罰，必須確實證明其違法之事實。倘不能確實證明違法事實之存在，其處罰即不能認為合法。』本院 39 年判字第 2 號判例闡明甚詳。故行政罰責任之成立須具備故意或過失之主觀歸責要件，違反行政法上之義務人是否涉及『違反適用法令之構成要件』，其事實包括違反該行政法上義務構成要件事實之故意或過失，此部分尚須由處分機關舉證證明後，始得依法予以處罰。」。

2. 最高行政法院 98 年判字第 494 號判決揭示：「行政機關對於人民違法事實之存在負有舉證責任，人民本無須證明自己無違法事實。如調查所得證據不足以證明人民有違法事實，即應為有利於人民之認定，更不必有何有利之證據。」。

3. 工程會申訴審議判斷訴 0940006 號明揭：「採購法第 101 條第 1 項之停權處分影響人民之財產權及生存權，故廠商有無本條各款所定情事，自應由機關負舉證責任，機關應查證各項事實，並有足夠積極證據後，始得認定之。」。

4. 工程會工程企字第 09600151280 號、第 09100301640 號函釋，則揭示招標機關依本法第 101 條規定通知廠商將刊登政府採購公報，以及於處理廠商之異議時，應斟酌本法第 101 條之立法理由解釋法規，藉以對事實與法規二者間是否具有該當性為客觀判斷。……個案判斷時，仍宜引述本法第 101 條之立法理由，並適用行政程序法第 7 條之比例原則。

二、有關招標機關空言其有寄送異議處理結果函，而未舉證送達證書或掛號回執證明一事，謹遵 貴會指示提呈申訴廠商請求招標機關「依法送達」異議處理結果之存證信函。

三、謹遵 貴會指示提呈營建剩餘土石方流程。

本件招標機關之原異議處理結果，有違最高行政法院之判例、工程會函釋、行政程序法第 4、7~10 條之行政法一般原理原則以及本法第 6 條揭櫫之公平合理原則等諸多法規，為此懇請 貴會審議，賜判如請求事項，以免冤抑，無任感禱。

招標機關陳述意旨

為「日興里安康路 3 段 525 巷箱涵新建工程」事件，爰依規定陳述意見事：

事實及理由

- 一、本案招標機關已於 102 年 1 月 15 日以○○字第○○號函通知申訴廠商其有明顯嚴重違約之事實並同時依本法第 101 條規定刊登政府採購公報為不良廠商；嗣後又於同年 1 月 28 日來函提出異議，招標機關於同年 2 月 5 日以○○字第○○號函覆。
- 二、至於本案招標機關針對申訴廠商其所提內容，答覆如下：
 - (一) 申訴廠商所提先前部分涵管誤埋於私人用地內，故將該私人用地內之涵管挖除列入本工程範圍之部分：有關本工程針對舊有涵管之部份僅於工程項目第 19 項次中提列新舊介面銜接復原費編列工程單價，並無申訴廠商所述須將該私人用地內之涵管挖除列入本工程範圍之情事。有關本工程新建箱涵所使用之地籍地號分別為新北市新店區安坑段三城湖小段 272 及 9169 等 2 筆地號，與申訴廠商於申證 3 所提之新北市新店區安坑段三城湖小段 85、86、86-2、87、87-5 及 87-258 地號明顯不同。另查本工程亦於工程項目第 25 項次中編列鑑界費用，申訴廠商亦於 99 年 6 月 11 日維字第 99061101 號函通知招標機關辦理鑑界確認施工範圍，且經查本工程契約之契約僅條列 22 條，並無申訴廠商所述工程契約第 25 條

之規定。綜上招標機關應無違反工程合約第 9 條第 25 項之規定。

- (二) 有關本工程剩餘土石方之處理方式依工程契約規定係以舊地回填方式施作，惟依據臺北市政府都市發展局 100 年 10 月 21 日北市都授建字第 10072419800 號函所述，申訴廠商係以旨揭工程之名義向○○企業有限公司買受剩餘土石方數量計 1,716M³ 作為回填使用。故申訴廠商買受之賸餘土石方，非屬本工程所需亦非經招標機關同意使用，應另有其他用途。另申訴廠商針對招標機關於 100 年 11 月 14 日○○字 1000047808 號函起函詢申訴廠商有關買受剩餘土石方之問題並無積極之作為，遲至招標機關於 102 年 1 月 15 日○○字第 1022061750 號函通知申訴廠商後，申訴廠商才於同年 1 月 28 日函復招標機關並提出偽造文書之告訴，中間歷程將近 1 年。
- (三) 有關申訴廠商所稱他人冒用偽造其名義進行商業行為，因係屬私權上之行為，無涉招標機關與申訴廠商之契約關係，故申訴廠商自可循相關法律程序提出救濟及損壞賠償。

三、綜上，招標機關係依工程契約內容針對申訴廠商權利與義務進行要求，惟申訴廠商未針對工程契約內容進行履約，並經招標機關通知後亦無積極作為，以致影響招標機關之權益，故招標機關針對本案申訴廠商依政府採購法第 101 條第 1 項第 4 款規定：「偽造、變造投標、契約或履約相關文件者」刊登於政府採購公報為不良廠商，自無違反法令之情事。

判 斷 理 由

一、申訴廠商主張：

第三人○○（並非申訴廠商之員工，亦非申訴廠商之土石

方承商，更無申訴廠商之授權書或委託書）竟私自偽造申訴廠商之印章，偽稱本工程需使用土石方，冒用申訴廠商之名義與○○企業有限公司（下稱○○公司）簽約買土，○○公司並未依法詳查○○檢附之資料是否符合法定證明文件即與其簽約，並於100年10月17日向臺北市都市發展局申報土石方再利用處理案登錄備查。新北市政府農業局與招標機關曾於100年11月間，共同會勘究竟是誰向○○公司買土，且所買的土方是由誰運棄至何處，而作出違規行為人之認定與行政罰鍰處分，足證皆非申訴廠商所為。因行政機關不積極調查相關事證查明真相，亦不依申訴廠商建議將全案移送檢調之不作為，以及恣意對申訴廠商作出違約罰款及停權之不利處分，申訴廠商迫於無奈，為求自清，乃於101年12月18日向板橋地檢署提出○○公司及○○偽造文書之告訴。招標機關罔顧一般經驗法則與本法第101條之立法理由，恣意認定事實適用法規，將第三人○○個人之違法行為誣指為申訴廠商之違法，除違反比例原則外，亦違反本法第6條所揭櫫之公平合理原則等語。

二、招標機關主張：

申訴廠商買受之賸餘土石方，非屬本工程所需亦非經招標機關同意使用，應另有其他用途。另申訴廠商針對招標機關於100年11月14日函詢申訴廠商有關買受剩餘土石方之問題並無積極之作為，遲至招標機關於102年1月15日通知申訴廠商依約處以懲罰違約金及停權後，申訴廠商才於同年1月28日函復招標機關並提出偽造文書之告訴，中間歷程將近1年。招標機關係依工程契約內容針對申訴廠商權利與義務進行要求，惟申訴廠商未針對工程契約內容進行履約，並經招標機關通知後亦無積極作為，以致影響招標機關之權益，故招標機關依本法第101條第1項第4款規定刊登於政府採購公報為不良

廠商，自無違反法令之情事等語。

三、有關申訴廠商是否有本法第 101 條第 1 項第 4 款「偽造、變造投標、契約或履約相關文件者」一節，本府判斷如下：

(一)招標機關於 102 年 1 月 15 日以○○字第○○號函通知申訴廠商其有明顯嚴重違約之事實，並依本法第 101 條規定刊登政府採購公報為不良廠商，申訴廠商則於接獲前開處分後，於同年 2 月 28 日提出異議，而招標機關亦於同年 2 月 5 日以○○字第 1022064397 號函，認申訴廠商之異議理由不成立，仍應依本法第 101 條第 1 項第 4 款規定：「偽造、變造投標、契約或履約相關文件者」刊登政府採購公報為不良廠商，申訴廠商嗣於同年 3 月 11 日向本府提出申訴，形式上有逾法定之申訴期間之疑義；案經本會預審委員於 102 年 4 月 12 日第 1 次預審會議時，就申訴廠商期間之遵守乙節，闡明兩造說明，得知招標機關雖係於前述 102 年 2 月 5 日即具函駁回異議，但僅以一般之郵件寄送，而申訴廠商經逾法定之期間未收受招標機關之處理結果，主動於 102 年 2 月 20 日去電詢問承辦人員，獲覆以平信寄出後，乃於 102 年 2 月 21 日以南勢角郵局第 94 號存證信函說明未獲異議處理結果，並要求依法送達之意旨，招標機關故再依申訴廠商之前述存證信函另以 102 年 2 月 25 日之○○字第 1022067362 號函，正式告知駁回異議，並指明如果不服該項異議處理結果，應於 15 日內提出申訴等語，申訴廠商於接獲前開函覆後，旋即於同年 3 月 11 日提出本件申訴，該項陳述亦為招標機關所承認，並陳述確實無法證明 102 年 2 月 5 日之函文業經合法送達，故申訴廠商之申訴並未罹申訴之法定期間，合先敘明。

(二)按本法第 101 條第 1 項第 4 款規定：「機關辦理採購，發現廠商有下列情形之一，應將其事實及理由通知廠商，並附記如未

提出異議者，將刊登政府採購公報：…（4）偽造、變造投標、契約或履約相關文件者。」此外，行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款及同法第 5 條亦分別明定：「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：…（2）主旨、事實、理由及其法令依據。」「行政行為之內容應明確。」經查，招標機關初於 102 年 1 月 15 日以○○字第○○號函通知申訴廠商其有明顯嚴重違約之事實，並依本法第 101 條規定刊登政府採購公報為不良廠商時，僅於主旨欄記載：「有關 貴公司承攬本所『○○路 3 段 525 巷箱涵新建工程』針對剩餘土石方處理方式，有明顯嚴重違約之事實，本所將依工程契約第 9 條第 4 項第 8 款之規定處以新臺幣 566 萬 2,800 元之懲罰違約金，同時依本法第 101 條規定刊登政府採購公報為不良廠商」，其於說明欄中亦僅針對申訴廠商如何向○○公司購買剩餘土方、數量若干等節為說明，另於說明欄第 4 點更僅提及：「旨揭事件 貴公司如認本機關所為通知違反政府採購法或不實者，得依同法第 102 條規定於接獲通知之次日起 20 日內，以書面向招標機關提出異議；…」並未敘明申訴廠商係違反本法第 101 條第 1 項何款之事由；嗣因申訴廠商提出異議，而招標機關於 102 年 2 月 25 日駁回異議之函文除主旨與說明欄之內容均與前此之處分函相同外，另於說明欄第四點記載：「貴公司如未於前項期限內提出申訴，或經提出申訴結果不予受理或審議結果指明本所並未違反採購法或不實，本所即依政府採購法第 101 條第 1 項第 4 款規定，將 貴公司名稱及相關情形刊登政府採購公報。」上開駁回異議函文之說明欄中，雖已提及係依照本法第 101 條第 1 項第 4 款之規定刊登公報，惟並未具體指明違反前開規定之情節，亦未具體說明其符合該條款之事實、理由構成及法令依據，應尚難僅憑上開函文說明第三點中曾言及係依本法第 101 條

第 1 項第 4 款規定處罰，及申訴廠商得依本法第 102 條第 2 項規定提出申訴等語，即認定業已確明申訴廠商有本法第 101 條第 1 項第 4 款之違法行為，而得認係合法之行政處分。

(三) 況招標機關於第 1 次預審會議中，經本會預審委員闡示請其說明申訴廠商究竟係偽造或變造何種文件，而有前開違法之情事時，陳稱申訴廠商係偽造履約之相關文件，經再請其詳細說明何種履約文件時，則具體指出係偽造土方四聯單，其偽造之內容則係聯單上招標機關之章戳，本會預審委員乃要求其提出該項遭偽造之土方四聯單為證；惟嗣於第 2 次預審會議時，僅說明營建剩餘土石方流向之 2 階段申報查核及勾稽管制流程，此外則非但未能提出所稱遭偽造之土方四聯單，更表示無法確定遭偽造之文件為何，而僅泛稱：自臺北市政府之同意備查函應可知申訴廠商已利用系爭工程名義，完成借土程序，並報請地方政府主管機關備查完成云云；查申訴廠商對於本件屢經招標機關及監造單位督促其究明有無買受剩餘土方等行為時，其態度消極而未積極處理查明，且卸責要求招標機關移送調查偵辦，其情雖有可議，並有啟人疑竇之嫌，但招標機關既係以申訴廠商偽造履約文件為由，欲將之刊登政府採購公報，自當具體指明偽造之履約文件及內容，且提出適當之事證證明申訴廠商確有偽造其所稱文件之事實，不能僅憑臆測即欲繩以廠商為如此嚴厲之刊登公報處分，故本件招標機關至今無法明確說明申訴廠商偽造之文件及內容為何，其率爾處以刊登政府採購公報之處分，即有違誤。

四、綜上，招標機關認定申訴廠商有本法第 101 條第 1 項第 4 款之情事，於法尚未有合，原異議處理結果為相同之認定，亦有未洽，應予撤銷。又申訴廠商主張對於招標機關之原處分及異議處理結果中，關於處以懲罰性違約金部分亦提出申訴一節，雖

經本會預審委員闡明後，仍堅持提起申訴，惟因該部分非屬可得提起申訴之範圍，依採購申訴審議規則第 11 條第 8 款規定，應不予受理，併此敘明。其餘兩造陳述與主張，均無礙前述之判斷結果，爰不一一論述。

五、據上論結，本案申訴一部有理由，一部不受理，爰依本法第 82 條第 1 項前段規定，判斷如主文。

新北市政府採購申訴審議委員會	主任委員	李四川
	委員	朱敏賢
	委員	李永裕
	委員	李得璋
	委員	李滄涵
	委員	吳槐庭
	委員	孟繁宏
	委員	廖宗盛
	委員	羅桂林
	委員	邱惠美

本審議判斷視同訴願決定，申訴廠商不服者得於本審議判斷書送達之次日起 2 個月內向臺北高等行政法院（臺北市和平東路 3 段 1 巷 1 號）提起訴訟。

中 華 民 國 1 0 2 年 7 月 1 日