

新北市政府採購申訴審議判斷書

案號：110 購申 13052 號

申訴廠商：○○營造有限公司

招標機關：新北市○○區衛生所

上開申訴廠商就「○○區衛生所辦公場所室內隔間裝修工程」採購事件，不服招標機關 110 年 12 月 13 日○○○○字第 1106313401 號函之異議處理結果，向本府採購申訴審議委員會（下稱本府申訴會）提出申訴。案經本府申訴會 111 年 3 月 1 日第 115 次委員會議審議判斷如下：

主 文

申訴駁回

事 實

緣申訴廠商為「金山區衛生所辦公場所室內隔間裝修工程」（下稱系爭工程）之得標廠商，招標機關以申訴廠商之員工甲○○於履約過程中，就相關書面文件有代簽或偽簽專任工程人員乙○○及工地負責人丙○○之名，據此認申訴廠商違反政府採購法（下稱本法）第 101 條第 1 項第 4 款「以虛偽不實之文件投標、訂約或履約，情節重大」之規定，經招標機關以 110 年 11 月 5 日○○○○字第 1106313027 號函通知申訴廠商陳述意見，申訴廠商並於 110 年 11 月 19 日到場陳述意見後，招標機關以 110 年 11 月 22 日○○○○字第 1106313204 號函檢送「○○區衛生所辦公場所室內隔間裝修工程」採購工作及審查小組第 1 次會議紀錄，通知申訴廠商將刊登政府採購公報，並經申訴廠商 110 年 11 月 25 日收受送達。申訴廠商不服，向招標機關提出異議，

招標機關則以 110 年 12 月 13 日○○○○字第 1106313401 號函復異議處理結果，仍維持原處分，申訴廠商不服其異議處理結果，遂於合法期間內向本府申訴會提出，並據招標機關陳述意見到會。茲摘錄雙方申訴及陳述意見要旨如次：

壹、申訴廠商申訴要旨

一、請求：原異議處理結果撤銷。

二、理由

(一) 申訴廠商於系爭工程已確實施工，施工品質亦良好，且提前在履約期限內完成，招標機關於此工程並無任何損失：

1、系爭工程開始履約日期為 107 年 10 月 12 日，採購金額為公告金額以上未達查核金額，其履約期限為 45 天，完成履約日期為 107 年 11 月 25 日，驗收日期為 107 年 12 月 21 日。系爭工程經招標機關確實驗收並拍照存證後，相關驗收人員確實簽署驗收單據，且對系爭工程之施工完工成果讚譽有加。

2、申訴廠商於 84 年 9 月 25 日即經新北市政府核准設立，多年來為承攬臺北市府、新北市政府、基隆市政府、交通部、經濟部與農委會之廠商，承攬工程之施作品質皆為良好，故 20 多年來承攬多項政府之小工程，且於 105 年「金山區重和里磺溪頭清水園區下游護岸改善工程」、107 年「金山區兩湖里兩湖分校旁野溪

0602 豪與邊坡災害復建工程」獲新北市政府頒發公共工程優質獎。

- 3、系爭工程為簡單及工程經費亦最少之工程，是以，申訴廠商超前進度施工完成，並與招標機關相關人員一同驗收工程並拍照驗收，相關驗收人員皆簽名驗收，然因工程人員甲○○便宜行事，於施工人員處代為簽名，後為政風人員查報而涉犯偽造文書之嫌。
- 4、按工程的驗收程序代表定作人受領工作之意思表示，一旦驗收通過，即會發生受領工作之法律上效果，包括報酬請求權之時效開始進行、逾期違約金之計算終止、保固期間之開始計算等效力。依民法第 490 條規定，必須於工作完成時報酬請求權才發生，因此報酬請求權之產生應取決於是否完成工作。
- 5、系爭工程已確實完工，完工品質皆合乎要求。然因施作該工程人員工班外出工作，而經該營造公司之人員甲○○因便宜行事而代為簽名，以製作竣工結算文書，此純係甲○○之個人過失，申訴廠商等本身確實並無故亦涉犯偽造文書之動機。

(二) 關於異議結果所指，申訴廠商負責人丁○○指示甲○○代為簽名一事，純係偵查之檢察官個人臆測，丁○○於偵查庭中從未有此表示，且直至丁○○收受地檢署之偵查傳票始知有本件偽造簽名

之事：

- 1、按偽造係指無權製作，冒用他人名義製作內容不實文書；變造則指無文書改作權，就已存在之真正文書，不變更原有文書本質，擅自更改或變更文書內容，未達完全更新文書之意義（最高法院 92 年度台上 561 號刑事判決意旨參照）。系爭工程乃因公司派外工作之人員，未能及時於驗收紀錄中簽名。依上開最高法院之判決意旨，而甲○○本人確為施作該工程之人員之一，但其行為實與偽造或變造無涉。且該工程完工後，確為招標機關詳加驗收無誤，依上開民法承攬規定，其工程已竣工驗收無誤，並無生損害於定作人。且被告甲○○本人亦為工程人員之一，其簽名僅為製作竣工結算書之便宜行事文書作業，本身並無不法動機。
- 2、依起訴書第 2 頁犯罪事實所指，由被告丁○○、乙○○「分別指示」甲○○代為簽名，另第 3 頁證據名稱及待證事實中甲○○之自白 6，本件工程完工後，被告丁○○、乙○○「均知悉」均由甲○○代簽名之事實。關於此 2 點，與被告等偵查中相關人員所述相違，非為事實，丁○○、乙○○從未有指示甲○○之行為，該起訴書所指乃為臆測與速斷。
- 3、上述待證事實正由基隆地方法院 110 年度易字第 513 號刑事庭審理中。本件甲○○確實有代

其他工作人員簽名情事，然實際乃發生於完工後之文書作業過程。況該系爭工程本身為簡單之工程，僅為衛生所之隔間，為申訴廠商承接政府工程之金額與經費與其他工程相較皆為較少的工程，申訴廠商於該工程確實完工，且並無偷工減料或進度延宕之情事，衛生所之驗收人員亦確實驗收，並無招標機關所言嚴重影響公安或醫病關係之情事發生，該異議決定書所指實與實情不符。

4、況福申訴廠商為甲級營造廠商，歷來屢獲優質工程獎殊榮。今因此一般裝潢之隔間工程，且該工程已確實完工，招標機關本身並無損，僅因工程人員之文書作業疏失，遭此重罰，影響重大，亦不符比例原則。

(三) 刑法上之犯罪須出於故意或過失，而過失犯須以法有明文處罰為限，是以，依刑法第 211 條偽造文書、印文罪並不處罰過失犯，申訴廠商於系爭工程已確實完工，僅於完工後之竣工結算之文書作業有應注意未注意之情形，並不該當刑法偽造文書罪之構成要件：

1、行為人雖非故意，但按其情節應注意，並能注意，而不注意者，為過失，刑法第 14 條第 1 項定有明文。另過失行為之處罰，以有特別規定者為限，刑法第 12 條第 2 項亦定有明文。

2、另刑法上所謂過失，指無犯罪故意因欠缺注意

致生犯罪事實者而言。故是否過失，應以對於其行為之結果有無認識為標準，若明知有此結果而悍然為之，自不得謂係過失（最高法院 50 年台上字第 1690 號刑事判例參照）。

3、關於被告等驗收報告製作上之作業疏失，僅為行政法上之過失，與刑法所定偽造文書之偽造或變造無涉，已如前述。退步言之，該驗收報告之文書製作，屬公司之一般事務，基於行政上之作業便利，被告甲○○為公司對於代為簽名一事本身並無不法之動機，其對行為之結果並無認識，為其過失。若該行為與刑法所定偽造文書有關，然刑法之偽造文書未明文處罰過失，是以，非能以偽造文書罪所相繩。

（四）系爭工程非營造業法規範之營繕工程，並無營造業法之適用，應適用一般承攬之規定。

1、按營造業法第 3 條第 1 至 3 款規定：「本法用語定義如下：一、營繕工程：係指土木、建築工程及其相關業務。二、營造業：係指經向中央或直轄市、縣（市）主管機關辦理許可、登記，承攬營繕工程之廠商。三、綜合營造業：係指經向中央主管機關辦理許可、登記，綜理營繕工程施工及管理 etc 整體性工作之廠商。…」

2、查當時參與投標之廠商，除了申訴廠商外，尚有無○○室內裝修設計工程有限公司、十○營

造有限公司、大○室內裝修設計有限公司均非營造業，然依決標公告該 2 家未得標之原因均為「資格、規格合於招標文件但非最低（高）標」，由申訴廠商以 96 萬元得標，顯見系爭採購案並非營繕工程，則系爭工程本質上不屬營造業法第 3 條第 1 項第 1 款「營繕工程」之範圍，無營造業法之適用。

- 3、次查，如認系爭工程有營造業法之適用，須依該規定設置專任工程人員及工地主任，如係其他兩家非營造業者之一得標，豈非一開始就需要偽造文書，因其自始並未設置專任工程人員。
- 4、系爭工程既無營造業法之適用，則起訴書記載：「福○公司於民國 107 年 9 月 18 日，標得新北市政府衛生局（下稱新北衛生局）辦理發包之『○○區衛生所辦公場所室內隔間裝修工程』」採購案（下稱本件工程），丁○○、乙○○、甲○○均明知依營造業法之規定，於工程查驗時，應由專任工程人員到場並於工程相關之工程開（完）工報告、驗收紀錄等文件簽名或蓋章，以確保施工品質；且亦明知本件工程申報之工地負責人為丙○○，應負責於開（竣）公報告表等文件上親自簽署，以確保文件內容之真實」顯屬誤會。
- 5、再查，甲○○因系爭工程所提供之文件有專任

工程人員、工地負責人之欄位，其誤會應簽署申訴廠商之同事即專任工程人員乙○○、工地負責人丙○○之簽名，復為便宜行事起見遂簽署該 2 人之姓名，然此部分依照前開說明，系爭工程本無營造業法之適用，自無須簽署該乙○○及丙○○之簽名，被告甲○○系因行政機關之誤植導致簽署該二人之姓名，並無主觀上違法之故意，況該情事之發生更係因為行政機關之文件誤載所致，更不能因該錯誤造成之刑事責任推由人民承受。

(五) 縱系爭工程有營造業法之適用，然依照營造業法並無須設置工地主任或專任工程人員，雖甲○○為配合文件格式而於工地負責人欄簽署丙○○之簽名，但無違反營造業法，亦無偽造文書之主觀故意。

1、按營造業法第 30 條第 1 項及第 3 項規定：「營造業承攬一定金額或一定規模以上之工程，其施工期間，應於工地置工地主任。」「第一項一定金額及一定規模，由中央主管機關定之。」營造業法施行細則第 18 條：「本法第 30 條所定應置工地主任之工程金額或規模如下：一、承攬金額新臺幣 5,000 萬元以上之工程。二、建築物高度 36 公尺以上之工程。三、建築物地下室開挖 10 公尺以上之工程。四、橋樑柱跨距 25 公尺以上之工程。」查系爭工程屬辦公場所室內隔間工程且承攬總金額為 96

萬元，依照前揭規定無須置工地主任一職。

2、次按營造業法第 32 條第 2 項規定：「營造業承攬之工程，免依第 30 條規定置工地主任者，前項工作，應由專任工程人員或指定專人為之。」查系爭工程屬辦公場所室內隔間工程且承攬總金額為 96 萬元，依照前揭規定無須置工地主任，如無專任工程人員亦得由專人為之。

3、查甲○○簽署丙○○之簽名，系其誤以為其已經掛名工程品管主任則不能再擔任工地主任（即工地負責人），然依上開規定無須設置工地主任，況被告甲○○亦有工地主任之資格，甲○○顯系出於錯誤認知，蓋其並無偽造丙○○簽名之必要，其顯然並不具故意之主觀要件。

4、綜上，檢察官起訴書稱：「丁○○、乙○○、甲○○…；且亦明知本件工程申報之工地負責人為丙○○，應負責於開(竣)工報告表等文件上親自簽署，以確保文件內容之真實。」云云，顯有誤會。

(六) 系爭工程較為簡單，工程經費亦最少之工程，是以，申訴廠商超前進度施工完成，並與招標機關相關人員一同驗收工程，並予以拍照驗收，相關驗收人員揭簽名驗收，系爭工程已確實竣工無誤，並無偷工減料與工期延宕之情事

1、按工程之驗收程序代表定作人受領工作之意思

表示，一旦驗收通過，即會發生受領工作之法律上效果，包括報酬請求權之時效開始進行、逾期違約金之計算終止、保固期間之開始計算等效力。依民法第 490 條之規定，必須於工作完成時報酬請求權才發生，因此報酬請求權之產生取決於是否完成工作。

- 2、系爭工程已確實完工，完工品質揭合乎要求。然因施作該工程人員工班外出工作，而申訴廠商之人員甲○○因便宜行事而代為簽名，以製作竣工結算文書，此純係甲○○之個人過失，確實並無故意涉犯偽造文書之動機。
- 3、系爭工程完工後，確為招標機關詳加驗收無誤，依上開民法承攬規定，其工程已竣工驗收無誤，並無生損害於定作人招標機關。且甲○○本人亦為工程人員之一，其簽名僅為製作竣工結算書之便宜行事文書作業，本身並無不法動機。
- 4、系爭工程為簡單隔間工程，與申訴廠商所承接之其他政府工程相較，金額較少，申訴廠商確實完工，且並無偷工減料或進度延宕之情事，招標機關驗收人員亦確實驗收，並無異議處理結果所稱嚴重影響公安或醫病關係之情事發生，所指與實情不符。

(七) 本案因純係甲○○本身之個人便宜行事之疏失造成，其本身並非受丁○○與乙○○之指示，且該

工程已確實完工，招標機關並無損失，並無所謂情節重大之情事。

貳、招標機關陳述要旨

一、請求：申訴駁回。

二、事實及理由

(一) 申訴廠商之專任工程人員乙○○於107年10月11日「施工品質計畫書送審核章表」、107年10月12日「工程開工報告表」、107年11月22日「建築物施工中營造業專任工程人員督察紀錄表」、107年11月25日「工程竣工報告表」及107年12月21日「驗收紀錄」等履約文件，有簽名筆跡不一致情形。

(二) 法律依據及契約相關條文

1、本法第 101 條第 1 項第 4 款：「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。」

2、營造業法第 35 條略以：「營造業之專任工程人員應負責辦理下列工作：一、查核施工計畫書，並於認可後簽名或蓋章。二、於開工、竣工報告文件及工程查報表簽名或蓋章。三、督察按圖施工、解決施工技術問題。五、查驗工程時到場說明，並於工程查驗文件簽名或蓋

章。…六、營繕工程必須勘驗部分赴現場履勘，並於申報勘驗文件簽名或蓋章。…七、主管機關勘驗工程時，在場說明，並於相關文件簽名或蓋章。」。

3、民法第 224 條：「債務人之代理人或使用人，關於債之履行有故意或過失時，債務人應與自己之故意或過失負同一責任…」。

4、系爭工程契約書第 9 條之 2、9 略以：「乙方為執行施工管理之事務，其指派之工地負責人，應全權代表乙方駐場，率同其員工處理下列事項：(一) 工地管理事項：2、工人、材料、機具、設備、門禁及施工裝備之管理；…4、公共安全之維護；…(二) 工程推動事項：5、施工前之準備及施工完成後之查驗；…11、施工品管有關事項；…12、施工瑕疵之改正、改善。」。

(三) 申訴廠商應有「以虛偽不實之文件履約」情事，理由分述如下：

1、各履約文件專任工程人員「乙○○」、工地負責人「丙○○」之各次簽名筆跡不一致。

2、臺灣基隆地方檢察署 110 年偵字第 210 號起訴書各被告待證事實：

(1) 被告丁○○之供述（摘述）：被告丁○○之申訴廠商於標得本件工程後，即將本件

工程交由被告甲○○管理之事實；專任工程人員需親自簽署之欄位，不得交由他人代簽失事實。

- (2) 被告甲○○之自白（摘述）：被告乙○○於申訴廠商標得本件工程後，曾至工地1次，惟施工至完工期間及驗收時均未到場之事實；如附表所示文件之「乙○○」、「丙○○」簽名，均為被告甲○○所冒簽之事實；被告丁○○指示被告甲○○代簽如附表所示文件之乙○○、「丙○○」簽名之事實；系爭工程於完工後，被告丁○○、乙○○均知悉如附表所示文件之「乙○○」簽名，均由被告甲○○所代簽之事實。
- (3) 被告乙○○之供述（摘述）：如附表所示文件之「乙○○」簽名，均非被告乙○○所親簽之事實。
- (4) 證人戊○○之證述（摘述）：系爭工程採購案之監造期間，戊○○建築師從未見過被告乙○○之事實；驗收紀錄是驗收現場填寫，並現場簽名，當天申訴廠商甲○○有到，但乙○○沒到之事實。
- (5) 證人丙○○之證述：如附表編號1、2、4所示之文件上「丙○○」簽名，並非被告丙○○所簽之事實。

- 3、招標機關於 110 年 11 月 19 日召開「○○區衛生所辦公場所室內隔間裝修工程案採購工作及審查小組」審查會議，申訴廠商員工甲○○於會議當場承認貪圖方便將系爭工程之「施工品質計畫書送審核章表」、「工程開工報告表」、「建築物施工中營造業專任工程人員督察紀錄表」、「工程竣工報告表」及「驗收紀錄」等履約文件，以代簽工地負責人丙○○與專任工程人員乙○○之簽名承認不諱。
- 4、綜上，申訴廠商以虛偽不實之文件履約，核其違法，事證明確，洵堪認定。

(四) 申訴廠商所涉應屬「情節重大」，理由分述如下：

- 1、按營造業法第 35 條規定，專任工程人員除負有督察按圖施工、解決施工技術…等攸關公共安全之施工品質，同時並藉由現場履勘，以確定其施工品質無虞。本案申訴廠商係專業營造廠商，卻於履約時多次漠視專任工程人員應為之事項，並多次指示非專任工程人員之「甲○○」冒名代簽「乙○○」簽名，故專任工程人員前述應為之事項，實質上卻未履行，故其保證之施工品質顯有疑義。
- 2、次按工地負責人之主要任務在於公共安全之維護、工人、材料之管理、施工品管、施工瑕疵之改正、改善…等有關事項，申訴廠商係專業營造廠商，卻於履約時多次漠視工地負責人應

為之事項，並多次指示非工地負責人之「甲○○」冒名代簽「丙○○」簽名，故工地負責人前述應為之事項，實質上卻未履行，故申訴廠商所施作及保證之施工品質亦顯有疑義。

3、未按「…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間生命之安全，其危害性亦屬情節重大…」(最高行政法院 109 年度判字第 440 號判決參照)。本案申訴廠商多次未確實踐行專任工程人員及工地負責人應為之項目業如前述，其施作及保證之品質恐有嚴重使招標機關於使用期間陷於危害公安及醫病間生命安全之疑慮，故招標機關認其所涉應屬「情節重大」，殆無疑義。

(五) 另新北市政府衛生局為系爭採購案之代辦機關，刊登於政府電子採購網招標公告之契約書及投標須知係載明招標機關為甲方，另於召開申訴廠商是否違反本法第101條之情事出席工作小組會議前，已先向本府採購處就該會議應由新北市政府衛生局或招標機關召開提出釋疑，經採購處意見表示，系爭採購案於簽約、履約及驗收各階段，均由招標機關與申訴廠商兩造共同辦理，且爭議發生於履約階段，該會議應由招標機關召開。

(六) 綜上，申訴廠商確實已違反本法第101條第1項以

虛偽不實之文件履約，情節重大者之規定，招標機關處置應屬妥當、適法，應駁回廠商之申訴。

判斷理由

- 一、申訴廠商主張略以：(一) 系爭工程施工品質良好且提前完工，招標機關並無任何損失。(二) 申訴廠商負責人丁○○未指示甲○○代為簽名，此係檢察官個人臆測。(三) 刑法第211條偽造文書、印文罪不罰過失犯，申訴廠商僅對竣工結算之文書作業有應注意未注意之情形，不該當刑法偽造文書罪之構成要件。(四) 系爭工程無營造業法之適用，縱有營造業法之適用，依照營造業法並無須設置工地主任或專任工程人員，甲○○為配合文件格式而於工地負責人欄簽署丙○○之簽名，但無違反營造業法，亦無偽造文書之主觀故意。(五) 本案屬甲○○個人疏失，非受丁○○與乙○○之指示，且系爭工程已確實完工，招標機關並無損失，無情節重大之情事。(六) 系爭工程已確實完工，招標機關並未受損，僅因工程人員之文書作業疏失，遭此重罰，影響重大，亦不符比例原則。
- 二、招標機關則以：(一) 各履約文件專任工程人員「乙○○」、工地負責人「丙○○」之各次簽名筆跡不一致。(二) 依臺灣基隆地方檢察署 110 年度偵字第 210 號起訴書所載，申訴廠商負責人丁○○於偵查中自承系爭工程標得後即交由申訴廠商之員工甲○○管理，且專任工程人員須親自簽署之欄位，不得交由他人代簽。又申訴廠商之員工甲○○於偵查中自承申訴廠商專任工程人員乙○○曾至工地 1 次，惟施工至完工期間及驗收時均未到場，且係申訴廠商負責人丁○○指

示甲○○代簽履約文件，而申訴廠商專任工程人員乙○○亦知悉簽名均由申訴廠商之員工甲○○代簽。復申訴廠商專任工程人員乙○○、工地負責人丙○○於偵查中亦自承履約文件中之「乙○○」、「丙○○」簽名均非由其本人親簽。另戊○○建築師於偵查中，亦證稱系爭工程監造期間從未見過乙○○，驗收當天係申訴廠商甲○○到場，但乙○○未到場。

(三) 申訴廠商之員工甲○○於 110 年 11 月 19 日「○○區衛生所辦公場所室內隔間裝修工程案採購工作及審查小組」審查會議中，自承「施工品質計畫書送審核章表」、「工程開工報告表」、「建築物施工中營造業專任工程人員督察紀錄表」、「工程竣工報告表」及「驗收紀錄」等履約文件，有冒名代簽工地負責人丙○○與專任工程人員乙○○之名。

(四) 因申訴廠商甲○○有冒名代簽之行為，申訴廠商實際未踐行專任工程人員及工地負責人應為之責任，其施作及保證之品質，恐有使招標機關於使用期間陷於危害公安及醫病間生命安全之疑慮，應屬情節重大。(五) 新北市政府衛生局為系爭採購案之代辦機關，申訴廠商違反本法第 101 條第 1 項之規定，招標機關處置應屬妥當、適法。

三、本法於 108 年 4 月 30 日經立法院三讀通過修正部分條文，並於 108 年 5 月 22 日經總統令華總一義字第 10800049691 號公布，則依中央法規標準法第 13 條「法規明定自公布或發布日施行者，自公布或發布之日起算至第三日起發生效力」之規定，本法修正部分即於 108 年 5 月 24 日發生效力（行政院公共工程委員會 108 年 5 月 24 日工程企字第 1080100458 號函）。復招標機關以申訴廠商有本法第 101 條第 1 項第 4 款情形，依同法第 102 條第 3 項規定刊登政府採

購公報，即生同法第 103 條第 1 項所示於一定期間內不得參加投標或作為決標對象或分包廠商之停權效果，性質上為裁罰性不利處分，核屬行政罰，自有行政罰法第 5 條「行為後法律或自治條例有變更者，適用行政機關最初裁處時之法律或自治條例。但裁處前之法律或自治條例有利於受處罰者，適用最有利於受處罰者之規定。」規定之適用（高雄高等行政法院 109 年度訴字第 468 號判決意旨參照），審酌 108 年 5 月 22 日修正公布本法第 101 條第 1 項第 4 款，已將「偽造、變造投標、契約或履約相關文件者。」修正為「以虛偽不實之文件投標、訂約或履約」，並增列「情節重大」之要件，因修正前廠商只要偽造、變造投標、契約或履約相關文件，無庸考量是否情節重大，即刊登政府採購公報，顯較不利於廠商，是依行政罰法第 5 條規定，自應適用裁處時之 108 年 5 月 22 日修正公布之本法規定（高雄高等行政法院 109 年度訴字第 469 號判決意旨參照），先予敘明。

四、本府申訴會參酌申訴廠商及招標機關前開申訴及陳述意旨，認本件兩造之爭點厥為：招標機關以申訴廠商之員工甲○○，冒名代簽專任工程人員乙○○以及工地負責人丙○○之名，有本法第 101 條第 1 項第 4 款「以虛偽不實之文件投標、訂約或履約，情節重大者」之情事，依規定通知將刊登不良廠商，招標機關之處分是否合法妥適？論述如下：

（一）按「機關辦理採購，發現廠商有下列情形之一，應將其事實、理由及依第一百零三條第一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。」、「機關審酌第一項所定情節重大，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。」本法第 101 條第 1 項第 4 款、同法條第 4 項定有明文。復依本法第 101 條第 1 項第 4 款之立法理由載明「原條文第二款後段『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制作者，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，並移列第四款及增列『情節重大』之要件。另基於本款規範之目的，廠商應有可歸責性，方有本款之適用。」。

- (二) 次按「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 條第 2 項定有明文，又最高行政法院 100 年度 8 月份第 2 次庭長法官聯席會議決議：「……法人等組織就其內部實際行為之職員、受僱人或從業人員之故意、過失，係負推定故意、過失責任。此等組織實際行為之職員、受僱人或從業人員，為法人等組織參與行政程序，係以法人等組織之使用人或代理人之地位為之。此際，法人等組織就彼等之故意、過失，係負推定故意、過失責任，則除行政罰法第 7 條第 2 項情形外，人民以第三人為使用人或委任其為代理人參與行政程序，具有類似性，應類推適用行政罰法第 7 條第 2 項規定，即人

民就該使用人或代理人之故意、過失負推定故意、過失責任。」

(三) 復依最高行政法院 101 年度 6 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議：「機關因廠商有政府採購法第 101 條第 1 項各款情形，依同法第 102 條第 3 項規定刊登政府採購公報，即生同法第 103 條第 1 項所示於一定期間內不得參加投標或作為決標對象或分包廠商之停權效果，為不利之處分；其中第 3 款、第 7 款至第 12 款事由，縱屬違反契約義務之行為，既與公法上不利處分相連結，即被賦予公法上之意涵，如同其中第 1 款、第 2 款、第 4 款至第 6 款為參與政府採購程序施用不正當手段，及其中第 14 款為違反禁止歧視之原則一般，均係違反行政法上義務之行為，予以不利處分，具有裁罰性，自屬行政罰，應適用行政罰法第 27 條第 1 項所定 3 年裁處權時效；其餘第 13 款事由，乃因特定事實予以管制之考量，無違反義務之行為，其不利處分並無裁罰性，應類推適用行政罰裁處之 3 年時效期間。」，復依工程會 108 年 12 月 5 日工程企字第 1080100514 號函「政府採購法第 101 條執行注意事項」：「款次 4：以虛偽不實之文件投標、訂約或履約，情節重大者。起算時點：…三、屬履約者：自最後相關履約文件達到機關或其指定之人員或處所時起算。說明：…三、依行政罰法第 27 條第 2 項規定，以廠商行為終了時起算。」

(四) 再按「機關依本法第四十條規定洽由其他具有專業能力之機關代辦採購，依下列原則處理：…三、除招標

文件另有規定外，以代辦機關為招標機關。」政府採購法施行細則第 42 條第 1 項第 3 款定有明文，準此，依招標機關 111 年 1 月 22 日○○○○字第 1116280321 號函：「查新北市政府衛生局為系爭採購案之代辦機關，刊登於政府電子採購網招標公告之契約書及投標須知係載明新北市○○區衛生所為甲方，另於召開申訴廠商是否違反本法第 101 條之情事出席工作小組會議前，已先向本府採購處就該會議應由新北市衛生局或新北市○○區衛生所何者召開提出釋疑，經採購處意見表示，系爭採購案於簽約、履約及驗收階段，均由新北市○○區衛生所與申訴廠商兩造共同辦理…」，足見，系爭工程之招標文件係載明新北市○○區衛生所為甲方，且簽約、履約及驗收階段均係由新北市○○區衛生所辦理，堪認，系爭工程之招標機關為新北市○○區衛生所，職是，由新北市○○區衛生所行使職權即係合法，先予敘明。

(五) 申訴廠商員工甲○○於 107 年 11 月 24 日以前冒名於「施工品質計畫書送審核章表」、「工程開工報告表」、「建築物施工中營造業專任工程人員督察紀錄表」代簽專任工程人員乙○○以及工地負責人丙○○之行為已逾 3 年裁處權時效，而 107 年 11 月 25 日(含)以後之冒名代簽行為則未逾 3 年裁處權時效：

1、依前揭最高行政法院意旨，招標機關以本法第 101 條第 1 項第 4 款事由通知申訴廠商刊登政府採購公報，係屬具裁罰性之處分，應適用行政罰法第 27 條第 1 項所定 3 年裁處權時效，復依工程會

108 年 12 月 5 日工程企字第 1080100514 號函，裁處權時效應自虛偽不實之文件達到招標機關時起算。

2、準此，申訴廠商於 107 年 10 月 11 日提報「施工品質計畫書送審核章表」；於 107 年 10 月 12 日前提報「工程開工報告表」；於 107 年 10 月 17 日、同年 10 月 25 日、同年 11 月 1 日、同年 11 月 7 日、同年 11 月 15 日、同年 11 月 22 日提報「建築物施工中營造業專任工程人員督察紀錄表」予招標機關，而招標機關至 110 年 11 月 25 日始通知申訴廠商刊登政府採購公報，顯已逾 3 年裁處權時效。

3、惟，申訴廠商於 107 年 11 月 25 日提報之「工程竣工報告表」；於 107 年 12 月 21 日提報之「驗收紀錄」行為部分則未逾 3 年裁處權時效。

(六) 申訴廠商之員工甲○○，冒名於「工程竣工報告表」、「驗收紀錄」代簽專任工程人員乙○○以及工地負責人丙○○之名，確有「以虛偽不實之文件履約」且情節重大，並可歸責於申訴廠商，實該當本法第 101 條第 1 項第 4 款：

1、經查，申訴廠商之員工甲○○於基隆地方檢察署 109 年度偵字第 5533 號、110 年度偵字第 210 號案件中（下稱刑事偵查案件），坦承伊於 107 年 11 月 25 日提報之「工程竣工報告表」的申訴廠商技師及工地負責人簽章欄中冒名代簽「乙○○」、

「丙○○」；於 107 年 12 月 21 日提報之「驗收紀錄」的專任工程人員欄位冒名代簽「乙○○」，且申訴廠商之員工甲○○於 110 年 11 月 19 日系爭工程採購工作及審查小組會議中對前開冒名代簽之事實亦坦承不諱，堪認申訴廠商確實有以虛偽不實之文件履約。

2、次查，依系爭工程契約第 9 條：「乙方為執行施工管理之事務，其指派之工地負責人，應全權代表乙方駐場，率同其員工處理下列事項：（一）工地管理事項：…4.公共安全之維護。5.工地突發事故之處理。（二）工程推動事項：…10.依照監造單位之指示提出施工大樣圖資料。11.施工品管有關事項。12.施工瑕疵之改正、改善。…（三）工地環境維護事項…（四）工地週邊協調事項：…（五）其他應辦事項」足見，申訴廠商提報之工地負責人需負責系爭工程各項管理，及施工圖樣、品管及瑕疵改善等事項，如申訴廠商提報之工地負責人未為而逕由他人代簽後提報文件予招標機關，恐致生危險於招標機關及至招標機關洽公之民眾，足認申訴廠商之員工甲○○於前開文件中冒名代簽工地負責人「丙○○」並提報予招標機關顯係情節重大。

3、復查，營造業法第 3 條第 9 款：「專任工程人員：係指受聘於營造業之技師或建築師，擔任其所承攬工程之施工技術指導及施工安全之人。」，可見系爭工程中所提報之專任工程人員需負責系爭工

程之施工技術及安全，復依申訴廠商之員工甲○○於刑事偵查案件中自承「乙○○於福翊公司標得本件工程後，曾至工地現場 1 次，惟施工至完工期間及驗收時均未到場」，及監造廠商戊○○於刑事偵查案件中證稱「本件工程採購案之監造期間，從未見過被告乙○○。」、「驗收紀錄是驗收現場填寫，並現場簽名，當天福翊公司甲○○有到，但乙○○沒到」，足證，系爭工程之專任工程人員乙○○並未確實督導工程之進行，而逕由他人冒名代簽後提報文件予招標機關，恐致生危險於招標機關及至招標機關洽公之民眾，足認申訴廠商之員工甲○○於前開文件中冒名代簽專任工程師「乙○○」並提報予招標機關顯係情節重大。

4、再者，申訴廠商之負責人丁○○於刑事偵查案件中自承「於標得本件工程後，即將本件工程交由被告甲○○管理。」、「本件工程所陳報之專任工程人員為被告乙○○」、「專任工程人員需親自簽署之欄位，不得交由他人代簽之事實」，復申訴廠商之員工甲○○於刑事偵查案件中，自承「本件工程於完工後，被告丁○○、乙○○均知悉如附表所示文件之『乙○○』簽名，均由被告甲○○所代簽之事實。」，足認，申訴廠商係明知仍由其員工以虛偽不實之文件履約，實具有可歸責性。

5、據此，申訴廠商之員工甲○○，冒名於「工程竣工報告表」、「驗收紀錄」代簽專任工程人員乙

○○以及工地負責人丙○○之名，實係「以虛偽不實之文件履約」且情節重大，並可歸責於申訴廠商，實該當本法第 101 條第 1 項第 4 款。

(七) 據上，縱申訴廠商於 107 年 11 月 24 日以前提報之履約文件業已逾 3 年裁處權時效，惟申訴廠商於 107 年 11 月 25 日提報之「工程竣工報告表」；於 107 年 12 月 21 日提報之「驗收紀錄」均係虛偽不實文件且情節重大，並可歸責於申訴廠商，自該當本法第 101 條第 1 項第 4 款。

(八) 此外，依本法第 103 條第 1 項第 1 款所定 3 年刊登期間之規定，招標機關並無停權期間長短之裁量權限，是以，招標機關於查察申訴廠商有以虛偽不實之文件履約之情事後，依本法第 101 條第 1 項第 4 款、第 102 條第 3 項、第 103 條第 1 項第 1 款之規定作成原處分，即無不合。

五、綜上所述，申訴廠商主張各節均不可採，招標機關之決定，並無違法不當，原異議處理結果為相同之認定亦無不洽，應予維持。兩造其餘之主張與陳述，均不影響前揭判斷結果，爰不逐一論究。

六、據上論結，本件申訴為無理由，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	謝政達
委員	王伯儉
委員	江獻琛
委員	李永裕

委	員	李滄涵
委	員	孟繁宏
委	員	高銘堂
委	員	張琬萍
委	員	張樹萱
委	員	黃立
委	員	蔡榮根

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（臺北市士林區福國路 101 號）提起行政訴訟。

中 華 民 國 1 1 1 年 3 月 4 日