

# 新北市政府採購申訴審議判斷書

案號：113 購申 34002 號

申訴廠商：○○○○○○○○技術顧問有限公司

招標機關：新北市○○區公所

上開申訴廠商就「新北市○○區 109 年度雨水下水道系統、主要排水溝渠及道路側溝巡檢委託技術服務、新北市○○區 110 年度雨水下水道系統、主要排水溝渠及道路側溝巡檢委託技術服務、新北市○○區 111 年度雨水下水道系統、主要排水溝渠及道路側溝巡檢委託技術服務」採購事件，不服新北市○○區公所（下稱招標機關）112 年 12 月 21 日○○○○字第 1122450442 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 113 年 4 月 16 日第 137 次委員會審議判斷如下：

## 主 文

原異議處理結果撤銷。

## 事 實

緣申訴廠商參與招標機關辦理「新北市○○區109年度雨水下水道系統、主要排水溝渠及道路側溝巡檢委託技術服務、新北市○○區110年度雨水下水道系統、主要排水溝渠及道路側溝巡檢委託技術服務、新北市○○區111年度雨水下水道系統、主要排水溝渠及道路側溝巡檢委託技術服務」（下稱系爭採購案）採購案，嗣招標機關認申訴廠商於履約期間疑有偽（變）造施作照片，據此審認申訴廠商有政府採購法（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，情節重大者」之情形，以112

年11月29日○○○○字1122446666號函（下稱原處分）通知申訴廠商將刊登政府採購公報。申訴廠商不服，向招標機關提出異議，招標機關則以112年12月21日○○○○字第1122450442號函（下稱異議處理結果）復異議結果維持原處分，申訴廠商復不服其異議處理結果，遂於合法期間內向本府申訴會提出申訴，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：

- （一）招標機關於 112 年 10 月 6 日所為之原決定、112 年 12 月 21 日所為之異議處理結果均撤銷。
- （二）申訴費用由招標機關負擔。

### 二、程序事項

- （一）本件招標機關於 112 年 10 月 6 日函文認申訴廠商所承攬招標機關係爭勞務採購，於履約期間疑有偽（變）造施作照片，故依本法第 101 條第 1 項第 4 款及第 3 項作成將申訴廠商停權之行政處分。
- （二）嗣經申訴廠商於 112 年 10 月 17 日提出書面陳述意見，惟招標機關並未依法成立採購工作及審查小組負責審查認定，仍維持原決定，申訴廠商再次提起異議，招標機關乃於 112 年 12 月 15 日邀集申訴廠商召開「採購工作及審查小組審查認定會議」，仍維持原處分，惟招標機關召開之「採購工作及審查小組審查認定會議」是否符合「機關採購工作及審查小組設置及作業辦法」之規定，

例如審查小組工作人員是否其中一人具有採購專業人員資格？主（會）計人員及政風單位人員列席，依法僅得依權責提供意見，是否亦參與出席人員表決數？審查會當日出席委員人數，倘扣除依法為列席之人員時，有無過半數出席？有無過半數決議？實屬存疑，惟因此涉及招標機關內部組織之作業，申訴廠商實無法取得上開資料，尚祈本府申訴會得先就此程序正義事項，詳予審酌。且上開 2 處分實與事實不符，故申訴廠商爰依本法第 102 條第 2 項之規定向本府申訴會提起申訴。

### 三、事實及理由

#### （一）招標機關異議處理結果函文所述並非事實

1、查，申訴廠商完成 3 年度之履約成果，總計報告資料之照片數量共計 4 萬 3,098 張照片，其契約依據為 109 年度、110 年度及 110 年度之契約第 2 條第 1 款及「需求說明書（含預算金額，採實做實算）」。有關 109 至 111 年度每月報告資料，照片比對有 91 處不同年度或月份之排水溝渠或道路側溝巡查紀錄照片標記不同月份重複請款部分，其中照片編號 1 至 21，整批援用有故意以虛偽不實文件履約云云，實情為「申訴廠商之人員於 110 年 1 月間巡檢時，攜帶 109 年 1 月份之巡檢報告至現場核對，如果道路側溝之內部現場狀況均無改變且

無淤積情形，即以 109 年 1 月之照片，而僅拍攝前 2 張之道路位置及溝渠型式等照片，此可由前 2 張之白板照片可以證明申訴廠商確實派員至現場巡檢，申訴廠商雖有疏失，非虛偽不實。」。更何況，(1)申訴廠商履約系爭採購案，均依系爭契約第 2 條履約標的及需求說明書約定，至少每 20 公尺巡檢一處，紀錄內容包含現況照片、巡檢日期、巡檢位置、淤積情形、水流方向、斷面尺寸、格柵情形、側溝型式、內溝或是外溝、是否有附掛纜線或管線穿越、現場狀況、拍攝地點座標值及 GPS 巡檢軌跡等紀錄，申訴廠商履約結果所巡檢之位置、拍攝之巡查照片總數量等履約結果，已經遠大於契約之要求，衡諸常情，申訴廠商實不須提供以假做真之照片，縱使扣除疑似照片，申訴廠商所提供之勞務仍符合契約要求，尚祈明察。(2)經申訴廠商再次核對旨揭所提上開 3 年度共計 91 處疑似有照片重複，除 110 年度 11 月之正確率為 84.83%之外(正確率較差之原因為新北市水利局改變指定巡檢紀錄表，取消照片位置之白板照片，申訴廠商尚不熟悉，以致夾帶照片檔案發生誤植之現象)，其餘年度月份之正確率均高達 99.5%以上，此有異議函內所附之證物一「照片核對申覆統計說明表」可證，在在足以證明申訴廠商非以少數幾次服務照片，重複請款，從而並無違反本法第 101 條第 1 項第 4 款以不實之文件履約，情節重大之情

形，附此敘明。

- 2、照片編號 22 至 62 亦屬同等疏失情形，因認有重複請款情事云云，然查，為了解側溝內部結構是否完整、有無淤積及現場狀況等，側溝內部照片不得放置白板，以致申訴廠商夾帶照片時誤植，惟申訴廠商均有派員至現場巡檢，此可由前 2 張之位置照片及側溝型式照片均如實記載，可以證明申訴廠商確實派員至現場巡檢，內業製作雖有疏失，非虛偽不實。又因年代久遠，承辦巡檢人員已離職將電腦資料刪除而無法提出實際拍照照片。
- 3、招標機關認為依申訴廠商每月巡檢報告資料及實際照片查核履約狀況，若僅憑申訴廠商所拍攝之道路位置及溝渠型式 2 張白板照片，絕無可能判斷排水溝渠、側溝或下水道內部實際狀況，也無法查證巡檢報告所述「現場無改變且無淤積」，足認該項對履約狀況之不實說明，實屬情節重大云云。但查，依據本法第 101 條第 1 項第 4 款之要件，所稱情節重大者，係以全部契約之履約狀況而為評價，而非單就某一分項而言，招標機關容有誤會之處，招標機關僅就有瑕疵部分之照片部分單獨評價有無情節重大，實不合理，實應以有瑕疵部分之照片佔總契約照片數量之比例，且查本府申訴會 111 購申字第 14032 號第 80 頁敘明：「…況查，系爭污水設施破損發現於 109 年 11 月，迄今

已過 2 年半餘，申訴廠商否認為其保固責任之 19 處，招標機關僅請第三人代為修復 14 處，經費為 208 萬 9,729 元，尚未修復之 5 處，係招標機關陳稱損壞程度嚴重、作業難度較高（預估經費 289 萬 3,457 元）之管線設施，亦與 111 年 10 月 12 日第 2 次審查會議原代辦機關新北市政府水利局提報所需修繕費用概估需 640 萬元有間。另以本案修復破損設施前後順序以觀，已難謂招標機關所受損害重大，否則針對破損嚴重處，實無延宕 2 年以上不修復之理，遑論招標機關亦自承尚無用戶接管，尚未影響接戶使用。再就修復費用所占金額及項目比例以觀，目前修復費用金額 498 萬 3,186 元之項目，工項涵蓋系爭工程中之整地工程、道路工程、交通工程、排水工程、污水工程、開挖擋土工程、施工交通維持費、假設工程及間接工程費，招標機關僅以污水工程費用計算比例計算指稱約占 9.94% 作為損害情節重大之佐證，實不合理；如依工程結算總金額 6 億 2,011 萬 1,000 元計算，僅占約 0.8%（計算式： $4,983,186/620,111,000=0.8\%$ ），依該比例以觀，亦難謂情節重大。」，亦同此見解，足供參酌。

在本法第 101 條第 1 項第 4 款以虛偽不實之文件，新法修正時加上「情節重大」之要件，除非單一文件所影響整體履約之結果產生重大不利履約結果外，亦應採整體比例非單項評價

之見解，然而申訴廠商3年度履約系爭勞務採購案，雖有少數路段照片誤植，但實際側溝狀況均非不實，復衡諸○○區公所涵蓋之土地幅員廣大，主要排水溝渠、及其水利構造物、所有道路之道路側溝均為系爭勞務採購履約範圍，尚祈本府申訴會審酌誤植之極少數路段佔比總體履約路段，實屬甚微且單一誤植路段又無因側溝淤積而造成市區道路淹水等公共利益損害之情事。再者，招標機關已就系爭勞務採購審核確認申訴廠商已完成系爭勞務採購案，此有招標機關109年12月14日○○○○字第1092452031號函、110年12月22日○○○○字第1102450491號函、111年12月26日○○○○字第112481178號函附卷可佐，又申訴廠商於履約系爭採購案3年度之期間，○○區公所所轄之道路側溝均無因颱風豪雨造成淤積之情況，更足以認定申訴廠商確實派員至現場巡查，且清查結果道路側溝並無淤積之情況，在在屬實。招標機關徒憑此照片22至62共41張照片，即否定申訴廠商履約系爭採購案共拍攝4萬3,098張照片之正確性，實不符合比例原則。

- 4、申訴廠商確實已完成辦理投標文件企劃書說明創意回饋事項①「統整排水溝渠後水理分析」、②「開發建置側溝、排水溝渠、管理系統增建、側溝及人孔管理系統網頁即時查詢系

統」、③「颱風豪雨後重點巡查」、④「成果教育訓練」、⑤「排水溝渠調查報告（含分析及改善建議），此亦有申訴廠商辦理回饋事項及佐證資料說明可憑，更何況，招標機關已認為創意回饋事項為契約之一部份，且招標機關均予於各該年度 12 月份間審核確認申訴廠商完成系爭勞務採購服務履約事項，則應認招標機關認為申訴廠商已完成各該年度之創意回饋事項，方屬的論，否則自無法審核認定申訴廠商已完成各該年度之履約，迺招標機關明知上情，仍恣意裁量，於 112 年 12 月 15 日召開採購工作及審查小組審查認定會議，當申訴廠商提及已辦理完成回饋事項之資料前已提交招標機關時，招標機關並無提示任何資料供在場委員參酌，自有違反行政程序法第 9 條：「行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利之情形，一律注意。」，招標機關基於此錯誤前提下所為於異議決定函說明二（四）敘明「…尤其連續 3 年參與本所勞務採購投標，明知前一年度尚未完成履行創意回饋，卻仍繼續下年度投標，投標後再繼續違約，實已違反本所招標作業相關規定。」云云，進而推論申訴廠商有違反本法第 101 條第 1 項第 4 款之理由，實有悖於事實，申訴廠商辦理創意回饋事項，均已依約履行，更從未有何以虛偽不實文件投標，且難以想像招標機關既認為申訴廠商未履行創意回饋金額比例超過 1/3 云云，即不



存在「未履行」與「提出虛偽不實文件」同時併存之邏輯上可能，順予敘明。且招標機關係認為申訴廠商並未全部履行辦理回饋事項，似顯申訴廠商並未有何以虛偽不實之文件履約，迺招標機關竟仍認申訴廠商違反本法第 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」，招標機關適用法條，不無適用錯誤，尚祈明鑒。

(二) 申訴廠商雖有甚微照片之疏失，但無故意以虛偽不實之照片履約，依比例原則之審查，實不該當情節重大。

1、有關 109 至 111 年度每月報告資料，照片比對有 91 處不同年度或月份之排水溝渠或道路側溝巡查紀錄照片標記不同月份重複請款部分，其中照片編號 1 至 21，整批援用有故意以虛偽不實文件履約云云，實情為「此可由前二張之白板照片可以證明申訴廠商確實派員至現場巡檢，申訴廠商雖有疏失，非虛偽不實。」。更何況，(1)申訴廠商履約結果所巡檢之位置、拍攝之巡查照片總數量等履約結果，已經遠大於契約之要求，衡諸常情，申訴廠商實不須提供以假做真之照片，縱使扣除疑似照片，申訴廠商所提供之勞務仍符合契約要求，尚祈貴會明察。(2)經申訴廠商再次核對旨揭所提上開三年度共計 91 處疑似有照片重複，除 110 年度 11 月之正確率為 84.83%之外（正確

率較差之原因為新北市水利局改變指定巡檢紀錄表，取消照片位置之白板照片，申訴廠商尚不熟悉，以致夾帶照片檔案發生誤植之現象)，其餘年度月份之正確率均高達 99.5%以上，此有異議函內所附之證物一「照片核對申覆統計說明表」可證，在在足以證明申訴廠商非以少數幾次服務照片，重複請款，更無故意以虛偽不實之照片履約，從而並無違反本法第 101 條第 1 項第 4 款以虛偽不實之文件履約，情節重大之情形，附此敘明。

- 2、照片編號 22 至 62 亦屬同等疏失情形，因認有重複請款情事云云，然查，申訴廠商均有派員至現場巡檢，此可由前二張之位置照片及側溝型式照片均如實記載，可以證明申訴廠商確實派員至現場巡檢，內業製作雖有疏失，非虛偽不實。又因年代久遠，承辦巡檢人員已離職將電腦資料刪除而無法提出實際拍照照片。
- 3、招標機關認為依申訴廠商每月巡檢報告資料及實際照片查核履約狀況，若僅憑申訴廠商所拍攝之道路位置及溝渠型式 2 張白板照片，絕無可能判斷排水溝渠、側溝或下水道內部實際狀況，也無法查證巡檢報告所述「現場無改變且無淤積」，足認該項對履約狀況之不實說明，實屬情節重大云云。事實上，申訴廠商每月巡檢報告於契約執行期間，每月均有提出缺失彙整總表，共計 36 月，限囿於篇幅龐大，特摘

109 年 5 月之淤積缺失，纜線橫越附掛缺失，管線橫越缺失，側溝異常缺失。該資料每月均提報招標機關，足徵申訴廠商已注意有缺失部分且確實完成此項另行提送無誤。另查，依據本法第 101 條第 1 項第 4 款之要件，所稱情節重大者，係以全部契約之履約狀況而為評價，而非單就某一分項而言，招標機關容有誤會之處，招標機關僅就有瑕疵部分之照片部分單獨評價有無情節重大，實不合理，實應以有瑕疵部分之照片佔總契約照片數量之比例。在本法第 101 條第 1 項第 4 款以虛偽不實之文件，新法修正時加上「情節重大」之要件，除非單一文件所影響整體履約之結果產生重大不利履約結果外，亦應採整體比例非單項評價之見解，然而申訴廠商 3 年度履約系爭勞務採購案，雖有少數路段照片誤植，但實際側溝狀況均非不實，復衡諸○○區公所涵蓋之土地幅員廣大，主要排水溝渠、及其水利構造物、所有道路之道路側溝均為系爭勞務採購履約範圍，尚祈本府申訴會審酌誤植之極少數路段佔比總體履約路段，實屬甚微且單一誤植路段又無因側溝淤積而造成市區道路淹水等公共利益損害之情事。再者，招標機關已就系爭勞務採購審核確認申訴廠商已完成系爭勞務採購案，又申訴廠商於履約系爭勞務採購 3 年度之期間，○○區公所所轄之道路側溝均無因颱風豪雨造成淤積之情況，更足以認定申訴廠商確

實派員至現場巡查，且清查結果道路側溝並無淤積之情況，在在屬實。招標機關徒憑此照片 22 至 62 共 41 張照片，即否定申訴廠商履約系爭勞務採購案共拍攝 4 萬 3,098 張照片之正確性，實不符合比例原則。

4、申訴廠商確實已完成辦理投標文件企劃書說明創意回饋事項①「統整排水溝渠後水理分析」、②「開發建置側溝、排水溝渠、管理系統增建、側溝及人孔管理系統網頁即時查詢系統」、③「颱風豪雨後重點巡查」、④「成果教育訓練」、⑤「排水溝渠調查報告（含分析及改善建議），此亦有申訴廠商辦理回饋事項及佐證資料說明可憑，更何況，招標機關已認為創意回饋事項為契約之一部份，且招標機關均予於各該年度 12 月份間審核確認申訴廠商完成系爭勞務採購服務履約事項，則應認招標機關認為申訴廠商已完成各該年度之創意回饋事項，方屬的論，否則自無法審核認定申訴廠商已完成各該年度之履約，迺招標機關明知上情，仍恣意、怠惰裁量，於 112 年 12 月 15 日召開採購工作及審查小組審查認定會議，當申訴廠商提及已辦理完成回饋事項之資料前已提交招標機關時，招標機關並無提示任何資料供在場委員參酌，自有違反行政程序法第 9 條：「行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利之情形，一律注意。」，招標機關

基於此錯誤前提下所為於異議決定函說明二  
(四)敘明「…尤其連續3年參與本所勞務採購投標，明知前一年度尚未完成履行創意回饋，卻仍繼續下年度投標，投標後再繼續違約，實已違反本所招標作業相關規定。」云云，進而推論申訴廠商有違反本法第101條第1項第4款之事實，實有悖於事實，申訴廠商辦理創意回饋事項，均已依約履行，更從未有何以虛偽不實文件投標，且難以想像招標機關既認為申訴廠商未履行創意回饋金額比例超過1/3云云，即不存在「未履行」與「提出虛偽不實文件」同時併存之邏輯上可能，順予敘明。且招標機關係認為申訴廠商並未全部履行辦理回饋事項，似顯申訴廠商並未有何以虛偽不實之文件履約，迺招標機關竟仍認申訴廠商違反本法第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」，招標機關適用法條，不無適用錯誤，尚祈明鑒。

(三) 申訴廠商已確實履約服務建議書創意回饋事項，補充說明如下：

- 1、申訴廠商已確實履約服務建議書創意回饋事項
  - ① 「統整排水溝渠後水理分析」、② 「開發建置側溝、排水溝渠、管理系統增建、側溝及人孔管理系統網頁即時查詢系統」、③ 「颱風豪雨後重點巡查」、④ 「成果教育訓練」、⑤ 「排水溝渠調查報告(含分析及改善建議)」，此亦

有申訴廠商辦理回饋事項及佐證資料說明可憑，足信申訴廠商均已辦理創意回饋事項，但鑒於招標機關陳述意見書所述，招標機關對其中若干內容誤解及未細查，茲再先補充陳報服務建議書創意回饋項目之相關資料如，其中 3.6 颱風豪雨前後重點巡查（不定期）-本公司創意回饋事項之三，內文已清楚述明『因此本團隊及初期建議將針對貴公所易淹水地區進行颱風豪雨後之調查及 GPS 軌跡定位，並針對有異常處加以調查。而貴公所作為則於中央氣象局發布大雨或豪大雨特報或水利局 Line 通訊群組通報等易造成災害，自動針對轄區內其他排水溝渠進行巡查，發現有影響排水或結構損壞時，將予以列管至改善後解列，以恢復既有溝渠排水。』該段說明已清楚表達申訴廠商為調查單位，招標機關再指派清潔隊或下包清潔廠商進行巡查，當初只寫招標機關為尊重招標機關指派權責，故不敘明為清潔隊或下包清潔廠商。但招標機關陳述書似乎認為巡查清潔維護為申訴廠商權責，申訴廠商為顧問公司，斷無執行該項清除之營業行為。合先述明。

2、循此再論，『本團隊及初期建議將針對貴公所易淹水地區進行颱風豪雨後之調查及 GPS 軌跡定位，並針對有異常處加以調查。』。申訴廠商已在前說明，今再補充申訴廠商於契約執行期間，每月均有提出缺失彙整總表，共計 36

月，限囿於篇幅龐大，特摘 109 年 5 月之淤積缺失，纜線橫越附掛缺失，管線橫越缺失，側溝異常缺失。該資料每月均提報招標機關，足徵申訴廠商已確實完成此項無誤。而此部分亦可回應招標機關陳述書所提之所言內容，略以『檢視有無阻塞或影響水路流通……，而發生對人民損害之國家賠償責任』，益徵申訴廠商確實依約完成創意回饋事項，並已達成確實巡檢之要求。

- 3、再據前 2 點論，申訴廠商於前陳述無颱風豪雨，乃為當初協助招標機關回覆審計單位時所查，可見該 3 年度並無颱風侵襲○○區，申訴廠商確已盡協助之責。至於招標機關欲細究個別颱風路徑及外圍環流是否影響以啟動清潔維護，實屬招標機關權責，申訴廠商無權置喙。
- 4、申訴廠商創意回饋事項之「成果教育訓練」係為招標機關相關人員充實排水溝渠基本資料調查暨資料維護，本即與契約預算內容項次新北市 110 年度下水道暨道路側溝管理維護評鑑（含簡報及書面報告製作、台帳圖列印、評鑑當日其他雜項支出）」有所不同。再以 110 年度該項申訴廠商支出（僅估算飲料、點心、大圖輸出、車輛及司機）即達 2 萬 5,400 元，已高於契約單價為 2 萬 4,412 元。且丁教授確實曾於現場示範系統操作之教育訓練，即應視為教育訓練申訴廠商自主創意回饋工項提供，招

標機關不查，誤將兩者混為一談，且以此錯誤之基礎事實之一，做為評價申訴廠商不良廠商之事實之一，益顯其原處分之錯誤之處。

(四) 招標機關異議處理結果未依 108 年 5 月 22 日經總統令公布修正本法第 101 條第 4 項所揭示判斷情節重大之因素，包括招標機關所受損害之輕重、申訴廠商可歸責之程度及其實際補救或賠償措施等情形，以下特此敘明如后：

1、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 條規定之從新從輕原則，應適用裁處時之 108 年 5 月 22 日修正公布之本法規定。亦即申訴廠商縱提出不實文件履約（假設語氣，非自認），招標機關仍應考量該情節重大，始能將申訴廠商刊登政府採購公報，然而招標機關之異議決定書函，明顯可見並未敘明「招標機關所受損害之輕重、申訴廠商可歸責之程度及其實際補救或賠償措施等情形」，招標機關並未考量情節是否重大有無符合比例原則，所為之異議決定及原決定，並不合法，自應撤銷。



2、次按行政程序法第 7 條規定：「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 9 條、第 10 條規定：「行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利之情形，一律注意。」「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。」、第 36 條規定：「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。」，準此，辦理採購機關依據本法第 101 條第 1 項對廠商作成刊登公報之不利處分時，自應遵循行政程序法第 7 條及第 9 條之規定，就當事人有利及不利事項一律注意，並應依比例原則為之，如未審酌廠商違約情形是否重大及考量比例原則，僅因得標廠商有第 101 條第 1 項各款之情事，而不論可歸責情節之輕重，一律予以刊登公報，自與本法之立法目的不符，尚難認係合法。

3、關於「機關所受損害之輕重」、「廠商可歸責之程度」。

經查，申訴廠商於系爭採購案履約之 3 年度期間之成果而言，並無造成招標機關管轄之主要道路排水溝及側溝淹水之情形，可以認為並無

造成招標機關之任何損害。再者，就申訴廠商可歸責之程度而言，如前所述，申訴廠商所製作報告成果之照片正確率高達 99.9%以上，雖有些微過失而照片重複，申訴廠商之可歸責程度實屬輕微，招標機關之所以認為申訴廠商情節重大，無非係單就有瑕疵的照片單獨評價，容有以偏蓋全之失，與本法第 101 條第 1 項係就整體履約結果而為評價之規定不合，倘非如此以解，即便得到金質獎之工程而言，其工程查核之分數，就某一單項而言，絕對存在瑕疵，故其查核分數絕非 100 分，此時依招標機關之評價見解，亦恐設有擅自減省工料，情節重大，當非的論。

#### 4、關於「廠商之實際補救或賠償措施」

(1) 關於申訴廠商依服務建議書履行回饋事項，申訴廠商實有完成開發建置側溝及人口管理系統網頁查詢，並已交付招標機關使用，但為維雙方商誼，申訴廠商前已依招標機關函文，如數繳納此部分之款項，亦不影響招標機關之權益。

(2) 申訴廠商已於 113 年 3 月 8 日依協議交付招標機關側溝 GIS 管理系統（單機版光碟）乙套，此有 113 年 3 月 8 日會議紀錄乙紙在卷可憑，作為實際補救或賠償措施。

四、綜上所述，申訴廠商並未構成本法第 101 條第 1 項第 4 款之停權事由，系爭勞務採購服務工作已經驗收合格結案，申訴廠商提供系爭採購案之服務，雖有些許照片重覆疏漏之處，然絕非虛偽不實之照片，更遑論出於故意，毫不影響採購品質等公共利益，亦無對招標機關造成任何損失，且已依招標機關函示如數繳納，衡情論理，實不該當本法第 101 條第 1 項第 4 款所稱「以虛偽不實之文件投標、訂約或履約，情節重大者。」之停權要件，退萬步而言，情節亦非重大，懇請本府申訴會依法撤銷招標機關之原決定及異議決定，以維申訴廠商權益，至感德便。

## 貳、招標機關陳述要旨

### 一、程序事項之陳述

(一) 申訴廠商因辦理系爭採購案，經審計部新北市審計處查核，於 112 年 7 月 31 日審新北五字第 11200542883 號函認定有巡查紀錄照片標記不同月份重複請款及投標文件企畫書說明創意回饋未確實之缺失。

(二) 招標機關於 112 年 8 月 7 日○○○○字第 1122433990 號函請申訴廠商聲復理由或說明辦理情形，並經申訴廠商 112 年 8 月 8 日 (112) 台整交字第 1120808001 號函陳述說明，招標機關於 112 年 9 月 25 日○○○○字第 1122439796 號函送懲罰性違約金及未回饋創意經費繳款書合計 82 萬 7,210 元。

(三) 招標機關於 112 年 10 月 6 日○○○○字第 1122441314 號函針對申訴廠商辦理「本區 109、110 及 111 年雨水下水道系統、主要排水溝渠及道路側溝巡檢委託技術服務」等 3 件勞務採購案，履約期間疑有偽（變）造施作照片，違反本法第 101 條第 1 項第 4 款之情形，並請申訴廠商文到次日起 10 天內向招標機關陳述意見，並經申訴廠商 112 年 10 月 17 日（112）台整交字第 1121017001 號函送書面陳述意見，招標機關於 112 年 10 月 25 日召開審查小組會議，認定申訴廠商所涉情事有違約情節，與本法第 101 條第 1 項第 4 款情事相符，於 112 年 11 月 29 日○○○○字第 1122446666 號函通知申訴廠商審查結果。惟申訴廠商不服上開決定，提出異議並要求到場陳述意見機會，招標機關再次於 112 年 12 月 15 日召開審查會，並給予申訴廠商到場陳述意見，經審查小組討論仍維持原審查決定之認定，並以異議處理結果維持原審查決定，該當本法第 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」，提報申訴廠商為不良廠商。

## 二、事實及理由

(一) 針對申訴廠商 109 至 111 年度每月報告資料，照片比對有 91 處不同年度或月份之排水溝渠或道路側溝巡查記錄照片標記不同月份重複請款部分：

1、招標機關每年度辦理「雨水下水道系統、主要

排水溝渠及道路側溝巡檢委託技術服務」勞務標案，主要為巡查轄區各處下水道、排水溝渠及道路側溝等公共設施定期巡檢，檢視有無阻塞損害或影響水路流通釀成災害之情事，避免招標機關設置或管理公共設施有欠缺，致人民生命、身體、人身自由或財產受損害，而發生對人民損害之國家賠償責任。故申訴廠商每月出具報告資料及其檢附之現場照片，乃招標機關判斷前揭公共設施有無維護修繕必要之重要依據。

- 2、申訴廠商說明 110 年 1 月巡檢時攜帶 109 年 1 月報告至現場核對，發現現場無改變且無淤積情形，即以 109 年 1 月照片說明，僅拍攝前 2 張之道路位置及溝渠型式之白板照片證明確實派員到場巡檢，然查核照片批次排列順序、人物及物件相對位置、角度光影等細節可發現兩者係相同照片，申訴廠商僅就照片拍攝日期加以修改，以符合報告日期外，另申訴書說明（略以）……91 處疑似有照片重複，除 110 年 11 月之正確率為 84.83%之外（正確率較差之原因為新北市水利局改變指定巡檢記錄表，取消照片位置之白板照片，申訴廠商尚不熟悉，以致夾帶照片檔案發生誤植之現象），其餘年度月份之正確率均高達 99.5%以上……並提出證物「照片核對申覆統計說明表」用以證明申訴廠商非以少數幾次服務照片重複請款，以及

申訴廠商承辦人員製作每月報告資料，援引先前月份資料修改時，因疏忽而未就所附之巡查記錄照片進行更替，招標機關再次重申，本勞務巡檢主要巡查轄區各處下水道、排水溝渠及道路側溝有無阻塞損害或影響水路流通釀成災害之情事，避免招標機關設置或管理公共設施有欠缺，致人民生命、身體、人身自由或財產受損害，而發生對人民損害之國家賠償責任。故申訴廠商每月出具報告資料及其檢附之現場照片，乃招標機關判斷前揭公共設施有無維護修繕必要之重要依據，然申訴廠商係以照片加工更改日期等不符合契約規定巡查資料向招標機關報告履約狀況，難謂其無故意以虛偽不實文件向招標機關報告履約狀況情事。

3、針對申訴廠商 109 至 111 年度每月報告資料，照片比對有不同年度或月份之排水溝渠或道路側溝巡查記錄照片標記不同月份重複請款部分，說明如下：

(1) 重複照片比對之頁碼 1 至 7，110 年 1 月採用 109 年 1 月照片將相同照片放至不同位置，並有修改日期之情形。

(2) 重複照片比對之頁碼 8 至 20、22、24 至 28、31、36 照片均為同年月份，同路段不同位置採用相同照片。

(3) 頁碼 21、23、29、30、32、39 不同路段

採用相同照片。頁碼 32、37、38、40 為不同路段或同路段不同位置採用相同照片有重複 3 次，頁碼 34 與 35 為同路段不同位置採用相同照片有重複 5 處，頁碼 41 至 45 為上下游採用相同照片。

#### 4、補充說明照片重複正確率部分：

(1) 針對系爭採購案契約尚未規定當月照片正確率目標值，重複使用照片辦理當月請款，業已依比例辦理支出收回 7,210 元，因本契約並未有明確規定扣罰條款，僅規定以每 20M 巡檢 1 處並以每 100M 計價，固本案擬以 1 處 20M 辦理支出回收，計 7,210 元。

(2) 重複使用照與當月總巡檢照片比率，依上述，本所針對 109 年 2、3、5 月及 110 年 4、5、7 月、111 年 4、7、10、11 月份該比率尚符，故無意見。

(3) 除 110 年 1 月巡查照片 360 張有 25 張採用 109 年 1 月照片，並修改日期年份外，其餘為照片重複使用，為招標機關提報虛偽不實之主訴。

(二) 針對申訴廠商投標文件企畫書說明創意回饋未確實辦理部分：

1、申訴廠商參與系爭採購案時，於投標文件企畫

書提出願提供之創意回饋項目為「統整排水溝渠後水理分析」、「開發建置側溝、排水溝渠、管理系統增建、側溝及人孔管理系統網頁即時查詢系統」、「颱風豪雨後重點巡查」、「成果教育訓練」及「排水溝渠調查報告（含分析及改善建議）」，前述回饋項目各年度回饋金額為 109 年度 42 萬元，110 年度 42 萬元及 111 年度 37 萬元，係為勞務評審時是否為最符合資格廠商重要參考指標項目。

2、審查上述回饋項目僅有「開發建置側溝、排水溝渠、管理系統增建、側溝及人孔管理系統網頁即時查詢系統」於各年度有建置提供招標機關查詢使用，另申訴廠商 112 年初即將該前述系統關閉，與申訴廠商陳述書所述(略以)……並已交付招標機關使用……與事實不符外，申訴廠商之辦理回饋事項及佐證資料說明部分，也與事實不符，說明如下：

(1)「統整排水溝渠後水理分析」申訴廠商所陳述歷次簡報資料，相關積淹水改善分析為招標機關自行製作，非為申訴廠商所分析提出建議。

(2)「颱風豪雨後重點巡查」申訴廠商所陳述歷次簡報資料，相關積淹水點為招標機關自行彙整，並非申訴廠商提供外，另查交通部中央氣象署資料庫，109 年度至 111 年



度有發警報颱風，並非申訴廠商所述……無颱風豪雨……，故與事實不符，說明如下：

①109 年度：發布「閃電」、「巴威」、「米克拉」、「哈格比」及「黃蜂」颱風警報，其中「閃電」有侵台。

②110 年度：發布「圓規」、「璨樹」、「盧碧」、「烟花」及「彩雲」颱風警報，其中「璨樹」有侵台。

③111 年度：發布「尼莎」、「梅花」及「軒嵐諾」颱風警報，其中「軒嵐諾」有侵台。

(3)「成果教育訓練」申訴廠商所陳述教育訓練部分，係為原契約規定須參與招標機關水利考評且有計價支付（詳各年度招標文件需求說明書-預算金額項目-雨水下水道暨道路側溝維護管理評鑑《含簡報及書面報告製作、台帳圖列印、評鑑當日其他雜項支出》），與申訴廠商宣稱至招標機關參與評鑑所需系統操作與講解事實不符。

(4)「排水溝渠調查報告（含分析及改善建議）」申訴廠商僅依契約規定由招標機關提供資料進行水利考評簡報製作，實際並未提供相關調查報告，並以招標機關自行製作彙整資料宣稱有實際作為，與事實不符。

(5) 招標機關係爭採購案 109 至 111 年契約金額每年度各為 85 萬元，創意回饋未回饋分別為 29 萬、29 萬及 24 萬元，佔標案金額比例超過 1/3、1/3、1/4，占比之大，其情節不可謂不重大。尤其申訴廠商連續 3 年參與招標機關勞務採購投標，前 1 年度尚未完成履行創意回饋，卻繼續下年度投標又未履行創意回饋，無視契約精神，難謂其無故意以虛偽不實文件投標及履約狀況情事。

(三) 申訴廠商是否已提供具體補償或賠償措施部分：申訴廠商承諾給予招標機關人孔與側溝 GIS 管理系統，申訴廠商於 113 年 3 月 8 日提供單機版光碟供招標機關測試，惟因尚有介面及系統內容尚待確認，故待確認後，再擇期進行討論。

三、綜上所陳，業據申訴廠商採購申訴書、陳述意見書、異議書及陳述，並有報告資料、現場照片、國庫繳款書存卷可參，足徵申訴廠商不同月份重複照片請款使用，及未確實辦理創意回饋之事實明確。

### 判斷理由

一、申訴廠商主張略以：(一) 申訴廠商提供系爭採購案之服務，雖有些許照片重覆疏漏之處，然非出於故意，亦不該當情節重大，且不影響採購品質等公共利益，亦無對招標機關造成任何損失。(二) 申訴廠商確實已完成辦理投標文件企劃書說明創意回饋事項，並依招標機關函文繳回此部分之款項。(三)

申訴廠商已於 113 年 3 月 8 日依協議交付招標機關側溝 GIS 管理系統（單機版光碟）乙套，作為實際補救或賠償措施。

二、招標機關則以：（一）109 至 111 年度每月報告資料照片，經比對有 91 處不同年度或月份之排水溝渠或道路側溝巡查記錄照片，標記不同月份重複請款之情事，係以照片加工更改日期，不符合契約規定巡查資料向招標機關報告履約狀況，難謂其無故意以虛偽不實文件向招標機關報告履約狀況情事。

（二）系爭採購案 109 至 111 年契約金額每年度各為 85 萬元，創意回饋未回饋分別為 29 萬、29 萬及 24 萬元，佔標案金額比例超過 1/3、1/3、1/4，占比之大，其情節難謂不重大。（三）招標機關於 113 年 2 月 27 日第 2 次預審會議表示尚未因照片不實遭受具體損害。

三、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有本法第 101 條第 1 項第 4 款之情形，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：……四、以虛偽不實之文件投標、訂約或履約，情節重大者。」、「機關為第一項通知前，應給予廠商口頭或書面陳述意見之機會，機關並應成立採購工作及審查小組認定廠商是否該當第一項各款情形之一。」、「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。」、「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 款至第 5 款情形或第 6 款判處有期徒刑者，自刊登之次日起 3 年。…」本法第 101 條第 1 項第 4 款、第 3 項、第 4 項及第 103 條第 1 項第 1 款分別定有明文。

- (二) 次按，行政院公共工程委員會（下稱工程會）94 年 1 月 20 日工程企字第 09400024600 號函略以：「第 4 款所稱『履約相關文件』，凡是廠商依採購契約規定履約所應提供之文件均屬之。」
- (三) 參酌工程會於 108 年 12 月 5 日頒布修正後本法第 101 條執行注意事項「(二) 採購法第 101 條第 1 項適用情形注意事項：1、機關依採購法第 101 條第 1 項各款通知廠商將刊登政府採購公報，應注意各款適用要件，並查察採購法第 101 條立法理由所載『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。』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（行政院公共工程委員會〔下稱工程會〕96 年 4 月 16 日工程企字第 09600151280 號函）。機關審酌採購法第 101 條第 1 項所定情節重大，應依採購法第 101 條第 4 項規定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。」

(四) 觀諸兩造簽訂系爭契約第 2 條「履約標的(一)廠商應給付之標的及工作事項:詳需求說明書」;系爭契約之需求說明書第 3 條約定「(一)○○區內主要排水溝渠(廷寮溝、公館溝、柑林埤溝、石門溝、龍泉溪、大安圳、石壁寮溝、六分仔溝)及其水利構造物(含其他排水部分)邀集當地里長辦理,並按月提送巡檢報告等相關資料(…;至少每 100 公尺巡檢 1 處,並含拍攝彩色照片、巡檢日期、巡檢位置、水流方向、護岸是否破損及現場環境狀況等紀錄)。(二)參考土城都市計畫,辦理○○區轄內所有道路(含巷弄)之道路側溝巡檢紀錄情形,並按月提送巡檢報告等相關資料…。相關注意事項如下:1、至少每 20 公尺巡檢 1 處,紀錄內容含現況照片、巡檢日期、巡檢位置、淤積情形、水流方向、断面尺寸、格柵情形、側溝型式、內溝或是外溝、是否有附掛纜線或管線穿越及現場狀況等紀錄。」可知申訴廠商每月需依招標機關之要求,巡檢轄區排水溝渠、道路側溝,並檢附相關彩色照片予招標機關。

(五) 經查,依上所述,申訴廠商於 109 年至 111 年度,每月需依系爭契約之要求巡檢,並檢附報告資料、以及照片,然而經招標機關比對,發現 91 處不同年度或月份排水溝渠或道路側溝巡查紀錄照片,有工作人物、服裝、手持物品、姿勢、場景、光影或溝渠測量數字均相同等情形,顯見申訴廠商係有利用不實之照片,重複向招標機關請款之情事,此有申訴廠商所提供之照片在卷可稽,且申訴廠商對於利用前揭照片,向招標機關請款之情事亦不爭執;因此就系爭照片既係申訴廠商依系爭

契約規定履約所應提供之文件，則自屬於本法第 101 條第 1 項第 4 款之「履約相關文件」。故申訴廠商於履約時提供前揭不實之照片，自屬該當本法第 101 條第 1 項第 4 款「以虛偽不實之文件投標、訂約或履約」之規定，洵堪認定。

(六) 惟申訴廠商利用上開不實之照片，履行系爭契約，並未造成招標機關重大之損害，且申訴廠商已盡力為此缺失進行補救或賠償，衡情難認該等情節合於本法第 101 條第 1 項第 4 款「情節重大」之要件，如下說明：

1、招標機關於本府申訴會 113 年 2 月 27 日系爭採購申訴案第 2 次預審會議中，自承申訴廠商履行系爭採購案之 3 年期間，並未因申訴廠商提供不實照片，致其錯認所管轄之主要道路排水溝以及側溝之實際狀況，而造成具體損害，此有 113 年 2 月 27 日系爭採購申訴案第 2 次預審會議會議紀錄可稽，足證招標機關因申訴廠商之行為所受之損害並非重大。

2、復參以申訴廠商所提出之「照片核對申覆統計說明表」觀之，其使用重複照片之比率，除 110 年 11 月之正確率低於為 90% 外，其餘年度月份之正確率均有 93% 以上，甚至有多個月份達 99% 以上之正確率，此部分經招標機關計算後並不爭執，足堪認定申訴廠商所述為真，其所可歸責之程度，非屬重大。

3、又申訴廠商為履行系爭採購案，三年期間一共拍攝 4 萬 3,098 張照片，對比招標機關所指申訴廠商利用 171 張不實之照片履約計算，僅占約 0.4% (計算式

171/43098 $\div$ 0.0043)，依該比例以觀，其所可歸責之程度，尚非重大。

4、另招標機關與申訴廠商協議，以申訴廠商交付招標機關側溝 GIS 管理系統，作為實際補救或賠償措施，而申訴廠商亦已於 113 年 3 月 8 日交付招標機關側溝 GIS 管理系統（單機版光碟）乙套，作為實際補救或賠償之措施，此有 113 年 3 月 8 日系爭契約提供具體補償或賠償之會議紀錄在卷可參，足證申訴廠商已盡責就系爭採購案為補救或賠償措施。

5、再者本件系爭採購案 109 年度決標金額為 83 萬 2,800 元；110 年度決標金額為 83 萬元；111 年度決標金額為 84 萬 1,400 元，共計 250 萬 4,200 元，此有系爭採購案 109 年至 111 年決標紀錄可稽，對比招標機關認定申訴廠商所拍攝之照片重複性太多，因此需辦理支出收回，共計 7,210 元計算，其比例約 0.3%（計算式： $7210/2504200\div 0.0028$ ），可見其比例甚微；且申訴廠商已繳納上開金額，益徵難認其行為，已達情節重大之情事。

四、綜上說明，本件招標機關通知申訴廠商依本法第 101 條第 1 項第 4 款、第 103 條第 1 項第 1 款規定將刊登政府採購公報 3 年，於法未合，原異議處理結果遞予維持，亦有未洽，應予撤銷。至雙方其餘主張對本件審議判斷結果均不生影響，爰不逐一論述，併予敘明。

五、據上論結，本件申訴為有理由，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	朱惕之
副主任委員	邱惠美
委員	王伯儉
委員	王麗鳳
委員	江獻琛
委員	李永裕
委員	孟繁宏
委員	孫丁君
委員	蔡榮根
委員	賴宇亭
委員	蔡庭榕

中 華 民 國 1 1 3 年 4 月 2 3 日