

最 高 行 政 法 院 判 決

110年度上字第345號

上 訴 人 楊記水電瓦斯股份有限公司

代 表 人 王重旗

訴訟代理人 莊美貴 律師

王國忠 律師

被 上 訴 人 台灣電力股份有限公司台南區營業處

代 表 人 黃明舜

訴訟代理人 陳玫瑰 律師

卓素芬 律師

李昱葳 律師

上列當事人間政府採購法事件，上訴人對於中華民國110年3月16日高雄高等行政法院109年度訴字第334號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、被上訴人之代表人許墩貴於本件訴訟繫屬本院後變更為黃明舜，其新任代表人已聲明承受訴訟，核無不合，應予准許，合先敘明。

二、緣上訴人參與被上訴人於民國100年2、3月間所辦理「台南區營業處100年乙工區配電外線工程」採購案（下稱系爭採購案），該採購案由訴外人一新電器工程有限公司（下稱一新公司）得標。被上訴人事後知悉上訴人及斯時其代表人楊功明參與系爭採購案涉犯政府採購法第87條第6項、第4項之妨害投標未遂罪，並經臺灣臺北地方法院於108年7月25日以102年度訴字第277號刑事判決（下稱系爭刑事判決）判處上訴人與楊功明有罪確定，乃認上訴人有行為時（108年5月22

01 日修正前)政府採購法第31條第2項第8款(原處分誤載為第
02 7款,惟該款於108年5月22日修正時僅移列款次,內容並未
03 修正)之情形,以109年3月12日台南字第0000000000號函
04 (下稱原處分)通知上訴人追繳押標金新臺幣600萬元。上
05 訴人不服,提出異議,經被上訴人以109年4月7日台南字第0
06 000000000號函(下稱異議處理結果)駁回其異議,上訴人
07 再提出申訴,遭申訴審議判斷駁回,循序提起本件行政訴訟
08 (至被上訴人另以109年3月12日台南字第0000000000號函通
09 知上訴人依政府採購法第101條第1項第6款、第103條第1項
10 第2款規定刊登政府採購公報1年部分,嗣上訴人並未對之提
11 起行政訴訟,自非本件審理範圍,應予敘明)並聲明:申訴
12 審議判斷關於追繳押標金部分、異議處理結果及原處分均撤
13 銷。經原審以109年度訴字第334號判決(下稱原判決)駁
14 回。上訴人仍不服,遂提起本件上訴。

15 三、上訴人起訴主張及被上訴人於原審答辯均引用原判決所載。

16 四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果,以:(一)被上訴人辦
17 理系爭採購案於100年2月17日公告公開招標,訴外人吳仲
18 傑、陳啟明、鄭揚耀(原名鄭金城)、張安隆、林金元等人
19 意圖影響系爭採購案決標價格並獲取不當利益,基於以協議
20 使廠商不為價格競爭之犯意聯絡,於100年1月間至同年2月1
21 7日某日時陸續與上訴人負責人楊功明及一新公司負責人李
22 大再接再洽後,李大再與楊功明商談系爭採購案圍標事宜,楊
23 功明應允參與圍標計畫,楊功明以上開犯意聯絡,協議由楊
24 功明、李大再分別代表上訴人、一新公司參與投標,一新公
25 司不為價格之競爭,使上訴人得標;惟因李大再於投標前反
26 悔,出於己意中止圍標犯行,逕自決定價格投標,上開標案
27 於同年3月3日決標公告由一新公司得標,致上訴人因而未能
28 達成得標結果。又上訴人及其負責人楊功明於刑事審理中對
29 於其參與系爭採購案,基於意圖影響決標價格而使競爭廠商
30 一新公司不為價格競爭之犯罪事實認罪,經檢察官聲請法院
31 改依協商程序判決,上訴人負責人楊功明犯政府採購法第87

01 條第6項、第4項之妨害投標未遂罪，上訴人則犯同法第92
02 條、第87條第6項、第4項之罪，經系爭刑事判決判處有罪確
03 定。是上訴人及其代表人楊功明確有政府採購法第87條第6
04 項、第4項規定之犯行，應堪認定。雖上訴人主張其係考量
05 不再纏訟，遂以認罪協商方式處理換取較輕量刑，並非上訴
06 人確有上揭犯罪事實云云，然上開犯罪事實，已據上訴人於
07 刑案準備程序中坦白承認，並經其負責人楊功明於102年3月
08 7日調查筆錄中自承。故上訴人此部分主張，要無可採。(二)
09 行政院公共工程委員會（下稱工程會）89年1月19日（89）
10 工程企字第89000318號函（下稱89年1月19日函）係工程會
11 在行政程序法施行前所發布具法規命令性質之函釋，且經刊
12 登臺北縣政府公報94年冬字第7期第32至33頁，應認已踐行
13 中央法規標準法第7條之發布程序，而生法規命令效力，被
14 上訴人自得援引該函作為追繳系爭押標金之依據。本件上訴
15 人於100年2月25日參與系爭採購案圍標，而犯政府採購法第
16 87條第6項、第4項之妨害投標未遂罪，符合行為時同法第31
17 條第2項第8款「影響採購公正之違反法令行為」之構成要件
18 （按：原處分誤載為第7款），被上訴人依系爭採購案「工
19 程採購投標須知」第22條第8款、工程會89年1月19日函
20 （按：原處分誤載為工程會108年9月16日工程企字第000000
21 0000號函，下稱108年9月16日函），以原處分向上訴人追繳
22 押標金，於法自無不合。上揭原處分誤載部分，業經被上訴
23 人於異議處理結果更正，且行為時政府採購法第31條第2項
24 第8款規定，於108年5月22日僅修正、調整款次為現行之同
25 條項第7款，其內容均屬相同；另工程會108年9月16日函未
26 推翻工程會89年1月19日函結果，是均不影響原處分之效
27 力。從而，上訴人確有妨害投標未遂而違反政府採購法第87
28 條第6項、第4項規定之行為，被上訴人作成原處分追繳押標
29 金，並無違誤。(三)上訴人另主張被上訴人於102年4月間收受
30 系爭刑事案件起訴書，且臺灣臺北地方法院檢察署（嗣改名
31 為臺灣臺北地方檢察署，下稱臺北地檢署）於100年12月間

01 曾發函台灣電力股份有限公司（下稱台電公司）政風處，又
02 該案亦經新聞媒體於102年4月26日、27日大篇幅報導，則被
03 上訴人自該時起即可能知悉系爭圍標行為，竟於109年3月12
04 日始以原處分追繳押標金，顯逾時效云云。惟查，本件被上
05 訴人陳明係於108年12月中旬查詢司法院法學資料檢索系
06 統，始獲悉上訴人於108年7月25日經系爭刑事判決認定犯政
07 府採購法第87條第6項、第4項規定之罪，並判處有罪確定，
08 乃於109年3月12日作成原處分，而對上訴人行使追繳系爭採
09 購案押標金之請求權。審酌上訴人雖於100年間為上開違規
10 行為，但被上訴人並非該刑事案件之當事人、告訴人、告發
11 人，並無從知悉上訴人有符合行為時政府採購法第31條第2
12 項第8款規定之情形，則被上訴人於知悉後，旋於109年3月1
13 2日作成原處分對上訴人追繳系爭採購案押標金，顯未罹於
14 時效。上訴人固主張被上訴人於102年4月間收受起訴書時應
15 已知悉，即得向上訴人追繳押標金云云。惟本件起訴書雖載
16 有系爭刑事案件圍標事實，然起訴書通常僅對起訴書內所載
17 當事人為送達，而台電公司、被上訴人均非該刑事案件之當
18 事人、告訴人、告發人，卷內亦查無本件起訴書曾送達被上
19 訴人之送達證書，是上訴人指稱被上訴人已收受本件起訴書
20 云云，尚乏依據。又細觀臺北地檢署100年12月27日北檢治
21 必100他9546字第89263號函文內容，臺北地檢署雖曾函請台
22 電公司政風處提供相關連之採購案資料，惟該等採購案僅涉
23 及台電公司之臺北北區營業處及宜蘭區營業處，與被上訴人
24 並無相涉，函文內容亦無提及上訴人參與系爭採購案所為圍
25 標行為，難認斯時被上訴人及台電公司內部針對上訴人涉及
26 系爭採購案之圍標行為，有所查悉情事。上訴人主張台電公
27 司政風處按理應依職權轉請權責單位處理，或調查各營業處
28 云云，純屬臆測，自難採憑。至上訴人所舉新聞報導2則皆
29 未敘及上訴人公司名稱或其負責人姓名、甚或該等工程辦理
30 之年度等情，自難期待被上訴人由上開新聞報導即可知悉上
31 訴人參與系爭採購案涉及圍標情事。則自系爭刑事判決宣判

01 日期起，即可合理期待被上訴人對於上訴人行使本件追繳押
02 標金之請求權，其於109年3月12日作成原處分時，並未逾行
03 政程序法第131條第1項之5年消滅時效，被上訴人以原處分
04 對上訴人追繳押標金，自無違誤等語。

05 五、本院經核原判決駁回上訴人在原審之訴，於法並無違誤。茲
06 就上訴意旨補充論斷如下：

07 （一）為建立政府採購制度，依公平、公開之採購程序，提升採
08 購效率與功能，確保採購品質，制定有政府採購法。該法
09 第9條第1項前段規定：「本法所稱主管機關，為行政院採
10 購暨公共工程委員會……」第30條第1項規定：「機關辦
11 理招標，應於招標文件中規定投標廠商須繳納押標金；得
12 標廠商須繳納保證金或提供或併提供其他擔保。……」行
13 為時（108年5月22日修正公布前）同法第31條規定：
14 「（第1項）機關對於廠商所繳納之押標金，應於決標後
15 無息發還未得標之廠商。……（第2項）機關得於招標文
16 件中規定，廠商有下列情形之一者，其所繳納之押標金，
17 不予發還，其已發還者，並予追繳：……八、其他經主管
18 機關認定有影響採購公正之違反法令行為者。」第87條第
19 4項、第6項規定：「……（第4項）意圖影響決標價格或
20 獲取不當利益，而以契約、協議或其他方式之合意，使廠
21 商不為投標或不為價格之競爭者，處6月以上5年以下有期
22 徒刑，得併科新臺幣100萬元以下罰金。……（第6項）第
23 1項、第3項及第4項之未遂犯罰之。」第92條規定：「廠
24 商之代表人、代理人、受雇人或其他從業人員，因執行業
25 務犯本法之罪者，除依該條規定處罰其行為人外，對該廠
26 商亦科以該條之罰金。」而系爭採購案工程採購投標須知
27 第22點第8款規定：「凡投標廠商有下列情形之一者，
28 ……，其所繳納之押標金，不予發還，其已發還者，並予
29 追繳：……(八)其他經主管機關認定有影響採購公正之違反
30 法令行為者。」（見申訴卷可閱部分第126頁、第127頁）

01 (二) 行為時政府採購法第31條第2項第8款規定所稱之「其他經
02 主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為者」，係法
03 律就發生同條項所定採購機關沒收或追繳廠商押標金法律
04 效果之要件，授權主管機關即工程會在同條項第1款至第7
05 款之行為類型外，對於特定行為類型，補充認定屬於「有
06 影響採購公正之違反法令行為」，其性質屬於對多數不特
07 定人民，就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定
08 (行政程序法第150條第1項)，具有法規命令之性質。準
09 此，行為時政府採購法第31條第2項第8款規定所稱之「其
10 他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為者」，
11 係指特定之行為類型，事先經主管機關一般性認定屬於
12 「影響採購公正之違反法令行為」，而非於具體個案發生
13 後，始由主管機關認定該案廠商之行為是否為影響採購公
14 正之違反法令行為。工程會89年1月19日函：「……如貴
15 會發現該3家廠商有本法第48條第1項第2款或第50條第1項
16 第3款至第5款情形之一，或其人員涉有犯本法第87條之罪
17 者，茲依本法第31條第2項第8款規定，認定該等廠商有影
18 響採購公正之違反法令行為，其押標金亦應不發還或追
19 繳。」乃主管機關基於行為時政府採購法第31條第2項第8
20 款之授權，事先通案一般性認定屬行為時政府採購法第31
21 條第2項第8款規定「其他經主管機關認定有影響採購公正
22 之違反法令行為」之情形，非如上訴人所稱僅為個案函
23 復。工程會89年1月19日函經工程會發布後，隨即登載工
24 程會網站，可供公眾查詢，此為本院職務上所知之事實；
25 且依原審卷附資料顯示，該函嗣亦經工程會於94年11月1
26 日檢送關於行為時政府採購法第31條第2項第8款適用疑義
27 之函釋予改制前臺北縣政府，刊載於94年11月16日出版之
28 臺北縣政府公報（見原審卷二第23頁、第25頁、第27頁、
29 第28頁），應認已踐行中央法規標準法第7條規定之發布
30 程序，已生法規命令效力。上訴人以工程會89年1月19日
31 函並非法規命令，且未依行政程序法第157條第3項規定刊

登政府公報或新聞紙，不生法規命令之效力云云，要非可採。從而，廠商如有政府採購法第87條各項構成要件事實之一，即屬於行為時同法第31條第2項第8款所定「其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為者」，被上訴人依法自得不予發還或追繳押標金。

（三）上開行為時政府採購法第31條第2項明定機關得以單方之行政行為追繳已發還之押標金，乃屬機關對於投標廠商行使公法上請求權，應有行政程序法第131條第1項關於公法上請求權消滅時效規定之適用。該條項各款規定機關得向廠商追繳押標金之情形，其構成要件事實既多緣於廠商一方，且未經顯現，猶在廠商隱護中，難期機關可行使追繳權，如均自發還押標金時起算消滅時效期間，顯非衡平，亦與消滅時效制度之立意未盡相符。故上述公法上請求權應自可合理期待機關得為追繳時起算其消滅時效期間。至可合理期待機關得為追繳時，乃事實問題，自應個案具體審認（本院102年11月份第1次庭長法官聯席會議決議參照）。工程會89年1月19日函謂：「……廠商……其人員『涉有犯本法第87條之罪』者，茲依本法第31條第2項第8款規定，認定該等廠商有影響採購公正之違反法令行為，其押標金亦應不發還或追繳。」可知，該函其中關於廠商是否合致行為時政府採購法第31條第2項第8款規定，押標金應不予發還或追繳，以其人員「涉有犯本法第87條之罪」為判斷準據，故「可合理期待機關得為追繳時」時間點之決定，應以按通常經驗法則，客觀上可合理期待採購機關知悉廠商人員涉有犯政府採購法第87條之罪之行為，且追繳無法律上障礙為其判準。又，事實認定、取捨證據乃事實審法院之職權，而證據之證明力，事實審法院有認定判斷之權，苟其事實之認定已斟酌全辯論意旨及調查證據結果，而未違背論理法則、經驗法則或證據法則，縱其證據之取捨與當事人所希冀者不同，致認定之事實異於該

當事人之主張，亦不得謂原判決有違背法令之情形。經查：

1. 原判決已詳述，上訴人犯政府採購法第87條之罪之時間，雖在100年間，但被上訴人並非該刑事案件之當事人、告訴人、告發人，於其自行查詢而獲悉上開刑事判決內容之前，並無從知悉上訴人有符合行為時政府採購法第31條第2項第8款規定之情形，自無從對其行使追繳押標金之公法上請求權，被上訴人於108年12月中旬查詢司法院法學資料檢索系統，獲悉上訴人於108年7月25日經系爭刑事判決認定犯政府採購法第87條第6項、第4項規定之罪，並判處有罪確定後，旋於109年3月12日作成原處分對上訴人追繳系爭採購案押標金，顯未罹於時效。原判決並就上訴人爭執各點，調取刑事案卷及查詢後，於判決中詳細論明本件刑事案件起訴書雖載有系爭採購案圍標事實，然起訴書通常僅對起訴書內所載當事人為送達，而台電公司、被上訴人均非該刑事案件之當事人、告訴人、告發人，刑案卷內亦查無本件起訴書曾送達被上訴人之送達證書。又刑事案件經檢察官發動偵查後，於起訴前，基於偵查不公開原則，除檢察署外，其他人尚無法確知具體情由。細觀臺北地檢署100年12月27日北檢治必100他9546字第89263號函文內容，臺北地檢署雖曾函請台電公司政風處提供相關連之採購案資料，惟該等採購案僅涉及台電公司之臺北北區營業處及宜蘭區營業處，與本件被上訴人即臺南區營業處並無相涉，且上開臺北地檢署來函並未請求提供被上訴人負責辦理之系爭採購案資料，函文內容亦無提及上訴人參與系爭採購案所為圍標行為，難認斯時被上訴人及台電公司內部針對上訴人涉及系爭採購案之圍標行為，有所查悉情事。至於上訴人所舉新聞報導2則，其內容僅提及由訴外人饒姓男子與配電協會理事長共組圍標集團，覬覦台電配電工程利益等語，然皆未敘及上訴人公司名稱或其負責人姓名、甚或該等工程辦理之年度等情，自難期待被上訴

01 人由上開新聞報導即可知悉上訴人參與系爭採購案涉及圍
02 標情事。則自系爭刑事判決宣判日期（即108年7月25日）
03 起，即可合理期待被上訴人對上訴人行使本件追繳押標金
04 之請求權，其於109年3月12日作成原處分時，並未逾行政
05 程序法第131條第1項之5年消滅時效等語，經核並無違反
06 證據法則、經驗法則及論理法則之情形。且本院102年11
07 月份第1次庭長法官聯席會議決議已揭示，所謂「可合理
08 期待機關得為追繳時，乃事實問題，自應個案具體審
09 認」，上訴意旨指稱原判決認定違背本院前述決議意旨，
10 亦非可採。

11 2.上訴人於上訴時提出上證5號台電公司政風處100年11月15
12 日函，據以主張台電公司政風處於100年11月15日前即已
13 將工程標案有不法分子為不法情事之事實通知各營業處，
14 被上訴人當然受通知，豈能諉為不知云云。惟本院為法律
15 審，依行政訴訟法第254條第1項之規定，應以高等行政法
16 院判決確定之事實為判決基礎，故當事人在上訴審不得提
17 出新證據及主張新事實為向本院提起上訴之理由。況該函
18 係台電公司政風處函復臺北地檢署，所涉為宜蘭區營業處
19 招標案，投標廠商遭黑道圍堵，與被上訴人無涉；由函文
20 內容雖可知台電公司政風處有轉知各區營業處政風部門加
21 強防處本單位有無類似情事，但亦敘明「其他區營業處尚
22 無發現類似情事」（見本院卷第55頁），上訴人執為主張
23 被上訴人於100年11月15日前應已知有不法云云，自無可
24 採，亦不足為其有利之認定。

25 3.從而，上訴意旨再就原審取捨證據、認定事實之職權行
26 使，及已詳為論斷之事項，指摘原判決有違背經驗法則、
27 適用法規不當之違誤云云，並非可採。

28 （四）綜上所述，原判決並無上訴人所指有違背法令之情形。上
29 訴論旨，仍執前詞指摘原判決違法，求予廢棄，為無理
30 由，應予駁回。

01 六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
02 項、第98條第1項前段，判決如主文。

03 中 華 民 國 112 年 9 月 14 日

04 最高行政法院第二庭

05 審判長法官 胡 方 新

06 法官 林 玫 君

07 法官 李 玉 卿

08 法官 張 國 勳

09 法官 洪 慕 芳

10 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

11 中 華 民 國 112 年 9 月 14 日

12 書記官 張 玉 純