

最 高 行 政 法 院 判 決

112年度上字第424號

上 訴 人 順基工程有限公司

代 表 人 林韋廷

訴訟代理人 陳芝蓉 律師

被 上 訴 人 花蓮縣卓溪鄉公所

代 表 人 田桂花

訴訟代理人 許正次 律師

鄭道樞 律師

上列當事人間政府採購法事件，上訴人對於中華民國112年4月20日臺北高等行政法院111年度訴字第836號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄，發交臺北高等行政法院地方行政訴訟庭。

理 由

一、按行政訴訟法施行法第19條第1項規定：「修正行政訴訟法施行前已繫屬於最高行政法院，而於修正行政訴訟法施行後，尚未終結之事件，由最高行政法院依舊法審理。」本件上訴於民國112年8月15日修正行政訴訟法施行前已繫屬於本院，於施行後尚未終結，依上開規定，應由本院依舊法（下稱行政訴訟法）規定審理，先予敘明。

二、爭訟概要：

(一)緣上訴人參與被上訴人於100年6月間辦理「100立山村1-10鄰（立山部落）簡易自來水改善工程」採購案（下稱系爭採購案），繳納押標金新臺幣（下同）50萬元參與投標，於同年6月14日得標，於同年月15日與被上訴人簽訂工程採購契約（下稱系爭契約），上開押標金旋於翌日發還上訴人，該工程於100年10月1日竣工並於11月11日驗收完成。嗣審計部臺灣省花蓮縣審計室（下稱花蓮審計室）以110年9月9日審

01 花縣三字第1100052504號函知被上訴人，上訴人參與系爭採
02 購案，涉有違反政府採購法，經臺灣花蓮地方法院（下稱花
03 蓮地院）105年12月29日101年度訴字第64號刑事判決（下稱
04 系爭刑事判決）有罪之情事，請被上訴人依法處理。

05 (二)經被上訴人查認，上訴人與陳國政集團成員合意圍標系爭採
06 購案，經法院刑事判決渠等共犯政府採購法第87條第4項之
07 妨害投標罪，依行為時（即105年1月6日修正公布前，下
08 同）政府採購法第31條第2項第8款規定廠商有「影響採購公
09 正之違反法令行為」者，應追繳押標金，遂以110年11月11
10 日卓鄉建字第1100016865號函（下稱原處分）通知上訴人應
11 於文到後20日內繳還押標金50萬元，並依同法第101條第1項
12 第6款規定，限期上訴人20日內得提出異議，逾期將刊登於
13 政府採購公報。上訴人不服，提出異議，被上訴人未為處
14 理，上訴人續提起申訴，經花蓮縣政府111年4月11日110年
15 度採申字第07號採購申訴審議判斷（下稱申訴審議判斷）以
16 已罹於3年裁處權時效為由，撤銷原處分關於通知上訴人刊
17 登政府採購公報部分；其餘申訴（有關追繳押標金部分）駁
18 回。上訴人不服「追繳押標金」部分，向臺北高等行政法院
19 （下稱原審）提起行政訴訟，並聲明：申訴審議判斷及原處
20 分關於追繳押標金部分均撤銷。經原審以111年度訴字第836
21 號判決（下稱原判決）駁回其訴後，上訴人仍不服，於是向
22 本院提起本件上訴。

23 三、上訴人起訴主張及被上訴人於原審之答辯及聲明，均引用原
24 判決之記載。

25 四、原審駁回上訴人在第一審之訴，係以：

26 (一)被上訴人於作成原處分前，上訴人及其斯時實際負責人林景
27 彬因犯政府採購法第87條第4項之罪，業經系爭刑事判決判
28 處罪刑在案，上訴人提起上訴後，復經臺灣高等法院花蓮分
29 院於107年12月28日以106年度上訴字第51號刑事判決維持有
30 罪，嗣再經最高法院於108年12月5日以108年度台上字第173
31 0號刑事判決駁回上訴人之上訴而告確定。是被上訴人以上

01 訴人所犯政府採購法第87條第4項妨害投標行為，乃屬影響
02 採購公正之違反法令行為，且客觀上明白足以確認，爰依行
03 政程序法第103條第5款規定，不再給予上訴人陳述意見機會
04 逕行作成原處分，於法尚屬無違。

05 (二)衡以臺灣花蓮地方法院檢察署（現更名為臺灣花蓮地方檢察
06 署，下稱花蓮地檢署）檢察官作成100年度偵字第4568號、
07 第5175號、101年度偵字第82號、第1089號、第1090號、第1
08 091號、第1121號、第1122號、第1123號、第1124號、第112
09 5號、第1224號、第1225號起訴書（下稱系爭起訴書），起
10 訴上訴人暨以陳國政為首成員涉犯政府採購法等情，因屬集
11 團性犯罪，所牽涉標案不限被上訴人發包之工程，且犯罪事
12 實複雜，參與共犯人數眾多；又上訴人斯時實際負責人及該
13 案主嫌陳國政於經檢察官起訴之初，均矢口否認有何違反政
14 府採購法第87條第4項規定之罪嫌，尚有待刑事法院調查審
15 認始能確認系爭起訴書所載犯罪事實是否確有其事，遑論該
16 起訴案係經花蓮縣警察局移送、花蓮地檢署檢察官自動檢舉
17 簽分偵辦，被上訴人非系爭刑事案件之當事人，無從得知檢
18 察官偵辦該案起訴之內容，顯亦難查知上訴人有前述影響採
19 購公正之違反法令行為，自難期被上訴人於上訴人經檢察官
20 起訴後即可行使押標金追繳權，是上訴人主張應自其於100
21 年6月16日取得發還之押標金或自101年3月12日經檢察官起
22 訴時起算追繳押標金之5年時效，均非可採。

23 (三)承建營造有限公司（下稱承建公司）所參與圍標之案件與系
24 爭採購案分屬不同標案，且與上訴人無涉，自難謂被上訴人
25 得以依此判斷上訴人於系爭採購案亦涉犯違反政府採購法；
26 又縱檢察官於偵查中曾向被上訴人調取相關標案資料，基於
27 偵查不公開原則，顯非被上訴人得以探知檢察官偵辦之方向
28 及結果，遑論以陳國政為首之圍標集團所涉犯罪事實複雜、
29 參與共犯眾多，在相關諸多事證均非被上訴人所得掌握及調
30 查之情況下，自難合理期待前開圍標情節，被上訴人得另行
31 啟動行政調查程序，查明上訴人斯時實際負責人或其他承辦

01 系爭採購案之人員是否牽涉其中。至被上訴人於103年間向
02 承建公司追繳押標金，乃依據行政院公共工程委員會（下稱
03 工程會）103年6月10日工程企字第10300175840號函辦理，
04 非因花蓮地檢署檢察官調取標案卷證而獲悉該公司涉犯政府
05 採購法第87條第4項之罪，該案相關簽辦之違法廠商亦未包
06 含上訴人，尚難依此為有利上訴人之認定。

07 (四)此外，上訴人於原審準備程序終結後雖另具狀函調花蓮地檢
08 署101年3月12日101年度偵字第1121號等起訴案件之偵查全
09 卷，以證明檢察官於偵查中已向被上訴人調取系爭採購案相
10 關資料，惟縱認其所述屬實，亦無足影響前開認定，故核無
11 必要。從而，衡以系爭刑事判決於宣判後既已上網公告，使
12 包含被上訴人在內之不特定人均得閱覽，客觀上應可合理期
13 待被上訴人依此獲悉上訴人確有參與前揭影響採購公正之違
14 反政府採購法第87條第4項之圍標行為，是認應以系爭刑事
15 判決宣判日即105年12月29日為被上訴人追繳押標金時效之
16 起算點為妥，則被上訴人於110年11月11日以原處分行使追
17 繳押標金之權利，尚未罹於5年時效等語，為其論據。

18 五、本院的判斷：

19 (一)行為時（108年5月22日修正前）政府採購法第31條第2項第8
20 款規定：「機關得於招標文件中規定，廠商有下列情形之一
21 者，其所繳納之押標金，不予發還，其已發還者，並予追繳
22 ：……八、其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令
23 行為者。」第87條第4項規定：「意圖影響決標價格或獲取
24 不當利益，而以契約、協議或其他方式之合意，使廠商不為
25 投標或不為價格之競爭者，處6月以上5年以下有期徒刑，得
26 併科新臺幣100萬元以下罰金。」第92條規定：「廠商之代
27 表人、代理人、受雇人或其他從業人，因執行業務犯本法之
28 罪者，除依該規定處罰其行為人外，對該廠商亦科以該條之
29 罰金。」系爭採購案投標須知第55點第8款載明：「廠商有
30 下列情形之一者，其所繳納之押標金，不予發還，其已發還
31 者，並予追繳：……(八)其他經主管機關認定有影響採購公正

之違反法令行為者。」又「……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。」亦經工程會89年1月19日（89）工程企字第89000318號函解釋在案。

(二)經查，上訴人參與被上訴人於100年6月間辦理系爭採購案，於同年6月14日得標，於同年6月15日與被上訴人簽訂系爭契約，該工程於同年10月1日竣工並於11月11日驗收完成；嗣花蓮審計室以110年9月9日審花縣三字第1100052504號函知被上訴人，上訴人參與系爭採購案涉有違反政府採購法，經花蓮地院105年12月29日系爭刑事判決判處上訴人實質負責人林景彬及上訴人犯政府採購法第87條第4項之妨害投標罪有罪，請被上訴人依法處理；經被上訴人查認應予追繳押標金，於是以原處分通知上訴人應於文到後20日內繳還押標金50萬元等情，為原審依系爭採購案公告、被上訴人結算驗收證明書、系爭起訴書、系爭刑事判決、系爭契約、投標須知、開標決標紀錄及花蓮審計室110年9月9日審花縣三字第1100052504號函等，所確定之事實。而上開行為依工程會89年1月19日（89）工程企字第89000318號函意旨，屬同法第31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之違反法令行為者。」從而，原判決認被上訴人得依行為時政府採購法第31條第2項第8款規定，對於上訴人追繳押標金，依上開規定，核無不合。

(三)按「一、依政府採購法第30條第1項本文、第31條第1項前段規定，機關辦理招標，應於招標文件中規定投標廠商須繳納押標金，並於決標後將押標金無息發還未得標廠商。是廠商繳納押標金係用以擔保機關順利辦理採購，並有確保投標公正之目的，為求貫徹，政府採購法第31條第2項乃規定機關得於招標文件中規定廠商有所列各款所定情形之一者，其所繳納之押標金不予發還，已發還者，並予追繳。法文明定機

01 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
02 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
03 關於公法上請求權消滅時效規定之適用。二、政府採購法第
04 31條第2項各款規定機關得向廠商追繳押標金之情形，其構
05 成要件事實既多緣於廠商一方，且未經顯現，猶在廠商隱護
06 中，難期機關可行使追繳權，如均自發還押標金時起算消滅
07 時效期間，顯非衡平，亦與消滅時效制度之立意未盡相符。
08 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
09 消滅時效期間。至可合理期待機關得為追繳時，乃事實問
10 題，自應個案具體審認。」業據本院102年11月份第1次庭長
11 法官聯席會議決議（下稱102年決議）在案。關於本院前以
12 聯席會議決議統一見解之制度，雖於行政法院組織法108年
13 修法增設大法庭制度後，已無維持必要，故刪除該法第16條
14 規定；惟於大法庭設置前，業經本院聯席會議決議統一之見
15 解，該見解經裁判援用作為裁判理由時，於大法庭設置後，
16 若無歧異見解而經大法庭程序變更者，自仍為本院目前所持
17 之統一見解。從而，原判決以政府採購法第31條第2項規定
18 係賦予招標機關得以單方之行政行為追繳已發還之押標金，
19 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
20 第131條第1項關於公法上請求權消滅時效規定之適用，且應
21 以請求權可合理期待被上訴人得為行使時，起算其消滅時效
22 期間，至何時起可合理期待被上訴人行使追繳押標金請求
23 權，則係事實認定問題，亦與本院102年決議意旨無違。然
24 「可合理期待機關得為追繳時」時間點之決定，並非以法院
25 刑事判決有罪為判準，而係以按通常經驗法則，客觀上可合
26 理期待採購機關知悉廠商人員涉有政府採購法第87條罪之行
27 為，且追繳無法律上障礙為其判準。

28 (四)上訴人於原審主張：花蓮地檢署檢察官於101年3月12日作成
29 系爭起訴書，起訴上訴人、其實際負責人及陳國政為首之圍
30 標集團成員等涉犯政府採購法之罪，被上訴人於此時點即已
31 知悉上訴人涉犯政府採購法第87條第4項規定之犯罪行為，

01 自上開時點即可合理期待其行使追繳押標金請求權，則至被
02 上訴人以原處分追繳押標金時，該請求權已罹於5年之時效
03 期間等語，並聲請調閱花蓮地檢署101年度偵字第1121號等
04 起訴案件之偵查全卷，以證明該案偵查中，檢察官向被上訴
05 人調取該案相關資料，已足使被上訴人知悉或可得知悉上訴
06 人涉犯政府採購法案件，從而自斯時起應起算追繳押標金請
07 求權5年之消滅時效。原判決論以被上訴人並非上開刑事案
08 件之當事人，自無從得知檢察官偵辦該案其起訴之內容，自
09 難期待被上訴人於上訴人經檢察官起訴後即可行使追繳押標
10 金，應以系爭刑事判決宣判日即105年12月29日為被上訴人
11 追繳押標金時效之起算點為妥適，被上訴人於110年11月11
12 日以原處分行使追繳押標金之權利，尚未罹於5年時效等
13 情，據以駁回上訴人之訴，固非無見。惟查：

14 1.行政法院依行政訴訟法第125條第1項、第133條及第189條
15 第1項規定，應依職權調查事實關係，不受當事人主張之
16 拘束，且依職權調查證據，使當事人得為事實上及法律上
17 適當完全之辯論，及令其陳述事實、聲明證據，或為其他
18 必要之聲明及陳述；其所聲明或陳述有不明瞭或不完足
19 者，應令其敘明或補充之；為裁判時，應斟酌全辯論意旨
20 及調查證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，
21 並將得心證之理由，記明於判決。又依行政訴訟法第209
22 條第3項規定，判決書理由項下，應記載關於攻擊或防禦
23 方法之意見及法律上之意見。故行政法院對於當事人主張
24 有利於自己之事實或證據，如果有應調查而未予調查之情
25 形，或不予調查或採納，卻未說明其理由，即構成判決不
26 備理由之違法。

27 2.上訴人於原審所提之系爭起訴書附表編號11工程名稱欄記
28 載：「100立山村1-10鄰（立山部落）簡易自來水改善工
29 程」，犯罪時間、地點、事實欄記載：「於100年6月14
30 日，在花蓮縣○○鄉公所後方停車場開小標後，由林景彬
31 提出100萬元之回扣金，以順基工程有限公司名義得標左

01 列工程，集團並安排蘇色萍經營之承太營造有限公司、黃
02 冠欽經營之惟捷營造有限公司陪標。（蘇色萍、承太營造
03 有限公司、黃冠欽、惟捷營造有限公司均另為緩起訴處
04 分）」，證據清單及待證事實編號44證據名稱為「花蓮縣
05 玉里鎮公所、卓溪鄉公所招標、決標公告、開標、流標紀
06 錄」，待證事實載明：「顯示各標案之投、開標狀況及涉
07 案廠商，證明各該標案確有圍標之情。」由系爭起訴書所
08 載上開內容可知，檢察官於偵查期間曾向被上訴人調閱系
09 爭採購案招標、決標公告及開標狀況等資料。而檢察官除
10 調閱系爭採購案相關資料之外，是否有函請被上訴人協助
11 查明相關事證或陳述意見，果爾，則檢察官上開函詢等偵
12 查作為，是否已足顯現上訴人涉犯政府採購法第87條第4
13 項之犯罪行為，而使被上訴人可得知悉檢察官偵查全貌，
14 並足以合理期待被上訴人得以行使追繳押標金請求權，尚
15 非全然無調查之必要。原審逕以偵查不公開為由，未予調
16 查上情，自有判決理由不備之違誤。

17 (五)綜上所述，原判決既有上述違背法令之情事，而上開事實攸
18 關上訴人主張追繳押標金請求權已罹於時效消滅是否有理
19 由，將影響本案判決結果，上訴意旨指摘原判決違法，求予
20 廢棄，為有理由，本院自應將原判決予以廢棄。惟因被上訴
21 人行使追繳押標金之請求權是否罹於時效消滅，尚未經原審
22 調查完盡臻於明確，本院無從自為判決。又因原處分關於追
23 繳押標金50萬元部分，屬修正行政訴訟法第104條之1第1項
24 第2款「因不服行政機關所為150萬元以下之罰鍰或其附帶之
25 其他裁罰性、管制性不利處分而涉訟者。」應以地方行政法
26 院為第一審管轄法院，爰依行政訴訟法施行法第19條第2項
27 規定，發交原審地方行政訴訟庭更為審理，另為適法之裁
28 判。

29 六、據上論結，本件上訴為有理由，爰依行政訴訟法第256條第1
30 項、第260條第1項，判決如主文。

31 中 華 民 國 113 年 1 月 31 日

01
02
03
04
05
06

最高行政法院第二庭
審判長法官 陳 國 成
法官 簡 慧 娟
法官 蔡 如 琪
法官 林 淑 婷
法官 陳 文 燦

07
08
09

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異
中 華 民 國 113 年 1 月 31 日
書記官 莊 子 誼