

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭

112年度訴字第1296號

113年8月15日辯論終結

原告 展昇營造開發有限公司

代表人 許秀華（董事）

訴訟代理人 呂文正 律師

複代理人 曾耀德 律師

被告 台灣電力股份有限公司第一核能發電廠

代表人 張瑞林（廠長）

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，原告不服行政院公共工程委員會中華民國112年9月1日訴字1120120號申訴審議判斷，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

被告（下或稱核一廠）於民國111年8月9日時，接獲臺灣士林地方檢察署（下稱士林地檢署）111年8月4日士檢卓宏110偵續字第330字第1119041338號函（下稱111年8月4日函）檢送之110年度偵續字第330號、第331號、第332號緩起訴處分書（下稱系爭緩起訴處分書）後，因認原告就所參與投標被告於106年8月間辦理「核一廠邊坡地質災害救災工作」採購案

01 (下稱系爭採購案)，有行為時(108年5月22日修正公布
02 前)政府採購法第31條第2項第8款規定之情形，乃以112年4
03 月28日核一字第1128051144號函通知原告追繳押標金新臺幣
04 (下同)420萬元(下稱原處分)，原告不服，以112年5月4
05 日異議書向被告(收文日112年5月8日)提出異議，經被告以1
06 12年5月11日核一字第1122281676號函作成異議處理結果，
07 仍維持原決定(下稱異議處理結果)，原告續以112年5月15
08 日申訴書向行政院公共工程委員會(下稱工程會)提出申訴
09 (收文日112年5月16日)，經工程會以112年9月1日訴字11201
10 20號申訴審議判斷書駁回申訴(下稱申訴審議判斷)，原
11 告仍不服，於是提起本件行政訴訟。

12 二、原告起訴主張及聲明：

13 (一)主張要旨：

14 1.原告並未參與系爭採購案之投標，實則為李聰明未經原告同
15 意，盜用原告跑照人員楊春媚保管並使用之印章(非合約使
16 用及重大事務使用之印鑑章，下稱系爭印章)參與投標，且
17 由投標文件中所檢附「綜合營造業承攬工程手冊」內留存之
18 「負責人印鑑」、「綜合營造業印鑑」，自印文形式、勾勒
19 方式，自肉眼觀察可知二者並非相同，不僅事涉偽造文書犯
20 行，亦屬無權代理行為，標單又無書寫個別單價，亦與被告
21 公開招標更正公告後續擴充欄「本工作採實作實算，在契約
22 有效期限內，甲方得以原契約條件、單價擴充，惟以契約總
23 金額10%為上限」及特別條款細則參、工作期限：「一、本
24 工作合約採開口合約模式，即『單價訂約』、『總價決標』
25 方式辦理……」之規定不符，投標文件所附提綜合營造業登
26 記證書、綜合營造業承攬工程手冊及基隆市政府函文乃「傳
27 真」取得，時間或有103年、104年，綜合營造業承攬手冊亦
28 非投標時106年最新版本，投標文件收件信封載收文日期為1
29 06年8月26日，但其內文書均載日期為106年8月28日，顯有
30 故意向後填載日期而不合規定，被告本應善盡審查招標文件
31 之責，就依被告勞務採購投標須知(下稱投標須知)第16點

01 第7款規定，將李聰明偽以原告名義投標之標單認作無效，
02 原告不符投標資格予以不列入合格廠家數計算，詎被告未
03 查，遽以原處分追繳押標金，認事用法顯有違誤。

04 2.行為時政府採購法第31條第2項第8款係授權政府採購法之主
05 管機關就特定之行為類型，事先一般性認定屬於「影響採購
06 公正之違反法令行為」，用以補充該款發生不予發還或追繳
07 押標金法律效果之構成要件，主管機關所為之認定，具有法
08 規命令性質，該項認定必須明確具體，始符法治國家法律明
09 確性之要求，原處分僅以李聰明違反政府採購法第87條第4
10 項之罪而獲緩起訴處分，進而向原告追繳系爭採購案之押標
11 金，並無就主管機關之認定詳加具體說明，當與法律明確性
12 原則有悖。且本件行為基準之106年8月亦無相當於法規命令
13 公告之「影響採購公正之違反法令行為」，自難課予原告公
14 法上義務。

15 3.系爭投標案於106年8月30日決標並發還押標金，是本件時效
16 自106年8月30日起算，被告遲至112年4月28日作成原處分，
17 顯已逾5年消滅時效。

18 (二)聲明：

19 申訴審議判斷、異議處理結果及原處分均撤銷。

20 三、被告答辯及聲明：

21 (一)答辯要旨：

22 1.本件投標文件之系爭印章係原告所有，即使李聰明所使用之
23 系爭印章並非原告之印鑑章，亦非法律及被告所禁止。復以
24 系爭採購案投標所應提出之招標文件繁多，包括營業人銷售
25 與稅額申報書、財政部北區國稅局營業稅繳納書、以及基隆
26 市政府發給原告之函文，該等文件絕非李聰明一人可自行取
27 得，自係原告為之預備。復依其投標資料顯示，李聰明係代
28 表原告進行現場會勘以及進行投標，且系爭投標案契約金額
29 高達8千餘萬元，得標後須由原告為契約主體、履約及受領
30 承攬報酬，李聰明不可能一手遮天，隱瞞原告以其名義自己
31 與被告締結契約並履約，足徵就李聰明就系爭採購案代表原

01 告投標，係原告知悉且授權李聰明而為。況依政府採購法第
02 87條第4項規定之意旨，重點在於廠商間是否有合意不為價
03 格競爭並且影響政府採購行為之事實，不論原告係因投標金
04 額過高無法得標，或是投標文件不符要件喪失投標資格，此
05 均屬不得標之手段，均已達到協議不為價格競爭之目的，故
06 縱使如原告主張，李聰明所提之投標文件不符投標須知之要
07 求，亦無礙本件有違反政府採購法第87條第4項之情形，構
08 成影響採購公正之違反法令行為。被告自可依據行為時政府
09 採購法第31條第2項第8款暨投標須知第22條第1項第8款規
10 定，向原告追繳押標金。

11 2.於原告行為時，工程會已以104年7月17日工程企字第104002
12 25210號令（下稱104年7月17日令釋）之法規命令，補充行
13 為時政府採購法第31條第2項第8款之構成要件，故投標廠商
14 及其代表人、代理人、受僱人或其他從業人員有政府採購法
15 第87條各項構成要件事實，即該當行為時政府採購法第31條
16 第2項第8款所稱「其他經主管機關認定有影響採購公正之違
17 反法令行為者。」之要件，招標機關依法可追繳押標金。原
18 告主張本件違反法律明確性及法律不溯及既往原則，顯有誤
19 解，並無可採。

20 3.依最高行政法院102年11月份第1次庭長法官聯席會議決議，
21 就本件追繳押標金起算點，應自可合理期待被告得為追繳時
22 起算，而非以發還押標金時起算。被告係於111年8月9日收
23 受系爭緩起訴處分書，始知悉原告有違法政府採購法第87條
24 第4項、行為時政府採購法第31條第2項第8款之情事。故本
25 件時效自應從111年8月9日起算5年至116年8月9日，則被告
26 於112年4月28日作成原處分，並未罹於時效。

27 (二)聲明：

28 原告之訴駁回。

29 四、爭點：

30 (一)原處分所適用之工程會104年7月17日令釋，是否違反法律明
31 確性原則及法律不溯及既往原則？

01 (二)原告就系爭採購案，是否該當行為時政府採購法第31條第2
02 項第8款所定之構成要件？

03 (三)被告以原處分向原告追繳押標金，是否已罹於消滅時效？

04 五、本院的判斷：

05 (一)前提事實：

06 上開爭訟概要欄所述之事實，為兩造所不爭執，並有系爭採
07 購案之招標更正公告及決標公告（甲證7、9、乙證12、申訴
08 卷1第22-32頁）、系爭採購案勞務採購承攬契約（下稱系爭
09 契約）、特定條款細則及投標須知（乙證9、申訴卷1相證
10 9）、士林地檢署111年8月4日函及系爭緩起訴處分書（乙證
11 1）、工程會111年9月6日工程企字第1110019370號函（原處
12 分卷第2-3頁）、原處分及送達回執（乙證2、原處分卷第53
13 頁）、原告之異議書（乙證3）、異議處理結果及送達回執
14 （乙證4、原處分卷第81頁）、申訴審議判斷及送達證書
15 （乙證5、申訴卷2第132頁）可查，並經本院依職權調取系
16 爭緩起訴處分卷及臺灣士林地方法院（下稱士林地院）111
17 年度原訴字第1號刑事案件（下合稱系爭刑案）全卷查閱屬
18 實，堪信為真。

19 (二)原處分所適用之工程會104年7月17日令釋，並未違反法律明
20 確性原則及法律不溯及既往原則：

- 21 1.為建立政府採購制度，依公平、公開之採購程序，提升採購
22 效率與功能，確保採購品質，制定有政府採購法。該法第3
23 條規定：「政府機關、公立學校、公營事業（以下簡稱機
24 關）辦理採購，依本法之規定；……。」第9條第1項前段規
25 定：「本法所稱主管機關，為行政院採購暨公共工程委員
26 會……。」第30條第1項規定：「機關辦理招標，應於招標
27 文件中規定投標廠商須繳納押標金；得標廠商須繳納保證金
28 或提供或併提供其他擔保。……」行為時（108年5月22日修
29 正公布前）同法第31條規定：「（第1項）機關對於廠商所
30 繳納之押標金，應於決標後無息發還未得標之廠商。……
31 （第2項）機關得於招標文件中規定，廠商有下列情形之一

01 者，其所繳納之押標金，不予發還，其已發還者，並予追
02 繳：……八、其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法
03 令行為者。」此規定係因立法者對於投標廠商影響採購公正
04 之違反法令行為，實無從預先鉅細靡遺悉加以規定，是為樹
05 立有效之行政管制，乃授權主管機關工程會得據以補充認定
06 同條項第1款至第7款以外其他「有影響採購公正之違反法令
07 行為」之類型。亦即行為時政府採購法第31條第2項第8款規
08 定本身僅有部分構成要件行為及法律效果，尚待主管機關補
09 充其空白部分構成要件行為後，方成為完整構成要件之法規
10 範。

11 2.工程會104年7月17日令釋明定：「機關辦理採購，廠商有下
12 列情形之一者，依政府採購法第31條第2項第8款認定屬『其
13 他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為者』情
14 形，並自即日生效：……四、廠商或其代表人、代理人、受
15 雇人或其他從業人員有政府採購法第87條各項構成要件事實
16 之一。……」乃將「廠商或其代表人、代理人、受雇人或其
17 他從業人員有政府採購法第87條各項構成要件事實之一」認
18 定為行為時政府採購法第31條第2項第8款之「有影響採購公
19 正之違反法令行為」，此係工程會基於該授權規定所補充認
20 定同條項第1款至第7款以外其他「有影響採購公正之違反法
21 令行為」之類型，用以補充該款發生不予發還或追繳押標金
22 法律效果之構成要件，性質上屬法規命令，且已依法刊登於
23 行政院公報第021卷第131期交通建設篇（乙證7），符合行
24 政程序法第157條第3項所定之發布程序，並經被告於系爭採
25 購案之投標須知第22條第1項第8款、第2項第4款：「（第1
26 項）凡投標廠商有下列情形之一者，除違法部分送請主管機
27 關依法辦理外，其所繳納之押標金，不予發還，其已發還
28 者，並予追繳：……八、其他經主管機關認定有影響採購公
29 正之違反法令行為者。（第2項）主管機關認定之情形如下
30 （行政院公共工程委員會104年7月17日工程企字第104002252
31 10號令）：……4.廠商及其代表人、代理人、受雇人或其他

01 從業人員有政府採購法第87條各項構成要件事實之一。」所
02 明定(本院卷1第416頁)。是投標廠商或其代表人、代理人、
03 受雇人或其他從業人員有政府採購法第87條各項構成要件事
04 實之一，即屬於行為時政府採購法第31條第2項第8款所定
05 「其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為
06 者」，無須再經工程會個案逐一認定，辦理採購之招標機關
07 即得依法不予發還或追繳押標金。是原告主張原處分未就主
08 管機關之認定詳加具體說明，且本件行為基準之106年8月亦
09 無相當於法規命令公告之「影響採購公正之違反法令行
10 為」，自難課予原告公法上義務，原處分所適用之法令違反
11 法律明確性原則及法律不溯及既往原則等語，並不足採。

12 (三)原告參與系爭採購案，該當行為時政府採購法第31條第2項
13 第8款所定之構成要件，被告依法自得追繳押標金：

14 1.系爭採購案於106年8月16日進行公開招標，預算金額9,000
15 萬元，截止投標日為106年8月28日15時30分，開標日為106
16 年8月29日9時30分，限具有甲級(含)以上營造業廠商投
17 標。郭簡村有意承攬施作系爭採購案，因其實際經營掌控之
18 上田營造有限公司、富國營造有限公司、長合機械工程有限
19 公司等均不具甲級營造業之參標資格，遂向緯豐營造股份有
20 限公司(下稱緯豐公司)負責人陳志堅，商借具有甲級營造
21 業資格之緯豐公司名義投標，並允諾支付陳志堅借牌費用
22 (決標金額之2%)；郭簡村又為避免參與投標之合格廠商
23 未達3家而流標，除由陳志堅同意出借緯豐公司名義投標如
24 前，並徵得本無投標意願之唯峰營造股份有限公司(下稱唯
25 峰公司)負責人陳廉洧同意以唯峰公司名義投標，製造唯峰
26 公司有投標真意之假象；另郭簡村原欲與簡清波合作並借用
27 其擔任負責人之啟發營造工程有限公司(下稱啟發公司)名
28 義投(決)標承攬施作，遭簡清波拒絕，然簡清波因此知悉
29 郭簡村有意以非法方式取得本標案，因顧慮郭簡村之地方勢
30 力不願與其交惡，為避免系爭採購案參與投標之合格廠商未
31 達3家而流標，而自行以啟發公司名義投標，但刻意將標價

01 高填、檢附文件缺漏，使本案最終得以順利開標及由郭簡村
02 規劃之廠商得標；又郭簡村於知悉正力營造股份有限公司
03 （下稱正力公司）有意投標後，與正力公司負責人蔡英傑協
04 議，以150萬元作為正力公司不為投標之代價，並應允下次
05 有類似標案時配合讓正力公司得標，正力公司乃未投標；郭
06 簡村復為攔阻其他潛在競爭廠商前往投標，於106年8月28日
07 15時30分本案投標截止日前，在核一廠門口守候，見代表原
08 告之李聰明欲入廠投標，遂攔阻李聰明進入核一場投標，並
09 將李聰明帶往張煌懋位於新北市○○區○○路00號協商，郭
10 簡村向李聰明提議支付20萬元以換取原告不為價格之競爭，
11 李聰明考量後，因忌憚郭簡村地方勢力，即基於意圖獲取不
12 當利益，以協議不為價格競爭之意思，於系爭採購案同意配
13 合郭簡村辦理，當場取出原告標單並依郭簡村指示高填投標
14 金額後封標，並收受郭簡村交付之20萬元現金，即離開續前
15 往核一廠完成投標。郭簡村即以上述手法，致使核一廠審標
16 人員陷於錯誤，誤認有競標意願之投標廠商為緯豐公司、啟
17 發公司、唯峰公司、原告，以及中越營造有限公司等5家廠
18 商，已達政府採購法第48條有關投標廠商家數之規定，係屬
19 公平之競爭而予以開標。惟實則緯豐公司、啟發公司、唯峰
20 公司、原告之標價，均由郭簡村決定或影響，造成3家以上
21 廠商參標之假性競爭外觀，後由緯豐公司以8,536萬5,000元
22 得標之不正確結果。而郭簡村、李聰明共犯政府採購法第87
23 條第4項與廠商協議不為價格競爭罪嫌，分經士林地院以系
24 爭刑案判決判處罪刑、緩起訴處分等情，有系爭採購案之招
25 標、更正公告及決標公告（甲證7、乙證12、申訴卷1第26-3
26 2頁）、系爭契約（乙證9、申訴卷1相證9）、原告之投標文
27 件（乙證10）、李聰明於系爭刑案之檢調筆錄（乙證15、1
28 6、17）、系爭刑案判決節本（本院卷1第475-495頁）、系
29 爭緩起訴處分書（乙證1），並經本院依職權調取系爭刑案
30 全卷查明。李聰明既代表原告投標系爭採購案（詳後述），
31 其基於獲取不當利益(20萬元)之目的，與郭簡村協議不為價

01 格之競爭，而依郭簡村指示故意將投標金額填高而未得標，
02 自該當政府採購法第87條第4項與廠商協議不為價格競爭罪
03 之構成要件事實，被告依投標須知第22條第1項第8款及第2
04 項第4款規定，審認原告有修正前政府採購法第31條第2項第
05 8款「其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為
06 者」，及工程會104年7月17日令釋：「機關辦理採購，廠商
07 有下列情形之一者，依政府採購法第31條第2項第8款認定屬
08 『其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為者』
09 情形，……四、廠商或其代表人、代理人、受雇人或其他從
10 業人員有政府採購法第87條各項構成要件事實之一。……」
11 規定之情形，被告追繳其已發還之押標金，即屬有據。至於
12 原告是否該當政府採購法第92條之構成要件，與本件應否追
13 繳原告押標金之判斷無涉，縱檢察官並未於系爭刑案依該規
14 定對原告論罪究責，亦不足作為對原告有利之認定。

15 2.原告雖主張李聰明擅自盜用其交付楊春媚管領之系爭印章，
16 無權代理原告參與投標，其已對李聰明等人提出刑事告訴等
17 語。惟：

18 (1)原告代表人許秀華於系爭刑案法務部廉政署109年7月6日詢
19 問時稱：「展昇公司實際經營者就是我本人，公司沒有任何
20 人合夥，沒有其他股東。但公司與工地負責人有幾種合作制
21 度，第一種『單一案件入股模式』就是允許工地負責人拿案
22 件（如政府採購標案或是私人建設公司起造案）來跟公司合
23 作，亦即就是工地負責人與公司就單一案件合夥，該工地負
24 責人會告訴我整個案件的標價是我少、利潤是多少，最後決
25 定權在我。第二種『利潤中心制』是工地負責人有意願投標
26 標案（政府採購或私人建設公司），找展昇公司的黃怡惠小
27 姐（負責私人建設公司標案）或楊春媚小姐（負責政府機關
28 及公營事業或台電公司）接洽，洽談保障展昇公司利潤，看
29 工程難易程度及得標完成後，再談要分給公司多少利潤，黃
30 怡惠小姐就會知會我標案名稱及多少工程預算，之後工地負
31 責人就會跟黃怡惠小姐一起準備備標文件、押標金等，公司

01 標價或獲得我的同意之後，由黃怡惠小姐用印，之後就由工
02 地負責人投標。……展昇公司內部如果是公司自主要投標，
03 會經由採購公報，或是有企業界朋友告知我有哪些有地方有
04 標案，我會再請黃怡惠小姐上網追蹤標案，如果是政府機
05 關、國營事業（如台電公司）的標案，則是由行政管理部的
06 楊春媚負責備標。如果是『單一案件入股模式』或是『利潤
07 中心制』就是工地負責人會跟公司的黃怡惠小姐或是楊春媚
08 小姐一起備標。展昇公司對於公共工程標案，不論是電子領
09 標或是現場領標都是楊春媚在負責……我總共有4套展昇公
10 司大章及我本人的小章。一套給展昇公司楊春媚小姐作為投
11 標公共工程或所有公共工程所需之相關文件，如估驗計價、
12 工程日報表等，因為楊春媚是負責公共工程又在另外一間辦
13 公室，所以他可以使用於投標公共工程，我在之前就有寫過
14 授權書給楊春媚；……」等語(乙證13)。足見系爭印章確為
15 原告之公司大小章，且係許秀華交付楊春媚管理，並授權楊
16 春媚使用於與原告合作，以原告名義投標之公共工程及所需
17 之相關文件。

18 (2)楊春媚於系爭刑案法務部廉政署109年7月23日詢問時陳稱：
19 「我從未任職於展昇公司，……我是與許秀華合作投標，我
20 是就政府機關、國營事業或台電公司標案接洽、領標及備標
21 業務，是單一入股方式合作。(何謂單一入股合作?)我先去
22 政府採購網找尋政府標案，評估我當時能出具的押標金並計
23 算利潤的百分比去跟許秀華談要投標的政府標案，許秀華同
24 意後，就由我去進行領標、備標跟投標作業，如果得標，我
25 們就以出押標金的比例分配利潤，由我去找工人施作，但工
26 人薪資跟材料費用是由許秀華的展昇公司出具，等結案拿到
27 工程款後，許秀華扣除成本費用，剩下的利潤再依出資比例
28 分配，模式大概是如此。……(就你所知，展昇公司投標政
29 府標案的工程金額有無上限?展昇公司都接多少錢的案
30 子?)因為展昇公司是從丙級營造一直升級到甲級營造，所
31 以金額不一定，所以應該沒有金額的上限，而且我也從沒聽

01 聞過許秀華有說過展昇公司投標的上限。（你有無持有展昇
02 公司公司大小章？）……我有展昇公司的公司大小章跟臺灣
03 銀行基隆分行的存摺，作為我……代表展昇公司去投標政府
04 標案及製作所需投標文件之用，如出估價單、估驗計價、工
05 程日報表等標案文件。……我……有一個朋友叫聰明，我不
06 知道他姓什麼，是我在102年間投標政府標案認識，我不知
07 道聰明是代表哪一間營造公司，大約在106年間，聰明主動
08 跟我提出合作，但標案名稱我不記得了，好像是台電公司的
09 標案，因為我都是作基隆的案子，聰明說去做做看也不一定
10 會標到，因為核能的部分不是我的領域，所以我跟聰明說，
11 如果你要標的話，有關核能的專業人員像是牌照部分你要自
12 己處理，我來負責找工人施工，我就把展昇公司的公司大小
13 章、甲級營造的證照影本交給聰明。讓聰明去處理後續投標
14 事宜，包括投標金額都是由聰明決定，我記得是在截止投標
15 日的前兩天交給聰明公司大小章跟甲級營造影本，聰明開標
16 後就還我了並告訴我沒得標，我就想那也只能這樣了，也沒
17 有後續了。……聰明本來是要找我哥（楊國章），但我哥中
18 風，所以聰明只好來找我談合作。……（聰明有無告訴你本
19 標案的金額等細節事項？）聰明應該有告訴我，但我忘記
20 了。……（你跟聰明如何談利潤？）聰明出資金，我出工
21 人。」等語(乙證14)；於系爭刑案檢察官109年10月7日訊問
22 時亦稱：「（展昇公司有無投標核一廠邊坡地質災害救災工
23 作？）當初是李聰明來找我們合夥，因為這是核電工程，比
24 較專業，我們沒有做過，他說他比較熟悉要來找我們合作。
25 （當初李聰明是來找妳或其他人談合作？）來找我哥哥楊國
26 章，但甲級營造的牌是我在處理，他是來找我哥哥談現場，
27 合作情形是我們出牌，李聰明出資金，如果有得標的話，我
28 們可以處理部分由我們來處理，其餘由李聰明處理。……
29 （標單文件、押標金係何人處理？）都是李聰明處理。」等
30 語(甲證15)。可知系爭投標案係李聰明與楊春媚兄妹合作，
31 由楊春媚兄妹負責向具有甲級營造業資格之廠商借牌及工人

01 招募，李聰明負責出資金及投標，李聰明投標系爭採購案時
02 所使用之原告大小章即系爭印章，以及投標文件所附原告之
03 納稅證明、營造業登記證書、承攬工程手冊、甲等會員證書
04 等資料（乙證10），均係楊春媚所交付李聰明於投標系爭標
05 案時使用。

06 (3)李聰明於系爭刑案法務部廉政署109年7月28日詢問時復陳
07 稱：「（民國106年8月間台電核一廠辦理邊坡地質災害救災
08 工作採購案，你是否原來打算以展昇公司營造的名義投
09 標？）是，我與楊國章兄妹討論後認為可以投標賺取利潤，
10 所以由楊國章他們去下載投標文件，我有去看現場，並回去
11 跟楊國章討論投標價格，由我來處理投標的相關工作。」等
12 語（乙證15）；於系爭刑案檢察官109年10月7日訊問時亦
13 稱：「我是認識一位楊國章，他說他有甲級營造廠公司，我
14 才與他合作。……（該公司是否叫展昇公司？）是。……
15 （投標的押標金是從何處來的？）我兒子拿出150萬元，我
16 也拿出100多萬元。」等語（乙證16），可見系爭投標案係
17 李聰明與楊國章、楊春媚兄妹討論後認為施作有利可圖，而
18 由楊國章兄妹負責下載投標文件及借牌（原告公司），李聰
19 明至現場會勘，並與楊國章討論投標價格後，由李聰明負責
20 辦理後續投標及押標金等事宜。

21 (4)綜上事證，堪證系爭印章為楊春媚所交付，並同意使用於系
22 爭採購案之投標，是原告主張系爭印章為李聰明所盜用等
23 語，不足採信。至原告對李聰明等人所提出偽造文書之刑事
24 告訴，雖尚未經士林地檢署檢察官偵查終結，本院亦未獲該
25 案承辦檢察官同意調卷（本院卷2第75、167頁），然行政爭
26 訟事件本不受刑事判決認定事實之拘束，檢察官所為不起訴
27 處分、緩起訴處分更無拘束行政法院或行政機關之效力，故
28 本院自得綜合前開事證自行判斷，不受該刑事案件所認定事
29 實之拘束，附此說明。

30 (5)至於許秀華於系爭刑案法務部廉政署109年7月6日詢問時雖
31 表示：其僅授權楊春媚可以投標2千萬元以下的公共工程，

01 並未授權楊春媚投標逾此金額之系爭採購案等語（本院卷2
02 第25頁）；楊春媚於系爭刑案法務部廉政署109年7月23日詢
03 問時亦陳述：投標金額1千萬元上限係伊與許秀華口頭協議
04 所訂之金額，亦為兩人合作之默契，李聰明應是短報系爭投
05 標案金額，不然伊不會將系爭印章及甲級營造證明交給李聰
06 明等語（本院卷2第29、32）。然李聰明就此，於檢察官109
07 年10月7日訊問時已敘明：其不知原告之負責人係何人，其
08 係與楊國章洽談系爭採購案之合作事宜，楊春媚在旁邊都有
09 聽到，楊春媚並未告知不能以原告名義參與巨額之投標案等
10 語（本院卷2第45頁），參以系爭投標案為公開招標，該案
11 之預算金額、履約地點及期限、廠商資格等，均屬已公告之
12 公開資訊，李聰明又係與楊國章、楊春媚兄妹討論後，評估
13 施作有利潤，始決定合作投標，並由李聰明至現場會勘後，
14 與楊國章討論投標價格，楊國章、楊春媚尚負責借牌及締約
15 後之工人招募等事項，已如前述，故楊春媚不可能不知系爭
16 採購案之金額及規模。況且，李聰明所執之系爭印章係真正，
17 並為楊春媚所親自交付，已具有表見代理之外觀，再觀之
18 本件投標文件所附之出席代表授權書（本院卷1第457
19 頁），其上亦無任何關於投標金額限制之記載。是縱使本件
20 原告未直接授與李聰明代理權，且原告內部授權楊春媚投標
21 之標案金額有所限制等情屬實，然本件既查無證據證明投標
22 時，上情已為李聰明及被告所明知，依民法第169條表見代
23 理及第170條越權代理之規定，原告自不得執此對抗善意無
24 過失之第三人即被告，是原告主張本件投標屬李聰明之無權
25 行為等語，亦不可採。

26 3.原告雖又主張本件投標文件有諸多瑕疵，被告本應善盡審查
27 招標文件之責，而依投標須知第16點第7款及政府採購法第5
28 0條第1項第1款、第2款規定而判定原告為不合格廠商，不予
29 列入合格廠商家數計算等語。惟：

30 (1)投標廠商或其代表人、代理人、受雇人或其他從業人員有政
31 府採購法第87條各項構成要件事實之一，或容許他人借用本

01 人名義或證件參加投標，即屬於行為時政府採購法第31條第
02 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
03 法令行為者」，已如前述。李聰明基於意圖獲取不當利益(2
04 0萬元)，以協議不為價格競爭之意思，而故意將系爭投標案
05 之投標金額填高而未得標，違犯政府採購法第87條第4項合
06 意圍標罪，前已認定，且系爭投標案共有5家廠商投標，縱
07 將原告名義投標之標單認作無效，當場認定有違反本法第50
08 條第1項第1款、第2款規定而判定為不合格標，亦不因此改
09 變系爭投標案仍有3家以上廠商參標之假性競爭外觀，後由
10 緯豐公司得標之不正確結果，此與原告所引臺灣高等法院10
11 1年度上訴字第93號刑事判決以及98年度上更(一)字第490號刑
12 事判決所涉採購案，因不檢附押標金及相關文件之方式，客
13 觀上即無從影響決標價格或獲取不當利益，而與政府採購法
14 第87條第4項之構成要件未合，及無證據足認該案被告有合
15 意不為價格競爭或共同使開標發生不正確結果之犯意聯絡之
16 情形不同，難認可比附援引。

17 (2)又依投標須知第14條第1項規定(申訴卷1第122頁)、公開
18 招標更正公告所列「廠商資格摘要」(本院卷1第199頁)、
19 系爭契約特訂條款細則第貳條廠商資格(本院卷1第407頁)及
20 投標廠商資格審查表(本院卷1第419頁)等記載，可知屬甲
21 級營造廠之原告，應提出於系爭採購案之投標文件包括：1.
22 公司登記證明文件、2.各該業許可登記證明文件、3.工作手
23 冊(營造業)、4.最新一期納稅證明、5.廠商資格依招標公
24 告所增訂之證件，即(1)綜合營造業登記證。(2)承攬工程手
25 冊。(3)當年度營造業公會會員證、6.押標金或憑據、7.投標
26 廠商聲明書。8.投標廠商資格審查表所列文件，即投標廠商
27 聲明書、切結書、廠商押標金查詢同意書、會勘紀錄等文
28 件。而被告在審查投標廠商之文件時，係依據「投標廠商資
29 格審查表」所列事項，確認廠商所提之文件形式上是否備
30 齊，一旦備齊，即認為係屬合格廠商。經檢視被告提出所留
31 存之原告投標文件影本，上開文件資料形式上確屬齊備(乙

01 證10)，是被告於開標審查投標廠商資格時，依此形式審查
02 結果，將原告列為合格廠商，即無不合。

03 (3)就原告質疑本件投標文件中，投標廠商資格審查表、投標廠
04 商聲明書範本、切結書、押標金查詢同意書之印文，與所附
05 「綜合營造業承攬工程手冊」內所留存之「負責人印鑑」及
06 「綜合營造業印鑑」不同部分：

07 ①依系爭採購案投標須知第14條規定可知，投標廠商僅需於投
08 標文件檢附「綜合營造業承攬工程手冊」證件影本，僅有得
09 標廠商所提之證件影本需嗣後再提出正本核對。

10 ②經比對原告投標文件所附之103年版綜合營造業承攬工程手
11 冊影本（本院卷1第434-449頁），與原告分別於申訴時及本
12 院審理時所提106年版及108年版綜合營造業承攬工程手冊影
13 本（申訴卷2第109-124頁、甲證11），以肉眼觀之原告歷年
14 於綜合營造業承攬工程手冊所留存之印鑑，103年版（原告
15 代表人許秀華簽名日期為103年4月1日）之公司大章與系爭
16 印章之大章的字體、形式固有不同，但負責人小章的字體、
17 形式大致相同，且106年版（原告代表人許秀華簽名日期為1
18 05年12月9日）及108年版（原告代表人許秀華簽名日期為10
19 8年3月25日）之公司大小章（本院卷1申訴卷2第114頁、本
20 院卷1第224頁），與系爭印章之大小章的字體、形式（乙證
21 10），亦無二致，足見投標時之系爭印章印文的字體、形
22 式，與原告106年間實際於綜合營造業承攬工程手冊所留存
23 之印鑑形式大致相符。縱使被告於廠商資格審查時予以寬
24 認，未因原告所附事實上已作廢之103年公司大小章印鑑資
25 料，逕與系爭印章比對，而將原告之標單列為不合格標，亦
26 難謂違法。

27 (4)就原告質疑本件投標文件所附詳細價目表，並無記載單價、
28 複價等記載，而與招標更正公告、特別條款細則未盡吻合部
29 分：

30 系爭採購案投標須知第13條「報價內容及其有效期」第2項
31 規定：「詳細價目表僅作為開價格封後，如最低標廠商之總

01 標價低於百分之80時，供審查其標價是否有偏低情形之用，
02 廠商未於價格封內檢具時，得允許期限期補附。」(申訴卷1
03 第122頁)，足見詳細價目表並非系爭採購案投標文件之必要
04 文件，被告如認有需要時，再請廠商補正即可。故縱使本件
05 原告標單僅有標價總價之記載，而未於所附詳細價目表記載
06 詳細單價及複價(本院卷1第453-456頁)，亦不當然構成標
07 單無效之事由。

08 (5)就原告主張綜合封所載被告收文日期為106年8月26日(本院
09 卷1第83頁)，然投標文件所附文書均載為106年8月28日
10 (乙證10)，顯有故意向後填載日而有文件不合規定之情
11 形，以及投標文件未附原告授權李聰明之授權文書部分：
12 細觀原告所提綜合封影本為黑白影印，並非清晰(本院卷1
13 第83頁)，經查對申訴卷所附「綜合封」彩色清晰版(申訴
14 可閱卷1第116頁)可知，信封上被告所蓋收件戳確為「106.
15 8.28」，並非「106.8.26」，且本件投標文件末，亦附有日
16 期為106年8月28日，並有受任人李聰明簽章，及以原告系爭
17 印章蓋印於委任人處之出席代表授權書(本院卷1第457
18 頁)，是原告此部分主張，應有誤會，不足採取。

19 (四)被告以原處分向原告追繳押標金，並未罹於消滅時效：

20 1.「一、依政府採購法第30條第1項本文、第31條第1項前段規
21 定，機關辦理招標，應於招標文件中規定投標廠商須繳納押
22 標金，並於決標後將押標金無息發還未得標廠商。是廠商繳
23 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
24 之目的，為求貫徹，政府採購法第31條第2項乃規定機關得
25 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
26 納之押標金不予發還，已發還者，並予追繳。法文明定機關
27 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
28 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
29 於公法上請求權消滅時效規定之適用。二、政府採購法第31
30 條第2項各款規定機關得向廠商追繳押標金之情形，其構成
31 要件事實既多緣於廠商一方，且未經顯現，猶在廠商隱護

01 中，難期機關可行使追繳權，如均自發還押標金時起算消滅
02 時效期間，顯非衡平，亦與消滅時效制度之立意未盡相符。
03 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
04 消滅時效期間。至可合理期待機關得為追繳時，乃事實問
05 題，自應個案具體審認。」業據最高行政法院102年決議統
06 一法律見解在案，且行政法院組織法108年修法增設大法庭
07 制度後於108年大法庭設置後，迄未經大法庭程序變更，復
08 為108年5月22日修正即現行政府採購法第31條，增訂第4項
09 「第2項追繳押標金之請求權，因5年間不行使而消滅」及第
10 5項「前項期間，……機關已發還押標金者，自發還日起
11 算；得追繳之原因發生或可得知悉在後者，自原因發生或可
12 得知悉時起算。」規定之其立法理由所援引。是上述追繳押
13 標金之請求權時效，乃應自可合理期待機關得為追繳時起算
14 其消滅時效期間；而何時方為「可合理期待機關得為追繳」
15 之時點，則屬個案認定事實之問題。

16 2.經本院依職權調取系爭刑案卷宗查閱後，系爭刑案偵查程序
17 之發動，並非被告內部查核或有第三人向被告檢舉，而係因
18 被告包商許議陽於108年3月遭人砍傷，對郭簡村等人提出殺
19 人未遂告訴，而啟動偵查程序，始循線查知系爭採購案上
20 情，則系爭採購案於106年8月29日開標，及於106年8月30日
21 決標發還押標金時，原告前揭行為時政府採購法第31條第2
22 項第8款之構成要件事實，猶在共犯間相互隱護中，難期被
23 告可行使追繳權，迄被告於111年8月9日收受士林地檢署111
24 年8月4日函及系爭緩起訴處分書(乙證1)，被告方能確知代
25 理原告投標之李聰明因系爭採購案與郭簡村共犯政府採購法
26 第87條第4項與廠商協議不為價格競爭罪嫌，李聰明並因此
27 經士林地檢署檢察官予以緩起訴處分確定，而可合理期待被
28 告得為追繳，故被告於112年4月28日作成原處分通知原告追
29 繳系爭採購案之押標金，並未逾5年時效期間。是原告主張
30 本件時效應自系爭採購案於106年8月30日決標並發還押標金

01 時起算，原處分作成時，被告追繳押標金請求權已罹於時效
02 而消滅等語，難謂可採。

03 (五)綜上所述，被告所作成之原處分，其認事用法，均無違誤，
04 異議處理結果、申訴審議判斷遞予維持，核無不合，原告訴
05 請撤銷，為無理由，應予駁回。

06 六、本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料
07 經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必
08 要，一併說明。

09 中 華 民 國 113 年 8 月 27 日

10 審判長法官 高愈杰

11 法官 郭銘禮

12 法官 孫萍萍

13 一、上為正本係照原本作成。

14 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭
15 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
16 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
17 應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附
18 繕本）。

19 三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，
20 逕以裁定駁回。

21 四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟
22 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
23 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。
24

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。

	3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
<p>是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。</p>	

02 中 華 民 國 113 年 8 月 27
03 日 書記官 李虹儒