臺北高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第一庭
114年度地訴字第249號
115年8月19日辯論終結

原　　告　興智資通科技股份有限公司
000000000000000000
代　表　人　楊雲榮
訴訟代理人　陳敬中律師
被　　告　新北市政府交通局
000000000000000000
代　表　人　鍾鳴時
訴訟代理人　李承志律師

上列當事人間政府採購法事件，原告不服新北市政府中華民國112年9月7日112購申15008號採購申訴審議判斷，提起行政訴訟，經本院高等行政訴訟庭以112年度訴字第1290號裁定移送前來，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

原告參加被告辦理之「102年度汰換及新增交通監控路側設備工程暨交控中心軟硬體升級工程」採購案（下稱系爭採購案），嗣因原告涉犯政府採購法第87條第3項之妨害投標罪，被告依臺灣臺北地方法院111年度訴字第318號刑事判決（下稱系爭刑事判決）有罪結果，審認原告有民國108年5月22日修正公布前政府採購法第31條第2項第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」及系爭採購案投標須知貳、一般條款第3點規定之情事，遂以112年2月18日新北交工字第1120288829號函（被告後以112年3月30日新北交工字第1120593559號函加註「依採購法第31條第2項第7款

及原投標須知」追繳本案押標金，復以112年5月31日新北交工字第1121016442號函將上開函「第7款」，更正為「第8款」，下合稱原處分)通知原告將刊登政府採購公報並追繳押標金新臺幣（下同）108萬元，原告就追繳押標金部分不服，向被告提出異議，被告乃以112年3月15日新北交工字第1120445994號函復異議處理結果(下稱異議處理結果）維持原處分，原告不服上開異議處理結果，向新北市政府提出申訴，經新北市政府於112年9月7日，以112購申15008號採購申訴審議判斷書（下稱申訴審議判斷）駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.招標機關追繳押標金之請求權「自可合理期待招標機關得為追繳時起算其消滅時效」：

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、臺北高等行政法院108年度訴字第1730號行政判決等實務見解，招標機關追繳押標金請求權之消滅時效起算時點應自可合理期待招標機關得為追繳時起算之，又何謂合理期待應綜合採購機關之組織權責「應」可接觸之資訊管道及獲取之資訊量等各項事證，以採購機關「客觀上」可確認廠商該當追繳押標金情事之時點為準據。

2.招標機關追繳押標金不以經第一審有罪判決為要件，追繳押標金之請求權「自可合理期待招標機關得為追繳時起算其消滅時效」：

⑴依臺北高等行政法院高等庭113年度訴字第492號行政判決、最高行政法院105年度判字第323號判決意旨，所謂可合理期待，當非繫於採購機關「主觀上」何時發現投標廠商有違法情事為斷，而係綜合採購機關之組織權責「應」可接觸之資訊管道及獲取之資訊量等各項事證，以採購機關「客觀上」可確認廠商該當追繳押標金情事之時點為準據。因此，何時可合理期待機關得為追繳時，固為事實問題，應依個案具體

審認之，但所審認者並非採購機關實際上何時發現投標廠商有該當於追繳押標金之情事，而係審認採購機關何時「應」發現該等情事，並以此為消滅時效起點，課予其及時行使權利之義務。否則，無異於容認採購機關以主觀認知為說詞，置應行使之職權而不為，任意延宕消滅時效之起算點，有失於時效制度之意旨。

⑵查工程會89年函釋既以「廠商或其人員涉有犯政府採購法第87條之罪者」為認定廠商有影響採購公正之違反法令行為之標準，依前開最高行政法院判決意旨並未以「刑事判決有罪為要件」為成立要件，對照被告所稱原處分援用之104年7月17日函，其標準以「政府採購法第87條各項構成要件事實之一」即可認定廠商有影響採購公正之違反法令行為，顯然機關得認定廠商影響採購公正之違反法令行為之標準更為寬鬆，既然89年函釋尚且不以刑事判決有罪為必要，更遑論本件被告所稱本件適用之工程會104年函，是當廠商有涉犯政府採購法第87條各項構成要件事實之一者，即得認定廠商有影響採購公正之違反法令行為，由機關追繳押標金，是被告以「無罪推定原則」為由辯稱以判決確定時起算追繳押標金時效，洵屬無據。

3.依行政程序法第36條至43條規定及最高行政法院105年度判字第323號判決意旨，機關於知悉廠商涉有「其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為」嫌疑時，即應依職權調查證據，以查明事實。被告經由審計部新北市審計處（下稱審計處）函知本件投標廠商間存在重大異常關聯，涉有影響採購公正之行為，然被告知悉後竟未為任何調查，逕認投標廠商無影響採購公正之違法或不當行為：

⑴審計處認定本件採購案投標廠商涉有影響採購公正之違法或不當行為，其態樣為本件採購案投標剛好有3家廠商，其中杰靖科技有限公司（下稱杰靖公司）未付押標金及最近三年內無退票紀錄證明、原告未提供電子領據證明，皆被視為不合格標，致使僅剩全徽道安科技有限公司（下稱全徽道安公

司）符合招標文件，此已符合工程會95年7月25日工程企字第09500256920號令所列態樣，又3家廠商投標文件之「詳細價目表」工程編號欄位編號為全徽道安公司「_-01-01」、杰靖公司「_-01-02」、原告「_-01-03」，「直接工程費」11大項中有8大項報價均相同、「詳細價目表」71個工程，全徽道安公司及杰靖公司66項工程報價相同，另查詢經濟部商業司，發現杰靖公司董事「黃仲勝」與原告董事同名，認為存在重大異常關聯，基此，於105年5月31日函請被告查照辦理。

⑵然而，被告105年6月27日函復審計處無法認定投標廠商具有重大異常關聯，其理由略以原告雖未付電子領據證明，然並不視為不合格標，其基本及資格文件符合招標文件規定，與工程會95年號令所列態樣不符、「直接工程費」及「詳細價目表」因本件採購案採取異質採購最低標故開（審、決）標作業尚難發現審計處所述疑涉影響採購公正之違法或不當行為、具有關係企業之廠商參與投標非政府採購法明文禁止事項，不應逕以此認定投標廠商間存有重大異常關聯等語。

⑶觀諸審計處提出之幾項疑義，依投標文件原告未提供之電子領據證明仍屬必要之投標文件，雖未提供者不視為不合格標，但實際上原告仍屬不符合招標文件規定者，且本件標案投標廠商為3家，此與工程會第95年號令所列態樣縱非相同亦有高度吻合，此外，審計處更提出3家投標廠商於詳細價目表中，不僅工程編號具連續性（_-01-01至_-01-03），且直接工程費11項中有8項金額相同，71項工程細目中有66項報價一致，顯然已非一般市場競爭所致，又查其中2家廠商董事同名且為關係企業，具有控制從屬之高度可能性，應不得以法律未明文禁止關係企業共同投標為由排除疑慮，承前所述，被告具有行政調查權，然本件被告未詳加查明即否定異常關聯之存在，未依法律規定要求原告或其他家廠商針對疑處陳述意見，或要求提供相關文書、資料或物品，說明直接工程費用、工程細目報價相同之原因及估價方式，顯然怠

於維護採購之公正。

⑷因此，本件綜合採購機關之組織權責「應」可接觸之資訊管道及獲取之資訊量等各項事證，已達合理期待機關得為追繳，時效早已起算，至於被告怠於維護採購公正之行為，無法做為時效不起算之抗辯原因，更遑論被告當時已經受上級機關通知查核，時效於當時即應起算，應屬有據。

4.綜上所述，系爭採購案追繳押標金之請求權時效已罹於行政程序法第131條第1項5年之時效：

是以，無論實務上係以「客觀標準說」抑或是「可合理期待權利人請求」之標準，均不以該行為經第一審法院判決有罪為必要，被告具有行政調查權，然本件被告未詳加查明即否定異常關聯之存在，未依法律規定要求原告或其他家廠商針對疑處陳述意見，或要求提供相關文書、資料或物品，說明直接工程費用、工程細目報價相同之原因及估價方式，顯然怠於維護採購之公正，本件綜合採購機關之組織權責「應」可接觸之資訊管道及獲取之資訊量等各項事證，已達合理期待機關得為追繳，時效早已起算，被告雖陳報表示從未收到審計處105年5月27日函文，但不爭執有收到105年5月31日之函文，證明被告已自審計處知悉有重大異常關聯的情事，至遲於105年5月31日起受審計處通知時，若有積極行使調查權「客觀上」即可確認廠商該當追繳押標金情事，然其未依職權調查證據查明事實，自不得以「判決確定時」為起算時點，任意延宕消滅時效之起算點，是以本件自105年5月31日起算追繳時效，被告於112年2月22日始送達原告，被告本件公法上請求權已罹於時效甚明。又被告雖辯稱依其所掌握的證據，無從認定為重大異常關聯而未能發起追繳程序，然而，審計處基於相同證據（即採購相關文件），已足認本採購案投標廠商間存有重大關聯，涉有圍標情事，遂移送法務部調查局新北市調查處（下稱調查處）進行偵辦，並據此為有罪判決確定。故本件被告至遲於105年5月31日審計處來函時，就知悉廠商間可能有重大關聯之情事，且觀其所接觸的

資訊管道及可獲取的資訊量，亦與審計處相同，斯時，「客觀上」即可與審計處為相同判斷，確認廠商間存有重大關聯追繳押標金，時效亦於斯時起算。

㈡聲明：

原處分、異議處理結果及申訴審議判斷關於追繳押標金部分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.105年5月31日經審計處來函表示，系爭採購案3家廠商各自提供之詳細價目表工程編號欄位竟以01、02、03連號方式填寫、直接工程費其中8大項報價竟均相同等情，疑存有重大異常關聯情事，通知本局辦理查核。惟，公共工程委員會98年1月19日工程企字第09800007980號函釋略以：「僅因B公司百分之百持有C公司之股份(或B公司及C公司為關係企業)，尚難逕認屬上開重大異常關聯之情形，或構成本法第50條第1項第3款所稱借用或冒用他人名義或證件之情事。」，即關係企業之廠商參與同一採購投標非明文禁止事項；又系爭採購案3家投標廠商雖部分工項報價雷同，然並非完全相同，亦難認定投標文件由同一人或同一廠商繕寫，倘被告以審計處所提上開事由，而認定投標廠商間存有重大異常關聯，恐過於率斷，故被告尚無從認定重大異常關聯而未追繳。至於原告起訴狀引用審計處105年5月27日審新北五字第1050002469號函(密件)，以系爭採購案投標廠商間涉有圍標情事，移請調查處辦理一事，查審計處來函附發審核通知被告前(審核通知未敘明涉有圍標情事)，審計處已將系爭採購案移請調查處，且該函文為密件，被告自無從發現系爭採購案有追繳押標金之情事，併予陳明。

2.系爭採購案廠商因涉犯採購法第87條第3項罪嫌，經系爭刑事判決有罪，111年12月1日被告接獲本府採購稽核小組新北府工稽字第1112328177號函，始知悉系爭採購案之投標廠商係以詐術製造廠商競標之假象，致使被告誤認競爭關係存在

而開標，涉犯政府採購法第87條第3項等罪嫌。

3.系爭採購案由刑事機關歷經數年之綜合調查新北市政府採購處、臺北市交通管制工程處、交通部公路局第二區養護工程處、交通部公路局第五區養護工程處及交通部臺灣區國道高速公路局南區工程處等單位7個標案間之關聯性，始發現系爭採購案係以詐術製造廠商競標之假象，致使各機關誤認競爭關係存在而開標，涉犯政府採購法第87條第3項等罪嫌。且前述事實除與重大異常關聯之判斷存有差異外，行政調查權亦與刑事調查權範圍各異，自難合理期待被告僅憑系爭採購案一案之資料，旋即認定該案於105年5月間有涉犯政府採購法第87條第3項罪嫌之情事而追繳押標金。況且審計處105年5月間移送調查處所認定投標廠商之違法態樣與法院判決之投標廠商違法態樣尚非一致，自是難以期待被告於收受審計處通知當下(審計處105年5月31日審新北五字第1050002490號函)，即認定系爭採購案有違法情事。是以，被告於111年12月1日收受法院裁判書，始知悉原告違反政府採購法並受有罪判決之事實，進而向原告追繳押標金，系爭採購案追繳押標金，自無罹於時效。

㈡聲明：

原告之訴駁回。

四、爭點：

被告就本件追繳押標金公法上請求權之行使，是否罹於時效？

五、本院的判斷：

㈠如事實概要記載之事實，為兩造所不爭執，並有原處分（見訴卷第89頁、申訴卷第53至54頁、第233頁）、異議處理結果（見訴卷第91至92頁）、申訴審議判斷（見訴卷第95至125頁）、系爭刑事判決（見申訴卷第60至77頁）等可稽，上開事實，應堪認定。

㈡應適用之法令：

1.行為時政府採購法第31條第2項第8款規定：「機關得於招標

文件中規定，廠商有下列情形之一者，其所繳納之押標金，不予發還，其已發還者，並予追繳：（第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者。」

2.工程會89年1月19日函釋：「……如貴會發現該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。」等語，又工程會104年7月17日令，訂定依政府採購法第31條第2項第8款認定之情形：「……四、廠商或其代表人、代理人、受雇人或其他從業人員有政府採購法第87條各項構成要件事實之一。」重申工程會89年1月19日函釋意旨。基此，廠商如有政府採購法第87條各項構成要件事實之一，即屬於行為時政府採購法第31條第2項第8款所定之事由，機關依法自得不予發還或追繳押標金。

3.行政程序法第131條第1項前段規定：「公法上之請求權，於請求權人為行政機關時，除法律另有規定外，因五年間不行使而消滅。」

㈢被告就本件追繳押標金公法上請求權之行使，未罹於時效：

1.按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（最高行政法院102年11月份第1次庭長法官聯席會議決議參照）。可知機關欲向廠商追繳押標金，若已逾5年消滅時效，請求權即告消滅，若尚於5年消滅時效之期間內，機關仍可追繳之。

2.上揭決議並指出：「政府採購法第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。」可知機關向廠商追繳押標金，應自「可合理期待機關行使追繳權利」時起，計算5年消滅時效（至於政府採購法第32條第2至5項之規定，係108年5月22日所增修者，於本件不適用之，自不待言）。

3.據上，本件所應審酌者，自係「可合理期待被告向原告追繳押標金」之時間點為何。又本件被告以原處分追繳押標金，係因原告有觸犯政府採購法第87條第3項罪名之違法行為，此觀原處分即明。是以，本件應釐清者，乃「被告何時知悉原告有政府採購法第87條之構成要件事實」。經查，依原處分（112年2月18日新北交工字第1120288829號函）所載，被告係依據系爭刑事判決，並於112年1月18日及2月7日召開審查會議後，向原告追繳押標金等情，此有上開函文可佐（見訴卷第89頁），又被告係於111年12月1日接獲新北市政府採購稽核小組111年12月1日新北府工稽字第1112328177號函辦理，而該函係稱：「主旨：請貴機關就附表法院裁判書案件填寫辦理情形，並於111年12月8日前將辦理情形函復本府（採購稽核小組）」，此有上開函文可考（見訴卷第127頁），故本件應自被告受新北市政府採購稽核小組通知（即111年12月1日）起，可合理期待被告得行使追繳權利，而被告旋於112年12月8日作成原處分（即112年2月18日新北交工字第1120288829號函），自未逾5年消滅時效甚明。

4.至原告主張應自審計處105年5月27日審新北五字第1050002469號、105年5月31日審新北五字第1050002490號等函通知被告時起算乙節。經查：

⑴審計處105年5月27日審新北五字第1050002469號函以系爭採購案投標廠商間涉有圍標情事，移請調查處辦理一事，密等

為密，解密條件為辦結後解密，正本送調查處，副本為空白等情，此有上開函（見訴卷第23至24頁)可佐，是被告陳稱審計處將系爭採購案移請調查處，且該函文為密件，自無從發現系爭採購案有追繳押標金之情事等情，應堪可採。

⑵觀諸審計處105年5月31日審新北五字第1050002490號函內容，係審核通知被告【查本採購案投標廠商剛好3家，其中編號1投標廠商杰靖公司未付押標金及最近三年內無退票紀錄證明、編號3投標廠商原告未提供電子領據證明，皆被視為不合格標，致僅剩編號2投標廠商全徽道安公司符合招標文件規定，經核已符合上開工程會95年7月25日號令所列態樣。又3家投標廠商投標文件之「詳細價目表」工程編號欄位：全徽道安公司填寫「_-01-01」、杰靖公司填寫「_-01-02 」、原告填寫「_-01-03」；「總表」第壹一「直接工程費」項下列有11大項，3家投標廠商在其中8大項報價均相同；「詳細價目表」第壹一「直接工程費」項下列有71個工項，全徽道安公司及杰靖公司在其中66個工項報價相同(原告投標文件僅附總表，未附詳細價目表)。另透過經濟部商業司「全國商工行政服務入口網」一「公司及分公司基本資料查詢」，發現杰靖公司董事「黃仲勝」(持股比率100%)與原告董事「黃仲勝」(持股比率70%)姓名相同，爰上開事證均顯示本採購案投標廠商間存有重大異常關聯，投標廠商間涉有影響採購公正之違法或不當行為，請依上開工程會89年函釋檢討妥處。】，此有上開函（見地訴卷第89至90頁）可稽，是審計處雖有指出系爭採購案就廠商間之關聯性、報價項目及投標文件等可能存在之問題，惟尚無法確知原告即有「以詐術或其他非法之方法，使廠商無法投標或開標發生不正確結果」之行為（即政府採購法第87條第3項之規定）。況且經被告調查後，於105年6月27日以新北交工字第1051129533號函覆審計處，內容為【查102年12月19日計3家廠商參與投標，開標資格審查結果如下：編號1廠商杰靖公司：基本及資格文件審查結果不合格。編號2廠商全徽道安公司：

基本及資格文件審查結果皆符合招標文件規定。編號3廠商原告：基本及資格文件審查結果符合招標文件規定，開標紀錄另載以：「廠商所附電子領標憑證非本次之憑證繳費…不視為不合格標，將依投標須知規定處以懲罰性違約金。」故依95年7月25日工程企字第09500256920號令規定：「…開標後有『2家』以上廠商有下列情形之一」得依政府採購法第48條第1項第2款或第50條第1項第7款處理之情形有間，尚難據以不續行開標決標。】、【查旨揭工程係採行異質採購最低標，依政府採購法施行細則第64條之2之規定，應分段開標，最後一段為價格標。本局於102年12月23日辦理評選，評選完成並簽准(北交工字第1023349329號)2號廠商為準合格廠商後，故依投標須知規定僅就2號廠商進行價格文件審查，1號及3號廠商價格文件不予審查，開(審、決)標作業尚難發現審計處所述疑涉影響採購公正之違法或不當行為。】、【查工程會98年1月19日工程企字第09800007980號函釋說明三載明：「來函所述之B公司及C公司，係各依公司法成立之社團法人，非屬同一法律主體，如參與同一標案之投標，僅因B公司百分之百持有C公司之股份(或B公司及C公司為關係企業)， 尚難逕認屬上開重大異常關聯之情形，或構成政府採購法第50條第1項第3款所稱借用或冒用他人名義或證件之情事。」率此，具關係企業之廠商參與同一採購案投標，尚非政府採購法明文禁止事項，倘逕以此認定投標廠商間存有重大異常關聯，恐過於率斷，亦與上開工程會函釋意旨有悖。】，此有上開函（見地訴卷第93至97頁）可考，益徵被告依審計處函旨調查後，未發現原告等廠商間有影響採購公正之違法或不當行為，對被告而言，實無從知悉原告涉有政府採購法第87條第3項罪名之可能。從而，原告上開主張，不可採信。

㈣綜上所述，原告所訴各節，均非可採。被告旋依行為時政府採購法第31條第2項第8款規定，以原處分向原告追繳押標金，核屬有據，且未逾5年消滅時效，異議處理結果及申訴

審議判斷均維持，亦無不合。原告訴請撤銷，即無理由，應予駁回。

六、本件事證已臻明確，兩造其餘主張、陳述及證據，均無礙本院前開論斷結果，爰不予一一論述，併予指明。

七、據上論結，原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　9　　月　　23　　日

審判長法　官　蕭忠仁

法　官　游璧庄

法　官　紀榮泰

一、上為正本係照原本作成。

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

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，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第2款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件
㈠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。
㈡非律師具有右列情形之一，經高等行政法院高等行政訴訟庭認為適當者，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。
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。	

中　　華　　民　　國　　115　　年　　9　　月　　23　　日

書記官　李芸宜