臺北高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第三庭
114年度地訴字第328號
115年7月15日辯論終結

原　　告　筠嶸園藝景觀有限公司
000000000000000000
代　表　人　范竹松
訴訟代理人　廖德澆律師
被　　告　新北市林口區公所
000000000000000000
代　表　人　鄭淑敏
訴訟代理人　李昊沅律師

上列當事人間返還公法上不當得利事件，原告提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

被告應給付原告新台幣139萬5元。

原告其餘之訴駁回。

訴訟費用由被告負擔5分之4、餘由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

㈠原告參與被告即招標機關辦理「林口鄉公園、道路綠美化暨景觀維護工程」採購案（下稱系爭採購案），被告依臺灣板橋地方法院檢察署（現為臺灣新北地方檢察署，下稱新北地檢署）檢察官於民國99年3月30日98年度偵字第19966號違反政府採購法案件緩起訴處分書，認定原告有違反政府採購法第87條第5項後段規定「容許他人借用本人名義或證件參加投標」之情事，依政府採購法第31條第2項第2款規定，以103年7月15日新北林秘字第1032149417號函（下稱前處分）追繳原告押標金新臺幣（下同）1,390,000元（下稱系爭押標金），原告於103年12月23日開立票面金額5萬元之支票6紙、18萬元之支票5紙、及現金19萬元及執行費5元，合計

1,390,005元繳交完畢。原告不服前處分提出異議，未獲被告103年11月21日新北林秘字第1032162298號異議處理結果變更，原告再提起申訴，被告於申訴審議中具狀更正處分依據為政府採購法第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之行為，廠商所繳納之押標金，不予發還，其已發還者，並予追繳」，申訴審議判斷據以審議後，於104年5月15日以103購申14106號駁回申訴。

㈡原告不服，提起行政訴訟，經本院於104年11月5日以104年度訴字第950號判決撤銷申訴審議判斷、異議處理結果及前處分。被告不服，提起上訴，經最高行政法院105年度判字第577號判決將本院104年度訴字第950號判決廢棄，並發回審理。嗣經本院105年度訴更一字第87號判決撤銷前處分、申訴審議判斷及異議處理結果，被告不服，提起上訴，經最高行政法院108年度判字第50號判決駁回上訴而告確定。嗣被告以本院105年度訴更一字第87號判決及最高行政法院108年度判字第50號判決有行政訴訟法第273條第1項第13款所定事由，提起再審之訴，經本院於109年5月28日以108年度再字第36號判決駁回，被告不服，提起上訴，經最高行政法院於109年9月17日以109年度裁字第1532號裁定駁回上訴。

㈢嗣原告委託鴻程聯合法律事務所於109年10月12日以109鴻德律字第101201號函，請求被告於文到後10日內返還系爭押標金，被告則以109年10月29日新北林秘字第1092846782號函（下稱被告109年10月29日函）復不予返還，原告乃認被告因而受有公法上不當得利，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠前處分業經判決撤銷確定在案，則依行政程序法第118條本文規定，前處分之規制效力即溯及失效，被告受領押標金即屬無法律上原因受有利益，並致原告受有1,390,005元之損害，被告自應依公法上不當得利關係返還。而參酌法務部100年1月20日法律決字第0999057470號函，本件應得類推適用民法規定。依民法第179條、第182條第2項、第203條、第

229條第2及3項與第233條第1項之規定，被告應返還受領時所得之利益，並賠償原告所受之損害。

㈡又前處分經撤銷確定後，原告以催告函函催被告，惟被告卻以109年10月29日函拒絕返還系爭押標金。而被告係於109年10月13日收受原告之催告函，則類推適用民法第229條第2及3項規定，被告應自文到後第11日起，即109年10月24日起負延遲責任

㈢被告所為109年10月29日函應非行政處分，以該函文內容可知，僅係函復原告所提之催告函，又109年10月29日函未記載事實、理由、法令依據，亦未見表明其為行政處分之意旨與不服之救濟方法、期間及其受理機關等內容，明顯違反行政程序法第96條第1項規定。縱109年10月29日函為新處分，其所依據之公法上請求權亦已罹於時效，以被告係於103年7月15日做成前處分，且被告亦曾主張前處分之公法請求權時效起始日為99年4月10日，而前處分已於108年1月31日經最高行政法院108年度判字第50號判決撤銷確定，則依據行政程序法第131、132條之規定，前處分已逾5年而時效完成，則被告以109年10月29日函為新行政處分，亦因此失所附麗。況司法機關之確定判決對行政機關具有拘束力，前處分既經判決確定撤銷，被告受領系爭押標金即無法律上原因而受有利益，被告拒絕返還顯係違反撤銷判決拘束力，已然破壞人民對司法及行政機關之信賴。

㈣聲明：

1.被告應給付原告1,390,005元，及自109年10月24日起至清償日止，按週年利率5%計算之利息。

2.訴訟費用由被告負擔。

三、被告答辯及聲明：

㈠原告所犯情節違反採購法及相關函釋規定甚為明確，其犯罪事實已揭示於新北地檢署98年度偵字第19966號緩起訴處分書。縱被告所為前處分後經司法判決撤銷確定，惟原告確實違反採購法第87條第4、5項規定，而有同法第31條第2項第8

款之情事，至為明確，而前處分雖經判決撤銷，被告機關仍得就原告上述違法情事再行審酌及處分，並以109年10月29日函重新處分，通知原告不予發還系爭押標金，惟原告之前並未對於該行政處分提起行政爭訟，該行政處分既屬確定，即有存續力及確定力，故原告以被告無法律上原因受有利益，致他人受有損害，依公法上不當得利法律關係請求返還系爭押標金之主張，為無理由。又原告主張之不當得利既不成立，其請求權自不存在。

㈡聲明：

1.原告之訴駁回。

2.訴訟費用由原告負擔。

四、兩造不爭之事實及兩造爭點：

如事實概要欄所述之事實，業據原告提出臺灣板橋地方檢察署檢察官98年度偵字第19966號緩起訴處分書（本院卷第31-34頁）、前處分即新北市林口區公所103年7月15日新北林秘字第1032149417號函（本院卷第35-32頁）、原告繳交押標金之支票及法務部行政執行署新北分署通知（本院卷第37-42頁）、異議處理結果（新北市林口區公所民國103年11月21日新北林秘字第1032162298號函本院卷第43-44頁）、被告104年3月3日新北林秘字第1042135271號函及陳述意見書（本院卷第45-48頁）、申訴審議判斷即新北市政府104年5月15日新北府購訴字第1032346769號函及審議判斷書（本院卷第49-66頁）、臺北高等行政法院104年度訴字第950號判決（本院卷第67-72頁）、最高行政法院105年度判字第577號判決（本院卷第73-79頁）、臺北高等行政法院105年度訴更一字第87號判決（本院卷第81-91頁）、最高行政法院108年度判字第50號判決（本院卷第93-104頁）、臺北高等行政法院108年度再字第36號判決（本院卷第105-112頁）、最高行政法院以109年度裁字第1532號裁定（本院卷第113-116頁）、鴻程聯合法律事務所於109年10月12日以109鴻德律字第101201號函及回執（本院卷第117-121頁）、被告109年10

月20日以新北林秘字第1092846782號函（本院卷第123）等證物為證，其形式真正為兩造所不爭執，堪信為真，兩造之爭點厥為：原告依公法上不當得利法律關係訴請被告返還系爭押標金，是否有理由？被告所為109年10月29日函是否為行政處分？以下分別敘明之。

五、本院之判斷：

㈠應適用之法令：

1.行政訴訟法第8條第1項規定：「人民與中央或地方機關間，因公法上原因發生財產上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，得提起給付訴訟。因公法上契約發生之給付，亦同。」

2.行政程序法

⑴第118條規定：「違法行政處分經撤銷後，溯及既往失其效力。……」

⑵第131條規定：「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5年間不行使而消滅；於請求權人為人民時，除法律另有規定外，因10年間不行使而消滅。」

3.民法第179條規定：「無法律上之原因而受利益，致他人受損害者，應返還其利益。雖有法律上之原因，而其後已不存在者，亦同。」

㈡原告請求返還前遭被告追繳之1,390,005元押標金及執行費，為有理由，被告109年10月29日函並非行政處分，亦非被告取得押標金之法律上原因：

1.按行政程序法第118條規定：「違法行政處分經撤銷後，溯及既往失其效力。……」，而在公法領域發生財產變動，一方無法律上原因受有利益，致他方受有損害，即構成公法上不當得利，本於依法行政原則，不合法之財產變動應予回復，受有損害之他方對受有利益之一方，即有不當得利返還請求權（司法院釋字第515號解釋參照）。行政處分執行完畢後，如該處分經撤銷，溯及既往失其效力（行政程序法第

118條前段參照），則前所執行之結果（如基於行政處分所追繳之金錢），即嗣後喪失其法律上原因，致該財產變動構成公法上之不當得利，原行政處分相對人自得請求返還。且「關於公法上不當得利，目前尚無實定法加以規範，其意涵應藉助民法不當得利制度予以釐清。參酌民法第179條規定：『無法律上原因而受利益，致他人受損害者，應返還其利益。雖有法律上之原因，而其後已不存在者，亦同。』可認公法上不當得利返還請求權，係於公法之法律關係中，受損害者對無法律上之原因而受利益者，請求其返還所受利益之權利，以調整當事人間不當的損益變動。公法上不當得利返還請求權需具備以下4要件：1.須為公法關係之爭議；2.須有一方受利益，他方受損害。3.受利益與受損害之間須有直接因果關係；4.受利益係無法律上原因。」（最高行政法院106年度判字第743號判決參照）。

2.本件系爭採購案，被告以前處分通知原告，要求原告繳回押標金1,390,000元，嗣經本院及最高行政法院判決將申訴審議判斷、異議處理結果及前處分撤銷確定，是被告收受原告上開所繳納之押標金及執行費共1,390,005元（1,390,000元＋5元）之法律上原因既為違法行政處分且已遭撤銷，溯及既往失其效力，被告收受原告上開所繳納之押標金已無法律上原因，其所生不合法之財產變動應予回復，受有押標金損害之原告，對受有押標金利益之被告，即有不當得利返還請求權，原告請求因依公法上不當得利，請求被告應給付原告共1,390,005元，非無所據，應予准許。

3.被告雖主張原告公司負責人范竹松、與訴外人黃○○、黃○○等人共同違反政府採購法之犯罪事實成立、有緩起訴處分書可證，雖前處分歷經最高行政法院判決撤銷確定，被告於109年10月29日依法重新處分，通知原告關於押標金乙事，該函具有行政效力，原告未針對此函提出訴願，故依政府採購法第31條第2項第8款及系爭招標案文件規定不予發還云云，惟按「所謂既判力不僅關於其言詞辯論終結前所提出

之攻擊防禦方法有之，即其當時得提出而未提出之攻擊防禦方法亦有之。……且原判決亦敘明本件訴訟標的既經本院確定終局判決，已發生確定力，如欲變更確定終局判決，僅得依行政訴訟法第5編再審程序有關規定提起再審之訴……」（最高行政法院95年度判字第260號判決參照），本件前處分已經前揭判決撤銷確定，追繳押標金即為違法，即生既判力，被告雖主張本件已構成政府採購法第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」，但並未以此理由作出新的行政處分，且此項理由，於前揭行政訴訟案件已提出，即仍應受前案既判力之拘束，不容就前處分更為相反之主張。況本件被告已提起再審救濟，業據本院108年度再字第36號判決駁回、最高行政法院以109年度裁字第1532號裁定駁回在案（本院卷第105-116頁）其於本件中仍主張追繳押標金為合法云云，與前揭確定判決既判力有違，不足採信。

4. 又行政機關就個別事件對外所為公法上之單方行為，除依訴願法第3條第1項及行政程序法第92條第1項之規定，行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為，係屬典型之行政處分外，因有無法效性，尚有所謂「觀念通知」、「重複處分」與「第二次裁決」等型態。所謂「觀念通知」係指行政機關對外所為公法上之單方行為，純屬單純之意思通知，對於當事人申請事項並無准駁之表示，亦不生法律上之任何效果，自不得為行政訴訟之標的（最高行政法院61年裁字第75號判例參照）。而「第二次裁決」是指原行政處分發生形式上之存續力後，行政機關依職權或經當事人異議，就原行政處分於未變更原有行政處分之事實及法律狀態，重新為實體上審查，另為裁決而言。縱第二次裁決未變更原行政處分之裁決結果，然若於裁決理由有變更或添加內容，實質上為另一行政處分，要非不得為行政訴訟之標的（最高行政法院100年度判字第2165號判決參照）。本件被告109年10月29日號函，係

因原告對前處分提起異議及申訴，經法院判決確認撤銷前處分後，向被告請求發還已繳納之押標金，被告僅再度重申不予返還之觀念通知，有該函文附本院卷第123頁可參，自非「第二次裁決」，亦難執此謂系爭函文具有行政處分之性質。是被告109年10月29日函，尚不會因「確違反政府採購法之情事....依法不予返還」等語而成為行政處分，其僅係確認已追繳押標金之觀念通知，並非行政處分，無從作為被告受領系爭押標金之法律上原因，原告毋庸對之提起訴願，亦得提起本件合法之給付訴訟，被告前揭主張，顯不足採。

㈢末按公法上不當得利，有以法律明文規範者，例如稅捐稽徵法第28條、第38條第2項或行政程序法第127條等，因法律已特別規定應計付利息或明文規定準用民法相關規範，適用上較無疑義；至法律無明文規定時，衡酌國家公法上的收入，原則上並非用於獲利，而是公益的運用，與私法上收益性質不同，尚難類推適用民法第182條第2項有關返還不當得利時應附加利息的規定。換言之，公法上的返還義務，如法律或其明確授權訂定的命令沒有加計利息的規定或準用相關加計利息規定的明文，並不當然加計利息（最高行政法院100年度判字第1340號、106年判字第388號判決意旨參照）。是一般公法上不當得利事件，若法律或其授權訂定之命令未設有加計利息或準用相關加計利息規定之明文，人民向國家請求返還公法上不當得利時，原則上即不得請求加計利息（司法院釋字第683號解釋理由書參照）。本件被告以原處分追繳押標金，惟原處分嗣經本院判決撤銷確定在案等節，業經本院認明如前，則被告受領系爭押標金即屬無法律上原因，被告仍不得援引信賴保護原則或類推適用民法第182條第1項所受利益不存在等規定主張免負返還責任，原告就被告所受公法上不當得利之押標金及執行費提起給付訴訟請求返還，自屬有據，應予准許。至原告請求被告返還系爭款項自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止之遲延利息部分，因無法律明文，依上開說明，自不得類推適用民法有關遲延利息之相關

規定，故原告就此利息部分之請求，難認有據，應予駁回。

六、綜上所述，本件原告主張被告據以追繳押標金之前處分，事後業經本院判決撤銷確定在案，遂依公法上不當得利請求權向被告起訴請求償還押標金139萬5元範圍內，為有理由，應予准許；逾此範圍部分之依年息5%計算之利息則無依據，應予駁回。

七、本件判決基礎已經明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資料經本院審酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必要，一併說明。

據上論結，本件原告之訴為一部有理由、一部無理由，爰判決如主文。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　8　　月　　25　　日

審判長法　官　張瑜鳳

法　官　唐一強

法　官　劉家昆

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　　8　　月　　25　　日

書記官　簡若芸