臺北高等行政法院判決

107年度訴字第1079號

）FKT64W1Z1X5L0;@108年1月17日辯

原　　告　宜德醫材股份有限公司
代　表　人　林洽權（董事長）
訴訟代理人　李之聖　律師
被　　告　衛生福利部臺北醫院
代　表　人　徐錦池（院長）
訴訟代理人　林聖鈞　律師
複代理人　　莊季凡　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

被告應給付原告新臺幣貳佰貳拾捌萬元。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

壹、事實概要：

緣原告前參與被告民國91、92年所辦理之「『醫學斷層掃描儀二組』、『小兒科、藥劑科、放射科醫療儀器乙批』」採購案（下稱系爭2採購案），嗣被告認原告有政府採購法第31條第2項第8款之情事，於102年11月1日以北醫總字第1025004672號函（下稱原處分1）通知原告，要求原告繳回押標金及不正利益費用共新臺幣（下同）6,849,905元（系爭2採購案押標金共2,245,000元）。原告不服，對系爭2採購案之押標金共2,245,000元之部分提出異議，復不服被告102年11月27日北醫總字第1020010715號函之異議處理結果，向行政院公共工程委員會（下稱工程會）提出申訴，經審

議判斷駁回後，遂提起行政訴訟，經本院103年度訴字第993號判決（下稱原判決1）駁回，原告不服，提起上訴，經最高行政法院104年度判字第351號將原判決1廢棄，並將申訴審議判斷、異議處理結果及原處分1均撤銷；又原告另曾於97年6月及99年6月，參與被告行政院衛生署北區聯盟所屬醫院藥品採購乙批及臨購藥品兩件採購案之投標，嗣被告認原告有政府採購法第31條第2項第8款之情事，以102年10月29日北醫總字第1025004677號函（下稱原處分2）追繳押標金20,000元及15,000元，原告不服，提出異議，復不服被告以102年12月2日北醫總字第1025005212號函之異議處理結果，遂提起行政訴訟，經臺灣臺北地方法院103年度簡字第207號判決（下稱原判決2）將申訴審議判斷、異議處理結果及原處分2關於追繳押標金35,000部分均撤銷，被告不服，提起上訴，經本院104年度簡上第47號判決上訴駁回，遂告確定。原告遂以被告收受原告上開所繳納之押標金共2,280,000元（2,245,000元＋20,000元＋15,000元），已無法律上原因，提起本件行政訴訟，請求被告返還2,280,000元。

貳、本件原告主張：

一、被告先後於103年5月14日以北醫總字第1035002219號函及103年6月12日以北醫總字第1035002691號函向原告分別追繳政府採購案件之押標金35,000元及2,245,000元。原告收受後雖均表不服而提起行政救濟，仍先於103年6月24日將追繳總額2,280,000元匯至被告指定之帳戶。

二、後上述被告103年5月14日北醫總字第1035002219號函及103年6月12日北醫總字第1035002691號函分別經本院104年度簡上字第47號及最高行政法院104年度判字第351號判決全部撤銷確定，故被告所受上開原告繳納2,280,000元之利益已無

法律上原因，且致原告受有同金額之財產上損害。

三、針對被告於準備程序所稱「程序抗辯」，顯屬被告誤解：

（一）原告本件請求之2,280,000元，包含二個追繳押標金之行政處分，每個行政處分又各針對二個採購案之押標金：

1、被告103年5月14日北醫總字第1035002219號函追繳「行政院衛生署北區聯盟所屬醫院藥品採購乙批」採購案之押標金20,000元及「臨購藥品」採購案之押標金15,000元，共計35,000元。

2、被告103年6月12日北醫總字第1035002691號函追繳「醫學斷層掃描儀二組」採購案之押標金210萬元及「小兒科、藥劑科、放射科醫療儀器乙批」採購案之押標金145,000元，共計2,245,000元。

（二）被告最初作成103年5月14日北醫總字第1035002219號函及103年6月12日北醫總字第1035002691號函，分別係以「102年10月29日北醫總字第1025004677號函」及「102年11月1日以北醫總字第1025004672號函」為之，該二處分函文各自對應之採購案名稱及追繳金額，均清楚記載於原告所提上述確定判決書之撤銷標的。

（三）至原告所提被告103年5月14日北醫總字第1035002219號函、被告103年6月12日北醫總字第1035002691號函即係原告當時對上開102年間二份函文分別提起異議及申訴，被告於申訴審議判斷作成後，再次就相同之上開處分一及處分二，發文要求原告繳納各處分之押標金，否則就要移送行政執行。當時原告為避免銀行帳戶遭行政執行凍結，方先行繳納，再繼續提起行政訴訟。

（四）綜上所述，本件為給付訴訟，非撤銷訴訟，且上開處分早已遭本院及最高行政法院全部撤銷確定等情。

四、並聲明：

（一）被告應給付原告新臺幣228萬元。

（二）訴訟費用由被告負擔。

參、被告則以：

一、本件應適用工程會89年1月19日（89)工程企字第89000318號函釋，認定廠商若有發現足以影響採購公正之違法或不當行為等情形，機關得依政府採購法第31條第2項第8款不予發還押標金。又按最高行政法院104年度判字第710號認為工程會89年1月19日工程企字第89000318號函釋因早於行政程序法施行前，毋須刊登政府公報或新聞紙，即已發生法規命令之效力。

二、案號PTPH-00000000-0醫學斷層掃描儀2組得標日期為91年6月13日、案號00000000數位彩色超音波1台得標日期為92年8月22日、案號AA970512行政院衛生署北區聯盟所屬醫院藥品採購得標日期為99年6月10日、案號PTPH-0000-0000臨購藥品得標日期為99年7月12日，機關若發現有政府採購法第31條第2項第8款之情事時，得依據招標文件、政府採購法第31條第2項第8款及工程會89年1月19日（89)工程企字第89000318號函，不予發還押標金。

三、原告之負責人林洽權違反政府採購法第87條第3項妨害投標罪，押標金應不予發還：

（一）原告公司負責人林洽權受桃園地檢署檢察官起訴經臺灣高等法院103年度囑上重訴字第22號刑事判決，認林洽權為宜德公司、阜豐儀器有限公司、郁侖儀器有限公司之實際負責人，製造三家公司以上廠商參與競標假象，並交付賄賂予臺北醫院放射科主任張俊寧，係犯政府採購法第87條第3項妨害投標罪及貪污治罪條例第11條第4項、第1項交

付賄賂罪，刑事判決既認原告確實違犯政府採購法第87條第3項，被告得依據招標須知第5點第9項第8款、採購法第31條第2項第8款及工程會89年1月19日（89)工程企字第89000318號函，不予發還押標金。

（二）原告行賄被告採購人員經法院判決有罪，被告依政府採購法第31條第2項第8款毋須發還押標金：

1、本案訴訟係於工程會104年7月17日工程企字第10400225210號函釋公布提起，且原告公法上不當得利請求權之發生後於該函釋公布日期，故上開函釋於本案訴訟應有適用。原告公司負責人林洽權行賄被告前放射科主任張俊寧，使其協助醫學斷層掃描儀、臨購藥品採購案得標，經臺灣桃園地方法院100年囑重訴字第8號、臺灣高等法院103年度囑上重訴字第22號判林洽權違反貪汙治罪條例第11條第4項交付賄賂罪。

2、原告以行賄手段影響具有採購權限人員，不論採購人員是否違背職務而收受賄賂，原告交付賄賂之行為已扭曲採購市場公平性，該當政府採購法第48條第1項第2款、第50條第1項第7款及104年7月17日函釋第(五)點之事由，依上開函釋及工程會89年1月19日(89)工程企字第89000318號函釋，原告行賄張俊寧之行為既經刑事法院判決有罪，確實有違反法令之不當行為，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」，故原告之押標金應不予發還。

四、原告起訴狀所載的原處分並非之前行政訴訟所稱的原處分。起訴狀原證1所列的被告103年5月14日北醫總字第1035002219號函、被告103年6月12日北醫總字第1035002691號函具有行政效力，原告應該提撤銷訴訟，但沒有經過訴願，所以有

程序上的問題等語，資為抗辯。

五、並聲明：

（一）駁回原告之訴。

（二）訴訟費用由原告負擔。

肆、兩造不爭之事實及兩造爭點：

如事實概要欄所述之事實，業據提出被告103年5月14日北醫總字第1035002219號函（見本院卷第14頁）、被告103年6月12日北醫總字第1035002691號函（見本院卷第15頁）、工程會(89)工成企字第89000318號函釋（見本院卷第53頁）、被告102年11月1日以北醫總字第1025004672號函（見原處分卷第53頁）、被告102年10月29日北醫總字第1025004677號函（見原處分卷第122頁）、投標資格審查表（見原處分卷第4至5頁、15頁）、工程採購契約（見原處分卷第23至52頁）、審議判斷書（見原處分卷第73至87頁、163至176頁）、藥品財務採購契約（見原處分卷第100至115頁）、工程會101年4月10日工程企字第10100102920號函（見原處分卷第118至119頁）等原處分卷所附證物為證，其形式真正為兩造所不爭執，堪信為真，兩造之爭點厥為：

伍、本院之判斷：

一、原告請求返還前遭被告追繳之2,280,000元押標金，為有理由，被告103年5月14日北醫總字第1035002219號函、被告103年6月12日北醫總字第1035002691號函並非行政處分，亦非被告取得押標金之法律上原因：

（一）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）。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）。

（二）本件系爭2採購案，被告以原處分1通知原告，要求原告繳回押標金及不正利益費用共6,849,905元（系爭2採購案押標金共2,245,000元），嗣經最高行政法院104年度判字第351號將原判決1廢棄，並將申訴審議判斷、異議處理結果及原處分1均撤銷確定；又被告以原處分2追繳原告之押標金20,000元及15,000元，亦經原判決2將申訴審議判斷、異議處理結果及原處分2關於追繳押標金35,000部分均撤銷，經本院104年度簡上第47號判決駁回上訴確定。是被告收受原告上開所繳納之押標金共2,280,000元（2,245,000元＋20,000元＋15,000元）之法律上原因（即原處分1、原處分2）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新臺幣228元，非無所據，應予准許。

二、被告雖主張原告公司負責人林洽權行賄被告前放射科主任張俊寧，使其協助醫學斷層掃描儀、臨購藥品採購案得標，經臺灣桃園地方法院100年囑重訴字第8號、臺灣高等法院103年度囑上重訴字第22號判林洽權違反貪汙治罪條例第11條第4項交付賄賂罪，該當政府採購法第48條第1項第2款、第50條第1項第7款及104年7月17日函釋第(五)點之事由，依工程會89年1月19日(89)工程企字第89000318號函釋，原告行賄張俊寧之行為既經刑事法院判決有罪，確實有違反法令之不當行為，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」，故原告之押標金應不予發還。且原告起訴狀所載的原處分並非之前行政訴訟所稱的原處分。起訴狀原證1所列的被告103年5月14日北醫總字第1035002219號函、被告103年6月12日北醫總字第1035002691號函具有行政效力，原告應該提撤銷訴訟，但沒有經過訴願，所以有程序上的問題云云。

三、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。上訴人前……受敗訴判決確定，則其就本件訴訟請求依土地稅減免規則第5條規定，改按實際符合土地稅減免規則之使用面積比率計算減免系爭土地增值稅，雖所持理由與前容有不同，然此項理由，乃於前案得提出而未提出者，即仍應受前案既判力之拘束，不容更為起訴。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），本件原處分1、原處分2已經前揭判決撤銷確定，追繳押標金即為違法，即生既判力，原告雖主張依工程會89年1月19日(89)工程企字第89000318號函釋，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，於前案得提出而未提出，即仍應受前案既判力之拘束，不容就原處分1、原處分2更為起訴或為相反之主張。原告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。但訊據被告：「（審判長問：被告前分別以102年11月1日北區總字第1025004672號函（原處分1），及102年10月29日北區總字第1025004677號函（原處分2）對原告追繳押標金，嗣原告提起訴訟，分別經本院103訴993、最高行104判351號判決及台北地院103簡207、本院104簡上47號判決確定，就該判決確定案件，被告有無再提起再審救濟？）沒有。」（見本院言詞辯論筆錄），是原告既未提起再審救濟，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。

四、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103年5月14日北醫總字第1035002219號函、被告103年6月12日北醫總字第1035002691號函，係因原告對原處分1、原處分2提起異議及申訴，被告於申訴審議判斷作成後，再次發文要求原告繳納原處分1、原處分2之押標金，否則就要移送行政執行，其並未就原處分1、原處分2為實體處理，亦未就原處分1、原處分2予以撤銷或變更，有各該函文附本院卷第14-15頁可參，自非「第二次裁決」。前揭二函文雖然有告知繳納期限，及逾期不繳將移送行政執行等語，惟按「系爭上訴人向被上訴人催繳代收之機場服務費與遲延利息之函文……雖然有部分函文告知繳納期限，及逾期不繳，將移送行政執行等語……，惟此僅係因被上訴人依法令即負有公法上金錢給付義務，上訴人遂依行政執行法第11條第1項第3款規定，所採取以書面通知限期履行，俾於其逾期不履行時，可以逕行移送行政執行處就其財產執行之措施，亦難執此謂系爭函文具有行政處分之性質」（最高行政法院100年度判字第1307號判決參照），是被告103年5月14日北醫總字第1035002219號函、被告103年6月12日北醫總字第1035002691號函，尚不會因「有告知繳納期限，及逾期不繳，將移送行政執行」等語而成為行政處分，其僅係催繳之觀念通知，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，原告勿庸對之提起訴願，亦得提起合法之給付訴訟，被告主張尚不足採。

五、綜上，被告103年5月14日北醫總字第1035002219號函、被告103年6月12日北醫總字第1035002691號函並非行政處分，並非被告取得押標金之法律上原因，原處分1、原處分2方為被告收受原告上開所繳納之押標金法律上原因，原處分1、原處分2既經確定判決撤銷，已生既判力，被告未提起再審之訴，不得主張受領系爭押標金為合法。是被告收受原告上開所繳納之押標金無法律上原因，原告依公法上不當得利請求權，請求被告給付原告新臺幣228萬元，非無所據，應予准許。

六、兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

據上論結，本件原告之訴為有理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　1　　月　　31　　日

臺北高等行政法院第六庭

審判長法　官　陳金圍

法　官　陳心弘

法　官　畢乃俊

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，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示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（須按他造人數附繕本）。

三、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241條之1第1項前段）

四、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1項但書、第2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.上訴人或其法定代理人具備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。
是否符合㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　108　年　　1　　月　　31　　日

書記官　簡若芸