

## 公法判解

## 刊登政府採購公報裁處時效之起算時點

最高行政法院103年6月份第1次庭長法官聯席會議

## 【實務選擇題】

甲廠商偽造投標文件，於遞交投標文件參與乙機關依政府採購法辦理公開招標採購之投標，經乙機關開標、審標、決標後，嗣乙機關發現甲廠商有偽造投標文件之情形，認應依政府採購法第101條第1項第4款之規定通知廠商將刊登政府採購公報。依實務見解，有關乙機關通知甲廠商將刊登政府採購公報之裁處時效，下列何者正確？

- (A) 乙機關通知甲廠商將刊登政府採購公報為不具有裁罰性，為單純不利處分，其裁處時效應類推適用行政罰法第27條第1項所定之3年裁處權時效。
- (B) 因乙機關刊登政府採購公報，即生政府採購法第103條第1項所示一定期間內不得參加投標或作為決標對象或分包廠商之停權效果，故此為不利處分，具有裁罰性，應適用行政罰法第27條第1項所定之3年裁處權時效。
- (C) 甲廠商偽造投標文件，參與採購行為，使公平採購程序受到破壞，此破壞公平採購程序係於開標時即發生，故其裁處權時效應自開標時起算。
- (D) 甲廠商偽造投標文件，參與採購行為，使公平採購程序受到破壞，此破壞公平採購程序係於廠商遞交偽造投標文件參與投標時即發生，故其裁處權時效應自遞交偽造投標文件參與投標時起算。
- (E) 實務上基於機關依政府採購法第51條規定之機制從事審查時，不易由其內部主動查覺，常係因廠商上述之參與政府採購程序所施用不正當手段，另涉及刑事或其他爭議，事後始由外部機關通知始發現有上揭違反行政法上義務之行為，故行政罰法第27條第2項所謂裁處權期間自違反行政法上義務之行為終了時起算，應自機關知悉時起算。

**答案：**B、C

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

## 【決議要旨】

行政罰之裁處權時效之起算，依行政罰法第27條第2項規定，自違反行政法上義務之行為終了時起算，但行為之結果發生在後，自該結果發生時起算。查政府採

購法立法目的在於建立政府採購制度，依公平、公開之採購程序，提升採購效率與功能（政府採購法第1條參照）。廠商偽造投標文件，參與採購行為，使公平採購程序受到破壞，此破壞公平採購程序係於開標時發生。因此，廠商有政府採購法第101條第1項第4款情形，機關依同法第102條第3項規定刊登政府採購公報，即生同法第103條第1項所示一定期間內不得參加投標或作為決標對象或分包廠商之停權效果，為不利處分，具有裁罰性，其適用行政罰法第27條第1項所定之3年裁處權時效，除經機關於開標前發現不予開標之情形外，應自開標時起算。

### 【學說速覽】

本決議所涉及之核心問題乃係行政罰法第27條第2項裁處權時效起算時點之認定，固然明文自「違反行政法上義務之行為終了時」起算，惟違反行政法義務之行為多樣，便產生事實上起算時點認定之困難。

學者吳庚則提出依不同違反行政法義務行為態樣之時效起算點：

- 積極作為——自行為終了時起算
- 消極不作為——自應作為而不作為時起算
- 連續違法行為（一連串之個別行為，違反同一或性質相同之義務，且時間具有密接性）——自最後一次行為終了時起算
- 繼續違法行為（違反義務行為產生持續之違法狀態）——終了並完成違反秩序行為起算
- 狀態責任——應於該違法狀態恢復為合法之事實狀態時起算
- 不作為之繼續違法行為——行為人對義務之履行，已不復存於其記憶時起算

此外，學者陳敏亦參考德國學說提出依不同違反行政法義務態樣之「行為終了」判斷參考：

- 危險犯——自實現構成要件時起算（實現構成要件時以產生具體危險→行為終了）
- 繼續行為——自違法狀態終止時起算
- 純正之不作為犯——自行為義務消滅時起算（行為義務消滅即無從實現構成要件）
- 狀態犯——自產生或加重該違法狀態時起算
- 連續行為——屬多行為，各個實現構成要件之行為，各自起算

版權所有，重製必究！

如回到本決議所欲處理之刊登政府採購公報之裁處時效起算之問題，決議最終認為違反行政法義務之行為（即廠商偽造投標文件）須至開標時始為「行為終了」，

而其他兩說則分別認為參與投標時（甲說）及自機關知悉時（乙說）始為「行為終了」。如依上開學說所建立之判斷標準，機關欲依政府採購法第103條第1項第1款規定作成刊登政府採購公報之行政處分，必須符合政府採購法第101條第1項第4款廠商有偽造、變造投標、契約或履約相關文件之情形，且並不以發生採購結果不正當為要件，只要機關發現廠商有此情形即構成刊登政府採購公報之要件，是以，其係屬積極作為且危險犯之類型，故行為終了即以構成要件實現為斷。甲說顯然認為廠商提出偽造文件參與投標時，即實現構成要件，此時採購制度已有遭到破壞之具體危險，而認為行為終了應係指參與投標時；乙說則認為如採甲說，實務則可能面臨機關知悉投標文件偽造時，裁處時效已超過，且難以查證之困境，故認為應以機關知悉時起算，較為合理；而本決議即丙說則認為開標時始有可能導致採購程序公平性之具體危險，自開標時實有可能實現構成要件，故行為終了時自係指開標時採購程序存有偽造之投標文件。

附錄：甲說及乙說

甲說（參與投標時起算）

按政府採購法立法目的在於建立政府採購制度，依公平、公開之採購程序，提升採購效率與功能，確保採購品質，為同法第1條所明定。若廠商偽造投標文件，參與投標，將使公平採購程序受到破壞，政府採購效率與功能下降，無法確保採購品質，致政府採購法前揭立法目的不能達成，是政府採購法第101條第1項第4款規定，廠商參與投標有偽造投標文件之情形時，予以通知將刊登政府採購公報之具有裁罰性之不利處分。則廠商參與投標時，自負有提出真實投標文件之義務。而廠商違反上述行政法上義務，以偽造投標文件，參與投標時，已符合政府採購法第101條第1項第4款規定之構成要件，其違反行政法上義務之行為於96年3月1日參與投標時即已終了，故本件其裁處權時效應於96年3月1日起算。

乙說（機關知悉時起算）

按「機關應依招標文件規定之條件，審查廠商投標文件，對其內容有疑義時，得通知投標廠商提出說明。前項審查結果應通知投標廠商，對不合格之廠商，並應敘明其原因。」政府採購法第51條固定有明文。惟觀諸上述規定可知，政府採購法為提升採購效率，僅課予招標機關審查廠商「投標文件」之義務，而未要求招標機關針對投標文件之內容，應逐一實質審查是否與事實相符。

若行政罰法第27條第2項之裁處權期間自參與投標時起算，將有甚多偽造投標文件參與投標之廠商，因機關發現其有上揭違反行政法上義務之行為時，已

逾行政罰法第27條第2項之3年裁處權期間，無法依政府採購法第101條第1項之規定，通知廠商將刊登政府採購公報，而使政府採購法第1條之立法目的落空。且實務上機關依政府採購法第51條之規定，縱欲進行實質查證，亦確有事實上及法律上之困難，故行政罰法第27條第2項所謂裁處權期間自違反行政法上義務之行為終了時起算，應自機關知悉時起算，本件裁處權時效應自機關知悉廠商以偽造投標文件參與投標時即99年4月1日起算。

### 【關鍵字】

行政罰裁處時效之起算、行為終了時、刊登政府採購公報。

### 【相關法條】

政府採購法第101條第1項第4款、第103條第1項第1款、行政罰法第27條第2項。

### 【參考文獻】

1. 陳敏，《行政法總論》，2013年，8版，頁764-765。
2. 吳庚，《行政法之理論與實用》，2010年，11版，頁505-507。
3. 林昱梅，違約廠商刊登政府採購公報之法律性質，《月旦法學教室》，第132期，2013年10月，頁12-14。
4. 江嘉琪，〈通知廠商刊登政府採購公報之時效〉，《月旦法學教室》，第110期，2011年12月，頁15-17。
5. 洪家殷，行政罰法之裁處程序、管轄及時效〉，《月旦法學教室》，第96期，2010年10月，頁33-46。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！