

新北市政府採購申訴審議判斷書

案號：105 購申 31019 號

申訴廠商：○○股份有限公司

招標機關：新北市○○區公所

上開申訴廠商就「○○市公十五地下停車場徵求民間機構參與興建暨營運」採購事件，不服招標機關 104 年 12 月 21 日○○○○字第 1042095299 號函及 105 年 3 月 8 日○○○○字第 1052021649 號函之異議處理結果，向本府採購申訴審議委員會(下稱本府申訴會)提出申訴。案經本府申訴會 105 年 12 月 27 日第 59 次委員會議審議判斷如下：

主 文

申訴駁回。

事 實

申訴廠商參與招標機關辦理「○○市公十五地下停車場徵求民間機構參與興建暨營運」採購案，招標機關依據臺灣新北地方法院 104 年 8 月 11 日 104 年度審訴字第 613 號刑事判決及臺灣高等法院 104 年 12 月 31 日 104 年度上訴字第 2314 號刑事判決，審認申訴廠商之受僱人犯有政府採購法(下稱本法)第 87 條之犯罪事實，擬依同法第 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者」之規定，追繳已發還申訴廠商之押標金新臺幣(下同)200 萬元，申訴廠商不服，向招標機關提出異議，惟招標機關仍維持原處分，申訴廠商遂向本府申訴會提出申訴，並據招標機關陳述意見到會。茲摘錄雙方申訴及陳述意見要旨如次：

壹、申訴廠商申訴意旨

申訴廠商於 105 年 3 月 23 日及同年 6 月 29 日提出 2 次申訴意見，其內容要旨說明如下：

一、105 年 3 月 23 日(本府收文日)申訴書

(一)請求：招標機關 104 年 12 月 21 日○○○○字第 1042095299 號追繳押標金行政處分、招標機關 105 年 3 月 8 日○○○○字第 1052021649 號異議處理結果均撤銷。

(二)事實

1、程序上說明，按「廠商與機關間關於招標、審標、決標之爭議，得依本章規定提出異議及申訴」、「廠商對於公告金額以上採購異議之處理結果不服，……，得於收受異議處理結果…之次日起十五日內，依其屬中央或地方機關辦理之採購，以書面分別向主管機關、直轄市或縣(市)政府所設之採購申訴審議委員會申訴。」為本法第 74 條、第 76 條第 1 項所揭示。

2、經查，申訴廠商係於 105 年 3 月 10 日收受招標機關 105 年 3 月 8 日○○○○字第 1052021649 號異議處理結果，依本法第 74 條、第 76 條規定，得於收受異議結果之次日起 15 日內，向新北市政府所設之採購申訴審議委員會提起申訴，故申訴廠商提起本件申訴，應屬有理。

(三)理由

招標機關 104 年 12 月 21 日○○○○字第 10495299 號追繳押標金行政處分，以申訴廠商之從業人員投標招標機關「○○市公十五地下停車場徵求民間參與興建暨營運案(下稱「本件 BOT 案」)」期間，違反本法第 87 條第 3 款規定，故依本法第 31 條第 2 項第 8 款追繳押標金云云，然本件 BOT 案並無本法之適用，原處分違法而應撤銷，而異議處理結果維持原處分之決定，自屬違法而均應撤銷，爰述明理由如後：

1、原處分適用本法第 31 條第 2 項第 8 款對申訴廠商追繳押標金實有違法，致損害申訴廠商權利，而異議處理結果維持原處分之決定，自屬違法而均應撤銷：

(1)按「廠商對於公告金額以上採購異議之處理結果不服，……，得於收受異議處理結果…之次日起十五日內，依其屬中央或地方機關辦理之採購，以書面分別向主管機關、直轄市或縣(市)政府所設之採購申訴審議委員會申訴。」為本法第 76 條第 1 項所規範。

(2)次按，追繳押標金，乃以公權力強制實現廠商參與投標時所為之擔保，核其性質屬於「管制性不利處分」(102 年 11 月第 1 次庭長法官聯席會議參照)。

(3)招標機關對於申訴廠商所為追繳押標金處分、異議處理結果有違法之情形(違法情節詳

後述)，而侵害申訴廠商之財產權，故申訴廠商請求撤銷原處分及異議處理結果，自屬有理。

2、本件追繳押標金之公法上請求權，已罹於時效：

(1)按，權利之行使應有時效之限制，不論私法上或公法上之權利皆然。是於行政法律關係中，財產法性質之請求權，均應有消滅時效之適用，始符合法律安定之要求，追繳押標金之處分為不利處分，並為行政主體為公法上財產請求權之行使，應有行政程序法第 131 條第 1 項、第 2 項規定之適用。追繳押標金處分屬管制性不利處分，係行政主體為公法上財產請求權之行使，關於權利行使的時間上限制，本法既無特別規定，自應適用行政程序法第 131 條第 1 項，5 年時效期間的規定。

(2)又追繳押標金之規定，係屬公法上的請求權，應適用行政程序法第 131 條第 1 項：「公法上請求權，除法律有特別規定外，因 5 年間不行使而消滅。」之規定，業如前述。惟上開時效應自何時起算，行政程序法並未規定，即應類推適用民法第 128 條前段：「消滅時效，自請求權可行使時起算。」之規定。職此，追繳押標金之請求權時效，即應自請求權可行使時起算。

(3)惟，因民法第 128 條前段：「消滅時效，自請

求權可行使時起算。」之規定中之「可行使時」，語意抽象，實質內涵為何？尚仍不明，屬於不確定之法律概念。從而，如何認定何時方為行政主體追繳押標金之公法上請求權之「可行使時」？在類推適用上即滋疑義。衡諸公法與私法，雖各具特殊性質，但兩者亦有其共通之原理，私法規定之表現一般法理者，應亦可適用於公法關係（最高行政法院 52 年判字第 345 號判例參照）。民法第 128 條規定，消滅時效自請求權可行使時起算，所謂請求權可行使時，係指權利人行使其請求權，客觀上無法律上之障礙而言，原則上不以請求權人知悉其權利存在為必要，而債權如未定清償期者，債權人既得隨時請求清償（民法第 315 條參照），是此項請求權自債權成立時即可行使，其消滅時效應自債權成立時起算（最高法院 28 年上字第 1760 號判例參照）。準此法理，廠商有本法第 31 條第 2 項各款情形之一，且其所繳納之押標金已發還者，機關既即時取得追繳的權利，並得隨時請求繳還，其消滅時效自應從該追繳權利成立時起算。

(4) 綜上說明，本件申訴廠商於 94 年 4 月 29 日參加本件 BOT 案之投標時，縱使有「其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為」，但是招標機關既然已於 94 年 6 月 1 日

決標於申訴廠商，並已發還所繳納之押標金，因得隨時請求繳還，並不以該行為經第一審法院判決有罪為必要，其請求權時效即應自該追繳權利成立時，即押標金之發還日起算。職此，本件招標機關追繳押標金之公法上請求權，自發還押標金時（即 94 年 6 月 1 日）起屆滿 5 年（即至 99 年 5 月 31 日止），即已消滅。招標機關直至今日始為追繳押標金之公法上請求權之行使，恐非適當。

3、本件當有「一事不二罰」原則之適用：

「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。」行政罰法第 26 條第 1 項前段，訂有明文。本件追繳押標金之行政處分，雖係行政法上管制性之不利處分，性質上並非行政罰法所稱之行政罰，但是基於「一事不二罰」之一般性法律原則，本件已經台灣新北地方法院依於刑事法律處罰在案，既為招標機關確定之事實，即應類推適用行政罰法第 26 條第 1 項前段規定，不再遂行追繳押標金之行政法上不利處分，以免重複科罰，致侵害人民財產權益。

4、核，本件 BOT 案應適用促進民間參與公共建設法第 3 條第 10 款、第 46 條第 1、2、3 項(89 年制訂版本)由民間自行規劃「公園綠地設施」之評選規定，並無適用本法之餘地，而改制前招標機關竟誤將本案適用本法第 99 條規定辦理招

標，已有違誤，爰說明如後：

(1)查招標機關「○○市公十五地下停車場徵求民間參與興建暨營運」公開招標作業最有利標招標須知內雖載有：「本案採購係依據本法第 99 條之規定辦理」等語，然揆諸本法第 99 條規定「機關辦理政府規劃或核准之交通、能源、環保、旅遊等建設，經目的事業主管機關核准開放廠商投資興建、營運者，其甄選投資廠商之程序，除其他法律另有規定外，適用本法之規定。」，故而，適用本法第 99 條公開招標之要件有「機關辦理政府規劃或核准之交通建設」、「其他法令無特別規定」，合先敘明。

(2)但本件 BOT 案係由申訴廠商自行規劃後向招標機關提案之公園綠地建設，非屬「機關辦理政府規劃或核准之交通建設」，且當時已有促進民間參與公共建設法相關規定可資適用，當不生適用本法規定之問題：

①依據促進民間參與公共建設法第 3 條第 10 款、第 46 條第 1、2、3 項(89 年制定版)規定「本法所稱公共建設，指下列供公眾使用或促進公共利益之建設：……十、公園綠地設施。」、「民間自行規劃申請參與公共建設者，應擬具相關土地使用計畫、興建計畫、營運計畫、財務

計畫、金融機構融資意願書及其他法令規定文件，向主辦機關提出申請。主辦機關對於前項之申請案件，應於一定期限內核定之。民間依第一項規定自行規劃申請參與公共建設，經主辦機關審核通過後，應按規定時間籌辦，並依主辦機關核定之土地使用計畫，取得土地所有權或使用權，並與主辦機關簽訂投資契約後，始得依法興建、營運。」，是可知，關於公園綠地設施，由民間自行規劃申請者，經政府審核通過後，由主辦單位直接與規劃之民間單位簽訂契約，並為興建、營運，與本法第 99 條規定「機關辦理政府規劃或核准之交通建設」應為公開招標之情形完全不同。

○本件 BOT 案屬於促進民間參與公共建設法第 3 條第 10 款、第 46 條第 1、2、3 項規範之民間自行規劃申請參與公園綠地設施，非屬本法第 99 條所指「機關辦理政府規劃或核准之交通建設」：

a. 招標機關「○○市公十五公園暨地下停車場用地」原屬申訴廠商所有，並作為廠房用地，後經招標機關徵收作為公園用地，然因招標機關並無經費可以規劃、開發，申訴廠商有感於發跡於板橋，身為企業有回

饋地方之義務，故願自行出資規劃、興建、養護公園，並基於 BOT 案自償資金之精神加建附屬地下停車場設施營運，以為開發資金之自償，藉以美化、改善地方環境、促進公共利益。

- b.基此，申訴廠商乃於 89 年 7 月 10 日檢附「台北縣○○市十五號公園預定地多目標使用開發計畫書」予招標機關，表明「為健全區域性都市環境，提昇社區生活品質，並解決現代都市繁重的停車問題，本公司特針對十五號公園預定地之多目標使用，規劃一地下二層之停車場，且負起公園全面性的規劃工作及未來管理營運的責任……，以求在整體而縝密的考量下，一方面滿足鄰近區域的停車需求，一方面提供社區居民一個廣大的綠化空間，期善盡企業回饋的社會責任」，並檢附詳盡計畫書供招標機關審核，經招標機關 89 年 10 月 3 日回覆：「二、本市十五號公園預定地宜先依法定徵收計畫之興辦事業目的開闢使用。三、其投資興建停車場部分，開發計畫書請研議改以 BOT 方式，並提

出相關具體之法令依據」等修正意見。

c.嗣申訴廠商再依上開修正意見，於91年間提送台北縣○○市十五號公園預定地多目標使用開發計畫書予招標機關審核，招標機關審核認可後，乃將申訴廠商規劃之公園暨停車場計畫書，上報台北縣政府審議是否核准，此有招標機關提送予台北縣政府之台北縣○○市十五號公園預定地多目標使用開發計畫書封面上載有「提送單位：正○股份有限公司」等語可憑，嗣經台北縣政府核准上開由申訴廠商製作提送之計畫書所載方案，亦有台北縣政府92年7月16日北府城更字第0920391257號函載：「有關本案公園用地申請第利多目標使用之公共設施用地類別及使用項目符合旨揭方案相關規定，本府原則同意核准本案地下停車場多目標使用申請」等語即知。

d.嗣又於93年間，申訴廠商再依招標機關修改原出入口為雙出口之要求重新規劃、修正後，提送招標機關，由其將由申訴廠商修正規劃製作之「○○市公十五地下停車場公開徵求

民間參與興建暨經營開發計畫書」
提送台北縣政府審核，終經台北縣
政府 93 年 10 月 1 日北府交捷字第
09300665534 號函同意核備該規劃
案。

e. 綜上所述，本件 BOT 案實為申訴廠
商自行規劃之公園及附屬停車場設
施之 BOT 案，於將計畫書交付招標
機關審核許可後，並已經台北縣政
府核准興建開發，並不屬本法第 99
條「機關辦理政府規劃或核准之交
通建設」案，不應適用本法，更不
應依該法規定進行公開招標，而應
依據促進民間參與公共建設法第 3
條、第 46 條關於民間自行規劃公園
綠地設施之規定，經核准後由招標
機關或台北縣政府直接與申訴廠商
簽約，再由申訴廠商為興建、營運，
毋庸依據本法規定為公開招標。

(3) 依據促進民間參與公共建設法第 48 條規
定，本件 BOT 案甄選廠商之程序應適用促進
民間參與公共建設法第 46 條規定，而無本法
第 99 條公開招標之適用：

⊙按，本法第 99 條辦理關於適用公開招標
方式甄選廠商之要件除前第 2 項所述之

「機關辦理政府規劃或核准之交通、能源、環保、旅遊」等建設外，另一要件為其他法令就甄選廠商程序並無特別規定者(按：亦即本法僅為一般規範，適用順位劣後於其他特別法令之規定)，此參本法第 99 條後段規範有：「其甄選廠商之程序，除其他法令另有規定者外，適用本法之規定」等語即知。

②次按，促進民間參與公共建設法第 48 條揭示：「依本法核准民間機構興建、營運之公共建設，不適用政府採購法之規定」，故可知促進民間參與公共建設法屬於本法之特別規定，其招商等相關規定自悉依該法之規定，而無本法之適用，甚明。

③承前所述，本件 BOT 案為申訴廠商自行規劃、興建之公園附屬地下停車場，為促進民間參與公共建設法第 3 條第 10 款所稱之「公園綠地設施」，其本件 BOT 案由申訴廠商自行出資規劃後提交招標機關，由招標機關轉呈台北縣政府，並分別於 92 年、93 年間由台北縣政府核准，屬於促進民間參與公共建設法第 46 條民間自行規劃參與公共建設，故其徵選廠商等招商程序、後續履約相關規定，依據促進民間參與公共建設法第 48

條排除本法適用，而應依據促進民間參與公共建設法相關規定辦理。

(4)故而，本件 BOT 案本無本法適用之餘地，招標機關竟於台北縣政府核准申訴廠商提案後，錯誤適用法規而將該案以本法第 99 條規定為公開招標，又於申訴廠商得標並執行該案 10 餘年後，除告發申訴廠商、山○通運股份有限公司(下稱「山○公司」)、山○國際股份有限公司(現已更名為山○貿易股份有限公司，下稱「山○公司」)有違反本法第 92 條規定(按：案經台灣新北地方法院 104 年審訴字第 613 號以罹於追訴權時效判決免訴)；告發上開各公司之受雇人等有違反本法第 87 條第 3 項詐術圍標案等規定外，又以申訴廠商、山○公司、山○公司之受僱人受有罪判決為由，依據本法第 31 條第 2 項第 8 款對申訴廠商追繳押標金，其適用法令殊屬違反促進民間參與公共建設法第 48 條規定而為違法，應予撤銷原處分。

5、退步言之，本件 BOT 案之招商程序，即便無促進民間參與公共建設法相關規定之適用，亦應適用獎勵民間參與交通建設條例第 5 條第 6 款、第 6 條第 3 款、第 8 條第 1、2 項民間規劃「交通建設」之招商規定，亦無適用本法之餘地，爰說明如後：

(1)承前所述，適用本法第 99 條以公開招標程序為招商者，有：「機關辦理政府規劃或核准之交通建設」、「其他法令無特別規定」等二要件。

(2)本件 BOT 案縱認於規劃公園綠地時，因附屬規劃地下停車場而得視為交通建設(按：申訴廠商仍然否認)，亦屬於獎勵民間參與交通建設條例第 5 條第 6 款、第 6 條第 3 款、第 8 條第 1、2 項規範之民間規劃「交通建設」，非屬本法第 99 條所指「機關辦理政府規劃或核准之交通建設」：

⊕依據獎勵民間參與交通建設條例第 5 條第 6 款、第 6 條第 3 款、第 8 條第 1 項、第 2 項規定，「本條例之獎勵，以下列重大交通建設之興建、營運為範圍：……六、停車場。」、「本條例適用之對象，以民間機構依下列方式之一參與前條交通建設為限：……三、由民間機構自行規劃之交通建設計畫，經政府依法審核，准其投資興建營運者。」、「第五條所定之交通建設，主管機關得由廠商提供資金興建，並於完工後分期償付建設經費。主管機關以前項方式興建交通建設者，應於實施前將建設及財務計畫，報請行政院核定或由各該地方政府自行核定，並循預算程序編列賒借及建設計畫

預算，據以辦理發包興建。」是可知，於民間自行規劃停車場設施並經政府依法審核准予興建時，倘經依法審核核准後，應直接發包予該規劃廠商出資興建，而完工後之分期償債計畫再由行政院或各地方政府自行核定及編列預算，核與本法第 99 條規定「機關辦理政府規劃或核准之交通建設」應為公開招標之規定完全不同。

- 承前所述，本件 BOT 案為申訴廠商自行出資規劃、興建、養護公園，並基於 BOT 案自償資金之精神加建附屬地下停車場設施營運，以為開發資金之自償，故而，即便認為本件 BOT 案非屬促進民間參與公共建設法第 3 條之公園綠地設施，亦應屬於民間機構自行規劃之「停車場」(交通建設計畫)，且本件 BOT 案亦經台北縣政府依法審核，並分別於 92 年、93 年核准投資興建營運計畫，並不屬本法第 99 條「機關辦理政府規劃或核准之交通建設」案，不應適用本法，更不應依該法規定進行公開招標，而應依據獎勵民間參與交通建設條例第 5 條第 6 款、第 6 條第 3 款、第 8 條第 1 項、第 2 項關於民間自行規劃交通建設之規定，經核准後直接發包予規劃廠商即申訴廠商，再

由申訴廠商為興建、營運，毋庸依據本法規定為公開招標。

③且於申訴廠商為規劃本件 BOT 案之公園暨附屬停車場時，亦曾多次與招標機關以交換意見，因當時已有獎勵民間參與交通建設條例之法律明文規定，故招標機關亦明知本案程序有適用該條例之可能性，此參 90 年 3 月 27 日「市公十五預定地擬以多目標使用方案闢建公園及開發停車場協商會議紀錄」內載：「正○股份有限公司同意以獎勵民間參與交通建設條例之興建營運第 5 條及第 6 條第 3 款規定辦理」(按：與會者為申訴廠商承辦人及招標機關公用管理課承辦人，而由「正○股份有限公司『同意』」之用語，可知係由招標機關先行提出本件 BOT 案有適用獎勵民間參與交通建設條例之可能性，申訴廠商才被動表示「同意」)等語即互核可知。

(3)依據獎勵民間參與交通建設條例第 2 條規定，本件 BOT 案甄選廠商之程序應適用獎勵民間參與交通建設條例第 5 條第 6 款、第 6 條第 3 款、第 8 條第 1 項、第 2 項關於民間自行規劃交通建設之規定，而無本法第 99 條公開招標之適用：

Ⓛ承前所述，本法第 99 條之招商規定屬於一般規定，適用順序劣後於其他法規之招商規定。

Ⓜ而，獎勵民間參與交通建設條例第 2 條規定：「獎勵民間參與交通建設，依本條例之規定。本條例未規定者，適用其他有關法律之規定。」，故可知獎勵民間參與交通建設條例屬於本法之特別規定，其權利義務關係自悉依該條例之規定，而無本法之適用。

(4)綜上所述，本件 BOT 案本無本法適用之餘地，而招標機關先誤以本法第 99 條規定辦理公開招標，現又依本法第 31 條第 2 項第 8 款規定追繳押標金，實有重大違誤，而應撤銷原處分。

6、招標機關援引本法第 99 條，辦理本件招標之違法原因，並不因決標、訂約之結果而變更申訴廠商自行規劃申辦本件 BOT 案之本質，本 BOT 案仍無適用本法其餘規定(按：如本案所涉之第 31 條第 2 項第 8 款、第 87 條)之餘地：

(1)承上，本件 BOT 案係由申訴廠商自行規劃，並向招標機關提案，招標機關應自行決定或上呈台北縣政府決定是否核准(按：申訴廠商 91 年及 93 年製作之計畫書，台北縣政府均有核准)，核准後即應依據獎勵民間參與交通建

設條例或促進民間參與公共建設法直接與申訴廠商簽約、發包由申訴廠商進行興建、營運。

詎招標機關竟於台北縣政府核准申訴廠商提案後，錯誤適用法規而將該案以本法第99條規定為公開招標，並進而衍生刑事案件告發，及原處分追繳押標金之情形，然促進民間參與公共建設法第48條已明確排除適用該法之案件適用本法；而獎勵民間參與交通建設條例於83年公布施行時，尚無本法之制定，故其自招商、興建、營運、履約管理等相關事項，自應悉依該法規定行之，自亦無與本法競合適用之問題，而無本法之適用餘地。

本件BOT案件既無本法適用之餘地，原處分以申訴廠商之受僱人違犯本法第87條第3項規定，進而適用本法第31條第2項第8款規定對於申訴廠商追繳押標金，自無任何理據可言。

(2)申言之，本案因自始至終均由申訴廠商擬案提出獲准，本應依促進民間參與公共建設法、獎勵民間參與交通建設條例，直接於核准後簽約、發包交由申訴廠商興建、營運，卻因招標機關對於採購法規之不嫻熟，誤將本案採用本法為公開招標，導致王○○(申訴廠

商之受僱人)唯恐參與投標廠商家數過少導致流標，而邀集楊○○(山○公司承辦人)、鄧○○(山○公司承辦人)以為實無投標真意之山○、山○公司名義製作相關投標文件，參與「○○市公十五地下停車場徵求民間機構參與興建暨營運」案之投標，以此製造形式上申訴廠商、山○、山○公司 3 家廠商投標之情形，而招標機關錯誤適用採購法規在先，竟又無視於本案無適用本法之餘地而追繳押標金，該行政處分實有違誤而應予撤銷。

(3)即便招標機關違反採購法令相關規定，誤將本件 BOT 案適用本法第 99 條規定予以招標，嗣又決標予申訴廠商之違法行政處分，因公益目的而予維持(按：因本件申訴廠商於得標後已出資興建公園暨附屬地下停車場，並為公園之養護，每年仍繳付權利金予招標機關)。然，於此之後，仍應嚴守依法行政原則，本件 BOT 案並無適用本法相關規定之餘地，既如前述。則原處分機關再援引本法第 31 條第 2 項第 8 款規定對於申訴廠商、山○公司、山○公司等為追繳押標金之管制性不利處分及異議處理結果，即屬違法。

7、據上所結，由於本件 BOT 案本無本法適用之餘地，故原處分援引本法第 31 條第 2 項第 8 款規定追繳押標金，及異議處理結果維持原處分之見解，並無理由。

8、以上狀請貴會鑒核，賜決定如申訴廠商之聲明，實感法便。

二、105 年 6 月 29 日(本府收文日)申訴理由(二)書

申訴廠商參與系爭採購案之緣由及歷程：

(一)本案由來之背景事實係因招標機關原以闢建板橋 15 號公園為目的，於 86 年間徵收原申訴廠商所有土地及地上廠房(即現正○公園及公 15 地下停車場現址)，但徵收後宥於財務困窘遲遲未能規劃、開發、動工闢建，荒置經年，因缺乏管理任憑土地荒廢、雜草叢生、垃圾、廢棄物四處散亂致蚊蠅孳生，影響環境公共衛生及市容觀瞻，招致鄰里埋怨不滿。申訴廠商因感念於板橋立足起家致發展成為跨足亞洲、邁向全球之國際性紙業製造服務集團，基於回饋鄉里、善盡企業社會責任並促進地方經濟發展目的，乃於 88 年間，主動指派總務部經理王○○向招標機關洽詢協助開發、興建十五號公園之可能性，經過多次往來溝通、協調、計畫提出、修改之歷程，最後達成由申訴廠商自行出資規劃、興建、養護公園並基於 BOT 案自償資金之精神加建附屬地下停車場設施營運，以為開發資金之自償，藉以同時達到美化、改善地方環境、促進公共利益目的之共識。

(二)於達成上開共識後，申訴廠商乃專案委託三○建築師事務所擬訂「台北縣○○市十五號公園預定地多目標使用開發計畫書」，於 89 年 7 月 10 日向招標機關提出申請，經招標機關於 89 年 10 月 3 日以 89 北縣板公

字第 40808 號函「二、本市十五號公園預定地宜先依法定徵收計畫之興辦事業目的開闢使用。三、其投資興建停車場部分，開發計畫書請研議改以 BOT 方式，並提出相關具體之法令依據」等語回覆。申訴廠商依上開函示內容，移請三○建築師事務所研議修正相關計畫內容，並多次往返傳達原招標機關之意見予三○建築師事務所協助檢討修訂，最終於 91 年間再次提送台北縣○○市 15 號公園預定地多目標使用開發計畫書予招標機關審核。經招標機關審核認可後，乃將申訴廠商委託三○建築師事務所規劃之公園暨停車場計畫書，上報原台北縣政府審議是否核准，此有招標機關提送予原台北縣政府之「台北縣○○市 15 號公園預定地多目標使用開發計畫書」封面上載有「提送單位：正○股份有限公司」等語可憑。嗣台北縣政府以 91 年 7 月 16 日北府城更字第 0920391257 號函「有關本案公園用地申請立體多目標使用之公共設施用地類別及使用項目符合旨揭方案相關規定，本府原則同意核准本案地下停車場多目標使用申請」等語核准由申訴廠商製作提送之計畫書所載方案。申訴廠商嗣依原招標機關修改出入口為雙出口之要求重新規劃、修正後，再提送原招標機關，由其將申訴廠商修正規劃製作之「○○市公十五地下停車場公開徵求民間參與興建暨經營開發計畫書」依停車場法第 16 條第 2 項規定於 93 年 9 月 10 日提送原台北縣政府審核，終經該府 93 年 10 月 1 日北府交捷字第 09300665534 號函同意核備該規劃案。

(三)綜上所述，本件 BOT 案為申訴廠商自行規劃之公園及附屬停車場設施之 BOT 案，經招標機關審核計畫書並許可後，獲原台北縣政府核准興建開發在案，依據促進民間參與公共建設法第 3 條、第 46 條規定，經核准後應由招標機關或原台北縣政府直接與申訴廠商簽約，再由申訴廠商為興建、營運。詎，招標機關竟於原台北縣政府核准申訴廠商所提計畫案後，遽將以該計畫案為內容之 BOT 案，率依本法第 99 條規定採行公開招標方式辦理，因而衍生於 94 年 3 月 23 日甫公告，於同年 5 月 2 日即行開標，廠商備標期間僅有一個月，卻需準備投資申請書、申請切結書、資格證明文件、財務能力證明文件、投資計畫書等龐雜文書資料，須由專業建築師設計規劃(按：申訴廠商即委由三○建築師事務所為設計規劃)始有通過審查之可能性，一般公司甚難於一個月內準備完成投標文件，加之，系爭標案之工作內容，包括興建公園、興建公 15 停車場、認養維護公園、停車場營運等四大部分工作內容，除將來停車場營運屬於有收入之項目外，其餘三大項工作內容均需先行投入大量成本(依申訴廠商之估算，藉由系爭 BOT 標案停車場之營收填補開發、興建、營運成本之機會甚微)，對於一般公司吸引力甚低。而王○○因長期投入申訴廠商發跡地(即系爭 15 號公園現址)開發、興建推動工作之職務關係，基於希望達成申訴廠商回饋鄉里、消除髒亂及美化市容等之職責要求，一時求好心切，為避免系爭標案因低於三家廠商投標而無法成案，乃將投標文件如

投資計畫書等提供予山○公司楊○○、山○公司鄧○○據以製作投標文件，邀集關係企業承辦人(即楊○○、鄧○○)投標，達到三家公司投標門檻之違反本法問題。

(四)上開各情，有王○○於 104 年 4 月 13 日上午於法務部調查局新北市調查處接受詢問時，已明確說明其犯罪動機為「我記得昔日台北縣○○市公所將原為申訴廠商廠房(址設：新北市○○區民生路一段 26 號)徵收，欲作為 15 號公園預定地，由於招標機關遲遲未動工，因此我於 90 年間接任總務部經理時，總經理蔡○○便指示我去詢問招標機關公用工程課承辦人何時會動工，當時曾耳聞招標機關有財政困難，不知何時會動工，所以公司就要我和招標機關討論申訴廠商願意協助開發的事情，希望儘早動工，可以美化市容，由於 15 號公園與民生公園相距不遠，招標機關鑑於 15 號公園的多元化功能性及申訴廠商有感周邊人口稠密、停車位不足，基於回饋鄉里，……最後由申訴廠商得標，負責地下停車場的興建及營運並認養 15 號公園(現改稱為正○公園)」、「由於本標案興建該址為申訴廠商的發跡地，所以也希望可以藉此完成本標案的興建，回饋鄉里，我當時即將本標案訊息通知山○公司、山○公司及其他關係企業，希望他們在評估後能共同參與」、「我曾應山○公司及山○公司總務部員工請求，提供申訴廠商投標本標案的投資計畫書做為參考」及伊於當日下午於臺灣新北地方法院檢察署接受詢問時，說明本案前後緣由「很早以前該處就被徵收，但一直停滯沒有被利用，所以公司就有指示我去

向公所瞭解，是否有困難需要協助，之後我就與市公所公用工程課人員討論，有提到做停車場的規劃，由我們開發、認養、維護，停車場由我們 BOT 營運管理，後來公所就覺得可以，但認為要公開招標，所以才有這標案」、「(你有告知山○、山○公司人員有此標案一事?)我對所有我們關係企業公司都有告知」、「(你提供什麼資料給關係企業的相關人員參考?)公園規劃的設計圖檔、停車場空間、位數、投資效益評估、相關工程造價等」、「(告知關係企業及提供計畫書電子檔的目的為何?)這案子是公司可以幫助市容美化、提供市民停車的，所以我們希望能夠爭取開發，所以要關係企業多去投標，得標機率就會提高」等語互核可稽。

貳、招標機關陳述意旨

招標機關分於 105 年 4 月 11 日、同年 7 月 15 日、8 月 17 日及 10 月 11 日提出 4 次陳述意見，其內容要旨說明如下：

一、105 年 4 月 11 日(本府收文日)陳述意見書

(一)請求

- 1、駁回申訴廠商之請求。
- 2、申訴費用由申訴廠商負擔。

(二)事實

- 1、關於請求權之起算時效時間，最高行政法院 102 年 11 月份第 1 次庭長法官聯席會議「機關向廠商追繳已發還之押標金，有無消滅時效之適

用？」決議結果認為行政法上請求權可行使的認定，應解為「自可合理期待權利人為請求時」起算消滅時效，方屬合理，依前開決議第 2 點「決議：……二、本法第 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。」。

- 2、另依行政院公共工程委員會(下稱工程會)103 年 3 月 14 日工程企字第 10300060550 號函所述「……如於之前確無從可期為追繳，卻認定以旨案決標日為請求權可行使時起算日，難謂合理。」，招標機關係於 103 年 12 月 4 日始知本案 3 家投標廠商間存在重大異常關聯，並以新北板政字第 1032092672 號函逕移地檢署偵辦，是以，應以發現有據以「追繳押標金」之事實，即招標機關發現「重大異常關聯」事實之時點作為可合理期待招標機關請求權之起算時點，而非該申訴廠商所稱應以 94 年 6 月 1 日決標後招標機關發還押標金之日作為起算點，故招標機關於本案追繳押標金之時點並未罹於行政程序法第 131 條第 1 項公法上請求權之 5 年時效，蓋當時招標機關並未發

現本案投標廠商間重大異常關聯及影響採購公正之違法行為，無從行使追繳押標金之請求權。從而，依上開決議見解，申訴廠商異議自有違誤。

(三)理由

- 1、關於該申訴廠商提及「一事不二罰」引用行政罰法第 26 條第 1 項前段，前提須適用於本法所規範之「行政罰」，即針對裁罰性不利處分始能以本法論斷。而「追繳押標金」定義上並非「行政罰」，申訴廠商逕以類推適用第 26 條第 1 項前段為由，於法不合。前開決議結果(參程序事項之陳述第 1 段前 3 行) 已明確表示「押標金之追繳，性質上屬管制性不利處分，自行政罰法所謂裁罰性不利處分係以違反行政法上義務而對過去不法行為所為之制裁並不相同。」。據此，本案不適用行政罰法，自無違反一事不二罰原則之理。
- 2、依臺灣新北地方法院 104 年 8 月 11 日 104 年度審訴字第 613 號刑事判決及臺灣高等法院 104 年 12 月 31 日 104 年度上訴字第 2314 號刑事判決，及依工程會 104 年 7 月 17 日工程企字第 10400225210 號令所示「機關辦理採購，廠商或其代表人、代理人或受雇人有本法第 87 條各項構成要件事實之一者，依本法第 31 條第 2 項第 8 款認定」，本案未適用促進民間參與公共建設法，並無不妥，故招標機關按本法第 31 條第 2 項作為立論基礎向申訴廠商追繳押標金自為法

之所許。

二、105 年 7 月 15 日(本府收文日)補充陳述意見書

(一)程序事項

追繳押標金相關時點及各時點之證明文件：起於 103 年 12 月招標機關移交旨案至臺灣新北地方法院地檢署，終至 105 年 6 月 29 日申訴廠商檢送申訴理由(二)書繕本。上述資料請參「『公十五地下停車場徵求民間機構參與興建暨營運』案新北市○○區公所向 3 家投標廠商追繳押標金之時點紀錄」。

(二)實體事項

- 1、旨案申訴廠商採購申訴書之附件及證據，除證 2 與證 3 招標機關現無相同文件及證 4 及證 6 之修正前及修正後之投資計畫書以外，皆與招標機關所存文件相同。
- 2、旨案招標之投資計畫書內容係參考申訴廠商之投資計畫書，非將其內容全盤照搬。
- 3、申訴廠商 105 年 6 月 29 日申訴理由(二)書所述，關於旨案依據之法條「本法第 99 條」而非依「促進民間參與公共建設法」之原因，招標機關意見如下：

當時採用促參法為縣府層級權限，招標機關前身之台北縣○○市公所並無採用促參法之權限，故以促參法之精神，改依本法第 99 條規定辦理。

如申訴廠商對旨案招標公告所載之法律依據不滿，可選擇不參與投標或向招標機關陳述意見。如該公司參與投標，則視同同意招標文件所載內容。

如申訴廠商願意投標，惟囿於須有 3 家以上廠商投標之限制，可選擇不參與第 1 次招標使其流標。依本法第 48 條 2 項規定，其後之招標已無投標廠商家數限制，亦無需請關係企業陪同投標。

三、105 年 8 月 17 日(本府收文日)補充陳述意見書(二)

(一)程序事項

關於招標機關獲知系爭採購案案之投標廠商涉及違反本法第 87 條第 3 項規定並進行後續處置之過程，陳述如下：

1、涉及密件部分(密件內容不予提供)：

招標機關於 103 年 11 月 11 日，收到新北市政府政風處 103 年 11 月 5 日北政三字第 1032079719 號函轉法務部廉政署 103 年 10 月 29 日廉政字第 10307013510 號書函，該函指陳招標機關前所辦理「公十五地下停車場徵求民間機構參與興建暨營運案」，投標廠商疑涉有圍標情事，請檢具卷證逕移臺灣新北地方法院檢察署偵辦(下稱新北地檢署)。

招標機關政風室於同年 11 月 14 日簽陳招標

機關區長知悉並於同日奉核可，如本案廠商確有違法之嫌，將彙整相關資料函送新北地檢署偵辦。經審視相關資料，招標機關認本案投標廠商(正○、山○、山○3間公司)間具有異常關聯，疑涉犯本法第 87 條相關規定，故招標機關於同年 12 月 4 日以新北板政字第 1032092672 號函移請新北地檢署偵辦。

2、非密件部分：

(涉及違反本法第 87 條第 3 項規定之公文始於 104 年 5 月 18 日)

審計部新北市審計處來文共 20 件(102/02/19 至 105/06/27 日)，其列表如證據一，內容如證據二。

(二)實體事項

- 1、依據工程會 105 年 5 月 11 日工程企字第 10500145150 號函檢送「依本法第 31 條第 2 項辦理不發還或追繳押標金之執行政序」第 8 條第 2 項後段明文，招標機關於 104 年 7 月 17 日前辦理之採購案，發現有本法第 31 條第 2 項第 8 款不發還或追繳押標金之情事，請依據招標文件、本法第 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 號函處理。
- 2、復依據工程會 89 年 1 月 19 日工程企字第 89000318 號函：「三家投標廠商(龍○○電腦公司、

毅○資訊有限公司、大○○管理顧問有限公司)之押標金為臺灣銀行連號本票，且皆由大○○管理顧問有限公司申請，如大○○管理顧問有限公司有本法第 31 條第 2 項第 2 款之情形，應依招標文件規定，不發還該 3 家廠商之押標金，其已發還者，並予追繳。如發現該 3 家廠商有本法 48 條第 1 項第 2 款或第 50 條第 1 項第 3 款至 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。」

- 3、查本件採購案決標於 94 年 6 月 1 日，係招標機關於 104 年 7 月 17 日之前所辦理之採購案，廠商違反本法第 87 條第 3 項詐術圍標罪，業經新北地方法院(104 年審訴字第 613 號)及臺灣高院刑事判決(104 年度上訴字第 2314 號)認定在案，爰依上揭函釋，依據本法第 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，招標機關應向申訴廠商追繳已發還之押標金。

四、105 年 10 月 11 日(本府收文日)補充陳述意見

檢送部分附件，現為密件，故限制廠商閱覽，亦不掃描放入光碟。另 2 件非密件之附件，將檢送鈞府。

判斷理由

- 一、本府申訴會參酌申訴廠商及招標機關前開申訴及陳述意旨，

認本件兩造之爭點厥為：(一)招標機關認定申訴廠商該當本法第 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者」，而以新北市○○區公所 104 年 12 月 21 日○○○字第 1042095299 號函(下稱原處分)追繳押標金，是否有據？(二)招標機關於 104 年 12 月 21 日以原處分對申訴廠商追繳押標金，是否已逾行政程序法第 131 條第 1 項規定 5 年之時效？(三)招標機關以原處分向申訴廠商追繳押標金，是否違反一事不二罰原則？茲分述如下。

二、招標機關認定申訴廠商該當本法第 31 條第 2 項第 8 款事由，而以原處分追繳押標金，於法有據：

(一)按，「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：……八、其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為者。」、「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者，處五年以下有期徒刑，得併科新臺幣一百萬元以下罰金。」本法第 31 條第 2 項第 8 款、第 87 條第 3 項分別定有明文。又「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：……11.其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為者。」為「台北縣○○市公所○○市公十五地下停車場徵求民間機構參與興建營運公開招標作業最有利標招標須知『十一、(三)、11』」所明定。

(二)次按，工程會 89 年 1 月 19 日(89)工程企字第 89000318 號函謂：「如貴會發現該三家廠商有本法第 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。」。又「行政院公共工程委員會 89 年 1 月 19 日（89）工程企字第 89000318 號函（下稱工程會 89 年 1 月 19 日函）就『廠商或其人員涉有犯政府採購法第 87 條之罪者』，依政府採購法第 31 條第 2 項第 8 款規定之授權，認定該等廠商有影響採購公正之違反法令行為，係就涉犯該法第 87 條之罪為概括認定，而非就其規定之犯罪行為類型為個別認定。」亦經最高行政法院 105 年 3 月份庭長法官聯席會議決議在案。

(三)又按，「又『如貴會發現該三家廠商有本法第 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。』有工程會 89 年 1 月 19 日函釋可參。上開函釋即為前揭本院 103 年 7 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議所指主管機關就廠商違反本法第 31 條第 2 項第 8 款所稱『其他有影響採購公正之違反法令行為』之通案認定，行政機關自得援引適用。……(中略)本件系爭 89 年 1 月 19 日函釋係工程會答覆行政院衛生署中醫藥委員會函詢事項所制作，其制作發布時間為 89 年 1 月 19 日，早於 90 年 1 月 1 日行政程序法施行前，自無行政程序法第 157 條第 3 項：『法規命令之發布，應刊登政府公報或新聞紙』規定之適用。系爭 89 年 1 月 19 日函經工程會公布後，隨即登載於工程

會網站（網址：<http://plan3.pcc.gov.tw/gp/let/mixac.aspx> um=1023）可供公眾查詢，自應認系爭 89 年 1 月 19 日函之發布已踐行中央法規標準法第 7 條規定之發布程序，已生法規命令效力。而本件上訴人既有本法第 87 條第 3 項規定之不法行為，並經刑事緩起訴處分書確認有罪在案，且其上開不法行為復經本法主管機關工程會以上揭函釋認屬本法第 31 條第 2 項第 8 款規定之其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為，其押標金應不予發還或追繳，則被上訴人依據上開函釋，以原處分向上訴人追繳其已領回之押標金，即非無據。上訴意旨稱工程會 89 年 1 月 19 日函釋未經政府採購法授權，僅為行政規則，且未經刊登於政府公報或新聞紙，不得作為本法第 31 條第 2 項第 8 款規定追繳廠商押標金之合法依據，指摘原判決有適用法規不當之判決違背法令，亦非可採。」並有最高行政法院 105 年度判字第 414 號判決可資參照。

(四)經查申訴廠商參與招標機關所辦理「○○市公十五地下停車場徵求民間機構參與興建暨營運」採購案(下稱系爭採購案)之招標，申訴廠商之從業人員即其總務部經理王○○與山○通運股份有限公司之管理課課長楊○○與及山○貿易股份有限公司（原名山○國際股份有限公司，於 103 年 9 月 15 日更名為山○貿易股份有限公司）業務人員鄧○○共同犯本法第 87 條第 3 項規定「以詐術使開標發生不正確結果」之罪，經臺灣新北地方法院論罪科刑，復經臺灣高等法院及最高法院相繼駁回上訴確定，此有招標機關所提出之臺灣新北地方法院 104 年度審訴字第 613

號刑事判決、臺灣高等法院 104 年度上訴字第 2314 號刑事判決可參，並有本府申訴會依職權所查詢之最高法院 105 年度台上字第 2504 號刑事判決可稽，堪信為真，又上開不法行為復經本法主管機關工程會以 89 年 1 月 19 日(89)工程企字第 89000318 號函釋通案認屬本法第 31 條第 2 項第 8 款規定之其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為，則申訴廠商顯有該當本法第 31 條第 2 項第 8 款之情灼明，其所繳納之押標金自應不予發還或追繳。從而，招標機關審認申訴廠商參與系爭採購案時，其從業人員有犯本法第 87 條第 3 項之罪之事實，而以原處分追繳已發還予申訴廠商之系爭採購案押標金，於法有據。

(五)至申訴廠商雖另主張本件並無適用本法之餘地云云，然「台北縣○○市公所○○市公十五地下停車場徵求民間機構參與興建營運公開招標作業最有利標招標須知『四、(一)』」載明：「法令依據：(一)政府採購法(以下簡稱採購法)；」，且「台北縣○○市公所○○市公十五地下停車場徵求民間機構參與興建營運公開招標作業最有利標招標須知『五』」載明：「本案採購係依據採購法第 99 條之規定辦理。」，則申訴廠商前開所陳顯有誤會，要難可採，併此敘明。

三、招標機關於 104 年 12 月 21 日以原處分對申訴廠商追繳押標金，並未罹於時效：

(一)申訴廠商固主張招標機關已於 94 年 6 月 1 日決標於申訴廠商，並已發還已繳納之押標金，因招標機關得隨時請

求繳還，故追繳押標金之請求權，應自發還押標金時即 94 年 6 月 1 日起屆滿五年即至 99 年 5 月 31 日止即已消滅，故招標機關於 104 年 12 月 21 日以原處分追繳發還申訴廠商之押標金，恐非適當云云。

(二)按，「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；於請求權人為人民時，除法律另有規定外，因十年間不行使而消滅。公法上請求權，因時效完成而當然消滅。前項時效，因行政機關為實現該權利所作成之行政處分而中斷。」行政程序法第 131 條定有明文。

(三)次按，「一、依本法第 30 條第 1 項本文、第 31 條第 1 項前段規定，機關辦理招標，應於招標文件中規定投標廠商須繳納押標金，並於決標後將押標金無息發還未得標廠商。是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。二、本法第 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。」最高行政法院 102 年 11 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議可資參照。是有關行政程序法所未規定之消滅時效起算點，固得類推適用民法第 128 條規定，自請求權可行使起算；惟何謂「請求權可行使時」？於公法領域乃應就具體個案判斷可合理期待權利人為請求之時，為其消滅時效之起算時點，始符公法上請求權時效制度兼在督促權利人行使權利之意旨（最高行政法院 102 年度判字第 793 號判決意旨參照）。

(四)第按，「機關依本法第 31 條第 2 項第 2 款對廠商不予發還或追繳押標金，固非必須至經刑事判決或廠商人員經刑事法院認定其犯罪後始得為之，但因本法第 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，故押標金請求權時效之起算點，應就個案具體審認自『可合理期待機關得為追繳時』起算，並非以押標金之發還為消滅時效起算點。」臺北高等行政法院 105 年度訴字第 50 號判決可資參酌。準此，押標金請求權時效之起算點，應就個案具體審認自可合理期待機關得為追繳時起算，並非以押標金之發還為消滅時效起算點。

(五)經查，申訴廠商 94 年間參與招標機關所辦理系爭採購案之招標時，其總務部經理王○○有與山○通運股份有限公司管理課課長楊○○及山○貿易股份有限公司（原名山○國際股份有限公司）業務人員鄧○○共同犯本法第 87 條第 3 項

之罪，而合致本法第 31 條第 2 項第 8 款規定。然招標機關主張之所以知悉申訴廠商從業人員涉犯本法第 87 條相關規定，係因招標機關收到新北市政府政風處 103 年 11 月 5 日北政三字第 1032079719 號函轉法務部廉政署 103 年 10 月 29 日廉政字第 10307013510 號書函之故，其後招標機關即於 103 年 12 月 4 日以新北板政字第 1032092672 號函移請台灣新北地方法院檢察署偵辦，有招標機關所提出之新北市政府政風處 103 年 11 月 5 日北政三字第 1032079719 號函、新北市○○區公所 103 年 12 月 4 日新北板政字第 1032092672 號函在卷可查，堪信為真。又觀之招標機關所提出其所收受之新北市政府政風處 103 年 11 月 5 日北政三字第 1032079719 號函上記載「機關收文 103/11/11」，顯見招標機關係於 103 年 11 月 11 日收受該函，則招標機關追繳押標金之請求權時效應自 103 年 11 月 11 日收到上述函起算，以符合前揭最高行政法院 102 年度 11 月份第 1 次聯席會議決議「可合理期待機關得為追繳時」之意旨，故本件招標機關主張其於 104 年 12 月 21 日作成原處分追繳押標金並無罹於時效，應屬有據，申訴廠商主張招標機關所為追繳押標金之請求權於 99 年 5 月 31 日止即已消滅云云，難謂可採。

四、招標機關以原處分對申訴廠商追繳押標金，並無違反「一事不二罰」原則：

(一)申訴廠商固主張本件追繳押標金之行政處分雖屬於行政法上管制性不利處分，性質上非屬於行政罰法所稱之行政罰，但是基於「一事不二罰」的一般性法律原則，本

件已經台灣新北地方院依刑事法律處罰在案，應類推適用行政罰法第 26 條第 1 項前段規定，不得再追繳押標金以免重複科罰云云。

(二)按，所謂「一事不二罰」，係在禁止國家對於人民之同一行為，以相同或類似之措施多次地處罰，最高行政法院 96 年度裁字第 1959 號裁定可資參照。

(三)且按，「再依行政罰法第 1 條規定，行政罰係指違反行政法上義務而受罰鍰、沒入或其他種類行政罰之處罰而言。而同法第 2 條所規定之『裁罰性之不利處分』係以『違反行政法上之義務』而應受『裁罰性』之『不利處分』為要件（立法理由參照）；若行政機關基於管制之目的，對人民作成限制或剝奪權利之行政處分者，其目的既非制裁人民違反行政法上義務之行為，即非行政罰。又觀諸政府採購法第 30 條第 1 項前段及第 31 條第 2 項第 8 款規定，暨押標金乃擔保全體投標者均能遵照投標應行注意事項以踐行相關程序，除督促得標者應履行契約外，兼有防範投標人圍標或妨礙標售程序公正之作用，堪認投標廠商繳納押標金之目的，亦有確保投標公正之目的，此為辦理招標機關所為之管制，以避免不當或違法之行為介入。從而，法律規定廠商如有此類行為者，辦理招標之政府機關即得對其所繳納之押標金不予發還，或予以追繳，核其性質乃以公權力強制實現廠商參與投標時所為之擔保，屬於『管制性不利處分』，此與行政罰法所稱之『裁罰性不利處分』係以違反行政法上義務而對於過去不法行為所為之制裁相殊。是以，被上訴人對上訴人所為追繳押標金之處分，固為不利之行政

處分，但不屬於行政罰法所稱之行政罰處分，自無行政罰法第 26 條第 3 項之適用。」最高行政法院 105 年度判字第 444 號判決可參。

(四)經查，申訴廠商雖主張本件當有「一事不二罰」原則之適用云云，然申訴廠商於其採購申訴書上已說明招標機關告發申訴廠商有違反本法第 92 條規定部分，業經臺灣新北地方法院 104 年度審訴字第 613 號以已罹於追訴權時效而判決免訴等語，則申訴廠商顯未受刑事法律之處罰，且追繳押標金之處分亦非行政罰法所稱之行政罰處分(最高行政法院 105 年度判字第 444 號判決參照)，申訴廠商亦於其採購申訴書上陳稱追繳押標金之行政處分性質上並非屬於行政罰法所稱之「行政罰」等語，則本件招標機關以原處分對申訴廠商追繳押標金，並無一事兩罰之情灼明，申訴廠商主張原處分已違「一事不二罰」原則云云，顯屬無稽。

(五)又按，「『一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。』為行政罰法第 26 條第 1 項前段所明定。其立法理由為一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定時，由於刑罰與行政罰同屬對不法行為之制裁，而刑罰之懲罰作用較強，故依刑事法律處罰，即足資警惕時，實無一事二罰再處行政罰之必要。且刑事法律處罰，由法院依法定程序為之，較符合正當法律程序，應予優先適用。」有高雄高等行政法院 104 年度訴字第 266 號判決可參。又所謂類推適用，係就法律未規定之事項，比附援引與其事物性質類似之規定，加以適用(最高行政法院 104 年度判字第 203 號判

決參照)。

(六)查，申訴廠商雖主張臺灣新北地方法院業已為處罰在案云云，故本件應類推適用行政罰法第 26 條第 1 項前段云云，然申訴廠商並未受刑事法律之處罰，且追繳押標金之處分亦非行政罰法所稱之行政罰處分，已如前述，則本件招標機關以原處分對申訴廠商追繳押標金，顯未使申訴廠商因同一行為而同時受刑事罰和行政罰之不利利益，自無基於「相同者相同處理」之法理而類推適用行政罰法第 26 條第 1 項前段所定「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。」之餘地，申訴廠商所稱本件應類推適用行政罰法第 26 條第 1 項前段云云，尚非可取。

五、綜上所述，招標機關以申訴廠商有本法第 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者」之情形，於 104 年 12 月 21 日作成原處分予以追繳押標金，並未逾 5 年之消滅時效，且並無違反「一事不二罰」原則。原異議處理結果維持原處分，亦無違誤。至兩造其餘之主張與陳述，均不影響前揭判斷結果，爰不逐一論究。

六、據上論結，本件申訴為無理由，爰依本法第 82 條第 1 項前段規定，判斷如主文。

新北市政府採購申訴審議委員會主任委員	葉惠青(另有公務)
委員	黃怡騰(代理)
委員	江獻琛
委員	李師榮
委員	李得璋

委	員	李滄涵
委	員	周嫵容
委	員	孟繁宏
委	員	張樹萱
委	員	陳金泉
委	員	黃淑琳
委	員	廖宗盛

本審議判斷視同訴願決定，申訴廠商不服者得於本審議判斷書送達之次日起 2 個月內向臺北高等行政法院（臺北市士林區文林路 725 號）提起訴訟。

中 華 民 國 1 0 6 年 1 月 5 日