

# 新北市政府採購申訴審議判斷書

案號：108 購申 14063 號

申訴廠商：○○○○有限公司

招標機關：○○○○○○○○○○○○處

上開申訴廠商就「103 年度新北市全區綠美化工程」採購（下稱系爭採購案）申訴事件，不服招標機關 108 年 11 月 15 日○○○○字第 1083522561 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 109 年 4 月 7 日第 95 次委員會議審議判斷如下：

## 主 文

申訴駁回。

## 事 實

招標機關委託新北市政府採購處（下稱採購處）辦理系爭採購案，採公開招標及複數決標，並以最低價決標，預算總金額新臺幣（下同）2 億 8,505 萬 1,464 元，系爭採購案將新北市全區劃分為 11 個區域，各投標廠商自行選擇區域投標，惟以得標 1 區為限。招標機關主張，依採購處 108 年 10 月 14 日新北採工字第 1083130483 號函（下稱採購處 108 年 10 月 14 日函）送臺灣新北地方法院（下稱新北地院）106 年度審簡字第 433 號刑事簡易判決書影本，認定申訴廠商違犯政府採購法（下稱本法）第 87 條第 3 項之妨害投標罪責，遂以 108 年 10 月 30 日○○○○字第 1083522168 號函（下稱原處分）通知申訴廠商將依本法第 31 條追繳押標金 60 萬元。申訴廠商就此不服，於 108 年 11 月 7 日向招標機關提出異議書，招標機關以 108 年 11 月 15 日○○○○字第

1083522561 號函作出「維持原處分」之異議處理結果。申訴廠商遂於 108 年 11 月 28 日向本府申訴會提出申訴，請求原異議處理結果及原處分撤銷，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、申訴廠商申訴要旨

### 一、請求：

(一) 原異議處理結果撤銷。

(二) 招標機關 108 年 10 月 30 日○○○○字第 1083522168 號函應予撤銷。

### 二、事實及理由

#### (一) 已逾越裁處權時效

1、本法第 31 條第 2 項第 8 款，未以廠商因其影響採購公正之違反法令行為，經刑事判決為必要，亦無廠商之人員經刑事法院認定其犯罪之要件。追繳押標金處分屬管制性不利處分，乃行政主體為公法上財產請求權之行使，應適用行政程序法第 131 條第 1 項 5 年時效期間規定。

2、招標機關認申訴廠商違反本法第 87 條第 3 項之妨礙投標罪責事件，惟招標機關於 103 年間即已知悉前揭事項，並由新北市政府農業局（下稱農業局）以 103 年 7 月 2 日北農政字第 1031201768 號函（下稱農業局 103 年 7 月 2

日函)送新北地院檢察署(107年5月8日更名為臺灣新地方檢察署,下稱新北地檢署)偵辦在案。招標機關處為農業局之下級機關,基於行政一體性,招標機關對於農業局103年7月2日函難諉為不知。又農業局103年7月2日函雖屬密件,惟該密件屬性僅係公文對外為密件,機關內部知悉文件內容並無困難。且由該函可知,申訴廠商遭認與裕○公司有借牌投標情事係經人檢舉,農業局主動調查相關資料後將該案移送檢調單位調查,有別於甲○工程有限公司(下稱甲○公司)係經採購處主動發函招標機關。基此,申訴廠商之行為於103年投標時即已成,又縱自招標機關於103年7月2日知悉申訴廠商有違反本法行為時,即應可沒收或追繳押標金,故請求權時效應自103年7月起算追訴權時效。從而招標機關對申訴廠商追繳押標金之處分,已逾越公法上請求權時效,不得再行追繳。

(二) 原處分已違反行政程序法第5條明確性原則及同法第96條第1項第2款

按「行政行為之內容應明確。」行政程序法第5條定有明文,所謂明確性原則,包含行政處分之明確。次按同法第96條第1項第2款規定:「行政處分以書面為之者,應記載下列事項:…二、主旨、事實、理由及其法令依據。…」經查原處分主旨指申訴廠商違反本法第87條第3項之妨礙

投標罪責，限 108 年 11 月 29 日前繳還押標金，惟理由僅泛指將依本法第 31 條、第 50 條、101 條及本法第 101 條執行注意事項、第 31 條第 2 項辦理不發還或追繳押標金之執行程序，並未詳述申訴廠商究竟違反本法何條文而需繳還押標金，亦未詳述違反之理由。

(三) 本案應適用本法 108 年 5 月 22 日修正前之舊法，即本法第 31 條第 2 項之規定，而不適用 108 年 5 月 22 日修正後本法第 31 條第 5 項後段規定，是招標機關之請求權時效仍應自該追繳權利成立時即押標金之發還日（原因發生日）103 年 1 月 8 日起算，是招標機關追繳押標金請求權已罹於時效而消滅。退萬步言，如認應以招標機關知悉可追繳押標金事由發生時起算消滅時效期間，則應以農業局 103 年 7 月 2 日函發函日起算，從而招標機關對申訴廠商追繳押標金之處分，已逾越公法上請求權時效，不得再行追繳。

(四) 新北地院 106 年度審簡字第 443 號刑事簡易判決係認定申訴廠商違反本法第 87 條第 3 項之詐術投標罪，非本法第 87 條第 5 項借牌投標罪，招標機關主張依 100 年 1 月 26 日公布之本法第 31 條第 2 項第 2 款：「投標廠商另行借用他人名義或證件投標」規定，追繳押標金，顯然違反本法之規定，從而招標機關對申訴廠商追繳押標金之處分，顯屬無據，應為撤銷。

## 貳、招標機關陳述要旨

### 一、事實

(一) 甲○○係申訴廠商負責人，乙○○係裕○營造有限公司（下稱裕○公司）負責人。甲○○為規避複數決標之規定，遂向乙○○表示申訴廠商為求得標 2 區，欲借用裕○公司名義參與投標，經無投標意願之乙○○應允，二人基於影響採購結果或獲取不當利益之意圖，共同以詐術使開標發生不正確結果之犯意，由甲○○製作並提供其有意得標之第 1、2、4、6、9 區之單價及總價價目表予乙○○，由乙○○依甲○○提供之價目表製作投標文件，購買押標金支票後，將裕○公司之第 1、2、4、6、9 區投標文件、押標金及公司大小章交予甲○○使用。甲○○再交予不知情之申訴廠商前員工丙○○，由丙○○在 103 年 1 月 8 日 9 時 17 分許代替裕○公司投遞裕○公司前述標單，而甲○○在同一時間為申訴廠商投遞第 1 區投標文件，使經辦標案人員陷於錯誤，以為申訴廠商、裕○公司屬不同之廠商，且彼此間存有競爭關係，而在同日 9 時 50 分開標，分別由申訴廠商得標承攬系爭採購案之第 1 區、裕○公司得標承攬第 2 區，使開標發生不正確之結果。

(二) 故招標機關依系爭採購案投標須知九、(一)：「無論投標一區或參與所有區域之投標，額度皆為新臺幣 60 萬元」、本法第 31 條第 2 項：「廠商有借

用他人名義或證件投標，或容許他人借用本人名義或證件參加投標，其所繳納之押標金，不予發還；其未依招標文件規定繳納或已發還者，並予追繳」等規定，向申訴廠商追繳押標金 60 萬元。嗣於 109 年 3 月 16 日補充陳述意見書更正，應依 100 年 1 月 26 日公布之本法第 31 條第 2 項第 2 款：「投標廠商另行借用他人名義或證件投標，其押標金不予發還，其已發還者，並予追繳」追繳。

## 二、理由

(一) 申訴廠商指陳系爭採購案已逾越裁處時效，查系爭採購案由農業局 103 年 7 月 2 日函送新北地檢署偵辦，因文屬密件，未副知相關單位知悉，且偵查期間，無法確定申訴廠商有犯本法第 31 條第 2 項規定之情事，招標機關係收到採購處 108 年 10 月 14 日函，始確定申訴廠商犯上述規定之情事，方得依「政府採購法第 31 條第 2 項辦理不發還或追繳押標金之執行政序」第 4 點規定：「機關追繳押標金之請求權時效適用行政程序法第 131 條之規定，其 5 年消滅時效期間，應自請求權可行使時起算；至於請求權何時可為行使，應依具體個案情形分別認定。依最高行政法院 102 年 11 月份第 1 次庭長法官聯席會議，自可合理期待機關得為追繳時起算」，故自判決確定時起算消滅時效，尚未罹於時效。

(二) 原處分已於主旨述明申訴廠商經新北地院調查作

成刑事簡易判決，違犯本法第 87 條第 3 項之妨害投標罪責，另於異議處理結果函說明二內已述明申訴廠商有本法第 31 條第 2 項規定之情事，招標機關根據本法之規定追繳押標金 60 萬元，適法性自無疑義。

(三) 另查 103 年間其他區投標廠商尚有甲○公司、逸○園藝社、竹○景觀有限公司（下稱竹○公司）及蓬○園藝有限公司（下稱蓬○公司）有犯本法第 31 條第 2 項規定之情事，甲○公司與逸○園藝社係於收到採購處 103 年 2 月 10 日北採工字第 1033011187 號函表示該 2 家之押標金有同一銀行開具連號之情形，有本法第 50 條第 1 項第 5 款所定「不同投標廠商間之投標文件內容有重大關聯者」之情形，須依投標須知之規定不發還或追繳押標金，而竹○公司及蓬○公司係於收到採購處 105 年 9 月 14 日新北採工字第 1053039018 號函得知該等廠商涉犯本法第 87 條第 4 項之妨害投標罪責，故各案間情況不同，招標機關可合理期待得為追繳時點亦不相同，關於系爭採購案可合理期待招標機關追繳時點為收到採購處 108 年 10 月 14 日函，故應自判決確定時起算，方為適當。

## 判斷理由

一、申訴廠商主張略以：

(一) 已逾越裁處權時效

招標機關認申訴廠商違反本法第 87 條第 3 項之妨礙投標罪責事件，惟招標機關於 103 年間即已知悉前揭事項，並由農業局 103 年 7 月 2 日函送新北地檢署偵辦在案。招標機關處為農業局之下級機關，基於行政一體性，招標機關對於農業局 103 年 7 月 2 日函難諉為不知。縱自招標機關於 103 年 7 月 2 日知悉申訴廠商有違反本法行為時，即應可沒收或追繳押標金，故請求權時效應自 103 年 7 月起算追訴權時效。從而招標機關對申訴廠商追繳押標金之處分，已逾越公法上請求權時效，不得再行追繳。

(二) 原處分已違反行政程序法第 5 條明確性原則及同法第 96 條第 1 項第 2 款

原處分主旨指申訴廠商違反本法第 87 條第 3 項之妨礙投標罪責，限 108 年 11 月 29 日前繳還押標金，惟理由僅泛指將依本法第 31 條、第 32 條 50 條、101 條及本法第 101 條執行注意事項、第 31 條第 2 項辦理不發還或追繳押標金之執行政程序，並未詳述申訴廠商究竟違反本法何條文而需繳還押標金，亦未詳述違反之理由，有違行政程序法第 5 條明確性原則規定。

(三) 本件應適用舊法，不應適用 108 年 5 月 22 日修正公布本法第 31 條第 5 項規定之新法

系爭工程於 103 年 1 月 8 日決標，招標機關之請求權時效仍應自該追繳權利成立時即 103 年 1 月 8 日起算，是招標機關應適用本法舊法規定追繳押標金，請求權已罹於時效而消滅，原處分及異議處理結果應予



撤銷。

(四) 新北地院 106 年度審簡字第 443 號刑事簡易判決係認定申訴廠商違反本法第 87 條第 3 項之詐術投標罪，非本法第 87 條第 5 項借牌投標罪，招標機關主張依 100 年 1 月 26 日公布之本法第 31 條第 2 項第 2 款：「投標廠商另行借用他人名義或證件投標」規定，追繳押標金，顯然違反本法之規定，從而招標機關對申訴廠商追繳押標金之處分，顯屬無據，應為撤銷。

二、招標機關則以：本案申訴廠商確有妨害投標之事實，惟農業局 103 年 7 月 2 日函送新北地檢署偵辦時，因文屬密件，未副知相關單位知悉，招標機關係收到採購處 108 年 10 月 14 日函送新北地院 106 年度審簡字第 433 號刑事簡易判決書影本，始確定申訴廠商確犯上述罪嫌，可合理期待招標機關追繳時點為收到採購處 108 年 10 月 14 日函，故自判決確定時起算消滅時效，方為適當，且原處分已於主旨述明申訴廠商違犯本法第 87 條第 3 項之妨害投標罪責，另於異議處理結果函說明二內已述明申訴廠商有本法第 31 條第 2 項規定之情事，基此，原處分及異議處理結果，自屬合法有據，茲為抗辯。

三、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：招標機關依採購處 108 年 10 月 14 日函送刑事判決內容，審認申訴廠商涉犯本法第 87 條第 3 項之妨害投標罪責，而於 108 年 10 月 30 日發函追繳押標金 60 萬元，是否合法妥適？茲論述如下：

(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：...二、投標廠商另行借用他人名義或證件投標。」、「廠商有下列情形之一者，其所繳納之押標金，不予發還；其未依招標文件規定繳納或已發還者，並予追繳：...二、借用他人名義或證件投標，或容許他人借用本人名義或證件參加投標。」分別為 108 年 5 月 22 日修正公布前、後之本法第 31 條第 2 項第 2 款所規定。依實體從舊、程序從新之原理原則，前述實體事項之規定，縱招標機關於本法修正公布後始爰引追繳之，亦應以構成要件事實該當之時點，作為法律適用之依據。

- (二) 次按最高行政法院 102 年 11 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議略以：「一、依政府採購法第 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之適用。二、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。」等旨，行政機關依本法追繳已發還之押標金，應適用行政程序法第 131 條第 1 項所定 5 年消滅時效期間，而其起算時點則依具體個案情形，判斷可合理期待行政機關得為追繳時以決定之。

(三) 末按「審議判斷，視同訴願決定。」、「原行政處分所憑理由雖屬不當，但依其他理由認為正當者，應以訴願為無理由。」分別為本法第 83 條及訴願法第 79 條第 2 項所規定。又「訴願程序具有行政程序延長之性質...原處分機關據此得於訴願程序，在不喪失行政處分同一性範圍內，追補(變更)使原處分正當之理由」、「訴願程序屬於行政程序，經訴願審理程序作成之訴願決定，本質上亦屬於行政處分，故訴願決定機關在訴願程序終結前，得追加、補充或更替一切足以支持行政處分合法性之事實資料及法律主張，以支持行政處分實質合法性。」(最高行政法院 101 年判字第 414 號判決、100 年判字第 1811 號行政判決意旨參照)。

(四) 經查，系爭標案於 103 年間招標、決標，而招標機關於 108 年 10 月 14 日接獲新北地院 106 年度審簡字第 433 號刑事簡易判決後，據以認定：申訴廠商負責人甲○○為規避複數決標之規定，遂向裕○公司負責人乙○○表示申訴廠商為求得標 2 區，欲借用裕○公司名

義參與投標，經無投標意願之乙○○應允，二人基於影響採購結果或獲取不當利益之意圖，共同以詐術使開標發生不正確結果之犯意，由甲○○製作並提供相關單價及總價價目表予乙○○，由乙○○依甲○○提供之價目表製作投標文件，購買押標金支票後，將裕○公司之投標文件、押標金及公司大小章交予甲○○使用。甲○○再交予不知情之申訴廠商前員工丙○○，由丙○○在 103 年 1 月 8 日代替裕○公司投遞裕○公司前述標單，而甲○○在同一時間為申訴廠商投遞第 1 區投標文件，使經辦標案人員陷於錯誤，以為申訴廠商、裕○公司屬不同之廠商，且彼此間存有競爭關係，而在同日開標，分別由申訴廠商得標承攬系爭採購案之第 1 區、裕○公司得標承攬第 2 區，使開標發生不正確之結果，涉犯本法第 87 條第 3 項之妨害投標罪責，因而作成追繳系爭押標金之處分。申訴廠商對此固主張：本案已逾 5 年時效、違反明確性原則且適用法令有誤等云云。

- (五) 惟查，原處分已記載本案涉犯本法第 87 條第 3 項妨害投標罪責之事實，並援引本法新法第 31 條規定說明據以追繳押標金之原因，足見本案並無申訴廠商所稱違反明確性原則云云之情事。又關於招標機關援引法律依據部分，衡酌本案屬 103 年標案、上述犯罪事實皆發生於 103 年間，依據實體從舊原則，本案固應適用修正前法律據以論斷，而非以新法作為依據。然於申訴階段，招標機關已更正法令依據為修正前本法第 31 條第 2 項第 2 款。基於審議判斷視同訴願決定，而訴

願程序具有行政程序延長之性質，招標機關於訴願程序，在不喪失行政處分同一性範圍內得追補變更使原處分正當之理由（最高行政法院 101 年判字第 414 號判決意旨參照），是招標機關於申訴階段更正法令依據，於法亦無不合。然修正前本法第 31 條第 2 項規定得追繳押標金之前提，須以招標文件載有相關規定為限。前述部分雖未經招標機關爰引作為追繳系爭押標金之依據，惟招標機關提出之投標須知確有「貳、一般條款：三、押標金之其他規定：（三）投標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：2.投標廠商另行借用他人名義或證件投標。」之記載，基於申訴審議視同訴願程序且訴願審理程序作成之訴願決定，本質上亦屬於行政處分，故本府申訴會在訴願程序終結前，得追加、補充或更替一切足以支持行政處分合法性之事實資料及法律主張，以支持行政處分實質合法性（最高行政法院 100 年判字第 1811 號行政判決意旨參照），是本案事實理由及依據部分，除係基於修正前本法第 31 條第 2 項第 2 款規定追繳外，應補充招標機關於投標須知、貳、三、（三）得追繳押標金之事實，並一併爰引前述規範內容作為追繳系爭押標金之處分依據。

（六）申訴廠商主張本案已罹於時效等節，亦屬無據：

1、招標機關主張於 108 年 10 月 14 日接獲新北地院 106 年度審簡字第 433 號刑事簡易判決後，始審認確定申訴廠商確有應予追繳押標金之情事。前情申訴廠商固主張，本案追繳押標金之時點，應以押標金之

發還日起算，退步言，基於行政一體性，亦應以農業局 103 年 7 月 2 日函送新北地檢署偵辦時起算。

2、惟查，追繳押標金之構成要件事實多緣於廠商一方，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（最高行政法院 102 年 11 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議意旨參照）。是申訴廠商主張應以押標金發還之日起起算，並非有據。再者，農業局雖係招標機關之上級機關，惟機關執掌個別，關於本案是否追繳押標金，其權責在於招標機關，自不能以行政一體性認定合理期待招標機關追繳之時點。遑論，系爭農業局 103 年 7 月 2 日函係屬密件且未副知招標機關，招標機關抗辯無從因該函文而確定押標金是否應追繳，尚非無據。從而招標機關於 108 年 10 月 14 日接獲刑事簡易判決後，於 108 年 10 月 30 日追繳押標金，應認未逾行政程序法第 131 條第 1 項所訂之 5 年消滅時效期間。爰此，申訴廠商關於時效消滅之主張，難認有理由。

四、綜上所述，申訴廠商主張各節均不可採，招標機關之決定，經招標機關自行更正適用之法律依據後，雖仍有上述應予補充適用招標須知規定之處，惟其結論並無違法不當，並經本府申訴會於行政處分同一性範圍內依職權追加補充理由如上，原異議處理結果為駁回之認定即無不洽，應予維持。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。

五、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 | 陳純敬 |
| 委員                 | 王伯儉 |
| 委員                 | 江獻琛 |
| 委員                 | 吳從周 |
| 委員                 | 李永裕 |
| 委員                 | 李滄涵 |
| 委員                 | 林佳穎 |
| 委員                 | 孟繁宏 |
| 委員                 | 徐則鈺 |
| 委員                 | 高銘堂 |
| 委員                 | 張琬萍 |
| 委員                 | 張樹萱 |
| 委員                 | 黃立  |
| 委員                 | 蔡榮根 |
| 委員                 | 謝定亞 |
| 委員                 | 吳宗憲 |

本審議判斷視同訴願決定，申訴廠商若有不服，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（臺北市士林區福國路 101 號）提起行政訴訟。

中 華 民 國 1 0 9 年 4 月 1 0 日