

新北市政府採購申訴審議判斷書

103購申12084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「○○鄉公園、道路綠美化暨景觀維護工程」採購事件，不服招標機關103年8月18日○○○○字第1032152888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104年5月8日第41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「○○鄉公園、道路綠美化暨景觀維護工程」採購案，招標機關依據臺灣板橋地方法院檢察署檢察官緩起訴處分書98年度偵字第19966號，認定申訴廠商有違反政府採購法(下稱本法)第87條第5項前段規定：「意圖影響採購結果或獲取不當利益，而借用他人名義或證件投標，…」之情事，爰依本法第31條第2項第2款規定追繳申訴廠商押標金新臺幣(下同)120萬元，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。

申訴廠商申訴意旨

請求

原異議處理結果撤銷。

事實

招標機關前以 103 年 7 月 15 日○○○○字第 1032149415 號函，就「○○鄉公園、道路綠美化暨景觀維護工程」採購案，向申訴廠商追繳押標金 120 萬元。嗣經申訴廠商於 103 年 8 月 11 日提出異議，招標機關隨即於同年 8 月 18 日函復，略以「該程序不符規定」，而「為不受理決定」，申訴廠商爰於法定期限內提出申訴。

理由

- 一、按「行政處分應載明處分之理由，乃是現代法治國家行政程序之基本要求，故行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款明定，書面行政處分應記載主旨、事實、理由及其法令依據。」「所謂『理由』，主要是行政機關獲致結論之原因。相對人於行政程序中，如對系爭處分事件有所主張或陳述者，行政機關亦應於處分書中擇要說明採酌與否之理由。」（參見蔡茂寅、李建良、林明鏘、周志宏著，行政程序法實用，第 285 頁（2013 年 11 月四版））惟細繹前開招標機關於 103 年 8 月 18 日函復內容，僅載曰「有關（申訴廠商）對於『○○鄉公園、道路綠美化暨景觀維護工程』追繳押標金一案提出異議，該程序不符規定，（招標機關）為不受理決定」云云，毫未敘明具體理由及其法令依據，顯於法不合，應予糾正。
- 二、復按機關得於招標文件中規定，廠商有另行借用他人名義或證件投標者，其所繳納之押標金，不予發還，其已發還者，並予追繳，固為本法第 31 條第 2 項第 2 款所明定。然細繹法所定「其已發還者，並予追繳」之文義，可見機關僅於確已將押標金誤為發還廠商之情形，始有向廠商追繳押標金之權利，先此敘明。
- 三、又機關亦得於招標文件中規定，押標金轉換為保證金者，其所

繳納之押標金，不予發還，並據同法條項第 7 款定為明文。據此廠商得標後其所繳押標金既經轉換為履約保證金，本不可能發生機關逕將押標金發還得標廠商，從而縱該廠商嗣遭認定有另行借用他人名義或證件投標情事，機關自亦無權向得標廠商追繳押標金亦明。經查招標機關前就「○○鄉公園、道路綠化暨景觀維護工程」採購案決標予申訴廠商後，申訴廠商隨即於 94 年 4 月 15 日，與招標機關簽訂「台北縣○○鄉公所綠化工程契約書」，並將所繳押標金 120 萬元依約轉為履約保證金，實際上未曾受招標機關發還該押標金 120 萬元，因此縱認申訴廠商有違反本法第 31 條第 2 項第 2 款所定情事，招標機關亦無理由向申訴廠商追繳押標金 120 萬元，尚請參酌。

四、退而言之，「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規定之適用」，業據最高行政法院 102 年 11 月份第 1 次庭長法官聯席會議作成決議。又「廠商有政府採購法第 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，參照民法第 128 條及第 315 條法理，其消滅時效自應從該追繳權利成立時起算」，亦經最高行政法院著為 101 年度判字第 679 號判決。姑且不論以「○○鄉公園、道路綠化暨景觀維護工程」

採購案於 94 年 2 月 15 日開標前，招標機關即因申訴廠商另行借用他人名義或證件投標而得追繳押標金而言，遲至 103 年 7 月 15 日招標機關來函時，追繳押標金之權利早罹於時效而消滅。申訴廠商之負責人既於 98 年 4 月 9 日，已因涉嫌該採購案圍標接受法務部調查局臺北縣調查站調查，則招標機關必於 98 年 4 月 9 日前依職權查明此採購案投、開標過程，而取得追繳押標金權利，並得隨時請求申訴廠商繳還，據此核算，招標機關於 103 年 7 月 15 日來函追繳押標金，仍因時效消滅而於法無據。

五、綜上所述，招標機關以 103 年 7 月 15 日○○○○字第 1032149415 號函追繳押標金，確違反法令致損害申訴廠商之權利或利益，為此謹依法提出申訴，敬請 貴會審議，判定如請求事項。

□申訴廠商 103 年 11 月 17 日申訴補充理由書意旨

一、招標機關前就「○○鄉公園、道路綠化暨景觀維護工程」採購案決標予申訴廠商後，申訴廠商隨即於 94 年 4 月 15 日，與招標機關簽訂「台北縣○○鄉公所綠化工程契約書」，並將所繳「押標金」120 萬元依約轉為「履約保證金」，因此申訴廠商實際上確未曾受招標機關發還該「押標金」120 萬元。衡諸本法第 31 條第 2 項第 2 款所定「其已發還者，並予追繳」等語，可知招標機關既無「已發還上開押標金」之情事，自亦無再向申訴廠商「追繳押標金」之餘地。至於招標機關提及：「申訴廠商於 94 年 2 月 25 日(94)太豐農林字第 022501 號函，申請以上海商業儲蓄銀行士林分行之履約保證金之連帶保證金，取代本工程之履約保證金(現金)，原押標金轉履約保證金部分，亦隨之發還在案」云云，則屬蓄意誤導之詞。蓋細繹卷附招標機關提出之陳證三之申訴廠商函「主旨」欄所載：「申請以上

海商業儲蓄銀行士林分行之履約保證金連帶保證書，替代『○○○鄉公園、道路綠化暨景觀維護工程』之履約保證金(現金)」，及「說明」欄所載：「檢送四張上海商業儲蓄銀行士林分行履約保證金之連帶保證書共計新台幣貳佰貳拾伍萬捌仟伍佰壹拾柒元整，作為『○○○鄉公園、道路綠化暨景觀維護工程』之履約保證，敬請 貴單位協助辦理並退還已繳之現金」等語，以及該函附件皆屬上海商業儲蓄銀行士林分行簽發之「履約保證金連帶保證書」，足認招標機關當時係准申訴廠商以總金額 225 萬 8,517 元之「履約保證金連帶保證書」，取代招標機關原已收受作為「履約保證金」之現金 225 萬 8,517 元，根本與系爭「押標金」120 萬元無關，招標機關辯稱「原押標金轉履約保證金部分，亦隨之發還在案」云云，顯與事實不符，無可採信。

二、再查，申訴廠商之負責人黃○守早於 98 年 4 月 9 日，即因「涉嫌違反政府採購法圍標等罪」接受法務部調查局臺北縣調查站訊問，「益○有限公司」之實際負責人黃○靈亦早於 98 年 4 月 29 日，因「○○○鄉公所辦理公園道路綠美化工程招標涉嫌不法案」，接受法務部調查局臺北縣調查站訊問，「筠○園藝景觀有限公司」之負責人范○松也早於 98 年 4 月 9 日，因「涉嫌違反政府採購法圍標等罪」接受法務部調查局臺北縣調查站訊問。依偵查實務而言，法務部調查局臺北縣調查站調查人員為揭訊問前，必已向招標機關調取「○○○鄉公園、道路綠化暨景觀維護工程」之投、開標相關卷宗資料，甚且不可避免訊問「○○○鄉公園、道路綠化暨景觀維護工程」招標相關承辦人員，因此按常理招標機關於 98 年 4 月 9 日前，必已依職權內部查明此採購案投、開標過經過，而知悉得隨時向參與投標之申訴廠商、「益○有限公司」及「筠○園藝景觀有限公司」，各行使追

繳押標金之權利。據此核算，招標機關遲至 103 年 7 月 15 日始來函向申訴廠商追繳押標金，確已因時效消滅而於法無據。至於招標機關陳述「應以 99 年 4 月 10 日緩起訴日期為消滅時效之起始日，迄今尚未滿 5 年之消滅時效期間」，則不足採。蓋姑且不論招標機關所指緩起訴處分之被告為「范○松」，其作成日期尚與申訴廠商無關，參酌最高法院 72 年台上字第 738 號判例所示：「關於侵權行為損害賠償請求權之消滅時效，應以請求權人實際知悉損害及賠償義務人時起算，非以知悉賠償義務人因侵權行為所構成之犯罪行為經檢察官起訴，或法院判決有罪為準」之意旨，招標機關陳稱「應以 99 年 4 月 10 日緩起訴日期為消滅時效之起始日」，顯於法不合，併此敘明。

□申訴廠商 103 年 12 月 22 日補充申訴理由(二)書意旨

- 一、有關申訴廠商之負責人黃○守早於 98 年 4 月 9 日，即因「涉嫌違反政府採購法圍標等罪」接受法務部調查局臺北縣調查站訊問，「益○有限公司」之實際負責人黃○靈亦早於 98 年 4 月 29 日，因「○○鄉公所辦理公園道路綠美化工程招標涉嫌不法案」，接受法務部調查局臺北縣調查站訊問，「筠○園藝景觀有限公司」之負責人范○松也早於 98 年 4 月 9 日，因「涉嫌違反政府採購法圍標等罪」接受法務部調查局臺北縣調查站訊問等情，業據申訴廠商提出如卷附申證 4、5、6 所示調查筆錄影本為證。
- 二、另查法務部調查局臺北縣調查站人員於訊問申訴廠商之負責人黃○守、「益○有限公司」之實際負責人黃○靈、「筠○園藝景觀有限公司」之負責人范○松前，即迭於 97 年 7 月 14 日、97 年 12 月 31 日、98 年 3 月 17 日，就「益○有限公司」提出作為押標金之支票，一再向遠東國際商業銀行臺北忠孝分行函詢資金流向，甚且於 98 年 7 月 16 日以黃○守「涉嫌觸犯政府採

購法第 87 條第 3 項及同條第 5 項前段罪嫌」，黃○靈、范○松「涉嫌觸犯政府採購法第 87 條第 5 項後段罪嫌」，全案移送臺灣新北地方法院檢察署偵辦時，亦有檢附「○○鄉公園、道路綠化暨景觀維護工程」之開標／議價／決標／流標／廢標紀錄、標單、退還押標金申請書、包商估價單、第一次招標形式審查表、第一次招標基本文件審查表、第一次招標投標廠商資格與文件審查表、第一次招標價格標審查表、水車行照證件黏貼表、營利事業登記證、支票、投標廠商聲明書、待驗苗木位置明細審查表、驗苗路線規劃表、驗苗紀錄表等影本為證。

三、衡諸常情，法務部調查局臺北縣調查站調查人員於開始訊問黃○守、黃○靈、范○松前，必已先向招標機關調取「○○鄉公園、道路綠化暨景觀維護工程」之投、開標相關卷宗資料，甚且就投、開標細節訊問「○○鄉公園、道路綠化暨景觀維護工程」招標承辦人員，否則不可能形成具體問題訊問黃○守、黃○靈、范○松。況且法務部調查局臺北縣調查站調查人員如非因閱覽「○○鄉公園、道路綠化暨景觀維護工程」之投、開標相關卷宗資料，並參酌「○○鄉公園、道路綠化暨景觀維護工程」招標承辦人員之答覆後，認定申訴廠商、「益○有限公司」、「筠○園藝景觀有限公司」均有涉嫌觸犯本法第 87 條之罪，絕無必要早於 97 年 7 月 14 日、97 年 12 月 31 日、98 年 3 月 17 日，即就「益○有限公司」提出作為押標金之支票，一再向遠東國際商業銀行臺北忠孝分行函詢資金流向。據此招標機關至遲於 98 年 4 月 9 日前，當已因遭法務部調查局臺北縣調查站調取「○○鄉公園、道路綠化暨景觀維護工程」之投、開標相關卷宗資料，甚且因其所屬「○○鄉公園、道路綠化暨景觀維護工程」招標承辦人員遭法務部調查局臺北縣調查站調查人員訊問，依職權內部查明此採購案投、開標過經過，而知悉得

隨時向參與投標之申訴廠商、「益○有限公司」及「筠○園藝景觀有限公司」，各行使追繳押標金之權利。

- 四、綜上所述，招標機關遲至 103 年 7 月 15 日始來函向申訴廠商追繳押標金，揆諸最高法院 72 年台上字第 738 號判例意旨，其追繳權確已因時效消滅而於法無據。

招標機關陳述意旨

事實及理由

- 一、本案係依審計部新北審計處 103 年 5 月 7 日審新北五字第 1030002116 號函，請招標機關就本案追繳押標金。
- 二、本案臺灣板橋地方法院檢察署檢察官緩起訴書 98 年度偵字第 19966 號，申訴廠商係犯本法第 87 條第 5 項後段規定（按：招標機關法條誤植，應係犯本法第 87 條第 5 項前段之規定），符合上開法令第 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，廠商所繳納之押標金，不予發還，其已發還者，並予追繳。
- 三、申訴廠商於 94 年 2 月 25 日(94)太豐農林字第 022501 號函，申請以上海商業儲蓄銀行士林分行之履約保證金之連帶保證金，取代本工程之履約保證金(現金)，原押標金轉履約保證金部分，亦隨之發還在案，另招標機關以改制前臺北縣○○鄉公所 95 年 2 月 22 日北縣林農字第 0950004068 號函取消履約保證金連帶保證責任。
- 四、查行政院公共工程委員會(下稱工程會)101 年 3 月 7 日工程企字第 10100070460 號函示略以：『有關追繳押標金既經目前法院實務見解認屬公法事件，故其請求權時效應適用行政程序法第 131 條以下之規定，其 5 年消滅時效期間，應溯自請求權可行使時起算；』，本工程於 94 年 2 月 15 日開標，審標

雖有 2 家廠商不合格，惟尚難察覺廠商之間有不當關聯性，有另行借用他人名義或證件投標之情事，故仍應以 99 年 4 月 10 日緩起訴日期為消滅時效之起始日，迄今尚未滿 5 年之消滅時效期間。

五、準此，申訴廠商之申訴為無理由。

招標機關 103 年 12 月 19 補充陳述意見書(一)意旨

一、查本案 94 年 2 月 25 日第 0940003460 號簽呈得知申訴廠商已先將押標金 120 萬元轉履約保證金，並於 94 年 2 月 18 日繳足履約保證金 105 萬 8,517 元(現金)；94 年 2 月 25 日申訴廠商來函申請以上海商業儲蓄銀行士林分行之履約保證金之連帶保證書 4 張共計 225 萬 8,517 元替代本案履約保證金，招標機關隨即發還其保證金，實質上招標機關當然已發還押標金予廠商。

二、另於標場上審標只限於形式審查非實質審查，招標機關屬行政機關，並無司法權力行使調查權，此有違權力分立概念。另招標機關秉持無罪推定原則「未經審判來證明有罪確定之前，優先推定被控告者無罪」，無罪推定原則是現代法治國家刑事司法通行的一項重要原則。綜上所述，招標機關並無法於標場上立即斷定其申訴廠商間有不當關聯事實，只能俟法務部緩起訴確定為消滅時效起算日。

三、準此，申訴廠商之主張為無理由。

招標機關 104 年 1 月 12 補充陳述意見書(二)意旨

有關 103 年 12 月 19 日補充陳述意見(一)之事實及理由第一點中所提「簽呈」一詞，係指招標機關就申訴廠商 94 年 2 月 25 日太豐農林字第 022501 號函文(招標機關收文字號 0940003460 號)上所為之簽辦意見，在此更正說明。

招標機關 104 年 2 月 12 補充陳述意見書(三)意旨

- 一、關於 103 年 10 月 2 日陳述意見書中提及「臺灣板橋地方法院檢察署檢察官緩起訴書 98 年度偵字第 19966 號」，申訴廠商認為該證據被告非○○○○股份有限公司負責人-黃○守，在此招標機關重新補正新證物-「臺灣板橋地方法院刑事簡易判決」1 份。
- 二、另招標機關依據臺灣板橋地方法院刑事簡易判決 99 年度簡字第 3915 號，發現申訴廠商係犯本法第 87 條第 5 項前段之規定，符合上開法令第 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，廠商所繳納之押標金，不予發還，其已發還者，並予追繳」，在此更正說明。
- 三、招標機關無調查局相關資料，經與調查局聯繫，相關公文尚在調查中。惟招標機關重申無罪推定論(同補充陳述意見書(一)事實及理由第二點)，招標機關並無法於標場上立即斷定其申訴廠商間有不當關聯事實，只能俟法務部緩起訴確定為消滅時效起算日。
- 四、準此，申訴廠商之主張為無理由。

招標機關 104 年 4 月 22 補充陳述意見書(四)意旨

- 一、參 102 年 3 月 14 日臺北高等行政法院 101 年度訴更一字第 123 號行政裁判書略以：「…所稱『得知』應係指明知及確實知悉廠商有借用他人名義或證件投標之違法情事，始足當之。尚僅懷疑有該違法情事而未經調查確實者，尚難為機關已『得知』該違法情事而開始計算其可得行使追繳請求權時間之起算點。是以機關對於廠商押標金之請求權時間之起算點，自應以調查證實廠商有違法情事之時點作為起算點。…」綜上，招標機關並無法於標場上或法務部調查局調處相關採購案卷時，斷定其申訴廠商間有不當關聯事實，只能俟判決確定為消滅時效起算日。
- 二、本案申訴廠商將押標金 120 萬元轉履約保證金部分，依據本

法第 31 條第 2 項第 7 款規定略以：「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：一、以偽造、變造之文件投標。…七、押標金轉換為保證金。」故本案申訴廠商押標金轉換為履約保證金，符合上開法條意旨。另本案投標須知第 11 條第 13 項第 2 款亦規定：「投標廠商有採購法第 31 條第 2 項各款情形之一時。其以發還者，本機關將予追繳。」本案符合上開兩條規定，招標機關遂依法向申訴廠商追繳押標金。

三、於採購作業流程中，繳納履約保證金(以下簡稱履保金)方法有二：退(發)還廠商押標金再請其繳納履保金為其一；另為減少行政作業流程，其押標金直接轉為履保金是其二。查申訴廠商將押標金 120 萬元直接轉為履約保證金，此為簡化行政作業流程，實質上屬當然已發還押標金予廠商。申訴廠商另於 94 年 2 月 18 日繳足履約保證金 105 萬 8,517 元(現金)，共計 225 萬 8,517 元，屬上開履保金繳納方法之一。招標機關仍重申補充陳述意見書(一)之事實及理由第 1 條，認其申訴廠商主張無理由，特此說明。

四、準此，申訴廠商之主張為無理由。

判 斷 理 由

一、申訴廠商為系爭採購案之投標廠商，經招標機關以該廠商違反本法第 87 條第 5 項罪嫌，於 103 年 7 月 15 日以○○○○字第 1032149415 號函為追繳已發還申訴廠商押標金 120 萬元之處分(下稱原處分)，而該函對此未為救濟期間之教示，依行政程序法第 98 條第 3 項規定：「處分機關未告知救濟期間或告知錯誤未為更正，致相對人或利害關係人遲誤，如處分書送達後一年內聲明不服時，視為於法定期間內所為。」是

本件申訴廠商倘於上開函文送達後 1 年內提出異議，縱已逾本法第 75 條第 1 項第 3 款所定 10 日法定期限，仍屬合法。查本件申訴廠商不服上開函文之追繳押標金處分，遂於 103 年 8 月 11 日向招標機關提出異議；復不服招標機關於 103 年 8 月 18 日以○○○○字第 1032152888 號函，就追繳押標金處分予以維持所為之異議處理結果(下稱原異議處理結果)，遂向本府申訴會提出申訴，並經本府申訴會於 103 年 9 月 2 日受理在案。據此，應認申訴廠商就招標機關所為追繳押標金處分，業於法定期限內提出異議、申訴。

- 二、申訴廠商主張略以：系爭採購案決標後，申訴廠商隨即於 94 年 4 月 15 日與招標機關簽訂系爭契約，並將所繳「押標金」120 萬元依約轉為「履約保證金」，申訴廠商實際上未曾受招標機關發還該「押標金」120 萬元，因此縱認申訴廠商有違反本法第 31 條第 2 項第 2 款之規定，惟招標機關既無已發還上開押標金之情事，自亦無理由向申訴廠商追繳押標金 120 萬元；且申訴廠商之負責人黃○守早於 98 年 4 月 9 日，即因「涉嫌違反政府採購法圍標等罪」接受法務部調查局臺北縣調查站訊問，依偵查實務而言，法務部調查局臺北縣調查站調查人員為揭訊問前，必已向招標機關調取「○○鄉公園、道路綠美化暨景觀維護工程」之投、開標相關卷宗資料，甚且不可避免訊問「○○鄉公園、道路綠美化暨景觀維護工程」招標相關承辦人員，因此招標機關於 98 年 4 月 9 日前，必已依職權內部查明此採購案投、開標經過，而知悉得隨時向參與投標之申訴廠商、「益○有限公司」及「筠○園藝景觀有限公司」，各行使追繳押標金之權利，參酌最高法院 72 年台上字第 738 號判例所示：「關於侵權行為損害賠償請求權之消滅時效，應以請求權人實際知悉損害及賠償義務人時起算，非

以知悉賠償義務人因侵權行為所構成之犯罪行為經檢察官起訴，或法院判決有罪為準」之意旨，招標機關陳稱「應以 99 年 4 月 10 日緩起訴日期為消滅時效之起始日，迄今尚未滿 5 年之消滅時效期間」，顯於法不合，據此核算，招標機關遲至 103 年 7 月 15 日始來函向申訴廠商追繳押標金，確已因時效消滅而於法無據等語。

- 三、招標機關則以：查申訴廠商於 94 年 2 月 25 日(94)太豐農林字第 022501 號函，申請以上海商業儲蓄銀行士林分行之履約保證金之連帶保證金，取代本工程之履約保證金(現金)，原押標金轉履約保證金部分，亦隨之發還在案，另招標機關以改制前臺北縣○○鄉公所 95 年 2 月 22 日北縣林農字第 0950004068 號函取消履約保證金連帶保證責任；系爭採購案因申訴廠商之負責人黃○守君犯本法第 87 條第 5 項前段規定之罪，並經臺灣板橋地方法院檢察署於 99 年 4 月 10 日作成 98 年度偵字第 19966 號緩起訴處分書在案，招標機關爰依本法第 31 條第 2 項第 2 款規定：「投標廠商另行借用他人名義或證件投標。」追繳申訴廠商繳納之押標金 120 萬元。依工程會 101 年 3 月 7 日工程企字第 10100070460 號函釋略以：『有關追繳押標金既經目前法院實務見解認屬公法事件，故其請求權時效應適用行政程序法第 131 條以下之規定，其 5 年消滅時效期間，應溯自請求權可行使時起算；』而系爭採購案於 94 年 2 月 15 日開標，審標雖有 2 家廠商不合格，惟尚難察覺廠商之間有不當關聯性，有另行借用他人名義或證件投標之情事，故仍應以 99 年 4 月 10 日緩起訴日期為消滅時效之起始日，迄今尚未滿 5 年之消滅時效期間；另於標場上審標只限於形式審查非實質審查，招標機關屬行政機關，並無司法權力行使調查權，此有違權力分立概念。另招標機

關秉持無罪推定原則-「未經審判來證明有罪確定之前，優先推定被控告者無罪」，無罪推定原則是現代法治國家刑事司法通行的一項重要原則。綜上所述，招標機關並無法於標場上立即斷定申訴廠商與其他投標廠商間有不當關聯事實，只能俟法務部緩起訴確定為消滅時效起算日，故申訴廠商本件申訴為無理由等語，資為抗辯。

四、本府申訴會斟酌兩造前述申訴及陳述意旨之結果，應認本件申訴案件爭點厥為：(一)招標機關依據本法第 31 條第 2 項第 2 款規定以原處分追繳申訴廠商押標金 120 萬元是否合法有據？(二)招標機關以原處分追繳申訴廠商押標金 120 萬元，是否已罹於 5 年之消滅時效期間？茲判斷如下：

(一) 招標機關依據本法第 31 條第 2 項第 2 款規定以原處分追繳申訴廠商押標金 120 萬元係屬合法有據：

1、按本法第 31 條第 2 項第 2 款：「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。」第 87 條第 5 項前段：「意圖影響採購結果或獲取不當利益，而借用他人名義或證件投標者，處三年以下有期徒刑，得併科新臺幣一百萬元以下罰金。」分別定有明文。

2、經查，本件申訴廠商所繳納之押標金 120 萬元固已於得標後轉換為履約保證金之一部，惟若該廠商有本法第 31 條第 2 項所定事由，招標機關仍得依該項法律規定追繳申訴廠商之該筆押標金：

(1) 按押標金旨在擔保投標程序之順利進行，於決標後本應發還各投標人；惟為免得標廠商於決標後取回押標金，旋須另行繳交履約保證金予招標機關之麻煩，故

機關得於招標文件中規定，將押標金轉換為履約保證金（本法第 31 條第 2 項第 7 款參照），俾得標廠商儘速且順利完成繳交履約保證金之義務，有利採購程序之進行。故押標金縱因得標而轉換為履約保證金，倘符合本法第 31 條第 2 項要件，招標機關仍得予以追繳（最高行政法院 103 年度判字第 470 號判決參照）。

(2) 準此，本件申訴廠商所繳納之押標金 120 萬元雖於該廠商得標後轉換為履約保證金之一部，惟依上揭說明，倘申訴廠商有符合本法第 31 條第 2 項規定之事由，招標機關仍得依該項法律規定追繳申訴廠商之該筆押標金。故申訴廠商主張所繳押標金 120 萬元依約轉為履約保證金，實際上未曾受招標機關發還該押標金 120 萬元，因此縱認申訴廠商有違反本法第 31 條第 2 項第 2 款所定情事，招標機關亦無理由向申訴廠商追繳押標金 120 萬元云云，即無理由，至堪認定。

3、次查，依據臺灣板橋地方法院 99 年度簡字第 3915 號刑事簡易判決，申訴廠商之負責人黃○守於系爭採購案，確有違反本法第 87 條第 5 項所定妨害投標罪之犯行，即意圖影響採購結果或獲取不當利益，而借用他人之名義或證件投標之情。是招標機關以申訴廠商涉犯上開罪嫌，依本法第 31 條第 2 項第 2 款規定為追繳申訴廠商押標金 120 萬元之處分即屬合法有據，自堪認定。

(二) 招標機關以原處分追繳申訴廠商押標金 120 萬元，尚未罹於 5 年之消滅時效期間：

1. 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。

2. 次按廠商人員是否有本法第 87 條所列之行為，並不以刑事偵審結果為斷，應由招標機關自行調查認定，自以招標機關以掌握足夠事證，得確認廠商有該條項所指圍標事實為前提；倘招標機關僅知悉廠商人員「涉嫌」上開罪名，然具體事證猶有未明，尚難期招標機關全然置廠商權益於不顧，逕認已屬「發現」廠商有本法第 87 條規定之犯行，率依同法第 31 條第 2 項規定，就已發還之押標金行使追繳請求權(最高行政法院 102 年度判字第 793 號判決參照)；再

者，招標機關雖為行政機關有職權調查之權限，惟對於檢察官之司法調查權而言，仍有相當之距離，招標機關僅得審酌相關招標及決標文件，該內容無法及時分辨是否有圍標之行為介入，而這些均仰賴於共同圍標者之自白或其他相關事證之呈現(最高法院 103 年度判字第 72 號、104 年度判字第 135 號判決參照)。

3. 經查，本件申訴廠商之負責人黃○守所涉本法第 87 條第 5 項所定之犯行，係出於其與其他涉案廠商人員間私下所為之圍標決議，絕非招標機關僅憑系爭採購案之招標或決標相關文件即可知悉；且縱或法務部調查局人員曾於 98 年間向招標機關調取系爭採購案之相關資料，惟依上揭說明，即令招標機關因而獲悉黃○守「涉嫌」上開犯行，然彼時招標機關既無法取得黃○守與其他涉案廠商人員於相關刑事偵查中所供述之內容，亦無從知悉犯罪偵查之進度或調查人員與檢察官已查知之其他事證，復無如同刑事偵審機關經法律明定之諸如搜索、扣押、拘提或羈押等強制手段可資運用，則招標機關彼時所掌握之事證即未完足，尚難強令該機關僅以申訴廠商之負責人黃○守有涉犯違反本法第 87 條第 5 項犯罪之「嫌疑」，遽為追繳押標金之處分而罔顧申訴廠商之權益，故彼時尚非可合理期待招標機關得行使追繳權之時點。其後，迨至另案刑事偵查終結後，臺灣板橋地方法院檢察署檢察官始依黃○守及其他涉案廠商人員於偵查中之供述及其他事證，分別為聲請法院簡易判決處刑或為緩起訴之處分，惟檢察官僅檢送同案被告范○松之緩起訴處分書(98 年度偵字第 19966 號，作成日期為 99 年 4 月 10 日)予招標機關，而該緩起訴處分書之「理由」欄並有載明黃○守、范○松等人於系爭採購案所為違反本

法第 87 條第 5 項之犯行及黃○守所涉犯行部分遭檢察官另聲請以簡易判決處刑等節(卷附陳證二，臺灣板橋地方法院檢察署 98 年度偵字第 19966 號緩起訴處分書可稽)。因之，申訴廠商之負責人黃○守於系爭採購案，涉有違反本法第 87 條第 5 項之犯行，至早應於招標機關收受檢察官之上開緩起訴處分書時，方得予以確認，從而，本件可得合理期待招標機關得為追繳之時點，應不早於該機關收受該緩起訴處分書之日，堪以認定。

4. 職是，招標機關係於 99 年 4 月 10 日以後始收受上開緩起訴處分書，參照前揭最高行政法院決議意旨，則招標機關於 103 年 7 月 15 日以原處分追繳申訴廠商押標金 120 萬元，應認未逾 5 年之消滅時效期間。故申訴廠商主張招標機關至遲於 98 年 4 月 9 日前，當已因遭法務部調查局臺北縣調查站調取系爭採購案之投、開標相關卷宗資料，甚且因所屬該案招標承辦人員遭法務部調查局臺北縣調查站調查人員訊問，依職權內部查明此採購案投、開標經過，而知悉得隨時向參與投標之申訴廠商行使追繳押標金之權利，招標機關於 103 年 7 月 15 日來函追繳押標金，仍因時效消滅而於法無據云云，為無理由，尚非足採。

- 五、至申訴廠商於本府申訴會 104 年 4 月 13 日第 4 次預審會議時固提出工程會 94 年 6 月 10 日工程企字第 09400365980 號函，主張應予適用於本件採購申訴案件云云，惟依該函示以：「因○○食品工業開發有限公司及○○○○農產企業社投標時未附押標金，依政府採購法第 31 條第 2 項『…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…』規定，該二家廠商尚無押標金得不予發還或追繳之情形。」，可知工程會係以該案廠商於投標時未附押標金之情

形，與本法第 31 條第 2 項規定之要件不合，爰作成該案廠商尚無押標金得不予發還或追繳之結論，換言之，上開工程會 94 年 6 月 10 日函係針對廠商於投標時並未繳納押標金之情形所為釋示，然則，本件卻係申訴廠商於投標時有繳納押標金之情形，二者顯不相同，自無比附援引上開工程會 94 年 6 月 10 日函，將之適用於本件之餘地，是申訴廠商之上揭主張，要屬無據甚明。

六、綜上所述，本件招標機關於 103 年 7 月 15 日以原處分追繳申訴廠商押標金 120 萬元，洵屬合法有據，亦未逾 5 年之消滅時效期間，是原異議處理結果予以維持，於法並無不合。申訴廠商徒執前詞，請求撤銷原異議處理結果，為無理由，應予駁回。又本件事證已明，兩造其餘主張，均不影響判斷之結果，爰不逐一論列。

七、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。

八、	新北市政府採購申訴審議委員會主任委員	陳伸賢
	委員	吳從周
	委員	李永裕
	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 4 年 5 月 1 5 日