

新北市政府採購申訴審議判斷書

案號：104 購申 12078 號

申訴廠商：○○營造股份有限公司

招標機關：新北市○○區公所

上開申訴廠商就「○○鎮中正路一段道路景觀與人行環境改善工程」採購事件，不服招標機關 104 年 12 月 11 日○○○○字第 1042117551 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 4 月 28 日第 52 次委員會議審議判斷如下：

主 文

申訴駁回。

事 實

申訴廠商(原「又○營造有限公司」，即申訴廠商更名前公司名稱)參與招標機關新北市○○區公所(改制前北縣○○鎮公所)於 98 年 11 月 25 日辦理「○○鎮中正路一段道路景觀與人行環境改善工程」採購案，招標機關以申訴廠商於系爭採購案繳納之押標金支票與另一投標廠商「仕○營造有限公司」繳納之押標金支票確有連號事實，審認投標文件內容涉有政府採購法（下稱本法）第 48 條第 1 項第 2 款暨本法第 50 條第 1 項第 7 款規定之重大異常關聯情事，爰依行政院公共工程委員會(下稱工程會)89 年 1 月 19 日(89)工程企字第 89000318 號函及本法第 31 條第 2 項第 8 款規定，追繳押標金新臺幣(下同)100 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。

壹、申訴廠商申訴意旨

申訴廠商於 104 年 12 月 28 日、105 年 2 月 17 日及同年 3 月 7 日提出 3 次申訴意見，其內容要旨說明如下：

一、104 年 12 月 28 日申訴書

(一)請求：異議處理結果及原處分均撤銷。

(二)事實

1、緣申訴廠商參與招標機關 98 年 11 月 25 日年參與招標機關改制前臺北縣○○鎮公所辦理「○○鎮中正路一段道路景觀與人行環境改善工程」(標案案號 9810082，下稱「系爭工程」)，公開招標第一次開標，因招標機關認申訴廠商有違反本法第 48 條第 1 項第 2 款暨同法第 50 條第 1 項第 7 款之情事，於 104 年 11 月 20 日以○○○○字第 1042115128 號函，通知申訴廠商應繳回業經招標機關發還系爭工程案之押標金 100 萬元整(下稱「追繳押標金處分」)，合先敘明。

2、然查，招標機關依本法第 31 條第 2 項第 8 款規定作成追繳押標金處分，乃屬公法上請求權，應適用行政程序法第 131 條第 1 項所定 5 年消滅時效，且應自招標機關退還押標金時為時效起算點。本件申訴廠商於 98 年 11 月 25 日參與系爭工程案所繳納之押標金 100 萬元，業經招標機關於系爭工程廢標後發還申訴廠商，是招標機關如認申訴廠商有違反本法規定之情形(假設語，申訴

廠商否認之)，而應追繳押標金者，招標機關至遲應於系爭工程發還押標金之日起5年內行使追繳押標金請求權，然本件招標機關遲至104年11月20日始作成追繳押標金處分，顯已罹於5年消滅時效，是招標機關所為追繳押標金處分顯有違誤。申訴廠商於收受追繳押標金處分後，於104年12月2日向招標機關提出異議，嗣於104年12月15日接獲招標機關通知維持原處分後，依本法第85條之1之規定，向貴會提起申訴。

(三)理由

- 1、系爭工程標案所附押標金支票均為申訴廠商籌措資金後全額負擔，並非由仕○營造出資並借用申訴廠商名義參與投標或有圍標之情事，自不符合本法第48條第1項第2款或第50條第1項第7款之情形，是本件追繳押標金處分係屬違法：

(1)按「本案重大異常關聯之情形僅有押標金支票連號，尚無其他具體明確之事證足以認定申訴廠商有借用或冒用他人公司名義或證件參加本案之投標，故招標機關逕認申訴廠商上述行為符合本法第101條第1項第2款規定，尚嫌速斷。」貴會訴0950055號申訴審議判斷書意旨參照。是以招標機關如僅以押標金支票連號而無其他具體事證者，尚不得逕予認定廠商有違反採購公正之行為，而要求廠商繳回押標金。

(2)查申訴廠商前負責人簡○香自 98 年 8 月起至 10 月間，多次貸出款項予邱○柔，其債權金額近 200 萬元，故申訴廠商前負責人於 98 年 11 月間自網路得知系爭標案時，即請邱○柔代為投標，系爭押標金之資金則由上開債權金額中支付。惟申訴廠商前負責人為免邱○柔於等標期內無法籌措返還欠款用以支應 100 萬元之押標金額，申訴廠商前負責人甚至在 98 年 11 月 20 日分別匯款 43 萬 1,000 元及 36 萬 9,000 元，共計 80 萬元，至邱○柔個人帳戶及嘉○土木包工業之帳戶，剩餘 20 萬元之押標金額則自邱○柔積欠之債務中支付，可證系爭標案押標金均為申訴廠商全額支付。另查，由於申訴廠商前負責人部分款項係以現金貸與邱○柔，故無留存相關紀錄，相關借貸及還款明細，申訴廠商另整理為附表一。

(3)復查，邱○柔自 98 年 12 月後陸續以支票或匯款至申訴廠商前負責人帳戶，以返還申訴廠商前負責人提供之 80 萬押標金並清償其借款。

(4)是申訴廠商前負責人以對邱○柔之債權及提供押標金 80 萬，委請邱○柔代為投標，其向仕○營造有限公司(下稱「仕○公司」)負責人借款投標以及廢標後將申訴廠商之押標金支票二紙交予仕○公司負責人等事，申訴廠商

均不知情，亦與申訴廠商無涉，自無圍標或任何影響採購公正之犯意。招標機關未予詳查，僅以押標金支票連號之情形，逕予認定申訴廠商該當本法第 48 條第 1 項第 2 款及同法第 50 條第 1 項 7 款，進而做出本件追繳押標金處分，於法自未有合。

2、招標機關依本法第 31 條第 2 項第 8 款等規定作成追繳押標金處分，依實務見解，乃屬公法上請求權，應適用行政程序法第 131 條第 1 項所定 5 年消滅時效：

(1)按「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規定之適用。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。」最高行政法院 102 年 11 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議文參照。

(2)次按行政程序法第 131 條第 1、2 項規定：「(第 1 項)公法上之請求權，除法律有特別規定外，因五年間不行使而消滅。(第 2 項)公法上請求權，因時效完成而當然消滅。」。揆諸前揭最高行政法院決議文可知，機關追繳押標金請求權性質上屬於「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 5 年消滅時效規定之適用，又前開請求權以「可合理期待機關知悉時」起算。

(3)經查，本件由招標機關以申訴廠商於 98 年 11 月 25 日參與系爭工程第一次開標，招標機關為開標主持人發現 2 家投標廠商「仕○公司」，與「又○營造有限公司」(即申訴廠商更名前公司名稱)檢附押標金支票，同為臺北縣○○鎮農會開立、支票號碼連號(前者支票號碼 SJ3436454-SJ3436456、SJ3436459；後者支票號碼 SJ3436457、SJ3436458)之情事，故

於當日宣布廢標在案。是招標機關於廢標日即 98 年 11 月 25 日已知悉申訴廠商涉犯違反本法行為(假設語，申訴廠商否認有違反本法行為)，依上開最高行政法院決議文可知，自應以 98 年 11 月 25 日為招標機關追繳押標金請求權起算點，則招標機關之追繳押標金請求權至遲應於 103 年 11 月 24 日前向申訴廠商提出。

3、招標機關之追繳押標金請求權已罹於時效，招標機關遲至 104 年 11 月 20 日始作成之追繳押標金處分，自屬違法不當：

(1)按依前揭最高行政法院決議文可知，機關之追繳押標金請求權性質上為公法上請求權，有行政程序法第 131 條第 1 項之適用，則前開請求權就行政程序法第 132 條關於時效不中斷之規定亦應有適用，合先敘明。

(2)按行政程序法第 132 條規定：「行政處分因撤銷、廢止或其他事由而溯及既往失效時，自該處分失效時起，已中斷之時效視為不中斷。」是因行政處分做成而中斷之時效，自該處分失效時起視為不中斷。

(3)經查，本件由招標機關以申訴廠商 98 年 11 月 25 日參標有違反本法第 50 條第 1 項第 5 款之情事，前於 103 年 10 月 17 日作成追繳押標金處分，經臺北高等行政法院以 104 年

訴字第 733 號判決(下稱「前案」)原處分、異議處理結果及申訴審議判斷均撤銷確定在案。招標機關復以申訴廠商有違反本法第 48 條第 1 項第 2 款暨同法第 50 條第 1 項第 7 款之情事，於 104 年 11 月 20 日重行作成追繳押標金處分。

(4)惟查，追繳押標金請求權時效為 5 年，其請求權起算點應為 98 年 11 月 25 日，已如前述。招標機關雖前於 103 年 10 月 17 日作出追繳押標金處分而有時效中斷之效，惟前述處分業經臺北高等行政法院 104 年度訴字第 733 號判決撤銷確定在案，依上開行政程序法第 132 條規定，自前述處分失效時起，已中斷之時效視為不中斷，則招標機關遲至 104 年 11 月 20 日始作成追繳押標金處分，其請求權顯已罹於時效，則該追繳押標金處分自屬違法不當。

4、招標機關於異議處理結果第 3 頁主張，本件追繳押標金請求權時點應自 103 年 10 月 9 日起算，顯無理由：

查招標機關主張應自 103 年 10 月 9 日起算本件追繳押標金請求權時點，無非以其接獲新北市○○區農會(臺北縣○○鎮農會改制後)函文時，始知悉申訴廠商用以繳納本件採購案押標金票號: SJ3436458 號支票係由仕○公司負責

人廖○文所開立云云。惟查：

(1)追繳押標金請求權起算點與本法適用之條文款項無涉：

①招標機關前後追繳押標金處分雖適用之本
法條文及款項有異。惟追繳押標金請求權
之起算點均以「合理期待機關得為追繳時」
為判準，而與本法適用之條文款項無涉。

②招標機關前後追繳押標金處分認定之基礎
事實同一，系爭工程標案於 98 年 11 月 25
日廢標當日，即已明確知悉申訴廠商涉犯
違反本法之行為(申訴廠商否認有違反本法
行為)，此亦為招標機關所自認，故縱前後
追繳押標金處分適用之本法法規有所不
同，亦不影響本件追繳押標金請求權之起
算點，特予陳明。

(2)招標機關前後追繳押標金處分相互矛盾：

①按本法於 87 年 5 月 27 日公布施行，嗣於
91 年 2 月 6 日修正部分本法條文，其中就
本法第 50 條立法理由明定：「一、第一項增
訂第五款，以防止假性競爭行為。其有重
大異常關聯內容於本法施行細則另為規
定。二、第一項第五款移列第七款，並增
列『其他』二字。」。故修正後之本法第 50
條第 1 項第 5 款及第 7 款分別為：「五、不

同投標廠商間之投標文件內容有重大異常關聯者。」、「七、其他影響採購公正之違反法令行為。」(同現行條文)。是依本法第 50 條修訂之立法理由可知，立法者顯特別增列「不同投標廠商間之投標文件內容有重大異常關聯」之違反採購公正行為態樣，且針對「影響採購公正之違反法令行為」增列「其他」二字，以補充本法第 50 條第 1 項第 1 款至第 6 款未規範到的違反採購公正行為態樣。是本法第 50 條第 1 項第 7 款規定之適用，自應以該行為態樣無本法第 50 條第 1 項第 1 款至第 6 款之適用為前提，始符合立法意旨，合先敘明。

- ②經查，招標機關做成前後追繳押標金處分之依據，均以「申訴廠商與仕○公司檢附之押標金支票連號，且同為新北市○○區農會開立」為基礎；亦即，招標機關乃係就同一基礎事實做成之前後追繳押標金處分，則本法法規之適用自不得相互矛盾。然招標機關於前做成之追繳押標金處分，已認定申訴廠商構成本法 50 條第 1 第 5 款事由(惟申訴廠商並無任何違反本法行為)，卻因經前案承審法官認定本法 50 條第 1 第 5 款事由未經本法主管機關認定符合本法第 31 條第 2 項第 8 款規定，招標機關追繳押標金處分於法無據撤銷其處分，招

標機關乃基於同一基礎事實另做成之追繳押標金處分，認定申訴廠商構成本法第 50 條第 1 項第 7 款事由，顯見招標機關前後追繳押標金處分自相矛盾，與前揭本法第 50 條修訂立法理由意旨亦未有合。

(3)招標機關顯怠於行使調查權：

①按「行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事項一律注意。」、「行政機關為處分或其他行政行為，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將其決定及理由告知當事人。」行政程序法第 36 條及第 43 條定有明文。

②查招標機關作成申證 5 號之追繳押標金，經申訴廠商提出異議及申訴程序，招標機關於申訴程序提出之陳述意見書第 2 頁：「本所於 98 年 11 月 25 日辦理『○○鎮中正路一段道路景觀與人行環境改善工程』公開招標第 1 次開標，因投標廠商押標金連號，經主持人宣布廢標。另本所於 103 年 10 月 2 日收受審計部新北市審計處審新北五字第 1030005146 號函，查本採購案不同投標廠商間涉有違反採購法第 50 條第 1 項第 5 款規定之重大異常關聯情事。本所即於 103 年 10 月 3 日以○○○○字第

1032110105 號函向○○區農會查明本採購案押標金連號之匯款支票來源並依○○區農會 103 年 10 月 9 日新北峽農信字第 1030000769 號函回覆，本所始知悉申訴廠商押標金支票(支票號碼: SJ3436458)係由另一投標廠商仕○營造有限公司負責人廖○文所開立。」。

③依招標機關前揭陳述可知，招標機關認申訴廠商違反本法事宜(申訴廠方否認有違反本法行為)，已非在廠商隱護之中，招標機關已明確知悉，自應依前開行政程序法規定職權調查相關事證；惟招標機關怠於行使調查權，更遲至審計部新北市審計處去函糾正，招標機關始發函向新北市○○區農會追查匯款支票來源。然依招標機關前揭陳述，審計部新北市審計處並未另行發現其他違反本法事證，換言之，招標機關本得自廢標日起向新北市○○區農會追查押標金之匯款支票來源，並未有任何無從調查或難以追查之情事，而非僅能以審計部新北市審計處函文為相關事證之唯一取得來源，故招標機關之主張顯無理由，亦與最高行政法院 102 年 11 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議文意旨有違。

④另招標機關本應基於職權調查違反本法之相關事證，並自行判斷適用之採購法規，

並不受審計部新北市審計處函文認定之限制，特予陳明。

(4)末查，招標機關於前案訴訟程序提出之行政答辯狀第 5 頁：「本件被證 5 號之行政處分做成時間之 103 年 10 月 17 日，距系爭廢標期日之 98 年 11 月 25 日並未逾五年期間...。」可證，招標機關於前案中自承追繳押標金請求權起算點為 98 年 11 月 25 日，自不容招標機關就同一基礎事實做成之前後追繳押標金處分，復於後做成之追繳押標金處分另為不同主張。

5、綜上所述，招標機關依本法第 31 條第 2 項第 8 款等規定作成追繳押標金處分，乃屬公法上請求權，依行政程序法第 131 條第 1 項所定有 5 年消滅時效；招標機關之追繳押標金請求權已罹於時效而當然消滅已如上述，是招標機關遲至 104 年 11 月 20 日始作成追繳押標金處分，自屬違法不當。且姑不論招標機關前後追繳押標金處分顯已相互矛盾，追繳押標金請求權起算點與本法適用之條文款項無涉，自不因適用條款而所有不同，更何況其曾自承本件追繳押標金請求權起算點為 98 年 11 月 25 日，自無復於後做成之追繳押標金處分另為不同主張之理。是招標機關執意對申訴廠商追繳押標金之處分顯與法有違，本件申訴洵屬有理，懇請 貴會迅依申訴意旨處理，以維權益。

二、105 年 2 月 17 日補充理由(一)書

(一)本件追繳押標金請求權應自 98 年 11 月 25 日起算：

- 1、查本件追繳押標金處分說明五已載明，查旨案於 98 年 11 月 25 日以公開招標方式辦理第一次開標，2 家投標廠商仕○公司與又○營造有限公司(即○○營造股份有限公司)檢附押標金支票，同為臺北縣○○鎮農會開立、支票號碼連號…(中略)…，開標主持人為維採購公正，爰依本法第 48 條第 1 項第 2 款：「發現有足以影響採購公正之違法或不當行為者」之規定，宣布廢標在案(下略)。
- 2、從而，依上開追繳押標金內容已可確知，招標機關已自承其於 98 年 11 月 25 日開標當日發現並認定申訴廠商有影響採購公正之違反法令行為(申訴廠商否認之)，進而宣布廢標，可見本件追繳押標金請求權自應以 98 年 11 月 25 日起算，殆無疑問。
- 3、再查，招標機關於前案訴訟程序提出之行政答辯狀第 5 頁：「本件被證 5 號之行政處分做成時間之 103 年 10 月 17 日，距系爭廢標期日之 98 年 11 月 25 日並未逾五年期間...。」可證，招標機關於前案中自承追繳押標金請求權起算點為 98 年 11 月 25 日，自不容招標機關就同一基礎事實做成之前後追繳押標金處分，復於後做成之追繳押標金處分另為不同主張。

(二)貴會 103 購申 14103 號審議判斷書，尚不得作為本件追繳押標金請求權起算點之判斷依據：

- 1、本件招標機關據以追繳押標金之依據為本法第 48 條第 1 項第 2 款及第 50 條第 1 項第 7 款，已與貴會 103 購申 14103 號審議判斷書審查判斷之行政處分依據款項完全不同，自不得爰引為本件追繳押標金請求權起算點之依據。
- 2、再者，果若如招標機關所主張其係 103 年 10 月 9 日接獲新北市○○區農會新北峽農信字第 1030000769 號函及其檢送資料之時點，始知悉並認定申訴廠商有影響採購公正之違反法令行為(申訴廠商否認之)，則招標機關將系爭標案廢標之法律依據何在?招標機關一方面認定開標當日申訴廠商有本法第 48 條第 1 項第 2 款之行為，一方面卻又聲稱其於 103 年 10 月 9 日始知悉申訴廠商有影響採購公正之違反法令行為，顯見其主張相互矛盾，自不足採。
- 3、實則，招標機關既於開標當日即已知悉並認定申訴廠商有影響採購公正之違反法令行為(申訴廠商否認之)，其追繳押標金請求權自應以開標當日起算，從而招標機關主張本件追繳押標金請求權應於 103 年 10 月 9 日起算等語，顯與法規、事實不符，自不足採信。

(三)末查，本法第 31 條第 2 項第 8 款規定：「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。」揆諸上開規定可知，招標機關未於招標文件中規定應追繳押標金之情形者，縱廠商有本法第31條第2項各款情形，招標機關亦不得逕行向廠商追繳押標金。招標機關至今尚未提出系爭標案之招標文件，則尚不得向申訴廠商據以追繳押標金。

(四)綜上所述，懇請 貴會鑒核，以維權益。

二、105年3月7日補充理由(二)書

(一)本件追繳押標金請求權應自98年11月25日起算，不因招標機關顯於時未盡職權調查義務而有不同：

1、按「又被告為系爭5件採購案之招標機關，依政府採購法相關規定，及行政程序法第36條至第43條之規定，本得依職權調查投標廠商有無違反採購公正及法令規定事宜，亦可合理期待被告於數日內，向同為投標廠商之賀○公司及原告投標代表人歐長發，或函請勞工保險局，提供歐長發有無任職於賀○公司之事證，為職權行政調查及事實認定，不須俟系爭緩起訴處分為依據。從而，本件被告主張其並無調查權，無法掌握原告所涉案情，迄臺酒總公司103年3月17日收受財政部103年3月17日函(同卷226頁)並通知後，始得知高雄地檢署以系爭緩起訴處分確認原告代表人有違反政府採購法第87條第3項規定之情事，自無可採。」臺中高等行政法院103年

度訴字第 469 號判決意旨參照。

- 2、由上開判決文可知，所謂「可合理期待機關為追繳時」之要件，乃係以「機關知悉廠商違反行為之時點」，及「可合理期待機關發動職權展開調查案件具體事實」；換言之，最高行政法院 102 年 11 月份第 1 次庭長會議決議文，並非免除行政機關職權調查之權限與職責，而僅係為衡平機關與廠商權益，如機關發動職權展開調查，即可合理期待機關可得獲取案件具體事實者，自應以該時點起算追繳押標金請求權時效。
- 3、查本件標案乃係招標機關於開標當日發現申訴廠商與仕○公司檢附之押標金支票連號，故認定申訴廠商有影響採購公正之違反法令行為(申訴廠商否認之)，進而宣布廢標，此亦為招標機關所不爭執，則自斯時起已可合理期待招標機關於數日內函請新北市○○區農會提供申訴廠商與仕○公司檢附之押標金支票申請來源資料，為職權行政調查及事實認定，不須待審計部新北市審計處之函文為依據，是招標機關主張其毫無知悉申訴廠商有影響採購公正之違反法令行為，迄新北市○○區農會函覆後，始知悉申訴廠商與仕○公司間有資金異常往來等語，顯不足採信。
- 4、實則，招標機關於本件標案廢標當日即可合理期待其發動調查權，然招標機關怠於行使職權調查權，迄至審計部新北市審計處去函糾舉始發動調

查，故而遲至 103 年 10 月間才函詢新北市○○區農會相關事宜。再者，依審計部新北市審計處之函文內容可知，仍與廢標記錄所載備註相同，係因本件標案之投標廠商檢附之押標金支票連號而函請招標機關依規定辦理，並未另行發現其他違反本法事證。換言之，招標機關於本件標案廢標當日早已知悉上情，可見招標機關調查權本得於系爭標案廢標當日發動，並非僅得以審計部新北市審計處函文為其發動調查權之必要條件，更何況，招標機關向新北市○○區農會調查系爭押標金支票申請來源並未有任何無從調查或難以追查之情事，然其函詢新北市○○區農會之日期距本件標案廢標當日(即 98 年 11 月 25 日)將近 5 年之久，可證招標機關顯有怠於行使職權調查權之情，自不可將其不行為之不利益歸於申訴廠商負擔，否則即與上開臺中高等行政法院判決及最高行政法院 102 年 11 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議文意旨有違。

- 5、未查，招標機關於前案訴訟程序提出之行政答辯狀第 5 頁：「本件被證 5 號之行政處分做成時間之 103 年 10 月 17 日，距系爭廢標期日之 98 年 11 月 25 日並未逾五年期間...。」可證，招標機關於前案中亦明白自承追繳押標金請求權起算點為 98 年 11 月 25 日，自不容招標機關就同一基礎事實作成之前後追繳押標金處分，復於後作成之追繳押標金處分另為不同主張。

(二) 綜上所述，本件追繳押標金請求權應自 98 年 11 月 25 起算，追繳押標金請求權已罹於時效而當然消滅，是招標機關遲至 104 年 11 月 20 日始作成追繳押標金處分，自屬違法不當。懇請 貴會鑒核，以維權益。

貳、招標機關陳述意旨

招標機關於 105 年 1 月 8 日、同年 2 月 19 日提出 2 次陳述意見，其內容要旨說明如下：

一、105 年 1 月 8 日陳述意見書

(一)請求：駁回申訴廠商之申訴。

(二)事實

1、申訴廠商(原又○營造有限公司)參與招標機關新北市○○區公所(改制前北縣○○鎮公所)於 98 年 11 月 25 日辦理「○○鎮中正路一段道路景觀與人行環境改善工程」案(下稱系爭案件)公開招標第 1 次開標，申訴廠商因涉違反本法第 48 條第 1 項第 2 款暨同法第 50 條第 1 項第 7 款之情事規定，經招標機關於 104 年 11 月 20 日以○○○○字第 1042115128 號函通知追繳系爭案件之押標金 100 萬元整，並於 104 年 11 月 25 日送達在案。

2、申訴廠商不服提起異議，招標機關另以 104 年 12 月 11 日○○○○字第 1042117551 號函復申訴廠商，維持原處分之決定。

(三)理由

1、招標機關依本法第 31 條第 2 項第 8 款規定追繳押標金之公法請求權，並未違反行政程序法第 131 條之規定罹於消滅時效。

(1)按工程會(89)工程企字第 89000318 號函說明二：「...三家投標廠商...之押標金為臺灣銀行連號本票，且皆...向臺灣銀行公館分行申請...。如貴會發現該 3 家投標廠商有本法第 48 條第 1 項第 2 款或第 50 條第 1 項第 3 至 5 款情形之一...，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，其押標金不發還或追繳。」

(2)次按行政程序法第 131 條 1 項規定略以：「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。」

(3)再按「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規定之適用。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。」最高行政法院 102 年 11 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議文參照，揆其意旨，招標機關依本法追繳已發還之押標金，其 5 年消滅時效期間之起算時點應係依具體個案情形，判斷可合理期待行政機關得為追繳時以決定之。

(4)準此，招標機關於 103 年 10 月 9 日接獲新北市○○區農會新北峽農信字第 1030000769 號函檢送之匯款支票(票號：SJ3436454、SJ3436455、SJ3436456、SJ3436457、SJ3436458、SJ3436459)申請來源資料，始知申訴廠商用以繳納系爭案件押標金之支票(票號：SJ3436458 號)係由仕○公司負責人廖○

文所開立，從而知悉系爭案件並非單純之押標金連號，應涉有工程會 89 年 1 月 19 日(89)工程企字第 89000318 號函所認情形之嫌，而有本法第 31 條第 2 項第 8 款、第 48 條第 1 項第 2 款暨同法第 50 條第 1 項第 7 款所定應予追繳押標金之事由；另參照 103 購申 14103 號審議判斷書之審議判斷(第 23 頁第 7 點)，本系爭案件可合理期待招標機關得為行使追繳請求權之時點，應係 103 年 10 月 9 日即招標機關接獲新北市○○區農會函文之時，故招標機關於 104 年 11 月 20 日以行政處分追繳已發還申訴廠商之押標金 100 萬元，並於同年 11 月 24 日合法送達異議廠商，尚未逾 5 年之時效期間，堪以認定。

2、有關招標機關分別於 103 年 10 月 17 日及 104 年 11 月 20 日所為追繳押標金之行政處分，未有相互抵觸。

(1)按工程會(89)工程企字第 89000318 號函說明二：「...三家投標廠商...之押標金為臺灣銀行連號本票，且皆...向臺灣銀行公館分行申請...。如貴會發現該 3 家投標廠商有本法第 48 條第 1 項第 2 款或第 50 條第 1 項第 3 至 5 款情形之一...，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，其押標金不發還或追繳。」

(2)次按臺北高等行政法院 104 訴字第 728 號判決書 (第 11 頁):「據上可知,原告及佳○公司、東○公司之投標文件內容有重大異常關聯,即已符合政府採購法第 50 條第 1 項第 5 款所稱『不同投標廠商間之投標文件內容有重大異常關聯』之要件,亦符合有『其他影響採購公正之違反法令行為』之要件洵堪認定。」

(3)查申訴廠商於系爭案件繳納之押標金支票(票號 SJ3436454、SJ3436455、SJ3436456、SJ3436459)與另一投標廠商仕○公司繳納之押標金支票(票號 SJ3436457、SJ3436458)確有連號事實,並為申訴廠商所不爭,且票號 SJ3436458 號之支票由仕○公司負責人廖○文所開立。爰此,招標機關基於同一事實基礎認定申訴廠商行為構成違反本法第 50 條第 1 項第 5 款暨第 7 款規定之情事,顯無不當。另招標機關前於 103 年 10 月 17 日新北峽字第 103211500 號函所為之行政處分,業經招標機關 104 年 9 月 14 日新北峽字第 1042107424 號函撤銷在案,當屬自始無效,是以難謂招標機關所為之行政處分有矛盾之處。

3、綜據上開論述,申訴廠商因違反本法第 48 條第 1 項第 2 款暨同法第 50 條第 1 項第 5 款暨第 7 款之情事,招標機關依本法第 31 條第 2 項第 8 款及工

程會(89)工程企字第 89000318 號函規定追繳押標金，並無不當，本件申訴廠商申訴為無理由。

二、105 年 2 月 19 日補充陳述意見書(一)

(一)招標機關參照訴願法第 81 條第 1 項，就前訴訟所未主張之法令依據，於前訴訟判決確定後另行主張一節，係屬適法行為。

1、按訴願法第 81 條 1 項規定略以：「訴願有理由者，受理訴願機關應以決定撤銷原行政處分之全部或一部，並得視事件之情節，逕為變更之決定或發回原行政處分機關另為處分。」

2、準此，行政事件就同一事實倘適用法令錯誤遭撤銷原處分後，行政機關本得可另為適法之處分。

(二)招標機關就系爭案件廢標當時未沒收押標金：

1、按本法第 31 條第 2 項略以：「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...。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。」

2、次按本法第 48 條第 1 項略以：「機關依本法規定辦理招標，除有下列情形之一不予開標決標外，有三家以上合格廠商投標，即應依招標文件所定時間開標決標：一、變更或補充招標文件內容者。二、發現有足以影響採購公正之違法或不當行為者。」

3、系爭案件投標須知貳、一般條款第十一條(五)略以：「本採購案於投標期限截止如有 3 家以上合格廠商投標，而開標後有 2 家廠商有下列情形之一，致僅餘 1 家廠商符合招標文件規定者，招標機關得依政府採購法第 48 條第 1 項第 2 款『發現有足以影響採購公正之違法或不當行為者』或第 50 條第 1 項第 7 款『其他影響採購公正之違反法令行為』處理：1 押標金未附或不符合規定。」

4、系爭案件於投標文件審查時，發現 2 家投標廠商押標金連號，疑有不當行為(關聯)，暫列不合格標，致僅餘 1 家廠商符合規定。招標機關認有上開投標須知所列情形，恐影響採購公正，逕予廢標，發還押標金。經審計處來函後，續向相關金融機構查證該投標廠商資金流向，發現該廠商間資金有異常往來情形，認定該廠商為本法第 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，依該條規定，應予以追繳已發還之押標金。

(三) 有關申訴廠商與仕○公司押標金連號且由仕○公司負責人開立申訴廠商押標金之事實，廠商間應屬競標關係，申訴內容以至親間借貸關係及雙方不知情解釋，非招標機關所能逕予認定合法。

1、按行政程序法第 43 條規定：「行政機關為處分或其他行政行為，應斟酌全部陳述與調查事實及證

據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將其決定及理由告知當事人。」

2、招標機關依調查事證之結果，依論理與經驗法則判斷同一採購案兩家投標廠商「仕○營造有限公司、申訴廠商」原應屬競爭關係，利益衝突，當無由互相協助，惟申訴廠商押標金支票係由競標廠商同往金融機構開立之行為，顯悖於常理，是以申訴廠商之辯稱並無可採。另招標機關依法務部調查局新北調查處 103 年 7 月 25 日新北肅一字第 10344555250 號函提供本採購案全卷資料供參，有關本採購案押標金連號之投標廠商其匯款支票是否屬競標關係下廠商間以私人借貸解釋，非招標機關能逕予認定。

(四) 綜據上開論述，申訴廠商因違反本法第 48 條第 1 項第 2 款暨同法第 50 條第 1 項第 5 款暨第 7 款之情事，招標機關依本法第 31 條第 2 項第 8 款及工程會(89)工程企字第 89000318 號函規定追繳押標金，並無不當，本件申訴廠商申訴為無理由。

判斷理由

一、申訴廠商主張略以：緣申訴廠商參與招標機關於 98 年 11 月 25 日辦理「○○鎮中正路一段道路景觀與人行環境改善工程」採購案，招標機關以申訴廠商於系爭採購案繳納之押標金支票與另一投標廠商仕○公司繳納之押標金支票有連號事實，認定投標文件內容涉有本法第 48 條第 1 項第 2 款暨同法第 50 條第 1 項第 7 款規定之重大異常關聯情事，爰依本法第 31 條

第 2 項第 8 款規定追繳押標金 100 萬元。惟查，申訴廠商前負責人簡○香自 98 年 8 月起至 10 月間，多次貸出款項予邱○柔，其債權金額近 200 萬元，故申訴廠商前負責人於 98 年 11 月間自網路得知系爭標案時，即請邱○柔代為投標，系爭押標金之資金則由上開債權金額中支付，惟為免邱○柔於等標期內無法籌措返還欠款用以支應 100 萬元之押標金額，申訴廠商前負責人甚至在 98 年 11 月 20 日分別匯款 43 萬 1,000 元及 36 萬 9,000 元，共計 80 萬元，至邱○柔個人帳戶及嘉○土木包工業之帳戶，剩餘 20 萬元之押標金額則自邱○柔積欠之債務中支付，故系爭工程標案所附押標金支票均為申訴廠商籌措資金後全額負擔，並非係由仕○公司出資並借用申訴廠商名義參與投標或有圍標之情事，自不符合本法第 48 條第 1 項第 2 款或第 50 條第 1 項第 7 款之情形，至於邱○柔向仕○公司負責人借款投標以及廢標後將申訴廠商之押標金支票二紙交予仕○公司負責人等事，申訴廠商均不知情，亦與申訴廠商無涉，自無圍標或任何影響採購公正之犯意，招標機關未予詳查，僅以押標金支票連號而無其他具體事證，逕予認定申訴廠商該當本法第 48 條第 1 項第 2 款及同法第 50 條第 1 項 7 款，進而做出本件追繳押標金處分，於法自未有合。又參照最高行政法院 102 年 11 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議，機關追繳押標金請求權性質上屬於「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 5 年消滅時效規定之適用，而前開請求權以「可合理期待機關知悉時」起算，查申訴廠商於 98 年 11 月 25 日參與系爭工程第一次開標，招標機關發現 2 家投標廠商「仕○公司」與「又○營造有限公司」(即申訴廠商更名前公司名稱)檢附押標金支票，同為

臺北縣○○鎮農會開立、支票號碼連號(前者支票號碼 SJ3436454-SJ3436456、SJ3436459；後者支票號碼 SJ3436457、SJ3436458)之情事，故於當日宣布廢標在案，是招標機關於廢標日即 98 年 11 月 25 日已知悉申訴廠商涉犯違反本法行為(假設語，申訴廠商否認有違反本法行為)，自應以 98 年 11 月 25 日為招標機關追繳押標金請求權起算點，則招標機關之追繳押標金請求權至遲應於 103 年 11 月 24 日前向申訴廠商提出；另按行政程序法第 132 條規定：「行政處分因撤銷、廢止或其他事由而溯及既往失效時，自該處分失效時起，已中斷之時效視為不中斷。」經查，系爭工程採購案由招標機關以申訴廠商於 98 年 11 月 25 日參標有違反本法第 50 條第 1 項第 5 款之情事，前於 103 年 10 月 17 日作成追繳押標金處分而有時效中斷之效，惟該處分業經臺北高等行政法院以 104 年訴字第 733 號判決原處分、異議處理結果及申訴審議判斷均撤銷確定在案，依上開行政程序法第 132 條規定，自前述處分失效時起，已中斷之時效視為不中斷，則招標機關復以申訴廠商有違反本法第 48 條第 1 項第 2 款暨同法第 50 條第 1 項第 7 款之情事，於 104 年 11 月 20 日重行作成追繳押標金處分，其請求權顯已罹於時效，則該追繳押標金處分自屬違法不當。雖招標機關主張應自 103 年 10 月 9 日起算本件追繳押標金請求權時點，無非以其接獲新北市○○區農會(臺北縣○○鎮農會改制後)函文時，始知悉申訴廠商用以繳納本件採購案押標金票號: SJ3436458 號支票係由仕○公司負責人廖○文所開立云云，惟招標機關所認申訴廠商違反本法事宜(申訴廠商否認有違反本法行為)，已非在廠商隱護之中，招標機關已明確知悉，自應依前開行政程序法規定職權調查相關事證，卻怠

於行使調查權，更遲至審計部新北市審計處去函糾正，招標機關始發函向新北市○○區農會追查匯款支票來源，且前後追繳押標金處分認定之基礎事實同一，然適用之本法條文及款項有異相互矛盾，惟追繳押標金請求權起算點與本法適用之條文款項無涉，自不因適用條款而所有不同，是招標機關執意對申訴廠商追繳押標金之處分顯與法有違，本件申訴洵屬有理，故請求撤銷原異議處理結果等語。

二、招標機關則以：依工程會(89)工程企字第 89000318 號函說明二：「...三家投標廠商...之押標金為臺灣銀行連號本票，且皆...向臺灣銀行公館分行申請...。如貴會發現該 3 家投標廠商有本法第 48 條第 1 項第 2 款或第 50 條第 1 項第 3 至 5 款情形之一...，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，其押標金不發還或追繳。」另按行政程序法第 131 條 1 項規定略以：「公法上之請求權，除法律另有規定外，因五年間不行使而消滅。」次按「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規定之適用。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。」最高行政法院 102 年 11 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議文參照，揆其意旨，招標機關依本法追繳已發還之押標金，其 5 年消滅時效期間之起算時點應係依具體個案情形，判斷可合理期待行政機關得為追繳時以決定之。準此，招標機關於 103 年 10 月 9 日接獲新北市○○區農會新北峽農信字第 1030000769 號函檢送之匯款支票(票號：SJ3436454、SJ3436455、SJ3436456、SJ3436457、SJ3436458、SJ3436459)申請來源資料，始知申訴廠商用以繳納系爭案件押標金之支票(票號：SJ3436458 號)係由仕○公司負責人廖○文所開立，從而知悉系爭案件並非單純之押標金連號，應涉有工程會 89 年 1 月 19 日(89)工程企字第 89000318 號函所認情形之嫌，而有本法第 31 條第 2 項第 8 款、第 48 條第 1 項第 2 款暨同法第 50 條第 1 項第 7 款所定應予追繳押標金之事由；且參照 103 購申 14103 號審議判斷書之審議判斷(第 23 頁第 7 點)，系爭案件可合理期待招標機關得為行使追繳請求權之時點，應係 103 年 10 月 9 日即招標機關接獲新北市○○區農會函文之時，故招標機關於 104 年 11 月 20 日以行政處分追繳已發還申訴廠商之押標金 100 萬元，並於同年 11 月 24 日合法送達異議廠商，尚未逾 5 年之時效期間，堪以認定。而申訴廠商於系爭案件繳納之押標金支票(票號 SJ3436454、SJ3436455、SJ3436456、SJ3436459)與另一投標廠商仕○公司

繳納之押標金支票(票號 SJ3436457、SJ3436458)確有連號事實，並為申訴廠商所不爭，且票號 SJ3436458 號之支票由仕○公司負責人廖○文所開立，爰此，招標機關基於同一事實基礎認定申訴廠商行為構成違反本法第 50 條第 1 項第 5 款暨第 7 款規定之情事，顯無不當。至於招標機關前於 103 年 10 月 17 日新北峽字第 103211500 號函所為之行政處分，業經招標機關 104 年 9 月 14 日新北峽字第 1042107424 號函撤銷在案，當屬自始無效，是以難謂招標機關所為之行政處分有矛盾之處。故申訴廠商因違反本法第 48 條第 1 項第 2 款與同法第 50 條第 1 項第 5 款暨第 7 款規定之情事，招標機關依本法第 31 條第 2 項第 8 款規定及工程會(89)工程企字第 89000318 號函追繳押標金，並無不當，本件申訴廠商申訴為無理由等語，資為抗辯。

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，認本件兩造之爭點為：(一)申訴廠商有無違反本法第 50 條第 1 項第 7 款所定行為，而應依同法第 31 條第 2 項第 8 款規定予以追繳其押標金？(二)招標機關於 104 年 11 月 20 日以○○○字第 1042115128 號函(下稱原處分)追繳已發還申訴廠商之押標金 100 萬元，是否已罹於消滅時效？茲論述如下：

四、申訴廠商有無違反本法第 50 條第 1 項第 7 款所定行為，而應依同法第 31 條第 2 項第 8 款規定予以追繳其押標金？

(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。」、「投標廠商有下列情形之一，經機關於開標前發現

者，其所投之標應不予開標；於開標後發現者，應不決標予該廠商：...七、其他影響採購公正之違反法令行為。」本法第 31 條第 2 項第 8 款、第 50 條第 1 項第 7 款定有明文。

(二)次按，「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...8 其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為者。」為系爭採購案投標須知「貳、一般條款」第 3 條第 3 項第 8 款明定。

(三)第按，工程會 89 年 1 月 19 日 (89) 工程企字第 89000318 號函：「二、依來函說明一，三家投標廠商(龍捲風電腦公司、毅欣資訊有限公司、大人物管理顧問有限公司)之押標金為臺灣銀行連號本票，且皆為大人物管理顧問有限公司於 88 年 12 月 9 日向臺灣銀行公館分行申請，如大人物管理顧問有限公司有政府採購法(以下簡稱本法)第 31 條第 2 項第 2 款之情形，應依招標文件規定不發還該三家廠商之押標金，其已發還者，並予追繳。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 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。...(下略)」(上函已刊登於臺北縣政府公報 94 年冬字第 7 期 32 至 33 頁)，又按工程會對於此函所為備註：「說明二所述政府採購法第 50 條第 1 項第 5 款規定『影響採購公正之違反法令行為』，經 91 年 2 月 6 日總統華總一義字第 09100025610 號令修正公布之條文，業移列為第 50 條第 1 項第 7 款，並增列『其他』二

字為『其他影響採購公正之違反法令行為』。」，則按此函意旨，招標廠商如有違反本法第 50 條第 1 項第 7 款規定之情事者，機關得依據本法第 31 條第 2 項第 8 款規定不予發還或追繳該廠商所繳納之押標金。

(四)又按，「依 90 年 1 月 1 日施行之行政程序法第 157 條第 3 項規定，法規命令之發布，應刊登政府公報或新聞紙；另依 59 年 8 月 1 日發布之中央法規標準法第 7 條規定，各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令，應視其性質分別下達或發布，並即送立法院。是依前揭規定，各機關基於法律授權訂定之命令應發布（中央法規標準法第 7 條），且依 90 年 1 月 1 日施行之行政程序法第 157 條第 3 項規定，法規命令之發布，應刊登政府公報或新聞紙，此為法規命令之生效要件（本院 104 年度判字第 286 號判決意旨參照）。至前揭中央法規標準法第 7 條有關即送立法院之規定，並非法規命令生效之必要條件，此觀立法院職權行使法第 62 條規定：『（第 1 項）行政命令經審查後，發現有違反、變更或牴觸法律者，或應以法律規定事項而以命令定之者，應提報院會，經議決後，通知原訂頒之機關更正或廢止之。（第 2 項）前條第一項視為已經審查或經審查無前項情形之行政命令，由委員會報請院會存查。（第 3 項）第一項經通知更正或廢止之命令，原訂頒機關應於二個月內更正或廢止；逾期未為更正或廢止者，該命令失效。』可知，倘法規命令並無違反或牴觸法律之情形，立法院僅係將該法規命令存查。本件系爭 89 年 1 月 19 日函係公共工程會答覆行政院衛生署中醫藥委員會函詢事項所制作（參原審卷第 89 頁），其制作發布時間為 89 年 1

月 19 日，早於行政程序法施行前，自無行政程序法前揭刊登政府公報或新聞紙規定之適用。而系爭 89 年 1 月 19 日函經公共工程會公布後，隨即登載於公共工程會網站（<http://plan3.pcc.gov.tw/gplet/mixac.asp?num=1023>），可供公眾查詢，自應認為系爭 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。」有最高行政法院 104 年度判字第 710 號判決可參。是工程會 89 年 1 月 19 日（89）工程企字第 89000318 號函既發布生效於行政程序法施行之前，自無行政程序法第 157 條第 3 項規定之適用，因該函已踐行發布當時中央法規標準法第 7 條規定之公布程序，即已具備生效要件，辦理採購機關自得作為追繳押標金之法令依據。

(五)末按，工程會 92 年 6 月 5 日工程企字第 09200229070 號令所為新修正之「政府採購錯誤行為態樣」第 11 項第 12 款規定：「十一、可能有圍標之嫌或宜注意之現象... (十二) 廠商間彼此製造競爭假象，誤導招標機關而取得交易機會。」(上令已刊登於高雄縣政府公報 92 年夏字第 6 期第 116 至 126 頁、工程會公報第 29 期第 1 至 15 頁)，其法規依據乃本法第 48 條第 1 項、第 50 條第 1 項之規定(上令附件參照)。準此，投標廠商之間有上開款項之情形者，工程會即通案認定該等廠商有圍標之嫌，亦即認定該等廠商涉嫌假性競爭而影響採購之公正，而此核與本法第 48 條第 1 項第 2 款、第 50 條第 1 項第 7 款防止投標廠商為假性競爭之立法目的相合，亦無逾越上開規定之文義範圍，且上函業於 92 年 6 月 30 日刊登於高雄縣政府公報及工程會公

報，本府申訴會自得援用之。

(六)卷查，招標機關於申訴審議程序所提出之新北市○○區農會 103 年 10 月 9 日新北峽農信字第 1030000769 號函檢送之匯款支票(票號：SJ3436454、SJ3436455、SJ3436456、SJ3436457、SJ3436458、SJ3436459)申請來源資料，申訴廠商用以繳納押標金之支票(票號：SJ3436457、SJ3436458)，與另一投標廠商即仕○公司所持以投標之支票(票號：SJ3436454、SJ3436455、SJ3436456、SJ3436459)確有連號之事實，此為申訴廠商所不爭執。又按上開支票申請來源資料，並依申訴廠商之申訴書所述，申訴廠商用以繳納押標金之支票(票號：SJ3436458)係由仕○公司負責人廖○文所開立。另申訴廠商更自承 98 年 11 月 25 日廢標後，其前負責人簡○香所委請代為投標之邱○柔已將申訴廠商用以繳納押標金之支票二紙交予仕○公司負責人(申訴書第 3 頁第 23 行起)。職此，申訴廠商與仕○公司既均為競爭關係，利益衝突，本無由互相協助，然確有押標金票據連號之事實，復有押標金票據(票號：SJ3436458)為仕○公司廖○文所提供、及用以繳納押標金之支票二紙於廢標後均交予仕○公司負責人廖○文等情，堪認申訴廠商及仕○公司均已構成工程會 92 年 6 月 5 日工程企字第 09200229070 號令所示：「政府採購錯誤行為態樣」第 11 項第 12 款「廠商間彼此製造競爭假象，誤導招標機關而取得交易機會」之假性競爭情事，洵屬本法第 50 條第 1 項第 7 款「影響採購公正之違反法令行為」。職是，招標機關按上開工程會 89 年 1 月 19 日(89)工程企字第 89000318 號函，依據本法第 31 條第 2 項第 8 款規定，以

原處分追繳押標金，難謂於法不合，應堪認定。

(七)至申訴廠商固主張其前負責人簡○香與邱○柔有借貸關係，故前負責人簡○香委請邱○柔代為投標云云，押標金之資金均由申訴廠商全額支付云云(申訴書第3頁第6行起)。然申訴廠商用以繳納押標金之支票與另一投標廠商即仕○公司所持以投標之支票既有連號之事實，且系爭採購案廢標後，申訴廠商用以繳納押標金之支票二紙即均交予仕○公司負責人廖○文(申訴書第3頁第23行起)，則申訴廠商所稱其前負責人簡○香與邱○柔具借貸關係，故前負責人委請邱○柔代為投標，而押標金之資金均由申訴廠商全額支付云云即難採信，而申訴廠商雖又主張其對於押標金二紙均由仕○公司負責人廖○文所取得一節，係與申訴廠商無涉且申訴廠商均不知情云云，然申訴廠商並未提出任何證據以實其說，則其上開主張，即不足採。

(八)綜上所述，申訴廠商確有違反本法第50條第1項第7款「其他影響採購公正之違反法令行為。」規定，從而，招標機關依本法第31條第2項第8款之規定，為追繳押標金100萬元之原處分，即無違誤。

五、招標機關於104年11月20日以原處分追繳已發還申訴廠商之押標金100萬元，是否已罹於消滅時效？

(一)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。」等旨，是招標機關依本法第 31 條第 2 項第 8 款為追繳押標金之處分，係屬公法上請求權之行使，應適用行政程序法第 131 條第 1 項之 5 年消滅時效期間規定甚明。

(二)次按，「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。」，此有最高行政法院 102 年 11 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議可資參照。揆其意旨，招標機關依本法追繳已發還之押標金，其 5 年消滅時效期間之起算時點應係依具體個案情形，判斷可合理期待行政機關得為追繳時以決定之，要無所疑。

(三)卷查，招標機關係於 103 年 10 月 9 日接獲新北市○○區農會新北峽農信字第 1030000769 號函檢送之匯款支票(票號：SJ3436454、SJ3436455、SJ3436456、SJ3436457、SJ3436458、SJ3436459)申請來源資料，從而知悉申訴廠商

用以繳納本採購案押標金之票號：SJ3436458 號支票係由
仕○公司負責人廖○文所開立，並非僅為單純之押標金連
號，而具有本法第 50 條第 1 項第 7 款、同法第 31 條第 2
項第 8 款所定應予追繳押標金之事由(工程會 89 年 1 月 19
日 (89) 工程企字第 89000318 號函、工程會 92 年 6 月 5
日工程企字第 09200229070 號令參照)，是以，本件可合理
期待招標機關得為行使追繳請求權之時點，應係 103 年 10
月 9 日即招標機關接獲上開新北市○○區農會函文之時，
故招標機關於 104 年 11 月 20 日以原處分追繳已發還申訴
廠商之押標金 100 萬元，尚未逾 5 年之時效期間，未違反
行政程序法第 131 條之時效期間規定，洵屬適法，自堪認
定。

六、綜上析陳，本件申訴廠商確有違反本法第 50 條第 1 項第 7 款
所定「其他影響採購公正之違反法令行為」之情形，且招標
機關於 104 年 11 月 20 日以原處分向申訴廠商追繳押標金，
亦無違反法定時效之規定，是原處分即無違法，原異議處理
結果遞予維持，於法自屬允洽。申訴廠商仍持前詞主張撤銷，
為無理由。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。

新北市政府採購申訴審議委員會主任委員

陳仲賢

委 員

李師榮

委 員

周嫵容

委	員	孟繁宏
委	員	張樹萱
委	員	陳金泉
委	員	廖宗盛
委	員	蔡榮根
委	員	羅桂林
委	員	黃怡騰

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 5 年 5 月 2 日