

# 彰化縣政府訴願決定書（案號 104－503）

府法訴字第 1040116981 號

訴 願 人：○○○

地址：彰化縣埤頭鄉○○○號

原處分機關：彰化縣秀水鄉公所

訴願人因追繳押標金事件，不服原處分機關 104 年 1 月 5 日彰秀鄉行字第 1030019392 號函所為之處分，提起訴願，本府依法決定如下：

## 主 文

訴願駁回。

## 事 實

緣訴願人參與原處分機關所辦理之「彰水路○○○號排水改善工程」、「○○○等排水改善工程」、「安溪村○○○號旁排水改善工程」三件採購案（下稱系爭採購案等），因不服原處分機關以 103 年 12 月 15 日彰秀鄉行字第 1030018370 號函向訴願人追繳已發還之押標金，遂向原處分機關提出異議，復不服原處分機關以 104 年 1 月 5 日彰秀鄉行字第 1030019392 號函所為之異議處理結果，向行政院公共工程委員會提出申訴，然因系爭採購案等之採購金額未達公告金額（新臺幣 100 萬元），行政院公共工程委員會即依採購申訴審議規則第 11 條第 1 款前段規定不予受理，是原處分機關以 104 年 1 月 5 日彰秀鄉行字第 1030019392 號函復訴願人系爭採購案等所為之異議處理結果，認為本件繳回押標金之處分尚未逾行政程序法第 131 條第 1 項公法上請求權之 5 年時效，訴願人不服，遂提起本件訴願，並據原處分機關檢卷答辯到府，茲摘敘訴、辯意旨如次：

一、訴願意旨略謂：

- （一）原行政處分未就訴願人是否構成政府採購法第 31 條第 2 項第 8 款之情形予以調查及釐清，逕以刑事緩起訴書為

依據，顯未盡職權調查義務，不應維持。

- (二) 刑事法律已就訴願人容許他人借用本人名義或證件之行為為刑事處罰，則行政機關對於「同一借用本人名義或證件之行為」再為行政處罰，違反一行為不二罰原則。
- (三) 原處分機關曾就系爭採購案等之押標金追繳處分為撤銷，既撤銷行政處分確定，原處分機關於無新事實、新證據之情況下，卻再次就已確定之案件為重複處分，顯然違背法令，有違一事不再理。
- (四) 參照行政程序法第 131 條規定、民法第 128 條規定及最高法院民事判例意旨，原處分機關之押標金追繳請求權之 5 年消滅時效應自「工程押標金發還日」起算，是本件中，原處分機關之押標金追繳請求權顯已罹於時效。

## 二、答辯意旨略謂：

- (一) 申訴廠商既自認有違背政府採購法規定之情事，其於偵查中向檢察官所為之陳述又有相當之證據效力，爰依法應追繳押標金。
- (二) 法律賦予辦理招標機關對於廠商如有不當或違法行為，得對其所繳納之押標金不予發還或予以追繳之權限，係以公權力強制實現廠商參與投標時所為之擔保，性質上屬「管制性不利處分」，核與行政罰法所稱之「裁罰性不利處分」有殊。
- (三) 廠商之異議陳述稱追繳押標金之時效已逾行政程序法第 131 條時效，機關不得追繳等語，本所認其所執論點尚屬誤認，依最高行政法院 102 年 11 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議意旨，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，是本所對於廠商異議所為之處理結果並無不妥。

理 由

- 一、按「申訴事件有下列情形之一者，應提申訴會委員會議為不受理之決議：一、採購事件未達公告金額者。」、「…茲依據政府採購法…規定，訂定查核金額、公告金額及中央機關小額採購如說明…二、公告金額：工程、財物及勞務採購為新臺幣一百萬元。」、「…廠商對於未達公告金額之採購所為異議處理結果，雖不得提出申訴，但仍應循訴願程序後，方得向高等行政法院提起行政訴訟…」、「本院按：『訴願人誤向訴願管轄機關或原行政處分機關以外之機關作不服原行政處分之表示者，視為自始向訴願管轄機關提起訴願。』訴願法第 61 條第 1 項定有明文。經查，系爭採購案採購金額…未達公共工程委員會公告金額 100 萬元以上，依政府採購法第 76 條第 1 項規定，上訴人自不得對被上訴人之異議處理結果向公共工程委員會提出申訴…又依訴願法上開規定，上訴人之申訴應視為訴願…」，採購申訴審議規則第 11 條第 1 款規定、行政院公共工程委員會 88 年 4 月 2 日工程企字第 8804490 號函、最高行政法院 96 年裁字第 24 號裁定意旨、最高行政法院 95 年判字第 17 號判決意旨及訴願法第 61 條第 1 項可資參照。
- 二、經查，本件原處分機關就系爭採購案等所為之追繳押標金處分，訴願人不服，遂提出異議，原處分機關並於 104 年 1 月 5 日作成異議處理結果，訴願人復不服，遂依政府採購法規定於 15 日內向行政院公共工程委員會提出申訴，然依前開最高行政法院裁定意旨，因系爭採購案等未達公告金額，訴願人應依訴願法規定於 30 日內提起訴願，是訴願人誤向行政院公共工程委員會提出之申訴，依前開最高行政法院判決意旨，應得視為自始向訴願管轄機關提起訴願，是本件訴願尚難謂有法定期間之逾越，先予敘明。
- 三、次按「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…」、「公法與私法在基本結構上，本存有相當之差異，行政法之立法目的主要係規範國家與人民間行政法上之法律關係，而公法上之權利義務關係多屬強行規定…在討論公法上請求權時效時，自應一併思考民法上與公法上請求權之不同點…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…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。」，行政程序法第 131 條第 1 項、最高行政法院 102 年 11 月份第 1 次庭長法官聯席會議、最高行政法院 104 年判字第 80 號判決及 103 年判字第 650 號判決意旨可資參照。

- 四、次查，本件原處分機關係於接獲法務部調查局彰化縣調查站 101 年 4 月 25 日彰廉一字第 10162011900 號函轉彰化地方法院檢察署 100 年偵字第 667 號、第 7055 號、第 7056 號緩起訴處分書後，始知悉訴願人有借用他人名義或證件投標及容許他人借用本人名義或證件參加投標之不法行為存在，是參照前述最高行政法院決議及判決意旨，本件可合理期待原處分機關行使押標金追繳請求權之時點，應以原處分機關接獲法務部調查局彰化縣調查站 101 年 4 月 25 日彰廉一字第 10162011900 號函時起算(收文日期為 101 年 5 月 3 日)，迄至 103 年 12 月 15 日原處分機關通知追繳押標金處分送達訴願人止，尚未逾 5 年時

效，是原處分依法即無不合，應予維持，訴願人認原處分機關之押標金追繳請求權之5年消滅時效應自「工程押標金發還日」起算之主張，尚難憑採；另，參照前開最高行政法院96年裁字第24號裁定意旨，廠商對於未達公告金額之採購所為異議處理結果如有不服，應循訴願程序尋求救濟，而非提出申訴，是原處分說明二之救濟教示內容，係有錯誤，併予指明。

五、再按「…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。」、「…廠商如有容許他人借用本人名義或證件參加投標者，依政府採購法第31條第2項第8款規定，認定屬影響採購公正之違反法令行為，其押標金不予發還，其已發還者，並予追繳。」、「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。容許他人借用本人名義或證件參加投標者，亦同。」、「廠商之代表人、代理人、受雇人或其他從業人員，因執行業務犯本法之罪者，除依該條規定處罰其行為人外，對該廠商亦科以該條之罰金。」、「為使司法資源有效運用，填補被害人之損害、有利被告或犯罪嫌疑人之再社會化及犯罪之特別預防等目的，爰參考日本起訴猶豫制度及德國附條件及履行期間之暫不提起公訴制度，於本條增訂緩起訴處分制度…」，行政院公共工程委員會94年3月16日工程企字第09400076560號函、政府採購法第31條第2項第8款、同法第87條第5項及第92條、刑事訴訟法第253-1條立法理由可資參照。

六、查本件有臺灣彰化地方法院檢察署檢察官100年偵字第667號、第7055號及第7056號緩起訴處分書在案，參照上開緩起訴處分書內容可知，訴願人之實際負責人就借

用他人名義或證件投標及容許他人借用本人名義或證件參加投標之不法行為已於偵查中坦承不諱，核與證人等之證述情節大致相符，且有帳冊資料、聘任契約書、工程摘印本、取款憑條及收入傳票等證據可資佐證，犯罪事實甚明，然考量訴願人之實際負責人及其他共同被告等均已坦承犯行，且犯後態度良好等情，爰參酌刑法第 57 條及公共利益之維護，論以緩起訴處分，然此非謂訴願人無違法行為存在，是訴願人認雖經緩起訴處分，但不等同有違反政府採購法行為之主張，並無足採，原處分機關據此緩起訴處分書論斷訴願人確有政府採購法第 31 條第 2 項第 8 款規定情事，尚難謂有何違法之處。

- 七、復按「…投標廠商所繳納之押標金依法即得不予發還，或予以追繳，自屬『管制性不利處分』，此與行政罰法所謂『裁罰性不利處分』以違反行政法上義務而對於過去不法行為所為制裁不同…自無行政罰法第 27 條第 1 項裁處權時效規定之適用。」、「…招標機關與投標廠商間成立競標契約，招標機關在投標廠商有招標文件所定之非法參與投標情形之一，而押標金已發還者，自得行使該競標契約所定之公法上追繳押標金請求權，對該投標廠商追繳押標金，此與行政罰法所稱之行政罰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…不屬於行政罰法所稱之行政罰處分…」、「…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。觀諸政府採購法第 31 條第 2 項規定：『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：…』本項各款所列得不發還或須追繳押標金之事由，必須明定於招標文件中，採購機關始得不發還或追繳，可知廠商有該項各款情形之行為，並非違反行政法上之義務，則

採購機關不發還或追繳押標金之處分，尚非行政罰，自無行政罰法一行為不二罰原則或裁處權時效之適用。」，參照上開最高行政法院 100 年判字第 865 號判決、100 年判字第 2069 號判決及 102 年判字第 100 號判決意旨，本件追繳押標金處分性質上應屬「管制性不利處分」，與行政罰法所規範之「裁罰性不利處分」有殊，自無裁處權時效規定及一行為不二罰原則之適用，是訴願人就系爭追繳押標金處分違反一行為不二罰原則之主張並無可採。

八、未查「重複處分」係指行政機關作成處分後，於答覆申請人時，再重申先前所為之確定處分，而未重為實質決定，其性質應僅屬觀念通知，而非行政處分，不得為行政爭訟之客體；而「第二次裁決」係指原行政處分發生形式上之存續力後，行政機關依職權或經當事人異議，就原行政處分於未變更原有行政處分之事實及法律狀態，重新為實體上審查，另為裁決而言，縱第二次裁決未變更原行政處分之裁決結果，然若於裁決理由或教示規定有變更或添加內容，實質上為另一行政處分，要非不得為行政訴訟之標的（臺中高等行政法院 103 年訴更一字第 8 號判決及最高行政法院 93 年裁字第 864 號裁定意旨可資參照）。經查，本件原處分機關曾以 102 年 9 月 23 日彰秀鄉行字第 1020012466 號函作成一追繳押標金處分，復以同年 10 月 21 日彰秀鄉行字第 1020013906 號函撤銷之；原處分機關嗣以 103 年 12 月 15 日彰秀鄉行字 1030018370 號函就相同內容之系爭採購案等作成一追繳押標金處分，參照前開最高行政法院裁定意旨，該追繳押標金處分應屬原處分機關就相同事實重新為實體上審查之「第二次裁決」，實質上為另一獨立有效之行政處分，蓋原處分機關本得依職權就事實重新為實體上審查，並作成另一行政處分，是訴願人主張原處分機關係就已確定案件為重複處分，顯然違背法令，顯係訴願人對法令規範及法

律意義之誤解，尚難憑採，併此敘明。

九、據上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第 79 條第 1 項規定，決定如主文。

訴願審議委員會

主任委員 陳善報（請假）

委員 溫豐文（代理）

委員 呂宗麟

委員 蕭文生

委員 林宇光

委員 張奕群

委員 葉玲秀

委員 李玲瑩

委員 林浚煦

委員 楊瑞美

委員 黃耀南

中 華 民 國 104 年 6 月 4 日

縣 長 魏 明 谷

本件訴願人如不服決定，得於訴願決定書送達之次日起 2 個月內向臺中高等行政法院提起行政訴訟。

（臺中高等行政法院地址：臺中市南區五權南路 99 號）