

彰化縣政府訴願決定書（案號 104－606）

府法訴字第 1040107358 號

訴 願 人：○○○

地址：彰化縣埤頭鄉合興村○○○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 1030019394 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「彰鹿路○○○巷、永興巷○○○號及民意街○○○號道路改善工程」、「○○○線義興橋橋墩路面改善工程」、「○○○線（○○○路）排水改善工程」、「○○○街道路排水改善工程」、「○○○號旁排水改善工程」、「○○○東側道路排水改善工程」、「彰水路○○○巷排水改善工程」、「○○○排水改善工程」、「福陵巷○○○號旁道路排水改善工程」9 件採購案（下稱系爭採購案）招標，因訴願人之實際負責人○○○違反政府採購法第 87 條第 5 項意圖影響採購結果，而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罪，經臺灣彰化地方法院檢察署檢察官予以緩起訴，原處分機關認訴願人符合政府採購法第 31 條第 2 項第 8 款規定，以 103 年 12 月 15 日彰秀鄉行字第 1030018384 號函向訴願人追繳系爭採購案已發還之押標金共新臺幣 26 萬 1 千元，訴願人於 103 年 12 月 27 日提出異議，原處分機關以 104 年 1 月 5 日彰秀鄉行字第 1040019394 號函復異議處理結果，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，並於說明二

教示不服異議處理結果向行政院公共工程委員會提出申訴，訴願人不服，向行政院公共工程委員會提出申訴，然因系爭採購案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作成不受理判斷，訴願人遂對原處分機關 104 年 1 月 5 日彰秀鄉行字第 1040019394 號函提起本件訴願，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) 訴願人前不服異議處理結果而向行政院公共工程委員會提出申訴，申訴審議判斷以採購金額未達 100 萬元為由「申訴不受理」，依最高行政法院 96 年度裁字第 24 號裁定要旨，廠商對於未達公告金額之採購案不服異議處理結果，雖不得提出申訴，但非不得循訴願程序尋求救濟，是本件訴願人已對本件異議處理結果表示不服，依訴願法第 61 條規定，即視為自始向訴願管轄機關提起訴願，本件訴願並無逾越訴願期間之疑慮。
- (二) 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。
- (三) 刑事法律已就訴願人借用他人名義投標之行為為刑事處罰，則行政機關對於「同一借牌或出借牌照之行為」再為行政處罰，違反行政罰法第 26 條第 1 項一行為不二罰原則。
- (四) 原處分機關曾以 102 年 10 月 21 日彰秀鄉行字第 1020013907 號函，認定系爭採購案追繳押標金已罹於行政程序法第 131 條第 1 項公法上請求權 5 年時效，而撤銷原追繳押標金之處分，追繳押標金之行政處分既已撤銷確定，原處分機關於無新事實、新證據之情況下，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。
- (五) 參照行政程序法第 131 條、民法第 128 條及最高法院民事判例意旨，原處分機關對系爭採購案押標金追繳

請求權之 5 年消滅時效應自各該「工程押標金發還日」起算，是本件最後一案開標日期 95 年 12 月 25 日迄今早已逾 5 年時效，尚不論原處分機關依據緩起訴而為追繳有無理由，既已逾公法上 5 年之時效期間，所為繳回已發還押標金之處分亦屬與法有違。

二、答辯意旨略謂：

- (一) 訴願人之負責人於偵查程序中自認有違背政府採購法之情事，其於偵查中向檢察官所為之陳述又有相當之證據效力，依規定應追繳押標金。
- (二) 訴願人主張追繳押標金時效已逾行政程序法第 131 條時效，機關不得追繳，惟依最高行政法院 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，故本所對於廠商異議所為之處理結果並無不妥。
- (三) 依政府採購法第 30 條第 1 項前段及第 31 條規定旨趣，辦理招標機關要求廠商參與投標須繳納押標金，乃屬避免廠商有不當或違法行為之管制措施，法律賦予辦理招標機關對於廠商如有法定不當或違法行為，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」係以違反行政法上義務而對於過去不法行為所為之制裁有殊。

理 由

- 一、按訴願法第 61 條第 1 項規定：「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。」、最高行政法院 96 年度裁字第 24 號裁定：「如廠商對於公告金額以上採購異議之處理結果不服，提出申訴，並經申訴審議委員會作成審議判斷者，即視同訴願決定；惟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，乃屬當然。」、最高行政法院 95 年判字第 17 號判決：「『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為 488,000 元，預算金額為 204,000 元，未達公共工程委員會公告金額 1,000,000 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，是申訴審議判斷以上訴人所提出之申訴，未合法定程序，依同法第 79 條之規定，予以申訴不受理，自無不合。又依訴願法上開規定，上訴人之申訴應視為訴願…」。

二、查訴願人就原處分機關 104 年 1 月 5 日彰秀鄉行字第 1030019394 號函所為追繳押標金異議處理結果不服，依原處分機關之教示於 15 日內向行政院公共工程委員會提出申訴，因系爭採購案未達公告金額，經行政院公共工程委員會作成不受理判斷，此有行政院公共工程委員會採購申訴審議判斷書（訴 1040030 號）附卷可稽，則依前揭訴願法及最高行政法院見解，本件訴願人得提起訴願，並自誤向行政院公共工程委員會提出申訴時，視為自始向訴願管轄機關提起訴願，是本件訴願並無逾越訴願期間，合先敘明。

三、次按政府採購法第 31 條第 2 項第 2 款、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：二、投標廠商另行借用他人名義或證件投標。…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。」、行政程序法第 131 條第 1 項前段規定：「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。」、行政院公共工程委員會 94 年 3 月

16 日工程企字第 09400076560 號函釋：「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。」、最高行政法院 102 年 11 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議：「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。」

四、次查訴願人參與原處分機關辦理系爭採購案招標，訴願人之實際負責人○○○對其有違反政府採購法第 87 條第 5 項意圖影響採購結果，而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行為，於偵訊中坦承不諱，且與證人證述情節相符，而經臺灣彰化地方法院檢察署檢察官予以緩起訴處分，此有臺灣彰化地方法院檢察署檢察官 100 年度偵字第 667 號、7055 號、7056 號緩起訴處分書在卷可憑，顯然訴願人之實際負責

人○○○違法事證已經明確，原處分機關於 101 年 5 月 3 日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，始知悉訴願人之實際負責人○○○有前開違反政府採購法之行為，原處分機關遂以訴願人違反政府採購法第 31 條第 2 項第 8 款規定，以 103 年 12 月 15 日彰秀鄉行字第 1030018384 號函向訴願人追繳系爭採購案已發還之押標金，依前揭政府採購法、公共工程委員會函釋及最高行政法院決議，原處分機關不僅應向訴願人追繳已發還之系爭採購案押標金，且追繳已發還之押標金有行政程序法第 131 條第 1 項關於公法上請求權消滅時效規定之適用，應自可合理期待原處分機關得為追繳時起算其消滅時效期間，原處分機關係接獲前揭法務部調查局彰化縣調查站函，始知悉訴願人有政府採購法第 31 條第 2 項應繳回已發還系爭採購案押標金事實，故應自原處分機關 101 年 5 月 3 日接獲法務部調查局彰化縣調查站函時，為可合理期待原處分機關行使其追繳權，故本案自 101 年 5 月 3 日起算，至 103 年 12 月 15 日原處分機關向訴願人追繳已發還之系爭採購案押標金止，尚未逾 5 年時效，故原處分機關 103 年 12 月 15 日彰秀鄉行字第 1030018384 號函所為追繳系爭採購案押標金處分，於法並無不合，其以 104 年 1 月 5 日彰秀鄉行字第 1030019394 號函復訴願人異議處理結果，認本件繳回押標金之處分尚未逾公法上請求權之 5 年時效之處分，於法亦無違誤，自應予維持。

- 五、有關訴願人主張同一借牌或出借牌照之行為已受刑事法律處罰，原處分機關再為追繳之行政處罰，有違反一行為不二罰原則，且有重複處分之情形，有違一事不再理一節，按行政罰法第 26 條第 1 項、第 2 項規定：「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。…前項行為如經不起訴處分、緩起訴處分確定或…，得依違反行政法上義務規定裁處之。」、最

高行政法院 100 年判字第 1071 號判決理由：「依政府採購法第 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。因此，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。」及臺中高等行政法院判決 103 年度訴更一字第 8 號判決理由：「『第二次裁決』是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，對於重複提出之請求為重新之實體審查，並予裁決，其結果雖與第一次裁決相同，惟因發生公法上效果，故仍為一項新的行政處分，而得為行政爭訟之客體。至所謂『重複處分』者，則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。」可知，一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，縱經刑事緩起訴處分確定，尚得依違反行政法上義務規定裁處之，況原處分機關對訴願人所為追繳系爭採購案押標金行為，屬於「管制性不利處分」，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不同，故原處分機關對系爭採購案所為追繳押標金處分並無一行為不二罰問題，又原處分機關雖曾就訴願人同一違反政府採購法行為，以 102 年 9 月

23 日彰秀鄉行字第 1020012453 號函追繳系爭採購案之押標金，復以 102 年 10 月 21 日彰秀鄉行字第 1020013907 號函撤銷前開 103 年 9 月 23 日追繳系爭採購案押標金之處分，惟原處分機關依職權再以 103 年 12 月 15 日彰秀鄉行字第 1030018384 號函作成追繳系爭採購案押標金之處分，依前揭臺中高等行政法院判決所述，此追繳押標金處分，屬原處分機關依職權就相同事實重新為實體審查所為之「第二次裁決」，實質上為另一獨立有效之行政處分，並無重複處分問題，故訴願人所述理由，均無足採。

六、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 林宇光

委員 葉玲秀

委員 林浚煦

委員 楊瑞美

委員 黃耀南

中華民國 104 年 7 月 6 日

縣長 魏明谷

依據 103 年 6 月 18 日修正公布、104 年 2 月 5 日施行之行政

訴訟法第 229 條第 1 項、第 2 項規定：「適用簡易訴訟程序之事件，以地方法院行政訴訟庭為第一審管轄法院。下列各款行政訴訟事件，除本法別有規定外，適用本章所定之簡易程序：一、關於稅捐課徵事件涉訟，所核課之稅額在新臺幣四十萬元以下者。二、因不服行政機關所為新臺幣四十萬元以下罰鍰處分而涉訟者。三、其他關於公法上財產關係之訴訟，其標的之金額或價額在新臺幣四十萬元以下者。四、因不服行政機關所為告誡、警告、記點、記次、講習、輔導教育或其他相類之輕微處分而涉訟者。五、關於內政部入出國及移民署之行政收容事件涉訟，或合併請求損害賠償或其他財產上給付者。六、依法律之規定應適用簡易訴訟程序者。」，本件訴願人如不服決定，得於訴願決定書送達之次日起 2 個月內向臺灣彰化地方法院行政訴訟庭提起行政訴訟。

(臺灣彰化地方法院地址：彰化縣員林鎮中山路二段 240 號)