

招标公告可投诉 供应商权利需保障

财政部条法司

【基本案情】

某省于2022年开始试行“政府采购一体化平台”，通过电子化交易系统开展政府采购活动，供应商可自行办理CA证书用于“政府采购一体化平台”账户注册、业务办理等操作。同年10月，某采购人委托某采购代理机构，就某采购项目以公开招标方式开展采购活动。招标公告规定了获取招标文件的时间和方式，并要求供应商使用纳入全国公共资源交易平台数字证书互认范围的数字证书及签章（即CA证书）进行系统操作。A公司获取招标公告后申请办理CA证书，但在采购活动报名截止日期前未能收到CA证书，故没有完成在线报名。

A公司就招标公告向采购代理机构提出质疑，采购代理机构作出质疑答复，告知A公司该质疑事项不属于质疑范围，对质疑函不予受理。A公司不服质疑答复，向某财政部门提出投诉，投诉事项是：采购代理机构未能为项目报名涉及的CA办理等事项预留足够的时间，阻碍了潜在投标人办理报名。同时，要求财政部门对招标公告以及报名环节中不符合相关法规的内容进行修改。财政部门作出的《告知书》认定：A公司投诉内容不涉及采购文件、采购过程、中标结果，不属于可以提起投诉的范围。

A公司不服，向复议机关提出行

政复议申请，请求撤销《告知书》。主要复议理由：一是A公司向采购代理机构提出的质疑是对招标公告的质疑，该招标公告确为A公司已经依法获取的。在资格预审、报名期间，所有潜在投标人在合法获取招标公告后都可以对该公告进行质疑。因此，A公司为质疑和投诉的适格主体。二是依据《关于促进政府采购公平竞争优化营商环境的通知》（财库〔2019〕38号）的规定，各地区、各部门应当严格落实《政府采购法》等相关法律法规的要求，依法保障各类市场主体平等参与政府采购活动的权利。要全面清理政府采购领域妨碍公平竞争的规定和做法，重点清理和纠正以下问题：要求供应商购买指定软件，作为参加电子化政府采购活动的条件。

某财政部门称，A公司未能按照采购公告规定的方式依法在线获取采购项目的采购文件，不属于依法获取采购文件的潜在供应商，也不是参与所质疑项目采购活动的供应商，不能对采购项目提起质疑、投诉。此外，A公司反映的采购代理机构未能为项目报名涉及的CA办理等事项预留足够的时间，不属于采购文件，不属于可以依法提起质疑、投诉的范围。且供应商参加政府采购活动需办理CA证书，并非该采购项目特殊要求，供应商可随时办理CA证书，可自行选择

办理渠道。财政部门从未指定过办理CA证书的途径，不存在要求供应商购买指定软件的情况。

复议机关认定：A公司认为采购代理机构未能为项目报名涉及的CA办理等事项预留足够的时间，并认为招标公告及报名环节存在不符合政府采购有关法律规定的内容，因而提起投诉，属于《政府采购法》和《政府采购质疑和投诉办法》（财政部令第94号）规定的投诉范围。财政部门认为“投诉内容不涉及采购文件、采购过程、中标结果，不属于可以提起投诉的范围”，属于认定事实不清。根据《行政复议法》第二十八条第一款第三项的规定，复议机关决定撤销《告知书》，责令财政部门在收到行政复议决定书后，依法对投诉事项重新作出处理。

【焦点问题】

本案的焦点问题在于，招标公告是否属于可以提起质疑、投诉的范围，以及A公司是否有资格对招标公告提起质疑、投诉。

（一）关于招标公告是否属于可以提起质疑、投诉的范围。《政府采购法》第四十二条第二款规定，采购文件包括采购活动记录、采购预算、招标文件、投标文件、评标标准、评估报告、定标文件、合同文本、验收证明、质疑答复、投诉处理决定及其他有关

文件、资料。除前述列举的采购文件外,招标、谈判、询价、磋商、资格预审公告,以及招标文件、谈判文件、询价通知书、磋商文件、资格预审文件的澄清、修改、补充文件,均属于可以提起质疑、投诉的采购文件。本案中,A公司认为采购代理机构未能为项目报名涉及的CA办理预留足够的时间,阻碍了潜在投标人办理报名,实际上是对招标公告中规定的获取招标文件的时间不服,属于对招标公告提起的投诉。招标公告属于采购文件,属于可以提起质疑、投诉的范围。

(二)关于A公司是否有资格对招标公告提起质疑、投诉。根据《政府采购法》第五十二条和财政部令第94号第十条第一款、第十七条的规定,供应商认为采购文件、采购过程、中标结果使自己的权益受到损害的,经依法质疑,可以向财政部门提起投诉。财政部令第94号第十一条第二款规定,潜在供应商已依法获取其可质疑的采购文件的,可以对该文件提出质疑。本案中,A公司已经依法获取招标公告,认为招标公告中规定的获取招标文件的时间不合理,阻碍了A公司报名,以至于A公司最终无法获得招标文件,无法参与该采购项目投标。对此,A公司有权针对招标公告提起质疑、投诉。

【案例评析】

政府采购实践中,供应商对招标公告不服并提起投诉的情况屡有出现。在这种情形下,财政部门在认定招标公告属于可提起质疑、投诉的范围时,应充分保障供应商对此提起质疑、投诉的权利。本案中,财政部门

认为招标公告不属于可以依法提起质疑、投诉的范围,认定事实不清,对其他财政部门处理类似政府采购投诉具有参考价值 and 借鉴意义。

(一)招标公告是采购文件的一部分,属于可以提起质疑、投诉的范围。根据《政府采购法》的规定,采购文件泛指采购过程中形成的有关书面资料,包括采购活动记录、采购预算、招标文件、投标文件、评标标准、评估报告、定标文件、合同文本、验收证明、质疑答复、投诉处理决定及其他有关文件、资料。实践中,财政部门对于采购文件范围的把握,以及对哪些采购文件可以提起质疑、投诉,是个难点问题。

值得注意的是,不是所有的采购文件供应商都可对其提出质疑、投诉。例如,采购活动记录、定标文件是采购人或采购代理机构的内部资料,采购预算是由财政部门按照国家有关预算管理的规定对采购人的批复,此类采购文件属于不可质疑、投诉的采购文件。此外,除《政府采购法》第四十二条第二款所列举的采购文件外,实践中还有两类采购文件,属于可以提起质疑、投诉的采购文件。第一类是招标、谈判、询价、磋商、资格预审公告,第二类是招标文件、谈判文件、询价通知书、磋商文件、资格预审文件的澄清、修改、补充文件。针对上述两类采购文件,也是可以提出质疑、投诉的。

在政府采购实践中,对于招标文件、谈判文件、询价通知书、磋商文件、资格预审文件的澄清、修改、补充文件可以提起质疑、投诉,较少出现

争议。对于招标公告属于可质疑、投诉的范围,也可以从政府采购相关的法律法规中得以印证。例如,《政府采购货物和服务招标投标管理办法》(财政部令第87号)第十八条规定,采购人或者采购代理机构应当按照招标公告、资格预审公告或者投标邀请书规定的时间、地点提供招标文件或者资格预审文件,提供期限自招标公告、资格预审公告发布之日起计算不得少于5个工作日。如果招标公告中提供招标文件的期限少于5个工作日,将可能导致供应商无法在合理时间内获取招标文件,对此,若供应商不能依法提出质疑和投诉,这显然是不合理的。由此可推知,招标公告确属依法可质疑、投诉的采购文件。

(二)应依法保障对招标公告提起质疑、投诉的潜在供应商的权利。政府采购活动中如果出现招标公告中相关规定或要求不合理,将可能导致潜在供应商无法获取招标文件、无法参与后续投标的情形,如不认可该公司通过质疑、投诉的途径去救济其自身合法权益,显然有悖公平原则。认可并保障潜在供应商对招标公告提起质疑、投诉的权利,一方面有助于保障潜在供应商充分参与政府采购活动,在采购活动的前端保护并救济潜在供应商的投标资格及合法权益;另一方面有助于规范政府采购活动中采购人或采购代理机构不合理编制采购文件的行为,促使采购人及采购代理机构规范、合理编制合法合规的招标公告、招标文件等采购文件,促进优化政府采购营商环境。■

责任编辑 廖朝明