

臺灣基隆地方法院行政訴訟判決

111年度簡字第31號

112年4月12日辯論終結

原告 龍安工程有限公司

代表人 陳能慶

訴訟代理人 蔡甫欣律師

被告 台灣電力股份有限公司

代表人 曾文生

訴訟代理人 吳雨學律師

上列當事人間政府採購法事件，原告不服行政院公共工程委員會中華民國110年8月6日訴0000000號申訴審議判斷，提起行政訴訟，經臺北高等行政法院以110年度訴字第1201號裁定移送本院，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

(一)按政府採購法第74條規定：「廠商與機關間關於招標、審標、決標之爭議，得依本章規定提出異議及申訴。」採購申訴審議委員會對申訴所作之審議判斷，依同法第83條規定，視同訴願決定。準此，立法者已就政府採購法中廠商與機關間關於招標、審標、決標之爭議，規定屬於公法上爭議，其訴訟事件自應由行政法院審判。機關倘以不同投標廠商間之投標文件內容有重大異常關聯情形，認廠商有同法第31條第2項第7款所定有影響採購公正之違反法令行為情形，不予發還其押標金，而廠商對不予發還押標金行為如有爭議，即為關於決標之爭議，屬公法上爭議。因此，廠商不服機關不予發還押標金行為，經異議及申訴程序後，提起行政訴訟，行

01 政法院自有審判權（最高行政法院97年度判字第1062號判決
02 意旨參照）。

03 (二)按被告機關經裁撤或改組者，以承受其業務之機關為被告機
04 關；無承受其業務之機關者，以其直接上級機關為被告機
05 關。行政訴訟法第26條定有明文。查本件原告起訴請求撤銷
06 之處分係由「台灣電力股份有限公司龍門核能發電廠」（下
07 稱核四廠）作成（民國110年1月26日龍門字第1102401208號
08 函，下稱原處分），惟因110年12月18日進行之中華民國全
09 國性公民投票第17案未通過（按：該案公民投票主文為：
10 「您是否同意核四啟封商轉發電？」），核四廠組織經被告
11 台灣電力股份有限公司予以撤銷，有被告111年9月15日電企
12 字第1118115754號函在卷可按（見本院卷第21頁），核四廠
13 原先之業務則分別由台灣電力股份有限公司內部之核能發電
14 處所屬「管理組」、「維護組」等新設單位承受。從而被告
15 依前揭規定聲明承受訴訟（見本院卷第19頁），原告對此亦
16 未見爭執，本院認被告上開聲明承受訴訟應屬適法，是即應
17 由被告為本件訴訟之當事人，取代已經撤銷之核四廠續行訴
18 訟，合先敘明。

19 (三)按訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告
20 同意或行政法院認為適當者，不在此限。被告於訴之變更或
21 追加無異議，而為本案之言詞辯論者，視為同意變更或追
22 加。有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……
23 二訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。行政訴
24 訟法第111條第1項、第2項、第3項第2款分別定有明文，並
25 依行政訴訟法第236條規定，而為簡易訴訟程序所適用。本
26 件原告向臺北高等行政法院起訴時，其訴之聲明為：「一、申
27 訴審議判斷、異議處理結果及原處分均撤銷。二、訴訟費用由
28 被告負擔。」（見臺北高等行政法院110年度訴字第1201號
29 卷【下稱高行卷】第11頁）並陳明就被告認定原告資格不符
30 部分亦有爭執，且說明其訴請撤銷原取消開標資格處分乃有
31 實益（見高行卷第141頁）。嗣經法院闡明後，原告向受理

01 之臺北高等行政法院聲明：僅爭執關於發還押標金新臺幣
02 （下同）400,000元部分，而不爭執前述有關「資格不符」
03 部分等語，有原告提出之行政聲請移轉管轄狀附卷可稽（見
04 高行卷第165頁），核屬就實際審理範圍有所減縮；然原告
05 所請求之基礎事實不變，被告亦從未就原告之減縮有何爭
06 執，並實際進行辯論，衡諸前揭說明，本院認原告就本件訴
07 之變更尚屬適當，應予准許。

08 (四)本件原告因不服被告所為不予發還400,000元押標金之處分
09 而涉訟，依行政訴訟法第229條第2項第3款之規定，為適用
10 簡易訴訟程序事件。又本件係經臺北高等行政法院於111年6
11 月9日依行政訴訟法第18條準用民事訴訟法第28條第1項及行
12 政訴訟法第229條第1項等規定，以110年度訴字第1201號裁
13 定移送本院行政訴訟庭管轄確定，本件自應由本院行政訴訟
14 庭為第一審管轄法院，並適用簡易程序，一併指明。

15 二、事實概要：

16 招標機關即被告所屬之核四廠辦理「龍門電廠機械及重機械
17 設備維護保養工作」採購案（下稱系爭採購），定於110年1
18 月19日下午開標，原告與訴外人威竣工程有限公司（下稱威
19 竣公司）均參與系爭採購之投標，惟因被告審認：①威竣公
20 司提出之押標金支票（支票號碼：PD00000000號）與原告提
21 出之押標金支票（支票號碼：PD00000000號）均為華南商業
22 銀行股份有限公司觀音分公司（下稱華南銀行觀音分行）於
23 110年1月18日所開立之本行支票，且為連號；②原告提出之
24 支票簽領人為訴外人高新裕，與威竣公司到場出席代表之人
25 為同一人。被告因認原告與威竣公司有政府採購法第50條第
26 1項第5款「不同投標廠商間之投標文件內容有重大異常關
27 聯」之情形，乃判定原告資格不符，而以核四廠110年1月26
28 日龍門字第1102401208號函（下稱原處分）通知原告其所繳
29 納之押標金不予發還。嗣經原告提出異議，核四廠乃以110
30 年2月3日龍門字第1102401268號函（下稱異議處理）就異議
31 之處理仍維持押標金不予發還之決定。原告遂向行政院公共

01 工程委員會提起採購申訴，經該會採購申訴審議委員會於11
02 0年8月6日作成採購申訴審議判斷（訴0000000號）即行政院
03 公共工程委員會110年8月6日訴0000000號採購申訴審議判斷
04 書（下稱申訴審議判斷）。然原告於110年8月18日收受申訴
05 審議判斷送達後猶有不服，乃於110年10月13日具狀向臺北
06 高等行政法院提起撤銷訴訟，並經該院裁定移送本院。

07 三、本件原告起訴主張：

08 (一)就本件所涉客觀事實部分並不爭執，但就原處分所基於之理
09 由，則認核四廠未就下述事由予以衡酌，而難謂適法：

10 1.就原告與威竣公司押標金支票連號部分：

11 (1)原告址設北臺灣最大天然氣發電廠之大潭電廠附近，因該廠
12 有諸多工程進行，鄰近設有機械類廠商不計其數，是設置在
13 該處附近之廠商前往最近之銀行辦理業務取得招標金支票實
14 屬合理。而華南銀行觀音分行（址設桃園市○○區○○路0
15 段000號）在附近設有駐點辦事處（址設桃園市○○區○○
16 路000號），所以原告與威竣公司均在該駐點處辦理押標金
17 支票僅屬巧合，並無違法。

18 (2)事實上，原告之會計人員於110年1月18日（即投標前1日）
19 至華南銀行觀音分行駐點辦事處兌換支票收款證明及支票，
20 並經該分行人員製作內部傳票。且參諸華南銀行觀音分行11
21 0年6月17日華觀存字第1100000120號函略以：原告之押標金
22 支票係於上午11時13分5秒許開立，威竣公司之押標金支票
23 則係在同日中午12時41分18秒許開立，並係由不同人到該分
24 行營業點辦理等語；則二者開立時間相距將近1個半小時，
25 又係由不同人辦理，益見支票連號僅屬巧合，並無違法。

26 (3)考究原告所在地附近銀行辦事機構地址，除前揭駐點辦事處
27 僅距離3.2公里外，其餘近鄰之銀行分行或辦事處分別距離
28 8.7公里至10.3公里不等；換言之，前往華南銀行觀音分行
29 上揭駐點辦事處乃最為合理之選擇，因之造成巧合實屬正
30 常。

31 2.就原告委請訴外人高新裕投遞系爭採購招標文件，恰與威竣

01 公司代理出席投標之人同一部分：

02 (1)訴外人高新裕乃原告之技術支援人員，因工程機械技術卓
03 越，每年均承作原告多項工程，處理有關工程機械設置事
04 項，乃循慣例由訴外人高新裕為原告代為投遞招標文件，遂
05 請訴外人高新裕於領取押標金支票時簽名。原告對其與威竣
06 公司間有何關係，並不清楚，原告也不知道訴外人高新裕恰
07 巧在系爭採購代理威竣公司出席投標。原告與威竣公司本為
08 競爭廠商，並無聯繫，更無違法情事。

09 (2)訴外人高新裕乃原告技術支援人員之具體事例如下：

10 ①原告近年一些大型新建工程裝機案均由訴外人高新裕帶班執
11 行，例如：108年大園汽電大園廠G2汽機島裝機工作、110年
12 正隆紙業竹北廠G2汽機島裝機工作等，均係超過千萬元之標
13 案，爰原告倚重高新裕專業與能力，於得標工程多請高新裕
14 現場執行施工，並有其支領報酬之紀錄。

15 ②原告在訴外人高新裕技術支援時，自108年5月13日迄今均依
16 法為其投保勞工保險。

17 (3)原告會計人員至華南銀行觀音分行駐點辦事處兌換押標金支
18 票後，請訴外人高新裕在收款證明上簽名表示收受支票，係
19 為原告日後查帳時得證明該支票係訴外人高新裕連同投標文
20 件投遞至核四廠。至於本件投標文件之製作，均由原告所屬
21 人員自行完成，訴外人高新裕只不過代原告投遞投標文件而
22 已。倘若原告有不法行為，或對訴外人高新裕同時代理威竣
23 公司乙情已有所悉，何以竟愚蠢到自行提出由訴外人高新裕
24 簽領支票之紀錄影本？

25 3.至核四廠指摘原告與威竣公司報價金額僅差110,000元，差
26 距過小等語部分：

27 (1)事實上，投標廠商各自本於專業就各標案之情形估算投標金
28 額，彼此間投標金額原本就可能差距極微。

29 (2)以原告歷次投標經驗而言：①原告109年在被告之林口電廠
30 得標之金額與次低廠商僅差16,320元，僅有1%之差距；②原
31 告106年在被告大潭電廠得標之金額10,950,000元，與次低

01 廠商投標金額僅差10,000元，差距僅0.09%。益見本件原告
02 與威竣公司價差110,000元並非不合理。

03 4.核四廠又指陳原告與威竣公司之投標文件與一般影印紙不
04 同，均採用相同再生紙等語部分：

05 經查，原告係110年1月18日準備相關標案文件列印，依所調
06 出原告最近採購影印紙之資料，可見109年10月21日原告於
07 網路平台－總務倉庫（大好興業股份有限公司）下單採買2
08 箱影印紙，均有相關單據、發票可稽，可見核四廠所稱再生
09 紙云云，實有誤會。

10 (二)申訴審議判斷於理由中雖援引行政院公共工程委員會91年11
11 月27日工程企字第09100516820號令，指摘原告違反投標須
12 知第67點第4項第5款所謂「其他顯係同一人或同一廠商所為
13 之情形者」，然其判斷有下述之違誤可指：

14 1.行政機關依行政程序法第159條第2項規定所訂定之行政規
15 則，依最高行政法院106年度判字第492號行政訴訟判決意
16 旨，具有間接對外效力，應依同法第160條第2項規定經首長
17 簽署後，登載於政府公報發布之。但前開行政院公共工程委
18 員會91年11月27日令，並未於政府公報對外發布，自非前述
19 行政程序法所稱之行政規則，申訴審議判斷率加援引，自屬
20 違法，其理由亦不能成立。

21 2.再者，投標須知第67點第4項第5款並非法律、法規命令或依
22 行政程序法第159條第2項第2款訂定之行政規則，對原告同
23 無拘束力可言。

24 (三)原處分有應予撤銷之瑕疵：

25 1.惟按「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：……二主
26 旨、事實、理由及其法令依據。」「書面之行政處分，應送
27 達相對人及已知之利害關係人。」「書面之行政處分自送達
28 相對人及已知之利害關係人起……依送達……之內容對其發
29 生效力。」「（第1項）違反程序或方式規定之行政處分，
30 除依第111條規定而無效者外，因下列情形而補正：……二
31 必須記明之理由已於事後記明者。……（第2項）前項第2款

01 至第5款之補正行為，僅得於訴願程序終結前為之；得不經
02 訴願程序者，僅得於向行政法院起訴前為之。（第3項）當
03 事人因補正行為致未能於法定期間內聲明不服者，其期間之
04 遲誤視為不應歸責於該當事人之事由，其回復原狀期間自該
05 瑕疵補正時起算。」行政程序法第96條第1項第2款、第100
06 條第1項前段、第110條第1項及第114條第1項至第3項定有明
07 文。前開所稱「理由」，係指行政機關獲致結論之原因而
08 言。而行政處分是否合於前開法定之程式記明理由，應依既
09 存之記載認定之，苟既存之行政處分書未合於上開法定程式
10 記明理由，僅得依前舉行政程序法第114條第1項、第2項規
11 定，於訴願程序終結前，或向行政法院起訴前補正，如未依
12 規定程序補正理由者，即屬有瑕疵之行政處分，而應予撤
13 銷。又書面行政處分之補正理由，仍屬書面行政處分之一
14 部，其補正應依前開行政程序法規定，於訴願程序終結前，
15 或向行政法院起訴前，以書面為之（補正），並送達處分相
16 對人（當事人），倘當事人（處分相對人）因補正行為致未
17 能於法定期間內聲明不服者，其期間之遲誤視為不應歸責於
18 該當事人之事由，其回復原狀期間自該瑕疵補正時起算；該
19 程序欠缺之補正，尚非作成處分之行政機關於訴願或行政訴
20 訟程序所為答辯說明所能替代（臺中高等行政法院96年度訴
21 字第351號判決意旨參照）。

22 2.原處分雖在該函說明四中記載：「綜上本案於開標時發現貴
23 公司與龍安公司有第50條第1項第5款之情形，判定資格不
24 符，押標金不予發還」等文字，但徵諸行政程序法第96條第
25 1項第2款之規定及前開說明，以書面所為之行政處分應記載
26 主旨、事實、理由及其法令依據，而前揭原處分函中並未記
27 載處分依據之政府採購法第31條第2項第7款規定，應屬方式
28 瑕疵之處分，而應予撤銷。

29 (四)本件原告雖經臺灣基隆地方檢察署檢察官為緩起訴處分，但
30 由該偵查案件卷（110年度他字第192號卷）第291頁至第299
31 頁之資料，已可見原告與威竣公司取得押標金支票所扣除之

01 存款來源不同，且係由不同人員至華南銀行觀音分行辦理，
02 故所謂押標金支票連號只是巧合，不代表有違法行為。

03 (五)至行政院公共工程委員會91年11月27日工程企字第09100516
04 820號令雖曾刊載於高雄市政府公報、臺南縣政府公報，但
05 細究行政程序法第160條第2項所指之政府公報，行政院公共
06 工程委員會本身為中央機關，本身有發行政府採購公報，其
07 所發布之解釋令自應刊載於自己發行之政府採購公報，而不
08 應以地方政府公報曾經刊登而搪塞其應登載政府公報之義
09 務。且縱或需加刊於地方政府公報，亦不應僅在高雄市政府
10 公報、臺南縣政府公報刊載該解釋令，而應在所有地方政府
11 公報均刊載之。換言之，行政院公共工程委員會91年11月27
12 日工程企字第09100516820號令發布程序未完備，並無間接
13 對外效力；被告雖執最高行政法院101年度判字第881號判決
14 意旨為其答辯事由，但該判決意旨係法官造法，乃屬恣意，
15 焉得合法？從而申訴審議判斷援引該解釋令為理由，自屬違
16 法且不備理由。

17 (六)爰聲明：(1)申訴審議判斷、異議處理結果及原處分就不予發
18 還原告押標金400,000元部分均撤銷；(2)訴訟費用由被告負
19 擔。

20 四、被告則聲明駁回原告之訴，並以下列情詞置辯：

21 (一)本件查獲之經過如下：

22 系爭採購係110年1月19日開標，核四廠當時審查廠商資格
23 時，發現原告與威竣公司之押標金400,000元均係由華南銀
24 行觀音分行於110年1月18日開立之連號本行支票，經主標人
25 當場請威竣公司與原告補提銀行收款證明，威竣公司出席代
26 表為訴外人高新裕，有其提出威竣公司出具之出席代表授權
27 書可參，並當場提出銀行收款證明，而因原告並未派員到
28 場，故即以電話通知原告傳真銀行收款證明，嗣核四廠人員
29 發現原告傳真之收款證明空白處註記「支票簽領人：高新
30 裕」等文字，與威竣公司出席代表同一，顯不合理，可認具
31 有重大異常關聯。核四廠人員當場判定原告資格不符，依法

01 自應就原告已繳納之押標金不予發還。

02 (二)原告雖提出前開情詞而為主張，然客觀上威竣公司已委訴外
03 人高新裕為其出席代表，代理威竣公司處理採購投標事宜，
04 而原告同樣也委託訴外人高新裕辦理投標事宜，不論訴外人
05 高新裕是否為原告之技術支援人員，原告顯然違反投標須知
06 第67條第4項第5款：「其他顯係同一人或同一廠商所為之情
07 形」規定，據此核四廠依政府採購法第50條第1項第5款、第
08 31條第2項第7款規定就原告繳納之押標金不予發還，實適法
09 有據。

10 (三)另查臺灣基隆地方檢察署檢察官111年度偵字第334號緩起訴
11 處分書中，就原告、原告之代表人陳能慶、原告管理部經理
12 即陳能慶之女陳虹喬、訴外人威竣公司、威竣公司代表人黃
13 竣瑋等人，認均犯政府採購法第87條第6項、第4項之合意部
14 為價格競爭未遂罪，並考量渠等坦承犯行、態度良好，而予
15 以緩起訴處分，有該案緩起訴處分書可查，由原告在該案中
16 認罪之情形，益見核四廠認定原告違反政府採購法第31條第
17 2項第7款、第50條第1項第5款之情形並無違誤，從而以原處
18 分不予發還原告已繳納之押標金即屬適法，可見原告起訴撤
19 銷原處分實無理由。

20 (四)原告雖又主張原處分記載不全而有瑕疵，然查：

- 21 1.無論核四廠作成之原處分或異議處理均已敘明核四廠認定原
22 告資格不符及不發還押標金之事實、理由及法令依據，是原
23 告此部分主張並非事實。
- 24 2.又按書面行政處分關於事實及其法令依據等記載是否合法，
25 即應自其記載是否已足使人民瞭解其受處分之原因事實及其
26 依據之法令判定之，而非須將相關之法令及事實全部加以記
27 載，始屬適法（最高行政法院96年度判字第594號判決意旨
28 參照）。並非課予行政機關須將相關之法令、事實或採證認
29 事之理由等等鉅細靡遺予以記載，始屬適法。故書面行政處
30 分所記載之事實、理由及其法令依據，如已足使人民瞭解其
31 原因事實及其依據之法令，即難謂有理由不備之違反（最高

01 行政法院100年度判字第2175號判決意旨參照）。是本件縱
02 認原處分作成前，有未給予上訴人陳述意見及處分理由不明
03 確之程序瑕疵，亦已事後於復審程序中予以補正而治癒，原
04 處分不復存有違反正當行政程序之違法瑕疵（最高行政法院
05 110年度上字第389號判決意旨參照）。從而，依上開說明，
06 原告主張原處分未敘明處分依據即政府採購法第31條第2項
07 第7款規定應予撤銷，並非有理。

08 (五)再就行政院公共工程委員會91年11月27日工程企字第091005
09 16820號令之發布程序而論：

10 按依行政程序法第161條規定：「有效下達之行政規則，具
11 有拘束訂定機關、其下級機關及屬官之效力。」同法第160
12 條第1項、第161條所謂下達，係指下達下級機關或屬官而
13 言；基於行政規則之內部法性質，一旦有效下達，即具有拘
14 束訂定機關、其下級機關及屬官之效力。至於上揭行政程序
15 法第160條第2項所為同法第159條第2項第2款之行政規則，
16 「應由其首長簽署，並登載於政府公報發布之」之規定，乃
17 因此類行政規則將間接拘束外部一般人民，為使一般人民得
18 以知悉而為，其登載於政府公報發布之程序，具有公示意
19 義，尚非行政規則之成立或生效要件，倘未踐行之，仍不影
20 響其效力。最高行政法院著有101年度判字第881號判決意旨
21 可資參照。從而上開解釋令既已有效下達，不問是否刊登政
22 府公報，均不影響其成立或生效，從而原告就此部分之主張
23 同屬無稽。

24 五、本院之判斷：

25 (一)按廠商有下列情形之一者，其所繳納之押標金，不予發還；
26 其未依招標文件規定繳納或已發還者，並予追繳：七其他經
27 主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為。投標廠商有
28 下列情形之一，經機關於開標前發現者，其所投之標應不予
29 開標；於開標後發現者，應不決標予該廠商：五不同投標廠
30 商間之投標文件內容有重大異常關聯。政府採購法第31條第
31 2項第7款、第50條第1項第5款分別定有明文。次按依政府採

購法第31條第2項第7款規定修正認定機關辦理採購，廠商有下列情形之一者，屬「其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為」情形，並自即日起生效：一有政府採購法第48條第1項第2款之「足以影響採購公正之違法行為者」情形。二有政府採購法第50條第1項第5款、第7款情形之一。三廠商或其代表人、代理人、受雇人或其他從業人員有政府採購法第87條各項構成要件事實之一。行政院公共工程委員會108年9月16日工程企字第1080100733號令亦已公告於行政院公報第25卷第174期第44907頁明確，可資遵循。

(二)上開事實概要所示各節客觀事實，乃為兩造所不爭執，並有原處分、異議處理、申訴審議判斷暨申訴文書郵務送達證書、威竣公司出具之出席代表授權書（授權對象為訴外人高新裕）、被告00463投標廠商參與開標（減價）簽到表、上開華南銀行觀音分行本行支票2紙（支票號碼：PD0000000號、PD0000000號）、華南銀行觀音分行兌換為支票收款證明及支票影本（並有「支票簽領人：高新裕」、「簽領日期：110.1.18」之記載）、華南銀行觀音分行內部傳票、系爭採購之決標公告、臺灣基隆地方檢察署檢察官111年度偵字第334號緩起訴處分書、華南銀行觀音分行110年6月17日華觀存字第1100000120號函暨附件（原告及威竣公司押標金支票之傳票、取款憑條、代收款項記帳憑證等）、系爭採購之投標須知等件影本在卷可按，均無可疑，乃可認定。

(三)原告主張原處分具有瑕疵而應予撤銷，有無理由？

1.按最高行政法院著有110年度上字第296號、第297號、111年度上字第179號判決意旨略以：「依行政程序法第96條第1項第2款規定，行政處分以書面為之者，應記載主旨、事實、理由及其法令依據，惟此等記載的主要目的，乃為使人民得以瞭解行政機關作成行政處分的法規根據、事實認定及裁量的斟酌等因素，以資判斷行政處分是否合法妥當，及對其提起行政救濟可以獲得救濟的機會，故書面行政處分關於事實及其法令依據等記載是否合法，應自其記載是否足使人民瞭

01 解其受處分的原因事實及其依據的法令判定，而非須將相關
02 法令及事實全部加以記載，始屬適法，以兼顧保障人民權益
03 及行政效益之要件。又行政程序法第114條第1項第2款、第3
04 款、第2項規定：『（第1項）違反程序或方式規定之行政處
05 分，除依第111條規定而無效者外，因下列情形而補正
06 ：……二必須記明之理由已於事後記明者。……三應給予當
07 事人陳述意見之機會已於事後給予者。……（第2項）前項
08 第2款至第5款之補正行為，僅得於訴願程序終結前為之；
09 ……』賦予違反程序或方式規定之行政處分，在訴願程序終
10 結前，得以補正瑕疵之機會。被上訴人以108年6月4日公告
11 修正系爭23份公告，增列上訴人乙順公司為系爭土地之污染
12 行為人，固未載明事實及理由，惟其以108年6月6日函通知
13 上訴人乙順公司，該函已敘明上訴人乙順公司為系爭土地之
14 污染行為人之事實、理由及法律依據。又被上訴人以108年6
15 月11日書函檢附108年6月4日公告送達於上訴人（見原判決1
16 案卷1第339至341頁），該函亦已於說明欄載明修正公告新
17 增上訴人乙順公司為污染行為人之緣由、法律依據，並請其
18 陳述意見（見原判決1案卷1第281至282頁）。是縱認108年6
19 月4日公告作成前，有未給予上訴人陳述意見及處分理由不
20 明確之程序瑕疵，亦已事後予以補正而治癒，不復存有違反
21 正當行政程序之違法瑕疵。上訴人主張被上訴人所為前述之
22 接連措施決定（108年6月4日公告、108年6月6日函、108年6
23 月11日書函或108年7月16日函），均違反行政程序法第96條
24 規定之方式與程序，指摘原判決有違背法令情事云云，核係
25 其一己主觀之見解，自無可採。」等語。易言之，縱認原行
26 政處分存有瑕疵，亦非不得在後續救濟程序（訴願程序或相
27 當於訴願之程序終結前）中予以補正。

28 2. 本件110年1月26日原處分之函文主旨已就開標事宜敘明如說
29 明所示，且①說明欄二記載「……押標金連號，為華南商業
30 銀行觀音分行110年01月18日開立之連號支票PD00000000及PD
31 00000000號……發現龍安公司傳真文件空白處註記『支票簽

01 領人：高新裕』，又威竣公司出席代表人『高新裕』簽領龍
02 安公司押標金支票」；②在說明欄三則抄錄政府採購法第50
03 條規定；③說明欄四復敘明：威竣公司與龍安公司有前揭第
04 50條第1項第5款情形而判定資格不符並不予發還押標金等
05 語。從客觀角度觀察，原告收受原處分自可知悉：其因系爭
06 採購遭認定具有政府採購法第50條第1項第5款「不同投標廠
07 商間之投標文件內容有重大異常關聯」之情形，且遭採購機
08 關給予不予發還押標金之效果等情無誤。觀諸原告立即向核
09 四廠異議，並經核四廠以異議處理於110年2月3日函復原
10 告，可見原告自其所收受之原處分，即對上開所述情事必然
11 知悉。

12 3.原告固質疑：原處分並未詳載政府採購法第31條第2項第7
13 款，而有欠備等語，然依前開說明，尚非原處分機關不得在
14 訴願程序（或相當於訴願程序）終結前予以補正。又查：

15 (1)申訴審議判斷就原處分機關之辯陳內容統整如下：「①本件
16 申訴廠商因涉及本法第50條第1項第5款『不同投標廠商間之
17 投標文件內容有重大異常關聯』之情形，招標機關遂依相關
18 規定，認定資格不符並沒收押標金。申訴廠商於110年1月28
19 日提出異議，招標機關亦於110年2月3日針對其內容詳為答
20 復，茲說明如下：❶本案於110年1月19日開標，招標機關於
21 審查廠商資格時發現 申訴廠商及威竣公司2家公司之押標金
22 400,000元分別為華南商業銀行觀音分行110年1月18日開立
23 之連號支票（PD0000000、PD0000000），主標人現場請申訴
24 廠商及威竣公司補提銀行收款證明，威竣公司出席代表人為
25 高新裕君，並有出席代表授權書，當場提出銀行收款證明，
26 申訴廠商則因未派員參加開標，即電話通知傳真銀行收款證
27 明，經招標機關發見申訴廠商傳真之收款證明空白處註記
28 『支票簽領人：高新裕』，與威竣公司出席代表人為同一
29 人，情狀顯不合理。❷而依據申訴廠商與威竣公司之投標文
30 件，其分別位於桃園市○○區○○○路0號、新北市○○區
31 ○○○路000號6樓，兩地相隔甚遠，經查威竣公司他案投標文

件，其用以繳納押標金之支票為其他分行開立，則本件為何改由觀音分行開立，顯有可疑。③另查，申訴廠商及威竣公司報價金額差距極小，本件採購案預算金額為8,900,000元（未含加值型營業稅），申訴廠商報價7,730,000元，威竣公司報價7,620,000元，僅差距110,000元，且兩家公司之投標文件與一般影印用紙不同，均採用相同再生紙張，更添疑問。④更有甚者，威竣公司在招標機關承攬工作多年，高君均為該公司員工。最近如108年、109年即以招標機關『海水泵室／汽機廠房相關系統設備清潔、檢修、資產維護工作』為承攬廠商威竣公司員工，申請廠區年度定期出入通行證在案，109年亦同，今卻為本件申訴廠商之支票簽領人，難認合理。⑤基於上情，主標人依『政府採購錯誤行為態樣』二（三）「繳納押標金支票具連號」、貴會91年11月27日工程企字第09100516820號函示：兩家公司繳押標金來源顯係同一人或同一廠商所為，其他顯係同一人或同一廠商所為之情形者，符合本法第50條第1項第5款『不同投標廠商間之投標文件內容有重大異常關聯者』，認定本件申訴廠商與威竣公司屬前述情形。並依本法第31條第2項第7款『其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為者』，宣布申訴廠商資格不符、且不予發還押標金各40萬元整，洵為有據。②而申訴廠商代表人於本案第1次預審會議發言前後矛盾、補充理由書所提示證據顯有錯誤，皆無可採，適足以支持招標機關處分合法恰當：①本申訴案於110年3月31日下午3時於大會第5會議室召開第1次預審會議、申訴廠商代表人曾表示全權委託高新裕君辦理本案投標事宜，然其未代表申訴廠商出席開標，卻為威竣公司出席代表人，此係疑點之一。②上述會議中，申訴廠商代表人先稱高君『不是其員工，而是多年夥伴』，隨後卻又改口稱高君為其員工，並於申訴廠商補充理由書中提示高君支領報酬資料，足證申訴廠商主張前後矛盾並無可採，此係疑點之二。③比對申訴廠商補充理由書所附支領報酬資料與招標機關『廠區水資源設備維護保養工作』

01 威竣公司高君工作紀錄，短短41天之中，竟有6天在招標機
02 關留有出工紀錄，亦可證明申訴廠商證據顯有錯誤並無可
03 採，此係疑點之三。④綜據上述，可見申訴廠商所述前後矛
04 盾，實難採信。③依上述，招標機關於本案開標時發現申訴
05 廠商押標金支票與威竣公司支票連號、且申訴廠商支票簽領
06 人高新裕君又為威竣公司投標代表人，復審酌高君為威竣公
07 司之員工於招標機關工作多年之事實等，認定符合本法第50
08 條第1項第5款『不同投標廠商間之投標文件內容有重大異常
09 關聯者』，並依本法第31條第2項第7款『其他經主管機關認
10 定有影響採購公正之違反法令行為者』，宣布申訴廠商資格
11 不符、且不予發還押標金各400,000元整，洵屬有據，綜上
12 所述本件申訴為無理由，恭請貴會予以駁回。」等語（見高
13 行卷第47頁至第49頁）。

14 (2)原告雖主張原處分存有疏漏，但由核四廠於申訴審議時所為
15 之陳述內容，不但就原處分疏未引用之政府採購法第31條第
16 2項第7款規定已有敘明，甚且就事實層面亦補充原告其餘可
17 疑之處，依前開說明所示，本院審酌原處分及後續之補充確
18 已足使原告瞭解其受處分的原因事實及其依據的法令判定，
19 自難謂原處分機關並未在相當於訴願程序之申訴審議階段終
20 結前即已補正瑕疵。

21 (3)是原處分形式上固難謂無瑕疵，但依前開說明，原處分機關
22 嗣後之補正亦足使受處分之相對人即原告明白瞭解其受處分
23 的原因事實及其依據的法令判定，而不復存有違反正當行政
24 程序之違法瑕疵。故原告雖執此而為主張，仍非可採。

25 4.綜上所述，原告主張原處分具有瑕疵而應予撤銷，並無理
26 由。

27 (四)原告主張行政院公共工程委員會91年11月27日工程企字第09
28 100516820號令並未刊登採購公報，程序未完備而未具效
29 力，有無理由？

30 1.抄錄原告所爭執之行政院公共工程委員會91年11月27日工程
31 企字第09100516820號令如下：「機關辦理採購有下列情形

之一者，得依政府採購法第50條第1項第5款『不同投標廠商間之投標文件內容有重大異常關聯者』處理：一投標文件內容由同一人或同一廠商繕寫或備具者。二押標金由同一人或同一廠商繳納或申請退還者。三投標標封或通知機關信函號碼連號，顯係同一人或同一廠商所為者。四廠商地址、電話號碼、傳真機號碼、聯絡人或電子郵件網址相同者。五其他顯係同一人或同一廠商所為之情形者。」

2.按行政程序法第159條第2項第2款解釋法令之解釋性行政規則，一者其屬上級機關對下級機關，或長官對屬官所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象規定（行政程序法第159條第1項），再者其係闡明法令原意（參見司法院釋字第287號解釋），其解釋是否正確而得適用，繫於該法令是否應作如同該解釋性行政規則內容之解釋，該解釋性行政規則並不具創設性，法官不受其拘束。只是下級機關或屬官受其拘束，依該解釋性行政規則作成與人民有關之行政行為，對人民有所影響，為使人民有所預見，行政程序法乃要求於下達下級機關或屬官生效後，應登載於政府公報發布。惟此解釋性行政規則之發布，並非其成立或生效要件。換言之，解釋性行政規則未依行政程序法第160條第2項登載於政府公報，並不影響其效力。行政院公共工程委員會91年11月27日工程企字第09100516820號令：「機關辦理採購有下列情形之一者，得依政府採購法第50條第1項第5款『不同投標廠商間之投標文件內容有重大異常關聯者』處理：一投標文件內容由同一人或同一廠商繕寫或備具者……」，此令係對政府採購法第50條第1項第5款規定之解釋，屬於解釋性行政規則。投標文件內容由同一人或同一廠商繕寫或備具，認屬於政府採購法第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」，符合該款之文義解釋，可以援用。最高行政法院著有104年度判字第239號判決意旨可資參照。

3.從而，最高行政法院已於前引104年度判字第239號判決中，就行政院公共工程委員會91年11月27日工程企字第09100516

820號令是否可為辦理採購之機關援用乙情，作成裁判，並採肯定之見解，有如前述，則原告主張該解釋令未具效力等語，本院自無從採認。

4.況行政院公共工程委員會前揭91年11月27日解釋令，於發布之初即已可在本身即為政府公報之高雄市政府公報91年冬字第21期第37頁（見本院卷第51頁）查得該解釋令內容全文（此外，臺南縣政府公報94年第30期第35頁同有刊載），此均為原告向本院陳報之書狀中所不否認之事實，則該解釋令既確有已登載於「政府公報」之客觀事實，自亦難認其就行政程序法第160條第2項之程序欠備。

5.再者，上開解釋令同可在行政院公共工程委員會網站上提供之「法規解釋函令及相關函文一查詢」服務中輕易查得其內容（見本院卷第45頁、第47頁、第49頁），可見該解釋令除刊載於政府公報而已可認完備其程序外，益見該解釋令之內容可為人民所接近、知悉，同為人民所得預見，並作為其行為判斷之依據，且無秘匿情事，從而更無如原告所主張應嚴格限縮行政程序法第160條第2項規定解釋之必要性存在。

6.故原告雖主張行政院公共工程委員會91年11月27日工程企字第09100516820號令之發布程序欠備而未具效力，但其主張並不可採；原處分機關依該解釋令內容之意旨而為處分、行政院公共工程委員會採購申訴審議委員會逕予援用該解釋令而作成判斷，均無可非議。

7.系爭採購之投標須知（見本院卷第177頁至第193頁），其第67點第4項之內容援引上開解釋令之文字，核其性質同屬採購機關在辦理採購時對政府採購法第50條第1項第5款所為解釋，並已作為明文而為參與投標之廠商均得知悉，是採購機關就投標須知此部分之記載，暨採購申訴判斷援引投標須知內容而為判斷等情，亦均無可爭議，併此敘明。

(五)作成原處分之核四廠認定原告與威竣公司間有重大異常關聯，有無違誤？

1.原告與其代表人陳能慶、管理部經理陳虹喬、訴外人威竣公

01 司及其負責人黃竣瑋等人均為臺灣基隆地方檢察署檢察官11
02 1年度偵字第334號緩起訴處分書所列之被告，該案之基本事
03 實即關於系爭採購涉及2公司有政府採購法第50條第1項第5
04 款「不同投標廠商間之投標文件內容有重大異常關聯者」之
05 情事，而2公司有違反公平自由競爭標案之行為，經檢察官
06 認為陳能慶、陳虹喬、黃竣瑋等人均係犯政府採購法第87條
07 第6項、第4項之合意不為價格競爭未遂罪，原告及威竣公司
08 則均應依同法第92條論以同罪等情，有上開緩起訴處分書在
09 卷可按，並經本院調取該案卷證核閱明確（並已就得開示部
10 分供當事人閱卷，見本院卷第55頁及所附影卷），則原告於
11 本件行政訴訟中主張其並無違法情事，且本件採購投標文件
12 內容無重大異常關聯等節，顯然與其在另案中之陳述矛盾，
13 即難遽信。

14 2.本件原告與威竣公司所交付之押標金支票乃由同一金融機構
15 開出之連號支票，又威竣公司係由訴外人高新裕代表出席開
16 標、決標及訂約事宜，原告亦同時委託訴外人高新裕（同一
17 人）交送押標金支票等事實，均為兩造所不爭執，並經認定
18 如前，是核四廠人員於開標時認此等情形具有重大異常關
19 聯，而當場判定原告資格不符，徵諸先前之說明，可見其事
20 實之認定，並無違誤。

21 3.遑論原告固主張：伊提出之押標金支票與威竣公司提出之押
22 標金支票連號僅屬巧合等語，然衡諸原告所主張之金融機構
23 即華南銀行觀音分行地址雖可認接近於其設置地點（桃園市
24 ○○區○○○路0號），但與威竣公司地址（新北市中和區
25 忠孝街，見前揭緩起訴處分書之記載）相距甚遠，且威竣公
26 司登記地址在新北市中和區，依該區位之繁榮程度，其所在
27 位置附近諒必有更多金融機構（包括華南商業銀行股份有限
28 公司之其他分公司），可供威竣公司完成交易。又依原告於
29 起訴時所主張：開出押標金支票之華南銀行觀音分行駐點辦
30 事處地處偏遠等語（見高行卷第13頁至第19頁），更難想見
31 威竣公司有何特意派員由新北市中和區前往該處辦理押標金

01 支票事宜之可能。從而核四廠人員在開標當時，判斷此一連
02 號押標金支票之事實足可作為原告與威竣公司間確有重大異
03 常關聯依據之佐證之一，即難謂不合理。

04 4.本件既有政府採購法第50條第1項第5款之事實，依前述之行
05 政院公共工程委員會108年9月16日工程企字第1080100733號
06 令，即可認定屬同法第31條第2項第7款所稱「其他經主管機
07 關認定有影響採購公正之違反法令行為」之情形。則依同法
08 第31條第2項前段之規定，具有該情形之廠商所繳納之押標
09 金即不予發還。此係法律明文規定之效果，採購機關並無自
10 行斟酌之餘地。從而核四廠以原處分通知原告不予發還押標
11 金，於法自無違誤。

12 六、綜上所述，原告與訴外人威竣公司在投標系爭採購時，確有
13 「不同投標廠商間之投標文件內容有重大異常關聯」之情
14 形，原處分依政府採購法第31條第2項第7款規定不予發還原
15 告已繳納之押標金，異議處理及申訴審議予以維持，亦無不
16 合。原告訴請撤銷不予發還押標金部分之處分、異議處理及
17 申訴審議即無理由，應予駁回。

18 七、本件事證已明，兩造其餘陳述及提出未經援用之證據，核與
19 判決結果不生影響，爰不另一一論述，附此敘明。

20 據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第237條之8第
21 1項、第98條第1項前段，判決如主文。

22 中 華 民 國 112 年 4 月 26 日
23 行政訴訟庭 法 官 李謀榮

24 以上正本係照原本作成。

25 如不服本判決，應於判決送達後20日內，向本院提出上訴狀並表
26 明上訴理由（原判決所違背之法令及其具體內容或依訴訟資料可
27 認為原判決有違背法令之具體事實），其未載明上訴理由者，應
28 於提出上訴後20日內向本院補提理由書（上訴狀及上訴理由書均
29 須按他造人數附繕本，如未按期補提上訴理由書，則逕予駁回上
30 訴），並應繳納上訴裁判費新臺幣3,000元。

31 中 華 民 國 112 年 4 月 26 日

