

最 高 行 政 法 院 判 決

110年度上字第775號

上 訴 人 竹崙國際有限公司

代 表 人 簡雲霖

訴訟代理人 蕭元亮 律師

被 上 訴 人 臺北市政府捷運工程局第一區工程處

代 表 人 王怡仁

訴訟代理人 林偉如 律師

上列當事人間政府採購法事件，上訴人對於中華民國110年10月7日臺北高等行政法院109年度訴字第1226號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、爭訟概要：

(一)上訴人參與被上訴人於民國108年3月25日辦理「環狀線秀朗橋站(Y8)至板新站(Y14)高架橋增設隔音牆工程」採購案(下稱系爭採購案)投標，該案預算金額為新臺幣(下同)74,807,640元，招標方式採公開招標，決標方式採最有利標。被上訴人於108年4月11日開標，經資格審查結果，發現上訴人於投標時所檢附之「電子領標憑據」、「投標廠商聲明書」、「投標廠商資格/價格審查表」、「押標金支票」、「投標封套(封面)」、「授權書」、「承諾書」及「投標書」等投標文件，與另一家投標廠商旭磊營造股份有限公司(下稱旭磊公司)檢附之投標文件，內容有重大異常關聯之情事，符合108年5月22日修正公布前(下同)政府採購法第31條第2項第8款規定之情形，遂以108年5月17日北市一區工字第10860071111號函(下稱108年5月17日函)通知

01 上訴人將依該款規定不予發還所繳納之押標金370萬元，並
02 教示如不服，於接獲通知之次日起10日內，以書面向被上訴
03 人提出異議。上訴人收受上開函文後，未於期限內提出異
04 議，被上訴人隨以108年6月21日北市一區工字第1086000525
05 2號函（下稱108年6月21日函）載謂：即依政府採購法第31
06 條第2項規定不予發還所繳納之押標金370萬元等語，並檢附
07 收款正式收據，送達於上訴人。

08 (二)上訴人因認108年6月21日函係被上訴人追繳納其押標金之行
09 政處分，而於109年4月30日（被上訴人收文日）提出異議，
10 經被上訴人認定上訴人之異議已逾法定期限而不予受理，並
11 將該異議處理結果以109年5月12日北市一區工字第10960053
12 591號函（下稱異議處理結果）復上訴人。上訴人不服提出
13 申訴，經臺北市政府作成109年8月19日109006號採購申訴審
14 議判斷書（下稱申訴審議判斷）以上訴人之異議已逾期，而
15 被上訴人108年6月21日函並非政府採購法第75條第1項第1款
16 及第2款規定得為異議之標的之理由予以駁回。上訴人仍不
17 服，續向臺北高等行政法院（下稱原審）提起行政訴訟，聲
18 明：申訴審議判斷、異議處理結果及被上訴人108年6月21日
19 函均撤銷。經原審認定上訴人起訴合法，惟其實體上主張為
20 無理由，而以109年度訴字第1226號判決（下稱原判決）駁
21 回其訴。上訴人不服，遂提起本件上訴。

22 二、原判決所載兩造於原審之主張及答辯暨聲明，均援引之。

23 三、原判決駁回上訴人在原審之訴，其主要論據如下：

24 (一)被上訴人108年5月17日函說明五、六所使用「將依」文字意
25 涵，依一般社會通念理解，係表示之後將要採取何種法律規
26 定予以適用之意，僅能解釋為係單純向上訴人說明其依事證
27 被認定有政府採購法第31條第2項第8款規定而不予發還押標
28 金370萬元，難認因此對上訴人之權益有直接發生任何法律
29 上效果，不能認屬行政處分，而僅為觀念通知。至被上訴人
30 108年6月21日函說明二使用「即依」，依一般社會通念理
31 解，係表示立即採取何種法律規定予以適用之意，應得解釋

01 為係立即依上開規定不予發還押標金，而對上訴人之權益已
02 即時發生法律上效果之單方行政行為，應屬行政處分，上訴
03 人自得對之提起行政爭訟。復互參被上訴人108年5月17日
04 函、108年6月21日函所載內容，堪認後者應已足使上訴人瞭
05 解其受處分之原因事實及法令依據，並無違反行政程序法第
06 96條第1項規定或內容明確性之情事，且依同法第97條第2款
07 規定，上訴人於此亦可知悉處分作成理由，則被上訴人108
08 年6月21日函之作成，難認有瑕疵明顯重大而無效之情事。

09 (二)被上訴人於108年6月21日函未告知上訴人聲明不服之救濟期
10 間，則上訴人主張依行政程序法第98條第3項規定，得於收
11 受該函後1年內聲明不服，自屬有據。上訴人於108年6月25
12 日收受被上訴人108年6月21日函，則其於109年4月30日向被
13 上訴人提出異議，自得視為於法定期間內所提出。嗣被上訴
14 人於109年5月12日作成異議處理結果，於翌日送達上訴人，
15 上訴人續於109年5月28日提出申訴，再經臺北市政府於109
16 年8月19日作成申訴審議判斷，於同年月25日送達上訴人，
17 上訴人遂於109年10月21日向原審提起行政訴訟，其所循救
18 濟程序均屬合法。

19 (三)系爭採購案係由上訴人之代表人簡雲霖指示不知情之員工顏
20 志軒準備上訴人及旭磊公司之投標文件，復委由其配偶莊麗
21 瓊購買銀行支票作為上訴人與旭磊公司之押標金，而2家公
22 司投標金額多寡均由簡雲霖決定，旭磊公司代表人莊益邦亦
23 同意由上訴人員工前來拿取該公司投標所需文件及公司大小
24 章，並全權交由上訴人處理標案投標事宜，簡雲霖並交代不
25 知情之上訴人員工林成翰協助處理旭磊公司之投標文件等
26 節，均經相關證人於刑事另案調詢及偵查中陳述甚明。凡此
27 已足認上訴人行為在客觀上確具有「投標文件內容由同一人
28 或同一廠商繕寫或備具者」、「押標金由同一人或同一廠商
29 繳納」、「其他顯係同一人或同一廠商所為之情形」之事
30 實，除該當行政院公共工程委員會（下稱工程會）91年11月
31 27日工程企字第09100516820號令所指政府採購法第50條第1

01 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
02 者」，參諸工程會104年7月17日工程企字第10400225210號
03 令（下稱104年7月17日令）之旨，被上訴人亦應依同法第31
04 條第2項第8款規定不發還押標金，不因系爭採購案之招標過
05 程係屬價格標或最有利標，暨其後是否有其他投標廠商參與
06 達到廠商家數需求或其他廠商得標，抑或上訴人員工顏志軒
07 送交旭磊公司之投標文件時缺漏服務建議書等情而有異，更
08 無須審酌上訴人及其代表人主觀上出於何種動機或有無故意
09 或過失，抑或投標前與旭磊公司代表人究係如何約定投標文
10 件或押標金之準備或繳納。

11 (四)上訴人代表人簡雲霖於另案刑事偵查中，已於108年12月6日
12 遞狀就涉犯政府採購法第87條各款規定同意認罪，並於狀內
13 陳明押標金3百餘萬元業遭被上訴人沒收，損失重大，請求
14 檢察官就支付公益金部分參酌予以較低金額，復於同年月13
15 日檢察官偵訊時坦承犯行，檢察官方考量此情狀以108年度
16 偵字第16885號緩起訴處分書予以緩起訴處分，足認上訴人
17 上開行為確亦符合工程會104年7月17日令所指「廠商或其代
18 表人……有政府採購法第87條各款構成要件事實之一」，而
19 同有政府採購法第31條第2項第8款之情。至上訴人及其代表
20 人簡雲霖於另案刑事偵查中同意認罪之動機為何，非政府採
21 購法相關規定所應審酌之要件，故上訴人嗣於上開刑案偵結
22 後，方翻異前詞而為本件行政爭訟及主張，欲取回遭被上訴
23 人不予發還之押標金370萬元，應認係屬事後卸責之詞，亦
24 與自己及其代表人於另案刑事偵查中之認罪情節相互齟齬。

25 (五)上訴人行為除因屬政府採購法第50條第1項第5款，而該當於
26 同法第31條第2項第8款規定之情形，亦符合被上訴人於訴訟
27 中所追補「廠商或其代表人……有政府採購法第87條各款構
28 成要件事實之一」，而同有同法第31條第2項第8款規定之
29 情。是被上訴人對上訴人作成108年6月21日函，應屬合法有
30 據。至政府採購法第31條第2項各款不採同法第101條第1項
31 相關款次需具有情節重大之要件，顯見立法者在此已可考量

二者於立法規範及目的有異，則上訴人就此徒執：被上訴人於本案中未依政府採購法第101條第1項各款所謂「情節重大」等情事為審酌而顯有違法等語，自不足採，附此敘明。

四、經核原判決駁回上訴人在原審之訴，結論並無不合。茲論述理由如下：

(一)按「原告之訴，有下列各款情形之一者，行政法院應以裁定駁回之。但其情形可以補正者，審判長應先定期間命補正：……十、起訴不合程式或不備其他要件。」「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾3個月不為決定，或延長訴願決定期間逾2個月不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」行政訴訟法第107條第1項第10款及第4條第1項分別定有明文。再者，依訴願法第3條第1項及行政程序法第92條第1項之規定，所謂行政處分係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為而言。是以，行政機關已行使公權力就具體事件規制其權利義務效果者，即具備行政處分之成立要件，受處分人受送達後，如認該行政處分違法損害其權益，應先於法定期間內踐行合法之訴願程序，始得提起撤銷訴訟救濟。又行政處分經原處分機關對受處分人送達生效後，後續以書面將原處分之執行結果通知受處分人，並非就同一法律關係重新規制其法律效果，該書面通知僅屬觀念通知之性質，自非行政處分，不得據為提起行政爭訟之程序標的。準此以論，人民提起撤銷訴訟，有以非行政處分為程序標的，或未於法定期間先行對於行政處分提起合法訴願之情形者，均為法所不許，其起訴即不備合法要件，且無從命補正，行政法院自應依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，裁定駁回之。

(二)次按政府採購法第31條第1項、第2項第8款規定：「（第1項）機關對於廠商所繳納之押標金，應於決標後無息發還未得標之廠商。廢標時，亦同。（第2項）機關得於招標文件

01 中規定，廠商有下列情形之一者，其所繳納之押標金，不予
02 發還，其已發還者，並予追繳：……八 其他經主管機關認
03 定有影響採購公正之違反法令行為者。」第74條規定：「廠
04 商與機關間關於招標、審標、決標之爭議，得依本章規定提
05 出異議及申訴。」第75條第1項第3款規定：「廠商對於機關
06 辦理採購，認為違反法令或我國所締結之條約、協定（以下
07 合稱法令），致損害其權利或利益者，得於下列期限內，以
08 書面向招標機關提出異議：……三、對採購之過程、結果提
09 出異議者，為接獲機關通知或機關公告之次日起10日。其過
10 程或結果未經通知或公告者，為知悉或可得而知悉之次日起
11 10日。但至遲不得逾決標日之次日起15日。」第76條第1項
12 規定：「廠商對於公告金額以上採購異議之處理結果不服，
13 或招標機關逾前條第2項所定期限不為處理者，得於收受異
14 議處理結果或期限屆滿之次日起15日內，依其屬中央機關或
15 地方機關辦理之採購，以書面分別向主管機關、直轄市或縣
16 （市）政府所設之採購申訴審議委員會申訴。地方政府未設
17 採購申訴審議委員會者，得委請中央主管機關處理。」第79
18 條規定：「申訴逾越法定期間或不合法定程式者，不予受理。
19 ……」第83條規定：「審議判斷，視同訴願決定。」

20 (三)又按「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：一、處分
21 相對人之姓名、出生年月日、性別、身分證統一號碼、住居
22 所或其他足資辨別之特徵；如係法人或其他設有管理人或代
23 表人之團體，其名稱、事務所或營業所，及管理人或代表人
24 之姓名、出生年月日、性別、身分證統一號碼、住居所。
25 二、主旨、事實、理由及其法令依據。三、有附款者，附款
26 之內容。四、處分機關及其首長署名、蓋章，該機關有代理
27 人或受任人者，須同時於其下簽名。但以自動機器作成之大
28 量行政處分，得不經署名，以蓋章為之。五、發文字號及
29 年、月、日。六、表明其為行政處分之意旨及不服行政處分
30 之救濟方法、期間及其受理機關。」行政程序法第96條第1
31 項定有明文。

01 (四)經稽之卷附被上訴人108年5月17日函載全文為：【主旨：貴
02 公司投標本處「環狀線秀朗橋站（Y8）至板橋站（Y14）高
03 架橋增設隔音牆工程」（案號：IFUX08）採購案，經查有政
04 府採購法（下稱採購法）第31條第2項第8款之情形，茲依規
05 定通知並附記如說明，請查照。說明：一、依據貴公司108
06 年5月9日竹（北市一區工）1080509-1號函辦理。二、旨揭
07 採購案，因貴公司投標時檢附之「領標電子憑據」、「投標
08 廠商聲明書」、「投標廠商資格/價格審查表」及「押標金
09 支票」等投標文件，與旭磊營造股份有限公司（下稱旭磊公
10 司）檢附之上述投標文件，其內容有重大異常關聯，經本處
11 以108年4月24日北市一區工字第10860006732號函請貴公司
12 澄清說明，貴公司函復略以：說明三、(二)「…本公司提出之
13 『投標廠商聲明書』與『投標廠商資格/價格審查表』均是
14 本公司依據實際情況填寫並無不當之處」，說明三、(三)「…
15 莊麗瓊以台灣中小企業銀行中山分行開具之支票給附借款，
16 莊偉廉取得該張票據後，給予旭磊公司做為向貴處投標的押
17 標金…」說明三、(四)「…本公司除了服務建議書以外，其餘
18 文件均交給旭磊公司做為填寫參考…。」三、經查貴公司檢
19 附之投標文件與旭磊公司檢附之投標文件其內容有重大異常
20 關聯之情形，說明如下：(一)電子領標憑據同，序號同為：91
21 3000000000011417923。(二)投標廠商聲明書格式及勾選方式
22 相同：均刪除「附錄二」及「頁碼」，勾選位置相同且均採
23 電腦勾選方式。其他廠商未刪除「附錄二」及「頁碼」，採
24 手寫勾選方式。(三)投標廠商資格/價格審查表格式相同：非
25 由電子領標直接列印之格式共2頁，已調整為1頁並刪除「頁
26 碼」。其他廠商未調整格式，未刪除「頁碼」。(四)押標金支
27 票均為臺灣中小企業銀行中山分行開具且為連號：雖經貴公
28 司函復澄清係借貸關係，惟並無法改變該押標金支票係由同
29 一人或同一公司備具之事實。(五)投標封套（封面）格式相
30 同：日期時間均為電腦繕打，頁碼刪除。其他廠商未刪除頁
31 碼。(六)授權書、承諾書格式相同：均刪除頁碼。(七)投標書格

式相同：均刪除頁碼。其他廠商未刪除頁碼。四、本案投標須知第27點第2項已依採購法第31條第2項之規定將押標金不發還或追繳之情形予以記載，並依行政院公共工程委員會（下稱工程會）104年7月17日工程企字第10400225210號令，將主管機關依採購法第31條第2項第8款認定屬「其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為者」情形，納入投標須知第27點第3項，再依工程會91年11月27日工程企字第09100516820號令，將主管機關認定得依採購法第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」之情形，納入投標須知第27點第3項第3款。五、依投標須知第27點第3項第3款第1目：「投標文件內容由同一人或同一廠商繕寫或備具者」規定，貴公司檢附之投標文件內容包括：「電子領標憑據」、「投標廠商聲明書」、「投標廠商資/價格審查表」、「押標金支票」、「投標封套（封面）」、「授權書」「投標書」…等，確實與旭磊公司投標文件內容有重大異常關聯，依貴公司來函所述：「…本公司除了服務建議書以外，其餘文件均交給旭磊公司做為填寫參考…」，此澄清說明仍無法改變兩家廠商間之投標文件內容有重大異常關聯，本處認定本案有上述說明四主管機關依採購法第50條第1項第5款認定屬「不同投標廠商間之投標文件內容有重大異常關聯者」之情形，將依採購法第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者」之規定，不予發還貴公司所繳納之押標金新臺幣370萬元整。六、貴公司如認為上開通知違反採購法或不實者，得依採購法第75條第1項第3款規定，於接獲通知之次日起10日內，以書面向本處提出異議。如未提出異議，本處將依採購法第31條第2項規定，不予發還貴公司所繳納之押標金新臺幣370萬元整】等語（見原審卷一第51頁至第55頁）。

(五)觀諸上開函文所載內容，足認被上訴人係本於招標機關地位，以書面載明上訴人參與系爭採購案投標所檢附之有關投標文件，與同為參與該採購案投標之旭磊公司所檢附之投標

01 文件，內容有重大異常關聯之情事，符合政府採購法第31條
02 第2項第8款規定之情形，表明不發還其所繳押標金之意旨，
03 並敘明不服之救濟方法、期間及其受理機關，且已於108年5
04 月20日送達於上訴人（見原審卷一第179頁及第180頁），明
05 顯具足行政處分之成立要件，復已表明行政處分意旨及對上
06 訴人教示不服之救濟方法、期間及其受理機關，符合行政程
07 序法第96條第1項明定書面行政處分應記載之事項，自屬對
08 上訴人作成不發還押標金之行政處分。

09 (六)另稽之108年6月21日函則載謂：「主旨：有關貴公司繳納
10 『環狀線秀朗橋站（Y8）至板新站（Y14）高架橋增設隔音
11 牆工程』（案號：IFUX08）之押標金案，詳如說明，請查
12 照。說明：一、本處108年5月17日北市一區工字第1086007
13 1112號函諒達。二、本處前函通知貴公司有政府採購法第31
14 條第2項第8款之情形，並附記如認為本處通知違反採購法或
15 不實者，得於接獲通知之次日起10日內以書面向本處提出異
16 議，查貴公司於108年5月20日接獲本處通知，惟至規定期限
17 屆滿日108年5月30日止，未接獲貴公司提出異議，本處即依
18 政府採購法第31條第2項規定不予發還貴公司繳納之押標金
19 新臺幣370萬元整，茲檢附收款正式收據1份如附件」等語
20 （見原審卷一第45頁）。堪認被上訴人係因上訴人收受被上
21 訴人108年5月17日函文通知不予發還其參與系爭採購案投標
22 所繳納之押標金370萬元後，未於法定期間內提出異議，乃
23 據以執行，而將執行結果通知上訴人，並製給「收款正式收
24 據」一紙（見原審卷一第184頁）。顯見108年6月21日函僅
25 係被上訴人對上訴人通知108年5月17日函之後續執行結果，
26 性質上係屬觀念通知，並非規制不予發還押標金效果之行政
27 處分，不得據為提起行政爭訟之程序標的。

28 (七)關於原判決理由載謂：被上訴人108年5月17日函說明五、六
29 所使用「將依」文字意涵，依一般社會通念理解，係表示之
30 後將要採取何種法律規定予以適用之意，僅能解釋為係單純
31 向上訴人說明其依事證被認定有政府採購法第31條第2項第8

01 款規定而不予發還押標金370萬元，難認因此對上訴人之權
02 益有直接發生任何法律上效果，不能認屬行政處分，而僅為
03 觀念通知。至被上訴人108年6月21日函說明二使用「即
04 依」，依一般社會通念理解，係表示立即採取何種法律規定
05 予以適用之意，應得解釋為係立即依上開規定不予發還押標
06 金，而對上訴人之權益已即時發生法律上效果之單方行政行
07 為，應屬行政處分，上訴人自得對之提起行政爭訟等語（見
08 原判決第16頁第8行至第18頁第3行）乙節。查被上訴人於原
09 審已陳明：辦理採購機關作成行政處分通知廠商，均有附記
10 未提出異議者，將續行執行之實務作法等情，並提出參考範
11 例為憑（見原審卷一第271頁），可見被上訴人參考政府採
12 購法第101條第1項序文：「機關辦理採購，發現廠商有下列
13 情形之一，應將其事實、理由及依第一百零三條第一項所定
14 期間通知廠商，並附記如未提出異議者，『將』刊登政府採
15 購公報：……」之規定，始於108年5月17日函載述：將依政
16 府採購法第31條第2項第8款之規定，不予發還所繳納之押標
17 金等語。揆諸上開所載涵義係指上訴人已符合不予發還押標
18 金之要件，經被上訴人以該函文予以處分後，如上訴人受通
19 知後未於法定期間內提出異議，被上訴人即將予以執行之意
20 旨。倘原判決理由所謂：被上訴人作成108年5月17日函尚未
21 規制不予發還押標金之效果，非屬行政處分為可採，則被上
22 訴人斷無必要於該函文內教示上訴人不服應於接獲通知次日
23 起10日內提出異議之理。是以，原審未依108年5月17日函載
24 全部內容文義，從論理上詳為推求其意旨，復忽視該函文所
25 載各事項已具足行政處分之成立要件，且為救濟日期、方式
26 及途徑之教示等情，卻拘泥於108年5月17日函使用「將依」
27 二字，108年6月21日函使用「即依」二字，即徒憑各該字詞
28 推解其意義，認定被上訴人108年5月17日函非行政處分，而
29 僅為觀念通知，108年6月21日函始屬行政處分，以論駁被上
30 訴人於原審審理時關於108年5月17日函係屬行政處分之答辯
31 及舉證（見原判決第17頁第8行至第18頁第3行），於法顯有

01 未當。原判決論斷上訴人在原審之起訴為合法，自有不適用
02 法規之違法甚明。上訴意旨就此部分雖未指摘，惟適用法規
03 屬行政法院之職務，依行政訴訟法第251條第2項規定，本院
04 審究原判決有無違背法令，應依職權為調查，不受上訴理由
05 之限制，以求法規適用之統一，自得就上訴人在原審起訴之
06 合法要件事項予以審究，不受上訴意旨拘束，併予指明。

07 (八)是故，本件上訴人不服被上訴人所為不發還上開押標金之處
08 分，自應以108年5月17日函為程序標的，並於108年5月20日
09 收受此函文之次日起10日內提出異議，始未逾法定不變期
10 間。則上訴人遲至109年4月30日始以108年6月21日函為程序
11 標的，以書面對被上訴人不發還其押標金之處分表示異議之
12 意旨（見原審卷一第189頁至第198頁），顯見其異議已逾法
13 定期間，且係以非行政處分之觀念通知作為行政爭訟之程序
14 標的，自屬不合法，續行提起申訴亦非合法，進而提起本件
15 撤銷訴訟，即不備合法要件，且無從命補正，自應依行政訴
16 訟法第107條第1項第10款規定，從程序上裁定駁回之。

17 (九)綜上所述，原判決以：上訴人不服被上訴人之不發還押標金
18 處分，應以108年6月21日函為程序標的，且因該函文未告知
19 救濟期間，故上訴人於收受108年6月21日函後1年內提出異
20 議，未逾法定不變期間等理由，論斷上訴人不服異議處理結
21 果，循序提出申訴後，提起本件撤銷訴訟，於程序上適法，
22 於法固有未合。惟上訴人在原審之起訴既有不合法情形，應
23 裁定駁回，原審未察逕為實體審理，而認定上訴人起訴無理
24 由，以判決駁回其起訴，所據理由雖屬不當，但結論則屬一
25 致，仍應予以維持。上訴意旨指摘原判決違背法令，求予廢
26 棄，為無理由，應予駁回。

27 五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第2
28 項、第98條第1項前段，判決如主文。

29 中 華 民 國 112 年 6 月 21 日

30 最高行政法院第四庭

31 審判長法官 陳 國 成

01

法官 王 碧 芳

02

法官 簡 慧 娟

03

法官 蔡 如 琪

04

法官 蔡 紹 良

05

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

06

中 華 民 國 112 年 6 月 26 日

07

書記官 莊 子 誼