

臺灣屏東地方法院行政訴訟判決

108年度簡字第21號

108年度簡字第23號

109年3月27日辯論終結

原告 慶通營造有限公司

代表人 江慶通

訴訟代理人 江永吉

南億營造有限公司

代表人 陳清忠

訴訟代理人 張俊文律師

被告 行政院農業委員會林務局屏東林區管理處

代表人 張偉顥

訴訟代理人 尤挹華律師

上列當事人間政府採購法事件，原告等不服行政院公共工程委員會（下稱工程會）中華民國108年5月3日訴0000000、0000000號申訴審議判斷，分別提起行政訴訟（本院108年度簡字第21號、第23號），本院判決如下：

主 文

一、108年度簡字第21號部分：

原處分、異議處理結果及申訴審議判斷均撤銷。

被告應給付原告慶通營造有限公司新臺幣參拾捌萬捌仟元。

訴訟費用由被告負擔。

二、108年度簡字第23號

原處分、異議處理結果及申訴審議判斷均撤銷。

被告應給付原告南億營造有限公司新臺幣參拾捌萬元。

訴訟費用由被告負擔。

理 由

壹、程序事項：

一、本件原告慶通營造有限公司、南億營造有限公司係屬不服行政機關所為新臺幣（下同）40萬元以下不予發還押標金處分，併分別請求被告應給付388,000元、380,000元（返還押標金），依行政訴訟法第229條第2項第3款規定應適用同法第2編第2章規定之簡易訴訟程序。

01 二、按「分別提起之數宗訴訟係基於同一或同種類之事實上或法
02 律上之原因者，行政法院得命合併辯論。命合併辯論之數宗
03 訴訟，得合併裁判之。」行政訴訟法第127條第1、2項定
04 有明文。本院108年度簡字第21、23號政府採購法事件，係
05 基於同種類之事實上及法律上之原因而分別提起之數宗訴訟
06 ，爰予命合併辯論並合併判決之，合先敘明。

07 貳、實體事項：

08 一、事實概要：緣原告等（按本件合併審理之原告包含慶通營造
09 有限公司、南億營造有限公司，2公司下合稱：原告等，如
10 分別稱呼，慶通營造有限公司下簡稱：慶通營造，南億營造
11 有限公司下簡稱：南億營造）於107年4月27日投標參與被
12 告辦理之「旗山38林班坑溝整治工程」採購案（下稱系爭採
13 購案）競標，慶通營造於投標時檢附押標金388,000元，南
14 億營造則檢附押標金380,000元（短繳）。嗣被告以原告等
15 及訴外人大禾營造有限公司（下稱大禾營造）3家廠商之標
16 單文件於投標時由同一人親送為由，而認3公司間有政府採
17 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
18 有重大異常關聯」情形，遂依政府採購法第31條第2項第8
19 款「機關得於招標文件中規定，廠商有下列情形之一者，其
20 所繳納之押標金，不予發還，其已發還者，並予追繳：八、
21 其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為。」規
22 定，以及系爭採購案投標須知第55點第8款「五十五、廠商
23 有下列情形之一者，其所繳納之押標金，不予發還，並予追
24 繳：（八）其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令
25 行為者。附記：主管機關認定之情形如下（行政院公共工程
26 委員104年7月17日工程企0000000000號令）：2.有政府
27 採購法第50條第1項第3款至第5款、第7款情形之一。」
28 規定，以民國107年11月30日屏治字第1076220937號函（下
29 稱原處分）通知原告等及訴外人大禾營造：均不予發還押標
30 金。原告等不服原處分，向被告提出異議。被告嗣分別以10
31 7年12月21日屏治字第0000000000B號函、107年12月22日

屏治字第0000000000A號函覆異議均無理由。原告等再向工程會提起申訴，經工程會於108年5月3日分別做成訴0000000、0000000號申訴審議判斷：駁回上開申訴。原告等仍為不服，遂提起本件訴訟。

二、原告等主張：查被告以「三家廠商之標單文件由同一人親送」為由不予發還押標金，所援引之法律依據係政府採購法第50條第1項第5款及工程會於91年11月27日以工程企字第9100516820號函之解釋。被告如認原告等與訴外人大禾營造就系爭採購案之投標文件係由同一人親送而有違上開規定之虞，被告理應依法自行調查其他事證，如原告等與大禾公司之領標文件電子憑據序號是否連續、投標文件內容是否由同一人或同一廠商繕寫或備具、繳納押標金之支票序號是否連續、原告與其他投標廠商之地址、電話號碼、傳真機號碼、聯絡人或電子郵件網址是否相同等為綜合判斷，然而被告未盡其職權調查義務，僅以「三家廠商之標單文件由同一人親送」為由不予發還押標金，原處分作成之程序明顯違反行政程序法第36條而存有瑕疵。次查原告等與大禾營造之代表人、公司所在地、核准日期等均不相同，於系爭採購案支領標文件電子憑據序號並無連續或異常關聯之情事、投標文件亦均非由同一人所繕寫及準備，且繳納押標金之支票為不同金融機構開立，亦無票據號碼連續或異常關聯之可能，顯見原告等及訴外人大禾營造並無上開工程會91年11月27日令所列舉之第1至4款情形。再者，工程會91年11月27日令所解釋者，尤其是該令第5點「其他顯係同一人或同一廠商所為之情形者」概括條款，應僅限於「投標文件內容」而言，而「三家廠商之標單文件由同一人親送」之情形與「投標文件內容」根本毫無關係，被告竟以此為由而不予發還押標金，此行為顯然牴觸政府採購法第50條第1項第5款，有違法律優位原則，且於構成要件不符之情況下，被告仍以上開條文為依據不予發還押標金，係在無法律規定及授權下，增加法律所無之限制，並剝奪原告等之財產權，有違法律保留原則。被

告違反依法行政原則，且未盡其職權調查之能，僅依片面資訊作成原處分，故原處分、異議處理結果及申訴審議判斷皆有所違誤等語，並分別聲明：(一)108年度簡字第21號部分：(1)原處分、異議處理結果及申訴審議判斷均撤銷。(2)被告應返還押標金388,000元予慶通營造；(二)108年度簡字第23號部分：(1)原處分、異議處理結果及申訴審議判斷均撤銷。(2)被告應返還380,000元押標金予南億營造。

三、被告則以：被告作成原處分係依據政府採購法第31條第2項第8款、第50條第1項第5款及系爭採購案投標須知第55點第8款及工程會91年11月27日令，故被告機關作成原處分未違反法律保留原則。次觀政府採購法第50條第1項第5款之立法意旨，係在防止假性競爭行為，故適用本款時，應著重於三家廠商之標單文件由同一人親送是否存有假性競爭之可能，即自投標文件是否足以看出假性競爭事實，而非如原告所稱僅得機械式判斷資金來源、聯絡地址或填寫字跡等表面文書內容。另觀工程會函示之內容，包含有投標文件之書寫、押標金之繳納及退還、投標標封之連號顯係同一人或同一廠商所為、廠商聯絡方式相同者等其他內容，不僅僅限制投標文件內容而已，亦包含投標文件意思表示到達機關之方式，且工程會函示所謂「其他顯係同一人或同一廠商所為情形者。」為不確定法律概念，標案之投遞為意思表示到達過程之一環，若無此一環節，意思表示無從到達被告進而形成契約關係，故投送標單亦為投標行為之一部分，由同一人投遞亦在禁止之列。又三家廠商之標單文件由同一人親送之事實為兩造所不爭執，而被告亦係基於此事實作成原處分，並未未盡職權調查義務之情形。再觀政府採購法第33條第1項意旨，要求有意參與投標者對投標價格採取保密措施避免他人刺探，三家廠商均已派員出門親自遞送標案文件，顯已有時間規劃之準備，且三家廠商位置互殊，甚難在馬路上偶遇等情互為判斷三家廠商之標單會同時由大禾公司之員工即訴外人陳樟耀擔任受任人一起投遞，且有權在原告等之投標

文件上簽署他人姓名，上述行為顯係三家廠商互為約定且委任同一代理人，而非偶然巧遇，自有假性競爭事實存在。基於此，原告等之訴自無理由等語。並聲明：原告之訴駁回。

四、經查，原告等及訴外人大禾營造確有於案發時檢附上開金額押標金參與系爭採購案，3公司於107年4月27日投標時，先後委由訴外人即大禾營造負責人陳樟耀1人於同一時間，代將投標文件送抵被告機關處（投標時未有投標文件信封外觀尚未彌封情形）參與競標，嗣被告以3公司係同1人送達投標文件為由，認其等均涉投標文件內容重大異常關聯，遂決議不予發還3公司已繳付之押標金，原告等循序提起異議、申訴及本件行政訴訟等節，除為兩造不爭執外，並經本院調取上開各案工程會申訴審議判斷卷宗核實，上情即堪認屬實。依此，則本件爭點闕為：原告等3公司案發時委由同1人（亦為投標廠商）同時代為投遞招標文件，是否構成政府採購法第50條第1項第5款：不同廠商間之投標文件內容有重大異常關聯，而得依同法第31條第2項第8款、招標須知第55點第8款規定，不予發還押標金？

五、本院之判斷：

（一）應適用之法令：

1. 政府採購法：【按本法業於108年5月20日修正（案發後），本件應適用修正前即行為時規定；下稱本法】

(1) 第31條第2項第8款：「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。」

(2) 第50條第1項第5款：「投標廠商有下列情形之一，經機關於開標前發現者，其所投之標應不予開標；於開標後發現者，應不決標予該廠商：五、不同投標廠商間之投標文件內容有重大異常關聯者。」

2. 系爭採購案投標須知：

(1) 第五十五點第（八）款：「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：
… … 8.其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令
行為者。附記：主管機關認定之情形如下（行政院公共
工程委員會104年7月17日工程企字第00000000000號
令）：… …（2）有政府採購法第50條第1項第3款至
第5款、第7款情形之一。」

(2)第六十七點第4項：「機關辦理採購有下列情形之一者
，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』之規定及行為事實，
判斷認定是否有該款情形後處理：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。」

3.工程會104年7月17日工程企00000000000號令（下簡稱
工程會104年7月17日令）：「機關辦理採購，廠商有下
列情形之一者，依政府採購法第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，並自即日起生效：… …二、有政府採購法第50條第
1項第3款至第5款、第7款情形之一。」

4.工程會91年11月27日工程企字第9100516820號令（下簡稱
工程會91年11月27日令）：「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。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。」

(二) 經查：

1. 本法第50條第1項第5款所定「不同投標廠商間之投標文件內容有重大異常關聯者」，核屬同法第31條第2項第8款所指「經主管機關認定有影響採購公正之違反法令」（空白法規）行為，業據工程會以104年7月17日令釋示後而補充該空白法規，招標機關自得以此為由，而不予發還押標金：

按「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1項）；「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：一、以偽造、變造之文件投標。二、投標廠商另行借用他人名義或證件投標。三、冒用他人名義或證件投標。四、在報價有效期間內撤回其報價。五、開標後應得標者不接受決標或拒不簽約。六、得標後未於規定期限內，繳足保證金或提供擔保。七、押標金轉換為保證金。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。」（第2項），本法第31條第1、2項分別定有明文。是機關於採購案決標後如遇上開8款事由時，依上開規定不予發還押標金，即有所據。又觀諸上揭第2項所定第1至7款事由，內容具體，機關於涵攝認定個案事實是否已符合各該款規定，較無爭議。惟第8款所謂「其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為」，則屬空白法規立法，本身僅有部分構成要件行為及法律效果，尚待主管機關補充其空白部分構成要件行為後，方成為完整構成要件之法規範，此係因立法者對於投標廠商影響採購公正之違反法令行為，實無從預先鉅細靡遺悉加以規定，為樹立有效之行政管制，乃授權主管機關工程會得據以補充認定同條項第1款至第7款以外其他「有影響採購公正之違反法令行為」之類型，遂有此立法。為此，工程會前曾以104年7月17日令補

01 充解釋：「機關辦理採購，廠商有下列情形之一者，依政
02 府採購法第31條第2項第8款認定屬『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』情形，並自即日生
04 效：一、有政府採購法第48條第1項第2款之足以影響採
05 購公正之違法行為者情形。二、有政府採購法第50條第1
06 項第3款至第5款、第7款情形之一。三、容許他人借用
07 本人名義或證件參加投標。四、廠商或其代表人、代理人
08 、受雇人或其他從業人員有政府採購法第87條各項構成要
09 件事實之一。五、廠商或其代表人、代理人、受雇人或其
10 他從業人員，就有關招標、審標、決標事項，對公務員行
11 求、期約或交付賄賂或其他不正利益。」從而依據上開令
12 函第二點解釋意旨，本法第50條第1項第3至5款情形【
13 至同條項第7款部分則有疑義，詳後述】，實質上已成為
14 同法第31條第2項第8款內容，採購機關自得援此為法律
15 基礎，不予發還廠商押標金。再上開104年7月17日令經
16 查，性質上屬法規命令，且已依法刊登在行政院公報第02
17 1卷第131期交通建設篇，符合行政程序法第157條第3
18 項所定之發布程序，復核其就本法第50條第1項第3至5
19 款釋示內容部分，俱符合本法第31條第2項規範意旨，且
20 未逾越授權範圍，亦未增加法律對人民所無之限制，於法
21 律保留原則無違，並50條第1項第3、4款規定內容明確
22 ，另第5款所稱「不同投標廠商間之投標文件內容有重大
23 異常關聯者」，雖係抽象之不確定法律概念，惟其意義尚
24 非難以理解，且為一般受規範者所得預見，並可經由司法
25 審查加以確認，核與法律明確性原則尚無違背，是該令函
26 上開釋示內容自亦與法律明確性原則無違。從而藉由該令
27 函之釋示而生：有本法第50條第1項第3至5款情形時，
28 機關得依同法第31條第1項第8款規定不予發還廠商押標
29 金；即無疑義。此見解亦為最高行政法院108年度判字第
30 20號判決肯認。（按僅就上開釋示內容針對第50條第1項
31 第3至5款部分。該案判決理由欄第五、(一)(二)段內容參照

01) 被告據此不予發還原告押標金，所引法律基礎尚無違誤
02 ，自屬可採。至系爭採購案投標須知第五十五點第（八）
03 款規定內容，係援引自本法第31條第8款文字，同時附記
04 應引用工程會上揭104年7月17日令為解釋基礎，是於本
05 件適用時，結論自屬相同，併此敘明。

06 2. 工程會91年11月27日令為「解釋性行政規則」性質，係針
07 對本法第50條第1項第5款所為輔助解釋，不具創設性，
08 適用時應謹守母法條文規範意旨：

09 為協助機關適用法律，工程會前曾以91年11月27日令函，
10 就本法第50條第1項第5款所謂「不同投標廠商間之投標
11 文件內容有重大異常關聯」補充釋示以：『機關辦理採購
12 有下列情形之一者，得依政府採購法第50條第1項第5款
13 「不同投標廠商間之投標文件內容有重大異常關聯者」處
14 理：一、投標文件內容由同一人或同一廠商繕寫或備具者
15 。二、押標金由同一人或同一廠商繳納或申請退還者。三
16 、投標標封或通知機關信函號碼連號，顯係同一人或同一
17 廠商所為者。四、廠商地址、電話號碼、傳真機號碼、聯
18 絡人或電子郵件網址相同者。五、其他顯係同一人或同一
19 廠商所為之情形者。』此令性質經核，係工程會本諸本法
20 中央主管機關之地位，針對本法第50條第1項第5款規定
21 之適用，所為協助下級機關或屬官統一解釋法令之解釋性
22 ，性質上屬於行政程序法第159條第2項第2款中之解釋
23 性行政規則。由於其係上級機關對下級機關，或長官對屬
24 官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非
25 直接對外發生法規範效力之一般、抽象規定（行政程序法
26 第159條第1項參照），且係闡明法令原意（司法院釋字
27 第287號解釋參照），其解釋是否正確而得適用，繫於該
28 法令是否應作如同該解釋性行政規則內容之解釋，是此一
29 解釋性行政規則「並不具創設性」，性質即與上揭工程會
30 104年7月17日令係屬法規命令之地位不同。從而此一令
31 函內容於詮釋、適用本法第50條第1項第5款規定時，自

應謹守該條文之母法文字範圍，免生子法逾越母法而於法律優位原則有違，乃屬當然。至系爭採購案投標須知第六十七點第4項內容經核，係逕行援引工程會91年11月27日令函相同內容，是於本件適用時，結論亦如上述，一併說明。

3. 承上，依據工程會91年11月27日令函第5點內容釋示，本法第50條第1項第5款之解釋應為：不同廠商間「投標文件內容」，有該令函第1至4點以外之其他顯係由同一人或同一廠商所為情形者，為「投標文件內容」重大異常關聯，即生該款規定之法律效果；亦即，縱經該令函上開第5點補充釋示，本法第50條第1項第5款所定「重大異常關聯」之「客體」，仍應僅指「投標文件內容」而言，尚難擴及投標文件內容以外之其他（投標）重大異常關聯情形：

- (1) 觀諸上開91年11月27日令臚列之工程會所認定5點招標文件內容有重大異常關聯情形，其中第1至4點所定態樣具體明確，惟於第5點則泛稱略以：「其他顯係同一人或同一廠商所為之情形者」。考其釋示意旨，應在賦予招標機關裁量權，得就所遇各種第1至4點情形以外而堪認係同一人或同一廠商所為之假性競爭態樣，解為不同廠商間投標具有重大異常關聯，並得以本法第50條規定不予開標或決標予該廠商。囿於實務運作之招標情形變化多端，工程會擬以上開第5點概括解釋賦予機關臨機應變解釋權限，非屬難以想像，蓋假性競爭之防止，闕為政府採購能公平、公正運行並社會信賴所由生之基礎，是授權機關就個案認定是否有違反競爭公平情事並予杜絕，乃忠實執行政府採購法所必要。惟縱該令函解釋意旨殊值贊同，然應注意者為，在權力分立前提下，立法權本有擇就不同場合賦予不同法效之權限，此即所謂立法政策抉擇，行政權本應尊重，且為維護立法權完整，解釋性行政規則從來僅得輔助原立法意旨而解釋

，不得具有創造性，亦屬當然。爰此，主管機關自不可藉由釋示地位之便，創造法所未賦予下級機關之裁量權限。則工程會91年11月27日令既屬補充解釋本法第50條第1項第5款所定：「不同廠商間投標文件內容有重大異常關聯」，經該令第5點補充、概括解釋後，機關循為判斷及執行該款之標準，應為：不同廠商間「投標文件內容」，有該令函第1至4點以外之其他顯係同一人或同一廠商所為情形者，為「投標文件內容」重大異常關聯，應發生該款規定之法律效果；亦即，縱經該令函上開第5點釋示，本法第50條第1項第5款所定重大異常關聯之客體，仍應僅指「投標文件內容」而言，不應擴及涵蓋投標文件內容以外之其他（投標）重大異常關聯情形，其解釋方屬未逾母法明文規定而於權力分立暨法律優位原則無違。

- (2) 本院上開解釋，亦可由本法第50條第1項之法條文字編排、工程會91年11月27日令內容暨最高法院上揭108年判字第20號判決已明確否定工程會上揭104年7月17日令關於：「本法第50條第1項第7款亦屬本法第31條第2項第8款所指違反法令行為而得不予發還押標金」之釋示意旨，導出相同結論：①首先，觀諸本法第50條第1項所定全部7款情形，除其中第7款屬概括規定外，其餘第1至6款均明確規定不符政府採購精神之具體情節。例如第3款係明確規定：借用或冒用他人名義或證件投標；第4款係明確規定：以不實之文件投標。從而第5款法條文字既明定為：不同投標廠商間之投標文件內容有重大異常關聯，則「投標文件內容」即屬本款審查之唯一客觀標的，審查方式則應為：各廠商間之「投標文件內容」有無重大異常關聯。是本款自無由解為：有投標文件內容「以外」之其他足認各廠商間重大異常關聯情事，亦生本款法效餘地，否則同條項第7款之概括規定即無存在必要，此亦為對照該條項前、後各

款規定後，法條文意解釋之必然。②再觀諸工程會91年11月27日令釋示之5點應屬上開不同廠商間投標文件內容有重大異常關聯情形，除其中第5點為概括規定外，其餘4點亦均明定具體情形。例如第1點係規定：投標文件內容由同一人或同一廠商繕寫或備具者，第3點係規定：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，第4點係規定：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。各該規定核均以「投標文件內容」作為補充解釋之對象及客體，從而就法條補充解釋之意旨及立法體例而言，自無容由該令第5點得另行逸脫母法「投標文件內容」明文範圍，而擴張解釋及於投標文件內容以外客體空間。是經援引該令第5點補充解釋後，本法第50條第1項第5款自應解為：「不同廠商間『投標文件內容』有（該令第1至4點以外之）其他顯係同一人或同一廠商所為之情形者」無疑。③本法第31條第2項第8款，固據工程會以上揭104年11月27日令補充釋示，該款空白法規內容應包括：本法第50條第1項第7款【按本款規定為：其他影響採購公正之違反法令行為】之概括條款規定，機關亦得援此規定而不予發還押標金。然工程會104年7月17日該令函此部分釋示意旨，甫經最高法院上開108年度判字第20號判決維持臺中高等行政法院106年度訴字第193號判決內容，而認：「至該令（按即指104年7月17日令函）同時將（本法）第50條第1項第7款「其他影響採購公正之違反法令行為」，認定為同法第31條第2項第8款之「有影響採購公正之違反法令行為」，變成「『其他影響採購公正之違反法令行為』屬於『有影響採購公正之違反法令行為』」，不但是語詞重覆，而且以抽象內容補充構成政府採購法第31條第2項第8款發生不予發還或追繳押標金法律效果之構成要件，自該「抽象認定」不足以得知其欲將何種特定行

為類型，列為該款之「影響採購公正之違反法令行為」，此部分之「認定」並不具體明確，應不生該款之認定效果。}（最高法院上開判決第四、(五)段內容參照）④事實上，由法律明確性角度以觀，或由立法者迄無明顯於本法授權採購機關得開放式認定何謂「其他足認有不公平競爭情事」而具裁量空間而言，均難導出，可於主管機關經以法規命令釋示後，即賦予採購機關如本法第31條第2項「不予發還押標金」之重大限制人民權益行政處分之裁量權限，此由本法第31條第2項全部8款規定內容均已明載，需於某特定具體情形下始生該款不予發還押標金法效，即足徵之。即便是該條項第8款所謂概括條款，法亦係明文：「其他『經主管機關認定』有影響採購公正之違反法令行為者」，全無授權採購機關得就具體個案裁量餘地，益徵無論本法第31條第2項第8款抑或第50條第1項各款解釋，行政機關執法時僅能謹守法條客觀文意，無由藉由主管機關頒布之法規命令（如工程會104年7月17日令）或行政規則（如工程會91年11月27日令）而生橋梁效果，致行政機關藉此攫獲立法者所未曾賦予之行政（裁量）權力。從而既本法31條第2項所生之法律效果，其強度已臻採購機關不予發還押標金，屬對人民重大不利益行政處分，又藉工程會104年7月17日令之橋梁解釋，將生有同法第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」時，機關將依31條第2項第8款規定不予發還押標金，則於立法者明文賦予採購機關得就「投標文件內容」以外之其他廠商間之重大異常關聯行為亦具不予發還押標金權限前，就本法第50條第1項第5款規定之解釋，自應謹守，以法條明文「投標文件內容」為唯一可由採購機關查察之客體為限，方認與立法意旨、法律優位暨權力分立等原則無違。

(3) 小結：綜上所述，本法第50條第1項第5款規定，縱經

工程會 91 年 11 月 27 日令函第 5 點補充釋示後，亦僅得解
為：不同廠商間，有該令函第 1 至 4 點「以外」之其他
「投標文件內容」顯由同一人或同一廠商所為者，始認
有本法第 50 條第 1 項第 5 款情形，而得由採購機關依本
法第 31 條第 2 項第 8 款規定不予發還押標金。從而被告
上開所辯，本法第 50 條第 1 項第 5 款之適用標準，不應
拘泥於法條文字「招標文件內容」本身，應解為尚包括
廠商間其他足認有假性競爭情事云云，難認可採。

4. 本件依確認之事實，尚無不同廠商間「投標文件內容」有
重大異常關聯情形，被告援引本法上揭規定暨工程會上開
令函不予發還原告等押標金，難認合法：

本件依原處分認定之事實，主要係以原告等及訴外人大禾
營造就系爭採購案之投標文件案發時均委由大禾營造同時
遞件，顯與常情不符，有假性競爭情事，進而認定 3 廠商
間有本法第 50 條第 1 項第 5 款情形，並援引工程會 104 年
7 月 17 日解釋令於適用本法第 31 條第 2 項第 8 款規定後，
不予發還原告等押標金。然審諸工程會第 91 年 11 月 27 日令
之補充解釋，一來本件核無該令釋示第 1 至 4 點所定招標
文件內容有重大異常關聯具體情事，二者縱依該令函第 5
點之概括內容以觀，本件亦無不同廠商間「投標文件內容
」顯係同一人或同一廠商所為情形，則縱 3 間廠商之投標
文件案發時確實委由訴外人大禾營造同遞，或屬高度可疑
為有假性競爭情事，惟揆諸上揭解釋，被告除可另依本法
第 48 條第 1 項第 2 款【係規定：機關依本法規定辦理招標
，除有下列情形之一不予開標決標外，有三家以上合格廠
商投標，即應依招標文件所定時間開標決標：二、發現有
足以影響採購公正之違法或不當行為者。】、第 50 條第 1
項第 7 款規定，不予開標或決標系爭工程外，究不可援引
上揭規定不予發還原告等押標金。再於本件審理期日，經
本院曉諭被告，是否就何特定之「投標文件內容」主張有
顯係同一人或同一廠商所為而有重大異常關聯，亦據被告

01 辯稱略以：「我們主張是原告投標文件委由一人親送，而
02 且出具給被告機關簽收也是同一人簽署，我們不主張本
03 案中哪份特定文件有重大異常關聯，我們只是主張投標文
04 件由同一人共同親送，就已經有重大異常關聯等語」（本院
05 108 年度簡字第 23 號卷第 114 頁背面參照）；益徵本件原
06 處分僅係以「1 人兼送不同廠商間投標文件」事實，而認
07 定本案有廠商間重大異常關聯，屬假性競爭，遂不予發還
08 押標金。揆諸上揭說明，原處分既非以「投標文件內容有
09 重大異常關聯」為處分基礎事實，則被告援引本法上開規
10 定、系爭採購案投標須知，而不予發還原告等押標金，處
11 分即於規定未合。原告本件起訴請求撤銷原處分、申訴審
12 議判斷，即有理由。

- 13 5. 原處分、異議處理結果及申訴審議判斷既有如上違誤，並
14 經本院撤銷，原告等起訴主張，應由被告返還上開押標金
15 金額，即有理由：

16 按「機關對於廠商所繳納之押標金，應於決標後無息發還
17 未得標之廠商。廢標時，亦同。」本法第 31 條第 1 項定有
18 明文。次按，投標廠商如無第五十五點所列(一)至(八)款情形
19 ，採購機關應予發還押標金，系爭採購案招標須知第 55 條
20 本文之反面解釋足可推知。查原告等投標時繳納與被告機
21 關之押標金分別為 388,000 元（慶通營造）、380,000 元
22 （南億營造，係短繳），有卷附「屏東林區管理處投標廠
23 商證件審查表」影本 2 紙可稽（本院 108 年度簡字第 21 號
24 案件另卷「證據清單及摘要」第 50 頁、本院 108 年度簡字
25 第 23 號案件另卷「證據清單及摘要」第 50 頁參照），並兩
26 造就此金額均無爭執。而被告處分不予發還押標金所引法
27 律基礎既有如上違誤，異議處理及申訴審議判斷亦未予糾
28 正，並原處分、異議處理結果及申訴審議判斷已經本院撤
29 銷，被告不予發還押標金即無法律上理由，原告等起訴主
30 張被告返還上開押標金金額，亦應准許。

31 六、綜上所述，原處分所憑之事由，於本法第 31 條第 2 項第 8 款

規定未符，原處分確有違誤，異議處理結果仍維持原處分，
申訴審議判斷亦未予糾正，均有未合，原告訴請撤銷，為有
理由，應予准許。另原告等本於本法第31條第1項及採購須
知第55條本文之反面解釋，請求被告應分別給付（退還）原
告等如主文所示押標金金額，核無不合，亦應准許之。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結
果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

據上論結，本件原告之訴為有理由，依行政訴訟法第98條第1項
前段，判決如主文。

中 華 民 國 109 年 4 月 14 日
行政訴訟庭 法官 曾士哲

正本係照原本作成。

如不服本判定，應於判決送達後20日內，向本院提出上訴狀並表
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
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
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
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
訴），並應繳納上訴裁判費新臺幣3,000元。

中 華 民 國 109 年 4 月 14 日
書記官 廖莘汝