

臺灣屏東地方法院行政訴訟判決

108年度簡字第22號

109年3月9日辯論終結

原告 大禾營造有限公司

代表人 陳文澤

訴訟代理人 許照生律師

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

上列當事人間返還押標金事件，原告不服行政院公共工程委員會中華民國108年5月3日訴0000000號採購申訴審議判斷，提起行政訴訟，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、事實概要：原告於106年3月間參與被告辦理之「旗山38林班坑溝整治工程」，經被告審標發現原告與慶通營造有限公司、南易營造有限公司，「三家廠商之標單文件為同一人親送」認有違反政府採購法第50條第1項第5款及行政院公共工程委員會91年11月27日工程企字第09100516820號令第39條規定之情形，遂以107年11月30日屏治字第1076220937號函通知原告不予發還押標金。原告不服，提起異議，仍經被告以107年12月22日屏自治字第1076104963號函維持原處分。原告提出申訴，亦經行政院公共工程委員會以108年5月3日訴0000000號採購申訴審議判斷駁回。原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

二、本件原告主張：

(一)、被告以三家廠商之標單文件為同一人親送為由作成不予發還押標金之決定，明顯違反「依法行政原則」。按「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。」行政程序法第4條定有明文。又所謂「依法行政原則」，係指行政機關之

行政行為或其他一切行政活動，均不得與法律相牴觸，其中，「法律優位原則」（消極的依法行政原則）指行政機關發布命令或為行政處分不得違反法律規定而言；而「法律保留原則」（積極的依法行政原則）係指涉及人民其他自由權利之限制者，應由法律加以規定，是行政機關欲作成剝奪或限制人民自由權利之行政處分，自應遵守法律保留原則，於符合法律或其授權訂定之法規命令所規定之要件時，始得為之，此有最高行政法院103年度判字第613號及107年度判字第308號判決可供參照。

(二)、構成政府採購法第50條第1項第5款之客體僅限於「投標文件內容」。次按，「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。」政府採購法第50條第1項第5款定有明文。又關於「不同投標廠商間之投標文件內容有重大異常關聯。」之判斷，工程會於91年11月27日以工程企字第9100516820號函令就何謂「重大異常關聯」做更詳盡之解釋，惟在解釋脈絡下，客體仍僅限於「投標文件內容」，即便是概括條款亦不得超出此解釋範圍，否則將生函令解釋範圍超過法律規範而有違反法律優位原則之疑慮，此觀上開函令所解釋者僅限於「押標金」、「投標標封或通知機關信函」、「廠商地址、電話號碼、傳真機號碼、聯絡人或電子郵件網址」等投標文件附件或投標文件須載明事項即明。

(三)、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，係牴觸政府採購法第50條第1項第5款並增加法律所無之限制：經查，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，所援引之法律依據無非係政府採購法第50條第1項第5款及公共工程委員會於91年11月27日以工程企字第9100516820號函「五、其他顯係同一人或同一廠商所為之情形者。」部分之括條款，惟

承前所述，工程會函令所解釋者應限於「投標文件內容」，而「三家廠商之標單文件由同一人親送」之情況與「投標文件內容」毫無干係，被告竟以此為由不予發還押標金，無非係牴觸政府採購法第50條第1項第5款，違反法律優位原則；此外，在構成要件不符之情況下，被告自不得以政府採購法第50條第1項第5款作為其不予發還押標金處分之法律依據，被告在無法律規定及授權下，增加法律所無之限制，逕自不發還押標金予原告（剝奪原告之財產權），明顯違反法律保留原則。

(四)、被告辯稱政府採購法第50條第1項第5款之立法理由著重於假性競爭行為之防止，不得僅機械式判斷資金來源、聯絡地址或填寫字跡等表面文書，應著重於標單文件由一人親送是否已生假性競爭之可能性云云。惟本於法律保留原則及法律優位原則，行政行為如侵害人民之權利須有法律明文規定且不得逾越法律之規定，此乃法治國原則之基本內涵。從而，政府採購法第50條第1項第5款既明文規定「招標文件內容」，自不容被告恣意作出超出條文之解釋。其次，政府採購法第50條第1項第5款之立法理由著重於假性競爭行為之防止，原告對此並不爭執，然而，政府採購法第50條第1項第5款之立法目的既在防免假性競爭，更應視實際足以影響決標結果之「招標文件內容」，作綜合判斷，而非單以「標單文件是否為同一人親送」，此不影響決標結果之因素作為判斷基礎。在本案中，不論是領標文件、投標文件或押標金之支票等均不足以證明原告與其他廠商間有何假性競爭行為存在，被告單以「標單文件是否為同一人親送」即稱被告與其他廠商間存有假性競爭之事實，實屬無稽。

(五)、原告於系爭採購案投標過程與其他廠商間並無「投標文件內容有重大異常關聯」之情形。被告單以「三家廠商之標單文件為同一人親送」為由作成原處分，違反職權調查義務。按「行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之

拘束，對當事人有利及不利事項一律注意。」、「行政機關為處分或其他行政行為，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將其決定及理由告知當事人。」行政程序法第36條及第43條定有明文。經查，被告如認原告與慶通公司、南億公司就系爭採購案之投標文件係由同一人親送而有違反政府採購法第50條第1項第5款之虞，承前所述，因此情並非政府採購法所不容許，被告理應依法自行調查其他事證，如原告與慶通公司、南億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作綜合判斷，然而被告卻捨其職權調查義務，單以「三家廠商之標單文件為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。

六、被告如盡職權調查義務即可確知原告於系爭採購案投標過程與其他廠商間並無「投標文件內容有重大異常關聯」之情形。再者，如被告確實依職權調查其他事證，自可確知原告與其他廠商間並無「投標文件內容有重大異常關聯」之情形。原告與慶通公司、南億公司之代表人及公司所在地均不同，且在本案之前確實有施作工程之實績。經查，原告與慶通公司、南億公司之代表人、公司所在地、核准設立日期等均不同，且原告於系爭採購案前，亦曾標得多項政府公共工程並施工履約完成，自難認原告有為協助慶通公司或南億公司得標而為假性競爭行為之可能。原告與慶通公司、南億公司於系爭採購案之領標文件電子憑據序號並無連續及繳納押標金之支票為不同金融機構開立。況且，原告與慶通公司、南億公司於系爭採購案之領標文件電子憑據序號並無連續或異常關聯之情事、投標文件並非由同一人所繕寫及準備、押標金之支票非由同一金融機

01 構開立，更無票據號碼連續或異常關聯之可能，完全無工
02 程會91年11月27日工程企字第9100516820號函令所列舉之
03 第1至4款情況。若被告真有依職權調查即可知悉上開情
04 事惟被告卻刻意忽略此等有利原告之事證，未將此等調查
05 結果列入判斷，逕自依片面資訊（三家廠商之標單文件為
06 同一人親送）作成原處分，無疑與行政程序法第43條相悖
07 ，程序存有瑕疵。

08 (七)、並聲明：

09 1.原處分、異議處理結果及申訴審議判斷均撤銷。

10 2.被告應返還新臺幣388,000元之押標金。

11 三、被告則以：

12 (一)、「機關得於招標文件中規定，廠商有下列情形之一者，其
13 所繳納之押標金，不予發還，其已發還者，並予追繳：…
14 八、其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為
15 者。」、「投標廠商有下列情形之一，經機關於開標前發
16 現者，其所投之標應不予開標；於開標後發現者，應不決
17 標予該廠商：…五、不同投標廠商間之投標文件內容有重
18 大異常關聯者。」「五十五、廠商有下列情形之一者，其
19 所繳納之押標金，不予發還，其已發還者，並予追繳：…
20 (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
21 。附記：主管機關認定之情形如下（行政院公共工程委員
22 會104年、7月17日工程企字第10400225210號令）：…
23 2.有採購法第50條第1項第3款至第5款、第7款情形之
24 一。…」政府採購法第31條第2項第8款、第50條第1項
25 第5款及系爭採購案投標須知第55點第8款分別定有明文
26 。又「機關辦理採購有下列情形之一者，得依政府採購法
27 第50條第1項第5款『不同投標廠商間之投標文件內容有
28 重大異常關聯者』處理：一、投標文件內容由同一人或同
29 一廠商繕寫或備具者。二、押標金由同一人或同一廠商繳
30 納或申請退還者。三、投標標封或通知機關信函號碼連號
31 ，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。」行政院公共工程委員會91年11月27日工程企字第09100516820號令定有明文，故原告起訴狀聲稱被告沒收押標金之處分違背法律保留原則並無所據，被告機關確實係依據政府採購法之法令授權而為沒收處分。

(二)、政府採購法第50條第1項第5款規定：「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。」而考其立法理由，亦於91年2月6日修法時明訂『第一項增訂第五款，以防止假性競爭行為。』，故適用本款時，應著重於假性競爭行為之防止，亦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地判斷資金來源、聯絡地址或填寫字跡等表面文書內容，應著重於三家廠商標單由一人親送，是否已生假性競爭之可能性，若已存在假性競爭之可能，自符合政府採購法第50條第1項第5款之規範，以沒收押標金方式，扼止廠商假性競爭之發生，此並非增加法律所無之限制，而為原告自己曲解立法目的，僅偏於一己私利之見解。故被告機關本於上述法律規範及授權而為沒收押標金處分，並無任何違反法律保留之處。

(三)、再者，本案事實為「三家廠商之標單文件委由同一人親送」，此一事證至為明確，原告等三家投標廠商也不否認此一事實，被告機關何來職權調查義務之違背？被告機關又未以領標文件序號異常、同一人繕寫或備具、押標金支票連號、廠商地址電話是否相同等情節指訴於原告並進一步沒收原之押標金，被告機關又有何職權調查義務之可言？投標行為亦為廠商整體參與公共工程招標行為之一環，任何一謹慎小心且有真意參與公共工程招標者，莫不謹慎防競爭對手刺探標案底價，系爭工程標單並不以親送為必

要，如果南億營造有限公司是為一時方便委託江永吉代送，慶通營造有限公司江永吉為應付他案工程檢查，恐怕時間上不方便，何以不是各自依據自己的時間安排自行以掛號送達方式辦理投標？再者，原告各自送件代表人均已出發前來採購機關投遞標案，縱然路中偶遇得知可以代送標案，本於既有的時間規劃及避免投標內容被洩漏，也應該繼續親送被告，豈有輕率委託他人之理？此即為原告偶遇代送理由難以輕信之處。

(四)、再就三家投標廠商地理位置而言，南億公司位於台南市南化區，鄰近南二高玉井交流道，南下至屏東交流道即可抵達被告，為何要繞路經台20線前往甲仙，並在通渠大道上能與慶通公司江永吉相遇？其巧合之處實在難以令人輕信，而且慶通公司江永吉聲稱當日有他案工程查驗，時間緊迫，為何慶通公司江永吉不是委託先遇到的南億公司陳福龍先生代送，反而不顧自己時間緊迫要親送標案還承諾幫南億公司代送？更添原告等投標廠商辯詞之難以採信。按「廠商之投標文件，應以書面密封，於投標截止期限前，以郵遞或專人送達招標機關或其指定之場所。」為政府採購法第33條第1項所明定，故自前述明文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，再自三家投標廠商均已派員出門親自送標案文件，顯已有時間規劃之準備，三家廠商位置互殊，豈能如此方便在馬路上偶遇等情互為判斷，三家投標廠商之標單會同時由原告擔任受任人一起投遞，且有權在另兩家投標文件上簽署他人姓名，顯係三家投標廠商互為約定且委任同一代理人，而非偶然巧遇，自有假性競爭事實之存在。

(五)、末按，廠商對於攸關自身權益之投標文件本應密封，妥慎保管，然依三家廠商上開說明，南億公司代表人將自身投標文件交付慶通公司亦即競標廠商代為遞送，而慶通公司將其及南億公司之投標文件交由原告代為遞送，未慮及競標廠商有為自身利益而不代為遞送投標文件或窺探投標文

件秘密之虞，殊難想像。且按行政院公共工程委員會91年11月27日發文字號：工程企字第09100516820號函第三點中表示『通知機關信函號碼連號，顯係同一人或同一廠商所為者』即認為不同投標廠商間之投標文件內容有重大異常關聯，換言之，連共同投標廠商一同向郵局投遞郵件形成掛號連號，都應認定違反政府採購法第50條第1項第5款，則原告與其餘兩家共同投標者於本案所為，豈非係共同投遞，僅投遞郵差變為訴外人陳樟耀而已，若共同付郵投遞在禁止之列，共同委託專人送達卻可以，豈有公平之可言，故自函示內容之類比，亦應認為原告與其他共同投標廠商，有投標文件內容有重大異常關聯之情事。故三家廠商於說明中一再強調係將自身已密封之投標文件交付對方，與一般投標廠商間競爭關係之常情相悖，則招標機關以原告與另二家廠商間，已構成假性競爭之可能性，認有本法第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」之情形，依本法第31條第2項第8款及系爭採購案投標須知第55點第8款規定，通知原告押標金不予發還，洵無違誤等語。

(六)、並聲明：原告之訴駁回。

四、前揭事實概要欄所載之事實，有「旗山38林班坑溝整治工程」公開招標公告、被告107年11月30日屏治字第0000000000號、107年12月22日屏治字第1076104963號函、行政院公共工程委員會訴0000000號採購申訴審議判斷書、「大禾、慶通、南億」公司基本資料表、原告公共工程驗收證明書等在卷可稽（見本院9至26頁），且為兩造所不爭執，應堪認定。本件兩造爭執如上，是本件應審酌者為原告是否有政府採購法第31條第2項第8款規定「其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為」之應不予發還還押標金情形？

五、本院之判斷：

(一)、原告經被告認定所投標之「旗山38林班坑溝整治工程」，與慶通營造有限公司、南易營造有限公司，「三家廠商之

01 標單文件為同一人親送」，構成「不同投標廠商間之投標
02 文件內容有重大異常關聯」之情形，而依政府採購法第50
03 條第1項第5款規定，經召開採購審查小組委員會決議不
04 予發還押標金，原告不服依法提起救濟，進而提起本件行
05 政訴訟。原告對於三家廠商之標單文件為同一人親送之事
06 實不予爭執，僅陳稱：政府採購法第50條第1項第5款規
07 定不同投標廠商間之投標文件「內容」有重大異常關聯，
08 而三家廠商由同一人投遞，無涉文件內容，而不符構成要
09 件云云。

10 (二)、按「為建立政府採購制度，依公平、公開之採購程序，提
11 升採購效率與功能，確保採購品質，爰制定本法。」、「
12 機關得於招標文件中規定，廠商有下列情形之一者，其所
13 繳納之押標金，不予發還，其已發還者，並予追繳：．．
14 ．八、其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行
15 為者」、「投標廠商有下列情形之一，經機關於開標前發
16 現者，其所投之標應不予開標；於開標後發現者，應不決
17 標予該廠商：．．．五、不同投標廠商間之投標文件內容
18 有重大異常關聯者。」，為政府採購法第1條、第31條第
19 2項第8款（行為時）及第50條第1項第5款分別所明定
20 。又依被告投標須知第55條第1項第5款亦訂定「其他經
21 政府採購法主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為
22 者。」，其繳納之押標金不予發還或予追繳，即將首揭政
23 府採購法規定明定為投標人應遵守之約定。承上可知，立
24 法者為確保公平公開之採購程序，避免不當之違法行為介
25 入投標過程，就參與投標之廠商另於招標文件中明文規範
26 如有政府採購法第31條第2項情形時，對於廠商所繳納之
27 押標金應如何處分為事先之規範，此乃為確保採購過程之
28 公開、公平目的所為之規範，且經被告明訂於招標文件中
29 ，是參與投標之廠商應予遵守。

30 (三)、原告稱：政府採購法第50條第1項第5款應僅限於文書資
31 料內容云云。然查：法律規定之解釋固包含文義解釋，但

仍有目的性解釋、體系解釋等等其他解釋方法，單純之文
義解釋並非唯一準則，否則法律學豈非淪為查字典比賽，
何須以各種方法論學習研究之。再政府採購法第50條第1
項第5款規定，所謂「不同投標廠商間之投標文件內容有
重大異常關聯者」，其考量者乃係各投標廠商間通常即存
在假性競爭行為，該等假性競爭行為足以影響採購公正，
自屬違反前述政府採購法「建立政府採購制度，依公平、
公開之採購程序，提升採購效率與功能，確保採購品質」
之立法意旨，而有加以制裁處分（賦予特定法律效果）之
必要。而「投標文件內容有重大異常關聯」之態樣，依整
體法目的性解釋，應可認其態樣或有各廠商投標文件均由
同一人繕寫，或有各廠商之押標金均有同一人出具等等，
情形不一而足。故考量立法目的下，其所指稱者，應係就
整體投標過程，從開始到結束，是否有顯係同一人或同一
廠商所為之情形而影響公平性，而應就投標過程之「全程
」均加以規範，才能達制定政府採購法為求公平之目的，
而非僅限於投標文件之「書面內容」規範之。況且，若無
實際之投遞文件行為，該等標案文件在未到達招標單位之
情況下，該等文書紙張根本與標案無涉，縱有完全雷同，
亦無所謂，是故政府採購法第50條第1項第5款規定自然
包含投標行為，始有此法規規範之存在意義。

（四）、而本件原告、慶通營造有限公司、南易營造有限公司，此
三家廠商之標單文件均為同一人親送之事實，既未經兩造
爭執，其投標行為均由同一人所為之，自己就政府採購法
50條第1項第5款之「不同投標廠商間之投標文件內容有
重大異常關聯者。」構成要件該當。政府採購法固未規定
應由何人投遞標案，然衡情同一標案中之各廠商理應處競
爭地位，各廠商均戮力將投標意願及投標文件內容保持祕
密，並提高注意程度，以免競爭對手知悉其投標策略，而
降低自身得標機率，並欲排除他人使己身得標，始符常情
。惟原告等三家廠商，竟均不擔心對方未將己身文件送往

01 投標抑或從中得知標單內容，而無所畏懼將該等重要文件
02 恣意交付競爭對手，其等行為本就與社會常情相悖；況原
03 告等三家廠商所在位置並非鄰近，原告稱因偶然巧遇而由
04 同一人順手投遞標案，實難謂可採，益加難認其等間確有
05 正常之公平、公開之競爭關係，是其等情形適用政府採購
06 法50條第1項第5款，並無核反於常情之違和之處。

07 (五)、承上，本件原告既有前述政府採購法第50條第1項第5款
08 規定之不法情事，被告自得依其是否有同法第31條第2項
09 各款及投標須知第55條規定，不予發還押標金，乃屬當然
10 。

11 六、綜上所述，原告等三廠商間有「不同投標廠商間之投標文件
12 內容有重大異常關聯者」既經認明如前，被告依政府採購法
13 法第50條第1項第5款、第31條第2項第8款（行為時）、
14 投標須知第55條第1項第5款等規定，不予發還押標金，依
15 法核無違誤。異議處理結果、申訴審議判斷予以維持，亦無
16 不合。原告仍執前詞訴請撤銷原處分、異議處理結果、與申
17 訴審議判斷，均為無理由，應予駁回。

18 七、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資
19 料經本院斟酌後，核與判決不生影響，無一一論述之必要，
20 併予敘明。

21 據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第98條第1
22 項前段，判決如主文。

23 中 華 民 國 109 年 3 月 23 日
24 行政訴訟庭 法官 薛侑倫

25 以上為正本，係照原本作成。

26 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
27 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
28 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
29 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
30 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
31 訴），並應繳納上訴裁判費新臺幣3,000元。

01 中 華 民 國 109 年 3 月 23 日
02 書 記 官 林 銀 雀