

招标人无正当理由拒不与中标人签订合同的违约处理

—东营某材料公司诉东营某公司招标投标买卖合同纠纷案

裁判要旨

1. 结合《中华人民共和国民法典》第 483 条、第 490 条以及《中华人民共和国招标投标法》第 46 条之规定，中标通知书的送达时间并不是招标投标合同的成立生效时间，中标通知书的发出使得招标人、中标人之间成立以签订书面合同为义务的预约合同，一方无正当理由不签订书面合同，应当承担预约合同的违约责任；

2. 预约与本约不同，违反两者合同义务导致的违约责任范围也具有本质区别，一般来说，违反预约合同的违约责任仅限于信赖利益损失而不包括可得利益损失，若中标文件明确约定保证金为定金性质的，实质为立约定金，可结合实际损失适用《中华人民共和国民法典》第 588 条第 2 款处理。

基本案情

东营某材料公司向东营市东营区人民法院起诉称：东营某材料公司缴纳 3 万元保证金参加某供热工程的招投标并中标，招标代理机构于 2021 年 5 月 18 日向东营某材料公司发出《中标通知书》，但招标人东营某公司却未在约定时间内与东营某材料公司签订采购合同。根据《中华人民共和国民法典》第 473 条之规定，招标公告为要约邀请，投标人的投标为要约，《中标通知书》为承诺，依据《中华人民共和国

民法典》第 483 条“承诺生效时合同成立”以及第 502 条第 1 款“依法成立的合同，自成立时生效”之规定，《中标通知书》到达投标人后，招标人与投标人之间形成合法有效的合同关系，若一方无正当理由拒不签订书面合同，则应赔偿对方履行利益。因此，请求东营某公司双倍返还保证金、赔偿实际损失和可得利益损失等共计 60 余万元。

东营某公司辩称，被告并未收取保证金，而是山东某咨询公司收取，故被告不具有返还义务。采购合同未签订的原因是东营某材料公司拒绝签订，原告未提供证据证明履行利益正当性，不应承担履行利益损失。

东营市东营区人民法院经审理查明，2021 年 5 月，山东某咨询公司接受被告东营某公司委托发布《招标公告》，该公告载明，招标人为东营某公司，招标代理机构为山东某咨询公司，项目名称为供热材料采购项目；履约保证金为 3 万元。招标人和中标人应当自中标通知书发出之日起 30 日内签订书面采购合同。招标人无正当理由拒不签订合同的，双倍返还履约保证金。中标人无正当理由拒签合同的，不予退还履约保证金。

东营某材料公司向山东某咨询公司缴纳保证金 30000 元并参与该项目投标，后该公司中标。东营某材料公司收到的《中标通知书》载明应在收到通知书之日起 30 日内签订书面采购合同，但招标人东营某公司其后无正当理由拒绝与中标人东营某材料公司签订书面采购合同。

裁判结果

东营市东营区人民法院一审判决：东营某公司双倍返还东营某材料公司保证金共计6万元；驳回东营某材料公司的其他诉讼请求。一审宣判后，各方当事人均未提起上诉。

案例解读

司法实践中，一般认为，中标通知书是招标人作出的承诺，同时《中华人民共和国招标投标法》又要求招标人与中标人在中标通知书发出后签订书面合同，这就导致实务中对招标投标合同的成立和生效时间存在着不同的观点。有的观点认为，招标人与中标人签订书面合同的时间为合同成立时间，但该观点无法解释中标通知书的效力；有的观点认为，中标通知书发出后合同成立，签订书面合同后生效；有的观点认为，中标通知书到达中标人时合同不仅成立而且生效。有的观点认为，中标通知书到达中标人后，双方之间成立预约合同关系。

综合上述观点，结合本案事实而言，焦点问题是如何看待中标通知书的法律效力，也就是说，在原告东营某材料公司收到中标通知书后，双方之间的法律关系应该如何评价？

首先，《中华人民共和国民法典》第490条第1款规定“当事人采用合同书形式订立合同的，自双方当事人签字或者盖章时合同成立。在签名、盖章或者按指印之前，当事人一方已经履行主要义务，对方接受时，该合同成立”，第644条规定“招标投标买卖的当事人的权利和义务以及招标程序等，依照有关法律、行政法规的规定”，《中华人民共和国招标投标法》第46条第1款规定“招标人和中标人应当自中

标通知书发出之日起三十日内，按照招标文件和中标人的投标文件订立书面合同。招标人和中标人不得再行订立背离合同实质性内容的其他协议”，本案中，无论是从招标公告中有关中标后需进一步签订书面合同的约定来看，还是从上述法律规定来看，双方采购合同成立时间应当为签订书面合同的时间，也就是说，本案应当适用《中华人民共和国民法典》第 483 条中“承诺生效时合同成立，但是法律另有规定或者当事人另有约定的除外”中的“但书”条款。《中华人民共和国民法典》第 595 条规定“当事人约定在将来一定期限内订立合同的认购书、订购书、预定书等，构成预约合同。当事人一方不履行预约合同约定的订立合同义务的，对方可以请求其承担预约合同违约责任”，上述法律对预约合同作出了具体规定，本案中，《招标公告》明确约定应在《中标通知书》送达后 30 日内签订书面采购合同，根据上述约定，中标通知书的发出使得招标人与中标人均具有在一定期限内与对方订立采购合同的义务，从这个角度分析，中标通知书的内容、性质与上述法律条文中的“认购书、订购书、预定书”并无实质区别，因此，应当认为《中标通知书》的发出使得双方之间成立以签订书面采购合同为义务的预约合同，一方无正当理由拒不签订书面采购合同的，应承担预约合同的违约责任。

其次，关于预约合同的违约责任如何界定，尤其是损害赔偿的具体范围时，无论是从司法实践还是学术理论的观点来看，一般认为，预约合同的义务是签订合同的行为，并不

是交易本身，违约预约合同仅导致丧失一次交易机会，并不涉及履行利益的赔偿，因此，此处的损害赔偿仅指信赖利益的赔偿，具体而言包括投标所付出的标书费、招标代理服务费、交通差旅费、保证金的返还以及由于开具投标保证金所蒙受的损失。

最后，从《招标公告》来看，履行保证金的约定具有定金的性质，应当认为立约定金。《中华人民共和国民法典》第 588 条第 2 款规定“定金不足以弥补一方违约造成的损失，对方可以请求赔偿超过定金数额的损失”，该法律条文规定了定金与损失赔偿之间的关系，也即确定了定金的单向赔偿原则，若适用定金罚则已足以弥补守约方损失的，人民法院不应再支持赔偿损失的请求。而从查明事实看，东营某材料公司的实际损失不足 30000 元，适用定金罚则足以弥补其损失，故仅应支持双倍返还保证金的请求，对可得利益等损失不予支持。

相关法条

《中华人民共和国民法典》第五百八十八条第二款 定金不足以弥补一方违约造成的损失，对方可以请求赔偿超过定金数额的损失；

《中华人民共和国民法典》第五百九十五条 当事人约定在将来一定期限内订立合同的认购书、订购书、预定书等，构成预约合同。当事人一方不履行预约合同约定的订立合同义务的，对方可以请求其承担预约合同违约责任。

