

調 查 報 告

壹、案由：據訴：桃園國際機場第二航廈地下室設置美食街招標案，得標廠商未依契約規定如期對外營業，詎桃園國際機場股份有限公司非但未與其終止合約，卻為迴護其擴充營業面積，恣意推論解釋契約條文，疑涉有違失等情乙案。

貳、調查意見：

本案緣陳訴人陳訴：桃園國際機場第二航廈地下室設置美食街招標案(下稱本標案)，得標廠商未依契約於民國(下同)100年6月20日前開始對外營業，詎桃園國際機場股份有限公司(下稱桃園機場公司)非但未與該廠商終止合約，反為廠商擴充營業面積恣意推論解釋，疑涉包庇圖利等情。案經本院調閱交通部及桃園機場公司案情卷證資料，並履勘及約詢交通部葉政務次長(兼桃園機場公司董事長)等業務相關單位人員，茲就調查意見臚列如下：

一、桃園機場公司於規劃本標案之經營準備期間起始日時，未周詳考量原員工餐廳經營期限及後續場地清理與移交作業所需時程，導致決標後不及提供得標廠商進行營業準備作業，確有疏失

(一)按桃園機場公司設置美食街經營契約(下稱經營契約)第8條：「營業準備期間:乙方應於得標後3個月內完成營業場所之準備工作並對外營業，同時起計權利金。若乙方提前完成營業準備得向甲方申請先行營業，經甲方核准後得先行營業，同時起計權利金。如遇有不可抗力之因素，致乙方未能於甲方指定日期內完成營業準備，得報經甲方核准延長之，但至多以1個月為限。」

(二)查本標案於 100 年 2 月 9 日公告招商後，桃園機場公司為免員工餐廳於重新招標營業前服務中斷，竟於同年月 14 日函知原經營廠商紅柿子食品有限公司(下稱紅柿子公司)，同意其經營期限由 100 年 1 月 31 日延長至同年 4 月 30 日。迨本標案於 100 年 3 月 21 日完成評選及決標作業後，桃園機場公司於同年月 25 日除函知得標廠商統一超商股份有限公司(下稱統一公司)訂約相關事宜外，同日亦另函紅柿子公司，責其經營期限屆滿後，應於 100 年 5 月 9 日前交付返還本標案規劃設置美食街之場所；換言之，本標案自 100 年 3 月 25 日統一公司得標日起至同年 5 月 9 日止，投標須知所公告之營業場所範圍，仍由紅柿子公司持續使用中。然桃園機場公司卻昧於得標廠商無從自得標日起即進行營業準備之事實，仍於經營契約第 8 條明定營業準備期間自「得標後」起算，徒生後續履約爭議。

(三)綜上，桃園機場公司既同意紅柿子公司延長經營期限在先，於規劃本標案經營準備期間起始日時，卻未將其經營期限及後續場地清理與移交作業所需時程納入周延考量，導致決標後不及提供得標廠商進行營業準備作業，衍生後續廠商是否如期營業爭端，確有疏失。

二、桃園機場公司於本標案公告作業期間，未能務實參採投標廠商意見，酌適延長合理之經營準備期限，導致得標廠商前置作業不及，全面營業日期一再展延，徒增違約訾議與紛擾，確有失當

(一)按桃園國際機場股份有限公司設置美食街投標須知(下稱投標須知)第 1 條第 4 款規定：「本契約期間：自 100 年 6 月 1 日起至 106 年 5 月 31 日止，期限 6

年。」第 14 條第 1 款規定：「本契約自中華民國 100 年 6 月 1 日起至 106 年 5 月 31 日止，期限 6 年，如因不可歸責於得標廠商之原因而致延誤，其契約生效日期經本站核准得延後之。」第 17 條第 1 款規定：「契約之終止：得標廠商未依本須知規定日期開始營業，其契約視為終止，但遇特殊情況或不可歸責於得標廠之事由致無法依規定日期開始營業，得標商應於規定開始營業日前，協調本公司同意視情節另訂開始營業日期，其期限不得超過壹個月，屆時如仍不能開始營業，契約應視為終止，並沒收其所繳履約保證金。」第 21 條規定：「本案投標須知、經營契約、營運計畫書、『桃園國際機場餐飲考核評鑑辦法』等均同生效力並列為契約之一部，契約內容若有疑義或未妥善規定事項，本公司擁有解釋及重新規定之權利，得標廠商除按契約規定辦理外，並應遵守本公司一切有關機場管理規章」。另依經營契約第 2 條第 2 款規定：「契約所含各種文件之內容如有不一致之處，除法令另有規定外，依下列處理：契約條款優於招標文件內其他文件所附記之條款。但附記之條款有特別聲明者，不在此限。」第 7 條規定：「本契約期間：自 100 年 8 月 1 日起至 106 年 7 月 31 日止，期限 6 年。」第 8 條規定：「營業準備期間：乙方應於得標後 3 個月內完成營業場所之準備工作並對外營業，同時起計權利金。若乙方提前完成營業準備得向甲方申請先行營業，經甲方核准後得先行營業，同時起計權利金。如遇有不可抗力之因素，致乙方未能於甲方指定日期內完成營業準備，得報經甲方核准延長之，但至多以 1 個月為限。」第 113 條規定：「本契約書未盡事宜或必須變更時，得由雙方修改並增訂附約補

充之。」

- (二)查本標案公告招商期間，臺灣美食國際化推動聯誼會(下稱臺灣美食聯誼會)曾針對投標須知內容，於100年2月14日函詢桃園機場公司略以：因航站設備老舊，故得標後必定在工程上多加費時，如機電工程一般需花費1個半至2個月，瓦斯工程最少1個月，廠商進場裝潢也需1個半月，建議契約免租期應能展延等語；另盛和風企業有限公司(下稱盛和風企業)亦於100年2月16日致函桃園機場公司，提出展延對外營業準備期間等類同意見。惟桃園機場公司均未正視參採其意見，僅復以經營契約第8條明定得報經甲方(即桃園機場公司)核准延長1個月等語。嗣本標案於100年3月25日由統一公司得標後，該公司於同年4月6日函請桃園機場公司同意其認養與改裝廚務人員廁所及右側電梯旁公共廁所、增建廁所及一般旅客不得進入使用之員工專屬餐廳各1處，並請求延後契約起算日為100年10月1日等；經桃園機場公司於同年4月25日函復：「貴公司申請將經營期間改訂為自100年10月1日起至106年9月30日止乙事，基於目前本公司已提供相關細部管線圖說及不違反經營契約第8條營業準備期間規定，同意將經營期間改訂為100年8月1日起至106年7月31日止。」足徵本標案之契約期限始日，經契約雙方協議後，已由原100年6月1日延至同年8月1日。嗣因施工期間發生施工界面、消防設備及防火區域變更等問題，統一公司於同年7月29日再與桃園機場公司進行工程協調會議，就新增客用男女廁所並移除原廚房內男女員工廁所之設計、消防排煙系統、空調及電力供應等事協商，並商議全面營業日期延至100年10月1日，

此有桃園機場公司 100 年 7 月 29 日「第二航廈設置美食街施工協調會議紀錄」及桃園機場公司 100 年 8 月 10 日簽呈及同年 8 月 26 日桃機業字第 1000015137 號函可按。

(三)經詢據交通部及桃園機場公司查復，統一公司於 100 年 3 月 25 日得標後至同年 5 月 9 日期間，因非可歸責於統一公司之事由，致無法為營業之準備，故不應算入營業準備期間。另經營契約第 2 條第 2 款規定，契約所含各種文件之內容如有不一致之處，除法令另有規定外，依契約條款優於招標文件內其他文件所附記條款之原則處理，故在招標須知第 17 條規定並無特別聲明之情形下，依上開約定，經營契約之所有內容應優先於招標須知第 17 條規定適用。本標案統一公司未依契約規定日期對外營業，桃園機場公司除依經營契約第 99 條規定，已於 100 年 8 月 15 日函處該公司 1 萬元之罰款外，並針對施工界面涉及消防設備及防火區域變更等因素另行協調結果，於 100 年 8 月 26 日函知統一公司應於 100 年 10 月 1 日正式對外營業，嗣該公司亦依書面要求如期營業。

(四)揆諸交通部及桃園機場公司上開查復縱非無據，且查本標案係透過公開招標程序辦理，所有參與廠商對投標須知第 21 條規定：「本案投標須知、經營契約、營運計畫書、『桃園國際機場餐飲考核評鑑辦法』等均同生效力並列為契約之一部，契約內容若有疑義或未妥善規定事項，本公司擁有解釋及重新規定之權利…」均無異議，故桃園機場公司依據投標須知第 21 條及經營契約第 113 條規定，與得標廠商就實際營業準備作業情形，協調延後營業日期，亦難認有違誤。然本標案公告招標作業期間，桃園

機場公司既已接獲臺灣美食聯誼會及盛和風企業建議展延免租期，卻未予正視並務實檢討營業準備期間餘絀，僅抄錄經營契約條文因應函復；矧本標案得標廠商之營業準備期間為得標後起算 3 個月，姑不論前經營廠商紅柿子公司遲至同年 5 月 9 日始移交規劃營業場所，自 100 年 3 月 25 日決標日迄投標須知所定契約期限始日 100 年 6 月 1 日止，猶不足 3 個月，顯見桃園機場公司於經營契約所訂之營業準備期間不符實需；嗣得標廠商統一公司實際進場施工後，又因改(增)建廁所及消防設備變更等由，再與桃園機場公司協商延後正式對外營業期限，導致桃園國際機場第二航廈地下室美食街營業日期一再展延，與投標須知原規劃之營業日程相去甚遠。

(五) 綜上，桃園機場公司於本標案公告作業期間，未能務實參採案投標廠商意見，酌適延長合理之經營準備期限，導致得標廠商前置作業不及，全面營業日期一再展延，徒增違約訾議與紛擾，確有失當。

三、所訴桃園機場公司規劃原投標須知公告範圍以外區域，以增租之名規避政府採購法程序，委託得標廠商經營等情，尚難認有違法或違反契約之情事

(一) 按投標須知第 1 條第 3 款第 1 目：「營業場所地點及面積：1. 第二航廈地下室南廁 B132 區，面積約 1,298 平方公尺。2. 原第二航廈 B2 員工餐廳，面積約 314 平方公尺。3. 廚房操作區面積約 188 平方公尺。」同款第 3 目：「得標商非經本站許可不得任意更改位置及變更、擴充營業面積」。經營契約第 4 條第 1 款：「位置及面積：1. 第二航廈地下室南廁 B132 區。2. 地下室員工餐廳。3. 廚房操作區。4. 增用面積：原廚務作業區，另依規定申請改建為公

用廁所 206 平方公尺，員工餐廳 125 平方公尺。」第 3 款：「乙方非經甲方許可不得任意更改位置及變更、擴充營業面積」。另依行政院公共工程委員會 88 年 8 月 23 日(88)工程企字第 8811887 號函釋：「…二、依政府採購法第 2 條規定：『本法所稱採購，指工程之定作、財物之買受、定製、承租及勞務之委任或僱傭等』。機關公務用財產之借予(出租)，非屬本法規範範圍。三、機關如經目的事業主管機關核准提供場地開放廠商投資營運者，依本法第 99 條之規定，其甄選投資廠商之程序，除其他法律另有規定者外，適用本法之規定。」該會 95 年 8 月 29 日工程企字第 09500331240 號函釋：「重申機關辦理財物出租、變賣等收入性之招標，不適用政府採購法，其招標文件內容不得引用本法有關救濟規定…」。

- (二)查本標案係機場航廈地下室美食街之規劃、設置與經營，並非工程之定作、財物之買受、定製、承租及勞務之委任或僱傭，亦與政府採購法第 99 條所定「機關辦理政府規劃或核准之交通、能源、環保、遊遊等建設，經目的事業主管機關核准開放廠商投資興建、營運者」有別，按前揭行政院公共工程委員會 88 年 8 月 23 日及 95 年 8 月 29 日函釋，不適用政府採購法相關規定，尚無疑義。次查，本標案得標廠商統一公司實際使用範圍，固有超出投標須知所定範圍，然依前揭投標須知及經營契約規定：「得標廠商非經本站許可不得任意更改位置及變更、擴充營業面積」、「乙方非經甲方許可不得任意更改位置及變更、擴充營業面積」。換言之，得標廠商倘經桃園機場公司許可，自得變更或擴充營業面積，此為所有參與投標廠商均明知且公開之事

項，非為本案得標廠商所量身訂作。本標案得標廠商統一公司實際使用第二航廈地下室之範圍，固較投標須知公告範圍為大，惟經桃園機場公司書面許可在案，此有桃園機場公司 100 年 4 月 25 日桃機業字第 1000006096 號函可稽。

- (三)綜上，本標案桃園機場公司依據投標須知及經營契約相關規定，許可得標廠商統一公司擴充第二航廈地下室美食街營業使用面積，並依行政院公共工程委員會相關函釋，未適用政府採購法規定，尚難認有違法或違反契約之情事。

參、處理辦法

- 一、影附調查意見一、二，函請交通部督飭檢討改進見復。
- 二、影附調查意見函復陳訴人。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會處理。

調查委員：葛永光