

第 126/2014 號案

以合議庭裁判相互對立為由提起的上訴

上訴人：澳門特別行政區行政長官

被上訴人：甲和檢察院

會議日期：2015 年 7 月 1 日

法官：宋敏莉(裁判書制作人)、岑浩輝、利馬、賴健雄和蔡武彬

主題：— 以合議庭裁判相互對立為由提起的上訴

— 請求的合併

— 管轄權

摘 要

如有權審理各項請求的法院級別不同，則《行政訴訟法典》第 113 條第 3 款規定的相關請求之合併並不可能，因此行政法院無權審理在行政合同之訴中提出的第一審級審判權歸中級法院行使的要求

撤銷涉及合同的形成及執行的行政行為，又或要求宣告該行為無效或法律上不存在的請求。

裁判書制作法官

宋敏莉

澳門特別行政區終審法院裁判

一、概述

澳門特別行政區行政長官針對中級法院於 2014 年 9 月 25 日在第 601/2013 號案中作出的合議庭裁判(被上訴的合議庭裁判)提起上訴，理由是該裁判與終審法院於 2003 年 5 月 21 日在第 4/2003 號案中作出的合議庭裁判(作為理據的合議庭裁判)互相對立。

從本案卷中我們看到，甲針對澳門特別行政區(由檢察院代表)向行政法院提起行政合同之訴，並根據《行政訴訟法典》第 113 條第 3 款的規定提出撤銷行政長官於 2010 年 3 月 29 日所作之批示或宣告該批示無效的請求，並請求判處被告支付 6,928,817.00 澳門元的款項。上述批示駁回了原告公司提起的聲明異議，並維持科處原告自 2009 年 3 月 6 日起至工程完工時為止每日 30,000.00 澳門元罰款的批示。該公司請求宣告有關行政行為無效或可撤銷。作為補充，

請求減少罰款的金額及由被召喚參加訴訟的被告乙支付因原告購買保險而導致賠償責任轉移的罰款。

澳門特別行政區行政長官被傳喚後作出答辯，提出延訴抗辯，指行政法院無權限審理原告提出的要求撤銷行政行為的請求。

行政法院法官審理了權限問題，裁定被上訴實體提出的抗辯理由不成立，認為行政法院有管轄權。

行政長官不服該裁判，向中級法院提起上訴，中級法院裁定上訴敗訴，確認了被上訴的裁判。

行政長官仍不服，以合議庭裁判相互對立為由向終審法院提起上訴，在陳述中作出如下結論：

1—中級法院在 9 月 25 日作出的合議庭裁判中決定，儘管原則上行政法院不具權限審理針對行政長官作出的行政行為的司法上訴，但是如果要求撤銷該行為的請求(即司法上訴)並不是單獨提出，而是根據《行政訴訟法典》第 113 條第 3 款的規定與行政合同之訴中的主請求一併提出，那麼行政法院便有權對其作出審理。

2—終審法院曾於 2003 年 5 月 21 日在第 4/2003 號案作出的合議庭裁判中明確無疑地決定，“對於審理上述請求而言，行政法院有權限審理行政合同之訴(……)，而中級法院有權限審理對行政行為的司法上訴，該行為是上訴人質疑的目標，且是由司長作出的(……)”。

3—就同一法律基本問題，終審法院在第 4/2003 號案中所作的合議庭裁判和被上訴的合議庭裁判明確地、而非僅以含蓄方式採取了對立的解決辦法，且從作出作為理據的合議庭裁判開始，直到作出被上訴的合議庭裁判為止，法律規範未有實質變更。

4—司法上訴標的一澳門特別行政區行政長官於 2010 年 3 月 29 日所作的，維持對甲科處壹仟壹佰貳拾貳萬澳門元 (MOP\$11,220,000.00) 罰款之決定的批示—是一個由澳門特別行政區行政長官作出的可予以質疑的行為。

5—根據第 1/1999 號法律(《回歸法》)第 8 條第 2 款的規定，澳門特別行政區法院的組織、權限和運作必須由法律規定。

6—根據第 9/1999 號法律(《司法組織綱要法》)第 36 條第(八)

項第(1)分項開頭的規定，有權限審理上訴人以澳門特別行政區行政長官身份作出的行政行為的撤銷性司法上訴的法院為中級法院。

7—即使如本案一樣，因在行政合同之訴中提出要求撤銷行政行為的請求而出現《行政訴訟法典》第 113 條第 3 款規定的合併請求的情況，並且由此可能導致權限的明顯衝突，上述結論仍然是成立的，因為該規定僅規範請求之合併而不涉及不同法院間權限分配的問題。

8—《行政訴訟法典》的立法者每次想要提及有權審理合併請求之法院的問題時，都會明確指出，在第 24 條、第 102 條和第 107 條中便是如此，但在第 113 條第 3 款中卻沒有這麼做。

9—《行政訴訟法典》的立法者之所以沒有在第 113 條中提及權限問題是因為不想，原因是想要把這個問題留給經《行政訴訟法典》第 1 條準用的民事訴訟的一般制度規範。

10—即便認為第 24 條不同於民事訴訟程序的一般制度，允許在有權限審理被合併之各項請求的屬不同法院的情況下仍允許合併，那麼它在管轄權方面的有效範圍也僅限於允許上級法院審理它本無

權限審理的請求，即允許中級法院在有權限審理的行政行為的司法上訴中審理屬行政法院權限的請求。

11－但在《行政訴訟法典》第 24 條允許的合併請求的範圍之內，行政法院是不可以審理屬中級法院權限的請求的。

12－《行政訴訟法典》第 113 條中的情況不同，它所涉及的是始終屬行政法院權限的訴訟，不像第 24 條中那樣，所涉及的是司法上訴，而其權限可能歸中級法院所有。

13－立法者沒有在第 113 條中提及權限問題，是不想給予行政法院審理要求撤銷澳門特別行政區長官及政府各司長所作行為的請求的權限，從而阻止透過適用經《行政訴訟法典》第 1 條準用的《民事訴訟法典》第 391 條第 1 款和第 65 條第 1 款而合併請求。

14－合併請求所可能產生的便利並不足以成為公然排除適用《司法組織綱要法》中基於等級劃分管轄權之規則的理由。

甲作出上訴答辯，提出如下結論：

1. 澳門特別行政區行政長官，即現上訴人，針對中級法院裁定被訴實體提出行政法院無管轄權的爭議理由不成立之決定不服，其認為被上訴的合議庭裁判與終審法院於2003年5月21日作出的第4/2003號合議庭裁判出現對立的情況，而根據行政訴訟法典第149條第2款、第161條第1款b項，及第9/1999號法律《司法組織綱要法》第44條第2款第二項的規定提起本上訴。

2. 上訴人在本上訴真正想要提出的，是對管轄權之上訴，但根據《行政訴訟法典》第150條第1款b項及c項規定，解決法院間之管轄權及中級法院作為第二審級所作之合議庭裁判，不得提起平常上訴。

3. 按照第9/1999號法律《司法組織綱要法》第44條第2款第四項之反面意思(*a contrario sensu*)，中級法院作為第二審級所作之合議庭裁判，亦不得提起上訴。

4. 此外，根據《行政程序法典》第149條第3款準用《民事訴訟法典》第638條第2款規定，對於法院在表決時一致確認第一審所作裁判之合議庭裁判，均不得提起上訴。(見被上訴的合議庭裁判第17頁)

5. 正如本案尊敬的中級法院裁判書制作法官閣下，在卷宗第366頁背面所作之批示所言，被上訴的合議庭裁判所持法律理據為《行政訴訟法典》第113條第3款規定，並非如上訴人所援引的終審法院第4/2003號合議庭裁判中所持的第44條第2款b項的法律理據，並不存在對立的情況，《行政訴訟法典》第161條所列舉之前提並沒出現，不應提起本以合議庭裁判互相對立為依據提起之上訴。

6. 事實上，被上訴人(原告)提出的第一個主請求是：“宣告原告並沒違反與被告簽定之澳門特別行政區與甲簽署體育發展局西翼辦公樓裝修承包工程公證合同”，即請求法院對行政合同之訴作出審理後，若認為被上訴人並沒有違反行政合同，應作出相關宣告，從而宣告被告對其所科處之罰款無效或可撤銷，當中必定涉及對有關行政合同條款作出解釋、決定其是否有效，最後解決在執行有關合同時所產生之爭議，方能決定被告是否應該支付有關工程款項或因增加工程而增加之費用，該等事宜構成行政合同之訴的訴訟標的(《行政訴訟法典》第113條第1款)。

7. 而且，要界定工程實際開始施工日期、是否因被告要求變更工程而引致工程延誤、臨時接收及確定接收的日期，並非為司法上

訴之標的，只有“訴”(acção)方具有完全審判權(plena jurisdição)。

8. 被上訴人已按照體育發展局所作之通知，於法定期限內提出聲明異議(見起訴狀第42、54、56條及相關附件)。因此，根據《行政訴訟法典》第113條第3款、第74/99/M號法令第218條及221條、第63/85/M號法令第65條第1款、第2款及第68條規定，結合《司法組織綱要法》第30條第2款第三項第(3)分項，行政法院絕對具有管轄權審理本訴及起訴狀所提出之請求。

9. 而且，體育發展局所發出的駁回聲明異議的通知亦指出原告可按照11月8日第74/99/M號法令第219條配合《行政訴訟法典》第113條及隨後數條，以及12月20日第9/1999號法律第30條之規定，於180日的期限內向行政法院提起專門訴訟以爭論聲明異議事宜。(見卷宗第367頁及起訴狀附件六十九)

10. 上訴人在陳述中援引終審法院第4/2003號上訴案的情況與本案並不相同，在該案中，聲請人向中級法院呈交的訴狀中，提起了一個行政合同之訴，一併提起了一個司法上訴。根據行政法院法官的批示，訴狀的關於訴訟的部分由於被告欠缺當事人能力，根據《司法組織綱要法》第30條第2款第三項第(3)分項規定的行政法院的

權限，被初端駁回。因此，所提出的管轄權方面的衝突僅與司法上訴有關。¹

11. 加上，中級法院在第410/2012號上訴案中審理本案之管轄權時，亦曾明示指出終審法院第4/2003號上訴案與本案之情況不同，因為在該案中，關於爭議的合併的可能性，終審法院援引《行政訴訟法典》第44條規定，很明顯，這一條的規定屬於多項的爭議都是行政上訴，而並非本案的情況。²

12. 中級法院在2012年11月22日第410/2012號上訴案中認為應該適用於本案的是《行政訴訟法典》第24條，即請求之合併的規定。

3

13. 事實上，中級法院在該上訴案中就本案件有關管轄權之問題已經作出確定裁判，裁定本案件的管轄權屬行政法院。(見中級法院行政、稅務及海關方面的司法裁判上訴卷宗編號第410/2012號合議庭裁判書，為一切法律效力，在此視為完全轉錄)

¹ 見終審法院第 4/2003 號管轄權及審判權的衝突之合議庭裁判(譯本)，第 9 頁。

² 見中級法院行政、稅務及海關方面的司法裁判上訴卷宗編號第 410/2012 號合議庭裁判，第 12 頁。

³ 見中級法院行政、稅務及海關方面的司法裁判上訴卷宗編號第 410/2012 號合議庭裁判，第 13 至 14 頁。

14. 因此，關於行政法院對於本案之管轄權問題，並無任何疑問，對本案所有請求的管轄權應為有權審理關於行政合同之訴的主請求的行政法院行使。⁴

檢察院代表澳門特別行政區一被告及被上訴人提出如下結論：

第一、為適用《行政訴訟法典》第 161 條第 1 款，由於在作為理據的終審法院合議庭裁判中和在被上訴的中級法院合議庭裁判中所處理的問題完全具相同法律性質，所以存在同一法律基本問題。

第二、在作為理據的終審法院合議庭裁判中採取的英明的解決辦法是，“當被質疑的行為由司長作出時，審理司法上訴的權限歸中級法院所有”。

第三、被上訴的合議庭裁判採取的解決辦法是，應由行政法院審理行政長官批示。

第四、所以，就同一法律基本問題，被上訴的合議庭裁判和作

⁴ 見中級法院行政、稅務及海關方面的司法裁判上訴卷宗編號第 410/2012 號合議庭裁判，第 13 至 15 頁。

為理據的合議庭裁判所採取的解決辦法直接互相對立。

第五、根據《行政訴訟法典》第 150 條第 1 款 c 項，因為被上訴的合議庭裁判是在針對行政法院之判決而提起的司法裁判的上訴程序中作出的，所以不得針對該裁判向終審法院提起平常上訴。

第六、從作為理據的合議庭裁判到被上訴的合議庭裁判，法律規範未有實質變更一經第 9/2004 號法律修改的第 9/1999 號法律的第 36 條第八項沒有變更中級法院有權限作為第一審級審理針對行政長官和司長所作行政行為的司法上訴這一原有制度。

第七、所以，本案符合以合議庭裁判互相對立為依據提起上訴的所有程序前提。

第八、就所提及的同一法律基本問題而言，被上訴合議庭裁判的解決辦法同樣與中級法院自己在第 159/2014 號案中作出的合議庭裁判直接對立。

第九、再次出現的對立更加突顯了統一司法見解以便維護法律體制的一致性以及法律確定性和安定性的必要性。

第十、在我們看來，在作為理據的終審法院合議庭裁判中以及中級法院在第 159/2014 號案合議庭裁判中採取的解決辦法無疑是明智及正確的。

第十一、必須注意的是，“中級法院在其他一些案例中已經默認了其對於和本案類似、同樣涉及公共合同的執行中 合同罰款 的司法上訴具有管轄權。例如：2013 年 7 月 11 日第 586/2012 號案的合議庭裁判和 2012 年 5 月 17 日第 101/2011 號案的合議庭裁判。”（中級法院第 159/2014 號案合議庭裁判）

第十二、在秉持一直以來所保有的高度尊重的前提下，我們謹認為被上訴的合議庭裁判違反經第 9/2004 號法律修改的第 9/1999 號法律第 36 條第八項第(1)分項、《行政訴訟法典》第 113 條第 3 款和該法典第 99 條第 5 款的規定。

根據本法院案件裁判書制作法官的批示，所提上訴獲受理，並認定在法律未有實質變更的情況下，就同一法律基本問題的兩份合議庭裁判互相對立。

二、事實

被上訴合議庭裁判認定事實如下：

1. 原告是一間依法設立及登記於澳門商業及動產登記局的有限公司，登記編號：XXXXX SO，所營事業為：室內外裝飾工程，經營建築材料，傢俱配套，建築工程。

2. 透過刊登於 2008 年 7 月 9 日第 28 期澳門特別行政區政府公報—第二組第 6825 頁至第 6826 頁之體育發展局公告，體育發展局以公開招標方式，作出“體育發展局西翼辦公樓裝修承包工程之公開招標”。

3. 原告參與上述招標並獲得判給上述工程。於 2008 年 11 月 21 日，透過與刊登於 2008 年 XX 月 XX 日第 XX 期澳門特別行政區公報—第二組第 XXX/2008 號社會文化司司長批示轉授權之澳門特別行政區代表—體育發展局局長簽訂了載於卷宗第 XX 頁至第 XX 頁的“澳門特別行政區與甲簽署體育發展局西翼辦公樓裝修承包工程公證合同”（為一切法律效力，在此視為完全轉錄）。

4. 上述合同第 3 條第 1 款規定，工程之總金額為叁仟壹佰肆拾肆萬捌仟壹佰肆拾叁澳門元(MOP31,448,143.00)。

5. 第 3 條第 2 款規定上述工程款分四期按下列方式支付：

(一) 第一期，累計完成工作量達百分之二十五(25%)，支付柒佰捌拾陸萬貳仟零叁拾伍圓柒毫伍分澳門元(MOP7,862,035.75)，相等於合同總價的百分之二十五(25%)。

(二) 第二期，累計完成工作量達百分之五十五(55%)，支付玖佰肆拾叁萬肆仟肆佰肆拾貳圓玖毫澳門元(MOP9,434,442.90)，相等於合同總價的百分之三十(30%)。

(三) 第三期，累計完成工作量達百分之八十(80%)，支付柒佰捌拾陸萬貳仟零叁拾伍圓柒毫伍分澳門元(MOP7,862,035.75)，相等於合同總價的百分之二十五(25%)。

(四) 第四期，在臨時接收工程後，支付陸佰貳拾捌萬玖仟陸佰貳拾捌圓陸毫澳門元(MOP6,289,628.60)，相等於合同總價的百分之二十(20%)，及累計完成工作量達百分之一百(100%)。

6. 合同第 4 條規定，工程期限由委託工程日起計，乙方必須在一百一十五(115)天內完成工程。

7. 第 4 條第 2 款規定，倘在合同規定的限期，加上行政及法院延期內，乙方未能完成工程，將被處以每日叁萬澳門元(MOP30,000.00)之罰金，直至完成工作或解除合同日為止。

8. 第 4 條第 3 款規定，倘因乙方之故而導致未能遵守合同規定的限期，則來自延期的罰款及附加費用即在將要支付的款項內扣除。

9. 上述裝修承包工程由丙建築師提供研究、圖則、監察及技術支援。

10. 工程範圍：

(1) 基本項目及預備工作；

(2) 清拆工程；

(3) 結構工程；

(4) 建築設計工程；

(5) 供排水系統工程；

(6) 電力系統工程；

(7) 消防系統工程；

(8) 空調及通風系統；

(9) 幕牆工程；

(10) 傢俬；

(11) 防水工程；及

(12) 外牆清潔工程。

11. 上述行政合同於 2008 年 11 月 21 日簽訂，但根據第一次商討的工程進度表，工期由 2008 年 10 月 3 日開始計算，預計於 2009 年 1 月 25 日完工，總工期為 115 天，該工期及施工計劃由體育發展局、丙建築師及原告三方協議訂定。

12. 於 2008 年 11 月 10 日同日下午，在工程場地即發生一宗工

業意外，當時勞工局立即發出停工令，於 2008 年 12 月 16 日勞工局才批准復工，導致上述工程停工 36 天。

13. 於 2008 年 12 月 25 日，原告接到體育發展局代表丁工程師的口頭通知，3 樓室內的間隔需要變更，並且要求原告對上述位置作出已完成之工作量估算及要按照新的施工圖則進行報價。

14. 原告於 2008 年 12 月 27 日提供了因上述更改而需要增加工程的報價，合共肆佰壹拾伍萬澳門元(MOP\$4,150,000.00)。

15. 2009 年 1 月 26 日至 28 日為春節 3 天假期，因為春節為裝修工程業界的傳統重要假期，許多工人均要返回家鄉渡過春節，故此在體育發展局同意之下，工程中止 3 天。

16. 2009 年 2 月 28 日及 3 月 1 日(雨天)，外牆鋁板安裝的露天工作無法進行，共 2 天。

17. 2009 年 3 月 4 日至 8 日(雨天)，外牆鋁板安裝的露天工作外圍街渠的露天工作無法進行，共 5 天。

18. 2009 年 3 月 31 日，體育發展局代表丁工程師、丙建築師代

表戊建築師、原告之代表已於工地商討 2 樓間格之更改，該更改額外增加了 3 天。

19. 2009 年 4 月 13 日(雨天)，外牆的幕牆玻璃封膠、清潔工作及招牌安裝無法進行，共 1 天。

20. 於 2009 年 6 月 19 日，體育發展局及丙建築師進行工程臨時驗收。

21. 2009 年 8 月 7 日至 9 日，體育發展局使用場地舉辦世界女排大獎賽的活動。

22. 2009 年 8 月 28 日，體育發展局在沒有與原告協商的情況下，制作“體育發展局西翼辦公室裝修承包工程罰款筆錄”，主要內容為：

“根據澳門特別行政區與甲於 2008 年 11 月 21 日簽署之體育發展局西翼辦公樓裝修承包工程公證合同(該“合同”)第四條第一款的規定，執行合同的總工期為一百一十五(115)日(由 2008 年 10 月 3 日至 2009 年 1 月 25 日止)。

然而，在工程期間，曾發生一宗涉及兩名工人的工傷意外，故透過勞工局局長於2008年11月11日的批示，命令即時中止上述工程，通過該局長的批示，施工由2008年12月16日被批准恢復，因此，施工共中止了36天。

因上述36天的中止期間外，再加上3天農曆新年假期，工程應於2009年3月5日或之前完成。

由於承建商甲直至繕立本筆錄的今天，仍未能完成承包工程，故根據上述合同第四條之規定，因違反合同所定的施工期限，將對其科處以每日罰款叁萬澳門元(MOP30,000.00)，罰款從2009年3月6日起計算，直至確定的完工日為止，而此完工日期尚待確定。

直至今今天，罰款額為伍佰叁拾壹萬澳門元(MOP5,310,000.00)，即從2009年3月6日起計177天，每日科處叁萬澳門元(MOP30,000.00)的罰款。此金額還會加上以每日叁萬澳門元(MOP30,000.00)計算的罰款，直至完全及實際地完成合同所述的工程為止，包括傢俬及有關設備的安裝，並在承攬之最終帳目之日計算”。(見卷宗第270至273頁，當中內容在此視為全部轉錄)

23. 於 2009 年 9 月 6 日，原告提交了“體育發展局西翼辦公樓裝修承包工程 2009 年 8 月 28 日罰款筆錄之辯護文件”。(見卷宗第 274 至 281 頁，當中內容在此視為全部轉錄)

24. 2009 年 10 月 9 日，丙建築師代表在場地進行了驗收執漏表項目之執漏情況，由於部分項目未被接受，需要再次進行執漏，原告於 2009 年 10 月 12 日再向體育發展局申請進場進行執漏。

25. 同日，即 2009 年 10 月 12 日體育發展局傳真予原告，批准原告於 2009 年 10 月 15 日至 23 日進行場地再次執漏。

26. 2009 年 12 月 7 日原告完成工程的活動傢俬安裝並發函通知體育發展局及丙建築師於 2009 年 12 月 9 日下午 2 時 30 分於現場對最後之活動傢俬進行驗收及對全部工程之複檢、接收進行筆錄等工作。

27. 於上條所述驗收時間前，原告接到體育發展局通知，取消了上述時間之驗收，故此原告於 2009 年 12 月 10 日再次發函請求體育發展局及丙建築師安排具體到場驗收的日期。

28. 丙建築師於 2009 年 12 月 14 日回函，指出執漏及清潔方面

未如理想，要求原告改善。

29. 原告於 2010 年 1 月 19 日再次通知體育發展局及丙建築師活動傢俬設備已安裝完成，要求儘快安排到場驗收。

30. 但體育發展局只是於 2010 年 2 月 4 日才通知將於 2010 年 2 月 26 日上午十時進行驗收。

31. 2010 年 2 月 22 日體育發展局發出“體育發展局西翼辦公樓裝修承包工程—工程延誤之罰款”通知，主要內容如下：

“隨函附上行政長官閣下於 2010 年 2 月 12 日之批示內容，由於上述工程延誤完成，謹訂定載於承包合同第 4 條第 2 款之罰款。每日罰款為三萬澳門元(MOP\$30,000.00)，及自 2009 年 3 月 6 日至 2009 年 11 月 26 日期間之罰款訂為七百九十八萬澳門元(MOP\$7,980,000.00)，但不排除繼續計算前述日期隨後仍維持延誤之罰款”(附件 54)。(上述行政長官閣下的批示載卷宗第 369 至 371 頁，當中內容在此視為全部轉錄)

32. 於 2010 年 2 月 25 日，原告向體育發展局提交了“為體育發展局西翼辦公樓裝修承包工程 2010 年 2 月 25 日罰款筆錄辯護”。(見

卷宗第 372 至 378 頁，當中內容在此視為全部轉錄)

33. 直至 2010 年 2 月 26 日，體育發展局及丙建築師才安排人員到場驗收並製作“檢驗及臨時接收部分工作之筆錄”，當中指出：

“在對工程進行檢驗後，證實僅在該工程中沒有施工缺陷之部分具備臨時接收之條件，根據 11 月 8 日第 74/99/M 號法令第 192 條第 1 款之規定，承建公司須在二零一零年三月十五日前完成所有在附件中的七張檢驗表內所指出的施工缺陷的維修工作。”

(.....)

“現根據 11 月 8 日第 74/99/M 號法令第 192 條第 2 款及 193 條第 1 款之規定，在本筆錄聲明對沒有施工缺陷的工程部分進行臨時接收。”(見卷宗第 379 至 381 頁，當中內容在此視為全部轉錄)

34. 於 2010 年 3 月 9 日，原告向體育發展局提交了“關於答辯體育發展局西翼辦公樓裝修承包工程－工程延誤之罰款辯護文件”。(見卷宗第 393 至 395 頁，當中內容在此視為全部轉錄)

35. 於 2010 年 3 月 15 日，體育發展局製作了“檢驗及臨時接收

工作之筆錄”，主要內容為：

“在對該工程重新進行檢驗後，證實曾被發現存在施工缺陷之部分工程，經過維修之後，現已具備臨時接收之條件。

因此，由於已完成工作，現根據 11 月 8 日第 74/99/M 號法令第 193 條第 1 款之規定，在本筆錄聲明進行臨時接收工程，保養期為 2 年，防水工程之保養期為 5 年。”(見卷宗第 474 至 476 頁，當中內容在此視為全部轉錄)

36. 於 2010 年 7 月 12 日，原告透過體育發展局公函編號：DPED/XXX/2010 獲通知有關工程的期終帳目通知。(見卷宗第 488 至 492 頁，當中內容在此視為全部轉錄)

37. 丙建築師在其致體育發展局信函編號：Ref:XXXXXX-RL-XXXXXXXX-XXX 中指出：

“註一：VO-05

根據承攬規則第 1.3.2. 條：如在圖則的各元件之間存在分歧，而不能以法定的理解標準決定，則按下列規則解決：

(1) 圖紙在工程的位置

(2) 工程量表

(3) 說明解釋書

承建商對圖則或工程量清單未有於投標諮詢期間提出任何疑問，於工程進行期間亦未有提交 R.F.I. 要求設計單位澄清才施工，故敝司認為承建商未有足夠理據要求後加金額。”

38. 而丙建築師在 2009 年 9 月 21 日之信函編號：XXXXX-RL-XXXXXXXX-XXX，及尤其是 2009 年 12 月 31 日之信函編號：XXXXX-RL-XXXXXXXX-XXX 中，亦建議不予罰款。

39. 於 2010 年 4 月 9 日，原告接獲“體育發展局西翼辦公樓裝修承包工程”一工程延誤之罰款通知，主要內容如下：

“(…)隨函附上行政長官閣下於 2010 年 3 月 29 日對本局分析建議批示內容，有關駁回 閣下對 2010 年 2 月 12 日的批示之聲明異議。

故維持上述 2010 年 2 月 12 日之批示內容所訂之罰款。

另通知本駁回不阻止 閣下可按照 11 月 8 日第 74/99/M 號法令第 29 條配合行政訴訟法典第 113 條及隨後數條，以及 12 月 20 日第 9/1999 號法律第 30 條之規定，於 180 日的期限內向行政法院提起專門訴訟以爭論聲明異議事宜。”（行政長官的批示載卷宗第 611 至 614 頁，當中內容在此視為全部轉錄）

40. 按照刊登於 2008 年 X 月 XX 日第 XX 期及 2008 年 X 月 XX 日第 XX 期澳門特別行政區公報—第二組之第 XX/2008 號及 XXX 號社會文化司司長批示，丙建築師與被告成立服務合同，提供本工程的研究、圖則、監察及技術支援。

41. 被告迄今沒有向原告支付第四期工程款項，原因在於：按被告的理解，由於原告違反合同規定的“施工期間”而被行政長官 閣下處以罰款，所以，原告成為被告的債務人，且兩項債務的標的均為金錢性給付，故此被告根據《民法典》第 838 條的規定，決定將兩項債務進行“抵銷” (compensação)，以及，由於原告被科處的罰款金額已超過“第四期工程款項”總額，兩債抵銷後，被告已無需向原告支付上述工程費用。

三、法律

3.1. 待解決的問題

所提出的問題是要判斷行政法院是否有權限審理在行政合同之訴中一併提出的要求撤銷行政長官就行政合同的形成和執行而作出的行政行為或要求宣告該行為無效的請求。

在 2014 年 9 月 25 日作出的被上訴的合議庭裁判中，中級法院就該問題表達了看法，認為審理在行政合同之訴中所提出的所有請求的權限歸有權限審理該訴訟之主請求的行政法院所有。

而在中級法院和行政法院都宣稱自己無權限審理在行政合同之訴中提出的要求撤銷保安司司長之批示的請求的終審法院第 4/2003 號有關管轄權衝突的案件中，終審法院透過 2003 年 5 月 21 日作出的作為理據的裁判裁定，“在要求撤銷涉及合同之形成或執行的行政行為或要求宣告該行為無效或法律上不存在的請求時一併提出行政合同之訴，如果同一法院無權限審理上述請求和訴訟，那麼不得一併提起上述要求和訴訟”，有權限審理針對保安司司長所作行為提起的司法上訴的是中級法院。

所以，在關於同一法律問題的兩份合議庭裁判之間存在對立。

對相關事宜的法律規範未有實質變更。

且不存在對於該問題的強制性司法見解。

因此符合審理案件實體問題的前提。

3.2. 與行政合同之訴一併提起司法上訴的制度

法律允許在行政合同之訴中提出要求撤銷涉及合同形成和執行的行政行為或要求宣告該行為無效或法律上不存在的請求，也就是將行政合同之訴與行政行為司法上訴合併，這是從《行政訴訟法典》第 113 條的規定所得出的。

“第一百一十三條

（目的及請求之合併）

一、關於行政合同之訴之目的在於解決與該等合同之解釋、有效性或執行有關之爭議，包括實際履行合同民事責任。

二、對關於行政合同之訴之審理，不影響對涉及該合同之形成及執行之行政行為提起司法上訴。

三、要求撤銷涉及合同之形成及執行之行政行為，或要求宣告該行為無效或法律上不存在之請求，得於提起關於行政合同之訴之同時一併提出或其後在該訴中提出，只要該請求與依據第一款規定作出之請求之間存有先決或依賴關係，或全部請求理由是否成立，根本上取決於對相同事實之認定或對相同法律規範或合同條款之解釋及適用。”

在第 113 條第 3 款規定的合併請求的情況下，“對於提出要求撤銷某行為或宣告某行為無效或法律上不存在之請求，或就該請求進行辯論及作出裁判，適用規範司法上訴之規定，但以該等規定與適用於各訴之步驟之規定不相抵觸為限”（《行政訴訟法典》第 99 條第 5 款）。

所以，雖然是在行政合同之訴中被提出，但要求撤銷涉及合同形成和執行的行政行為或宣告該行為無效或法律上不存在的請求，以及就該請求進行辯論及作出裁判，還是要遵照規範司法上訴之規

定，但不能與適用於各訴之步驟的規定相抵觸。

3.3. 本案情況

在本案中，所涉及的是一個針對行政長官所作的行政行為提起的司法上訴和一個行政合同之訴，前者的管轄法院是中級法院【《司法組織綱要法》第 36 條第八項第(1)分項】，有權審理後者的是行政法院。

那麼，是否可以像被上訴的合議庭裁判所裁定的那樣，按照《行政訴訟法典》第 113 條第 3 款的規定，不考慮中級法院與行政法院之間管轄權的劃分，在行政合同之訴中提起司法上訴，由行政法院審理所有的請求呢？

我們認為不可以。

按照被上訴的合議庭裁判的觀點，《行政訴訟法典》第 113 條第 3 款所定下唯一的合併請求前提是請求間存有先決或依賴關係，或全

部請求理由是否成立根本上取決於對相同事實之認定或對相同法律規範或合同條款之解釋及適用，並沒有在法院管轄權方面對合併請求設立任何限制。

的確，所引用的條文並沒有提及法院的管轄權問題。

但要強調的是，並非因此而可以不理會規範合併請求的其他可適用規定。

根據經《行政訴訟法典》第 1 條準用的《民事訴訟法典》第 391 條第 1 款的規定，“原告得於同一訴訟程序中，針對同一被告一併提出數個請求，只要各請求係相容者，且無出現第 65 條所指之障礙”。

而《民事訴訟法典》第 65 條則有著如下規定：

“第六十五條

聯合之障礙

一、如有關法院無管轄權審理所提出之任一請求，則不得聯合。

二、如所提出之請求須以不同之訴訟形式審理，亦不得聯合，

但因請求之利益值不同而導致須採用不同訴訟形式者除外。

三、如有關請求須以不同訴訟形式審理，但各訴訟形式並非採用明顯不相容之步驟，則法官得許可將各請求合併，只要此合併有重要利益或一併審理各請求對合理解決爭議屬必需者。

四、在上款所規定之情況下，法官須在有關之程序步驟方面作出調整，以配合獲許可之合併。

五、如法官依職權或應任一被告聲請，認定雖符合聯合之要件，但對各案件一併作出調查、辯論或審判屬明顯不宜者，法官須以附理由說明之批示，命令通知原告，以便其於指定期間內指明在該訴訟程序中須予審理之請求；如原告在指定期間內並未指明，則駁回就所有針對被告之請求而作之起訴；如有多名原告或已指明在該訴訟程序中須予審理之請求，則適用第六十六條第二款及第三款之規定。

六、在上款所規定之情況下，如在法官命令將各案件分開審理之批示確定後三十日內提起新訴訟，則提起訴訟及傳喚被告之民事效果追溯至第一次訴訟中作出起訴及傳喚之日。”

由此可知，如果法院無權審理某項請求，或者須以不同訴訟形式審理各項請求，則不得聯合，但因請求之利益值不同而導致須採用不同訴訟形式的情況除外。

然而，根據第 65 條第 3 款及第 4 款的規定，只要法官批准並且對程序步驟作出調整，也可以將須以不同訴訟形式審理的請求合併，這是第 65 條第 2 款所規定之規則的例外。

《行政訴訟法典》第 113 條第 3 款允許在行政合同之訴中提出司法上訴的請求。考慮到不同的訴訟請求分別對應不同的訴訟形式，這是《民事訴訟法典》第 65 條第 2 款之規定的又一個例外，但可以通過訴訟經濟方面的原因對其作出解釋。

那麼是否可以認為，在法院的管轄權方面，它也是《民事訴訟法典》第 65 條第 1 款的例外呢？

答案必然是否定的，原因就在於，沒有條文明確規定當各項請求的審理權屬不同法院時可以合併請求。本個案就屬於這種情況：有權審理行政合同之訴的是行政法院，而有權審理司法上訴的是中級法院，因為被質疑的行政行為是行政長官(或政府的某位司長)作出

的。

眾所周知，在不同的法院之間按照級別和事宜劃分管轄權是涉及公共秩序的問題，由《司法組織綱要法》加以規定，其規則不能在沒有明確規定的情況下被排除，因為涉及到一個公共秩序的原則。

另一方面，從《行政訴訟法典》第 24 條的規定中也不能得出當兩種訴訟方式的管轄權歸屬不同法院時可以合併請求的結論。

“第二十四條

(請求之合併)

一、不論管轄法院為何，均得在司法上訴中一併提出下列請求：

a) 原本不應作出被撤銷又或宣告無效或法律上不存在之行政行為，而應作出內容受羈束之另一行政行為者，提出要求命令作出依法應作之行政行為之請求；

b) 即使司法上訴理由成立引致回復原會出現之狀況，所造成之利益喪失及損害因其性質仍會存在者，提出要求就該利益喪失及損

害作出賠償之請求。

二、在上款所指之情況下，對要求命令作出依法應作之行政行為之請求及要求就利益喪失及損害作出賠償之請求之提出，以及就該等請求進行之辯論與裁判，適用規範相應之訴之規定中與涉及司法上訴程序之規定不相抵觸之部分。”

這一規定的道理與《行政訴訟法典》第 113 條第 3 款相似，即出於訴訟經濟方面的原因，允許在司法上訴中合併請求。

雖然條文中使用了“不論管轄法院為何”的表述，但我們不認為可以合併應由不同法院審理的請求。

這條規定說的是，不論有管轄權的法院是行政法院、中級法院還是終審法院，只要同一法院有權審理全部請求，便可以將它們合併，因為按照級別和事宜劃分管轄權是公共秩序的問題。

按照這樣的理解，我們看不到法律就在行政合同之訴中合併請求(《行政訴訟法典》第 113 條)和在司法上訴中合併請求(《行政訴訟法典》第 24 條)給出了不同的解決方法。

綜合以上的理由，應裁定上訴勝訴，撤銷被上訴的合議庭裁判中被質疑的部分。

四、決定

綜上所述，合議庭裁定上訴勝訴，並：

A) 撤銷被上訴的合議庭裁判在本上訴中被質疑的部分。

B) 根據《司法組織綱要法》第 44 條第 2 款第一項及《行政訴訟法典》第 167 條第 4 款的規定，訂定統一司法見解如下：

如有權審理各項請求的法院級別不同，則《行政訴訟法典》第 113 條第 3 款規定的相關請求之合併並不可能，因此行政法院無權審理在行政合同之訴中提出的第一審級審判權歸中級法院行使的要求撤銷涉及合同的形成及執行的行政行為，又或要求宣告該行為無效或法律上不存在的請求。

訴訟費用由被上訴人甲承擔。

裁判轉為確定後，在《特區公報》上加以刊登。

澳門，2015 年 7 月 1 日

法官：宋敏莉（裁判書制作法官）

岑浩輝

利馬

賴健雄（基於被上訴裁判所主張的理據，本人不贊同本合
議庭裁判。）

蔡武彬（本人同意關於存在相反判決的決定部分，至於實
質問題，維持本人在本院第 410/2012 號判決書
所持立場。）

出席評議會的檢察院司法官：米萬英