

第 2/2016 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：運輸工務司司長

被上訴人：甲

主題：公共工程的承攬·罰款·11 月 8 日第 74/99/M 號法令第 174 條第 1 款

裁判日期：2016 年 5 月 11 日

法官：利馬(裁判書制作法官)、宋敏莉和岑浩輝

摘要：

一、在公共工程的承攬制度中，不存在工程業主向承建商科處罰款的一般權力，工程業主只能在法律明文規定的情況下向承建商科處罰款。

二、第 74/99/M 號法令第 174 條第 1 款所規定的罰款可在確定性接收工程之前科處。

三、第 74/99/M 號法令第 174 條第 1 款中“.....直至施工完畢或單方解除合同為止.....”這一表述的含義是，擬按日科處罰金的日數計算至施工完畢之日或單方解除合同之日為止。

裁判書制作法官

利馬

澳門特別行政區終審法院

合議庭裁判

一、概述

甲針對運輸工務司司長 2013 年 7 月 24 日的批示提起撤銷性司法上訴，該批示因前者延遲 64 天完成獲判給的工程而對其科處了 8,865,561.00 澳門元的罰款。

透過 2015 年 7 月 23 日的合議庭裁判，中級法院裁定上訴勝訴，以科處罰款逾時為由撤銷了上述行為，認為根據 11 月 8 日第 74/99/M 號法令第 174 條第 1 款的規定，罰款只能在完工前科處，而完工之日即為臨時接收工程的前一日。

運輸工務司司長不服，向終審法院提起司法裁判的上訴，辯稱罰款可以在確定性接收工程之前科處。

檢察官發表意見，認為上訴理由成立，主要提出“直至施工完

畢或單方解除合同為止”這一表述指的是計算擬科處罰金之日數的最後日期，而不是可以科處罰款的最後日期。

二、事實

被上訴的合議庭裁判認定了以下事實：

組成卷宗的決定、意見及報告摘錄如下：

澳門特別行政區政府

建設發展辦公室

意見： 司長 閣下 根據本建議書的敘述分析，監察公司的技術意見，以及本辦公室法律專家的法律意見，現呈請上級：	批示： 批准及追認。 運輸工務司司長 (簽名見原本) 24/JUL/2013 Ao TH
---	--

- 依據法令第74/99/M號第128條及第168條的規定，批准延長施工期72天(02月5/2011至12/07/2011)； - 批准按《行政程序法典》第118條第2款a項的規定，追認上述工期延長的起始日期為02/05/2011； - 依據法令第74/99/M號第174條的規定，批准就可歸責於承建商的64天工期無理延誤向承建商科處8,865,561.00澳門元的罰款； - 根據合同第九條的規定，批准可歸責於承建商的64天工期無理延誤而引起的監察費用165,333.33澳門元由承建商負責。 呈上級考慮。 主任	JJS/ADM (簽名見原本) 25/7/2013 CC: 1)ADM-F CA/(不能辨認的字符) 2)ADM-P (C/不能辨認的字符) (簽名見原本) 25/07/2013
---	--

乙 (簽名見原本) 9/7/2013 (不能辨認的字符)	
--	--

事由：工程編號XX/2009—「路
氹建築物料堆填區提堰建造工
程」

建議書編號：XXX/GDI/2013

日期：08/07/2013

- 工期延期

- 違反合同所定時間科處的罰款

運輸工務司司長辦公室

收件編號

XXXX/GSOPT/EN/2013

於 9/JUL/2013

送件日期 25/JUL/2013

*

1. 根據行政長官於2009年7月7日就本辦公室2009年6月10日第XXX/GDI/2009號建議書作出的批示(附件一)，批准把“路氹建築物料堆填區堤堰建造工程”判予“甲”，金額為119,804,870.00澳門元，施工期為440天，由2009年9月1日至2010年11月14日(附件二)。

已獲批准之工期延期

2. 根據行政長官於2010年8月4日就本辦公室2010年7月16日第XXX/GDI/2010號建議書作出的批示(附件三)，批准延長施工期88天，至2011年2月10日。

3. 根據運輸工務司司長於2011年2月21日就本辦公室2011年1月27日第XXX/GDI/2011號建議書作出的批示(附件四)，批准延長施工期80天，至2011年5月1日。

已獲批准之監察服務

4. 根據運輸工務司司長於2009年8月19日就本辦公室2009年8月11日第XXX/GDI/2009號建議書作出的批示(附件五)，批准將題述之監察服務判予「丙」，服務酬金為\$2,160,000.00，服務期為15個月。由2009年9月2日起計，至2010年12月1日。

5. 根據運輸工務司司長於2010年9月16日就本辦公室2010年9月8日第XXX/GDI/2010號建議書作出的批示(附件六)，批准將題述

監察服務的延期判予「丙」，酬金為\$331,200.00，服務期為71天，由2010年12月2日，至2011年2月10日。

6. 根據運輸工務司司長於2011年3月30日就本辦公室2011年3月18日第XXX/GDI/2011號建議書作出的批示(附件七)，批准將題述監察服務的延期判予「丙」，酬金為\$388,800.00，服務期為80天，由2011年2月11日，至2011年5月1日。

工期延期申請

7. 就承建商未能於2011年5月1日完成題述工程，本辦公室已於2011年4月28日透過第XXXX/GDI/2011號函件(附件八)要求承建商就工程延誤提交報告。承建商分別於2011年5月16日及2011年7月7日透過第XX/XX/XXX/X/XXX(附件九)及XX/XX/XXX/X/XXX號函件(附件十)提出了因砂源供應影響及船隻規格而作出2階段共165天之工期延期申請。現就承建商所涉及之延期申請作出匯報，連同監察實體所提供之分析意見，並呈報如下：

7.1 第一階段：由2010年8月23日至2010年12月18日合共117天

承建商表示於2010年下半年開始，海砂市場需求量增大，國內政府部門加強對海砂開採的管理，砂源地停產整頓，與此同時，運輸船規格及出口報關手續監控加強，工程用砂因而出現供應停頓情況。承建商在提交之文件內提供了港珠澳大橋珠澳人工島會議紀要[2011]XX號[附件十(4)]，顯示該重點工程於2010年下半年受政府部門

加強海砂開採管理而令工程用砂斷供，同時亦提交了於2010年10月29日及2010年11月8日由中央人民政府駐澳門特別行政區聯絡辦公室(以下簡稱“中聯辦”)經濟部之公函編號[2010]XX號及[2010]XX號[(附件十(6))，表示本工程因上述情況已停工近兩個月，並要求中國海關對該工程的運載填海砂船前往澳門作業給予協助及支持，而有關問題至2010年12月18日仍未獲得解決。

7.2 本辦公室要求了監察公司—丙對承建公司有關延期申請的理據進行了分析，監察公司透過編號第XXXXXXXXXX/XXXX/2011函件(附件十一)發表了有關意見，表示按照記錄顯示施工現場的砂料供應於8月23日起開始停止而令屬關鍵工序之碎石樁段砂墊層及清淤段之回填砂工作未能進行，但承建商並未能就其延期申請提供充分的理據，分析如下：

- 有關砂源供應影響

按照承建商所提供有關港珠澳大橋珠澳人工島之會議紀要的支持文件只能反映出有關加強對海砂開採管理只針對非法採砂方面，同時有關供應出現短缺之問題只是從承建商反映出來，缺乏其他充分之理據支持，如由合法砂源供應商所提供未能供應砂之相關文件，因此並不接納砂源供應而令工程停頓之理據；

有關組織具備港澳航班許可証之運輸船

就承建單位表示2010年8月以後對海砂出口港澳收緊而需組織

具備港澳航班許可証之運輸船隊事宜，經監察公司審查相關文件，顯示相關規例早於2004年3月起實施，因此承建商已具備充分條件於工程啟動初期解決運輸船之問題，確保相關之運輸配套能配合工程之進度；再者，工程期間之砂源及運輸問題均需由承建商自行解決。因此並不接受承建商於第一階段提出共117天的延期申請。

7.3 第二時段：(由2010年12月19日至2011年5月5日)共138天

承建商於函件中表示為免工程處於停工狀況，於2011年12月13日透過第XX/XX/XXX/X/XXX號函件[(附件十(3))]表示以石粉、石渣來進行基槽回填，工程量費用不另增加。此段期間，供砂情況一直未有改善跡象，按照承建商所提交之支持文件港珠澳大橋珠澳人工島之會議記要[2011]XX號、[2011]XX號、[2011]XX號、[2011]XX號、[2011]XX號[附件十(4)]皆顯示於2010年12月至2011年5月期間一直受到國內監控單位不斷對採砂進行監控及執法，供砂聯盟停止對外供砂。與此同時，有關港澳航班之運輸船申請仍在進行中。受上述兩項因素影響，工程處於長期停工狀況，承建商因此提出由2010年12月19日至2011年5月5日共138天的第二階段工期延期申請。

7.4 本辦公室要求了監察公司—“丙”對承建公司有關延期申請的理據進行了分析，監察公司透過編號第XXXXXXXXXX/XXXX/2011(附件十一)發表了有關意見，表示按照記錄顯示施工現場的砂料供應於2010年12月19日至2011年5月5日供砂

供應仍然處於停頓狀況，儘管承建商已採用石粉來進行回填以免工程處於完全停頓狀態[附件十一(2)]，但有關供應量遠遠未能滿足工程所需，其提出與第一階段相同之理據而作出延期申請並不充分，因此不接受承建商於第二階段提出138天之延期申請。

8. 本工程屬關鍵部份之回填砂工作受砂源供應及運輸船規格等問題而令工程自2010年8月下旬起出現停頓情況，但有關問題皆屬承建商的責任及需由承建商自行解決，在砂源供應上，按照行政長官辦公室第XXXXX/GCE/2011號函件[附件十二]提供國務院港澳事務辦公室於2011年10月11日港辦聯澳字[2011]XX號函件資料[附件十二(1)]，執法部門對非法採砂活動加強監控及執法，與此同時，國內部門亦進行了調查走訪，表示具備海域使用權的採砂公司均表示現在的市場情況不好，總體上供大於求，部分公司更是處於停工狀態，因此砂源供應問題並不能作為工期延期之理據。在船隻規格方面，承建商以早於2004年3月份起已實施之條文[附件十(5)]來作為工程延誤之理據更是不可以接受的。綜上所述，本辦公室同意監理公司所作之分析，並不接受承建商提出的165天行政延期申請。

9. 同時，按照監察公司透過編號第XXXXXXXXXX/XXXX/2011之意見書(附件十一)，表示工程於2011年1月1日(即緊接上一次之延期申請日)至2011年5月1日因施工時段受強烈季候風影響共4天。

10. 本辦公室同意監察公司就惡劣天氣影響而作出之延期分析，

故可接納之行政延期為4天，由2011年5月2日至2011年5月5日。

違反合同所定期間而科處之罰款

11. 就項目於建設期間出現延誤之事宜，本辦公室及監理公司已多次發函催促承建商儘快啟動屬關鍵性工序的碎石樁段砂墊層及清淤段之回填砂工作，並於會議期間不斷要求承建商採取所必要的措施以追趕落後的施工進度(附件十三)。

12. 本辦公室分別於2011年4月25日的工地會議(附件十四)以及於2011年4月28日透過編號XXXX/GDI/2011函件(附件十五)向承建商表示如承建商未能於合約完工期內完成工程，將根據於2009年9月18日簽訂的合同(附件十六)第九條之規定進行科處，期間所有因此而額外增加的費用包括監察之服務費用需由承建商承擔。

13. 承建商分別於2011年5月16日及2011年7月7日透過第XX/XX/XXX/X/XXX(附件九)及XX/XX/XXX/X/XXX號函件(附件十)就工程未能如期完成作出解釋，監察公司已透過第XXXXXXXXXX/XXXX/2011號函件(附件十一)作出分析。按照上述第7點至第8點所作出之分析，並不認同承建商所提出延期的理據。同時，按照上述第9點及第10點所作出之分析，可接納因天氣影響而作出之行政延期共4天。

14. 承建商於2011年9月23日透過第XX/XX/XXX/X/XXX函件(附件十七)表示有關工程於2011年9月23日具備條件進行接收，監察

公司及本辦公室代表於當天集合於工地，進行了聯合巡察並對工程進行了臨時接收(附件十八)。

15. 按照監察公司透過編號第XXXXXXXXXX/XXXX/2011函件所供之意見(附件十一)，表示承建商於2011年5月6日至2011年9月23日因在施工時段受惡劣天氣影響共18天，當中：

- 超過20毫米降雨而影響工作11天；
- 颱風影響工作7天。

16. 綜上所述，由2009年9月1日(工程委託日)至2011年9月23日(工程進行臨時接收日)計算，承建商就本項目的建設期為753天，而由合同所定且按行政或法定延期的工期為630天[440(原合同)+168天((88+80)，已獲批准的行政延期)+22天((4+18)，由2011年1月1至2011年9月23日受天氣影響而可建議接納的合理行政延期)]。因此，由2011年5月6日至2011年9月23日，共123天(141天-18天，惡劣天氣之合理延期)的延誤承建商並沒有提出合理的解釋，可歸咎於承建商之責任。

17. 按照第16點所述，由合同所定且按行政在法定延期的工期為630天。根據第74/99/M號法令第一百七十四條第一款及於2009年9月18日所簽訂的承攬合同(附件十六)第九條的規定，就超出的123天，須對承建商科處罰款，總金額應為\$18,330,145.11，當中：

- 於相當於工期十分之一(63天)的期間內，罰款為判給金價金的

千分之一，即金額為7,547,706.81($=119,804,870.00 / 1000 \times 63$)；

- 隨後之每個相等期間(63天)，罰款增加千分之零點五，以千分之五為限；即餘下之60天期限之罰款為千分之一點五，金額為10,782,483.30($=119,804,870.00 \times 1.5 / 1000 \times 60$)。

18. 基於對建造工程的實施作出監管及協調的必要性，根據於2009年9月18日所簽訂的合同(附件十六)的第九條第2款的規定，由2011年5月6日(緊接可接納的行政延期日)至2011年9月23日止因可歸責於承建商而出現的123天延誤，監察服務費用將由承建商承擔。按照監察公司於2011年4月29日透過第X/XXXX/XXX號函件(附件十九)提交經扣減監理人員的架構表，每月金額為80,000.00，涉及的總金額為\$320,000.00。

**

2011年5月6日至6月5日的服務酬金為：.....\$80,000.00

2011年6月6日至7月5日的服務酬金為：.....\$80,000.00

2011年7月6日至8月5日的服務酬金為：.....\$80,000.00

2011年8月6日至9月5日的服務酬金為：.....\$80,000.00

2011年9月6日至9月23日的服務酬金

為：..... $18/30 \times \$80,000.00 = \$48,000.00$

當中18天受天氣影響，不可歸責於承建商：..... $18/30 \times \$80,000.00 = \$48,000.00$

延長服務期總金額為：.....\$320,000.00。

19. 就上述第17點及第18點科處罰款及額外負擔的費用，根據《行政程序法典》第94條規定，本辦公室已於2012年7月20日透過第XXXX/GDI/2012(附件二十)及XXXX/GDI/2012(附件二十)號函件通知承建商相關的科處，並要求承建商於法定時間10天內提出辯護。

20. 其後，承建商於2012年7月30日透過第XX/XX/XXX/X/XXX號函件(附件二十一)就上述第17點及第18點關於科處及額外負擔的函件作出了辯護。監察公司對承建商的辯護作出了分析，同時透過第XXXXXXXXXX/XXXX/2013號函件(附件二十二)提交了分析報告如下：

20.1 碎石樁施工在國內外屬首例，技術難度高，施工時間超預期

就承建商表示此項目之碎石樁工程屬首例，船隻需按照港務局要求進行整改，試驗期間經過多次組裝及機組改造以及解決許多重大技術問題，以保證施工質量及進展等問題，以至碎石樁測試區所需時間由原計劃的60天增加至145天，超出85天並要求就此提供合理補償。監理公司根據現場情況進行了分析，表示按照承建商於工程期間已透過第XX/XX/XXX/X/XXX號函件對總體施工計劃進行了修改[附件二十二(1)]，而根據運輸工務司司長於2009年12月16日就本辦公室第XXX/GDI/2009號建議書[附件二十三]所作出之批示，核准承

建商透過第XX/XX/XXX/X/XXX號函件提交的施工計劃，當中碎石樁測試區所需時間已調整至115天而非60天[附件二十三(1)]。同時，承建商按照港務局要求對船隻進行整改是由於承建商之船隻不符合規格所致，實屬承建商之責任，因此當中的10天延誤並不能作為延期之理據[附件二十二(2)]。在試驗區測試期間，由於1.2米直徑，平均深度約18米之碎石樁工藝技術含量高，在測試期間需對機組作多方面之調試及改進後才能展開施工，認為承建商因此而需增加試驗區之測試時間反映了實際情況，扣除因船隻規格不符合要求而作出整改之時間，試驗樁區所需之合理時間應為135天[=145天-10天(扣除因船隻規格不符合要求而作出整改之時間)]，因此本次可接受之額外延期時間應為20天[=135天-115天(按照已核准之施工計劃時間)]。

20.2 疏浚棄泥區變更為黃茅島

就承建商提出因疏浚棄泥區變更為黃茅島而提出共115天之延期申請，由於拋泥區之所有申請均由承建商自行向國內相關權限實體作出，並於獲批准後按照批文將淤泥運送至指定地點，相關工作內容亦已明確在投標案卷—IV.填寫價格之工程量表第000206頁及V.2.技術規範及產品目錄第000309頁及000311頁內[附件二十二(3)]，因此相關之申請工作及所需之時間均屬承建商之責任，承建商應於招標時對有關申請程序所須之時間作出充分的了解，因此向相關部門申請拋泥區所需之時間並不能作為延期的理據。

而於疏浚棄泥區審批期間就承建商表示國家海洋局南海環境監測中心於2009年10月22日的評價報告內顯示現場採集之淤泥樣品屬污染疏浚物類(III類)，需要進行生物毒性檢驗而令航道清淤之批文推遲至2009年11月25日才發出，由於有關位置屬堆填區，其樣品需再作生物毒性檢驗實屬不可預見之情況，因此而令疏浚工作推遲35天(按照於2009年10月22日至2009年11月25日計算)並不屬承建商之責任。

20.3 增設施工區臨時航道

就承建商表示因港務局不批准使用於標書中建議的“蓮花號”航道而要求申請26天的延期申請，其實承建商於標書內亦已知悉有關航道屬消防船航道[附件二十一(3)]，不能隨意使用。因此於招標期間及製作標書時承建商應先諮詢相關權限部門或於澄清期間提出疑問，而不是因港務局不批准使用該機場之緊急救援航道而作出延期申請，因此不接受所提出的26天延期申請。

20.4 砂石料市場發生劇烈變化

就承建商表示因砂源供應影響及組織具備港澳航班許可証之運輸船兩項因素而作出延期申請已於上述第7點所提交的信函內提出，而監理公司已就有關因素作出分析及提供意見(見上述第7.1點~7.4點)，總結出有關因素屬承建商之責任，因此不接受所提出之延期申請。

20.5 為確保施工質量，因應地質條件的改變，調整了回填方案，延長了填築時間

就承建商表示因應垃圾堆填區之泥滑及移動情況而對由原定的一般回填料兩次填築，改為先吹砂墊層靜壓，再分兩次回填。有關吹填墊層方面，經翻閱有關文件，確認了現場需作吹砂墊層回填是由於承建商因應其自身之施工方案而於2010年3月16日透過第XX/XX/XXX/X/XXX號函件[附件二十二(4)]提出於碎石樁施工區表層置換砂處理方案，即將清除浮淤至-2.0MCD進行碎石樁施工，於完成後置換吹填砂至+0.99~+1.50MCD。本辦公室已於2010年7月16日透過第XXX/GDI/2010號建議書(附件二)就有關方案上呈予行政長官審批並於2010年8月4日獲批准，因此吹砂墊層及相關之輔助工作屬承建商之責任，並不能作為延期之理據。

至於上部的兩次填築，設計公司已於2011年5月3日透過第XXX:XXX:XXXXXXXXX/X.X/XXX/XXXX函件[附件二十二(6)]表示於投標案卷一技術規範第21.06點b)項已表示不能以翻倒傾填法施工，而投標案卷一V.2.技術規範及產品目錄第000305頁第21.06點a)項及d)項[附件二十二(7)]均清晰表示：

- 材料拋填的方式和順序需要保證下層材料的側向位移最小，以保證邊坡在所有時間內都是穩定的；

- 材料拋填不能產生離析或分層。拋填方法和順序應避免原位土

壤的位移或已拋填材料的移動。

由於承建商未有按照招標方案內之技術規範要求對堤堰進行填土，且有關方案並非任何額外要求，因此並不能作為延期之理據。

20.6 後加工程引致工程量增加

承建商曾於2010年6月21日透過第XX/XX/XXX/X/XXX號函件[附件二十二(8)]要求就有關設計圖紙的變更而所引致的後加工程及工期延誤，向本辦公室提出增加工程金額18,857,407.50澳門元及延長施工期82天。監察公司於2010年6月30日透過第XXXXXXXXXX/XXXX/2009號函件[附件二十二(9)]之分析意見，表示可接受之工期延期為45天。本辦公室於2010年7月16日上呈了有關後加工程及工期延期的第XXX/GDI/2010號建議書(附件三)，行政長官於2010年8月4日就第XXX/GDI/2010號建議書(附件三)作出了批示，批准承建商因工程量增加而延長施工期45天。

現承建商提出按照投標案卷一承攬規則第5.2.4項的規定[附件二十一(六)]，“如果存在後加工程，一旦承攬人作出要求，合同竣工期按此後加工程額與承攬工程額之比作延長”，並計算出可延長的工期應為69天。

除投標案卷一承攬規則第5.2.4項的規定外[附件二十一(六)]，根據11月8日第74/99/M號法令第128條第3款a項之規定，如增加之工作與合同所定之工作屬同一類型或類似工作，延長時間可按增加之工

作在承攬中所占之總體比重作出。

基於承建商提出之理據實屬合理，因此應就有關工期延期之差額共24天(69天-45天)補償予承建商。

20.7 總結

20.7.1 由於碎石樁試驗區之施工時間超預期(上述第20.1點)及現場採集之淤泥樣品屬污染疏浚物類(III類)，需要進行生物毒性檢驗(上述第20.2點)等兩項因素而令本項目屬關鍵要徑的回填砂開始時間並未能按照原有施工計劃進行，對承建商於2010年8月23日前的砂供應總量有所影響，同時亦令承建商於恢復供砂(2011年5月3日)後的施工期增加，因此應分別給予延期20天及35天。但考慮到上述兩項延期之時間出現重疊情況，當中碎石樁試驗區之實際施工時間由2009年9月1日~2010年1月23日，現場採集之淤泥樣品進行生物毒性檢驗之時間由2009年10月22日~2009年11月25日，且兩項工作可同步進行，因此不可對重疊之時間進行疊加。同時，按照承建商所提交並獲核准之施工計劃[附件二十三(1)]，基槽疏浚及回填護坡為本工程之關鍵要徑，因此可接受之延期應為35天。

20.7.2 按照後加工程引致工程量增加(上述第20.6點)而給予的24天補償延期。

20.7.3 綜合上述因素，本次辯護可接受之延期為59天(=35天+24天)

21. 本辦公室同意監理公司於第20點所作出的分析，加上第10點可接納之4天行政延期，以及按照監察公司透過編號第XXXXXXXXXX/XXXX/2011函件所供之資料(附件十一)，表示承建商於2011年5月6日至2011年7月3日(共59天)因在施工時段受惡劣天氣影響共9天，因此承建商之合理行政延期應為72天[=59天+4天(由2011年1月1日至2011年5月1日受天氣影響而可建議接納的合理行政延期)+9天(由2011年5月6日至2011年7月3日受天氣影響而可建議接納的合理行政延期)]，由2011年5月2日至2011年7月12日(當中已考慮於2011年5月2日至2011年5月5日及於2011年7月4日至2011年7月12日共13天並沒有受天氣影響之因素而可獲得延期)。

22. 因應承建商透過第XX/XX/XXX/X/XXX號函件(附件二十一)就本辦公室第XXXX/GDI/2012號及XXXX/GDI/2012號函件(附件二十)提出了辯護，並經監理公司透過第XXXXXXXXXX/XXXX/2013號函件(附件二十二)分析後可接受部分理據而獲額外延期72天(詳見第20點及第21點)，因此需就第17點及第18點之科處罰款作出修整如下：

22.1 第15點有關施工時段惡劣天氣影響之期間應作出修整，於2011年7月13日至2011年9月23日影響共9天，當中：

- 超過20毫米降雨而影響工作7天；
- 颱風影響工作2天。

22.2 由2009年9月1日(工程委託日)至2011年9月23日(工程進行臨時接收日)計算，承建商就本項目的建設期為753天，而由合同所定且按行政或法定延期的工期為680天[440(原合同)+168天((88+80)，已獲批准的行政延期)+4天(由2011年1月1日至2011年5月1日受天氣影響而可建議接納的合理行政延期)+59天(建議可接納之額外延期)+9天(由2011年5月6日至2011年7月3日受天氣影響而可建議接納的合理行政延期)]，當中已考慮於2011年5月2日至2011年5月5日及於2011年7月4日至2011年7月12日共13天並沒有受天氣影響之因素而可獲得延期。因此，由2011年7月13日至2011年9月23日，共64天(73天-9天，受惡劣天氣影響)的延誤承建商並沒有提出合理的解釋，可歸咎於承建商之責任。

22.3 根據第74/99/M號法令第174條第1款及於2009年9月18日所簽訂的承攬合同(附件十六)第九條的規定，就違反合同所定期間須對其按日科處以下罰款：

- 在合同所定期間之首個十分之一期間內，罰款為判給金價金的千分之一；
- 在隨後之每個十分之一期間內，罰款增加千分之零點五，最高額至千分之五；

根據於2009年9月18日所簽訂的合同(附件十六)，本工程的合同所定期間為440天，判給金額為119,804,870.00澳門元。

因此上述第17點用作計算罰款的十分之一期間應為44天，並非63天，需作出修整，連同承建商於辯護中可接受的59天行政延期，計算出承建商須科處之罰款。

22.4 按照第22.2點所述，由合同所定且按行政或法定延期的工期為689天。根據第74/99/M號法令第174條第1款及於2009年9月18日所簽訂的承攬合同(附件十六)第九條的規定，就超出的64天，須對承建商科處罰款，總金額應為8,865,561.00澳門元[原金額為8,865,560.38澳門元，根據七月二十七日第57/87/M號法令規定，須將公共收入之款項之小數化成整數(附件二十五)]，當中：

- 在合同所定期間之首十分之一(44天)期間內，罰款為判給金價金的千分之一，即金額為5,271,414.28澳門元(=MOP\$119,804,870.00 / 1000 x 44)；

- 隨後之每個十分之一(44天)期間內，罰款增加千分之零點五，最高額至千分之五；即餘下之20天期限之罰款為千分之一點五，金額為3,594,146.10(=119,804,870.00 x 1,5 / 1000 x 20)。

23. 基於對建造工程的實施作出監管及協調的必要性，根據於2009年9月18日所簽訂的合同(附件十六)第九條第2款的規定，由2011年7月13日(緊接可接納的行政延期日)至2011年9月23日止因可歸責於承建商而出現的延誤，監察服務費用將由承建商承擔，按照監理公司於2011年4月29日透過第X/XXXX/XXX號函件(附件十九)提交經

扣減監理人員的架構表，每月金額為80,000.00，涉及的總金額為165,333.33澳門元。

**

2011年7月13日至8月12日的服務酬金為：.....\$80,000.00

2011年8月13日至9月12日的服務酬金為：.....\$80,000.00

2011年9月13日至9月23日的服務酬金為：..... $11/30 * \$80,000.00 =$
\$29,333.33

當中9天受天氣影響，不可歸責於承建商：..... $9/30 * \$80,000.00 =$
\$24,000.00

延長服務期總金額為：.....\$165,333.33

**

24. 按照第17點所述，本辦公室按工期十分之一為63天來計算承建商須科處的罰款，得出總金額應為18,330,145.11澳門元，並於2012年7月20日透過第XXXX/GDI/2012(附件二十)號函件通知承建商有關的科處，並要求承建商於法定時間10天內提出辯護；而根據第74/99/M號法令第174條第1款，用作計算罰款的十分之一期間應為44天而非63天，因此需作出修整，連同承建商於辯護中可接受的59天行政延期，計算出承建商須科處的罰款為8,865,561.00澳門元(見上述第22.4點)。考慮到承建商於聽證中只就事實事宜提出辯護，與用作計算罰款的法定期間並沒有關連性，同時承建商最終須科處之罰款低於第

XXXX/GDI/2012函件通知之罰款，在沒有對承建商的利益構成任何損害的前題下，沒有必要因工期之基準作出修訂而再次進行另一次聽證。

25. 本辦公室之法律範疇人員已透過第6/2013號備忘錄提供了其法律意見(附件24)。

26. 為此，現呈請上級：

- 根據11月8日第74/99/M號法令第128條及第168條的規定，批准72天的工期行政延期，由2011年5月2日起計，至2011年7月12日止。

- 批准按《行政程序法典》第118條第2款a項之規定，起始日期追溯至2011年5月2日，即緊接之前獲批准行政延期之日。

- 根據11月8日第74/99/M號法令第174條第1款及第207條的規定，並按照於2009年9月18日所簽訂的合同第九條第1款，批准對承建商科處金額為8,865,561.00澳門元的罰款，並將在隨後之付款或其銀行擔保中扣除。

- 按照於2009年9月18日所簽訂的合同第九條第2款(附件十六)，由歸責於承建商之原因所導致的工期延誤期間的監察服務費用，金額為\$165,333.33，將在隨後之付款或其銀行擔保中扣除。有關監理公司費用之支付將另呈上建議書作審批。

高級技術員。

三、法律

1. 要解決的問題

要解決的是上訴人所提出的問題。

2. 承攬工程的執行

要知道的是，當工程業主因工程未在合同訂定的期間內完工或者因承建商不遵守或有的具約束力的分段期間而科處罰款時，是否有時間上的限制。如果有，那麼最後期限是在何時。

為此，有必要對公共工程承攬合同的執行流程以及工程業主科處罰款的制度作簡要敘述。

首先來看第一個問題。

工程一經委託——指工程業主向承建商提供施工場地以及施工所需之圖則補充圖文資料的行為——合同所訂定之施工期便開始計

算(第 74/99/M 號法令第 127 條及第 128 條第 1 款)。

之後，承建商遞交工作計劃，經工程業主核准後開始施工(第 74/99/M 號法令第 136 條及第 139 條)。

工程竣工後，經承建商請求或工程業主主動提議，立即對工程進行檢驗，以便臨時接收工程(第 74/99/M 號法令第 191 條第 1 款)。

檢驗在承建商協助下由工程業主進行，並繕立筆錄，全體參與者均須在筆錄內簽名(第 74/99/M 號法令第 191 條第 3 款)。

如工程業主在承建商提出請求後三十日內未進行檢驗，亦未因不可抗力之情況或工程本身性質及工程規模阻礙其檢驗時，為一切之效力，工程視為在該期間屆滿後獲接收(第 74/99/M 號法令第 191 條第 5 款)。

當發現承建商違反合同或法定義務造成工程缺陷而使其全部或部分不具備接收條件時，工程業主須在筆錄內詳細說明該等缺陷，在其內作出不接收工程之聲明，說明不接收之理由，並通知承建商在規定期間內作必要之更改或修葺(第 74/99/M 號法令第 192 條第 1 款)。

經檢驗證實全部或部分工程具備接收條件時，須在筆錄內聲明該事實，工程內無上條所指缺陷之部分視為已獲臨時接收；自此時起，就已獲接收之工作開始計算合同所定之保養期(第 74/99/M 號法令第 193 條第 1 款)。

臨時接收工程後，須在六十日內編制承攬帳目並結算尚未支付的款項(第 74/99/M 號法令第 194 條第 1 款及第 2 款)。

臨時接收工程後，工程的保養期即開始計算，這一期限應在承攬規則中考慮工作之性質定出，但在任何情況下均不得少於兩年；如承攬規則未有規定，則保養期為兩年(第 74/99/M 號法令第 200 條)。

保養期屆滿後，經工程業主主動提議或經承建商要求，須對承攬工程之一切工作再次進行檢驗。

若透過檢驗證實工程不存在應由承建商負責之缺陷、損壞、坍塌或缺乏堅固之迹象時，則對工程作確定接收(第 74/99/M 號法令第 201 條)。

3. 工程業主科處罰款

現在來看工程業主在何種情況下可以向承建商科處罰款。

在規範公共工程之承攬的法律中，並不存在工程業主向承建商科處罰款的一般權力。法律僅規定在某些特定情況下可以科處罰款。因此，只有在法律明文規定的情況下工程業主才能科處罰款，這是沒有爭議的。

讓我們來看具體有哪些情況。

第 74/99/M 號法令第 120 條第 1 款規定，“承攬人須保持對工作地點之監管，並維持工作地點之良好秩序；如員工不尊重定作人之代表、不遵守紀律或履行義務時犯有錯誤，尤其不遵守安全規則時，承攬人須在接到命令後使該等員工離開工作地點”。

該條第 3 款規定，對違反第一款規定者，科兩萬澳門元之罰款；累犯時罰款加倍。

根據同一法律第 121 條第 1 款的規定，“承攬人須應要求陪同定作人視察工作；在要求承攬人到場之一切活動中，承攬人亦應陪同定作人”。

同時，該條第 5 款規定，對違反第一款規定者，科兩萬澳門元之罰款；累犯時罰款加倍。

施工須於工作計劃所定之日期開始(第 74/99/M 號法令第 139 條第 1 款)。

如承建商未按計劃開工，亦未獲同意推遲開工，工程業主得單方解除合同，或選擇科處罰款；如承攬規則未另定金額，則每推遲一日，罰款相當於承攬金額之 1‰(第 74/99/M 號法令第 139 條第 3 款)。

如工程業主命令中止施工，監察實體須在承建商在場下繕立筆錄，其內指明中止工作之原因、上級許可中止工作之決定或以有即時之危險或重大損害作為無許可下中止工作之原因、被中止之工作以及預計中止工作之期間(第 74/99/M 號法令第 161 條第 1 款)。

如承建商拒絕簽名，須對其科處第 121 條第 5 款所指之罰款(第 74/99/M 號法令第 161 條第 4 款)。

現在我們引述規定本上訴案中所涉及之罰款的條文，即第 174 條：

“第一百七十四條

(違反合同所定期間而科處之罰款)

一、如承攬人在合同所定且按行政或法定方式延期之期間內未完成工程，除承攬規則另定數額更大之罰款外，須對其按日科處以下罰款，直至施工完畢或單方解除合同為止：

a) 在合同所定期間之首個十分之一期間內，罰款為判給價金之 1‰；

b) 在隨後之每個十分之一期間內，罰款增加 0.5‰，最高額至 5‰。

二、對未遵守有約束力之分段期間之承攬人，須按相同方式以延遲之工作之價款為基數，按上款所定罰款比例之一半科處罰款。

三、臨時接收部分承攬時，第一款所指罰款須以未接收之工作之價款為基數科處。

四、上數款所指罰款之總和不得超過判給價金之 50%。

五、按上數款之規定科處罰款前，須由定作人繕立筆錄，將副

本送予承攬人，並通知其得在十日內提出辯護。”

只有在這些情況下，工程業主可以向承建商科處罰款。

其中有些處罰不涉及合同的不履行，但牽涉到其他一些如違反監管工作地點和維持秩序的義務，以及讓不尊重工程業主的代表、不遵守紀律或履行義務時犯有錯誤，尤其不遵守安全規則的人員離開工作地點的義務的屬於承建商不作為或行為的次要違反(第 120 條)。

第 121 條規定的罰款具有相同性質，它處罰的是承建商不履行應要求陪同工程業主視察工作以及在要求其到場的一切活動中陪同工程業主之義務。

第 161 條所規定的是一個特別的違法情況，即承建商拒絕在筆錄上簽名。

還有一些罰款所處罰的是諸如不在工作計劃所定的日期開工等違約行為(第 139 條)。

最後，第 174 條第 1 款所規定的，亦即本案所討論的罰款處罰的是一項重要的違約行為，即未在合同訂定的期間內完工。

另外還規定了因承建商不遵守或有的具約束力的分段期間而對其科處罰款的情況(第 174 條第 3 款)。

根據上面的敘述，我們認為，工程業主向承建商科處的罰款與任何其他罰款一樣都具有預防和遏止的雙重目的，只是會因應具體情況而有不同的側重。

就第 174 條的罰款而言，以上兩種目的兼而有之。一方面是對承建商的不履行予以懲罰，但更主要的是，如果在竣工前科處罰款，能夠令其改正自己的行為。

但澄清這個問題對於根本問題的解決並不具有決定性，正如我們將看到的。

4. 因未在合同期內完工而科處罰款的最後日期・法律文字與邏輯解釋

被上訴的合議庭裁判認同承建商在所提的司法上訴中闡明的立場，認為第 74/99/M 號法令第 174 條第 1 款所規定的罰款只能在施工完畢之前或單方解除合同之前科處。

這一觀點所依據的主要理由是該規定的文字本身：“如承攬人在合同所定且按行政或法定方式延期之期間內未完成工程……，須對其按日科處以下罰款，直至施工完畢或單方解除合同為止……”。

檢察官認為，“……直至施工完畢或單方解除合同為止……”這一表述指的是計算擬科處罰金之日數的最後日期，而不是可以科處罰款的最後日期。

也就是說，當承建商未在合同所定的期間內完工時，工程業主按日向其科處一定數額的罰款，而罰款的日數是從延遲開始之日起直到延遲結束之日為止。至於延遲結束之日，法律認為是完工的日期，即為臨時接收工程而進行檢驗的前一日，又或者當工程業主以不履行為由單方解除承攬合同而導致工程終結時(此時並不是真正意義上的完工)，是單方解除合同的日期。

這樣，“……直至施工完畢或單方解除合同為止……”的意思就是說，擬按日科處罰金的日數計算至施工完畢之日或單方解除合同之日為止。

雖然法律的文字支持這兩種解釋中的任意一種，但我們認為後者才是正確的理解。

讓我們來看原因何在。

首先，被上訴的合議庭裁判的觀點在邏輯上和合理性方面是有問題的。如果罰款是像本案這樣因為不遵守合同訂定的期間而科處的，那麼它只能在完工前科處是說不通的。因為工程業主無法預先知道何時才能完工。施工完畢須由承建商向工程業主作出告知，以便後者作出檢驗，進而對工程進行臨時接收。如果不遵守合同中所訂定的工程期，那麼只有在完工之後才能知道不遵守的期間有多長。如果工程業主只能在完工前因不遵守合同訂定的工程期而科處罰款，那麼由於施工完畢是由承建商告知工程業主，因此自告知之日起便不能以相關理由科處任何罰款。因為還要通知承建商在 10 日期間內發表意見，就罰款的科處進行自辯(第 74/99/M 號法令第 174 條第 5 款)。在此之前也不能科處罰款，因為工程業主在完工前並不知道承建商會拖延多久，只有在完工時才會知道。

僅從這點就能看出被上訴的合議庭裁判所作的解釋不可能是正確的。

但還有其他的理據能夠支持現上訴人的觀點。

第 74/99/M 號法令的藍本是之前在葡國生效並被延伸適用至澳

門的規範公共工程承攬制度的 2 月 19 日第 48871 號法令，以及先於第 74/99/M 號法令在葡國規範公共工程承攬制度的 12 月 10 日第 405/93 號法令和 3 月 2 日第 59/99 號法令。在這兩個法律文件中有一個與澳門的第 174 條第 1 款相類似的規定，但除此之外還有另外一個條文，其內容如下：

“臨時接收工程之後，不能再就之前的事實或情形科處合同罰款” (第 405/93 號法令第 214 條第 4 款及第 59/99 號法令第 233 條第 4 款)。

如果被上訴的合議庭裁判的觀點正確的話，那麼葡國的這一規定就顯得多餘了，因為根據那個與澳門的第 174 條第 1 款相類似的規定已經可以得出科處罰款的限期。在葡國也有一項法律規範規定法律的解釋者須推定立法者所制定之解決方案為最正確，如果該條文對另一項條文所規定的內容沒有任何補充，那這不是最為正確的方案。

第 74/99/M 號法令的立法者完全清楚第 405/93 號法令和第 59/99 號法令，既然他不在該法令中引入一個與第 405/93 號法令第 214 條第 4 款和第 59/99 號法令第 233 條第 4 款相類似的規定，那就只能說明立法者不想採納相關內容，即臨時接收工程之後，不能再就之前

的事實或情形科處合同罰款。

無論如何，的確存在一個科處罰款的最後日期，但這個日期為確定接收工程之日，前提是合同不以其他方式終結。

最後，從有關罰款的性質中也無法得出任何有效論據，不論是哪個方向。

因此我們認為上訴理由成立。

將卷宗發回被上訴法院，以便在沒有阻礙的情況下，對行為被指存在的其他瑕疵作出審理¹。

四、決定

綜上所述，裁定司法裁判的上訴勝訴，撤銷被上訴的合議庭裁判，以便在沒有阻礙的情況下，對行為被指存在的其他瑕疵作出審理。

¹ 此一觀點，見 VIRIATO LIMA 與 ÁLVARO DANTAS 合著《*Código de Processo Administrativo Contencioso anotado*》，法律及司法培訓中心出版，澳門，2015 年，第 412 頁。

2016 年 5 月 11 日，於澳門。

法官：利馬（裁判書制作法官）－ 宋敏莉 － 岑浩輝

出席評議會的檢察院司法官：蘇崇德