

第 79/2016 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：組成名為甲的合營體的乙、丙和丁

被上訴人：運輸工務司司長

主題：司法上訴權因期間屆滿而失效·依職權審理·在指出提起司法上訴期間開始日期上的錯誤

裁判日期：2017 年 2 月 7 日

法官：利馬(裁判書制作法官)、宋敏莉和岑浩輝

摘要：

一、如果在行政程序中可以看到該利害關係人完全清楚行為可被質疑，且其所提出的提供通知所欠資料的聲請中止質疑期間的計算，那麼行政部門在告知利害關係人時將根據《行政訴訟法典》第 27 條第 2 款的規定中止的提起上訴期間重啟的日期當作該期間開始的日期所出現的錯誤則是無關緊要的。

二、司法上訴權因期間屆滿而失效是依職權必須審理的問題，

根據《行政訴訟法典》第 58 條第 2 款和第 61 條及第 62 條的規定，法院在任何階段都可予以審理，並非只能在初端批示中審理。同樣，在對中級法院的裁判提起的上訴中，終審法院可以審理那些依職權審理的、且有關決定未轉為確定的抗辯或先決問題一如欠缺司法上訴的訴訟要件。

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

為「C360—輕軌一期路氹城段建造工程」的判給和執行而組成名為甲的合營體的乙、丙和丁針對運輸工務司司長 2015 年 6 月 3 日的批示中不批准眾上訴人提出的延長合同執行期之聲請的部分提起撤銷性司法上訴。

中級法院透過 2016 年 6 月 16 日的合議庭裁判以司法上訴逾時為由駁回了針對被上訴實體的訴訟。

乙、丙和丁不服，向終審法院提起司法裁判的上訴，認為司法上訴屬適時提起，原因在於：

— 上訴是在被上訴實體指定的期間內提起，上訴權不能被否定，否則將違反善意及信任原則；

— 被上訴裁判未就眾上訴人提出的這一論據發表意見，出現遺漏審理，因而無效；

— 眾上訴人之所以在 2015 年 8 月 10 日才遞交司法上訴狀，而不是在 8 月 7 日遞交，是因為被上訴實體通過信件告知它們司法上訴期間於 2015 年 7 月 10 日開始計算；

— 錯誤指出上訴期間的後果不規定在《行政程序法典》第 9 條第 2 款中；

— 法院不能依職權審查上訴權失效的問題，除非是在受理或初端駁回上訴時。

檢察院司法官發表了意見，認為上訴理由不成立。

二、事實

I) 被上訴的合議庭裁判認定了以下事實(略去那些對解決本司法裁判的上訴的唯一問題不重要的事實)：

1) 2012 年 12 月 14 日，澳門特區與甲(下稱“合營體”)訂立了「C360—輕軌一期路氹城段建造工程」合同，執行期為 1021 日；

2) 2015 年 2 月 16 日及 3 月 28 日，該合營體先後兩次聲請延長合同執行期，並遞交相關工程計劃。

3) 2015 年 4 月 9 日，運輸工務司司長就此事作出批示。

4) 之後，該決定透過運輸工務司司長 2015 年 6 月 3 日的批示被“更正”。

5) 承批工程的合營體於 2015 年 6 月 23 日接獲行為的通知。

6) 合營體於 2015 年 6 月 26 日聲請向其提供含有全部必須通知之資料且作為被上訴決定之基礎的文件。

7) 該聲請於 2015 年 7 月 10 日獲批，相關通知內容如下：

『來函編號 C360-TAPA2-ACO-LTR-XXXXX

來函日期 26/06/2015

發函編號 GIT-O-15-XXXXX

澳門郵政信箱 10/07/2015-澳門

事由：「C360 輕軌一期路氹城段建造工程」—提供資訊

來函收悉。就 貴聯營體早前提出的題述工程施工期延長申請，

運輸工務司司長分別於 2015 年 4 月 9 日及同年 6 月 3 日先後透過本辦第 XXX/ET/GIT/2015 號及第 XXX/ET/GIT/2015 號建議書作出決定及糾正。本辦均透過第 GIT-O-15-XXXXX 號及第 GIT-O-15-XXXXX 號公函將上述決定及糾正的內容及依據通知 貴聯營禮。

至於來函所要求獲發的其他作為是次決定的基礎的文件(第 C560-TAPA2-PAP-RPT-XXXXX Rev:A 及 C560-TAPA2-PAP-RPT-XXXXX Rev:B 號文件)， 貴聯營體可透過輕軌工程項目文件管理系統－Aconex 系統護取所需資訊。

對於運輸工務司司長就是次施工期延長申請所作的上述決定，現向 貴聯營體補充通知如下事項：

—根據十月十一日第 57/99/M 號法令核准的《行政程序法典》第 145 條第 2 款 a 項及 b 項、第 149 條及第 155 條之規定， 貴聯管體可以下列方式對行為進行申訴：

a)自本通知作出的翌日起計十五日內向運輸工務司司長提出聲明異議：

b)自本通知作出的翌日起計三十日內向行政長官提起任意訴願：

—根據同一《行政程序法典》第 150 條第 4 款結合第 156 條第 1 款之規定，行使上述權利時，須以申請書的形式陳述所主張的依據(事實和權利)，並將認為適當的文件附於該申請書，以及根據十二月十三日第 110/99/M 號法令核准的《行政訴訟法典》第 25 條第 2 款 a 項之規定，自本通知作出的翌日起計三十日內，可對行為逕行提起司法上訴。』

II) 第 5 項所提及的通知的內容為：

澳門特別行政區政府
運輸基建辦公室
北京街 230-246 號
澳門金融中心 6 樓 J 座
戊先生

抄送

C050-己

C560-庚

來函編號

來函日期

發函編號 GIT-O-15-XXXXX

澳門郵政信箱 19/06/2015-澳門

事由：「C360 輕軌一期路氹城段建造工程」－施工期延長之第二次申請(2)

就 貴聯營體分別透過編號 C360-TAPA2-ACO-LTR-XXXXX、C360-TAPA2-ACO-LTR-XXXXX 及 C360--TAPA2-CWS-LTR-XXXXX 函件提出延長施工期申請，根據運輸工務司司長就本辦公室第 XXX/ET/GIT/2015 號建議書所作的批示，由於 貴聯營體上述來函所附工作計劃與早前於 2013 年 1 月 24 日所獲核准的工作計劃所定工作順序不相符，基此，題述工程第 6 個、第 7 個以及第 9 個至第 26 個強制性工作節點(里程碑)的延長期限按獲核准的工作計劃作相應之糾正(見附件)，特此通知。

III) 第 6 項所指的聲請的內容為：

來函編號：GIT-O-15-XXXXX 及 GIT-O-15-XXXXX

運輸基建辦公室

本函編號：C360-TAPA2-ACO-LTR-XXXXX

事由：C360—輕軌路氹城段建造工程—C360

對第 GIT-O-15-XXXXX 號及第 GIT-O-15-XXXXX 號來函的回覆

澳門羅保博士街 1-3 號國際銀行大廈 26 樓

收件人：辛副主任

簽名：XXXXX X. X.

國際專案管理師 2015 年 6 月 26 日

尊敬的運輸基建辦副主任：

現就貴辦編號分別為 GIT-O-15-XXXXX 和 GIT-O-15-XXXXX，日期為 2015 年 6 月 19 日的兩份公函(以下簡稱“來函”)作出如下回覆。

本合營體希望提醒閣下，來函縮減了貴辦在 2015 年 4 月 27 日第 GIT-O-15-XXXXX 號公函中對本合營體依法延長執行題述工程期間(以下稱為“延期”)之權利的部分認可，並在此就來函對延期所作的修改/減短表示完全的不予認同，這是對運輸工務司司長之前已經通過上述 2015 年 4 月 27 日第 GIT-O-15-XXXXX 號公函給予本合營體的延期權的一種不可接受的縮減。基於此，本合營體通過本函保留所有根據並為 11 月 18 日第 74/99/M 號法令之效力透過行政及/或司法途徑使其延期權獲得承認的權利。

另外要提醒的是，本合營體希望來函中被縮減的延期權能夠被重新審查，但直至今日仍未收到含有作為運輸工務司司長決定尤其是第 XXX/ET/GIT/2015 號批示之理據的背景文件，因為來函僅指出延期被縮短，並提供了一份顯示縮短後各分段期間的相應調整的表

格，這些資料對於本合營體作出有理由說明的答辯而言明顯是不足夠的，而且妨礙了本合營體根據 11 月 18 日第 74/99/M 號法令及《行政程序法典》的規定實際行使答辯權。

因此，為了能夠行使法律賦予的上述答辯權，本合營體現通過本函緊急請求閣下提供所有按《行政程序法典》要求必須通知且有可能作為來函中決定尤其是第 XXX/ET/GIT/2015 號批示之依據的資料，以及其他背景文件。在接獲以上資料的通知後，本合營體將針對來函表達立場，並通過適當訴訟方式依法在法定期間內維護自己的權利，而在實際收到目前所聲請的資料之前，相關法定期間應被視為已中止。另外，本合營體提醒閣下注意，根據澳門法律規定，運輸基建辦依法有義務在最長 10 天內提供目前所聲請的資料。

如閣下認為有需要，可隨時與本合營體聯繫。

順致良好祝願！

XXXXXX X. X.

訂立合同人代表

甲

三、法律

1. 要解決的問題

要分析的是眾上訴人所提出的上述問題。它們認為司法上訴屬適時提起。

2. 提起司法上訴期間開始及因通知欠缺資料而中止的制度

目前所探討的是，被上訴裁判裁定的司法上訴逾時提起的問題。

有一些(事實和法律上的)問題是雙方當事人(上訴人及被上訴實體)、被上訴裁判和檢察院司法官都認同的，即：

如檢察院司法官所言，“承判商於 2015 年 6 月 23 日接獲被上訴行為的通知，並在接獲該通知後，於 6 月 26 日聲請向其提供通知上未載明的有關該行為形成的資料，同時還在聲請書中聲明其所擁有的維護其權利的法定期限應被視為中止，並自其實際收到所聲請的資料為止。承判商於 2015 年 7 月 10 日收到其所聲請的資料，同時還附有行政當局所作的一項告知，告訴它提起上訴的期間由該日起開始計算。

有關提起司法上訴的 30 日期間和對行為作出通知的日期、聲請補充資料的日期以及提供相關資料的日期是不存在任何爭議的。

根據《行政訴訟法典》第 25 條第 3 款、第 27 條第 2 款和《行

政程序法典》第 74 條所設立的法定規則，提起司法上訴的期間於 2015 年 6 月 24 日開始，於同年 6 月 26 日至 7 月 10 日之間中止，並於 2015 年 7 月 11 日起繼續計算。那麼必然得出該 30 日期間於 2015 年 8 月 7 日屆滿的結論”。

司法上訴於 8 月 10 日，即期間屆滿之後的三天後提起。

在於 2015 年 7 月 10 日向承判商提供所欠缺的資料時，工務運輸部門告知其可“於自本通知翌日起 30 日內針對行為提司法上訴”。

這個信息是錯誤的，這點在前面已經談到過，因為提起上訴的期間並不是由那天開始。這個期間早於 2015 年 6 月 24 日已經開始，並根據《行政訴訟法典》第 27 條第 2 款的規定在同年 6 月 26 日至 7 月 10 日之間中止，並從那天起繼續進行。也就是說，與工務運輸部門告訴利害關係人的相反，該期間是於 2015 年 7 月 11 日繼續進行，而不是從那天才開始。

直到此處都是沒有爭議的。

爭議之處在於，被上訴裁判裁定行政部門在告知上的錯誤是無關緊要的，因為它不能改變法律規定的提起司法上訴期間的計算和

中止制度。而提起上訴的幾間公司則認為上訴應被受理，因為它們相信了有權限的行政部門就提起司法上訴的期間所作的告知。

我們來看。

首先應該肯定的是，沒有人有權排除有關提起司法上訴的期間、該期間開始的日期、因通知欠缺資料而導致期間中止和在提供所欠缺的資料後期間繼續進行的法定制度。

尤其是，通知利害關係人作出了一個可上訴行為的行政部門不能違背法律就上述問題所作的規定。甚至連法院也沒有這個權力。

接下來我們具體分析行政部門在這些方面的義務。

關於行政行為通知的內容，《行政程序法典》第 70 條規定：

“第七十條

(通知之內容)

通知內應包括下列內容：

a) 行政行為之全文；

b) 行政程序之認別資料，包括作出該行為者及作出行為之日期；

c) 有權限審查對該行為提出之申訴之機關，以及提出申訴之期間；

d) 指出可否對該行為提起司法上訴”。

行政部門在告知上的錯誤不在於指出針對行為提起司法上訴的期間，該期間的確為 30 日。

錯誤在於，行政部門告訴利害關係人期間於通知翌日起開始，然而實際上期間在此之前便已經開始，只是在中間暫停，並於提供所欠的資料之後繼續進行，之前已經過去的時間顯然要計算在內，這是期間中止制度本身的規定。與之相反的是期間的中斷制度，在該制度下，已經過去的時間作廢。

其實行政部門還犯了另一個錯誤，更確切地講是出現了一項遺漏。在 2015 年 6 月 23 日對行為作出通知時(已認定事實第 II 項)，沒有履行前述《行政程序法典》第 70 條的規定：沒有提醒利害關係人行為可被提起司法上訴，繼而也沒有指出有權限審查對該行為所提質疑的機關，以及提出質疑的期間。

儘管如此，承批人依然十分了解它的權利，而且也完全知道該行為可被質疑，以及它所提出的提供通知所欠資料的聲請將中止申訴期間的計算，一如已認定事實第 III 項所載。它在 2015 年 6 月 25 日的聲請書中寫道：

“在接獲以上資料的通知後，本合營體將針對來函表達立場，並通過適當訴訟方式依法在法定期間內維護自己的權利，而在實際收到目前所聲請的資料之前，相關法定期間應被視為已中止”。

也就是說，合營體十分清楚它於 2015 年 6 月 23 日接獲通知的 2015 年 6 月 3 日的批示是可以上訴的，而且司法上訴的期間已於 6 月 24 日開始，同時根據《行政訴訟法典》第 27 條第 2 款的規定，它於 2015 年 6 月 26 日提出的提供通知時所欠資料的聲請中止司法上訴的期間，直至向其提供相關資料為止。

這樣，即便認為《民事訴訟法典》第 111 條第 6 款的規定(“在任何情況下，不得使當事人因辦事處所犯之錯誤及其不作為而受損害”)是一項一般原則，不但適用於法院辦事處，而且適用於負責對可被提起司法上訴的行政行為作出通知的行政部門(就這個問題發表意見是沒有意義的)，該規定也絕不適用於本案情況，因為我們看到，利害關係人知道行為可被質疑，而且它所提出的提供通知時所欠資

料的聲請中止上訴期間的計算。因而也就知道上訴期間不是從 2015 年 7 月 11 日才開始。鑒於眾上訴人在 2015 年 8 月 10 日提起司法訴訟，必須認為它們是想利用行政部門的錯誤來獲得期間的延長，這種做法是不應予以支持的。

基於同樣的理由，也不能類推適用《民事訴訟法典》第 144 條第 3 款的規定(“如傳喚方面出現之不當情事為所指定之防禦期間較法律規定之期間為長，則應容許在所指定之期間內作出防禦行為；但原告已請求重新按規定傳喚被告者除外”)。

我們認為被上訴裁判所持的在告知開始計算司法上訴期間的日期上出現的錯誤不具重要性的觀點是正確的。

3. 遺漏審理

一如檢察院司法官所正確指出的，被上訴裁判必須審查的問題是司法上訴的失效。眾上訴人所提出的用來支持上訴適時的論據不屬於《民事訴訟法典》第 563 條第 2 款(“法官應解決當事人交由其審理之所有問題，但有關問題之裁判受其他問題之解決結果影響而無須解決者除外”)和第 571 條第 1 款 d 項[“一、遇有下列情況，判

決為無效：d) 法官未有就其應審理之問題表明立場，或審理其不可審理之問題”]所規定的那些問題。這是被普遍接受的司法見解。

因此，被上訴裁判並非無效。

4. 違反善意原則

眾上訴人認為被上訴實體在信中說上訴期間於 2015 年 8 月 10 日屆滿，但在司法上訴中卻辯稱該期間於 2015 年 8 月 7 日屆滿，這違反了善意原則。

這一理由存在兩個問題。

首先，不能張冠李戴。向眾上訴人寄信的是行政部門，而在司法上訴中處於應訴地位的是監督該部門的司長。司長如認為行政部門的做法不當，不必認同這些做法。此處不存在對實體或程序善意的違反。

另外，上訴權失效是依職權必須審理的問題。即便沒有被提出，法院也有義務審理，不論是在哪個階段，也不僅限於在初端批示中。

這是從《行政訴訟法典》第 58 條第 2 款和第 61 條及第 62 條的規定中可以立即得出的結論。實際上，即便到了司法裁判的上訴階段，如果之前沒有審查這個問題，那麼此時也是可予以審查的，這是我們於 2005 年 11 月 16 日在第 22/2005 號案的合議庭裁判中所闡述的觀點(在對中級法院的裁判提起的上訴審中，終審法院可以審理那些依職權審理的、且有關決定未轉為確定的抗辯或先決問題—如欠缺司法上訴的訴訟要件)。另外，2015 年 3 月 18 日第 7/2015 號案的合議庭裁判也採納了這一觀點。

所提出的問題不成立。

5. 《行政程序法典》第 9 條第 2 款

即便被上訴裁判對《行政程序法典》第 9 條第 2 款的規定的引述可能不正確，它也不會對目前所討論的實體問題—司法上訴的逾期—構成任何影響。

四、決定

綜上所述，合議庭裁定司法裁判的上訴敗訴。

訴訟費用由眾上訴人承擔，司法費訂為每人 3 個計算單位。

2017 年 2 月 7 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