

卷宗編號： 601/2013
日期： 2014 年 09 月 25 日
關鍵詞： 公法法律關係、合併請求、管轄權

摘要：

- 在確立一法律關係屬公法或私法範疇時，其中一個標準就是有否公法人的參與(法律關係主體身份標準)。然而，僅是有公法人的參與並不足以認定存在公法法律關係，茲因公法人可像私人般建立一私法法律關係。基於此，還要求其在建立有關法律關係時行使公權力(法律關係主體地位標準)。
- 倘有關合同的主體均為私人，雙方處於平等的合同地位上，不存在任何公權力的行使。
- 根據《司法組織綱要法》第 30 條第 1 款之規定，行政法院只有管轄權解決行政、稅務及海關方面的法律關係所生的爭議，並不具管轄權審理私法法律關係所產生的爭議。
- 《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。

裁判書製作人

行政、稅務及海關方面的司法上訴裁判書

卷宗編號: 601/2013
日期: 2014 年 09 月 25 日
上訴人: A 裝飾配套工程有限公司 (原告)
澳門特別行政區行政長官 (被告)
被上訴人: 同上
澳門特別行政區 (被告)
B 保險(澳門)股份有限公司 (參與人)

*

一.概述

原告 A 裝飾配套工程有限公司，詳細身份資料載於卷宗內，就澳門行政法院於 2013 年 05 月 03 日宣告該院就其針對參與人 B 保險(澳門)股份有限公司 提出的請求無管轄權，並就該部份駁回其起訴，向本院提出上訴，理由詳載於卷宗第 4 至 19 頁，有關內容在此視為完全轉錄¹。

¹ 原告的上訴結論如下:

1. 在本行政合同之訴與司法上訴合併之訴中，行政法院(以下簡稱原審法院)於 2013 年 5 月 3 日作出清理批示，其中第一部份宣告行政法院就原告(即上訴人)針對 B 保險(澳門)股份有限公司提出的請求，行政法院無管轄權，並就該部份駁回其起訴。(見卷宗第 1024 頁)
2. 被上訴批示指出:“就此部份，本院認為討論的焦點在於上訴人與保險公司兩個私法上的主體之間的私法法律關係。上訴人為著履行行政合同的目的而訂立的保險合同，不會導致該保險合同變成公法法律關係。就保險合同成立與否，以及上訴人及保險公司間應如何就損害賠償責任進行分攤等兩個問題，同樣不過是上訴人與保險公司之間的私法法律關係。”(見卷宗第 1024 頁，底線為我們所加)
3. 上訴人於 2008 年 11 月 21 日，透過與刊登於 2008 年 10 月 22 日第 43 期澳門特別行政區公報第二組第 121/2008 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“澳門特別行政區與 A 裝飾配套工程有限公司簽署體育發展局西翼辦公樓裝修承包工程公證合同”。(見起訴狀附件三至五)
4. 上述公證合同第七條第一款規定，為確保乙方(上訴人)在永久接收工程前能準時履行責任，乙方已提交相等本合同總價百分之五(5%)的銀行擔保，即澳門元壹佰伍拾柒萬貳仟肆佰零柒圓壹毫伍分 (MOP\$1,572,407.15)作為臨時擔保金，可以透過現金存款、法定銀行擔保或保險擔保形式繳交。(見起訴狀附件五，該規定符合第 74/99/M 號法令第 66 條第 1、5 及 6 款規定)
5. 公證合同第七條第二款規定，倘乙方未能遵守法律，合同或簽訂合同前的責任時，甲方(澳門特別行政區)可無須法院判決，沒收乙方提交的保證金。

6. 公證合同第三條第三款規定，確定擔保，相等於批給總價百分之五，目的為保障合同之履行，為加強第七條第一款所述的銀行擔保，在支付款項予乙方時，將扣除該款項的百分之五(5%)，作為確定擔保的追加。(見起訴狀附件五，該規定符合第 74/99/M 號法令第 185 條第 1 款規定)
7. 公證合同結尾部份指出，本合同第七條第一款所指的保證金，金額為澳門元壹佰伍拾柒萬貳仟肆佰零柒圓壹毫伍分(MOP\$1,572,407.15)，乙方已透過由 B 保險(澳門)有限股份有限公司於 2008 年 1 月 13 日發出編號為第 CIM/SDB/2008/000011 擔保書，文件正本現存檔於體育發展局，而鑑證副本則存檔於財政局公證處。(見起訴狀附件五結尾部份)
8. 擔保日期由 2008 年 10 月 3 日至 2009 年 3 月 1 日，並且於 2009 年 2 月 12 日延期至 2009 年 5 月 4 日。(見起訴狀附件五及七十，該行為完全符合上述第 74/99/M 號法令的規定)
9. 該保險擔保合同成為了案中工程承攬合同之前提，若上訴人不提供該保險擔保合同，或提供其他現金存款或銀行擔保，便不可能獲批給該工程。
10. 根據商法典第 942 條，該保險擔保合同，應被視為“獨立擔保”：“獨立擔保”係指一方當事人有義務於發生一定風險或事件後，他方當事人提出清償確定之款項之求時，立即作出清償之合同，該請求得附隨或不附隨與債務有關之文件。”(底線為我們所加)
11. 即在本案中，當上訴人基於履行上述工程建築期間因承擔義務而衍生責任時，根據第 74/99/M 號法令第 66 條第 5 款及商法典第 942 條之規定，在保險生效期內上訴人所承擔之責任依法轉移至 B 保險(澳門)股份有限公司，由後者承擔有關的賠償責任。
12. 按照規範本公共工程承攬合同之法律制度第 74/99/M 號法令第 10 條第 3 款規定：“在與該類招標有關之承攬規則內，得約定承攬合同之訂立取決於是否存在保險合同；保險合同之條件由承攬合同定出，其保障範圍為圖則設計上之缺陷直接或間接造成之風險及損害。”
13. 同一法令第 66 條第 1、5 及 6 款規定：“臨時擔保得以現金存款、銀行擔保或保險擔保之方式提供；擬提供保險擔保之投標人須提交保險單，透過該保險單，依法獲許可在本地區從事保險擔保業務之某一實體保證在保險涉及之義務未獲履行時立即支付定作人要求之任何款項，但支付之款項不超過保險之金額；提供之銀行擔保及保險擔保不得附條件或受終止性期限約束”。(底線為我們所加)
14. 同一法令第 101 條第 1 及 2 款規定：“被判給人透過提供確定擔保，保證正確及準時履行因訂立承攬合同而承擔之義務；如承攬人未支付被科處之罰款亦未在法定期限內就該等罰款提出辯解，或承攬人未償還已結算並確定之法定或合同債務時，不論是否存在法院之裁判，定作人均得獲取擔保”。(底線為我們所加)
15. 同一法令第 103 條第 1 款規定：“確定擔保得按與臨時擔保相同之規定，以現金存款、銀行擔保或保險擔保之方式提供”。
16. 同一法令第 185 條第 1 款規定：“為擔保合同之履行，須從承攬人收到之每次部分支付中扣除 5%，作為已提供之確定擔保之追加”。
17. 即使上訴人所提出的所有導致延誤工程之事實不獲證實時，根據行政長官閣下在體育發展局第 033/DPED/2010 號建議書上作出批示，將有關工程“完工期”定為 2010 年 3 月 15 日，有關罰款即由 2009 年 3 月 6 日計算至 2010 年 3 月 14 日，按照第 74/99/M 號法令第 66 條第 6 款規定，保險實體仍然負有支付罰款的義務。(見起訴狀附件的第 5 頁，雖然上訴人並不認同有關“完工期”)
18. 很明顯，該保險擔保合同與合同雙方(上訴人與澳門特別行政區)為三方的法律關係，根據第 74/99/M 號法令第 165 條第 2 款 a)項，毫無疑問屬於公法的範疇，並非被上訴批示所稱的上訴人與保險公司兩個私法上的主體之間的私法法律關係。
19. 在本案中，按照第 74/99/M 號法令第 66 條第 5 及 6 款及第 101 條第 2 款，澳門特別行政區具

*

B 保險(澳門)股份有限公司就上述之上訴作出答覆，詳見卷宗第 37 至 50 頁，有關內容在此視為完全轉錄。

*

被告澳門特別行政區行政長官，就澳門行政法院於 2013 年 05 月 03 日裁定其提出行政法院無管轄權的爭議理由不成立，向本院提出上訴，理由詳載於卷宗第 24 至 34 頁，有關內容在此視為完全轉錄²。

有不論是否存在法院之裁判之情況下，直接要求提供保險擔保的保險實體支付罰款的權利，若保險實體不參與本訴時，將來上訴人被判處需支付罰款而沒有經濟能力支付時，無論是澳門特別行政區抑或上訴人均會蒙受損失，完全破壞有關法律及行政合，同所提供的保障。.

20. 綜上所述，由於被上訴批示明顯違反第 74/99/M 號法令(核准公共工程承攬合同之法律制度)第 10 條第 3 款、第 66 條第 1、5 及 6 款、第 101 條第 1 款、第 103 條第 1 款、第 185 條第 1 款、商法典第 942 條及司法組織綱要法第 19 條第 5 項等規定，應予廢止。

² 被告的上訴結論如下：

1. A decisão do Tribunal de Segunda Instância proferida no presente processo através do duto Acórdão de 22 de Novembro de 2012, não tem eficácia de caso julgado perante o Recorrente e, por outro lado, as Recorridas não impugnaram a decisão do Mm.º Juiz do Tribunal Administrativo na parte em que considerou não existir obstáculo ao conhecimento da excepção da incompetência.
2. Nada obstará, por isso, ao conhecimento do mérito do presente recurso jurisdicional.
3. O objecto do recurso contencioso - o despacho de 29 de Março de 2010 exarado pelo Chefe do Executivo da RAEM, que manteve a decisão de aplicação da multa à Companhia de Obras de Decoração A, Lda, no valor de onze milhões e duzentas e vinte mil patacas (MOP\$11.220,000.00) - é um acto destacável praticado pelo Chefe do Executivo da RAEM nessa qualidade.
4. A matéria da organização, competências e funcionamento dos tribunais da Região Administrativa Especial de Macau é obrigatoriamente regulada por lei, nos termos do artigo 8.º, n.º 2 da Lei n.º 1/1999, de 20 de Dezembro, que aprovou a Lei de Reunificação.
5. Diz a Lei n.º 9/1999, de 20 de Dezembro, que aprovou a Lei de Bases da Organização Judiciária (LBOJ) que o tribunal competente para decidir o recurso contencioso de anulação de um acto administrativo praticado pelo ora Recorrente, quando o tenha exarado na qualidade de Chefe do Executivo da RAEM, é competente o Tribunal de Segunda Instância, nos termos do respectivo artigo 36.º, alínea 8), subalínea (1) ab initio.
6. E a conclusão anterior permanece válida ainda que se verifique, como no caso presente, uma cumulação de pedidos regulada pelo artigo 113.º, n.º 3 do Código do Processo Contencioso Administrativo, por ter sido deduzido um pedido de anulação de um acto administrativo numa acção sobre contratos administrativos, e de onde possa resultar um aparente conflito de competências, porquanto a referida norma regula em matéria de cumulação de pedidos mas não interfere com a questão da repartição da competência entre os diferentes tribunais.

*

原告就上述之上訴作出答覆，詳見卷宗第 68 至 80 頁，有關內容在此視為完全轉錄。

*

二.事實

已確定之事實：

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：XXXXXX 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 07 月 09 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 10 月 22 日第 43 期澳門特別行政區公報-第二組第 121/2008 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 49 至 58 頁的“澳門特別行政區與 A 裝飾配套工程有限公司簽署體育

-
7. Ainda que, por mera hipótese académica, se entenda que a norma do n.º 3 do artigo 113.º do CPAC contém implícita uma atribuição de competência ao Tribunal Administrativo para conhecer do recurso contencioso de anulação de um acto praticado pelo Chefe do Executivo, sobre ela deve prevalecer a que resulta da LBOJ, face ao disposto no artigo 3.º, n.º 2 da Lei n.º 13/2009, de 27 de Julho, que aprovou o Regime Jurídico de Enquadramento das Fontes Normativas Internas.
 8. Assim, e salvo o devido respeito, somos do entendimento que a decisão do Tribunal Administrativo se encontra enfermada por erro de julgamento de Direito, por violação da leitura conjugada do artigo 8.º, n.º 2 da Lei n.º 1/1999, de 20 de Dezembro, com os artigos 30.º, n.º 2, alínea 3), subalínea (3) e artigo 36.º, alínea 8), subalínea (1) ab initio da Lei n.º 9/1999, de 20 de Dezembro, devendo ser revogada na parte em se aquele Tribunal se considerou competente para apreciar o pedido de anulação do acto de 29 de Março de 2010 exarado pelo Chefe do Executivo da RAEM, que manteve a decisão de aplicação da multa à Companhia de Obras de Decoração A, Lda.

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，工程之總金額為澳門元叁仟壹佰肆拾肆萬捌仟壹佰肆拾叁圓正(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%)，支付澳門元柒佰捌拾陸萬貳仟零叁拾伍圓柒毫伍分(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%)，支付澳門元玖佰肆拾叁萬肆仟肆佰肆拾貳圓玖毫(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%)，支付澳門元柒佰捌拾陸萬貳仟零叁拾伍圓柒毫伍分(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，支付澳門元陸佰貳拾捌萬玖仟陸佰貳拾捌圓陸毫(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，將被處以每日澳門元叁萬圓正(MOP30,000.00)之罰金，直至完成工作或解除合日為止。
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 C 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 03 日開始計算，預計於 2009 年 01 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、C 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 D 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，合共澳門元肆佰壹拾伍萬元(MOP\$4,150,000.00)。
15. 2009 年 01 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 02 月 28 日及 03 月 01 日(雨天)，外牆鋁板安裝的露天工作無法進行，共 2 天。
17. 2009 年 03 月 04 日至 08 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 03 月 31 日，體育發展局代表 D 工程師、C 建築師代表 E 建築師、原告之代表 F 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 04 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 06 月 19 日，體育發展局及 C 建築師進行工程臨時驗收。
21. 2009 年 08 月 07 日至 09 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 08 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 A 裝飾配套有限公司於 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A裝飾配套工程有限公司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澳門幣叁萬元正(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。直至今日，罰款額為澳門幣伍佰叁拾壹萬元正(MOP5,310,000.00)，即從2009年3月6日起計177天，每日科處澳門幣叁萬元正(MOP30,000.00)的罰款。此金額還會加上以每日澳門幣叁萬元正(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09月06日，原告提交了“體育發展局西翼辦公樓裝修承包工程2009年08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09日，C建築師代表在場地進行了驗收執漏表項目之執漏情況，由於部份項目未被接受，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07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C建築師於2009年12月09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 C 建築師安排具體到場驗收的日期。
28. C 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 01 月 19 日再次通知體育發展局及 C 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 02 月 04 日才通知將於 2010 年 02 月 26 日上午十時進行驗收。
31. 2010 年 02 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。每日罰款為澳門幣三萬元正(MOP\$30,000.00)，及自 2009 年 3 月 6 日至 2009 年 11 月 26 日期間之罰款訂為澳門幣七百九十八萬元正(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 02 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 02 月 26 日，體育發展局及 C 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份進行臨時接收。”(見卷宗第 379 至 381 頁，當中內容在此視為全部轉錄)

34. 於 2010 年 03 月 09 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 03 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 07 月 12 日，原告透過體育發展局公函編號：DPED/353/2010 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. C 建築師在其致體育發展局信函編號：Ref:08004-RL-20090318-019 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 C 建築師在 2009 年 09 月 21 日之信函編號：08004-RL-20090921-029，及尤其是 2009 年 12 月 31 日之信函編號：08004-RL-20100107-036 中，亦建議不予罰款。

39. 於 2010 年 04 月 09 日，原告接獲“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 03 月 29 日對本局分析建議批示內容，有關駁回 閣下對 2010 年 02 月 12 日的批示之聲明異議。

故維持上述 2010 年 02 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 04 月 16 日第 16 期及 2008 年 08 月 27 日第 35 期澳門特別行政區公報—第二組之第 32/2008 號及 103 號社會文化司司長批示，C 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. 被告訖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.理由陳述

1. 原告提出之上訴

原告認為，其與中國保險(澳門)股份有限公司所訂立的保險擔保合同是為了履行澳門體育發展局西翼辦公樓裝修工程的承攬合同的規定，故有關合同的性質應為公法法律關係，而非私法法律關係。

我們無法認同上述觀點。

雖然有關保險擔保合同是應工程承攬合同的規定而訂立，但此並不賦予該合同公法法律關係的性質。

在確立一法律關係屬公法或私法範疇時，其中一個標準就是有否公法人的參與(法律關係主體身份標準)。然而，僅是有公法人的參與並不足以認定存在公法法律關係，茲因公法人可像私人般建立一私法法律關係。基於此，還要求其在建立有關法律關係時行使公權力(法律關係主體地位標準)。

在本個案中，有關合同的主體均為私人，雙方處於平等的合同地位上，不存在任何公權力的行使。在此前提下，何來公法法律關係？

假設原告向銀行借款用以提交承攬合同的現金擔保，那其和銀行的借貸關係也是公法法律關係？倘其不還款，銀行應向行政法院提起訴訟？

答案顯然是否定的。

根據《司法組織綱要法》第 30 條第 1 款之規定，行政法院只有管轄權解決行政、稅務及海關方面的法律關係所生的爭議，並不具管轄

權審理私法法律關係所產生的爭議，故原審法院宣告不具管轄權的決定是正確的，應予以維持。

申言之，原告所提出之上訴並不成立。

2. 澳門特別行政區行政長官提出之上訴

就在行政合同之訴中，合併請求撤銷涉及合同之形式及執行之行政行為而衍生的管轄權問題，本院曾於 2012 年 11 月 22 日在卷宗編號 410/2012 作出了以下司法見解：

“....

而關於請求合併的可能性，《行政訴訟法典》第 24 條規定：

“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。”

而專門關於行政合同之訴，《行政訴訟法典》第 113 條作出特別的規定：

“第 113 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。”

我們所要解決的問題是如何協調上訴人提出的多數請求中，各個請求的審理權屬於不同的法律管轄的情況。實際上，再沒有任何規定比此第 24 條在關於管轄權方面所規定的“不論管轄法院如何，...”更明確了。

在澳門行政訴訟法律體系所一脈相承的葡萄牙的《行政法院訴訟法典》第 21 條作了這樣的規定：“在合併的情況中，對任一請求的審理屬於一上級法院，那麼它也對其他所有請求有管轄權。”由於澳門沒有適時地跟隨葡萄牙對《行政訴訟法典》作如此的修改，對問題的解決可能增加了難度。然而，澳門的立法者所想的可能是因為已經在法律中引入了自有的可以解開這個疑難的方法：《行政法院訴訟法典》第 24 條。如果這一規定沒有被引入法典之中，那麼我們將永遠面對著實際的困難，因為在這種情況下可能被迫援引《行政訴訟法典》第 3 條所規定的公共秩序的原則規範，這些規範亦將強制使審理每一請求的法院的管轄權與法律規定相一致。而從第 24 條以“不論管轄法院如何……”的表述來看，我們不能不認為，作為熟知葡萄牙《行政法院訴訟法典》這方面的規範而並不打算引入澳門法典的立法者，也很明確表明，在這種情況下，法院的管轄權將是特殊的或例外的管轄權。我們知道，在行政上訴中，除了傳統的撤銷、宣告無效或者不存在的請求之外，可以容許附加作出特定法律強制行為（約束性內容）或者損失及損毀的賠償，甚至依其性質而可能作出的恢復原狀的請求。當然，所有這些請求可疑合併的條件是要求所有的請求均屬於行政權範圍，因為，如果不是其職權範圍，就可能產生訴訟不予以受理的情況出現。一直以來，無論在司法實踐上還是在理論上，在這兩種情況下的請求合併並沒有產生任何問題，其解決方案是：對主請求的管轄權吸收審理其他任何請求的管轄權，即使在“正常”的情況下，分開提出訴訟可以屬於不同的法院管轄。

現在我們轉過來看看本案事實所適用的《行政訴訟法典》第113條的規定。這一條專門規定行政合同的訴訟請求的合併問題。從中我們不難發現上文已經說到的這方面的意思。事實上，雖然容許索賠請求（主請求）與應該是司法上訴的請求的合併，卻沒有直接或間接談到法院的管轄權的相容的規則。那麼，我們只可以說，請求的相容性僅須取決於確認不存在《民事訴訟法典》第65條第1款，第391條第1款（因《行政訴訟法典》第1條的規定而比照適用於行政訴訟程序）的障礙。總之，我們認為，立法者的立法意圖不可能是在規定司法上訴（第24條）時是一個，而對行政合同之訴（第113條）的規定時又是另一個，因為，如果在兩者的情況均出於同樣的制度的考慮，那麼我們就找不到需要作不同對待的符合邏輯的理由。法律體系的統一性及所有法律條文的一致性的原則不容許考慮應該存在不同的解決方案。因此，正因此乃“立法意圖”（mens legis），就必須理解源於《行政訴訟法典》第113條第3款相同規則的一致性：提出行政合同的解釋、效力以及執行（第一款）的主請求時，可以附帶提出對涉及形成或執行行政合同而所作出的行政行為提出撤銷或宣告其無效或法律上不存在的請求，只要在它們之間存在先決或依賴的關係，或者所有請求的勝訴從根本上取決於對相同事實的審理或者對相同的法律規範或相同的完全條款的解釋。在這種情況下，解決審理所有這些請求的管轄權將交由行政合同之訴的主請求的審理法院，即使對行政行為的申訴將意味着須傳喚其作者以作更好的辯護，否則，訴訟將缺乏正當性。我們還須記住，以使司法上訴與行政合同之訴的程序相容，對行政行為的撤銷或宣告無效或法律上不存在的請求如《行政訴訟法典》第95條第5款的規定將適用規範司法上訴程序的程序規則。

綜上所述，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。...”

本案之裁判書製作人亦作為第二助審法官參與了上述案件的審理，並同意及簽署了有關裁判書。

雖然已時隔差不多 2 年，但我們仍然認為上述的司法見解是正確的，應予以維持。

事實上，《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。

本上訴案的第一助審法官簡德道法官在其《Manual de Formação Direito Processual Administrativo Contencioso》著作中亦指出：

“Se fizermos agora uma incursão ao art. 113.º do CPAC, poderemos ser levados a pensar que algo ficou por dizer neste preceito. Na verdade, embora admita a cumulação de pedido indemnizatório (principal), com pedidos que são próprios do recurso contencioso, nada directa ou indirectamente diz sobre a compatibilidade em termos de competência do tribunal. E então, poderíamos dizer que a compatibilidade de pedidos haveria de depender da inexistência do obstáculo a que se refere o art. 65.º n.º 1 do CPC, face ao disposto no art. 391.º, n.º 1, do mesmo Código “ex vi” art. 1.º do CPAC. Parece-nos, contudo, que a posição do legislador não podia ser uma para o recurso contencioso (art. 24.º) e outra diferente para a acção sobre o contrato (art. 113.º), em virtude de se não encontrar razão de ser, sentido e lógica para a diferença de tratamento, se em ambos os casos eles partem de considerações da mesma ordem. A unidade do sistema e a coerência de todo o articulado legal não permitem pensar que deva haver diferença de soluções. Portanto, sendo esta a “mens legis”, assim se haverá de compreender a congruência que resulta da equivalente regra do art. 113.º, n.º 3, do CPAC: também aí, ao pedido principal formulado sobre a interpretação, validade e execução dos contratos (n.º 1), se pode aditar um pedido tendente à anulação ou declaração de nulidade ou inexistência jurídica de actos administrativos relativos à formação ou à execução do contrato (n.º 3), desde que haja entre eles relação de

prejudicialidade ou dependência ou quando a procedência de todos eles dependa essencialmente da apreciação dos mesmos factos ou da interpretação e aplicação das mesmas normas jurídicas ou cláusulas contratuais. Nessa hipótese, o apuramento da competência para a apreciação de todos os pedidos ficará subjugada à competência para o pedido principal da acção sobre o contrato, embora entendamos, tal como acima já tínhamos concluído, que a impugnação do pedido relativo ao acto administrativo implique a demanda do seu autor para melhor dele se defender, sob pena de ilegitimidade.” (第 116 和 117 頁)。

無可否認，立法者規定倘審理各申訴之管轄權屬不同法院所有，不得在司法上訴中作出申訴之合併(《行政訴訟法典》第 44 條第 2 款)。

然而，在尊重不同的見解下，我們認為有關規定並不適用於本個案中，茲因兩者的情況並不類同。申訴合併是針對不同的行政行為在同一卷宗內提出爭議，而請求之合併是在同一卷宗內就同一法律關係而產生的問題提出不同的訴訟請求。

*

四．決定

綜上所述，本合議庭裁決判處原告及被告之上訴理由不成立，維持原審判決。

*

被訴實體享有訴訟費用的主體豁免。

原告須支付其部份之上訴訴訟費用。

作出適當通知及採取適當措施。

*

2014 年 09 月 25 日

何偉寧
(裁判書製作人)

José Cândido de Pinho (簡德道)
(第一助審法官)

唐曉峰
(第二助審法官)