

**第 26/2025 號案**  
(司法裁判的上訴)

**澳門特別行政區終審法院合議庭裁判**

**概述**

一、中級法院在第 635/2023 號司法裁判的上訴案中作出了合議庭裁判，其內容在此全文轉錄如下：

『一、概述

甲(其餘認別資料詳細載於卷宗)，針對社會文化司司長於 2023 年 7 月 18 日作出的因其延誤完工而對其科處罰款的批示提起司法上訴，提出以下結論：

I) 前提及標的

1. 上訴人為“乙—W31 及 W32 住宿式書院建造工程”(以下簡稱“該工程”)之承攬人，原定竣工日期為 2020 年 6 月 11 日，原定工程價金為澳門元 220,887,442.49。

2. 基於疫情及後加工程之原因，該工程分別延期至 2020 年 10 月 5 日及 2021 年 2 月 1 日。

3. 同時，基於增加工程金額澳門元 8,603,905.41，減少工程金額澳門元 12,532,390.38，即調整後的工程實際總價金為澳門元 216,958,957.52。

4. 需強調的是，自 2019 年 12 月 5 日開展該工程，便是新冠疫情剛開始在全球爆發的時間點。

5. 這是上訴人在競投及承接該工程時，完全無法預料及估計的因素及影響。

6. 其後，社會文化司司長(以下簡稱“被上訴實體”)卻於 2023 年 7 月 18 日針對上訴人科處金額為澳門元 38,401,735.48(177 日曆天的罰款)，並於 2023 年 7 月 26 日透過乙(以下簡稱“被授權實體”)通知上訴人。(以下簡稱“該上訴行為”)

7. 然而，被上訴行為因沾有《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 d 項所指之行使自由裁量權時有明顯錯誤，以及沾有各種事實錯誤瑕疵導致被上訴實體在行使自由裁量權而作出罰款時出現偏差，並違反了法律原則及法律規定之瑕疵而應被撤銷。

## II) 被上訴行為之瑕疵

### A) 工程延誤接收

8. 根據進行臨時接收前的檢驗的實況筆錄及監理報告，可以看出截至 2021 年 2 月 2 日，上訴人在疫情下經歷各種困難仍於預定的完工期完成了絕大部份工作項目。

9. 而且未完成之工作均不屬於基礎建設項目，而是屬於餘下“執漏”之情況。

10. 被授權實體卻以各種理由拒絕進行全部臨時接收，並拒絕根據第 74/99/M 號法令第 192 條第 2 款之規定進行部份臨時接收。

11. 但即使被授權實體於 2021 年 7 月 22 日進行巡查時，認為未有條件進行臨時接收，卻安排職員及學生在 2021 年 7 月 28 日起開始入住該宿舍。

12. 可見，被授權實體指上訴人所謂“未完工”的情況完全屬於工程完結後餘下“執漏”之情況。

13. 否則，被授權實體不會於 2021 年 7 月 28 日起陸續安排職員及學生入住。

14. 在此情況下，被授權實體仍以各種理由繼續拒絕作出全部或部分臨時接收，最終直至 2021 年 11 月 3 日才肯簽署臨時接收筆錄。(見“處罰卷宗”附件 8 第 388 頁)

15. 事實上，不論是該合同還是《承攬規則》，該工程並沒有定明臨時接收之具體條件。

16. 按照工程業界慣常之做法，在該工程完成基礎工程或可作基本使用時，被授權實體有義務作出臨時接收。

17. 故此，故此工程延誤接收之過失屬於被授權實體。

18. 為此，被上訴行為認定之不具備接收的條件並不存在，該決定違反了第 74/99/M 號法令第 192 條第 1 及 2 款之規定。

19. 被上訴實體因而在被上訴行為中錯誤分析該臨時接收的情況，而將 2021 年 2 月 2 日至 2021 年 7 月 28 日之延誤被視為可歸責於上訴人，而導致作出錯誤罰款之決定。

20. 故被上訴行為沾有《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 d) 項及《行政程序法典》第 3 條之瑕疵。

#### B) 被授權實體沒有按規定支付工程款

##### i) 沒有在法定期間簽署合同

21. 另一方面，根據《承攬規則》第 1.11 條，上訴人於工程開展初期，即 2020 年 1 月 10 日已透過「[銀行(1)]」發出銀行擔保書，金額為承攬金額的百分之五，即澳門元 11,044,373.00。(見附件七)

22. 根據第 74/99/M 號法令第 104 條第 1 款之規定，被授權實體應在上訴人提供銀行擔保書的 60 天內，即最遲於 2020 年 3 月中左右，與上訴人簽訂該工程之合同。

23. 然而，該合同最終於 2020 年 6 月 3 日才正式簽署，與法定限期相比超出了兩個多月。

24. 事實上，基於一直未簽署該合同，上訴人一直需要自行墊付數以千萬的工程款項，並導致財政出現困難，以及令工程之開展出現阻礙及延誤。

25. 為此，由被上訴實體及被授權實體之過失而導致工程之延誤，不應歸責於上訴人，以致被上訴行為出現明顯錯誤。

26. 為此，被上訴行為沾有《行政訴訟法典》第21條第1款d)項之瑕疵。

ii) 預付工程款之欠付

27. 工程預付金的作用是用來保證支付材料費用及工人薪金，使承攬人有足夠資金開展工程。

28. 被授權實體要求上訴人必須如期於2019年12月5日開展工程以便開始計算該合同規定之190天工期。

29. 但被授權實體卻指出要上訴人申請為由，並指因合同尚未簽署而多番拒絕支付該預付款。

30. 被授權實體僅於2020年8月18日才支付工程首筆預付款。

31. 在被授權實體沒有支付任何工程款的情況，於2019年12月5日至2020年8月18日期間，在工程超過八個月的施工期，上訴人一直需要向內地總公司調動大量資金以支付工程款項，並必需經過重重審批，需時至少幾個月以上。

32. 在這八個多月期間，上訴人不斷催促被授權實體支付預付工程款及進度工程款，但得到的回覆卻是因為未簽合同所以不接納上訴人提交之工程計量付款單。

iii) 欠付每月之工程款

33. 另一方面，被授權實體並沒有遵守該合同第六條之規定每月按照上訴人之工作量支付工程款之義務。

34. 即使只由2020年6月3日簽訂合同之日起計算，工程至2021年8月10日合共十四個月期間，乙只支付了六期的工程款。

35. 被授權實體一直以未簽署合同為理由拒絕接納上訴人之工作量付款單，但實際上每月監理報告及每週會議紀錄，均清楚顯示上訴人所實際完成之工程量。(見“處罰卷宗”附件15及17)

36. 可見，被授權實體一直清楚知悉該工程之進度，包括已實際完成的工作數量，並可以量化上訴人之工作並作出支付。

37. 然而，被授權實體並沒有按照該合同第六條第二款有關「每月支付一次」之規定，向上訴人支付工程款。

38. 而是每隔兩至三個月，甚至半年才付款一次。

39. 故此，被授權實體因不按照該合同向上訴人支付工程預付款及進度款，而出現違約情況，並導致上訴人於工程安排上出現重大困難。

40. 在工程資金出現“真空”的情況下，甚至連地盤工人因欠缺資金而停工及向勞工局投訴，並直接導致勞工局不向上訴人批出外勞額而導致工程進度嚴重受阻。(見附件九)

41. 據此，被授權實體對該工程之延誤有著不可推卸之責任。

42. 該等資金問題導致到工程期間延誤至少四至六個月。

43. 根據第 74/99/M 號法令第 168 條之規定，如工作中止之原因不可歸責於承攬人，則視合同及工作計劃所定之期間按與中止期間相同之期間獲延長。

44. 故此，被上訴上述行為沾有《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 d) 項之瑕疵。

#### C) 額外不可預見之工作而令工程延誤

45. 根據被授權實體向上訴人提供之《工程品質保證計劃及程序建築玻璃幕牆工程》，指出「幕牆現場滲漏測試」(以下簡稱“試水測試”)的建議檢測頻率應為 10%。

46. 然而，當上訴人把試水測試方案發予被授權實體時，被授權實體告知需要對全部鋁窗先進行自檢。

47. 面對被授權實體臨時增加之工作要求，上訴人只能加強及重新分配人手，以便盡快完成試水測試的自檢部份。

48. 然而，被授權實體又要求上訴人在自檢的過程需要監理服務提供者「[公司(1)]」在旁監察。

49. 同時，被授權實體更口頭向上訴人表示，若監理服務提供者指派的監察人員不在場，即使上訴人進行了檢測，也不會視為已進行自檢。

50. 根據上訴人原先的自檢時間表，在無間斷安排工人甚至加班的情況下進行檢測，預計 17 天左右便可完成自檢。

51. 然而，基於監理服務提供者的介入，導致最終自檢進行了超過六個月。

52. 據此，工程延誤了至少 150 天。

53. 根據第 74/99/M 號法令第 168 條之規定，“如工作中止，但中止不可歸責於承攬人，亦非由工作本身性質所造成，則視合同及工作計劃所定之期間按與中止期間相同之期間獲延長”。

54. 同時，根據《民法典》第 1142 條第 2 款之規定，“承攬人有權按開支及工作量之增幅增加原訂之報酬，以及有權延長執行工作期限”。

55. 因此，基於被授權實體新增之工程量，該工程之期限應予以延長。

#### D) 不可抗力之影響

56. 根據第 74/99/M 號法令第 169 條第 1 款，“如承攬人因不可抗力之情況或不可歸責於其之其他事實而未履行合同、履行合同中存在缺陷或延遲履行合同，則無須承擔有關責任”。

57. 同時根據第 74/99/M 號法令第 169 條第 3 款，“不可抗力之情況，僅指不可預見、不可抵抗且後果之產生不取決於承攬人意願或個人情況之自然事實或狀況，如戰爭行為、叛亂行為、疫症、颱風、地震、雷擊、水災、總罷工、部門罷工以及影響承攬工作之其他事件”。

58. 而該工程開展之時，正正是在疫情剛開始爆發期間，甚至在工程完結時疫情仍未結束，可見該工程一直是在新冠疫情期間進行。

59. 疫情之影響直接導致該工程進度受到不可預見之嚴重阻礙。

60. 被授權實體卻因疫情只給予上訴人延期至 2020 年 10 月 5 日，而忽略了疫情之持續性及嚴重性。

61. 因此，被上訴行為明顯違反第 74/99/M 號第 169 條第 1 款及第 3 款之規定。

#### i) 材料供應

62. 需指出，該工程的施工幾乎都在新冠疫情發生的期間進行。

63. 但被上訴實體卻完全忽視疫情對本工程造成的嚴重影響並指出澳門不受建築材料供應影響。

64. 上訴人亦早於 2020 年 4 月向被授權實體反映材料延誤到貨對工程造成影響之嚴峻問題。

65. 但被上訴實體卻錯誤地認為該等建築材料有代替性，證明被上訴實體根本不理解該等建築材料之獨特性並誤認為上訴人作為工程項目的領導，即使在新冠疫情內地工廠大停工的情況下仍然可以“隨手”訂購該等建築材料。

66. 在疫情導致建築材料延誤之情況，共導致工程延誤至少 60 天。

67. 基於新冠疫情而導致之材料延誤，無疑屬於第 74/99/M 號法令第 169 條第 1 款及第 3 款之不可抗力情況。

68. 也說是說，倘基於不可抗力之情況而導致上訴人延遲履行工程義務，上訴人無須承擔相關責任。

69. 鑑於被上訴實體誤判疫情對工程材料導致的影響而錯誤地對上訴人作出延工處罰，故此，被上訴上述行為違反了《行政程序法典》第 3 條之合法性原則並沾有《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 d) 項之瑕疵。

#### ii) 人手短缺

70. 眾所周知，新冠疫情被視為“世紀瘟疫”，全球及全中國各省市(包括澳門及廣東省)均受到嚴重影響。

71. 被上訴實體只考慮到澳門特區政府在有關疫情期間沒有強制要求集中隔離醫學觀察，而沒有考慮在中國多個省份及城市全面實施封控以及隔離，導致很多內地工人缺勤。

72. 需指出的是，基於勞動人口不足，在澳門大多工程項目，除了優先聘請本地僱員外，還有相當一部份工人為內地居民。

73. 基於疫情對於生活的影響，包括需要自費倘有之隔離費用，令大部份內地工人不願意到澳門工作。

74. 更甚者，在疫情期間本地政府為了保護本地工人就業而收緊外勞政策。

75. 正如勞工事務局於 2020 年 11 月 25 日通知上訴人，駁回所有 130 名外僱配額之續期申請，其駁回之其中原因包括“現有本地人尋找有關工作”。(見附件九)

76. 此外，根據該工程之每日開工人數紀錄，於 2021 年 1 月之前，每天平均有 300 多至 400 人工作。(見“處罰卷宗”附件 14)

77. 然而，自 2021 年 2 月左右開始，每日工人數目便突然驟降至 100 多人，甚至部份日子不足 100 人。(見“處罰卷宗”附件 14)

78. 誠言，安排適當及足夠的人力資源為上訴人之義務及責任。

79. 但眾所周知，新冠疫情對全球帶來的經濟、就業等影響是前所未見。

80. 因此，上訴人在面對疫情帶來的不可抗力及巨大影響，並在缺乏人手進行施工，共導致工程延誤至少 40 天。

81. 為此，被上訴實體因沒有考慮第 74/99/M 號法令第 169 條所指之不可抗力情況，並向上訴人作出處罰而違反該法律規定。

### iii) 降雨影響

82. 被上訴行為第 6.4 點第三段指出，“題述工程的加建層結構工程已於 2020 年 5 月完成，及後施工以室內裝修工程為主，因此施工人員以室內工作居多”。

83. 根據監理報告，顯示上訴人至少於 2020 年 8 月至 2021 年 4 月 13 日期間，一直有進行戶外工作。

84. 其次，縱使施工以室內裝修工程為主，降雨也會間接影響室內裝修工作，例如從貨車搬運材料及貨物至室內的施工地點，難免會要經過戶外。

85. 可見，被上訴實體認為“室內”工作並不受降雨影響，顯然為錯誤的。

86. 於 2020 年 8 月 6 日至 2021 年 7 月 28 日期間，共有二十二天的降雨量超過《承攬規則》第 5.2.1 及 5.2.2 款所規定的 20 毫米或以上的每日總降雨量。(見附件十八)

87. 綜上，被上訴實體在沒有考慮降雨對該工程進度之影響，僅以“及後施工以室內裝修工程為主，因此施工人員以室內工作居多”、“在題述工程中，工作既未因降雨量而出現確實影響”，對事實認定出現明顯偏差。

88. 故被上訴行為違反了第 74/99/M 號法令第 168 條之規定，從而沾有《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 d) 項之瑕疵。

#### E) 強制性假期與每週休息日重疊

89. 被上訴行為第 6.6 點第二段指出，“「甲」可以透過其人力資源配置、金錢補償或其他方式，在不影響工程進度情況下繼續進行”。

90. 綜觀現行《勞動關係法》，倘出現有薪休息日與強制性假日重疊之情況，僱員即享有有薪休息時間。

91. 而該等有薪休息時間，僱主只能與僱員協商以金錢補償，而僱員則享有最終選擇權。

92. 因此，上述休息日與強制性假期重疊，導致工程延誤了 4 天。

93. 被上訴行為沒有考慮相關經修改後《勞動關係法》的適用情況，出現明顯錯誤。

94. 被上訴行為違反了《行政程序法典》第 3 條所規定之合法性原則。

#### F) 違反善意原則

##### i) 工程價金低於原定承攬價格

95. 最後，需特別指出，該工程最終總金額為澳門元 216,958,957.52，相比起原來的判給金額澳門元 220,887,442.49，減少約澳門元 400 萬。

96. 上訴人當初決定競投該工程時，是本著社會服務的精神，所報出的價格相比其他競投者低出甚多，使上訴人在該工程幾乎沒有賺取任何利潤，甚至是虧本的。

97. 更何況，在疫情期間各項材料及人工成本與正常時期相比，上漲至少百分之二十(20%)。

98. 面對成本上漲，儘管上訴人對從該工程獲取利潤已不抱期望，但也至少期望不致於因承攬該工程而虧本。

99. 故此，倘若該上訴實體科處高達澳門元 38,401,735.48 元的罰款，相當於工程總額約百分之十八(18%)，令上訴人反而因承接該工程而損失慘重，則與行政當局應遵循的善意原則相違背。

##### ii) 工程資金鏈斷裂

100. 此外，上訴人自 2019 年 12 月 5 日承接該工程以來，一直相信被授權實體會

如期簽署該合同及支付工程款，包括預付款及進度款。

101. 被授權實體要求上訴人必須於 2019 年 12 月 5 日開展工程以便開始計算該合同規定之 190 天工期。

102. 然而，被授權實體直至 2020 年 6 月 3 日才通知上訴人簽署該合同，並於 2020 年 8 月 18 日才首次支付工程款。

103. 即是說，上訴人在 2020 年 8 月 18 日收到第一筆工程款前的八個月施工期間，一直為定作人“自資”施工。

104. 同時，上訴人遵照該工程《承攬規則》向被授權實體提供該工程的銀行擔保書，而被授權實體卻沒有按照第 74/99/M 號法令第 104 條第 1 款所規定之 60 天期間與上訴人訂立合同。

105. 誠言，出對於行政當局信任及信賴，即使上訴人沒有收到任何工程款項的情況，仍決定暫時自行墊付各種材料款、工人薪金，務求盡快完成工程。

106. 被授權實體一方面要求上訴人必須如期開展及完成該工程，另一方面卻基於各種原因拒絕支付工程款，即使上訴人向被授權實體表達缺乏資金也被被授權實體以尚未簽署該合同而駁回。

107. 在這情況下，上訴人對行政當局之信任必然會被摧毀。

108. 更甚者，目前更要上訴人承受該等問題導致工程延誤的不利後果，即向上訴人科處本被上訴行為高達 3800 萬之罰款。

109. 在本案中，上訴人作為該工程之承攬人，對於行政當局之信任及正當期望尤其為：

- 1) 準時向上訴人支付工程款；
- 2) 在建築物已符合條件時進行臨時接收；
- 3) 面對新冠疫情，以及當行政當局要求上訴人提供額外工作時，行政當局會理解上訴人倘有之工程延誤；
- 4) 面對新冠疫情導致之成本上漲，而令上訴人不致於承攬工程而虧本。

110. 然而，從被授權實體及被上訴實體的種種行為，均顯示出行政當局並沒有以

《行政程序法典》第8條善意原則行事及與上訴人建立承攬關係。

iii) 延遲不接收工程

111. 如上述分析，自2021年2月2日至2021年11月2日，被授權實體一直以各種理由拒絕進行該工程之全部或部份臨時接收。

112. 然而，被授權實體卻陸續安排職員及學生於2021年7月28日入住該宿舍。

113. 被授權實體一方面認為該工程未達正常使用之標準，因此拒絕臨時接收，另一方面卻安排師生入住該宿舍。

114. 被授權實體卻不履行全部或部份臨時接收之責任，更導致上訴人要承擔巨額之工程延誤罰款。

115. 可見，被授權實體並沒有以《行政程序法典》第8條之善意原則履行該合同之義務。

116. 被授權實體卻沒有配合上訴人進行全部或部份臨時接收之程序，因此，自2021年2月2日起，即處於《民法典》第802條所指之債權人遲延。

117. 基於並非上訴人之原因而造成全部或部份臨時接收之延誤，故上訴人無需承擔該合同所指之罰款。

G) 被上訴實體之責任

118. 基於被授權實體之過錯，包括沒有按規定支付工程款、各種基於疫情、天氣之不可抗力因素、假期重疊、行政當局違反善意原則等，而導致該工程應歸責於被授權實體。

119. 為此，上訴人不應承擔被罰款之不利後果。

120. 而由被授權實體引致之延誤至少有396天的延誤，該延誤不應歸責於上訴人：

不可歸責於上訴人之情事	不可歸責於上訴人之延誤日 曆天
乙欠付工程款，導致缺乏資金	4至6個月 (120天至180天)

額外試水測試	150 天
基於疫情而導致材料延誤	60 天
不獲批外僱申請，而本地工人不足	40 天
降雨影響施工	22 天
每週休息日與強制性假期重疊	4 天
合計：	396 天

121. 為此，被上訴實體不應向上訴人科處被上訴行為之 177 日曆天罰款。

122. 根據第 74/99/M 號法令第 169 條第 1 款之規定，基於不可抗力之情況或不可歸責於上訴人之其他事實而未履行合同、履行合同中有缺陷或延遲履行合同，則上訴人無須承擔有關責任。

123. 基於被上訴行為欠缺法律依據、出現事實錯誤和法律錯誤之瑕疵，根據《行政程序法典》第 3 條、第 8 條、《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 d 項、《民法典》第 802 條、第 1142 條第 2 款、第 74/99/M 號法令第 104 條第 1 款、168 條、第 169 條、第 175 條及第 192 條第 1 款及第 2 款，結合《行政程序法典》第 124 條之規定，被上訴批示應予以撤銷。

經傳喚被上訴實體，社會文化司司長作出答辯，提出以下結論：

1. 針對司法上訴人於起訴狀中聲稱被上訴行為沾有六項瑕疵，並認為法院應基於此而撤銷被上訴行為、命令被上訴實體返還基於科處罰款而被扣減的工程款及保修金以及自不當科處罰款之日起按法定利率計算之利息的主張屬毫無事實及法律理據，被上訴實體絕不認同。

A. 針對司法上訴人聲稱之涉案工程的臨時接收屬延誤

2. 首先，基於司法上訴人未在第 74/99/M 號法令第 192 條第 3 款所規定之行為期間內針對上述 11 份筆錄內容提出異議，司法上訴人已喪失針對相關筆錄內容提出爭議之權利，有關筆錄的內容，尤其是司法上訴人承認涉案工程仍存有未完成工作、缺陷及未開始測試及檢驗、以及工程當時尚未具備條件作臨時接收的事實，應基於未

法定期間受爭議而視為確定。

3. 倘若尊敬的法官 閣下不如此認為，須指出，司法上訴人在 2021 年 2 月 2 日及 4 月 8 日進行之檢驗所繕立的第一及第三次實況筆錄中均作出簽署並承認涉案工程尚未具條件作臨時接收，現時司法上訴人主張涉案工程於同一時間已具條件獲臨時接收，有關前後自相矛盾的行為明顯屬出爾反爾，嚴重地違反了合同的善意原則，故應裁定不接納司法上訴人基於其所聲稱之工程延誤接收所作出之一切主張。

4. 倘若尊敬的法官 閣下仍不如此認為，須指出，根據於 2021 年 2 月 2 日及 2021 年 4 月 8 日在施工现场進行檢驗後所繕立之實況筆錄內容，涉案工程仍然繼續存有大量涉及供排水系統、強弱電系統、消防系統、空調及通風系統及升降機系統等未完成之工作及項目，並且有關未完成工作涉及和影響整個宿舍範圍，故此無論於 2021 年 2 月 2 日還是於同年 4 月 8 日，涉案工程事實上均不具備條件作全部或部分臨時接收。

5. 此外，被上訴實體並不負有任何作出部分或全部臨時接收之義務，第 74/99/M 號法令第 192 條第 2 款之規定賦予了行政機關針對承攬工程作出(或不作出)部分臨時接收的自由裁量權，而無論於 2021 年 2 月 2 日還是於 2021 年 4 月 8 日，司法上訴人均無向被上訴實體或乙提交任何要求作出部分臨時接收之申請，亦無在起訴狀中針對被上訴實體行使自由裁量權時有明顯錯誤、或絕對不合理行使自由裁量權之事宜作出任何陳述，亦無提交任何證據佐證。

6. 另外，司法上訴人作為造成工期延誤之過錯方，甚至為乙安排職員及學生入住宿舍事件之確實獲益者，司法上訴人並不具任何正當性主張有關事實來合理化其所延誤的工期；事實上，應按照當時於 2021 年 2 月 2 日及 4 月 8 日繕立的實況筆錄內容來確定因涉案工程是否具條件作臨時接收。

7. 故此被上訴行為並無違反第 74/99/M 號法律第 192 條第 1 及 2 款之規定，繼而被上訴行為並無沾有《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 d) 項所規定之瑕疵。

B) 針對司法上訴人聲稱被授權實體沒有按規定支付工程款

8. 針對司法上訴人聲稱被上訴實體及乙行政程序拖延而引致承攬合同未能適時

簽署之事宜，須指出司法上訴人於 2020 年 6 月 3 日簽署承攬合同時，並沒有根據第 74/99/M 號法令第 104 條第 5 款拒絕作出簽署；相反，司法上訴人自願簽署了有關合同，且無作出任何保留聲明，故此，在本案中司法上訴人明顯不具正當性提出工程基於此而出現任何倘有之延誤。

9. 倘若法官 閣下不如此認為，則針對支付預付款方面，司法上訴人僅在 2021 年 7 月 28 日方向乙提交有關的預付款銀行擔保以及請求預付款發票，乙根據涉案承攬合同第 6 條第 1 款規定不能在此之前向司法上訴人放發相關的預付款。

10. 另針對支付工程款方面，不論根據涉案工程《承攬規則》一般條款第 3.1.5 條規定，以及司法上訴人在其於 2020 年 8 月 7 日向乙提交之第一期進度款申請及正式發票中亦明確承認，首期工程款將於 2020 年當工程完成量達 50%時支付。

11. 根據《承攬合同》第 6 條第 2 款及第 3 款之規定，乙僅在收取到司法上訴人提交作為付款憑證之發票後，方可按條件作出確認，並在確認後 60 日曆天內作出支付，而事實上，乙收取司法上訴人提交發票的日期與司法上訴人收取結算單的日期之間甚至最多不超過 28 日曆天。

12. 另一方面，須強調，即使存在任何倘有的延誤支付(僅為著謹慎辯護之目的，被上訴實體絕不同意有關見解)，被上訴實體亦未見有關倘有的延誤與工程執行上出現的遲延之間存有任何適當的因果關係，司法上訴人在起訴狀中並無作出任何具體陳述或提供任何具體佐證，以證明任何倘有的延誤支付是如何造成涉案工程執行上之遲延。

13. 此外，在整個施工過程中，並無出現任何四至六個月工作中止的情況，故此，在本案中並不適用第 74/99/M 號法令第 168 條之規定。

14. 故此，應裁定司法上訴人提出之基於被上訴實體及乙拖延支付而引致工程出現延誤之主張理由不成立，被上訴行為並沒有違反了《行政程序法典》第 3 條規定之合法性原則以及第 74/99/M 號法律第 168 條之規定。

C) 司法上訴人聲稱之額外之不可預見工作而令工作延誤

15. 針對司法上訴人之指控，須指出，無論是根據《承攬規則》中所載之工程計

量清單規定，還是按照《工程品質保證計劃及程序控制手冊》內容，均明確規定司法上訴人須按照《承攬規則》規定對「所有鋁窗」進行防水測試，此外，為著更有利於司法上訴人利益之目的，司法上訴人與乙亦同意將全部鋁窗進行第三方測試更改為僅進行自檢以及10%的第三方檢測，故此，有關項目明顯不屬於任何增加之工作，亦不屬於任何司法上訴人不可預見之工作。

16. 倘若尊敬的法官 閣下認為有關變更屬任何增加之工作，謹指出，司法上訴人從未根據《承攬規則》一般條款第5.2條以及第74/99/M號法令第128條及第29條第1款之規定，針對鋁窗的防水測試向乙或定作人提出任何延長施工期或變更價金之申請，故應判處其請求理由不成立。

17. 倘若尊敬的法官 閣下不如此認為，被上訴實體謹指出，由於司法上訴人拖延窗之維修及測試工作、在維修期間司法上訴人的人手及設備不足、遲遲未能確定具體及合適的維修方案，以及其部分人員的工藝水平要求未達標之事實，方造成防水檢測出現的延誤，有關事實完全歸責於司法上訴人，與監理實體毫無關係，故此應裁定司法上訴人提出之基於其聲稱之額外之不可預見工作而令工作延誤之主張理由不成立。

18. 另一方面，在本案中並不存在任何乙更改工作計劃以及工程中止超過150日的情況，故此本案並不適用第74/99/M號法令第137條第1及第3款及第168條之規定，且司法上訴人應按照第74/99/M號法令第159條第2款b項及第3款之規定，以具收件回執之掛號信告知定作人。基於此，應裁定司法上訴人提出的基於其聲稱之額外之不可預見工作而令工作延誤之主張理由不成立。

#### D) 司法上訴人聲稱之不可抗力之影響

19. 針對司法上訴人此一主張，須指出，司法上訴人不論在書面聽證抑或在本司法上訴之起訴狀中從未有具體地指出因新冠疫情而導致本案工程延誤的任何確切事實，尤其是對材料供應及人力資源方面的何種實際阻礙，更未有提出新冠疫情與工程延誤之間存有任何必然及適當的因果關係；在未有履行舉證責任的情況下，司法上訴人所主張之事實應被視為未能證實而裁定其理由不成立。

20. 事實上，司法上訴人曾於2020年8月31日發函予乙，就新冠疫情導致材料

及人手之問題以及因天氣影響這兩項原因，從而造成工程延誤並因此向乙申請延長工期，當中司法上訴人清楚表明，其主張之不可抗力對涉案工程產生之影響，直至2020年10月15日便可消除，並可完成有關工程，而乙亦完全地滿足了司法上訴人的要求而作出了批准，司法上訴人從無提出任何形式的爭議，而直至2021年11月3日臨時接收本工程之日亦未有向乙及被上訴實體作出任何相應的延期申請。

21. 然而，司法上訴人現時卻在起訴狀中力指被上訴實體未有充分考量有關新冠疫情對工程瑕疵及延誤造成的影響，再一次反映出司法上訴人明顯屬出爾反爾；而且按照司法上訴人於起訴狀中之行文邏輯，上述陳述並非僅為筆誤，而有刻意扭曲事實、混淆視聽、惡意訴訟之嫌，其提出之主張應被裁定理由不成立。

i) 司法上訴人聲稱存有供應材料之阻礙

22. 實際上，現時司法上訴人提出之因2020年至2021年期間受疫情影響造成60日延誤明顯與其已於2020年8月31日提出之申請所涉及的時間段(即2020年8月31日前的時間)重疊；在乙已完全滿足司法上訴人於2020年8月31日提出的理據及申請的情況下，有關重疊時間段內所遭受的影響已被充分考量，斷不能再以相同時間段再次要求延長工程期，否則司法上訴人將因此而雙重獲益，有損公平，故司法上訴人提出上述主張及結論並無理據支持，應被裁定為理由不成立。

23. 另外，針對餘下司法上訴人聲稱受新冠疫情對其材料供給影響之期間，即2020年9月1日至2021年11月3日(工程獲臨時接收日)，根據《承攬規則》一般條款第5.2.5款規定，延長工程期之要求應在需要申請延期的工期完結前30日曆天提交，然而，被上訴實體及乙從未收到司法上訴人針對上述時間段提出延長完工期的任何申請，故此其有關權利應因期間屆滿而立即消滅，其亦不得再行主張有關權利，從而其提出之主張應被裁定為不成立。

24. 倘若尊敬的法官閣下不如此認為，司法上訴人亦無在起訴狀中指出有關疫情對司法上訴人就取得本案工程之何種材料方面產生何種具體障礙及困難從而導致工程在哪一時間段出現延誤的確切事實，亦從未有具體說明及證明內地人員及物流之停頓如何阻礙其訂購取得該等建築材料，更無提交任何證據文件予以佐證其主張及當

中倘有的適當因果關係，故在司法上訴人未履行其應遵守之舉證責任的情況下，其主張之理由應被裁定為不成立。

25. 但倘尊敬的法官 閣下亦不如此認為，則針對司法上訴人於起訴狀中指責被上訴實體不理解本案工程之油漆、門框、馬桶及洗手盤等工程材料之獨特性，並認為有關建築材料具可替代性，致使忽略訂購取得該等建築材料之難度，仍須指出，司法上訴人並未就建築材料之獨特性及不可替代性提交任何形式的證據予以證明。

26. 相反，根據第 74/99/M 號法令第 21 條第 7 款及《承攬規則》的相關規定，乙對曾作建議之所有物料，均有列明某些品牌或生產商並同時列明「或同級」，尤其針對本案工程之油漆、門框、馬桶及洗手盤等工程材料之選用，被上訴實體須指出，根據《承攬規則》附件三：工程計量清單當中與各物料對應的內容顯示，均顯示可採用同級物料，甚至並無特定生產商及品牌要求；故司法上訴人根本無受限於必須使用特定品牌的工程材料，有關工程材料顯然屬於一般、普遍及可替換的材料，並無明顯的獨特性及不可取代性。

27. 另乙及被上訴實體從來未收到司法上訴人提出替換建造材料的任何申請；而承攬合同及承攬規則從未要求司法上訴人必須使用中國內地所供應的材料，中國內地顯然亦非為全球建築材料之唯一供應地，司法上訴人大可尋求其他國家或地區的供應商以訂購相應的建築材料；此外，司法上訴人於起訴狀引述的監理實體報告亦僅能反映出該段期間內，有關的建築材料之採購一直處於滯後，卻從未直接指出有關滯後情況是因新冠疫情而導致，故司法上訴人基於新冠疫情爆發使其難以取得建築材料從而令本案工程延誤之主張應被裁定為不成立。

ii) 司法上訴人聲稱存有人手短缺之阻礙

28. 須指出，現時司法上訴人提出之因 2020 年至 2021 年期間受疫情影響造成 40 日延誤明顯與其已於 2020 年 8 月 31 日提出之申請所涉及的時間段(即 2020 年 8 月 31 日前的時間)重疊；在乙已完全滿足司法上訴人於 2020 年 8 月 31 日提出的理據及申請的情況下，有關重疊時間段內所遭受的影響已被充分考量，司法上訴人亦如願獲延長有關工程期，其斷不能再以相同時間段再次要求延長工程期，否則司法上訴人將因

此而雙重獲益，有損公平，司法上訴人提出上述主張及結論並無理據支持，應被裁定為理由不成立。

29. 另外，針對餘下司法上訴人聲稱受新冠疫情對其人力資源影響之期間，即2020年9月1日至2021年11月3日(工程獲臨時接收日)，司法上訴人應根據《承攬規則》一般條款第5.2.5款規定，在需要申請延期的工期完結前30日曆天提交相應的延長工程期要求；然而，被上訴實體及乙從未收到司法上訴人針對上述時間段提出延長完工期的任何申請，其有關權利應因期間屆滿而立即消滅，其亦不得再行主張有關權利，故其提出之主張應被裁定為不成立。

30. 倘若尊敬的法官閣下不如此認為，仍須指出，司法上訴人再次無履行其應遵守之舉證責任，亦即具體指出在哪個確切時間段，司法上訴人所僱用哪些外地僱員因澳門防疫政策而無法回到工作崗位或因防疫政策而不願到澳門上班並離職，亦無證明該等事實與工期延誤存在的適當因果關係，更無提交相應證據，故應裁定其主張不成立。

31. 倘尊敬的法官閣下亦不如此認為，則應指出，在工程原定應竣工之日，即2021年2月2日後，澳門特區政府並未採用造成非常重大限制的隔離管控措施，亦未有全面停工停市以及導致城市運作全面癱瘓的情況；而在疫情較為嚴峻時，澳門特區政府亦對外地僱員採用特別政策，包括開放收容中心以及入住澳門不同的酒店；司法上訴人作為僱主亦可以為其自身有需要的本地或外地僱員提供住宿。

32. 更顯而易見的是，由2020年9月1日至2021年7月28日，均不存有因受疫情影響而導致停工之紀錄，故司法上訴人提出之澳門特區政府採取封閉社區及隔離之防疫政策，致使司法上訴人面臨人手短缺障礙，繼而使涉案工程遭受延誤之主張是站不住腳的。

33. 另司法上訴人之外僱申請續期不獲完全批准與新冠疫情毫無關係；而司法上訴人於起訴狀引用第025次至第040次工程會議紀錄當中所指出「現場工人施工散漫」實際與新冠疫情之間亦無任何關係；司法上訴人更斷章取義地摘取監理報告之部分內容，但實際僅反映司法上訴人未有積極處理，故司法上訴人的此等主張屬毫無依據。

34. 另司法上訴人亦指因期時內地疫情反彈致使每日工人數目突然驟降，但明顯地該段時間屬春節長假期及因工程量隨逐漸完成而減少，司法上訴人的主張是毫無道理，故應裁定司法上訴人提出的基於其聲稱之因新冠疫情致使面臨人手短缺繼而使工作延誤之主張理由不成立。

iii) 司法上訴人聲稱之降雨影響

35. 顯然，並非出現總降雨量為 20 毫米以上的自然現象便必須自動延長工程期間，而是必須透過向定作人作出有理據的申請，然而，在 2020 年 8 月 6 日至 2021 年 11 月 3 日期間，司法上訴人從未向乙提交針對 2020 年 8 月 6 日至 2021 年 7 月 28 日期間因降雨量而需延長施工期之申請，故其提出延期之權利應因期間屆滿而立即消滅並不得再行主張有關權利，其提出之主張應被裁定為不成立。

36. 倘尊敬的法官 閣下並不如此認為，仍須指出，司法上訴人在起訴狀中從未主張或指出有關日期之降雨是如何具體實際地影響涉案工程的進度任何事實及證據；相反，司法上訴人未曾僅因降雨量而令施工人數出現明顯減少或停工，亦未能反映涉案工程因降雨情況產生實質影響而延遲，故在未有提出降雨對涉案工程之確實影響的任何具體事實的情況下，其主張應因欠缺事實支持而被裁定為理由不成立。

37. 倘尊敬的法官 閣下認為有關降雨對本案工程造成了影響，則仍指出，司法上訴人未有具體指出及證明上述時間段內曾經進行戶外工作的具體日期，但即使在安排了室外工作的當日出現降雨，司法上訴人亦並非必然需在降雨日完全停工或者延期，故即使司法上訴人在 2020 年 8 月至 2021 年 4 月 13 日期間有進行戶外工作，亦未有推翻到被上訴實體在被上訴行為中所得之結論。

38. 另司法上訴人亦未有具體指出及舉證，在降雨量超過 20 毫米的該等日期裡存有運輸某些具體貨物或材料的必要性，亦未有說明無法實施其他不須此等材料的工程工作的原因及提出相關證據，故司法上訴人主張的上述理由應因欠缺事實及理據而被裁定為不成立。

39. 綜上，基於司法上訴人提出因不可抗力影響致使工程延誤之各理由均應被裁定為不成立，故被上訴行為亦未有違反第 74/99/M 號法令第 168 條之規定，亦從無沾

有《行政訴訟法典》第21條第1款d)項所規定之瑕疵，繼而應予以維持。

E) 司法上訴人聲稱強制性假期與每週休息日重疊導致工程延誤

40. 就此一指控，明顯為僱員提供合適的工作條件是司法上訴人作為僱主之法定義務及責任，倘其認為當時提出的工程期未有考量相關情況，司法上訴人應向定作人提出延長工程期之申請，但司法上訴人從未以「強制性假期與每週休息日重疊」為由而向乙提出任何延期申請，故有關申請延期之權利已因此而消滅，司法上訴人所提出之主張屬不成立。

41. 再者，司法上訴人亦從未提出及證明因「強制性假期與每週休息日重疊」並給予僱員休息權而導致工程延誤之任何具體事實及證據，更未有證明當中倘有的因果關係，故其應承擔未有履行舉證責任之後果，有關主張應被裁定不成立。

42. 但倘尊敬的法官 閣下並不如此認為，則指出，司法上訴人未有具體提出及證明其因「強制性假期與每週休息日重疊」而需額外作出支付或導致工程延期提出任何事實及證據，亦未有提出其得以作出「工程因此延誤了4天」的結論之任何依據，更未有就妨礙其可透過人力資料配置、金錢補償或其他方式履行其僱主法定義務提出任何事實及證明。

43. 而在司法上訴人可依法地按著自身作為僱主之工作需求而作出人力資源調配而履行其僱主之法定補償義務的情況下，《勞動關係法》的修改對本案工程之進行根本未有造成阻礙，故該法之修訂是否屬不可預視對本案工程是否會被延誤可謂毫無重要性，司法上訴人之主張並不成立。

44. 但倘尊敬的法院仍不如此認為，並認為有關法律修訂因屬不可預視而未有在簽署承攬合同時納入考量範圍之主張，須指出，司法上訴人僅空泛地提有關結論，卻未有具體指出支持有關結論之任何具體事實及法律依據；故如被上訴實體於本訴辯書狀中反覆提出，欠缺事實及理據支持之主張定必屬不成立。

45. 但為辯護上之謹慎，倘尊敬的法官 閣下認為就司法上訴人聲稱之「不可預視」的情況而需考量是否符合情事變更之規定，則仍冀指出，在沒有任何具體事實及證據證明在此情況下要求司法上訴人須如期竣工屬不公正或違反善意，透過第8/2020

號法律修改第 7/2008 號法律並增加第 42-A 條之情況並不屬於澳門《民法典》第 431 條第 1 款所指之情事變更的情況，從而不應被認為澳門《勞動關係法》的修改屬於不可歸責於司法上訴人之事實以及導致工程延遲的原因。

46. 綜上所述，對僱員之法定休息權及工程按期進行之間作出安排屬司法上訴人的責任及義務，其提出的主張並無任何事實及法律依據，在司法上訴人未有依據承攬規則向乙作出延長工程期申請的前提下，乙要求司法上訴人切實履行合同，並無違反《行政程序法典》第 3 條所規定之合法性原則，故應裁定司法上訴人提出的此項主張理由不成立。

#### F) 違反善意原則

47. 鑒於被上訴行為屬受羈束的行政行為，故應裁定本案不適用善意原則，繼而無需審理上訴人為其所援引之事實及理據。

##### i) 工程價金低於原定承攬價格

48. 倘若法官閣下不如此認為，須指出司法上訴人在參與投標時理應了解其實際財務狀況，就投標價格作出審慎的訂定，司法上訴人作為一間以牟利為宗旨之公司，理應自負盈虧，被上訴實體並不負有任何義務確保司法上訴人在涉案工程中必須獲利，

49. 此外，司法上訴人所附入之文件與涉案工程之間明顯不存在任何關聯，該等文件內容甚至不適用於本地區，根本無法證實任何與本案相關的事實。

50. 被上訴實體是基於司法上訴人之過錯所造成的工期延誤而科處罰款，現時司法上訴人現時卻反指被上訴實體因作出被上訴行為而有違善意原則，明顯地，被上訴行為並無違背善意原則的規定。

##### ii) 工程資金鏈斷裂

51. 針對司法上訴人基於其於同一訴狀針對「B. 被授權實體沒有按規定支付工程款」所陳述的事實指控被上訴實體違反善意原則，被上訴實體已在上述作出爭議及回覆，為免贅言，在此謹將有關事實內容視為完全轉錄。

52. 事實上，根據前述事實，尤其是在簽署承攬合同前，司法上訴人透過《承攬規則》已知悉僅在完成 50% 的工程量後方會獲發第一期進度款；司法上訴人接受及簽

署了有關的承攬合同並同意相關合同內容；在整個承攬工程的執行期間，司法上訴人均沒有針對上述事宜提出疑問、反對或申請，現時才聲稱在工程期間存有上述「問題」，以期藉此來正當化或合理化其延誤的工期，由此可見，司法上訴人才是真正違反善意原則的當事人。

iii) 延遲不接受工程

53. 針對司法上訴人基於其於同一訴狀針對「A.工程延誤接收」所陳述的事實指控被上訴實體違反善意原則，被上訴實體已在上述作出爭議及回覆，為免贅言，在此謹將有關事實內容視為完全轉錄。

54. 須再次指出，根據前述事實，在臨時接收工程方面，尤其在上述 11 份實況筆錄中，司法上訴人均同意工程不具條件獲臨時接收的結果並作出簽署，嗣後亦從未針對有關筆錄內容提出任何異議；在整個施工期中，司法上訴人從未向被授權實體提出任何全部或部分臨時接收之申請，現時司法上訴人方在本訴訟中辯稱，其認為工程於 2021 年 2 月 2 日或於同年 2021 年 4 月 8 日已具備條件作出全部或部分臨時接收，明顯地以惡意行事的是司法上訴人而非被上訴實體。

55. 此外，在本案中並不適用《民法典》第 802 及第 803 條規定，倘若承攬人希望進行工程臨時接收，應根據第 74/99/M 號法令第 191 條第 5 款之規定，而須先向定作人申請作出檢驗，然而，司法上訴人於 2021 年 2 月 2 日或於同年 2021 年 4 月 8 日並沒有向乙作出任何全部或部分臨時接收的請求，故此，乙並沒有處於遲延狀況，基於此，應視司法上訴人提出之理據理由不成立，被上訴行為並無違反善意原則。

G) 司法上訴人聲稱被授權實體之責任

56. 司法上訴人於起訴狀中概括地重覆起訴狀內 A 點至 F 點所指責及聲稱乙的過錯，但司法上訴人一直未有提出支持其主張之具體事實及確切證明，在欠缺事實及證據而得出之結論必然是空泛且站不住腳的。

57. 必須重覆強調，在履行本合同的期間，特別是合同之簽署、工程款之發放及工程之巡查、瑕疵確認及驗收情況，司法上訴人均是完整及時地獲得通知，並且從來沒有提出過任何異議，亦從未以任何形式提出過爭議；而乙亦完全滿足了司法上訴人

提出將竣工期延長至其指明的 2020 年 10 月 15 日之請求，及後司法上訴人亦再未有提出要求延長竣工期的申請。

58. 但司法上訴人現時卻反過來稱乙在履行本工程合同時出現各方面的延誤，又再次提出因不可抗力致使其延誤本工程之進度，但卻未有履行其應承擔之舉證責任。相反，如上所述，乙就本工程合同的履行一直依法依約行事，甚至基於善意、合作及便捷原則，在符合法律及合同規定的情況下，提前完成其義務，故司法上訴人對乙的指責亦應視為不成立，被上訴行為從無沾有司法上訴人所指之瑕疵，應予以維持並裁定司法上訴人的請求理由不成立。

司法上訴人提出之要求法院命令返還被行政當局扣減的工程款及保修金，以及自行政當局不當科處罰款之日起按法定利率計算之利息

59. 另針對司法上訴人提出請求撤銷現被上訴之科處罰款的行為外，亦提出了請求的合併；須指出，綜觀整份司法上訴起訴狀，司法上訴人從無提及關於工程款及保修金被行政當局扣減的任何事實，更從無提交過任何與之相關的證據，司法上訴人之請求應被裁定理由完全不成立。

60. 但倘尊敬的法官 閣下並不如此認為，則仍指出，按照現時本澳針對澳門《行政訴訟法典》第 24 條第 1 款規定之主流司法見解，在司法上訴人完全沒有陳述及證明欲合併之請求與本案訴求之間因果關係的情況下，顯然並不滿足上述之前提，故應裁定其請求不成立。

61. 但倘尊敬的法官 閣下仍不如此認為，則仍指出，如同尊敬的中級法院曾於 2011 年 7 月 21 日於第 738/2009 裁決所指，基於權力分立原則，司法上訴人不得要求法院命令行政當局作出具體內容的行政行為，故司法上訴人之請求仍應被裁定為不成立。

司法上訴人提出之證人名單

62. 司法上訴人在起訴狀中提交了證人名單，並要求法院傳喚證人以出庭作證；但卻未有明確指出每名證人將對應回答及陳述的具體事實，而僅是空泛地指出該等證人將回應所有事實，當中不乏法律規定及結論性陳述等不屬透過人證予以證實之事實

事宜，明顯不符合澳門《行政訴訟法典》第43條第1款c款之規定。

63. 故應根據同一法典第51條第3款之規定，邀請司法上訴人對有關遺漏作出彌補；倘未有作出彌補，則禁止司法上訴人採用人證之證據方法。

對證人進行了詢問。

經通知雙方當事人作出非強制性陳述，雙方均已提交。

檢察院司法官出具意見書，認為上訴理由不成立。

已作出檢閱。

## 二、訴訟前提

本院具有管轄權。

訴訟程序恰當，不存在任何使其無效的瑕疵。

雙方當事人具有法律人格和訴訟能力，並且具備正當性。

不存在其他例外情況或先決問題阻礙對應當審理的本案實體問題作出審理。

現對案件進行審查並作出裁決。

## 三、理由說明

a) 事實

通過對本案的調查和討論，以及審查行政附卷中所載的相關事實資料，查明了以下對於本案的裁決具有重要意義的事實：

a) 2020年5月13日，透過刊登於《澳門特別行政區公報》第20期第二組上的第34/2020號批示，社會文化司司長將權力轉授予乙校長(以下簡稱“被轉授權實體”)；

b) 上訴人是一間依法成立並在澳門特別行政區商業及動產登記局登記的有限責任公司，登記編號為SO XXXXX，主要從事建築施工、工程設計和室內裝飾業務——見卷宗第38至49頁；

c) 透過刊登於2019年7月31日《澳門特別行政區公報》第31期第二組副刊第13874頁至第13876頁上公告，乙展開了“乙W31及W32住宿式書院建造工程的公開招標”——見卷宗第52至54頁；

d) 上訴人參與了上述招標，並獲得工程判給，於2020年6月3日簽訂了相關合同——見行政附卷U 1/4第U-43至U-48頁；

e) 根據合同第五條，工程的總價值為220,887,442.49澳門元；

f) 根據合同第三條，完成工程的期限為190天，從開工之日起算。也就是說，工程應在2020年6月11日完工；

g) 從2020年1月到2022年底，澳門受到新冠疫情防疫措施的影響，而這些措施在上訴人參與投標時是完全不可預見和無法預估的——這是基於常識和經驗法則；

h) 由於疫情，被轉授權實體通過第 CMDO-CES/E-052/2020 號公函通知上訴人，金融管理委員會在 2020 年 9 月 23 日召開的第 036/2020 號會議上決議將工期延長至 2020 年 10 月 15 日——見行政附卷 U 1/4 第 U-84 頁；

i) 由於後加工程，被上訴實體又於 2021 年 9 月 30 日在第 P-PIDDA-0032/ADMO-PCT-CMDO/2021 號建議書上作出批示，將工期延長至 2021 年 2 月 1 日(自 2020 年 11 月 19 日起 75 天)——見行政附卷宗 U 1/4 第 U-64 及 U-86 頁並在答辯中自認；

j) 該批示批准由被轉授權實體增加部分工程，金額為 8,603,905.41 澳門元；另外削減了部分工程，金額為 12,532,390.38 澳門元——源自在答辯中的自認。

k) 經被上訴實體對工程計劃進行調整之後，工程的實際總造價為 216,958,957.52 澳門元——見行政附卷 U 1/4 第 U-49 至 U-64 頁，該事實亦已在答辯中自認；

l) 2022 年 10 月 21 日，被轉授權實體通過第 CMDO/E-011/2022 號信函通知上訴人：「根據社會文化司司長於 6 月 20 日第 070/KPM-LOK/GSASC/2022 號意見書作出之批示，因應 貴司未按規定於 2021 年 2 月 1 日完成題述工程，本大學自 2021 年 2 月 2 日至 11 月 2 日期間進行 11 次巡查，整體的臨時接收延至 2021 年 11 月 3 日完成，按照題述工程合同第十二條(罰則)的計算方式，以延誤的 274 日曆天及工程最新總金額澳門元 216,958,957.52(原判給總金額 + 工程增加工作金額 - 工程減少工作金額)作基數，計算得出罰款為澳門元 59,446,754.36(澳門元 216,958,957.52 × 0.1% × 274 日曆天)。

就上述工程延誤擬科處的罰款，根據十月十一日第 57/99/M 號法令核准之

《行政程序法典》第九十三條及第九十四條之規定，現通知 貴司由接獲本通知書日翌日起計十日期限內，對行政當局科處上述罰款的決定意向提交書面意見。」——見行政附卷 U 1/4 第 U-65 頁，該事實亦已在答辯中自認；

m) 上訴人於 2022 年 10 月 28 日向被轉授權實體遞交書面意見，解釋工程延期的原因——見行政附卷 U 1/4 第 U-73 至 U-82 頁，該事實亦已在答辯中自認；

n) 2023 年 7 月 26 日，被上訴實體將被上訴行為通知上訴人，並在第 12 頁指出了被上訴行為的結論部分，“根據上述分析，按「甲」於 2022 年 10 月 28 日提交的書面意見內容，本大學僅接受 2021 年 7 月 29 日至 11 月 2 日期間非屬題述工程的延遲，而「甲」提出之其他理由均不應予以接納，故可歸責「甲」的工程延誤日期應調整為 2021 年 2 月 2 日至 7 月 28 日(共有 177 日曆天)。”——見案卷第 31 頁至第 37 頁，該事實亦已在答辯中自認；

o) 上訴人於 2021 年 2 月 2 日請求被轉授權實體根據第 74/99/M 號法令第 191 條第 1 款的規定臨時接收工程——見行政附卷 U 1/4 第 U-207 頁；

p) 根據 2021 年 2 月 2 日臨時接收前的檢驗實況筆錄顯示，有 90 項未完成的項目、4 處較大的缺陷和 32 項未測試的項目——見行政附卷 U 2/4 第 U-208 至 U-243 頁；

q) 2021 年 7 月，被轉授權實體的監察人員分別於 2021 年 7 月 12 日、7 月 20 日、7 月 21 日和 7 月 22 日進行檢驗，並編制實況筆錄。再次提出工程存在瑕疵，從而拒絕臨時接收——見行政附卷 U 2/4 第 U-377 至 U-495 頁；

r) 被轉授權實體於 2021 年 7 月 29 日開始安排教職員及學生入住宿舍——見案卷第 34 頁；

s) 被轉授權實體於 2021 年 11 月 3 日才同意簽署臨時接收筆錄——見行政附卷 U 2/4 第 U-533 頁；

t) 社會文化司司長於 2023 年 7 月 18 日作出批示，同意第 CMDO/E-001/2023 號建議書，其內容如下：

『根據社會文化司司長於 7 月 18 日在第 CMDO/E-001/2023 號建議書上所作的批示，由於貴公司未能在原定日期 2021 年 2 月 1 日完成上述工程，故決定對貴公司科處 38,401,735.48 澳門元的罰款(216,958,957.52 澳門元 $\times$ 0.1% $\times$ 177 日曆天)。按上述工程合同第 12 條(罰則)計算罰款，基於 177 日曆天的延誤天數，2021 年 2 月 2 日至 7 月 28 日，以及工程總價款 216,958,957.52 澳門元(原判給總金額+附加工程金額-取消工程金額)。

現將上述批示的分析內容轉錄如下：

「事實情況：

1. 背景資料：

1.1 時任行政長官於 2019 年 12 月 4 日作出批示，批准以 PIDDA 立項的“乙—W31 及 W32 住宿式書院建造工程”判給予「甲」，判給總金額為澳門元 220,887,442.49，總施工期為 190 日曆天，自工程委託日起計。於 2020 年 6 月 3 日，由本大學校長代表澳門特別行政區與「甲」簽訂題述工程的公證合同(附件 2)。

1.2 工程委託日為 2019 年 12 月 5 日，原計劃的竣工日期為 2020 年 6 月 11 日，然而於 2020 年 8 月 31 日，「甲」在施工期間以疫情及天氣影響工程進度的原因向本大學書面申請工程延期，財務管理委員會於 2020 年 9 月 23 日議決批准該工程之完工期為 2020 年 10 月 15 日，該完工期隨後獲「甲」確認。

此外，於工程開展過程中，基於原建築物部分基礎配置不能使用或不足，設計圖與現場存有實際差異、未能滿足樓宇驗收要求等原因，本大學建議調整工作數量或新增工作，為此，社會文化司司長閣下於 2021 年 9 月 30 日作出批示(附件 3)，批准乙建議的工程增加及減少工作，並許可有關工程延長 75 日曆天，完工期延至 2021 年 2 月 1 日，當中增加工作的總金額為澳門元 8,603,905.41，減少工作總金額為澳門元 12,532,390.38，即工程的實際總價金為：澳門元(220,887,442.49 + 8,603,905.41 - 12,532,390.38) = 澳門元 216,958,957.52。

1.3 完工期獲雙方確定延至 2021 年 2 月 1 日後，在 2020 年 11 月 30 日至 2021 年 1 月 29 日的期間，本大學八次去函「甲」，跟進工作計劃及工程進度，並提醒倘未能按期完成，將按題述工程合同第十二條(罰則)處理。合同所定期限連同行政或法定延長的期限於 2021 年 2 月 1 日屆滿後，本大學代表分別於 2021 年 2 月 2 日、3 月 17 日、4 月 8 日、6 月 24 日至 25 日、7 月 12 日、7 月 20 日、7 月 21 日及 7 月 22 日在工程現場進行了八次巡查以檢視上述工程是否可進行臨時接收，然而由於工程存在未完成的工作、施工缺陷及未提交合格的測試報告，本大學及「甲」均簽署筆錄確認工程不具備臨時接收條件。及至工程最後階段，本大學繼續推進有關臨時接收工作，分別於 2021 年 8 月 23 日、9 月 30 日及 10 月 19 日進行巡查工程及會議，並指出需要跟進的缺陷，本大學及「甲」均簽署筆錄確認有部分工作仍存有缺陷，故工程不具備臨時接收條件。最後，工程於 2021 年 11 月 3 日進行臨時接收，合同雙方簽署筆錄作實。由原定的竣工期屆滿的翌日起計至臨時接收的前一日(即由 2021 年 2 月 2 日至 11 月 2 日)，工程共延誤了 274 日曆天。

1.4 「甲」於 2021 年 11 月 5 日向本大學提交第七期進度款發票，要求支付澳門元 7,531,634.56。於 2022 年 4 月 4 日本大學通知「甲」基於分析逾期完工責任，未能確認上述發票，隨後於 4 月 8 日，「甲」回函表示，倘本大學

於4月不發放第七期進度款，該司保留相關索償的權利。同日，「甲」提交另一信函，表示其申請的預付款金額澳門元44,177,489.00已被其後批核的工程款中如數抵扣完畢，要求本大學退還“預付款銀行擔保書金額”。及後「甲」分別於6月16日、8月18日及10月13日再向本大學發出請求校方發放第七期工程款的提醒信函。

2. 就“乙-W31及W32住宿式書院建造工程”，基於可歸責工程承攬人「甲」之原因，導致延誤工期共274日曆天。本大學於2022年5月11日上呈工程違反規定的期限科處罰款建議書，並於2022年6月20日獲社會文化司司長閣下批示，及後本大學根據批示作出以下跟進：

2.1 由本大學依法開展科處罰款的程序；以及

2.2 依法跟進有關退回預付款銀行擔保的請求。

跟進事宜：

3. 本大學於2022年10月21日向「甲」發出3封信函(附件4)：

3.1 本大學透過第CMDO/E-011/2022號信函通知題述工程承攬人「甲」，基於可歸責「甲」之原因，其未能於2021年2月1日完成題述工程，並延至2021年11月3日方完成題述工程的臨時接收，按照題述工程合同第十二條(罰則)之規定(附件2)，延誤工期的時間為274日曆天，以工程最新總金額澳門元216,958,957.52(原判給總金額 + 工程增加工作金額 - 工程減少工作金額)作基數，擬科處罰款的金額為澳門元59,446,754.36(澳門元 $216,958,957.52 \times 0.1\% \times 274$ 日曆天)，並通知其可由接獲信函日翌日起計十日內，就上述之決定意向提交書面意見；

3.2 本大學透過第CMDO/E-013/2022號信函通知「甲」將退回題述工程預付款的銀行擔保書(編號：LG30310C000105)，銀行擔保書金額為澳門元44,177,489.00；

- 3.3 本大學透過第 CMDO/E-012/2022 號信函向「甲」重申暫不支付其發票編號 XXXXX 之第七期工程進度款，以保留本大學執行題述工程合同第十二條(罰則)第六款的權利(附件 2)。
4. 「甲」於 2022 年 10 月 28 日向本大學提交書面意見，並於 11 月 1 日取回有關銀行擔保書(編號：LG30310C000105)正本(附件 5)；
- 「甲」提交的書面意見：
5. 根據「甲」於 2022 年 10 月 28 日提交的書面意見(附件 6)，表示對本大學第 CMDO/E-011/2022 號信函不予認同，有關內容如下：
- 5.1 書面意見「關於乙工期說明」首段內容：「甲」表示不同意題述工程的竣工日為臨時接收筆錄之日期(即 2021 年 11 月 3 日)，並指出於 2021 年 7 月 8 日學生已經入住並投入使用，同時稱本大學僅由於存在瑕疵，而拖延繕立臨時接收筆錄；
- 5.2 書面意見「關於乙工期說明」第 1 點：來自不可抗力的影響。「甲」表示根據《承攬規則》第一章第 5.2.2 款及 5.2.1 款中若因自然現象產生中的當天降雨量到 20mm 可考慮延長施工期，而題述工程自 2019 年 12 月開工以來因受天氣影響 105 日曆天之施工期；
- 5.3 書面意見「關於乙工期說明」第 2 點：來自疫情的後續影響。「甲」表示因疫情的影響導致材料供應延誤及人力資源不足，由原計劃 2020 年 11 月前到貨的材料直至 2021 年 4 月 2 日全部材料才到齊；同時，本地勞工供求緊張，從 2020 年 11 月 30 日到 2021 年 2 月以後地盤工人由 495 人跌至 163 人(為原來工人人數之三成)；
- 5.4 書面意見「關於乙工期說明」第 3 點：來自新規的強制性假日重疊補假影響。「甲」表示由於經第 8/2020 號法律修改之第 7/2008 號法律《勞動關係法》於 2020 年 5 月 16 日生效，有關修改規定了強制性假日與每周休息日重疊須作出補假；根據第 74/99/M 號法令第一百六十九條第一款規定，「如承攬人因不可抗力之情況或不可歸責於其之其他事實而未履行合同、履行

合同缺陷或延遲履行合同，則無須承擔有關責任」，因此，有 4 日曆天受影響；

- 5.5 書面意見「關於乙工期說明」第 4 點：來自不可預測的影響。「甲」表示在戶外消防管工作開挖過程中，發現圖則外的不明管線，隨後向本大學匯報，並於 2021 年 3 月 17 日至 4 月 8 日完成工作；
- 5.6 書面意見「關於乙工期說明」第 5 點：來自合約的支付帶來的影響與圖則變更的影響。

本大學的分析：

6. 經分析建議書第 5 點「甲」提交的書面意見內容後，本大學有如下之分析：
- 6.1 根據本大學與「甲」於 2020 年 11 月 30 日至 2021 年 2 月 2 日期間曾多次以信函方式對題述工程進度及安排作出溝通及跟進，但除了下述已獲批准的延期申請外，本大學從未收悉其他任何「甲」提出的延長題述工程竣工期之書面申請(附件 7)。
- 6.2 就書面意見「關於乙工期說明」首段內容，題述工程於 2021 年 2 月 2 日至 10 月 19 日期間，存在大量未完成的工作、施工缺陷及未提交合格的測試報告，並且雙方均在筆錄中確認工程不具臨時接收條件。由於「甲」已簽署明示承認及確認當時題述工程的狀況不具條件作臨時接收<sup>1</sup>，且在簽署上述筆錄後「甲」亦沒有就內容作出任何異議<sup>2</sup>，「甲」所述不符合事實。本大學職員及學生入住書院並不代表題述工程已經竣工，兩者絕不能混為一談。
- 第 74/99/M 號法令第一百九十一條第一款明確指出，“工程竣工後，經承攬人請求或定作人主動提議，須立即對工程進行檢驗，以便臨時接收工程”。因此，

---

<sup>1</sup> 見本大學與「甲」代表簽署確認的 11 份實況筆錄內容（附件 8，第 3、235、259、287、316、351、362 及 373 版）。

<sup>2</sup> 在簽署及確認上述實況筆錄後，「甲」從未針對載於該等筆錄之內容按第 74/99/M 號法令第一百九十二條第三款之規定提出任何異議。

法律規定工程竣工後才臨時接收工程。而且，工程存在瑕疵的事實是導致工程未能竣工(因此，未能繕立臨時接收筆錄)的原因之一。所以，「甲」主張本大學因工程僅存有瑕疵而拖延繕立臨時接收筆錄的說法欠缺理據。

6.3 本大學早已規劃須於 2021 年 8 月新學年開始前將 W31 及 W32 兩間書院提供予學生入住，題述工程原定應於 2021 年 2 月 1 日竣工，然而，由於「甲」工程執行上的遲延，令工程仍存有未完成工作以及瑕疵，無法於 2021 年 8 月新學年開始前完全竣工。

為使本大學職員及學生可於新學年開始前入住書院，在確保入住職員及學生的安全不受影響之情況下，本大學安排職員及學生於 2021 年 7 月 29 日開始入住有關書院，此安排並無阻礙「甲」繼續進行上述未完成工作及修復瑕疵工作。

然而，雖然「甲」在學生入住相關書院時未能按合同要求達到竣工條件，根據本大學與「甲」於 2021 年 7 月 27 日的第七十三次每週進度會議紀錄，本大學接管 W31 及 W32 兩間書院的安排於 2021 年 7 月 28 日完成(附件 9)，並考慮到學生於 2021 年 7 月 29 日起入住有關書院這一事實(附件 10)，經重新審視當時的巡查紀錄資料，以及「甲」於學生入住後跟進未完成工作及施工缺陷等情況，本大學接受不將 2021 年 7 月 29 日至 11 月 2 日期間視為工程延遲。

6.3.1. 本大學經檢視 2021 年 7 月 20 日至 22 日大學與「甲」的第六至八次工程實況巡查紀錄(附件 8)，「甲」未完成的工作主要包括未有按《承攬規則》第一章第 12.1.1 至 12.1.3 款之規定(附件 11)，基於竣工而提供一套正確且完整的建築、供排水及各機電範疇(電力系統、弱電系統、消防系統、升降機系統及 W32 宿舍的冷氣系統)之竣工圖、測試報告及操作保養手冊，以及部分區域未完成深層清潔及部分外牆未清潔，而其他筆錄所列的問題都是可跟進的缺陷。

6.3.2. 「甲」在本大學職員及學生入住事宜上有作出配合。而後續對題述工程的未完成工作與缺陷也有作出跟進。

基於本大學接受於 2021 年 7 月 29 日至 11 月 2 日這段期間不屬於題述工程的延遲，將可歸責「甲」的工程延誤日期調整為 2021 年 2 月 2 日至 7 月 28 日(共有 177 日曆天)。而以下有關「甲」書面意見其他內容的分析，亦將考慮至 2021 年 7 月 28 日為止。

6.4 就書面意見「關於乙工期說明」第 1 點，針對 2019 年 12 月 5 日(工程委託日)至 2021 年 11 月 2 日期間，「甲」指出合共 105 日曆天的施工期受降雨量影響。然而，事實上「甲」於 2020 年 8 月 31 日向權限機關提交的工程延期申請信函(附件 12)中，根據題述工程合同條款第十三條(意外或不可抗力事件)(附件 2)及《承攬規則》第一章第 5.2.2 款之規定(附件 11)，分別以新冠肺炎疫情影響及天氣影響的原因提出相關工程延期申請。其中基於降雨量原因，「甲」提供了 2020 年 2 月 13 日至 2020 年 8 月 5 日共 16 日曆天的延期解釋。最後有關申請已獲得權限機關根據合同條款第十三條(意外或不可抗力事件)之規定，應「甲」所要求的期限，批准對工程更新工期至 2020 年 10 月 15 日(附件 13)。及後由 2020 年 8 月 31 日至 2021 年 11 月 3 日，本大學並沒有收到「甲」因降雨量原因影響工程竣工的申請。

有鑑於此，針對 2019 年 12 月 5 日至 2020 年 8 月 5 日期間，「甲」基於降雨量原因而作出之延長工期申請屬重覆申請(2019 年 12 月 5 日至 2020 年 8 月 5 日期間已獲大學批准並相應延期，現書面聽證卻再次提出同一期間的不可抗力而主張進一步的延期)，故其提出針對該期間之理由不應予以接納。

另一方面，針對 2020 年 8 月 6 日至 2021 年 7 月 28 日期間因降雨量對施工期造成的延誤，根據「甲」所提交的降雨量資料、本大學依職權於氣象局網站上獲取的本澳降雨量資料，與本大學繕立的工程施工紀錄顯示(附件 14)，針對上述期間，「甲」未曾僅因降雨量而令施工人數出現明顯減少或停工。此

外，於監理服務提供者「[公司(1)]」報告中顯示<sup>3</sup>，題述工程的加建層結構工程已於2020年5月完成，及後施工以室內裝修工程為主，因此施工人員以室內工作居多，上述施工人數也反映了題述工程並沒有因降雨情況產生實質影響而延遲。

事實上，根據《承攬規則》第一章第5.2.2款之規定，延長施工期的決定取決於有關自然現象對工程延期所造成的確實影響及「甲」的後續申請跟進。在題述工程中，工作既未因降雨量而出現確實影響，「甲」也未按《承攬規則》第一章第5.2.5款<sup>4</sup>規定的期限內向本大學提出延期申請，故此，針對「甲」於2020年8月6日至2021年7月28日期間基於降雨量而作出的解釋不應予以接納。

另一方面，「甲」於2020年8月19日及10月13日因氣象局懸掛八號颱風而導致停工，並於颱風後電郵通知本大學有關安排(附件16)，然而「甲」沒有基於上述停工按《承攬規則》第一章第5.2.5款規定的期限內向本大學作後續申請跟進，故針對「甲」於2020年8月19日及10月13日基於八號颱風而作出的解釋不應予以接納。

6.5 就書面意見「關於乙工期說明」第2點，事實上，「甲」於2020年8月31日向權限機關提交的工程延期申請信函(附件12)中，已經就2019年12月5日至2020年8月31日期間，申請由於新冠肺炎疫情影響導致人手問題及材料問題而申請工程延期至2020年10月15日，且有關申請亦已獲得權限機關根據合同條款第十三條(意外或不可抗力事件)之規定，批准因2020年2月3日至6月21日的疫情期為不可抗力事件，對工程更新工期至2020

---

<sup>3</sup> 見監理服務提供者「[公司(1)]」於2020年4月至2021年4月的12份每月報告中第三章及第五章(附件15，第4、6、8、9、21、22、24至26、43、46至53版)。

<sup>4</sup> 《承攬規則》5.2.5規定：“第5.2.1款至5.2.3款所述之延長要求，應在需要申請延期的工期完結前30日曆天提交，以避免所基於的事實發生變故”。

年10月15日(附件13)。及後由2020年9月1日至2021年11月3日，本大學並沒有收到「甲」因新冠肺炎疫情、人手問題或材料問題影響工程竣工的申請。

在材料問題影響工程竣工方面，「甲」並未提供具體實證，例如題述工程材料的供應商公司、新冠肺炎疫情及國內節能減排對題述工程材料供應的具體影響等。事實上，監理服務提供者「[公司(1)]」的報告顯示，「甲」早於2020年4月已出現材料、設備採購滯後情況，及至2020年7月關鍵工程物料之採購仍未能配合現場施工需要，情況持續至2021年4月<sup>5</sup>；此外，題述工程之工程材料在市場上屬可替代的材料，故即使出現任何工程材料延誤到場的情況，「甲」亦須從其他供應商取得相關工程材料，以便題述工程如期竣工。基於前述，以及根據《承攬規則》附件一第一章及第二章第2.7條之規定(附件11)，「甲」作為承攬人在題述工程項目中擔任領導、統籌及協調的角色，應在施工材料與設備獲得本大學批核後，負責採購及運送等工作，因此，材料問題並不屬於工程延誤的合理理由，而該延誤屬於「甲」的責任；且根據《承攬規則》第一章第5.2.5款之規定，「甲」亦未按規定於期限內向本大學提出有理據的申請，故其提出之理由不應予以接納。

另外，「甲」在書面回覆中亦聲稱，自2020年11月30日至2021年2月，基於疫情的影響，地盤工人人數下降(原來工人人數之三成)，然而，監理服務提供者「[公司(1)]」指出施工人手數量不足以配合工程進度的情況於2020年4月至2021年4月期間持續發生<sup>6</sup>；本大學亦多次表達「甲」在題述工程“現

---

<sup>5</sup> 見監理服務提供者「[公司(1)]」於2020年4月至2021年4月的12份每月報告中第三章及最後總結部分(附件15，第5、17、22、38、44、64、69、90、97、116、123、152、170、215、227、234、246及268版)。

<sup>6</sup> 見監理服務提供者「[公司(1)]」之2020年4月至2021年4月的12份每月報告中第三章及最後總結部分(附件15，第5、17、22、38、39、44、64、70、90、98、116、123、152、170、193、214、215、227、234、246及268版)。

場工人施工散漫，未見「甲」於工地現場有合適管理”的情況持續未有改善<sup>7</sup>；上述情況同時獲監理服務提供者「[公司(1)]」確認。安排適當及足夠的人力資源以便如期竣工屬於「甲」之責任，同時本大學繕立的工程施工紀錄顯示(附件 14)，「甲」於 2020 年 9 月 1 日至 2021 年 7 月 28 日期間沒有因受疫情影響而導致停工，而澳門特別行政區政府於上述期間也沒有因受疫情影響而要求本澳工程停工或往返珠海與澳門人員必須作集中隔離醫學觀察的安排。「甲」沒有就疫情發展提供實質影響工程的理據，也未按規定於期限內向本大學提出有理據的申請，故根據《承攬規則》第一章第 5.2.5 款之規定，其提出之理由不應予以接納。

另一方面，「甲」書面回覆中提供的新聞報導以及珠海市發出的通知為 2021 年 8 月或以後的情況(附件 6)，本大學接受於 2021 年 7 月 29 日至 11 月 2 日這段期間不屬於題述工程的延遲，因此不在本分析考慮範圍。

6.6 就書面意見「關於乙工期說明」第 3 點，所述強制性假日與週假重疊補假共 4 日曆天，分別是 2020 年 10 月 25 日、2020 年 12 月 20 日、2021 年 2 月 14 日及 2021 年 4 月 4 日，題述工程自 2019 年 12 月 5 日至 2021 年 11 月 3 日，本大學並沒有收到「甲」因強制性假日與週假重疊作補假而影響工程竣工的申請。

根據經第 134/2020 號行政長官批示重新公佈的第 7/2008 號法律《勞動關係法》第四十二-A 條<sup>8</sup>的規定，當週假與強制性假日出現重疊，重疊當日按強制性

---

<sup>7</sup> 見本大學與「甲」於 2020 年 9 月 24 日至 2021 年 3 月 26 日的第 025 次至 040 次工程會議紀錄，內容序號 4.1 最後部分(附件 17，第 23 及 24、51、73、98、121、145、170、198、225、252、280、309、333、357、382、404 版)，並獲出席會議的監理服務提供者「[公司(1)]」確認。

<sup>8</sup> 第四十二-A 條  
重疊的補償

一、如上條規定的有薪休息時間與第四十四條第一款規定的強制性假日出現重疊，則重疊的假日按強制性假日處理，僱主須在緊接的三十日內安排僱員享受上條第一款所指的有薪休息時間。二、上款規定不妨礙第四十三條及第四十五條規定的適用。

假日處理，亦即按強制性假日休息，僱主須在緊接的三十日內安排僱員補回享受一日週假，但有關規定不妨礙該法第四十三條<sup>9</sup>及第四十五條<sup>10</sup>規定

<sup>9</sup> 第四十三條

於休息日工作

一、在下列情況下，僱主可無須徵得僱員同意而安排僱員在休息日工作：

- (一) 僱主正面臨重大損失或發生不可抗力的情況；
- (二) 僱主面對不可預料的工作增加的情形；
- (三) 僱員提供工作對確保企業營運的持續性屬不可缺少。

二、僱員如在上款所指的情況下提供工作，則有權在提供工作後的三十日內享受由僱主指定的一日補償休息時間，以及有以下權利，但不妨礙第八款規定的適用：

- (一) 屬收取月報酬的僱員，收取額外的一日基本報酬或在三十日內享受一日補償休息時間；
- (二) 屬按實際工作的時間或按實際生產結果確定報酬的僱員，收取所提供工作的正常報酬另加一日基本報酬或在三十日內享受一日補償休息時間。

三、為適用上款(一)項及(二)項的規定，僱員收取一日基本報酬或享受一日補償休息時間，以及享受該補償休息時間的具體日期，均由僱主與僱員雙方協議選定，如沒有協議，則由僱主因應企業的營運需要指定。

四、僱員得自願申請在每週休息日工作，並有權在工作後的三十日內享受由僱主指定的一日補償休息時間。

五、如僱員未能享受上款所指的補償休息時間，則有權收取：

- (一) 屬收取月報酬的僱員，額外的一日基本報酬；
- (二) 屬按實際工作的時間或按實際生產結果確定報酬的僱員，所提供的工作的正常報酬另加一日基本報酬。

六、屬第四款所指的情況，須備有可證明僱員自願在每週休息日工作的紀錄。

七、屬本條所指的由僱主指定補償休息時間的具體日期的情況，該日期須至少提前三日指定。

八、如僱員因自身原因僅完成部分工作時間，不論該情況屬合理或不合理缺勤，第二款、第四款及第五款所指的補償休息時間或基本報酬根據其已提供工作的時數按比例計算。

<sup>10</sup> 第四十五條

於強制性假日工作

一、在下列情況下，僱主可無須徵得僱員同意而安排僱員在強制性假日工作：

- (一) 僱主正面臨重大損失或發生不可抗力的情況；
- (二) 僱主面對不可預料的工作增加的情形；
- (三) 僱員提供工作對確保企業營運的持續性屬不可缺少。

二、僱員如在上款所指的情況下提供工作，則有權在提供工作後的三個月內享受由僱主指定的一日補償休假，但該休假可與僱主協商以一日基本報酬作為補償代替，以及有以下權利，但不妨礙第五款規定的適用：

- (一) 屬收取月報酬的僱員，收取額外的一日基本報酬或在三個月內享受一日補償休假；
- (二) 屬按實際工作的時間或按實際生產結果確定報酬的僱員，收取所提供工作的正常報酬另加一日基本報酬或在三個月內享受一日補償休假。

三、為適用上款(一)項及(二)項的規定，僱員收取一日基本報酬或享受一日補償休假，以及享受該

的適用。換言之，「甲」可以透過其人力資源配置、金錢補償或其他方式，在不影響工程進度情況下繼續進行。因此，《勞動關係法》的修改未見屬於延期的適當原因。再者，根據《承攬規則》第一章第 5.2.5 款之規定(附件 11)，針對因強制性假日的延期，「甲」亦未按規定於期限內向本大學提出。故其提出之理由不應予以接納。

6.7 就書面意見「關於乙工期說明」第 4 點，所述室外消防管(BI 管)工作為題述工程的後加工作項目<sup>11</sup>，而「甲」提及的在消防管工作開挖期間所發現圖則以外之不明管線，實為本大學一段戶外閉路電視的通訊光纖，僅用作傳輸本大學戶外閉路電視訊號，與題述工程無關。鑑於被挖斷的光纖與題述工程無關<sup>2</sup>，上述「甲」修復被破壞光纖的工程僅屬於其因不慎毀損本大學財物而應作出之彌補工作，僅屬履行合同條款第九條(乙方之義務)第五款之規定(附件 2)「甲」的修復義務，因此有關解釋不應予以接納。

6.8 就書面意見「關於乙工期說明」第 5 點，題述工程自 2019 年 12 月 5 日至 2021 年 11 月 3 日，本大學並沒有收到「甲」因工程合同的支付或工程圖則變更而影響工程竣工的申請。

就工程合同的支付情況，根據合同條款第六條(支付方式)第二款及第三款之規定

---

補償休假的具體日期，均由僱主與僱員雙方協議選定，如沒有協議，則由僱主因應企業的營運需要指定。

四、屬本條所指的由僱主指定補償休假的具體日期的情況，該日期須至少提前三日指定。

五、如僱員因自身原因僅完成部分工作時間，不論該情況屬合理或不合理缺勤，第二款所指的補償休假或基本報酬根據其已提供工作的時數按比例計算。

<sup>11</sup> 經本大學第 P-PIDDA-0032/ADMO-PCT-CMDO/2021 號建議書於 2021 年 9 月 30 日獲社會文化司司長閣下批准，為該建議書中工程增加及減少工作第 B12 項(附件 3)，該工作於 2021 年 1 月 5 日開展並於 3 月 5 日完成及驗收(附件 18)。

<sup>12</sup> 另外，於 2021 年 1 月 5 日開挖工作開展前，本大學已透過電郵提醒「甲」注意圖則與現場實際情況有差別，該圖已顯示消防管附近有通訊光纖只為示意及供參考之用，電郵中的圖則內已顯示 W32 書院西南角消防管附近地面以下，已具有通訊光纖(即圖則左下角)，然而「甲」於 2021 年 1 月 22 日施工期間卻過失挖斷了該光纖，並於 2022 年 4 月 26 日修復完成(附件 19)。

(附件 2)，「甲」按題述工程進度計算實際完成工作數量，同時需經本大學確認相應金額，有關支付須以「甲」出示的發票作為付款憑據，並經本大學確認後六十(60)日曆天內全數支付。根據本大學紀錄(附件 20)，「甲」的提交發票日期與收取結算單日期最多只相差 28 日曆天，這完全符合合同的規定要求，相關日期紀錄詳見下表。因此，「甲」提出之理由不應予以接納。

期數	工程款發票 提交日期	收取結算單 日期
預付款	2020 年 7 月 28 日	2020 年 8 月 18 日
第一期進度款	2020 年 8 月 7 日	2020 年 8 月 18 日
第二期進度款	2020 年 9 月 24 日	2020 年 10 月 22 日
第三期進度款	2020 年 11 月 27 日	2020 年 12 月 14 日
第四期進度款	2020 年 12 月 28 日	2021 年 1 月 19 日
第五期進度款	2021 年 3 月 30 日	2021 年 4 月 20 日
第六期進度款	2021 年 8 月 10 日	2021 年 8 月 30 日
第七期進度款	2021 年 11 月 15 日	--

就工程圖則變更方面，「甲」提交的書面意見內容並沒有提供任何證明，因此「甲」提出之理由不應予以接納。

根據上述分析，按「甲」於 2022 年 10 月 28 日提交的書面意見內容，本大學僅接受 2021 年 7 月 29 日至 11 月 2 日期間非屬題述工程的延遲，而「甲」提出之其他理由均不應予以接納，故可歸責「甲」的工程延誤日期應調整為 2021 年 2 月 2 日至 7 月 28 日(共有 177 日曆天)。

總結：

7. 綜上所述，謹請財務管理委員會審議以下事項：

7.1 同意本建議書之分析(建議書第 6 點)；

- 7.2 同意題述工程可歸責「甲」之原因導致工程不合理延誤由 274 日曆天調整為 177 日曆天；並根據題述工程《公證合同》第十二條(罰則)之規定，基於可歸責於「甲」之原因導致題述工程不合理延誤 177 日曆天，以工程總金額澳門元 216,958,957.52(原判給總金額 + 工程增加工作金額 - 工程減少工作金額)作為基數，決定向「甲」科處金額為澳門元 38,401,735.48(澳門元 216,958,957.52 × 0.1% × 177 日曆天)之罰款；
- 7.3 同意根據十月十一日第 57/99/M 號法令核准之《行政程序法典》第六十八條及續後條文之規定，就本書面聽證的審議及最終決定向「甲」作出通知(附件 21)；
- 7.4 根據經第 2/2021 號行政法規修改之第 6/1999 號行政法規《政府部門及實體的組織、職權與運作》第五條第一款及第二款之規定，並按第 183/2019 號行政命令第一款的規定，同意呈本大學監督實體 社會文化司司長閣下審批以下建議：
- 7.4.1. 同意本建議書之分析(建議書第 6 點)；
- 7.4.2. 同意題述工程可歸責「甲」之原因導致工程不合理延誤由 274 日曆天調整為 177 日曆天；並根據題述工程《公證合同》第十二條(罰則)之規定，基於可歸責於「甲」之原因導致題述工程不合理延誤 177 日曆天，以工程總金額澳門元 216,958,957.52(原判給總金額 + 工程增加工作金額 - 工程減少工作金額)作為基數，決定向「甲」科處金額為澳門元 38,401,735.48(澳門元 216,958,957.52 × 0.1% × 177 日曆天)之罰款；
- 7.4.3. 根據十月十一日第 57/99/M 號法令核准之《行政程序法典》第六十八條及續後條文之規定，就本書面聽證的審議及最終決定向「甲」作出通知(附件 21)。

謹呈審批。」

(.....)』——見行政附卷 U 1/4 第 U-13 至 U-27 頁。

法院就已查明事實形成的心證

在此重申在已查明事實的開頭部分所指出的內容，並再次確認，法院僅從上訴人主張的全部事實中篩選出對於案件的裁判具有重要性的內容。

雖然上訴人提出了自工程開始至臨時接收期間的事實，但可以肯定的是，由於涉及對工程在 2021 年 2 月 2 日至 2021 年 7 月 28 日這段期間的延誤而科處的罰款，考慮到法律上接受的解決辦法，僅涉及這一期間的事實對於案件裁判具有重要性。

由於沒有對工程期限的延長(完工日期為 2021 年 2 月 2 日)提出質疑或反對，所以之前發生的一切都不重要，原因是延長期限的理由已經由被上訴實體審查及決定，並且反映在了對延期的批准之中，因此在此重申，延期沒有被質疑也不是本案的標的，其背後的全部事實都不重要。

同樣，2021 年 7 月 28 日之後發生的一切也不重要，因為被上訴實體在科處罰款時最終承認有條件於 2021 年 7 月 29 日接收工程。

同樣，所提出並可能導致 2021 年 2 月 2 日之後工程延期的事實也不重要，因為沒有主張曾在這一天之後提出過延期請求，所以該事實不重要。

關於已查明的事實，正如在篩選出的每一項事實中所提及的那樣，它們源自所指出的文件，由於沒有受到質疑而被採納。

b) 法律

檢察院司法官的意見書內容如下：

「.....

1、

甲，認別資料詳見卷宗，現針對社會文化司司長因其延遲完成乙 W31 及 W32 住宿式書院建造工程而對其科處 38,401,735.48 澳門元罰款的行政行為提起司法上訴。

被上訴實體遞交答辯，認為司法上訴理由不成立。

2、

(i)

(i.1)

在我們看來，本司法上訴理由不能成立。理由概括如下。

一如所述，現正討論的是對被上訴實體所作行為提出的質疑，該行為即根據 11 月 8 日第 74/99/M 號法令第 174 條第 1 款(其中規定：“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”)，因上訴人延遲完成公共工程而對其科處罰款。眾所周知，不履行行政合同(如公共工程承攬合同)的義務會產生兩類合同責任：(i) 民事責任，意味著損害賠償義務；(ii) 行政責任，也以不履行合同為前提，體現為科處所謂的合同制裁。這些制裁的目的不具賠償性質，而是具有處罰性和強迫性，旨在在某一時間懲罰不履行合同的私人立約人並強迫其履行合同。

就金錢處罰而言，沒有爭議的看法是，若法律或合同規定當發生合同的不履行時，在私人立約人未予補正合同不履行之時科處每日罰款，則具有強迫性質。此時就是強迫性的金錢處罰，它源於合同或法律，由公共立約人通過單方行為予以科處(就此方面，見 PEDRO COSTA GONÇALVES 著《Direitos dos Contratos Públicos》，科英布拉出版社，2015 年，第 586 頁至第 589 頁，對其意見我們十分贊同)。

從法律的文字可知，一般情況下，只要符合上述規定所述的前提，即承攬人不在合同所定並經行政或法律延期後的期間內完工，便可科處合同制裁。因此這意味著，

為使該規則在上述前提已經具備的情況下也不能適用，需證明構成例外的事實，即阻卻債務人承擔責任的事實。而根據第 74/99/M 號法令第 170 條和第 169 條的規定，這些事實既可以是歸責於債權人本身的事實，也可以是構成不可抗力之或不可歸責於承攬人的事實。其實，不能忽略的是，我們所處的是不履行合同的範疇，而根據《民法典》第 788 條第 1 款的規定，在(民事或行政上的)合同責任中推定債務人有過錯。

(i.2)

(i.2.1)

本案中，合同最初規定的工期限是 190 天，於 2020 年 6 月 11 日結束。受新冠肺炎疫情影響，工程定作人於 2020 年 9 月 23 日將工期延長至 2020 年 10 月 5 日。其後於 2021 年 9 月 30 日，因後加工程，工期延長至 2021 年 2 月 1 日。

自 2021 年 2 月 2 日至 11 月 2 日，工程定作人對工程進行了 11 次視察，直至 2021 年 11 月 3 日才進行臨時接收。在每次視察中，定作人均發現因工程存在缺陷而不具備臨時接收的條件。此外，後續檢查的結果記錄在不接收筆錄中，上訴人沒有對其提出任何異議。

(i.2.2)

根據第 74/99/M 號法令第 192 條第 1 款的規定，“發現承攬人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，定作人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，並通知承攬人在規定期間內作必要之更改或修葺”，根據第 2 款的明確規定，定作人得“臨時接收具備接收條件之部分工作”。

承攬人得針對筆錄及通知之內容，在筆錄內或在嗣後十日內提出異議；定作人應在三十日內就異議表明意見。這是第 74/99/M 號法令第 192 條第 3 款的規定。

承攬人未在上述期間內提出異議自然會產生相應後果。正如中級法院 2023 年 6 月 15 日第 860/2022 號案合議庭裁判所決定的那樣，“據此，正確的看法是，‘如果有可能在十天期限內提出聲明異議，以便承攬人表示不認同臨時接收筆錄的內容，那麼必須認為，承攬人如果沒有提出異議則喪失就此進行討論的權利，這是沒有在行為期

間內作出行為的必然結果’，因此，只能認定承攬人同意筆錄的內容，尤其是關於上述缺陷的存在、不符合合同所定條件以及修改的必要性”(就此內容，亦可參閱葡國最高行政法院 2004 年 10 月 27 日第 46402 號案的合議庭裁判，載於 dgsi.pt，對於和我們的第 74/99/M 號法令第 192 條第 2 款類似的法律規定作出的解釋)。

因此，根據該份合議庭裁判，這意味著“如果承攬人未提出異議，則不得在(針對因發現導致工程不被接收的缺陷所造成的延遲完工而科處罰款的行為提起的)司法上訴階段提出本應在異議階段提出的問題，正如我們所提到的那樣，尤其是關於缺陷的存在和承攬的執行不符合合同約定，為著所有法律效力應視其為存在”。

因此，“承攬人接受了工程的不完全接收，或者工程不具備部分臨時接收的條件，這也導致無法在司法上訴階段討論該問題”。

上訴人在起訴狀中反對乙不臨時接收工程，主張不存在妨礙臨時接收的事宜。甚至稱是乙的過錯使工程不被接收，因此被上訴行為有違反第 74/99/M 號法令第 192 條第 2 款的瑕疵(見起訴狀第 61 條至第 67 條)。

但上訴人在面對基於工程因未按時完工而不具備接收條件而撰寫的多份不接收工程的筆錄時沒有提出任何異議，因此，根據上述看法，應認為不再有可能在本訴訟階段主張這些理據來質疑臨時接收的時機。在我們看來，基於第 74/99/M 號法令第 192 條第 2 款規定的未提出異議導致喪失該項權利，現在不能討論工程是否有條件在實際接收之前被臨時接收的問題。

### (i.3)

此外，我們還認為，上訴人未能證明排除其延遲履行義務導致的合同責任的任何事實(當然這不妨礙定作人承認 2021 年 7 月 29 日至 11 月 2 日的延遲不是上訴人的責任)。

#### (i.3.1)

正如我們之前已經看到的那樣，根據第 74/99/M 號法令第 169 條第 1 款的規定，如承攬人因不可抗力之情況或不可歸責於其之其他事實而延遲履行合同，則無須承擔有關責任。根據該條第 3 款和第 4 款，不可抗力“僅指不可預見、不可抵抗且後果之

產生不取決於承攬人意願或個人情況之自然事實或狀況，如戰爭行為、叛亂行為、疫症、颱風、地震、雷擊、水災、總罷工、部門罷工以及影響承攬工作之其他事件”，不可歸責於承攬人之事實“係指第三人所作而承攬人不承擔責任亦未以任何方式提供協助之行為”。

上訴人起初(見起訴狀第 68 條至第 117 條)以乙沒有按照約定支付款項作為阻卻其責任的事實。據其所言。合同是在實際開工後訂立，這導致延遲付款，給工程的安排造成困難，造成延遲完工。

我們不這樣認為。

儘管對上訴人的觀點給予完全尊重，但我們不認為延遲訂立合同會對本上訴的經濟性產生任何影響。事實上，根據第 74/99/M 號法令第 104 條第 5 款的規定，“如定作人未在第一款所定期間促使合同之訂立，被判給人得拒絕嗣後簽署該合同，並有權在九十日內要求定作人償還因提供擔保而作之開支及承擔之其他負擔”。本案中，上訴人沒有拒絕簽署合同，因此必須按時履行。

關於所謂的延遲付款，上訴人不僅沒有證明在工程計劃和進行中以某種方式發生延遲付款，而且根據其本身的陳述，這種延遲即使發生也是發生在第一次延長工期之前。如果我們的理解正確，那麼上訴人和行政當局商定的延期恰恰就是為了使施工時間與延期時在土地上實際觀察到的情況相適應。因此，從每次延期開始，“以前的事”就不再重要了，因為按照定義，只有延期日之後的事實才能作為再次延長期限或所導致的延遲施工的合理依據。

### (i.3.2)

上訴人還提出存在著與測試工程中使用的鋁窗防水性有關的難以預料的額外工作(見起訴狀第 118 條至第 135 條)。

儘管對此給予應有尊重，我們還是認為上訴人沒有道理。

首先是因為，沒有證明定作人曾要求進行合同及其附件中沒有規定的窗戶防水性測試。

其次是因為，即使認為由於定作人的命令而不得不進行額外工作(廣義上的)，上

訴人也沒有如第 74/99/M 號法令第 128 條第 2 款規定的那樣請求延長期限，根據該規定，“如按定作人之命令或因承攬人之異議得直而實施增加之工作，則合同所定竣工期得應承攬人之書面請求延長”。額外工作的命令為延長合同期限創造了可能。然而，延期不會自動發生，而是應承攬人的請求。由此可見，承攬人沒有提出請求，所以完工期限維持不變，並產生沒有在期限內完工的後果。

(i.3.3)

之後，上訴人還主張存在三個方面或維度的不可抗力，即：材料供應、勞動力短缺和降雨量的影響(見起訴狀第 136 條至第 231 條)。

對此，我們完全尊重不同觀點，但還是認為上訴理由不成立。

我們來看。

正如第 74/99/M 號法令第 171 條規定的那樣，須通過專門的程序來證實發生了不可抗力或不可歸責於承攬人的其他事實，承攬人能否主張其權利取決於是否遵守程序。根據該條第 1 款的規定，“發生應視作不可抗力之情況，或發生不可歸責於承攬人之其他事實時，承攬人應在知悉該等事實發生後五日內，要求定作人證實該等事實並決定其後果”。另外，第 74/99/M 號法令第 171 條第 6 款規定，承攬人若未適時提交申請，則不得在事後基於不可抗力主張其權利。

本案中，不僅沒有證明符合不可抗力或不可歸責於上訴人的其他事實概念的事實，而且(即便不是如此)上述第 74/99/M 號法令第 171 條規定的程序前提也不成立，因為上訴人沒有向定作人提出任何申請。

(i.3.4)

上訴人還稱，有四天強制性假日和工人的周假重合，這能為延遲完工四天提供合理解釋(見起訴狀第 232 條至第 25 條)。

我們不認同這種說法。

確實，根據第 7/2002 號法律第 42-A 條第 1 款的規定，如上條規定的有薪休息時間與第 44 條第 1 款規定的強制性假日出現重疊，則重疊的假日按強制性假日處理，僱主須在緊接的 30 日內安排僱員享受上條第一款所指的有薪休息時間。但從中並不

會產生上訴人主張的結果。在我們的勞動法的架構內，尤其是根據第 7/2008 號法律第 43 條和第 45 條的規定，實際上是由上訴人來管理人力資源，從而協調上述假期重合的情況，避免其對工程進度產生任何影響。如果沒有這麼做，那麼只能歸責於上訴人。

(i.3.5)

上訴人還稱被上訴行為違反善意原則(見起訴狀第 251 條至第 303 條)。

我們對此給予完全尊重，但不認為這種說法能成立。

第 74/99/M 號法令第 174 條第 1 款的文字明確指出，因未在法定期限內完工而科處罰款的行為不論在時機還是內容方面都受到法律限定。因此，不能為撤銷按照上述法律規定作出的行為而通過司法上訴主張違反行政行為的一般原則，包括善意原則。

即使不這樣理解，我們也認為實際上在本案中不存在行政當局違反善意原則的情況，因為行政當局只是按照法律規定對上訴人不履行合同的行為作出回應，從而保護公共利益。另外，儘管我們給予完全尊重，但不得不指出的是，上訴人沒有向案卷中提交任何關於違反善意原則的實質內容。一方面，罰款金額相當於工程價款 18% 的事實對善意不產生任何影響，這是顯而易見的；另一方面，上訴人提出的在工程判給和開工之後發生的事件也無法反映在按照善意原則對工程定作人的行為進行的評價之中，因此，我們認為，上訴人為撤銷性主張提出的依據不能被接納。

因此，可以得出的結論是，沒有證明排除上訴人因不履行合同而承擔責任的任何事實，尤其是不履行源自定作人、不可抗力或不可歸責於上訴人的事實。這樣一來，由於第 74/99/M 號法令第 174 條第 1 款規定的事實前提成立，所以行政當局必須如實際上其所作的那樣科處其中規定的每日罰款。

3.

綜上所述，應裁定本司法上訴理由不成立。

不妨礙有更優看法，以上就是檢察院的意見。」

我們完全贊同前文所轉錄意見書中的理由說明，對此表示毫無保留的支持，

認同其中給出的解決辦法，我們認為被質疑行為並不沾有所指責的瑕疵，必須得出相應結論。

關於法院認同檢察院司法官意見書中所載依據的做法，參閱終審法院 2004 年 7 月 14 日第 21/2004 號案的合議庭裁判。

#### 四、決定

綜上所述，根據文內所載的理由，合議庭裁定上訴敗訴，維持被上訴的行為。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費訂為 10 個計算單位。

作出登記及通知。

(……)』(見卷宗第 1093 頁至第 1137 頁背頁，相關內容為所有法律效力在此視為已轉錄)。

\*

“甲”不服該裁決，向本終審法院提起上訴，並提出以下結論：

「1. 本上訴標的是針對中級法院於 2024 年 10 月 30 日作出之第 635/2023 號司法上訴之合議庭裁判(以下簡稱“被上訴裁判”)，當中尊敬的中級法院合議庭駁回上訴人之請求，以及裁定維持社會文化司司長於 2023 年 7 月

18 日於第 CMDO/E-001-2023 號建議書所作之批示，就上訴人未按規定於 2021 年 2 月 1 日完成“乙—W31 及 W32 住宿式書院建造工程”而向上訴人科處金額為澳門元 38,401,735.48(以下簡稱“被上訴行為”)。

2. 被上訴裁判於法律部份完全同意檢察院意見書內容，並裁定被上訴行為不存在任何瑕疵而駁回司法上訴。(見被上訴裁判第 89 至 90 頁)

3. 除了應有之尊重，上訴人認為被上訴裁判沾有《行政訴訟法典》第 152 條所指之違反及錯誤適用實體法之瑕疵，以及《行政訴訟法典》第 149 條第 1 款結合《民事訴訟法典》第 571 條第 1 款 b 項及 c 項之判決無效瑕疵，原因如下：

A) 新冠疫情作為不可抗力因素之持續性

4. 被上訴裁判於事實認定部份指出：“雖然上訴人提出了工程開始至臨時接收期間的事實，但可以肯定的是，由於涉及對工程在 2021 年 2 月 2 日至 2021 年 7 月 28 日這段期間的延誤而科處的罰款，考慮到法律上接受的解決辦法，僅涉及這一期間的事實對於案件裁判具重要性。”(見被上訴裁判第 76 頁)

5. 此外，尊敬的檢察院意見書指出“本案中，不僅沒有證明符合不可抗力或不可歸責於上訴人的其他事實概念的事實，而且(即便不是如此)上述第 74/99/M 號法令第 171 條規定的程序前提也不成立，因為上訴人沒有向定作人提出任何申請。”(見被上訴裁判第 87 頁)

6. 除了應有的尊重，上訴人不同意有關見解。

7. 需指出，被上訴裁判之已證事實 h) 項所指之第一次批准之工程延期(延長至 2020 年 10 月 15 日)，僅對應的 2020 年 2 月 3 日至 2020 年 6 月 21 日發生之疫情。(見附件一)

8. 此外，被上訴實體第二次批准之工程延期(延長至 2021 年 2 月 1 日)，延期的原因僅為後加工程，並沒有考慮到任何疫情影響因素。(見被上訴裁判第 51 頁之已證事實 i) 項)

9. 換句話說，被上訴實體及被授權實體完全沒有考慮 2020 年 6 月 22 日之後疫情對於本案工程之影響。

10. 然而，正如已證事實 g) 項所指：“在 2020 年 1 月至 2022 年年底期間，澳門受到由 Covid-19 引起大流行病而所需要實施之措施的影響，根據一般認知及經驗法則，這是在上訴人參與競投時完全不可預見和不可預視的因素和影響”，(見被上訴裁判第 50 至 51 頁，翻譯、粗體及底線為我們所加)

11. 根據上述已證事實 g) 項指出，新冠肺炎(Covid-19)為史上罕見的全球性疫情，對上訴人以至澳門、全國，甚至全球的影響無容置疑。

12. 事實上，疫情對上訴人承攬本案工程造成之巨大影響，包括但不限於工廠停工、材料運輸受阻、工人數量銳減等等之事實，無論是在卷宗之文件或證人之證言均得到充份反映。

13. 而根據上述已證事實 g) 項所見，被授權實體知悉新冠疫情之持續性由 2020 年 1 月到 2022 年至年底，對全球之重大影響令上訴人承攬本案工程時亦無可倖免。

14. 除了起初 2019 年 12 月未爆發疫情的一個月之外，整項工程都是於疫情發生期間進行，而且任何人亦無法預測疫情什麼時候會放緩或完結。

15. 新冠疫情(及其持續性)為全球性災難是眾所周知之事實。

16. 尊敬的檢察院在其意見書中卻完全不考慮該情況，在忽視疫情發生的事實(即已證事實 g)項)之情況下，其甚至認為上訴人沒有提出疫情之不可抗力事實。(見被上訴裁判第 87 頁)

17. 事實上，上訴人由 2020 年 8 月 31 日第一次通知被授權實體時起，已按照第 74/99/M 號法令第 171 條之規定履行不可抗力之通知(見附件二 — 取自見行政卷宗 U 冊第 U-742 及背頁)，而且該不可抗力情況一直持續及並未中止。

18. 亦正如眾所周知，新冠疫情是一直持續，而且正如已證事實 g) 項所指出，至少是直至 2022 年年底。

19. 而且客觀上，由於疫情於施工期間之持續性 — 即每天都發生，所以上訴人顯然不可能且亦無需要每天向被授權實體提交一份延長施工期的申請。

20. 正如證人丁及丙於聽證時均表示，疫情導致材料到貨延誤及人手短缺，並於庭上列舉例子。

21. 由於上訴人無法找到預期數量的工人，因此至少自 2020 年 7 月起，上訴人一直要求工人每天加班追趕施工進度。

22. 而明顯尊敬的檢察院在作出意見書時並沒有考慮上述疫情持續並導致工程延誤事實，並錯誤認為上訴人沒有指出不可抗力事實。

23. 隨後，原審法院在被上訴裁判中指出其完全同意及引用上述檢察院之意見書內容(見被上訴裁判第 89 頁)，但該裁判卻明顯與已證事實 g) 項(新冠疫情自 2020 年 1 月至 2022 年年底持續)之事實矛盾。

24. 亦因此，被上訴裁判沾有錯誤認定事實，繼而導致錯誤適用第 74/99/M 號法令第 171 條法律規定之瑕疵而應被撤銷。

25. 此外，證人丁及丙於聽證時均表示，疫情共導致工程延誤了至少六個月(180 日)。

26. 可見，即使於 2021 年 2 月 2 日之前發生的事實，尤其是疫情方面造成的影響，與本案有直接及必然關係。

27. 原審法院卻指 2021 年 2 月 2 日之前發生的事實與本案無關(見被上訴裁判第 76 至 77 頁)，明顯與已證事實 g) 項(即疫情自 2020 年 1 月至 2022 年年末發生)存在矛盾。

28. 故此，被上訴裁判沾有《行政訴訟法典》第 149 條第 1 款結合《民事訴訟法典》第 571 條第 1 款 c 項所指之「所持依據與所作裁判相矛盾」之瑕疵而無效。

29. 此外，檢察院於意見書所指以及被原審法院引用“上訴人沒有向定作人提出過任何不可抗力聲請”明顯不是事實，並錯誤適用第 74/99/M 號法令第 171 條之規定。

30. 如上述分析，當疫情對施工材料及人手各方面造成影響時，上訴人已早於 2020 年 8 月 31 日以書面通知被授權實體並要求延期。(見附件二)

31. 疫情作為不可抗力因素對工程造成的各種持續性的影響，唯被授權實體僅就不可抗力方面批准了一次工程延期(延長至2020年10月15日)而在作出處罰時完全沒有考慮疫情之持續性對工期造成之(骨牌效應)影響。

32. 綜上，被上訴裁判錯誤適用了第74/99/M號法令第171條之規定，沾有《行政訴訟法典》第152條之違反實體法瑕疵，並同時沾有《行政訴訟法典》第149條第1款結合《民事訴訟法典》第571條第1款c項所指之「所持依據與所作裁判相矛盾」之判決無效瑕疵。

#### B) 工程合同延誤簽署及資金鏈斷裂之影響

33. 經原審法院完全同意及引用之檢察院意見書表示“儘管對上訴人的觀點給予完全尊重，但我們不認為延遲訂立合同會對本上訴的經濟性產生任何影響。(……)”(見被上訴裁判第84頁)

34. 除了應有的尊重，上訴人無法認同上述見解。

35. 根據第74/99/M號法令第104條第1款，上訴人已於2020年1月中旬向被授權實體提供確定擔保金(見起訴狀附件七)，並應於六十日內即2020年3月中或之前簽署工程合同。

36. 然而，基於被上訴實體及被授權實體內部審批程序遲緩的原因，導致合同最終於2020年6月3日，與法定限期足足延誤了近三個月才簽署。

37. 事實上，合同的延誤近三個月才簽署，正是上訴人無法適時收到工程款並最終導致工程出現延誤的最主要原因。

38. 因此，尊敬的檢察院所認為之“延遲簽署合同對於工程財政狀況沒有任何影響”(見被上訴裁判第 84 頁)，明顯存在錯誤。

39. 根據工程合同規定，在被上訴實體及被授權實體遲遲未通知上訴人簽署工程合同時，上訴人根本沒有任何途徑申請工程預付款。

40. 為此，直至 2020 年 8 月上訴人收到第一筆款項之前(預付款及第一期進度款)，上訴人一直要自資施工及投入數千萬資金，包括但不限於購置基本設備、訂購材料、支付工人薪金及加班費。

41. 期間，上訴人多番向被授權實體表示資金情況嚴峻，並希望被授權實體能先批出部份款項解決資金困難，但遭到被授權實體以未簽署合同為由拒絕發放工程款。

42. 由於上訴人籌集資金需時，而供應商只會於收到定金後才準備材料，所以工程材料到貨時間是必然會受到延誤。

43. 而前期所需材料未到貨又會影響後續的施工，結果直接造成工程延誤及難以補救的惡性循環。

44. 資金鏈斷裂甚至造成欠薪而導致流失本已在疫情期間十分稀缺之人力資源，繼而亦因欠缺工程材料以致工人“開工不足”。

45. 這更直接導致上訴人之外僱配額被勞工事務局取消(見起訴狀附件九)，令本來已備受影響的工期延誤“百上加斤”。

46. 凡此種種，均是因被上訴實體拖延簽署合同而直接導致上訴人工程難以進展及延期之直接原因。

47. 再次，上訴人於本工程面對的資金困局，都是基於合同延誤簽署所致。

48. 尊敬的檢察院卻認為合同的延遲簽署沒有任何影響，明顯與本案之事實不符，甚至是自相矛盾的。

49. 正如證人丙於聽證時指出，基於合同延誤簽署所致的資金問題，導致工程延誤了六個月(180 日)。

50. 而被上訴實體及被授權實體正正沒有考慮到行政當局延遲簽署合同的過失而影響工程進度，並錯誤地向上訴人科處被上訴行為之罰款。

51. 為此，經原審法院完全同意及引用之檢察院意見書認為“延遲訂立合同對於本案工程沒有任何影響”，違反了第 74/99/M 號法令第 104 條第 1 及 5 款之法律適用，並沾有《行政訴訟法典》第 152 條之違反實體法瑕疵，以及沾有《行政訴訟法典》第 1 條補充適用《民事訴訟法典》第 571 條第 1 款 c 項所指之「所持依據與所作裁判相矛盾」之判決無效瑕疵。

52. 被上訴行為基於沾有違反法律之瑕疵，根據《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 d 項應被撤銷。

### C) 承攬人無法不簽署合同之困局

53. 經原審法院完全同意及引用之檢察院意見書指出“(.....) 本案中，上訴人沒有拒絕簽署合同，因此必須按時履行。”(見被上訴裁判第 84 頁)

54. 可見，原審法院及檢察院均認為是基於上訴人在被上訴實體延遲兩個

多月簽署合同時並沒有主動拒絕簽署合同而構成責任。

55. 誠言，在行政當局延誤簽署合同的情況下，上訴人得根據第 74/99/M 號法令第 104 條第 5 款拒絕簽署並要求被授權實體返還負擔，但這必然需要透過漫長行政程序甚至司法途徑解決。

56. 而且這並非單純是涉及工程費用之問題，退一步而言，即使上訴人最終勝訴及取回墊支款項，亦可能會影響日後承攬其他公共工程，甚至更可能因失信而被當局列入所謂之“黑名單”。

57. 此外，直至 2020 年 6 月簽署合同之日，上訴人已開展工程超過半年，已投放數千萬的資金和人力物力，包括材料款及定金，亦包括一些預支予工人的薪金。

58. 雖然上訴人有權拒絕簽署合同並要求被上訴實體必然要附上合同前責任，但若上訴人拒絕簽署，無論在金錢或名譽上都必須會遭受巨大損失。

59. 為此，經考慮種種因素，上訴人基於巨大壓力而未於 2020 年 6 月根據第 74/99/M 號法令第 104 條第 5 款拒絕簽署合同。

60. 再者，被上訴實體證人余慧敏於審判聽證時證實本案工程具有緊急性。

61. 上訴人明瞭該工程對於乙之重要性及緊急性，因此即使上訴人本來可以拒絕簽署合同，但基於為著社會公益，上訴人沒有打算「退場」，而是希望能完成該工程，以便盡快交付予被授權實體用作學生宿舍。

62. 但奈何基於資金、疫情等各種不可歸責上訴人之因素，導致施工進度比預期滯後甚多。

63. 然而，被上訴實體及被授權實體卻完全漠視上訴人之善意及其自身的錯誤，並將延誤責任完完全全推到上訴人身上，並向上訴人作出罰款。

64. 綜上，原審法院完全同意及引用檢察院意見書之“上訴人在沒有拒絕訂立合同時便應按時履行”，是對事實理解之錯誤。

65. 故此，被上訴裁判違反了《行政訴訟法典》第 149 條第 1 款結合《民事訴訟法典》第 571 條第 1 款 b 項所指之「未有詳細說明作為裁判理由之事實依據及法律依據」，以及同一條文 c 項所指之「所持依據與所作裁判相矛盾」之瑕疵。

綜上所述，懇請尊敬的法官 閣下：

1. 裁定本上訴理由成立；
2. 基於被上訴裁判違反了《行政訴訟法典》第 149 條第 1 款結合《民事訴訟法典》第 571 條第 1 款 b 項及 c 項、以及第 74/99/M 號法令第 104 條第 1 及 5 款、以及第 171 條等相關法律規定，請求撤銷被上訴裁判又或宣告被上訴裁判無效；及
3. 撤銷被上訴行為有關科處罰款之決定；並
4. 根據《行政訴訟法典》第 24 條第 1 款 a 項之規定，命令返還基於科處罰款，被行政當局扣減的工程款及保修金，以及自行政當局不當科處罰款之日起按照法定利率計算之利息，直至完全返還為止。」（見卷宗第 1185 頁至第 1198 頁及附卷第 4 頁至第 7 頁背頁）。

\*

在現被上訴人作出上訴答辯，主張裁定上訴理由不成立之後(見卷宗第 1226 頁至第 1250 頁背頁)，卷宗被送呈至本法院。

\*

經檢閱卷宗，檢察院代表出具意見書，認為上訴理由不成立(見卷宗第 1261 頁至第 1261 頁背頁)。

\*

接下來進入案件的審理。

## 理由說明

二、“甲”對中級法院的合議庭裁判(該裁判的全文已在前文予以轉錄)提起本上訴。

經過對已作出的決定以及現在提出理由陳述和結論進行思考，我們不能認同上訴人的任何理由。

接下來就來嘗試闡述我們的觀點。

讓我們來看(在此有必要回顧以下內容)。

從“已認定”的事實事宜中可以看到：

- 上訴人是“乙 W31 及 W32 住宿式書院建造工程”的承判商；
- 雙方最初約定的工程完成期限為 190 天，工程竣工日期定為 2020 年 6 月 11 日；
- 由於新冠疫情以及工程量的增加，工程完成日期被先後延長至 2020 年 10 月 5 日和 2021 年 2 月 1 日；
- 工程最終於 2021 年 11 月 3 日才完成交接；
- 由於工期的延遲，被上訴的行政實體對上訴人科處了總金額為 38,401,735.48 澳門元的罰款，該罰款涉及 2021 年 2 月 2 日至 2021 年 7 月 28 日期間共計 177 天的延遲。

從上訴人向本終審法院提交的上訴“結論”中可以看到，被上訴的中級法院合議庭裁判被指責存有“違反和錯誤適用實體法的瑕疵，根據《行政訴訟法典》第152條的規定，以及根據《行政訴訟法典》第149條第1款結合《民事訴訟法典》第571條第1款b)項和c)項的規定可予撤銷”(見結論第3條)。

然而，上訴人在本上訴中提出的全部論據——包括現在新提出的論據和重複之前提出的論據——已經得到了上述中級法院合議庭裁判清晰且完全的審理，該裁判裁定之前針對科處 38,401,735.48 澳門元罰款的行政決定提起的司法上訴敗訴，我們認為其中給出的解決辦法完全合法且恰當，因為所計算出的“延遲天數”(177天)僅僅是因為現上訴人一方的過錯(只能歸咎於現上訴人)，因此不可避免地只能作出相應的“處罰決定”(見第74/99/M號法令第174條第1款，根據該法律規定，“因延遲完工而科處罰款的行為受到法律約束”)。

然而，上訴人聲稱——或者說堅持認為——被上訴的合議庭裁判沒有適當地考慮“(新冠)疫情的影響”和“合同訂立的延遲”。

正如被上訴的合議庭裁判所強調及明確指出的那樣，這項論據不成立。

— 其實，關於上述“合同訂立的延遲”，有必要指出的是，在“當時”或

合同訂立之時，現上訴人沒有作出任何表示或提出任何建議，(在合同簽訂日)也沒有拒絕簽署合同，從而顯然(自然而然地)依法受到按照約定內容“準時履行合同的約束”，因此我們認為，現上訴人為了解釋延誤工期而提出的這一論據完全不恰當且無法被接受。

不要忘記，根據第 74/99/M 號法令第 104 條第 5 款的規定：“如定作人未在第一款所定期間促使合同之訂立，被判給人得拒絕嗣後簽署該合同，並有權在九十日內要求定作人償還因提供擔保而作之開支及承擔之其他負擔”。

一如所見，由於上訴人在可以採取行動時卻什麼都沒有做，因此現在提出的論據沒有任何作用，或者說不可能起到任何作用。

— 關於“疫情影響”(和“不可抗力的持續存在”)，解決辦法也是一樣的。

實際上，本案涉及的是一筆因工程的延遲——177 天，2021 年 2 月 2 日至 2021 年 7 月 28 日——而科處的罰款，我們認為顯然只有這段“期間”對於審理涉案的“情況”而言具有重要性，只能將上訴人所陳述的發生在(2021 年 2 月 2 日)“以前”和(2021 年 7 月 28 日)“以後”的事情視為絕對無用，由於其未曾適時提出其他的延期申請，或及時對就該等申請作出的決定提出質疑，因此只能認為現在就這些方面作出的論述完全不合時宜。

這樣，由於未能證實(可能)為延誤工期提供合理解釋的任何其他“事實事宜”(例如在工程計劃、推進和實施過程中延誤支付工程款的“影響”)，故此本上訴案的解決辦法已經顯而易見了。

### 決定

三、綜上所述，合議庭通過評議會裁定上訴敗訴。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費訂為 20 個計算單位。

作出登記及通知。

澳門，2025 年 6 月 25 日

法官：司徒民正（裁判書製作法官）

宋敏莉

蔡武彬

出席評議會的檢察院司法官：鄧澳華