

卷宗編號： 1016/2015
日期： 2017年06月08日
關鍵詞： 合同條款及風險、適度原則

摘要：

- 合同是一雙邊法律行為，透過“合意”去整合雙方之意願及利益，從而形成、變更和消滅一法律關係。
- 司法上訴人作為合同方，在接受有關批給合同時，應自行考慮應否接受相關的合同條款及相關的風險，倘認為不能遵守有關條款，則應和澳門特別行政區協商變更條款或不接受該合同。
- 適度原則僅存在於享有自由裁量權的行政活動中，而自由裁量權的行使，只有在權力偏差、明顯的錯誤或絕對不合理的情況下才受司法監管。
- 倘雙方在批給合同明確約定就遲延遞交圖則的罰款金額，而被訴實體僅採用約定每日最高罰款金額的10%作出處罰，該處罰行為沒有違反適度原則。

裁判書製作人

司法上訴裁判書

卷宗編號： 1016/2015
日期： 2017 年 06 月 08 日
司法上訴人： A 有限公司
被訴實體： 澳門運輸工務司司長

*

一.概述

司法上訴人 A 有限公司，詳細身份資料載於卷宗內，不服澳門運輸工務司司長於 2015 年 10 月 14 日向其科處罰款，向本院提出上訴，理由詳載於卷宗第 3 至 10 頁，有關內容在此視為完全轉錄¹。

¹司法上訴人的上訴結論如下：

1. 本司法上訴所針對的標的是運輸工務司司長於 2015 年 10 月 14 日所作之批示，該批示指司法上訴人因沒有遵守批給合同第四條款第 3 款第 1 項所訂定的期間，因此向司法上訴人科處 MOP\$288,000.00 罰款。
- (a) 事實前提錯誤的瑕疵
2. 然而，正如司法上訴人在書面答辯時所言，曾努力尋找專業公司及人員報價，惟最終因當時澳門大型的酒店項目、輕軌工程、私人及政府多個項目相繼動工，導致澳門相關的技術人員嚴重短缺、供不應求，使該等公司及人員無法為司法上訴人提供服務。
3. 而且，司法上訴人所獲批給的地段，需要專業的鑽探公司、畫則師進行考察及勘探，方可完成有關工程計劃。
4. 基於澳門人力資源極度短缺，90 日的利用期間並不足已讓司法上訴人完成工程計劃。
5. 司法上訴人雖然早於 2005 年開始計劃利用土地，但當時澳門的人力資源並不如 2013 年至 2014 年般短缺。
6. 司法上訴人根本無法預料澳門未來社會人力資源的狀況，且在批示公佈後，司法上訴人亦極力尋找合適的專業公司及畫則師。
7. 這些情況均屬不可預見、不可抵抗且非由司法上訴人所能控制的特殊情況。
8. 而且，於 2014 年 1 月 29 日前後，司法上訴人在找到合適的以及願意為司法上訴人提供服務之人後，已即時編制工程計劃，並向土地工務運輸局遞交。
9. 然而，被訴實體卻錯誤地認為司法上訴人延遲遞交工程計劃並非基於不可抗力或不可預料的原因，而不適用批給合同第五條款第 1 款的除外規定，這樣，有關決定便無可避免地沾有事實前提錯誤的瑕疵。
10. 因此，根據《行政程序法典》第 124 條規定，有關決定應予撤銷。
- (b) 違反適度原則
11. 根據批給合同第五條款(罰款)的規定，被訴實體對司法上訴人科處罰款金額是具有一定的自由裁量權。
12. 正如我們所知，批給合同是在 2013 年 7 月 3 日刊登於《澳門特別行政區公報》，故其仍受第 6/80/M 號法令(即舊土地法)所規範。
13. 雖然，按照批給合同第五條款的規定，延遲不超過 60 (陸拾)日者，每日的罰款額最高為澳門幣 16,000 圓整。

*

被訴實體就上述之上訴作出答覆，詳見卷宗第 41 至 46 頁，有關內容在此視為完全轉錄。

*

檢察院認為應判處司法上訴理由不成立，有關內容載於卷宗第 871 至 872 頁，在此視為完全轉錄²。

-
14. 然而，僅作為參考，第 6/80/M 號法令第 105 條規定，在合同無規定時，法律的候補性規定為：在沒有遵守遞交建築圖則的期限，罰款為每過期一日罰款澳門幣 100 圓整。
 15. 因此，相對於第 6/80/M 號法令的候補性規定而言，批給合同內所規定的罰款金額要高出超過 160 倍。
 16. 此外，值得提及的是，司法上訴人現時未因土地批給而獲得任何利益，且為獲得有關批給，司法上訴人除按時繳交溢價金、租金及保證金外，更放棄了兩幅私有土地(A 和 B 地段)的所有權。
 17. 因此，司法上訴人認為，被訴實體科處高達澳門幣 288,000 圓整罰款的決定，是違反了適度原則。
 18. 根據《行政程序法典》第 124 條規定，有關決定應予撤銷。

² 檢察院之意見如下：

Na petição, a recorrente assacou, ao despacho do Exmo. Sr. STOP que consiste em aplicar a multa no valor de MOP\$288,000.00 de acordo com o n.º1 da cláusula Quinta do contrato de concessão anexo ao Despacho n.º43/2013 do STOP (doc. de fls.13 a 22 dos autos), o erro nos pressupostos de facto e a violação do princípio da proporcionalidade.

Quid júris?

*

Repare-se que na sua audiência escrita (doc. fls.27 dos autos), a recorrente reconheceu que cometera o atraso da apresentação de projectos (我 司 承 認 超 過 訂 定 的 遞 交 工 程 計 劃 期 限 ， 但 實 屬 情 非 得 已) 。 O que implica que a própria recorrente reconheceu a inobservância do prazo estipulado na alínea 1) do n.º3 da Cláusula Quarta do contrato de concessão.

A fim de excluir a imputabilidade do apontado atraso, a recorrente arrogou a força maior, com fundamento de se verificarem, em Macau, a sentida carência de mãos de obra nos anos 2013 e 2014 que era, para si, a situação imprevisível e irresistível. (vide. arts.16º a 21º da petição inicial)

Acolhendo a doutrina autorizada, assevera reiteradamente o douto TSI: «A força maior é o facto imprevisível e não querido pelo agente que o impossibilita absolutamente de agir segundo as resoluções da vontade própria, quer paralisando-o, quer transformando o indivíduo em cego instrumento de força externas irresistíveis.» (Acórdãos nos Processos n.º234/2011 e 307/2013) O que significa que a força maior se materializa em facto imprevisível, irresistível e alheio à vontade do agente.

Em conformidade com a prudente jurisprudência acima citada, não podemos deixar de entender que a sobredita carência de mãos de obra e a dificuldade da recorrente em arranjar especialistas qualificados não podem ser equacionadas na categoria de força maior. O que implica que, segundo nos parece, não se verifica *in casu* erro nos pressupostos de facto.

*

A redacção do n.º3 do art.105º da Lei n.º6/80/M (a anterior Lei de Terras) mostra concludentemente que o valor de MOP\$100 por cada dia de atraso é supletivo, só se aplica quando e se o correspondente contrato de concessão for omissivo no que respeite a montante diário da multa.

No caso *sub judice*, o n.º1 da cláusula Quinta do aludido contrato de concessão estabelece o limite máximo do montante diário da multa a aplicar. Significa isto que não se verifica a omissão no contrato, pelo que não há lugar à aplicação daquele valor de MOP\$100 por cada dia.

Sem prejuízo do respeito pela opinião diferente, e em sintonia com as doutrinas e jurisprudências

*

二. 訴訟前提

本院對此案有管轄權。

本案訴訟形式恰當及有效。

訴訟雙方具有當事人能力及正當性。

不存在待解決之無效、抗辯或其他先決問題。

*

三. 事實

根據卷宗的資料，本院認定以下事實：

1. 透過刊登於 2013 年 07 月 03 日《澳門政府公報》第二組第 27 期第 43/2013 號運輸工務司司長批示內的批給合同(下簡稱“批給合同”)，司法上訴人為地圖繪製暨地籍局於 2011 年 01 月 27 日發出之第 5635/1998 號地籍圖中以字母 A、B、C1、D 及 E 標示地段之土地權利承批人。
2. 根據批給合同第 4 條第 3 款 1 項規定：乙方應依照下列期限遞交工程計劃及開始施工：1)由第 1 款所指的批示公佈起計 90 日(玖拾)日內，制定和遞交工程計劃(地基、結構、供水、排水、供電及其他專業計劃)。
3. 於 2013 年 11 月 14 日，土地工務運輸局發函至司法上訴人，表示基於遞交工程計劃的延誤及根據批給合同的規定，可向司法上訴人科處罰款。
4. 於 2013 年 11 月 25 日，司法上訴人作出回覆，並向土地工務運輸局局長提出申請，請求將遞交工程計劃的期限延長至 240 日

adquiridas e consolidada no ordenamento jurídico de Macau, afigura-se-nos que o despacho atacado nestes autos não eiva da violação do princípio da proporcionalidade.

Por todo o expendido acima, propendemos pela *improcedência* do presente recurso contencioso.

及不處以罰款。

5. 於 2015 年 06 月 05 日，土地工務運輸局發函至司法上訴人，基於擬向司法上訴人科處澳門幣 288,000 圓整的罰款，通知司法上訴人提交書面聽證。
6. 於 2015 年 06 月 15 日，司法上訴人提交了書面聽證。
7. 於 2015 年 07 月 10 日，土地工務運輸局通知司法上訴人遞交書面聽證內提及的報價單。
8. 於 2015 年 07 月 22 日，司法上訴人回覆上述信函，表示相關專業公司並沒有向司法上訴人開出任何報價單。
9. 於 2015 年 10 月 14 日，被訴實體維持作出處罰的批示。
10. 司法上訴人於 2015 年 11 月 25 日向本院提起上訴。

*

四.理由陳述

司法上訴人認為被訴行為主要存有有以下瑕疵：

1. 存有事實前提之錯誤；
2. 違反適度原則。

*

且讓我們逐一審理有關理由是否成立。

1. 就存有事實前提之錯誤方面：

司法上訴人認為被訴行為錯誤認定其沒有在限定期間內遞交建築圖則存有過錯。事實上，其是基於不可抗力的因素而沒法在限定期間內遞交。

司法上訴人所聲稱的不可抗力因素，就是 2013 年至 2014 年期間澳門人力資源短缺，其沒法找到合適及願意的專業技術人員向其提供服務，導致沒法在限定期間內遞交建築圖則。

在尊重不同見解下，我們並不認同司法上訴人的立場。

司法上訴人是透過和澳門特別行政區簽訂土地批給合同而獲得相關土地的使用權。

合同，顧名思義，是一雙邊法律行為，透過“合意”去整合雙方之意願及利益，從而形成、變更和消滅一法律關係。

司法上訴人作為合同方，在接受有關批給合同時，應自行考慮應否接受相關的合同條款及相關的風險，倘認為不能遵守有關條款，則應和澳門特別行政區協商變更條款或不接受該合同。

有關批給合同在 2013 年 07 月簽訂，當時已知悉澳門有多項大型工程正在進行或將相繼動工。司法上訴人作為業界，理應知道這些大型工程對人力資源的衝擊。

再者，不論學說及司法見解均認為私人在承批合同中需自行承擔相關合同帶來的風險³。

綜上所述，該司法上訴理由並不成立。

*

2. 就違反適度原則方面：

司法上訴人認為罰款金額過高，違反適度原則，茲因根據第 6/80/M 號法律第 105 條之規定，“在合同沒有訂明時，則每過期一日罰款一百澳門元，以一百二十日為限，逾此期限則罰款加倍，但以六十日為限”。

這一司法上訴理由同樣不成立。

首先，第 6/80/M 號法律第 105 條作為候補性規定，僅在相關批給合同沒有規定時才適用。

在本個案中，雙方在批給合同第 5 條作出了明確的約定，就是遲延不超過 60 日者，每日罰款額最高為澳門幣 16,000.00 元，超過 60 日但在 120 日內者，則罰款加至雙倍。

³ 就同一司法見解，可參閱中級法院於 2017 年 03 月 02 日及 2017 年 05 月 25 日分別在卷宗編號 433/2015 及 434/2015 作出之裁判。

雖然每日遲延的罰款金額可達澳門幣 16,000.00 元或澳門幣 32,000.00 元(倘遲延超過 60 日但少於 120 日)，然而，被訴實體並沒有採用每日的最高罰款金額。相反，僅是以每日最高罰款的 10% 作為處罰標準，即 $\$1,600.00 \times 60 + \$3,200.00 \times 60 = \$288,000.00$ 。

在此情況下，我們實在看不見被訴行為如何違反了適度原則。

眾所周知，適度原則僅存在於享有自由裁量權的行政活動中，而自由裁量權的行使，只有在權力偏差、明顯的錯誤或絕對不合理的情況下才受司法監管。

在本個案中，我們未發現有上述情況的存在。

*

五.決定

綜上所述，裁判本司法上訴不成立，維持被訴行為。

*

上訴費用由司法上訴人承擔，司法費定為 8UC。

作出適當通知及採取適當措施。

*

2017 年 06 月 08 日

何偉寧

José Cândido de Pinho (簡德道)

唐曉峰

米萬英
(Fui presente)