

卷宗編號： 116/2025

日期： 2026年5月22日

關鍵詞：

- 罰款金額
- 疑義不利於條款擬定方原則
- 合同罰款目的
- 行政活動須遵循的基本原則

摘要：

- 根據疑義不利於條款擬定方原則，當合同條款出現歧義時，應作出對擬定/提出該條款的一方不利，對相對方有利的解釋。
- 合同罰款的實施具有強制履行合同和對合同的不履行作出制裁的雙重目的。
- 法律明確要求行政當局之決定與私人之權利或受法律保護之利益有衝突時，僅得在對所擬達致之目的屬適當及適度下，損害該等權利或利益，以及遵守善意原則，在任何形式之行政活動中及在行政活動之任何階段，公共行政當局與私人均應依善意規則行事及建立關係，特別是“應考慮具體情況

下需要重視之法律基本價值”(《行政程序法典》第 5 條第 2 款及第 8 條)。

- “罰當其過”是制裁體系的法律基本價值，定額罰款屬例外的情況，“它須在法律規範或合同條款中得到沒有歧義的明示確認”。
- 當合同條款表達不清而出現歧義時，應優先考慮選擇更能達至合同罰款目的/功能的含義，即有關的罰款金額並非固定的，相反是浮動的，而當中所規定的罰款金額應理解為罰款的最高限額。
- 浮動罰款可根據公共利益受損程度確定罰款金額，最大化彌補公共利益損失；同時避免對輕微違約過度處罰，保障相對人財產權益，實現公共利益與私人利益的平衡；兼顧強制履行與制裁的雙重目的，避免固定罰款金額「一刀切」的弊端；兼顧公共利益保護與相對人合法權益。

裁判書製作人

何偉寧

澳門特別行政區終審法院合議庭裁判

卷宗編號： 116/2025 (行政司法裁判上訴案)

上訴人： 運輸工務司司長 (被訴實體)

被上訴人： 甲公司(司法上訴人)

日期： 2026年5月22日

*

一、概述

於 2025 年 4 月 30 日，中級法院合議庭裁定司法上訴人甲公司針對運輸工務司司長提起的司法上訴理由成立，廢止被訴的行政行為。

被訴實體不服上述裁判，向本終審法院提起上訴，有關結論內容如下：

- 1) 按照法律解釋規則及文義解釋，最起碼文字對應的含義無法得出本個案中《合同》第 32 條第 2 款所訂的罰款 60,000 元的金額是可浮動或可變的結論。基此，被上訴裁判認為《合同》罰則所訂的 60,000 元是罰款的上限金額而非固定金額，存在違反《民法典》第 8 條的瑕疵。

- 2) 司法見解認為，“自由裁量空間”是行政機關選擇作出或不作出(法律所規定的)特定決定的空間，正正符合在本個案中，自由裁量權僅體現於可施加處罰／可不施加處罰，行政當局是從實現公共利益的角度出發，在既可以向甲公司科處罰款，也可以不向甲公司科處罰款之間，行政當局選擇了向甲公司科處罰款，而罰款金額按照《合同》規定是澳門元 60,000 元。本個案中行政當局在罰款的具體金額方面並沒有自由裁量的空間。
- 3) 行政當局對甲公司科處合同罰款 60,000 元具必要性和合理性，並沒有違反適度原則或不合理行使自由裁量權，理由在於：
- 4) 本個案中《合同》是在 2022 年 6 月 29 日訂立，新冠疫情影響、電子支付及線上經濟活動模式均已經存在，不能作為合同訂立之後出現情事變更的情況，對於管理及經營氹仔客運碼頭商用空間來說，新冠疫情影響、電子支付及線上經濟活動普及均屬營商風險，按照第 3/90/M 號法令第 2 條 b 項及《合同》第 1 條規定，屬甲公司應自行承擔的風險範圍。基此，被上訴裁判存在錯誤適用《民法典》第 431 條及違反第 3/90/M 號法令第 2 條 b 項的瑕疵。
- 5) 行政當局對甲公司科處合同罰款 60,000 元時，已充分且全面地考慮 2023 年間防疫管控措施的制訂及解除的實際

情況，事實上，澳門特區政府響應國家政策於 2023 年 2 月已全面解除通關限制及衛生防控措施，行政當局並沒有無視第 166/2022 號行政長官批示所訂定的特別措施，因為相關特別措施在 2023 年 2 月實際上已不復存在，只是出現延至 2023 年 9 月才被第 156/2023 號行政長官批示明文廢止的滯後情況。

- 6) 面對碼頭服務的主要群體為不同消費習慣及不同行為模式的旅客，且考慮到碼頭須配備的口岸門戶功能，在本個案的具體目標群體及特定場景之下，電子支付及線上消費均不能夠完全取代“櫃員機”及“旅行社櫃檯/酒店櫃檯”的功能，對於碼頭及旅客(尤其是外地旅客)而言，“櫃員機”及“旅行社櫃檯/酒店櫃檯”是不可或缺的重要設施。
- 7) 行政當局在向甲公司科處罰款前，已給予充分時間及多次機會，已窮盡作為合同監察實體可運用的一切方法敦促甲公司確保足夠數量的“櫃員機”及“旅行社櫃檯/酒店櫃檯”在碼頭投入運作。正如上文所述，行政當局首先給予準備期(2023 年 1 月 19 日至 3 月 31 日)，再給予甲公司寬限期(2023 年 4 月 1 日至 6 月 30 日)及糾正期(2023 年 7 月 1 日至 9 月 15 日)。
- 8) 被上訴裁判遺漏考慮甲公司未有盡承批人應履行的義務，未有良好、妥當及全面地完成其營運責任，甲公司在

“櫃員機”及“旅行社櫃檯/酒店櫃檯”的招商事宜上存有僥倖心理及追求利潤最大化的心態，且未及時採取措施提高招商成效，令碼頭欠缺完善的配套設備，令碼頭的便捷形象及口岸作用受到影響。

- 9) 對於因甲公司管理不善而導致碼頭延至2023年9月18日仍然缺乏足夠數量的“旅行社櫃檯/酒店櫃檯”及“櫃員機”投入營運，向甲公司科處罰款是行政當局落實監察碼頭運作，維護合同所追求的公共利益，保障口岸基本配套服務及給予不同群體的旅客良好體驗的必要手段，行政當局對甲公司科處合同罰款60,000元並沒有違反適度原則或不合理行使自由裁量權。
- 10) 學理及司法見解普遍認為，對自由裁量權行使，除非涉及被限定的事宜、權力偏差、出現明顯錯誤或者是絕對不合理的情況，否則自由裁量權的行使不受司法審查。
- 11) 在本個案中，行政當局沒有明顯錯誤或絕對不合理行使自由裁量權，被上訴裁判質疑行政當局向甲公司科處合同罰款的決定會導致出現違反權力分立原則的瑕疵。
- 12) 氹仔客運碼頭是澳門重要的口岸及交通樞紐，亦是澳門作為旅遊城市的重要門戶，在氹仔客運碼頭設有符合不同群體的旅客需要的配套設施及各類服務是《合同》所謀求的公共利益。

- 13) 甲公司曾在致函金融管理局時表明，旅客及商戶對氹仔客運碼頭設置櫃員機有迫切需求，盡快滿足此需求有助於營造及維護澳門旅遊都市形象。不難發現甲公司亦認同個案中在碼頭設有足夠數量的“櫃員機”以達致所謀求的公共利益的重要性，亦察覺旅客及商戶對設置“櫃員機”的迫切需求。
- 14) 為保障口岸基本配套服務，給予不同群體的旅客良好體驗及實現公共利益，行政當局必須督促甲公司透過招商活動確保在碼頭設有足夠數量的“旅行社櫃檯/酒店櫃檯”及“櫃員機”。
- 15) 甲公司作為公共服務批給合同的承批人，對氹仔客運碼頭的營商環境應有充份了解，且應當肩負如同公共行政當局的管理責任，持續評估及預計海上客運業務的發展前景及預判氹仔客運碼頭的客流量為營商環境帶來的變化，預先訂定相應的碼頭管理措施。
- 16) 面對所追求的公共利益，行政當局在監察合同執行及訂定糾正期限時已最大限度平衡甲公司的利益，不存在為甲公司的利益帶來明顯失衡的情況，更不存在對適度原則的違反。基此，被上訴裁判存在錯誤適用《行政程序法典》第5條的瑕疵。

17) 在本個案中，透過向甲公司科處合同處罰所擬達致之利益(督促甲公司切實履行合同義務以維護碼頭設有符合不同群體的旅客需要的配套設施及各類服務的公共利益)與所犧牲之利益(甲公司因不履行合同義務而承擔澳門元60,000元的合同罰款作為違約成本)之間，行政當局是在合同罰則的威懾作用未能奏效時，再給予寬限及糾正機會後才啟動處罰機制，已體現行政當局按照《行政程序法典》第4條及第5條的規定在公共利益與甲公司的利益之間作出合理權衡。

18) 相反地，倘若被上訴裁判認為行政當局構成自由裁量權的不合理行使，因而撤銷該行政決定，相當於縱容甲公司在個案中不遵守合同精神，放任甲公司違反合同義務且未有妥善履行管理責任的行為，打擊行政當局日後監督合同執行的威信，違反謀求公共利益原則。

*

司法上訴人就上述上訴作出答覆，有關內容載於卷宗第 286 頁至第 299 頁，在此視為完全轉錄，認為應裁定有關上訴不成立。

*

檢察院作出意見書，有關內容載於卷宗第 328 頁至第 329 頁，在此視為完全轉錄，認為應裁定上訴理由不成立。

*

二、事實

中級法院認定的事實如下：

『事由：甲公司違反《“氹仔客運碼頭商用空間管理及經營批給”公證合同》的處罰

甲公司：

基於貴司違反《“氹仔客運碼頭商用空間管理及經營批給”公證合同》(以下簡稱《合同》)義務，現按照運輸工務司司長於2023年12月15日在海事及水務局第109-P/DEJ/2023號建議書上所作之批示，通知如下：

1、根據《合同》第三十一條第四款、第三十二條第一款及第二款的規定，科處貴司罰款，金額為澳門元60,000.00元；

2、要求貴司在接獲本處罰決定通知之日起十五日內前往澳門媽閣斜巷/萬里長城海事及水務局綜合服務中心出納處，以現金、保付支票或本票繳付第1點所指的罰款；

3、貴司可根據《行政程序法典》第一百四十九條b)項規定，在接獲本處罰決定通知之日起十五日內就上述處罰決定向運輸工務司司長提出聲明異議；

4、貴司亦可根據《行政訴訟法典》第二十五條第二款a)項及

經第 4/2019 號法律修改之第 9/1999 號法律《司法組織綱要法》第三十六條(八)項的規定，在三十日內就上述處罰決定向中級法院提出司法上訴；

5、上述第 3 點及第 4 點所指的期間同時進行；

6. 如貴司不在指定期間繳交第 1 點所指的罰款，按照《合同》第三十二條第八款的規定，罰款可在確定保證金中扣除，且貴司須按《合同》第二十六條第八款之規定，在確定保證金被動用時重置保證金。

利害關係人可在辦公時間前來海事及水務局大樓四樓研究及法律事務處查閱卷宗。如欲查閱，敬請預約，以作安排。

海事及水務局第 109-P/DEJ/2023 號建議書的摘錄載於本函附件。

就本函所述事宜，如有任何查詢，可與本局 X 小姐(XXXXXXXX)聯繫。

順頌台安

代局長

XX

附件

海事及水務局第 109-P/DEJ/2023 號建議書摘錄

一、“本局港口管理廳透過第 45/DGP/DAP/NCTT/2023 號報告書，報告在監察《合同》執行時，發現氹仔客運碼頭商用空間經營狀況未符合要求，而甲未能於指定期限內措施糾正措施，因而涉嫌違反合同義務。

二、2022 年 8 月 26 日，因應氹仔客運碼頭在新型冠狀病毒肺炎疫情期間所受之影響，應甲的申請，本局透過第 301/DGP/DAP/2022 號公函，批准甲在疫情期間內實行特別管理措施，豁免遵守《承投規則—附表 3》所列之經營氹仔客運碼頭商業空間基本要求。該公函同時註明，當疫情緩和/趨於平穩，且氹仔客運碼頭的海上客運服務逐步回復正常，甲應有序恢復商用空間營業。

三、2023 年 1 月 19 日，隨著海上客運服務恢復營運，因應氹仔客運碼頭商用空間的實際管理及經營需要，本局透過第 040/DGP/DAP/2023 號公函通知甲取消上述特別管理措施，要求甲須自 2023 年 4 月 1 日起恢復商用空間正常營業，落實履行合同義務，尤其確保商業空間實際使用及經營的狀況符合《合同》第十條第一款及《承投規則—附表 3》之要求。

四、2023 年 3 月 21 日，甲透過第 XXX/XXXXX/2023 號函件陳述：「已向本澳不少於 20 間旅行社發出招商邀請，惟旅行社業務剛恢復不久且部份旅行社業務已轉移至線上進行……」及“……已向

各大銀行提供豁免 2023 年全年費用，惟各大銀行仍有網絡成本、機器維護成本、人工成本等考量。”，以表達自 2023 年 4 月 1 日起確保“旅行社櫃檯/酒店櫃檯”及“櫃員機”的實際使用及經營狀況符合《承投規則—附表 3》中所列基本數量要求存在困難。

五、2023 年 3 月 31 日，本局透過第 177/DGP/DAP/2023 號公函回覆，考慮到甲已作出努力且持續進行招商，本局按照《合同》第十條第二款的規定，豁免甲遵守“旅行社櫃檯/酒店櫃檯”及“櫃員機”的數量要求，寬限期至 2023 年 6 月 30 日。

六、2023 年 6 月 20 日，甲透過第 XXX/XXXXX/2023 號來函再次申請將上述寬限期延長至 2023 年 9 月 30 日。

七、2023 年 7 月 4 日，本局透過第 328/DGP/DAP/2023 號公函回覆，基於往來港澳及內地之海上客運航線已復運且客量亦有序上升，氹仔客運碼頭的營商環境亦已有了明顯改善，不批准甲的上述申請。與此同時，認定截至 2023 年 7 月 4 日，在氹仔客運碼頭僅有 1 個“旅行社櫃檯”及 0 個“櫃員機”處於營運狀態，不符合《合同》第十條第一款及《承投規則—附表 3》之規定。

八、2023 年 7 月 4 日，本局透過第 328/DGP/DAP/2023 號公函，根據《合同》第三十一條第一款規定，要求甲於 2023 年 8 月 15 日前採取措施予以糾正，以使“旅行社櫃檯/酒店櫃檯”及“櫃員機”的數量滿足基本要求。

九、2023 年 8 月 2 日，本局再次透過第 388/DGP/DAP/2023 號公函敦促甲須於 2023 年 8 月 15 日前採取糾正措施以滿足相關要求。

十、在第一次糾正期間屆滿後，本局於 2023 年 8 月 16 日對糾正措施的執行情況作出了查核，當日巡查紀錄顯示，截至 2023 年 8 月 16 日，在氹仔客運碼頭僅有 1 個“旅行社櫃檯”及 1 個“櫃員機”處於營運狀態，尚欠 1 個“旅行社櫃檯/酒店櫃檯”類別及 3 個“櫃員機”類別的商業空間投入營運，有關巡查紀錄經本局代表及甲代表簽署確認。

十一、2023 年 8 月 16 日，本局透過第 409/DGP/DAP/2023 號公函第一次認定甲未按要求完成糾正措施，並再次命令甲在 2023 年 9 月 15 日前採取糾正措施，以使“旅行社櫃檯/酒店櫃檯”及“櫃員機”數量滿足基本要求。

十二、在第二次糾正期間屆滿後，本局於 2023 年 9 月 18 日對糾正措施的執行情況作出了查核，當日巡查紀錄顯示截至 2023 年 9 月 18 日，在氹仔客運碼頭僅有 1 個“旅行社櫃檯”及 1 個“櫃員機”處於營運狀態，尚欠 1 個“旅行社櫃檯/酒店櫃檯”類別及 3 個“櫃員機”類別的商業空間投入營運，有關巡查紀錄經本局代表及甲代表簽署確認，基此，本局再次認定甲未按要求完成糾正措施。

第二部份 書面聽證

十三、甲上述涉嫌違反《合同》之行為可引致被科處罰款，故本局按照《合同》第三十二條第六款的規定，於2023年10月24日透過第190-O/DEJ/2023號公函向甲作出書面聽證。

十四、2023年11月8日，甲於書面聽證期限內透過其委託的律師提交書面聽證文件。

十五、甲在書面聽證文件中陳述了以下觀點，經分析相關內容，甲所陳述的觀點是不成立的，逐一作出說明及分析如下：

1. 關於甲多次進行招商活動及在虧損的情況下採取各種優惠政策吸引商戶及銀行進駐

1.1 甲表示已盡最大努力進行多次招商，採取多項措施吸引商戶及銀行進駐，在櫃員機招商方面，甲聲稱不求回報並以豁免全部費用等優惠方式向澳門各大銀行發出招商邀請，但銀行基於商業考量(營運成本、需求下降、人流不足)無意願投標；在旅行社及酒店櫃檯招商方面，甲聲稱向不少於二十間旅行社及向六大博企發出招商邀請，但商戶基於營業額、旅客數據及市場情況無意進駐。(內容載於書面聽證第1-13點)

1.2 甲表示其2023年預計總收入比2018年總收入減少，且於2023年首季度已錄得虧損，在明知虧損的情況下仍給予商戶使用費豁免期及使用費優惠折扣。甲認為其無法掌控商戶及銀行是否進駐碼頭的商業決定。(內容載於書面聽證第19-27及32-36點)

1.3 甲在書面聽證第 1-13、19-27 及 32-36 點所陳述的上述觀點是不成立的，理由如下：

1.4 《合同》標的是對氹仔客運碼頭的商用空間進行管理及經營，甲進行多次招商，為碼頭引進商戶是《合同》所定的最基本義務，而商戶的存在亦是甲進行管理及經營的前提條件，當碼頭尚有空置的商用空間，甲有責任亦有需要盡可能進行多期的招商。

1.5 在旅行社或酒店櫃位招商方面，甲僅提供了一份[旅行社]的信函，並沒有提供其他文件證明其在最近一年招商活動中曾與二十間旅行社及六大博企接洽，亦無法證實甲曾提出條件及優惠，採取何種措施吸引商戶。(內容載於書面聽證附同之文件 2)

1.6 在櫃員機招商方面，甲聲稱以豁免費用等優惠方式向澳門各大銀行發出招商邀請，有關陳述並不全面。

1.7 甲在書面聽證時提供的文件就顯示，在 2023 年 6 月，甲發往銀行的招商邀請已沒有提及任何關於豁免費用的優惠。只有在 2023 年 2 月至 3 月期間，甲發往銀行的招商邀請有指出豁免 2023 年全年費用，但豁免費用僅適用於指定的商業空間。(內容載於書面聽證附同之文件 1)

1.8 經翻查甲在過往招商階段提交的資料顯示，有電郵往來記錄顯示，2023 年 2 月至 3 月期間，[銀行(1)]及[銀行(2)]有意進一步了解商業空間 XXXXA、XXXXA 及 XXXXB，並向甲詢問該等商

業空間是否豁免收費。甲回應[銀行(1)]及[銀行(2)]時指出，由於該等商業空間屬新規劃，沒有費用豁免或優惠，甲在回應銀行時表示商業空間XXXXA使用費為每月澳門元3,095.00元，管理費為每月澳門元612.00元。而事實上，從甲與[銀行(3)]於2023年6月1日簽訂分營協議資料顯示最終XXXXA位置是按此等收費標準收取使用費及管理費。(內容載於書面聽證附同之文件11)

1.9 按照甲提交的分營協議顯示，現時，2個旅行社櫃檯使用費為每月澳門元25,788元(豁免使用費60日)及每月澳門元23,766元(豁免使用費45日);1個櫃員機使用費每月澳門元為3,095元(豁免使用費30日)，其餘3個櫃員機使用費為每月澳門元1,000元(不設豁免費用期)。(內容載於書面聽證附同之文件10-14)

1.10 由此可見，實際上並不存在甲所指之“不求回報”、“豁免全年費用”的情況，甲所聲稱的豁免全年費用的優惠最終沒有獲得落實。再者，使用費水平一般會隨著市場價格調節，而為商戶提供使用費優惠折扣及在商戶初始進場預備階段獲豁免收取30日至60日的使用費亦符合商業習慣，甲所指的使用費豁免期及優惠折扣其實只是商業市場慣常的運作模式。

1.11 需要強調的是，《合同》第一條第一款便明確規定，甲是以自行負責及承擔風險的方式管理及經營氹仔客運碼頭商用空間。換言之，甲須對商業營運過程中的盈虧承擔風險。

1.12 總括來說，甲進行招商活動為碼頭引進商戶是《合同》

根本義務，提供使用費優惠是營商的促銷手段之一，不足以反映甲對於引進商戶及銀行進駐已採取良好及周全的規劃及應對方案。事實上，本局在本次事件分別給予甲寬限期(2023年4月1日至6月30日)及糾正期(2023年7月1日至9月15日)，甲延至糾正措施即將屆滿前的第11期招商才落實優惠，並延至2023年8月23日去函金融管理局，可見，甲在經營和管理方面未有及時運用有效的手段及應對方案，令碼頭缺少“旅行社櫃檯/酒店櫃檯”及“櫃員機”，未有盡承批人應履行的義務。

2. 關於氹仔客運碼頭客流量情況及特別管理措施的寬限期

2.1 甲引述2023年1月至5月的氹仔客運碼頭出入境數據，並指出有關數據顯示2023年1月至5月的客流量恢復至2019年同期的38.46%至77.37%，認為氹仔客運碼頭客量未能回復如初，當初允許採取特別管理措施寬限期的原因仍然存在，質疑本局為何不批准甲申請將寬限期延長至2023年9月30日。(內容載於書面聽證第14-18點)

2.2 甲在書面聽證第14-18點所陳述的觀點是不成立的，理由如下：

2.3 首先，本局一直以來持續評估氹仔客運碼頭的客流量為營商環境帶來的變化，本局曾將2023年上半年在氹仔客運碼頭的客流量數據納入考慮，並反映在本局批准甲豁免遵守《承投規則—附表3》中對“旅行社櫃檯/酒店櫃檯”及“櫃員機”的數量要求，寬

限期至 2023 年 6 月 30 日。

2.4 在上述寬限期結束後，甲在 2023 年 7 月仍未使商業空間實際使用及經營的狀況符合要求，並於 2023 年 8 月至 9 月期間兩次未能於指定期限內採取糾正措施，因而違反合同義務，換言之，與本次事件直接相關的是 2023 年 6 月至 9 月氹仔客運碼頭出入境數據。

2.5 按照治安警察局資料顯示 2023 年 6 月至 9 月氹仔客運碼頭出入境數據，出入境平均達 500,000.00 人次，已恢復至 2019 年同期的 78%至 99%不等。實際數據反映，採取特別管理措施寬限期的適用情況早已於 2023 年下半年起不復存在。

2.6 對於本局以“往來港澳及內地之海上客運航線已復運，客量亦有序上升，氹仔客運碼頭的營商環境亦已有明顯改善”為由，不批准甲在 2023 年下半年繼續獲給予寬限期的申請，體現本局在作出批覆時已充分說明理由以及有充足的數據支持。

2.7 再者，本局在 2022 年批准甲實施特別管理措施之時，已強調當疫情緩和/趨於平穩，且氹仔客運碼頭的海上客運服務逐步回復正常，必須有序恢復商用空間營業，尤其確保商業空間實際使用及經營的狀況符合要求。甲知悉但未能及時採取應對方案，未有盡承批人應履行的義務。

3. 關於採取糾正措施的期限是未能於糾正措施期限屆滿前投

入營運

3.1 甲指出公開招商有一定的規則及流程，本局分別兩次以一個月期限要求甲採取糾正措施，屬客觀上不可能。(內容載於書面聽證第 28-31、37-39 點)

3.2 甲在書面聽證第 28-31、37-39 點所陳述的觀點是不成立的，理由如下：

3.3 在 2023 年 6 月 28 日本局與甲進行的協調會議中，本局特意向甲了解招商程序及當時的招商情況，甲表示正進行第 9 期招商，由開始招商至商戶進場一般需時 45 日至 60 日。

3.4 自 2023 年 6 月 30 日寬限期屆滿後，本局給予甲由 2023 年 7 月 1 日至 9 月 15 日合共 77 日採取糾正措施的期限。時至糾正期限屆滿之日，甲已完成第 11 期招商工作，可反映本局在訂定糾正措施期限時已對甲進行招商及商戶進場所需時間作出充分考慮及評估，且在客觀上完全具操作性。

3.5 甲在書面聽證文件第 37-39 點中承認在 2023 年 9 月 15 日(第二次糾正期間滿之日)未有足夠數量的櫃員機投入營運，並預計於 2024 年 1 月 1 日投入營運。可以假設，縱使給予甲更長的採取糾正措施期限，直至現時，在氹仔客運碼頭投入運作的櫃員機仍未能符合要求。

3.6 可以確定的是，在第二次糾正措施的期限屆滿之日，儘管

甲已完成招商程序，但其分營人未能於糾正措施期限屆滿前投入服務，從商用空間實際使用及經營狀況的層面而言，確實欠缺足夠數量的“旅行社櫃檯/酒店櫃檯”及“櫃員機”投入營運。

4. 關於不可抗力

4.1 甲認為招商成效不取決於甲的意願而取決於各大商戶及銀行的意願及考量，屬無法預見、無法克服的不可抗力情況，應免除其違約責任。而且從事銀行業務和旅行社業務須預先獲得行政許可，甲除了盡力招商外，無其他替代方案解決“旅行社櫃檯/酒店櫃檯”及“櫃員機”不足的問題。(內容載於書面聽證第 40-49 點)

4.2 甲在書面聽證第 40-49 點所陳述的觀點是不成立的，理由如下：

4.3 首先，根據《合同》第三十三條第二款的規定，不可抗力的情況係指不可預見、不可抵抗且所產生的後果係不取決於乙方的意願或個別情況的事實或狀況，如戰爭、侵略、顛覆、恐怖主義、罷工、疫症、核輻射、火災、爆炸、災難、嚴重水災、颶風、颱風、地震及其他直接影響履行合同的自然災害。

4.4 按照上述規定，不可抗力泛指人為不可控制的事件，該條款亦列舉出各種不可抗力的情況，當中並不包括“商戶及銀行的意願”，對於甲指出“招商成效取決於各大商戶及銀行的意願”，故屬

無法預見、無法克服的不可抗力情況”，本局無法認同。

4.5 作為合同承批人，甲應清晰理解和切實履行《合同》及規範其履行的文件，包括《承投規則》的各項規定。在2022年簽署《合同》之時，甲已清楚了解並接受合同的要求，以及知悉違反合同的責任，關於商業空間的類型及數量的要求並不是突如其來、出乎意料的要求。

4.6 而本局在日常管理中透過公函及協調會議多次提醒甲，一旦疫情緩和，海上客運復航，便應恢復商用空間正常運作，確保符合《合同》第十條第一款及《承投規則—附表3》所列之要求，尤其是當中對“旅行社櫃檯/酒店櫃檯”及“櫃員機”的數量要求。亦即是，甲對相關要求是有所預期，而不是無法預見的。

4.7 自在氹仔客運碼頭投入營運以來，甲是從開幕日(2017年)起便承批氹仔客運碼頭商用空間的管理及經營批給，甲對氹仔客運碼頭的營商環境應有充份了解。

4.8 誠然，在疫情前時期、三年受疫情影響期間或疫情後的時期，甲應該因應氹仔客運碼頭營商環境的轉變而採取不同的營商策略及手段，確保商用空間處於良好經營狀況。

4.9 商用空間管理及經營是合同的根本義務，透過管理策略與合適的規劃，使商用空間的服務多元化且滿足旅客需要是《合同》的核心價值，可以想像的是，倘若皆以商戶無意願進駐為由而撤

清自身作為管理及經營者的責任，令碼頭商用空間處於長期空置狀態，那麼，《合同》的目標及所擬達致的公共利益便無從實現。

4.10 需要再次重申，《合同》標的是商用空間管理及經營，甲進行多次招商，為碼頭引進商戶是合同所定的最基本義務，而甲所指的使用費豁免期及優惠折扣其實只是商業市場慣常的運作模式，不足以反映甲在引進商戶時已盡最大努力。甲履行義務的關鍵在於從管理及經營方面，及時運用商業策略進行全面規劃，並採取有效的手段及應對方案。

4.11 事實上，甲可以創造條件提高招商的成效，正如甲亦認同優惠政策可能提高商戶及銀行進駐的吸引力，可採取的管理及經營策略還包括：增加碼頭人流、調整商業空間規劃佈局等等，倘若採取有效的方案，存在對招商的結果發揮正面作用的可能性，則不成立“不可抗力”的情況。

4.12 本次事件中，甲沒有落實其設想的優惠方案，亦未能及時採取有效的應對方案及糾正措施，令碼頭缺少“旅行社櫃檯/酒店櫃檯”及“櫃員機”，反映甲未有盡承批人應履行的義務，不存在不可抗力及免責事由。甲作為管理經營者須承擔相應的責任。

5. 關於適度原則

5.1 甲指出本局訂定糾正措施的期間存在不合理，有違適度原則，其已盡一切所能、花費人力和時間等成本進行招商，亦不惜

放棄自身利益最終成功招來商戶，倘仍然受到科處罰款的處罰，是失衡的。(內容載於書面聽證第 50-62 點)

5.2 甲在書面聽證第 50-62 點所陳述的觀點是不成立的，理由如下：

5.3 按照《行政程序法典》第五條第二款規定，行政當局之決定與私人之權利或受法律保護之利益有衝突時，僅得在對所擬達致之目的屬適當及適度下，損害該等權利或利益。

5.4 如第 1.5 點至 1.10 點分析所述，實際上不存在甲放棄自身利益進行招商的情況，與甲所言相反，最終成功招來商戶為甲帶來商業管理及經營上每月使用費及管理費的收益，更遑論存在對甲權利或利益的損害。

5.5 再者，本局作為合同的監察實體，已給予充分時間及多次機會予甲。在海上客運自 2023 年 1 月 8 日起恢復後，要求甲於 2023 年 4 月 1 日恢復商用空間的正常營運，使甲有充足時間進行招商及準備工作；其後，再因應甲招商上遇到的困難，給予寬限期至 2023 年 6 月 30 日；在 2023 年 7 月甲仍未能符合合同要求時，本局再給予糾正期至 2023 年 9 月 15 日。

5.6 根據《合同》第三十一條第一款的規定，倘乙方出現未能完全符合合同規定的情況，則監察實體得要求乙方在指定之期間內採取措施予以糾正，而此等期間最長不超過五日，但因不可抗

力的情況或經監察實體另作規定之期間除外。

5.7 按照上述規定，本局為甲指定採取糾正措施的期間原則上最長不超過 5 日，然而，本局正是考慮到甲招商程序需時而另訂期間，在先後兩次訂定糾正措施期間時，合共給予 77 日的期間，恰恰體現了本局貫徹適度原則。

5.8 氹仔客運碼頭是澳門重要的口岸及交通樞紐，亦是澳門作為旅遊城市的重要門戶，在氹仔客運碼頭設有符合旅客需要的配套設施及各類服務是《合同》所謀求的公共利益。甲在致函金融管理局時亦曾指出旅客及商戶對氹仔客運碼頭設置櫃員機有迫切需求，且有助於營造澳門旅遊都市形象。不難發現甲亦認同個案中所謀求的公共利益的重要性。(內容載於書面聽證附同之文件 9)

5.9 面對所追求的公共利益，本局在監察合同執行及訂定糾正期限時已最大限度平衡甲的利益，在個案中不存在為甲的利益帶來明顯失衡的情況。

十六、綜合以上分析，甲提出基於不可抗力原因又或基於適度原則，不對其作出科處罰款的決定的請求，不應予以接納。

第三部分 認定之事實

經查證及分析，現認定存在以下事實：

十七、2022 年 6 月 29 日，澳門特別行政區與甲簽訂了《合同》，

將氹仔客運碼頭商用空間以專營方式交予甲管理及經營，批給期為60個月，自2022年7月1日起至2027年6月30日。

十八、根據《合同》第十條第一款及《承投規則—附表3》“經營氹仔客運碼頭商業空間基本要求”第1項及第7項的規定，甲在批給期內必須持續地確保氹仔客運碼頭有2個“旅行社櫃檯/酒店櫃檯”類別以及4個“櫃員機”類別的商業空間處於實際使用及經營狀況，才符合經營商業空間基本要求。

十九、因應氹仔客運碼頭在新型冠狀病毒肺炎疫情期間所受之影響，在2022年8月26日至2023年3月31日期間，本局批准甲實行特別管理措施，甲獲豁免遵守《承投規則—附表3》所列之要求。

二十、隨著海上客運服務恢復營運，因應氹仔客運碼頭商用空間的實際管理及經營需要，本局取消上述特別管理措施，要求甲自2023年4月1日起落實履行合同義務，確保商業空間實際使用及經營的狀況符合《合同》第十條第一款及《承投規則—附表3》所列之要求。

二十一、2023年3月21日，甲以招商存在困難為由向本局申請寬限期，本局批准甲豁免遵守《承投規則—附表3》中關於“旅行社櫃檯/酒店櫃檯”及“櫃員機”的數量要求，寬限期由2023年4月1日至2023年6月30日。

二十二、2023年6月20日，甲再次申請將上述寬限期延長至2023年9月30日。基於往來港澳及內地之海上客運航線已復運且客量亦有序上升，氹仔客運碼頭的營商環境亦已有明顯改善，本局不批准甲的上述申請。

二十三、在特別管理措施的實施期及寬限期結束後，2023年7月4日，在氹仔客運碼頭僅有1個“旅行社櫃檯”及0個“櫃員機”處於營運狀態，不符合《合同》第十條第一款及《承投規則—附表3》之規定。

二十四、2023年7月4日，本局透過第328/DGP/DAP/2023號公函，根據《合同》第三十一條第一款規定，要求甲於2023年8月15日前採取措施予以糾正，以使“旅行社櫃檯/酒店櫃檯”及“櫃員機”的數量滿足基本要求。

二十五、2023年8月2日，本局再次透過第388/DGP/DAP/2023號公函敦促甲須於2023年8月15日前採取措施糾正以滿足相關要求。

二十六、在第一次糾正期間屆滿後，本局於2023年8月16日對糾正措施的執行情況作出了查核，當日巡查紀錄顯示，截至2023年8月16日，在氹仔客運碼頭僅有1個“旅行社櫃檯”及1個“櫃員機”處於營運狀態，尚欠1個“旅行社櫃檯/酒店櫃檯”類別及3個“櫃員機”類別的商業空間投入營運，有關巡查紀錄經本局代表及甲代表簽署確認。

二十七、2023年8月16日，本局透過第409/DGP/DAP/2023號公函第一次認定甲未按要求完成糾正措施，並再次命令甲在2023年9月15日前採取糾正措施，以使“旅行社櫃檯/酒店櫃檯”及“櫃員機”的數量滿足基本要求。

二十八、在第二次糾正期間屆滿後，本局於2023年9月18日對糾正措施的執行情況作出了查核，當日巡查紀錄顯示，截至2023年9月18日，在氹仔客運碼頭僅有1個“旅行社櫃檯”及1個“櫃員機”處於營運狀態，尚欠1個“旅行社櫃檯/酒店櫃檯”類別及3個“櫃員機”類別的商業空間投入營運，有關巡查紀錄經本局代表及甲代表簽署確認，基此，本局再次認定甲未按要求完成糾正措施。

第四部分 法律分析

I. 《合同》及《承投規則》的要求

二十九、根據《合同》第四十三條第一款(一)項及(三)項1小項的規定，合同的履行受合同正文及《承投規則》附表3—“經營氹仔客運碼頭商業空間基本要求”規範，也就是說，甲須按照《合同》及《承投規則》的要求經營商用空間，否則違反《合同》義務。

三十、根據《合同》第十條第一款規定，在批給期內，乙方必須持續地確保氹仔客運碼頭的商業空間實際使用及經營的狀況

符合《承投規則》之附表 3—“經營氹仔客運碼頭商業空間基本要求”中所列之要求。

三十一、《承投規則》之附表 3—“經營氹仔客運碼頭商業空間基本要求”第 1 項及第 7 項對乙方經營“旅行社櫃檯/酒店櫃檯”及“櫃員機”的數量有基本要求，有關規定節錄如下：

項	商業空間的種類	區域	截至 2019 年 12 月 31 日在使用中的商業空間數量	乙方在本批給期內經營商業空間基本要求數量
1	旅行社櫃檯/酒店櫃檯	入境(非限制區域)	7	2
...
7	櫃員機	入境&離境(非限制區域)	12	4

三十二、按照上述規定，甲在批給期內必須持續地確保氹仔客運碼頭有 2 個“旅行社櫃檯/酒店櫃檯”類別以及 4 個“櫃員機”類別的商業空間處於實際使用及經營狀況，才符合經營商業空間基本要求。

三十三、作為合同相對人，甲應清晰理解和切實履行《合同》及規範其履行的文件，包括《承投規則—項目要求》的各項規定，對於甲沒有安排符合數量的“旅行社櫃檯/酒店櫃檯”及“櫃員機”在氹仔客運碼頭投入營運，及後沒有按本局要求完成糾正措施的情況，反映甲未有盡承批人應履行的義務，甲作為管理經營者須承擔相應的責任。

三十四、對於本局按照《合同》第三十一條第一款及第四款的規定，先後透過第 388/DGP/DAP/2023 號公函及第 409/DGP/DAP/2023 號公函兩次要求甲採取糾正措施，甲仍未於指定期限內，安排符合數量的“旅行社櫃檯/酒店櫃檯”及“櫃員機”在氹仔客運碼頭投入營運，可再次認定甲未按照合同及本局的要求完成糾正措施，因而符合《合同》第三十二條所指之科處罰款的前提。

三十五、《合同》第三十二條第一款至第三款規定如下：

一、如監察實體按照第三十一條第四款的規定，再次認定乙方未按照合同或監察實體之要求完成糾正措施，則甲方有權科處乙方罰款。

二、罰款按照乙方違反每一項義務的次數計算，每次違反可被科處相當於MOP60,000.00(澳門元陸萬圓正)的罰款。

三、在計算罰款時，監察實體再次認定乙方未按照合同或監

察實體之要求完成糾正措施，視為一項違反義務之行為。

三十六、按照《合同》上述規定，對於本局先後兩次要求甲採取糾正措施，甲仍未於指定期限內，安排符合數量的“旅行社櫃檯/酒店櫃檯”及“櫃員機”在氹仔客運碼頭投入營運，可再次認定甲未按照合同及本局的要求完成糾正措施，視為一項違反義務之行為，甲可被科處之罰款為澳門元 60,000.00 元。

II. 處罰的權限及申訴機制

三十七、根據《合同》第四十八條，合同之履行適用 5 月 14 日第 3/90/M 號法律《公共工程及公共服務批給制度的基礎》。

三十八、按照第 3/90/M 號法律第十六條規定，在公共工程及公共服務的批給合約內，應訂定承批人在不遵守情況下需繳的罰款。而按照同一法律第二十三條第一款 g 項、第 2/1999 號法律第十七條、經第 2/2021 號行政法規重新公布的第 6/1999 號行政法規第六條、以及經第 22/2021 號行政命令及第 88/2021 號行政命令修改的第 184/2019 號行政命令第一款的規定，科處罰款之權限屬運輸工務司司長。

三十九、甲在接獲處罰決定通知之日起十五日內，可根據《行政程序法典》可第一百四十九條 b) 項規定，就處罰決定向運輸工務司司長提出聲明異議。

四十、甲亦可以根據《行政訴訟法典》第二十五條第二款 a)

項及經第4/2019號法律修改之第9/1999號法律《司法組織綱要法》第三十六條(八)項的規定，在三十日內就處罰決定向中級法院提出司法上訴。

四十一、上述提出聲明異議及司法上訴的期間同時進行。

III. 罰款的繳交或扣除

四十三、如甲不在指定期間內全數繳交罰款，按照《合同》第三十二條第八款的規定，罰款可在確定保證金中扣除，且甲須按《合同》第二十六條第八款之規定，在確定保證金被動用時重置保證金。

第五部分 總結及建議

綜上所述，建議呈請運輸工務司司長閣下批准以下事宜：

(一) 根據《合同》第三十一條第四款、第三十二條第一款及第二款的規定對甲科處罰款，金額為澳門元60,000.00元。

(二) 要求甲在接獲處罰決定通知之日起十五日內繳交上項所指的罰款；倘該司在指定期限內沒有繳交罰款，則按照《合同》第三十二條第八款的規定在確定保證金中扣除，並要求該司須按《合同》第二十六條第八款之規定，在確定保證金被動用時重置保證金。

(三) 由海事及水務局進行後續工作。”』

*

三、理由陳述

被訴實體提出的主要上訴理由是被上訴裁判錯誤理解有關合同罰則所訂的 60,000 澳門元是罰款的上限金額而非固定金額，故存在違反《民法典》第 8 條所規定的法律解釋規則。

倘上述上訴依據不成立，則認為有關處罰並沒有違反適度原則或不合理行使自由裁量權。因此，若撤銷有關行政決定，相當於縱容司法上訴人在個案中不遵守合同精神，放任其違反合同義務且未有妥善履行管理責任的行為，打擊行政當局日後監督合同執行的威信，違反謀求公共利益原則。

現就有關問題作出審理。

首先需指出的是，本案涉及的是行政合同條款的解釋，而非法律解釋，故不適用《民法典》第 8 條的規定。

根據《行政程序法典》第 167 條 e 項之規定，公共行政當局得科處為不履行合同而訂定之處罰。

為此，澳門特別行政區在與司法上訴人所簽署的行政合同第 32 條中作出以下規定：

第三十二條(罰款)

- 一、如監察實體按照第三十一條第四款的規定，再次認定乙方未按照合同或監察實體之要求完成糾正措施，則甲方有權科處乙方罰款。
- 二、罰款按照乙方違反每一項義務的次數計算，每次違反可被科處相當於MOP60,000.00(澳門元陸萬圓正)的罰款。
- 三、在計算罰款時，監察實體按照本條第一款認定乙方未按照合同或監察實體之要求完成糾正措施，視為一項違反義務之行為。
- 四、為適用本條的規定，凡由乙方或分營人以及此等實體之工作人員作出的違反合同任一規定者，皆視為乙方違反合同所規定的義務。
- 五、如乙方實施了數項違反合同及其組成文件的行為，則甲方得對乙方實施的數項違反義務之行為科處一個罰款金額，其金額為各違反義務之行為可被科處之罰款的總和。
- 六、甲方在科處乙方罰款前，應以書面方式將科處罰款的原因通知乙方；乙方如欲提出辯護，則應在收到通知起十五日內以書面方式為之。
- 七、對於甲方的罰款決定，乙方得依法提起申訴。

八、經甲方確定的罰款，應在十五日內向監察實體繳交；逾期未繳交的罰款，可在確定保證金中扣除。

九、科處本條所規定的罰款並不免除乙方承擔對第三者或有的責任以及其他依法應承擔的責任，且不妨礙甲方向乙方追討甲方蒙受的一切損失及喪失利益。

而本案的爭論點在於上述合同條款第 2 款當中規定的 60,000 澳門元罰款是定額還是罰款金額的上限。

如前所述，這是一個涉及合同條款解釋的問題，而非法律解釋的問題。

《民法典》第 228 條至第 230 條分別規定如下：

第二百二十八條

(意思表示之一般含義)

- 一、法律行為意思表示之含義，以一般受意人處於真正受意人位置時，能從表意人之有關行為推知之含義為準，但該含義未能為表意人所預料係屬合理者除外。
- 二、如受意人明知表意人之真正意思，則表意人所作之意思表示應以該真正意思為準。

第二百二十九條

(存疑之情況)

如對意思表示之含義存疑，則在無償法律行為上以對處分人而言負擔較輕之含義為準，而在有償法律行為上則以能達至較均衡之給付之含義為準。

第二百三十條

(要式法律行為)

- 一、 對於要式法律行為內之意思表示，其含義僅以與有關文件內容有最起碼對應者為限，即使該對應之表達不盡完善亦然。
- 二、 然而，如與有關文件內容無最起碼對應之含義係符合各當事人之真正意思，且視該含義有效並不抵觸規定該法律行為應遵方式之理由，則得以該含義為準。

以下我們將從三個維度去解釋上述合同條款，分別是：

1. 合同條款的文義要素和疑義不利於條款擬定方原則(*in dubio contro stiplatoren*)；
2. 有關罰款的目的；
3. 行政活動須遵循的基本原則。

在合同條款的文義要素方面，有關合同條款所使用的是“可被

科處相當於MOP60,000.00(澳門元陸萬圓正)的罰款”，葡文版本是“*punível com multa de \$60 000,00 (sessenta mil patacas)*”。

不論是中文的“可”或葡文的“*punível*” (可科處)均具有表達彈性裁量的意思，然而有關裁量是僅指是否處罰，還是亦包括罰款金額的多少則存在歧義的空間。

從邏輯推理來說，既然行政當局可以行使自由裁量權不科處罰款，那在“容大納少”的原理下，不應排除科處低於 60,000 澳門元罰款的可能性。

另一方面，根據疑義不利於條款擬定方原則，當合同條款出現歧義時，應作出對擬定/提出該條款的一方不利，對相對方有利的解釋。

上述原則在澳門《民法典》第 229 條的具體體現是：

1. 無償法律行為，以對處分人負擔較輕之含義為準；
2. 有償法律行為，以能達至較均衡之給付之含義為準。

兩者均指向有關罰款的金額應為浮動金額的最高限額，而非固定金額(在有償法律行為中要求“以能達至較均衡之給付之含義為準”，當中“均衡”兩字已含有裁量平衡的意思)。

在有關罰款的目的方面作出分析，我們認為該罰款的實施具有強制履行合同和對合同的不履行作出制裁的雙重目的。

從比較法中，葡萄牙最高行政法院於 2025 年 3 月 13 日在第 0205/14.7BESNT 號案件作出的裁判中也持同一見解(載於 www.dgsi.pt)，該裁判摘要第14點指出：

“合同制裁的適用，不僅旨在迫使當事人妥善且如期履行合同—因此具有強制性目的—同時也具有懲戒性目的，即針對承包商違反合同或法律規定的行為，施加懲罰性制裁”。

在此雙重功能背景下，固定罰款金額和浮動罰款金額各有優劣。

固定罰款金額操作相對簡單，確定性和可預期性強，行政當局在執行有關處罰時不需特別的裁量，一旦發現違約行為，可直接依據合同約定執行罰款，不需考慮違約方的過錯程度、違約情節的輕重、違約後果的嚴重性等。

然而這種“一刀切”的固定罰款金額雖然簡化了程序和提升了效率(省除了裁量的工作)，但其弊端也是不能忽視的。

首先，固定罰款金額缺乏靈活性，不能根據違約情節輕重、違約損失大小、主觀過錯程度的差異而作出處罰。對於情節輕微、未造成公共利益損失的違約行為，固定罰款可能過於嚴苛，加重相對人履約負擔；而對於情節嚴重、造成重大公共利益損害的違約行為，固定罰款又可能威懾不足，無法實現有效制裁，強制違約方全面履行合同義務，背離罰款的雙重目的。

浮動罰款金額則可結合實際情況合理裁量，避免固化的合同條款影響合同履行，符合適度原則，能實現較為精準的制裁與有效強制。浮動罰款可根據違約情節輕重調整數額，對輕微違約處以較低罰款，以督促改正履行為主；對嚴重違約、拒不履行合同義務的行為處以高額罰款，既實現有力制裁，又形成足夠威懾，令違約方全面履行合同，兼顧強制履行與制裁的雙重目的，避免固定罰款金額「一刀切」的弊端。其次，兼顧公共利益保護與相對人合法權益。

行政合同核心目的是實現公共利益，浮動罰款可根據公共利益受損程度確定罰款金額，最大化彌補公共利益損失；同時避免對輕微違約過度處罰，保障相對人財產權益，實現公共利益與私人利益的平衡。

浮動罰款的弊端是操作上較為繁複，在效率上沒有固定罰款那麼便捷。

行政合同作為行政主體實現行政管理目標、履行公共服務職能的重要行政方式之一，兼具行政性與合同性雙重屬性。在行政合同履行過程中，處罰條款既承擔著督促相對人全面、及時履行合同義務的強制功能，又肩負著對相對人拒不履行、不完全履行合同行為的制裁功能，是保障實現行政合同目的、維護公共利益與合同秩序的關鍵制度設計。而罰款金額確定方式的選擇，直接決定罰款功能能否精準實現、處罰是否公平合理，其中固定罰款

金額與浮動罰款金額是兩種核心模式。具體選擇那種模式由合同締約雙方根據合意而作出決定。

當合同條款表達不清而出現歧義時，應優先考慮選擇更能達至合同罰款目的/功能的含義，即有關的罰款金額並非固定的，相反是浮動的，而當中所規定 60,000 澳門元罰款應理解為罰款的最高限額。

從行政活動須遵循的基本原則維度去分析，法律明確要求行政當局之決定與私人之權利或受法律保護之利益有衝突時，僅得在對所擬達致之目的屬適當及適度下，損害該等權利或利益，以及遵守善意原則，在任何形式之行政活動中及在行政活動之任何階段，公共行政當局與私人均應依善意規則行事及建立關係，特別是“應考慮具體情況下需要重視之法律基本價值”(《行政程序法典》第 5 條第 2 款及第 8 條)。

誠如駐本終審法院檢察院助理檢察長在其意見書中所言，“罰當其過”是制裁體系的法律基本價值，定額罰款屬例外的情況，“它須在法律規範或合同條款中得到沒有歧義的明示確認”。

基於此，當行政合同條款出現歧義時，也應按上述行政活動須遵循的原則對有關條款作出解釋。

而上述合同處罰條款的解釋，亦契合《行政程序法典》第 5 條第 2 款所規定的適當和適度原則，以及同一法典第 8 條所規定

的善意原則。

由此可見，中級法院認定合同條款第 32 條第 2 款所規定的 60,000 澳門元罰款是浮動罰款的最高限額的決定是正確的，應予以維持。

就被訴實體的候補上訴依據方面(不存在明顯的裁量過當)，我們認為是明顯不成立的，原因是被訴實體一直認為有關合同的處罰金額是固定受羈束的，不存在任何的裁量空間(見答辯狀第 126 條及上訴狀第 13 條)，故從沒有在定出罰款金額方面作出過任何裁量工作。既然從沒有作出過裁量，也不存在裁量恰當或過當的情況。

亦即是說，在被訴實體沒有作出裁量的情況下，法院無法對裁量是否恰當作出判斷，因沒有判斷的基礎。

*

四、決定

綜上所述，合議庭裁定被訴實體的上訴理由不成立，並維持被上訴的裁判。

*

訴訟費用由被訴實體支付，但其享有主體豁免。

作出適當通知。

*

2026年5月22日

何偉寧

宋敏莉

司徒民正

出席評議會的檢察院司法官：米萬英