<u>卷宗編號：52/2026</u>

(行政司法裁判上訴案)

日期：2026 年 10 月 7 日

主題：

- 雙重確認
- 上訴的可受理性
- 訴權失效
- 特別規範
- 行政合同
- 第 63/85/M 號法令第 66 條

摘要：

- 即使是在中級法院一致確認第一審裁判的情況下，如果該裁判審理了案件的實體問題，或終結了訴訟程序，則針對中級法院的裁判可以向終審法院提起上訴，只要案件利益值高於中級法院的法定上訴利益限額即可(《民事訴訟法典》第 638 條第 1 款及第 583 條第 1 款)。

- 儘管《行政訴訟法典》是一部完整且系統的關於行政訴訟程序的法典，但其不具有消除已存在於各單行特別法中的行政合同訴權失效期間的意圖。

- 第 63/85/M 號法令第 66 條是一項特別規範，它適用於一種特定的爭議類型，即關於向行政當局公共部門供應財貨或提供服務的行政合同之訴，因此根據《民法典》第 6 條第 3 款確立的特別法優於一般法的原則，它優先於《行政訴訟法典》第 98 條和第 115 條的一般規定。

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： 52/2026 (行政司法裁判上訴案)

上訴人： 甲 (原告)

被上訴人： 澳門特別行政區 (被告)

日期： 2026 年 10 月 7 日

*

一、 概述

原告甲(認別資料詳載於卷宗內)針對被告澳門特別行政區提起行政合同之訴。

行政法院透過 2025 年 9 月 12 日的判決，裁定訴權失效的延訴抗辯成立，繼而駁回了針對被告的起訴。

原告不服，向中級法院提起司法裁判的上訴。該院透過 2026 年 3 月 19 日的合議庭裁判裁定上訴敗訴，維持了行政法院的判決。

原告仍不服，向本終審法院提起本司法裁判的上訴，並在結論部分提出以下理由：

「……

a. 本上訴係因不服中級法院(下稱"被上訴裁判")於 2026 年 3 月 19 日所作出的合議庭裁判(載於案卷第 1015 頁至第 1026 頁)而

提起。該裁判駁回了上訴人針對行政法院於 2025 年 9 月 12 日所作的清理批示(載於案卷第 956 頁)而提起的上訴；該清理批示以訴權失效這一延訴抗辯理由成立為由，駁回了針對被上訴實體的起訴。

b. 鑑於上述行政法院的清理批示(案卷第 956 頁)本身存在瑕疵，且中級法院確認了該清理批示並全盤引用其理由，從而裁定上訴敗訴；因此，上訴人指控被上訴裁判存有適用法律錯誤的瑕疵，原因在於其錯誤解釋及適用了第 63/85/M 號法令第 66 條以及《行政訴訟法典》第 98 條，因為前者(即第 63/85/M 號法令)顯然不適用於本案。

c. 作為補充，上訴人提出實質及法律前提並未成立的論點，而該等前提本是導致適用第 63/85/M 號法令第 66 條以認定上訴人訴權失效所必需的。

d. 被上訴裁判在確認行政法院的清理批示時，存有適用法律錯誤的瑕疵。該清理批示認定本案爭議應適用第 63/85/M 號法令第 66 條關於訴權失效的制度，即規定提起訴訟的期限為 90 日，自具權限的行政機關拒絕給予私人相關權利的決定通知之日起算；而不是適用《行政訴訟法典》第 98 條的制度，該條規定除第 105 條、第 109 條、第 115 條及特別法另有規定外，得隨時提起訴訟(下劃線為我們所加)。

e. 儘管給予應有尊重，但上訴人絕不能認同上述觀點及據此作出的裁判。

f. 第 63/85/M 號法令制訂於 1985 年，而《行政訴訟法典》則頒布於 1999 年。後者屬於訴訟法典之一，其通過旨在規範政權移

交後、面向未來的行政當局與私人之間的司法訴訟關係，開啟了行政當局與私人各享權利、各盡義務的新時代，並使個人及企業訴諸法院這一基本原則邁向現代化。

g. 原審法院在確認行政法院的決定時，採取了適用第 63/85/M 號法令第 66 條所定之失效制度的理解，現引述其原文如下：『鑑於合同之標的，"7 月 6 日第 63/85/M 號法令無疑適用於本案，該法令第 1 條第 1 款已明確規定，向澳門地區行政當局的公共部門(包括享有行政自治權的部門以及自治服務及基金)供應財貨或提供服務的合同，均受本法規所定之制度管轄"。

h. 上述抗辯理由不應成立，相關事實及法律理由如下：

i. 作為本訴訟標的的合同，非但沒有對應採取的法律制度保持沉默，反而恰恰相反，於其第 15 條明確規定：

第 15 條

1. 本合同依據澳門特別行政區現行法律擬定並進行解釋。

2. 本合同如有任何遺漏之處，均適用澳門特別行政區現行法律。

j. 據此，上述第 63/85/M 號法令固然應予適用，但也僅限於其未被其他應適用且位階更高的規範所廢止的部分。

k. 絕不能得出在任何情況下均須適用該法令的結論，尤其當該適用會導致其他規範被排除時。其他規範反映了立法者的精神，即在第 63/85/M 號法令生效 14 年後的 1999 年，立法者通過了《行政訴訟法典》，其目的正是為了加強私人訴諸司法及法院以對抗行政

當局並維護自身權利的保障。

l. 適用第 63/85/M 號法令，絕不能導致《行政訴訟法典》第 98 條的規定被排除適用。該法典於 15 年後通過，其適用範圍除條文本身字面明確列出的例外情況(容許存在某些除斥期間，而非完全容許可隨時提起訴訟)之外，根本沒有給任何其他例外留有空間。

m. 《行政訴訟法典》第 98 條規定：

第 98 條

(期間)

各訴得隨時提起，但屬第 105 條、第 109 條、第 115 條及特別法所規定之情況除外。

n. 1999 年 12 月 20 日核准的《行政訴訟法典》第 113 條第 1 款規定，"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"。

o. 本訴訟屬於《行政訴訟法典》第 113 條所規定的訴訟，這一點並無爭議；因此，本訴訟既不屬於第 105 條、第 109 條及第 115 條所規定的任何一種訴訟，另一方面，第 63/85/M 號法令亦未規定任何特別訴訟。

p. 對於此類涉及行政合同的訴訟，《行政訴訟法典》僅在其第 115 條中規定了一個為期 180 日的訴權失效期間，該失效僅針對涉及合同有效性的訴訟，而未對涉及合同解釋或履行的訴訟規定任何期限，尤其是像本案這樣旨在追究合同責任的訴訟。

q. 正如 Viriato Lima 與 Álvaro Dantas 兩位學者的見解(上訴人對此深表認同)：“法律僅對前一條第 2 款所規定的、涉及合同有效性的訴訟訂定訴權失效期間。而涉及合同解釋或履行的訴訟，尤其是旨在追究合同責任的訴訟，可以隨時提起，正如第 98 條所規定的那樣”(黑體為我們所加)——見《Código de Processo Administrativo Contencioso Anotado》，法律及司法培訓中心出版，2015 年，第 331 頁及第 332 頁。

r. 相同見解亦可參閱 José Cândido de Pinho 的論述，他指出：“在其餘涉及討論某項合同條款的解釋及合同履行的情況下，訴訟不再受期限限制。亦即，根據《行政訴訟法典》第 98 條的規定，可以隨時提起訴訟”(黑體為我們所加)——見《Notas e Comentários ao Código de Processo Administrativo Contencioso》，第二卷(第 97 條至第 187 條)，法律及司法培訓中心出版，2018 年，第 145 頁。

s. 隨著《行政訴訟法典》的生效，訴訟不再受期限限制。根據 José Cândido de Pinho 的觀點，立法者決定不設期限的核心原因，在於“對合同的某種解釋或其履行，會持續成為損害的源頭，無論是對合同關係的主體，還是對雙方所要維護的權利和利益而言皆是如此(……)”。

t. 上述備受尊崇的學者在<u>未作任何區分</u>的情況下指出，涉及行政合同履行的訴訟可以隨時提起。況且，合同第 15 條已規定適用澳門法律，並未提及《行政訴訟法典》之前的任何單行訴訟制度；而該法典構成了唯一具管轄權的訴訟制度，且與立法者在傳統程序法典中的做法不同，該法典包含了實體性期限，例如其所規定訴訟的消滅時效期限。

u. 立法者若無意在這方面進行創新，且有意在第 98 條規定的情形之外，繼續維持行政合同訴權失效的有效性及適用性(從而構成"可以隨時提起訴訟"這一原則的例外)，那麼立法者絕不會以如此絕對、清晰且毫無詮釋空間的方式來擬定《行政訴訟法典》第 98 條。

v. 此外還須注意，第 63/85/M 號法令已被於 2025 年 7 月 28 日通過、並將於 2026 年 9 月 1 日生效的新《公共採購法》(第 10/2025 號法律)全面廢止。

w. 該法規不僅反映了立法者的精神，也反映了其提案人(即監督並執行公共行政的澳門特區政府)的意圖。鑑於至今為止各現行制度的實施情況，該法規反映了在澳門特區法制中，針對公共採購有必要進行修改和鞏固的部分，正如該法律第一條所述，即"公共部門取得財貨或勞務以及作出相應開支"。

x. 第 10/2025 號法律毫無例外地廢止了第 63/85/M 號法令，且在任何情況下均未對上述訴訟訂定訴權失效期間。因此，應繼續適用《行政訴訟法典》的制度(尤其是其第 98 條)。據此，凡是像本案這樣不涉及該法典第 115 條所列明事項的行政合同訴訟，依然可以隨時提起。

y. 自《行政訴訟法典》生效以來，第 63/85/M 號法令第 66 條的訴權失效期限便不再適用，這一點是如此毫無爭議，以至於立法會的理由陳述書中甚至連隻字片語都未提及此事。

z. 倘若立法者有意透過第10/2025 號法律來廢除某個訴權失效期間——這意味著立法者認為第 63/85/M 號法令第 66 條在 1999 年

《行政訴訟法典》生效後依然適用——那麼鑑於該事項的重要性以及對其進行說明的必要性，理由陳述書中肯定會對此著墨數行。

aa. 事實上，這並非一項創新，而純粹只是將立法者於 1999 年透過《行政訴訟法典》所採納並實證法化的原則，在法制中予以鞏固。該原則即：對於如本案般具備相同請求及訴因的訴訟，並不設任何訴權失效的期間。

bb. 立法者並非想藉著第 10/2025 號法律的生效，來取消提起此類訴訟的訴權失效期間，因為該期間本就不存在；其所做的是消除了法制中同時存在兩項規範的情形——即第 63/85/M 號法令第 66 條與《行政訴訟法典》第 98 條——此兩項規範自 1999 年《行政訴訟法典》生效以來，對於訴權失效的規定似乎存在矛盾。

cc. 然而，對法律的正確解釋與適用應為：《行政訴訟法典》在 1999 年便已具備法律安全與確定性地對該事項作出了規範，因此，倘若第 63/85/M 號法令第 66 條自 1999 年起便不再適用於《行政訴訟法典》第 115 條所規定之外的行政合同訴訟，則根本沒有必要作出相反的規定以維持該條文的約束。

dd. 此外，倘若我們考慮到以澳門特區為當事人的絕大多數行政合同，必然屬於財貨供應合同或勞務供應合同，那麼"即使在 1999 年《行政訴訟法典》生效後，其第 98 條之規定仍不適用於此類合同所引發的糾紛"這一論點，將會導致我們在實務上面臨一項處境，即上述第 98 條所體現的"不設訴權失效期間"這一重要原則將變得不適用，從而實質上架空了這項在 1999 年堪稱創新、即相關訴訟"可以隨時提起"的原則。

ee. 綜上所述，在給予應有尊重的前提下，原審法院在法律適用上有瑕疵，錯誤解釋並適用了第 63/85/M 號法令第 66 條及《行政訴訟法典》第 98 條，因此，必須依法撤銷被上訴裁判，並產生相應的法律後果。

作為補充，如不這樣認為，則出於辯護的謹慎，提出以下上訴理由：

ff. 行政法院所作的清理批示(並獲被上訴裁判確認)認為，被上訴實體透過 2023 年 8 月 14 日向上訴人發出的信函，已默示拒絕支付上訴人所請求(且隨後在本訴訟中提出請求)的 28,800,000.00 澳門元，這符合第 63/85/M 號法令第 66 條的法律規定。該條規定：“有關之訴應在九十日內提起，該期間自將有權限作出確定行為之機關所作之否定被判給人某項權利或駁回其請求之決定或決議通知被判給人之日起算，又或自將該機關賦予判給實體某項他方認為無依據之權利之決定或決議通知被判給人之日起算；但法律另定期間者除外”。

gg. 上述信函係用以回覆上訴人於 2023 年 7 月 28 日發出的催告函(上訴人在該催告函中要求被上訴實體履行付款，否則將根據雙方訂立之合同中的仲裁條款，將爭議提交仲裁庭審理)，其內容如下：

“……根據第 19/2019 號法律《仲裁法》第 84 條第 3 款的規定，澳門特別行政區對澳門特別行政區與甲於 2005 年 1 月 21 日訂立的合同中第 16 條所載仲裁協議的有效性及效力表示反對，因此，亦反對由仲裁庭介入解決上述合同範圍內可能出現的爭議……”

hh. 從上述內容可知，上訴人在其 2023 年 7 月 28 日的信函中，探討了兩個問題，即：

1. 關於應支付 28,800,000.00 澳門元欠款的問題；以及

2. 關於在未付款的情況下，將爭議提交仲裁庭審理的問題。

ii. 而澳門特區則在其回覆中，僅針對提出的第二個問題作出回應，甚至提及反對解決"可能出現的爭議"，亦即，其甚至並未明確承認存在一項爭議。

jj. 儘管如此，行政法院(在清理批示中)仍認定，且中級法院在被上訴裁判中亦予以贊同並確認，該信函的內容已足以推導出對涉案付款請求的默示拒絕。

kk. 儘管給予應有尊重，但上訴人絕不能認同上述裁判。

ll. 根據《民法典》第 209 條第 1 款的規定："法律行為之意思表示可為明示或默示；以口頭、書面或其他直接表意方法表示者為明示；從完全有可能顯露意思之事實推斷出之表示為默示"。

mm. 而第 210 條則規定："法律、習慣或協議規定沉默具有法律行為意思表示之意義時，沉默方等同法律行為意思表示"。

nn. 最後，在解釋法律行為意思表示時，"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"(《民法典》第 228 條第 1 款)。

oo. Calvão da Silva 在評論確定不履行預約的情形時(此處的法

理經必要變通後亦可適用)，就默示拒絕履行合同指出：“關鍵在於預約出售人不想或不能履行的意思表示(或行為)必須是嚴肅、確定且毫無疑問的。在此情況下，預約買受人有正當理由採信該意思表示，將其視為一項明確無誤的決定並解除合同。此時，若再提出履行，則毫無意義；即便存在，亦與之前的行為完全矛盾，構成‘出爾反爾’，債權人有充分理由且理所當然有權予以拒絕”。

pp. 沿襲上述邏輯並結合前述轉錄之《民法典》的法律規定，我們認為無可爭辯的是：若要構成默示(隱含)拒絕履行，債務人必須作出某種嚴肅、確定且毫無疑問的特定行為，以極大的可能性顯露出不想或不能履行的意願，從而容許債權人毫無懸念地推導出該拒絕的意思；這同樣意味著，純粹的沉默不能具有默示拒絕的效力。

qq. 回到本案。在 2023 年 8 月 14 日的信函中，被上訴實體僅僅探討了仲裁協議的問題，對於上訴人所請求的付款隻字未提(也就是保持沉默)，這一點在原審法院的清理判決中亦予以了強調。

rr. 因此，2023 年 8 月 14 日的信函中顯然不存在任何拒絕(更遑論默示拒絕)履行的意思，該信函更沒有“拒絕”上訴人所提出的、將爭議提交仲裁審理之外的任何權利或主張。儘管給予應有尊重，但上述第 63/85/M 號法令第 66 條所確立的、作為 90 日訴權失效期間起算點的前提條件，在本案中並未成立。

ss. 事實亦確實如此。上訴人已於 2024 年 12 月 3 日透過訴訟外通知催告被上訴實體支付該筆款項，旨在就該主張獲得明確答覆，並試圖避免提起司法訴訟的必要(見隨起訴狀遞交的文件 9)。

tt. 上述通知充分證明，上訴人當時並未理解(基於上述列舉的

理由，亦不能苛求上訴人去理解)2023 年 7 月 28 日的信函會導致其所提出的主張遭到拒絕。

uu. 因此，被上訴裁判顯然違反了第 63/85/M 號法令第 66 條的規定，原因在於對本案事實作出了錯誤的解釋及適用，故應予撤銷，並產生相應的法律後果。

……」

被告在卷宗第 1068 頁至第 1072 背頁對上訴陳述作出回應(相關內容在此視為完全轉錄)，指上訴不應被受理，並主張裁定上訴理由不成立。

助審法官已依法作出檢閱。

*

二、 事實

案中認定了以下事實：

—2005 年 1 月 21 日，原告與被告訂立了《開展澳門固體垃圾焚化中心設備擴容和現代化的綜合管理服務，包括設計、工程管理和營運及保養附加服務》合同(詳見卷宗第 74 頁至第 81 頁背頁)。

— 合同第一條(標題為“標的”)規定如下：

「1. 透過本合同，乙方承諾根據本合同的條款以及由其提交並構成合同組成部分(附件一)且為著所有法律效果視為在此轉錄的標書，執行“開展澳門固體垃圾焚化中心設備擴容和現代化的綜合管理服務，包括設計、工程管理和營運及保養附加服務”。

2. 乙方根據本合同的條款提供上款所述之服務，且須時刻遵守現行法例」(詳見第 75 頁背頁至第 76 頁)。

— 在原告提交且構成合同組成部分的標書中，包含以下段落：

「……甲將與政府協調，透過一項涵蓋設施擴建與升級範疇的項目發展服務(“PDS”)合同，以循序漸進的方式推進項目的實施。

……總括而言，PDS 合同應涵蓋以下有關上述循序漸進實施方式的核心要素及考量：

a) 根據本標書，甲提供的項目發展服務包括提供：

(i) 項目的發展管理服務；

(ii) 擴建廠房的設計；

(iii) 施工協調與監督；

(iv) 項目施工期間與澳門垃圾焚化廠營運相關的附加服務……」(詳見卷宗第 87 頁至第 88 頁，“執行摘要”第 3 點)。

— 合同第十六條(標題為“爭議的解決”)內容如下：

『1. 任何涉及本合同的解釋、有效性或履行的爭議，如未能透過雙方協議解決，將提交予設於澳門、由三名成員組成的仲裁庭審理。其中兩名成員由雙方各指派一名，第三名成員則由該兩名成員協商產生並擔任主席。

……

4. 如有遺漏，按 6 月 11 日第 29/96/M 號法令中有關仲裁庭的

規定，以及澳門特別行政區所有關於仲裁的現行法例處理』(詳見卷宗第 80 頁背頁)。

— 2023 年 7 月 28 日，原告向被告發出了一封編號為 XXX-LCA-GENXX-XXXXXXX 的信函，催告被告在收到該信函之日起 15 日內，向其支付因履行合同範圍內的服務及工作而產生的 28,800,000.00 澳門元的款項，並在信末明確表示，若未支付上述金額，將根據合同第 16 條的規定將爭議提交仲裁庭審理(詳見卷宗第 298 至 301 頁)。

— 2023 年 7 月 31 日，被告收到了上述編號為 XXX-LCA-GENXX-XXXXXXX 的信函(詳見卷宗第 298 頁)。

— 2023 年 8 月 14 日，被告就編號為 XXX-LCA-GENXX-XXXXXXX 的信函向原告作出回覆，表示：*"……根據並為著第 19/2019 號法律《仲裁法》第 84 條第 3 款的效力，澳門特別行政區對其與甲於 2005 年 1 月 21 日訂立的合同中第 16 條所載仲裁協議的有效性及效力表示反對，因此，亦反對由仲裁庭介入解決上述合同範圍內可能出現的爭議……"*(詳見卷宗第 302 頁)。

— 2023 年 9 月 8 日，原告向被告提出將爭議提交仲裁及指定仲裁員的請求，被告於同日收到了該請求(詳見卷宗第 303 頁至第 307 頁)。

— 2023 年 11 月 9 日，行政法院批准了原告提出的指定仲裁員請求，並指派了第二名仲裁員以替代缺席的被告，藉此組成仲裁庭(詳見卷宗第 311 頁至第 312 頁)。

— 2024 年 3 月 27 日，仲裁庭裁定：*"被請求人就合同內所載仲裁協議的有效性及效力所提出的反對成立，宣告該仲裁協議不適用，並據此認定仲裁庭對審理本案爭議無管轄權"*(詳見卷宗第 364 頁至第 365 頁)。

— 2025 年 1 月 24 日，原告向行政法院提起本行政合同之訴(詳見卷宗第 2 頁)。

*

三、 理由說明

A. 先決問題：本司法裁判的上訴是否可被受理

被告認為，根據經《行政訴訟法典》第 1 條所轉用《民事訴訟法典》第 638 條第 2 款的規定，本司法上訴不可被受理，因為行政法院的裁判未審理案件的實體問題，且中級法院在無落敗票的情況下確認了該裁判。

《民事訴訟法典》第 638 條第 2 款規定，*"對中級法院在表決時一致確認第一審所作的不審理案件實體問題或不終結訴訟程序的裁判的合議庭裁判，均不得提起上訴，而不論確認第一審的裁判時是否基於其他依據；但該合議庭裁判違反具強制性的司法見解則除外"*。

關於本條的適用，本終審法院在 2023 年 5 月 12 日第 3/2023 號案的合議庭裁判中指出：

『……第 4/2019 號法律對第 638 條第 2 款作出了修改，極大地縮減了"雙重確認"的範圍。該款明確規定"對中級法院在表決時一

致確認第一審所作的不審理案件實體問題或不終結訴訟程序的裁判的合議庭裁判，均不得提起上訴，而不論確認第一審的裁判時是否基於其他依據；但該合議庭裁判違反具強制性的司法見解則例外”。

由此可知，除違反具強制性司法見解的情況外，不可上訴的中級法院裁判必須符合一致確認第一審裁判以及不審理案件實體問題或不終結訴訟程序的條件。

換言之，即使是在中級法院一致確認第一審裁判的情況下，如果該裁判審理了案件的實體問題，或終結案件的訴訟程序，則針對中級法院的裁判可以向終審法院提起上訴，只要案件利益值高於中級法院的法定上訴利益限額(《民事訴訟法典》第 638 條第 1 款及第 583 條第 1 款)。……』

目前我們找不到切實理由去改變這一既有的司法見解。

由於第一審法院作出的宣告訴權失效的延訴抗辯成立的裁判終結了訴訟程序，且訴訟標的額高於中級法院的法定上訴利益限額，故上訴予以受理。

B. 司法裁判的上訴

本司法裁判上訴的核心問題是探討第 63/85/M 號法令第 66 條(該條為提起有關向行政當局公共部門供應財貨或提供服務的行政合同之訴設置了 90 日的失效期間)是否已被經 12 月 13 日第 110/99/M 號法令核准的《行政訴訟法典》(尤其是其第 98 條及第 118 條)所明示或默示廢止。

這一問題在實務上具有特別重要的意義，因為其決定了，對於第 63/85/M 號法令所涵蓋的行政合同之訴而言，提起訴訟的期間是否應為 90 日(第 63/85/M 號法令第 66 條)，還是與之相反，該等訴訟根據《行政訴訟法典》第 98 條的規定可以隨時提起，抑或是根據同一法典第 115 條的規定，期間為 180 日。

原告認為，考慮到《行政訴訟法典》是一部關於訴訟法及程序法的法典，其制定宗旨在於*"使個人及企業為主張其權利而訴諸法院的基本原則實現現代化，並賦予法院更平衡的司法行政"*，答案必然是肯定的。

換言之，《行政訴訟法典》作為一部完整且系統的行政訴訟程序的法典，應已涵蓋包括提起訴訟的期間在內的全部訴訟事宜。《行政訴訟法典》第 98 條規定，除該條明確規定的例外情況及特別法外，各訴得隨時提起，故此該條已默示廢止第 63/85/M 號法令的第 66 條，因為後者針對一類根據《行政訴訟法典》應適用"可隨時提起訴訟"的一般規則的訴訟，規定了 90 日的失效期間。

被告則認為，第 63/85/M 號法令第 66 條是有關為澳門特別行政區公共行政當局的部門供應財貨或提供服務的行政合同之訴的特別規定，其效力優先於作為行政訴訟程序一般法的《行政訴訟法典》。

法律上應如何解決？

7 月 6 日第 63/85/M 號法令規範澳門地區公共行政當局的部門購置物品及取得服務的程序。其第五章(第 64 條至第 70 條)專門規範合同的司法爭訟。

標題為“失效期間”的第 66 條規定，“*有關之訴應在九十日內提起，該期間自將有權限作出確定行為之機關所作之否定被判給人某項權利或駁回其請求之決定或決議通知被判給人之日起算，又或自將該機關賦予判給實體某項他方認為無依據之權利之決定或決議通知被判給人之日起算；但法律另定期間者除外。*”

經 12 月 13 日第 110/99/M 號法令核准的《行政訴訟法典》於終審法院開始運作之日生效。該法典第五章(訴)第一節(共同規定)的第 98 條，標題為“期間”，規定“各訴得隨時提起，但屬第 105 條、第 109 條、第 115 條及特別法所規定之情況除外。”

而同一法典第 115 條則規定：

第 115 條

(期間)

一、上條第二款 b 項至 d 項所指有正當性提起關於合同之有效性之訴之實體，其訴權於下列期間經過後失效：

a) 屬 b 項及 d 項所指情況者，自知悉合同內容時起一百八十日，但絕不得在訂立合同滿三年後行使該訴權；

b) 屬 c 項所指情況者，自撤銷涉及合同之形成之行政行為之裁判或宣告該行為無效或法律上不存在之裁判確定時起一百八十日。

二、第二十五條第二款及第三款，以及第二十六條及第二十七條之規定，適用於第一百一十三條第三款所指之要求撤銷之請求。

首先有必要指出的是，核准新《公共採購法》的 7 月 28 日第 10/2025 號法律已完全廢止第 63/85/M 號法令，並自 2026 年 9 月 1 日起生效。

這是一項終止整部法令(包括其第 66 條在內)效力的明示且整體的廢止。

然而，這一廢止並不影響我們對《行政訴訟法典》自其開始生效(1999 年)至第 10/2025 號法律開始生效(2026 年 9 月)為止的這段期間存在的法律狀況作出分析，對於這段期間而言，第 63/85/M 號法令第 66 條的適用性問題仍然存在。

我們知道，核准《行政訴訟法典》的第 110/99/M 號法令第 7 條並未明示廢止第 63/85/M 號法令第 66 條。

因此，問題在於是否存在默示廢止。

默示廢止只有在新舊規範之間存在絕對且不可調和的不相容，並且立法者表現出整體取代原有制度的意願時，方會發生。

在本案中，儘管充分尊重不同立場，但我們認為《行政訴訟法典》第 98 條與特別期間制度的存在並不抵觸，恰恰相反，該條明確承認該等特別制度的存在。

我們並不認為《行政訴訟法典》的立法者具有透過該法典消除已存在於各單行特別法中的行政合同訴權失效期間的意圖。

支持這一觀點的直接證據是，《行政訴訟法典》第 98 條本身明確承認特別法的存在，並將其作為可隨時提起訴訟之規則的例外。該規定並非僅限於準用《行政訴訟法典》第 105 條、第 109 條及第

115 條所規定的例外，而且明確為其他法規中已存在的特別制度留下適用空間。

另一方面，我們認為《行政訴訟法典》的立法者在制定第 98 條及第 118 條時，完全知悉第 63/85/M 號法令(該法令是行政當局購置物品及取得服務時通常使用的法規)以及其第 66 條的存在。

如果立法者真的想要將其廢止，那麼一定會將第 63/85/M 號法令(或至少是其中的第 66 條)包含在第 110/99/M 號法令第 7 條的清單之中。

沒有這麼做，因為不想。

其實，在"行政訴訟法典簡介"中，法典的起草者完全沒有在"行政合同之訴"的部分表現出想要刪除提起訴訟之期間的意思，只是指出以下內容(見簡介第 7 頁及第 8 頁第 12 點，載於《行政訴訟法典》，印務局，2001 年)：

『12、在行政合同之訴中，改為可以在符合第 113 條第 3 款所規定條件的情況下，一併提出撤銷形成及執行合同的行政行為，或者宣告該行為無效或法律上不存在的請求，至於請求的步驟適用第 99 條第 5 款的規定： 此處同樣是該立法意旨的體現，立法者於整部法規中始終致力採取各種措施，以加快行政訴訟的進行，因其延誤幾乎不可避免地會對私人造成不利。

在此方面，按照訴訟目的對原告的訴訟正當性作出了更為清晰的界定：即關於合同的解釋、有效性或執行(見第 114 條)。須再次指出，基於檢察院具有維護合法性的職能，法律亦賦予其訴訟正當

性(見第 114 條第 2 款 b 項)。』

在我們看來，第 63/85/M 號法令第 66 條是一項特別規範，它適用於一種特定的爭議類型，即關於向行政當局公共部門供應財貨或提供服務的行政合同之訴，因此根據《民法典》第 6 條第 3 款確立的*特別法優於一般法*原則，它優先於《行政訴訟法典》第 98 條和第 115 條的一般規定。

最後，作為補充依據，原告主張其從來沒有收到過有權限機關拒絕付款的決定或決議的通知，因為被告 2023 年 8 月 14 日的信函"*單純且僅僅*"涉及將爭議提交仲裁庭的問題，完全沒有提及不支付其所要求的款項的問題。

因此，認為第 63/85/M 號法令第 66 條規定的訴權失效期間不應開始計算。

對此，行政法院作出如下裁決：

『……

首先要注意，被告在對原告的付款請求所作的答覆中，雖然提到仲裁庭的(不)介入，但卻完全沒有承認原告享有的權利，也絲毫沒有表示出全部或部分支付原告所主張款項的意圖。被告在原告威脅若其主張不獲滿足則會將爭議提交仲裁的背景下作出的意思表示應被解釋為其默示拒絕了原告的付款請求，從而拒絕了原告的主張。

因此，在不妨礙有更好見解的前提下，我們認為，自原告接獲被告上述答覆的通知之日起，7 月 6 日第 63/85/M 號法令規定的訴

權失效期間已經開始，鑑於沒有資料指向其他日期，該日應為 2023 年 8 月 14 日。經過 90 日之後，相關失效期間於 2023 年 11 月 13 日屆滿。』

中級法院確認了行政法院的裁判。

我們對此予以完全認同。

讓我們來看。

一般人在收到被告 2023 年 8 月 14 日的信函時，能夠完全理解被告所作意思表示的含義，即拒絕支付原告所要求的款項。

如果被告願意支付的話，就不會反對合同第 16 條所載的仲裁協議的有效性和效力了，因為正如原告在其 2023 年 7 月 28 日的信函中所指出的那樣，只有在不付款的情況下才需要進行仲裁。

而原告也恰恰是在完全知悉被告拒絕付款這一立場的情況下，才於 2023 年 9 月 8 日提出了提交仲裁並指定仲裁員的請求。

因此，上訴的這一補充依據不能成立。

*

四、 決定

綜上所述，合議庭裁定所提起的司法裁判的上訴敗訴，確認被上訴的合議庭裁判。

*

訴訟費用由原告承擔，司法費定為 15 個計算單位。

作出通知及採取適當措施。

*

2026 年 10 月 7 日

何偉寧

蔡武彬

宋敏莉