

卷宗編號：113/2022

日期： 2022 年 11 月 03 日

關鍵詞： 投標、合同關係

摘要：

- 倘在同一投標程序和文件中可分拆 A、B、C 三組業務分別獨立判給予司法上訴人(A 組和 B 組)和其他人(C 組)的情況下，那 A 組和 B 組的業務不應視為一個單一的判給，從而只有一個合同關係。
- 兩個法律關係並沒有合二為一，它們只是被“整合”在同一份合同中，僅具形式單一性(unicidade formal)，本質上仍然相互獨立。對《服務合同》的解釋須符合《招標方案》和《承投責任書》訂立的規則，如果這兩個法律關係被合併為一個單一的 legal 關係，此等“合併”的實質效果等於變更了《招標方案》第 3.1.1.3 項所訂立的具強制性和約束力的規則。

裁判書製作人

司法上訴裁判書

卷宗編號： 113/2022
日期： 2022 年 11 月 03 日
司法上訴人： A 有限公司
被訴實體： 澳門行政法務司司長

*

一. 概述

司法上訴人 A 有限公司，詳細身份資料載於卷宗內，不服澳門行政法務司司長於 2021 年 12 月 16 日作出的決定，向本院提出上訴，有關內容如下：

1. 上述所主張的事實理據內容，為著一切效力，全部轉錄於此。
2. 司法上訴人認為被上訴行為沾有法律前提錯誤的瑕疵，導致錯誤適用服務合同第 9 條及 7 月 6 日第 63/85/M 號法令第 57 條規定的規定違法地終止服務合同，或至少針對終止項目 2(B 組)的服務合同的部份違法。
3. 上述瑕疵的存在是源於被上訴實體錯誤理解由司法上訴人與市政署之間基於訂立服務合同所建立的合同法律關係的個數為單一合同關係所導致。
4. 司法上訴人認為按照第 21/SZVJ/2018 號公開招標的相關文件，該次所作出的一共為三個相互獨立的服務判給，所產生的是三個互相獨立的權利和義務關係，亦即，三者之間並不存在任何先決或層級關係，又或任何條件上的牽連的合同關係。
5. 司法上訴人不認同法律關係個數的認定是單純以簽訂合同文件的數量來確定，而是要通過實質分析合同標的來確定的。
6. 所以，司法上訴人與市政署在法律建立了兩個獨立的服務合同關係，分別為項目 1(A 組)和項目 2(B 組)。
7. 根據上述事實，在服務合同生效期間，司法上訴人有 22 次屬於 A 組服務

項目的工作人員缺勤，而有 2 次屬於 B 組服務項目的工作人員缺勤。

8. 因此，與 B 組判給的則僅僅出現過兩次，而根據一般經驗法則和社會通念，「兩次」人員缺勤絕不可能構成屢次違反。
9. 被上訴實體在作出被上訴行為決定終止服務合同時，所造成的效果實際上是同時終止(解除)兩個完全獨立的合同法律關係。
10. 所以，顯而易見，被上訴實體將與 B 組項目服務合同關係無關的 22 次屬於 A 組服務項目的工作人員缺勤作為認定司法上訴人違反 B 組項目服務合同的合同義務的依據。
11. 這出現了明顯的錯誤，實在與 B 組項目服務合同有關的違反合同義務的事宜就只有兩次人員缺勤。
12. 所以，就 B 組標的項目的法律關係而言，兩次人員缺勤，並不足以構成終止(解除)有關合同關係的事由。
13. 這導致被上訴行為沾有法律前提錯誤的瑕疵，錯誤地適用服務合同第 9 條及 7 月 6 日第 63/85/M 號法令第 57 條規定的規定而違法地終止服務合同，又或至少針對項目 2(B 組)的部份是違法的。
14. 同理，被上訴行為中關於處以 MOP356,000.00 的罰款及沒收全數確定保證金(MOP256,320.00)的部份亦屬違法，或至少針對項目 2(B 組)的部份違法，即 MOP176,000.00 的罰款和 MOP126,720.00 的確定保證金。
15. 綜上，根據《行政訴訟法典》第 20 條及第 21 條第 1 款 d 項，被訴行為應予以撤銷，又至少撤銷針對項目 2(B 組)的部份。

*

被訴實體就上述上訴作出答覆，有關內容載於卷宗第 38 至 48 頁，在此視為完全轉錄。

*

檢察院認為應判處有關上訴理由成立，相關內容載於卷宗第 57 至 59 背頁，在此視為完全轉錄。

*

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. 市政署(即當時的民政總署)於 2018 年 12 月 19 日就為離島公園提供保養及維護服務作出第 21/SZVJ/2018 號公開招標。
2. 根據有關《招標方案》的第 1 點內容，上述公開招標的標的項目共分為三個組別：
 - A 組:保養區為花城公園、湖畔大廈平台花園、黑沙公園及碼頭花園、紀念碑花園。
 - B 組:保養區為氹仔中央公園。
 - C 組:保養區為龍環葡韻花展場地、氹仔市政花園及十字花園。
3. 司法上訴人參加上述公開招標，並提交所需的投標文件。
4. 經評標後，市政署將上述公開招標中的兩個項目：項目 1(A 組)及項目 2(B 組)項目判給司法上訴人，而項目 3(C 組)則判給其他投標實體。
5. 司法上訴人於 2019 年 03 月 28 日與市政署就上述兩組標的項目判給簽訂服務合同，為期 3 年。
6. 在服務合同生效期間，司法上訴人被市政署指因分別有屬於負責 A 組服務項目的工作人員缺勤 22 次，而 B 組方面有缺勤 2

次，從而認為司法上訴人嚴重或屢次不遵守《承投責任書》第6條所述的義務，並因而展開與被訴行為有關的行政程序。

7. 由於司法上訴人的員工在 A 組判給中缺勤的情況出現超過 15 次，因此市政署向被訴實體建議終止第 21/SZVJ/2018 號公開招標 A 組的判給合同。
8. 被訴實體核准上述建議並明確要求就招標項目 1(A 組)展開終止合同程序。
9. 市政署法律及公證廳透過第 197/DJN/2021 號建議書提出建議，認為由於市政署與司法上訴人就兩組標的項目只簽訂一份服務合同，因此只存在一個判給行為，不能夠只終止服務合同中項目 1(A 組)而不同時終止項目 2(B 組)，同時亦認為，在解除服務合同後亦不能再與司法上訴人就項目 2(B 組)判給再訂立新的合同，並最終建議終止整個服務合同。
10. 市政署在第 197/DJN/2021 號建議書的建議下，將原來已經獲被訴實體核准開展的終止項目 1(A 組)合同程序變更為終止整個服務合同程序，並向被訴實體提交編號為 062/DP/DZVJ/2021 的建議書，當中建議終止與司法上訴人所訂立的服務合同並處以 MOP356,000.00 的罰款及沒收所有確定保證金。
11. 被訴實體於 2021 年 12 月 16 日作出批示，核准市政署上述建議。

*

四. 理由陳述

檢察院作出了以下意見：

“...

起訴狀顯示，司法上訴人請求撤銷行政法務司司長閣下 2021 年 12 月 16 日之批示中與 B 組有關之部分(被訴批示全文，參見本卷宗第 19 頁、尤其是 P.A. 第二冊

第 642 頁)，指責該批示患事實前提錯誤，以及錯誤適用《為離島公園提供保養及維護服務合同》第 9 條與第 63/85/M 號法令第 57 條之規定。具體而言，司法上訴人認為該《服務合同》中 B 組部分不具備終止合同、科處罰款及沒收確定保證金的前提。

在被訴批示中，行政法務司司長閣下核准『市政管理委員會』於 2021 年 11 月 26 日第 58/2021 號會議上通過之第 26 項決議。基於《行政程序法典》第 115 條第 1 款，前述第 26 項決議與它所採納之第 062/DP/DZVJ/2021 號建議書構成被訴批示的組成部分。

*

仔細閱讀答辯狀，我們冒昧認為，訴辯雙方對《為離島公園提供保養及維護服務合同》之條款的之理解存在分歧，但被訴當局不質疑起訴狀第 3 條提及的事實，即：被上訴實體決定終止服務合同的事實依據是由於司法上訴人於服務合同生效起計直至 2021 年 7 月 6 日期間，出現了 24 次工作人員缺勤的情況，其中屬 A 組的有 22 次，屬 B 組的有 2 次。

司法上訴人認為，他獲得判給的服務地點分為 A 組與 B 組，它們彼此獨立，鑑於此，上述《為離島公園提供保養及維護服務合同》包含兩個相互獨立、平行的法律關係。與此相反，被訴實體認為：對司法上訴人只有一個判給，而且只簽訂了一份合同，所以，司法上訴人與市政署之間僅存在一個單一的法律關係。這是分歧所在，也是本案待解決之問題。

1. 以我們淺見，值得強調指出：第 21/SZVJ/2018 號公開招標之《招標方案》第一條所界定之“標的”是三個組別——將 9 個“服務地點”劃分為三個組別(見行政卷宗第一冊第 91-102 頁)；臨時保證金金額，也是以“組別”為計量單位(同前，第 91 頁)。不僅如此，此《招標方案》第 3.1.1.3 項清晰、明確地要求：投標報價必須以已劃分的組別作為報價單位(即投標公司可選擇對本標書全部組別或部分組別標價。惟不能只對組別內的某一單項報價)。

在訂定“保養及維護服務內容”時，上述《招標方案》之《承投責任書》第 6

條同樣是以“組別”為宏觀框架(見行政卷宗第一冊第 71-90 頁，尤其是第 82-89 頁)，儘管它明細列舉了每一個地點的服務內容，包括：開放時間及保養維護範圍，工作時間及駐園工作人數要求，服務內容及要求細則。

其實，前『民政總署管理委員會』通過之第 066/DPJ-SZVJ/2018 號建議書已經明確指出(參見行政卷宗第一冊第 128-131 頁)：本處現計劃以一個公開招標進行招標，將離島 9 個公園分為三組作判給...。顯然，儘管僅舉行一個公開招標，但 9 個公園被劃分為三個組別，判給是以“組別”為單位。

判給批示載於第 005/ADMI/2019 號建議書(見行政卷宗第一冊第 168 頁)，不言而喻，該批示之實質內容在於“批准”市政署此建議書呈請「監督實體」的全部建議。值得強調指出，這份建議書名言(同前，第 167 頁，著重號為我們所加)：市政署市政管理委員會議決許可將它轄下之離島公園的保養及維護服務，按組別 A, B 組判予「A 有限公司」，以及組別 C 判予「B 有限公司」。鑑於針對兩名利害關係人——A 有限公司/B 有限公司，判給批示屬於“複數行為(acto plural)”(Freitas do Amaral: *Direito Administrativo, Volume III, Lisboa 1989, p.91*)。由此可知，本案中並非單一判給。

第 066/DPJ-SZVJ/2018 號建議書與第 005/ADMI/2019 號建議書毋庸置疑地昭示：自始至終，市政署都是以“三個組別”為客體和準則之一。前文已提及之《招標方案》第 3.1.1.3 項清晰地要求：投標報價必須以已劃分的組別作為報價單位，投標公司可選擇對本標書全部組別或部分組別標價。

第 3.1.1.3 項毫無疑問且不言自明地顯示：市政署已劃分的三個組別之間彼此獨立；每一個組別都必須是“標書”的獨立客體，任何投標者，如果對三個組別都有興趣，就必須提交三份標書和三個報價。這理所必至地意味著該三個組別也必然是行政合同的獨立客體。基於此，我們傾向於認為：順理成章的是，每一個組別都孕育和產生一個獨立的法律關係。

2. 如上所述，第 066/DPJ-SZVJ/2018 號建議書已表明“將離島 9 個公園分為三組作判給”的意向(參見行政卷宗第一冊第 128-131 頁)。關於“以一個公開招標進行

招標”的理由，第 085/DPJ-SZVJ/2018 號建議書的解釋是(參見行政卷宗第一冊第 133-135 頁)：為節省行政程序，本處計劃將前述設施統一進行公開招標。上述“將離島 9 個公園分為三組作判給”和“統一進行公開招標”的建議，獲得有權限監督實體的接納與批准(參見行政卷宗第一冊第 135 頁)。

離島 9 個公園為何被劃分為三個組別？其宗旨與目的何在？在行政卷宗中沒有發現(市政署的)解釋，故不得而知。不過，第 085/DPJ-SZVJ/2018 號建議書之上述解釋(為節省行政程序)毫無疑義地證實：節省資源、提高效率與效益是對三個組別進行單一公開招標的價值依據。

在我們看來，有理由相信：節省資源及提高行政運作之效率與效益同樣是如下兩項行政活動的存在理由和價值依據：其一，儘管兩個投標人(A 有限公司/B 有限公司)獲得判給，但只有一個判給批示(參見行政卷宗第一冊第 165-168 頁)；其二，市政署與司法上訴人只簽訂了一份合同，雖然它贏得了 A 和 B 兩個組別(同前，尤其是第 166 頁，以及第 255-258 頁)。

可以肯定，如果市政署將 A 組和 B 組判給兩個不同的投標人，而不是司法上訴人同時贏得，那麼，必然也必須簽訂兩份合同。再次強調，市政署制定之《招標方案》第 3.1.1.3 項強制性要求，投標報價必須以已劃分的組別作為報價單位，從而，每一個組別都產生一個獨立的法律關係。

的確，市政署與司法上訴人只簽訂了一份合同，司法上訴人不否認它對合同之擬本未提出異議或保留。雙方只簽訂一份合同符合《行政程序法典》第 12 條訂立的原則，司法上訴人接受只簽訂一份合同體現了合作精神，皆值得讚許。然而，不可忘記司法上訴人獲得了兩個判給，因此，它與市政署之間存在兩個法律關係。揆諸日常經驗和常識，其實，同一份合同包含兩個或多個法律關係的現象時有發生、並不罕見。

具體於本案，在充分尊重不同觀點的前提下，我們的膚淺之見是：不論是只簽訂一份合同，還是司法上訴人接受合同擬本，甚至《服務合同》第 2 條沒有區分 A 組和 B 組(直接列舉 6 個服務地點，參見行政卷宗第一冊第 256-258 頁)，凡此

種種都不導致兩個法律關係的混同或合併。

質言之，兩個法律關係並沒有合二為一，它們只是被“整合”在同一份合同中，僅具形式單一性(unicidade formal)，本質上仍然相互獨立。這是因為，對《服務合同》的解釋須符合《招標方案》和《承投責任書》訂立的規則，如果這兩個法律關係被合併為一個單一的法律關係，此等“合併”的實質效果等於變更了《招標方案》第3.1.1.3項所訂立的具強制性和約束力的規則，從而導致《服務合同》觸犯“規則恆定”原則。

不僅如此，對於本案而言，更重要的是：在計算司法上訴人不履行承批義務的次數時，須分別計算A組和B組。如果不加區分地累加A組出現的不履行和B組出現的不履行，不僅違反“規則恆定”原則，而且，本案毋庸置疑地印證——這種“累加”必然對司法上訴人不利。箇中原因，可謂顯而易見——該“累加”令司法上訴人更輕易落入《承投責任書》第13條列舉的狀況、尤其是第13.1.4項訂立的“被罰款日數達15日”的狀況。

關於答辯狀第36條和第37條所言，我們充分尊重、但礙難認同，我們冒昧認為：在答辯狀第7條IV所述之場合{司法上訴人於2021年2月14日在A組和B組提供的工作人數皆低於《服務合同》訂立的人數}，對其僅僅科處一項罰款是錯誤的——正確做法是科處兩項罰款；不論是這一錯誤還是司法上訴人對錯誤之接受，都不具有變更《招標方案》第3.1.1.3項所訂立之規則的效力和能力，更不能成為繼續錯誤適用合同條款的合理理由。

循此思路，鑑於市政署承認B組中罰款日數只有2日(參見答辯狀第7條)，然則被訴批示沒有——儘管應當——區分A組和B組兩個判給，我們傾向於認為：該批示違反《招標方案》第3.1.1.3項和《承投責任書》第13條、尤其是第13.1.4項，患違反法律瑕疵，進而應予撤銷。

綜上所述，謹此建議法官閣下：宣判司法上訴人勝訴，撤銷(本案之)被訴批示。
...”。

我們完全同意檢察院就有關問題作出之論證及意見，故在訴訟經濟快捷原則下，引用上述意見作為本裁判的依據，裁定上訴理由成立。

事實上，在同一投標程序和文件中既然可以分拆 A、B、C 三組業務分別獨立判給予司法上訴人(A 組和 B 組)和其他人(C 組)，那為何要將 A 組和 B 組的業務視為一個單一的判給，從而只有一個合同關係？

誠如檢察院意見書中所言，“兩個法律關係並沒有合二為一，它們只是被“整合”在同一份合同中，僅具形式單一性(*unicidade formal*)，本質上仍然相互獨立。這是因為，對《服務合同》的解釋須符合《招標方案》和《承投責任書》訂立的規則，如果這兩個法律關係被合併為一個單一的 legal 關係，此等“合併”的實質效果等於變更了《招標方案》第 3.1.1.3 項所訂立的具強制性和約束力的規則，從而導致《服務合同》觸犯“規則恆定”原則”。

*

五. 決定

綜上所述，裁判本司法上訴成立，撤銷被訴行為。

*

訴訟費用由被訴實體支付，但其享有主體豁免。

作出適當通知及採取適當措施。

*

2022 年 11 月 03 日

何偉寧

米萬英

唐曉峰

Rui Carlos dos Santos P. Ribeiro (李宏信)