

第 33/2023 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、在第 458/2022 號司法裁判的上訴案中，中級法院作出以下予以完全轉錄的合議庭裁判：

『一、概述

甲(下稱“原告”或“上訴人”)針對澳門特別行政區(下稱“被告”或“被上訴人”)提起行政合同之訴，並提出多項請求。

原審法院法官於 2021 年 1 月 4 日作出批示，宣告第一項主請求及補充請求的訴訟程序消滅，僅對其餘請求(第三及第四主請求)繼續訴訟程序¹。

上訴人不服，向本中級法院提起司法裁判上訴，並在上訴的陳述中點出以下結論：

“1. 本案之上訴標的為尊敬的行政法院法官 閣下於第 1206 至 1207 頁作出批示，內容主要為宣告起訴狀之第一項主請求及補充請求的訴訟程序消滅。

2. 除了表示應有的尊重外，與被上訴批示的理由相反，上訴人認為其違反法律(行政訴訟法典第 113 條)及違反處分原則及訴訟程序恆定原則。

3. 通過行政訴訟法典第 113 條及第 21 條，以及相關的學說可以得知，司法上訴與行政合同之訴不論是前提，又或目的及法律效果等，均是不一樣，尤其是司法上訴所針對的是行政行為的合法性，而行政合同之訴針對的是執行有關合同時所產生之爭議。

4. 首先，在主請求第一項方面，即為請求法院對行政合同之訴作出審理後，若認為被上訴人並沒有違反行政合同，應作出相關宣告，從而宣告被告對其所科處之罰款無效或可撤銷，當中必定涉及對有關行政合同條款作出解釋、決定其是否有效，最後解決在執行有關合同時所產生之爭議，方能決定被告是否應該支付有關工程款項或因增加工程而增加之費用(亦即主請求第三項連帶第四項)，該等事宜構成行政合同之訴的訴訟標的(澳門行政訴訟法典第 113 條第 1 款之規定)，是故，即使行政法院被裁

¹ 涉及本訴訟的第二項主請求，已被駁回 — 詳見終審法院第 80/2018 號卷宗的合議庭裁判，該裁判確認中級法院第 2/2016 號卷宗的合議庭裁判，並維持向原告科處由 2009 年 3 月 6 日起直至工程完工具體日期每日罰款澳門幣 30,000 元之批示。

定沒有管轄權對司法上訴(即針對主請求第二項)作出審理時，仍然具有對本案涉及關於行政合同之訴中的請求作出審理之管轄權。

5. 另一方面，即使有關的司法上訴案已終結，但是並不影響行政法院就本案作出有關的審理，因為有關司法上訴案件本身與本案並不是同一訴訟，不論是目的又或是標的，都不相同，再者該等裁判由始至終均沒有就實質(際)問題作出審理，只是審理過訴訟前題(司法上訴是否逾期提起)而已，且題述卷宗所關注的是與行政合同具有密切關係的爭議。

6. 其次，該司法上訴之標的僅為題述卷宗被告(行政長官)對本原告之處罰(款)決定的有效性問題，但不涉及如本關於行政合同之訴中被告是否需要向本原告支付本案所涉及之其他款項的問題，也從未審理(也不具管轄權審理)原告有否違反涉案的行政合同的問題。

7. 更何況，原告於本案的主要訴求並非完全為推翻被告(行政長官)科處罰款的決定，更重要的是確定原告並沒有違反涉案行政合同，以及(或)被告是否應向原告作出有關支付，以及(或)就相應的支付作出計算；亦即是涉及到合同的執行及與執行相關的爭議，顯然與司法上訴案不同。

8. 此外，立法者亦有預見出現該等(其中一種)情況下，因此分別設立了司法上訴及關於行政合同之訴此兩種制度，也作出了如澳門行政訴訟法典第113條第2款及第3款之規定，亦即是，行政合同之訴與司法上訴是可以同時提起，兩者並無任何的關聯，兩者均為獨立之訴訟程序，亦非彼此的訴訟前提，而司法上訴的裁決並非必然地影響到行政合同之訴的審理，並不能產生一個既判案的效果。

9. 另一方面，澳門行政訴訟法典第1條準用民事訴訟法典第5條、第212條第2款之規定處分原則及訴訟程序恆定原則，同時尊敬的José Cândido de Pinho之見解亦都認為在行政訴訟中，都應該遵守處分原則及訴訟程序恆定原則，起訴狀中所載的

請求和訴因原則上都不能改變，而本案中亦不存在任何法律所規定之例外情況。

10. 再者，早於2013年5月3日，行政法院已就本案作出清理批示，而原告及被告亦作出相應的聲明異議，換言之，本案早已完成傳喚階段，在這情況下，被上訴的批示宣告起訴狀之第一項主請求及補充請求的訴訟程序消滅並不恰當，明顯是與上述原則相違背。

11. 基於上述原因，由於被上訴之批示違反上述法律之規定，因此上訴人認為被上訴之批示應予以廢止，並且行政法院可對本訴訟之主請求第一、三、四項及補充請求第一項作出審理，即：

1. 宣告原告並沒違反與被告簽定之“澳門特別行政區與甲簽署體育發展局西翼辦公樓裝修承包工程公證合同”；

2. (...);

3. 判處被告支付原告合共：MOP6,928,817.60，當中包括：

(3) 體育發展局西翼辦公樓裝修承包工程第四期工程費用：澳門幣\$6,289,628.60元；

(4) 因增加工程而導致之費用：MOP639,189.00；及

4. 合理的訴訟代理費用及按照第74/99/M號法令第187條第1款開始計算直至完全支付為止之利息。

補充請求

若尊敬的法官閣下認為工程延誤確實為原告之責任時，請求作出如下判決：

1. 按衡平原則扣減因體育發展局要求原告進行之後加及變更工程及因未能預見及不可抗力原因導致工程延期之日期後定出罰款金額；及(...)

12. 綜上所述，上訴人在起訴狀中的有關請求，尤其是與行政合同相關的請求，應繼續審理，被上訴之批示應予廢止。

綜上所述，與及有賴尊敬的中級法院法官 閣下對法律理解的高見，請求法官閣下命令廢止被上訴批示的所有決定，並且維持本訴訟之所有請求，及按照法律規定繼續進行直至終結。”

*

被上訴人在上訴答覆中請求本院裁定上訴人提起的上訴理由不成立，並維持被上訴之批示。

*

案件經審理後，原審法官最終裁定上訴人提起的訴訟理由不成立，駁回其針對被告提出的請求。

上訴人不服，向本中級法院提起司法裁判上訴，並在上訴的陳述中點出以下結論：

“1. 本上訴標的為尊敬的行政法院就題述卷宗所作之判決書，決定為原告(現上訴人)提出的訴訟理由不成立，駁回其針對被告(現被上訴人)澳門特別行政區提出的所有訴訟請求。

2. 本上訴所持之理據 – 第一，關於作為“體育發展局西翼辦公樓裝修承包工程”承攬商的原告是否有權要求被告澳門特別行政區支付因“增加工程”所導致的費用，涉及金額為MOP639,189.00，原審法院的決定為上述訴訟請求不能成立，除了表示應有之尊重外，上訴人不同意上述決定，理由如下 –

3. 涉案的大量後加及變更工程，均為體育發展局要求進行，上訴人付出了大量

的購買材料價金、工人薪金及工程時間來完成上述應體育發展局要求作出之後加工程及變更工程，體育發展局竟然在期終帳目中作出扣減，使原工程在上訴人作出了後加工程及變更工程之後只可以收取低於原合同金額之 MOP31,446,632.00(原合同金額為 MOP31,448,143.00)；

4. 體育發展局還把因進行上述後加及變更工程所需的 58 天期間計算入“工程延誤”罰款期限之內，完全違反第 74/99/M 號法令第 26 條、29 條、第 36 條、行政程序法典第 3 條的合法性原則及第 8 條的善意原則；

5. 被上訴人必須支付因上述後加及變更工程而導致之金額 MOP639,189.00，即將工程之總金額應為 MOP32,085,821.00，鑑於上述工程由體育發展局要求進行，因此，上訴人主張此部份因執行“增加之工作”所產生之權利，而獲得有關金額 MOP639,189.00，亦因此，懇請尊敬的中級法院判處此部份勝訴。

6. 第二，關於上述工程未予結清的第四期餘款 MOP6,289,628.60，原審法院的決定為根據《民法典》第 838 條的規定，將合同罰款所產生之債權與上訴人對工程餘款的債權相抵銷；除了表示應有之尊重外，上訴人亦不同意上述決定，理由如下 –

7. 首先，上述工程未予結清的第四期餘款 MOP6,289,628.60 之債權是成立及有效存在的，因被上訴人從未予以反駁，然而，涉案的合同罰款所產生之所謂的債權(行政長官 2010 年 2 月 12 日之批示科處上訴人罰款金額 MOP7,980,000.00)為一公共債務，而不應作抵銷；

8. 澳門《民法典》第 844 條第 1 款 c)項已明文規定了抵銷之排除的情況：“屬澳門地區之債權，但法律容許抵銷，又或抵銷人須作給付之機構同為應清償抵銷人債權之機構者除外。”再一次表示應有之情況，儘管有尊敬的學者另有見解，然而，按照法律解釋的規則，就文義解釋而言，本澳的立法者已經明確規定，在沒有法律容許抵銷的情況下，澳門地區之債權不可作抵銷，鑑於上述工程未予結清的第四期餘款與罰

款不可作抵銷，因此，上訴人須獲得有關餘款 MOP6,289,628.60，亦因此，懇請尊敬的中級法院判處此部份勝訴。

綜上所述及不妨礙尊敬的中級法院法官 閣下對法律理解的其他高見，懇請判處上訴人的所有請求成立，並撤銷原審法院所作的判決。”

*

被上訴人透過上訴答覆作回應，並點出以下結論：

“1. 針對上訴人提出的上述第一部分上訴理由：

1.1 首先，儘管上訴人在上訴陳述維持在起訴狀主張的請求金額，然而，上訴人沒有提及“減少之工作”的內容，換言之，上訴人主張的金額，即澳門幣 639,189.00 元，須剔除當中的澳門幣 410,000 元，即上訴人之前主張已實際提供但遭被上訴人減少的工程項目的工作，此部分不構成是次提出的上訴的審理標的，且已屬確定。

1.2 其次，上訴人在上訴陳述提及的原合同總金額、工程延誤罰款期限、延長工程期等事宜，屬於新問題，不能在上訴程序中提出，即不能構成是次提出的上訴的審理標的。

1.3 誠如被上訴判決作出的精闢見解，即使圖則組成文件中的計量表與圖紙間存在差異，但承攬規則已指明兩者的優先性，應以圖紙要求為準，而且，倘若上訴人當初認為需要提高判給金額，必須先依據法律向定作人提出修訂相關判給金額的要求，繼而訂立補充合同；由於上訴人在實施有關工作之前沒有依法向定作人提出修定要求，定作人亦從未同意上訴人主張的判給金額，上訴人現在當然不具備條件主張因執行所謂的“增加之工作”所產生的權利。

1.4 另外，沒有任何已獲證實的事實依據顯示上訴人確實執行了其所謂被定作人

減少的工程項目的工作，上訴人自然沒有權利要求有關支付。

2. 針對上訴人提出的上述第二部分上訴理由：

2.1 從比較法的角度，即使《葡萄牙民法典》沒有明文規定，但被上訴判決就有關抵銷的問題採納的理解是學術及司法見解普遍採納的立場；除被上訴判決引用的學說之外，A. Barreto Menezes Cordeiro 及其引用的司法判決同樣支持有關理解。

2.2 更何況，澳門《民法典》第844條第1款c項列明：“屬澳門地區之債權，但法律容許抵銷，又或抵銷人須作給付之機構同為應清償抵銷人債權之機構者除外”；兩位尊敬的João Gil de Oliveira 及 José Cândido de Pinho 就有關部分的規定已給予我們清楚說明。

2.3 在本案中，主張用於抵銷的債權和債務，當中上訴人對罰款的繳付及涉案的工程款項的支付皆須由財政局負責及處理，兩者完全符合上述說明允許抵銷的情況。

2.4 無論是按照上述學說理解及司法見解對於《民法典》第844條第1款c項前部分的解釋，抑或是按照同一條文後部分明文規定的例外情況，完全沒有任何障礙阻止被上訴人主張上述兩項債務的抵銷，被上訴判決對此不存在任何違反法律的情況。

綜上所述，請求判處上訴不成立及維持被上訴判決。”

*

已將卷宗送交兩位助審法官檢閱。

*

二、理由說明

原審法官認定以下事實：

原告是一間依法設立及登記於澳門商業及動產登記局的有限公司，登記編號：XXXXX SO，所營事業為：室內外裝飾工程，經營建築材料，傢俱配套，建築工程(見已確定之事實A)項)。

透過刊登於2008年7月9日第28期澳門特別行政區政府公報-第二組第6825頁至第6826頁之體育發展局公告，體育發展局以公開招標方式，作出“體育發展局西翼辦公樓裝修承包工程之公開招標”(見已確定之事實B)項)。

原告參與上述招標並獲得判給上述工程。於2008年11月21日，透過與刊登於2008年10月22日第43期澳門特別行政區公報-第二組第121/2008號社會文化司司長批示轉授權之澳門特別行政區代表—體育發展局局長簽訂了載於卷宗第49至58頁的“澳門特別行政區與甲簽署體育發展局西翼辦公樓裝修承包工程公證合同”(為一切法律效力，在此視為完全轉錄)(見已確定之事實C)項)。

上述合同第三條第一款規定，工程之總金額為澳門元叁仟壹佰肆拾肆萬捌仟壹佰肆拾叁圓正(MOP31,448,143.00)(見已確定之事實D)項)。

第三條第二款規定上述工程款分四期按下列方式支付：

(一) 第一期，累計完成工作量達百分之二十五(25%)，支付澳門元柒佰捌拾陸萬貳仟零叁拾伍圓柒毫伍分(MOP7,862,035.75)，相等於合同總價的百分之二十五(25%)。

(二) 第二期，累計完成工作量達百分之五十五(55%)，支付澳門元玖佰肆拾叁萬肆仟肆佰肆拾貳圓玖毫(MOP9,434,442.90)，相等於合同總價的百分之三十(30%)。

(三) 第三期，累計完成工作量達百分之八十(80%)，支付澳門元柒佰捌拾陸萬貳仟零叁拾伍圓柒毫伍分(MOP 7,862,035.75)，相等於合同總價的百分之二十五(25%)。

(四) 第四期，在臨時接收工程後，支付澳門元陸佰貳拾捌萬玖仟陸佰貳拾捌圓陸毫(MOP6,289,628.60)，相等於合同總價的百分之二十(20%)，及累計完成工作量達百分之一百(100%)(見已確定之事實E)項。

合同第四條規定，工程期限由委託工程日起計，乙方必須在一百一十五(115)天內完成工程(見已確定之事實F)項。

第四條第二款規定，倘在合同規定的限期，加上行政及法院延期內，乙方未能完成工程，將被處以每日澳門元叁萬圓正(MOP30,000.00)之罰金，直至完成工作或解除合日為止(見已確定之事實G)項。

第四條第三款規定，倘因乙方之故而導致未能遵守合同規定的限期，則來自延期的罰款及附加費用即在將要支付的款項內扣除(見已確定之事實H)項。

上述裝修承包工程由丙建築師提供研究、圖則、監察及技術支援(見已確定之事實I)項。

工程範圍：

1. 基本項目及預備工作；
2. 清拆工程；
3. 結構工程；
4. 建築設計工程；
5. 供排水系統工程；
6. 電力系統工程；
7. 消防系統工程；
8. 空調及通風系統；
9. 幕牆工程；
10. 傢俬；
11. 防水工程；及
12. 外牆清潔工程 (見已確定之事實J)項)。

上述行政合同於2008年11月21日簽訂，但根據第一次商討的工程進度表，工期由2008年10月3日開始計算，預計於2009年1月25日完工，總

工期為 115 天，該工期及施工計劃由體育發展局、丙建築師及原告三方協議訂定(見已確定之事實 K)項)。

於 2008 年 11 月 10 日同日下午，在工程場地即發生一宗工業意外，當時勞工局立即發出停工令，於 2008 年 12 月 16 日勞工局才批准復工，導致上述工程停工 36 天(見已確定之事實 L)項)。

於 2008 年 12 月 25 日，原告接到體育發展局代表乙工程師的口頭通知，3 樓室內的間隔需要變更，並且要求原告對上述位置作出已完成之工作量估算及要按照新的施工圖則進行報價(見已確定之事實 M)項)。

原告於 2008 年 12 月 27 日提供了因上述更改而需要增加工程的報價，合共澳門元肆佰壹拾伍萬元(MOP\$4,150,000.00) (見已確定之事實 N)項)。

2009 年 1 月 26 日至 28 日為春節三天假期，因為春節為裝修工程業界的傳統重要假期，許多工人均要返回家鄉度過春節，故此在體育發展局同意之下，工程中止三天(見已確定之事實 O)項)。

2009 年 2 月 28 日及 3 月 1 日(雨天)，外牆鋁板安裝的露天工作無法進行，共 2 天(見已確定之事實 P)項)。

2009 年 3 月 4 日至 8 日(雨天)，外牆鋁板安裝的露天工作外圍街渠的露天工作無法進行，共 5 天(見已確定之事實 Q)項)。

2009年3月31日，體育發展局代表乙工程師、丙建築師代表丁建築師、原告之代表戊於工地商討2樓間格之更改，該更改額外增加了3天(見已確定之事實R)項)。

2009年4月13日(雨天)，外牆的幕牆玻璃封膠、清潔工作及招牌安裝無法進行，共1天(見已確定之事實S)項)。

於2009年6月19日，體育發展局及丙建築師進行工程臨時驗收(見已確定之事實T)項)。

2009年8月7日至9日，體育發展局使用場地舉辦世界女排大獎賽的活動(見已確定之事實U)項)。

2009年8月28日，體育發展局在沒有與原告協商的情況下，制作“體育發展局西翼辦公室裝修承包工程罰款筆錄”，主要內容為：

“根據澳門特別行政區與甲於2008年11月21日簽署之體育發展局西翼辦公樓裝修承包工程公證合同(該“合同”)第四條第一款的規定，執行合同的總工期為一百一十五(115)日(由2008年10月3日至2009年1月25日止)。

然而，在工程期間，曾發生一宗涉及兩名工人的工傷意外，故透過勞工局局長於2008年11月11日的批示，命令即時中止上述工程，通過該局長的批示，施工由2008年12月16日被批准恢復，因此，施工共中止了36天。

因上述36天的中止期間外，再加上3天農曆新年假期，工程應於2009年3月5日或之前完成。

由於承建商甲直至繕立本筆錄的今天，仍未能完成承包工程，故根據上述合同第四條之規定，因違反合同所定的施工期限，將對其科處以每日罰款澳門幣叁萬元正(MOP30,000.00)，罰款從2009年3月6日起計算，直至確定的完工日為止，而此完工日期尚待確定。

直至今日，罰款額為澳門幣伍佰叁拾壹萬元正(MOP5,310,000.00)，即從2009年3月6日起計177天，每日科處澳門幣叁萬元正(MOP30,000.00)的罰款。此金額還會加上以每日澳門幣叁萬元正(MOP30,000.00)計算的罰款，直至完全及實際地完成合同所述的工程為止，包括傢俬及有關設備的安裝，並在承攬之最終賬目之日計算”(見已確定之事實V)項)。

於2009年9月6日，原告提交了“體育發展局西翼辦公樓裝修承包工程2009年8月28日罰款筆錄之辯護文件”(見已確定之事實W)項)。

2009年10月9日，丙建築師代表在場地進行了驗收執漏表項目之執漏情況，由於部份項目未被接受，需要再次進行執漏，原告於2009年10月12日再向體育發展局申請進場進行執漏(見已確定之事實X)項)。

同日，即2009年10月12日體育發展局傳真予原告，批准原告於2009年10月15日至23日進行場地再次執漏(見已確定之事實Y)項)。

2009年12月7日原告完成工程的活動傢俬安裝並發函通知體育發展局及丙建築師於2009年12月9日下午2時30分於現場對最後之活動傢俬進行驗收及對全部工程之複檢、接收進行筆錄等工作(見已確定之事實Z)項)。

於上條所述驗收時間前，原告接到體育發展局通知，取消了上述時間之驗收，故此原告於2009年12月10日再次發函請求體育發展局及丙建築師安排具體到場驗收的日期(見已確定之事實AA)項)。

丙建築師於2009年12月14日回函，指出執漏及清潔方面未如理想，要求原告改善(見已確定之事實BB)項)。

原告於2010年1月19日再次通知體育發展局及丙建築師活動傢俬設備已安裝完成，要求儘快安排到場驗收(見已確定之事實CC)項)。

但體育發展局只是於2010年2月4日才通知將於2010年2月26日上午十時進行驗收(見已確定之事實DD)項)。

2010年2月22日體育發展局發出“體育發展局西翼辦公樓裝修承包工程 - 工程延誤之罰款”通知，主要內容如下：

“隨函附上行政長官閣下於2010年2月12日之批示內容，由於上述工程延誤完成，謹訂定載於承包合同第4條第2款之罰款。每日罰款為澳門幣三萬元正(MOP\$30,000.00)，及自2009年3月6日至2009年11月26日期間之罰款訂為澳門幣七百九十八萬元正(MOP\$7,980,000.00)，但不排除繼續計算前述日

期隨後仍維持延誤之罰款”(見已確定之事實EE)項)。

於2010年2月25日，原告向體育發展局提交了“為體育發展局西翼辦公樓裝修承包工程2010年2月25日罰款筆錄辯護”。(見已確定之事實FF)項)。

直至2010年2月26日，體育發展局及丙建築師才安排人員到場驗收並製作“檢驗及臨時接收部分工作之筆錄”，當中指出：

“在對工程進行檢驗後，證實僅在該工程中沒有施工缺陷之部分具備臨時接收之條件，根據11月8日第74/99/M號法令第192條第1款之規定，承建公司須在二零一零年三月十五日前完成所有在附件中的七張檢驗表內所指出的施工缺陷的維修工作。”

(.....)

“現根據11月8日第74/99/M號法令第192條第2款及第193條第1款之規定，在本筆錄聲明對沒有施工缺陷的工程部份進行臨時接收。”(見已確定之事實GG)項)。

於2010年3月9日，原告向體育發展局提交了“關於答辯體育發展局西翼辦公樓裝修承包工程 — 工程延誤之罰款辯護文件”(見已確定之事實HH)項)。

於2010年3月15日，體育發展局製作了“檢驗及臨時接收工作之筆錄”，主要內容為：

“在對該工程重新進行檢驗後，證實曾被發現存在施工缺陷之部分工程：經過維修之後，現已具備臨時接收之條件。

因此，由於已完成工作，現根據11月8日第74/99/M號法令第193條第1款之規定，在本筆錄聲明進行臨時接收工程保養期為2年，防水工程之保養期為5年。”(見已確定之事實II)項)。

於2010年7月12日，原告透過體育發展局公函編號：DPED/353/2010獲通知有關工程的期終帳目通知(見已確定之事實JJ)項)。

丙建築師在其致體育發展局信函編號：Ref：08004-RL-20090318-019中指出：

“註一：VO-05

根據承攬規則第1.3.2.條：如在圖則的各元件之間存在分歧，而不能以法定的理解標準決定，則按下列規則解決：

- (1) 圖紙在工程的位置
- (2) 工程量表
- (3) 說明解釋書

承建商對圖則或工程量清單未有於投標諮詢期間提出任何疑問，於工程進行期間亦未有提交R.F.I.要求設計單位澄清才施工，故敝司認為承建商未有足

夠理據要求後加金額。”(見已確定之事實KK)項)。

而丙建築師在2009年9月21日之信函編號：08004-RL-20090921-029，及尤其是2009年12月31日之信函編號：08004-RL-20100107-036中，亦建議不予罰款(見已確定之事實LL)項)。

於2010年4月9日，原告接獲“體育發展局西翼辦公樓裝修承包工程”- 工程延誤之罰款通知，主要內容如下：

“(…)隨函附上行政長官閣下於2010年3月29日對本局分析建議批示內容，有關駁回閣下對2010年2月12日的批示之聲明異議。

故維持上述2010年2月12日之批示內容所訂之罰款。

另通知本駁回不阻止閣下可按照11月8日第74/99/M號法令第29條配合行政訴訟法典第113條及隨後數條，以及12月20日第9/1999號法律第30條之規定，於180日的期限內向行政法院提起專門訴訟以爭論聲明異議事宜。”(見已確定之事實MM)項)。

按照刊登於2008年4月16日第16期及2008年8月27日第35期澳門特別行政區公報—第二組之第32/2008號及103號社會文化司司長批示，丙建築師與被告成立服務合同，提供本工程的研究、圖則、監察及技術支援(見已確定之事實NN)項)。

被告迄今沒有向原告支付第四期工程款項，原因在於：按被告的理解，由於原告違反合同規定的“施工期間”而被行政長官閣下處以罰款，所以，原告成為被告的債務人，且兩項債務的標的均為金錢性給付，故此被告根據《民法典》第 838 條的規定，決定將兩項債務進行“抵銷”(compensação)，以及，由於原告被科處的罰款金額已超過“第四期工程款項”總額，兩債抵銷後，被告已無需向原告支付上述工程費用(見已確定之事實 00)項)。

B/F 層、1/F 層、2/F 層及 3/F 層中的洗手間的地台及牆身按照組成投標文件的圖則分別是要鋪貼 ST-4 及 ST-5 石材(見待證事實第 30 條)。

工程數量表(Bill of quantity - BQ)第 D-3.12 項記載：“提供及鋪貼地台磚，質量不底於[公司(2)]所供應之 DM9326，按建築師及業主要求的方式鋪貼；鋪貼前先按現場之實際情況及條件平整地台表面，以 1：3 以泥沙漿鋪貼完成，配合指定分量防潮及黏合添加劑，連一切所需工序及物料 (材質編號 TL-2)”(見待證事實第 30 條)。

第 D-4.27 項記載：“提供及鋪貼牆身磚，質量不底於[公司(2)]所供應之 SF-04 沙石色，按建築師及業主要求的方式鋪貼；鋪貼前先按現場之實際情況及條件平整牆壁表面，以 1：3 以泥沙漿鋪貼完成，配合指定分量防潮及黏合添加劑，連一切所需工序及物料 (材質編號 TL-1)”(見待證事實第 30 條)。

就上述洗手間的地台及牆身的材料在圖則及工程數量表之間的不同，原告

曾透過卷宗第 563 頁所顯示的疑問清單表向監理公司作出詢問，獲回覆各洗手間的地台及牆身使用材料表 ST-4 及 ST-5 的雲石材料(見待證事實第 38、60、69 及 75 條)。

透過載於卷宗第 495 至 506 頁的申請，原告以變更工程的名義，就洗手間的地台及牆身使用了雲石為材料及相關的工序，申請增加工程費用，而監理公司則提出了卷宗第 494 頁所載明的意見，認為原告未有足夠理據要求該筆後加金額(見待證事實第 38、60、69 及 75 條)。

在卷宗第 489 至 492 頁所顯示的期終帳目中，體育發展局決定減少工程數量表 N 項“暫定金額”中的以下項目：

1. 指示牌及門牌-----單價澳門幣 180,000 元
2. 室內藝術擺設----- 單價澳門幣 150,000 元
3. 茶水間及淋浴間設備----- 單價澳門幣 80,000 元

總價澳門幣 410,000 元(見待證事實第 105 條)。

原告已按照監理公司的回覆內容完成了卷宗第 504 頁編號為 VO-05 變更工程報價單當中所指的男女廁所飾面變更工程，並透過載於卷宗第 495 至 506 頁的申請，以變更工程的名義，就洗手間的地台及牆身使用了雲石為材料及相關的工序，申請增加工程費用澳門幣 230,700 元(見待證事實第 108 條)。

原告在根據十一月八日第 74/99/M 號法令第 196 條第 1 款規定，以卷宗第 507 至 511 頁所載理由對期終帳目提出聲明異議、收到卷宗第 764 至 765 頁所顯示由體育發展局發出的信函，並向局方提交卷宗第 766 至 778 頁的陳述後，再沒有收到局方的回覆(見待證事實第 109 條)。

*

中間上訴

原告在起訴狀內提出的首兩項主請求為：

- 宣告原告並沒有違反與被告簽訂之“澳門特別行政區與甲簽署體育發展局西翼辦公樓裝修承包工程公證合同”；

- 請求宣告行政長官 閣下於 2010 年 3 月 29 日作出駁回原告的聲明異議並維持向原告科處由 2009 年 3 月 6 日期直至工程完工具體日期每日罰款澳門幣 30,000 元批示之行政行為無效或可撤銷。

而補充請求為：

- 若尊敬的法官 閣下認為工程延誤確實為原告之責任時，請求作出如下判決：

1. 按衡平原則扣減因體育發展局要求原告進行之後加及變更工程及因未能預見及不可抗力原因導致工程延期之日起後定出罰款金額；

2. 由被召喚參加的被告，[保險公司]支付因原告購買保險而導致賠償責任轉移的罰款。

針對原告即上訴人提出的(上述)請求，原審法官作出以下被訴裁判：

“首先，起初合併於本行政合同案，其後因不具管轄權移交上級法院審理的第二項主訴訟請求—請求撤銷行政長官的罰款決定—在結構上獨立於其餘之訴訟請求尤其第一項主訴訟請求及補充請求，但實質上並不可分離。

第一項主訴訟請求—宣告原告並沒違反與被告簽定之涉案的承包工程合同—在起訴狀內是作為第二項主請求的前置請求提出的。提出該請求的初衷可解讀為專門用於爭執有關罰款決定之前提，繼而推翻該項決定。當針對罰款決定的行政司法上訴因逾時被駁回，致使原告已無途徑再度質疑其合法性的條件下，於本行政合同訴訟中仍局限於審查原告有無違反作為處罰行為依據的合同條款，並無實際意義可言。

原告堅稱該項請求的審理與其餘訴訟請求(第三項及第四項主請求)的決定存在牽連。但我們實在無從了解關聯何在：

第三項主請求中，要求被告支付工程第四期餘款，被告並無否認未支付有關款項，惟認為將之與罰款所產生的債權抵銷後，已無需再作支付。

而要求支付因增加工程衍生之費用澳門幣 639,189.00 元的部分更不取決於原告有無違反承攬合同的認定，僅僅在於查明原告實際上是否完成有關工作並支出相關費用，有關工作可否依 11 月 8 日第 74/99/M 號法令第 26 條規定界定為增加的工作。

至於補充請求—按衡平原則扣減因體育發展局要求原告進行之後加及變更工程及因未能預見及不可抗力原因導致工程延期後定出罰款金額。法院認為，當罰款決定

已不可爭執的前提下，原告顯然不能試圖透過行政合同之訴變更該罰款決定—因為這實際上等同於以替代的方式廢止就同一具體情況下已作出的行政行為，應由具權限的行政機關為之，故已無可能再於本案討論其可行性。

有關被告提出抵銷有關第三項主請求涉及的部分債務，留待最後決定，但不妨礙雙方循非訴訟途徑就抵銷債務達成協議。

基此，法院決定：

因出現嗣後無用的情況，宣告有關第一項主訴訟請求及補充請求的訴訟程序消滅（見《民事訴訟法典》第229條e）項規定），並就其餘訴訟請求（第三項及第四項主請求）繼續訴訟程序。”

我們完全認同原審法官的決定。

正如原審法官所言，上訴人提出的第一項主請求，就是要求法院對上訴人有否違反有關合同義務作出認定，以便以此作為支持撤銷行政長官的罰款決定。

然而，針對原告提出撤銷行政長官罰款決定的司法上訴（即是第二主請求），終審法院認同中級法院的裁決，並以逾時提出司法上訴為由裁定原告提起的司法上訴理由不成立。

因此，行政長官的罰款決定的合法性已不可被質疑。

考慮到第二主請求與第一主請求及第一補充請求之間實際上屬於不可分離的，導致我們得出的結論是，第二請求即行政長官的罰款決定的合法性既然不

能被推翻，那麼亦無意義對作為第一主請求及第一補充請求作出審理，亦即構成嗣後無用的情況。

基於此，本院裁定該中間上訴理由不成立。

終局裁判

上訴人在上訴陳述中強調其有權收取有關後加工程及變更工程的款項，以及認為按照《民法典》第 844 條第 1 款 c 的規定，被上訴人主張的抵銷屬法律所禁止。

原審法官就上述問題作出以下裁判：

“本案於現階段所需審理的問題有兩個：

- 作為“體育發展局西翼辦公樓裝修承包工程”承攬商的原告是否有權要求被告澳門特別行政區支付因“增加工程”所導致的費用，涉及金額為澳門幣 639,189.00 元。
- 關於上述工程未予結清的第四期餘款涉及澳門幣 6,289,628.60 元，被告可否援引《民法典》第 838 條的規定，將合同罰款所產生之債權與原告對工程餘款的債權相抵銷，並在本案主張原告的債權消滅。

1. 有關第一個問題，通覽構成請求訴因的全部事由可以發現，雖然原告名義上僅僅因存在“增加工程”訴請法院判處被告支付有關金額澳門幣 639,189.00 元，但在起訴狀中還表示，除此金額外，尚存在其已執行的，卻遭被告單方面減少的工程項目，涉及金額澳門幣 410,000.00 元。有關情節如經查實，則被告還需被判處滿足原告的此

部分債權。

考慮到原告既已提出有關金錢給付的請求，同時也對涉及“增加工程”及“減少工程”的具體事實均作出陳述，儘管其請求明確指定有關費用的依據，卻無礙法院在綜合考慮經查明之事實的基礎上，根據應予適用的法律規則，予以判處(《民事訴訟法典》第 567 條規定)。

我們來看。

據起訴狀第 64 條至第 67 條所陳述，有關增加工程的金額主要關於原告於卷宗第 504 頁附具 VO-05 報價單當中所指的男女廁所飾面變更工程，即洗手間的地台及牆身材料開支。恰如合議庭關於事實事宜之裁決所指，按卷宗書證所顯示，儘管原告主張有權獲支付的增加工作金額為澳門幣 639,189.00 元，但於本案具體爭議的 VO-05 報價單僅僅涉及澳門幣 230,700.00 元，而據此法院已認定“原告已按照監理公司的回覆內容完成了卷宗第 504 頁編號為 VO-05 變更工程報價單當中所指的男女廁所飾面變更工程，並透過載於卷宗第 495 至 506 頁的申請，以變更工程的名義，就洗手間的地台及牆身使用了雲石為材料及相關的工序，申請增加工程費用澳門幣 230,700 元”(見合議庭裁判對待證事實第 108 條疑問點的回答)。是故，我們僅限於審查原告是否因應執行有關工程，享有金額為澳門幣 230,700.00 元的債權。

原告的理據在於，其是根據施工圖紙所載的相關項目的飾面用料要求使用規格為 ST-4 及 ST-5 的石材，該材料性能優於工程計量表(Bill of quantity – BQ)第 D-3.12 項及第 D-4.27 項所記載的編號 TL-2 及 TL-1 的石材 (見合議庭裁判對待證事實第 30 條疑問點的回答)。為此，原告應根據承攬規則第 1.3.2.a)項的規定，在圖紙與工程計量表規定存在分歧的條件下，優先遵守圖紙的要求，並為此就相應的材料差價獲得支付。

首先，原告確實使用圖紙指定的 ST-4 及 ST-5 的石材完成有關工程項目。這一點是毫無爭議的(見合議庭裁判對待證事實第 38 條、第 60 條、第 69 條及第 75 條疑問

點的回答)。

但我們認為，原告似乎無權以“增加工作”的名義主張獲支付的權利。

對此，核准公共工程承攬制度的十一月八日第 74/99/M 號法令第 26 條第 1 款規定如下：

“一、增加之工作係指其類型或數量未載入合同，尤其未載入有關圖則內、旨在履行同一承攬且因下列任一不可預測之情況而對施工屬必要之工作：

- a) 該等工作不能在技術或經濟上與合同分離且不對判給實體造成嚴重不便；
- b) 該等工作雖可與合同之履行分離，但對完成該合同屬必須者；
- c) 該等工作按第十四條第一款之規定源自圖則之錯誤或缺漏。

...”

本公共工程的承攬類型為總額承攬(見已確定之事實 B)項所指之招標公告)。承攬圖則為公共工程承攬定作人“定出工程特性、施工技術條件及使用材料之質量”的圖文資料，“應包括工作計量表，該計量表為承攬投標人分析成本、編製預算及編製投標書之依據。”(見上指法令第 9 條的規定)。執行承攬所需之材料應符合圖則的要求 —“工程中使用之材料應具備有關圖則所定之質量、尺寸、形狀及其他特性，其誤差須為規章或承攬規則所容許者。”(見法令第 143 條第 1 款的規定)。

本案例中，經查明，在定作人所擬制圖則的組成文件中，對於有關男女廁所飾面的工程項目應使用的材料規格之要求方面，計量表與圖紙兩者間存在差異。工程承攬人起初根據計量表的要求編制預算，但當發現有關差異並徵詢工程監理的意見後，改為按照圖紙使用較計量表所定之價格更高的材料(按工程計量表的原訂報價 TL-2 及 TL-1 石材的單價分別為 650.00 元/平方米及 500.00 元/平方米，使用圖紙指定的 ST-4 及 ST-5 石材，單價為 1,250.00 元/平方米)實施工程，導致實際施工費用超出投標書報價澳門幣 230,700.00 元。

也就是說，儘管有關工程項目的類型或數量均已載入圖則內，但由於項目“計量表與得自圖則其他組成文件之結果間存在差異”，導致出現內容上的錯誤(見第74/99/M號法令第13條第1款b)項)。而為此，承攬人則可依據上引之第26條第1款c)項及第14條第1款的規定，要求定作人更正有關錯誤並將所涉金額加入判給價金，因應存在“增加之工作”給予其相應補償。最後，有關“增加之工作之實施，應以附於承攬合同之補充合同形式制定。”(見上述法令第26條第7款的規定)。

從這個意義上，雖然納入投標案卷的承攬規則第1.3.2項對於圖則的各元件之間存在分歧的情況，訂明了解決方案，即：“a)圖紙在工程的位置、尺寸特性以及其各部份相關規定方面優於其他”。但投標文件對於圖則組成文件優先性的有關規定不能妨礙承攬人按上述法律規定，對於圖則(計量表)中存在的錯漏請求予以更正，繼而要求定作人增加判給金額。但另一方面，倘若承攬人從無提請定作人更正圖則存在的錯漏，雙方從未以更正之圖則為基礎，就“增加之工作”的數量與價格，以及執行細則形成共識並訂立補充合約。那麼承攬人似乎不能脫離行政合同，獨立主張存在“增加之工作”及要求額外支付因執行工作產生的債務。

除此之外，第74/99/M號法令第29條規定亦給出了殊途同歸的解決方案，其中明確指出，因應存在增加之工作導致須變更原定價金或訂定新價金，須優先通過承攬人與定作人協議，在協議未果時則由法院定出價金，如若不然“即按定作人定出之價金對其作結算”(見同一條文第5款的規定)。一言蔽之，承攬人對其權利的主張須以經雙方協議或法院決定變更後的合同為依據。

行政合同“為一合意，基於此合意而設定、變更或消滅一行政法律關係”(見《行政程序法典》第165條第1款規定)，是產生合同債務的淵源，對合同雙方產生如同法律般的規範效力(“contractus lex inter partes”)。在有關公共工程承攬合同未作任何修訂的前提下(既未更正現有的圖則，也從未訂立任何補充協議)，承攬雙方秉承“有約必守”

的原則，僅限於履行既定之行政合同條款的要求。從這個意義上講，儘管圖則組成文件中的計量表與圖紙間存在差異，但上指承攬規則第 1.3.2 項業已指明兩者的優先性，應以圖紙要求為準。而同樣，因為從未對圖則尤其計量表所載內容進行更正，及在此基礎上修訂判給金額，繼而訂立補充合同，原告自然無合同依據主張執行額外工作產生的金額(即便被告曾單方面否決其變更行政合同的權利，其仍可適時通過行政合同之訴請法院予以變更)。

而現在，依據原被告已簽定之“澳門特別行政區與甲簽署體育發展局西翼辦公樓裝修承包工程公證合同”，在相關條款(涉及增加之工作的性質及價格的確定)未予變更的情況下(無論是以協商或是訴請法院裁定)，原告不具備條件主張此部分因執行“增加之工作”所產生權利。

即便從另一個角度，認為被告可能因取得較計量表所定更優質的石材而無支付相應的價金，“不合理取得利益”— 見《民法典》第 467 條及後續規定的“不當得利”，但第 74/99/M 號法令的上述規定顯然已賦予其救濟的特定途徑，即承攬人可通過向定作人適時提出異議並修正圖則錯誤，最後為此變更行政合同的方式獲得賠償。所以，基於“不當得利之債之補充性”，“其不得以不當得利要求返還”— 見《民法典》第 468 條規定)。

*

再看原告可否針對定作人因單方減少涉及金額澳門幣 410,000.00 元工程項目，主張其權利。根據獲法院認定的事實，定作人確曾決定減少工程計量表 N 項“暫定金額”一欄，涉及總價澳門幣 410,000.00 元的項目(見合議庭裁判對待證事實第 105 條疑問點的回答)。

但就原告而言，其至少負有義務證明確實執行了計量表原載有的工作，繼而才得以質疑被告違反約定，單方面減少工程項目的行為，並提出給付請求。然而，其所主

張的相關事實卻未獲證明 — 清理批示待證事實中原有的涉及有關減少工作項目之具體內容及完工驗收情況的第 106 條及第 107 條疑問點未獲合議庭裁判證實。

有鑒於此，應判處原告要求支付涉及金額澳門幣 639,189.00 元的訴訟請求不能成立。

*

至於涉案工程尚餘金額為澳門幣 6,289,628.60 元的第四期款項未支付予原告，被告未予反駁，惟聲稱根據《民法典》第 838 條的規定，原告的有關債權應與合同罰款所產生之債權相抵銷並消滅。儘管被告未有明述，其答辯事由體現其欲向原告作出透過抵銷解除有關債務的意思表示。相關事實可導致“消滅原告分條縷述之事實的法律效果”，構成一項永久抗辯（見《民法典》第 838 條及第 839 條及《民事訴訟法典》第 412 條第 3 款及第 415 條規定）。

首先，本案涉及一項澳門特別行政區的債權，但不存在排除抵銷的情況：儘管《民法典》第 844 條第 1 款 c) 項規定：“一、下列債權不得因抵銷而消滅：c) 屬澳門地區之債權，但法律容許抵銷，又或抵銷人須作給付之機構同為應清償抵銷人債權之機構者除外。”但民法學說一般認為，有關條文僅禁止私人債務人主動行使抵銷權，解除一項公共債務的情況，但不排除公共債務人利用抵銷的制度，解除私人債務的可能性（見 *Comentário ao Código Civil, Direito das Obrigações, das Obrigações em Geral*, Universidade Católica Editora, p. 1277）。

其次，有關抵銷的要件，《民法典》第 838 條規定如下：

“一、如兩人互為對方之債權人及債務人，則在同時符合下列要件下，任一人均得以其本身之債務與其債權人之債務抵銷而解除債務：

a) 其債權係可透過司法途徑予以請求，且不能援用實體法上之永久抗辯或一時抗辯以對抗該債權；

b) 兩項債務之標的均為種類及品質相同之可代替物。

二、如該兩項債務之數額不同，得以相對應部分作抵銷。

三、即使債務未經結算，仍可作抵銷。”

本案主張抵銷澳門幣6,289,628.60 元的工程餘款債務的債務人(澳門特別行政區)同時又是合同罰款所產生之債的債權人，而在兩項債務中，被告亦兼具債權人及債務人身份。所以滿足擬抵銷之債權之相互性(reciprocidade)的前提。另一方面，兩項債權無疑都是存在(existência)、有效(validade)，且基於其金錢給付性質，符合上引條文 b) 項規定 — 可替代性(fungibilidade)。

最後，兩項債務都是可透過司法途徑予以請求的(exigibilidade)：兩者均已到期，且債務人尚未自願履行有關債務(關於被告所主張的債權—行政長官2010年2月12日之批示科處原告罰款金額澳門幣7,980,000.00元(自2009年3月6日至2009年11月26日期間)，被告答辯狀主張有關永久抗辯並將之通知債務人(原告)之日，應視被告已透過司法催告債務人履行債務(《民事訴訟法典》第565條第3款))。

所以，由於符合《民法典》第838條規定債務抵銷的要件，且被告主張抵銷之債權的金額(澳門幣7,980,000.00元)高於原告主張的債權(澳門幣6,289,628.60元)，應判處被告永久抗辯成立，導致解除原告主張的債務，並駁回此部分訴訟請求。”

原審法官在上述裁判中已清楚就有關問題作出具體分析及精闢論述，因此根據補充適用的《民事訴訟法典》第631條第5款的規定，本院同意引用被訴裁判所持的依據來裁定該上訴理由不成立。

這裡稍作一點補充說明。

正如原審法官所言，根據第 74/99/M 號法令第 13、26 及 29 條的規定，因進行後加及變更工程而引致承攬人認為有需要提高判給金額，後者必須先向定作人提出修訂判給金額的要求，再為此訂立補充合同。

由於承攬人即上訴人沒有提出修訂判給金額的要求，加上定作人即被告從未同意上訴人主張的判給金額，因此上訴人不具備條件收取所謂後加及變更工程的款項。

至於被告是否有權行使抵銷的問題，如上所述，原審法院已針對有關問題作出精闢論述，本院亦完全認同原審法官的觀點。

誠然，上述規定源自葡萄牙《民法典》第 853 條第 1 款 c，除原審法官所引用的學說外，葡萄牙的高等法院普遍亦認同有關見解。

例如，葡萄牙最高行政法院在一宗上訴案中亦曾就類似問題作出裁決，有關內容如下：

“因此，所有這一切均說明，該項禁止性規範的對象只涉及私人：只有私人不得以其對國家的債權主張通過抵銷的方式，免除其自身債務(稅項或其他債務)。此項規範的宗旨在於使國庫得以收取私人負債所對應的金額，不論國家本身對該私人是否負有債務。

誠然，正如 Menezes Cordeiro 所言(同上著作，第 141 頁)，即使在稅務債權方面，現今亦不應存在因溝通障礙與公共會計困難而產生的重大問題，這要歸功於資訊科技的潛力(它讓財政部門隨時都能知道國家欠納稅人多少錢)。由此可能引起以下討論，

即基於公共財政、會計及預算執行等方面的障礙而訂立禁止性規定的理由在現今社會是否仍然有效。然而，即使該禁止性規定的深層原因不是上述這些原因，而是像 *Filinto Elísio* 所主張的那樣(該作者認為這是基於程序法——《民事訴訟法典》第 823 條——相對不可查封的強制性，但基於實體法方面的原因，禁止對公法人的債權作抵銷：詳載於《律師公會雜誌》，第 46 年度，第 3 期，1986 年，第 771 頁至第 803 頁，尤其是第 793 頁至第 794 頁)，因此，該規範所確立的解決方法亦不會因此而改變。無論是哪一種情況，該規範均旨在防止主張抵銷的私人以其債權的全部或部分抵銷國家對其擁有的債權。

如此，這應該是一項為國家利益而設置的規範，它與規定國家財產的相對不可查封性的規定(《民事訴訟法典》第 823 條第 1 款)具有相同性質，可以說，同樣在這種情況下，國家債權不得抵銷並非源於一項絕對禁止(即在任何情況下均禁止就國家的任何債權作出抵銷，而這正是被上訴合議庭裁判所持立場，該裁判援引本最高行政法院 1990 年 12 月 6 日第 027251 號案合議庭裁判的見解作為其依據)，而僅屬相對禁止。據此產生的後果為，私人債權人不得以其對國家的債權，強制抵銷國家對其擁有的債權，從而免除其對國家所負的債務。同時，由於國家對私人的債權非屬不可處分權利，國家可以在認為符合其利益與合適時主動提出抵銷(只有國家有條件評估是否應該或可以抵銷)。

簡言之，這是從這項規定中得出的結論。”²

基於上述分析，本院裁定本司法裁判上訴理由不成立。

² 葡萄牙最高行政法院於 2006 年 9 月 28 日在第 047540 號案件中作出的合議庭裁判。

*

三、決定

綜上所述，本院合議庭裁定上訴人甲分別針對澳門特別行政區提起的兩宗司法裁判上訴理由不成立，維持原判。

本審級的訴訟費用由上訴人負擔，司法費分別為3個及8個計算單位。

登錄及作出通知。

(……)』(見第1353頁至第1367頁及附卷第3頁至第17頁，連同將在下文提及的頁碼一樣，相關內容為所有法律效力在此視為已轉錄)。

*

原告“甲”不服上述決定，提起本上訴，並提出以下結論：

『1. 本上訴所針對的是中級法院在題述案件中作出的合議庭裁判，該裁判裁定上訴人提起的兩宗司法裁判的上訴敗訴，並駁回對被上訴人即澳門特別行政區提出的所有訴訟請求。

2. 上訴中提出的依據如下：首先，關於繼續審理第一項主請求和各項補充

請求的主張，該第一主請求是，法院在審理行政合同之訴後，如果認為上訴人沒有違反行政合同，則宣告被告對其科處的罰款無效或可撤銷。審理程序必然包括以下幾個步驟：解釋有關行政合同的條款，就其有效性作出裁決，以及最終解決因執行合同而產生的爭議。之後才能決定被上訴人是否應該支付有關工程的款項或因後加工程而產生的附加費用(即第三項主請求結合第四項主請求)，這些問題構成行政合同之訴的標的(根據澳門《行政訴訟法典》第113條第1款的規定)。因此，即使原審法院(行政法院)被宣告無管轄權，其仍然有管轄權審理本案中涉及行政合同之訴的請求。

3. 另一方面，有關司法上訴程序終結的事實並不妨礙原審法院對相關請求作出審理，因為首先，該決定由始至終沒有對案件的實體問題(真正問題)作出審理，而只是對訴訟前提(是否逾期提起司法上訴)作出審理；其次，有關司法上訴的標的僅限於被告(現被上訴人，行政長官)在題述卷宗中對原告(現上訴人)科處處罰(罰款)的決定是否有效，而不涉及本行政合同之訴中被告是否須向上訴人支付本案中其他相關款項的問題，也從來沒有審理(亦無權限審理)上訴人是否違反了相關行政合同的問題。

4. 正如澳門《行政訴訟法典》第1條準用的澳門《民事訴訟法典》第1條所規定的那樣，當事人訴諸法院的權利受到保障；此外，上訴人在本案中主要希望的並非完全推翻被上訴人對其科處罰款的決定，更重要的是，確定上訴人是否違反了相關的行政合同，以及/或裁定被上訴人是否應該向上訴人支付款項

及/或計算有關款項。

5. 立法者也預見了這種情況(其中一種情況)的發生，從而確立了司法上訴制度和行政合同之訴的雙軌制度，並制定了澳門《行政訴訟法典》第113條第2款和第3款等規定。基於上述理由，上訴人認為應繼續審理第一項主請求及各項補充請求。

6. 其次，關於原告作為“體育發展局西翼辦公樓裝修承包工程”的承建商，是否有權要求被告澳門特別行政區支付因“後加工程”導致的費用639,189.00澳門元的問題，被上訴法院維持了駁回上述請求的決定。儘管對此表示應有的尊重，但上訴人並不同意上述決定，理由如下：

7. 所有的大型後加工程及變更工程均是應體育發展局的要求而進行的，且上訴人花費了大量的時間和金錢去購買材料及支付工人的工資。然而，體育發展局卻在最終賬目中作出了扣減，令上訴人雖然完成了後加工程及變更工程，卻仍然只能收取31,446,632.00澳門元，此金額低於原合同金額(31,448,143.00澳門元)；

8. 體育發展局還將上述後加工程和變更工程所需的58天一併計入“工程延誤”的罰款計算期間，完全違反了第74/99/M號法令第26條、第29條及第36條的規定，以及《行政程序法典》第3條所規定的合法性原則及第8條所規定的善意原則；

9. 被上訴人因上述後加工程及變更工程而應支付 639,189.00 澳門元的款項，即工程總金額應為 32,085,821.00 澳門元。由於上述工程是應體育發展局的要求而實施的，故上訴人認為其有權就實施“後加工程”而收取 639,189.00 澳門元。因此，上訴人請求尊敬的終審法院根據澳門《民法典》第 467 條及第 468 條關於不當得利的規定及其補充性質，裁定有關這一部分的上訴理由成立。

10. 第三，關於尚未結算的金額為 6,289,628.60 澳門元的第四期工程款項，被上訴法院維持了以合同罰款所生的債權抵銷上訴人工程餘額債權的決定。儘管對此表示應有尊重，但上訴人同樣並不認同該決定，理由如下：

11. 首先，關於尚未支付的金額為 6,289,628.60 澳門元的第四期工程款項，該債權存在且有效，因為被上訴人從未對其提出過質疑；然而，所謂因合同罰款而生的債權(透過行政長官於 2010 年 2 月 12 日作出的批示，對上訴人科處金額為 7,980,000.00 澳門元的罰款)屬公債，不應抵銷；

12. 能夠排除抵銷的情況明確規定在澳門《民法典》第 844 條第 1 款的 c 項：“屬澳門地區之債權，但法律容許抵銷，又或抵銷人須作給付之機構同為應清償抵銷人債權之機構者除外”。須重申的是，雖然有些學者持有不同看法，但根據法律解釋的規則，按照以上條文的字面解釋可知，澳門的立法者明確規定在法律不允許時澳門特區的債權不得抵銷。鑒於尚未清償的第四期工程款和罰款之間不能互相抵銷，故上訴人有權收取上述 6,289,628.60 澳門元的款項。因

此現請求終審法院裁定上訴在此部分的理由成立。』(見第 1377 頁至第 1385 頁及附卷第 17 頁背頁至第 18 頁背頁)

*

檢察院代表澳門特區作出回應，主張上訴理由不成立(見第 1390 頁至第 1395 頁)。

*

根據法官委員會 2025 年 3 月 26 日的決議，本案被重新分發予現裁判書制作人。

*

沒有妨礙審理的問題，現予以審理及裁決。

接下來進行審理。

理由說明

二、原告“甲”針對中級法院完全確認行政院所作的駁回在“行政合同之訴”中針對被告澳門特區提出的所有訴訟請求之裁決的合議庭裁判提起上訴。原告在起訴狀中提出的訴訟請求如下：

『1. 宣告原告並沒有違反與被告簽定之“澳門特區與甲簽署體育發展局西翼辦公樓裝修承包工程公證合同”；

2. 宣告行政長官於2010年3月29日所作出的行政行為無效或可撤銷，該行為駁回了原告提出的聲明異議，並維持自2009年3月6日起至工程實際完工之日為止，向原告科處每日30,000澳門元罰款的決定；

3. 判處被告支付原告合共：6,928,817.60澳門元，當中包括：

(1) 體育發展局西翼辦公樓裝修承包工程第四期工程費用：
6,289,628.60澳門元；

(2) 因增加工程而導致之費用：639,189.00澳門元。

……』(見第 2 頁至第 41 頁及第 854 頁至第 912 頁)。

鑒於所作的裁決，以及現在所(重新)提出的上訴理由陳述，我們認為原告/現上訴人沒有道理，應確認被上訴裁判(沒有必要作過多闡述，因為上訴人僅僅是重複先前向中級法院提出並已經由現被上訴的合議庭裁判審理的那些理據)。

接下來就來闡述我們的觀點。

— 首先來看“第一項請求”(見前述“第一點”)。

上訴人想要通過該項請求質疑裁定其對“體育發展局西翼辦公樓裝修承包工程”的延誤有過錯，繼而因其“不履行所訂立的合同”而自 2009 年 3 月 6 日起至工程完工日為止向其科處每日 30,000 澳門元罰款的決定。

通過簡單的閱讀和對比可以很容易得出一個結論，即“第一項請求”與(前文轉錄的)“第二項請求”(完全)“相同”(我們將在下文看到，原告在其所提起的訴訟中不當地合併了這第二項請求)，希望“廢止”行政長官 2010 年 3 月 29 日作出的在聲明異議中確認上述“至工程完工為止向原告科處每日 30,000 澳門元罰款的決定”的行政行為。

從案卷中可以看到，根據本終審法院在 2015 年 7 月 1 日第 126/2014 號統一司法見解的合議庭裁判中所作的裁決(見本案附卷第 460 頁至第 517 頁)，“科處上述罰款的決定”的有效性和效力已經在澳門特區的法律秩序中最終確定並鞏固，同時根據本終審法院 2020 年 1 月 22 日第 80/2018 號案的合議庭裁判中的裁決(見第 1166 頁至第 1186 頁背頁)，對現上訴人通過(第一項和第二項)請求提出的主張應採取怎樣的解決辦法是顯而易見的(見 2015 年 7 月 1 日的合議庭裁判，其中訂定如下統一司法見解“如有權審理各項請求的法院級別不同，則《行政訴訟法典》第 113 條第 3 款規定的相關請求之合併並不可能，因此行政法院無權審理在行政合同之訴中提出的第一審級審判權歸中級法院行使的要求撤銷涉及合同的形成及執行的行政行為，又或要求宣告該行為無效或法律上不存在的請求”，以及 2020 年 1 月 22 日的合議庭裁判，其中確認了裁定原告針對因延誤工期而對其科處罰款的決定提起的司法上訴屬逾期的決定)。

其實，如前所述，如果“科處罰款的決定”已經無法再被質疑，那麼上訴人堅持要求變更該決定是毫無意義的，因為(這麼做)只不過是拒絕接受一項已經明確、明顯且無可爭議地呈現出來的裁決。

儘管如此，還是要作出以下說明。

正如在前述“在本案中已經認定的事實事宜”——沒有任何理由不予確認及維持——中(同樣)清楚載明的那樣，顯然存在“延誤工期”的實際情況，而根據原告與被告之間訂立的合同的規定，完全有理由“科處罰款”，但上訴人卻不認同這種做法。

只需留意一下載於“已認定事實事宜”中“F 項、G 項和 H 項”(關於“施工期限”，最初規定為“115 天”，於 2008 年 10 月 3 日開始施工，應於 2009 年 1 月 25 日結束)以及“HH 項和 II 項”(其中記載 2010 年 3 月 15 日才實際“完工”並“驗收”)的內容即可。

鑒於上述的已認定事實，就上述“罰款”，應當說，只有在出現“幻覺”(或“嚴重妄想”)的情況下才有可能裁定原告/現上訴人有理。

讓我們繼續。

— 現在來看“第三項請求”，上訴人通過該項請求主張被告應向其支付合共 6,928,817.60 澳門元，認為被告欠其(體育發展局西翼辦公樓裝修)“第四期工程費用”6,289,628.60 澳門元，以及因“增加工程”而導致的費用 639,189.00 澳門元。

鑒於已認定的事實和前文所述的內容，對這一主張作出回答也是不複雜的。

其實，上訴人提出及主張的“附加工作”(根本)沒有被“證實”。

正如行政法院判決就此問題所正確指出的那樣(經現被上訴的合議庭裁判確認)：“在相關條款(涉及增加之工作的性質及價格的確定)未予變更的情況下(無論是以協商或是訴請法院裁定)，原告不具備條件主張此部分因執行“增加之工作”所產生權利。”(見案卷第 1305 頁背頁及附卷第 14 頁背頁)。

因此，無需多言，關於現上訴人提出的就(假定的)“附加工程”(上訴人只是單純提出曾實施這些工程)獲得賠償的請求，應採取怎樣的解決辦法是顯而易見的。

關於“第四期工程的費用”，以下是我們的觀點。

一如所見(及如前所述)，原告/現上訴人因延誤工期而被科處了金額為 7,980,000.00 澳門元的違約罰款。

鑒於就“第四期工程費用”而主張的金額“低於上述罰款”的金額——即 6,289,628.60 澳門元——因此，我們(十分)不理解現上訴人有什麼不認同的。

實際上，“既然所欠的金額高於其自認為有權收取的金額”，那麼我們無法理解為什麼不能進行“債權抵銷”，找不到(哪怕是一丁點)合理的理由讓原告/現上訴人先獲償還，然後再讓他繼續維持一筆數額更高的欠款(況且還不知道維持到什麼時候)，尤其是在我們看來，已經滿足了澳門《民法典》第 838 條規定的“抵銷”的一般前提，以及該法典第 844 條第 1 款 c 項第二部分規定的“例外”(關於這個問題，可參閱 J. Gil de Oliveira 及 J. Cândido Pinho 合著《C.C.M. Anotado e Comentado》，第二卷，第十冊，法律及司法培訓中心，2021 年，第 848 頁至第 849 頁，正如本案情況一樣，作者明確指出“若某人須向本地區行政當局的某個實體作出某項給付，而該實體又應當滿足聲明人的債權時，應予抵銷”)。

顯而易見，現上訴人所主張的“澳門特區債權”的“排除抵銷”(或不可抵銷)的理由在於，相反的解決辦法可能擾亂公共當局所遵循的會計準則和預算規則，給公共會計造成混亂和困難，導致在相同且同一的事項與標的上出現多筆“收款”(收入)與“付款”的記錄。

然而，可以毫不費力地得出結論：這樣的困難並不存在。甚至可以說，當抵銷是發生在同一實體或法人時(正如本案情形)，情況反而更為簡單且明顯方便，因為其債權與債務是在同一(且唯一)機構的“同一庫房”中收取與支付的(亦見於 J. Gil de Oliveira 及 J. Cândido Pinho 的前引著作，第 849 頁，其中引述了其他作者對此問題的看法)。

因此，(鑒於以上所述的內容且沒有待審理的其他問題)只能裁定本上訴理由完全不成立，並完全確認被上訴的合議庭裁判。

決定

三、綜上所述，合議庭通過評議會裁定上訴敗訴，確認被上訴的中級法院合議庭裁判。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費訂為 15 個計算單位。

作出登記及通知。

澳門，2025 年 11 月 26 日

法官：司徒民正（裁判書製作法官）

何偉寧

宋敏莉