

第 6/2013 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：甲

被上訴人：運輸工務司司長

主題：事實事宜·終審法院的審理權·內部行為·外部行為·未來的預備行為·不具可司法上訴性

裁判日期：2013 年 2 月 27 日

法官：利馬(裁判書制作法官)、宋敏莉和岑浩輝

摘要：

一、在行政司法裁判的上訴中，終審法院僅審理法律事宜(《行政訴訟法典》第 152 條)，因此對因沒有適時提出從而未被被上訴合議庭裁判審理的事實事宜，終審法院無權審理。

二、一個在工程完工之後對承判公司的合同執行情況進行評分、並且對承判公司絲毫不構成影響的表格是一份內部信息文件，旨在對行政當局不同機構之間的關係產生效力，因此不能形成一個可以被提起司法上訴的

行為。

三、但是，如果上點所指的評分表中的信息在將來的程序中被用來作出不利於上訴人的決定，那麼這個評分表作為預備行為將可以在針對最終決定所進行的審查中被質疑。

裁 判 書 制 作 法 官

利 馬

澳門特別行政區終審法院

合議庭裁判

一、概述

甲對運輸工務司司長在上訴人針對承攬工程執行情況的評分表提出的訴願中作出的默示駁回行為提起撤銷性司法上訴。

透過 2012 年 10 月 25 日的合議庭裁判，中級法院以該行政行為不具可司法上訴性為由駁回了上訴。

甲不服裁決，向終審法院提起了司法裁判的上訴，並提出以下有用之結論來結束其上訴陳述：

— 與被上訴裁判所述截然相反的是，被質疑的行為的效力並不僅限於行政當局的內部。行政當局所編制的評分表以及其對公共工程所作的評核的目的在於為行政當局的決策提供標準，並且事實上也確實為其決策提供了標準，而這樣的一個評核結果導致(甲)現上訴人在參加其它公開招標時失去了優勢，並且在由 2012 年 3 月 30 日

開始計算的一年時間內被中止資格，以及(乙)由於承判公司，即現上訴人的資格已被中止，因此如果其想要恢復資格，必須在上述期限結束後主動以 C 組為起點重新提出申請。

一被上訴裁判違反了《行政程序法典》第 110 條以及《行政訴訟法典》第 28 條的規定。

檢察院司法官發表意見，認為上訴理由成立。

二、事實

被上訴的合議庭裁判認定了如下事實：

運輸工務司司長透過 2009 年 2 月 9 日的批示命令展開海洋大馬路行人天橋承攬工程的公開招標；

運輸工務司司長透過 2009 年 5 月 29 日的批示將承攬工程判給了甲，即現上訴人；

工程完工之後，為了臨時接收工程，一個由建設發展辦公室的兩位跟進工程的工程師、對工程質量進行監控的工程研究及檢測中

心的一位負責人、以及負責監察工程的乙公司的一位代表所組成的委員會對工程進行了檢驗；

檢驗結果被製成了一份名為“承建商工程質量評核表”的文件，該文件現載於行政卷宗；

該評分表由上述委員會的所有成員簽署；

在這個評分表中，最後評分為 3.94 分；

承判公司，即現上訴人於 2011 年 4 月 26 日獲悉該評分表，在簽署時表示出對評分結果的不認同，並聲明保留其申訴權；

在寄給運輸工務司司長的 2011 年 5 月 26 日的申請中，上訴人闡述了其不認同評分表的理由，請求廢止相關評分，並給予其不低於 7.12 分的最後評分；

針對此一請求，建設發展辦公室擬定了一份建議書，送交司長審批；

2011 年 9 月 23 日，上訴人以其申請被默示駁回為由提起了本司法上訴；

2011年10月21日，透過在建設發展辦公室的建議書上所作的批示，司長命令將與該申請有關的所有文件退回建設發展辦公室。

三、法律

1. 要審理的問題

要想知道的問題是被質疑的行為是否僅僅是一個單純的內部行為，不產生對外效力，也不對上訴人構成損害，從而不能被提起司法上訴。

2. 新事實

上訴人針對一份由一個四人委員會所編制的評分表向運輸工務司司長提出了申訴，該委員會對上訴人在公共工程承攬制度下所執行的工程進行了檢驗以及評分。

由於司長沒有作出決定，上訴人對該政府官員的默示駁回行為提起了司法上訴。

而該司長作為司法上訴的被上訴實體，對司法上訴作出了答辯，提出了被上訴的行政行為不具可司法上訴性的爭辯——並認為這構成永久抗辯——，理由是相關評分表只是內部文件，僅供部門內部指引之用，對上訴人並不構成損害，也不可能對上訴人的權利義務範疇造成影響，因此並不構成默示駁回行為。

上訴人對此作出了回應，稱該行為並非內部行為，甚至是因為它被通知給了上訴人，而且是有損害性的，因為此一評核結果免不了會影響到將來的行政決定，因此請求法院裁定該永久抗辯理由不成立。

被上訴的合議庭裁判認為被上訴實體提出的問題理由成立，並認定該評分表僅僅是內部文件，因此不能被提起司法上訴。

在本司法裁判的上訴中，上訴人堅持認為工程的評分表並非是單純的內部文件，但是卻在上訴陳述的第 18 條及後續幾條中提出了一些本來可以而且也應該在司法上訴中就抗辯作出答覆時提出的新事實。由於沒有及時提出，被上訴的合議庭裁判對此也就沒有作出審理。

這些事實涉及到一個所謂的《公共工程諮詢標系統化制度》，而依照上訴人所說，這個制度包括以下幾個部分的內容：公共工程

諮詢標承建商中央資料庫；分組抽籤的規定；工程質量年終評核及處理機制；公共工程諮詢標承建商資格評審委員會。

上訴人還稱，根據該制度，所有的工程都要接受質量檢驗，而工程的預算金額分為三個等級，如果承判公司上一年度所執行的工程的評分低於 6 分，將在該類工程中被降一級，而如果是最底組別即 C 組的承判公司，那麼其資格將在該類工程中被中止一年。

在行政司法裁判的上訴中，終審法院僅審理法律事宜(《行政訴訟法典》第 152 條)，因此對因沒有適時提出從而未被原審法院審理的事實事宜，終審法院無權審理。

因此，本院對此問題不作審理。

3. 被上訴的合議庭裁判·內部行為

被上訴的合議庭裁判這樣寫道：

“擺在我們面前的是某一行為是否可被提起司法上訴的問題。

有關這個問題，《行政訴訟法典》第 28 條第 1 款規定，對產生

對外效力而不受必要行政申訴約束之行政行為，可提起司法上訴。

本案所涉及的行為是對一個已經完工的工程所作的評分，評分者是一個由多個在工程的執行過程中負責監察及控制工程質量的實體的成員所組成的工作小組。

涉案的工程是一個透過公開招標而判給上訴人的承攬工程，相關公開招標根據 11 月 8 日第 74/99/M 號法令展開並受其規範。

雖然該法令規定了以臨時接受工程為目的而對工程進行檢驗，然而對於這個工程質量的評分表卻並未提及。

因此，也就無從知道這個評分表會對上訴人的權利義務範疇產生怎樣的對外效力，也不知道它有著何種用途。

根據卷宗中的資料以及上訴人在司法上訴的起訴狀中所說，公開招標已經完成，而以承攬工程為標的的行政合同也已經簽訂並得到了準時履行。

這也就意味著，無論是對於批給行為，還是對於承攬工程來說，涉案行為都是一個之後的獨立行為，因為它既不在批給工程的程序當中，也不在承包合同形成的過程中，更不在與已展開的程序相關

的其它行政程序之中。

由於這個行為本身的內容是對一個已經完工的工程作出的某種評核以及報告，因此看不出它如何會直接影響到上訴人受法律保護的權益，也看不出上訴人的哪些權益會受到直接影響。

即便是讓被上訴人所知悉，這樣的評分也不會確實產生任何的對外效力，因為其內容僅僅是對一項已經完工的工程的多個方面所作的評核，其本身並不具備損害他人受法律保護的權益的可能性。

我們無法確切地知道行政當局是出於何種目的而對已經完工的工程進行了這樣一種質量評核，然而可以肯定的，行政當局制定這樣的評分表並不是想直接在其與上訴人之間建立某種關係或對已存在的關係作出變更，又或者影響某一事物的法律狀況，尤其是承攬工程之批給合同的規定及條件。

當然我們承認在將來，這個評分將有可能會被用在某個行政程序之中，因為生活充滿了變數與未知，我們無法預計這個評分表將來被使用的所有可能或時間，又或者被用於何種用途。

然而，我們可以想像得到，將來如果上訴人再去參與某個公開招標的競投的話，那麼這個評分表或許會對上訴人造成影響，前提

是承投規則或招標方案將競投人的履歷列為評標的考量因素。

因此，這個評分還是有些功用的。

然而，即便是有著這種功用，這個評分表也並不是被用在一個其程序已經展開的行為中，而僅僅是將會被用在一個或有的、未來的、不確定和可能的行為之中。

也就是說，這個評分是否會產生對外法律效力或者是否會對上訴人的權利義務範圍構成影響取決於一個或有之行政程序的展開。

這樣，由於這個評分只是有著不確定的、間接的以及未來的功用性，因此，即便它再不正確再不公平，也只能在將來行政當局利用其作出行政行為的情況下才能對上訴人造成影響。

然而，即便在將來發生這種情況，上訴人也不會陷入沒有保障的境地，原因在於，無論這個評分有怎樣的瑕疵，都只能夠在行政當局確實利用這個評分表作出不利於上訴人的行政行為的情況下才能對上訴人的權益構成‘損害’，而一般而言，行政行為總是可以被提出質疑的。

綜上所述，由於相關評分表不具對外法律效力，它只能被視為

一個沒有對外效力的單純內部行為，因此不能被提起司法上訴”。

對於這個將相關行為定性為內部行為的做法，我們完全贊同。

正如 ESTEVES DE OLIVEIRA¹ 所說，內部行為指的是“……那些所有效力全都產生在行政機構的內部，對其他權利主體的權利義務範疇不構成影響的行為，這些行為不確定行政當局以及私人的法律狀況，因此，就司法上訴而言，這些行為不構成確定行為”。

相關評分表並沒有損害上訴人任何受法律保護的權益。它是一個內部信息文件，或者說，旨在對行政當局不同機構之間的關係產生效力。它是在承攬工程已經完工之後作出的，其對合同執行情況所作的評分絲毫沒有損害到上訴人。

因此，它不是一個產生對外效力的外部行為，這樣的話，上級對訴願置之不理的做法並不會導致產生一個可以被提起司法上訴的行為。

要留意的是，根據《行政訴訟法典》第 28 條第 1 款的規定，“對產生對外效力而不受必要行政申訴約束之行政行為，可提起司法上訴”。

¹ ESTEVES DE OLIVEIRA 著：《Direito Administrativo》，科英布拉，Almedina 出版社，第一卷，1980 年，第 413 頁。

4. 未來的預備行為

當然我們承認，在將來，當上訴人去參加某個新公開招標的競投時，又或者參與某個限制性招標的選拔時，行政當局可能會用這個評分表去作為某些評判的標準。然而這些只是可能會發生的情況。我們並不清楚上訴人在將來是否會參與任何的公開招標。然而如果真的參與了，而這個評分表又被使用了，那麼它將成為最終確定行為作出之前的一個預備行為。而作為預備行為，其合法性或合規性將可以在針對最終確定行為所提出的司法申訴中被質疑。正如 MARCELLO CAETANO²所說，“……不能忘記的一點是，確定且可執行之行為的不法性有可能源自於意思形成過程中的程序遺漏，或者說，可能源自於預備行為的不法性，而後者是不能被司法質疑的，除非是在針對最後決定所提起的司法上訴中”。

另外，出於訴訟經濟原則方面的考慮，也應該認為只有當該評分表被用來作出對上訴人不利的決定時，探討其合法性或正確性才是有意義的。至於現階段，由於以上情況還沒有發生，因此這樣的討論是沒有意義的。

² MARCELLO CAETANO 著：《*Manual de Direito Administrativo*》，科英布拉，Almedina 出版社，第二卷，第九版(重印)，1980 年，第 1329 頁。

由於這是一個內部行為，所以不能被提起司法上訴。

因此，上訴理由不成立。

四、決定

綜上所述，駁回司法裁判的上訴。

訴訟費由上訴人承擔，司法費訂為 4 個計算單位。

2013 年 2 月 27 日，於澳門。

法官：利馬（裁判書制作法官）— 宋敏莉 — 岑浩輝

出席評議會的檢察院司法官：高偉文