

案件編號：5 / 2007

案件類別：對行政司法裁判的上訴

會議日期：2008 年 1 月 16 日

上訴人：甲

被上訴人：澳門特別行政區行政長官
乙

主要法律問題：

- 裁判無效
- 自由裁量權
- 技術分析的可審查性

摘 要

不應把裁判缺乏理由說明與上訴人作為反對基礎的理由說明貧乏、不足或表現為審判錯誤的理由說明法律錯誤相混淆，只有完全缺乏理由說明才會導致裁判無效。

在司法上訴中，行使自由裁量權的優劣原則上不受司法審查，除非在行使時出現明顯錯誤、完全不合理或明顯違反行政法的基本原則。

製作裁判書法官：朱健

澳門特別行政區終審法院裁判

對行政司法裁判的上訴

第 5 / 2007 號

上訴人：甲

被上訴人：澳門特別行政區行政長官

乙

一、概述

甲針對澳門特別行政區行政長官作出的行政行為提起了司法上訴，在為取得數字化集群式無線電系統的第 X/XXXX/DSFSM 號公開競投中，該行為否決了對上述公司的批給。

中級法院在第 201/2004 號案件中作出合議庭裁判，裁定司法上訴敗訴。

對此裁判現該公司向終審法院提起上訴，並在其上訴理由陳述中提出下列結論：

1. 上訴人不同意中級法院作出的上述合議庭裁判，現針對該司法決定中的下列部份提起上訴：被上訴法院審理了在適時提起的司法上訴中提出的瑕疵，即使以默示方式作出，並裁定有關瑕疵不存在，但沒有指明支持該決定的事實和法理依據；

2. 關於這方面須強調，在被上訴的合議庭裁判書中沒有提及上訴人在司法上訴中提出的瑕疵，特別是關於第 1.1、3.2 和 4.1.5 項評審項目；

3. 關於第 1.1 項評審項目，中級法院提到：“關於這方面——公司背景——所敘述的是乙於 1992 年成立，以及在 2000 年成為一間香港上市公司——得分：1.5 分。甲於 1998 年成立，不是上市公司——得分 1.2 分。

無論是否認同，似乎已闡述了差別的原因”；

4. 關於第 3.2 項評審項目，中級法院提到：“關於這個問題（……），所敘述的是：乙在執行方案中詳細和具體地列出了執行的細則，而 Motorola 在雙向模擬式及數字式無線電產品及系統在設計、生產、銷售及服務方面獲 ISO9001 認證，可得 1 分。甲執行方案內容不夠詳盡，因此可得 0.5 分。

繼續闡述了有關的差異，在提出的理由中沒有否定上訴人的質素或其 ISO 認證”；

5. 關於第 4.1.5 項評審項目，在該裁判中提到：“（……）因為覆蓋圖是由電腦模擬出來的，所以推斷在有關需要的數據方面存在不足（……）”；

6. 由此明顯可見，中級法院：a) 沒有審理必須要審理的問題，特別是在司法上訴起訴狀中提到的形式和違反法律瑕疵，b) 或者，在最理想的情況，沒有指明支持所作出的決定的事實和法理依據；

7. 因此，根據民事訴訟法典第 571 條第 1 款 b 項和 d 項的規定，被上訴的合議庭裁判屬無效；

8. 事實上，中級法院沒有指明支持其決定的任何事實和法律依據，特別是

在裁定上訴人指出的瑕疵不成立的時候，該等瑕疵是與在公開競投中，把提供數字化集群式無線電系統判給乙的行為有關；

9. 當中級法院沒有審理上訴人向被上訴法院具體提出的問題，而且對其作出決定是不能避免的時候，就出現導致裁判無效的遺漏審理，這是在民事訴訟法典第 571 條第 1 款 d 項中明確規定的，且適用於本案；

10. 如果不是這樣理解，被上訴的合議庭裁判還由於被上訴法院沒有在事實和法律方面說明理由而無效，這樣就出現完全缺乏理由說明——根據民事訴訟法典第 571 條第 1 款 b 項的規定。作上述推理並不代表認同該觀點；

11. 關於第 6.1.2.3 項和第 6.2 項的評審項目，上訴人還提出由於事實前提錯誤而導致的違反法律瑕疵；

12. 面對上訴人提出的技術證據和可行性，儘管法律賦予自由裁量權的擁有者具有作出決定的自由，這特別意味着對有關的前提和涉及的各種利益作謹慎的和合法的評價和審查，以便能夠通過法律允許的程序達到預期的目標；

13. 也就是說，對於與上訴人的標書密切相關的事實前提，上訴人在相應的評審項目中應該獲得評分。很明顯，上訴人符合承攬規則中要求的條件；

14. 當法律規範對行為人在一系列無限或有限的可能的行為中，作出的任何行為預先給予法律價值，只要行為人的目的是追求法律規定的目標，就存在自由裁量；

15. 總之：在法律解釋、認定實質事實、對事實作法律定性、包括意思形成方面，都不存在自由裁量；

16. 對事實作法律定性受邏輯規則所限制，意思的形成是法律推理的結果，當中大前提是經適當解釋的法律規定，小前提是對查明的事實作法律定性；

17. 在本案中，在第 6.1.2.3 項評審項目上訴人應獲得評分，在第 6.2 項評審項目中，得分應由 1 分改為 1.5 分。因此，在被上訴的決定中明顯出現因事

實前提錯誤而產生的違反法律瑕疵；

18. 所以，在被上訴的合議庭裁判中出現違反法律瑕疵，更具體地說，就是錯誤地解釋和適用了承攬規則和在 1999 年 11 月 8 日頒布的第 74/99/M 號法令，特別是該法令的第 54 條等規定。”

請求宣告被上訴的合議庭裁判無效，或撤銷被質疑的行為。

被上訴人澳門特別行政區行政長官在其陳述中提出，在案中對其有利的內容應獲考慮，又認為應維持被上訴的合議庭裁判，並最終駁回上訴人的請求。

另一名被上訴人，對立利害關係人乙沒有提交陳述。

檢察院提交了下列意見書：

上訴人反對現被質疑的合議庭裁判，該裁判裁定針對行政長官向乙批給提供數字化集群式無線電系統的決定的司法上訴敗訴，該決定是在以提供上述設備以便為保安部隊裝備和提供服務為標的之公開競投中作出，當中上訴人沒有獲得批給。我們努力嘗試概括相關的闡述：

- 遺漏了審理應該審理的問題，或如果不這樣理解，
- 沒有指明支持決定的事實和法律依據，

根據民事訴訟法典第 571 條第 1 款 b 項和 d 項的規定，上述任一情況將導致裁判無效。

但我們認為上訴人明顯缺乏理據。

上訴人的觀點包括認為有關合議庭裁判“遺漏了審理必須審理的問題，特別是在上訴中提到的形式和法律瑕疵”，還特別補充說那些瑕疵是關於因缺乏理由說明而產生的形式瑕疵，以及因事實前提錯誤而出現的違反法律瑕疵。

然而，有關裁判實質上研究了上述問題和它們之間的聯繫，只要簡單地閱

讀裁判就可以了解。坦白地說，不明白上訴人怎麼可以這樣進行訴訟。

此外，關於特定的評審項目（1.1、3.2 和 4.1.5），上訴人認為沒有被審理，但正是她本身轉錄了被上訴法院對於這些問題明確地作出論述的裁判段落。

那麼，到底所指出的遺漏審理出現在哪裏？

法院審理了所提出的問題，這是太明顯的了，而且是詳細地提出清楚、充分和一致的之所以如此決定的理據。事實上，上訴人除了不斷“宣告”她所散佈的遺漏審理（正如所見，關於這部份內容上訴人本身自相矛盾）和缺乏理由說明，只是根據現被審議的決定中的“未被採納意見”所持的立場作出整理，以及就行使自由裁量權的特點作出一般和抽象的論述（如果不包括任何與本案有關的有意義、準確和具體的表述，我們將很高興地採納），重新“要求”改正對某些因素所給予的評分。在這方面我們維持在二審法院已採取的立場，即：“那些論述根本上就只是關於她本身、其技術能力和希望得到更好的評分所作的評價。確實，法院無論如何不能重新評定或考量行政機關作出的評審。否則，就會把她的審查權力置於以此為目標的行政機關之上，使法官嚴重損害應受尊重的權力分立原則。”

基於上述理由，無需更多的論述，我們認為應裁定本上訴敗訴。

經助審法官檢閱。

二、理據

(一) 中級法院認定了下列事實：

行政長官在本年的 X 月 XX 日作出的行政行為受到質疑，該行為是在刊於 XXXX 年 X 月 XX 日出版的澳門特別行政區公報第 II 組的第 X/XXXX/DSFSM 號公開競投中，把提供數字化集群式無線電系統判給乙，即忽略了上訴人甲。

公開競投之標的是提供上面所述的設備，以便裝備澳門保安部隊及部門並向其提供服務。

根據刊登於 XXXX 年 X 月 XX 日出版的澳門特別行政區公報，由行政長官在 XXXX 年 X 月 XX 日作出的批示，為取得供應給澳門保安部隊事務局的數字化集群式無線電系統進行了公開競投。

當時有三間設在澳門特別行政區的公司遞交了標書，當中包括上訴人，她是一間有限公司，其業務為提供“在資訊方面，特別是軟件和硬件以及和智能系統有關的服務”。

在本年 6 月 26 日，上訴人獲通知行政長官在 X 月 XX 日作出的批示，並因此知悉了在有關公開競投中，乙獲得批給。

2004 年 7 月 22 日，上訴人向中級法院提起了司法上訴。

2004 年 10 月 8 日，上訴人獲通知由保安司司長辦公室發出的、日期為 9 月 15 日的申請，當中請求中止訴訟程序。

由於發現了作出通知時出現的違反規則的情況，以及沒有遵守 1985 年 7 月 6 日頒布的第 63/85/M 號法令第 41 條第 3 款所要求的法定程序，這些情況影響了相關的法律有效性，上訴人在 9 月 14 日獲通知沒有得到判給的最後決定，對行政長官在 XXXX 年 X 月 XX 日作出的不予判給的行為作出新的補充通知，內容如下：

“茲通知，關於上述公開競投，遵照行政長官 XXXX 年 X 月 XX 日之批示，乙獲批給供應數字化集群式無線電系統，故 貴公司未獲批給該系統之供應。

另通知，有關 AVLS/GIS 附加系統，則由於是次公開競投沒有競投者提供符合要求之物品，故該項目不作批給。

如 貴公司對上述批給決定有任何異議，根據 7 月 6 日第 63/85/M 號法令第 6 條第 1 款及經 12 月 23 日第 110/99/M 號法令核准之行政訴訟法典第 25 條第 2 款 a 項之規定， 貴公司可自獲通知日起計 30 天內向行政法院提出司法上訴。”

該通知的標的，澳門保安部隊事務局局長批示的內容如下：

“第 XX/GD/DSFSM/XXXX 號批示

1. 在 XXXX 年 X 月 XX 日，通過本局的第 3862/2004 號公函，總部設於澳門、第 X/XXXX/DSFSM 號公開競投的競投者甲獲通知下列事項：

a) 根據行政長官於本年 X 月 XX 日作出的批示，乙獲批給提供數字化集群式無線電系統，因此甲沒有獲得提供該系統的判給；

b) 關於 AVLS/GIS 附加系統，由於沒有競投者能提供所要求的設備，對該系統沒有作出判給；

c) 如果甲不認同上述由行政長官作出的判給決定，可以在 30 天內向行政法院提起司法上訴。

2. 作出上述通知的目的是為了執行 1985 年 7 月 6 日頒布的第 63/85/M 號法令第 41 條第 3 款的規定。

3. 然而，由於本局的疏忽，有關通知違反了上述法令第 41 條第 3 款的規定，屬逾時且不合法。

事實上，在公開競投中獲選的競投者當日還沒有提供確定性擔保，因此不能把有關競投的最後決定通知給其餘競投者（在本案中，即甲）。

4. 另一方面，在有關通知中提到對行政長官作出的最後決定可向行政法院提起司法上訴，該訊息是錯誤的。事實上，司法上訴應向中級法院提起。

但是，實際上該錯誤由於甲向中級法院提起了上訴而獲得補正。

5. 因此，鑒於有關通知由於不合法而屬無效，現根據由在 1999 年 10 月 11 日頒布的第 57/99/M 號法令核准的行政程序法典第 124 條、第 125 條第 1 款、第 127 條、第 130 條第 1 款和第 131 條第 1 款的規定作出如下決定：

廢止通過本局第 3862/2004 號公函、於本年 6 月 25 日向甲作出的通知。

把本批示通知該公司，同時知會保安司司長辦公室。

澳門保安部隊事務局，2004 年 8 月 24 日

代局長

陳炳森

副警務總監”

（二）被上訴裁判的無效

上訴人首先提出，被上訴的合議庭裁判就第 1.1、3.2 和 4.1.5 項評審項目遺漏了審理和沒有理由說明，所以根據民事訴訟法典第 571 條第 1 款 b 項和 d 項的規定屬無效，認為被上訴法院沒有審理必須作出審理的問題，特別是在上訴起訴狀中提到的形式和法律瑕疵，或沒有指明支持所作決定的事實和法律依據。

上訴人提出的這個問題明顯缺乏理據。

事實上，中級法院審理了上訴人在司法上訴中提出的因缺乏理由說明而產生的形式瑕疵和因事實前提錯誤和違反平等原則而產生的違反法律瑕疵，並指出了相關的理據。特別是關於該三個評審項目，被上訴法院提到了上訴人指出

的理據不成立的原因，儘管十分概括但總是能夠明白的。上訴人為支持其立場而引述的被上訴裁判中的段落恰恰是被上訴法院對那些評審項目所作出的論述。

總之，不應把裁判缺乏理由說明與上訴人作為反對基礎的理由說明貧乏、不足或表現為審判錯誤的理由說明法律錯誤相混淆，只有完全缺乏理由說明才會導致裁判無效。

（三）因事實前提錯誤而產生的違反法律瑕疵

上訴人特別針對第 6.1.2.3 和 6.2 項評審項目提出這個瑕疵，認為她本身符合承攬規則中要求的條件，在第 6.1.2.3 項評審項目應獲得評分，就第 6.2 項評審項目的評分應由 1 分改為 1.5 分。最後推斷被上訴的合議庭裁判錯誤地解釋和適用了承攬規則和第 74/99/M 號法令的規定，特別是當中的第 54 條。

關於現正審議的問題，上訴人用了上訴的大部份篇幅論述沒有爭議的自由裁量權在理論上的性質，但沒有再闡述其立場的論據。

應強調行政機關審查競投公司提交的標書包含自由裁量權的行使。在司法上訴中，行使自由裁量權的優劣原則上不受司法審查，除非在行使時出現明顯錯誤、完全不合理或明顯違反行政法的基本原則。

第 6.1.2.3 項評審項目內容如下：

“在兩年免費維修保養期內，能否每月提供系統預防性維護檢查服務。能夠，可得 1.0 分”

根據技術分析委員會提出的理由，兩間競投公司，包括現上訴人，由於“均

不能滿足要求”，沒有得到任何評分。

問題不在於上訴人可以提供的一般保養服務以及在兩年內免收費用，反而是具有預防性和每月定期提供的對通訊系統進行維護和檢查的特別服務。

在上訴人提供的通訊系統保養條件中，正是沒有提供具有這兩個特徵的服務。

這只是行政機關在關於兩年內免費提供保養服務且要求其全面性的第 6.1.2 項評審項目中考慮的其中一個方面。這裏要求的系統預防性維護檢查服務有別於在其他評審項目中考慮的一般保養服務，該項服務要求以提前檢測可能發生的錯誤以及每月定期進行為目標主動進行技術干預。上訴人對這項服務沒有提出建議，自然在有關的評審項目沒有獲得任何評分。

關於第 6.2 項評審項目，上訴人希望把獲得的分數從 1 分提高至 1.5 分。

第 6.2 項評審項目內容是：

“系統維修保養的水平、負責維修保養技術人員的專業背景和支援安排。

視乎負責維修保養的主要技術人員（包括 TETRA 系統工程師、電腦網絡工程師和軟件工程師）的相關工作經驗，及所駐地區。

1.5 分”

根據技術分析委員會的分析：

“乙在標書中列出了負責維修保養的主要技術人員，所駐地區為香港，可得 1.2 分。甲在標書中承諾有一組人負責維修保養，人員所駐地區為澳門及海外，但沒有列出負責維修保養的主要技術人員的名單，可得 1 分。”

給予兩間公司評分的差異是因為上訴人沒有具體指明負責維修的主要技術人員，以及兩間公司的維修人員被派駐的地點。

不難明白維修人員的技術素質對通訊系統的運作和維護十分重要，沒有特別指明負責的技術人員就不能使行政機關具體知道他們的技術和專業水平，特別是行政機關在取得由最具水平的技術人員提供的保養服務方面的保障較小。

另一方面，不否認上訴人的部份維修人員駐在澳門的好處，當與另一間競投公司比較時，這點對上訴人較有利。但是，對於另一部份人員，上訴人沒有指明他們派駐的地點，只是概括地提及駐在“海外”。

考慮了全部有關的方面，看不出在對這個評審項目的評分存在明顯錯誤。

三、決定

綜上所述，合議庭裁定對行政司法裁判的上訴敗訴。

另判處上訴人繳付本上訴的訴訟費用，當中包括司法費五個計算單位。

法官：朱健

Viriato Manuel Pinheiro de Lima（利馬）

岑浩輝

出席評議會助理檢察長：宋敏莉

2008年1月16日。