

(譯本)

基本權利
適度原則
公正原則
事實前提之錯誤
形式上的瑕疵

摘要

一、所謂基本權利與保障市民在社會中正常生活的根本核心有關，一般載於以“權利、自由及保障”為標題之憲法性法規中。

二、僅當侵犯基本權利之行政行為損及其內核或根本內容，而非僅僅侵犯其涵蓋之空間時，方構成無效。

三、適度原則有三個方面：適當性、必要性及狹義之適度性（成比例性）。

四、公正原則與尊重反映社會意識及法律觀念的基本規則有關。

五、事實前提之錯誤是違法瑕疵之一種形式。

六、行為之論證之外顯化應向普通人解釋其決定性理由，並以充分及清楚的推理論述形式為之。

2002 年 4 月 11 日合議庭裁判書

第 1284 號案件

裁判書製作法官：Sebastião Póvoas（白富華）

澳門特別行政區中級法院合議庭裁判

甲有限公司，住所設於澳門，對於前運輸工務政務司的批示提起上訴。這項批示在訴願中維持 1996 年 12 月 9 日開標委員會的決議。這項決議不接納該公司提出的利用一幅位於氹仔島美副將馬路附近土地的標書。

這是一項“房屋發展合同”的公開招標，公佈於 1996 年 10 月 16 日第 42 期《政府公報》第 2 組的通告中。

上訴陳述書結論如下：

— 在公開招標進行期間，上訴人向澳門房屋司遞交一份利用土地的標書。

— 為了這項效果而設立的有關委員會透過公開行為作出決議，不接納其標書，上訴人立即並適時對這項決定提出聲明異議；

— 上訴人同時請求提供這項決議的證明，並提起訴願。被上訴的實體維持不接納的決定，駁回訴願；

— 1997 年 1 月 15 日澳門運輸工務政務司作出的批示維持該決議，並同時駁回上訴人提出的訴願。上訴人遂對該行為（現被爭執者）提起上訴。上訴人有上訴的正當性；

— 上訴人的意見是，與被上訴實體的審定相反，已經指明了利用土地的總期限，即承諾“按照可適用的都市條件，並在取得工程准照後利用...”，在他看來，已經履行有關標書條件；

— 而被爭執的批示與強制性的法律規定相抵觸，沒有考慮到 8 月 21 日第 79/85/M 號法令第 2 條第 1 款 g.1 項及 g.2 項、第 30 條第 1 款及第 2 款及第 40 條的規定，以及 4 月 12 日第 13/93/M 號法令第 8 條第 c1 項及第 10 條的規定，存有違反法律的瑕疵，從而使得它可被撤銷——根據澳門《行政程序法典》第 116 條（現在的第 124 條）；

— 換言之，上訴人提出的標書不獲批准，顯示出厭煩法律，或者說純粹及簡單的漠視法律，這在由政府作出時尤為嚴重；

— 明顯違反了當時有效的《葡萄牙共和國憲法》第 13 條及現在的《澳門特別行政區基本法》第 25 條，以及公開招標的平等原則，被上訴的行為表示被選擇的投標人“將被召喚與政府協商合同條款”，從而違反基本權利的根本內容。根據澳門《行政程序法典》第 114 條第 2 款 a 項，該行為無效。即使不這樣認為，該行為亦存有違反法律的瑕疵，按澳門《行政程序法典》第 116 條的規定（現在的 124 條），可予撤銷；

— 現在被爭執的行為存有理由說明方面的明顯缺陷，從而產生形式上的瑕疵，因其違反澳門《行政程序法典》第 106 條及第 107 條（現在的 114 條及第 115 條），可以依照第 116 條（現在的 124 條）予以撤銷；

— 即使仍然不這樣認為，不接納標書的有關決定還基於一項前提方面的嚴重錯誤，按澳門《民法典》第 236 條第 1 項、第 237 條及第 239 條（現在的 228 條第 1 款、第 229 條及第 231 條），同樣產生違反法律的瑕疵。根據澳門《行政程序法典》第 116 條（現在的 124 條），該被上訴的行為可被撤銷；

— 此外，排除上訴人是不公正及不適度的，抵觸政府的行為不可偏離的憲法指南及意圖—參閱當時有效的《葡萄牙共和國憲法》第 266 條及現在的《澳門特別行政區基本法》第 65 條，以及澳門《行政程序法典》第 3 條、第 4 條、第 5 條及第 6 條（現在的 6 條）；

— 現被爭執的批示因此無效，因為違反基本權利的根本內容—澳門《行政程序法典》第 114 條第 2 款 d 項（現在的 122 條第 2 款 d 項）。即使不這麼認為，亦根據該法典第 116 條（現在的 124 條）之規定可予撤銷。

被上訴的實體沒有作出陳述，被及時傳喚的對立利害關係人也沒有作出陳述。

檢察官作出了意見書，其結論為上訴理由不成立。

確鑿的事實事宜如下：

— 1996 年 10 月 16 日第 42 期《政府公報》第 2 組通告公佈後，上訴人向澳門房屋司競投，遞交了一份利用在氹仔島美副將馬路附近一幅土地的標書。

— 該土地為 TN27 地段；

— 根據“房屋發展合同”而開啓招標；

— 1996 年 12 月 9 日在有關委員會面前開啓標書；

— 該委員會決議不接納該標書，決議如下：

“對於第 4 號標書，委員會決議不接納，因為所建議的利用期限，標明只有在發出工程准照後才能在時間上明確。而在編制計劃的期限上不確定，只是指出該公司承諾“按照可適用的都市條件，並在取得有關工程准照後利用該土地，期限為：

“第 6、7、8、9 座（這些樓宇中有房屋單位交給政府）：14 個月；

“第 1、2、3、4、5 座（由本公司出售的樓宇）：20 個月；提交計劃的期限：按照第 79/85/M 號法令規定的期限”。

該競投人的代表聲明，不服委員會的決議，因認為利用的總期限在標書中是清楚的，即第 6、7、8、9 座的期限為 14 個月，第 1、2、3、4、5 座的期限為 20 個月。此外，計劃期限訂定於第 79/85/M 號法令中。

委員會決議維持不接納標書的決定。”

— 上訴人對該項決定向運輸工務政務司提起訴願；

— 被上訴實體於 1997 年 1 月 15 日作出下列批示：

“1.甲有限公司針對 1996 年 12 月 9 日有關委員會不接納其標書的決議提起的訴願已閱。該委員會係就位於美副將馬路附近（氹仔）第 TN27 地段（面積為 15398 平方米）的一幅土地（以租憑方式批出）作出的公開行為中作出該決議。

2.已經查明，在上訴人標書第 2 點中，對於該土地執行利用的總期限不確定，沒有遵守《提交標書條件》第 5.2.d 項，該《條件》根據 1996 年 10 月 6 日第 42 期《澳門政府公報》第 2 組公

佈的通告，由澳門房屋司訂立。

上訴人標書第 2 點還違反上述條件第 5.1.點之規定，因為不符合構成該等條件的附件四之標書格式。

3.因此，運用 10 月 14 日第 259/96/M 號訓令第 1 條 m 項所授予的權限，本人維持被上訴的決議並且駁回訴願；

4.命令通知提出訴願。”

— 這項批示於 1997 年 1 月 28 日透過第 707/VP/97 號公函通知上訴人。

檢閱已畢。

茲予審理。

一、基本權利。

二、事實前提的錯誤。

三、形式上的瑕疵。

四、結論。

一、基本權利

(一) 上訴人指責有關行為違反基本權利，在他看來這導致無效。

只是，上訴人不僅訴諸當時生效的澳門《行政程序法典》第 114 條第 2 款 d 項的規定，並且還援引《基本法》第 25 條（在作出行為時尚未生效）以及《葡萄牙共和國憲法》第 13 條（當時仍然在澳門生效），卻沒有指出允許得出這些結論之事實事宜。

不必進一步討論該主題，應當表明基本權利是那些與社會的主流有關的，並且在憲法中以公民的“權利、自由及保障”為標題所列舉的權利。

另一方面，正如 Lino Ribeiro 及 Cândido de Pinho 所指出（《Código do Procedimento Administrativo de Macau-Anotado e Comentado》，第 712 頁），“並不是侵犯基本權利的所有行政行為均無效，只有那些違反其根本內容的行政行為才無效。那麼，何為一項基本權利的根本內容呢？我認為對於這個問題，必須再次求諸憲法對此等權利的限制性法律的限度方面進行的研究”（...）

“承認每項基本權利有一項只能具體地確定之彈性內容。憲法的保護並不總是相同的：從對基本核心的最大保護，擴散到保護強度遞減的保護空間。例如立法者可以訂立規限集會或示威權利的特定規則（參閱 5 月 17 日第 2/93/M 號法令）。但不能訂立導致徹底摧毀權利的規範，或不必要的或不適度的摧毀權利之規範。”

僅當行政機關作出行為之基本原則的核心或精髓被損害時，違反該等基本原則的行政行為方導致無效。

在本案中，沒有查明被上訴實體侵犯了上訴人的哪些基本權利，或者，申言之，被爭執的批示損害了行政機關作出行為之哪些基本原則。

上訴人空喊公正原則及適度原則。

(二) 適度原則有三個方面，即適當性、必要性及狹義的適度性（成比例性）。

當適度性原則與平等原則相結合時，要求相同的情形在作對比考量時，不能影響對其中任一情形的考量。

在任何情形中，適度性原則都是一項相對的概念。

面對政府的行為，必須查明，如予具體適用適度原則，是否在希望避免的損害與對市民造成的不方便之間導致明顯的失衡情況。

這種平衡（或稱之比例）是用來確定是否適度的尺度。

在謀求公共利益中，不能要求公民作出超逾維護這種利益所不可缺少的犧牲和負擔。

必須找到一種“公正的尺度”，使得有關代價與謀求的利益之間不出現明顯失衡。

看不到有關行為違反這項原則，且基於所述之主要理由，也看不出有關行為違反其根本內容。

至於公正原則，它與尊重反映社會意識及法律觀念之基本規則有關。也看不出（被上訴的行為）未遵守此等規則，即損害了基本權利的核心內容。

相信上訴人“過多地”提出這些原則，而沒有關注以最基本的論據予之以具體化。

因此，按照檢察官的意見書，我們將關注點放在構成上訴人爭辯核心的兩項瑕疵：違反法律（因事實前提的錯誤）及形式上的瑕疵（因理由說明方面的缺陷）。

二、事實前提的錯誤

按照上訴人對其陳述書作出的似乎最好的解釋，上訴人指出已經指明利用該土地的總期限，因此，與被上訴實體所言相反，他已遵守了標書條件。

我們看看：

《提交標書條件》第 5.2.d 項規定：應“指明執行土地利用的預計總期限，在此期限中不考慮政府核准計劃的必要時間。”

上訴人的標書中確認“根據可適用的都市條件，並在取得工程准照後利用該土地，期限為：

“第 6、7、8、9 座（這些樓宇中有房屋單位交給政府）：14 個月；

“第 1、2、3、4、5 座（由本公司出售的樓宇）：20 個月；提交計劃的期限：按照第 79/85/M 號法令規定的期限”。

當時決議：“因為所建議的利用期限標明只有在發出工程准照後才能在時間上明確，而在編制計劃的期限上不確定”，故不接納標書。

這是一項關鍵問題：是上訴人未遵守指明利用土地的總期限的條件，還是委員會在事實問題上發生錯誤？

在上文轉錄的第 5.2.d 項中，清楚表明利用的期限不考慮核准計劃的必要時間。

上訴人求諸 8 月 21 日第 79/85/M 號法令，這表明其接受編制計劃的 6 個月期限——載於第 2 條第 g.1 項，g.2 項，第 30 條第 1 款、第 2 款及第 40 條。該法令的序言規定：

“本法例包括行政性質的規則，該等規則訂定計劃編制的條件、計劃核准的案卷程序、工程准照的發給及其隨後的‘管理’等，而管理可視為一項注視、管制及稽查法例規定的遵守，以及最後對所發現的違犯作出處罰的行政活動。”

（…）

“亦設法簡化因其性質不應像其他較重要工程一樣受到發給准照的條件所限制的工程的案卷程序，但須注意，這項程序的簡化，相應要求進行工程的人士及編制與指導的技術人員負起較大的責任。”

該法令（尤其第 40 條）涉及核准分批計劃之批示之有效性，不可得出結論認為，上訴人建議制訂計劃的期限，就是此等期限。

應注意，第 40 條僅規定：

“第 40 條

（對工程計劃所作出批示的失效及通知）

一、倘在一百八十天期限並無遞交其隨後階段之計劃者，有關分批核准的批示即予失效。

二、倘已通知申請人，而在一百八十天期限內不要求發給有關工程准照，則最後的核准批示即予失效。

三、上兩款所指期限得由關係人申請延長，但所提出的理由須由土地工務運輸局予以接納。

四、於作出批示後十天內將批示通知申請人。”

因此可能缺少一項實質評價要素提供委員會參考，即《提交標書條件》第 10.2.b）點之規定。該點規定：利用期限屬次要考慮並作為表平時才考量之因素。

因此，未發現事實前提之錯誤。

三、形式上的瑕疵

被爭執的行為遵守當時生效的澳門《行政程序法典》第 106 條第 1 款 b 項及第 107 條。

闡明理由之論述充分的、清楚的、連貫的，可以使得相對人作為普通人理解被上訴實體所循之推理。

可以斷言，有關的闡明理由之論述可以闡明決定性的理由或動機，因為沒有使用含糊不清、令人混淆、令人生疑或有歧義的措詞。

推理性論述載有闡明理由之論據，並且有充分的理由說明。

在所陳述的論據以及推理前提的適當性之間是協調的。

因此被上訴的實體具體闡明了（甚至有較多細節）開標委員會記錄中所載的理由闡述，這足以排除形式上的瑕疵。

四、結論

因此，可得出下列結論：

a) 所謂基本權利與保障市民在社會中正常生活的根本核心有關，一般載於以“權利、自由及保障”為標題之憲法性法規中。

b) 僅當侵犯基本權利之行政行為損及其內核或根本內容，而非僅僅侵犯其涵蓋之空間時，方構成無效。

c) 適度原則有三個方面：適當性、必要性及狹義之適度性（成比例性）。

d) 公正原則與尊重反映社會意識及法律觀念的基本規則有關。

e) 事實前提之錯誤是違法瑕疵之一種形式。

f) 行為之論證之外顯化應向普通人解釋其決定性理由，並以充分及清楚推理論述形式為之。

綜上所述，**合議庭裁判駁回上訴**。

訴訟費用由上訴人承擔。

司法費定為 3 個計算單位。

Sebastião Póvoas（白富華）（裁判書製作法官）—陳廣勝—賴健雄