(譯本)

起訴狀之不當
請求
訴因
基本權利
行政行為之廢止
行政行為之更正
惡意訴訟
在法院的代理

摘要

一、澳門《民事訴訟法典》第 139 條第 2 款 b 項所規定的起訴狀不當的原因，前提是原訴人的實體訴求（請求）與所提出的實體關係理由成立的法律事實（即與訴因）並不矛盾，相反，應與之一致或合拍。

二、在行政上的爭訟中，構成“訴因”的是一項表現為違反法律規範或原則的行政機關作出的行為；請求則是宣告行為無效或簡單予以撤銷的訴求。

三、基本權利與保障市民正常社會共同生活的核心內涵有關，一般而言，此等權利以“權利、自由及保障”為標題載於憲法性法規中。

四、僅當損害基本權利之行政行為損害該權利根本內容之核心（而非只侵害該核心放射之保護空間）時方淪為無效。

五、只有設定權利之行為中不利於相對人利益的部分方可被單方面廢止，或以其非有效作為依據並在有關司法上訴之期間內或在司法上訴所針對之實體作出答覆前被撤銷。

六、設定權利的行為，指創設或更改一項主體權利或對行使該主體權利之限制予以消滅的行為。

七、當第二項行為僅限於摧毀或取消先前行為之效果時，就是狹義上的廢止。

當新的行為含有對同一具體情況的新規範、採納了新的事實前提及另外一項法律框架時，就是替代性廢止。

糾正行政行為的目的，是對非有效的行為予以確認或替代，使這一行為符合法律秩序。

八、對行政行為的更正僅限於在機關的意思表達方面摘除誤寫、誤算或錯漏。

九、它們必須是明顯的及明確的不準確之處，（為此）必須在形式上進行一項簡單的核正，而非改變行為的內容（或核心）。

十、以可被譴責的方式使用訴訟手段者，屬工具性惡意訴訟。

對不實事實予以分條縷述，或有義務承認事實屬實但拒不承認者，屬以實質惡意作出行為。

兩者均要求具備故意或嚴重過錯。

十一、澳門《律師職業道德守則》所主張的原則適用於澳門《行政訴訟法典》第 4 條第 3 款結尾部分所指的受託人。

2002 年 5 月 30 日合議庭裁判書
第 119/2001 號案件

澳門特別行政區中級法院合議庭裁判

澳門特別行政區居民甲對於經濟財政司司長 2001 年 5 月 3 日的批示提出上訴，該批示變更了 2000 年 8 月 17 日作於 8 月 9 日第 082/GC-SEF-2000 號報告/意見書中的批示。

上訴陳述書在對被上訴實體提出的“起訴狀不當”的抗辯作出答覆後，提出結論如下：

— 被上訴的批示因忽略基本手續，尤其違反澳門《行政程序法典》第 58 條及第 93 條起的規定，形成形式上的瑕疵而屬違法；

— 被上訴的批示還因違反澳門《行政程序法典》第 114 條及第 115 條的說明理由的義務，存有形式上的瑕疵，亦屬違法；

— 根據澳門《行政程序法典》第 129 條第 1 款 b 項的規定，被上訴的批示因違反禁止廢止設定權利或受法律保護之利益的有效行為，而存在違反法律的瑕疵，因此是違法的。被上訴行為達到的有用效果，只能是認定經濟財政司司長以前的批示應被真正廢止這一效果，（而不是對相關通知之單純變更）。因此，被上訴的行為構成真正的默示廢止；

— 被上訴的批示因違反所有權這一基本權利的根本內容，而存在違法的瑕疵，因此是無效的—根據澳門《行政程序法典》第 122 條第 1 款 d 項；

— 被上訴的批示還因違反法律之瑕疵而屬違法：它違反了經第 37/95/M 號法令修訂的第 60/92/M 號法令第 21 條第 5 款、第 71/92/M 號法令的多個條款，尤其是第 1 條、第 2 條及第 35 條第 1 款。

— 上訴人並不居住在澳門特別行政區的房屋內；正當地享有確定性住房權利；直至第 60/92/M 號法令生效之日前，（上述權利）表現為“法律以外”形式的權利；自此日期以後屬於一種“津貼”的方式；直至第 37/95/M 號法令引入變更以前，上訴人一直按照第 60/92/M 號法令的規定支付此項“給付款項”，該法令之後終止了支付“給付款項”的義務。

— 被上訴的實體歪曲事實、暗示不真實的事情、復述上訴人沒有說過的言論並將之歸責於上訴人、以明顯可譴責的方式使用程序、歸責上訴人不當使用程序，故屬惡意訴訟。

相應地主張：

- a) 應當裁定所提出的抗辯理由不成立；
- b) 應照所作請求，宣告被上訴的行為：
 - i) 因違反私人所有權這一基本權利的根本內容而無效；
 - ii) 或者，即使不這樣認為，則因存有形式上的瑕疵和違反法律的瑕疵而違法，予以撤銷；
- c) 被上訴的實體應當被判處惡意訴訟。

被上訴的實體作出陳述，結論如下：

— 作為本上訴標的的 2001 年 5 月 3 日批示沒有廢止任何設定權利的行為；

— 被上訴的行為更正了財政局作出的行為；

— 因 2000 年 8 月 17 日批示的不完整通知所造成的實質錯誤，已根據澳門《行政程序法典》第 135 條的規定被作出更正；

— 除了更正，還廢止了財政局局長 2000 年 6 月 30 日的批示，因該批示違反澳門《行政程序法典》第 93 條及第 58 條；

— 被上訴的行為決定根據澳門《行政訴訟法典》第 58 條及 93 條，由財政局開啓先前被怠忽的程序；

— 因此並不存有任何違反法律或欠缺理由說明的瑕疵；

— 作為本上訴標的的行政行為沒有對上訴人所欠金額進行任何量化，因此不違反行政相對人之私人所有權的任何基本權利；

根據 1 月 14 日第 1/91/M 號法令第 1 條、第 2 條、第 3 條及第 4 條的規定，7 月 5 日第 30/99/M

號法令第 16 條 d 項及 9 月 21 日第 71/92/M 號法令第 9 條的規定可適用於上訴人；

— 法律上不接納將文件附於陳述書—根據澳門《民事訴訟法典》第 450 條、第 451 條及澳門《行政訴訟法典》第 68 條—因此，應當（將附入的文件）從卷宗摘除；

— 根據澳門《民事訴訟法典》第 385 條之規定，指稱惡意訴訟的法律要件並不齊備。

最後請求上訴不得直。

檢察官在其意見書中主張駁回上訴。

從供調查之用之（行政）卷宗及本案卷宗中可見的重要**事實事宜**如下：

— 上訴人於 1990 年從葡萄牙被聘到當時的法律現代化辦公室任職；

— 暫時在酒店居住，等待財政司司長批給其房屋；

— 1991 年 3 月 25 日，要求財政司司長許可其租用房屋，費用由本地區負擔；

— 透過隨後的 4 月 16 日批示，准許其租用租金不超過澳門幣 2,750 元的 T1 型房屋；

— 透過該司長的 1991 年 5 月 23 日批示，准許返還於 1991 年 5 月 29 日透過第 1024 號 M/3 格式表支付的款額為澳門幣 2,750 元的房租保證金，並透過 1991 年 6 月 13 日第 7259/SGP/91 號文書告知聲請人當時所在的部門立法事務辦公室，如不表明該返還的款項完全付清，則不得批准任何終止職務補助；

— 1991 年 7 月 29 日，上訴人對命令從薪俸中扣除房租的決定提出聲明異議，因為決定中未明確提及此事；

— 1991 年 8 月 16 日，對規定扣除房租的批示提起訴願；

— 透過經濟暨財政政務司於 1991 年 9 月 27 日在第 235/GE/MA/91 號報告上所作批示，同意該報告的意見—該報告認為，8 月 28 日第 53/89/M 號法令第 20 條規定的有傢俱的房屋的权利可以採用向權利人返還其負擔的（事先確定的）款項的方式，代替本地區並由其批准簽訂租賃合同，從而扣除第 1/91/M 號法令所指房租，並認為提起的訴願理由不成立；

— 透過 1991 年 11 月 3 日第 12792/127/GE/MA/91 號文書把這一批示通知上訴人；

— 透過立法事務辦公室 1992 年 11 月 14 日第 669/GAL/92 號文書告知財政司，上訴人從 1992 年 11 月 11 日起不在該辦公室任職，到澳門立法會工作；

— 透過財政司司長在 1993 年 2 月 8 日聲請書上作出的 1993 年 3 月 3 日批示，批准 9 月 21 日第 98/GM/92 號批示第 2 條和第 3 條規定的津貼補助，金額為澳門幣 11,000 元；

— 通過財政司司長在 1993 年 4 月 22 日的要求增加房租津貼的聲請書上作出的 1993 年 5 月 11 日批示，批准從 5 月開始房租返還金額調整為澳門幣 3,300 元，並透過 1993 年 5 月 21 日第 8582/DAP/SGP/93 號文書告知利害關係人；

— 1993 年 7 月 27 日，上訴人要求相當於 T2 型房屋（因為已簽訂租賃新房屋的合同，從 1993 年 1 月 1 日起生效）以及裝備新房屋所需的運輸和其他行動的住宿津貼澳門幣 4,700 元，透過財政司司長 1993 年 8 月 10 日批示，批准租賃另一房屋的要求和轉運傢俱和設備，並把返還租金提高到 9 月 21 日第 98/GM/92 號批示中對 T2 型房屋規定的金額（單一金額澳門幣 4,700 元），此事已通過 1993 年 8 月 12 日第 14405/00886/DAP/SGP/93 號文書作出告知；

— 透過財政司司長在 1994 年 1 月 27 日聲請書上作出的 1994 年 3 月 24 日批示，駁回支付大廈管理費的要求，因為 9 月 21 日第 98/GM/92 號批示對 T2 型房屋規定的金額（澳門幣 4,700 元）中已經包括大廈管理費，此事透過 1994 年 3 月 28 日第 4765/00616/DAP/SGP/94 號文書告知利害關係人；

— 上訴人透過 1995 年 7 月 10 日的聲請書提出各種理由，尤其是舒適和安全方面的理由，要求准許其租新房屋，這一要求被財政司司長於 1995 年 7 月 27 日在上述聲請書作出的 1995 年 7 月 26 日批示駁回，並透過 1995 年 7 月 31 日第 13465/01308/DAP/SGP/95 號文書把上述批示通知利害關係人；

— 透過立法會 1996 年 1 月 19 日第 34 號文書，要求返還從其 1995 年 8 月至 12 月薪俸中不適當地扣除的都市物業租金澳門幣 5,940 元，理由是他直接接受 8 月 24 日第 60/92/M 號法令第 21 條規定的租屋津貼，而根據 8 月 7 日第 37/95/M 號法令對上述第 5 款修改後的規定，外聘人

員不再交付都市物業租金的金額；

— 透過 1996 年 8 月 23 日的聲請書，上訴人申報從 1996 年 3 月開始，與乙維持了兩年多的事實婚姻已具備所有前提要件，並提出兩名證人；

— 透過 1996 年 9 月 10 日第 15964/01158/DGP/96 號文書，要求立法會根據 1 月 14 日第 1/91/M 號法令，從 1996 年 3 月 1 日起，把從上述工作人員薪俸中扣除的都市物業租金從 3% 調整為 5%；

— 透過財政司副司長的 1996 年 10 月 18 日批示，由於上述申報第 14 點，准許返還租金增加到相當於 T3 型房屋；

— 根據本報告第 13 點所指文書，撰寫了 1996 年 10 月 14 日第 367/SACM/96 號報告，現將其屬重要部分抄錄如下：

“.....1-1991 年 5 月 3 日，甲簽訂了一項關於位於 XXX 一房屋的租賃合同。

2-財政司司長透過 1991 年 4 月 17 日的批示批准簽訂該合同，依據的事實是財政司擁有的空房不足以滿足暫住由本地區繳付費用的酒店中的數十個家團的住宿。

3-對於有權得到當局付費的有傢俱住房、當時又選擇了租賃房屋的工作人員，也根據我們不知道的標準給予他們返還租金的權利。

(...)

7.8 月 7 日第 37/95/M 號法令對 8 月 24 日第 60/92/M 號法令第 21 條第 5 款作了修改，免除了被賦予 9 月 21 日第 71/92/M 號法令第 21 條和第 22 條規定的以津貼方式的確定住宿權之外聘人員的扣除都市物業租金，被給予有傢俱或無傢俱房屋的工作人員，仍必須交付相當於澳門公共行政當局工作人員應付租金的金額。

7.1-因此，在沒有更佳相反意見的情況下，無疑應當扣除被給予有傢俱或無傢俱房屋的工作人員的都市物業租金。

7.2-這樣，我們就知道，對於被給予房屋者，根據有傢俱房屋或無傢俱房屋，應分別扣除 3% 或 2%。

7.3-與此相反，如果確定住宿以津貼方式批給，則不應交納該金額。

8.提前提出我們的解決辦法，我們認為，在沒有更佳相反意見的情況下，甲的住宿狀況完全符合 9 月 21 日第 71/92/M 號法令第 15 條規定的確定住宿方式(配備傢俱之房屋)，這是因為：

a)卷宗中沒有任何關於以津貼方式給予確定住宿的資料(9 月 21 日第 71/92/M 號法令第 21 條和第 22 條)；

b)而是載有返還之金額應與第 98/GM/92 號批示對 T2 型房屋規定的金額相同；

c)在對甲的歷次通知中，財政司從未使用“津貼”一詞，而是使用“返還租金”(例如第 14405/00886/DAP/SGP/93 號文書)；

d)透過財政司代任司長 1995 年 7 月 26 日的批示，駁回了甲於 1995 年 7 月 10 日提出的轉移住房的要求(假如屬給予津貼，工作人員可以改換住房，當局不得反對)；

e) 甲的行為表明他是本地區給予的房屋承租人，例如曾聲請進行維修工程(見 1993 年 1 月 8 日的聲請，其中要求粉刷廚房的牆壁)。

8.1-正如本司研究辦公室就甲提起的訴願撰寫的第 235/GE/MA/91 號報告中所說，我們認為，在簽訂各租賃合同方面，出現了該工作人員對本地區的自願代位元。

9-根據以上所述，我們認為，應向立法會發出文書，通知立法會已作出應作的扣除，不得有任何種類的返還；

9.1-另一方面，應扣除從 1 月至該工作人員終止在立法會任職之日應扣除的金額。

9.2-鑑於甲與乙一起生活，類似於夫婦二人的情況(據向本司呈交的申報)，根據 1 月 14 日第 1/91/M 號法令第 2 條和第 3 條的規定，扣除應改為 5%。”

— 1996 年 10 月 15 日，財政司司長在上述報告上作出以下批示：

“同意本報告所作分析和結論，因此，應根據第 9.2 點中的建議並結合公物管理廳廳長的意見書發文給立法會。”

— 同樣，也把公物管理廳廳長的上述意見書抄錄如下：

“經查閱卷宗，本簽署人的意見是，甲以返還租金制度享用本地區住宿，因此，根據並出於本報告中提出的理由，本簽署人完全同意駁回返還。

另外，從申報事實婚姻之日起，並根據已向立法會作出的通知，應從甲薪俸中扣除5%作為都市物業租金。”

— 透過 1996 年 10 月 29 日第 19090/711/DGP/SACM/96 號文書，把副司長 1996 年 10 月 18 日的批示通知了上訴人，該批示批准了根據合同中的金額調整返還租金，按照 1992 年 11 月 16 日第 187/SGP/92 號報告中確定的標準為澳門幣 5,666 元；

— 立法會未對上述扣除進行調整；

— 上訴人仍接受月金額為澳門幣 5,666 元的“返還租金”；

— 2000 年 6 月 27 日，公物管理廳廳長撰寫報告認為：

“命令工作人員甲退還從 1996 年 1 月 1 日至 2000 年 6 月 30 日所欠之相當於澳門公共行政工作人員應交租金的款項，金額為澳門幣 116,676 元；

向立法會發文，以從利害關係人的薪俸中扣除上述金額，將該退還金額並附上已清償的證明文件交本財政局；

另外，還向立法會發文，以從 2000 年 7 月 1 日起扣除 5% 的都市物業租金。”

— 財政局局長於 2000 年 6 月 30 日在該報告上作出以下批示：“同意。請予通知”；

— 2000 年 7 月 20 日，上訴人向財政局局長提出聲明異議；

— 2000 年 9 月 14 日就上述批示作出通知，經濟財政司司長在該批示中對聲明異議表示了意見，通知的內容是：

“事由：就經濟財政司司長於 2000 年 8 月 17 日在 8 月 9 日第 082/GC-SEF/2000 號報告上的批示作出通知。

根據 1999 年 10 月 11 日第 57/99/M 號法令核准的澳門《行政程序法典》第 68 條及以下各條的規定，以此種方式就經濟財政司司長在 8 月 9 日第 082/GC-SEF/2000 號報告書上所作的 2000 年 8 月 17 日批示作出通知，其內容抄錄如下：

“同意。”

簽名：譚伯源”

上述報告中提出了本批示的以下事實上和法律上的依據：

“（...）

財政局要求經濟財政司司長確認在 2000 年 8 月 2 日第 259/NAJ/CA/00 號報告中提出的意見，該意見是針對甲的聲明異議提出的。雖然在該聲明異議中和財政局的意見中提出了多個法律問題，但其中一個對所有其他問題來說具有先決性：是否必須從聲明異議人的薪俸中作出法律（1 月 14 日第 1/91/M 號法令）規定的與行政當局批給房屋相對應的扣除。

這是有待決定的中心問題，所有其他問題均取決於我們在報告中唯一關注的這個問題，對此我們現在就可以提前作出回答：無須對聲明異議人作上述扣除，而相反的看法沒有任何法律支持，所依據的是原財政司本身幾年前製造的一個大錯誤。其原因如下：

8 月 28 日第 53/89/M 號法令（後被第 60/92/M 號法令撤銷）第 21 條要求行政當局向所有外聘人員批給房屋，這意味著是批給其“行政當局財產房屋”。時至今日依然如此，給予工作人員行政當局財產的房屋，作為報償，以房租名義從利害關係人的薪俸中扣除一定的金額。

但是，行政當局財產房屋數目不足以滿足 80 年代末和 90 年代初外聘人員的需要。於是，為了解決這一問題，財政司經其政務司許可，在法律之外創造了一個後來被稱為“返還租金”的新制度。該制度依據的是有點奇怪的解釋，即法律保障的住宿權也可以通過向工作人員返還其為本人所租的房屋交納的租金來行使。根據財政司的解釋，鑑於是“給予的房屋”，工作人員必須每月向行政當局交納在行政當局財產房屋居住的人應付的金額。此外，財政司還認為給予房屋制度的其他規定適用於新制度。這樣一來，例如，為了改換居所、終止其本人與一個第三人簽訂的租賃合同而與另一個第三人簽訂新合同，工作人員必須要求財政司批准，雖然行政當局在任何一個合同中均未起任何作用！

我們看到，為了給上述神話提供理由，使用了種種解釋，例如，存在代位便是其中一種。這在法律上是荒唐的：人員代位係指一個人在某種業已存在的某種法律關係中取代另一個人。而在現在分析的情況中，租賃合同是在業主與工作人員之間簽訂的，行政當局從未取代工作人員，既未取代工作人員對業主承擔的義務也從未取代其對業主的權利。這就是說，行政當局不是合同的一方當事人，後來也未代替任何一方當事人執行該合同，反之亦然。因此，在這裏談什麼代位是不合時宜的。事實上，財政司所作的無非是先於法律本身製造了一個加雜一些批給行政當局財產房屋制度一些規定（例如提供傢俱）的津貼制度。再說一遍，這一切均屬法外行事！

實施這一其合法性值得懷疑的解釋—應當強調指出，雖然其意圖是解決行政當局面臨的一個嚴重問題—正是近十年以後的今天我們還在討論的這個問題的根源所在。確實，近十年來，雖然為之糾正這一錯誤和恢復合法性的機會和良好的藉口，但財政司製造的這一神話卻一直大行其道！

1992年，隨著8月24日第60/92/M號法令生效，出現了糾正這一狀況的第一次機會。在繼續保持給予行政當局財產住房制度的情況下，該法令建立了一個名符其實的住房津貼的新制度，享受這一津貼—如同在財政司此前建立的制度中一樣—取決於受益人交納相當於在當局房屋居住的工作人員應交租金的金額（第21條第2款b）項和第5款）。本來指望從此時起存在的實際情況會壓縮成第60/92/M號法令規定的兩種中的一種，但這一希望落了空！實際上，從1992年起，開始存在三種不同的制度：

第60/92/M號法令規定的兩種（給予行政當局的房屋或住房津貼），這兩種均完全合法；

財政司以前提出建立的“返還租金”這一與眾不同的制度規定了住房津貼，但財政司本身又規定必須遵守批給房屋制度中的規定（例如更換房屋需經批准！）強行使之與後者一致。

1995年，“返還租金制度”再次受到法律的打擊，但得以存活下來。實際上，8月7日第37/95/M號法令修改了第60/92/M號法令第21條第5款，取消了房租津貼法定制度的受益人交付相當於行政當局房屋應收租金的金額這一規定。順便說一句，這是個前後一致的措施，因為行政當局一方面給予某一工作人員房租津貼以代替房屋，另一方面又要求其支付房租，這是毫無道理的！但是，財政局對1995年立法者的這一—致性不以為然，仍根據“他們的”那個“返還租金”制度，要求對該制度涵蓋的工作人員作與被給予行政當局的房屋的那些人同樣的扣除。總之，神話仍然在延續。

這就是聲明異議人和其他公共行政人員所處的狀況，財政局以一個已經持續十年之處的錯誤的名義，在毫無法律根據的情況下要求從其薪俸中扣除相當於為行政當局房屋所交房租的金額。立法會中止對其工作人員作上述扣除，做得正確！

結論和建議：

聲明異議人有理。

財政局不得以都市房租為名對不在行政當局房屋居住的工作人員作任何扣除，因為這是違法的。

財政局應緊急採取規範上述工作人員的必要措施，並把該等措施告知經濟財政司司長。

(...)

致良好的祝願，

財政局，2000年9月14日於澳門。

局長

(艾衛立)

— 後來，到了2001年5月9日，才把被上訴的批示以下述形式通知了上訴人：“事由：通知—甲

根據10月11日第57/99/M號法令核准的澳門《行政程序法典》第68條及以下各條的規定，在此把經濟財政司司長於2001年5月3日就2001年3月13日第30037/DGP/01號報告所作批示通知閣下，其內容抄錄如下：

摘自經濟財政司司長批示：

“I—本人同意財政局對 2001 年 3 月 13 日第 30037/DGP/01 號報告第 “B” 點中的 “返還租金” 和第 “C” 點中的結論所作的法律分析。

除以上所述外，本人還強調指出，根據（規範外聘人員住宿權的）9 月 21 日第 71/92/M 號法令第 5 條的規定，行政當局而不是權利人有權選擇實現住宿權的方式。

因此，本人決定：

財政局應當按照 7 月 5 日第 30/99/M 號法令第 16 條 d) 項和此前的 11 月 27 日第 61/95/M 號法令第 16 條 m) 項的規定，繼續確保在承租人已代替澳門特別行政區承擔交租責任的情況下，將租金返還承租人；

被返還者必須按月交納租金或金額相等於澳門公共行政工作人員之應交租金的給付（9 月 21 日第 71/92/M 號法令第 9 條，根據情況，該租金以 1 月 14 日第 1/91/M 號法令第 1 條規定的批給房屋為準，根據同一法令第 2 條、第 3 條和第 4 條的規定計算和核算。

II—本人發現，在甲一案中，財政局不正確地翻譯了本人在 2000 年 8 月 9 日第 082/GC-SEF/2000 號報告上作的批示，並且通知聲明異議人說本人同意該報告的內容和建議，而本人的批示只是決定把報告交財政局研究。

故此，必須緊急糾正這種情況，宣佈財政局就本人於 2000 年 8 月 17 日在 8 月 9 日第 082/GC-SEF/2000 號報告上所作批示進行的通知無效，該通知是透過 2000 年 9 月 14 日第 242/NAJ/CA/00 號文書作出的。

因其忽略澳門《行政程序法典》第 58 條和第 93 條以下各條的規定，廢止財政局局長於 2000 年 6 月 30 日對第 30292/DGP/00 號報告所作批示中的財政局最終決定。

財政局應當開始行政程序，以糾正按返還租金方式批給甲使用和享用的有傢俱房屋而其未按月交納應交之給付金額的狀況，應注意到本批示第 I 點的內容，把開始程序之事告知其本人，保障其享有澳門《行政程序法典》第 93 條規定的聽證權，此後由有權限實體對該程序作出最終決定。

財政局應把本批示通知甲並依照本批示進行。”

摘自法律報告：

“（...）

B—分析

I—導言：

3-80 年代末出現了這樣的情況，當時的澳門地區擁有的房屋數量不足以保障一些依法享有住宿權的公務人員的住宿。

因此，該等公務員向行政當局提出請求准許其租借第三人財產的房屋，由行政當局支付相應租金和相關合同中的其他費用。

（...）

II—返還租金的性質及其合法性：

4 — 行政當局批准了該等請求。在批准的同時，規定了行使返還租金權的界限，以通過以下方式防止出現不平等和可能的濫用權利以及受益人和出租人之間互相勾結：

— 確定由受益人負擔向行政當局交納的給付金額。

— 建立可返回租金和可擁有設備的最高限度；

— 因此，我們面對的是一個請求和行政當局對這一請求的態度，更具體地說就是批准個人提出的請求的行政行為，據此行為又作出了其他行政行為。不存在法律確定的制度這一事實並不重要，因為該等行為是完全合法的。確實，這一行為符合行政行為的所有合法性要件，主要是：

自願的；

為行使公共權力保證住宿權等法定利益而由行政當局實施的，並且，

在個案中產生法律效力。

6 — 況且，即使認為該等行為違法，也只能對最後一年實施的行為提出質疑或廢止，這是因為，從實施或利害關係人知悉該行為之日起一年以後，行政行為的任何違法性均自動補正，只有

無效的情況例外，而現在的情況不在上述情況範圍之內（見核准澳門《行政訴訟法典》的12月13日第110/99/M號法令第25條第2款c）項並一併考慮10月11日第57/99/M號法令核准的澳門《行政程序法典》第130條）。

7—而且，批准返還租金請求之行政行為的合法性後來還得到法律確認。實際上，是法律本身要求財政局必須確保支付返還租金。

核准原《財政司組織法》的11月27日第61/95/M號法令第16條m）項是這樣規定的，核准現行《財政局組織法》的7月5日第30/99/M號法令第16條d）項也是這樣規定的，根據該規定：

“樓宇管理及保養處（葡文縮寫為DACE）尤其有權限：

d) 確保在承租人已代替本地區承擔交租責任之情況下將租金返還承租人；（...）”。

沒有返還租金的“法律制度”，但是，這一制度是從一系列有效的且為法律所接受的行政行為實施中衍生出來的，而法律也賦予了財政局處理返還租金的權限。

III—權利的界定與都市物業租金：

8—返還租金的權利有其由上述一系列已實施的行政行為清楚確定的本身界限，因為在所有賦予該權利的情況中均遵守同樣情況同樣處理的統一標準。

這些標準主要是：

a) 根據聲請人的家團人數確定租屋類型；

b) 根據租屋類型和市場價格確定返還租金的最高限額；

c) 參考對當時本地區批給（本身資產或本人租賃的）房屋的權利人規定的制度，確定由被返還人向行政當局交納的給付的金額—1月14日第1/91/M號法令。

這些根據行政行為執行的標準非常客觀，甚至在為數不多的以其為個人提出的訴願標的的個案中由政府本身成員作出的批示所確認。

9—上述第082/GC-SEF/2000號報告還認為，在返還租金的情況下，行政當局不得以都市物業為名作任何扣除，因為被返還人未居住“屬行政當局財產的房屋”。該報告提出以下解釋作為這一結論的理據：

“8月28日第53/89/M號法令（後被第60/92/M號法令廢止）第21條要求行政當局必須向所有外聘人員提供房屋，這裏指的是屬行政當局財產的房屋”。

但是，1月14日第1/91/M號法令第1條的文本使用的表述是“本地區批給的房屋”，這就有很大差別，不能不認為立法者有其意圖¹。實際上，如果同意該報告所作的解釋，認為“批給的房屋”就是“屬行政當局財產的房屋”，那麼，除屬其資產的房屋外，行政當局就得向第三人租賃房屋並將其批給有權利者。

這種狀況就會嚴重違反11月27日第61/95/M號法令第16條第1款b）項和7月5日第30/99/M號法令第16條h）項的規定，該等規定如下：

第16條第1款b）項：“公物管理廳有權限……為住宿權之工作人員之住宿需要……進行租賃”。

第16條h）項：“樓宇管理及保養處……有權限……為有住宿權之工作人員之住宿需要……進行租賃”。

這些規定只是為了確切地說明可以租賃不屬於澳門特別行政區財產的房屋然後批給有住宿權的工作人員。衆所周知，並且我們一直引述的報告本身也沒有提出置疑，這些情況要求必須按照1月14日第1/91/M號法令第1條的規定交納都市物業租金。

還應補充說明，

11—政府成員在裁決訴願時作出的確認被返還者交納上述給付金額的諸多批示中，至今沒有任何一個被司法爭訟、被變更或被廢止。

12—因此，除了違反法律之外，該報告中的看法與此前所有研究這一問題的報告相抵觸，並且違反政府成員在訴願方面所作的決定，他們在那些報告上所作的批示中全都同意該等報告的看

¹ 在確定法律之意義及涵蓋範疇時，解釋者須推定立法者懂得以適當文字表達其思想（澳門《民法典》第8條第3款）。

法。

(...)

最後，如果說這一問題取決於我們查明行政當局的承租人身份是否由被返還人取代（在前一種情況下行政當局可以要求該給付，而在後一種中則不可以²），那麼這一問題已由法律本身解決，而且立法者過去認為、現在仍然認為，只是被返還人取代了行政當局，從而確認了一直被採用的行政當局的作法。

確實，

上述 1995 年 11 月 27 日第 61/95/M 號法令第 16 條 m) 項規定：

“公物管理廳（葡文縮寫為 DGP）有權限管理本地區之耐用財產以及執行專營合同及批出土地合同，尤其負責下列事宜：

...

m) 開展關於租賃不動產津貼以及設備津貼及有關額外津貼之行政程序；如承租人已代替本地區承擔交租責任，則將租金返還承租人（...）”

這一法律規定，以及法令本身，被上述 7 月 5 日第 30/99/M 號法令廢止。

但是，立法者在上述第 16 條 d) 項明確地維持了其立場：

“樓宇管理及保養處（葡文縮寫為 DACE）尤其有權限：

(...)

d) 確保在承租人已代替本地區承擔交租責任之情況下，將租金返還承租人.....”；

14—根據這些法律規定的條文，雖然本地區沒有作為當事人簽訂租賃合同，但被返還者的承租人地位純粹是形式上的。確實，被返還者當時是（現在也是）經本地區批准後才代替本地區的承租人。

但是，上述第 082/GC/SEF/2000 號報告對這些法律規定隻字未提。

被返還者的行為本身也表明，他們承認並接受行政當局與出租人之間的單純中間人的地位因為：

- a) 要求准許進行租賃；
- b) 想變更租賃的房屋時均要求行政當局准許；
- c) 要求調整返還水準；並且，
- d) 要求行政當局進行他們認為所租賃房屋需要進行的工程；
- e) 由行政當局支付租賃合同的費用、出租人開出的保證金、大廈管理費和與租賃有關的其他費用；
- f) 由行政當局配備房屋的傢俱（這與租賃津貼不相容）。

15—這樣，就出現了與下列狀況相似的法律關係：為了執行 11 月 27 日第 61/95/M 號法令第 16 條第 1 款 b) 項和 7 月 5 日第 30/99/M 號法令第 16 條 h) 項的規定，澳門特別行政區把從第三人租賃的房屋批給工作人員。

首先根據無私原則和公正原則，然後是通過法律本身的規定，1 月 14 日第 1/91/M 號法令第 1 條適用於返還租金的情況是適當的，該條規定：

“..... 公務及服務人員須繳付按下列條文規定方式計算之月租”。

無須抄錄“下列條文”規定的計算方式，只要補充一句就足夠了：行政當局是按照這個方式計算的，這就是計算都市物業租金的法定方式。

C—結論

1.—返還租金及其界定源自被政府本身成員確認的有效行政行為的實踐，而該等行政行為客觀地勾勒出了其範圍；

2.—即使不這樣認為，那些這樣實施的行政行為中的任何瑕疵也早已補正（澳門《行政訴訟

² 贊成存在取代的：1991 年 9 月 24 日第 233/GE/MA/91 號報告、1996 年 6 月 14 日第 367/SACM/96 號報告、1999 年 2 月 2 日第 045/NAJ/SM/99 號報告、2000 年 6 月 23 日第 30259/DGP/00 號報告、2000 年 7 月 12 日第 233/NAJ/CA/00 號報告等.....反對的只有第 082/GC-SEF/2000 號報告。

法典》第 25 條第 2 款 c) 項一併考慮澳門《行政程序法典》第 130 條)。

3.—無論如何，返還租金後來被法律本身明確接納，並且法律賦予財政局對其進行處理的權限 (7 月 5 日第 30/99/M 號法令第 16 條 d) 項)。

4.—同樣，立法者本身確認了此前由行政當局向個人收取 (都市物業租金) 給付金額的一整套行政慣例，並且明確指出私人只是在租賃關係中代替了行政當局 (7 月 5 日第 30/99/M 號法令第 16 條 d) 項，最末一句)。”

還要告知閣下，根據 12 月 13 日第 110/99/M 號法令核准的澳門《行政訴訟法典》第 25 條第 2 款和 12 月 20 日第 9/1999 號法律第 36 條第 1 款的規定，對現通知的經濟財政司司長實施的行政行為，可在 30 日的期間內直接向澳門特別行政區中級法院提起司法上訴。

最後，還要告知閣下，為執行現通知的經濟財政司司長的批示，已經開始了行政程序，以查明是否存在與閣下收到的返還租金相關的未結清的給付金額。

如有任何不明之處，閣下可與高級技術員丙和丁聯繫，其電話分別是 XXX-X8X/X9X。

致以最美好的祝願，

2001 年 5 月 9 日於澳門

代局長

何浩然”

— 經濟財政司司長於 2000 年 8 月 17 日在 8 月 9 日第 082/GC-SEF/2000 號報告上以中文作的批示是：“同意交財政局參考”。

— 其準確譯文是：“Concordo com a entrega à Direcção dos Serviços de Finanças para efeito de referência”。

雖然檢察官的意見是，因為該行為不可上訴，故應駁回上訴，但未以先決問題的名義審議該事項。

這是因為一切應結合 2000 年 8 月 17 日的批示及 2001 年 5 月 3 日的批示作出解釋 (下文在第 3.2 點將作出這一解釋)。

檢閱已畢。

茲予審理。

一、起訴狀之不當。

二、基本權利。

三、形式上的瑕疵。

四、惡意訴訟。

五、結論。

一、起訴狀之不當

在答辯狀中，被上訴的實體提出起訴狀不當的抗辯，因其認為在請求與訴因之間存有矛盾。

其推理的核心解釋如下：

上訴人希望撤銷 2001 年 5 月 3 日的批示並說分毫不欠行政當局。

然而，接著指稱被上訴的行為意味著巨額負擔。

而在作出該行為時，該金額尚未被結清。

上訴人之辯稱歸納為：他只是提及了可預見的金額，訴因與任何可能的欠款無關，而只是與被上訴行為所存有的瑕疵有關。

我們看看：

澳門《民事訴訟法典》第 139 條第 2 款第 b 項所規定的起訴狀不當的原因，前提是一項請求或者說原訴人的實體訴求 (它必須透過訴訟中的要求方告完成) 與使提出的實體訴求成立的法律事實，(即與訴因) 並不矛盾，相反，應與之一致或合拍 (第 417 條第 4 款)。

決定訴因的是 (或者說訴因必須是) 具體的並作出區分的事實或情節，儘管不一定對其作出法律上的定性 (但事實上通常作出這一定性)。

在行政上的爭訟中，構成“訴因”的是一項違反法律規範或原則的行政機關作出的行為；換言之，訴因由構成被爭執的行為的違法性的一項或多項法律事實所組成。請求則是宣告行為無效或簡單予以撤銷的訴求。

所指稱的瑕疵欲告成立，必須在訴因與請求之間存有內在的或實質的矛盾；

這些矛盾必須是明顯的，以至於審判者不能考慮理由成立的情況，否則將與先前提出以作支持的法律事實不一致。

指明構成所提起的瑕疵的具體事實，應當作為請求撤銷被爭執行為的依據。

（在此方面，尤其可參閱葡萄牙最高行政法院第 031166 號案件 2001 年 11 月 3 日合議庭裁判—“在撤銷性司法上訴中，訴因由作為上訴依據的事實或法律理由所構成”；第 043297 號案件 1998 年 6 月 9 日合議庭裁判指出：“I.司法上訴中的訴因是行政行為的非有效。因此必須具體指明該行為存有的非有效類別：無效或可撤銷；及此等非有效的淵源：是行為的一項瑕疵還是任何其他任何一種非有效淵源。II.請求永遠是撤銷行政行為，或宣告其無效，或宣告其不存在。變更被上訴行為或以另一項行為予以替代的任何其他請求均不可接納。判令公共行政當局作出一項適當行為之請求亦不可接納；”第 022486 號案件 1987 年 6 月 4 日合議庭裁判—“I.上訴人提出的、構成行為瑕疵的事實，是撤銷性司法上訴的訴因。II.應當在上訴的先導性請求中闡述用作請求依據的全部事實及法律理由”。）

經仔細閱讀起訴狀，查明上訴人以其認為的一項違反法律的批示作為訴因，並解釋了此項違法的原因。

接著以非常和諧及合乎邏輯的方式提出了宣告其非有效的請求。

因此不存在任何矛盾，所提出的延審抗辯之理由不成立。

二、基本權利

按照澳門《行政訴訟法典》第 74 條第 2 款及第 3 款的規定，應當優先審理上訴人認為導致無效的瑕疵，以便隨後審理違反法律的瑕疵（這是為了更穩妥保護受侵害的權利，並考慮到了上訴人未提出依據之間存有一補充關係的情況），只有在此之後，如有必要，方審理形式上的瑕疵。

（一）上訴人指稱被爭執的批示違反私人所有權這一基本權利的根本內容，因此根據《行政程序法典》第 122 條第 1 款 d 項之規定是無效的。

這項指稱的依據是：“因共可能影響到上訴人財產的巨額損失（約澳門幣 10 萬元）—無論是絕對損失，還是（尤其是）相對損失—正如經查核銀行帳戶可輕易查實。”

此部分上訴不具理據。

本中級法院第 1284 號案件 2002 年 4 月 11 日合議庭裁判，已經對違反基本權利的問題表明如下立場：

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，沒有發現被上訴實體侵犯了上訴人的哪些基本權利，或從另一角度看，（沒有發

現)有關批示侵犯了行政機關作出行為的哪些基本原則。

上訴人提及所有權。

但是，未見對此項權利有任何侵害。

此外，有關行為沒有結算任何金額。

即使按上訴人作出的上述表述作出行為，也並不代表侵犯私人所有權。

它所涉及的只是對一項應由上訴人解決的債權的定量，這絲毫不影響所謂的擁有個人財產的權利；

因此有關瑕疵不成立。

三、違反法律

在此法律名稱下，上訴人指責行政行為有兩處未遵守法律規定。

首先指出未遵守澳門《行政程序法典》第 129 條第 1 款 b 項。該條禁止廢止設定權利及法律保護的利益的行為；

我們審議一下廢止行政行為的原理。

(一) 在 1994 年澳門《行政程序法典》生效以前，根據葡萄牙《最高行政法院組織法》第 18 條之規定，如涉及設定權利的行為，必須基於違法性方存在廢止，且該廢止在時間上受司法上訴期間或提起司法上訴期間的限制。

如不屬於設定權利的行為，則可以在任何情形中隨時廢止；

Marcello Caetano 教授教導說，... “廢止行政行為的基本障礙在於該等行為所設定或變更的主體權利之存在，因此最重要的是知道擬廢止的行為是否是設定權利的行為。”

除非法律有相反的規定，否則非設定權利的行為可隨時且以任何理由（即無論以違法性理由還是以不適宜理由）被廢止。因此，遵循同樣制度的不穩定行為以及設定義務或負擔的行為（當此等義務和負擔並非法律所要求時）也是如此。

至於設定權利的行為，當其屬於確定性時，在葡萄牙法律中生效的是僅當違法方可被廢止原則。而且即使在這種情況下，只能在法律規定的司法上訴期間內或在司法上訴提起前才予以廢止（澳門《行政程序法典》第 83 條、第 357 條及第 411 條；《海外公務員通則》第 417 條；葡萄牙《最高行政法院組織法》第 18 條第 2 款）—參閱《Manual de Direito Administrativo》，第 10 版，第 1 卷，第 540 頁。

Freitas do Amaral 教授（《Direito Administrativo》，第 3 卷，第 369 頁）指出，處於這種不可被廢止情況中的有“行政當局合法作出的設定權利的行為，即使係在行使自由裁量權時為之：這是法律關係的安全原則以及法律明文確定要求的。”

如果設定權利的行為沒有違法瑕疵但卻被廢止，則這一廢止“具有違反法律之瑕疵”（參閱葡萄牙最高行政法院 1999 年 3 月 18 日第 028851 號合議庭裁判；及 Afonso Queiró 教授之觀點，載於《Revista de Legislação e de Jurisprudência》第 120 期，第 308 頁）。

葡萄牙最高行政法院 1997 年 1 月 15 日第 029821 號合議庭裁判之學說指出，“葡萄牙《最高行政法院組織法》第 18 條的規範之所以存在，是為了取得在合理期間內由法律確定性及安全性構成的法律上的平靜範圍。所謂合理期間是指：超逾該期間後，則意味著案件已獲解決或裁判，即針對可撤銷之行為的司法上訴已獲解決或裁判，或（倘有的）司法上訴已被切實提起（因為有關問題已被移送至適當的地方，即已被移送至法院）。”

隨著第一部澳門《行政程序法典》（7 月 18 日第 35/94/M 號法令）的生效，對上述制度進行了修訂。（修訂後的該制度）維持於現行法規中（10 月 11 日第 57/99/M 號法令）。

1. 現行法典的制度—它適用於本案，與原有規定並無區別。

在與本案有關的部分，澳門《行政程序法典》第 129 條規定了有效行為的自由廢止規則。

但是立即規定了法律明文禁止廢止的例外情形：對於設定權利或受法律保護的利益的行為；最後是當這些行為中產生構成政府之法定義務或不可放棄的權利時。

對於設定權利的行為，只能廢止其中不利於相對人的利益的部分，或當所有利害關係人贊同

廢止該行為，且有關行為不涉及不可處分的權利的部分時（第 2 款 a 項及 b 項）。

但是，如涉及可撤銷行為，第 130 條規定“僅得以可撤銷行政行為之非有效作依據，在可提起有關司法上訴之期間內，或在司法上訴所針對之實體作出答覆前”，將可撤銷之行政行為廢止。

從根本上說，現行制度與舊制度非常近似，只是在第 129 條第 2 款所指的制約設定權利之行為的可廢止性方面有例外。

2.但是必須核正設定權利之行為的概念；

Freitas do Amaral 教授認為（上引書，第 371 頁），“賦予他人新的主體權利、或擴展已有之主體權利、或對行使現有權利之限制予以消滅的所有行政行為，均屬設定權利的行為。”

Marcello Caetano 教授將之定義為“創設或變更法律權力、或對行使該權力之限制予以消滅的行政行為。”（上引書，第 454 頁）

Lino Ribeiro 及 Cândido de Pinho 在《Código de Procedimento Administrativo de Macau -Anotado e Comentado》第 753 頁中贊同前文所述的廣義概念，將有關概念定義為“對權利、權力、權能及總而言之有利狀況予以創設的行為；對此等權利、權力、權能或主體法律狀況予以擴展或強化的行為；對行使權利之限制予以消滅的行為，尤其指許可；承認權利、權力或法律狀況存在或有效的簡單宣告行為。”

葡萄牙最高行政法院一貫裁定（參閱第 024782 號案件 1991 年 6 月 11 日合議庭裁判及第 020675 號案件 1991 年 2 月 26 日合議庭裁判），“‘設定權利的行為’這一表述僅是主體權利的法律技術概念，但政府必須尊重所有那些受法律保護的情況或地位。”（還可參閱 Esteves de Oliveira 博士，《Direito Administrativo》，第 621 頁）

3.在確立設定權利的行為的概念後，我們討論一下廢止的概念，以便將被上訴的行為納入此等概念中。

藉著廢止，產生出以消滅先前行為的效果為目的的另一項行政行為；

廢止性行為—作為次級的行為—可以是不同內容的行為的一部分，換言之，行政機關的意思表示可以分為兩個不同的行為，而這些行為可以納入同一份文件中。

因此，同一份批示中可以包含廢止先前批示的行為，同時包含對應予規範的狀況作出的“新的”規範。

廢止性行為作為“針對行為之行為”，以先前的行為—被廢止的行為—為標的，但因其合法性往往取決於首項行為的合法或違法，故它是一項次級行為。

其內容主要是消滅主行為的效果。

本中級法院第 132/01 號案件 2001 年 12 月 13 日合議庭裁判，對於純粹或簡單廢止和替代性廢止之間做出了“區分”。

前者只是限於消除或終止前項行為的效果，“當新行為包含與前項行為不相容之對具體情形之全新規範（新的事實前提或新的法律框架），並且消除“自作出之日起”首項行為的法律效果，則出現這種情況。

Lino Ribeiro 及 Cândido de Pinho（《Comentário ao Código de Procedimento Administrativo》，第 740 頁）研究了與“廢止”相近的概念，指出行政行為之變更是“前項行為內容”之變更，“改變了該行為之標的或其若干要件。有關變更構成該行為的新的部分，可表現為對前項行為內容之增補或替代”。

Freitas do Amaral 解釋道：

“確實，可能發生這種情況：行政機關在察覺存有一項違法性，希望遵循法律行為之利用原則，透過消除行為中存有的瑕疵而‘恢復’該行為而非廢止之。

因此，追認、糾正及轉換亦屬於就行為作出的行為類別，故其法律效力將對被追認、被糾正或被轉換的行為產生影響，並因其性質自該等行為作出之日起產生效力，即其效力追溯至旨在補正其違法性的行為作出的一刻。

只是這些行為—追認、糾正及轉換—構成對前項行為之變更，而不像廢止那樣構成對前項行

為之終結”（...）

“‘追認’（或‘追認—補正’）是有權限機關決定藉以補正以前作出的一項非有效行為，彌補其存有的違法性瑕疵之行政行為。追認的例子是以秘密投票（無記名投票）方式重複透過記名投票方式所作的違法投票；或者作出一項包含法律所要求但最初未載明之理由說明的行為。

‘糾正’是藉以維持前項行為中未受違法性影響部分之行政行為。現假定一項違法批給的准照為期三年，將准照的有效期減至一年；或者政府由待徵用房地產之毗鄰房地產所有權人，從徵用行為相對人行列中剔除，而政府曾錯誤地認定其為待徵用房地產之共有人。

最後，‘轉換’是藉以利用一項違法行為中的有效要素，共同組成另一項合法行為之行政行為。它與‘糾正’不同的是，轉換意味著行為之法律‘概念變更’。例如，違法委任轉換為臨時任用之情況，因為只具備法律為臨時任用規定之要件。“（參閱《Direito Administrativo》，第3卷，第413頁起）。

在 Marcello Caetano 教授的概念中，追認是指“有權限機關決定藉以補正以前作出的一項非有效行為，彌補其存有的違法性瑕疵之行政行為”。是追認—補正。

“糾正”是藉以維持前項行為中未受違法性影響部分之行政行為。

最後，“轉換”是藉以利用“一項違法行為中的有效要素，共同組成另一項合法行為”。（《行政法手冊》，第1卷，第556頁及第559頁）。

4.最後必須著手處理更正的概念。

根據澳門《行政程序法典》第135條的規定（標題是“行政行為的更正”），更正對象限於“計算上出現的明顯錯誤或行政機關在表達意思時的明顯錯誤”。

但是，還要求錯誤是“明顯的”。

從根本上說，它源自民事訴訟法的制度。宜在此重溫民事訴訟法的這一制度，並以1999年澳門《民事訴訟法典》作參考。

原則上，判決作出後，審判權即告終止（第569條第1款）。但除其他事項外（包括無效、訴訟費用及罰款之更正及澄清），還有“對實體錯誤之更正”（第570條）。

此等錯誤可以是明顯的遺漏（例如當事人的姓名）、誤寫、誤算或“明顯文誤”而導致之不正確地方。

它們不是裁判意思形成方面的錯誤，即理解過程中的錯誤，而僅僅是“文誤”（Lapsus calami）。

Alberto dos Reis 教授指出，“必須謹慎區分錯漏與審判錯誤。當法官書寫了不想書寫的文字時，當裁判的內容與法官所思考作出的裁判內容不相符時，總之當所表示的意思不同於真實意思時，就出現錯漏。當法官說出了想說的話，但是作出了相悖於法律明文或所查明的事實的錯誤裁判時，則存在審判錯誤。如果是錯誤審判，即使法官立即認定自己犯有錯誤，亦不可以求諸第667條對錯誤予以糾正。”（《Código de Processo Civil Anotado》，第五卷，第130頁）

應是此等誤寫違背了審判者的意圖，在最終的措辭中有明顯的文誤，它們不是理解錯誤或者理解不準確，而是“或多或少程度上的言不由衷”（majus ou minus dixit quam voluit）的錯誤。

必須查明審判者的意思，以便繼而將之與所表示的意思比對，“並看看是相符還是不符”（參閱葡萄牙最高法院1991年4月3日合議庭裁判，載於《AJ》，第18期，第11頁；澳門高等法院1994年3月1日合議庭裁判，載於《司法見解》，第1卷，第110頁，其中指出“法官在糾正錯漏或明顯文誤時，並不是在對有關情況作出任何新的判斷，而是在使行為的形式表達與所希望的表達的實際內容相符合。”）

在行政行為中，一切均是如此。

更正的目的在於消除明顯或明確的不準確的地方，更正得在前文所述的限制下依職權作出，或“由有權限廢止行為的機關”隨時作出，或依利害關係人之請求作出。

誤寫應體現於“行為本身的上下文中”（參閱葡萄牙最高行政法院第017858號案件1984年10月18日合議庭裁判），它不能變更行為的根本內容。

Marcello Caetano 教授（上引書，第1卷，第561頁）指出了“修改或謄寫（有關行為）者

的錯誤”，提醒說“如果是一項可被更正的錯誤，它必須是一項筆誤，可以從上下文中或面對批示作為其中的文件被輕易查明。”

循此觀點，Lino Ribeiro 及 Cândido de Pinho（上引書，第 779 頁）也指出，“必須是一名普通的相對人可以在行為的上下文中或該行為所外顯的文件中輕易查明的錯誤。”

他們還指出，“就廢止之效果而言，法律沒有在設定權利的行為與非設定權利的行為之間、或者在有效行為或非有效行為之間作出任何區分。”

這是因為更正只是在形式方面作出簡單的核正，而非對被變更的行為的內容（即核心）作出變更。

（二）簡述全部概念以後，現在有一項“關鍵問題”：對於所引入的變更給予定性。

應注意 2000 年 8 月 17 日的批示是因現上訴人提出之聲明異議而作出的。

並且是在由三項不同的要點的建議書為終結的意見書之後作出的。

第一要點指出“提出聲明異議者有理”。

第二要點確認，之所以有道理是因為財政局“不得以都市房租為名對不在政府房屋居住的工作人員作任何扣除，因為這是違法的”。

第三要點建議“財政局應緊急採取規範上述工作人員的必要措施，並把該等措施告知經濟財政司司長”。

意見書以葡文作成，報送被上訴實體予以批准。

財政司司長以中文作出如下批示：“同意交財政局參考”。

似乎很明顯，只能作出同意全部意見書並交財政局採取第三點所建議之措施之解釋。

根本不能說，當涉及向財政局局長提出的聲明異議時，不能由司長對此作出決定。

雖然這是事實，但肯定的是：一方面上級機關的決定因其更具莊嚴性，因此永遠具有重要性；但即使仍然不這樣認為，這一瑕疵沒有被及時提出，因此它成為一項已由既判案補正的簡單的無權限之瑕疵。

而且在最後，局長在收到批示並以實際作出的方式向上訴人作出通知時，已認為聲明異議已獲決定，並（一如可以理解地那樣）同意了這一決定並作出了他自己的決定。

此外，局長就是這樣解釋的，且接受聲明異議已被作出決定。

因此批示是協調的、連貫的。

首先，一方面涉及就聲明異議首先作出決定（財政局本身指出：“雖然在該聲明異議中和財政局的意見中提出了多個法律問題，但其中一個對所有其他問題來說具有先決性：是否必須從聲明異議人的薪俸中作出法律[.....]規定的與行政當局批給房屋相對應的扣除”；並稱其問題為“有待決定的中心問題”），而批示將此聲明異議作為主要審理的問題。

其次，如果它不是對將被納入的意見書的一項同意性確認的話，那麼財政局局長的說法就是含糊不清的，因為沒有對聲明異議作出決定。

最後，如果僅僅是對意見書不表同意，則完全欠缺理由說明，而這肯定不是作出決定者的意圖。

請注意，被上訴的實體堅信關鍵的問題是上訴人提出的問題，並且已經掌握了一份可予接受或不接受的意見書。

此外，有關機構也是這樣解釋作為終局決定的批示的。財政局局長接受了這一批示並對其作出了通知。

被上訴的行為不能被視作簡單的依職權通知，因為很明顯未看出在意思表達中存有任何錯漏。

不存在作為原因的“文誤”時，不可能進行更正。

正如所述，文誤必須是顯而易見的。

8 月 17 日之行為，已按照其作出以及通知上訴人的方式在法律秩序中確定。因此與檢察院在對異議聲明作出決定時的主張的相反。

按照上文所述之制度的原理，這是一項設定權利的行為，因為已經向上訴人不確認他不必支

付任何“給付款項”，因其認為此等支付是違法的；

被上訴的批示—2000年5月3日的批示—沒有更正而是廢止了該行為。

依據澳門《行政程序法典》第130條第1款，不得如此為之，除非以該行為的違法性為依據為之。

在欠缺這項依據的情況下，首先尋找不可行之理由，意味著存在違反法律的瑕疵，導致該行為之撤銷。

因此上訴人所提出的瑕疵成立。

考慮到很可能不重新作出被上訴行為—這甚至是因為任何即使是有依據的廢止先前行為的嘗試，均遇到“期間”這一難題—且鑑於澳門《行政訴訟法典》第74條第5款的規定，我們認為，審理所指稱的其他瑕疵已屬無用之舉；

四、惡意

上訴人不服被上訴實體的訴訟行為，請求判處其為惡意訴訟人。

應當立即指出，這涉及由非專業人士（即非律師）在法院行使代理的問題，律師對衝突中的利益保持局外性，而非專業人士則在其培訓過程中會被慢慢灌輸一些行為方式，導致他們採取一個簡單的法律本科生不會採取的立場。（即被賦予尚無稟賦擔當之職務—但澳門《行政訴訟法典》第4條第3款對後最後部分此是允許的。）

律師職業的見習，以及從事律師業務，有利於杜絕將案件勝訴與個人勝利混為一談的企圖。局外性、不卑不亢、冷靜、技術考量、尋求與法院合作以及無可挑剔的道德立場，均是使公正得以伸張所期望的。

一味爭執、凡事質疑、動用一切訴訟手段來阻卻一項不利裁判之穩定性，得導致工具性惡意。這在 Manuel de Andrade 教授看來，意味著使用可被譴責的“訴訟手段”來達到“違法目的或妨礙公正訴訟的目的”（載於《Noções Elementares de Processo Civil》，第357頁；參閱澳門《民事訴訟法典》第385條第2款d項）。

Alberto dos Reis 教授指出，實體上的惡意與案件的實質及在法庭提出的實質關係有關；工具上的惡意則與訴訟的性質問題有關（載於《民事訴訟法典注釋》，第2卷，第263頁）。

今天，在上述兩種情況中均要求具有故意或嚴重過失，這已毫無疑問。

惡意主要就心理意義而言，僅當存在嚴重的輕浮或不謹慎時才是道德意義上的。

當事人對其受託人的行為負責，推定受託人根據委託人的意思作出行為。

當事人必須謹慎注意適用於所有受託人的職業道德義務（不論受託人是否律師）—12月31日第121/GM/92號批示通過的《職業道德守則》，但依據《民事訴訟守則》第388條，當屬尋求純粹技術性解決辦法而作出行為時，（受託人）得承擔個人及直接的責任。

這是可以被理解的，正如 Alberto dos Reis 教授指出，“訴訟就是一場鬥爭—它必然意味著熱情、激情、激動、狂喜及怒火”（載於《立法及司法見解學刊》，第59期，第51頁）。

該大師還指出，很自然有時“迸發不禮貌的舉動、含糊不清的詞句及不必要的批評”（載於《立法及司法見解學刊》，第64期，第15頁）。

但是同樣確鑿的是，道德以及職業操守的界限也應存在於司法辯論中。

很多時候，粗暴無禮與不尊重、誠實正直與惡意之間的界線是那樣微妙，以至於為了對行為予以定性，必須求諸一般經驗和來自生活的自然推理，亦即含於司法推定中的“常理法則”（正如高等法院1993年11月3日第64號上訴案合議庭裁判所指出，“依據生活常理、一般認知以及常識，這是符合邏輯的必然結論，因為這些結論已經包含於前提之中”）。

在本案中，無法在“可能性之平常判斷、邏輯原則以及人類直覺之本身要素”（P. Lima 及 A. Varela 教授，《CC Anotado》，第1卷，第310頁）基礎上，“合乎邏輯地推斷出”（高等法院第254號案件1995年2月15日合議庭裁判）惡意。

五、結論

結論如下：

a) 澳門《民事訴訟法典》第 139 條第 2 款第 b 項所規定的起訴狀不當的原因，前提是原訴人的實體訴求（請求）與所提出的實體關係理由成立的法律事實（即與訴因）並不矛盾，相反，應與之一致或合拍。

b) 在行政上的爭訟中，構成“訴因”的是一項表現為違反法律規範或原則的行政機關作出的行為；請求則是宣告行為無效或簡單予以撤銷的訴求。

c) 基本權利與保障市民正常社會共同生活的核心內涵有關，一般而言，此等權利以“權利、自由及保障”為標題載於憲法性法規中。

d) 僅當損害基本權利之行政行為損害該權利根本內容之核心（而非只侵害該核心放射之保護空間）時方淪為無效。

e) 只有設定權利之行為中不利於相對人利益的部分方可被單方面廢止，或以其非有效作為依據並在有關司法上訴之期間內或在司法上訴所針對之實體作出答覆前被撤銷。

f) 設定權利的行為，指創設或更改一項主體權利或對行使該主體權利之限制予以消滅的行為。

g) 當第二項行為僅限於摧毀或取消先前行為之效果時，就是狹義上的廢止。

當新的行為含有對同一具體情況的新規範、採納了新的事實前提及另外一項法律框架時，就是替代性廢止。

糾正行政行為的目的，是對非有效的行為予以確認或替代，使這一行為符合法律秩序。

h) 對行政行為的更正僅限於在機關的意思表達方面摘除誤寫、誤算或錯漏。

i) 它們必須是明顯的及明確的不準確之處，（為此）必須在形式上進行一項簡單的核正，而非改變行為的內容（或核心）。

j) 以可被譴責的方式使用訴訟手段者，屬工具性惡意訴訟。

對不實事實予以分條縷述，或有義務承認事實屬實但拒不承認者，屬以實質惡意作出行為。兩者均要求具備故意或嚴重過錯。

k) 澳門《律師職業道德守則》所主張的原則適用於澳門《行政訴訟法典》第 4 條第 3 款結尾部分所指的受託人。

綜上所述，**合議庭裁判上訴得直並相應地撤銷被上訴的行為。**

因作出行為者之豁免而不須繳納訴訟費用。

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