

澳門特別行政區終審法院裁判

一、概述

甲(公司資料詳載於卷宗)針對澳門特別行政區行政長官於 2021 年 8 月 6 日作出的批示提起司法上訴，該批示決定將「為交通事務局兩個車輛檢驗中心整體更換車輛檢驗設備」的項目判給乙。

中級法院在編號為 872/2021 的上訴案件中作出合議庭裁判，認為訴權失效的永久抗辯理由成立，決定駁回針對被上訴實體的上訴(詳見載於卷宗第 1189 頁至第 1206 頁的合議庭裁判)。

甲不服裁判，向本終審法院提起上訴。經審理，本院裁定上訴部分勝訴，決定撤銷被上訴裁判，將案件發回中級法院，以便在其認為沒有其他障礙的情況下對上訴人在司法上訴中提出的問題進行審理並作出裁判。

通過 2023 年 4 月 20 日作出的裁判，中級法院裁定上訴理由不成立，維持被上訴的行政決定(詳見卷宗第 1385 頁至第 1401 頁背

頁)。

甲不服，再次向本終審法院提起上訴，提交了結論如下的上訴理由陳述：

A. 尊敬的中級法院(下稱「原審法院」)在2023年4月20日作出合議庭裁判，並裁定司法上訴人的司法上訴不成立。

B. 原審法院在合議庭裁判書的理由陳述中，以完全同意並轉錄檢察院意見書的形式，間接表達了法院的觀點：

I. 評審委員會在第五次評標會議，將《招標方案》第19.4條的「技術規格及方案計劃」評審準則中的「本項」變更為「子分項」，只是釐清內容，且屬行使自由裁量權的情況，所以沒有違反客觀恆定原則；

II. 評審委員於評審準則中對《招標方案》19.5條「投標者經驗及專業資格」的評審方式所增加的限制——承投金額不少於MOP500,000.00，但這項新的評標條件並沒有使任何投標者有任何負面影響，又或者使某一投標者的利益受損，因此並沒有違反客觀恆定原則、無私原則以及透明化原則；

III. 評審委員會沒有違反說明理由的義務；

IV. 法律並沒有明確規定報告書所要求的手續，因此，評審委員會沒有到後備驗車場進行視察並不等於沾有遺漏根本性手續的瑕疵；及

V. 評標委員會有權以自由心證評審涉及專業技術評估各標書，僅在明顯或嚴重錯誤的情況下，法院方可進行審查，但本案中並不存在明顯或嚴重錯誤，因此，並沒有沾有違反法律的瑕疵。

C. 上訴人在充份的尊重原審法院的前提下，並不同意原審法院以及檢察院之意見。

D. 第一，原審法院之合議庭裁判因違反《行政訴訟法典》第1條所準用的《民事訴訟法典》第571條第1款b)項的“未有詳細說明作為裁判理由之事實依據”，而沾有無效的瑕疵。

E. 原審法院在合議庭裁判書中，只列出一項已獲證明的事實，其沒有審理上訴人在其司法上訴狀中所提出多項被上訴實體違反法律及原則的事實理據及法律理據，該等理據都是針對評審委員會在評審中所作出的事實(包括修改評審準則以及評標時所忽略的錯誤)所提出的。

F. 原審法院並未審理的事實包括司法上訴狀第20-49、54-91以及131-236點。

G. 原審法院在判定被上訴實體的決定是否沾有事實前提錯誤的瑕疵時，其只籠統地說出在本案中並無嚴重及明顯的錯誤。但是綜觀整份原審判決，都沒有列出與事實前提錯誤有關的事實的判定。

H. 根據《行政訴訟法典》第76條的規定，原審法院應在其合議庭裁判中詳細列明已獲證實之事實。但原審法院並沒有這樣做。

I. 原審法院作為第一審法院，其有義務審理司法上訴人及被上訴人所提出的事實，並且應履行《民事訴訟法典》第556條對事實事宜的審判般，列明已獲證明的事實、分析有關證據及衡量價值、以及詳細說明構成審判者心證之決定性證據。

J. 只有這樣，才可以使司法上訴人清楚知道及理解原審法院的事實及法律依據。

K. 但是，原審法院在判定事實前提錯誤時，既無提出任何事實依據，亦沒有在原審判決書中列明與事實前提有關聯的事實，不但對於哪些事實已獲證實不作表述，亦對哪些事實未被證實隻字不提；原審法院也沒有提出陳述分析有關涉案證據以及構成審判者心

證之決定性證據。

L. 綜上所述，原審法院違反了《行政訴訟法典》第1條所準用的《民事訴訟法典》第571條第1款b)項的規定“未有詳細說明作為裁判理由之事實依據”，故此原審判決為無效。

M. 第二，原審法院認為“行政機關行使自由裁量權時不存在明顯錯誤”，是錯誤理解自由裁量權以及程序恆定原則，明顯屬法律適用錯誤。

N. 原審法院認為評審委員會在第五次評標會議(日期為2021年6月23日)中，將招標方案第19.4條的「技術規格及方案計劃」評審準則中的「本項」變更為「子分項」，只是釐清內容，且行使自由裁量權，故沒有違反客觀恆定原則。

O. 首先，為著確定評標委員會在第五次評標會議所作出的行為是釐清還是變更，需要分析下列兩點：

1) 原本的條款所用的文字會否產生歧義?以及

2) 作出所謂的「釐清」後，評審的分數會否出現變化?

P. 《招標卷宗》「II. 招標方案」第19.1的內容顯示：「評分項目」有四項((1)價格、(2)工作期、(3)技術規格及方案計劃和(4)投標者經驗及專業資格)；而第19.2、19.3、19.4及19.5即是針對上述的四個評分項目的評審標準，所作的逐一說明。

Q. 原本《招標卷宗》「II. 招標方案」第19.4的內容是：「技術規格及方案計劃」的得分由評審委員會按表一所示之評審準則計算，並以剔除評審委員會在本項給予投標者最高及最低評分後計算平均值作為本項的得分；倘評標過程中發現欠缺任一子分項的資料，則該子分項所屬的評審要素整項將不作評分。」

R. 由於「II. 招標方案」第19.4條旨在解釋「技術規格及方案計劃」這一評審項目的評審準則，而且位於該條的第一段落。因此，讀者在閱讀該條款，是自然及當然地把「本項」理解為「技術規格及方案計劃」這一個評分項目。

S. 因此「II. 招標方案」第19.4條的「本項」在理解上並沒有任何歧義。

T. 另外，倘若按照評審委員會在會議中所述，把剔除的標的由「技術項目」變為「子分項」，也就是將剔除對象由本來的該「項

目總分」的最低分及最高分，變更為「各子分項」的最低分及最高分，這種改變會使投標人的投標內容在子分項有極大優勢或劣勢變得無意義，因為該分數會被剔除，使最終評分偏離投標者的真實水平。

U. 因此，我們可以確定評審委員會在第五次評標會議(日期為2021年6月23日)所作的行為是對評審規則所作的一項實質性的變更。

V. 根據「客觀恆定原則」或稱「程序文書的恆定原則」，諸如招標方案或承投規則等程序文書之中所載的規則及資料，均應在整個程序進行過程中保持不變，任何的改變(刪除、增加、更改或者不予考慮)，都是不被允許的，也是不合法的。

W. 涉案的實質性變更評審標準都在2021年6月23日發生，即在開標(即2021年6月1日)後發生，且均屬於資料公佈之後遊戲規則的改變。

X. 這項變更，明顯是對改變了「招標方案」以及「評審準則」中所定的規則，是明顯違反客觀恆定原則，因為評審委員會在評分時，是應當受到既定範圍約束的。

Y. 換言之，評審委員會不得在評審過程中變更招標的方案以及承投規則，否則必然違反客觀恆定原則。

Z. 另外，行政機關的自由裁量權是有限制的，而行政機關必然受「其行使自由裁量權而自行制定的規範文件」所限制。

AA. 本案《招標方案》及《承投規則》規範性文件便是由行政機關自行制定，該等規範性文件是屬於「行政機關行使自由裁量權而自行制定的規範文件」。

BB. 上訴人對於由行政機關提出公開招標之行為並由其公布之《招標方案》產生信任，該信任是應予以特別保護，但行政機關卻自行修改了上訴人一直寄予信任的《招標方案》內容。

CC. 由於，行政機關行使自由裁量權時，修改了上訴人一直寄予信任的《招標方案》內容，令上訴人對《招標方案》所產生的正當期待及信任即時落空，行政機關依據已修改的《招標方案》而作出的評價，明顯違反了《行政程序法典》第8條第2款a項之規定的善意原則。

DD. 同時，行政機關違反了自身所訂立的《招標方案》，其前後不一、自相矛盾、出爾反爾地利用已修改的《招標方案》評審準

則作出評分，此評分是作出了違反自由裁量權限制的明顯錯誤，故應按《行政程序法典》第124條及《行政訴訟法典》第20條及第21條第1款d項之規定，予以撤銷。

EE. 第三，原審法院所認定的「評審委員會沒有違反無私原則」，是對法律適用的錯誤，原審法院之合議庭裁判因此應予撤銷。

FF. 評標委員會在2021年5月26日決議通過的《評審準則(2021年5月26日擬本)》第5條(投標者經驗及專業規格)新增了項目的金額限制，規定「承投金額不少於MOP500,000.00」的工程項目，才會被視為合格的項目經驗。

GG. 這項限制使這一「評審要素」的評分準則的考慮因素，由唯一的「關聯性」，增加至「(a)承投金額不少於MOP500,000.00」和「(b)關聯性」，而且「金額」這一考慮要素是占重要的地位。

HH. 增加這一項評審準則無疑是會使任何投標人額外地帶來負面影響，因為如果各投標人知悉，評審委員會只會考慮承投金額不少於MOP500,000.00的公司工程項目經驗，相信所有的投標人都不會提交低於MOP500,000.00的公司工程項目的經驗資料予評審委員

會，各投標人將準確地在標書中提交可以爭取更高評分的工程項目經驗。

II. 但由於《評審準則(2021年5月26日擬本)》從未公開，也未向投標人作出通知，各投標人基本不知悉上述具決定性的「評審準則」，使各投標人無法提交合適的工程項目經驗資料。

JJ. 《行政程序法典》第7條的規定，行政當局從事活動時應以公正及無私方式作出；公正及無私原則並不單單指行政當局在行事時對各利害關係人持有公平的態度，還應包括行政當局在行事時採取公開透明的態度，使利害關係人知悉一切的評審標準。

KK. 評審委員會在評核各投標人的標書時，使用評標委員會透過2021年5月26日決議通過的《評審準則(2021年5月26日擬本)》，以及在多次會議中所「細化」(但實質是改變評審標準)的內容來評分，但該等決議內容以及《評審準則(2021年5月26日擬本)》卻從未公開，也從未讓各投標人知悉。

LL. 因此，評審委員會使用《評審準則(2021年5月26日擬本)》以及會議記錄的內容對標書作評分，都是屬於違反《行政程序法典》第7條之無私原則以及公開透明原則的行為，沾有可撤銷的瑕

疵。

MM. 第四，原審法院認定被訴實體已「履行了理由說明之義務」，實為錯誤適用《行政程序法典》第114及115條之規定。

NN. 原審法院及檢察院認為行政機關負理由說明義務，但涉案中行政行為不存在欠缺理由說明之瑕疵。

OO. 但，原審法院在合議庭裁判書中僅僅援引法律條文、司法判例及法律概念，並沒有結合本案情節及涉案行政行為之內容，分析及解釋行政機關透過涉案行政行為如何履行了理由說明之義務。

PP. 原審法院認為：在本案中，行政當局履行了形式上說明理由的義務，因為所有利害關係人均能理解彼等獲得特定評分的理由。

QQ. 原審法院沒有解釋其作出上述的結論性表述所依據的事實，也沒有表明每個利害關係人為何會想法一致且理解他們得到了該評分之原因，更沒有強調一般常人如何有能力去明白及組織出行政機關作出評分的完整邏輯思考過程。

RR. 此外，根據《行政程序法典》第114及115條的規定，行政當局作出任何決定時都負有說明理由的義務；第63/85/M號法令第

13條第2款指出，作出判給決定時應說明理由。

SS. 根據評審委員會所制作的評分表，針對「技術規格及方案計劃」的評分記錄，只顯示評分準則、每名評審委員的評分以及平均分數，但是各委員卻沒有就他們的評分作出任何說明。

TT. 雖然《招標方案》及《承投規則》所規定的「評審標準」與「評分結果」相關，但單憑評分表是不可能直接得知具體評分分數的原因，因為評分標準的描述不是詳細的解說，而是一個抽象的概括性描述，表述為：差、中、良、優，或者影響程度：無、輕微、中度、嚴重；此類表述只具有結論性質，卻無法表現出得分或失分的原因、邏輯與理由。

UU. 評標過程，是評標人對客觀事物(即評審標準及標書)作理解、分析、總結的思維發展及評價過程，存在諸多邏輯思考及事實認定。

VV. 行政行為的理由說明應能讓一般人還原行政機關對評審標準及標書作理解、分析、總結的思維發展及評價過程，單憑評分標準、標準的描述及最終得分是根本不可能推斷出整個評價過程。

WW. 此外，理由說明應該是清楚和充足，使利害關係人知道作

出決定的機關或作出行為者作出一如已作出行為的事實上和法律上的原因。任何模糊、矛盾或不充分都足以構成欠缺理由說明的情況。

XX. 顯然，本案行政行為的理由說明不應以簡單機械式(即「評分標準或者標準的描述」對應「分數」)的結論性表達敷衍了事，更不應該以《招標方案》及《承投規則》的「評審標準」及評分分數而認定行政機關履行了理由說明的義務。

YY. 綜上所述，原審法院認定被訴實體已「履行了理由說明之義務」，實為錯誤適用《行政程序法典》第114及115條之規定。

ZZ. 第五，原審法院所認定的“被訴實體是行使自由裁量權的合理範圍而作出判給決定”，存在對自由裁量權的錯誤理解，原審法院之合議庭裁判因此應予撤銷。

AAA. 就上訴人在司法上訴中所提及的「事實前提錯誤」，原審法院認為評審委員會是運用自由裁量權來評標。而且，原審法院認為司法上訴人所列的錯誤不屬嚴重或重大的錯誤。因此，原審法院認為被上訴實體的決定不沾有事實前提錯誤的瑕疵。

BBB. 原審判決並未針對司法上訴人提出的眾多事實前提錯誤

作出任何正面回應，甚至對於該等事實是否得以證實亦未有任何提及。

CCC. 原審判決僅將該等事實前提錯誤歸入行政當局的自由裁量權範疇，而不作任何具體回應。

DDD. 在公共工程承攬中，行政機關在評標及判給過程中所行使之自由裁量是有限制的，是受其自行制定的《承投規則》之內容所限制，評標時作出違反《承投規則》的決定均屬行政機關行使自由裁量時的明顯及重要的錯誤。

EEE. 被訴實體在評審標書時忽略了乙的標書中的下述明顯違反《承投規則》的行為：1) 兩條臨時摩托車驗車線的工期長於《承投規則》所設定的最長工期；2) 為工控系統提供的使用證書數據庫軟件不能滿足《承投規則》；3) 因多項測試台佈局不當，超出場地原有的基坑位置，令到工程進行時要在現場重新開掘基坑。

FFF. 評審委員會漠視上述三項明顯的錯誤，作出完全偏離及不符合《承投規則》內《技術規格及方案計劃》的多項標準的評分。

GGG. 行政機關的這一做法違反了其事先訂定的評審標準，所以行政行為明顯存在違法瑕疵。

HHH. 原審法院所認定的“被訴實體是行使自由裁量權的合理範圍而作出判給決定”，存在對自由裁量權的錯誤理解，原審法院之合議庭裁判因此應予撤銷。

III. 最後，原審法院沒有對事實之決定提出依據及說明該裁判之理由，因此應根據《民事訴訟法典》第629條第5款的規定，將本案發還予原審法院，以讓其說明裁判之理由。

JJJ. 原審法院認為：評審委員會是運用自由裁量權來評標，而且，司法上訴人所列的錯誤不屬嚴重或重大的錯誤，因此，被上訴實體的決定沾有事實前提錯誤的瑕疵。

KKK. 但，原審法院在其合議庭裁判中並未針對司法上訴人提出的35項事實前提錯誤作出任何正面回應，甚至對於該等事實是否得以證實亦未有任何提及。

LLL. 上訴人無法理解，為何原審法院認為司法上訴人所提出的全部事實前提錯誤都不屬於重大及嚴重錯誤，因為原審法院並沒有作出任何說明。

MMM. 為此，根據《行政訴訟法典》第1條所準用的《民事訴訟法典》第629條第5款的規定，應將本案發還予原審法院，以讓其

對事實之決定提出依據及說明該裁判之理由。

被上訴實體對上訴作出回應，認為被上訴裁判不存在任何瑕疵，應予以維持，並駁回上訴人甲提出的所有請求(詳見卷宗第1461頁至第1474頁)。

對立利害關係人乙也作出回應，認為上訴理由不成立，應維持被上訴裁判(詳見卷宗第1434頁至第1457頁)。

檢察院司法官發表意見，認為應裁定上訴敗訴，維持被上訴決定。

二、事實

中級法院認定了以下事實：

事由：為交通事務局兩個車輛檢驗中心整體更換車輛檢驗設備公開招標——判給建議

建議書

編號：163/DDAVC/2021

日期：22/07/2021

林局長：

1. 根據運輸工務司司長於 2021 年 3 月 5 日在本局第 044/DDAVC/2021 號建議書之批示(見附件一)，批准就「為交通事務局兩個車輛檢驗中心整體更換車輛檢驗設備」進行公開招標。

2. 另根據運輸工務司司長於 2021 年 3 月 29 日在本局第 095/DDAVC/2021 號建議書之批示(見附件二)，核准有關招標卷宗、開標及評標委員會。

3. 上述公開招標公告已刊登於 2021 年 4 月 14 日第 15 期《澳門特別行政區公報》第二組(見附件三)、一份中文報章及一份葡文報章內。

4. 在招標卷宗請求解釋及解答疑問的時段內，共有 4 間公司對招標卷宗的內容提出疑問。本局透過第 121/DDAVC/2021 號建議書

(見附件四)，對所提出的疑問作出解答，有關解答公告已刊登於 2021 年 5 月 12 日第 19 期《澳門特別行政區公報》第二組(見附件五)、一份中文報章及一份葡文報章內。

5. 上述公開招標於 2021 年 6 月 1 日進行開標會議。根據開標委員會的開標會議記錄(見附件六)，共有 9 間公司提交投標書(見附件七)，開標結果如下：

序號	投標公司名稱	總金額(MOP)	工作期 (天)	開標結果
1	丙	\$23,990,866.00	263	被接納
2	丁	\$22,747,989.00	250	被接納
3	戊	-	-	不被接納(a)
4	己	\$15,988,220.00	150	被接納
5	庚	\$23,500,000.00	290	被接納
6	乙	\$22,100,000.00	198	被接納
7	辛	\$21,800,000.00	220	被接納
8	壬	\$23,909,470.00	249	被接納
9	甲	\$24,241,000.00	284	被接納

註：(a)欠缺招標方案第 12.3 款規定之單價表及第 12.5 款規定之投標者的經驗及人員

資歷文件，故根據招標方案第 16.1.4 項標書不被接納。

6. 評標委員會於 2021 年 5 月 26 日進行開標前評標會議，並於 6 月 3 日至 23 日期間進行共四次開標後評標會議。

6.1 根據評標委員會的評標總結報告(見附件八)，在評審標書過程中，經計算 8 間被接納的投標公司的單價表後，1 號投標者(丙)、4 號投標者(己)、6 號投標者(乙)及 9 號投標者(甲)的單價表與價格標書之總價金不符，根據招標方案第 8.8 款之規定，以上述公司的單價所換算的總金額進行評分，故上述 4 間公司的實際總金額如下：

	投標公司名稱	總金額(MOP)
1 號	丙	\$23,366,210.00
4 號	己	\$15,987,220.00
6 號	乙	\$22,106,400.00
9 號	甲	\$24,403,000.00

6.2 而評標委員會得出各公司的最終評分結果如下：

排名	投標公司名稱	總得分
1	乙	69.06
2	丁	65.30

3	丙	64.94
4	甲	60.10
5	己	59.47
6	壬	51.92
7	庚	47.16
8	辛	45.06

7. 判給建議：

7.1 根據評標委員會的評分結果，「乙」的總得分為 69.06，為各投標者中最高。

7.2 「乙」投標書的項目實際總金額為澳門元貳仟貳佰壹拾萬零陸仟肆佰圓正(MOP\$22,106,400.00)，符合本項目的預算費用；工作期為 198 天，亦符合本項目所要求的工作期。

7.3 因此，建議將「為交通事務局兩個車輛檢驗中心整體更換車輛檢驗設備」公開招標判給予「乙」，總價金為澳門元貳仟貳佰壹拾萬零陸仟肆佰圓正(MOP\$22,106,400.00)，工作期為 198 天。

8. 確定擔保之安排：

根據招標方案第 21 條及承投規則一般條款第 11 條的規定，獲判給者須以現金存款、銀行擔保或保險擔保的方式，提交相等於判給總價金的 5%(百分之五)作為確定擔保，即澳門元壹佰壹拾萬零伍仟叁佰貳拾圓正(MOP\$1,105,320.00)，建議由本局行政及財政處協助處理確定擔保之相關事宜。

9. 項目費用之支付：

9.1 根據第 15/2017 號法律第三十五條第一款的規定，如負擔跨越一個財政年度，又或負擔的年度與支付負擔的年度不同，有關負擔須事先由行政長官經聽取財政局意見後核准，而該跨年度負擔的明細清單由財政局負責定期在《公報》內公佈。上述判給總金額為澳門元貳仟貳佰壹拾萬零陸仟肆佰圓正(MOP\$22,106,400.00)，建議按財政年度由本局運作預算的相關經濟分類予以承擔，有關的分段支付如下：

支付 期數	支付時期	支付 比例	相應金額 (MOP)	預計支付 年份
第一期	於簽署合同後支付	20%	\$4,421,280.00	2021 年
第二期	於供應及置換工作完成並得到判給實體確	50%	\$11,053,200.00	2022 年

	認"臨時接收筆錄"後 支付			
第三期	於保用期開始的一年 後支付	16%	\$3,537,024.00	2023 年
第四期	於保用期結束並得到 判給實體確認“確定接 收筆錄”後支付	14%	\$3,094,896.00	2024 年

9.2 倘於 2021 年至 2023 年財政年度所訂金額若計得結餘，可轉移至下一財政年度，但不得增加支付該項目的總判給金額。

10. 法律依據：

上述項目之採購安排是根據第 5/2021 號法律第四條及開展本招標程序時適用的十二月十五日第 122/84/M 號法令《有關工程、取財貨及勞務之開支制度》以下條文所作出：

10.1 第七條第一款 b) 項規定，招標將屬必要的，當增添財產及服務的金額超過澳門幣七十五萬元；

10.2 第十二條第一款 b) 項規定，因財產或服務的增添金額超過

澳門幣五十萬元或交收或進行期限超過六個月，須簽署合約。

11. 合同擬本：

根據七月六日第 63/85/M 號法令第三十九條規定，已將相關的合同擬本給予投標書獲選中之投標者「乙」表明意見，並已獲其同意(見附件九)，待有關判給建議獲行政長官批准後，本局將上呈合同擬本予運輸工務司司長核准。

12. 第 79/CE/2021 號行政長官批示第二款第(二)項之規定，不適用於本建議書，理由如下：

本建議書為判給階段之建議書，已有確實的負擔數額，且已包含是次項目的整體工作費用。

13. 倘上級同意，則建議呈請行政長官 閣下予以審批：

建議將「為交通事務局兩個車輛檢驗中心整體更換車輛檢驗設備」公開招標判給予「乙」，總價金為澳門元貳仟貳佰壹拾萬零陸仟肆佰圓正(MOP\$22,106,400.00)，工作期為 198 天。

以上建議妥否，謹呈

上級卓裁。

車輛及駕駛員事務廳廳長

高級技術員

癸

甲甲

附件一：交通事務局第 044/DDAVC/2021 號建議書

附件二：交通事務局第 095/DDAVC/2021 號建議書

附件三：招標公告

附件四：交通事務局第 121/DDAVC/2021 號建議書

附件五：解答公告

附件六：開標委員會開標會議記錄

附件七：9 間公司提交之投標書

附件八：評標委員會評標總結報告

附件九：a) 致「乙」之公函(就合同擬本表明意見)

b)「乙」就合同擬本之回覆

三、法律

在本上訴中，上訴人提出了如下問題：

- 被上訴裁判因“未有詳細說明作為裁判理由之事實依據”而沾有《民事訴訟法典》第 571 條第 1 款 b 項所指的無效瑕疵；

- 被上訴法院錯誤理解自由裁量權以及程序恆定原則；

- 被上訴法院認定“評審委員會沒有違反無私原則”，錯誤適用法律；

- 被上訴法院錯誤適用《行政程序法典》第 114 條及第 115 條的規定；

- 被上訴法院錯誤理解自由裁量權；以及

- 被上訴法院沒有對事實之決定提出依據及說明該裁判之理由，應根據《民事訴訟法典》第 629 條第 5 款的規定將案件發回，

以便被上訴法院說明裁判的理由。

我們逐一分析上訴人提出的問題。

(一) 有關裁判無效的瑕疵

上訴人指稱，根據《行政訴訟法典》第76條的規定，被上訴法院應在其合議庭裁判中詳細列明已獲證實之事實，並且有義務審理司法上訴人及被上訴人所提出的事實，應如《民事訴訟法典》第556條所規定的那樣對事實事宜作出審判，列明已獲證明的事實，分析有關證據及衡量其價值，以及詳細說明構成審判者心證之決定性證據；但被上訴法院卻沒有這樣做，故違反了《行政訴訟法典》第1條所準用的《民事訴訟法典》第571條第1款b項的規定，導致被上訴裁判無效。

根據《民事訴訟法典》第571條第1款b項的規定，“當未有詳細說明作為裁判理由之事實依據及法律依據”時，判決為無效。

眾所周知，理論學說和司法見解歷來均認為，只有完全欠缺理由說明才構成判決無效，而理由說明的所謂不充分並不構成無效。

“必須將完全欠缺理由說明與理由說明有缺陷、糟糕或有錯誤謹慎地區分開來。法律認為屬無效情況的是完全欠缺理由說明；說明理由不充分或糟糕則是另一種情況，它影響到判決的理論價值，使其面臨通過上訴被撤銷或變更的風險，但並不引致無效”，而“完全欠缺理由說明應理解為完全沒有法律和事實依據”。¹

此外還必須說明“b 項的無效(未有詳細說明作為裁判理由之事實依據及法律依據)只有在完全欠缺理由說明時才會發生。

如果理由說明有瑕疵或不完整，那並不構成無效。此時的判決是不合法或不公正的，可以根據一般規定對其提起上訴。”²

在這個問題上，本終審法院一直反復強調其觀點，即理由說明不充分並不導致判決無效，但有可能屬於審理錯誤³，而且“只有對依據的完全遺漏才構成所指的裁判無效，而不是指有缺陷的理據說明。”⁴

另外“不應把裁判缺乏理由說明與上訴人作為反對基礎的理由

¹ José Alberto dos Reis 著:《Código de Processo Civil Anotado》，第五卷，第三版，重印，科英布拉，2012 年，第 140 頁。

² Viriato Manuel Pinheiro de Lima 著:《Manual de Direito Processual Civil》，第三版，法律及司法培訓中心，2018 年，第 568 頁。

³ 參見終審法院於 2012 年 2 月 15 日在第 1/2012 號案件中作出的合議庭裁判。

⁴ 參見終審法院於 2004 年 7 月 14 日在第 21/2004 號案件中作出的合議庭裁判。

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。”⁵

在本案中，上訴人指被上訴法院在裁判中僅列出了一項已獲證明的事實，沒有審理上訴人在司法上訴狀中提出的包括第 20-49、54-91 以及 131-236 點在內的多個事實。

應該指出的是，雖然在被上訴裁判中看似僅列出了一項事實，即交通事務局就涉案公開招標所作的判給建議書，但從其內容來看，該建議書包含了多方面的事實，包括公開招標、開標及評標的大致程序、評標委員會的評標情況及其結果和判給建議等等。

因此，不能如上訴人般斷言被上訴法院沒有履行《行政訴訟法典》第 76 條的規定。事實上，被上訴法院列明了其認為獲得證實的事實。

本院一直認為，“在司法上訴案的判決中，應當只列出那些重要的已認定事實(《行政訴訟法典》第 76 條)。雙方當事人所陳述、但卻未被列入判決書的已認定事實部分的那些事實，要麼是並未獲

⁵ 參見終審法院於 2008 年 1 月 16 日在第 5/2007 號案件中作出的合議庭裁判。

得法院的認定，要麼是不具有重要性。”⁶

提出合議庭裁判(因沒有詳細列明事實依據而)無效的爭辯不是質疑法院所認定的事實事宜的正確性的恰當手段。⁷

至於上訴人認為法院應按照《民事訴訟法典》第 556 條的規定對事實事宜作出審判，分析有關證據及衡量其價值，以及詳細說明構成審判者心證之決定性證據的觀點，則明顯沒有道理。

要強調的是，在司法上訴中，沒有任何法律規定要求判決應列明審判者形成心證的決定性理由，或者對當事人於卷宗內提交的證據作出評判性分析。

關於這個問題，在此要重申本終審法院在 2009 年 6 月 29 日第 32/2008 號案和 2018 年 5 月 23 日第 7/2018 號案的合議庭裁判中發表的如下見解：

「一如所知，在民事訴訟，在作為其他民事訴訟方式以及因此而屬於其他訴訟法律範例的普通宣告程序中，在事實審和法律審之間存在區分。

⁶ 終審法院 2019 年 10 月 16 日在第 16/2017 號案件中作出的合議庭裁判。

⁷ 終審法院 2023 年 3 月 15 日在第 107/2022 號案件中作出的合議庭裁判。

事實審是透過法院(大多數情況是合議庭)的一項決定作出的：
“……須宣告法院認為獲認定之事實及不獲認定之事實，並分析有關證據及衡量其價值，以及詳細說明構成審判者心證之決定性依據。”(《民事訴訟法典》第556條第2款)。

之後之法律審體現在一項判決中，肯定由一位法官(獨任)作出。

判決之結構載於《民事訴訟法典》第562條中，其規定：

第五百六十二條

(判決)

“一、判決中首先指出當事人之身分資料及爭議之標的，並確定法院須解決之問題。

二、隨後為理由說明，為此，法官應逐一敘述其視為獲證實之事實，並指出、解釋及適用相應之法律規定，最後作出終局裁判。

三、說明判決之理由時，法官須考慮經協議而承認之事實或未有提出爭執之事實、透過文件或透過以書面記錄之自認予以證明之

事實，以及法院視為獲證明之事實，並審查其負責審理之證據及衡量其價值。

四、……”

因此，在民事訴訟中，在判決內，法官並不指明不予認定之事實，僅列舉那些予以認定的事實。這樣，即使《民事訴訟法典》適用於司法上訴中的判決，上訴人認為所適用的規範是適用於事實審，而不是判決，在此表現為被上訴之裁判。

實際上，《民事訴訟法典》第 556 條第 2 款不適用於判決。

在司法上訴中，並沒有區分事實審和法律審，與刑事訴訟相似，在司法上訴的判決中(或合議庭裁判，如屬中級法院的)，對事實和法律一起進行審理。

《行政訴訟法典》含有一項涉及在司法上訴中的判決的規範，即第 76 條，其規定：

“第七十六條

(判決及合議庭裁判之內容)

判決及合議庭裁判應載明司法上訴人、司法上訴所針對之實體及對立利害關係人，並清楚準確概述在起訴狀、答辯狀或陳述書中之有用依據及有用結論，以及詳細列明已獲證實之事實，最後作出經適當說明理由之終局裁判。”

那麼這一規範所確定的是判決具體列明予以認定的事實，而不是不予認定的事實，因此，既然它直接適用於本案，就不補充適用《民事訴訟法典》第 562 條了。但即使適用之，其結果也是一樣的。

也就是說，無論是在民事訴訟還是在行政訴訟中，判決並不指出那些法院不予認定的由當事人所提出的事實，只是列舉那些予以認定的事實。

故關於這一部分，上訴人不具理據。

至於上訴人的如下觀點複雜些：由於被上訴裁判中沒有具體列明用以認定已證明事實的證據方法，以及那些對形成裁判者之心證來講屬決定性的依據，故被上訴之裁判無效。

前面提錄的《行政訴訟法典》第 76 條並沒有將此義務強加於裁判者，在該規範內提到了司法上訴中的判決的結構。

但《民事訴訟法典》第 562 條第 3 款規定：“說明判決之理由時，法官須考慮經協議而承認之事實或未有提出爭執之事實、透過文件或透過以書面記錄之自認予以證明之事實，以及法院視為獲證明之事實，並審查其負責審理之證據及衡量其價值。”

在判決中，除了那些在事實事宜決定中被認定的事實—由裁判者自由分析(第 558 條第 1 款)外—法官還應考慮那些其所依據的證據方法不受制於事實事宜之裁判者的事實(當事人協議接受的事實或訴狀中不被質疑的事實，書證事實—完全證據力—或書面承認的事實)。

在判決中，當法官還須審理有關之證據時，是對證據方法這樣做的“……以不同於事實事宜裁判者的方法去做的：已不是以證據方法去衡量所形成的心證，而是小心地查證是否存在那些以(廣義的)合法推定為**基礎**的事實，並準確地予以框定以便之後適用證據法規範。”⁸

因此，被上訴裁判並不必須具體列明用以認定已證明事實的證

⁸ J. LEBRE DE FREITAS、A. MONTALVÃO MACHADO 及 RUI PINTO 合著：《Código de Processo Civil Anotado》，第二卷，Coimbra 出版社，2001 年，第 643 頁。

據方法以及那些對形成裁判者之心證來講屬決定性的依據。」⁹

上述立場應予維持。

概而言之，我們重申，在撤銷性司法上訴中法律不要求判決必須指出不予認定的事實，亦不要求詳細列明用來認定事實的證據方法，更不要求指出審判者形成心證的決定性依據。¹⁰

上訴人提出的理由不能成立。

(二) 有關自由裁量權以及客觀恆定原則程序或程序文書的恆定原則

在向中級法院提交的司法上訴狀中，上訴人指出，開標後評審委員會在 2021 年 6 月 23 日舉行的會議中改變了《招標方案》第 19.4 條中對“技術規格及方案計劃”項目的評分方式，將應剔除的標的由“技術項目”改變為“子分項”。上述做法無疑是對“評審準則”的實質性變更，明顯違反客觀恆定原則，沾有違反法律的瑕疵，因此

⁹ 亦可參閱終審法院 2020 年 7 月 22 日第 54/2020 號案的合議庭裁判。

¹⁰ 終審法院 2023 年 3 月 15 日在第 107/2022 號案件中作出的合議庭裁判。

有關的評分結果以及判給結果應被撤銷。

被上訴法院認為，評審委員會並未改變《招標方案》中訂定的任何評分規則，只是釐清第 19.4 條中有關“本項”的表述所指應為“子分項”，對“本項”的意思作出澄清，屬合法行使自由裁量權的範圍，並未違反客觀恆定原則。

上訴人則指稱中級法院“錯誤理解自由裁量權以及程序恆定原則，明顯屬法律適用錯誤”。

經分析案件的具體情況，我們認為上訴人並無道理。

在訂立公共合同的領域，客觀恆定原則(或稱程序文書的恆定原則)是競爭原則的衍生原則之一。

根據該原則，“諸如招標方案或承投規則等程序文書之中所載的規則及資料應在整個程序進行過程中保持不變，任何的改變(刪除、增加、更改或者不予考慮)都是不被允許也是不合法的。

用 RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA¹¹ 的話說，「因此，訂立

¹¹ RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA 著：《Os Princípios Gerais da Contratação Pública》，載於《Estudos de Contratação Pública – I》，科英布拉出版社，2008 年，第 84 及 85 頁。

公共合同的行政程序建立在一個自我約束的邏輯之上：判給實體在法律(例如《公共合同法典》第 132 條第 4 款)所允許的嚴格範圍之內，有權自由地通過及變更相關程序的規則以及投標者將遞交的“合同草案”所必須遵守的規則(如今自由度已不如從前)；然而程序一旦開啟，判給實體與利害關係人一樣，都受相關規則的約束，不能漠視之，通常情況下亦不能對其作出變更。總而言之，“資料公佈之後，遊戲規則不應再有改變”。」

一直以來的觀點是，上述原則禁止行政當局作出某些行為，例如：在招標公告及招標方案公佈以後，在投標者事先不知情的情況之下，設立新的評分項目，新的工程期及標書有效期。¹²

或者在行政當局已經將待供應物品應具備某些特點作為標書的根本要素的情況下，又出於其它方面的考慮將其輕視了。¹³

又或者，在開標以後更改評分項目。^{14”15}

在本案中，上訴人指稱的“變更”涉及載於《招標方案》第 19.4

¹² 葡萄牙最高行政法院於 2004 年 6 月 3 日在第 381/04 號案中所作的合議庭裁判。

¹³ 葡萄牙最高行政法院於 2007 年 3 月 29 日在第 681/06 號案中所作的合議庭裁判。

¹⁴ 葡萄牙最高行政法院於 1988 年 6 月 7 日在第 22610 號案中所作的合議庭裁判。

¹⁵ 終審法院 2012 年 6 月 27 日在第 31/2012 號案件中作出的合議庭裁判。

款有關“技術規格及方案計劃”的以下評審標準：

「19.4 “技術規格及方案計劃”的得分由評審委員會按表一所示之評審準則計算，並以剔除評審委員會在本項給予投標者最高及最低評分後計算平均值作為本項的得分；倘評標過程中發現欠缺任一子分項的資料，則該子分項所屬的評審要素整項將不作評分。」

根據表一所載，“技術規格及方案計劃”項目共有 5 個評審要素，細分為 8 個子分項(詳見行政卷宗第一冊第 30 頁背頁及第 31 頁)。

2021 年 5 月 26 日，評標委員會舉行了開標前的評標準備會議，通過了有關評審準則(2021 年 5 月 26 日擬本)，對各評審項目的評分方式及準則作進一步的細化(詳見行政卷宗第一冊第 136 頁至第 140 頁背頁)。

經查看招標方案及評審準則可見，評分項目有四個，分別為價格、工作期、技術規格及方案計劃及投標者經驗及專業資格。其中技術規格及方案計劃項目有五個評審要素，共細分為八個子分項，就每一子分項均須作評分，如果在評標過程中發現欠缺任一子分項的資料，則就該子分項所屬的評審要素整項將不作評分。

開標後，評標委員會先後舉行了四次會議，分別就上述四個項目進行評分(詳見行政卷宗第一冊第 141 頁至第 146 頁)。

在 2021 年 6 月 23 日舉行的會議中，評標委員會「根據招標方案第 19.4 款及相關評標準則之規定，針對“技術規格及方案計劃”的評分項目由評審委員會各自評分，並以剔除評審委員會在本項給予投標者最高及最低評分後計算平均值作為本項的得分。為著明確有關的計算方式，評審委員會將“本項”定義為每一子分項的評分，而每一子分項只剔除一名最高及一名最低委員的評分」。(詳見載於行政卷宗第一冊第 146 頁的會議記錄)

應該說，評審委員會並未改變既定的評標準則，項目的評分仍是按照剔除最高及最低評分後計算平均值的方式進行。委員會作出相關解釋的目的在於“明確有關的計算方式”，明確“本項”是指每一子分項的評分。

在充分尊重不同見解的情況下，考慮到技術規格及方案計劃項目下又細分了數個子分項，我們認為評審委員會從明確計算方式的角度出發並以此為目的而作出的決定並沒有違反上訴人所指的客觀恆定原則。

雖然招標實體不能改變諸如招標方案及評審準則等程序文書中所載的規則，但在本案中，我們所面對的並非改變相關規則的情況，被訴實體並沒有設立新的評分項目或更改評分項目。

一如被訴實體在對上訴作出回應時所言，評審委員會在行使法律所賦予的自由裁量權的基礎下，為妥善地執行相關評審準則，針對存在歧義的表述作出適當的解釋及明確其意思，被訴決定並沒有違反上述原則以及法律所賦予的自由裁量權。

行政機關的自由裁量權無疑是有限制的。在本案中，評審委員會基於有關項目下設子分項的事實，為了使評分標準更為明確而作出相應的解釋，並未超出自由裁量的範圍。

另一方面，我們對上訴人是否具有提出我們現正討論的具體問題的正當性(及利益)存有疑問。事實上，雖然上訴人未獲得相關判給，指稱評審委員會“變更”了評分方式，但卻從未提出其因該評分方式的“變更”而受到“損害”，因委員會按照變更後的方式進行評分而得到較低的分數，以致未獲得判給。

上訴人還指行政機關違反了《行政程序法典》第 8 條第 2 款 a 項所規定的善意原則。

上訴人在向中級法院提起的司法上訴中並沒有提出該問題，因此是一個新問題，而且不屬於法院依職權必須審理的情況，中級法院亦未對該問題作出審理。

眾所周知，向終審法院提起的上訴以中級法院的合議庭裁判為標的，法院不能審理上訴人從未提出過的問題，除非屬於法院依職權必須審理的情況。因此，對於違反善意原則的問題，本院不予審理。

(三) 有關無私原則

上訴人認為，評標委員會在 2021 年 5 月 26 日決議通過的評審準則(2021 年 5 月 26 日擬本)第 5 條(投標者經驗及專業規格)新增了項目的金額限制(承投金額不少於 500,000.00 澳門元的工程項目才會被視為合格的項目經驗)，“無疑是會使任何投標人額外地帶來負面影響，因為如果各投標人知悉，評審委員會只會考慮承投金額不少於 MOP500,000.00 的公司工程項目經驗，相信所有的投標人都不會提交低於 MOP500,000.00 的公司工程項目的經驗資料予評審委員會，各投標人將準確地在標書中提交可以爭取更高評分的工程項目

經驗”，因此違反了無私原則及公開透明原則。(下劃線為我們所加)

從上述陳述來看，顯而易見的是上訴人沒有道理。

眾所周知，根據《行政程序法典》第 7 條的規定，“公共行政當局從事活動時，應以公正及無私方式，對待所有與其產生關係者。”

應該指出的是，上訴人所述的項目金額限制是在 2021 年 5 月 26 日舉行的開標前評標準備會議上增加的，沒有任何資料顯示評標委員會或行政當局曾將該增加的內容告知任何投標人，以使特定的投標人得益，或為此目的而決意增加相關的金額限制。

換言之，沒有任何資料顯示，甚至上訴人也沒有指出行政當局在公開招標的過程中曾以不公正無私的態度對待各利害關係人。看不到上述增加的內容對任何投標人的相對地位有所影響或損害了任何投標人的利益，也未見任何投標人因此而獲得了有別於其他人的對待(被特別看重或輕視)。

倘如上訴人所言，上述開標之前新增加的內容從未被公開亦從未為各投標人所知悉，那麼根本不存在偏袒某個投標者的可能。

誠然，從廣義上來說，無私原則還要求行政當局以公開透明的方式行事，以令公眾對其行為產生信心。

但是在本案中，即使評標委員會使用新增加的標準進行評分違反了上訴人所指的公開透明原則，對於上訴人的立場而言也並無實質性影響，或對其造成實質性影響。關鍵在於，即使評標委員會沒有公開相關內容，但沒有任何資料顯示任何利害關係人因為新增加的內容而得益或受損。

(四) 有關《行政程序法典》第 114 條及第 115 條的規定

上訴人認為被上訴法院僅僅援引法律條文、司法判例及法律概念，並沒有結合本案情節及涉案行政行為之內容分析及解釋行政機關透過涉案行政行為如何履行了理由說明之義務便認定被訴實體已“履行了理由說明之義務”，錯誤適用了《行政程序法典》第114條及第115條的相關規定。

《行政程序法典》第 114 條及第 115 條規定如下：

“第一百一十四條

(說明理由之義務)

一、除法律特別要求說明理由之行政行為外，對下列行政行為亦應說明理由：

a) 以任何方式全部或部分否認、消滅、限制或損害權利或受法律保護之利益，又或課予或加重義務、負擔或處罰之行政行為；

b) 就聲明異議或上訴作出全部或部分決定之行政行為；

c) 作出與利害關係人所提出之要求或反對全部或部分相反之決定之行政行為；

d) 作出與意見書、報告或官方建議之內容全部或部分相反之決定之行政行為；

e) 在解決類似情況時，或在解釋或適用相同之原則或法律規定時，以有別於慣常採取之做法，作出全部或部分決定之行政行為；

f) 將先前之行政行為全部或部分廢止、變更或中止之行政行為。

二、對典試委員會所作決議之認可行為，以及上級就工作事宜

按法定方式對其下級所作之命令，無須說明理由；但法律另有規定者除外。

第一百一十五條

(說明理由之要件)

一、說明理由應透過扼要闡述有關決定之事實依據及法律依據，以明示方式作出；說明理由亦得僅透過表示贊成先前所作之意見書、報告或建議之依據而作出，在此情況下，該意見書、報告或建議成為有關行為之組成部分。

二、採納含糊、矛盾或不充分之依據，而未能具體解釋作出該行為之理由，等同於無說明理由。

三、在解決相同性質之事項時，只要不致減少對被管理人之保障，得使用複製有關決定之依據之任何機械方法。”

由此可知，行政當局應透過扼要闡述有關決定之事實及法律依據的方式，對其所作的行政行為說明理由，而採納含糊、矛盾或不充分之依據而未能具體解釋作出該行為之理由的情況等同於欠缺理由說明。

法律要求理由說明必須一致、清楚及充分。

而並不是所提出的依據中的任何模糊、矛盾或不充分都足以構成欠缺理由說明的情況，還需要該等依據不能“具體解釋”導致行政當局作出該行為的理由。¹⁶

終審法院多次就說明理由之義務發表意見，且曾作出如下見解：¹⁷

對行政行為的理由說明可以“僅透過表示贊成先前所作之意見書、報告或建議之依據而作出，在此情況下，該意見書、報告或建議成為有關行為之組成部分。”

“說明理由係指顯然能為行政決定、證明性闡述或判斷提供依據的論述。¹⁸

明確指出行政決定的事實和法律依據的法定要求，符合表明其對私人利益和公共利益均必不可少的各種目的。”

¹⁶ Lino Ribeiro 與 José Cândido de Pinho 合著：《Código do Procedimento Administrativo de Macau, anotado e comentado》，第 639 頁和第 640 頁。

¹⁷ 參見終審法院於 2002 年 12 月 6 日在第 14/2002 號案件及其他案件中作出的合議庭裁判。

¹⁸ Vieira de Andrade 著：《O Dever da Fundamentação Expressa de Actos Administrativos》，Almedina 出版，科英布拉，1991 年，第 228 頁至第 232 頁。

“公共行政決定的理由說明具有多功能性，不僅為了向私人受法律保護的權益提供傳統上的保護，而且主要是為了在做出決定的過程中更加謹慎和客觀以及該決定的正確和公正，以符合行政活動的合法性以至法律性的公共利益，並使決定所針對的人本身和一般公眾了解決定的含義，防止可能出現的衝突。”

“應當承認，作為行政行為有效的條件之一，說明理由的必要性具有形式上的獨立意義，因此，即使行政行為沒有實質瑕疵，或者說不論有無實質瑕疵，欠缺理由說明都會導致該等行為被撤銷。¹⁹

理由說明是說明性闡述，其內容應當適當地在形式方面支持行政行為，足以揭示對於作出決定起決定性作用的事實和法律前提要件進行的權衡。”

我們回到本具體個案。

在審理上訴人在其司法上訴中提出的欠缺理由說明的瑕疵時，中級法院認為行政當局履行了說明理由的義務，因為所有的利害關係人均能理解彼等獲得特定評分的理由。

《行政程序法典》第 114 條要求行政當局就其作出的行政行為

¹⁹ 見 Vieira de Andrade，上述著作，第 27 頁。

履行“說明理由之義務”。在通過公開競投(或書面諮詢程序)作出判給的個案中，問題的關鍵同樣是行政當局在判給行為中是否就該判給作出適當的理由說明。

本案例中行政長官的判給批示是在交通事務局呈交的第163/DDAVC//2021號建議書上作出的，在該建議書中尤其載有評標委員會就獲接納的各個投標公司得出的最終評分結果，委員會基於乙的總得分最高、投標書的項目總金額及工作期亦符合要求而建議將公開招標合同判給該公司；該建議書獲得了行政長官的批准(詳見行政卷宗第一冊第2頁至第5頁)。

上述建議書還附有評標委員會的評標總結報告(附件八)。作為該總結報告的附件三及附件四則載有“評分總表”及“各評分項目評分表”(詳見行政卷宗第一冊第134頁至第159頁)。

簡言之，交通事務局是基於評標委員會的評審結果而作出獲得行政長官批准的判給建議，該評審結果是作出判給的關鍵所在。

根據行政卷宗所載的文件所示，評標委員會無疑是按照招標方案及評審準則中所載的評分方式及準則根據各項評分項目及評審要素(及子分項)所佔的比重對各投標書進行評分，最後得出評審結果

並建議將公開招標項目判給得分最高的乙。

如前所述，招標方案(第 19 條)中已載有在評審時應該被考慮的因素及相關評審標準，參與投標的公司理應清楚了解。雖然其後評標委員會對該等標準進行了細化，但並沒有對評分項目及基本標準作實質性的變更，委員會只是根據這些因素和標準進行評估。

上述“各評分項目評分表”(附件四)中也列明了各項評分項目(包括各子分項)的評分準則，評標委員會委員按照既定的準則對各投標公司的標書作出評分，經計算後得出各投標公司的平均分，繼而得出總分。

因此，載於卷宗的文件清楚說明了評標委員會對所有標書作出評分的依據。

需要重申的是，行政當局完全可以通過對相關部門先前製作的意見書、報告或建議之依據表示贊同的方式說明作出決定的理由，在這種情況下，意見書、報告或建議成為有關行為的組成部分。

在本案中，交通事務局的建議書及其附件的內容(尤其是評標委員會的評標結果及其依據)構成被訴行政行為的組成部分。

面對如此情況，我們認為，被訴實體適當履行了說明理由的義務，並不存在欠缺理由說明的瑕疵，中級法院作出的決定並無可指責之處。

從被上訴裁判可見，中級法院認同檢察院提出的意見，從比較法的角度引用了葡萄牙最高行政法院的司法判例，認為在合同判給中，通過對投標人遞交的標書按照一份足夠詳盡的評分標準中列出的各個項目作出評價，然後再進行數學運算對標書進行評分並作出排名，這樣便能得出並立即使人知曉每份標書的得分——不論是在每個單項的評分，還是在標書的整體評分——以及其所得分數的理由²⁰，因此滿足了說明理由的法律要求。

上訴人質疑中級法院援引上述司法見解作為依據的做法，指稱“兩地法律的差異性足以認定本案不應採用”該司法見解。

姑且不論採用上述司法見解的恰當性及正確性，事實上，我們現正討論的是是否欠缺理由說明的問題，中級法院以此司法見解作為其作出決定的依據是否正確則是另一個問題。

概括而言，我們認為不存在上訴人所指的瑕疵。

²⁰ 葡萄牙最高行政法院 2014 年 1 月 21 日在第 1790/13 號案件中作出的合議庭裁判。

(五) 有關自由裁量權

上訴人在司法上訴中提出了事實前提錯誤的瑕疵，對評標委員會的評分提出質疑。中級法院則認為委員會的評分屬行政當局自由裁量的範疇，只有在出現明顯或嚴重錯誤時法院才可以介入予以審查，但在本案中卻未見該錯誤的存在，故上訴人提出的理由不能成立。

上訴人不予認同，指稱中級法院“並未針對司法上訴人提出的眾多事實前提錯誤作出任何正面回應，甚至對於該等事實是否得以證實亦未有任何提及”；同時認為行政機關在評標及判給過程中所行使之自由裁量是有限制的，受其自行制定的《承投規則》之內容所限制，評標時作出違反《承投規則》的決定均屬行政機關行使自由裁量時的明顯及重要的錯誤。

由此可知，上訴人對行政機關是行使其自由裁量權作出評分和決定並無異議，唯認為評標委員會在評標時超出了《承投規則》內容的限制，違反了相關規則，因此存在“明顯及重要的錯誤”。

首先應該指出的是，被上訴法院並未遺漏審理上訴人提出的事

實前提錯誤的問題。

其次，如前所述，在司法上訴中，法律僅要求列出重要的已認定事實，至於雙方當事人所陳述、但卻未被列入裁判書的已認定事實部分的那些事實，“要麼是並未獲得法院的認定，要麼是不具有重要性”。此外，立法者並不要求法院應列明審判者形成心證的決定性理由，或者對當事人於卷宗內提交的證據作出評判性分析。

誠然，自由裁量並非不受限制。

本終審法院一直認為，只有在行使自由裁量權時出現明顯錯誤或絕對不合理的情況才構成對法律的違反，且可以受司法審查(《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 d 項)。

在本案中，評標委員會的評審涉及多方面的多項專業技術指標，根據既定的評審準則從專業技術的角度對所有標書進行評估並作出評分。應該指出的是，評審的標準涉及多方面的內容及多個項目，毫無疑問屬於行政部門自由評價的範圍。

我們認為，評標委員會在評分時無疑受到各項(技術性)指標的限制，但同時也獲得了評分標準所給予的較大的自由裁量空間。

一如檢察院司法官所言，雖然上訴人指出評標委員會在評審中犯有多項錯誤，但並不足以得出行政當局在行使自由裁量權時出現明顯或嚴重錯誤的結論。

看不到行政當局在自由裁量權的行使方面出現明顯或嚴重的錯誤，而只有在行使該權利時出現明顯錯誤或絕對不合理的情況下才構成對法律的違反，法院才應當介入審查。

並不存在上訴人所指錯誤理解自由裁量權的瑕疵。

(六) 最後，上訴人堅稱被上訴法院“沒有對事實之決定提出依據及說明該裁判之理由”，要求根據《民事訴訟法典》第629條第5款的規定，將本案發回中級法院，以讓其說明裁判之理由。

上訴人顯然沒有道理。

一如前述，在司法上訴中沒有如民事訴訟中的事實審和法律審之分，立法者並未要求法院對當事人提交的證據作出評判性分析或在裁判中列明其就事實事宜形成心證的決定性理由。

雖然上訴人表示“因為原審法院並沒有作出任何說明”而無法理解中級法院為何認為上訴人所提出的“全部事實前提錯誤都不屬於重大及嚴重錯誤”，但上訴人卻並未因此而提出被上訴法院沾有欠缺理由說明的瑕疵或其他上訴人認為存在的瑕疵，因此本院不予審理。

四、決定

綜上所述，合議庭裁定上訴敗訴，維持被上訴裁判。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費訂為10個計算單位。

宋敏莉

司徒民正

岑浩輝

2023 年 6 月 30 日

出席評議會的檢察院司法官：鄧澳華