

卷宗編號： 854/2012

日期： 2013 年 07 月 25 日

關鍵詞： 行政行為通知的缺失、說明理由之義務、聽證、紀律處分

摘要：

- 通知並非行政行為的組成部份，而是因其而衍生的行為。通知的功能主要在於讓利害關係人知悉有關行為之內容及其他相關有用資料。
- 基於此，通知的缺失並不導致被訴行為的無效或可撤銷，充其量也只是導致被通知的行為不生效力而已。
- 根據《行政程序法典》第 114 條第 1 款 c)項之規定，當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，須說明理由。
- 而根據《行政程序法典》第 115 條第 1 款之規定，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。
- 任何公職人員均不能私自更改或使用任何虛假文件，有關行為違反了作為公務員應遵守的無私及熱心之義務，應予以處罰。

裁判書制作人

何偉寧

司法上訴裁判書

卷宗編號: 854/2012
日期: 2013年07月25日
上訴人: A
被訴實體: 澳門社會文化司司長

*

一.概述

上訴人 **A**，詳細身份資料載於卷宗內，不服澳門社會文化司司長對其科處停職 180 天紀律處分之決定，向本院提出上訴，理由詳載於卷宗第 2 至 22 頁，有關內容在此視為完全轉錄¹。

¹ 上訴人的上訴結論如下:

- A. A notificação da Decisão do Despacho recorrido não continha os elementos essenciais e imperativos legalmente previstos, viciando e gerando a nulidade do Acto Recorrido - cfr. arts 68°, 70° e 122° do C.P.A.;
- B. A fundamentação do Acto recorrido é inexistente, nos termos exposto nesta petição, não se conhecendo de todo o iter cognoscitivo e valorativo do autor do acto;
- C. Inexiste fundamentação, quer fáctica, quer jurídica, donde o acto está viciado por absoluta falta de forma legal e pela violação do direito fundamental de contraditar - cfr arts. 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 113°, 114°, 115°, 121° e 122°, n° 2 alíneas d) e f) do C.P.A. e arts. 4°, 8°, 11°, 18°, 24°, 25°, 36°, 40° e 41° da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau.
- D. Em consequência da falta absoluta de forma legal, somos em entender que foram, também, violados os Princípios da Legalidade, da Protecção dos Direitos e Interesses dos Residentes, da Igualdade, da Proporcionalidade, da Justiça e Imparcialidade, do Direito ao Trabalho e In Dubio Pro Reo - cfr. arts. 3°, 4°, 5° e 7° do C.P.A. e arts. 11°, 25°, 36°, 40° e 41° da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau.
- E. O acto recorrido é nulo, também por Erro nos Seus Pressupostos de Facto e de Direito, resultante da ausência de premissas reais e matéria factual necessária de suporte e que permita inferir a existência da conduta infraccional arts. 279°, 280°, 281° do ETAPM e arts. 3°, 4°, 5°, 7°, 8°, 9°, 10°, 54°, 76°, 77°, 85°, 86°, 88°, 93° e 114° e 122°, n° 2 alínea d) do C.P.A.;
- F. O Acto recorrido padece, também, do Vício de Violação de Lei, pois viola todas as disposições

被訴實體就有關上訴作出答覆，有關內容載於卷宗第 32 至 53 頁，在此視為完全轉錄。

檢察院認為應判處上訴理由不成立，有關內容載於卷宗第 62 至 63 背頁，在此視為完全轉錄²。

citadas, i.e., arts. 280°, 281°, 279°, n° 2 alínea b) e n° 4, 277°, 339° e 333°, todos do ETAPM e art. 335° do C.P, ferindo, no seu núcleo essencial, Direitos Liberdades e Garantias do recorrente, de carácter constitucional pois consagrados na Lei Básica da R.A.E.M., com o que, desde já se considera o Acto ferido de nulidade - cfr. art. 122°, n° 2 alínea d) e 123° do C.P.A..

- G. Foram, também e face à conduta da autoridade recorrida, violados, no seu núcleo essencial, os Princípios da Legalidade, da Protecção dos Direitos e Interesses dos Residente, da Igualdade, da Proporcionalidade, da Justiça e Imparcialidade e do Contraditório - cfr. arts. 3°, 4°, 5° e 7° do C.P.A. e arts. 11°, 25°, 36°, 40 e 41° da Lei Básica da R.A.E.M.;
- H. O recorrente não violou os deveres previstos nos arts. 279°, n° 2 b) e 4 do ETAPM, com o que se impõe a sua absolvição no procedimento que culminou no acto punitivo, ora recorrido;
- I. O Acto recorrido padece do Vício de Violação de Lei, pois viola todas as disposições citadas, ferindo, no seu núcleo essencial, Direitos Liberdades e Garantias do recorrente, de carácter constitucional pois consagrados na Lei Básica da R.A.E.M., designadamente o Principio da Legalidade e da prossecução do Interesse Público, bem como do Contraditório (arts. 3° do C.P.A. e arts. 8°, 11°, 36°, 39°, 40° e 41° da Lei Básica) ,com o que, desde já, em função deste vício, se considera o Acto ferido de nulidade - cfr. art. 122°, n° 2 alínea d) e 123° do C.P.A..
- J. Da articulação do Princípio da Legalidade, consagrado na Lei Básica e no art. 3° do C.P.A., resulta claramente a subordinação da Autoridade recorrida à Lei, sendo certo que a mesma não conformou assim as suas acções e decisões.
- K. Todos os Vícios assacados ao acto recorrido constituem fundamento de recurso contencioso - art. 21° do C.P.A.C..

² 檢察院之意見如下:

“Na petição inicial de fls.2 a 22 dos autos, o recorrente A solicitou a declaração da nulidade do acto recorrido, consubstanciado no Despacho n.º06/GSASC/2012 (doc. de fls.24 a 25 dos autos, dado aqui por integralmente reproduzido para os devidos efeitos).

Fundamentando tal pedido, o recorrente invocou, em primeiro lugar, que «A notificação da Decisão do Despacho recorrido não continha os elementos essenciais e imperativos legalmente previstos, viciando e gerando a nulidade do Acto Recorrido – cfr. arts.68°, 70° e 122° do CPA.»

Ora, os Venerandos TSI e TUI vem constantemente sedimentando e consolidando a jurisprudência de que a falta, deficiência e insuficiência da notificação do acto administrativo final não podem afectar a validade do mesmo (Acórdãos do TSI nos Processos n.º141/2000, n.º346/2010, n.º287/2011,

n.º464/2011 e n.º569/2011, do TUI nos n.º1/2004 e n.º25/2012).

Em esteira e tomando em devida consideração o «Doc. 1» do próprio recorrente (cfr. fls.23 a 25 dos autos), temos por incontroverso que aquele argumento não corresponde à verdade, nem é operativo para invalidar o despacho em questão.

Pois bem, o recorrente assacou, em segundo lugar, a «absoluta falta de forma legal» e «violação do direito fundamental de contraditar» ao despacho impugnado nestes autos, por inexistir fundamentação, quer fáctica, quer jurídica.

De qualquer modo, não há margem para dúvida de que o Despacho n.º06/GSASC/2012 satisfaz cabalmente à forma legalmente prescrita para aplicar a sanção disciplinar por órgão singular, e se torna flagrantemente insubsistente a invocada «absoluta falta de forma legal».

Ora, do cotejo com a Acusação e a Defesa (respectivamente de fls.150 a 152 e de fls.153 a 158 do P.A.), aquele Despacho n.º06/GSASC/2012 mostra-se ainda suficientemente fundamentado, visto que a fundamentação constante do mesmo dá a conhecer a sua base de facto e de direito.

Tudo isto conduz à que seja completamente infundado o arguição aduzida na conclusão D) da petição, arguição que aparece, de outra banda, pouca lógica, dado não haver nexo de causalidade adequada entre a falta absoluta de forma legal e a violação dos Princípios da legalidade, da Protecção dos Direitos e Interesses dos Residentes, da Igualdade, da Pro-porcionalidade, da Justiça e Imparcialidade, do Direito ao Trabalho e In Dubio Pro Reo.

O recorrente suscitou, ainda, o erro nos pressupostos de facto e de direito, “resultante da ausência de premissas reais e matéria factual necessária de suporte e que permita inferir a existência da conduta infraccional”, e que ele não infringira o dever consagrado no art.279º, n.º2-b) e n.º4, do ETAPM. (Conclusões E) e H) da petição)

Trata-se dum arguição inviável, em virtude de ser contraditória ao facto declarado pelo próprio recorrente. Com efeito, ele reconheceu, duas vezes (cfr. fls.17 a 18 e 70 do P.A.), que tinha, por vontade livre e espontaneamente, alterado a data do documento oficial emitido pelo Hospital Popular da Província Guang Dong (cfr. fls.22 dos autos).

Daqui decorre que embora não se prove que a aludida alteração da data do documento oficial emitido pelo Hospital Popular da Província Guang Dong trouxe vantagem patrimonial ao recorrente, tal conduta sua infringiu o dever de zelo previsto no art.279º, n.º2-b) e n.º4, do ETAPM.

No processo disciplinar conducente ao acto recorrido, o recorrente exerceu efectivamente o seu direito de defesa. E de qualquer modo, não se vislumbra que fosse ofendido o conteúdo essencial do direito fundamental (Direito, Liberdade e Garantia) dele.

Do cotejo com a ilicitude e culpa da conduta supra referida (alteração da data do documento oficial emitido pelo Hospital Popular da Província Guang Dong), a pena disciplinar aplicada ao recorrente no despacho em causa – suspensão de 180 dias – não se mostra ser intolerável nem ostensivamente severa nem. Daí flui que não se verifica a violação do princípio da proporcionalidade.

Seja como for, afigura-se-nos que não fazem sentido as conclusões G) e I) da petição, nas quais arguiu a violação dos princípios da Legalidade, da Protecção dos Direitos e Interesses dos residentes, da igualdade, da Justiça e Imparcialidade e do Contraditórios.

*

二.事實

已審理查明之事實：

1. 澳門衛生局局長於 2011 年 10 月 24 日作出批示，命令對該局人事處一等技術輔導員 A 提起紀律程序。
2. 於 2011 年 12 月 30 日，預審員聽取了 A 的聲明，有關筆錄載於附卷第 70 頁，其內容在此視為完全轉錄。
3. 於 2012 年 06 月 13 日，預審員對 A 作出紀律控訴，有關內容裁於附卷第 104 至 110 頁，在此視為完全轉錄。
4. 於 2012 年 06 月 26 日，A 透過代表律師對有關控訴作出書面答辯，有關內容裁於附卷第 118 至 122 頁，在此視為完全轉錄。
5. 於 2012 年 08 月 06 日，預審員對控訴書作出更正，有關內容裁於附卷第 150 至 152 頁，在此視為完全轉錄。
6. 於 2012 年 08 月 20 日，A 對有關更正作出書面答辯，有關內容裁於附卷第 153 至 158 頁，在此視為完全轉錄。
7. 於 2012 年 08 月 27 日，預審員作出結案報告，有關內容裁於附卷第 160 至 168 頁，在此視為完全轉錄。
8. 於 2012 年 09 月 11 日，澳門社會文化司司長作出第 06/GSASC/2012 號批示，決定對 A 科處停職 180 天的紀律處分，有關內容裁於卷宗第 24 至 25 頁，在此視為完全轉錄。

*

三.理由陳述

Por todo o expendido, propendemos pela improcedência do presente recurso contencioso.”

上訴人的上訴理由主要為：

1. 被訴行為的通知沒有遵守《澳門公共行政工作人員通則》第 333 條和第 339 條，以及《行政程序法典》第 70 條之規定。
2. 被訴行為沒有履行說明理由之義務。
3. 存有事實前提之錯誤。
4. 違反有關法律之規定。

*

現在我們逐一審理有關上訴理由是否成立。

1. **關於被訴行為的通知沒有遵守《澳門公共行政工作人員通則》第 333 條和第 339 條，以及《行政程序法典》第 70 條之規定方面：**

首先需指出的是通知並非行政行為的組成部份，而是因其而衍生的行為。通知的功能主要在於讓利害關係人知悉有關行為之內容及其他相關有用資料。

基於此，通知的缺失並不導致被訴行為的無效或可撤銷，充其量也只是導致被通知的行為不生效力而已。

事實上，立法者明確規定(《行政訴訟法典》第 27 條第 2 款)，如通知時遺漏指出《行政程序法典》第 70 條所指之內容，又或公布時未載有該法典第 113 條及第 120 條第 4 款所列之事項，利害關係人得於 10 日內向作出行為之實體申請就所欠缺之內容或事項作出通知，又或發出載有該等內容或事項之證明或經認證之影印本；在此情況下，自提出申請之日起至作出上述通知或發出有關證明或經認證之影印本之日止，已開始計算之提起司法上訴之期間中止進行。

從上可見，上述上訴理由明顯不成立。

*

2. 關於被訴行為沒有履行說明理由之義務方面：

上訴人認為被訴行為沒有履行說明理由之義務。

根據《行政程序法典》第 114 條第 1 款 c) 項之規定，當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，須說明理由。

而根據《行政程序法典》第 115 條第 1 款之規定，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。

在本個案中，澳門社會文化司司長作出第 06/GSASC/2012 號批示，決定對 **A** 科處停職 180 天的紀律處分，有關內容如下：

“根據向衛生局編制外合同首席技術輔助員 **A** 提起的本紀律程序卷宗(第 PD-11/2011 號)，在案卷(第 160 至 168 頁)的最後報告中所述事實經已證實。

在上述報告中，對既證事實在法律上和紀律上作出配合，所得出的結論是，首席技術輔助 **A** 在履行職務過程中偽造一文件從而完成某一醫生續約的行政程序，且有關的行為均是自願和自主的作出。為此，亦違反了公職人員一般義務，即違反 ETAPM 所規範公職人員必須履行之熱心義務(第二百七十九條二款 b 項，以及同條第四款)，有關行為已構成上述法規之違紀行為和適用科處處分的規定，詳見第二百八十一條、第三百一十四條第四款規定，以及第三百零三條規定的停職之處分。

已考慮《澳門公共行政工作人員通則》第三百一十六條第一款及第二款之規定，又對本案中所存在的減輕情節(《澳門公共行政工作人員通則》第二百八十二條、同條 a 項和 b 項規定——初次作出違紀行為，在衛生局工作十年以上，且工

作評核不低於“良”和自願承認違紀行為)，以及不存在加重情節等等之特別價值。

本人根據《澳門公共行政工作人員通則》第三百二十二條之規定，行使刊登於二零零九年十二月二十日澳門特別行政區公報第一組第 123/2009 號行政命令第一條的轉授權限，對衛生局編制外合同首席技術輔助員 A 科處停職一百八十天的處分。

將本批示對嫌疑人作適當通知。”。

從上可見，被訴行為引用了紀律程序中結案報告內所認定的事實並根據該等事實而作出法律的適用，對上訴人科處停職 180 天的紀律處分。因此，結案報告亦是被訴行為的組成部份。

相信任何一個普通人，均能從被訴行為及結案報告的內容中清楚明白有關紀律處分決定是基於什麼理由而作出的，就是上訴人在履行職務過程中偽造一文件從而完成某醫生續約的行政程序，且有關的行為均是自願和自主的作出。

申言之，被訴實體已遵守說明理由之義務，故有關上訴理由並不成立。

*

3. 關於存有事實前提之錯誤方面：

結案報告所認定的事實如下：

1. 經證實上訴人在 X 醫生續期的程序中，將廣東省人民醫院原 2010 年回覆公函內的簽發日期由 2010 年改為 2011 年，作為 X 醫生續期的要件之一，且附於第 547/PP/DP/2011 號建議書上呈社會文化司司長審批。
2. 社會文化司司長於 2011 年 05 月 17 日簽署批准。

3. 上訴人已自認上述的行為。
4. 就有關的偽造文件的行為，上訴人是自願、自由、自主和明知結果的情況下作出的。

此外，亦認定了以下減輕/加重情節：

1. 上訴人在衛生局工職超過 12 年(《澳門公共行政工作人員通則》第 282 條 a)項之規定)。
2. 自願承認違紀行為(《澳門公共行政工作人員通則》第 282 條 b)項之規定)。
3. 首次作出違紀行為(《澳門公共行政工作人員通則》第 282 條之規定)。
4. 訴人不存在紀律責任中的加重情節。

上訴人並沒有否定上述事實，只是認為該等事實並不構成被訴行為所指的違紀行為。

基於此，被訴行為並不存在任何事實前提錯誤之瑕疵。至於有關事實是否構成違紀，則是法律適用層次的問題，亦是我們將在以下審理的問題。

*

4. 關於違反有關法律規定方面：

上訴人認為被訴行為違反了《澳門公共行政工作人員通則》第 280 條、第 281 條、第 279 條第 2 款 b)項及第 4 款、第 277 條、第 339 條、第 333 條及《刑法典》第 335 條之規定。

此外，亦認為被訴行為違反了以下基本原則：

1. 合法原則；
2. 無私原則；

3. 平等原則；
4. 公正原則；
5. 謀求公共利益及保持居民權益原則；
6. 適度原則；
7. 辯論原則；

以及侵犯了上訴人的基本權利、自由與保障的核心內容。

就指控被訴行為違反合法原則、無私原則、平等原則、公正原則、謀求公共利益及保持居民權益原則、適度原則，以及侵犯了上訴人的基本權利、自由與保障的核心內容方面，上訴人只是作出結論性的指控，並沒有陳述任何具體事實以支持有關指控。在缺乏具體事實下，該等指控是明顯不成立的。

就違反辯論原則方面，是明顯不成立的。

在紀律程序中，預審員聽取了上訴人的聲明，而上訴人亦就控訴提交了書面答辯。因此，本院完全不明白上訴人為何有這樣的指控。

就違反《刑法典》第 335 條之規定方面，有關條文如下：

(一) 不正當讓人知悉因司法保密而不應洩露之刑事訴訟行為之全部或部分內容者，或不正當讓人知悉不容許一般公眾旁聽訴訟過程之刑事訴訟行為之全部或部分內容者，如規範該訴訟之法律不對該情況規定另一刑罰，則處最高二年徒刑，或科最高二百四十日罰金。

(二) 如上款所敘述之事實涉及紀律程序，而該程序係處於依法須保密之狀況者，行為人處最高六個月徒刑，或科最高六十日罰金。

本院同樣不明白被訴行為如何違反了有關規定。

在此提醒上訴人及其訴訟代理人注意因《行政訴訟法典》第 1 條而適用《民事訴訟法典》第 385 條關於惡意訴訟的規定，特別是第 2

款 a)項關於提出無依據之主張或反對，而其不應不知該主張或反對並無依據的規定。

就違反《澳門公共行政工作人員通則》第 339 條及第 333 條之規定方面，該等規範是關於控訴書及處罰決定通知的，而有關問題本院已於前方作出審理，認定處罰決定通知的缺失並不導致被訴行為無效或可撤銷，故不再在此作出重複審理。

關於違反《澳門公共行政工作人員通則》第 280 條、第 281 條、第 279 條第 2 款 b)項及第 4 款及第 277 條之規定方面，上訴人的觀點在於認為其作出的事實不足以構成違紀行為，故被訴行為違反了相關的法律規定。

我們對此並不認同。

作為一名公職人員，應知道不能使用任何虛假文書，更不能私自將廣東省人民醫院原 2010 年回覆公函內的簽發日期由 2010 年改為 2011 年，以令一名內地醫生可獲得澳門衛生局續期聘用。

其行為毫無疑問違反了作為公務員應遵守的無私及熱心之義務，應予以處罰。

基於此，這一上訴理由同樣不成立。

沒有其他事宜待審理。

*

5. 決定

綜上所述，裁判本司法上訴不成立，維持被訴行為。

*

訴訟費用由上訴人承擔，司法費定為 10UC。

作出適當通知及採取適當措施。

*

2013 年 07 月 25 日

何偉寧

José Cândido de Pinho
(簡德道)

賴健雄

Estive presente

米萬英