

上訴案件編號：658/2016

合議庭裁判日期：二零一八年四月十九日

主題：

事實問題

行政程序中的證據調查

司法上訴程序中的證據調查

裁判書內容摘要：

倘行政機關在作出行政行為的程序中有恪守辯論原則，就事實問題讓利害關係人可行使聽證權利，則利害關係人在隨後不服有關行政行為而提起的司法上訴時，不能再就其從沒在行政程序中提出質疑和被行政機關認定的事實提出爭議，以及不能為質疑行政機關認定的事實向行政法院提交從未在行政程序中提交的證據或請求調查從未在行政程序中調查的證據。但新證據或嗣後知悉的證據除外，且不妨礙行政法院得根據《行政訴訟法典》第六十七條規定的調查原則，依職權調查一切其認為有必要調查可資查明事實真相以實現公正所需的其他證證。

裁判書製作法官

賴健雄

澳門特別行政區中級法院
行政司法上訴卷宗第 658/2016
合議庭裁判

一、序

A，身份資料詳見於本卷宗，就澳門特別行政區保安司司長於二零一六年五月四日作出將其於第十五屆保安學員培訓課程投考程序中淘汰的批示不服，向本中級法院提起上訴，其上訴理由結論如下：

- 一、司法上訴人仍為保安司司長錯誤地適用法律。
- 二、由於違反了例外性規定不能類推適用。
- 三、由於保安司司長依第13/2006號第14條第1款2項的事實類推適用第6/2002號法律第3條第2款1項顯然違反法律及法律原則。
- 四、故應按《行政程序法典》第124條之規定應予以撤銷，且按《行政訴訟法典》第21條1款d)項，違反法律作依據。
- 五、司法上訴人且認為司法上訴人認為保安司司長在形成有關行政行為的決定時有瑕疵。
- 六、理由是司法上訴人認為其已按照第11/2003號法律，已向澳門廉政公署遞交有關財產及利益申報。
- 七、按照澳門監獄的報告認定司法上訴人沒有遞交財產及利益申報顯然是錯誤的。
- 八、保安司司長如要決定司法上訴人未有提交財產及利益申報時，必需具有廉政公署發出的證明。
- 九、所以司法上訴人認為保安司司長的決定在意思表示形成中欠缺重要的要件。

十、 故依據《行政訴訟法典》第21條2款b)項作為依據。

V). 請求

綜上所述，請求閣下裁定本上訴理由成立，撤銷被訴行為。

被上訴實體保安司司長依法經傳喚提出答辯，主張被上訴行為不存在任何瑕疵，請求法院裁定上訴理由不成立（見本卷宗第 20 至 27 頁）。

其後經裁判書製作法官批示通知上訴人及被上訴實體作任意性理由陳述。

上訴人及被上訴實體經通知後並沒提交屬任意性的理由陳述。

隨後卷宗依法送交檢察院作檢閱，對尊敬的檢察院司法官就上訴的標的問題發表其法律意見，當中指出被上訴的批示並沒有上訴人所指的瑕疵，主張上訴應予裁定理由不成立。

經兩位合議庭助審法官依法檢閱後，本上訴提交評議會審理。

本中級法院在地域、事宜和層級上具管轄。

本上訴程序形式正確，且不存在任何有礙本法院審理本上訴並須先作解決的無效情事及先決問題。

各訴訟主體具有訴訟主體的人格及能力，且對本上訴具有正當性。

二、 理由說明

根據《行政訴訟法典》第一條準用的《民事訴訟法典》第五百八十九條的規定，上訴標的為上訴狀結論部份所劃定的範圍內的具體指出的問題，以及依法應由上訴法院依職權審理的問題。

據上訴人在其上訴狀結論所言，其提出的問題可歸納為以下兩個問題：

- 一、 類推適用；及
- 二、 事實前提的錯誤。

根據卷宗所載的資料，下列對審理本上訴具重要性的事實得被視為獲得證實：

- 上訴人 A 為第十五屆澳門保安部隊保安學員培訓課程投考人；
- 上訴人曾為澳門監獄獄警培訓課程學員，並於二零零七年接受培訓期間被淘汰；
- 上訴人被淘汰的理據為其在監獄獄警培訓課程期間，曾多次就有否向廉政公署提交財產申報的事宜上向其上級作虛假陳述（詳見附卷的行政程序的卷宗）；
- 根據保安司司長於二零一一年四月十八日作出的批示，基於上述事實決定把上訴人從第十五屆保安學員培訓課程的投考人名單中淘汰；

- 終審法院於二零一六年四月十三日在 85/2015 號上訴卷宗作出裁判，確認和維持中級法院以欠缺理由說明為依據裁定撤銷上述保安司司長的批示的判決；
- 保安司司長隨後於二零一六年五月四日重新作出下列批示，決定把上訴人從第十五屆保安學員培訓課程的考試中淘汰：

第28/SS/2016號批示

事由：回應澳門特別行政區終審法院就第85/2015號卷宗內對司法裁判提起上訴所作出合議庭裁判而出現關於第十五屆保安學員培訓課程投考人被淘汰一事之新行政行為

終審法院於二零一六年四月十三日就第85/2015號卷宗內對司法裁判提起之上訴作出了合議庭裁判，內容為以無說明理由之形式上的瑕疵作為依據，確認撤銷二零一一年四月十八日保安司司長作出之行政行為(原屬中級法院於第75/2013號司法上訴案中所處理之個案)。就前保安司司長淘汰第十五屆保安學員培訓課程投考人A一事，本人現補正有關瑕疵並決定：

1. 根據第1/2003號法律，向廉政公署進行財產及利益申報乃公共行政工作人員的義務。按題述培訓課程相關報考檔案所載，第十五屆保安學員培訓課程投考人A於二零零七年不但曾於修讀澳門監獄相關培訓課程學員時沒有呈交上指申報，更在應當履行該義務之情形下就其真實狀況作不實聲明，指自己已進行有關申報，惟事實是該行為並未有發生。這些事實構成了違法行為，致使該學員被紀律處罰，並最終解除了有關合約。
2. 在上述學員斷言已進行了有關申報之際(儘管其根本沒有作出有關行為)，其已作出了不循規和漠視公共行政工作人員義務之行為，且展示出一種不符合公民行為透明化要求、不尊重一般公民應有義務及不履行一名公僕本身要恪守義務之人格，而最重要的是我們在談論讓此擁有負面特質之人加入保安部隊工作，尤其是治安警察局。
3. 事實上，一般市民和整體社會只有透過警隊方能印證所身處的地

方之法律獲得了遵守、監察和執行，倘若警員自身也沒有做好守法循規的本分，豈能成功說服市民尊重法紀。

4. 允許一名已顯露出不守法和不清晰交代其應當作出聲明的個人狀況之人士(正如本批示所針對之投考人所作出的行為)修讀警務人員基本起始培訓課程，等同于破壞警隊及警員在社會群眾心中那個可以值得信任和具備透明度的形象。
5. 綜上所述，基於保安學員培訓課程相關報考檔案所載的關於投考人A之種種事實表明其不符合在澳門保安部隊擔任職務所須的道德品行和值得信任之要求，故依照第6/2002號法律第三條第二款(一)項的規定，將第十五屆保安學員培訓課程之上指投考人淘汰。

將本批示內容轉告有關上訴人，並讓其知悉其可於三十日內就本批示向中級法院提出司法上訴。

二零一六年五月四日於保安司司長辦公室

保安司司長
(簽名見原文)
黃少澤

- 就上述保安司司長重新作出的批示不服，上訴人向中級法院提起上訴，請求撤銷保安司司長決定將其淘汰於該投考程序的批示。

一. 類推適用

上訴人認為保安司司長把上訴人從第十五屆保安學員培訓課程的投考考試中淘汰的決定，錯誤類推適用了規範獄警人員培訓課程的第13/2006 號行政法規第十四條第一款第 2 項的規定。

就這一主張，上訴人在上訴狀作出以下的理由陳述：

16. 保安司司長引用第6/2002號法律第3條第2款1項的規定，而認為司法上訴人不具備保安部隊擔任職務所須的道德品行和值得信任之要求。
17. 按照相關法律的規定為“其公民品德顯示不符合澳門保安部隊各部隊人員在執行職務時所特別要求的道德品行、公正及信任者；”
18. 保安司司長有此決定是建基於“摘錄自保安司司長於二零零七年四月十六日作出的批示：根據九月四日第13/2006號行政法規第十四條第一款第(二)項之規定，淘汰澳門監獄獄警學員A，並自二零零七年七月三日起終止其散位合同。”
19. 按照第13/2006號行政法規第14條第1款第2項之規定為“表現出不具備在澳門監獄服務所需的個人及公民品德；”
20. 在尊重不同的法律見解下，司法上訴人認為保安司司長錯了，按照澳門《民法典》第10條的規定，顯然13/2006號行政法規是例外規定。
21. 兩者不同在於各自適用各自的規定。
22. 澳門保安部隊與澳門監獄屬不同的部門。雖同屬保安司司長轄下管理，但履行的職責和職能是完全不同的。
23. 現在保安司司長依“澳門監獄服務所需的個人及公民品德”來評定“保安部隊各部隊人員在執行職務時所特別要求的道德品行、公正及信任者”顯然錯誤地適用法律規定。
24. 因此，符合《行政程序法典》第124條之規定應予以撤銷。

然而，根據上文轉錄的被上訴批示內容，保安司司長是基於上訴人曾於二零零七年在監獄人員培訓課程受訓期間，曾謊稱其已履行向廉政公署提交財產申報的義務的事實，而結論上訴人通過二零零七年的行為顯示出其本人的公民品德不符合澳門保安部隊各部門的人員在執行職務時應具備的道德品行、公正和值得信任的特質。

繼而根據這一結論性的判斷，適用第 6/2002 號法律(《澳門保安部隊學員培訓課程的錄取制度》)第三條第一款第(二)項的規定，認為上訴人 A 的特質不符合法律就保安部隊人員應有的公民品格的要求，決定將其淘汰。

明顯地，被上訴實體並沒有適用規範標的為監獄人員培訓課程的第 13/2006 號行政法規中的任何條文，而是正確適用了第 6/2006 號法律。

因此，上訴人提出者屬虛假的問題，問題僅源於其對被上訴批示內容有不正確的理解。

二、事實前提錯誤

上訴人認為被上訴的行政機關錯誤認定被上訴行政行為作依據的事實。

就這一問題，上訴人陳述如下：

司法上訴人認為保安司司長在形成有關行政行為的決定時有瑕疵。

27. 理由是司法上訴人認為其已按照第11/2003號法律，已向澳門廉政公署遞交有關財產及利益申報。

28. 按照澳門監獄的報告認定司法上訴人沒有遞交財產及利益申報顯然是錯誤的。

29. 依據第11/2003號法律，提交表格的方式有多種。故如要證明司法上訴人沒有遞交有關申報，必需向廉政公署出示證明。

30. 故司長的決定需具有該要件下才可以作出決定。

31. 因此，司法上訴人認為保安司司長的決定在意思表示形成中欠缺重的要件。

事實前提錯誤是指行政行為所依據的事實並非真正事實，或在行政程序中，行政機關錯誤地認定事實，並以該錯誤認定的事實為事實理由作出行政行為。

在本個案中，行政機關在行政程序中認定上訴人曾於二零零七年在監獄人員培訓課程中受訓時，曾就向廉政公署提交財產申報聲明書事宜上多次向上級謊稱已提交財產申報。

上訴人現指出其當年已向廉政公署遞交財產申報聲明書，並主張僅按照監獄的報告認定上訴人沒有遞交財產申報書顯然是錯誤。

《行政訴訟法典》第二十條規定：「在司法上訴中僅審理行為之合法性，其目的在於撤銷司法上訴所針對之行為，或宣告其無效或法律上不存在；但另有規定者除外。」

根據這一條文的規定，司法上訴的性質和目的旨在由行政法院審查行政行為是否符合法律的規定，且視乎審查結果，決定就行政行為的有效性作出宣告，若結論其不屬有效行為，則再視乎違法的嚴重程度，依據法律預先定出的標準裁決撤銷之或宣告之為無效行為。

一般情況而言，行政行為須經過有一定內容的行政程序後方作出的。

在大部份的情況下，行政機關必須在行政程序內調查和認定事實以資作為行政行為所依據的事實理由。在事實調查過程中或之後，行政機關均會讓可能受行政行為內容所影響的公民或私人實體有機會提出證據，以便質疑待證事實或被行政當局視為已認定的事實（見《行政程序法典》第十條、第八十七條、第九十三條至第九十五條）。

然而，在本個案中，上訴人除了沒有質疑保安司司長用以作為作出被上訴批示所依據的事實的真實性，相反，上訴人一直均承認其被指控在有否提交財產申報事宜上作虛假陳述一事。且從沒有提出任何反證或要求調查證據以否定該被行政機關視為獲證的事實。

一如上文所述，司法上訴的性質和目的是在由行政法院審查行政行為的合法性。因此，並非取代行政機關就行政事宜作決定，若利害關係人在行政程序中認為行政機關所認定的事實與真相不符，必須在行政程序的範圍內提出爭議，提出證據或要求作出證據調查來推翻行政機關的事實認定，而非待司法上訴時方向法院就行政機關早在行政程序完成前已認定的事實提出爭議。然而，這當然不妨礙上訴人在司法上訴的範圍內向行政法院提交在行政程序期間不存在或不知其存在的新證據或請求調查在行政程序期間不知悉或仍未有條件提出的調查的證據，以及由行政法院根據《行政訴訟法典》第六十七條規定的調查原則，依職權調查一切可查明事實真相作出公正判決所需的證據。

在本案中，基於上訴人在行政程序中一直的取態是承認其在有否向廉政公署提交財產申報的問題上有多次作出虛假的陳述，謊稱已提交申報但實情卻沒有的事實，故不能在司法上訴範圍內通過單純否認

或提出早在行政程序進行期間已經有條件提出的證據以推翻被行政機關視為獲得證實的事實。(見行政程序卷宗第 111 頁)

故本院認為行政機關在作出淘汰上訴人的決定時，是根據上訴人親身承認的事實而作出行政行為，故不能說行政機關犯錯。因此，被上訴行政行為並沒患有事實前提錯誤的瑕疵。

結論：

倘行政機關在作出行政行為的程序中有恪守辯論原則，就事實問題讓利害關係人可行使聽證權利，則利害關係人在隨後不服有關行政行為而提起的司法上訴時，不能再就其從沒在行政程序中提出質疑和被行政機關認定的事實提出爭議，以及不能為質疑行政機關認定的事實向行政法院提交從未在行政程序中提交的證據或請求調查從未在行政程序中調查的證據。但新證據或嗣後知悉的證據除外，且不妨礙行政法院得根據《行政訴訟法典》第六十七條規定的調查原則，依職權調查一切其認為有必要調查可資查明事實真相以實現公正所需的其他證據。

三、裁判

綜上所述，中級法院民事及行政上訴分庭合議庭通過評議會表決，裁定上訴理由不成立。

由上訴人支付訴訟費用，當中包括 4UC 司法費，但不妨礙其獲批給的司法援助。

通知各訴訟主體。

二零一八年四月十九日，於澳門特別行政區

賴健雄

馮文莊

何偉寧

Fui presente

Joaquim Teixeira de Sousa