

(譯本)

因事實前提錯誤而違反法律 意思表示之瑕疵 違反公正及合法性原則

摘要

一、對預審卷宗的內容作出分析並經考慮在本卷宗中舉出的證據後，不難證實卷宗中載入足夠的證明要素，舉出了作為解除與上訴人訂立散位合同決定基礎的事實證據，看不到卷宗中所載事宜存有錯誤或帶缺陷的解釋，從而認定在審查證據方面的最少善意。

二、《澳門公共行政工作人員通則》第 28 條第 1 款 d 項容許行政當局，如有合理理由，可透過說明理由之行為解除散位合同。

三、意思表示之瑕疵是指對意思形成過程的干擾，這種方式的運作使到該意思雖然是同意有關的聲明，但卻是因不規則及法律評價為不正當的原因而訂定。瑕疵可以體現出三種形式：錯誤、故意或脅迫。

四、為了可以審議是否違反公正及合法性等諸項原則，須要陳述原因並解釋那些是具體的與該等原則有所偏差的行為。

2005 年 3 月 10 日合議庭裁判書

第 292/2003 號案件

裁判書製作法官：João A. G. Gil de Oliveira（趙約翰）

澳門特別行政區中級法院合議庭裁判

一、概述

甲，已婚，身份資料詳細載於卷宗，針對經濟財政司司長 2003 年 10 月 6 日作出的、解除與其訂立之散位合同的行政行為提起有效的司法上訴，在其理由闡述中提出如下的結論：

自由裁量權不受司法審查。

行政當局沒有義務為散位合同續期。

只有當公共行政當局作出巨大的錯誤或違反公正及合法性原則時，才可以對自由裁量權的行使作審判監督（《行政程序法典》第 3 條）

這個被上訴的行為沾有（因前提上的明顯錯誤而）違反法律的瑕疵及意思表示之瑕疵。

被上訴行為的理由說明看充分顯示上述的瑕疵。

“...解除散位合同的建議”的提出並沒有附上建議人的事實解釋，那麼現上訴人還可以在勞工暨就業局工作。

從分析勞工暨就業局提供的報告可以得知科長對現上訴人的存有不斷加深的惡意，但又沒有對該受質疑的行為“...公共行政當局的形象及聲譽”提起任何的紀律程序。

現被上訴人是其一位受上級迫害的受害者，對其提供的勞動建立一個假象，繼而作出不續期的建議。

違反《行政程序法典》第 3 條的規定，當中要求“公共行政當局機關之活動，應遵從法律及法...”

上述的情況應該受法律監督，因為明顯違反澳門特別行政區公共行政當局作出行為須遵循的公正及合法。

基於此，聲請作出的行政行為的撤銷。

譚伯源，經濟財政司司長，在甲提起司法上訴後，提交**答辯狀**，綜合陳述如下：

法律容許行政當局當有合理理由且不論是否存有紀律程序時可以解除散位合同；

不可以要求行政當局在其部門中維持這樣的散位工人：明顯重複欠缺熱誠、不配合提供加班工作以及拒絕簽署內部通告；

再者沒有發現事實上和法律上的前提錯誤；

也沒有發現能讓被上訴機關的意願沾有瑕疵的故意或脅逼存在；

並不可以解釋或證實存在不合理或其他合法性的違反。

基於此，應認為本上訴理由成立。

*

適時作出被要求在本卷宗的舉證。

*

沒有提交任何非強制性陳述。

*

最後，檢察院司法官出具**意見**，主要主張如下：

關於所指責的前提上的錯誤，表面上是可以同意有關錯誤體現在該決定陷入上訴人提出的不可納入以合理理由解除相關合同行為的狀況，事實上，根據其本身的言語，就是“一切都離不開科長針對上訴人的編造”。

因此，就是（雖然上訴人沒有說明）決定所基於的事實上的前提錯誤。

但是對預審卷宗的內容作出簡單的分析後，不難證實卷宗中載入足夠的證明要素，舉出了作為解除與上訴人訂立散位合同決定基礎的事實證據，看不到卷宗中所載事宜存有錯誤或不足的解釋，從而認定在審查證據方面的極少善意，因此可以認為在被上訴批示中提出的主要結論是符合預審卷宗及在本法院提交的證據，我們認為被詢問證人的口供只會進一步加強該心證，事實上該些結論明顯指向作為有關決定基礎的事實事宜的真實性，那就是在工作上欠缺熱心及主動性、無心執行工作、與人相處困難以及無能力或拒絕改正該等行為，即使接到上級多次的警告亦然。

最後，上訴人指出的所謂“意思表示之瑕疵”，也離不開已提出及已分析的前提錯誤而已。

這是因為利害關係人把這個瑕疵對應這樣的情節：該行為作出者的主觀（認知和意志）思路受到人們向其提交的事實“傾向性描述”，尤其透過其上級乙科長的行為影響，上訴人指責科長對其存有迫害意圖，因此成為須承擔被上訴機關過錯的責任人。

但是從附卷或在本法院舉出的證據中並沒有任何的東西可以容許達至該結論，相反，一切均指向從具體事實中取得的證據是能導致解除合同的合理理由，看不到卷宗中所載事宜存有錯誤或帶缺陷的解釋，尤其源自任何的迫害意圖，從而認定在審查證據方面的極少善意。

基於上述原因，因為沒有上述被指責的任何瑕疵，或須要審理的其他瑕疵，因此主張本上訴理由成立。

*

法定檢閱已畢。

*

二、訴訟前提

本法院在國籍、事宜及審級方面有管轄權。

程序形式適合，沒有無效性。

當事雙方具有當事人能力及訴訟能力，並具有在“本案中”的正當性。

沒有其他抗辯或妨礙審理實體問題之先決問題。

*

三、事實

因具有關係，現把下列事實視為確鑿：

經濟財政司司長 6/10/03 的批示內容如下：

“同意及批准。

(簽名)

2003 年 10 月 6 日”

該批示是在勞工暨就業局代局長以下的意見上作出：

“經濟財政司司長：

參閱當事人第 199/SPEGA/DAF 號合同續期報告（見附件），同意有關建議應及早解決此問題，以利行政正常運作。

以 30 日前通知有關人員以終止合約，同時亦希望司長准予本局聘請人員以維持本局人力資源。

請上級考慮。

代局長

(簽名)

2003 年 8 月 22 日”

此意見在相關職務主管的以下報告上作出：

“事由：甲的工作行為

報告編號：XXX

日期：20/08/2003

呈：

勞工暨就業局代局長

遵照局長批示，本人對助理員甲的信函內容展開調查，經聽取甲及丙廳長的聲明，以及參閱職業培訓中心第 XX 號意見後，有關該事件經了解所得，茲報告如下：

7 月 22 日，原本負責超時工作的助理員丁因需於當日接受“前線服務人員培訓計劃一接待技巧課程”的培訓，所以要另找他人替代其超時工作，時間為 18 時 30 分至 22 時。為此，戊及乙科長先後以口頭方式詢問己、甲及庚三位助理員，要求她們其中一人能於當日替代有關的超時工作，但三人均拒絕。於是乙再以書面方式要求她們填寫申報，是否可於當日上述時段進行超時工作，及有關不能超時工作的原因，三人再一次拒絕。為維持中心的正常運作，乙又再向她們解釋，並准許三人可協調分擔四小時的超時工作，已提出可於 18 時 30 分至 19 時當值，而甲及庚仍然拒絕，經一再協調無效，乙計劃以抽籤方式選出其中一人承擔工作，但最後庚表示願意接受該四小時的超時工作。

同日 18 時，乙發現甲當日早上申請了 3 小時往氹仔衛生中心求診，故此，丙命令甲應即日補償該 3 小時的缺勤時間，其時甲回應當日 3 小時外出檢查身體的時間可在過往的超時工作中補償，但丙不同意，更對她表示即使接受也需預先申請，故仍安排甲當日超時工作。後來，甲完成了超時工作。然而，甲對被著令指派超時工作並不服氣，認為丙是“用續約來威脅強迫本人超時工作”，而丙的說話令其感到有必須就範之意。

7 月 24 日，丙廳長向該三名助理員發出內部通知，唯她們堅持拒絕簽署通知，內容主要為不接納三人於 7 月 22 日的書面拒絕超時工作的原因解釋，並向她們重申須遵守《澳門公共行政工作人員通則》第 195 條第 3 款的規定——“在明確要求且提供可接納之理由之情況下，方得免除提供超時工作”。（見職業培訓中心第 XX 號意見的附件 1）甲形容該內部通知為“警告信”，更對完成超時工作後仍收到“警告信”不滿，認為是刻意針對她。

7 月 25 日，己及庚終於簽署有關內部通知，同時遞交了書面解釋，承諾日後會遵照上級指示進行超時工作。可是，甲仍然拒絕簽署。後來，辛處長、壬處長及乙科長一同向他解釋丙廳長的批示，並要求她遞交書面解釋，甲於 7 月 30 日呈了書面解釋。（見職業培訓中心第 XX 號意見的附件 6 及 7）

根據甲致局長的信函（見附件），以及她在錄取聲明時表示，拒絕簽署該內部通知的原因有三（見甲致局長的信函）：

一、自由填寫表格，屬要求之意見根本沒有直接命令之動向；

二、同意第一點之下才要求進行抽籤之形式，所以並不存在違抗命令之成份，若有違抗還會出現抽籤之情況嗎？

三、既然有同事自願超時工作，何以用續約來威脅強迫本人超時工作，為何不採取直接命令呢？為何做這麼多小動作，以假民主及抽後算帳之方式（俗稱『裝彈弓』）來對待我？既已履行超時工作之職務，還要簽署警告書？

綜觀整宗事件的起因在於超時工作。根據《澳門公共行政工作人員通則》第195條有關超時工作之提供的規定——“提供超時工作須由上級決定，且因工作之不正常累積或急需進行特別工作而允許提供”（第一款）；“在明確要求且提供可接納之理由之情況下，方得免除提供超時工作”（第三款）。既然7月22日18時30分至10時30分必須安排助理員超時工作，己、甲及庚三位助理員中，必須有一人當值，以確保職業培訓中心所組織開辦的職業培訓課程能正常進行，維持中心的職能及運作。在安排選擇哪一位助理員超時工作的過程中，毫無疑問，中心可直接著令當中一人負責，但卻採取了溝通協商（或由被動至主動）的方式及態度——先口頭徵詢各助理員的意見；書面要求她們填報可以或不可以進行超時工作，並申報不可以的理由；由於無人願意承擔，打算以抽籤方式選出須超時工作的人員；最後因發覺有人員當日上午缺勤，於是命令其即日補時及超時工作。要注意的是超時工作並非無償付出，是有報酬補償的，可是三名助理員卻互相推搪，欠缺應有對工作的承擔，也忽略本身的工作職責；而對甲而言，即使最後被上級指派執行超時工作，但其所表現的是心有不甘，是「以假民主及抽後算帳之方式（俗稱『裝彈弓』）來對待我」。簡而言之，她認為是被迫就範。上述通則的第195條對超時工作已作清楚的規定，乙科長亦有理由不接納甲所提不能超時工作的原因（見職業培訓中心第XX號意見第3頁），再者，職業培訓中心對甲的補償缺勤時間亦是按照其既有規定而執行，並未發現所指的有針對性。（見職業培訓中心第XX號意見附件的參考資料——2003年3月13日的通告）

甲指丙廳長以將其列入黑名單，以來年不續約迫令她執行超時工作的指令，丙表示“沒有說甚麼列入黑名單的事，也沒有提及續約的事，曾向甲說如不執行超時工作，將會記錄在其卷宗內”即使甲也表示對方沒有明示不續約是對她本人而言，只是“覺得當時丙所言是衝著她而說”。故此，即使當事人也不能確定的事，僅憑對一些說話臆測推想更不可能查證。至於為甲所拒絕簽署的內部通知及隨後職業培訓中心所採取的措施，包括由三名主管與她一起面談，解釋丙廳長的批示，甲雖然呈交了書面解釋，但整份文件仍堅持己見。

根據職業培訓中心的記錄，甲過去已多次有不當行為，乙科長對其工作表現有如下評價：“欠缺主動性、責任、工作表現欠理想，同時大部份工作時間均態度散漫。對於甲，本人一直給予其多次機會，除不斷通過勸導、命令，要求其改善工作態度及表現外。當其工作表現有些微改善，即適時通過鼓勵、嘉獎，希望其能繼續改善...然而，自嘉獎後，其工作態度卻未有繼續改善，反而故態復萌，工作態度依舊散漫，屢勸不改。”乙科長及丙廳長均建議“馬上終止該助理員之合約”。（見職業培訓中心第28號意見第4頁）

根據《澳門公共行政工作人員通則》第28條的規定，“散位人員須履行其擔任之職務固有之一般義務及特別義務”（第三款），“如有合理理由，散位合同得由有權限實體以說明理由之批示解除”（第一款d項）。換言之，對散位合同人員的任用，行政當局有權根據合理理由終止合同，又或提前三十日或以上通知有關人員後終止合同。

考慮到工作上的延續性及本局的實際工作需要，倘要找人接替執行該助理員的職務，也需時進行挑選安排等程序工作，在沒有更佳及適當的意見下，建議上級按照規定，批示提前三十日通知甲本局將終止合同。

呈請代局長批示

職務主管

(...)

2003年8月20日

2003年10月10日，上訴人接獲解除散位合同的通知，其內容如下：

“致甲小姐：

SPEGA-DAF/2003

事由：解除散位合同

鑑於上級認為 台端之工作表現欠缺主動性、責任、工作表現欠理想，態度散漫，屢勸不改。經濟財政司司長根據 12 月 21 日第 87/89/M 號法令核准，並經 12 月 28 日第 62/98/M 號法令修改的《澳門公共行政工作人員通則》第 28 條第 1 款 d 項的規定，決定解除與 台端訂立的散位合同，該解除合同之決定自台端接獲本通知書之日起三十日後（即 2003 年 11 月 10 日）開始生效。

就上述解除合同之決定，台端可自接獲本通知書之日起十五日內向經濟財政司司長提出聲明異議，亦可自接獲本通知書之日起三十日內向行政長官提起任意訴願及／或直接向中級法院提起司法上訴。

此，順頌

台安

局長
孫家雄
(簽名)

2003 年 10 月 10 日

為了回答上訴人在接到解除批示的通知後所提出的關於查明該批示（經濟財政司司長 2003 年 10 月 6 日的批示決定自 11 月 10 日起解除助理員甲的散位合同）的問題，根據 2003 年 10 月 31 日的答覆，上訴人被通知以下的內容：

“1. 工作人員甲自 1996 年 6 月 3 日起在勞工暨就業局以散位合同制度擔任職務，其合同獲連續續期一年至 1999 年 6 月。該段期間完結後，因為該工作人員擔任其職務不太令人滿意，有關合同只續期三個月至 1999 年 9 月。之後證實工作有所改善，其合同再獲續期一年至 2001 年。自 2001 年 9 月起，基於上述的原因，其合同只獲續期 6 個月至 2003 年 3 月。在該日起，考慮到其工作表現證實取得改善，合同再獲續期一年至 2004 年 3 月。

2. 另一方面，從 2000 年及 2001 年度的工作評核可以衡量，工作人員作出的“工作可以接受，但執行態度散漫”。雖然確實在工作中顯示出是一個難以與人相處的人，但還是在其工作關係非常小心維護其權利，並著意減低因此而產生的後果。基於這個證明我們讓其合同不斷續期，當然我們也不須這樣做。

3. 我們還被告知上述工作人員的行為和態度有所改善，其上級曾多次請她注意，但從來沒有表現出把其被指出不太適合的行為予以改正或改善。該嘗試失敗後，再一次期望改善助理員甲的工作表現，採取了其他行政措施，尤其要求分派到培訓中心辦事處工作的兩名助理員填報所有缺勤記錄。一如相關內容的標題，就表格的填寫我們提醒只需記錄離開的時間，而從來沒有提到要記錄上廁所的時間。另一方面，一如從剛剛填寫的表格得知只有助理員甲擅自填報上廁所的時間作為解決辦法，如此行為不被部門的其他同事所採納。就此方面，以及具體回答閣下提出的問題，我們重申勞工暨就業局嚴格遵守《澳門公共行政工作人員通則》的規定，對於提供工作方面，從來沒有製造麻煩，更不用說要求工作人員填報上廁所的時間。

4. 一如我們所述，助理員甲的散位合同獲續期一年至 2004 年 3 月，因為在 2002 年間，該工作人員的工作有所改善，然而，在簽署附注後，又再次顯示對工作的漠不關心的跡象。作為例子，我們提述發生在之前 7 月及 8 月的兩個情況，第一個情況發生在 2003 年 7 月 22 日，當日是要超時工作的，並要求該名助理員超時工作，但該助理員甲沒有提出可考慮的原因就立即拒絕；第二個情況發生在 8 月中旬，更具體是 2003 年 8 月 14 日，當日要求上述助理員向培訓導師傳達一些通知，但以不正確的方式傳達後，被立即提醒須以另一方法進行，但被證實沒有跟進。翌日，其上級向其發出內部通告，以改正及改變其與培訓導師接觸方式的行為。另一方面，沒有努力完成被要求的工作，這樣顯然與過往欠缺主動性、承擔感，工作表現欠理想的情況一樣，這些都是履行職務、維護公共行政當局聲譽的主要義務。

5. 關於超時工作的事件，以及力求避免將來同類情況的發生，勞工暨就業局制定了一份向助理員發出的內部通告，要求在超時工作方面提供協助，以便調和工作人員和部門之間的利益，並

確保培訓中心的正常運作，還有解決他們之間的問題。內部通告發給相關人士知悉，但助理員甲拒絕知悉相關內容。

6.此後，於2003年8月1日撰寫了一份報告書，當中闡述助理員在不合作提供超時工作方面的行為、拒絕知悉一份職務命令、之前發生的其他情況、以及建議解除其散位合同。

7.因此提起了內部調查，聽取了有關工作人員，當中包括甲小姐，旨在查明涉案人士的行為及態度，並以文字把一切記錄在案，卷宗存放於本局內。

此致

澳門特別行政區
勞工暨就業局

*

四、理由說明

(一) 本上訴須要解決的問題是：被上訴行為的各項瑕疵，而盡可能分為：

- 1.因前提上的錯誤而違反法律；
- 2.意思表示之瑕疵；
- 3.以及，表面上還有違反公正及合法性等諸項原則。

(二) 上訴人一開始以虛假的前提撰寫其文書：那就是被爭執的行為構成與其簽訂的散位合同不獲續期的決定，如果明顯是基於合理理由而合同被解除，其提出的錯誤顯然會在其相關的論據中產生不同程度的不準確。

事實上，上述行為毫無疑問構成合同的解除，而並不是在相關條文上的單方終止。如不屬於續期的情況，散位合同會隨著期間的單純過去而完結。此外，法律沒有規定合同自動續期，行政當局的沉默足以達至產生該終結，一如《澳門公共行政工作人員通則》第27及第28條的規定。

(三) 關於所指的前提上的錯誤

關於所指責的前提上的錯誤，可以估計，一方面是希望表達作為行政當局基礎的事實狀況在本具體個案中並沒有證實存在，另一方面是該決定陷入上訴人認為不可納入以合理理由解除相關合同行為的狀況，事實上，根據其本身的言語，就是“一切都離不開科長針對上訴人的編造”。

但是對預審卷宗的內容作出分析並經考慮在本卷宗中舉出的證據後，不難證實卷宗中載入足夠的證明要素，舉出了作為解除與上訴人訂立散位合同決定基礎的事實證據，看不到卷宗中所載事宜存有錯誤或帶缺陷的解釋，從而認定在審查證據方面的極少善意。

事實上，從提出的證據中不能排除被指出解除合同的合理理由。

合理理由是工作人員的過錯行為，基於行為的嚴重性及後果而導致工作的合同關係不可聯繫。過錯行為由長期具體描述及指出的錯誤得以體現，且肯定被證實。

之前的多次續期並不可以展開往後接續的續期，主要原因可以解釋為：要不是基於行政當局的寬容；要不是基於工作人員態度的改變。

根據上述情況發現上訴人的消極態度，指責其上級對其加以迫害，但從舉出的證據得知，非常明顯事實包含了不規則及可受譴責內容，最明顯的例子就是上訴人沒有表面上可被考慮的原因而於2003年7月22日拒絕超時工作（根據《澳門公共行政工作人員通則》第190條第1款第195條第5款超時工作是強制性的），一如所知，在本法院詢問所得的須要去學校遞交一份健康證明這個解釋對其工作的部門來說是不清晰的，這樣的解釋眾所周知是不能為當權者所接納的。

再加上拒絕或者最低限度的抗拒知悉由其上級發出的內部通告，這樣絕對難以解釋的態度由上訴人本人確認。

這些事實使到一個脆弱的勞動關係不可以維持下去，脆弱是基於上訴人之前很久的行為，尤其是工作上欠缺熱心及主動性、無心執行工作、與人相處困難以及不改變其行為，即使接到上級多次警告亦然。

因此可以認為在被上訴批示中提出的主要結論是符合預審卷宗及在本法院舉出的證據，我們認為被詢問證人的口供只會進一步加強該心證，事實上該些結論明顯指向作為有關決定基礎的事實事宜的真實性。

(四)關於**法律前提**，可以認為沒有法律錯誤。

隨即談及關於納入合理理由。

一如檢察院司法官的澄清強調，上訴人本人所闡明的內容就是本案的關鍵所在：“如勞工暨就業局報告中的描述屬實，那麼行政當局在其部門中有一名如此種類的工作人員則舉步維艱”。這樣可以提出一個問題，*不就是因為這樣而導致行政當局解除與上訴人的合同嗎？*

另一方面，行為所依據的是《澳門公共行政工作人員通則》第 28 條第 1 款 d 項，一如 2003 年 8 月 20 日第 XXX 號內部報告所載，當中作出該被上訴的行為。

上述第 28 條第 1 款 d 項容許行政當局，如有合理理由，可透過說明理由之行為解除散位合同，這就是所發生的情況。

(五)關於所指稱的**意思表示之瑕疵**

上訴人還指被爭執的行為沾有**意思表示之瑕疵**，但卻沒有說明。

意思表示之瑕疵是指對意思形成過程的干擾，這種方式的運作使到該意思雖然是同意有關的聲明，但卻是以不規則的原因及法律評價為不正當的原因而訂定。¹

然而，意思表示之瑕疵可以體現三種形式：錯誤、故意或脅逼。²

根據事物的性質，可以排除被上訴機關曾經脅逼受害人的可能性，還可以排除錯誤的存在，現只剩下故意。

就抽象討論本案而言，現在只存在不具體的可能性，因為上訴人沒有說明，該狀況或者只是針對乙科長的行為，體現在科長可能要負上對被上訴機關作出隱瞞的責任，上訴狀對後者提到人身迫害的暗示。

該名公務員曾被本法院接受聽證，從其態度看不到有曾作出不規則行為的跡象或任何職務以外原因誘發的行為。再者，甚至可以觀察到對於上訴人提出的解釋，科長是表示接納的，而其他主管人員不接納。

還要注意的是，科長與被上訴機關（經濟財政司司長）之間有不同層級的領導，他們均審查過卷宗，因此似乎難以相信被上訴機關受到科長呈交事實的方式瞞騙。

(六)**違反公正及合法性原則**

關於此問題，只單純提述《行政程序法典》第 3 條的規定：“一、公共行政當局機關之活動，應遵從法律及法...”，但卻沒有一如所要求般明確指出那些是具體的偏差行為。

如上訴人真的有意圖提出爭辯，那麼就應該清楚提出（《行政訴訟法典》第 42 條第 1 款 d 項），否則沒有可能審理該些瑕疵，但肯定的是從分析卷宗得知，看不到有違反該些瑕疵。

已全部檢閱及考慮，餘下的就是作出決定。

五、決定

基於上述指出的理由，合議庭裁定**本司法上訴理由不成立**。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費定為 5 個計算單位。

João A. G. Gil de Oliveira（趙約翰，裁判書製作法官）— 蔡武彬 — 賴健雄

¹ Mota Pinto：《TGDC》，第 3 版次，第 500 頁。

² Lino Ribeiro 及 Cândido Pinho：《Código do Procedimento Administrativo de Macau Anotado e Comentado》，第 836 頁。