

(譯本)

衛生局局長
懲罰性紀律決定
罰款

《澳門公共行政工作人員通則》第 321 條
《澳門公共行政工作人員通則》第 341 條第 3 及第 4 款
必要行政監督上訴

摘要

對於衛生局局長作出科處罰款紀律處分的批示，可以根據現行《澳門公共行政工作人員通則》第 341 條第 3 款和第 4 款規定向行政長官提起具有中止效力的必要行政監督上訴，即使根據同一《通則》第 321 條規定衛生局局長具有科處罰款的本身權限亦然。

2006 年 7 月 13 日合議庭裁判書
第 318/2006 號案件
裁判書製作法官：陳廣勝

澳門特別行政區中級法院合議庭裁判

2006 年 3 月 9 日，澳門行政法院決定駁回(A)於 2006 年 1 月 25 日提起針對澳門衛生局局長的 2005 年 12 月 6 日批示的司法上訴。該批示對上訴人科處 10 日罰款的紀律處分。駁回上訴的原因是根據現行《澳門公共行政工作人員通則》第 340 條及第 342 條的規定，如之前未有向行政長官或獲得授權的司長提起必要行政上訴，則不可針對此處罰行為提起司法上訴（參見本案相關卷宗第 32 頁背頁至第 33 頁司法裁判的內容）。

上訴人不服判決，向本中級法院提起上訴，而在其針對該司法裁判提起上訴的擬本中載有以下內容：

『……

一、問題簡述

（一）現上訴人是衛生局二等技術員，接到衛生局局長對其科處 10 日罰款紀律處分批示的通知。這一決定透過 2005 年 12 月 26 日第 XXX 號公函作出，上訴人針對該決定向行政法院提起司法上訴，因為認為：

1. 衛生局局長作出的被上訴的行為是根據第 87/89/M 號法令核准的《澳門公共行政工作人員通則》第 321 條規定的本身權限行使。

2. 此行為使到在衛生局針對上訴人開立的第 XXX 號紀律程序終結，並代表了橫向和垂直確定性的最終決定。

3. 澳門衛生局為一具有行政、財政及財產自治權之公法人（根據 11 月 15 日第 81/99/M 號法令第 1 條第 1 款規定）。

4. 行政法院是有權限的法院，因為 12 月 19 日第 9/1999 號法律（《司法組織綱要法》）第 30 條規定行政法院有管轄權解決行政方面的法律關係所生的爭議……（第 1 款）；此外，還規定：在行政上的司法爭訟方面，在不影響中級法院的管轄權的情況下，行政法院有管轄權審理局長以及行政當局中級別不高於局長……的其他機關所作的行政行為或屬行政事宜的行為提起上訴的案件（第 2 款）。

(二) 被上訴的批示裁定，不能對某行為提起直接司法上訴的理據（其中某些是贊同駐原審法院檢察院司法官的觀點）是：

1. 被上訴的批示體現為對上訴人科處罰款紀律處分。

2. 《澳門公共行政工作人員通則》第 321 條規定，科處罰款處分屬司長或等同司長官職之據位人之權限，因此衛生局局長是在行使自有權限。

3. 《澳門公共行政工作人員通則》第 318 條第 1 款規定，在同一部門內，上級之紀律懲戒權限必包含其下級之紀律懲戒權限。

4. 而《澳門公共行政工作人員通則》第 341 條第 3 款及第 4 款（經第 62/98/M 號法令修改）規定，就所有實施未經行政長官宣布之紀律處分之裁定，得向行政長官提起行政上訴，上訴具中止效力。

5. 結合《行政程序法典》第 153 條和第 154 條規定，同樣可以知道有可能針對受其他機關之等級權力拘束之機關所作出之一切行政行為提起訴願，只要法律不排除這個可能即可，因此該訴願按對欲申訴之行為是否不可逕行提起司法上訴，而屬必要訴願或任意訴願。

6. 此制度顯示，無論行政機關的法律性質為何——非自治部門、自治部門還是具法律人格的公共部門，對於《澳門公共行政工作人員通則》第 321 條中規定的司長或等同司長官職之據位人宣佈的決定，必要行政申訴均向行政長官提起。

7. 本案中的衛生局雖然是具法律人格的公共部門，其局長還是受行政長官監督，因此就紀律事宜，有必要提起監督上訴。

8. 由於既不存在法律規範也沒有可以決定立即執行被上訴的行為的行政決定，因此，根據《行政訴訟法典》第 28 條第 1 款的規定，該被上訴的行為不能成為直接司法上訴的標的。

二、就行為可直接提起司法上訴性

(三) 除了應有的尊重外，我們相信被提出的論據並不能釋除疑慮。

(四) 首先，《澳門公共行政工作人員通則》第 321 條向所有的局長授予可科處罰款紀律處分的本身權限。

(五) 另一方面，**12 月 19 日第 9/1999 號法律（《司法組織綱要法》）第 30 條**的賦予權限的規範，賦予行政法院有管轄權解決行政方面的法律關係所生的爭議……（第 1 款）；此外，還規定：在行政上的司法爭訟方面，在不影響中級法院的管轄權的情況下，行政法院有管轄權審理局長……所作的行政行為提起上訴的案件（第 2 款），當中並沒有將紀律事宜排除在外。

(六) 除了對相反意見給予應有的尊重外，我們不認為《澳門公共行政工作人員通則》第 318 條第 1 款對本案討論的問題具有決定性貢獻，因為，此規定僅限於確立一項行政原則，即為：在紀律事宜方面，下級權限被包含在上級權限之內。但當下級權限實際被執行時，這種共同權限既不會奪去也不會干涉下級權限。

(七) 可以承認，《澳門公共行政工作人員通則》第 341 條第 3 款規定了就所有科處了紀律處分而未經行政長官宣布的裁定，可以向該實體提起具中止效力的行政上訴，此外，同條第 4 款規定，此等上訴賦予中止效力，這就說明此類上訴屬必要上訴。

(八) 但是，澳門衛生局為一具有行政、財政及財產自治權之公法人（根據 **11 月 15 日第 81/99/M 號法令第 1 條第 1 款規定**）。儘管事實上法律沒有明確賦予衛生局紀律自治權（如此所有疑問就可能不復存在），我們似乎可以認為，衛生局作為具有經詳細說明自治權的法人，其局長不應被視為行政長官的一名下屬，因為不存在等級制度；更甚者上述法規第 8 條第 2 款 g 項授予衛生局局長行使透過法律而獲賦予之其他權限（其中包括科處紀律處分，甚至罰款處分），其中並未強調第 2 條中規定的各種監督權，這例如與人員委任、聘請、分配權限的情況不同。對於上述這些情況，第 8 條第 2 款 c 項授予權限，但明確強調行政長官有監督權。

(九) 《行政程序法典》第 153 條和第 154 條的規定還是不能完全解釋該問題。這是因為，本案涉及的問題是：是否可以直接提起司法上訴。而要應用上述法律條文，我們就假定了是否可以提起司法上訴。本上訴正正是要知道，是否可對行為提起司法爭議；而第 154 條規定，訴願按對欲申訴之行為是否不可逕行提起司法上訴，而屬必要訴願或任意訴願。

(十) 因此，我們應當認為，可以對被上訴的行為提起直接司法申訴，行政法院有權限審理此直接司法申訴。

是時候向法官陳述以下

三、結論

(一) 《澳門公共行政工作人員通則》第 321 條向所有的局長授予可科處罰款紀律處分的本身權限。

(二) 12 月 19 日第 9/1999 號法律（《司法組織綱要法》）第 30 條規定，行政法院有管轄權審理局長所作的行政行為提起上訴的案件。此條並未將紀律事宜排除在外。

(三) 承認《澳門公共行政工作人員通則》規定了就所有科處了紀律處分而未經行政長官宣布的裁定，可以向該實體提起具中止效力的行政上訴，且規定此類上訴屬必要上訴。但是，澳門衛生局為一具有行政、財政及財產自治權之公法人。儘管事實上法律沒有明確賦予衛生局紀律自治權，我們似乎可以認為，衛生局作為具有經詳細說明自治權的法人，其局長不應被視為行政長官的一名下屬。

(四) 可以對被上訴的行為直接提起司法申訴。

(五) 被上訴的決定違反了《澳門公共行政工作人員通則》第 341 條第 3 款的規定。我們應當這樣解釋：僅當有紀律權限的實體和行政長官之間存在等級從屬關係時，才可應用此規定。

基此，並基於法官的補充，應裁定上訴理由成立，廢止被上訴的決定，並產生一切法律後果。

注：純粹為了在法院代理的謹慎起見，對於被上訴的行為，上訴人同樣向社會文化司司長提起了必要訴願。

……』（參見卷宗第 37 頁至第 43 頁原文內容）。

被上訴實體未回應此對司法裁判提起的上訴。

上訴被上呈至本中級法院，先經裁判書製作法官初步審查。隨後，2006 年 7 月 3 日，檢察院司法官發出以下意見書：

『上訴人在理由陳述中說明的全部論據，都在原判中明確辯論及反駁，我們完全贊同原判決內容及結論，由於沒有必要，我們在此不予轉錄。我們看不到該裁判存有任何瑕疵，尤其上訴人指稱的違反《澳門公共行政工作人員通則》第 341 條第 3 款規定的瑕疵。上訴人認為，僅當有紀律權限的實體和行政長官之間存在等級從屬關係時，才可應用此規定。』

經仔細分析事物的本質後，可發現上訴人本人（參見理由闡述第 7 點和相關「**結論**」第 3 點）承認：「就所有科處了紀律處分而未經行政長官宣布的裁定」，可以向該實體提起行政上訴，「且此類上訴屬必要上訴」。上訴人還承認，「《澳門公共行政工作人員通則》第 341 條第 3 款規定了，就所有科處了紀律處分而未經行政長官宣布的裁定，可以向該實體提起具中止效力的行政上訴，此外，同條第 4 款規定，此等上訴賦予中止效力，這就說明此類上訴屬必要上訴」（下劃線為我們所加）。

因此，足以得出以下結論：上訴針對的衛生局局長的行為並非垂直確定行為。因此，不能對此行為提起直接司法申訴。儘管澳門衛生局為一具有行政、財政及財產自治權之公法人，但這並不代表衛生局局長不受行政長官的監督；實際上，衛生局局長受行政長官監督。因此，在紀律事宜方面，有必要提起監督上訴。

因此，毋庸贅言，我們主張應判此對司法裁判提起的上訴理由不成立，維持被上訴的批示。』（參見卷宗第 50 頁至第 51 頁原文內容）。

隨後，各助審法官完成了法定檢閱。現予裁決。

審查過本案中對司法裁判提起的上訴的內容，檢驗了相關事實要素之後。我們同樣認為，應當駁回上訴人提起的司法上訴，因為不可對作為上訴標的行政行為提起司法上訴；對此，現行《澳門公共行政工作人員通則》第 341 條第 3 款及第 4 款有明確規定。對於本案情況，從法律上講，可針對衛生局局長的決定，向行政長官提起中止效力行政上訴。實質上，這就相當於必要行政上訴，且此必要行政上訴應當在針對處分決定提起的司法上訴之前提起，而無論此行政上訴的具體

名稱為何（駐原審法院的檢察院和駐中級法院檢察院的觀點都是正確的：此上訴應被稱為監督上訴，而非訴願），儘管衛生局局長在衛生局內職級最高，根據《澳門公共行政工作人員通則》第 321 條的規定，衛生局局長有權限科處罰款紀律處分。

所以，應當維持原審司法裁判，儘管依據與原審法官提及的有些不同。原審法官並未以《澳門公共行政工作人員通則》第 341 條第 3 款和第 4 款為法律依據，說明自己的立場。

因此，**合議庭裁定對司法裁判提起的上訴理由不成立，維持被上訴駁回司法上訴的決定。**
訴訟費用由上訴人承擔，司法費定為 3 個司法單位。

陳廣勝（裁判書製作法官）—— José M. Dias Azedo（司徒民正）—— 賴健雄