

卷宗編號： 960/2020

日期： 2021 年 06 月 03 日

關鍵詞： 說明理由、自由裁量權、聽證

摘要：

- 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(《行政程序法典》第 115 條第 1 款)。
- 被訴實體在評估司法上訴人的自願退休申請會否影響部門正常運作享有自由裁量權，而自由裁量權的行使只有在權力偏差、明顯的錯誤或絕對不合理的情況下才受司法監督審查。
- 設立聽證制度之目的，是讓利害關係人可參與有關程序，發表自己的意見，以供行政當局參考及避免意料之外之決定。
- 雖然相關的行政程序是應司法上訴人的申請而展開，而其也有機會在自願退休申請書內主張認為對決定屬重要之理由及證據，但倘被訴實體否決有關申請的依據/事實並非是司法上訴人在作出自願退休申請時可以知悉及掌握的，應對司法上訴人作出聽證，以便其可就相關依據/事實發表意見，或提出證據證明該等依據/事實並不成立。

裁判書製作人

何偉寧

司法上訴裁判書

卷宗編號: 960/2020
日期: 2021 年 06 月 03 日
司法上訴人: A
被訴實體: 澳門保安司司長

*

一.概述

司法上訴人 A，詳細身份資料載於卷宗內，不服澳門保安司司長於 2020 年 08 月 31 日不批准其自願退休申請之決定，向本院提出上訴，有關內容如下：

1. Vem o presente recurso interposto do duto despacho proferido pelo Senhor Secretário para a Segurança, que indeferiu a aposentação compulsiva ao abrigo do disposto do artigo 263.º n.º 6 do Estatuto dos Trabalhadores de Administração Pública de Macau.
2. Em 15/7/2020, a ora recorrente requereu na Polícia de Segurança Pública, a sua aposentação compulsiva a partir do dia 3 de Novembro de 2020, nos termos do artigo 263.º n.º 1 b) do Estatuto dos Trabalhadores de Administração Pública de Macau.
3. Para tal, a recorrente anexou a petição vários documentos, tais como o requerimento de aposentação compulsiva, a exposição do motivo para requerer a aposentação voluntária), cujo teor: “自願退休申請書” 本人A，警長編號 2*****，隸屬出入境管制廳/調查及遣送處/國際聯絡合作辦公室，現謹向上級申請自願退休事宜。申請理由如下:
本人胞弟B於2019年12月17日因肝癌英年早逝，無論是心理層面或是生理層面的方面，此事件對本人整個家庭所造成的打擊均十分巨大;本人

父母已高齡七十有多，胞弟離世後終日鬱鬱寡歡，不願意與人交流接觸，身體機能狀況亦日漸轉差，為免父母陷入情緒問題，本人須安排更多時間陪伴及關懷父母，即使在繁忙的工作下班後，本人亦會每日抽時間前往探望父母；另一方面，本人亦因胞弟的離世造成心理上的負面影響，本人患有肝炎及肝囊腫，需要定期檢查及覆診，而胞弟因肝癌離世提醒本人家族可能存在肝遺傳病，導致本人更注意身體健康，因而造成本人極大的心理壓力，近半年本人身體接連響起警號，於2020年5月7月至15日入院進行子宮及兩側輸卵管切除手術，其後醫生安排了為期一個月的休養假囑咐本人好好休息，現時仍須自行定期跟進及服用藥物。本人以往醉心工作，忽略了親人及身體健康，但胞弟離世令本人警覺生命無常，應珍惜眼前人；因此，本人現時須騰出更多時間照顧年紀老邁的父母，惟本人身體新舊毛病相加，健康已出現問題，無法同時兼顧工作及家人，現時之生活模式令本人心力交瘁，無法好好休養，亦嚴重影響日常生活，同時對工作、家人、同事做成一定負擔。就此經與家人商議，決定向上級申請自願退休，以便本人可以調理身體及調整生活重心，在父母餘生連同已離世胞弟的部分一起盡孝，故希望上級憐憫本人的孝心，以及體諒本人狀況，予以批准本人自願退休。

申請人

15/07/2020

Conta bancária pretendida pela recorrente para efeitos de aposentação, fotocópias de Bilhetes de Identidade Residente da recorrente e dos seus pais, consultas marcadas, relatórios médicos, e convalescenças concedidas, sobre a doença de hepatite e ressecção do útero e de ambas as trompas de falópio da recorrente.

4. Face ao requerimento, a Chefe substituta do Departamento de Gestão e Recurso da PSP, emitiu em 12/8/2020, uma declaração do qual para efeitos

de aposentação a recorrente desde a incorporação do dia 20/8/990 até o dia 2/11/2020, comporta 11033 dias ou seja 30 anos, 2 meses e 23 dias de serviço.

5. Na mesma data a mesma Chefe substituta do Departamento de Gestão e Recurso da PSP elaborou a Proposta n.º 700424/DRHDGR/2020P, cujo o teor o seguinte:

1. 本局第1職階警長編號2*****，A，於2020年7月15日遞交之申請書表示，根據現行《澳門公共行政工作人員通則》第二百六十三條第一款b)項之規定，申請自2020年11月03日起自願退休;
2. 根據本廳資料所示，申請人現年48歲，由1990年08月20日至2020年11月02日止，申請人為本局服務之時間如下:
 - 2.1. 為退休效力: 30年02月23日。
 - 2.2. 為年資獎金效力: 30年02月23日。
3. 申請人現時之薪俸點為430點，預計於2020年10月25日起有權收取之薪俸點為450點，並於2020年08月12日起有權享有第6個年資獎金;
4. 申請人尚有一項待決的紀律程序，該程序編號為117/2020號;
5. 根據申請人所述，其胞弟於去年因肝癌離世，事件導致其父母已產生情緒問題及身體狀況逐漸轉差。同時，此事亦為申請人帶來生理及心理上的負面影響。於本年05月，其需要進行子宮及兩側輸卵管切除手術而入院，事後更需要服用藥物及定期跟進病情。因此，申請人希望申請退休以調理身體及有更多時間照顧家人;
6. 根據申請人所屬部門(出入境管制廳 - 調查及遣送處)報告所示，申請人在派駐該廳工作至今，長期面對大量複雜及繁重的工作，均以積極樂觀的態度去面對，無論是多繁複的工作均能妥善處理。申請人在有限的人力資源情況下都能讓團隊發揮到最大效能，使所屬部

門的工作能夠順利完成，可見其工作經驗相當豐富。綜合分析，由於申請人所屬部門未能安排到合適人選頂替其工作，倘若申請人之退休獲批，會直接影響其部門之運作，故建議不批准其退休之申請;

7. 於2020年07月30日，本局收到初級法院 - 刑事起訴法庭函件編號: 5031/20/PL，內容為警長A涉嫌觸犯《刑法典》第348條所規定及處罰的「違反保密罪」，故此，該法庭根據《刑事訴訟法典》第185條第1款a)項的規定，即時(2020年07月29日)中止申請人從事本局一切公共職務;

(附件一)

8. 根據第7點所述之情況，申請人截至2020年07月28日之實際服務時間如下:

截至2020年07月28日

實際服務時間29年11月21日

9. 上述對申請人實施之強制措施的決定，僅在符合刑事訴法典相關規定的前提下方予以消滅或廢止，故其截至2020年07月28日的實際服務時間僅得29年11月21日，但按照無罪推定原則，申請人現雖被中止本局一切公共職務，由於有關案件仍在待決中，故申請人由2020年07月29日至2020年11月02日期間應繼續視為其實際服務時間內;

10. 根據第9點所述之情況，申請人截至2020年11月02日之實際服務時間如下:

截至2020年11月02日

實際服務時間30年02月23日

11. 綜上所述，申請人根據現行《澳門公共行政工作人員通則》第二百六十三條第一款b)項之規定，“為退休效力而計算之服務時間滿三十年，申請退休。”，但根據同一條例第六款之規定，“對於上述根據第一款b項之規定申請之自願退休得不予批准，尤其以財政、人員

管理之整體或局部政策，又或有依據認為對部門之工作造成不便為理由而不予批准”。由於按照上述第6點的敘述，因申請人的部門主管未能安排合適人選以頂替其工作，倘申請人之退休獲批會直接影響到屬部門之運作，故建議不批准本局警長編號2*****，A之退休申請；

12. 本建議書應先送交澳門保安部隊事務局加具意見後，再呈保安司司長閣下審批；

3. 呈交上級考慮及決定。

資源管理廳廳長

C 副警務總長

附件：

1. 初級法院 - 刑事起訴法庭函件編號:5031/20/PL 副本一份。
6. Por parecer do Comandante da PSP exarado na mesma Proposta e na mesma data de 12/8/2020 proferiu “同意，本建議書先送交澳門保安部隊事務局加具意見，再呈交予保安司司長閣下決定。” ou seja, concordou com o conteúdo da Proposta e submeteu para parecer à Direcção das Forças de Segurança de Macau e decisão ao Secretário para a Segurança, ora entidade recorrida.
7. Na Direcção das Forças de Segurança de Macau, em 19/8/2020 o Chefe da Gestão Administrativa 行政管理廳廳長 emitiu na proposta a seguinte informação “有關本建議書所載工作人員之個人資料、服務時間及年資與人事管理系統(PSL)相符。”
8. A Directora da Direcção das Forças de Segurança de Macau proferiu o seguinte parecer “轉呈保安司司長閣下審批” submetendo para decisão ao Secretário para a Segurança em 20/8/2020.
9. Em 31/8/2020, a entidade recorrida, o Secretário para a Segurança proferiu o

seguinte despacho na proposta n.º 700424/DRHDGR/2020P “同意建議 不予批准”, concordando o teor da Proposta e indeferiu a pretensão da ora recorrente.

- 10. A recorrente não pode conformar o despacho do despacho do Secretário para Segurança que lhe indeferiu a aposentação compulsiva.*
- 11. Desde logo o despacho do Secretário para Segurança de 31 de Agosto de 2020, padece da violação do direito de audiência prévia, e por isso, deve ser pelo menos anulada.*
- 12. Violou o princípio da audiência prévia, porque à ora recorrente não foi precedido da audiência, mencionada no artigo 93.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo, antes de ser tomada a decisão final, nem tão pouco foi informada sobre a provável decisão da administração.*
- 13. Por outro lado, como resulta da evidência dos factos, de acordo com o disposto no artigo 93º do, conjugado com o artigo 97º, ambos do Código do Procedimento Administrativo, é totalmente claro e sem margem para quaisquer dúvidas de que in casu não estamos perante um caso de dispensa de audiência prévia, pelo que a mesma deveria ter sido realizada.*
- 14. O artigo 10.º do Código do Procedimento Administrativo consagra o princípio da participação dos particulares na formação das decisões administrativas nos seguintes termos: “Os órgãos da Administração Pública devem assegurar a participação dos particulares, bem como das associações que tenham por objecto a defesa dos seus interesses, na formação das decisões que lhes disserem respeito, designadamente através da respectiva audiência, nos termos deste Código”.*
- 15. Trata-se de um verdadeiro direito subjetivo procedimental que visa acima de tudo permitir que os interessados possam contribuir para a boa decisão*

administrativa, razão pela qual, no caso, ao não ter sido realizada a audiência prévia, a recorrente não formou a sua decisão através do mais cabal esclarecimento dos factos de forma a conduzir a uma decisão mais acertada e justa.

- 16. Deste modo, não tendo a recorrente tido oportunidade de se pronunciar previamente sobre todas as questões relevantes para a decisão sobre o indeferimento da aposentação compulsiva, por violação do princípio da audiência prévia deve o despacho recorrido anulado nos termos do artigo 124.º do CPA.*
- 17. A recorrente entende que o despacho recorrido violou ainda a falta de fundamentação de factos e direito previstos nos termos dos artigos 114.º e 115.º n.º 1 e 2 do CPA.*
- 18. Com base da Proposta n.º 700424/DRHDGR/2020P, na realidade deixou de se pronunciar fundamentadamente sobre a questão de como não conseguiu arranjar agente adequado para substituir o lugar da Recorrente.*
- 19. Nos termos do art.º 114.º do CPA, a Administração tem o dever de fundamentar os actos administrativos por si praticados.*
- 20. E dispõe o art.º 115.º o seguinte:*

“Artigo 115.º

(Requisitos da fundamentação)

- 1. A fundamentação deve ser expressa, através de sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão, podendo consistir em mera declaração de concordância com os fundamentos de anteriores pareceres, informações ou propostas que constituem neste caso parte integrante do respectivo acto.*
- 2. Equivale à falta de fundamentação a adopção de fundamentos que, por*

obscuridade, contradição ou insuficiência, não esclareçam concretamente a motivação do acto.

3. *Na resolução de assuntos da mesma natureza, pode utilizar-se qualquer meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que tal não envolva diminuição das garantias dos administrados.”*
21. *Daí decorre que a Administração deve fundamentar os seus actos administrativos, através da sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão, sendo que equivale à falta de fundamentação a adopção de fundamentos que, por obscuridade, contradição ou insuficiência, não esclareçam concretamente a motivação do acto.*
22. *A lei exige que a fundamentação seja congruente, clara e suficiente.*
23. *E para haver falta de fundamentação, não basta qualquer obscuridade, contradição ou insuficiência dos fundamentos invocados, sendo necessário ainda que eles não possibilitem um "esclarecimento concreto" das razões que levaram a autoridade administrativa a praticar o acto.*
24. *Sobre o dever de fundamentação, o Tribunal de Última Instância foi chamado por várias vezes para se pronunciar, tendo expendido o seguinte entendimento:*

“A fundamentação consiste num discurso aparentemente capaz de fundar uma decisão administrativa, um discurso ou juízo justificativo. A exigência legal da menção expressa dos fundamentos fácticos e jurídicos da decisão administrativa corresponde aos diversos objectivos que demonstram a sua indispensabilidade não só para os interesses dos particulares, mas também para os públicos.”

E “é reconhecida à obrigatoriedade da fundamentação uma dimensão formal autónoma que se apresenta como uma condição de validade dos actos

administrativos, em termos de que a sua falta pode ter por consequência a anulação deles, mesmo que não contenham, ou independentemente de conterem ou não, vícios substanciais.

Como um discurso justificativo, a fundamentação deve ter conteúdo adequado a suportar formalmente o acto administrativo, capaz de revelar a ponderação dos factos e pressupostos legais determinantes para a tomada da decisão”.

- 25. Constatase no despacho recorrido e no teor da Proposta em causa, especialmente, por um lado no ponto 6 em que alega que o Departamento aonde a recorrente prestava serviço não conseguiu arranjar agente para substituir a recorrente, porém, por outro lado, alega no ponto 7 da mesma Proposta que a recorrente deixou de exercer as suas funções, porque foi sujeita a medida de coacção de suspensão do exercício das funções pelo Tribunal de Instrução Criminal a partir de 29/7/2020, por estar envolvida por suspeita da prática de crimes de violação de segredo p.p. artigo 348.º do Código Penal.*
- 26. A recorrente pretendia aposentar-se voluntariamente e requereu a sua pretensão em 15/7/2020, mas entretanto, em data posterior, no dia 29/7/2020 foi aplicada por Autoridade Judicial uma medida de coacção na suspensão do exercício de funções.*
- 27. No entanto, a essa suspensão do exercício de funções da recorrente, apenas foi pronunciado pela Administração no ponto 9 da Proposta que considerando o Princípio da Presunção de Inocência apesar que foi suspensa a recorrente o exercício das funções, mas no período entre o dia 29/7/2020 a 2/11/2020 continua contar o tempo para efeitos de aposentação.*
- 28. E de facto é verdade porque segundo o artigo 260.º n.º 2 do ETAPM “O*

tempo de serviço durante o qual haja suspensão de vínculo à função pública, ou os funcionários ou agentes não tenham direito à percepção da totalidade do vencimento, é considerado para efeitos de aposentação desde que o interessado proceda ao pagamento dos correspondentes descontos.”

- 29. E nesse mesmo período de tempo à recorrente continuou e continuará descontar nos salários as quotas para efeitos de aposentação.*
- 30. Porém para além de tocar sobre o ponto de Princípio da Presunção de Inocência, a Administração na Proposta não pronunciou mais sobre a suspensão do exercício de funções da recorrente, especialmente se durante esse período de suspensão do exercício de funções alguém foi substituir o lugar dela ou ficou em vago.*
- 31. Assim, a entidade recorrida, por um lado, indefere a aposentação voluntária da recorrente, alegando a dificuldade na existência de agente para substituir as funções dela, mas por outro lado, não justifica qual foi a solução a partir do dia 29/7/2019 em que a recorrente foi suspensa o exercício de funções.*
- 32. O lugar da recorrente, pronunciado alegadamente na Proposta que não era fácil de ser substituído por outro agente, ficou sem a recorrente desde 29/7/2019.*
- 33. Verifica-se assim que no teor da Proposta, existe uma contradição, pois com a ausência da recorrente, os serviços prestados por ela, teriam continuado por alguém, porque nenhum lugar é insubstituível, inexistente a dificuldade de substituição.*
- 34. A recorrente incorporou no Corpo de Polícia de Segurança Pública, como guarda em Agosto de 1981, e prestava serviço no Serviço Migração.*
- 35. Em Junho de 2008 e Janeiro de 2013, foi respectivamente, promovida a guarda-principal e subchefe.*

36. *E em Outubro de 2018, a recorrente foi promovida a chefe e colocada na Divisão de Investigação e Repatriamento do Departamento do Controlo Fronteiriço, exercendo as funções de índole administrativa.*
37. *As funções que quotidianamente incumbia pela recorrente no posto de chefe são puramente administrativas.*
38. *Assim, a recorrente não compreende de como existiu tal alegadamente dificuldade de arranjar outro agente para a substituir, uma vez que as funções puramente administrativas que desempenhavam no seu lugar poderá ser arranjado por um agente da mesma patente.*
39. *O que não deixa de constituir uma situação de contradição na pronúncia, e como tal equivale falta de fundamentação, o que impõe necessariamente à anulação da decisão, por violar o artigo 115.º n.º 1 e 2 do CPA.*
40. *Por outro lado, na tese do despacho recorrido, a entidade recorrida não analisou todos os fundamentos invocados pela recorrente, não se pronunciando sobre a particularidade ou singularidade da pretensão da recorrente - face ao falecimento do seu irmão e da doença da própria recorrente queria deixar trabalhar reservando mais tempo para se dedicar para a sua saúde própria e dos seus pais.*
41. *Os órgãos administrativos devem pronunciar sobre todos os assuntos que lhes sejam apresentados pelos particulares, apreciando as questões suscitadas e tomando decisão (art.º 11.º n.º 1 do CPA).*
42. *No caso ora em discussão, o assunto posto à decisão da Administração é a pretensão de autorização de aposentação voluntária, formulada pela recorrente, que para além de reunir os requisitos formais dos 30 anos de serviço prestado e com o interesse de deixar trabalhar reservando mais tempo para se dedicar para a sua saúde própria e dos seus pais.*

43. *Nos termos das al. b) do n.º 2 art.º 263.º do ETAPM, pode requerer aposentação após 30 anos de serviço contados para efeitos de aposentação, e conforme todas as informações e pareceres na Proposta 700424/DRHDGR/2020P, foi comprovada que a recorrente já satisfaz esse tempo de serviço prestado, porque no dia 3/11/2020 que pretende desligar-se para aposentação, faz 30 anos, 2 meses e 3 dias de serviço, contado para efeitos de aposentação.*
44. *Constata-se no despacho recorrido que a entidade recorrida apenas concluiu com o indeferimento com a falta de agente adequado para substituir o lugar da recorrente, pelo que indeferiu a pretensão nos termos do n.º 6 do citado artigo 263.º do ETAPM.*
45. *Na óptica da recorrente, a sua desligação de serviço, não causa inconveniência para o serviço, desde já, neste momento encontra-se já suspensão do exercício das funções, de qualquer modo já não pode ir prestar serviço no seu lugar, e por outro lado, como já atrás exposto, exercia as funções meramente administrativa, por isso, contrariamente o que está mencionada na Proposta, na realidade, o seu lugar poderá ser substituído facilmente por um agente da mesma patente.*
46. *Logo não existe quaisquer motivo de razões de ordem financeira, de política geral ou sectorial em matéria de gestão de pessoal ou de fundamentada inconveniência para o serviço, estipulados no n.º 6 do art.º 263.º do ETAPM.*
47. *Daí que o acto recorrido enferma dos vícios de violação de lei, erro no pressuposto de facto.*
48. *Nos termos do n.º 6 do art.º 263.º do ETAPM “A aposentação voluntária, requerida nos termos da alínea b) do n.º 1, pode ser indeferida com invocação, designadamente, de razões de ordem financeira, de política geral*

ou sectorial em matéria de gestão de pessoal ou de fundamentada inconveniência para o serviço.”

49. *Trata-se aqui de um poder discricionário da Administração, que tem um campo de actuação bastante largo e só fica sujeito ao controlo judicial em casos de erro manifesto ou total desrazoabilidade (cfr. artº 21º, nº 1, al. d) do CPAC).*
50. *No caso em apreço, a entidade recorrida concluiu simplesmente a existência de razões de ordem financeira, de política geral ou sectorial em matéria de gestão de pessoal ou de fundamentada inconveniência para o serviço porque o Departamento onde trabalhava a recorrente não conseguiu arranjar agente adequado para a substituir, omitindo de pronunciar relativamente ao fundamendo apresentado pela recorrente no seu requerimento.*
51. *Os direitos da recorrente foram limitados inadequadamente em comparação com o fim de proteger a conveniência de serviço na Polícia de Segurança Pública de Macau*
52. *Assim, a entidade recorrida não pode, com base simplesmente por falta de pessoal ou inconveniência de serviço, e especialmente para um agente que já está suspensa temporariamente as funções, concluir o indeferimento da aposentação.*
53. *A entidade recorrida teria de pegar factos concretos e objectivos para dizer que o tipo de trabalho da recorrente é insubstituível por outro e por outro lado teria de justificar uma vez que a recorrente é insubstituível por outrem, e de como ficou a solução no lugar da recorrente, enquanto no período em que a recorrente se encontra supensa no exercício das funções.*
54. *Não o tendo feito, também implica a verificação do vício formal de falta de fundamentação.*

55. O acto recorrido é, em consequência dos apontados vícios de violação de lei anulável nos termos gerais do direito administrativo.

*

被訴實體就上述上訴作出答辯，有關內容載於卷宗第 70 至 75 頁，在此視為完全轉錄。

*

檢察院認為應判處司法上訴人敗訴，有關內容如下：

“...

在起訴狀中（卷宗第 2 至 34 頁），司法上訴人 A 請求（中級法院）撤銷保安司司長閣下 2020 年 8 月 31 日在第 700424/DRHDGR/2020P 號建議書上所作之批示（見 P.A. 第 7 至 9 頁），其內容是：同意建議，不予批准。

*

澳門《行政程序法典》第 93 條第 1 款規定，除非屬於同一法典第 96 條及第 97 條之情況，否則在調查完結後，應在最終決定前對利害關係人進行聽證，以便其在程序中陳述意見。該《法典》第 97 條第 a 項則規定，如果利害關係人已就對決定屬重要之問題及就所提出之證據在程序中表明意見，那麼，行政機關可以免除上述聽證。揆諸司法見解，在其於第 280/2013 號程序中所作的合議庭裁判中，中級法院指出：

O que se pretende com a audiência de interessados é assegurar-lhes o direito do contraditório, evitando a chamada decisão surpresa, e permitir os mesmos, no caso de se ter realizado alguma diligência instrutória, manifestarem os seus pontos de vista adquiridos no procedimento, visando, no fundo, dotar a Administração de elementos necessários para poder dar uma decisão acertada.

Verificando-se que o procedimento administrativo foi instaurado a pedido da recorrente, nele foram suscitadas questões jurídicas que já teve oportunidade de se pronunciar quer no seu requerimento inicial quer na petição de recurso hierárquico,

para além de que não foi efectuada nenhuma diligência instrutória destinada a apurar qualquer matéria de facto alegada pela recorrente, entende-se desnecessária a realização da referida audiência.

由此可見，聽證雖然是利害關係人的權利，是「辯論原則」和「參與原則」的落實機制，然則，它的主要作用在於：讓利害關係人有機會就行政機關之調查所得（尤其是，不利於利害關係人的證據）發表意見，避免他遭遇突然襲擊或措手不及性質的決定，若利害關係人已在程序中就有關調查獲得了發表意見的充分機會甚至已發表意見，則無須再進行聽證程序。

第 700424/DRHDGR/2020P 號建議書第 6 點和第 11 點，清晰無誤且確鑿無疑地表明：司法上訴人的自願退休申請之所以被否決，乃“因申請人的部門主管未能安排合適人選以頂替其工作，倘申請人之退休獲批會直接影響到所屬部門之運作。”訴諸第 7 點與第 8 點，可以肯定：初級法院刑事起訴法庭採取之強制措施，不是被訴批示的動機、原因、理由和依據。仔細閱讀整個的附屬行政卷宗，未見行政部門採用司法上訴人不知悉的證據。

本案所面對的是一個“應申請”行政程序，而且行政機關並沒有就司法上訴人之申請進行採取調查措施，所以，司法上訴人已有充分機會在其自願退休申請書內主張其認為對決定屬重要之理由及證據。有見及此，遵從上文引述的深刻司法見解，我們認為：被訴實體並沒有在相關行政程序當中違漏必要聽證。司法上訴人提出因欠缺聽證而撤銷有關決定的請求不成立。

*

關於說明理由之方式，澳門《行政程序法典》第 115 條第 1 款第 1 部分規定，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；第 2 部分則規定，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——此乃援引式說明理由。

第 115 條第 2 款訂立了說明理由的要件，即：清晰，連貫，充分。其中，連貫（congruência）是指：行政當局之決定與他對外宣稱之理由相適應，行政機關之

決定是其對外宣稱之前提及原因的符合邏輯的後果；質言之，決定與它的理由之間能夠自圓其說、不自相矛盾。

行政法理論與司法見解普遍認為，說明理由是一個相對概念（conceito relativo），其一般標準在於能讓一個普通行為相對人還原相關行為作出者的認知和評價過程（參見終審法院第 55/2017 號案件之合議庭裁決書）。故此，即使行政行為的理由說明並不豐富，但如仍能讓所針對的人了解其請求不獲批准的原因，那麼該行為不存有欠缺理由說明或理由說明不足的瑕疵（參見終審法院第 22/2017 號案件之合議庭裁決書）。終審法院也指出（見第 116/2019 號案件之合議庭裁決書）：
2. Para haver falta de fundamentação, não basta qualquer obscuridade, contradição ou insuficiência dos fundamentos invocados, sendo necessário ainda que eles não possibilitem um “esclarecimento concreto” das razões que levaram a autoridade administrativa a praticar o acto. 3. A fundamentação deve ter conteúdo adequado a suportar formalmente o acto administrativo, capaz de revelar a ponderação dos factos e pressupostos legais determinantes para a tomada da decisão.

在本案，保安司司長透過表示贊成（同意建議，不予批准）的方式作出了理由說明，經保安司司長贊成的建議書，尤其是該建議書第 6 點及第 11 點，充分地解釋和論證了否決司法上訴人之自願退休申請的事實依據及法律依據。刑事起訴法庭法官對司法上訴人採取之強制措施，即《刑事訴訟法典》第 185 條第 1 款 a 項規定的中止執行公共職務，不是被訴批示的依據。

無論如何，基於《刑事訴訟法典》第 202 條，該強制措施必然是暫時性的。鑑於此，不言而喻，中止執行公共職務與退休存在本質差別，兩者不可同日而語。職是之故，在尊重不同觀點之前提下，我們傾向於認為：被訴批示之理由說明自身以及它與決定之間，不存在抵觸或矛盾。

其實，整個起訴狀之內容——特別是其總結第 45 至 53 點——毋庸置疑地表明：司法上訴人雖然不認同第 700424/DRHDGR/2020P 號建議書第 6 點和第 11 點，但她理解被訴批示之理由說明。鑑於此，不妨指出：認同有別於理解，認同

(concordar) 是價值判斷，理解 (compreender) 是認知判斷。

至此，儘管充分和完全尊重不同見解，我們冒昧認為：被訴批示所採納之第 700424/DRHDGR/2020P 號建議書第 6 點和第 11 點符合清晰、連貫、充分的要件，職是之故，被訴實體已就其所作的否決司法上訴人自願退休申請的批示履行了理由說明的義務，司法上訴人的這一論據不成立。

*

在起訴狀之總結第 45 至 53 點，司法上訴人主張被訴批示同樣沾有事實前提錯誤和違反法律的瑕疵。具體而言，違反《公共行政人員通則》第 263 條第 4 款，亦違反適度原則。

關於《公共行政人員通則》第 263 條第 4 款之含義與性質，權威的司法見解明確指出（見終審法院第 14/2002 號案件之合議庭裁判書）：《澳門公共行政工作人員通則》第 263 條第 4 款給予行政當局以自由作出決定的巨大空間，因為該規定允許行政當局根據其認為適於說明決定理由正當的標準駁回自願退休申請，並且不僅列舉出而且通過真正意義上的未確定概念規定了某些可以導致駁回申請的理由，尤其是與行政當局的運作有關的理由。……所提出的人員短缺，沒有超越《澳門公共行政工作人員通則》第 263 條第 4 款規定的界限，尤其是人員管理及其對部門工作造成不便的界限，更沒有超越行政當局必須遵循的其他基本法律原則。

具體到本案，被訴批示所採納之第 700424/DRHDGR/2020P 號建議書第 6 點和第 11 點提及的理由不抵觸《公共行政人員通則》第 263 條第 4 款。此外，有必要指出：第一，澳門長期面對警力緊張和人力資源短缺之情況；第二，司法上訴人未能證明其身心狀態和所患之疾病已經達到了不適宜工作的程度；第三，被訴批示無既判案效力，不妨礙她將來再次申請自願退休。

循此思路，在完全尊重不同立場的前提下，我們的淺見在於：行政當局行使裁量權所作之被訴批示——以“倘申請人之退休獲批會直接影響到所屬部門之運作”為理由，否決司法上訴人的自願退休申請——並不存在明顯錯誤，絕對不合理

或不可容忍的非正義，所以，不觸犯適度原則，也不存在事實前提錯誤。

綜上所述，謹此建議法官閣下：宣判司法上訴人敗訴，駁回其全部訴求。

...”。

*

二. 訴訟前提

本院對此案有管轄權。

本案訴訟形式恰當及有效。

訴訟雙方具有當事人能力及正當性。

不存在待解決之無效、抗辯或其他先決問題。

*

三. 事實

根據卷宗及附隨之行政卷宗的資料，本院認定以下事實：

1. 司法上訴人為澳門治安警察局第一職階警長。
2. 於2020年07月15日，司法上訴人向有關當局申請自2020年11月03日起自願退休。
3. 於2020年08月12日，澳門治安警察局人員作出第700424/DRHDGR/2020P號建議書，建議不批准司法上訴人的自願退休申請，有關內容如下：
 1. 本局第1職階警長編號2*****，A，於2020年7月15日遞交之申請書表示，根據現行《澳門公共行政工作人員通則》第二百六十三條第一款b)項之規定，申請自2020年11月03日起自願退休；
 2. 根據本廳資料所示，申請人現年48歲，由1990年08月20日至2020年11月02日止，申請人為本局服務之時間如下：
 - 2.1. 為退休效力：30年02月23日。
 - 2.2. 為年資獎金效力：30年02月23日。

3. 申請人現時之薪俸點為 430 點，預計於 2020 年 10 月 25 日起有權收取之薪俸點為 450 點，並於 2020 年 08 月 12 日起有權享有第 6 個年資獎金;
4. 申請人尚有一項待決的紀律程序，該程序編號為 117/2020 號;
5. 根據申請人所述，其胞弟於去年因肝癌離世，事件導致其父母已產生情緒問題及身體狀況逐漸轉差。同時，此事亦為申請人帶來生理及心理上的負面影響。於本年 05 月，其需要進行子宮及兩側輸卵管切除手術而入院，事後更需要服用藥物及定期跟進病情。因此，申請人希望申請退休以調理身體及有更多時間照顧家人;
6. 根據申請人所屬部門(出入境管制廳 - 調查及遣送處)報告所示，申請人在派駐該廳工作至今，長期面對大量複雜及繁重的工作，均以積極樂觀的態度去面對，無論是多繁複的工作均能妥善處理。申請人在有限的人力資源情況下都能讓團隊發揮到最大效能，使所屬部門的工作能夠順利完成，可見其工作經驗相當豐富。綜合分析，由於申請人所屬部門未能安排到合適人選頂替其工作，倘若申請人之退休獲批，會直接影響其部門之運作，故建議不批准其退休之申請;
7. 於 2020 年 07 月 30 日，本局收到初級法院 - 刑事起訴法庭函件編號: 5031/20/PL，內容為警長 A 涉嫌觸犯《刑法典》第 348 條所規定及處罰的「違反保密罪」，故此，該法庭根據《刑事訴訟法典》第 185 條第 1 款 a) 項的規定，即時(2020 年 07 月 29 日)中止申請人從事本局一切公共職務;(附件一)
8. 根據第 7 點所述之情況，申請人截至 2020 年 07 月 28 日之實際服務時間如下:

	截至 2020 年 07 月 28 日
實際服務時間	29 年 11 月 21 日

9. 上述對申請人實施之強制措施的決定，僅在符合刑事訴訟法典相關規

定的前提下方予以消滅或廢止，故其截至 2020 年 07 月 28 日的實際服務時間僅得 29 年 11 月 21 日，但按照無罪推定原則，申請人現雖被中止本局一切公共職務，由於有關案件仍在待決中，故申請人由 2020 年 07 月 29 日至 2020 年 11 月 02 日期間應繼續視為其實際服務時間內；

10. 根據第 9 點所述之情況，申請人截至 2020 年 11 月 02 日之實際服務時間如下：

	截至 2020 年 11 月 02 日
實際服務時間	30 年 02 月 23 日

11. 綜上所述，申請人根據現行《澳門公共行政工作人員通則》第二百六十三條第一款 b) 項之規定，“為退休效力而計算之服務時間滿三十年，申請退休。”，但根據同一條例第六款之規定，“對於上述根據第一款 b 項之規定申請之自願退休得不予批准，尤其以財政、人員管理之整體或局部政策，又或有依據認為對部門之工作造成不便為理由而不予批准”。由於按照上述第 6 點的敘述，因申請人的部門主管未能安排合適人選以頂替其工作，倘申請人之退休獲批會直接影響到所屬部門之運作，故建議不批准本局警長編號 2*****，A 之退休申請；
12. 本建議書應先送交澳門保安部隊事務局加具意見後，再呈保安司司長閣下審批；
13. 呈交上級考慮及決定。
- ...”。

4. 澳門保安司司長於 2020 年 08 月 31 日作出以下批示：
- “同意建議
- 不予批准”。

*

四.理由陳述

司法上訴人認為被訴行為存有以下瑕疵：

1. 沒有說明理由。
2. 違反《澳門公共行政工作人員通則》第 263 條第 6 款之規定。
司法上訴人認為相關部門有足夠人手頂替其工作，且沒有考慮其狀況 - 胞弟因患肝癌離世對其的打擊，以及其自身亦患病(子宮及兩側輸卵管切除)。
3. 在作出決定前沒有聽證。

*

現就有關問題作出審理。

1. 就沒有說明理由方面：

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(《行政程序法典》第 115 條第 1 款)。

在本個案中，被訴實體透過同意第 700424/DRHDGR/2020P 號報告/建議書的內容否決了司法上訴人的自願退休申請。因此該報告/建議書的內容成為了被訴行為的組成部分。

在已證事實中所轉錄的相關報告/建議書內容可見，任何一名智力中等的人士均可清楚明白司法上訴人的自願退休申請是基於什麼理由而被否決，就是基於其所屬部門未能安排到合適人選頂替其工作，若其自願退休申請獲批，會直接影響部門之運作。

事實上，司法上訴人清楚其自願退休申請被否決的理由，並在起訴

狀中對相關理由作出了反駁(見起訴狀第 39 至 54 條)。

不能將欠缺說明理由和理由不成立相混淆，前者為形式上的瑕疵，而後者為實質瑕疵。履行了說明理由的義務，不代表當中的理由是成立的。

2. 就事實及法律前提錯誤(違反《澳門公共行政工作人員通則》第 263 條第 6 款之規定)方面：

司法上訴人認為被訴實體否決其自願退休申請的依據並不成立，存有事實和法律前提錯誤，理由在於其僅是在澳門治安警察局出入境管制廳 - 調查及遣送處負責行政工作，並非不可替代。另一方面，自 2020 年 07 月 29 日開始被防範性停職，而部門照常運作，故不存在人手短缺的問題。

最後，亦認為被訴實體在作出決定時沒有考慮其狀況 - 其胞弟因患肝癌離世對其的打擊，以及其自身亦患病(子宮及兩側輸卵管切除)。

在尊重不同見解下，我們並不認同司法上訴人的立場。

首先，司法上訴人只是被防範性停職，有關停職是暫時性及有最長期限的，故不能與永久性退休離職相提並論。

其次，即使在部門僅是負責行政工作，也不代表相關的職位和工作是容易被替代的。即使是一粒小小的螺絲釘也有其功用，欠缺了可以影響整部機器的正常運作。

《澳門公共行政工作人員通則》第 263 條第 6 款規定如下：

...

6. 根據第一款 b 項之規定申請之自願退休得不予批准，尤其以財政、人員管理之整體或局部政策，又或有依據認為對部門之工作造成不便為理由而不予批准。

...

從上述轉錄的法規可見，被訴實體在評估司法上訴人的自願退休申請會否影響部門正常運作享有自由裁量權，而自由裁量權的行使只有在權力偏差、明顯的錯誤或絕對不合理的情況下才受司法監督審查。

就同一法律觀點，終審法院及本院均在不同的卷宗中已多次強調¹。在本個案中，沒有發現上述任一情況。

就沒有考慮司法上訴人的狀況 - 其胞弟因患肝癌離世對其的打擊，以及其自身亦患病(子宮及兩側輸卵管切除)方面，需指出的是司法上訴人並非是以無工作能力而申請自願退休，故被訴實體在審批其自願退休申請時不考慮有關情況並不構成遺漏審理。

3. 就欠缺聽證方面：

根據《行政程序法典》第 10 條之規定，“公共行政當局之機關，在形成與私人及以維護其利益為宗旨之團體有關之決定時，應確保私人及該等團體之參與，尤應透過本法典所規定之有關聽證確保之”。

此外，《行政程序法典》第 93 條亦規定：

- 一、調查完結後，利害關係人有權於最終決定作出前在程序中陳述意見，並尤其應獲通知可能作出之最終決定；但第九十六條及第九十七條規定之情況除外。
- 二、負責調查之機關須就每一具體情況，決定以書面或以口頭方式對利害關係人進行聽證。
- 三、在任何行政程序中，對利害關係人進行聽證即中止期間之計算。

設立聽證制度之目的，是讓利害關係人可參與有關程序，發表自己的意見，以供行政當局參考及避免意料之外之決定。

¹ 見終審法院分別於 2012 年 07 月 31 日、2012 年 05 月 09 日、2000 年 04 月 27 日及 2000 年 05 月 03 日在卷宗編號 38/2012、13/2012、6/2000 及 9/2000 作出之裁判書，以及中級法院分別於 2012 年 07 月 05 日、2011 年 12 月 07 日及 2011 年 06 月 23 日在卷宗編號 654/2011、346/2010 及 594/2009 作出之裁判書。

在本個案中，雖然相關的行政程序是應司法上訴人的申請而展開，而其也有機會在自願退休申請書內主張認為對決定屬重要之理由及證據，然而不能忘記的是被訴實體否決有關申請的依據/事實(因司法上訴人的部門主管未能安排合適人選以頂替其工作，倘其自願退休申請獲批會直接影響到所屬部門之運作)並非是司法上訴人在作出自願退休申請時可以知悉及掌握的。在此前提下，我們認為被訴實體在作出最終決定前，應對司法上訴人作出聽證，以便其可就相關依據/事實發表意見，或提出證據證明該等依據/事實並不成立。

基於此，這部分的司法上訴依據是成立的，被訴行為存有欠缺聽證的瑕疵，應予以撤銷。

*

五.決定

綜上所述，裁判本司法上訴成立，撤銷被訴行為。

*

訴訟費用由被訴實體支付，但其享有主體豁免。

作出適當通知及採取適當措施。

*

2021 年 06 月 03 日

(裁判書製作人)

何偉寧

(第一助審法官)

唐曉峰

(第二助審法官)

李宏信

米萬英