

(譯本)

案件編號：第 14/2002 號
案件類別：行政方面的司法上訴
會議日期：2002 年 12 月 6 日
上訴人：甲
被上訴人：保安司司長

主要法律問題

行政行為的說明理由
缺乏說明法律依據
對真正意義上的未確定概念所作解釋的可審查性
自願退休申請

摘要：

行政行為的說明理由應透過扼要闡述有關決定的事實依據及法律依據，以明示方式做出；說明理由亦得僅透過表示贊成先前所作的意見書、報告或建議的依據而作出，在此情況下，該意見書、報告或建議成為有關行為的組成部分。

說明理由係指顯然能為行政決定、證明性闡述或判斷提供依據的論述。

公共行政決定中的說明理由具有多功能性，不僅為了向受法律保護的私人權益提供傳統上的保護，而且主要是為了在做出決定的過程中更加謹慎和客觀以及該決定的正確和公正，以符合行政活動的合法性以至合法性的公共利益，並使決定所針對的人本身和一般公眾了解決定的含義，防止可能出現的衝突。

決定的形式上的說明理由不一定符合決定本身正當性方面的實質上的說明理由，也就是說，不能把組成行政行為的事實和法律依據與該行政行為的實質依據相混淆。

應當承認，作為行政行為有效的條件之一，說明理由的必要性具有形式上獨立的意義，因此，即使行政行為沒有實質瑕疵，或者說不論有無實質瑕疵，無說明理由都會導致該等行為被撤銷。

所提出的事實方面的理由和決定的含義與適用的法律規定相一致，並不意味着無需在行政行為中指出法律依據，也不能使該行為免除可預見的被撤銷的後果。

對審查是否履行了說明理由的法定要求而言，行政當局在司法上訴裏的答辯或陳述中做出的說明理由無意義。

在絕對未指出法律依據的情況下，不得在以後的司法監督中透過法院的法律定性填補這一漏洞、確認或宣告作出的決定中存在行政當局沒有提出甚至沒有考慮過的說明理由的法定前提要件，否則就違反了行政機關對初始確定和決定行政行為的保留權力。

如果在行政行為中未指出法律規定或法律原則作為作出該決定的理由，則屬沒有任何法律方面的說明理由，使該行為的說明理由不充分，這等同於無說明理由，導致該行為被撤銷。

《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。

除了明顯錯誤、完全不合理或者一般來說明顯違反行政工作必須遵守的基本法律原則的情況外，對於在自由決定空間範圍內做出的行政行為的實質，法院原則上不得透過司法上訴程序進行審查。

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。

裁判書製作法官：朱 健

(譯 本)
澳 門 特 別 行 政 區 終 審 法 院 裁 判 ：

行政方面的司法上訴
第 14/2002 號

上訴人：甲

一、概述

甲對保安司司長 2001 年 11 月 13 日的批示向中級法院提起司法上訴，該批示不予批准其自願退休的申請。

透過 2002 年 6 月 13 日在第 29/2002 號案件中作出的合議庭裁判，中級法院裁定司法上訴理由不成立。

甲現在對中級法院的合議庭裁判向本法院提起上訴，在其上訴書狀中提出以下結論：

“1. 被上訴的實體違反了根據《行政程序法典》第 114 條應承擔的說明理由的義務。

2. 被上訴批示的法定說明理由顯然與上訴人提出的聲請相矛盾，完全沒有解釋行為的理由，這必然等同於缺乏《行政程序法典》第 115 條規定的對行為說明理由。

3. 被上訴的批示即使不是矛盾的，也不能不是含糊不清的，根據《行政程序法典》第 114 條和第 115 條的規定，這自然也造成被上訴的實體違

反說明理由的義務。

4. 所提出的人員短缺表示的是一個對工作造成不便的空洞的未確定概念，只有這一點是不夠的。

5. 卷宗中已經表明，上訴人退休不會對部門的工作造成不便。

6. 作出該行為所依據的事實前提方面的錯誤是一種違反法律的形式，即使在行政當局自由裁量權的範疇內亦然。

7. 這種違反法律的形式在任何情況下均會出現，這是因為，所提出的人員短缺即使符合事實真相，根據《澳門公共行政工作人員通則》第 263 條第 4 款的規定，也不足以構成不批准上訴人聲請所依據的理由。

8. 正如提出作出該行為依據一樣，我們不能透過簡單的思考便得出結論，認為對部門工作造成不便確實是不批准上訴人聲請的原因。

9. 因此，無可爭議的是，該批示違反《澳門公共行政工作人員通則》第 263 條第 4 款的規定，這再次導致該批示可以撤銷。”

要求命令被上訴的法院按照上述法律規定重新審理本案的實體問題。

被上訴人未作出陳述。

駐終審法院的檢察院檢察官出具以下意見書：

“甲對中級法院裁定其對保安司司長的批示提起的上訴理由不成立的合議庭裁判不服，該批示未批准其根據《澳門公共行政工作人員通則》第 263 條第 1 款 b) 項提出的自願退休的申請，甲現向終審法院提起上訴。

為此提出：

— 被上訴的實體違反《行政程序法典》第 114 條規定的說明理由的義務；

— 作出該行為所依據的事實前提方面的錯誤；

一 違反《澳門公共行政工作人員通則》第 263 條第 4 款的規定。
我們認為上訴人沒有理由。

人們知道，《澳門公共行政工作人員通則》規定有兩種退休：

自願退休和強制退休，由《澳門公共行政工作人員通則》或有權限當局的規定而引致的退休，視為強制退休（《澳門公共行政工作人員通則》第 261 條和第 262 條）。

由利害關係人申請或聲明的退休，視為自願退休，自願退休由《澳門公共行政工作人員通則》第 263 條規定的制度規範。

上述第 263 條第 1 款規定了兩種不同的情況：

“處於下列狀況之公務員或服務人員，得自願退休：

a) 為退休效力而計算之服務時間滿 30 年且年滿 55 歲，聲明願意退休；

b) 為退休效力而計算之服務時間滿 30 年，申請退休。”

在 b)項所指情況中，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由而不予批准”（該條第 4 款）

根據《行政程序法典》第 114 條規定，行政當局應對其行政行為說明理由，而第 115 條第 2 款解釋說，“採納含糊、矛盾或不充分之依據，而未能具體解釋作出該行為之理由”，等同於無說明理由。

法律要求說明理由必須相合、清楚和充分。

“相合”要求提出的依據與所作出的決定相一致，而“清楚”，即清楚地表示出前提和原因，則意味着在解釋依據中使用的表達方式、格式、

詞語和論據必須明白易懂，而不應當混亂難辨、模稜兩可或模糊不清。

僅僅是提出的依據含糊、矛盾或不充分，還不足以確定缺乏說明理由，還須這些依據不能“具體解釋”導致行政當局作出該行為的理由（見 Lino José Baptista Rodrigues Ribeiro 和 José Cândido de Pinho，《澳門行政程序法典評註》，第 639 頁和第 640 頁）。

從卷宗中清楚地看出，上訴人提出的自願退休的申請，是根據第 263 條第 4 款被駁回的。

治安警察局代局長的建議得到保安司司長同意，據此駁回了上訴人的申請，上述建議中有以下內容：

“鑑於本局人員短缺，且上訴人還不符合現行《澳門公共行政工作人員通則》第 262 條或第 263 條第 1 款 a)項中的條件，故建議對該申請不予批准。”

上訴人認為，“顯然，該行為的一般相對人都不能了解導致作出該決定的推理方式，這是因為，一方面說上訴人具備退休的條件，另一方面又得出結論，說他不符合《澳門公共行政工作人員通則》第 262 條和第 263 條第 1 款 a)項規定的條件”。

但是，我們不認為被上訴的批示中存在矛盾。

被上訴的實體在作出現在被質疑的決定時，完全知悉上訴人的要求，也完全知悉本身有權駁回上訴人的申請，因此提出該局“人員短缺”作為現在被質疑的駁回申請的依據，因為根據《澳門公共行政工作人員通則》第 263 條第 1 款 b)項的規定，上訴人已具備申請自願退休的條件。

被上訴的實體援引《澳門公共行政工作人員通則》第 262 條和第 263

條第 1 款 a)項，旨在排除這樣的假設，即上訴人已具備強制退休或者僅透過利害關係人聲明即可的自願退休的條件（服務時間滿 30 年和年滿 55 歲或以上），在這種情況下不得駁回退休要求。

這樣，一方面排除了行政當局無權不准退休的情況，只餘下《澳門公共行政工作人員通則》第 263 條第 1 款 b)項規定的申請自願退休，這是行政當局使用《澳門公共行政工作人員通則》第 263 條第 4 款所賦予權能的前提要件，另一方面，被上訴的實體提出“人員短缺”作為駁回上訴人申請的依據。

從這一推斷中看不到存在上訴人所指的矛盾。

同樣，被上訴的批示中也不存在上訴人所稱的含糊不清。

對於“人員短缺”的說法，上訴人時而說是說明理由含糊不清，時而又說是說明理由不充分（見上訴理由闡述第 23 點至第 31 點）。

無論如何，如果說“部門工作方便”這一說法確實因為含糊不清和不充分而不得作為有效依據援引的話，那麼“人員短缺”就完全不同了，這不是空洞的說法，而是具體而確定的事實。

上訴人還指責被上訴的批示有事實前提方面的錯誤，因為治安警察局司法辦公室主任在其關於上訴人申請所作的報告中說，上訴人所申請的退休不會對部門的工作造成不便。

中級法院並非沒有考慮這一點，認為“有權限對上訴人的申請最後作出決定的是被上訴的實體而不是上述報告的作者，該實體作出決定時確實有上面所說的很大的自由裁量空間，並且根據以上規定不可對其進行審查”。

關於違反《澳門公共行政工作人員通則》第 263 條第 4 款的規定，我

們認為，所提出的人員短缺完全構成所規定的不予批准的理由之一，且含意非常廣泛，因此行政當局擁有很大的決定空間。

我們完全同意檢察院司法官在給中級法院出具的意見書中闡述的看法，“人員短缺”符合被上訴的實體對當前該局可支配的總體人力資源所作的評估（故該局司法辦公室主任的意見有局限性，只能限於其特定部門），可以納入法律允許的上述兩個理由中的任何一個……”。

也就是說，提出該局人員短缺必定是着眼於人員管理方面的整體政策，人員短缺體現了總體上對部門工作造成不便。

更不能說人員短缺的問題可以透過聘用新公務員輕而易舉地解決，人們知道，聘用高素質的人員並不像所想的那麼簡單易行，事關替代一個據認為有豐富經驗的人員更是如此。

被上訴的實體以人員短缺為依據不批准上訴人的要求，屬自由裁量權的範疇，可以根據其自由審查標準並在為實現某種目的允許的界限內作出行為。

綜上所述，應認為上訴理由不成立。”

各助審法官檢閱已畢。

二、依據

2.1 被上訴的合議庭裁判認定的事實如下：

“1. 2001年6月22日，甲（現上訴人）提出以下內容的申請（見附隨卷宗第8頁）：

“澳門特別行政區行政長官先生閣下

編號為 XXXXXX 的澳門治安警察局警長甲，符合 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 263 條第 1 款 b)項的規定，申請由 2002 年 1 月 23 日起，離職退休。

(簽字)

請求批准

澳門, 2001 年 6 月 22 日”

2. 根據治安警察局資源管理廳 2001 年 10 月 24 日第 XXXX/XXXX 號陳述書，上訴人在本局的實際服務時間為 24 年 10 個月零 20 天，相當於為退休效力而計算的服務時間 31 年零 5 個月（見附隨卷宗第 7 頁）。

3. 根據治安警察局資源管理廳 2001 年 10 月 24 日第 XXX/XXXX 號報告，上訴人現年 45 歲，其提出的從 2002 年 1 月 23 日起離職退休的申請對部門工作造成不便（見附隨卷宗第 5 和第 6 頁）。

4. 2001 年 10 月 24 日，治安警察局代局長透過由其本人簽署的第 XXX/XXX/XXX/XXXX 號建議書把現上訴人的申請呈交保安司司長考慮，建議書的內容如下（附隨卷宗第 3 和第 4 頁）：

“(.....)

主題：離職退休卷宗

第 XXX/XXX/XXX/XXXX 號建議書

日期：2001 年 10 月 24 日

1. 警長編號 XXXXXX，甲，符合 12 月 21 日第 87/89/M 號法令核准之《澳門公共行政工作人員通則》第 263 條第 1 款 b)項規定，並申請由 2002 年 1 月 23 日起，離職退休。

2. 集合了各項有關條件於附上之報告書上。

3. 由於本局出現人員短缺之情況，而申請人並未符合現行《公共行政工作人員通則》第 262 條及第 263 條第 1 款 a)項之條件，因此建議不批准有關申請。

4. 呈保安司司長閣下考慮。

代局長

李小平副警務總監”

5. 被上訴的保安司司長的批示就是針對這一建議書作出的，批示的內容如下（見附隨卷宗第 3 頁）：

“同意。不予批准。

2001 年 11 月 13 日

（簽名）”

2.2 上訴人認為已基本指出了被上訴行為有三個瑕疵：違反說明理由的義務、事實前提方面的錯誤和違反法律。

2.3 違反說明理由的義務

關於其指出的第一個瑕疵，上訴人認為被上訴的行為的說明理由中有矛盾，導致撤銷該行為，這是因為，上訴人的退休申請之所以未被批准，除所謂人員短缺之外，還因為不符合《澳門公共行政工作人員通則》第 262 條或第 263 條第 1 款 a)項規定的各種條件，而上訴人只根據該通則第 263 條第 1 款 b)項申請自願退休，況且該行為還斷然肯定上訴人符合退休條件。

被上訴的合議庭裁判認為，“不能說，一個一般的相對人，如果作為被上訴行為的受意人處於上訴人的地位，也會對其中的理由說明感到困惑不解……”

“被上訴的駁回申請的決定中說明理由部分第 3 點稱，“由於本局出現人員短缺之情況，而申請人並未符合現行《公共行政工作人員通則》第 262 條或第 263 條第 1 款 a)項之條件……”，從這一表述中應當理所當然而且清楚地推斷出，現上訴人根據《澳門公共行政工作人員通則》第 263 條第 1 款 b)項提出的離職退休申請，是以該通則第 263 條第 4 款規定的治安警察局人員短缺為由駁回的，這一規定針對的是根據第 263 條第 1 款 b)項提出的離職自願退休申請的情況，而另一方面，上訴人並未符合該通則第 262 條或第 263 條第 1 款 a)項的條件，這些條件導致其可能強制退休（見第 262 條）或通過單純聲明自願退休（見第 263 條第 1 款 a)項），兩者均對作出的駁回申請的決定構成阻礙……”。

這就表明，被上訴行為這一部分的說明理由經與其第 1 點（清楚地表明上訴人符合《澳門公共行政工作人員通則》第 263 條第 1 款 b)項的規定）經必要的配合作應有的解釋後，不僅不自相矛盾或與第 1 點相矛盾，而且可以加強被上訴實體的看法，即在作出被上訴的決定時，上訴人尚無離職退休的其他可能，不論是《澳門公共行政工作人員通則》第 262 條規定的退休，還是該通則第 263 條第 1 款 a)項所指的退休，這些才能對根據第 263 條第 4 款駁回申請構成阻礙。”

被上訴的行為，即“同意。不予批准。”是在治安警察局代局長的建議書上作出的，建議書的內容如下：

“警長編號 XXXXXX，甲，符合 12 月 21 日第 87/89/M 號法令核准之《澳門公共行政工作人員通則》第 263 條第 1 款 b)項規定，並申請由

2002 年 1 月 23 日起，離職退休。

集合了各種有關條件於附上之報告書上。

由於本局出現人員短缺之情況，而申請人並未符合現行《公共行政工作人員通則》第 262 條或第 263 條第 1 款 a)項之條件，因此建議不批准有關申請。

呈保安司司長閣下考慮。”

被上訴的行為以建議書中提出的依據作為其依據。這就是《行政程序法典》第 115 條第 1 款允許的通過納入作出的說明理由。

被上訴的駁回申請的決定所依據的屬重要的要件，僅僅是治安警察局人員短缺和不具備第 87/89/M 號法令核准的《澳門公共行政工作人員通則》第 262 條或第 263 條第 1 款 a)項規定的條件。

確實，上訴人是根據《澳門公共行政工作人員通則》第 263 條第 1 款 b)項申請自願退休的。

該條規定：

“1. 處於下列狀況之公務員或服務人員，得自願退休：

a) 為退休效力而計算之服務時間滿 30 年且年滿 55 歲或以上，聲明願意退休；

b) 為退休效力而計算之服務時間滿 30 年，申請退休。

2.

3.

4. 根據第 1 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。”

可以肯定，正如建議書中所說，上訴人符合根據《澳門公共行政工作人員通則》第 263 條第 1 款 b)項申請自願退休的條件，即為退休效力而計算的服務時間滿 30 年。但是，該申請卻以治安警察局人員短缺為由被駁回。此外，被上訴的實體還增加了一個情節：雖然為退休效力而計算的服務時間已滿 30 年，但還不滿 55 歲，以這一要件說明，除駁回其以上述 b)項為依據的申請之外，上訴人還不得根據上述第 1 款 a)項規定自願退休。

顯然這裏不存在說明理由中的矛盾。但是，其中沒有指明該駁回申請在上訴人申請書依據本身方面的法律依據。被上訴的行為僅載明“本局人員短缺”，這是審查決定之說明理由中屬重要的部分。

考慮到該行政行為的否定含義，根據《行政程序法典》第 114 條第 1 款 c)項的明確規定，說明理由的義務無疑應由作出決定的實體擔負：

“1. 除法律特別要求說明理由之行政行為外，對下列行政行為亦應全部或部分地說明理由：

a) ……；

b) ……；

c) 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；

d) ……；

e) ……；

f) ……”

對於說明理由的要件，《行政程序法典》第 115 條作了這樣的規定：

“1. 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。

2. 採納含糊、矛盾或不充分之依據，而未能具體解釋作出該行為之理由，等同於無說明理由。

3. ……”

除了必須以明示方式作出外，說明理由必須載有事實和法律方面的依據，即使以扼要的方式載有。顯然，在被上訴的行為中因為未指明法律方面的依據而未遵守《行政程序法典》第 115 條第 1 款的規定。

法律適用於一個具體情況是設定行政行為的時刻，這一時刻顯然具重要性，因為這是行政當局的機關的決定，其目的是在一個個別具體情況中，依據公法的規定產生法律效果（《行政程序法典》第 110 條）。說明理由的部分就是便於知悉公共行政當局作出決定的法律根據，理解對事實狀況的認定、對法律規定解釋的含意、對有關利益的考慮以及最後的法律定性。

說明理由係指顯然能為行政決定、證明性闡述或判斷提供依據的論述。¹

明確指出行政決定的事實和法律依據的法定要求，符合表明其對私人利益和公共利益均必不可少的各種目的。

說明理由的必要性具有多重功能，其中包括三個相互關聯的主要目的：

(1) 通過在選擇最佳解決辦法時對相關利益深思熟慮和更加重視客

¹見 Vieira de Andrade，《以明確方式對行政行為作出說明理由的義務》，Almedina 出版社出版，科英布拉，1991 年，第 228 頁至第 232 頁。

觀合理性（或相互主觀合理性），提高行政決定的質素和正當性，以在個案中保障公共利益；保證行政決定本身的法律正確性，防止因為欠缺思考而作出輕率和不衡平的決定，防止因為武斷行事而必然作出與公共利益格格不入或截然相反的決定。

(2) 完善對行政當局決定的正當性進行監督的機制，尤其是在自由裁量方面要特別注意保障私人對行政行為切實行使司法上訴權；為了使決定具合理性，要增加行政行為的透明度，更切實地保障平等對待。

(3) 擴大行政公開性，尤其是在資訊和參與、與有利害關係的私人的關係、透明度和清晰度以及與整個社會群體的關係等方面，以此使私人相信所作出的決定的正確性，並在行政當局與公眾之間創造出和睦和信任的氣氛。²

公共行政中的說明理由具有多功能性，不僅為了向私人受法律保護的權益提供傳統上的保護，而且主要是為了在做出決定的過程中更加謹慎和客觀以及該決定的正確和公正，以符合行政行為以至符法性的公共利益，並使決定所針對的人本身和一般公眾了解決定的含義，防止可能出現的衝突。

決定的形式上的說明理由不一定符合決定本身正當性方面的實質上的說明理由，也就是說，不能把組成行政行為的事實和法律依據與該行政行為的實質依據相混淆。

“因此，說明理由是決定的形式要件，不能與決定的內容混為一談，無論在作出的說明理由和決定的實質之間有無矛盾之處，說明理由都獨立

²見 Vieira de Andrade 上著，第 65 頁至第 80 頁。同樣，見 David Duarte，《程序化、參與和說明理由：實現行政無私原則是作出決定的標準》，Almedina 出版社出版，科英布拉，1996 年，第 237 頁至 241 頁。

存在並具有獨立的衡量尺度。

說明理由的這一形式上的獨立性表現在說明理由的正確性要件與決定的正確性要件相互分開，這就是說，兩者之間雖有相通之處，但不能以說明理由中的弊病作為出發點，確定僅其本身認為的決定中存在缺陷。換言之，說明理由僅指決定的各支撐點的外在表現，而與決定的內在本體現實無關。”³

應當承認，作為行政行為有效的條件之一，說明理由的必要性具有形式上的獨立意義，因此，即使行政行為沒有實質瑕疵，或者說不論有無實質瑕疵，欠缺說明理由都會導致該等行為被撤銷。⁴

說明理由是說明性闡述，其內容應當適於在形式方面支持行政行為，足以揭示對於在作出的決定中起決定性作用的事實和法律前提要件進行的權衡。

司法上訴所針對的行為中沒有載明駁回申請的法律依據。可以理解，正如被上訴的合議庭裁判指出的，被上訴的實體提出人員短缺依據的是《澳門公共行政工作人員通則》第 263 條第 4 款的規定，在該款中確實規定了可以阻礙根據同條第 1 款 b) 項申請自願退休的理由，上訴人正是根據這一項的規定提出申請的。前者的規定是構成被上訴行為的實質法律依據。但是，形式上的說明理由有其本身的、不可由實質上的說明理由替代的作用。所提出的事實方面的理由和決定的含義與適用的法律規定相一致，並不意味着無需在行政行為中指出法律依據，也不能使該行為免除可

³見 David Duarte，上著，第 185 頁和第 186 頁。

⁴見 Vieira de Andrade，上著，第 27 頁。

預見的被撤銷的後果。

正如在被上訴實體的答辯書（卷宗第 21 頁）第 2 點中所說，對審查是否履行了說明理由的法定要求而言，行政當局在司法上訴裏的答辯或陳述中做出的說明理由無意義。因此，在絕對欠缺指出法律依據的情況下，不得在以後的司法監督中透過法院的法律定性填補這一漏洞、確認或宣告作出的決定中存在行政當局沒有提出甚至沒有考慮過的說明理由的法定前提要件，否則就違反了行政機關對初始確定和決定行政行為的保留權力。⁵

現在已經清楚，被上訴的行為中僅有事實方面的說明理由，而沒有提及決定的法律根據。如果在行政行為中未指出法律規定或法律原則作為作出該決定的理由，則屬沒有任何法律方面的說明理由。對說明理由的法定義務及其特定的作用而言，被上訴的決定與適用的法律制度相符並無意義。因此，該行為的說明理由不足⁶，根據《行政程序法典》第 115 條第 2 款的規定，這等同於無說明理由，根據該法典第 124 條的規定，這確定該行為的撤銷。

因此，本上訴理由成立。

2.4 事實前提方面的錯誤及違反法律

上訴人認為，人員短缺不足以符合對工作造成不便這一未確定概念，這表明因為未遵守《澳門公共行政工作人員通則》第 263 條第 4 款的規定

⁵見 Mário Esteves de Oliveira、Pedro Costa Gonçalves、João Pacheco de Amorim，《行政程序法典評論》，第二版，Almedina 出版社出版，科英布拉，1997 年，第 591 頁。

⁶在這方面，見 José Osvaldo Gomes，《行政行為的說明理由》，第二版，科英布拉出版社出版，1981 年，第 123 頁。

而有違反法律的瑕疵。關於事實前提方面的錯誤，上訴人稱，該瑕疵在於其退休不會對部門的工作造成不便，這就因為同屬“對部門不造成不便”這一概念的解釋問題而導致前面提到的瑕疵。

確實，被上訴的行為中為駁回上訴人的自願退休申請而提出的理由正是治安警察局人員短缺。雖然在行政行為的說明理由部分沒有提出其法律定性，但可以對該部分的適當性進行審查，根據第 263 條第 4 款的規定說明駁回申請的原因，在該款中規定了可能導致不批准利害關係人提出的自願退休申請的理由。

按照《澳門公共行政工作人員通則》第 263 條第 4 款的規定，根據該條第 1 款 b)項的規定申請的自願退休得不予批准，尤其以財政、人員管理的整體或局部政策，又或有依據認為對部門的工作造成不便為理由而不予批准。

這一規定在兩方面賦予行政當局以自由作出決定的巨大空間。

首先，法律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，如財政、人員管理以及籠統的對部門工作造成不便等。

其次，上述規定中指出的理由是真正意義上的未確定概念，其含意受社會局勢的影響，在很大程度上取決於行政當局對具體情況的評估。為符合未確定概念，要求行政當局根據在其法律允許的自由作出決定的廣闊空間內作出的預測對具體案件作出衡量，這一點類似於自由裁量。

如同行使自由裁量權一樣，行政當局在自由決定空間範圍內進行的活動主要表現為行使其行政職能，構成行政行為的實質。在法律中，司法上

訴被視為僅審理行政行為合法性的一種形式(《行政訴訟法典》第 20 條), 因此, 除了明顯錯誤、完全不合理或者一般來說明顯違反行政工作必須遵守的基本法律原則的情況外, 對於在自由決定空間範圍內做出的行政行為的實質, 法院原則上不得透過司法上訴程序進行審查。⁷

確實, 附入的行政訴訟卷宗中有結論相互矛盾的報告。司法辦公室的報告認為不會對部門的工作造成不便, 而資源管理廳的報告則認為會對部門的工作造成不便。完全有理由提出這樣的問題: 是否前一個報告中的意見主要依據的是法律方面, 而後一個報告的看法主要依據的是該局的人力資源方面。無論如何, 把人員短缺作為根本理由提出, 其唯一依據是作為被上訴行為一部分的代局長的建議。

因此, 不能認為所提出的缺少人員超越了《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。

所以, 不存在違反法律的問題。

本上訴這一部分依據理由不能成立。

三、決定

綜上所述, 裁定上訴人勝訴, 撤銷被上訴的合議庭裁判, 並因此裁定司法上訴理由成立, 撤銷被質疑的行為。

司法上訴的上訴人因現在勝訴而不需交付訴訟費, 本上訴中的被上訴人因獲法定豁免訴訟費用, 故不予科處。

⁷在這方面, 見終審法院於 2000 年 4 月 27 日在第 6/2000 號案件中作出的裁判。

法官：朱健

Viriato Manuel Pinheiro de Lima（利馬）

岑浩輝

出席評議會的檢察院司法官：宋敏莉

2002 年 12 月 6 日。