

(譯本)

《澳門公共行政工作人員通則》及其第 123 條第 1 款
為修讀課程而免除上班

摘要

《澳門公共行政工作人員通則》第 123 條第 1 款規定的免除上班，只用於上課，不包括考試期間不上課時的研習期間，因在後種情況下，生效著該法規第 124 條規定的制度。

2003 年 5 月 15 日合議庭裁判書
第 164/2002 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

一、甲，身份資料載於卷宗，針對 2002 年 5 月 20 日澳門勞工暨就業局局長對其處以 14 日罰款紀律處分的處罰批示提起必要訴願，澳門特別行政區經濟財政司司長 2002 年 7 月 22 日第 8/SEF/2002 號批示，駁回該項訴願，遂針對司長批示向本中級法院提起司法上訴。

為了希望撤銷被上訴的批示，其訴狀的結論如下（參閱卷宗第 17 頁）：

— 被上訴的批示因下列四項理由應被撤銷：

— I) 沒有發現存在著任何紀律違反行為；

— II) 沒有重視錯誤理論，根據現行《澳門公共行政工作人員通則》第 277 條之規定永遠可以適用該錯誤理論。

— III) 沒有遵守現行《行政程序法典》第 5 條及《澳門公共行政工作人員通則》第 316 條第 1 款規定的適度原則規定的限度；

— IV) 沒有遵守平等原則，而按照《行政程序法典》第 5 條應當遵守之。

經傳喚，被上訴實體作出答辯，其內容的結論如下（參閱卷宗第 67 頁至第 68 頁）：

1.《澳門公共行政工作人員通則》第 123 條第 1 款規定的免除上班僅排他地用於上課而不是研究，這是更符合立法意願及法律字面的解釋。

2.上訴人 — 多次明確請求為上課而免除上班 — 不能提出不知道這種免除不能被用作其他目的；

3.上訴人因研習法律多年，有義務比法律門外漢更好地理解法律；

4.原則上，所有過失違紀行為亦是可處罰的；

5.紀律處分的酌科屬於公共行政當局의 自由裁量權限；

6.在處分的酌科中，行政當局應當審議具體案件的全部情節，包括行為人的上訴；

7.上訴只是關於合法性；

8.所科處的處分不存在任何明顯的失度，也是法律允許的最輕的處分；

9.上訴人既未論證也未證明《行政程序法典》第 5 條規定的任何一項依據，以說明違反平等原則的爭辯有理由；

10.對於上訴人科處的處分與對其他工作人員的處分的不平等，來自於各個案件的不同情節；

11.被上訴的行為不存在任何瑕疵，不違反自由裁量權限的限度等。

因此，被上訴實體認為應當判上訴理由不成立。

依照《行政訴訟法典》第 63 條及第 68 條，並為著該等條款的效果隨後作了通知，雙方沒有

提出任意性陳述（參閱卷宗第 82 頁背頁至第 86 頁的訴訟中作出的行為）。

駐本法院的檢察院司法官適時發出意見書，表示上訴理由不成立（參閱卷宗第 87 頁至第 91 頁）。

助審法官檢閱已畢，應裁判本司法上訴。

二、為著這個效果，因為與案件的解決辦法有關，應當考慮卷宗及所附的供調查之用的行政卷宗審查中得出的下列事實資料：

甲（現上訴人），自 1983 年 3 月起成為澳門公共行政工作人員，自 1987 年 2 月 2 日起在澳門勞工暨就業局任職，在 1985 年 5 月 15 日至 1985 年 12 月 31 日期間，1986 年及 2001 年，工作評核為“良”1988 年、1989 年、1990 年、1997 年、1998 年、1999 年及 2000 年為“優”（參閱所附的供調查之用的行政卷宗第 63 頁至第 65 頁其履歷記錄內容）。

自 1998 年起，上訴人報讀澳門大學法學院中文法律學士課程，從其在該法學院註冊之首年開始，直至 2001 年，每年都聲請許可“免除上班...，以便能在該課程上課”，1999 年、2000 年及 2001 年的聲請均按照《澳門公共行政工作人員通則》第 123 條提出（參閱 1998 年 9 月 1 日的聲請內容，供調查之用之行政卷宗第 128 頁；1999 年 9 月 7 日聲請內容，該附文第 130 頁；2000 年 9 月 19 日聲請之內容，附文第 131 頁；2001 年 8 月 15 日聲請之內容，附文第 133 頁），這些聲請均獲許可。

2000 年 9 月 19 日，勞工暨就業局局長以澳門兩種官方語言簽署通告，規定“所有工作人員都必須遵守公共行政工作人員的義務，尤其服從、勤謹及準時的義務。為了控制提供服務的期間，**工作人員應當在進出部門及／或工作地點時作出記錄，但法律另有規定者除外。**[...]違反者將按照有關法規嚴厲處罰（見附文第 79 頁通告的葡文本原文）。

2001 年 1 月是該課程的考試階段，其間上訴人於 16 時至 17 時之間多次早退，不是去上課（該階段已中止上課），而是為了可以研習及準備考試（參閱上訴人本人提供附文第 98 頁聲明內容，以及在針對其提起的紀律程序範圍內遞交的書面辯護第 4、10、11 點內容，附文第 123 頁至第 124 頁）。

因此，針對其提出了紀律程序，該程序編號為 PD13-2002 號（參閱附文第 58 頁、第 59 頁及第 47 頁內容）。程序以 2002 年 5 月 20 日勞工暨就業局局長對其他處以 14 日罰款的批示告終。按照該批示，上訴人此等行為違反了《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 2 款 b 項及 g 項規定的熱心及勤謹的一般義務（參閱附文第 30 頁至第 31 頁處罰批示內容）。

因不服該批示，於 2002 年 6 月 25 日針對該決定提起必要訴願，經濟財政司司長（現被上訴的實體）透過 2002 年 7 月 22 日第 8/SEF/2002 號批示作出下列決定（參閱該批示葡文本，附文第 8 頁至第 11 頁原文）：

“第 8/SEF/2002 號批示

鑑於 2002 年 6 月 25 日甲針對勞工暨就業局局長 2002 年 5 月 20 日批示提起訴願，該批示對其科處 14 日罰款之紀律處分。

鑑於上訴人接受了紀律程序中視為獲證明的、構成被處罰之違紀行為的事實（即 2001 年 1 月的 14 天中沒有遵守下班的時間表）。

考慮到訴願中提出的問題有法律上的理由說明；

考慮到故意或過失違紀行為均可處罰；

鑑於從《澳門公共行政工作人員通則》多個條款，尤其第 281 條（規定**過錯事實**而未作區別），第 282 條 g 項（認為欠缺**故意**僅為減輕情節）及第 313 條第 1 款（明確提及**過失**）不能作其他結論；

考慮到《澳門公共行政工作人員通則》第 123 條第 1 款清楚規定“**修讀課程**”，應當認為，除了上課以及其他培訓活動以外，任何教學活動不能納入這個概念；

鑑於上訴人力主的解釋，即《澳門公共行政工作人員通則》第 123 條規定的免除也可包括研習，在法律的字面中不具支持（《民法典》第 8 條第 2 款）；

鑑於在上訴人多年來提出的聲請中，為了得益於《澳門公共行政工作人員通則》第 123 條，均明確指出免除上班是為了上課；

鑑於《刑法典》第 15 條不能被用作以不知法為依據輕易推卸責任之手段，從而使《民法典》第 5 條中所含的規則落空。

鑑於，無論如何，雖然具備《刑法典》第 15 條規定的錯誤，也僅排除了故意，但不排除過失；

鑑於罰款的處分是為過失的情形而特別規定（《澳門公共行政工作人員通則》第 313 條第 1 款）；

考慮到上訴人爭辯的違反平等原則，要求在相同的情形中明顯的歧視，我們認為在本案中不具備。

尤其鑑於法律給上級在紀律處分之選擇及斟科方面留下若干靈活性，允許其考慮每個案件中全部具體情節；

鑑於紀律程序是適當編制的；

本人使用 1999 年 12 月 20 日公佈的第 6/1999 號行政法規第 3 條賦予的權力，駁回甲提起的訴願。

2002 年 7 月 22 日於澳門特別行政區經濟財政司司長辦公室

經濟財政司司長

[簽字]

[...]"

上訴人再次不服，對這份司長批示向本中級法院提起司法上訴。

三、從法律上講，應首先指出，本司法上訴標的是由上訴人在起訴狀結論中提出的問題所構成（因未提出任意性陳述），另一方面，應當強調，在審理這些問題時，我們沒有義務評定上訴人為支持其主張成立而陳述的每項依據和觀點之公正性，因為重要的是裁判這些問題 — 在此意義上，參閱本中級法院第 116/2000 號案件的 2002 年 5 月 16 日及第 172/2001 號案件的 2002 年 5 月 23 日合議庭裁判。

關注到這一點後，因具相關性，應當立即轉錄現行《澳門公共行政工作人員通則》第 123 條第 1 款之規範（標題為“上課”），上訴人及被上訴實體對這一條款的解釋有分歧：

“工作人員每週最多可獲免除上班共六小時，以修讀學術、專業或語言培訓課程。”

另一方面，為著解決有關上訴中似具法律特徵之核心問題，《澳門公共行政工作人員通則》第 124 條（標題是“參加期末考試”）亦屬重要，該條文規定：

“一、為參加期末考試，就每一門學年學科及每一門學期學科，工作人員分別有權獲免除上班最多四日及兩日，其中一日應為考試當日或考試前一日，而每項考試之免除上班日數不得超逾兩日。

二、連日有多項考試或一日內有一項以上之考試時，按上款規定給予之免除上班日數相等於考試之數目。

三、如期末考試由知識評估測驗或知識評估考試代替，或同時須進行期末考試及知識評估測驗時，免除上班日數不得超逾第一款所定之標準。

四、本條之規定適用於雖未曾上課但參加考試之工作人員。”

《澳門公共行政工作人員通則》第 126 條（關於證據方法）規定亦然：

“一、為享受上述各條所指之福利，有關人員應按情況向部門證明下列事項：

- a) 學年開始時，上課時間表；
- b) 每季，上課出席情況；
- c) 每一學年終結時，成績及格；
- d) 參加考試、期末試或測驗。

二、成績及格係指升級或報讀科目中最少有半數及格；在後述情況中，如有需要時，得將小

數值取消。”

具體就上訴人在訴狀結論中作為本上訴標的提出的問題而言，依據本合議庭裁判第“2”點中羅列的資料，應當認為，作為本上訴案的解決方法，駐本中級法院的檢察官在其最後意見書中所作的分析是公正及睿智的，他斷言：

甲爭執經濟財政司司長駁回其必要訴願的批示。該訴願針對勞工暨就業局局長的批示而提起，該局長批示依據紀律程序，對其科處 14 日罰款之處分。據相關訴狀顯示因未提出陳述，上訴人指責局長的批示有下列瑕疵：

— 違反法律，因違反《澳門公共行政工作人員通則》第 123 條第 1 款（因在其看來，其行為完全符合該規定，不存在任何違紀行為）；如不這樣理解，則因未考慮其對於該違紀行為所潛在的要素之（分析）錯誤而違反了法律；

— 違反適度原則及平等原則，因為所具體科處的處分是不適當及不公正的，對於倘有的違紀行為而言過於嚴厲，並且在相同的既判案情形中，只處以較輕的處分。

顯然他不持任何不理據。

我們看看。

《澳門公共行政工作人員通則》第 123 條第 1 款規定：

“工作人員每週最多可獲免除上班共六小時，以修讀學術、專業或語言培訓課程。”

上訴人認為免除上班不僅包括上課及修讀課程，也包括考試期間不上課時的研習時間。

無論在法律的字面上，還是在它的理據上，上述觀點均違反法律。

首先，有關規定清楚表明免除上班的目的在於：“修讀...學術培訓課程”。（底線為我們所加）。

其次，可以充分理解這種許可的理據只是為了修讀課程或上課：因為一般而言，課程或上課與公共行政部門的正常時間表重合，因此有必要保證工作者／學生能確實就學。

然而，就研習期間而言並不存在此種必要性：利害關係人可以（我們說應當）充分利用其自由時間，在不妨礙公共行政工作時間表的情況下進行這種研習及準備。肯定的是，為考試期間規定了進行有關準備的專門制度，下文將審議之。

此外，這一解釋得到了有關法規（《澳門公共行政工作人員通則》）其他條款（尤其是第 124 條及第 126 條）的支持，前者為準備及參加考試特別規定了免除上班的權利（每門學年學科 4 日，每門學期學科 2 日），而後者規定工作者／學生有義務證明上課時間表及上課出席情況，這些規定顯然與上訴人擬對有關規範所作解釋相矛盾。

同樣，其希望認定的對違紀行為的潛在要素作出了錯誤分析，也是令人費解的，無論在事實上還是在法律上均是如此）。

這是因為，如果正是他多年來多次親手簽署聲請，以“上課”的必要性為由證明《澳門公共行政工作人員通則》第 123 條第 1 款規定的“免除”為合理，又如何接受其下列觀點的說服力：在將豁免上班用於其他目的時，未超逾獲給予許可的範圍？

況且，面對著法學院的學生，且面對著如此清晰的法律規定，如果存在這種情況，毫無疑問這種錯誤具有可受非議的特點。

上訴人還指出，存在著與他相同條件的其他工作者（並已舉例指出），而他們卻被科處了更輕的處分，因此，影響了平等原則。

並非如此。

正如明顯可見，透過對每一個個案的分析，顯示存在著不同的事項及不同的情節，如參與人的人格、其擔任的職務、違紀原因、在工作的影響等，總而言之，存在著可以明顯證明在適用有關處分時應予區別對待的一整套審查資料及要素，因此在本案中提出違反平等原則完全沒有道理。

最後，如果在將事實納入一般處罰條款時，行政當局的活動須服從法院的審查，那麼對於處分的科處、其酌科以及具體措施的選擇而言則非如此，在此範疇存在著行政當局的自由裁量，表現為在作出或不作出處罰行為之間以及在選擇可能的處分類型及措施之間作出選擇。

在最後一個範疇內，對於在相關幅度內科處之處分的公正性而言，沒有任何司法控制。在其訂定方面，法官不能以本身的審理權凌駕於擁有紀律權的當局權力之上。

法官的介入只限於明顯錯誤的情形，即發生了明顯的不公正或在所科處的處分與所犯的錯失之間明顯失度的情況，因為在任何情形中，都不能使行政當局排除公正原則及適度原則的行為正當化，而這些原則應是行政行為之指導原則。

總之，以分權原則為依據，只有在明顯不公正或明顯失度的情況下才實施司法控制（在此意義上，參閱葡萄牙最高行政法院第 30126 號案件的 1992 年 7 月 14 日合議庭裁判以及所引用的學者觀點；第 27611 號案件的 1990 年 5 月 22 日、第 26475 號案件的 1990 年 4 月 3 日、第 27849 號案件的 1990 年 6 月 5 日及第 30795 號案件的 1992 年 11 月 3 日合議庭裁判）[本中級法院注：在此引用的裁判僅視為學說]。

在本案中，關於對上訴人具體科處的處分，沒有發現上述明顯的不公正或失度，因此，在已經查明事實納入一般處分規定是正確的且採取的措施是適度及公正的情況下，本法院不應介入行政當局的這種活動。

對於檢察院上述精闢的最後意見書中所載的這些精闢內容，我們不能不予贊同。

綜上所述，必須確實全部駁回本上訴，因為被上訴行為 — 面對本合議庭裁判第“2”點上文羅列的事實，它是在正確解釋及適用其中所載的法律規定後作出，該等事實確實構成了上訴人對《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 2 款 b 項及 g 項規定的公共行政工作人員的熱心及勤謹之一般義務（該條文第 4 款及第 9 款所描述）的違反，按照該通則第 313 條第 2 款 e 項尤其可處以罰款 — 確實不存在上訴人指責的任何違法性，也沒有任何應當依職權審理的任何其他瑕疵。

四、綜上所述，合議庭裁定司法上訴理由不成立。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費定為 4 個計算單位 — 按照《法院訴訟費用制度》第 89 條第 1 款訂定。

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