

澳門特別行政區中級法院
行政司法上訴卷宗第 489/2009
合議庭裁判

一、序

A，身份資料詳見於本卷宗，就澳門退休基金會行政委員會於二零零八年九月十七日否決其請求補扣一九八零年九月二十日至一九八八年六月十九日期間的退休金及撫恤金供款的申請，向行政法院提起司法上訴。

行政法院於二零零九年三月二日就上訴作出判決，裁定上訴理由不成立：

A，詳細身份資料記錄於卷宗內，就澳門退休基金會行政管理委員會於 2008 年 9 月 17 日否決其要求補扣 1980 年 9 月 20 日至 1988 年 6 月 19 日期間之退休金及撫卹金供款之申請，向本院提起司法上訴，要求撤銷有關決定，理由是被訴行爲違反法律，損害其退休的權利和違反平等原則。

*

被訴當局作出答辯，認爲被訴行爲有效，應駁回有關司法上訴。

*

檢察院也持同一意見。

*

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。

*

根據本卷宗及其附卷之資料，本院認定以下事實：

上訴人於 1980 年 9 月 20 日至 1988 年 6 月 19 日以散位合同任職於澳門衛生局。
自 1988 年 6 月 20 日，上訴人獲臨時委任為護士。

於 2008 年 2 月 22 日，衛生局收到上訴人透過訴訟代理人申請要求補扣 1980 年 9 月 20 日至 1988 年 6 月 19 日期間之退休金及撫卹金供款。

於 2008 年 7 月 24 日，退休基金會行政管理委員會主席於第 450/DRAS-DAS/FP/2008 號報告書內作出批示，不批准上訴人之申請。

於 2008 年 8 月 25 日，上訴人就上述不批准之決定向澳門退休基金會行政管理委員會提出必要訴願。

於 2008 年 9 月 17 日，澳門退休基金會行政管理委員會主席於第 620/DRAS-DAS/FP/2008 號報告書內作出決議，維持不批准的決定。

上訴人就上述決議提起本司法上訴案。

*

未獲審理查明之事實：

上訴人於第 115/85/M 號法令生效前，曾於法定期間內聲請登記成為退休金及撫卹金之供款人。

*

上訴人由 1980 年 9 月 20 日至 1988 年 6 月 19 日期間以散位合同任職於澳門衛生局。由於上訴人提出要求補扣上述期間之退休金及撫卹金供款，為此，有必要分析公職人員退休及撫卹法律制度之演變，從而分析上訴人是否具有供款人之資格。

第 15/78/M 號法律第 4 條規定如下：

“...4. Tratando-se de agentes em regime de prestação de serviço ou em regime de assalariamento fora dos quadros ou eventual, a aposentação só será concedida desde que os interessados venham a reunir os requisitos necessários para ela e expressamente declarem que desejam fazer o desconto para compensação da aposentação.”

第 7/81/M 號法律第 33 條規定如下：

“1. Têm direito à aposentação todos os servidores do Estado, seja qual for a forma de provimento ou a natureza da prestação de serviço, desde que, recebendo vencimento ou salário por verbas consignadas a pessoal ou mesmo por verbas globais inscritas no orçamento geral do Território, e tendo satisfeito ou vindo a satisfazer os encargos prescritos na lei, reúnam ainda qualquer dos requisitos constantes das alíneas seguintes:

a) *Sejam julgados absolutamente incapazes pela Junta de Saúde e contem pelo menos 15 anos de serviço para efeitos de aposentação;*

b) *Declarem desejar aposentar-se, após 30 anos de serviço contados para efeitos de aposentação e tenham pelo menos 50 anos de idade;*

c) *Requeiram a sua aposentação, após 30 anos de serviço contados para tal efeito e possuam pelo menos 45 anos de idade.*

2. *A declaração prevista na alínea b) do número anterior deve ser apresentada com a antecedência mínima de 60 dias sobre a data em que o agente pretenda desligar-se do serviço.*

3. *A aposentação voluntária prevista na alínea c) do n.º 1 pode ser diferida por virtude de sério inconveniente para o serviço, devendo ser concedida, independentemente de requerimento, logo que cesse a causa impeditiva.*

4. *Tratando-se de agentes em regime de prestação de serviço ou em regime de assalariamento fora dos quadros ou eventual, a aposentação será concedida desde que os interessados venham a reunir os requisitos necessários para ela e expressamente declarem que desejam fazer o desconto para compensação de aposentação.”*

從上可見，法律雖然容許散位合同工作人員為退休金及撫卹金供款，但其必須提交聲請及符合有關法定要件。

由 12 月 31 日第 115/85/M 號法令規範退休及撫卹的一般章程，當中在序言明確指出有關章程之適用範圍：

“A criação de um Fundo de Pensões e a opção por um sistema de capitalização para o regime de aposentação dos funcionários e agentes da Administração de Macau exigem algumas alterações no respectivo estatuto, de molde a ajustá-lo às inovações agora introduzidas. Assim, no presente Estatuto da Aposentação e Sobrevivência:

1. Define-se o âmbito pessoal do sistema, considerando-se subscritores os funcionários e agentes da Administração de Macau, com exclusão dos assalariados eventuais que não estejam já a descontar para efeitos de aposentação e do pessoal requisitado à República.”

上述法律生效後，除公務員、服務人員及已依法參加供款的散位合同工作人員外，有關法令將其他散位合同工作人員排除在上述退休及撫卹制度之外，換言之，他們不能加入有關制度並為此而作出供款。

上述法令被 12 月 21 日第 87/89/M 號法令第 28 條第 40 項所廢止，而第 87/89/M 號法令通過的《澳門公共行政工作人員通則》第 259 條規定了為退休及撫卹之登記及扣除的一般規定：

第二百五十九條

(註冊及扣除)

- 一、 公務員或服務人員之年齡容許其工作達到為擔任有關職務而定之年齡上限時最少有十五年之為退休效力而計算之服務時間，方得在澳門退休基金會（葡文縮寫為 FPM）登記。
- 二、 公務員和服務人員在澳門退休基金會的登記，以及退休金補償的支付，由負責支付薪俸之機關依職權辦理。
- 三、 退休制度之補償係獨一薪俸加年資獎金之 24% ，按下列方式承擔：
 - a) 以就源扣繳方式由公務員或服務人員承擔 8%；
 - b) 由行政當局透過負責處理薪酬之部門之支出表內之適當款項承擔 16%。
- 四、 當公務員或服務人員完成為退休之效力而計算的之四十年工作時，上款所指的扣除立即停止。
- 五、 以編制外合同或定期委任方式聘用而在本地區行政當局之公共部門編制內無原職位的人員，可在簽署有關合同文書或就職時聲明不欲為退休和撫卹效力作出扣除。
- 六、 倘上款所指的人員的任用狀況要求其必須在澳門退休基金會作登記時，其可要求計算先前沒有為退休和撫卹效力作扣除之服務時間，並且按該基金會的訂定分期支付有關扣除款項。
- 七、 供款人以確定方式終止擔任公共職務，其供款人資格即被取消。
- 八、 前供款人再獲委任或錄取擔任任何賦予登記權利之公共職務時，得重新在澳門退休基金會登記。

根據上述法律規定，亦可發現除公務員及服務人員外，立法者亦無意將其他方式聘任之公職人員納入退休及撫卹制度之適用範圍，即維持了第 115/85/M 號法令在這方面的立法方向。

由第 115/85/M 號法令生效開始，政府散位工作人員再不享有退休社會保障制度。直至 1996 年，透過 5 月 27 日第 25/96/M 號法令，政府將散位制度之工人及助理人員納入社會保障基金之供款制度。到了 1998 年，透過 2 月 23 日第 7/98/M 號法令，政府將其他散位人員(在第 115/85/M 號法令生效前已在退休基金會供款者除外)也納入了上述之供款制度，並可追溯至 1990 年 1 月 1 日。

從上可見，以散位合同聘請的人員，雖是公共行政工作人員，但其並不具有公務員或服務人員之身份，因此，並不能成為退休金和撫卹金之供款人(見《澳門公共行政工作人員通則》第 2 條之規定)。

由於法律明確規定了散位合同人員不具有公務員或服務人員身份，並為此規範了不同的制度，因此不能將公務員和服務人員之退休制度，類推適用於散位合同人員。

上訴人聲稱曾於第 115/85/M 號法令生效前要求扣除薪俸以作退休金及撫卹金之供款。首先，該事實並未獲得證實。再者，其說法也不可信。需知上訴人每月均會收到薪俸單，倘真的曾要求供款，當發現薪俸單上沒有作有關扣除，為何一直沒有向有關方面追查，卻要等到現在才提起上訴？

基於此，本院認為由於上訴人在第 115/85/M 號法令生效前仍未登記成為供款人，其不能在有關法律生效後，補扣回有關供款，從而獲得計算為着退休目的之相關年期。

因此，上訴人要求補扣於 1980 年 9 月 20 日至 1988 年 6 月 19 日期間之退休金及撫卹金供款之請求並沒有任何法律和事實依據。

*

綜合所述，本院判處上訴人的上訴理由不成立，駁回本司法上訴，維持被訴行為的有效性。

訴訟費用由上訴人承擔，並需付 8UC 的司法費。

作出適當通知。

上訴人 A 對上述的行政法院的判決不服，向本中級法院提起上訴，其上訴理由結論如下：

- a) O MM^o Juiz *ad quo* viola o seu *non liquet* ao não analisar e efectuar a integração jurídica dos fundamentos de recurso invocados, legítima e legalmente, pela recorrente, facto gerador da nulidade da Sentença - 571^o, n^o 1 alínea d) do C.P.C..
- b) É que o acto recorrido é nulo, por Violação Expressa da Lei, designadamente dos arts. 86^o, 88^o, 3^o, 4^o, 5^o, 7^o, 8^o, 9^o e 122^o, n^o 1 alínea d) do C.P.A., uma vez que devendo tê-los cumprindo e agido em conformidade, o Fundo de Pensões não o fez, situação sobre a qual o MM^o Juiz *ad quo* se não pronuncia;
- c) O acto recorrido é nulo, também por Vício de Violação de Lei, resultante da falta de instrução exigível e adequada e por basear-se em premissas irreais e sem matéria factual necessária de suporte, errando absolutamente

nos seus pressupostos, pois o Fundo de Pensões nem sequer considerou o afirmado pela recorrente e documentalmente provado, tempestiva e legalmente, i.e., que se inscreveu em 1980 e nunca pediu a cessação da sua inscrição - arts. 3º, 4º, 5º, 7º, 8º, 9º, 10º, 54º, 76º, 77º, 85º, 86º, 88º, 93º e 122º, nº 1 alínea d) do C.P.A.;

- d) A Doutra Sentença recorrida é nula, pois provado que estava documentalmente, por prova plena, que a requerente estava regularmente inscrita e a descontar, nunca tendo requerido qualquer cessação, o facto de ter mudado de Serviço nada altera o Direito que foi integrado na sua esfera jurídica, tendo tudo isto sido desconsiderado pelo MMº Juiz *ad quo*, não podendo tê-lo sido - art. 571º, nº 1 alíneas c) e d).
- e) Nos termos do disposto na Lei 15/78/M, e da legislação posterior, é imperativo que seja devidamente contado e integrados os descontos de todo o tempo de serviço ininterrupto da recorrente.

TERMOS EM QUE, nos melhores de Direito e sempre com o mui Douto suprimento de V. Ex.^a, deve o presente recurso ser julgado procedente, devendo ser, a final, declarado nulo ou, sem conceder e por mera cautela de patrocínio, anulando-se, pelas apontadas ilegalidades, o acto recorrido, com todas as consequências legais.

二、理由說明

首先，本院必須指出，上訴法院祇解決上訴人在其上訴理由闡述書的結論部份內所具體提出和框劃的問題（此一見解尤其已載於本中級法院第 63/2001 號案的 2001 年 5 月 17 日的裁判書、第 18/2001 號案的 2001 年 5 月 3 日的裁判書、第 130/2000 號案的 2000 年 12 月 7 日的裁判書和第 1220 號案的 2000 年 1 月 27 日的裁判書內）。

無論是上文轉錄的上訴理由結論或上訴狀本身的理由陳述(載於本卷宗第 60 頁至 70 頁)，均可見上訴人以空泛和抽象，近乎無的放矢的表述來指出被上訴的行政行為及一審法院的判決無效、違反自由裁量權、合法性原則、公正無私原則、保障公民權利原則、善意原則、平等原則和公正原則等。

就這些上訴主張，本院裁定概不成立。

在排除這些本院認為毫無理據而明顯不成立的空泛和不切題的主張外，似乎上訴人是就下列問題提出爭議：

1. 事實的錯誤認定；及
2. 事實前提的錯誤。

以下讓我們着手分析之：

1. 事實的錯誤認定

上訴人在整個上訴狀中多次重申其認為應予認定的事實，主張在行政程序的卷宗內存有具法定證據證明力的文件，而這些文件足以證明上訴人自一九八零年一月二十八日起當保安部隊地區治安服務受訓學員時已成為退休基金供款人及有作出為着退休效力的供款。以外，亦指出自一九八零年起，一直無間斷地擔任公職和後未聲明終止供款，因此不理解為何衛生局及退休基金會中斷為其扣除部份薪金作退休供款，更不明白為何原審法院在有法定證據證明這些事實也不視為獲証

事實。

根據原審判決的事實部份，一審法院裁定「上訴人於第 115/85/M 號法令失效前，曾於法定期間內聲請登記成為退休基金及撫恤金之供款人」這一事實為未獲證明之事實。

上訴人似乎是擬就一審法院認定的事實事宜提出爭議。

《行政訴訟法典》第一百四十九條第一款規定：

- 「一、 平常上訴按民事訴訟程序中向中級法院提起平常上訴之規定受理及進行，但不影響本章第二節規定之適用。
- 二、 以合議庭裁判互相對立為依據提起之上訴按本章第三節之規定受理及進行，且補充適用就平常上訴所作之規定。
- 三、 再審上訴按民事訴訟程序中提起再審上訴之規定受理及進行，但不影響本章第四節規定之適用。」

鑑於就事實事宜提出爭議不屬上述第一款所指的第三節所規範者，故得適用《民事訴訟法典》就針對事實問題的上訴所訂定的規範。

《民事訴訟法典》第五百九十九條規定：

- 「一、如上訴人就事實方面之裁判提出爭執，則須列明下列內容，否則上訴予以駁回：
 - a) 事實事宜中就何具體部分其認為所作之裁判不正確；

b) 根據載於卷宗內或載於卷宗之紀錄中之何具體證據，係會對上述事實事宜之具體部分作出與上訴所針對之裁判不同之另一裁判。

二、在上款 b 項所指之情況下，如作為顯示在審理證據方面出錯之依據而提出之證據，已錄製成視聽資料，則上訴人亦須指明以視聽資料中何部分作為其依據，否則上訴予以駁回。

三、在上款所指之情況下，他方當事人須於所提交之上訴答辯狀中指明以視聽資料中何部分否定上訴人之結論，但法院有權依職權作出調查。

四、第一款及第二款之規定適用於被上訴人依據第五百九十條第二款之規定請求擴大上訴範圍之情況。」

雖然在一定程度上我們接受上訴人有履行第五百九十九條第一款 a 項的責任，即有指出其認為事實審理錯誤的部份，但明顯地未有履行第一款 b 項的責任，即沒有清楚識別依據卷宗內那一証據認為原審法院在事實審犯有錯誤。

事實上，上訴人僅指出「nem sendo entendível por que motivo a DSS e o Fundo de Pensões deixaram de efectuar os seus descontos, nem porque o MMº Juiz ad quo, com prova documental plena de tais factos, nem sequer os considerou como assentes.」（見上訴狀第四點）。

因此，根據《民事訴訟法典》第五百九十九條第一款的正文部份，上訴人未有履行在 b 項規定作為擬就事實提出爭議的上訴人應付的責任，其就事實問題指出的上訴應予以駁回。

2. 事實前提錯誤

原則上，雖然上訴人就事實部份的上訴應予駁回，本院已可立即裁定上訴理由不成立，但本院仍想煩冗地指出，儘管其上訴沒有因程序問題失誤而敗訴，實質問題的主張理由也沒有應予接納道理。事實上，即使上訴人如其所主張般，於一九八零年開始入職本地區治安服務訓練課程時已開始有扣除其薪金作退休金供款之用，其擬藉着本上訴尋求撤銷退休基金會行政委員會決議的請求的理由也不成立。

上訴人主張其於一九八零年九月二十日起至一九八八年六月十九日，即自其離開本地區保安部隊治安服務訓練課程後立即受聘於衛生司當散位護士的時間，應視為作退休服務時間之用，理由是上訴人早已在一九八零年一月二十八日已開始供款，期間轉職至衛生局未有申請終止供款，和至今從未中斷擔任公職，故退休基金會行政委員會應批准其請求補扣一九八零年九月二十日至一九八八年六月十九日期間的退休金供款，以便把上述時間算為作退休服務時間的工齡。

然而，上訴人在一九八零年九月二十日至一九八八年六月十九日期間確實沒有在其薪金中扣除供款作退休之用。

根據《行政程序法典》第一百一十條規定，行政行為是指行政當局之機關之決定，其目的為在一個別具體情況中，依據公法之規定產生法律效果。

眾所週知的是，作為公共行政機關，必須每月向為其提供服務而賺取薪金的公務員及工作人員發放工資和依法在彼等的薪金作扣除，尤其是作退休金供款之用的扣除。

這一系列對每一名公務員和工作人員每月進行的薪金發放處理均符合上述第一百一十條行政行為的要件，屬真正的行政行為。

如是者，即使當年負責處理發薪的行政機關有遺漏而違反法律規定，但這一違法情事僅屬可撤銷行為而非無效行為。

根據三月二十三日第 23/85/M 號法令第三十九條規定提起撤銷行政行為的司法上訴的法定期間為四十五天。

上訴人自一九八零年九月後的第一次獲知發薪的行政行為起至一九八八年六月十九日後的第一次獲知發薪的行政行為之間，共約七年多時間，總計共有九十五個發薪的行政行為之多，然而却没有對任何一個沒有扣除退休金供款的行政行為依法提起行政或司法上訴。

因此，毫無疑問，即使當年行政機關有違法，這九十五個處理發薪作法定扣除的行政行為已隨着上訴人未有適時提起行政上訴及司法上訴而在法律程序中確定下來和產生正常效力，因而不得再就其合法性提出爭議。

事實上，令人費解的是上訴人僅於事隔超過二十七年後方就作出於一九八零年十月的行政行為提出爭議。

若上訴人早已知悉行政機關有作出違法行為，但不適時提出，而是留待其認為對其私利最佳時機方提出爭議，則明確是有違《行政程序法典》第八條第一款的善意原則。

但無論如何，僅基於上述第一點問題的審理中所闡述的理由，已足以裁定上訴理由不成立。

三、裁判

綜上所述，中級法院民事及行政上訴分庭會議庭通過評議會表決，裁定上訴人 A 的上訴理由不成立，維持原判。

由上訴人支付本上訴的訴訟費用，當中包括 10UC 司法費。

通知各訴訟主體。

二零一二年七月十九日，於澳門特別行政區

Relator
Lai Kin Hong

Presente
V ítor Manuel Carvalho Coelho

Primeiro Juiz-Adjunto
Choi Mou Pan

Segundo Juiz-Adjunto
João A. G. Gil de Oliveira (não acompanho apenas na parte em que, embora

entenda que o processamento de vencimento é acto administrativo, ele não constitui acto decidido quanto à contagem de tempo de serviço para fins de subscrição no Fundo de Pensões)