

## **第 74/2025 號案**

(司法裁判的上訴)

日期: 2025 年 7 月 18 日

### **關鍵詞:**

- 健康檢查委員會
- 行政行為的主要要素
- 提前介入

### **摘要**

- 根據第 81/99/M 號法令第 33 條第 2 款 a 項的規定，健康檢查委員會有職權“根據法律之規定，審查及確認公共部門人員之病況，以解釋缺勤之原因又或確定因病或意外引致無能力之情況”。
- 欠缺介入的法定前提(足夠的時間)絕不能導致健康檢查委員會無權限，更遑論絕對無權限，至多只可視為委員會提前介入的情況。
- 行政行為的主要要素“是指其欠缺的程度如此嚴重以至於若允許該等違法性隨時間的推移而得到補正，將有悖於法律良知。所謂的主要要素可能不是對於所有行政行為而言都是共通的，而是根據行為的具體類型而有所不同。這樣，只有通過具體個案才能判斷行為中某一要素的欠缺是否嚴重到導致該行為無法產生任何效果的程度”。
- 健康檢查委員會的提前介入並不涉及對於構成任何行政行為而言必不可少的要素。其違法性並非源於其他具有同等嚴重性、決定

性及足以扭曲相關行為類型的要素，亦非根據《行政程序法典》第121條第1款的一般條款的規定，該等要素因其對價值的否定程度極高而構成絕對非有效。

- 《澳門公共行政工作人員通則》第104條第1款b項明確規定，只要有跡象顯示病人的行為有欺詐成分，健康檢查委員會就可以隨時介入。

裁判書製作人

何偉寧

## 第 74/2025 號案

(司法裁判的上訴)

日期: 2025 年 7 月 18 日

上訴人: 甲

被上訴實體: 保安司司長

### 澳門特別行政區終審法院裁判

#### 一、概述

甲，身份資料詳載於卷宗內，針對保安司司長於 2020 年 9 月 21 日對其科處撤職紀律處分的批示提起司法上訴。

透過 2025 年 2 月 13 日作出的合議庭裁判，中級法院裁定司法上訴敗訴，維持被上訴行為。

現上訴人不服，向本終審法院提起司法裁判的上訴，在結論部分提出如下理由：

1. 在 2024 年 4 月 2 日，上訴人向保安司司長提出了在 2020 年 9 月 21 日作出的第 097/SS/2020 號批示中發現的另一項無效瑕疵，並請求以該瑕疵為依據以行政方式宣告該批示無效，該瑕疵為：作為其理由說明的基礎，健康檢查委員會的做法明顯違反了《澳門公共行政工作人員通則》第 104 條第 1 款 a 項的規定。
2. 鑑於前文所述，儘管在 2024 年 4 月 2 日才提出關於“最少 60 日”的具體無效瑕疵——該瑕疵已違反且現在仍然違反第 097/SS/2020 號批示——但（很明顯）該無效存在於該批示之中，因此，2020 年 9 月 21 日第

097/SS/2020 號批示才是請求以司法途徑宣告無效的標的。

3. 第 81/99/M 號法令第 33 條第 2 款 a 項既未完全涵蓋，亦未窮盡法律賦予健康檢查委員會的全部職權範圍，而第 81/99/M 號法令第 33 條第 2 款 a 項中所包含的準用性規定“根據法律之規定”，其基礎規定在《澳門公共行政工作人員通則》第 100 條及續後各條的制度中。
4. 上訴人在 2019 年 5 月 17 日至 2019 年 7 月 12 日期間缺勤 ——均由私人醫生出具的醫生診斷證明書予以證明，其缺勤天數為 57 日(自 2019 年 5 月 17 日星期五至 2019 年 7 月 12 日星期五)，故未達“缺勤 60 日或以上”此一不可逾越的前提要件。
5. 因此，現在的問題是，2019 年 7 月 12 日健康檢查委員會依法介入的事實與法律依據是什麼，以及該介入為何被保安司司長作為其 2020 年 9 月 21 日第 097/SS/2020 號批示的理據所採納？而該批示隨後更在原審合議庭裁判中獲得接納和認可！
6. 從上訴人的角度來看，根據對規範的客觀和字面解釋，該“60 日”的標準是健康檢查委員會的行為在法律上具有正當性的必要條件，因為若未達“60 日”，則健康檢查委員會不能以合法且有效的方式作出任何實質或法律上的行為。
7. “60 日”的問題是指《澳門公共行政工作人員通則》第 104 條第 1 款 a 項規定的法律事實中的一項事實事宜/訴因的要素，而該事實事宜/訴因要素是否成立，將直接且決定性地對健康檢查委員會行為的有效性或正當性的法律前提產生積極或消極影響。
8. 在第一種解釋中，“60 日”的問題被視為“行為的主要要素”，即作為實質性與結構性審查要件，即使行為僅限於其最不可縮減的核心部分，這一要求也必須得到滿足，才能使行為在法律上具有有效性和存在的基礎，

從而成為接納或認可該行為的依據。

9. 又或者，如果不這樣認為，那麼在第二種解釋中，“60日”的問題始終作為健康檢查委員會“行為的事實和法律前提”：即，當不遵守該等行為前提時，委員會的程序行為產生的結果屬超越其法定職責的產物，因而構成絕對無權限的無效。
10. 因此，無論是根據《行政程序法典》第122條第1款的規定(按“第一種解釋”)，還是根據《行政程序法典》第122條第2款b項的規定(按“第二種解釋”)，2020年9月21日作出的撤職批示屬無效且不產生任何法律效果，根據《行政程序法典》第123條第2款規定，此無效應由任何行政當局機關或法院——本案中為中級法院——作為一項義務性權力予以隨時宣告。
11. 2020年9月21日作出的這一行政行為的無效，必然延伸至其後的實質操作以及後續行為，即那些試圖在事實及實踐層面實現該行為的後續行為。
12. 須進一步強調並重申的是，與原審裁判所明示或暗示的內容相反，上訴人沒有針對健康檢查委員會的行為的結果提出質疑：無論是行為/意見書/決議/見解/科學見解。
13. 與此截然不同的，上訴人針對第097/SS/2020號批示提出質疑，該批示透過引用的方式，將健康檢查委員會的檢查結果作為其唯一的事實/規範性依據，而鑑於該批示無效，根據《行政訴訟法典》第25條第1款規定，無論何時對其提出無效爭辯和宣告的請求，都是適時的。
14. 向中級法院提起的司法上訴所針對的行政行為並非是健康檢查委員會的“介入結果”，而恰恰相反，猶如哥白尼式的對立邏輯，是以該健康檢查委員會的“介入結果”作為其採納的依據而作出撤職決定的批示。

15. 被質疑的對象始終是第 097/SS/2020 號批示，然而在本次(第二次提出的)司法質疑中，質疑的焦點在於該批示在其基礎理由中涉及健康檢查委員會的介入，該介入明顯違反了《澳門公共行政工作人員通則》第 104 條第 1 款 a 項的規定，因為沒有遵守“至少 60 天”的期限。
16. 因此，當決定的明確且清楚的理由說明基礎存在瑕疵時，該決定便無法繼續存續或生存！
17. 法律是清楚(明晰之處無須解釋)：健康檢查委員會介入的正當性，只存在或滿足至少 60 天缺勤期時，才能夠開始、啟動、符合條件及發生。
18. 59 天是不足夠的！
19. 58 天、57 天、56 天……也不足夠！
20. 第 097/SS/2020 號批示中要素欠缺的根本性在於，作為一項對上訴人作出撤職決定的行為，其所依據的理由說明——即該批示賴以立足的根基——在於健康檢查委員會一項未達法律賦予其正當性門檻(“60 日或以上”)的介入行為，故該行為不合法且不得作為具有第 097/SS/2020 號批示此等重要性的行為的依據。
21. 換言之，當然無效或因欠缺主要要素而導致的無效，並非針對健康檢查委員會的介入結果，而是針對該行政行為，因其接受並以該介入作為論證基礎，致使該行為喪失任何作為有效行為繼續存在或存在的法律可行性。
22. 讓我們來看：57 日與 60 日相差無幾……，若依此觀之，兩者“差異”也不是很大，按此邏輯，理應對行為的非有效程度進行分級：- 60 日：採納基於該 60 日健康檢查委員會的介入結果的行為具有單純及正常效力；- 57 日：採納基於 57 日的介入結果的行為屬非有效，但因僅相差 3 日，或可降格為可撤銷；- 45 日：採納基於 45 日健康檢查委員會的介入結果

的行為屬非有效，但因差距較大，已達 15 日，此非有效或應定性為無效；- 25 日：採納基於 25 日健康檢查委員會的介入結果的行為屬非有效，則因差距較大，已達 35 日，此非有效或已構成法律上不存在……！

23. 然而，顯而易見的是，上述這種假設對於認定本案中的無效性具有可分級性而言，是沒有任何可行性的。
24. 這是因為，上訴人認為，如果少於 60 天，健康檢查委員會的介入結果作為撤職行為的依據，必然會對任何人的法律敏感性造成傷害：如果有人因健康檢查委員會的行政介入而被撤職，而法律規定的最低合法性條件是 60 天的缺勤！
25. 在這種情況下，不存在任何可分級性：基於這種不符合法律規定的最低合法性條件的介入行為是無效的！
26. 中級法院在被上訴合議庭裁判中作出裁決，認可了行政機關與上訴人所主張的不同理解，故該被上訴合議庭裁判對 11 月 15 日第 81/99/M 號法令第 33 條、《澳門公共行政工作人員通則》第 100 條、第 101 條、第 104 條和第 105 條，以及《行政程序法典》第 122 條第 1 款和第 122 條第 2 款 b 項的規定作出了錯誤的解釋和適用。
27. 因此，在審理和解釋及適用法律方面存在錯誤，這在此被援引為請求貴院撤銷該判決的具體理由，正如《民事訴訟法典》第 20 條等其他條款所允許的那樣。

\*

被上訴實體作出答覆，認為上訴理由不成立，有關內容載於卷宗第 166 頁至第 178 頁，在此視為全部轉錄。

\*

檢察院認為上訴理由不成立。

\*

助審法官已依法作出檢閱。

\*

## 二、已認定的事實

中級法院認定了以下重要的事實事宜：

### 第 097/SS/2020 號批示

紀律程序：第 209/2019-CPSP

嫌疑人：治安警察局警員，甲，編號 XXXXXX

在涉及嫌疑人(編號為 XXXXXX 的治安警察局警員甲)的本紀律程序卷宗內，根據控訴書所載(有關事實事宜在此視為完全轉錄)，有充分證據顯示：

嫌疑人由 2019 年 5 月 17 日起開始缺勤，並以醫生檢查證明作為缺勤的合理解釋，直至 2019 年 7 月 12 日接受健康檢查委員會的檢查為止。

健康檢查委員會根據一份認定嫌疑人的無工作能力程度為 5%的專科報告作出決議，認為嫌疑人應返回工作崗位。

儘管嫌疑人知道其有義務返回工作崗位報到，但其還是沒有上班，並繼續遞交醫生檢查證明，直到健康檢查委員會再次召開會議為止。

嫌疑人於 2019 年 9 月 20 日再次接受健康檢查委員會的檢查，該委員會維持了先前的決定，確認不存在導致其喪失工作能力的疾病，並因此將基於無能力所發生的缺勤視為不合理缺勤，有關決議已通知嫌疑人。

嫌疑人至少自 2019 年 7 月 12 日，即健康檢查委員會舉行首次會議之日起至同年 9 月 20 日期間的缺勤屬不合理缺勤，此行為違反經 12 月 30 日第 66/94/M 號法令核准的《澳門保安部隊軍事化人員通則》第 13 條第 2 款 a 項所規定的勤謹義務，且因不合理缺勤連續超過 5 日，根據《澳門公共行政工作人員通則》第 90 條第 2 款及第 105 條第 2 款及第 5 款的規定，已構成《澳門保安部隊軍事化人員

通則》第 238 條第 2 款 i 項所指的不合理缺勤的情況。

嫌疑人以蓄意且不可宥恕的方式違反了一項其有義務履行的決定。相關缺勤的行為顯示出嫌疑人已不具備維持職務聯繫的條件，尤其是未能履行勤謹義務和候命執行職務的義務，特別是與其他一般投身公共服務的同事的表現形成對比，儘管具有超過 15 年的服務年資，鑒於其表現出的懈怠態度及持續主張沒有得到臨床證實的身體無能力狀況，該行為的嚴重性已在道德及法律上構成高度的可譴責性，故應排除適用強制退休處分的可能性。

綜上所述，經聽取司法暨紀律委員會的意見後，保安司司長行使第 182/2019 號行政命令第 1 款所賦予的執行權限，並根據《澳門保安部隊軍事化人員通則》第 211 條附件 G 所賦予的紀律懲戒權限，考慮到控訴書中所載的減輕情節，尤其是上述《澳門保安部隊軍事化人員通則》第 200 條第 2 款 b 項和 i 項所指的情節。

根據《澳門保安部隊軍事化人員通則》第 219 條 g 項、第 224 條、第 238 條第 2 款 i 項及第 240 條 c 項之規定，並為著第 228 條之效力，對嫌疑人，治安警察局警員甲，編號 XXXXXX，科處撤職的紀律處分。

澳門，2020 年 9 月 21 日。

保安司司長

乙

\*

### 三、理由說明

上訴人認為，被上訴行為因健康檢查委員會先前作出的無效行為而存有連帶性無效，因為健康檢查委員會在作出行為時，並未滿足《澳門公共行政工作人員通則》第 104 條第 1 款 a 項所規定的法定前提，即上訴人當時的缺勤僅為 57 日，尚未達到 60 日。

上訴人認為，健康檢查委員會在未遵守介入的法定前提的情況下，

就其返回工作的能力作出決議，導致該決議因欠缺主要要素和絕對無權限而無效，因為其已超出其法定職責的範圍。

法律上應如何解決？

首先，必須指出，本案絕不屬於健康檢查委員會絕對或相對無權限的情況。

眾所周知，無權限是指某一法人的機關作出了一項並不屬於其權限或職責範圍，而是屬於同一法人的另一機關的權限(相對無權限)或屬於另一法人的職責(絕對無權限)的行為。

根據第 81/99/M 號法令第 33 條第 2 款 a 項的規定，健康檢查委員會有職權“根據法律之規定，審查及確認公共部門人員之病況，以解釋缺勤之原因又或確定因病或意外引致無能力之情況”。

《澳門公共行政工作人員通則》第 104 條和第 105 條則規定：

#### 第一百零四條

#### (健康檢查委員會)

一、除在醫院留醫外，在下列情況中，工作人員應接受由部門領導要求協助之健康檢查委員會之檢查：

- a) 根據以上各條之規定證實患病而缺勤達六十日；
- b) 不論缺勤日數多少，病人之行為顯示有欺詐成分；
- c) 工作人員之行為顯示有影響其正常擔任職務之身體或精神紊亂。

二、為上款 a 項規定之效力，如因病缺勤之各個期間相隔不足三十個實際工作日，即使已從一曆年過渡至另一曆年，該等缺勤期間亦計算在內。

三、為本條規定之效力，僅考慮因工作人員本人患病而引致之缺勤。

四、被命令接受健康檢查委員會檢查之工作人員如未到委員會接受檢查，則自工作人員應接受檢查之日起計，其缺勤視為不合理缺勤，但經適當解釋阻礙其

接受檢查之事由，且獲所屬部門領導接受者，不在此限。

#### 第一百零五條

##### (健康檢查委員會之聲明)

一、為上條第一款之效力，健康檢查委員會應就下列事宜發表意見：

- a) 屬 a 項之情況，工作人員返回部門工作之能力；
- b) 屬 b 項之情況，疾病之存在；
- c) 屬 c 項之情況，因身體或精神紊亂而不能繼續擔任職務。

二、被健康檢查委員會視為有能力返回部門工作之工作人員，如在隨後之七個工作日內再患病，應立即被命令接受同一委員會檢查，以確認病況。

三、如健康檢查委員會認為工作人員不適宜工作，得連續批給以三十日為一期之因病缺勤期，但不得超逾法定期限，並得訂出工作人員再接受健康檢查委員會檢查之日期。

四、在不影響上條規定之情況下，如屬下列疾病，健康檢查委員會得批給最多為一百八十日之因病缺勤期：

- a) 癌病；
- b) 愛滋病；
- c) 精神病，如絕對有必要中斷工作人員之職務時。

五、如健康檢查委員會認為存在顯示有欺詐之情況或不確認在第二款所指之病況，缺勤之日數視為不合理缺勤，並對工作人員適用第九十條第二款之規定。

六、對健康檢查委員會視為屬導致不能擔任職務之疾病之身體或精神紊亂，按情況適用經適當配合後之第三款及第四款之規定。

七、健康檢查委員會之意見書應在當日通知工作人員及經確認後立即送交有關部門。

以上轉錄的法律規定清楚顯示，健康檢查委員會是有權限“根據法

律之規定，審查及確認公共部門人員之病況，以解釋缺勤之原因又或確定因病或意外引致無能力之情況”的機關。

其實，該問題已在本院第 38/2023 號案中作出審理。

法律賦予的權限/職責是一回事，而介入的法定前提則是另一回事。

上訴人所提出的欠缺介入的法定前提(足夠的時間)絕不能導致健康檢查委員會無權限，更遑論絕對無權限，至多只可視為委員會提前介入的情況。

那麼，健康檢查委員會的介入，是否會造成其在就“審查及確認公共部門人員之病況，以解釋缺勤之原因”出具技術意見時缺少了某項主要要素呢？

我們認為，答案必然是否定的。

Diogo Freitas do Amaral 指出，“行政行為的主要要素包括：行為的作出者、相對人、形式、內容、標的以及公共利益的目標。正是因為最後一項要素(公共利益的目標)，那些因謀取私人利益而沾有權力偏差瑕疵的行為，不再被視為可撤銷的行為，而只能被認定為無效行為。

除此之外，還需要根據我們的主流學說補充兩點：一方面，行政行為的主要要素的概念並不一定對應於《行政程序法典》第 123 條第 2 款所規定的應當在作為行政行為的外部表現形式的文件中載明的內容；另一方面，那些對於構成行政行為而言絕對不可或缺的要素，包括體現每一類具體行為種類特徵的要素，無疑是主要要素”(《CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO》，第二卷，2011 年，第 22 版，Almedina 出版社，第 449 頁)。

Marcelo Rebelo de Sousa 及 André Salgado de Matos 指出，主要要素“是指行政行為的(主觀、客觀、實質、形式及功能)要素；行政行為的主觀前提亦應納入主要要素的概念範圍(法律僅提及主要要素，是基於這樣一種觀念：行政

行為的作出者及相對人是行為的要素，而非主觀前提)。

.....

為著《行政程序法典》第133條第1款的效力，主要要素的欠缺是指該要素完全不存在，而非僅僅存在影響該要素的瑕疵：因此，在適用該標準認定行政行為無效時，必須欠缺下列任何一項主要要素：作出者、相對人、標的、內容、形式、(全部)手續、目的或理由；僅存在影響任意一項該等要素的瑕疵(例如無權限，或因遺漏某項根本性手續而導致的形式瑕疵)並不足以構成無效。

.....

存在爭議的是，是否如某些學說所主張的那樣，《行政程序法典》第133條第1款所指的主要要素不僅包括行政行為的一般性主要要素，還應包括界定各種行政行為特性的主要方面(例如，在認證行為中，被證明事實的真實性：M. Esteves de Oliveira)，以及其他具有同樣嚴重性的情況(例如，欠缺公共目標，或相對人完全欠缺適格性：J. C. Vieira de Andrade)是否屬於欠缺主要要素的情況。”

(《DIREITO ADMINISTRATIVO GERAL - Actividade Administrativa》，第三冊，2007年，第一版，Dom Quixote出版社，第160頁至第161頁)。

Lino José Baptista Rodrigues Ribeiro 和 José Cândido de Pinho 則指出，主要要素“是指其欠缺的程度如此嚴重以至於若允許該等違法性隨時間的推移而得到補正，將有悖於法律良知。所謂的主要要素可能不是對於所有行政行為而言都是共通的，而是根據行為的具體類型而有所不同。這樣，只有通過具體個案才能判斷行為中某一要素的欠缺是否嚴重到導致該行為無法產生任何效果的程度”(《CÓDIGO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE MACAU ANOTADO E COMENTADO》，澳門基金會和行政暨公職局出版，1998年，第706頁)。

在比較法的司法見解方面，葡萄牙最高行政法院認為，「為著《行政程序法典》第133條第1款規定的效力，“行政行為的主要要素”的概念，與該等要素的具體內涵有關，其取決於相關行為的類型或影響行為之瑕疵的嚴重性，據此可認定，凡欠缺構成任何行政行為必不可少的要素，包括每一具體類別的行政行為的特徵性要素，或存在與該等欠缺具有同等嚴重性及決定性的重大瑕疵的行為，均屬無效」(最高行政法院於2008年11月19日在第070/08號案中所作的合議庭裁判，載於 [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt))。

換言之，“無效必須始終涉及到對行政活動價值的否定，該等否定程度已達到與合法性原則不能共存的地步，即便以安定性與穩定性在可撤銷的一般制度中予以考量的名義亦然。”(最高行政法院於2004年2月17日在第01572/02號案中所作的合議庭裁判，載於 [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt))

在本案中，健康檢查委員會的提前介入僅僅是源自於一項事實前提的不準確——即上訴人因病缺勤的日數。

這種不準確並不涉及對於構成任何行政行為而言必不可少的要素，若發生該等情況，則僅會導致提前介入。其次，其違法性並非源於其他具有同等嚴重性、決定性及足以扭曲相關行為類型的要素，亦非根據《行政程序法典》第121條第1款的一般條款的規定，該等要素因其對價值的否定程度極高而構成絕對非有效。

也就是說，儘管確實存在健康檢查委員會提前介入的情況，但這一不準確之處並不妨礙法律要求健康檢查委員會介入所追求的目標得以實現，因為《澳門公共行政工作人員通則》第104條第1款b項明確規定只要有跡象顯示病人的行為有欺詐成分，健康檢查委員會就可以隨時介入。

綜上所述，本司法裁判的上訴只能被裁定為理由不成立。

\*

#### 四、決定

綜上所述，合議庭裁定所提起的司法裁判的上訴敗訴。

\*

訴訟費用由上訴人承擔，司法費訂為 15 個計算單位。

通知及採取適當措施。

\*

2025 年 7 月 18 日

法官：何偉寧

宋敏莉

司徒民正

出席評議會的檢察院司法官：鄧澳華