

## 澳門特別行政區終審法院合議庭裁判

### 概述

一、甲(A)，其餘身份資料詳載於卷宗，針對經濟財政司司長確認財政局局長對其科處30日薪俸罰款決定的“默示駁回行為”向中級法院提起司法上訴(見第3頁至第26頁，連同將在下文提及的頁碼，相關內容為所有法律效力在此視為已轉錄)。

\*

中級法院適時透過2024年10月17日(第138/2024號案)的合議庭裁判裁定上訴勝訴，撤銷了被上訴的行政行為(見第398頁至第415頁背頁)。

\*

行政實體針對這一裁決提起上訴，並在其上訴理由陳述中提出以下結論：

『I. 本上訴針對的是中級法院於2024年10月17日作出的裁定當時上訴人所提起的上訴理由成立的合議庭裁判——該上訴是在針對財政局局長於2023年10月10日作出的對上訴人因違紀而科處相當於30日薪俸、金額為52,325.00澳門元的罰款處分的決定向經濟財政司司長提起的訴願遭默示駁回後提起的。

II. 根據原審法院的合議庭裁判(該裁判完全採納了檢察院意見書中所載的理由說明，並認同其中所建議的解決辦法)，被質疑的行為沾有欠缺理由說明的瑕疵，違反了《行政程序法典》第114條的規定。

III. 檢察院的意見書中指出，毫無疑問，“該行為的理由說明是以援引的方式作出的，所援引的並非導致作出被上訴行為的紀律程序預審員撰寫的總結報告，而是經濟財政司司長辦公室顧問所撰寫的報告書(……)”。

IV. 並得出結論認為“從該報告書中看不到任何可以讓一般相對人知悉對

本案被上訴人科處紀律處分的事實及法律理由”。

V. 該報告書事實上對預審員的總結報告的某些方面持批評態度，並基於其中所述的理由，得出無法認同科處停職處分的結論。

VI. 並建議將卷宗發回財政局，以便局長重新考慮，同時指出，局長“如認為有必要，可以行使其紀律懲戒權，對嫌疑人科處一項屬其權限範圍內的處分(尤其是罰款)(.....)”。

VII. 正因如此，財政局局長才作出了科處紀律處分的如下批示：“考慮到經濟財政司司長辦公室第14/GC-SEF/2023號報告書的內容，本人決定根據《澳門公共行政工作人員通則》第302條第1款及第321條的規定，對嫌疑人甲科處相當於30日薪俸、金額為52,325.00澳門元的罰款處分(.....)”。

VIII. 我們之所以認為原審法院錯誤地解釋了實體法，在於該院認為及得出結論認為，財政局局長透過該批示，純粹採納了經濟財政司司長辦公室的報告書作為被上訴行為的理由說明，

IX. 並且認為在上述報告書中不僅沒有載明任何紀律上重要的事實，亦沒有提及任何上訴人可能違反的任何職務義務。

X. 事實上，上述報告書指出，根據第05/AT/2022號紀律程序的總結報告，“甲涉嫌作出了一系列行為，整體而言，該等行為構成對財政局另一工作人員乙的騷擾，違反了對該同事的有禮義務及忠誠義務(《澳門公共行政工作人員通則》

第279條第2款d項及f項、以及第6款及第8款等規定)”，

XI. 隨後，在7項中列舉了該等行為的具體內容。

XII. 說明理由的義務體現為“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)。

XIII. 且可以說，如果行政相對人處於其一般相對人的地位時，能夠知悉作出該行為的理由，以便其如果願意，能夠以清楚的方式對其提出質疑，則該行為即具備理由說明。

XIV. 無論是從訴願的內容，還是從司法上訴的內容，尤其是在起訴狀中，均明顯可見，被上訴人無疑理解了該決定在事實及法律上的邏輯脈絡。

XV. 應該說，考慮到財政局局長批示的內容，該行為的理由說明僅是經濟財政司司長辦公室顧問所撰寫的報告書，而這種“單純且僅援引該報告書(……)作為被上訴行為的說明理由方式，其實構成絕對欠缺理由說明”，我們認為這構成對法律的錯誤適用，不僅因為其完全無視紀律程序預審員所撰寫的報告書，

XVI. 同時也因為其並未賦予下述事實任何重要性：被上訴人已在訴願及司法上訴中顯示出其明確知悉對其科處紀律處分的原因、紀律上重要的事實以及其違反的職務義務。

XVII. 且不能說在紀律程序預審員的報告書中僅存在科處停職處分而非罰款處分的理由說明。

XVIII. 根據《澳門公共行政工作人員通則》第313條的規定，“對出於過失及誤解職務上之義務之情況，科處罰款處分”，例如“不禮貌對待上級、下屬、同事或公眾者”(第2款d項)或“因對法律、規章或上級命令之不當執行或缺乏認識而顯示出對工作欠缺熱心者”(第2款e項)。

XIX. 載於預審員報告書中的被上訴人的行為，正體現於上述各項所描述的行爲，因此，足以作為科處罰款處分的理由，而眾所周知，科處罰款處分的嚴重性低於停職處分。

XX. 不可能發生的是與之相反的情況，即以對較輕處罰所作的理由說明作為對科處較重處罰的理由說明。

XXI. 因此，我們認為紀律程序預審員的報告書構成被質疑行為的理由說明的組成部分，且載有對被上訴人科處罰款處分所依據的事實及法律理由，這也表明被上訴人完全知悉這些理由，故此該行為具有適當的理由說明』(見第434頁至第445頁)。

\*

上訴答辯期限屆滿而被上訴人並未提交任何陳述，卷宗被送呈至本終

審法院。

\*

經初步審查之後，檢察院代表於檢閱階段出具意見書，主張維持被上訴的合議庭裁判(見第461頁)。

\*

經適當進行法定程序，不存在任何阻礙，現應予審議及裁決。

接下來進入案件的審理。

## 理由說明

## 事實

二、被上訴的合議庭裁判列出了以下重要的“已認定”事實：

『1. 透過財政局局長於2023年10月10日作出的批示，現上訴人被科處相當於30日薪俸、金額為52,325.00澳門元的罰款處分，該批示內容如下：

「經考慮經濟財政司司長辦公室第14/GC-SEF/2023號報告的內容，本人決定根據《公職人員通則》第三百零二條第一款和第三百二十一條的規定，向嫌疑人甲課處30天薪酬澳門元52,325元的罰款。

(.....)」見卷宗第30頁，譯本載於卷宗第270頁。

2. 前述批示所指的經濟財政司司長辦公室的報告載有以下內容：

「(.....)

財政局向經濟財政司司長辦公室送交了第005/AT/2022號紀律程序的總結報告，其中甲及丙為嫌疑人，建議司長行使行政長官授予的職權，對前者科處停職處分(《澳門公共行政工作人員通則》第322條)。至於後者，財政局局長已對其科處罰款處分(《通則》第321條)。

報告指，甲實施了一系列行為，從整體上看，該等行為構成對財政局另一名工作人員乙的騷擾，違反了對該同事應有的端正義務及忠誠義務(《澳門公共行政工作人員通則》第279條第2款d項及f項，以及第6款及第8款)，以及其他一些規定。

該等行為具體包括：

- a) 在財政局內聯網發佈29則匿名留言；
- b) 在澳門特區多個地點以書面形式提出5宗匿名投訴，該等投訴被轉送至財政局輔助納稅人辦公室；
- c) 以電話方式向行政公職局提出1宗匿名投訴；
- d) 以書面形式向行政公職局提出1宗匿名投訴；
- e) 以電子郵件方式向經濟財政司司長辦公室提出1宗匿名投訴；
- f) 2020年5月向經濟財政司司長辦公室及財政局提出多宗其他匿名投訴，並附上乙的照片，導致該工作人員被提起紀律程序；
- g) 向嫌疑人的直屬主管口頭提出多宗針對乙的投訴。

然而，紀律程序的總結報告卻令我們產生許多疑問，下文我們將逐一解釋。

#### 財政局內聯網的29條訊息

在紀律程序中獲確切證實的少數事實之一是，甲匿名在內聯網上發布了29條訊息，批評了某位在訊息中並未被指明身份的工作人員的行為。根據這份報告，該等訊息具有誹謗性內容，針對的人是乙(參閱文件第65段及第75段)。

該等訊息的內容是否具有誹謗性，我們不得而知，因為報告書並未將其轉錄。然而，該報告書指出，乙在該等訊息中從未被指明身份，而且也顯然無法

透過訊息識別其身份。根據定義，誹謗是指向第三人將一事實歸責於他人，而該事實係侵犯他人名譽或別人對他人之觀感者(見《刑法典》第 174 條)。因此，若無被誹謗人，則不可能存在誹謗。那麼，既然乙在該等訊息中既未被指明身份，亦無法被人認出，又何來對其構成誹謗？

預審員根據另一項資料，透過推定(見下文)而推斷出所指之人為乙。然而，內聯網的讀者並不知悉有關資訊，因此，讀者們無法得出上述結論。

報告書似乎亦認為，單純撰寫匿名訊息的事實即已構成違紀行為(第99段)。我們不能認同此點，因為如果這樣，那麼就連一條表揚同事工作表現的匿名訊息亦將成為非法，而這是沒有道理的。我們承認，財政局可能存在內部規定，要求工作人員在內聯網發布訊息時須指明身份，但報告書中並未提及該等規定的存在。

報告書中還針對其中部分訊息內容的幼稚及無用提出不認同，但幼稚及無用本身並不構成違紀。

#### 推定證據

若我們對報告書的理解無誤，上述b)項至e)項所提及的匿名投訴及檢舉亦未指明乙的身份。由於其內容與發布在內聯網的29條訊息相似，且“完全符合其聲明的內容、觀點及論據”，因此該等投訴及檢舉的作者通過人為推定被判定為甲(第101段)。

人為推定或司法推定，是指審判者以人類經驗為基礎，為確定未知事實而從已知事實中作出的推論(《民法典》第342條)。正如報告書準確向我們指出的那樣(第101段)，它是一種僅在可採納人證的情況及條件下，方予採納的證據方法(《民法典》第344條)，即使在刑事訴訟中亦然。然而，在刑事訴訟程序以及一般的處罰程序中，對事實的確切性有特別要求。

為使推定證據可被接納，作為得出未知事實的邏輯推論基礎的已知事實，必須以直接方式獲證實且不留有疑問空間。我們認為，在本具體個案中並非如此。實際情況是，總結報告透過推定所認定的事實，其本身亦已是透過推定獲證實，從而造成了一種不確定的情況。此外，歸責於嫌疑人的大部分重要事實，均是透過推定予以證實。

尤其是透過推定證實了以下事實：

- I. 儘管該29條上載於內聯網的信息從未指明乙的身份，但該等信息企圖誹謗乙；
- II. 基於上述b)項至e)項的信函與內聯網上的29條信息相似，因此該等書信亦是由嫌疑人所寫；
- III. 即使在上述b)項至e)項的信函中，並未指明乙的身份，亦無法識別是他，但該等信函同樣旨在誹謗乙。

要注意的是，III項所指的事實是基於I項所指的事實，透過推定而獲證實，

而I項的事實本身亦是透過推定獲證實的。因此，我們面臨一種連鎖式推定，過度擴張了此類證據方法的可接受性，且與處罰程序中對確定性的高度要求不相容，這最終導致將“罪疑唯輕”(in dubio pro reo)原則轉化為“罪疑唯重”(in dubio contra reo)原則。

### 結論

經考慮所有因素，以及基於完全未以任何方式參與紀律程序者所應具備的客觀批判態度，我們無法穩妥地建議司長閣下同意財政局局長的建議，因此，建議將該建議書發還予局長以使其重新考慮。

此外還要提醒的是，如果認為可以的話，局長還是可以行使其紀律懲戒權，對嫌疑人科處一項其權限範圍內的處分(主要是罰款)——同樣亦可以透過管理措施(即非紀律措施)解決部門出現的問題」——見第53頁至第55頁』(見第409頁背頁至第412頁背頁)。

### 法律

三、從以上所述中可以看出，行政實體對中級法院撤銷(該案中)被上訴的“紀律處分決定”的裁決提起上訴。

讓我們首先回顧一下在本司法裁判的上訴中被質疑的上述裁決的內容。

在相關的合議庭裁判中，在現在重要的部分，中級法院作出了如下論述：

『檢察院司法官的意見書內容如下：

“1. 甲(身份資料詳載於本案卷宗)提起本司法上訴，請求撤銷經濟財政司司長對其科處30日薪俸(相當於52,325.00澳門元)罰款的紀律處分的行為。

被上訴實體提交了答辯狀，認為上訴理由不成立。

2.

2.1.

上訴人首先提出了其認為導致被上訴行為無效的瑕疵，即理由說明存在矛盾。

讓我們來看一看。

(i.)

根據12月21日第87/89/M號法令核准的《澳門公共行政工作人員通則》第338

條第3款的規定，紀律程序的最終決定必須說明理由。此外，該規定同樣體現於《行政程序法典》第114條第1款b)項和第115條第1款，眾所周知，該等條文規定了對行政行為說明理由的法定義務，而對公共行政工作人員科處紀律處分毫無疑問屬於一項行政行為。

根據《行政程序法典》第115條第1款的規定，說明理由應以明示方式作出，且透過扼要闡述有關決定的事實依據及法律依據而作出，該等決定尤其包括以任何方式全部或部分否認、消滅、限制或損害權利或受法律保護之利益的行政行為。此外，根據同一法律規定，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，該等意見書、報告或建議成為有關行為的組成部分。

與上訴人所主張的相反，欠缺理由說明並不導致無效，而是如法院和學說所公認的那樣，導致受該形式瑕疵影響的行政行為可被撤銷，因為該情況並不符合《行政程序法典》第122條的規定。

(ii.)

在本案中，經分析被上訴行為(更準確地說是被上訴行為所確認的行為)的理由說明，我們認為不能不承認上訴人有道理。

接下來即作出說明。

必然要先來看被上訴行為的文本，其內容為：「經考慮經濟財政司司長辦公

室第14/GC-SEF/2023號報告的內容，本人決定根據《公職人員通則》第三百零二條第一款和第三百二十一條的規定，向嫌疑人甲課處30天薪酬澳門元52,325元的罰款。」

可以看到，該行為的理由說明是以援引方式作出的，並非援引導致作出被上訴行為的紀律程序預審員所撰寫的總結報告，而是援引由經濟財政司司長辦公室顧問所撰寫並載於行政卷宗的報告。這一點不容置疑。事實上，只需比較對共同嫌疑人丙科處紀律處分行為的文本內容與涉及上訴人的行為的文本內容即可知道，有關上訴人的行為並不存在任何對預審員總結報告的援引、提及、接納或讚同，這與上述共同嫌疑人的行為中所發生的情況相反。

確定了這一點之後，接下來需要回答的問題是：上述由經濟財政司司長辦公室撰寫的報告本身是否載有對有關決定的事實及法律依據的闡述，因為該報告已被採納為被上訴行為說明理由的組成部分。

我們認為這個問題的回答只能是否定的。理由如下。

上述報告是在相關紀律程序中，於該程序所委任的預審員撰寫總結報告之後，在相關最終決定作出之前出現的。該報告的存在是由於該預審員在總結報告中提出科處120日停職處分的建議，而該權限歸經濟財政司司長而非財政局局長所有，因此，卷宗被送交至司長辦公室。

這就是被用作行為的理由說明的報告書的程序背景，現在對其作出簡要分析。在該報告中，並無任何內容可讓一名正常相對人知悉對上訴人科處罰款紀

律處分的事實及法律依據。而這是可以理解的。事實上，該報告是作為對預審員總結報告的一種(極具)批判性的對比而撰寫的。在該報告中，不僅質疑了歸責於上訴人的某些行為在紀律法上的框架(例如，參閱報告第3頁，其中在某處寫道：‘因此，若無被誹謗人，則不可能存在誹謗。那麼，既然乙在該等訊息中既未被指明身份，亦無法被人認出，又何來對其構成誹謗?’，且隨後提到，‘報告書似乎亦認為，單純撰寫匿名訊息的事實即已構成違紀行為(第99段)。我們不能認同此點，因為如果這樣，那麼就連一條表揚同事工作表現的匿名訊息亦將成為非法，而這是沒有道理的’)，而且，預審員在紀律程序中所採用的論述方法本身(而該方法正是其總結報告的依據)同樣存在問題，尤其是預審員利用自然推定，並以此為基礎，將那些其認為構成上訴人紀律責任前提的事實視為已獲證實(例如報告第4頁某處寫道：‘為使推定證據可被接納，作為得出未知事實的邏輯推論基礎的已知事實，必須以直接方式獲證實且不留有疑問空間。我們認為，在本具體個案中並非如此。實際情況是，總結報告透過推定所認定的事實，其本身亦已是透過推定獲證實，從而造成了一種不確定的情況’)。

因此，在採納經濟財政司司長辦公室的報告作為被上訴行為的理由說明時，財政局局長最終使上訴人完全不具備條件知悉其為何被科處紀律處分，因為一如所見，上述報告中不僅沒有載明任何在紀律方面重要的事實，亦沒有提及任何關於上訴人涉嫌違反的職務義務。事實上，嚴格來說，鑒於撰寫經濟財政司司長辦公室報告所依據的邏輯，依照我們的看法，甚至可以說，財政局局長單純且僅僅援引該報告作為被上訴行為說明理由的方式，其實等同於絕對欠缺理

由說明。

而在這種情況下，我們認為已獲證實的、不可避免地影響被上訴行為的上述瑕疵，妨礙對所主張的其餘瑕疵作出審理(理由很簡單：所發現的問題意味著無法知悉該行為所依據的事實及/或其法律框架，從而亦使得對上訴人所主張的實質瑕疵進行司法監督變得不可行)。

(iii)

綜上所述，在尊重更好的見解的前提下，我們認為應裁定本上訴理由成立。

不排除有更好的見解，這就是檢察院的意見。”

我們完全同意以上轉載的意見書中的理由說明，對其表示毫無保留的完全贊同，並支持其中提出的解決方案，我們認為被質疑的行政行為存在欠缺理由說明的瑕疵，違反了《行政程序法典》第114條的規定，因此根據《行政程序法典》第124條的規定，該行為應被撤銷<sup>1</sup>。

因此，只能裁定上訴勝訴，並產生相應的法律後果。

---

<sup>1</sup> 參見 José Eduardo Figueiredo Dias 著：《Manual de Formação de Direito Administrativo de Macau》，法律及司法培訓中心，2020年，第370頁至第372頁及第379頁至第380頁。

關於法院贊同檢察院司法官意見書中所載的理由說明的做法，請參閱終審法院於2004年7月14日在第21/2004號案件中作出的合議庭裁判』（見第409頁背頁至第415頁背頁）。

這樣，考慮到中級法院所理解、裁決以及上文所轉錄的內容，以及行政實體(現上訴人)在其上訴中所陳述的理由以及所得出的結論，應當如何處理？

待裁決的“問題”與“行政行為的理由說明義務”有關，更具體而言，是要查明本案中的行政行為是否具備適當的理由說明，讓我們來看。

眾所週知，“行政行為”應說明其理由(見《行政程序法典》第 114 條及第 115 條，儘管“行政法的歷史”顯示，在過去的法律制度中，行政行為的理由說明並不總是一項普遍性要求，而是僅在法律要求的情況下才具“強制性”，但隨著“公共行政本身的演變”，隨著公共行政由“侵害性行政”轉變為“服務性行政”，向私人賦予並確認權利與保障，這一情況業已發生改變，從而使得“說明理由的義務”成為法治原則本身的一項根本義務)。

關於“行政行為說明理由的義務”這個“事宜”及“問題”，本終審法院曾

多次作出裁決，尤其指出：

「理由說明用於闡明導致行為人作出具特定內容之行為的事實及法律理由，它包含兩項性質不同的要求：一是要求行政機關解釋決定的合理性，指出所發生的真實情況，將其涵攝於法律前提中並得出相應的結果；而另一項要求是在自由裁量決定中說明決定的動機，亦即解釋所採取措施的選擇，以便使人理解在所作選擇背後所考慮的利益及因素為何，這是一項靈活且必須因應相關行為情節予以調整的要求，尤其是因應行為的類型及性質，且在任何情況下，均應易於被一名具備中等理解能力及一般注意力的相對人所理解。

為了使(或有的)理由說明不足等同於(絕對)欠缺理由說明，這個不足必須是“明顯的”，即無法確定促使機關作出相關行為或作出該決定的事實或考量，或明顯體現出行為人未對事實及法律規定進行認真及公正的審查，因其並未考慮其中所必然涉及的利益。

根據《行政程序法典》第 115 條第 1 款的規定，(完全)允許透過表示同意並採納報告書所載的理由(事實及法律依據)的方式來作出理由說明，該等理由成為所作之行政行為的組成部分」(可參閱2020年6月10日第

35/2020號案、2020年9月16日第85/2020號案、2020年9月23日第135/2020號案、2020年10月30日第131/2020號案以及2020年11月27日第142/2020號案的合議庭裁判。亦可參閱Lino Ribeiro及José Cândido de Pinho合著：《C.A.de Macau, Anotado e Comentado》，第639頁和第640頁，以及Vieira de Andrade 著：《A Dever da Fundamentação Expressa de Actos Administrativos》，1991年，第228頁至第232頁)。

Diogo de Freitas do Amaral 將理由說明定義為“明確闡明導致其行為人作出該行為、或使該行為具備某些內容的理由”(載於《Curso de Direito Administrativo》，第2冊，第314頁)。

學界普遍認為此定義略顯不足，因為從中似乎得出只有“作出行為”的情況才須說明理由，然而實際上，行政行為說明理由的義務要求對“所有行政決定”均須說明理由，即使當其涉及“不作出行政行為的決定”時亦然(因為該決定同樣可能損害私人的利益)。

Paulo Otero 提出了一個或許更為廣泛的理解，其指出：“理由說明由一項對所建議或已採納的決定性解決方案所作的說理性論述構成，其目的在於論證其行為人思路的合理性，同時保障相對人對其的可控制性”(載於

《Direito do Procedimento Administrativo》，第1冊，第577頁)。

然而，為使其有效，“理由說明”必須符合“形式要件”和“實質要件”(見 Oslavo Gomes 著：《Fundamentação do Acto Administrativo》，第112頁)。

前者可讓人們能夠知悉引致及構成行政當局行為動機的理由，而透過後者則可核實該等動機與事實或法律現實之間的一致性，同時亦須指出，理由說明“以根據在決定脈絡中可核實的法律技術準則對現實進行驗證為前提”(可參閱 David Duarte 的著作：《Procedimentalização, Participação e Fundamentação》，第188頁)。

然而，不能忘記的是，根據《行政程序法典》第115條第1款的規定：“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”，同時(在此有必要強調)亦規定，“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，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”。

在本案中，中級法院完全贊同檢察院在先前的司法上訴中所提交的意見書，認為“被上訴的行政行為沒有(適當地)說明其理由”，因此決定撤銷

該行為。

然而，首先要強調的是，在本案中，真正被上訴的“行政行為”是“默示駁回”司法上訴人就財政局局長對其科處30日薪俸罰款的紀律處分的批示提起的必要訴願的“行為”。

考慮到該“批示”的內容(見前文所述的“事實事宜的第1點”)，以及司法上訴人在其(之前的)上訴中所提出的內容，中級法院(主要且透過認同檢察院的意見書)認為：

—“(……)該行為的理由說明是以援引方式作出的，並非援引導致作出被上訴行為的紀律程序預審員所撰寫的總結報告，而是援引由經濟財政司司長辦公室顧問所撰寫並載於行政卷宗的報告。(……)”；

—“(……)並不存在任何對預審員總結報告的援引、提及、接納或讚同(……)”；且，

—“確定了這一點之後，接下來需要回答的問題是：上述由經濟財政司司長辦公室撰寫的報告本身是否載有對有關決定的事實及法律依據的闡述，因為該報告已被採納為被上訴行為說明理由的組成部分”；並最終

總結認為，

—“(……)所發現的問題意味著無法知悉該行為所依據的事實及/或其法律框架，從而亦使得對上訴人所主張的實質瑕疵進行司法監督變得不可行”；最後裁定：

—“(……)被質疑的行為沾有欠缺理由說明的瑕疵，違反了《行政程序法典》第114條的規定，因此根據《行政程序法典》第124條的規定，該行為應被撤銷”(見第413頁背頁至第415頁)。

經過對上述理解及裁決進行思考，以下是我們的觀點。

在此有必要指出，本案所反映的“情況”確實並非最為“理想”(甚至可說是不太理想)。

事實上，雖然應當說一項“紀律處分決定”無需遵從(及遵守)如同“在刑事性質程序中所作的有罪判決”那樣的嚴謹性(及形式要求)，但該決定仍然必須以清晰、連貫且充分的方式載明其背後的“事實及法律理由”。

因此，我們同意中級法院的看法，即財政局局長批示(見事實事宜“第

1點”)的理由說明並未達到所期望或理想的程度，因為該批示僅以直接及明示的方式提及“經濟財政司司長辦公室的報告”(其內容如下：“經考慮經濟財政司司長辦公室第14/GC-SEF/2023號報告的內容，本人決定根據《公職人員通則》第三百零二條第一款和第三百二十一條的規定，向嫌疑人甲課處30天薪酬澳門元52,325元的罰款”)。

(儘管高度尊重不同見解，但)我們認為此處存在一個中級法院在其現被上訴的合議庭裁判中未曾留意、考慮及衡量的“細節”，因為在我們看來，該裁判中所持的以下觀點似乎並不(完全)準確，即：“(……)在採納經濟財政司司長辦公室的報告作為被上訴行為的理由說明時，財政局局長最終使上訴人完全不具備條件知悉其為何被科處紀律處分，因為一如所見，上述報告中不僅沒有載明任何在紀律方面重要的事實，亦沒有提及任何關於上訴人涉嫌違反的職務義務(……)”(見第414頁背頁)。

這是因為上述“經濟財政司司長辦公室的報告”，除了清晰且明示地指出“被違反的紀律義務”外(具體為“有禮義務”和“忠誠義務”，並引用了“第279條第2款d項及f項”，以及第6款和第8款等——見事實事宜“第2點”)，還明確指出並列舉了多項在有關紀律程序中已獲證實且被認為是重要的“行為”或“表現”(見上述報告的“a項至g項”)，且不應忽略的是——正如被上訴

合議庭裁判引用了檢察院意見書那樣——該報告(經濟財政司司長辦公室的報告)亦引用了“由紀律程序預審員所撰寫的總結報告”，並多次(我們認為總共有“九次”)對其作出(同樣明示，甚至可以說是具體地)提及，且以客觀方式(以列舉的方式明示地)指出了其中的多個“段落”(具體為第65段、第75段、第99段及第101段)。

在這種情況下，(我們無意在此迴避前述就“理想”或“完美的理由說明”所闡述的內容)，能否斷言上述“行政處罰行為”以及其所直接援引的上述經濟財政司司長辦公室的報告——嚴格來說，更應當將其視為一份“關於前述紀律程序報告中所提建議的意見書”——並未充分說明所作決定的事實及法律理由呢？

考慮到前文所述的內容——當然現在不是就所提到的裁判“事實和法律理由”是否正確和公正發表意見的時候——我們認為這個問題的答案應該是否定的。

事實上，要注意的是(而且我們認為這也是主流見解)，“因欠缺說明理由而導致的無效”是一種非常或相當難以認定的情況，因為(正如學說及司法見解一直堅持強調的那樣)，該“瑕疵”僅在“絕對欠缺”指出顯示決定屬

合理的事實及法律理由的情況下才存在，而當該等理由已載於決定之中，但因其不充分、簡略或不佳而應被視為“理由說明不充分”時，則不屬此情況。

事實上，Alberto dos Reis 曾指出：“必須仔細區分絕對欠缺理由闡述與理由闡述不足、不佳或錯誤的情況。法律視為無效的是絕對欠缺理由闡述；而理由闡述的不足或不佳屬不同的範疇，它會影響判決的理論價值，使判決面臨通過上訴被廢止或變更的風險，但並不導致無效。

所謂絕對欠缺理由闡述，應將其理解為事實依據與法律依據的完全欠缺”(載於《C.P.C. Anotado》，第5冊，第3版，第140頁)。

另一方面，Tomé Gomes亦指出，“(……)當判決中遺漏了原本應該作為基礎的事實框架，或者該框架完全無法被人理解時，即出現事實理由說明的欠缺。另一種不同情況是，所具體列明的事實不足以支持所採取的法律解決方法，換言之，即事實方面的理由說明因過於薄弱而可能會遭到否定。

法律理由說明的欠缺是指，儘管判決中指出了事實的全貌，但並未體現任何法律定性，哪怕是隱含的定性，以至於至少令裁決的依據無法被人

所理解” (見《O Novo Processo Civil: Textos e Jurisprudência (Jornadas de Processo Civil – Janeiro 2014 e Jurisprudência dos Tribunais Superiores sobre o novo CPC》, 司法研究中心, 第5冊, 2015年, 第368頁)。

然而, 無論如何, (且在承認並尊重不同見解的前提下), 我們認為, 在本個案中, 還有另一“細節”同樣應予考慮。

不要忘記, 在向中級法院提起司法上訴時所提交的起訴狀中, 上訴人自己亦曾指出, (根據其從紀律程序預審員處收到的文件), “毫無疑問, 對上訴人科處罰款處分的決定, 是以預審員撰寫的報告及經濟財政司司長辦公室第14/GC-SEF/2023號報告書為依據”, 甚至(清楚並明確地)指出, “換句話說, 第005/AT/2022號紀律程序預審員撰寫的報告書內容, 以及經濟財政司司長辦公室第14/GC-SEF/2023號報告書的內容, 是對上訴人科處罰款之決定的依據”(見起訴狀第2章第3點及第4點, 載於卷宗第4頁及第219頁)。

有鑒於此, 我們認為行政實體在本上訴結論中所作的論述是有道理的, 當中指出, “無論是從訴願的內容, 還是從司法上訴的內容, 尤其是在起訴狀中, 均明顯可見, 被上訴人無疑理解了該決定在事實及法律上的

邏輯脈絡”(見結論第XIV點)。

因此根據以上所述，我們認為，在本案中，不能不將“在紀律程序的最後所撰寫的報告”視為“被上訴的處分行為的理由說明”的組成部分，因此，中級法院在之前的司法上訴中所作出的裁決並不恰當，應予撤銷，以便在不存在任何阻礙的情況下(經考慮上指報告書的內容)，對上述司法上訴重新作出審理及裁決。

## 決定

四、綜上所述，合議庭通過評議會裁定上訴勝訴，並按照文內所述的內容撤銷中級法院的合議庭裁判。

兩級法院的訴訟費用由現被上訴人甲承擔。

作出登記及通知。

在判決轉為確定後，適時將卷宗發回中級法院。

澳門，2026年5月15日

法官：司徒民正（裁判書製作法官）

宋敏莉

蔡武彬

出席評議會的檢察院司法官：米萬英