

上訴案號：224/2005

合議庭裁判書日期：2006 年 2 月 23 日

主題：

上訴法院的審判義務範圍

第 4/2005 號行政法規第 21 條第 1 款

政府船塢廠長

政府船塢行政管理委員

工作評核

9 月 14 日第 40/98/M 號法令

《公共行政工作人員通則》第 167 條第 1 款

法人資格

行政行為

必要行政訴願

港務局

訴訟地位

《行政訴訟法典》第 67 條

調查原則

非本義的自由裁量權

明顯裁量錯誤

裁量行為的事實或法律前提錯誤

裁量行為的撤銷

行政法院

《民事訴訟法典》第 571 條第 1 款 d 項

宣示過當

判決書的部份無效

裁判書內容摘要

一、上訴法院祇解決上訴人在上訴理由陳述書總結部份所具體提出的問題，但法律規定的須依職權主動審理的情況則不在此限。

二、前政府船塢行政管理委員會無權介入船塢廠長在人事評核方面的行政行為，這是因為9月14日第40/98/M號法令第8條第1款a和b項所指的指引和決議，根據同一法令第6條第1款的規定，祇應局限於經濟及財政管理的範疇，而該法令第17條第1款所援引適用的《公共行政工作人員通則》第167條第1款所指的核准行為，實屬作為船塢最高行政領導人的船塢廠長的當然權限。

三、按同一法令第1條的規定，前政府船塢本身具法人資格，因此船塢廠長在船塢人員評核方面所作的核准決定，已是最終和確定的行政行為，實不受必要行政訴願的約束。

四、根據下令撤銷前政府船塢的第4/2005號行政法規第21條第1款的規定，該機關的原有職能已由港務局負責，故港務局得承接前政府船塢的訴訟地位。

五、行政法院在審理司法上訴時，可行使《行政訴訟法典》第67條所明確賦予的權力，主動調查有助公正斷案的事實。這樣，行政法院可引用一些雖未經司法上訴人事先主張的、但已被調查屬實的事實去判案。

六、 雖然根據現今行政法學說，屬非本義的自由裁量權範疇的行政行為(例如評核行為)，祇在發生明顯裁量錯誤的情況下，才可被法院質疑。

七、 但這論點並不排除該等裁量行為因違法(這裏所指的違法包括行政機關對其裁量行為的事實或法律前提作出錯誤判斷的情況)而被法院撤銷的可能性，原因是任何行政行為均不得以不實的事實或不存在的法律情況為前提，否則便屬違法。故監察行政行為的事實或法律前提已是本義合法性的範疇，而非自由裁量的範疇。

八、 換言之，行政機關祇可在真實和實在的事實和法律前提下行使自由裁量權。

九、 如涉案的行政評核行為在判斷賴以評分的事實前提方面確實出錯，法院得應被評核人的請求撤銷之。

十、 然而，行政法院不應在撤銷該行政行為的判決書內，過當地也被評核人的某些評核項目作出具體的最起碼評分，即使此舉祇是為了加強判決理據的說服力亦然。如此，按照《行政訴訟法典》第 1 條所准許援引的《民事訴訟法典》第 571 條第 1 款 d 項的規定，該判決的過當宣示部份為無效。

裁判書製作人

陳廣勝

澳門特別行政區中級法院

合議庭裁判書

上訴案第 224/2005 號

上訴人(原審被訴行政機關): (前)澳門政府船塢代廠長

被上訴人(原審司法上訴人): (A)

上訴所針對的法院: 行政法院

案件在原審法院的編號: 行政司法上訴案第 RCA197/02-ADM 號

一、案情敘述及原審裁決的事實和法律依據

2005 年 5 月 12 日，行政法院法官對屬行政法訴訟程序的第 RCA197/02-ADM 號司法上訴案作出了如下一審裁決：

「卷宗編號：RCA197/02-ADM

＊

(A)，詳細身份資料記錄於卷宗內，就澳門政府船塢代廠長於二零零二年八月七日對其的特別工作評核結果的認可決定，向本院提起司法上訴，要求撤銷有關決定，理由是該決定存有事實前提的錯誤和錯誤適用法律。

*

被訴當局作出答辯，認為應判處上訴理由不成立，因對上訴人之評核決定法理依據充分，對事實方面認定也沒有瑕疵。

*

檢察院認為應撤銷被訴當局的認可決定。

*

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。

不存在待解決之無效、抗辯或其他先決問題。

*

根據本卷宗及其附卷之資料，本院認定以下事實：

上訴人自二零零零年八月十六日起以臨時委任方式出任政府船塢臨時委任第一職階二等技術輔導員職位。

根據有關開考通告，有關技術輔導員職務分為三個範疇：(1) 機械範疇；(2) 電力範疇；及(3) 船舶建造範疇。

而上訴人考取的範疇為船舶建造範疇，根據開考通告第四點 C 項，船舶建造範疇是“負責協調和跟進政府船塢之船舶建造及維修工程，尤其是評估及檢查現有設施，編寫工程的工作內容書，所需材料的清單和工作進度表”。

而根據開考通告第七點 C 項，船舶建造範疇需具備的專門知識為：(1) 船體的建造及維修；(2) 焊接程序的設計；(3) 油漆的選用；和 (4) 船體結構圖的制作和閱讀。

上訴人是在有關公開考試中甄選且以第一名的成績獲委任上述職位。

於二零零二年七月十九日，上訴人的直屬上級即評核人(B)對上訴人的臨時委任第二階段（即二零零一年八月十六日至二零零二年八月十五日）作出以下評核：

1. 工作素質	-----5
2. 工作數量	-----5
3. 進修	-----8
4. 責任感	-----5
5. 工作上之人際關係	-----6
6. 勤謹及守時	-----8
7. 主動性及創造力	-----5
8. 物料保存	-----6

得分 ----- 6（平）

上述評核事實理據載於本卷宗第四十七至四十八頁的綜合報告內，有關內容在此視為完全轉錄。

於二零零二年八月二日，上訴人就上述評核提起聲明異議。

於二零零二年八月七日，政府船塢代廠長(C)就聲明異議作出決定，否決了上訴人的聲明異議。

同日，政府船塢代廠長(C)認可由評核人於七月十九日所作的評核。

鑒於上訴人的臨時委任狀況，上述的工作評核“平”使上訴人的臨時委任自動終止。

上訴人所負責的工作繁複、數量多，且有些不屬其專業範疇（船舶建造），例如編寫管路程序說明書，該工作乃屬機械範疇。

上訴人與其他同事一直保持良好之關係，並未有出現任何不愉快事件。

從二零零一年八月一日至二零零二年五月三十一日期間，上訴人僅在二零零一年十一月十三日下午上班時間遲到了一分鐘，換句話說，上訴人在整個評核年度期間，僅有一天遲到了一分鐘。

同時，上訴人亦沒有任何不合理缺勤記錄。

上訴人更經常自願地以無償方式進行超時工作，通常每天早上八時多便上班。

*

且讓我們分析有關上訴理由是否成立。

經分析本卷宗及其附卷的所有資料，本院認為被訴當局對上訴人的工作評核確實存有事實前提的錯誤，尤其在以下項目中：

（一）『工作上之人際關係』

在上述項目，上訴人所獲得分數為“6”分。

根據有關評核表裡的評分指引，“6”分是給予人際關係可被接納，不妨礙但亦不改善工作環境。

有關評核人給予“6”分的理由是上訴人“於工作上未能努力營造一個良好的工作環境，但其個人工作態度及行為則經常對其他同事造成相當的負面影響”。

上述評核人的結論，與本院所審理查明的事實不符。

本院聽取的所有證人中，無論是上訴人所提交的證人，或是被訴當局所提交的，除了原廠長(D)因與上訴人沒有直接工作接觸而對其不認識

以及評核人(B)本人外，均異口同聲表示上訴人是一位容易相處的人，在工作上人際關係良好，與其合作愉快。

相反，對上訴人當時的上司，即評核人(B)，則有證人表示其並不易相處，為人多疑及挑剔。

從而可見，給予“6”分是明顯偏低且事實理據明顯不足。

按照相關的法定評分指引，本院認為應給予不少於“8”分。

(二)『勤謹及守時』

在這一方面，根據上訴人的出勤記錄，從二零零一年八月一日至二零零二年五月三十一日期間，上訴人僅在二零零一年十一月十三日下午上班時間遲到了一分鐘，換句話說，上訴人在整個評核年度期間，僅有一天遲到了一分鐘，因此，按相關的法定評分指引，本院認為應給予不少於“9”分，而非“8”分。

(三)『物料保存』

在上述事項，上訴人在其被評核的期間（二零零一年八月十六日至二零零二年八月十五日），並沒有任何損壞物料的記錄，卻只獲得“6”分。

相反，在上一評核期間（二零零零年八月十六日至二零零一年八月十五日），曾於二零零一年七月十六日不小心遺失一部數碼相機，但獲得“7”分。

在此，有關評分明顯出現偏差。

按有關的法定評分指引，本院認為應給予不少於“8”分。

(四)『工作數量』

“工作數量”方面的評分，也明顯偏低，因為上訴人不但要負責其專業範疇內的工作，還要應付其他專業範疇的工作。

評核人一方面認為上訴人工作能力低，無論在數量上或質量上均未能達標，但另一方面卻不斷委派不同範疇的工作給他，這是否自相矛盾？最後更以不屬於上訴人本身專業範疇的工作表現，來訂出評分的標準，這明顯對上訴人不公平，違反了公正原則。

本院認為上訴人在此方面應得之分數不少於“7”分。

以上種種，足以證明被訴行為存有事實前提錯誤的瑕疵，故應予撤銷。

*

綜合所述，撤銷澳門政府船塢代廠長於二零零二年八月七日對(A)的特別工作評核結果的認可批示。

……」（參見載於案件卷宗第315至317頁的判決書內容）。

而在這之前，行政法院法官就上述被訴行政機關在2004年10月12日的答辯書內所提出的抗辯問題，亦曾於2005年1月27日作出內容如下的裁定：

「被訴當局在答辯中提出被訴行為是受必要行政申訴約束的行為，因此不具有可訴性，要求駁回本司法上訴。

*

上訴人持相反意見，其見解詳載於卷宗第二百三十三至二百三十五頁，在此視為完全轉錄。

*

檢察院也認為被訴行為具可訴性，其見解詳載於卷宗第二百三十七至二百三十八頁，在此視為完全轉錄。

*

本院現就有關問題作出審理。

駐本院檢察官就被訴當局所提出的不可訴抗辯，作出以下意見：

『在答辯狀(卷宗第一百三十六至一百六十五頁)的第三至二十七條，作為「被訴當局」的政府船塢之代廠長提出一項抗辯：本案的被訴行為是不確定行為，從而作為訴訟客體的行為不具「可訴性」(recorribilidade)，因此應被初段駁回。

針對被訴當局的抗辯，司法爭訴人提交了“答覆”(卷宗第二百三十三至二百三十五頁)，認為抗辯的理由不成立，本訴訟應繼續進行。

*

在《行政訴訟法典》第二十八條之第一款及第二款，立法者確定的規則是：針對受「必要行政申訴約束」的行政行為不可以提起司法爭訴，除非基於法律或行政決定，此等行為必須立即執行。質言之，受「必要行政申訴約束」的行政行為不可以成為司法爭訴的客體，不具有可訴性。同《法典》第四十六條第二款c)項進一步規定：以不具可訴性之行政行為為客體的司法爭訴將被駁回。

不錯，以列舉廠長之權限為宗旨的第八條也沒有列出人事管理的權限，這一點和第六條相似。但就事物的屬性來判斷，我們認為，政府船塢的內部人事管理是廠長的「默示權力」(poder implícito)，屬於廠長之權限的範疇。這部分權限之所以應當屬於廠長而非行政管理委員會，是因為：

首先，就其性質而言，政府船塢的廠長(director)屬於「領導」級的公共官職(第四零/九八/M 號法令第四條第三款及第八五/八九/M 號法令第二條第二款 b)項)，而人事管理是行政部門之「領導」的當然權力，除非立法者作出明示排除；

其次，第四零/九八/M 號法令第十七條第一款明確規定，對政府船塢之人員適用公共行政工作人員之一般制度，只有特別法作出例外規定時除外，關於政府船塢之人員，立法者恰恰沒有制定特別制度。

基於此，順理成章的結論是：對政府船塢之人員的評核而言，澳門《公共行政工作人員通則》第一百六十七條第一款所規定的「核准」是廠長的權限，而且是他的專屬權限，廠長所作的核准是確定行政行為，不受必要訴願的約束，故此，本案的客體具備可訴性。

綜上所述，檢察院建議法官閣下：

- (1) 宣判被訴當局所提出之抗辯的理由不成立，著令訴訟繼續進行；
- (2) 指定取證日，聽取雙方之證人的證言。』

＊

經分析有關法規後，本院完全認同檢察院的意見，事實上，政府船塢廠長與其行政管理委員會之間並不存在行政等級關係，而廠長作為船塢的領導，必然具有人事管理權限的。因此，其所作出的「核准」有關評核建議是一確定行政行為，不受必要行政申訴約束，是可訴的。

綜合所述，裁定被訴當局提出之被訴行為不可訴抗辯不成立。

……」（參見載於案件卷宗第239至240頁的裁定書內容）。

被訴行政機關不服上述兩項裁判，遂透過其律師向本中級法院先後提出兩個上訴。

就 2005 年 1 月 27 日的裁定而言，被訴行政機關在載於案件卷宗第 304 至 310 頁的 2005 年 4 月 6 日的葡文上訴理由闡述書中，認為司法上訴人在向法院提出司法上訴前，必須先向前政府船塢的行政管理委員會提起必要行政訴願，因為根據 9 月 14 日第 40/98/M 號法令第 8 條第 1 款

a 和 b 項的規定，政府船塢廠長得受制於行政管理委員會的上級權力，如此，其對司法上訴人的工作評核事宜所作的決定，並非最後的行政決定，故行政法院在《行政訴訟法典》第 46 條第 2 款 c 項的規定下，當初實不應受理有關司法上訴。據此，被訴行政機關應被開釋。

另就行政法院的最後判決而言，被訴行政機關在載於案件卷宗第 323 至 335 頁的 2005 年 6 月 27 日的葡文上訴理由闡述書中，主要指出本案的被訴行政行為，因涉及對員工的工作評核，屬非本義的自由裁量權範疇，故祇有在發生明顯的裁量錯誤下，才可成為司法上訴的對象(見《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 d 項的規定)。行政法院是以行政機關在作出該行為時犯上事實判斷錯誤為由，決定撤銷同一行為。然而，事實上根本並不存有任何所謂之事實判斷錯誤，故行政機關就司法上訴人的工作評核所作的判斷的適當性與否，是不得成為司法爭議的課題。再者，原審法院在斷案時，引用了一些未經司法上訴人主張的事實，是違反了《民事訴訟法典》第 5 條所指的處分原則。而無論如何，原審法院所打的有關評分與行政機關所給予者之間的差距實屬輕微，故原審法院不應單純以後者的有關評分不恰當為由，撤銷被訴的行政行為。另即使部份評分項目的分數應被撤銷，由於各評分項目是相對獨立的，沒有明顯錯誤的評分理應被保留，否則便違背了訴訟經濟原則。基於這種理由，請求本院廢止原審裁決，讓整個被訴行政行為得以維持，或至少命令祇撤銷該行為有瑕疵的評分部份，以便沒有問題的其餘分項評分得以保留。

就被訴行政機關的兩個上訴，原審司法上訴人祇對後者於 2005 年 7 月 27 日行使答覆權，認為由於政府船塢已於 2005 年 7 月 1 日被撤銷，根據《行政訴訟法典》第 84 條第 e 項規定，有關上訴程序因嗣後出現進

行訴訟屬不可能或無用之情況而應被宣告消滅；倘上訴法院不這樣理解，則請求維持一審的終局判決；但萬一法院認為行政機關提出的上訴依據成立，則根據《民事訴訟法典》第 590 條規定，補充請求審理其於 2002 年 9 月 6 日提交的起訴狀中提出的但未被原審法院採納的其他司法上訴依據（諸如：法律上的瑕疵、欠缺聽證、違反平等原則、行政決定欠缺理由說明，及違反公正原則等），並以此撤銷有關行政行為或宣告其無效（見載於卷宗第 337 至 347 頁的上訴答覆書內容）。

案件被上呈予本中級法院後，駐本審級的尊敬的檢察官依法對之作出了檢閱，並在其於卷宗第 402 至 405 頁發表的葡文法律意見書中，認為雖然行政機關在作出被訴行政行為時，在對事實前提判斷方面確實有錯誤，但原審法院不應在其判決書內，自行替行政當局就司法上訴人的部份工作評核項目作出具體的最起碼評分，因此舉違反了《行政訴訟法典》第 20 條的規定及三權分立原則，故上訴法院不應維持該一審終局判決。

隨後，本院依法組成合議庭，並業已對卷宗的所有文件材料作出了審視。現須於下文具體對本案作出決定。

二、 本上訴裁判書的判決依據說明

首先，我們得指出，上訴法院除了法律另有規定須依職權主動審理的問題外，祇解決上訴人在上訴理由闡述書的總結部份所具體提出和框劃的上述問題(此一見解已尤其載於本中級法院第 1220 號案的 2000 年 1 月 27 日的裁判書和第 130/2005 號案的 2005 年 6 月 23 日的裁判書內)；此外，即使在行政法範疇的上訴案中，亦得適用 **JOSÉ ALBERTO DOS REIS** 教授在其 **CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL ANOTADO** (Vol. V (reimpressão), Coimbra Editora, 1984)(民事訴訟法典註釋，第五冊(再版)，葡萄牙科英布拉出版社，1984 年)一書中第 143 頁所闡述的如右學說：當訴訟當事人向法院提出某一問題時，必在每一處借助多種理由或理據以支持其觀點的有效性；對法院而言，所須做的是要對所提出的問題作出決定；法院並無責任去審議當事人賴以支持其請求的所有理據或理由(此一見解已尤其載於本中級法院第 127/2000 號案的 2000 年 9 月 21 日的裁判書內，當然同一見解並不妨礙上訴法院在認為適宜時，就上訴人在其理由闡述書總結部份所主張的任何理由發表意見的可能性)。

然而，在解答上訴行政機關的上述問題前，本院需在此表明本二審上訴的訴訟程序不會如司法上訴人所主張般，基於政府船塢已於二審上訴提出後被撤銷，而應被宣告消滅。原因是根據下令撤銷政府船塢的第 4/2005 號行政法規第 21 條第 1 款的規定，該機關的原有職能現已由港務局負責，故在訴訟屬面來看，港務局已承接了原被訴行政機關在本案中的訴訟地位，因此本院有義務繼續審理其提出的上訴。

言歸正傳，現須對前政府船塢代廠長所持的上訴理由作出如下回應。

就第一個上訴而言，本院認為前政府船塢行政管理委員會實無權介入船塢廠長在人事評核方面所作出的行政行為，這是因為 9 月 14 日第 40/98/M 號法令第 8 條第 1 款 a 和 b 項所指的指引和決議，根據同一法

令第6條第1款的規定，祇應限於經濟及財政管理的範疇，此外，該法令第17條第1款所援引適用的《公共行政工作人員通則》第167條第1款所指的「核准」行為，實屬作為船塢最高行政領導人的船塢廠長的當然權限，再加上根據同一法令第1條的規定，前政府船塢本身已具獨立的法人資格，故船塢廠長在人員評核方面所作的核准決定本身已是最終和確定的行政行為，亦不受必要行政訴願的約束，故此，本案的被訴行政決定實具備司法可訴性。這樣，第一個上訴的理由完全不成立。

如此，本院需於下文處理第二個上訴。

首先，一如駐本審級的檢察官所指，本院亦認為行政法院在審理司法上訴時，絕對可行使《行政訴訟法典》第67條所明確賦予的權力，主動調查有助公正斷案的事實。這樣，行政法院可引用一些雖未經司法上訴人事先主張的、但已被法院依該職權調查屬實的事實去判案。如此，政府船塢代廠長在這方面的上訴理由是不成立的。

至於其被訴行為可否成為司法上訴的標的，就要看其所實質確認的工作評核行為是否違法。因為雖然根據現今行政法學說，屬非本義的自由裁量權範疇的行政行為(例如評核行為)，祇在發生明顯裁量錯誤的情況下才可被法院質疑，但這論點並不排除該等裁量行為因違法(這裏所指的違法當然包括對裁量行為的事實或法律前提錯誤判斷的情況)而被法院撤銷的可能性，原因是任何行政行為均不得以不實的事實或不存在的法律情況為前提，否則便屬違法，故監察行政行為的事實或法律前提已是本義合法性的範疇，而非自由裁量的範疇，換言之，行政機關祇可在真實和實在的事實和法律前提下行使其自由裁量權。

如此，本院經詳細分析案件所有證據材料，亦完全認同行政法院所已作出的事實審，並進而同樣得出涉案的評核行為在判斷賴以評分的事

實前提是否存在方面，確實在「工作上的人際關係」、「勤謹及守時」、「物料保存」和「工作數量」這四個評分項目上明顯出錯的司法結論。基此，該評核行為得應司法上訴人的請求被法院撤銷。

然而，原審法院實不應在其判決書內，過當地也就司法上訴人的這些工作評核項目作出具體的最起碼評分，即使此舉祇是為了加強其判決理據的說服力亦然。如此，上訴行政機關在這方面的上訴理由是成立的，但本院不會因此廢止整個原審判決，而是祇會嚴格遵守《行政訴訟法典》第 1 條所准許援引的《民事訴訟法典》第 571 條第 1 款 d 項的規定，宣告原審判決就上述四個評分項目所作的(涉及司法上訴人應得的最起碼分数的)過當宣示部份無效。換言之，有關撤銷被訴行政行為的一審司法決定依然應予維持。

最後值得一提的是，被訴的行政行為是一個最終涉及整體裁量司法上訴人工作表現的實質評核行為，因此，行政當局既然在作出這行為時，在判斷事實層面上犯下明顯錯誤，便須承受這行為被整體撤銷的法律後果(見《行政訴訟法典》第 20 條的規定)，而不應要求不撤銷「沒有問題」的項目評分。

三、 判決

基上所述，中級法院合議庭裁定前政府船塢代廠長的第一個上訴理由不成立和第二個上訴理由祇部份成立，進而宣告行政法院 2005 年 5 月

12 日的判決書就「工作上的人際關係」、「勤謹及守時」、「物料保存」和「工作數量」這四個評分項目所作的涉及司法上訴人(A)應得的最起碼評分的過當宣示部份無效，但仍維持撤銷被訴行政行為的原審裁決。

對本案毋須科處訴訟費(見《法院訴訟費用制度》第 2 條第 1 款 b 項的規定)。

命令把本裁判書的內容亦通知予(A)和港務局知悉(通知信內附同本裁判書和原審判決書的影印本)。

澳門，2006 年 2 月 23 日。

裁判書製作法官 陳廣勝

第一助審法官 José Maria Dias Azedo (司徒民正)

第二助審法官 賴健雄

出席評議會的駐本院檢察官 Vítor Manuel Carvalho Coelho (高偉文)