

(譯 本)

案件編號：第 4/2003 號

案件類別：管轄權及審判權的衝突

會議日期：2003 年 5 月 21 日

上訴人：甲

主要法律問題：

- 審判司法上訴中管轄權方面的消極衝突

摘 要：

向中級法院提起一個關於行政合同的訴訟合併提出撤銷保安司司長作出的行為的請求之後，如果就撤銷行為的請求而言，中級法院拒絕訴狀，把全部卷宗移送行政法院，而行政法院因為該法院無管轄權也拒絕司法上訴，則存在管轄權方面的消極衝突。

如果被質疑的行為由司長作出，則中級法院有權限審判該司法上訴。

裁判書製作法官：朱 健

(譯 本)
澳 門 特 別 行 政 區 終 審 法 院 裁 判 ：

管轄權及審判權的衝突

第 4/2003 號

上訴人：甲

一、概述

聲請人——甲——一併向中級法院提起關於澳門保安部隊事務局和上訴人之間簽訂的行政合同的訴訟和針對保安司司長的行為的司法上訴。

透過中級法院案件裁判書製作法官的批示，該訴狀被初端拒絕，並命令把卷宗移送行政法院，認為司法上訴中提出的要求理由成立的前提，是審查在關於行政合同的訴訟中提出的要求，而中級法院作為第一審無權限審理該訴訟。

卷宗下發到行政法院之後，負責案件的法官因法院無權限而拒絕了司法上訴，並以被告無當事人能力初端駁回訴狀。

此後，聲請人以以下依據提出解決管轄權消極衝突的這一要求：

“1. 訴訟方於 2002 年 7 月 24 日一併向中級法院提起：(a)關於以直接磋商的形式與澳門保安部隊事務局簽訂的行政合同的訴訟和(b)針對保安司司長 2002 年 7 月 3 日的行為提起的撤銷性司法上訴，該行為對上訴人處以罰金澳門幣 43,506.00 元。

2. 透過 2002 年 9 月 2 日在第 141/2002 號案件中作出的裁判，裁判書製作法官初端拒絕了訴狀，並依職權命令把卷宗移送行政法院。

3. 法官以以下邏輯——形式鏈作為其決定的依據：

a) 司法上訴中提出的要求理由成立取決於對訴訟中行政合同之有效性的審查。

b) 而中級法院沒有權限進行該審查，根據第 9/1999 號法律第 30 條第 2 款第（三）項 III)並結合該法律第 36 條的規定，有該權限的是行政法院，其中第 36 條屬反面依據。

4. 卷宗移送行政法院後編號為第 39/02-RA 號案件，審判聲請人聲請的法官認為其法院無權限審判該聲請，因為根據第 9/1999 號法律第 30 條第 2 款的規定，該法院不得審理保安司司長的行為。

5. 該法官還認為，根據《行政訴訟法典》第 50 條的規定，對政府成員的行為提起的上訴可以在中級法院繼續進行，因為這是唯一有權限對該問題進行審理的法院。

6. 應當附帶指出，該法官表示，保安部隊事務局不具備被訴訟人的當事人能力，因此初端駁回了訴狀。

7. 顯然該訴狀撰寫得不夠好，但這不能讓人解讀為訴訟針對的是澳門保安部隊事務局，這甚至因為，聲請僅要求“傳喚被上訴的實體作出答覆”，其中的實體指的是保安司司長，而不是保安部隊事務局，因此應當命令上訴人補正其訴狀。

8. 本案中的兩個決定均已確定。

9. 所描述的狀況顯示出兩個法院之間的管轄權衝突，因為它們當中沒有一個認為可以審理該聲請。

10. 《行政訴訟法典》第 143 條規定，民事訴訟法關於管轄權的規定，

經作出必要配合後，適用於該管轄權衝突。

11. 可以提出管轄權衝突的情況是：(a)就關於管轄權所作之決定不再可提起上訴之後（《民事訴訟法典》第 35 條第 2 款），和 (b)在對提起上訴規定的期間內，該期間自最後一個決定成為不可上訴之決定時起算（《行政訴訟法典》第 144 條）。 ”

要求解決中級法院與行政法院之間的管轄權衝突。

向衝突中的法院作出通知以後，中級法院該案件的裁判書製作法官在答覆中認為，“現在的問題不是真正的法律意義上的管轄權方面的消極衝突”，因為：

- 從上訴人在訴狀中提出的要求來看，提出被質疑的行政行為中的瑕疵是提出行政合同違法性的補充。

- 在司法上訴中提出的要求理由成立，以對關於行政合同的訴訟的審理為前提，因此，考慮到中級法院無權限審理上訴人作為首要問題提出的第一個問題，初端拒絕了訴狀。

- 無論是在中級法院審理行政行為的權限方面，還是在行政法院審理關於行政合同的訴訟的權限方面，相關的兩個司法批示之間沒有不同的理解。

- 只有一次初端拒絕，即行政法院初端拒絕了行政合同之訴。

- 聲請人應當考慮這樣的可能性：再次就行政合同向行政法院提起訴訟，並再次對保安司司長的行為向中級法院提起司法上訴。

聲請人沒有提交陳述。

檢察院駐終審法院司法官出具以下意見書：

“甲要求解決澳門中級法院與行政法院之間在管轄權方面的消極衝突，稱“兩個法院中沒有一個認為能審查”其提出的“要求”。

在保留對不同看法應有尊重的前提下，我們不認為不存在聲請人要求解決的管轄權方面的消極衝突。

首先應當強調指出，在 2002 年 7 月 24 日提交的訴狀中，聲請人一併提起了關於與澳門保安部隊事務局簽訂的行政合同的訴訟和針對保安司司長的行為的撤銷性司法上訴，該行為對上訴人處以罰金澳門幣 43,506.00 元。

現在的情況是，針對兩個不同的實體提出的兩個不同的要求。

訴狀呈交中級法院並作為司法上訴案件分發之後，裁判書製作法官在初端審查中作出了批示，初端拒絕相關訴狀，並依職權命令把卷宗移送澳門行政法院，因為“在司法上訴中（現在）提出的要求理由之成立，以審查在關於行政合同的訴訟中提出的要求為前提，而（本）中級法院作為第一審無權限對其進行審理，而只有澳門行政法院有……”。

因此，應當得出結論，該法官認為，中級法院無權限審理上訴人提起的關於行政合同的訴訟，但可以肯定，對於在同一要求中提起的司法上訴，無論從那方面都不能得出同樣的結論。

行政法院法官收到卷宗之後，以被訴訟人——澳門保安部隊事務局——明顯欠缺當事人能力初端駁回了關於行政合同的訴訟，另一方面，以行政法院無權限而拒絕了司法上訴。

對相關的兩個決定作了解釋和分析，看不出存在聲請人提出的兩個法

院之間在管轄權方面的消極衝突。

雖然兩個法院確實都宣告其無管轄權，但該等無管轄權所針對的是不同的問題：中級法院認為無權限審理關於行政合同的訴訟，而行政法院宣告無權限審理針對保安司司長作出的行為提起的司法上訴。

實際上，雖然針對保安司司長的行為提起的司法上訴未能得到審理，但是，中級法院從未否認過其有管轄權審理該上訴，可以肯定，把卷宗移送行政法院是出於這樣的考慮，即，在該上訴中提出的要求之理由成立以對在關於行政合同的訴訟中提出的要求的審理為前提，而中級法院沒有這種權限。

總之，我們認為，根據透過《行政訴訟法典》第 143 條適用的《民事訴訟法典》第 35 條第 1 款的規定，在中級法院和行政法院之間不存管轄權方面的消極衝突，該款規定，“管轄權之積極或消極衝突係指兩個或兩個以上之澳門法院均認為本身具管轄權或無管轄權審理同一問題”。

我們認為，應駁回上訴人提出的要求。”

各助審法官檢閱已畢。

二、理據

2.1 兩個相關的批示

上訴人於 2002 年 7 月 24 日向中級法院一併呈交關於行政合同的起訴狀和司法上訴之後，案件裁判書製作法官作出以下批示：

“在本中級法院第 141/2002 號“司法上訴”之卷宗的初端審查中，本人發現，甲要“一併提起”關於上訴人和澳門保安部隊事務局之間簽訂的行政

合同的訴訟以及針對保安司司長於 2002 年 7 月 3 日在該局第 294/DA/2002 號建議中作出的行為的撤銷性司法上訴，根據該行為，由於上訴人未能履行上訴人本身在該合同中建議並由行政當局接受的向後者交付作為合同標的的某些貨物的期限這一事實，被科處罰金澳門幣 43,506.00 元。

既然面對的是一個行政合同（見現行《行政程序法典》第 165 條第 1 款），解決關於其解釋、有效性或執行方面的爭議的訴訟手段是《行政訴訟法典》第 97 條 d)項和第 113 條第 1 款明確規定的行政合同之訴，當然，在行政合同之訴中，從原則上說和根據《行政訴訟法典》該條第 3 款所 要求 的準確條件，要求撤銷涉及合同之形成及執行的行政行為，或要求宣告該行為無效或法律上不存在的請求，可以在一併或在其後提起（這是因為，根據本中級法院於 2002 年 5 月 16 日在第 116/2000 號案件中作出的裁判的看法，行政當局在行政合同執行時還可以作出真正意義上的行政行為——這種可能另見《行政訴訟法典》第 113 條第 2 款——，正如著名的 Diogo Freitas do Amaral 教授在《行政法》（第三卷，里斯本，1989 年，第 458 頁）一書中所說，“行政當局在行政合同的執行中享有的三個主要權力是：監督權、修改權和科處處罰權”）。

但是，鑒於在司法上訴中提出的要求之理由成立是以對關於行政方面的訴訟中提出的要求的審查為前提的，而根據 12 月 20 日第 9/1999 號法律《澳門特別行政區司法組織綱要法》第 30 條第 2 款第（三）項）的規定並結合該法律第 36 條的反面解釋，中級法院無權限作為第一審對其進行審理，只有澳門行政法院具有該權限：

本人使用《行政訴訟法典》第 15 條第 1 款 g)項賦予的權限，初端拒

絕於 2002 年 7 月 24 日提起的本訴訟，從而根據《行政訴訟法典》第 3 條以及透過該《行政訴訟法典》第 1 條準用的澳門《民事訴訟法典》第 30 條第二部分、第 31 條第 1 款和第 33 條第 1 款的規定，依職權命令把本卷宗移送澳門行政法院。

本附隨事項的訴訟費由甲承擔。

請通知該公司、保安司司長以及檢察院。”

卷宗移送至行政法院之後，負責該案件的法官作出以下批示：

“1. 甲，位於[地址]，一併提起了針對澳門保安部隊事務局의 行政合同之訴和撤銷保安司司長的批示的聲請，該批示對上訴人處以罰金澳門幣 43,506.00 元。

2. 中級法院認為無權限審判該訴訟，把卷宗移到行政法院。

《行政訴訟法典》第 113 條第 3 款允許在行政合同之訴中一併提出撤銷（或者宣告無效或不存在）涉及合同的形成或執行的 行政行為。

如果有這種情況出現，則訴訟制度如下：《行政訴訟法典》第 99 條第 5 款規定適用“規範司法上訴之規定，但以該等規定與適用於各訴之步驟之規定不相抵觸為限”；同一法典第 44 條第 2 款 b)項規定，“如果審理各申訴之管轄權屬不同法院所有”，則不得合併；如果出現這種情況，第 50 條第 1 款規定“不妨礙司法上訴以有關法院有管轄權審理之申訴為標的繼續進行”。

把上述規定適用於本案，我們認為，對保安司司長的行政行為的上訴，即有待解決的最重要的問題，可以在中級法院繼續進行，該法院是唯

一有權限審查該實體行為的法院。

根據 12 月 20 日第 9/1999 號法律第 30 條第 2 款的規定，行政法院無權限審理該行為。

3. 該訴訟所針對的是澳門保安部隊事務局。

根據 4 月 29 日第 9/2002 號行政法規第 1 條，澳門保安部隊事務局為“澳門特別行政區公共行政當局的組織單位，具有行政自治權，且在運作上直屬於保安司司長”。

所以，該實體不具備法人資格。

在現行的行政審判權訴訟制度中，行政機關具有法律人格，因此有當事人能力，但這僅指在提出爭執的手段範圍之內。在此之外，以及在對外關係層面，只是“法人的行為單位，因此——雖然透過它們——作出行為的是法人本身。該等機關不能被視為“法律主體”，因為它們不具備法律人格，“命令或歸責主體”的資格屬於法人本身。

《民事訴訟法典》第 54 條只允許“獨立財產”而不允許自治實體或有行政自治權的實體在法庭上由其行政管理機關成員或領導人代理。雖然從最理想的法律的角度來看，為了行政公正，最好的解決辦法是把訴訟能力也延伸至該等實體，但實際上在法律方面尚不可能。

同樣，從訴訟法的角度，提起該訴訟的方式不能被視為符合規定，因為起訴狀所指的被訴方是作出被質疑行為的行政機關或者利害關係人向其提出訴求的行政機關，而所針對的本應是該機關所從屬的法人，在本案中即為澳門特別行政區。

所以，被訴方明顯欠缺當事人能力，根據透過《行政訴訟法典》第 1 條和第 99 條準用的《民事訴訟法典》第 39 條、第 52 條和第 394 條第 1

款 c)項的規定，這導致起訴狀不當。

4. 根據以上所述：

a) 因法院無管轄權，本人拒絕司法上訴；

b) 因被訴方欠缺當事人能力，本人初端駁回訴狀。

訴訟費由原告承擔。

司法費為 1/4（《法院訴訟費用制度》第 16 條第 1 款 a)項）

訴訟利益值：澳門幣 43,506.00 元。

作出通知。”

2.2 所提出的管轄權方面的消極衝突的範圍

在聲請人向中級法院呈交的訴狀中，提起了一個行政合同之訴，一併提起了一個司法上訴。根據行政法院法官的批示，訴狀的關於訴訟的部分由於被告欠缺當事人能力，根據《司法組織綱要法》（第 9/1999 號法律）第 30 條第 2 款第（三）項第 III)分項規定的本法院的權限，被初端駁回。因此，所提出的管轄權方面的衝突僅與司法上訴有關。

2.3 一併提起行政合同之訴和司法上訴的制度

原則上說，允許一併提起行政合同之訴和對與該合同的形成及執行的行政行為的司法上訴。

《行政訴訟法典》第 113 條規定：

“1. 關於行政合同之訴之目的在於解決與該等合同之解釋、有效性或執行有關之爭議，包括實際履行合同民事責任。

2. 對關於行政合同之訴之審理，不影響對涉及該合同之形成及執行之行政行為提起司法上訴。

3. 要求撤銷涉及合同之形成及執行之行政行為，或要求宣告該行為無效或法律上不存在之請求，得於提起關於行政合同之訴之同時一併提出或其後在該訴中提出，只要該請求與依據第一款規定作出之請求之間存有先決或依賴關係，或全部請求理由是否成立，根本上取決於對相同事實之認定或對相同法律規範或合同條款之解釋及適用。”

另一方面，該法典第 99 條第 5 款是這樣規定的：

“5. 在第 113 條第 3 款所指之情況下，對於提出要求撤銷某行為或宣告某行為無效或法律上不存在之請求，或就該請求進行辯論及作出裁判，適用規範司法上訴之規定，但以該等規定與適用於各訴之步驟之規定不相抵觸為限。”

按照這一款的規定，對於與行政合同之訴一併根據《行政訴訟法典》第 113 條提起的要求撤銷涉及合同的形成及執行的行政行為或要求宣告該行為無效或法律上不存在的司法上訴，只要與適用於各訴之步驟之規定不相抵觸，就適用司法上訴的一般制度。

對於審理上述要求而言，行政法院有權限審判行政合同之訴（見上述相關法律規定），而中級法院有權限審判對行政行為的司法上訴，該行為是上訴人質疑的目標，且是由司長作出的（《司法組織綱要法》第 36 條第 7 款）。

鑒於兩個法院在審理行政合同之訴和合併的司法上訴方面存在區別，那麼應當考慮《行政訴訟法典》第 44 條第 2 款 b) 項，該項規定：

“2. 在下列情況下不得合併：

a)

b) 審理各申訴之管轄權屬不同法院所有。”

所以，在同一司法上訴中，如果審理各申訴的權限屬於不同的法院，那麼不得將其合併。除非法律另有規定，各法院之間的權限分配不應被上訴人提出的合併所攪亂。

這樣，透過《行政訴訟法典》第 99 條第 5 款的準用，在要求撤銷涉及合同之形成或執行的行政行為或要求宣告該行為無效或法律上不存在的請求時一併提出行政合同之訴，如果同一法院無權限審理上述請求和訴訟，那麼不得一併提起上述要求和訴訟。

2.4 審查衝突的存在

但是，聲請人在提起行政合同之訴時一併提出了撤銷保安司司長行為的要求，有權限審理該訴訟的是行政法院，而有權限審理撤銷司長行為之要求的是中級法院。

對於上訴人向中級法院呈交的這一訴狀，案件的裁判書製作法官認為，在司法上訴中提出的要求之理由成立是以在行政合同之訴中提出的要求的審理為前提的，而在第一審有權限對其進行審理的是行政法院。

裁判書製作法官在批示的理據中僅認為行政法院有權限審理該訴訟，沒有明確表示哪個法院有權限審理司法上訴。

但是，在批示的主文部分，裁判書製作法官根據“《行政訴訟法典》第 3 條以及透過《行政訴訟法典》第 1 條準用的澳門《民事訴訟法典》第 30 條第二部分、第 31 條第 1 款和第 33 條第 1 款的規定”，決定初端拒

絕訴訟，命令把卷宗移送至行政法院。

決定中這一部分文字的內容告訴人們，整個訴狀，包括司法上訴的部分，均因中級法院無權限而被出現初端駁回，從而命令把卷宗移送至行政法院。

另一方面，根據《行政訴訟法典》第 50 條第 1 款，申訴的合併僅因法院無權限而違法時，不妨礙司法上訴以有關法院有管轄權審理的申訴為標的繼續進行。如果遵守這一規定，那麼程序應當就撤銷司長被上訴的行為的要求的部分繼續進行。

如果認為行政合同之訴的審理是司法上訴的先決問題，則應當中止有關程序，直至行政法院根據《行政訴訟法典》第 14 條第 1 款對行政合同之訴作出裁判。

卷宗移送至行政法院後，整個訴訟又重新交由行政法院法官審理。根據《司法組織綱要法》的上述規定，審理案件的法官以該法院無權限而拒絕訴狀中司法上訴的部分，就是天經地義的了。

在這種情況下，我們面對的是一個管轄權方面的消極衝突，雖然就聲請人提起行政合同之訴時合併提起的司法上訴而言，屬非典型的管轄權方面的消極衝突。

由於在聲請人提起的司法上訴中質疑的行為是保安司司長作出的，根據《司法組織綱要法》第 36 條 7) 項的規定，有權限對其進行審理的法院是中級法院。

三、決定

綜上所述，確定由中級法院審理聲請人於 2002 年 7 月 24 日提起的司法上訴。

無須交付訴訟費。

法官：朱健

Viriato Manuel Pinheiro de Lima（利馬）

岑浩輝

出席評議會的檢察院司法官：宋敏莉

2003 年 5 月 21 日。