(譯本)

**中止效力
在同一案件內重新提出請求
中止及訴訟前提成立的各項要件**

摘要

一、法律賦予請求中止的權利，但該權利僅以一次為限，這即表示當程序被提出而法院已就其作出審理時，權利便告終結。

二、所謂的訴訟前提，就是在某特定程序中的一些元素，證實該些元素的存在則取決於法官審理案件根本問題的權利和義務，即審理提出請求的實體問題以及對該問題作出裁決、批准或駁回被要求的措施以及其是否有缺漏或證實存在，如果證實是負面前提時，就意味著通常會駁回訴訟或上訴，同時法官不會審理該請求。

三、正如《行政訴訟法典》第 121 條 b 項與 c 項的規定，訴訟條件是支持請求中所提主張以及批准所要求措施的各項實質要件。

四、僅缺乏指出一個訴因，而並非僅指出一個不適當或不足的訴因，將產生起訴狀不當的後果。

2004 年 5 月 27 日合議庭裁判書

第 299/2003/B 號案件

裁判書製作法官：João Gil de Oliveira（趙約翰）

澳門特別行政區中級法院合議庭裁判

一、概述

甲，女性，已婚，山頂醫院高級護士，居於 XXX。

根據《行政訴訟法典》第 123 條第 1 款 c 項規定，對社會文化司司長於 2003 年 10 月 28 日發出的批示提出**中止效力**的聲請，批示於同年 11 月 14 日向聲請人作出通知，當中指出因其違反無私、服從以及熱心的義務，而被處以停職 300 日的紀律處分，終止取得父母的家庭津貼的權利，並被要求於 15 日內返還自 1990 年起至所述批示宣佈之日以家庭津貼名義所收取的款項。

在其陳述中主要綜合如下：

本案的聲請人於 2004 年 1 月 20 日向本院提出中止上述處罰批示效力的請求。

該請求被 2004 年 2 月 12 日的合議庭裁判駁回。

裁判的理據為“欠缺《行政訴訟法典》第 121 條 b 及 c 項規定的消極要件”（參閱所述合議庭裁判第 13 頁）。

其導致合議庭裁判不能審理所提出請求的實體問題。

據此，容許現聲請人重新提出相同的請求，現在對被視為符合所述要件的所需事實作出陳述和證明。

《行政訴訟法典》第 121 條規定批准中止行政行為效力的要件如下：

“a) 預料執行有關行為，將對聲請人或其司法上訴中所維護或將在司法上訴中維護之利益造成難以彌補之損失；

b) 中止行政行為之效力不會嚴重侵害該行為在具體情況下所謀求之公共利益；

c) 卷宗內無強烈跡象顯示司法上訴屬違法。”

該些要件須同時兼備。

該些要件應在整體的具體情況中以相對的（而非分開的）內容予以衡量。

首先指出用以證明具備對聲請人造成難以彌補之損失要件的事實，因為按照《行政訴訟法典》第 121 條第 4 款規定，該要件應予以證明，以便符合與同一條文第 1 款 b 項所規定的要件作出相對衡量的效力。

根據待決的司法上訴中被爭議的處罰批示的內容，聲請人被罰停職 300 日、終止取得父母的家庭津貼的權利，並被要求於 15 日內返還自 1990 年起至批示宣佈之日止以該津貼名義所收取的款項。

這即表示聲請人除了不能行使屬基本權利的工作權利外，在中止工作的期間，即 300 日內，也同時被剝奪領取薪酬的權利。

正如所作出的引證，同時也將不難被證實，這將會對聲請人構成“難以彌補之損失”。

聲請人與丈夫及一名 25 歲的兒子同住。

聲請人的淨薪酬為澳門幣 19,397 元（壹萬玖仟參佰玖拾柒元）。

丈夫無業，於兩間小型公司中佔有 10% 的份額，但並沒有獲發給其所需之收入以維持本人自身生活。

其子最近完成電腦資訊課程，尚未能找到工作。

聲請人的雙親年邁體弱，依靠女兒，即聲請人的贍養。

接著描述家團的經濟狀況，尤其是收入、支出以及負擔，同時指出聲請人及其家團將蒙受的束縛及苦痛。

並且穩妥地指出，不可排除一旦執行或可裁定被撤銷的處罰批示時，將可能重估所推測的窘境。

因為所涉及的是本身的生活素質、家團的生計以及對雙親的贍養。

除了對相反的理解予以尊重外，為着視為證實具備第 121 條第 1 款 a 項要件的效力，不得不把其定性為“難以彌補之損失”。

對於下令中止某一行政行為的效力，法律除了要求證實具備上述的要件外，同時，正如所見，從消極的角度也要求“中止行政行為之效力不會嚴重侵害該行為在具體情況下所謀求之公共利益”（《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 b 項）。

對於第二項要件，不難察覺法律並不贊同自動生成的結論，其一是命令中止適用紀律處分行為的效力必然引至公共利益的嚴重損害的假定，其二也是同出一轍的假設，即作出駁回中止效力請求的決定會令人產生紀律處分是具有嚴重性的想法。

對於該判斷，應從一般預防之目的以考慮中止所反映的結果，其中注意違紀行為所涉及的周邊人物，被證實的紀律行為所涉及的提供服務的類型以及被紀律處分的本案聲請人所擔任職務的性質。

首先，有需要說明歸責於本案聲請人的違紀行為不具有損害名譽的性質，因此違紀行為並沒有涉及在履行公職中所應具有的最低限度的尊重和信任。

再者，同樣不可以肯定地把歸責於本案聲請人的違紀行為等同於那些直接影響部門一般運作的違紀行為。

誠然，沒有任何一項歸責於聲請人的違紀行為與聲請人不尊重所履行工作中的專業義務有關。換言之，就是與其所履行的（護理）職務所產生的或相關的義務。

除了據以處罰聲請人的違紀行為完全無理據外，正如不難從一個初步討論予以證明的是，這樣必然對作出請求得值的裁決構成有利因素。

對於聲請人作出虛假聲明以期獲取父母的家庭津貼的問題，聲請人藉着上訴狀，主要在非強制性的陳述中，揭示了被上訴實體提出了錯誤的前提，因此必然導致作出了不具理據的結論。

就算該違紀行為被證實，雖這樣說但不予認同，事實上違紀行為的時效已超越了一段很長的時間。（參閱《澳門公共行政工作人員通則》第 289 條第 1 款）。

對於歸責於聲請人的第二項違紀行為（沒有經過預約門診以及於醫護受益人缺診的情況下為

其本人及家屬獲得醫生處方)，並不顯示出聲請人所作出的任何事實已構成一項紀律違反。

如在本案件中出現職務上的義務的違反，該違紀行為僅可由發出處方予聲請人的醫生所觸犯，因為發出處方乃是一項醫生行為，一如被認定的，該行為是以非一般性的方式實施。

令人費解的是，正正是對不相干的人士作出紀律上的追究。

另一違紀行為是關於聲請人向他人借出家庭成員的醫療護理咭的問題，對此被認定，按聲請人所確認，並以書面作出證明的是（參閱非強制性陳述第 23 頁至第 24 頁），醫療護理咭是借給口腔科主管（其直屬上級）以便其為父親（免費）開出處方藥物。

該部門主管已否認有提出借咭的請求，聲請人不明白為何因該事實而被處罰。

最後，聲請人仍因被指控在紀律程序中作出虛假聲明而被指控及被處罰。

實施了對其歸責的事實，在本案中並未對其工作機構的形象和聲譽造成影響。

再者，在履行公職中應具有的最低限度的尊重和信任並沒有被損害。

此外，更要一提，聲請人並未達到防範性停職的境況，這即表明即使上班也不會對部門帶來不便（參閱《澳門公共行政工作人員通則》第 331 條第 1 款）。

最後，不可忘記聲請人是一名具有 15 年工齡的專業人員並獲得“良”及“優”的評分（參閱處罰批示的內文）。

因此，基於上文，很清晰地得出的結論是，中止科處聲請人停職 300 日的處罰批示的效力（終止收取家庭津貼的權利，在 15 日內返還以該津貼名義收取之款項）不會對公眾利益構成嚴重損害，因為既沒有產生維護衛生局形象及聲譽、服務的延續性的特別需要，也沒有產生一般預防及特別預防的特別需求。

縱使證實有該些嚴重損害，但當即時執行的行為對聲請人造成的損害不恰當地高於中止行為效力對公眾所構成的損害時，法律容許法院可以中止行為的效力。

在具體個案中，誠如所見，定必發現即時執行處罰批示將嚴重損害聲請人及其家庭成員的生活素質，其生活水平受嚴重影響，此為人類生存所需具有的最低尊嚴的權利。

最後，在針對處罰批示而作出的司法上訴中並沒有出現明顯的違法跡象，尤其就行為的可上訴性、訴訟的適時性又或聲請人的當事人正當性而言。

基此，結論認為，由於證實具有《行政訴訟法典》第 121 條規定的請求效力中止的所有要件，本聲請應被採納並頒令中止司法上訴所針對的處罰批示的效力，並產生所有的法律後果。

*

澳門特別行政區社會文化司司長，根據《行政訴訟法典》第 125 條第 3 款規定接獲通知，針對因中止 2003 年 10 月 28 日批示效力的請求提出答辯，理由陳述主要如下：

《行政訴訟法典》第 123 條清晰明確地規定“提出有關中止效力之請求...以一次為限”這點我們予以強調。

就是按該規定辦事。

提出另一方法是毫無意義。

在該情況下，一名（任何的）聲請人是否可按其所需並根據程序自身的進度而進一步提出以及修正其論據。

按照程序的本質，根據作出聲請所需的法律要件以及所述的規定，結論為否定的，其顯然不為立法者所容許。

要強調的是，不容置疑，法院已審議了請求中的實體問題。

有異於聲請人之所指。

其並不是初端駁回又或是僅因客觀因素而駁回。

按照合議庭裁判所述，所發生的是，按請求的本質而言，請求的提出是不當以及不足的，當中已考慮到法律規定的要件以及屬於聲請人的相關責任。

這構成對請求的實體問題的評價。

應初端駁回本案的聲請並產生一切的法律後果。

為慎重起見，

聲請人對第 15 至 52 條中所陳述的大部份事實僅附入文件而均未證明。

同時，《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項規定本身的要件依然沒有被證實，繼而對同一條文 b 項的相關要件作出相對的衡量。

按照聲請人的觀點（聲請書第 53 至 87 條），這一切現在可能構成“（...）具體證實存在因中止處罰行為效力而導致嚴重的公眾損害（...）”的基礎因素的事宜，無論在答辯書，還是在非強制性陳述中，均適時成為被上訴實體的爭議標的，並在此視為轉錄。

同樣，仍不符合《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 b 項所規定的要件。

基於此，本聲請應被初端駁回，如法院不如此認為，應裁定本案的請求理由不成立。

檢察院司法官出具意見，主張初端駁回本聲請，因為請求僅可被作出一次，而法院也介入了實體問題，因此並不是一個純粹初端駁回或因純粹形式上原因的駁回。

如不這樣認為，則維持被併入附卷中的先前中止行為效力請求中所出具的意見。

*

經法定檢閱。

*

二、事實

現把以下相關事實視為確鑿：

以下是社會文化司（被聲請的行政實體）於 2003 年 10 月 28 日作出批示的內容，該批示被適時提起司法上訴（在本院的卷宗中被編為第 299/2003 號案件），並成為該卷宗的附卷：

“通過第 2/GAJ/2003 號紀律程序，衛生局證實了高級護士甲具有下列事實（載於相應卷宗第 318 頁至第 326 頁“報告”中）：

自 1990 年 7 月開始，高級護士甲有意虛報有關家庭資料，騙取家庭津貼；同時藉職務之便，為其本人及家屬受益人在護理方面獲取便利，產生對他人不公平的現象；甲護士承認在明知法律禁止的情況下，曾借出其父持有的醫療咭，方便他人開藥；並為逃避責任，在紀律程序中多次作出虛假聲明。

行為人自主和自願地作出上述行為，嚴重違反了《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 2 款 a 項、b 項、c 項和 d 項、第 3 款、第 4 款、第 5 款和第 6 款所規定的一般義務。根據該《通則》第 281 條的規定，上述行為已構成違紀行為；並符合該《通則》第 315 條第 2 款 b 項規定的違紀行為情況和撤職處分的規定。

考慮到甲護士在衛生局工作已超過 15 年，具工作評核為“優”或者“良”，具有《澳門公共行政工作人員通則》第 282 條 a 項規定的減輕情節；考慮到甲護士的違紀行為之合併亦符合該《通則》第 283 條第 1 款 h 項規定的加重情節；因此本人根據《澳門公共行政工作人員通則》第 316 條第 1 款和第 2 款、第 314 條第 1 款和第 4 款及第 303 條第 1 款和第 2 款 c 項，以及第 59/94/M 號法令第九條的規定，行使該《通則》第 322 條和第 14/2000 號行政命令規定的權限，作出下列批示：

1. 科處高級護士甲停職 300 日；
2. 即時終止甲護士收取其父母之家庭津貼權利；
3. 甲護士須在知悉本批示之日起 15 日內返還不應收取之款項；
4. 本批示副本存入甲護士的個人紀錄檔案內。

社會文化司司長

崔世安

（簽名 — 參閱原文）

2003 年 10 月 28 日

2003 年 10 月 18 日（按原文）”

提出中止行為效力的請求後，請求的相關程序在編號為第 299/2003/A 號案件的附件中進行，根據上述卷宗第 36 頁至第 42 頁所載，該請求後來成為根據 2004 年 2 月 12 日的合議庭裁判中所出具的理由不予審理該請求的同一裁判的標的。

三、理由說明

(一) 本年 1 月 20 日，聲請人呈交請求以期中止社會文化司司長因應第 2/GAJ/2003 號紀律程序而於 2003 年 10 月 28 日所發出的批示的效力，批示中被科處停職 300 日的處分，同時由於結論認為其不具有領取父母的家庭津貼的權利，故決定要求於 15 日內返還以名義不當收取之款項。

請求於第 299/2003 號司法上訴案件的待決期間提出。

該編號為第 299/2003/A 號的案件經過適當的步驟，本院在 2004 年 2 月 12 日的合議庭裁判中不予受理聲請人的請求。

首先須考究在上訴待決期間嘗試提出第二次以司法手段中止行為效力的可能。

(二) 首個疑問是關於失度的問題，即是否有可能於每一步驟和每一刻中，在所有基本事實沒有改變的情況下，不斷請求中止效力的措施，但當中卻因疏忽或不智而未有指出與頒令措施有關的理由。

法律賦予利害關係人在上訴待決期間聲請中止的可能性 — 未出現於從前的立法領域中 —，但亦顧及中止的請求**以一次為限**。《行政訴訟法典》第 123 條以明確及清晰的方式規定，“提出有關中止效力之請求須透過於下列時刻提交專門聲請書為之，並**以一次為限**：a) 提起司法上訴前；b) 與司法上訴之起訴狀一併提交；c) 在司法上訴待決期間 (...)” (我們予以強調)。

由於該程序的保存性質僅針對某些特定情況，透過該程序會倒轉來自事前執行的優先權的一般效果，故應理解立法者圍繞該措施使用時的節度與克制。再者，措施的提出時刻在法規演進方面的意義重大，事實上只有在新的《行政訴訟法典》中才能讓其在訴訟待決期間提出。法律賦予請求中止的權利，但似乎明顯要表達的是行使該權利僅以一次為限。使用該程序一次，權利便告終結，顯而易見如該程序不當地操作，便不可重新提出，應理解由此帶來的干預，不單對法院的活動是如此，而且尤其對於行政當局的服務亦言。特別是不當使用該權利的責任是源於本身利害關係當事人的不智。

(三) 聲請人提出的論據是，被視為否決中止被上訴行為效力的裁決之理據是“沒有指出《行政程序法典》第 121 條 b 及 c 款所規定的消極要件”，因此合議庭裁判並不能就請求中的實體問題作出審議。這點容許了本案的聲請人再次提出相同請求，現在又對視為填補該些要件的所需事實作出陳述及證明。

有需要對其所肯定的事宜作出一點更正。

首先，如在首個被開立的中止行為效力的卷宗的第 42 頁中指出上述肯定是事實的話，那麼可以說在所述合議庭裁判的理由說明中尚有更多內容。

為了便於理解，在此轉錄當中所述的內容，以作為了解圍繞該措施而作出並於本案被堅持重提的合議庭裁判中的意見：

“(…) 上訴人在陳述書中只是質疑作為山頂醫院高級護士受到紀律處分所基於的依據...

應當強調《行政訴訟法典》第 123 條第 3 款規定中止效力的申請人應當“以分條縷述方式詳細列明請求之依據，並附具其認為必需之文件。”

在本案中，被邀約作出獨立於主訴訟的效力中止申請後，申請人只在該措施中提出了申請撤銷有關行為時使用的依據，沒有提及及述稱本身要件，以便中止被上訴行為效力之申請獲批准。

關於這些要件只是在訴狀第 14 條及第 15 條中表示“即刻執行有關行為對現申請人造成的損失是不適度及難以彌補的，甚至是不可彌補的。”“被上訴行為的效力中止應獲批准，因執行該行為將對現申請人及其他家庭成員造成難以彌補的損害。”

對於《行政訴訟法典》第 121 條 a 項而言，不僅有關行文明顯屬結論性的，而且根本沒有指出該規範 b 項及 c 項要件之具備。

不必具備 a 項要件，因為面臨著一項紀律處罰（《行政訴訟法典》第 121 條第 3 款，但其餘要件不可免除。

儘管在該等要件方面有關的事實性質是消極的，但至少應當陳述之，因為法律將其列為所欲

使用的法律上的依據。

根本不能說對不存在強烈跡象顯示上訴違法性這一要件之具備方面無須贅言，而且這一要件之具備永遠從上訴本身依據陳述中得出。因為它與 b 項的要件不同，後者可以展開一整套情節，但人們選擇透過納入而構成該前提。

無論如何，申請人根本未曾舉出該等要件，而他確實負有該項責任，儘管或許有人認為，對著被爭執的行為內容、本案情節以及與上訴申請書一起附入的其他資料，應當由法院負責審理¹。

因此，無需贅言，因欠缺《行政訴訟法典》第 121 條 1 款 b 項、c 項的消極要件，本預防性程序不應獲審理（...）”

從參閱上述摘錄時證實，該些要件已被提及，因此不可說不存在，所缺的是其沒有被具體表述，讓法院可對此作審議。與聲請人所主張的相反，在作出分析時，必然會對實體問題作出分析，以作為對措施成立條件的分析，這樣不會與該前提的確定性及合乎規則性的核實相混淆。實體問題，在此與制約案件審理的訴訟前提相對立。法院必然會對制約批准中止行為效力的相關要件作出分析，問題是當事人提出的各元素並不符合相關法例的規定。該情況是會出現的，例如有關嚴重損害公眾的問題（《行政訴訟法典》第 121 條 b 項的要件），如法院認為聲請人指出的一項事實不符合調整中止效力的法律規定時，利害關係人可否再次以新的措施陳述另一事實，以彌補初始陳述的不足？答案明顯為不。

我們所面對的並不是駁回上訴的情況，該情況是因為訴訟前提不足而訴狀被駁回。注意到對於原始裁決中作出“...合議庭裁判不審理中止...效力的請求”的表述所存有疑慮，該表述的正確意思並不是不受理或初端的駁回，而根據陳述的內容，其意思是中止的請求不可成立。於首份批示中不受理該項措施，當中不接受聯同上訴陳述書一併提出的請求，這樣導致提出與上述事宜分開的一項措施，而現在又基於本身的過錯 — 當事人有義務陳述構成訴因的事實（可重申的是，這點有別於其不存在）— 在無理據的情況下，擬再三堅持要求頒令中止行為的效力。

（四）該情況與民事程序範疇內進行的事宜並無分別，該理解甚至在行政公正的領域內得到鞏固。

所謂的訴訟前提，就是在某特定程序中的一些元素，證實該些元素的存在則取決於法官審理案件根本問題的權利和義務，即審理提出請求的實體問題以及對該問題作出裁決、批准或駁回被要求的措施以及其是否有缺漏或證實存在，如果證實是負面前提時，就意味著通常會駁回訴訟或上訴，同時法官不會審理該請求。²

訴訟條件有別於訴訟前提，是支持請求中所提主張以及批准所要求措施的各项實質要件、案件的基本元素（雙方當事人、請求、訴因、標的／行為，規範，等等）、作為案件判決前提的實體法問題的先決問題。

行政訴訟程序法律就是在該框架中處理初端駁回的各種情況，並規定對聲請人能重新提交起訴狀的各種情況 — 《行政訴訟法典》第 46 及 47 條。

縱使涉及起訴狀的不當 — 如欲以此解釋提出新的措施 — 但無爭議地認為是僅缺乏指出一個訴因（一如所見，按照被規定的各差異，《行政訴訟法典》第 121 條 b 項及 c 項的內容構成訴訟的條件³），是僅缺乏指出訴因而並非僅指出一個不當或不足的訴因而將產生該後果。⁴ 在本案中，將出現的情況是訴訟理由不成立。

（五）再者，對於本案的各项要件 — 保存措施成立的各項要件 — 法律不賦予法官評價當中每項利害關係應得的監護強度又或其隨心所欲從各項目中作出取捨的自由。法官僅被賦予某有限度的自由，在所存在事實的限制條件中，填補法律要件中的不確定內容，如一旦發現具有該些

¹ Santos Botelho：《Contencioso Adm.》，2002 年，第 590 頁及其背頁。1989 年 1 月 10 日，最高行政法院第 26598 號上訴案的合議庭裁判：最高行政法院第 1380/03 號案件的 2003 年 8 月 20 日合議庭裁判，<http://www.dgsi.pt>。

² Veira de Andrade：《Justiça Administrativa》，2002 年，第 211 頁。

³ Cláudio Monteiro：《Suspensão da Eficácia de Actos Administrativos de Conteúdo Negativo》，1990 年，第 55 頁及第 56 頁。

⁴ Alberto dos Reis《Com.》，第 2 版次，第 364 頁。

要件時，法官便具有批准中止效力的權利和義務。

然而，利害關係當事人應陳述並游說證實有作出中止的本身各項前提，因前提不構成訴因的要件，⁵而訴因或者可以造成難以彌補的損害，但基於紀律處分的性質（《行政訴訟法典》第 121 條），在此這點並不明顯，因此得出的結論必然是理由不成立。換言之，無論過去還是現在均意味着須對措施的實體問題分析，按照當事人在審判中反映的立場，得出的結論是措施不成立。如法官接納具有一如向其提議般的利害關係，那麼在衡量行為效力所引致的後果時，應被限於維護在上訴中將要作出的裁決的有效性，而不可審理所指的利害關係的存在，否則便干預在主訴訟中對將要討論的根本問題的判斷。中止的問題不涉及合法性或其他先決的問題⁶，作為力求保全權利的臨時性及手段方面的問題，法院應僅限於事實的真實性，或僅限於對利害關係當事人所提交的該事實的真實的闡釋。之前有機會作出，而沒有為之，現在所涉及的是請求被判得值的條件⁷，該請求應不予受理並不接受訴訟程序重新進行的可能。

正如被上訴實體所述，提出另一方法並無意義。在該情況下，一名利害關係人仍可按其所需以及依照程序的進度而進一步提出以及修正其論據。

基於此，認為應駁回本案的中止被上訴行為效力的請求。

四、決定

根據所指的理據，合議庭裁定駁回提出中止行為效力的新請求。

訴訟費用由聲請人承擔，司法費定為 10 個計算單位。

João A. G. de Oliveira（趙約翰，裁判書製作法官）— 蔡武彬 — 賴健雄

---

⁵ Cláudio Monteiro：上引書，第 154 頁。

⁶ 最高行政法院 1963 年 11 月 2 日的合議庭裁判，《最高行政法院司法見解》，第 25 期，第 16 頁。

⁷ Santos Botelho：《Contencioso Administrativo》，第 4 版次，2002 年，第 585 頁。