

卷宗編號： 151/2024

日期： 2026 年 1 月 23 日

關鍵詞： - 行政行為不具可訴性  
- 離職待退休

**摘要：**

- 根據《行政程序法典》第 110 條之規定，行政行為是指“行政當局之機關之決定，其目的為在一個別具體情況中，依據公法之規定產生法律效果”。
- 《行政訴訟法典》第 28 條第 1 項明確規定只有針對產生對外效力而不受必要行政申訴約束之行政行為，方可提起司法上訴。
- 倘被訴行為單純表達了其對司法上訴人離職待退休法定條件的審查意見，認為因不符合相關的法定要件從而不能依法產生自動離職待退休的法律效果，則不屬真正意義上產生外部效力的行政行為，繼而不具可訴性。

裁判書製作人

何偉寧

## 澳門特別行政區終審法院裁判

卷宗編號：151/2024 (行政司法裁判上訴案)

上訴人： 保安司司長 (被訴實體)

被上訴人： 甲 (司法上訴人)

日期： 2026 年 1 月 23 日

\*

### 一、 概述

於 2024 年 7 月 24 日，中級法院合議庭裁定司法上訴人甲針對被訴實體保安司司長提起的司法上訴理由成立，撤銷被訴行為。

被訴實體不服上述裁判，向本院提起上訴，有關結論內容如下：

- 1) 中級法院合議庭於 2024 年 7 月 24 日就題述卷宗作出裁判，裁定上訴人提出的司法上訴理由成立，撤銷被上訴的行為，理由是沾有違反法律的瑕疵。
- 2) 被撤銷的批示是源於司法上訴人主張其已符合《澳門公共行政工作人員通則》第 262 條第 2 款關於強制退休的規定。為此，治安警察局曾就訴願人的情況向行政公職局、衛生局諮詢意見，以及將訴願人的相關資料送交退休基金會進行分析，並獲退休基金會回覆指訴願人的狀況不符合《澳門公共行政工作人員通則》第 106 條第 1 款、第 2 款及第 107 條第 1 款 a) 項規定的前提，無從適用《澳門公共行政工作人員通則》第 262 條第 2 款關於強制退休的規定。
- 3) 因此，治安警察局拒絕展開強制退休程序。為此，司法上訴人向保安司司長提起訴願，而被撤銷的批示駁回了司法上訴人的訴願。
- 4) 上訴所針對之實體完全同意中級法院合議庭在第 833/2022 號、第

241/2023 號、第 298/2023 號及第 645/2023 號司法上訴裁判中的觀點(上述四個司法上訴案中司法上訴人的狀況和訴求與本案的司法上訴人是完全相同的)。

- 5) 首先，被上訴的批示不構成可上訴的行政行為。在上述四個司法上訴裁判中均指出司法上訴所針對的保安司司長批示不構成可上訴的行政行為。
- 6) 因此，上訴所針對之實體認為在本案中同樣應裁定被訴行為不具可訴性，繼而駁回司法上訴。
- 7) 此外，在尊重不同的意見下，上訴所針對之實體認為《澳門公共行政工作人員通則》第 106 條第 1 款所指的因病缺勤期，根據《澳門公共行政工作人員通則》第 105 條第 3 款的規定，必須是經由健康檢查委員會確認工作人員不適宜工作而批給的因病缺勤期。
- 8) 因此，司法上訴人僅通過提交醫生檢查證明而作為合理解釋，未經由健康檢查委員會確認其不適宜工作的缺勤期間，並不構成《澳門公共行政工作人員通則》第 106 條第 1 款所指的因病缺勤期。
- 9) 基於此，保安司司長認為被上訴的合議庭裁判對相關法律的解釋存在錯誤。

\*

檢察院作出意見書，有關內容載於卷宗第 95 頁至第 96 頁，在此視為完全轉錄，認為應判處上訴不成立。

\*

## 二、事實

中級法院認定的事實載於卷宗第 64 頁至第 66 頁，在此視為完全轉錄。

\*

### 三、理由陳述

#### 1. 被訴行為是否不具可訴性方面：

被訴實體在本上訴中首次提出本案的被訴行為不具可訴性，理由是司法上訴人是否可強制退休是依法產生效果，並不取決於任何行政行為。

被訴行為是否具可訴性屬可依職權審理的問題，故即使是首次在本上訴程序中提出，本院可對有關問題作出審理。

根據《行政程序法典》第 110 條之規定，行政行為是指“行政當局之機關之決定，其目的為在一個別具體情況中，依據公法之規定產生法律效果”。

另一方面，《行政訴訟法典》第 28 條第 1 項亦明確規定只有針對產生對外效力而不受必要行政申訴約束之行政行為，方可提起司法上訴。

在本案中，司法上訴人要求根據經第 18/2018 號法律所修改的《澳門公共行政工作人員通則》(以下簡稱為《通則》)第 107 條第 1 款 a 項的規定，對其開展離職待退休的行政程序，而被訴實體駁回其聲請，認為其狀況並不符合離職待退休的法定要件。

表面看來，被訴實體的決定是一個可訴的行政行為，因為是由最高上級否決了司法上訴人的請求，故具垂直終局性及對司法上訴人產生外部效力。

然而經細心分析《通則》第 107 條第 1 款 a 項的規定，我們的答  
案則是相反的。

《通則》第 107 條第 1 款 a 項規定如下：

一、工作人員在上條所指之期限屆滿後：

a) 如為退休效力而計算的服務時間滿十五年，無論是否無工作能力，須自動離職以待退休；

...

(底線及粗體為我們所加)

上述轉錄的法規清楚表明相關的離職待退休法律效果是依法自動產生，並不取決於任何行政決定。

本案的被訴行為源於司法上訴人主張其已符合《澳門公共行政工作人員通則》第 262 條第 2 款關於強制退休的規定。為此，治安警察局曾就司法上訴人的情況向行政公職局、衛生局諮詢意見，以及將其相關資料送交退休基金會進行分析，並獲退休基金會回覆指司法上訴人的狀況不符合《澳門公共行政工作人員通則》第 106 條第 1 款、第 2 款及第 107 條第 1 款 a) 項規定的前提，無從適用《澳門公共行政工作人員通則》第 262 條第 2 款關於強制退休的規定。因此，治安警察局拒絕展開強制退休程序。為此，司法上訴人向保安司司長提起訴願，但被駁回。

從上可見，治安警察局僅是拒絕對司法上訴人展開強制退休程序，而被訴實體則認為治安警察局的不作為是正確的，故駁回了司法上訴人的訴願。

根據《行政程序法典》第 110 條的規定，“為着本法之效力，行政行為係指行政當局之機關之決定，其目的為在一個別具體情況中，依據公法之規定產生法律效果”。

依法對外產生法律效果，是行政行為的必然特徵。

從比較法中，葡萄牙 Mário Aroso de Almeida 教授在其著作<sup>1</sup>中指

---

<sup>1</sup> 《Teoria Geral do Direito Administrativo – O Novo Regime do Código do Procedimento Administrativo》，Almedina 出版，2017 年，第 4 版，第 227 頁至第 233 頁。

出：

『...並非所有私人向行政機關提出的請求都旨在要求行政機關作出行政行為，而對行政機關的拒絕決定，都必須在短期內透過異議程序作出應對；同樣地，並非所有行政機關就私人法律狀況所作出的裁決都屬於此類行為。

事實上，只有當行政機關作出的聲明涉及法律定義權的行使時，即當該機關以此方式履行法律賦予其的職能時，或基於特定法規規定時，或至少因作出此類行為構成該機關法律定義權限範圍內以及該機關所屬實體職權範圍內的權力的正常行使時，強制要求提出申訴的責任才是可接受的。

因此，必須區分公共實體在具體行政法行動上的兩個層面：(i) 一個行動層面，其中它們行使法律定義權力，其產生的表述具有固有的形式價值，並伴隨所有由此衍生的後果：單方面產生效力、在限定期限內可提出異議、傾向於穩定所產生的效力；(ii) 另一種完全不同的層面，行政機關的意志表達，如前所述，在德國被視為純粹的行政作為，因為它們與私人行為處於同一層面，不涉及法律定義權力的行使，因此也不體現行政權力的行使。

在葡萄牙的行政法體系中，有趣的是，這種區別在公共實體的合同外民事責任領域已有傳統。傳統上，行政機關就賠償義務的存在或應支付的賠償金額所作出的任何聲明，均不被視為行政行為；另一方面，人們認為，賠償金的支付並不涉及行政行為的作出，而拒絕支付也不屬於定義當事人狀況的行政行為，因為就此事項作出最終裁決不在任何公共行政實體的職能範圍或任何行政機關的職權範圍之內。

...

83. 將行政行為的範圍與行政機關僅限於在不通過行政行為來規範法律狀況，而僅是採取簡單的行政行動的程序框架內，承認或否認當事人獲得給付的權利的其他行政領域區分開來，實際上需要在每一具體個案中對適用的規範條款進

行複雜而微妙的解釋工作。

無論如何，應注意的是，對那些其實現並不取決於行政行為的作出的物質性給付權利的承認，往往甚至不會成為獨立表態的對象。然而，行政機關作出此類聲明可能有必要，甚至在公共法人內部組織層面發揮至關重要的作用，其目的在於形成一項憑證；若無此憑證，行政部門將無法啟動滿足當事人之訴求所必需的程序。即使如此，仍須強調，此處並非涉及作出確定當事人狀況的法律行為，因為在這種情況下，當事人的狀況已由法律直接界定，無需行政當局介入，因此，行政機關的聲明並不表示行使界定當事人狀況的權力，從而不會因聲明內容可能有誤而令當事人負有及時提出異議的責任。

...

另一方面，行政機關在履行其應盡義務時，所採取的某些措施——如前所述，這些措施並非旨在頒布行政命令，而是單純採取行政行動——僅限於拒絕履行所要求的義務，則不屬於具消極內容的行政行為。

這正是合同外民事責任領域的典型情況，正如前述，長期以來，人們都承認，如果因公共實體的不法行為而遭受損害的人向該實體提出賠償要求，該實體可能作出的拒絕表示，但這並不構成具消極內容的行政行為，因此不影響對其提起行政訴訟。

但當然，在相同的情況下，在當事人向公共機構要求滿足其獲得實質給付、物品或款項的權利時，也會發生同樣的情況。事實上，只要根據法律規定，給付的要求不取決於事先作出定義當事人法律地位的行政行為(該行為創設或承認當事人的相應權利)，當事人即可向行政機關行使該權利，並最終向行政法院提起行政訴訟，要求判令給付事實、物品或金錢。

我們認為，當某位當事人作為《憲法》第 268 條第 1 款和第 2 款以及《行政程序法典》第 82 條至第 84 條所賦予的權利持有人，要求行政機關提供資訊、

查閱文件或發出證明時，通常就會發生這種情況。事實上，正如提供資訊、提供文件或發出證明書僅屬單純的行政操作一樣，行政機關拒絕提供上述事項的聲明亦非決定當事人法律地位的行政行為。

事實上，此類聲明在行政當局內部僅具有結案歸檔之功能，而在外部層面，則僅為以合理理由告知申請人其申請經審查後之否決結果，此類聲明僅屬單純的行政操作，因其並非基於對當事人狀況之單方面法律決定權而發出。

因此，程序法規定，對程序性與非程序性資訊權的司法保護，並非透過提起命令作出依法應作之行政行為之訴，而是透過特定的保護手段，即勒令提供資訊、查閱文件及發出證明書之訴(參見《行政訴訟法典》第104至108條)，在此程序中，當事人於法庭上處於平等地位，特別是關於具體案件中是否存在拒絕提供資訊或拒絕查閱文件的合法理由——此問題應由法庭作出裁決，不受任何因行政機關行使法律定義權所作出的行政行為就該事宜所作之界定的限制』。

此外，葡萄牙北方中央行政法院於2024年10月25日在第01720/23.7BEPRT號案件作出的裁判<sup>2</sup>中認定市政廳主席的批示 – “根據本案提供的技術資料及工程師「AA」議員提出的建議及根據第75/2013號法律附件I第35條第3款之規定，駁回共同承包商提出的價格特別檢討申請” – 是行政當局行使行政合同所賦予權力的行為，而此類行為原則上不構成行政行為，故原告不能提出撤銷相關行為及命令被告作出批准價格特別檢討行為之訴，相反，應提出《行政法院訴訟法典》第37條第1款f項所規定的確定權利之訴。

回到本案，被訴行為，嚴格來說，只是單純表達了其對司法上訴人離職待退休法定條件的審查意見，認為因不符合相關的法定要件從而不能依法產生自動離職待退休的法律效果，故不屬真正意義上產生

---

<sup>2</sup> 載於www.dgsi.pt。

外部效力的行政行為，繼而不具可訴性。

事實上，《行政訴訟法典》第 100 條規定如下：

#### 第一百條

(前提及目的)

- 一、 如未有作出行政行為，亦無默示駁回之情況，且訴之目的在於宣告出現爭議之行政法律關係之內容，而不欲法院命令作出任何行政行為，則得提起確認權利或受法律保護之利益之訴，尤其是確認下列權利：
  - a) 一項針對行政當局行使之基本權利；
  - b) 要求支付一定金額之金錢之權利；
  - c) 要求交付一物之權利；
  - d) 要求作出事實之權利。
- 二、 對已作出之事實行動或已作出而屬無效或法律上不存在之行政行為未有提起司法上訴時，亦得提起上款所指之訴。

在尊重不同見解下，我們認為司法上訴人應透過上述的訴訟機制來保障其聲稱擁有的權利。

綜上所述，基於被訴行為不具可訴性，應駁回本司法上訴。

\*

#### 四、 決定

綜上所述，裁定被訴實體的上訴成立，廢止原審裁決，駁回司法上訴。

\*

不需任何訴訟費用，因被訴實體向司法上訴人提供了錯誤的資訊，在通知中告知司法上訴人可就相關行為提起司法上訴。基於此，

相關訴訟費用應由被訴實體負責，然而其享有主體豁免。  
通知及採取適當措施。

\*

2026年1月23日

何偉寧

宋敏莉

司徒民正

出席評議會的檢察院司法官：米萬英