

(譯本)

起訴狀不當

退休權利 (《澳門特別行政區基本法》第 39 條)

退休

摘要

一、如請求與相關訴因之間存在所指的矛盾，必須在請求的實體問題中作出納入以審查該矛盾，否則起訴狀不被視為不當。

二、規定“退休（基本）權利”的《澳門特別行政區基本法》第 39 條構成“對（一般）立法者的法律指令”，並沒有賦予某一退休金的特定“數額”的一項“權利”。

三、在退休方面定出特定退休金的決定並不沾有因違反所述“退休基本權利”的無效瑕疵，因為沒有侵犯一項“基本權利之根本內容”。

2005 年 6 月 16 日合議庭裁判書

第 61/2005 號案件

裁判書製作法官：José M. Dias Azedo（司徒民正）

澳門特別行政區中級法院合議庭裁判

概述

一、甲，身份資料載於卷宗，不服經濟財政司司長於 2000 年 11 月 29 日作出的訂定其退休金按公職薪俸表 650 點作為計算基礎的批示，針對該批示向行政法院提起上訴，在陳述中提出如下結論：

“（一）上訴人曾隸屬澳門旅遊局編制人員，1992 年 3 月至 2000 年 8 月期間，以定期委任方式出任澳門大學行政總監職務。

（二）按照該身份以及符合實際退休權利的所有法定要件，上訴人行使該退休權利，並要求把其退休金之支付責任轉移至葡萄牙的退休事務管理局。

（三）其請求得到澳門總督 1999 年 3 月 24 日批示予以確認，並在 11 月 3 日第 44 期《澳門特別行政區公報》第二組第 7214 頁公佈。

（四）之後基於其個人原因，上訴人根據現行法律請求把其退休金轉由澳門特別行政區退休基金會支付。

（五）上訴人隨後透過 3 月 31 日第 XXX/DAF/XXX 號公函接獲澳門總督 1999 年 3 月 24 日批示的通知。

（六）上訴人放棄把其退休金之支付責任轉移至在葡萄牙的退休事務管理局的選擇獲得許可，該決定已向輔助納入事務辦公室作出通知。

（七）但是，當看到公佈於 2000 年 12 月 6 日第 49 期《澳門特別行政區公報》第二組的經濟財政司司長 2000 年 11 月 29 日的批示時，這不是現上訴人所意料的，

（八）根據該批示訂定的內容，按照 11 月 30 日第 107/85/M 號法律第 1 條第 1 款的規定，由 2000 年 9 月 1 日開始，每月退休金相等於薪俸索引表內的 650 點，按《澳門公共行政工作人員通則》第 264 條第 1 及第 4 款並結合第 265 條第 1 款 a 項的規定計算。

（九）按《澳門公共行政工作人員通則》第 180 條第 1 款所指的表 2 並結合第 183 條第 1 款，被計算的是服務超過 36 年，加上 4 個年資獎金的金額。

(十)從轉錄的事實得知在引致退休事實發生之日，上訴人以定期委任方式出任澳門大學行政總監職務，享有相當於薪俸表 1000 點的報酬。

(十一)當按報酬薪俸點定出的退休金有別於在引致退休事實發生之日上訴人所享有的薪俸點時，被上訴實體明確違反了法律的規定，因為對退休法律制度作出了錯誤的解釋（參見《澳門公共行政工作人員通則》第 265 條）。

(十二)因為《澳門公共行政工作人員通則》第 265 條第 1 款 a 項明確指出，凡是為退休效力而實際服務滿三十六年的公務員均有權收取按照在核實其符合退休法定要件之日所擔任職級或職務的獨一薪俸計算的退休金。

(十三)因此行政當局對本案作出的解釋在《澳門公共行政工作人員通則》第 265 條的整體條文中沒有任何字面上的支持。

(十四)更不是作為被上訴行為所依據的該條第 3 款規定的狀況，因為上訴人在擔任澳門大學行政總監職務時並不屬於署任、徵用、兼任或代任的狀況。

(十五)上訴人當時處於定期委任，該情況沒有在上述條文中規定；

(十六)《澳門公共行政工作人員通則》第 265 條第 3 款屬於例外規定，不包括類推適用（參見澳門《民法典》第 10 條）；

(十七)行政當局利用定期委任的概念，並將之過分濫用地類推適用於《澳門公共行政工作人員通則》第 265 條第 3 款，違反了澳門民事法律禁止訴諸例外規定的類推適用。

(十八)上訴人行使了退休的形成權，因根據 8 月 15 日第 43/94/M 號法令及《澳門公共行政工作人員通則》的規定計算服務超過 36 年。

(十九)該權利得到確認，應有的月退休金金額按澳門大學薪俸表 1000 點為基礎計算。

(二十)在或收取的退休金金額確定後，上訴人請求把責任支付的實體由葡萄牙退休事務管理局轉移至澳門退休基金會。

(二十一)上訴人只是要求更改負責對其支付退休金的實體，而有關的退休金之前已由權限實體合法、正當及確定性定出。

(二十二)被上訴實體沒有可能對該已被確定的退休金金額作出重新計算。

(二十三)被上訴的行政行為屬違法，違反已取得的權利及依法保護利益的原則，以及在法律的確切性及安全，這是私人在行政當局確定性行政行為上的信任基礎（參見《行政訴訟法典》第 4 條及第 7 條以及《澳門特別行政區基本法》第 36、39 及第 40 條）。

最後，還請求宣告被上訴的行為無效...“其基礎是錯誤解釋及適用《澳門公共行政工作人員通則》第 265 條第 3 款而導致的違反法律的瑕疵”；（參見卷宗第 2 頁至第 11 頁所指出的內容，為著所有的效力在此視為轉錄）。

*

經傳喚後，被上訴實體提出反駁，在結論部份中認定：

“a) 法院無管轄權；

b) 訴狀不適當，請求與訴因之間相互矛盾；

c) 基於可被撤銷性的理據，訴權已失效；

d) 上訴人所爭辯的各瑕疵中，沒有任何瑕疵會導致無效；

e) 在現被上訴的行為作出前，上訴人的退休金從來沒有被設定；

f) 基於上訴人本人的選擇，以 1000 點作為參考作出扣除基礎的法例已不再對上訴人適用了，不適用時間由其提出撤銷批准把其退休金之支付責任由澳門退休基金會轉移至在葡萄牙的退休事務管理局的請求被批准之日起開始；

g) 《澳門特別行政區基本法》第 39 條規定的退休權並沒有賦予權利，而只是根據《行政程序法典》第 122 條第 2 款 d 項的效力指明相關的權利；

h) 既並沒有違反任何基本法律的核心內容，也沒有其他無效形式的任何跡象；

i) 上訴人既沒有取得對其按薪俸表 1000 點計算退休金的任何權利，也不存在這方面法律保障的任何利益，從邏輯上就不可以說違反了已取得權利或依法保護的利益；

j) 既然沒有已取得的權利及依法保護的利益，從邏輯上就不可以說存在法律信心或安全的違反，也不存在適度原則的違反；”（參見第 21 頁至第 38 頁）。

*

行政法院法官適時作出裁決，宣告行政法院“基於被申駁行為作出者的理由而不具權限審理上訴的標的”，同時命令把卷宗移送到本中級法院；（參見卷宗第 44 頁至第 46 頁）。

*

該裁決轉為確定後，卷宗被送到本審級。

*

卷宗給現裁判書製作法官送閱後，本人作出批示，宣告根據《行政訴訟法典》第 41 條及續後數條的規定，訴訟參與人呈交的訴訟文書視為已提交；（參見卷宗第 56 頁及第 56 頁背頁）。

*

對上述確定內容作出通知後，基於上訴人及被上訴人的沉默，卷宗送交予檢察院代表作出檢閱，檢察院建議“繼續進程序步驟”；（參見卷宗第 58 頁）。

*

履行《行政訴訟法典》第 68 條第 1 款的規定後，雙方當事人提交陳述，維持之前在起訴狀及答辯狀中所持的立場；（參見卷宗第 60 頁至第 70 頁及第 71 頁至第 74 頁）。

*

檢察院代表在其意見書中認為上訴理由不成立；（參見卷宗第 76 頁至第 80 頁）。

*

經法定檢閱後，卷宗送到評議會審議。

*

須要作出決定。

理由說明

事實

二、經查閱本卷宗及附入的預審卷宗後，對現上訴人及被上訴實體的陳述作出考慮，並按照事實推斷為基礎，現在把對作出裁決屬重要的如下事實視為確鑿：

— 直至 2000 年 9 月 1 日其自願退休之日，上訴人甲博士為澳門旅遊局編制第三職階“顧問高級技術員”；

— 1992 年 3 月至 2000 年 8 月 31 日期間，以定期委任方式，出任澳門大學行政總監職務；

— 經其本人請求，當時的署理澳門總督透過 1995 年 10 月 30 日的批示，確認其退休權利並將其退休金之支付責任轉移至在葡萄牙的退休事務管理局，自始即以前述職務薪俸表 1000 點為基礎計算其薪酬，為退休效力作出扣除；

— 1998 年 5 月 28 日，上訴人申請廢止上述決定，請求“許可其在澳門退休並由澳門退休基金會支付其退休金”；

— 當時的總督透過 1999 年 3 月 24 日批示，批准其請求，並自始以薪俸表 650 點作出扣除，並退回先前以薪俸表 1000 點所作扣除的差額；

— 2000 年 5 月 29 日，以實際服務滿 38 年為由，申請自同年 9 月 1 日始退休。

— 透過於 2000 年 11 月 24 日作出並公佈於 2000 年 12 月 6 日《澳門特別行政區公報》第 49 期的批示，經濟財政司司長批准其退休請求，由 2000 年 9 月 1 日開始，每月退休金相等於薪俸索引表內的 650 點（以一位第三職階“顧問高級技術員”的公共行政工作人員的薪俸為基礎計算）。

法律

三、對被視為確鑿並涉及本上訴決定的事實事宜展示後，我們進行審理。

基於此，在答辯狀中被爭辯的且由行政法院法官作出決定的所謂“法院無管轄權”已被解

決，那麼讓我們看看所謂的“起訴狀不當”（其決定留待到此刻）。

— 因為，被上訴實體認為起訴狀不當是基於“請求和訴因之間的矛盾”。認為該矛盾的存在是因為請求宣告被上訴行為無效，但僅指出及展現出的依據只可以產生該行為將被撤銷的瑕疵。

如何解讀？

可以認為就相關問題可以存在另一個理解 — 與之相關 — 但我們不認為應駁回被上訴實體說明已闡明的立場，相反，我們認同檢察院代表作出的反思。

事實上，一如附於本卷宗的意見書所作的良好觀察，我們不認為所指的矛盾具有“現行及明顯的形式，最起碼對於陳述的部份，應該作出實體問題的納入以便審查該矛盾，從而了解是不是可以說的矛盾”。

因此，考慮到《行政訴訟法典》第 25 條第 2 款的規定，毫無疑問，鑑於時間的過去，“因錯誤解釋和適用《澳門公共行政工作人員通則》第 265 條第 3 款而導致所謂違反法律”的可撤銷性的或有瑕疵已獲補正，對此，只需看看被上訴行為的日期與本上訴的 2004 年 10 月 20 日的登記日期就足夠，因此無須贅言，我們進而審理本上訴的“核心問題”。

— 上訴人陳述指出：“被上訴的行政行為屬違法，違反已取得的權利及依法保護利益的原則，以及在法律的確切性及安全，這是私人在行政當局確定性行政行為上的信任基礎 — 參見《行政訴訟法典》第 4 條及第 7 條以及《澳門特別行政區基本法》第 36、39 及第 40 條”；（參見結論 X），根本目的是聲稱違反其“退休的基本權利”。

但我們認為他是沒有道理的。

事實上，雖然上訴人陳述指出“其退休金被確定”是以當時享有的出任澳門大學行政總監職務的報酬即 1000 點作為基礎，但並沒有如此發生。

而實際發生的只是，透過當時護理總督的批示確認了其“退休權利”，並把澳門退休基金會的支付責任轉移至葡萄牙退休事務管理局。

當時，上訴人擔任澳門大學行政總監職務，薪俸為 1000 點，並處於納入葡萄牙共和國服務部門的狀況，被容許以賺取報酬的薪俸點作為扣除退休金的計算基礎，之後也按此扣除。

然而，肯定的事實是，（我們認為上訴人本人也對此予以確認），在作出現被上訴的決定前，其退休金在當時絕對沒有被“訂定”，因此我們不認為對上述“X 項結論”轉錄的斷言作出推定是恰當的。

再者，在某程度上耐人尋味的是，在退回先前以薪俸表 1000 點所作扣除的差額後，（自始以薪俸表 650 點作出扣除），現在又認為其退休金金額已按“上述 1000 點作為參考而被確定”。

所發生的是 — 在此重申 — 上訴人因透過把其退休金之支付責任轉移至葡萄牙退休事務管理局而受惠於一項“特別制度”，該退休事務管理局容許上訴人以當時收取薪俸相應的點數為基礎扣除退休金，但該制度在其提出撤銷批准該轉移後而對上訴人不再適用，因此導致款項的退回以及繼續以薪俸表 650 點為基礎作出扣除，該點數相等於其第三職階“顧問高級技術員”的職級的薪俸索點（這就是在作出上述轉移前的情況）。

現上訴人的該“特別制度”體現在 10 月 14 日第 357/93 號法令及 2 月 23 日第 14/94/M 號法令 — 前者規定“納入葡萄牙共和國部門的權利”，而後者規範前者的適用，預見了“把退休金之支付責任”轉移至“葡萄牙”的可能 — 一如 8 月 15 日第 43/94/M 號法令第 3 條第 1 及第 2 款 b 項的規定。

但是，一如被上訴實體的斷言：“基於上訴人本人的選擇，以 1000 點作為參考作出扣除基礎的法例已不再對上訴人適用了，不適用時間由其提出撤銷批准...的請求被批准之日起開始”。

因此，我們認為並不存在違反“已取得的權利及依法保護利益”。

無論如何，必須在此陳述我們對聲稱的違反其“退休基本權利”的理解。

該“基本權利” — 不可否認也只不過是打算掩飾 — 由《澳門特別行政區基本法》第 39 條規定，其內容是：

“澳門居民有依法享受社會福利的權利。勞工的福利待遇和退休保障受法律保護”；（下劃

線由我們所加予以強調）。

但是，按照該規定（其內容構成“對立法者的法律指令”），並沒有確認一個“權利”，從而可以根據該權利以確定某一退休金的特定“數額”，眾所周知，只有是這樣才可以或然把被上訴的行為視為無效，一如《行政程序法典》第 122 條第 1 款 d 項的規定般，因為“侵犯一基本權利之根本內容”（在此意義上，作為例子，參見本中級法院的合議庭裁判：第 1284 號案件的 2002 年 4 月 11 日及第 119/2001 號案件的 2002 年 5 月 30 日合議庭裁判）。

事實上，上述第 39 條的行文是須要存在的 — 考慮到當中規定：...“依法保護” — 因此可以認定所涉及的僅是被稱為“系統性規範”的憲法學說，一如 Vieira de Andrade 所說：“包含對立法者的指示...，並沒有賦予真正要求的權力，因為只對立法者指示或要求採取措施...”（載於《Os Direitos Fundamentais》，第 206 頁）。

同樣的理解也被 L. Ribeiro 及 C. Pinho 採納，他們也認為無效的瑕疵只涉及“直接適用”的法律時才會發生，其內容及延伸在本身的憲法層面界定，因此法律工作者在無須法律將之落實的情況下可以將法律適用（載於《C.P.A. Anot.》，第 711 頁）。

在現在我們關心的情況中，雖然是在被上訴的行為，但毫無疑問是沒有觸及現上訴人的“退休權”。只是該退休金按一個與其主張不一致的薪俸點確定，因此，除了對相反意見給予重大的尊重外，看不到這樣會構成《行政程序法典》第 122 條所指的任何瑕疵，繼而可以認定本上訴理由成立。

基於此，（產生各種無效的或有瑕疵已被清理），本上訴理由不成立。

裁決

四、根據上述內容及理據，合議庭在評議會上判定上訴理由不成立。

上訴人須支付 5 個計算單位的司法費。

José M. Dias Azedo（司徒民正，裁判書製作法官） — 陳廣勝 — 賴健雄