

(譯本)

行政行為的效力中止 已執行的行為 前提

摘要

一、中止效力的機制旨在避免源自司法制度運作中的「遲延風險」的不便，並尋求制止行政當局執行行為而引發的一切對或許勝出上訴的個人造成不可彌補或難以彌補的狀況之法律效力及實質效力。

二、在紀律程序中作出的行政行為——停職 20 日的紀律處分，不妨礙中止該行為仍產生或將產生之效力，如嫌疑人接著失去自處分完結時起一年內喪失享受年假之權利；

三、為了給予上述的中止，並考慮到行為的性質，屬必須的是行為的中止不會嚴重侵害該行為在具體情況下所謀求之公共利益且從卷宗中看不到上訴有違法性的強烈跡象。

2006 年 4 月 20 日合議庭裁判書

第 97/2006/A 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，詳細身份資料載於卷宗，針對保安司司長於 2006 年 1 月 9 日作出對其科處停職 20 日紀律處分的批示提起司法上訴。

*

在上述上訴待決定期間，上訴人聲請中止上述裁決的效力，並在陳述作出以下結論：

「（一）附帶本中止行為效力聲請的司法上訴於 2006 年 3 月 6 日在中級法院提起，構成第 97/2006 號案件；

（二）20 日停職處分的執行由 2 月 3 日開始；

（三）行為之執行並不影響中止該行為之效力，只要此種中止會在該行為仍產生或將產生之效力方面，為聲請人帶來重大好處。

（四）行為中止的效力之一就是一年內不可以享有假期，這仍然在產生其效力。

（五）從卷宗中所載的事實不能得出如處罰批示所認為的上訴人行為違反熱心義務及服從義務的結論；

（六）因行政行為效力的中止而引起的公共利益的或然損害措施源自一個以主要構成該行政決定前提的事實為依據而形成的預測判斷，並考慮導致作出該措施的情節及牽涉的公共當局已執行的行政活動在具體情況下尋求保障的價值。

（七）卷宗內的事實完全表現不出會嚴重影響相關行政行為所謀求的公共利益。

（八）因為申請人一直是一個能幹，勤快，服從上級領導的目標和命令及勤奮守時的員工，總是為公共利益而嚴以律己；

（九）聲請人在擔任職能時其行為從未損害澳門監獄的形象或其致力於的公共利益及法律委託於其在澳門監獄擔任職務的公共利益；

(十)面對效力中止程序的實質理由及事實，我們認為中止科處聲稱人停職的行政行為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 b 項的規定被視為證實；

(十一)法院認為中止行為效力會損害公共利益，因此認為遵守了《行政訴訟法典》第 121 條第 4 款的要件。

(十二)立刻執行科處停職紀律處分的這一行為意味著聲請人除了不能執行職業活動外，還立刻損失相應薪酬及一年不得享受年假；

(十三)聲請人在心理方面處於敏感的狀態，感到焦慮及處於低迷狀態。

(十四)雖然一年內不得享有任何假期的時間短暫，但加重了聲稱人的焦慮狀態並損害其健康；

(十五)休息的權利是澳門特別行政區每名市民的基本及不可缺少的權利，該權利只可在最後關頭才應受到限制，即是說旨在維護與該權利有所衝突的權利的時候，並且休息權利的限制要與意圖避免的損害成比例。

(十六)還要考慮立刻執行停職處分這個標籤所帶來的損害；

(十七)在其心理層面、人格及服務的工作地方內的個人形象方面造成不可彌補嚴重損害。

(十八)面對事實我們認為限制聲請人的權利違反行政公正的原則，根據《行政訴訟法典》第 121 條第 4 款所規定的要件，限制是沒有根據的、無必要的及與行政意圖避免因立刻執行行為的損害不成比例。

(十九)因為卷宗內無強烈跡象顯示司法上訴屬違法，因此具備了《行政訴訟法典》第 121 條 c 項所規定的要件」（見第 2 頁至第 23 頁）；

*

通知被上訴實體有關的請求後，被上訴實體答辯，要求駁回請求（參閱第 27 頁至第 30 頁）。

*

檢察院代表在檢閱中發表意見並傾向於請求理由成立；（參閱第 32 頁至第 34 頁）。

*

需要作出決定。

理由說明

事實

二、以下事實對作出裁判的已認定事實：

—— 保安司司長透過 2006 年 1 月 9 日作出的批示，科處澳門監獄二等行政文員甲 20 日停職紀律處分，因其違反《澳門公共行政工作人員通則》第 279 條第 2 款 b 及 c 項所規定的熱心熱務及服從義務；

—— 2006 年 3 月 2 日通知嫌疑人上述決定，並於 2006 年 3 月 3 日開始執行相關處罰；

—— 嫌疑人於 2006 年 3 月 6 日對處罰決定提起司法上訴，指其因事實及法律上的錯誤而存有違反法律的瑕疵；

—— 2006 年 3 月 29 日，嫌疑人要求中止確定處罰行為的效力（根據以上轉述並在此轉錄的內容）。

法律

三、現聲請人請求中止保安司司長科處其停職 20 日的紀律處罰批示效力，尤其並作出以下陳述：行為的效力「不僅限於 20 日無法執行其職務及獲得相應報酬」，還決定「中止其相關聯繫並且損失會影響年資及退休，失去計算停職期間日數的權利，以及自處分完結時起一年內喪失享受年假之權能」。

可以肯定的是中止效力的機制旨在避免源自司法制度運作中的「遲延風險」的不便，並尋求制止行政當局執行行為而引發的一切對或許勝出上訴的個人造成不可彌補或難以彌補的狀況之

法律效力及實質效力，及考慮被要求中止效力的行為的（處罰）性質及行為的影響，尤其有關自處分完結時起一年內喪失享受年假之權能，（一如《澳門公共行政工作人員通則》第 309 條第 2 款所規定的）—— 以及考慮到被視為確鑿的事實，意味著聲請人至下年 2007 年 3 月前不可享有年假 —— 令我們隨即可以肯定，即使已執行對上訴人科處的 20 日停職處分，這事實本身不妨礙提出的要求的理由成立。

事實上，根據《行政訴訟法典》第 120 條 a 項，「在有關行為有積極內容的情況下，得中止行政行為之效力，」（明顯為本案中的情況），另一方面同一法典的第 122 條第 1 款規定「行為之執行並不影響中止該行為之效力，只要此種中止會在該行為仍產生或將產生之效力方面，為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帶來重大好處」，這同樣發生於現聲請人尤其關於享受假期方面。

因此，可以肯定現聲請人提起的請求具正當性，應不要延遲且盡快審理是否具備給予所請求的效力中止的要件。

正如所知，這些要件被規範在已述的《行政訴訟法典》第 121 條，轉錄如下：

「一、同時具備下列要件時，法院須准許中止行政行為之效力，而中止效力之請求得由有正當性對該等行為提起司法上訴之人提出：

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。

二、如有關行為被判決或合議庭裁判宣告無效或法律上不存在，而該判決或合議庭裁判正被提起上訴，則只要具備上款 a 項所指之要件，即可中止該行為之效力。

三、對於屬紀律處分性質之行為，無須具備第一款 a 項所指之要件，即可准許中止其效力。

四、即使法院不認為已具備第一款 b 項所指之要件，如符合其餘要件，且立即執行有關行為會對聲請人造成較嚴重而不成比例之損失，則仍得准許中止該行為之效力。

五、第一款所指之要件雖已具備，或出現上款所指之情況，但對立利害關係人證明中止有關行為之效力對其所造成之損失，較執行該行為時對聲請人所造成之損失更難以彌補，則不准許中止該行為之效力。」

考慮相關規定的內容，一直被理解的是 a、b 及 c 項內列出的要件須一併存在；（參閱如本中級法院第 219/2003-A 號案件的 2003 年 11 月 13 日及第 299/2003-A 號案件的 2004 年 2 月 12 日合議庭裁判）。

然而，在本案的情況中，面對所涉及行為的（處分）性質，無須證實具備 a 項所規定的要求，因為在以上轉錄的第 121 條第 3 款已清楚規定。

因此，餘下要審理的是否具備 b 及 c 項的要件，讓我們看看聲請人提出的主張是否成立。

關於 b 項所規定的要件，我們認為沒有理由認為中止請求會「嚴重侵害該行為在具體情況下所謀求之公共利益」。

並非以此否認在原則上所有行政行為效力的中止都會損害公共利益，原因是若暫時癱瘓該行為的效力，謀求執行行為可達到的公眾利益會收阻。

但應指出根據上述第 121 條的規定，僅當存在公眾利益的嚴重損害才構成交予該措施的障礙，還應重申要作出措施應先評估每件案件的情況及參考由法律交由行政當局負責的構成利益的基本跡象的價值。

本案例中，如被上訴實體認為的，涉及的是行政當局，特別是澳門監獄的良好形象及正常運作的公共利益，以及另一方面聲請人在法律上像其他所有員工一樣具有可享受年假之權能，我們看不到有任何理由去認定實際享受該等年假可以導致法律規定的「嚴重損害」，特別當 20 日的停職處分已被執行以及正如人們所知的在審議享受年假的申請時，顯然會考慮到部門的工作需要及適時性。

因此，（即使不認為觸發 121 條第 4 款的規定），因為甚至不能證實具備上述聲請實體具理

由說明所引用的嚴重損害作為中止效力後可能發生的後果，讓我們來看一下，在剩餘的 c 項的規定，正確的做法是應確認現聲稱人提起的司法上訴呈現「違法性的強烈跡象」。

以及，考慮到聲稱人的陳述及被上訴實體所提出的答覆，我們在此也沒有理由得出一個否定意思的答案。

被上訴實體除了沒有確認存在那些事實可認為上述上訴有違法性的跡象外，我們分析後也不認為可得出該上訴帶有該特徵，因此，認為 c 項並非要求單純的跡象，而是「強烈跡象」，顯然應考慮被提出的請求，中止保安司司長的決定（還未產生效力的部分）的效力。

決定

四、綜上所述，合議庭在評議會上裁定提出的請求理由成立。

被上訴實體無須負擔訴訟費用。

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