

第 15/2012 號案件

對行政司法裁判的上訴

上訴人：經濟財政司司長

被上訴人：甲

會議日期：2012 年 6 月 6 日

主題：一單純的確認行為

## 摘 要

一、為使某一行政行為被定義為單純的確認行為，必須同時滿足下列要件：1)被確認的行為具確定性；2)利害關係人知曉被確認的行為，可以對其提出上訴；3)在被確認的行為與確認行為之間存在主體、客體以及決定上的同一性。

二、要存在決定上的同一性，僅僅存在具體個案中解決方案的一致性是不夠的，還需要存在理由說明方面的一致性以及決定之條件或前提的一致性。如果這幾項得不到滿足，那麼第二個行為便不

是對第一個行為的簡單確認。

三、如果在向行政當局提出的聲請中，利害關係人提出了新的問題，那麼行政當局應該對此作出明確表態；否則，不應將該行為視為是對之前決定的單純確認行為。

裁判書制作法官

宋敏莉

# 澳門特別行政區終審法院裁判

## 一、概述

甲對經濟財政司司長 2009 年 11 月 19 日的批示提起撤銷性司法上訴，該批示以逾期提起為由駁回了上訴人提出的必要訴願。

中級法院於 2011 年 10 月 27 日作出合議庭裁判，裁定上訴理由成立，撤銷了行政決定。

經濟財政司司長不服裁判，上訴至終審法院，提出了以下結論：

一、被上訴的合議庭裁判撤銷以逾期提起為由不受理必要訴願的決定的做法是對實體法的錯誤適用。

二、被上訴的合議庭裁判認為 2009 年的批示並非是對前一個批示，即 2007 年 7 月 26 日批示的單純確認性批示，其理由是，在 2009

年的批示中有新的內容，因為利害關係人所提出的是另一個訴求，與 2007 年批示所決定的內容並不完全吻合。

三、鑒於針對 2009 年批示的必要訴願是在被上訴人收到其於 2009 年 2 月 4 日所提起的聲明異議被駁回的通知後的 30 天內提起的，因此屬適時提起。

四、而在該聲明異議中，被上訴人所請求廢止的是一個作出近兩年的、已對被上訴人的法律狀況產生效果、而被上訴人也已透過聲請並進行按月分期退回相關款項的做法予以接受的行政行為。

五、於 2009 年 2 月 4 日所提出的聲請，當中請求廢止 2007 年的批示、返還已退回之款項以及重新發放年資獎金(後兩者不過是廢止批示所產生的自然後果)，其目的僅僅是在於誘發行政當局就相同事宜作出一個新的決定，以便重新開啟早已屆滿的上訴期間。

六、基於此，於 2009 年駁回利害關係人之請求的批示並未對其權利造成任何的獨立傷害，原因是它完全地複製了之前 2007 年那個決定的效力，因此，不構成一個真正的行政行為，而是一個確認行為，不具可上訴性。

被上訴人提交了上訴答辯狀，相關結論如下：

一、被上訴人於 2009 年 2 月 4 日向行政當局申請返還由其於 2007 年 7 月至 2008 年 9 月間所退回的款項，並重新發放分別於 1994 年和 1999 年所獲得的兩個年資獎金，以及廢止 2007 年 7 月 26 日的批示。該批示撤銷了上述年資獎金的發放，導致被上訴人須退回所收取的、追溯至 2002 年 9 月的年資獎金。

二、該聲請所依據的理由或者原因是，基於行政公職局在公函(該公函複本隨聲請一併遞交)中所作的理解，上述批示中的決定存在違法情況。

三、面對被上訴人的聲請——其所冀望的不過是重建合法性及公平正義，除此之外，別無奢求——，行政當局透過財政局局長 2009 年 6 月 23 日的批示維持了上述 2007 年的批示，並通知被上訴人該行為僅具單純確認性質。

四、被上訴人不能認同這種觀點，因為行政當局的決定所依據的理由與上述 2007 年的批示所依據的理由並不相同。

五、這至少是因為，被上訴人提出了新的理據，而行政當局須對此作出審查與決定。

六、為此不能不提到的是，財政局甚至還諮詢了行政公職局，以此來對後者所傳達給被上訴人的意見進行確認。

七、因此，財政局局長於 2009 年 6 月 23 日作出的批示並不僅具確認性質。

檢察院助理檢察長發表了意見，認為被上訴的決定並無不當之處。

已作出檢閱。

## 二、獲認定的事實

案中查明的重要事實如下：

被上訴人於 1989 年 2 月 9 日進入財政局編制，直至 1999 年 9

月 30 日。此後，被上訴人選擇加入葡萄牙公共行政編制，而所有因職務終止而導致其有權收取的金額在當時均已獲支付。

1999 年 10 月 1 日，在獲得葡萄牙公共行政當局批准的情況下，被上訴人重新受聘於澳門財政局，此次的聘用方式是編制外合同。

由 1999 年 10 月 1 日開始，被上訴人不再向澳門退休基金會扣除供款。

2007 年 7 月 26 日，財政局局長作出批示，決定命被上訴人退回由 2002 年 9 月開始收取的、總額為 25,687.90 澳門元的年資獎金，該批示於 2007 年 X 月 XX 日透過第 XXXXX/DAF/SRH/2007 號內部通信被告知給現被上訴人。

該內部通信載有如下內容：

*“綜合《澳門公共行政工作人員通則》第 180 條第 1 款，第 181 條第 1 款以及第 260 條第 1 款的規定，得出如下結論，即只有工作人員為退休基金會扣除供款的服務時間才能被視為可發放年資獎金的時間。*

由於閣下被納入了葡萄牙的公共行政編制，並不再向退休基金會扣除供款，收取年資獎金的權利便告立即終止。”

該內部通信還載有如下內容：

“根據廢止 12 月 5 日第 59/94 號法令的第 6/2006 號行政法規第 31 至第 38 條的規定，不當收取的金額應被退回。

然而，需留意的是，不論是當時生效的第 59/94 號法令的第 7 條，還是現在生效的行政法規的第 35 條，均為相關款項的退回設置了 5 年的時效期間，該期間自收取需退回的款項之日起開始計算。

因此，閣下僅需退回自 2002 年 9 月起開始收取的金額，總數為 25,687.90 元。”

被上訴人於 2008 年 7 月至 9 月間，按月連續分期退回了相關款項，並沒有以任何形式對作出該決定的批示提出質疑。

2009 年 2 月 4 日，被上訴人告知財政局局長，行政公職局對其於 2008 年 11 月 25 日提出的聲請作出回覆，稱沒有任何理由妨礙其維持相關的年資獎金，因此，可以根據第 6/2006 號行政法規第 30



條的規定要求返還所退回的款項。以此為由，被上訴人請求廢止命令退回年資獎金的批示，返還所退回的款項，並支付由暫停發放之日開始計算的年資獎金。

在分析了被上訴人的請求之後，於 2009 年 6 月 23 日，局長在 2009 年 X 月 XX 日的第 XXX/NAJ/CRF/09 號報告書的基礎上作出批示，維持了 2007 年 7 月 26 日的批示。

被上訴人對其請求被駁回不服，對 2009 年 6 月 23 日的確認性批示提起訴願，該訴願如前文所述遭到 2009 年 11 月 12 日批示的駁回。

該批示被通知予聲請人，其內容如下：

“針對甲提起的訴願的經濟財政司司長 2009 年 11 月 12 日批示之通知書

有關閣下以甲之代理人身份向經濟財政司司長提起訴願一事，現根據《行政程序法典》第 68 條及後續條文的規定通知閣下，司長已於 2009 年 11 月 12 日在 2009 年 XX 月 XX 日第 XXX/NAJ/CRF/09

號報告書上作出批示，相關內容如下：

‘因逾期提起，不受理本訴願。

簽名：譚伯源，2009 年 11 月 12 日。’

該批示所依據的事實和法律理由載於報告書之上，具體內容如下：

1. 遵照法律輔助中心協調員之命令，就甲對 2009 年 6 月 23 日的財政局局長批示所提起的必要訴願，我們謹發表如下意見。

一、有關訴願的提起

2. 據上訴人所稱，其‘……接獲 2009 年 6 月 23 日財政局局長批示的通知，無法認同其內容，根據財政局第 XXX/NAL/AS/2009 號公函以及《行政程序法典》第 153 條以及後續條文的規定，提起必要訴願……’。

3. 上訴人還說，現在被她所質疑的、針對‘具中止效力的聲明異議’所作的批示駁回了她要求財政局返還其已退回的由 1999 年 10 月 1 日至 2007 年 4 月 26 日間所收取的兩個年資獎金的相關款項，並重

新發放由暫停之日起開始計算的兩個年資獎金的申請。

4. 那麼首先一個要解決的問題便是，本訴願的提出是否適時。

5. 從聲請書中可以看出，上訴人指命令其退回相關年資獎金的決定是由 2007 年 4 月 26 日的局長批示作出的，而她也已經履行了相關決定(參見上述文件的第 1 點)。

6. 還是根據這個聲請書，我們得知，上訴人於 2008 年 11 月 25 日徵求了行政公職局的意見。

7. 2009 年 1 月 21 日，上訴人透過行政公職局寄給她的第 XXXXXXXXXXXX/DTJ 號公函得到了該局答覆，當中稱，‘……我們認為，閣下有權維持在向澳門退休基金會扣除供款的一段期間內所獲得的兩個年資獎金。因此，除非有更好的理解，閣下可以根據第 6/2006 號行政法規第 30 條的規定，要求返還所退回的相關款項。最後，由於閣下現時登記於公積金制度，根據第 8/2006 號法律第 9 條的規定，供款每滿五年，還有權取得一份供款時間獎金。’

8. 之後，在該局意見的基礎上，上訴人於 2009 年 2 月 4 日向財

政局局長陳述並請求廢止 2007 年 4 月 26 日的批示，返還所退回的款項，並重新發放由上述日期開始計算的年資獎金(下劃綫為我們所加)。

9. 面對上訴人的聲請，財政局請求行政公職局對其透過上述公函向上訴人所傳達的意見進行確認，並表明了財政局對該問題的看法。

10. 同時，透過 2009 年 X 月 XX 日的第 XXX/NAJ/AS/2009 號公函，財政局就其所採取的上述措施對上訴人進行了知會，並告訴後者，由於正在進行的措施的緣故，根據《行政程序法典》第 150 條第 1 款的規定，其於 2009 年 2 月 4 日提出的聲請具中止效力，而對未來就其聲明異議作出決定的行為將不可提起司法上訴，當事人在接獲相關行為的通知後僅可對其提起訴願。

11. 當然，對於該通知中有關提出訴願的必要性這一部分的內容僅能在法律所容許使用該途徑的範圍內作出理解，絕不能認為，由於通知書上載有如此表述，該權利便確認無疑，即便違反法律規定亦然。

12. 在得到行政公職局對於之前向上訴人所傳達的意見的確認性答覆以後，本局不同意該意見，駁回了上訴人的聲請，並透過 2009 年 X 月 XX 日的第 XXX/NAJ/CRF/2009 號公函向上訴人告知了駁回的決定，‘……財政局局長透過批示維持了閣下所請求廢止的批示。本行為不過是對之前批示的單純確認行為，其所依據的事實和法律理由都沒有任何的改變。’

13. 在瞭解了整個事情的經過以後，我們即便會發現，現上訴人，正如其本人在 2009 年 2 月 4 日的聲請書中所說那般，於 2007 年 9 月 12 日接獲了命令其退回相關年資獎金的 2007 年 4 月 26 日的批示的通知，且履行了該批示，並沒有對其提出任何形式的質疑，而現在卻在 2009 年 2 月 4 日透過上述聲請書第一次對該批示提出質疑，請求將其廢止，返還已退回的款項，以及重新發放相關年資獎金。

14. 值得注意的是，上訴人並沒有遵循行政公職局所給予她的建議，即根據第 6/2006 號行政法規第 30 條的規定請求返還所退回的相關款項，而是選擇了另一條路，請求廢止上述批示，以便由此獲得

返還以及重新發放年資獎金。

15. 也就是說，於 2009 年 2 月 4 日，上訴人擬對一個於 2007 年 4 月 26 日作出、並於同年 9 月 12 日已向其作出通知的批示提出爭執。

16. 而在發現該行為因為前提得到確認而被維持後，上訴人擬對該行為提出上訴，仿佛該行為現在才被作出一般。

17. 閒言少敘，現在進入對這個問題的審理。我們要知道，《行政程序法典》第 149 條為聲明異議的提起設置了 15 天的期限。

18. 同時該法典第 155 條還為提起必要訴願訂定了期間，如果是任意訴願的情況，該訴願應該在司法上訴的期間內提起。

19. 那麼好了，正如我們一開始所看到的，根據前文所描述的個案發展進程，上訴人如果想要對 2007 年 4 月 26 日的批示提出爭執，本應在由接獲該批示通知之日，即 2007 年 9 月 12 日起開始計算的 15 天期限內提出聲明異議，絕不能期望那份收件日期為 2009 年 2 月 4 日的、當中明確請求廢止 2007 年 4 月 26 日之批示的聲請能夠產生聲明異議的效力。

20. 更加不能期望，正如其所期望的那樣，透過一個對其聲請作出回應、並且僅限於對 2007 年 4 月 26 日的批示作出確認的批示，在那個已對其法律狀況產生法律效果的批示作出達兩年多時間的情況下，以對批示提起必要訴願的方式，達到廢止之前批示的目的，雖然上訴人並沒有明確指出，只是提到了相關效果(返還已退回之款項及重新發放年資獎金)。

21. 綜上所述，顯然上訴人的必要訴願屬逾期提出，應按照《行政程序法典》第 160 條 d 項的規定予以駁回。

## 二、結論

22. 基於本訴願在法定期限外提出，因此，應予以駁回。

呈上級考慮。

另告知閣下，根據由第 9/2004 號法律引入修改的第 9/1999 號法律第 36 條第 8 項第 2 段以及《行政訴訟法典》第 25 條第 2 款的規定，對本行政行為可於收到通知後的 30 天期限內向澳門特別行政區中級法院提起司法上訴。

致以良好祝願。

財政局，2009 年 11 月 18 日於澳門

法律輔助中心協調員”

### 三、法律

本上訴案中提出的根本問題在於，2009 年 6 月 23 日作出的行為是否可被認為是 2007 年 7 月 26 日批示的單純確認行為。

上訴人認為，由於被上訴人已經接受了於 2007 年 9 月 11 日作出通知的 2007 年 7 月 26 日批示，並且履行該批示，退回了所收取的年資獎金，因此，便再不能透過 2009 年 2 月 4 日的聲請對該批示提出質疑，請求將其廢止，因為相關的法定期間已告屆滿。

而且 2009 年的批示相對於 2007 年作出的行為來說並沒有任何新的內容，被上訴人於 2009 年 2 月 4 日所遞交的聲請的唯一目的在於誘發行政當局作出一個新的決定，以便重新開啟早已告屆滿的上訴期間。2009 年的批示完全地複製了前一個決定的效力，二者不論



是在當事人、請求還是在請求的原因上都是相同的。

那麼好了，從已獲認定的事實事宜可看到，被上訴人於 2009 年 2 月 4 日提出聲請，請求廢止命令退回年資獎金的 2007 年 7 月 26 日批示，返還所退回的款項，並且支付由中止發放之日起開始計算的年資獎金。

上訴人說利害關係人 2009 年 2 月 4 日所遞交的聲請中的兩個請求，即退回相關款項並重新發放年資獎金的請求，不過是廢止 2007 年 7 月 26 日批示的後果，這是有道理的。因此，在這個部分，它們並不足以推翻訴願所針對的(2009 年 6 月 23 日)批示的單純確認性質。

然而，上訴人說 2009 年 6 月 23 日的批示僅限於對之前的批示作出確認便似乎沒有道理了。

單純確認性的行政行為是指僅限於對之前的另一個可以被申訴的行為作出確認，並不對其內容進行任何的添加或刪減的行為，單純的確認行為對被確認的行為所造成的狀況不構成任何的增減<sup>1</sup>。

---

<sup>1</sup> Marcello Caetano 著：《*Manual de Direito Administrativo*》，科英布拉，Almedina 出版，第 10 版，第一卷，第 452 頁。

用 Freitas do Amaral 的話說，為使某一行政行為被定義為單純的確認行為，必須同時滿足下列要件：

- 被確認的行為具確定性；
- 利害關係人知曉被確認的行為，可以對其提出上訴；並且
- 在被確認的行為與確認行為之間存在主體、客體以及決定上的同一性。

而“要存在決定上的同一性，僅僅存在具體個案中解決方案的一致性是不夠的，還需要存在理由說明方面的一致性以及決定之條件或前提的一致性。如果這幾項得不到滿足，那麼第二個行為便不是對第一個行為的簡單確認”。<sup>2</sup>

回到本案，我們發現，在 2009 年 2 月 4 日的聲請中，被上訴人在行政公職局就此事所發表的意見的基礎上提出了新的問題，主要是涉及到因為侵犯既得權利而違反澳門特別行政區《基本法》第 98 條的問題。

---

<sup>2</sup> Freitas do Amaral 著：《*Direito Administrativo*》，第三卷，第 233 頁及第 234 頁。

行政當局本應對這些問題作出明確的表態，但它卻沒有這樣做。

因此，在這個部分，鑒於行政當局有義務對這些新問題發表意見，不應認為該行為僅具單純確認性質。

換句話說，不能將一個行政當局並未就利害關係人所提出的新問題作出決定的行為視為是對之前決定的單純確認行為。

事實上，我們認為，兩個行為至少在決定上不存在一致性，因為可以看到二者在理由說明和論據上不盡相同，利害關係人提出了此前不曾提出的論據。因此，不能不認為 2009 年的批示中含有新的內容。

鑒於本案所涉及的是一個新的行為，應當認為必要訴願是適時提起的。

#### 四、決定

綜上所述，駁回上訴。

無需繳納訴訟費。

澳門，2012年6月6日

法官：宋敏莉（裁判書制作法官）—岑浩輝—利馬

出席評議會的檢察院司法官：高偉文