

上訴案件編號：126/2013

合議庭裁判日期：二零一三年七月二十五日

主題：

行政行為

退休工齡

扣除

善意原則

裁判書內容摘要：

1. 上訴人自一九九一年九月四日至一九九五年五月二十三日期間，獲知四十五次發薪行為中均沒有作出反駁和爭議。故沒有扣除供款的發薪行政行為已在法律程序內確定下來而不得再爭議，申言之，即這段期間內沒有作扣除之退休金及撫恤金的供款的法律狀況亦不能再爭議。
2. 若上訴人早已知悉行政機關有作出違法行為，但不適時提出，而是留待其認為對其私利最佳時機方提出爭議，則明確是有違《行政程序法典》第八條第一款的善意原則。

裁判書製作法官

賴健雄

澳門特別行政區中級法院

行政司法上訴卷宗第 126/2013

合議庭裁判

一、序

A，身份資料詳見於本卷宗，就澳門退休基金會行政管理委員會於二零一零年十月六日駁回其請求補扣一九九一年九月四日至一九九五年五月二十三日期間的退休金及撫恤金供款的申請，向行政法院提起司法上訴。

行政法院於二零一二年十月三十日就上訴作出以下判決，裁定上訴理由不成立：

1) 案件敘述：

A(下稱“上訴人”)，已婚，中國籍，職業住所位於 Rua XX, Ed. XX, Macau，司法警察局資訊及電訊協調廳廳長，就退休基金會行政管理委員會於2010年10月6日所作之決議向本院提起司法上訴，要求將有關決議撤銷。

*

被訴實體作出卷宗第36頁至第74頁之答辯，主張應裁定司法上訴理由不成立。另外，被訴實體同時主張上訴人倘有的權利其時效已完成，且根據《民法典》第326條之規定，有關權利之行使屬不正當，故其申請也應遭到駁回。

*

雙方均適時提交非強制性陳述。

*

檢察院依法作最後檢閱，認為應駁回本司法上訴。

*

2) 訴訟前提：

本院對此案有管轄權。

本案訴訟形式恰當及有效。

訴訟雙方具有當事人能力及正當性。

不存在待解決之無效、抗辯或其他先決問題以妨礙審理本案之實體問題。

3) 事實部份：

根據卷宗及行政卷宗的資料，本院認定以下對案件審判屬重要的事實：

- 1) 由 1990 年 8 月 11 日至 1991 年 9 月 3 日，上訴人以散位合同方式於司法警察司擔任二等資訊技術員(見行政卷宗第 28 頁)。
- 2) 由 1991 年 9 月 4 日至 1993 年 1 月 10 日，上訴人以編制外合同方式於司法警察司擔任二等高級技術員(見行政卷宗第 28 頁)。
- 3) 由 1993 年 1 月 11 日至 2005 年 2 月 9 日，上訴人獲定期委任並在司法警察局擔任處長(見行政卷宗第 28 頁)。
- 4) 1993 年 1 月 16 日，上訴人向司法警察司作出如下聲明(見卷宗第 163 頁)：
“A, Chefe de Divisão de Organização, Planeamento e Informática, do quadro de pessoal de direcção e chefia da Directoria da Polícia Judiciária de Macau, sob compromisso de honra, que não deseja preceder a descontos para efeitos de aposentação e sobrevivência, ao abrigo do disposto no artigo 259º, n.º 5 do ETAPM, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro.
Macau, aos 16 de Janeiro de 1993.”
- 5) 由 1995 年 5 月 24 日至 1996 年 5 月 21 日，上訴人的原編制職程為：司法警察司中，屬確定委任的二等高級資訊技術員(見行政卷宗第 28 頁)。
- 6) 當時的司法警察司向上訴人作出確定委任後，向退休基金會發出編號 4419/S/SAF 公函，以使上訴人登錄於退休基金會為供款人(見行政卷宗第 3 頁)。
- 7) 1995 年 11 月 22 日，退休基金會人員作成編號 1169/DS/FPM/95 報告書，建議接受上訴人登錄為退休基金會之供款人，有關內容如下(見行政卷宗第 7 頁至第 8 頁，有關內容在此視為完全轉錄)：

“1. A Directoria da Polícia Judiciária, propõe ao Fundo de Pensões, através do ofício n.º 4419/S/SAF, as inscrições dos trabalhadores constam no mapa em anexo

com subscritores do Fundo, com efeitos a partir de 24/05/95, data da publicação no Boletim Oficial.

2. A fim de se poder confirmar os descontos para efeitos de aposentação e pensão de sobrevivência efectuados pelos referidos trabalhadores foram-lhes atribuídos primeiramente, os números de subscritores, através do computador do COI da DSF (método utilizado anteriormente por esta Divisão de Subscritores).

3. Verificou-se que os trabalhadores mencionados iniciaram os descontos para a compensação de aposentação e pensão de sobrevivência a partir da data da publicação no Boletim Oficial - 24/05/95. Assim, proponho que sejam aceites as inscrições dos mesmos como subscritores do Fundo, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artº 7 do Decreto-Lei 1/87/M, de 13 de Janeiro.

A consideração de V. Exa.”

- 8) 1995 年 12 月 6 日，上述建議獲上級批准（“Autorizo”，見行政卷宗第 8 頁）。
- 9) 故此，由 1995 年 5 月 24 日直至提起司法上訴時，行政當局為上訴人進行了退休金及撫卹金之扣除，當中並無任何服務時間的中斷。計至 2009 年 12 月 31 日，上訴人為退休及撫卹效力而計算之服務時間為 14 年 7 個月 16 日(見行政卷宗第 59 頁)。
- 10) 由 1996 年 5 月 22 日至 1998 年 9 月 22 日，上訴人的原編制職程為：司法警察司中，屬確定委任的一等高級資訊技術員(見行政卷宗第 28 頁)。
- 11) 由 1998 年 9 月 23 日至 2001 年 7 月 17 日，上訴人的原編制職程為：司法警察局中，屬確定委任的首席高級資訊技術員(見行政卷宗第 28 頁)。
- 12) 由 2001 年 7 月 18 日至 2009 年 7 月 17 日，上訴人的原編制職程為：司法警察局中，屬確定委任的顧問高級資訊技術員(見行政卷宗第 28 頁)。
- 13) 由 2006 年 8 月 30 日起至提起司法上訴時，上訴人獲定期委任並在司法警察局擔任資訊及電訊協調廳廳長(見行政卷宗第 29 頁及卷宗第 2 頁)。
- 14) 自 2009 年 7 月 18 日起，上訴人的原編制職程為：司法警察局中，屬確定委任的首席顧問高級技術員(見行政卷宗第 28 頁)。
- 15) 2010 年 7 月 28 日，上訴人向退休基金會申請要求補扣自 1991 年 9 月 4 日至 1995 年 5 月 23 日期間之退休金及撫卹金款項(見行政卷宗第 32 頁至第 35 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。
- 16) 2010 年 8 月 16 日，退休基金會透過編號 03513/771/DRAS-DAS/FP/2010 公函，向上訴人作出回覆，指出由於缺乏法律基礎，上訴人的要求不

獲接納(見行政卷宗第 36 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

- 17) 2010 年 9 月 13 日，上訴人向退休基金會行政管理委員會提起必要訴願(見行政卷宗第 39 頁至第 48 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。
- 18) 2010 年 10 月 5 日，退休基金會的法律顧問作成編號 14/2010 意見書，當中結論認為退休基金會不應接納上訴人之申請(見行政卷宗第 54 頁至第 61 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。
- 19) 2010 年 10 月 6 日，根據上述意見書中所提之理由，退休基金會行政管理委員會作出決議，駁回上訴人之申請(見行政卷宗第 61 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。
- 20) 2010 年 10 月 8 日，退休基金會透過編號 04133/1038/DRAS-DAS/FP/2010 公函，通知上訴人上述決議(見行政卷宗第 62 頁)。
- 21) 2010 年 10 月 22 日，上訴人針對退休基金會行政管理委員會於 2010 年 10 月 6 日所作之決議向本院提起本司法上訴。

*

4) 理由說明：

在處理本案實體問題前，本院須首先處理是否接納被訴實體在卷宗第 162 至 163 頁的文件。

在《行政訴訟法典》中，雖然第 43 條第 6 款及第 53 條第 1 款載有與文件提交有關的規定，但本院認為《民事訴訟法典》第 450 條第 2 款在作適當配合後也可適用於行政司法上訴當中¹。

此表示，在《行政訴訟法典》第 68 條的非強制性陳述階段前，不妨礙雙方當事人有文件的提交。

本案中，有關文件僅在檢察院作出最後檢閱後方提交，故原則上違反經適當配合後的《民事訴訟法典》第 450 條第 2 款規定，不應接納之(即使以嗣後訴辯書狀之名義，亦須在辯論終結前提交)。

但我們不能忘記在行政司法上訴中，法院作為審判實體，在《行政訴訟法典》第 67 條的調查原則指導下，得命令採取其認為對案件作出公正裁判屬必需之證明措施。

舉例而言，《行政訴訟法典》在第 71 條第 1 款甚至容許法官在檢察院作出最後檢閱後，仍得採取其認為必需之措施。

所以，在行政司法上訴中，調查原則在階段上的限制相對較民事訴訟為少。

¹ 見中級法院 2002/1/24 於第 119/2001-Inc. 號案的合議庭裁判。

從務實的角度出發並考慮到該文件的重要性，我們也須依職權接納有關文件。

上訴人提起本訴訟的目的無疑是希望被訴行為被宣告無效或撤銷，假設現階段我們決定不接納文件而將之從卷宗抽出，並在不考慮文件的情況下作出終局裁決，一旦我們未有考慮到有關文件而判處被訴實體敗訴，後者隨即面對判決執行的問題，即其須作出一個新的行政行為。此時，被訴實體必然會再次使用相同的文件作為其理據，再一次否決上訴人的申請，換言之，上訴人無可避免仍需再行提出司法上訴，反對有關文件的效力。

為了避免上述情況，現階段對文件進行處理更為可取。²

基於此，本院根據《行政訴訟法典》第 67 條及第 71 條第 1 款，裁定接納有關文件。

*

解決文件的問題後，現在讓我們處理本案的實體問題。

本案所涉及的，是已有多個同類個案的、涉及上世紀九十年代行政部門涉嫌未有按照《澳門公共行政工作人員通則》第 259 條(原條文)的規定，依職權為公職人員進行退休及撫卹金供款扣除的爭端。相關的公職人員近年要求當局糾正有關問題，並接納他們補扣供款，從而將相關年期計算入為計算退休及撫卹效力的服務時間內。

已證事實表明，上訴人於 1991 年 9 月 4 日以編制外合同方式獲任用為司法警察司二等高級技術員。

就本案而言，未能證實上訴人在 1991 年 9 月 4 日簽署合同時曾以書面或口頭方式聲明不欲進行退休及撫卹金供款的扣除。³

然而，得以證明的是：上訴人在 1993 年 1 月 16 日曾作出欲不進行扣除的聲明(見卷宗第 163 頁)。

上訴人的個案明顯是不適用《澳門公共行政工作人員通則》第 259 條第 6 款的(原條文)，因為其僅於 1995 年方成為編制內人員(其時第 11/92/M 號法律已生效)。

然而，根據上訴人的理據，其認為其本人在早於 1991 年 9 月 4 日因沒有聲明不欲進行供款而成為退休及撫卹金的供款人，其現今的聲請旨在將扣款問題正規化(regularização dos descontos)，而並非進行補扣(contagem

² 再者，上訴人也同樣在檢察院依法作出最後檢閱後提交文件，本院也同樣接納了有關文件(見卷宗第 149 至 152 頁)。

³ 就此問題，司法警察局發出的第 011/2010 號證明書(載於行政卷宗第 38 頁)也未能顯示有這種聲明的存在。

retroactiva)。

*

根據《澳門公共行政工作人員通則》第 259 條(原條文)的規定，鑑於上訴人未有相反意思，其所屬部門確應為其向退休基金會處理扣款事宜。然而，該等操作未有發生，現在面對上訴人的聲請，應如何處理？

在與本案相類似的另一案件中(第 488/08-ADM 號行政司法上訴)，本院曾闡述如下：

“上訴人由 1990 年 12 月 26 日至 1999 年 12 月 16 日以編制外合同任職於澳門衛生局。由於上訴人提出要求補扣上述期間之退休金及撫卹金供款，為此，有必要分析公職人員退休及撫卹法律制度之演變，從而分析上訴人是否具有供款人之資格。

由九月二十日 第 87/89/M 號法令核准的《澳門公共行政工作人員通則》第 259 條規定（未經修改的行文）：

一、 公務員或服務人員之年齡容許其工作達到為擔任有關職務而定之年齡上限時最少有十五年之為退休效力而計算之服務時間，方得在澳門退休基金會（葡文縮寫為 FPM）登記。

二、 公務員和服務人員在澳門退休基金會的登記，以及退休金補償的支付，由負責支付薪俸之機關依職權辦理。

三、 退休制度之補償係獨一薪俸加年資獎金之 24% ，按下列方式承擔：

a) 以就源扣繳方式由公務員或服務人員承擔 8%；

b) 由行政當局透過負責處理薪酬之部門之支出表內之適當款項承擔 16%。

四、 當公務員或服務人員完成為退休之效力而計算的之四十年工作時，上款所指的扣除立即停止。

五、 以編制外合同或定期委任方式聘用而在本地區行政當局之公共部門編制內無原職位的人員，可在簽署有關合同文書或就職時聲明不欲為退休和撫卹效力作出扣除。

六、 倘上款所指的人員的任用狀況要求其必須在澳門退休基金會作登記時，其可要求計算先前沒有為退休和撫卹效力作扣除之服務時間，並且按該基金會的訂定分期支付有關扣除款項。

七、 供款人以確定方式終止擔任公共職務，其供款人資格即被取消。

八、 前供款人再獲委任或錄取擔任任何賦予登記權利之公共職務

時，得重新在澳門退休基金會登記。

由此可見，編制外合同人員並非強制性登記成為退休基金會退休及撫卹供款人，因為他們可以透過聲明表示不願供款。

經八月十七日第 11/92/M 號法律修改後，《澳門公共行政工作人員通則》第 259 條的行文如下：

一、公務員或服務人員之年齡容許其工作達到為擔任有關職務而定之年齡上限時最少有十五年之為退休效力而計算之服務時間，方得在澳門退休基金會（葡文縮寫為 FPM）登記。

二、臨時委任或確定委任之公務員必須登記，並由支付薪俸之機關依職權辦理。

三、對在公共部門編制內無原職位之服務人員及定期委任人員，登記屬任意性，而登記應自就職或簽署有關合同文書起六十日內申請。

四、上款所指人員得隨時申請註銷其在澳門退休基金會之登記。

五、退休制度之供款係獨一薪俸加年資獎金之 27%，按下列方式承擔：

a) 以就源扣繳方式由供款人承擔 9%；

b) 由行政當局透過負責處理之部門之支出表內之適當款項承擔 18%。

六、當供款人完成為退休之效力而計算的三十六年工作時，扣除立即停止。

七、供款人以確定方式終止擔任公共職務，喪失公務員或服務人員資格，又或根據本章程之規定申請註銷其登記時，其供款人資格取消。

八、前供款人再獲委任或錄取擔任任何賦予登記權利之公共職務時，得重新在澳門退休基金會登記。

九、根據第一款至第三款之規定不得在澳門退休基金會登記之工作人員，或得作出登記但無行使此權能之工作人員，均須在澳門社會保障基金登記。

十、關於上款所指工作人員之登記、期限、支付方式及供款額，須遵守十月十八日第五八九三M 號法令之規定。

十一、已在社會保障基金登記之工作人員，當仍為行政當局提供實際服務時，無權收取社會保障基金之給付。

從上述法律的規定可見，立法者於 1992 年透過第 11/92/M 號法律對公共部門編制內無原職位之服務人員和定期委任人員登記成為退休基金會供款人的制度，作出了重大的更改。

在此之前，由支付薪俸之機構依職權辦理有關登記，只有在當事人明確

表明不欲成爲供款人時，才不予以辦理。

第 11/92/M 號法律生效後，當事人需自就職或簽署有關合同文書起六十日內申請登記成爲供款人，否則不予以辦理。

上訴人於 1990 年 12 月 26 日與行政當局簽定編制外合同，任職於原衛生司。

根據《公共行政工作人員通則》第 2 條第 3 款的規定，其具有服務人員資格。

因此，原衛生司在沒有上訴人明確反對之聲明的情況下，應依照《澳門公共行政工作人員通則》第 259 條第 2 款的原規定，爲其辦理成爲退休基金會之供款人。

然而，有關公共部門並沒有這樣做，直至 1999 年 12 月 17 日，上訴人才因獲臨時委任而成爲供款人。

這一缺失，有何法律效果？

本院認爲，倘有關公共部門在第 11/92/M 號法律生效前已依職權爲上訴人向退休基金會辦理登記成爲供款人，那麼上訴人就不受第 11/92/M 號法律的影響了，因爲根據『法不溯及既往』原則和『保障既得權利』原則，新法並不適用於在其生效前所發生的事實，特別是賦予權利的創設性事實。

現在我們需解決的是，法律上是否容許上訴人補扣有關退休金及撫卹金的供款，從而獲得計算爲着退休目的之相關年期。

按上所述，答案似乎是肯定的，因上訴人不應因有關公共部門的過失而失去應有之退休權益。

話雖如此，但我們不要忘記上訴人亦需爲此負上部份責任，因其雖然清楚知道每月並沒有爲退休金供款，但並沒有採取適當行動以保障其合法權益，直至 2006 年 12 月 29 日，才初次要求補扣回 1990 年 12 月 26 日至 1999 年 12 月 16 日之退休金和撫卹金供款。

倘上訴人能適時地(在第 11/92/M 號法律生效前)採取適當行動，那麼也不會受其後法律變更的影響。

此外，倘容許其補扣回有關供款從而獲得計算爲着退休目的之相關年限，則等於要退休基金會承擔原衛生司和上訴人自己本身的過失責任，因爲容許上訴人補扣有關供款從而獲得爲着退休目的之相關年期，那其便可提早退休，換言之，退休基金會需提早向其支付相關的退休金(或撫卹金)。

退休基金會雖然也是公共行政的一份子，但其性質爲公共財團，享有獨立的法律人格、行政及財政自治權。其資產相對獨立於澳門特別行政區和

衛生局的資產，且有相當部份由被納入退休金及撫卹金制度之公務員和服務人員每月的供款所組成。因此，要退休基金會承擔不屬其的過失責任，也間接地要所有供款的公務員和服務人員承擔有關責任。

無可否認，《公共行政工作人員通則》第 259 條原規定所給予的是可成為退休供款人的權能，且推定利害關係人願意成為供款人，因此命令支付薪俸機關在沒有相反聲明情況下，依職權向退休基金會辦理有關登記。

然而，權利的取得，則取決於辦理登記，非因法律而直接取得，因利害關係人可拒絕成為供款人。

基於此，本院認為由於上訴人在第 11/92/M 號法律生效前仍未登記成為供款人，其不能在有關法律生效後，補扣回有關供款，從而獲得計算為着退休目的之相關年期。

上訴人自 1990 年開始從事公職，作為資深公職人員，其有義務知道有關的法定退休制度，特別是和自身利益息息相關的。

再者，上訴人曾於 1998 年 7 月 2 日向社會保障基金作出登記，並要求將效力追溯至 1990 年 1 月 1 日。

於 1999 年 5 月 19 日，上訴人曾作出聲明不欲扣除薪酬以作退休金及撫卹金之用。

從上訴人的上述行為可見，我們可以認定上訴人當時的真實意思是不欲為退休金及撫卹金供款而作出扣除的。

《澳門公共行政工作人員通則》第 259 條第 5 款（未經修改的原始文本）規定，明確容許以編制外合同聘用的人員作出聲明不欲為退休和撫卹效力作出扣除。

經八月十七日第 11/92/M 號法律修改的《澳門公共行政工作人員通則》第 259 條第 3 款，亦明確規定，編制外合同人員在退休基金會登記也只屬任意性，且須自就職或簽署有關合同文書起六十日內申請。

上訴人不但沒有在指定時間內提出申請，而且曾於 1999 年 5 月 19 日作出聲明，表示不欲扣除薪酬以作退休金及撫卹金之用，明顯地上訴人也不符合經八月十七日第 11/92/M 號法律修改的《澳門公共行政工作人員通則》第 259 條第 3 款的規定。

因此，不論是適用《澳門公共行政工作人員通則》第 259 條原始文本的規定，還是根據經八月十七日第 11/92/M 號法律修改後的《澳門公共行政工作人員通則》第 259 條的規定，上訴人均不得要求補扣 1990 年 12 月 26 日至 1999 年 12 月 16 日期間之退休金及撫卹金供款。

*

綜合所述，判處上訴人的上訴理由不成立，並維持被訴行爲的有效性。
……”

在充份尊重其他不同見解的前提下，我們仍維持上述裁判中的觀點，並經必要配合後在此視爲構成本案的裁判理由。

上述的各個理由足以裁定上訴人的理由不成立。

此外，本院尚有必要強調的是上訴人曾於 1993 年 1 月 16 日作出載於卷宗第 163 頁的聲明。

根據上訴人的聲明，我們可以認定上訴人(至少在 1993 年 1 月 16 日及以後)的真實意思是不欲爲退休金及撫卹金供款作出扣除。

再者，上訴人在相隔十多年後才提出本案的申請，被訴實體也實不應接納。

上訴人按理在 1991 年 9 月 4 日至 1993 年 1 月 16 日期間依法收取薪俸單，其部門也會依法處理年資表，如果上訴人的真正意思是在 1991 年 9 月 4 日至 1993 年 1 月 16 日希望就退休及撫卹金作供款的話，其完全有條件知悉行政當局有否扣除其薪金，其也早應在 1993 年或以前已向其所屬部門或退休基金會反映有關問題。

但上訴人並沒有這樣做，其甚至在 1993 年 1 月 16 日簽署上述的聲明。該聲明的出現，結合上訴人在 1991 至 1993 年間並沒有指出任何爭議的事實，正正反映出上訴人在 1991 至 1993 年一直不欲爲退休金及撫卹金供款作出扣除。

關於此，尊敬的中級法院在第 489/2009 號案合議庭裁判中的精闢闡述值得我們參考：

“根據《行政程序法典》第一百一十條規定，行政行爲是指行政當局之機關之決定，其目的爲在一個別具體情況中，依據公法之規定產生法律效果。

眾所週知的是，作爲公共行政機關，必須每月向爲其提供服務而賺取薪金的公務員及工作人員發放工資和依法在彼等的薪金作扣除，尤其是作退休金供款之用的扣除。

這一系列對每一名公務員和工作人員每月進行的薪金發放處理均符合上述第一百一十條行政行爲的要件，屬真正的行政行爲。

如是者，即使當年負責處理發薪的行政機關有遺漏而違反法律規定，但這一違法情事僅屬可撤銷行爲而非無效行爲。

根據三月二十三日第 23/85/M 號法令第三十九條規定提起撤銷行政行為的司法上訴的法定期間為四十五天。

上訴人自一九八零年九月後的第一次獲知發薪的行政行為起至一九八八年六月十九日後的第一次獲知發薪的行政行為之間，共約七年多時間，總計共有九十五個發薪的行政行為之多，然而却没有對任何一個沒有扣除退休金供款的行政行為依法提起行政或司法上訴。

因此，毫無疑問，即使當年行政機關有違法，這九十五個處理發薪作法定扣除的行政行為已隨着上訴人未有適時提起行政上訴及司法上訴而在法律程序中確定下來和產生正常效力，因而不得再就其合法性提出爭議。

事實上，令人費解的是上訴人僅於事隔超過二十七年後方就作出於一九八零年十月的行政行為提出爭議。

若上訴人早已知悉行政機關有作出違法行為，但不適時提出，而是留待其認為對其私利最佳時機方提出爭議，則明確是有違《行政程序法典》第八條第一款的善意原則。”

上訴人在 1991 至 1993 年間未有就行政當局沒有為其進行扣除提出爭議，並在 1993 年 1 月 16 日簽署相關聲明書，而其後十多年間也沒有就 1991 至 1993 年間的扣除問題提出疑問，根據《行政訴訟法典》第 34 條第 2 款相同的邏輯，我們認為不應容許上訴人再就有關問題進行申訴或爭議。

最後，本院認同被訴實體的觀點，本個案中確有 *venire contra factum proprium* 的情況。上訴人的個案在 1991 至 1995 年間並沒有就退休及撫卹金供款進行扣除。如上所言，一個一直希望進行退休及撫卹金供款扣除的人，在正常情況下是不會簽署已證事實第 4 點的聲明書的，相反，他會在當刻立即反映其希望扣款、要求糾正的訴求。更甚者，有關聲明是在第 11/92/M 號法律已經生效後，卻依據第 87/89/M 號法令所通過的原有第 259 條第 5 款之規定而聲明不欲進行退休及撫卹金供款之扣除，其充份反映上訴人的真正意圖不單單是在第 11/92/M 號法律生效後，甚至在其生效前也是希望不進行有關扣款的(有關聲明不過是進一步確立及表明其不供款的意圖)。

上訴人在 1991 至 2010 年之間就 1991 至 1995 年的退休及撫卹金供款問題的沉默，結合 1993 年作出的不扣款聲明書所反映出的上訴人之意圖，顯示出上訴人是接受了 1991 至 1995 年並不會就退休及撫卹金供款進行扣除的這一事實。但是，上訴人現在卻反指行政部門失當，致其在 1991 至 1995 年間沒有進行供款，這是與其長久以來所表現出的行為自相矛盾的。

基於此，上訴人的理由不應成立。

*

- 惡意訴訟人：

就被訴實體提出，應判處上訴人爲惡意訴訟人的問題，上訴人陳述的僅是其在 1991 年簽署合同時沒有作出不欲進行退休及撫卹金供款扣除的聲明(見起訴狀第 8 條，以及行政卷宗第 38 頁)。

再者，上訴人在 1993 年所作出的聲明一直存在於其個人檔案中，訴訟雙方均有條件可取得有關文件。

綜觀整個事件，除了更好的見解外，我們認爲未能顯示上訴人具故意或嚴重過失以隱瞞有關事實。

基於此，被訴實體的請求不成立。

5) 裁決：

綜上所述，本院判處上訴人敗訴，駁回其司法上訴。

訴訟費用由上訴人支付，司法費爲 5 個計算單位。

登錄本判決及依法作出通知。

二、理由說明

首先，本院必須指出，上訴法院祇解決上訴人在其上訴理由闡述書的結論部份內所具體提出和框劃的問題（此一見解尤其已載於本中級法院第 63/2001 號案的 2001 年 5 月 17 日的裁判書、第 18/2001 號案的 2001 年 5 月 3 日的裁判書、第 130/2000 號案的 2000 年 12 月 7 日的裁判書和第 1220 號案的 2000 年 1 月 27 日的裁判書內）。

雖然上訴人作了大篇幅和大量論據支持其主張的論點和上訴請求，但其提出的問題僅有一個，即上訴人於二零一零年七月二十八日向退休基金會提出請求時，可否補扣其於一九九一年九月四日至一九九五年五月二十三日以編制外合同方式任職司法警察司的工作時間相應的

退休金及撫恤金供款，以便使該段工作年資可產生作退休工作時間的效力。

就類似的問題，本院曾於二零一二年七月十九日於 489/2012 號卷宗內作出以下的理由陳述：

「…… 上訴人主張其於一九八零年九月二十日起至一九八八年六月十九日，即自其離開本地區保安部隊治安服務訓練課程後立即受聘於衛生司當散位護士的時間，應視為作退休服務時間之用，理由是上訴人早已在一九八零年一月二十八日已開始供款，期間轉職至衛生局未有申請終止供款，和至今從未中斷擔任公職，故退休基金會行政委員會應批准其請求補扣一九八零年九月二十日至一九八八年六月十九日期間的退休金供款，以便把上述時間算為作退休服務時間的工齡。

然而，上訴人在一九八零年九月二十日至一九八八年六月十九日期間確實沒有在其薪金中扣除供款作退休之用。

根據《行政程序法典》第一百一十條規定，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。

眾所週知的是，作為公共行政機關，必須每月向為其提供服務而賺取薪金的公務員及工作人員發放工資和依法在彼等的薪金作扣除，尤其是作退休金供款之用的扣除。

這一系列對每一名公務員和工作人員每月進行的薪金發放處理均符合上述第一百一十條行政行為的要件，屬真正的行政行為。

如是者，即使當年負責處理發薪的行政機關有遺漏而違反法律規定，但這一違法情事僅屬可撤銷行為而非無效行為。

根據三月二十三日第 23/85/M 號法令第三十九條規定提起撤銷行政行為的司法上訴的法定期間為四十五天。

上訴人自一九八零年九月後的第一次獲知發薪的行政行為起至一九八八年六月十九日後的第一次獲知發薪的行政行為之間，共約七年多時間，總計共有九十五個發薪的行政行為之多，然而却没有對任何一個沒有扣除退休金供款的行政行為依法提起行政或司法上訴。

因此，毫無疑問，即使當年行政機關有違法，這九十五個處理發薪作法定扣除的行政行為已隨着上訴人未有適時提起行政上訴及司法上訴而在法律程序中確定下來和產生正常效力，因而不得再就其合法性提出爭議。

事實上，令人費解的是上訴人僅於事隔超過二十七年後方就作出於一九八零年十月的行政行為提出爭議。

若上訴人早已知悉行政機關有作出違法行爲，但不適時提出，而是留待其認爲對其私利最佳時機方提出爭議，則明確是有違《行政程序法典》第八條第一款的善意原則。」

雖然上述案件中的事實情節與本案的上訴人情況有若干不同，但當中的理據完全切合適用於本案的情況。

事實上，上訴人不僅在一九九三年一月十六日有作出聲明不欲作為退休金及撫恤金供款用的扣除，還自一九九一年九月四日至一九九五年五月二十三日期間，獲知四十五次發薪行爲中均沒有作出反駁和爭議。

故沒有扣除供款的發薪行政行爲已在法律程序內確定下來而不得再爭議，申言之，即這段期間內沒有作扣除之退休金及撫恤金的供款的法律狀況亦不能再爭議。

至於上訴人在反駁原審法院引用上述載於本中級法院合議庭裁判中的陳述時提出，在本卷宗沒有附入任何糧單容許原審法院認定上訴人有每月收到糧單，而知悉沒有作這些供款的扣除。

誠然，在本卷宗沒有附入任何糧單等文件以資證明，但公共行政工作人員在澳門特別行政區成立的前後均有每月收到俗稱爲「糧單」的文件，當中顯示薪俸收入、津貼和全部扣除等，是一明顯事實，根據《民事訴訟法典》第四百三十四條第一款，屬無須舉證，當事人及法院均可引用作為事實依據。

此外，《澳門公共行政工作人員通則》第一百六十條就公共行政工作人員的工作年資，包括作為退休效用的工齡規定如下：

第一百六十條
(年資表)

一、最遲須在每年一月結束前，張貼經有關部門領導核准之關於已在退休基金會登記之工作人員截至上一年十二月三十一日之年資表。

二、年資表須張貼在方便查閱之地方，並須立即通知部門內所有工作人員。

三、年資表應根據人員之年資，按組別、職程、職級編排，並載明下列資料：

a) 在行政當局開始擔任職務之日期；

b) 扣除之日數；

c) 以年、月及日數表示之用作計算在職級內之年資之服務時間；

d) 以年、月及日數表示之為退休之效力而計算之時間。

四、年資表須附同有助理解其內容或用以解釋載於年資表內之工作人員之狀況所需之備註。

五、自年資表張貼後第五日起之三十日內，得以年資表中之遺漏、排列或狀況之錯誤，又或以錯誤計算服務時間為依據，提出聲明異議。

六、部門領導須自提出聲明異議之日起十五日內，就該聲明異議作出決定。

七、就聲明異議之決定，得根據法律之規定提起上訴。

八、以上數款所指提出聲明異議及作出決定之期限屆滿，且作出所需之更正後，須將年資表之一份文本送交澳門退休基金會。」

根據附於本上訴的行政程序卷宗第 27 頁的內容，當中載明上訴人截至二零一零年六月二十日的累積的退休工齡為自一九九五年五月二十四日起計算的十五年一個月十二日，可推論出多年來上訴人未有對每年公佈的年資表內作為退休效用的工齡的計算提出爭議。

因此，根據上引條文的第五至八款，上訴人在提起本上訴前已被視為累積的退休工齡已確定，故不能在多年後再提出爭議。

最後，對於被上訴實體退休基金會根據《民事訴訟法典》第五百九十條第二款提出的擴大上訴範圍聲請，請求審理其於答辯狀中第 106 至 116 點提出的，但原審法院未有審理的問題，但基於上述理由，上訴人的上訴理由應不成立，故無需審理退休基金會提出的擴大上訴範圍的問題。

三、裁判

綜上所述，中級法院民事及行政上訴分庭會議庭通過評議會表決，裁定上訴人 A 的上訴理由不成立，維持原判。

由上訴人支付本上訴的訴訟費用，當中包括 6UC 司法費。

通知各訴訟主體。

二零一三年七月二十五日，於澳門特別行政區

賴健雄
(裁判書製作人)

米萬英
(Estive presente)
(檢察院司法官)

蔡武彬
(第一助審法官)

(在不妨礙先前已經採用的觀點立場的情況下本案的上述判決新理據足以重

新考慮其可採納性，故支持本案的決定立場)

João Augusto Gonçalves Gil de Oliveira (趙約翰)

(第二助審法官)

(voto a decisão com a declaração de voto que anexo)

Declaração de voto

Voto a decisão, mas afasto-me dos fundamentos invocados no douto acórdão, com excepção do relativo à boa-fé, tal como passarei a explicar.

Tenho presente as posições que vingaram neste TSI, ao longo do tempo, nomeadamente nos processos n.ºs 104/01, 78/06, 96/06, 99/06, 145/09 e que foram no sentido de não relevar uma declaração do interessado de não pretender efectuar descontos para o Fundo quando a Administração era obrigada a proceder oficiosamente aos descontos.

A partir dos processos 488/09, 630/09, passou a existir uma outra perspectiva e enquadramento quanto à pretensão de recuperação retroactiva do tempo de serviço prestado, sem que tivessem sido efectuados os pertinentes descontos, distinguindo-se, nomeadamente, entre o regime aplicável aos assalariados e aos contratados além-quadro, o que se reflectiu numa evolução da posição do signatário expressa no acórdão n.º 458/2009.

É com base nessa evolução, louvando-me na argumentação expendida nestes acórdãos, que sou a acompanhar a decisão, valorizando o argumento relativo à declaração do interessado, expressa em 16/1/93, no sentido de que não pretendia a realização dos descontos para o Fundo, para efeitos de

aposentação, o que considero não ser inocente e, até nas situações de contratação além-quadro, como era o caso, anular presumidamente o efeito que poderia ter a configuração de uma situação hipotética e conjectural de descontos que deviam ter sido feitos pela Administração e não o foram. Não se pode ignorar aqui uma postura que contraria as regras da boa-fé, reconhecendo que nesta particular questão não deixa de passar a existir alguma dessintonia em relação a posições anteriores.

Nesse segmento acompanho, nesta medida, a douta argumentação expendida, já o não fazendo na parte relativa aos efeitos que se pretendem retirar das folhas de liquidação e processamento dos salários e da antiguidade.

Temos presente o acórdão do TUI n.º 22/2010 - *“O acto de processamento de abono, que contenha uma definição inovatória e voluntária por parte da Administração, e cujo conteúdo tenha sido levado ao conhecimento do interessado através de notificação, constitui um acto administrativo e consolida-se na Ordem Jurídica, como caso decidido, se não impugnado.”* - , mas parece-nos que o acto de liquidação e processamento do vencimento e as listas de antiguidade constituem caso decidido sobre aquilo que é objecto de decisão. Tais actos destinam-se a conformar uma situação jurídica diferente que não a da inscrição no Fundo. Penso que não se pode retirar de uma omissão de um desconto o efeito pretendido de supressão de um direito, qual seja o de subscritor do Fundo de

Pensões e que esta posição decorre de uma correcta interpretação do supracitado acórdão.

Macau, 25 de Julho de 2013