

澳門特別行政區行政法院

行政司法上訴第 1029/13-ADM 號

\*

卷宗編號：1029/13-ADM

\*

### 判決書

\*

甲，詳細身份資料記錄於卷宗內(下稱司法上訴人)，就治安警察局交通廳廳長(下稱被上訴實體)於 2013 年 6 月 21 日針對其實施的行政違法行為，向其作出科處澳門幣 30,000 元罰款的決定，向本院提起司法上訴，要求撤銷被訴行為，理由是未能證實適用處罰規定的事實前提，同時請求命令被上訴實體向其歸還為著終止車輛扣押所提供的相當於罰款金額的保證金。

\*

被上訴實體提交答辯，認為司法上訴人提出的訴訟理由不成立，應駁回司法上訴人提出的訴訟請求。

\*

依法聽取司法上訴人指定的兩名證人。

\*

於法定期間內，僅司法上訴人提交非強制性陳述，並維持起訴狀作出的結論(見卷宗第 49 頁至第 55 頁)。

\*

駐本院檢察官發表意見，認為被上訴實體沒有履行調查義務，建議撤銷被訴行為，同時建議駁回司法上訴人提出的命令被上訴實體向其歸還為著終止車輛扣押所提供的相當於罰款金額的保證金之請求(見卷宗第 56 頁至第 60 頁及其背頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

\*

被上訴實體獲通知駐本院檢察官的意見後提交回覆，指被上訴實體乃依據乘客的聲明作出檢控，從而沒有進一步作出其他調查措施，同時認為司法上訴人具條件確認車輛的註冊用途，應拒絕上級作出的違法使用車輛的指令，故其過錯無法排除，且司法上訴人亦沒有於法定期間內針對檢控的事實提交答辯(見卷宗第 64 頁至第 66 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

\*\*\*

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。

\*

根據本卷宗及其附卷的資料，本院認定以下事實：

於 2013 年 5 月 18 日，治安警察局警員制作編號：XXX/2013/CTM 實況筆錄，指出於同日在關閘廣場近入境車道截查司法上訴人所駕駛的車牌號碼：MR-XX-XX(國內車牌為粵 XXXXX 澳)汽車時，車上載有一名乘客乙。乙向該警員表示致電給朋友丙(電話：XXXXXXXXXXXX)替其安排一輛汽車由珠

海機場到[賭廳(1)]，車費為港幣 1,100 元，到達目的地會將車費給予司機，其並不認識司機，司機亦不會帶其觀光，而車牌號碼：MR-XX-XX 的汽車登記所有人為[公司(1)]，登記為私人用途，從而認為司法上訴人涉嫌利用車牌號碼：MR-XX-XX 汽車提供有別於獲許可或註冊用途且有報酬的服務，違反《道路交通規章》第 52 條第 14 款的規定，結合《道路交通安全法》第 122 條第 1 款 5)項及第 123 條第 2 款的規定，向司法上訴人發出編號：AN-XXXXXXX 控訴書，並扣押有關車輛(見附卷第 2 頁至第 11 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

車牌號碼：MR-XX-XX 輕型汽車所有人為[公司(1)]，該汽車登記為私人用途(見附卷第 6 頁)。

於 2013 年 6 月 21 日，被上訴實體對文件中列出的行政違法行為作出處罰決定，當中包括針對編號：AN-XXXXXXX 控訴書所載的違法行為，以違反《道路交通規章》第 52 條第 14 款的規定為理由，向司法上訴人科處澳門幣 20,000 元的罰款(見附卷第 1 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2013 年 6 月 28 日，治安警察局透過編號：XXXXXXXXXX 公函，將上述決定通知司法上訴人，並在通知書上告知司法上訴人自 2013 年 7 月 1 日起計十五日內繳付罰款，同時亦指出司法上訴人可在法定期間內向治安警察局提出聲明異議，或向保安司提起任意訴願，亦可向行政法院提起司法上訴(見卷宗第 9 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2013 年 7 月 31 日，司法上訴人針對上述決定向本院提起本司法上訴。

\*\*\*

在起訴狀中，司法上訴人提出其任職於[公司(1)]擔任司機，基於[公司(2)]與[公司(1)]簽署的服務協議，[公司(2)]向[公司(1)]租用車輛，

以於澳門及廣東省接送[公司(2)]的顧客，案發當日其只接獲僱主指示，利用公司車輛從珠海機場接載[公司(2)]的顧客到[賭廳(1)]，沒有直接與被接載的客人商議或向其收取車資，從而主張被訴行為出現認定事實錯誤及違反《道路交通規章》第 52 條第 14 款的規定。

而被上訴實體則在答辯狀中指出按照實況筆錄所指，車上乘客表示已與司法上訴人約定支付港幣 1,100 元作為接載的報酬，而涉案車輛所有人為[公司(1)]，註冊用途為私人用途，從而將司法上訴人接載乘客的行為定性為商業行為，亦指出司法上訴人於本案例中提供的文件未能證明涉案車輛由[公司(1)]向[公司(2)]出租或存在任何租賃關係(見答辯狀第 3 條至第 12 條)。

根據附卷資料，證實被上訴實體於 2013 年 6 月 21 日對文件中列出的行政違法行為作出處罰決定，當中包括針對編號：AN-XXXXXXX 控訴書所載的違法行為，以違反《道路交通規章》第 52 條第 14 款的規定為由，向司法上訴人科處澳門幣 20,000 元的罰款<sup>1</sup>。

在上述文件中，除指出通知書/控訴編號、違法者姓名/身份證明文件、車型及車牌、日期時間/地點、違反條文/罰則/違法行為、證據及罰款的資料外，基本上沒有對違法者實施及作出處罰的事實、證據等作出任何分析，甚至對司法上訴人科處的罰款金額出現與法律規定不符之處。

卷宗亦沒有任何資料顯示司法上訴人曾就被指控的事實提出任何爭

---

<sup>1</sup>經第 15/2007 號行政法規第 2 條及第 4 條修改的四月二十八日第 17/93/M 號法令《道路交通規章》第 52 條第 14 款規定如下：

“... ..”

十四、車輛如被用於提供有別於獲許可或註冊用途且有報酬之服務，則向車輛駕駛員科處罰款澳門幣 30,000 元，且不影响第 3/2007 號法律第一百二十三條之適用；

“... ..”

由此可見，罰款的法定限額應為澳門幣 30,000 元。

辯。

第 3/2007 號法律《道路交通法》第 136 條及第 138 條規定如下：

“第一百三十六條

識別違法者

一、如執法人員不能識別違法者，則對車輛的所有人、保留所有權的取得人、用益權人或以任何名義實際占有車輛的人作出控訴，並通知其有權自通知日起計十五日內，前往通知書所指地點自願繳付罰款、提交書面答辯或指出違法者的身份。

二、如證實違法行為由另一人實施或車輛被濫用，則將上款所指卷宗歸檔。

第一百三十八條

決定

一、預審員接獲答辯書及採取措施以查明是否存在違法行為後，應編製有關決定的建議書，並將之呈交有處罰職權的實體審理。

二、審理建議書後，有處罰職權的實體決定可科處的處罰或著令將卷宗歸檔。

三、如在第一百三十五條及第一百三十六條規定的期限內，被控訴人不提交答辯書，亦不自願繳付罰款，又或在第一百三十六條所指情況下也不指出違法者的身份，則上款所指實體應審理卷宗，並決定可科處的處罰或將卷宗歸檔。

四、應將決定通知被控訴人。”

從有利執法的角度，立法者於《道路交通法》第 136 條明文對不能識別違法者的情況作出法律推定，讓執法人員對車輛的所有人、保留所有權的取得人、用益權人或以任何名義實際占有車輛的人作出控訴；同時，此一法律推定可透過證實違法行為由另一人實施或車輛被濫用的情況下被推翻，導致相關卷宗歸檔。

因而在提出控訴時，被識別的違法者(包括因上述法律推定而被認定為違法者)會同時被通知前往指定地點自願繳付罰款、提交書面答辯或指出違法者的身份。提交書面答辯或指出違法者的身份的目的顯而易見，均為確保違法者的辯護權；倘若在沒有作出任何明示保留下自願繳付罰款，則可以認為被提出控訴的違法者自認實施有關違法事實。

同一法律第 138 條則明確要求預審員於接獲答辯書後，必須採取措施以查明是否存在違法行為，在編制有關決定的建議書，將之呈交有處罰職權的實體審理；而當利害關係人沒有提交答辯，只要在法定期間內沒有出現自願繳付罰款的情況，又或沒有出現指出違法者的身份的情況，則行使處罰職權的實體亦需依職權對卷宗作出審理。

簡言之，作出控訴後倘若沒有出現自願繳付罰款的情況，不論是否存在答辯，行使處罰職權的實體亦需依職權對卷宗資料作出審理。

本院認為，此一法律規定與刑法的基本原則-無罪推定原則<sup>2</sup>的法律精神相一致(見《澳門特別行政區基本法》第 29 條)，行使處罰職權的實體在作出決定前，根據《行政程序法典》第 85 條及第 86 條的規定，必須設法查明所有對決定屬重要的事實，當中可能包括對利害關係人屬有利或不利的�實，以確保利害關係人不致於因沉默而遭受對其不利的結果(見《道路交通法》第 112 條第 2 款準用十月四日第 52/99/M 號法令第 3 條第 3 款及《刑事訴訟法典》第 50 條第 1 款 c)項)。

本案例中，即使司法上訴人沒有於法定期間內提交答辯，但由於亦沒有自願繳付罰款，故此，根據《道路交通法》第 138 條第 3 款的規定，行使處罰職權的實體在作出決定前，理應對卷宗已搜集的資料提出分析。而按照附卷第 1 頁的文件，被上訴實體僅在列印的處罰批示旁邊以印章方式簽

---

<sup>2</sup> 見第 3/2007 號法律《道路交通法》第 112 條第 2 款及第 52/99/M 號法令第 3 條第 3 款的規定。

署，簽署日期則以鉛筆填寫，相關文件更未有載明任何附件，根本難以證明被上訴實體對文件中所列出的多個行政違法程序卷宗(包括本案行政違法程序卷宗)的資料已認真處理及作出審慎分析(事實上，有關罰款金額亦與法律規定不符)，更枉論依職權作出任何有利於尋求事實真相的調查措施或對已掌握的證據資料作出任何說明及分析。

雖然被上訴實體在答辯狀中對被訴行為的決定依據作出說明，但其不能在已提出的司法上訴訴訟程序中，利用答辯狀去補充或完備被訴行為的理由說明。

同時，根據《道路交通安全法》第 112 條第 2 款準用《行政程序法典》第 85 條及第 86 條的規定，具處罰職權的實體在行政違法程序中行使領導偵查及審查證據的職能，司法機關只能在已提出的訴訟程序中針對有關程序可能出現的違法性作出審查，不能取代具處罰職權的行政當局在作出決定前應履行的調查義務。

誠然，綜合分析卷宗已獲得的證據，本院認為，不足以證明卷宗存在《道路交通規章》第 52 條第 14 款所規定的事實前提。

一方面，從附卷所載的乘客乙的聲明，當中清楚指出由其朋友丙(並提供聯絡電話)安排一輛汽車由珠海機場到[賭廳(1)]，車費為港幣 1,100 元，到達目的地會將車費給予司機且並不認識司機。由此可知，該名乘客並非與司法上訴人直接商議有關車資；此外，證實涉案車輛的登記所有人為[公司(1)]，既然車輛非由司法上訴人擁有，局方應作出調查措施，包括向司法上訴人聽取聲明、向[公司(1)]了解涉案車輛於案發當日由司法上訴人駕駛的情況、又或嘗試聯絡乘客所指的朋友以了解如何安排接載服務及車資交付等情況，這些事實顯然對準確判斷司法上訴人是否將涉案車輛用於提供有別於獲許可或註冊用途且有報酬的服務屬重要(見《行政程序法典》

第 86 條)。卷宗不僅沒有發現局方曾採取任何補充性的調查措施，甚至對已存在的證據資料亦欠缺作出任何說明及分析，凸顯被上訴實體沒有依法履行其調查義務導致涉案行政違法程序卷宗在證據方面出現缺陷。

此外，正如尊敬的駐本院檢察官在其意見書中所指：“…誠然，單從《道路法典規章》第 52 條第 14 款規定的行文“*車輛如被用於提供有別於獲許可或註冊用途且有報酬之服務，則向車輛駕駛員科處罰款澳門幣 30,000 元，且不影響第 3/2007 號法律第一百二十三條之適用。*”，似顯示唯一可觸犯這條文之人，僅可係“駕駛員”，但有必要注意的是，行政違法行為的處罰，仍需以行為人具有過錯、“可歸責”為依歸，正如第 52/99/M 號法令所訂定的《行政上之違法行為之一般制度及程序》第 3 條第 3 款亦規定，刑法的一般原則補充適用於行政違法之實體及程序制度，而行為過錯原則正是刑法的基本原則，當然不應忽略。…但在預審分析中卻不能不考慮被檢控者是否應予歸責，否則便會違反行為過錯原則。試想，如果駕駛員之所以將車輛用於提供有別於獲許可或註冊用途且有報酬之服務，乃基於其僱主的指令，那這一行為是否仍可歸責於駕駛員，便值得商榷，需知道關於車輛的註冊用途，當然可透過車輛的登記摺(依法必需放在車上的)而得知，駕駛員不應不知悉，但“獲許可”的用途，則不一定可為僅具僱員身份(負有義務在他人之權威及領導下向其提供智力或勞力活動 — 《民法典》第 1079 條)的駕駛員所認知，如僅具有僱員身分的駕駛員，基於履行工作而按照僱主傳達的指示接載僱主的客人/親友，所駕駛的車輛亦係由僱主提供、供其執行工作之用的車輛<sup>1</sup>，那實在看不出有任何理由可將該違反車輛用途的行為歸責於純屬僱員的駕駛員身上，因為駕駛員所作的接載行為完全是“por conta de outrem - empregador”歸入他人即其僱主之計算的行為)。另一方面，如果身為僱員的駕駛員，利用由僱主提供、供其執行工作之用的車輛，接載非僱主指示的人士以私自收取報酬(用僱主提供的工作工具“走白牌、搵外快”)，那當然應予歸責。…”

被訴行為顯然沒有對司法上訴人是否存在過錯提出任何分析。

基於此，由於被上訴實體沒有遵守其調查義務，違反《道路交通安全法》第 138 條第 3 款、第 112 條第 2 款準用《行政程序法典》第 85 條及第 86 條的規定，導致涉案行政違法程序卷宗因調查不足，欠缺充分資料證明司法上訴人具過錯地實施《道路交通規章》第 52 條第 14 款規定的違法事實，故此，根據《行政訴訟法典》第 20 條及第 21 條第 1 款 d) 項及《行政程序法典》第 124 條的規定，被訴行為應予以撤銷。

\*

最後，就司法上訴人請求命令被上訴實體向其歸還為著終止車輛扣押所提供的相當於罰款金額的保證金，根據《道路交通安全法》第 123 條第 2 款及第 5 款的規定，提供相當於罰款金額的保證金屬於終止扣押車輛的替代性的保全措施，而執法人員只要證明存在強烈跡象顯示車輛用於提供有別於獲許可或註冊用途且有報酬的服務，則可對車輛扣押，而不取決於對處罰事實的認定。

因此，如上所述，縱使本院裁定本案行政違法程序卷宗因調查不足，欠缺充分資料證明司法上訴人具過錯地實施《道路法典規章》第 52 條第 14 款規定的違法事實，從而撤銷被訴行為，上述決定與司法上訴人在已開立的行政違法程序中被採取的保全措施並不抵觸，並非必然導致該被採取的保全措施失效；同時，從附卷的資料顯示，卷宗確實存在強烈跡象顯示司法上訴人將車輛用於提供有別於獲許可或註冊用途且有報酬的服務，且有關行政違法程序的時效亦尚未完成(見第 52/99/M 號法令第 7 條第 1 款)，故本訴訟請求應被裁定不成立。

\*\*\*

綜上所述，本院裁定司法上訴人提出的訴訟請求部分成立，撤銷被訴行為。

免除支付本案的訴訟費用，因被上訴實體獲得主體豁免。

登錄本判決及依法作出通知。

\*

2014年5月30日

法官

梁小娟