

(譯本)

行政上的違法行為
處罰決定的各項元素
無效

摘要

一、某一決定基於違法者以正犯身份觸犯 9 月 27 日第 51/99/M 號法令規定的兩項行政上的違法行為而被判處支付相關罰款，就是按 10 月 4 日第 52/99/M 號法令第 14 條效力規定的一個“處罰決定”。

二、因此，該決定應載有在第 14 條中規定的（所有）內容，否則無效。

2005 年 4 月 28 日合議庭裁判書

第 52/2005 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，其餘身份資料載於卷宗，接獲海關關長決定的通知，該決定基於其以正犯身份觸犯 9 月 27 日第 51/99/M 號法令第 37 條規定的兩項“行政上的違法行為”而被強制支付總金額澳門幣 10 萬元的罰款，針對於該決定向行政法院提起上訴，述稱違反 10 月 4 日第 52/99/M 號法令第 14 條 g 項的規定，請求宣告上述決定無效（參見第 2 頁至第 7 頁其提出的內容，在此為著所有的法律效力被視為轉錄）。

*

該上訴被原審法官適時駁回；（參閱第 54 頁至第 59 頁）。

*

上訴人再次不服，對該司法裁判提起上訴，在其陳述中提出以下結論：

“（一）本司法上訴卷宗的現上訴人陳述指稱欠缺指出一個要素，法律為此規定行為無效，因此請求法院宣告澳門特別行政區海關關長基於上訴人觸犯 9 月 27 日第 51/99/M 號法令第 37 條第 1 款 a 及 c 項規定及處罰的兩項行政違法於 2003 年 3 月 12 日對上訴人作出科處澳門幣 10 萬元的罰款的處罰決定無效，無效是基於明確及毫不含糊的‘處罰決定應載有下列內容，否則無效：（...）g）指出不對決定提出申訴時該決定可即時執行。’；（下劃線由我們所加予以強調）

這是立法者的意圖，即欠缺該元素的決定會明顯屬無效。再者，《行政程序法典》第 122 條第 1 款提到：‘無效之行政行為（...）或法律明文規定屬無效之行政行為。’（下劃線由我們所加予以強調）。

因此，除了應有的尊重外，我們不可以認為原審法院的理解無效，尤其關於欠缺該元素並不影響行為的效力，而只欠缺該行為的外在功效，因為一如上面提述，欠缺指出 10 月 4 日第 52/99/M 號法令第 14 條 g 項，法律明確規定屬無效。

此外，除了應有的尊重外，我們認為法院指出的另一個理據同樣沒有道理，因為從第 XX/2002 號通知的內容並不清楚知道如不對決定提出申訴時該決定將會即時執行。

即使認為從上述的通知可以得出該結論，但只在通知中載明而沒有在 9 月的決定中載明；

（二）然而，法院裁定司法上訴理由不成立是基於以下的論據：欠缺該元素並不影響行為的效力，而可以只欠缺該行為的外在功效，因為從第 XX/2002 號通知的內容清楚知道如上訴人不對

決定提出申訴時，必須在 15 日內支付應有的罰款，即如不對決定提出申訴時該決定將會即時執行。

(三) 第 52/99/M 號法令第 14 條 g 項以清楚、明確及毫不含糊的方式規定‘處罰決定應載有下列內容，否則無效：(…) g) 指出不對決定提出申訴時該決定可即時執行。’。

(四) 這是立法者的意圖，即欠缺該元素的決定會明顯屬無效。再者，《行政程序法典》第 122 條第 1 款提到：‘無效之行政行為(…)或法律明文規定屬無效之行政行為’。

(五) 因此，除了應有的尊重外，我們不可以認為原審法院的理解無效，因為一如上述的內容所述，欠缺指出 10 月 4 日第 52/99/M 號法令第 14 條 g 項，法律明確規定屬無效。

(六) 另一方面，除了應有的尊重外，我們認為原審法院提出的第二個論據也不持任何理由，因為從第 XX/2002 號通知的內容不可以清楚知道如不對決定提出申訴時該決定將會即時執行。

(七) 即使認為從上述的通知可以得出該結論，但只在通知中載明而沒有在處罰決定中載明，一如法律的規定。

(八) 因此，根據 10 月 4 日第 52/99/M 號法令第 14 條以及《行政程序法典》第 122 條的規定，上述的處罰決定屬無效，同時根據同一法典第 123 條第 1 款的規定不產生任何的法律效力”；(參見第 64 頁至第 70 頁)。

*

對於上訴人適時提出的答覆，被上訴實體力主認定被爭議的決定；(參見第 71 頁至第 74 頁)。

*

助理檢察長在其檢閱中認為上訴理由成立；(參閱第 109 頁至第 111 頁)。

卷宗經助審法官的法定檢閱後，被送到評議會。

無任何的妨礙，現作出裁判。

理由說明

事實

二、以下事實被視為確鑿：

“於 2002 年 7 月 7 日，澳門海關知識產權廳監檢處人員，在澳門[地址(1)]之[企業(1)]查緝行動中，在店舖內之收銀櫃枱下的紙盒內共發現 3,000 套(共 4,000 隻)電腦遊戲光碟，而上訴人甲及當時亦在現場之乙均未能就上述電腦遊戲光碟出示有關之 9 月 27 日第 51/99/M 號法令第 3 條所指之“複製品來源證明”之文件或副本，而其亦未就進行售賣光碟之活動申請有關上述同一法令第 5 條所指之“預先通知”，上述行為屬同一法令第 37 條第 1 款 a 項及 c 項所指之嚴重行政違法行為。

同日，海關人員向其提起第 999/2002 號實況筆錄。

於 2003 年 2 月 27 日，預審員提交最終報告，其內容如下：

(一)

本卷宗源於澳門海關於 2002 年 7 月 7 日所繕立之實況筆錄編號 999/2002、卷宗編號 10.2，就甲([企業(1)]之負責人)，持有澳門居民身份證編號 XXX，父母親姓名為丙及丁，現居於澳門[地址(2)]，聯絡電話：XXX。事源於同日，澳門海關知識產權廳監檢處人員，在澳門[地址(1)]之[企業(1)]查緝行動中，在店舖內之收銀櫃枱下的紙盒內共發現 3,000 套(共 4,000 隻)電腦遊戲光碟(詳見本卷宗第六頁之行動期間所拍攝的相片)，而甲及當時亦在現場之乙先生均未能就上述電腦遊戲光碟出示有關之 9 月 27 日第 51/99/M 號法令第 3 條所指之“複製品來源證明”之文件或副本，而其亦未就進行售賣光碟之活動申請有關上述同一法令第五條所指之“預先通知”，上述行為屬同一法令第 37 條第 1 款 a 項及 c 項所指之嚴重行政違法行為，並可對其作出處罰。為此，海關已就上述違例行為開立違例訴訟程序卷宗編號：0590/10.2/DPI/2002，就有關違例行為提起行政處罰程序。

(二)

經進行有關調查所得，已初步證實本案標的場所之負責人甲所經營的此一商業活動，確實違反了9月27日第51/99/M號法令第3條及第5條之規定。因上述人士就本案的調查程序所作出之聲明筆錄及本預審員進行有關調查所得，證實[企業(1)]之持牌人戊已於1999年8月結束營業（參閱本卷宗第41頁及第42頁），故無跡象顯示其與本卷宗所調查的事宜有關，而甲亦於聲明筆錄中承認以澳門幣3萬元接手經營上述店鋪，而在其店鋪內搜獲的遊戲光碟並不具備上述同一法令第3條所指之“複製品來源證明”之文件或副本，而其亦未進行售賣光碟之活動申請有關上述同一法令第5條所指之“預先通知”；故此，根據海關知識產權廳代廳長於2002年12月26日就本卷宗的決定草案所作出之批示，已宣告了本案的涉案人士甲為嫌疑人，並確立其嫌疑人的身份（參閱本卷宗第52頁至第54頁的決定草案）。

（三）

基於以上所述，並根據知識產權廳代廳長之批示，對本案調查的標的場所之負責人甲提起控告訴訟程序，並給予他10个工作日的期間以提交書面辯護藉以保障其聽證權和辯護權，作為行政處罰程序中開放行政、公正行政、合理行政及公民參與諸原則的體現，並容許嫌疑人就有關指控作出反駁及解釋。有關批示及決定草案的全文鑑證複印本已隨通知書（編號：XXX/2003）於2003年1月29日交與上述嫌疑人。在有關決定草案及批示中已經界定了本案的涉案人士甲具有嫌疑人的身份，亦確保了其知情的權益，透過上述決定草案及通知書已清楚告知上述嫌疑人海關對其作出指控之違法事實及其所觸犯之法律，即嫌疑人充分知悉將被處罰之違法事實及法律依據，作為其行使辯護權及反駁權之基本前提。

（四）

於2003年1月31日，甲就本違例訴訟程序向海關提交一份書面聽證；其於聽證內表示對自己所作之違法行為感到十分後悔，其並聲稱為新移民（於1999年才到澳門定居），所以對售賣光碟的有關法例並不清楚，才作出有關的違法行為；且其母親已失業多年，父親為長期病患者，需其獨立撫養，而就本卷宗涉及其收容其父親乙（非法入境者），已給法院判處澳門幣10,300元罰金，經濟已陷入困境，實無力再負擔關於本卷對其所處以之罰款，希望廳長給予其一次機會（參閱本卷宗第57頁至第68頁之書面聽證及用以作為佐證的有關文件的複印本）。

（五）

經整合所有現場所發現的事實、在調查中聲明人所作出的聲明筆錄和書面聽證而作出的論證。甲雖然辯稱為新移民，但若在中國設立公司或企業，也受特定的法律或法規所規管，所以，在澳門特別行政區設立公司或企業，其亦應有意識去了解有關法律及法規之規定，且海關成立後，致力打擊非法生產及售賣光碟的企業及店鋪，各種傳播媒介對此亦有廣泛報導，故其辯稱由於對售賣光碟的法例不清楚才作出上述之違法行為，是理據不合的行為，主觀上其行為是存在放任有關侵害行為與侵害結果出現的意圖，甲於聲明筆錄中亦承認海關關員在其店鋪[企業(1)]內搜獲的遊戲光碟，部份是從一不知名的推銷員處以現金付款的方式購買回來，並無依法律規定開立有關發票，而事實上其亦未能就所有在上述店鋪內搜獲的遊戲光碟出示有關來源之發票。因此，可以清楚顯示客觀上嫌疑人的行為已經構成了損害9月27日第51/99/M號法令所確立之監管複製品之商業場所的行政監管機制此一侵害結果的出現，而且有關侵害行為與侵害結果的出現是互為因果關係。

然而在調查期間嫌疑人表現出合作的態度，其更於書面聽證中亦表示對是次違法行為深感後悔，並承諾以後決不再犯，考慮甲是初次違反上述法令（參閱本卷宗第49頁及第50頁的違例記錄），故其違法的罪過嚴重性和違法的故意程度屬於低。

（六）

根據上述分析和論證，顯示有關對嫌疑人甲的指控是得到確切的事實和法理論據所支持的；因此，綜合以上所述，按照8月6日第11/2001號法律第18條第2款及9月27日第51/99/M號法令第29條第2款之規定，對本案嫌疑人甲違反9月27日第51/99/M號法令第37條第1款a項及c項所指之嚴重行政違法行為，現就上述每項之違法行為各科處澳門幣5萬元之罰款，即合共可科處一項澳門幣10萬元罰款，其為有關嚴重行政違法行為罰則中之最低下限。

(七)

而按9月27日第51/99/M號法令第28條第2款a項之規定所進行保存扣押之3,000套(共4,000隻)電腦遊戲光碟,則按8月6日第11/2001號法律第18條第2款及9月27日第51/99/M號法令第39條b項之規定宣告歸本特別行政區所有。

(八)

有關違例訴訟程序於此終結,現將繕立之最終報告呈上級審閱。

於2003年3月12日,海關關長同意預審員之報告,並對上訴人作出澳門幣10萬元的罰款決定。

上訴人於2003年3月18日獲通知上述罰款規定,有關通知之內容如下:

“根據海關關長於2003年3月10日就上述卷宗內的最終報告書作出之批示,茲通知甲([企業(1)]之負責人),持有澳門居民身份證編號XXX,因閣下於2002年7月7日,就海關關員於[地址(1)]之[企業(1)]進行的一次查緝行動中,在店舖內檢獲之3,000套(共4,000隻)電腦遊戲光碟,均未能出示應具備之9月27日第51/99/M號法令第3條所指之“複製品來源證明”之文件或副本,亦同時未就進行售賣光碟之活動申請有關上述同一法令第6條所指之“預先通知”。上述兩項之違反屬同一法令第37條第1款a項所指之嚴重行政違法行為,現就上述每項之違反各科處澳門幣5萬元之罰款,即合共對閣下科處一項澳門幣10萬元之罰款,其為有關嚴重行政違法行為罰則中之最低下限。

而繳納上述罰款後,上述被扣押之3,000套(共4,000隻)電腦遊戲光碟按上述同一法令第39條b項之規定,宣告歸本地區所有。

並通知閣下接獲本通知日起計,十五日期限親臨海關知識產權技術處提取罰款單(不定期收入)前往澳門財稅廳繳交罰款;若閣下對決定不服,可於接到本通知起計三十日期限向澳門中級法院提出上訴。

查詢電話:9894508

隨本通知附上本卷宗之最終報告書的鑑證複印本乙分”;(參閱第90頁至第99頁)。

法律

三、被撰寫的報告明確認為被上訴內容適合,在轉錄被爭執決定所依賴的事實後,我們現全力審議上訴人提出的問題。

從上訴人適時提交的上訴陳述中取得的結論完全得知:提出的只是一個問題,體現在須要知道海關關長作出的決定是否無效,因為指稱違反10月4日第52/99/M號法令第14條g項的規定,這點已在上述的結論中提到,因此,不再贅言,我們看看上訴人是否有理由。

根據上述第52/99/M號法令第14條(訂定《行政上之違法行為之一般制度》的法規):

“處罰決定應載有下列內容,否則無效:

- a) 違法者之身分資料;
- b) 敘述被歸責之不法事實;
- c) 指出規定及處罰被歸責之不法事實之規範;
- d) 指出證據方法;
- e) 指出所科處之處罰及履行期限,該期限不得少於十日但不得多於三十日;
- f) 指出對決定提出申訴之可能性、提出申訴之期間及向哪一法院提出申訴;
- g) 指出不對決定提出申訴時該決定可即時執行。”; (下劃線由我們所加予以強調)

不用多花力氣可以認同上面的闡述,我們認為不存有疑問海關關長作出的決定帶有“處罰性質”,因為透過該決定宣告現上訴人以正犯的身份觸犯兩項行政違法並對其科處須支付(總額)澳門幣10萬元的罰款。

因此,被適用的是上述的第14條,須要查看上述的決定是否包含“g項”所述的元素。

考慮到該目的,並鑑於該決定的內容,我們認為答案是可以是否定的。

事實上,一如相關的決定以及被視為證實及上面轉錄的事實提到,透過該決定,海關關長僅

宣告同意被製作交予其考慮的“最終報告”中提出的建議，當中除了現上訴人的身份識別、被查明事實的闡述、證據方法以及被違反的相關規範外，建議科處上述澳門幣 10 萬元的罰款並宣告被扣押的物品歸特區所有；（也參見第 73 頁的“該調查之用的行政卷宗”）。

因此明顯遺漏了上述“g 項”的元素，（同時之前 f 項以及 e 項中關於“所科處之處罰的履行期限”的部份）。

這樣，考慮到上述第 14 條第一段明確規定處罰決定應載有該等要件，“否則無效”，因此，除了宣告該決定無效及繼而本上訴的理由成立外，我們看不到有另外的選擇。

事實上，（即使在作出的通知中通知了現上訴人在 15 日的期限內前往知識產權廳提取憑單並在澳門財稅廳支付罰款，還通知他可以提起上訴...，這樣可以被視為遵守 e 及 f 項的規定，但我們不這樣認為，因為“決定”是一件事，“通知”是另一件事），我們不認為可以同意原審法官的理解，尤其認為 g 項的要件並不是行為的一項“要件”（只是一項“資訊要件”），並因此該元素的欠缺並不導致產生無效瑕疵。

該理解以（上述第 14 條的）的一個“修正解釋”為前提，對此除了應有的極大尊重外，我們看來並不同意，因為必須認為立法者不認識法律體制，尤其不認識《行政程序法典》第 122 條所規定的“行政行為之無效”，對此我們認為不合理，尤其，當考慮澳門《民法典》第 8 條關於“法律解釋”，尤其當中第 3 款的規定：“在確定法律之意義及涵蓋範圍時，解釋者須推定立法者所制定之解決方案為最正確，且立法者懂得以適當文字表達其思想”之後，肯定的是我們認為即使考慮相關規定的行文及當中所涵蓋規範的特殊性，必須認定立法者擬提出的是欠缺有關元素會導致產生無效瑕疵。

可以（顯然）承認可不同意該立法選擇，但一如檢察院司法官在其意見書所作出的良好觀察般，該選擇是存在的，是毫不含糊的且符合《行政程序法典》第 122 條第 1 款，當中規定法律明文規定屬無效之行政行為（同樣）就是無效之行政行為。

因此，必須裁定上訴理由成立。

*

決定

四、根據上述理據，在評議會上合議庭宣告海關關長於 2003 年 3 月 12 日作出的決定無效，並裁定上訴理由成立。

無訴訟費用（因被上訴實體對此獲得豁免）。

依職權辯護人的服務費定為澳門幣 1,500 元。

José M. Dias Azedo（司徒民正，裁判書製作法官）— 蔡武彬 — 賴健雄（附有表決落敗聲明）

表決聲明

本人基於檢察院司法官在司法上訴程序中向原審法院呈交的意見書中詳細提出的具關切性的原因落敗，該意見書完全認同並在現被上訴的裁判中轉錄。

當中檢察院司法官提出：

不難發現，所援引之唯一理由是：被訴的行政行為違反第 52/99/M 號法令第 14 條 g 項規定。因此，於我們看，本上訴的理由不應該成立。

一、澳門《行政程序法典》第 122 條第 1 款規定：無效之行政行為，係指欠缺任何主要要素之行政行為，或法律明文規定屬無效之行政行為。顯然，該條文訂定了“無效”的兩種情況：其一，因行為性質之無效；其二，因法律規定之無效。

第 52/99/M 號法令第 14 條則明確指出：處罰決定應載有下列內容，否則無效：a) 違法者之身分資料；b) 敘述被歸責之不法事實；c) 指出規定及處罰被歸責之不法事實之規範；d) 指出證據方法；e) 指出所科處之處罰及履行期限，該期限不得少於 10 日但不得多於 30 日；f) 指出對決定提出申訴之可能性、提出申訴之期間及向哪一法院提出申訴；g) 指出不對決定提出申訴

時該決定可即時執行。

請容我指出，該條文之行文是不成功的，因此，需要作出修正性解釋，否則法律體制的連貫性將被打斷。在此方面，學理指出（Mário Esteves de Oliveira 及其他作者：《行政程序法典》，Almedina 出版社，第二版次，第 581 頁）：

並非所有上述第 1 點所指的事項均為行政行為本身的要件，這些事項不會在行政行為本身被表明，相反，在**決定**中，會被敘述出來或透過文件顯示出來。

因此，不要把與行為本身之要素有關的事項與體現行為的文件內應載的事項相混淆。欠缺前者導致行為無效，而欠缺後者行為或許不致被撤銷。

仔細分析可以看出，**第 14 條 a 項**與《行政程序法典》第 113 條第 1 款 c 項相近。由於欠缺違例者身份資料的結果是不可能知道有關效力所對應之人士，所以，欠缺此等身份資料必然導致決定之不存在或無效（Mário Esteves de Oliveira 及其他：前引書，第 584 頁）。

“理由說明”是指，扼要闡述有關決定之事實依據及法律依據（《行政程序法典》第 115 條第 1 款），故此，將**第 14 條 b 項、c 項及 d 項**所包含的敘述和指示納入“理由說明”這一概念中是毫不誇張的。因此，決定中欠缺該等敘述和指示是形式上的瑕——“理由說明”的欠缺，此類瑕疵僅導致行政行為的可撤銷，而非無效。

倘若所科處的處罰構成一個行政行為的內容而且決定該行為的含意，那麼，**第 14 條 e 項**與《行政程序法典》第 113 條第 1 款 f 項是接近的。顯而易見，對每個具體個案所科處的處罰的指示肯定是行政行為的一個要素，因為沒有這個指示，行為就不存在或無效（Mário Esteves de Oliveira 及其他作者：前引書，第 585 頁）。

很明顯，**第 14 條 f 項和 g 項**的規定與《行政程序法典》第 70 條 c 項及 d 項相近。事實上，一致的見解是：執行決定的期限，提出申訴的方式和期限皆屬於行政行為的資訊要件，而非其本身的要件。因此之故，該等元素應被載入有關行為的通知內，欠缺該等要件使通知不完全，但只可影響到行政行為的效力，而非有效性。

二、本案中，我們看到，有關行為的決定是「批准」，意即批准在最終報告中的建議，因為有關建議先前已徵得上級的同意。基此，該份報告為上訴所針對之行為的組成部份（《行政程序法典》第 115 條第 1 款）。

鑑於此，可以得出下述可靠結論：現被提出爭議的批示包含第 14 條 a 項至 e 項所規定之元素。

另一方面，第 XX/2002 號通知如下：Mais notifica V. Exa. que se dirija pessoalmente à Divisão Técnica da Propriedade Intelectual do Departamento de Propriedade Intelectual destes Serviços no prazo de 15 dias, contados a partir da data da recepção da presente notificação, a fim de levantar o guia do pagamento de multa (receita eventual) e proceder ao respectivo pagamento na Repartição de Finanças de Macau. No caso de não se conformar com a decisão, pode interpor recurso para o Tribunal de Segunda Instância no prazo de 30 dias, contados a partir da data da recepção da presente notificação.（支付罰款的期限及地點，以及提起上訴的法院及期限）

由此可見，該份通知書含有**第 14 條 f 項及 g 項**所指的要件。

以上種種確保本案例中不存在所爭辯的無效。

綜上所述，無須再作更深入的分析，依本人的意見，應宣判本上訴敗訴。

事實上，鑑於其性質以及我們行政法制度的一致性，**第 52/99/M 號法令第 14 條 g 項**所規定的要件絕對不可以構成某一行政行為的一項主要要件，極其量只可以是行為功效的單純構成要件。因此即使欠缺該單純資訊性的提述，並不產生無效的最嚴格方式，或者說，本身行為的無效。

鑑於上述的內容，本人認為應維持被上訴的裁決。

澳門特別行政區，2005 年 4 月 28 日
法官 賴健雄