

(譯本)

行政上之違法行為
時效 (第 52/99/M 號法令第 7 條第 1 款)

摘要

已證實，當基於觸犯一項行政上之違法行為而作出開立處罰程序的決定，但該程序的時效期間已過，那麼最終處罰「違法者」的決定就是不合法，因此撤銷該決定是適當的。

2006 年 12 月 14 日合議庭裁判書

第 540/2006 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、第 456/2002 號行政上之違法行為之程序中的違法者(A)，其詳細身份資料載於卷宗，作出一項 6 月 5 日第 38/89/M 號法令第 9 條 f 項及第 29 條 a 及 e 項所規定的違法行為，被經濟財政司司長的 2005 年 5 月 9 日批示判處澳門幣 5 萬元罰款 (參見第 37 頁至第 40 頁)。

*

終審法院的 (第 6/2006 號案件的) 2006 年 5 月 3 日合議庭裁判裁定有權審理對上述 2005 年 5 月 9 日的決定而提起的「司法上訴」的法院為行政法院 (參見第 201 頁至第 212 頁背頁)，其後，行政法院法官撤銷了上述決定 (參見第 216 頁至第 217 頁)。

*

由於該行政實體 (之前被上訴的實體) 不服判決，現對司法裁判提起上訴，並在其理由陳述中作出以下結論：

『 (一) (A)，詳細身份資料載於卷宗，於 2005 年 7 月 14 日對現上訴人於 2005 年 5 月 9 日作出的批示提起行政司法上訴，該批示因(A)作出一項 6 月 5 日的第 38/89/M 號法令第 9 條 f 項及第 29 條 a 及 e 項所規定的違法行為 (即違反其應遵守的保密義務) 及進行不正當競爭而判處其澳門幣 5 萬元罰款。

(二) 在 2006 年 6 月 14 日，原審法官作出了判決 (參見卷宗第 216 頁至第 217 頁)，認為時效已完成，判處處罰的決定違反法律規定，導致該被撤銷的行為受到撤銷，因此裁定上訴理由成立。

(三) 現上訴人不服，於 2006 年 7 月 4 日向中級法院對司法裁判提起上訴，認為根據《民事訴訟法典》第 571 條同一判決為無效，並認為判決錯誤適用 10 月 4 日第 52/99/M 號法令、6 月 5 日第 38/89/M 號法令及 6 月 30 日第 27/97/M 號法令。

(四) 原審法官未有因被告被歸責的違法行為的連續性質而作出起訴，這樣便沒有對現在上訴人在答辯狀中自己提出的非強制理由陳述的結論第 23 至 32 點及結論第 29 至 38 點中提出的問題作出裁定，除給予應有的尊重外，這些問題是很應該受到審理的。

(五) 雖然定下時效之一刻是一個主要的問題，但在違法行為過程方面原審法官卻未有就所歸責及被證實的違法行為的連續性及長期性質進行起訴。

(六) 現在，根據 6 月 30 日第 27/97/M 號法令第 139 條第 2 款 b 項的規定，這條法規可結合 6 月 5 日第 38/89/M 號法令的制度 (訂定從事保險中介人業務的制度)，清楚提及連續違法自

作出構成違法行為之最後一行為日起開始計算。

(七)眾所周知，當法院沒有對特定提出並應予以審理的問題作出決定時，便會出現「遺漏審理」。

(八)法官不應不對現上訴人所提出的主要問題作出起訴，就像現在已發生一樣未有進行起訴，否則判決會沾有遺漏審理之瑕疵；判決便存有無效性；在這裡明顯為無效。

(九)判決中亦指出原審法院認為原告利用自己的處分權，這些權利對於令到判斷中的利益為正確，其方式是正確及生效的。

(十)除給予應有的尊重外，我們不認為這是正確的。

(十一)本卷宗為「行政司法上訴」，而前上訴人所採用的用來保障其權利及正當利益的訴訟上的措施為司法上訴。

(十二)然而，卷宗內所歸責的行為屬行政上之違法行為之程序範圍中作出的一項可處罰行為，即現在的上訴人於2005年5月9日作出的、因前上訴人作出6月5日的第38/89/M號法令第9條f項及第29條a及e項規定的違法行為而判其金額澳門幣5萬元罰款的批示。可適當保護其法庭上的權利的正確的訴訟上的措施是《行政訴訟法典》第六章所規範的（更確切地說的是第118條）與行政上之違法行為相關的訴訟上的措施。

(十三)因為這一措施才是《行政訴訟法典》第118條第1款所規定的對在行政上之違法行為之程序中由行政機關作出之科處罰款及附加處罰之行為提起上訴時的正確手段。

(十四)第118條所規定的制度和《行政訴訟法典》第20條及續後數條所規範的司法上訴不同，儘管按上述條文第2款所賦予的權力，應照其步驟處理。本被上訴的判決中看不到法院有執行該權力，亦未有看到法院有考慮執行該權力。

(十五)卷宗形式的錯誤構成依職權審理的問題，令判決沾有審理錯誤的瑕疵（有關這方面可參見葡萄牙最高行政法院第0326/05號案件的2005年8月2日合議庭裁判等）。

(十六)綜上所述，因存在審理錯誤，應撤銷被上訴的判決。

(十七)另一方面，被上訴的判決中指出構成已被證實的及向嫌疑人（之前的上訴人）所歸責的違法行為的事實發生於1999年12月至2000年3月。

(十八)但如之前所看，這些事實於2000年發生並持續至2002年10月31日。

(十九)之前的上訴人未有在起訴狀中提及提起行政上之違法行為之程序的時效期間，而因其認為行政程序於2001年11月23日開始而只提及本行政上之違法行為之程序完結的時效，然而要承認的是這屬法院依職權查明的事宜。

(二十)若確定澳門金融管理局在通過決議對上訴人作出懲罰程序那一刻時效已完結（或不正當行為的責任已消滅）而不得對行為人採用任何懲罰時，則被上訴的判決沾有違反法律的瑕疵，原因是未有考慮規範保險中介業務法規的7月30日第27/97/M號法令第139條第2款的規定及違法行為的持續性，存有審判方面的錯誤。

(二十一)因此，判決同樣因據稱違反10月4日第52/99/M號法令第7條第1款而撤銷被上訴實體的行為時便犯了審判方面的錯誤，所以應該撤銷及請求進行撤銷。

(二十二)判決的理由說明並不充分，尤其對於10月4日的第52/99/M號法令第7條第1款及第20條第2款而言。相關的理由說明只列出法律規定，而未有根據《民事訴訟法典》第562條第2款作出應進行的解釋，亦未有按照同一條文第3款及《行政訴訟法典》第76條的規定審查證據及衡量其價值，因此，由於理由說明不充分，應撤銷判決。』

現請求：

「1.因違反《行政訴訟法典》第1條效力而可適用的《民事訴訟法典》第571條d項的規定，宣告被上訴的判決無效；

2.或如不這樣認為，則因錯誤解釋10月4日的第52/99/M號法令、6月5日第38/89/M號法令及6月30日第27/97/M號法令而造成的審判錯誤及欠缺理由說明（違反《民事訴訟法典》第562條第2款的規定），撤銷被上訴的判決」；（參見第241頁至第253頁）。

沒有上訴答辯狀，作出初端批示後，卷宗送呈檢察院代表，該代表其後附上以下建議書：

「上訴人對行政法院判決作出指責，指其沾有遺漏審理之瑕疵及存有卷宗形式錯誤並欠缺理由陳述。

本院認為這是沒有道理的。

本院認為在遺漏審理及違反法律方面存有矛盾：這個層面上所處理的問題正是同一個問題，即構成違法行為的事實在 2000 年整年持續及長期發生至 2002 年 10 月 21 日為止，一方面可立刻察覺到如何欠缺起訴的問題；另一方面說判決違反法律，原因是判決內指出「構成已被證實的及向嫌疑人（之前的上訴人）所歸責的違法行為的事實發生於 1999 年 12 月及 2000 年 3 月之間」。

現在怎樣？是否有起訴？

明顯地，正如之前所看，上訴人自己作出了起訴的主要部分。

上訴人為了相關效力，不希望法院仔細列出所有已陳述及已爭辯的內容，特別在本案中一些不被視為主要或有關連的內容。

審判人在說明構成已被證實的及向嫌疑人所歸責的違法行為的事實是發生於 1999 年 12 月至 2000 年 3 月期間時便清楚對有關事實作出起訴：至於對相關事宜的衡量是否正確便是另一回事了，與本具體情況並無關聯。

無論如何，上訴人認為「構成已被證實的及向嫌疑人所歸責的違法行為的事實發生於 1999 年 12 月至 2000 年 3 月期間。」這一相關情節已在訴訟程序中宣告，因此其認為已顯示出情節已被證實，以及情節的價值應該已被衡量，因此導致了一個不同的終結。

但真的看不出為何。

違法行為卷宗、通知作出辯護、以及其本身受質疑的決議中也明顯看不出有這個意思。

上訴人完全可以嘗試在其提出的告訴部分附上的文件、訴訟程序中作出的聲明、一些文章段落的字裡行間、一些摘錄出來的文章或比較分析等這一切上訴人認為可得出該結論的資料中尋找一下：便會明白出上訴人並未因相關情節而受到歸責，上訴人甚至未有機會為此進行辯護，情節甚至未有載於處罰行為所表達的內容之中，同樣地也未載於情節所根據的意見書中。

事實上，與上訴人所認為的相反，看不到預審員有對被上訴人寄送載有歸責的「補充」通知書：上訴人所指的通知書（預審員附入的第 835 頁至第 838 頁）及 2004 年 9 月 22 日 XXX 決議（第 881 頁至第 900 頁）提醒被上訴人其違法行為被處罰的可能同時包括罰款及中止職務或廢止其執行保險中介業務的許可，某程度上是作為對上訴人希望起作用的情節的一個「警報」。

另外：若留意被上訴人的「聲明異議」的內容（第 1172 頁），便會確定聲明異議與被誣告的時效有衝突，因聲明異議內明顯參考了該具不法行為跡象的事實可能在第 27/2001 號行政法規生效之前作出，並發生了超過 3 年（至提出該聲明異議的日期 2005 年 5 月 20 日為止），無論作出起訴的決議抑或其陳述所根據的意見書（第 1174 頁至第 1190 頁）都未有對作出違法行為的日期作出否認，這些都是徵兆。

無論如何都好，簡言之，本院認為「原審」法官已進行起訴及適當地起訴。

上訴人還反對編製卷宗為「行政司法上訴」。上訴人認為這是在行政上之違法行為之程序範疇作出的處罰行為，因此正確的訴訟上的措施應為《行政訴訟法典》第 118 條所規定的措施，只可能為同一條文第 2 款規定固有的可能性。

上訴人似乎想玩文字遊戲：這條文第 1 款不是要求按照「……對行政行為提起之司法上訴程序之步驟處理嗎」？

對於第 2 款所規定的可能性，考慮到已得出的判決，到底為何要在審理中的個案進行適用？

難道上訴人在時效已終結的情況希望法院定下行政處罰，或許一個更少的罰款？

坦白地說，有些說法令我們感到困惑……

最後，判決已清楚及準確地總結了起訴狀、答辯狀及上訴陳述書內有用的理由說明及結論，並列出了對已作出的判決為必要及正確的已證事實，而主要結論已經顯示出上訴人向被上訴人所歸責的事實時間發生於 1999 年 12 月至 2000 年 3 月期間，考慮到開展違法行為程序的日期及不存在任何時效中止或中斷的理由，因此在當時科處處罰的決定作出時已執行，這一切都是根據法

律規定，而這些法律規定都是正確地被使用的。

判決是有根據的，因此不應受到任何譴責；（參見第 266 頁至第 270 頁）」；

*

無任何妨礙，茲予審理及作出裁判。

理由說明

事實

二、行政法院法官證明了以下事實：

『2001 年 11 月 23 日，「XXX 有限公司」向澳門金融管理局對(A)作出投訴，投訴信載於附件一第 30 頁至第 40 頁，相關文件內容視為轉錄於此。

2002 年 5 月 16 日，金融管理局行政管理委員會通過決議對上訴人提起處罰程序。

2005 年 4 月 28 日，由於金融管理局行政管理委員會認為上訴人在 1999 年 12 月至 2000 年 3 月期間違反了 6 月 5 日的第 38/89/M 號法令第 9 條 f 項及第 32 條 e 項的規定（載於卷宗第 35 頁至第 40 頁，內容視為轉錄於此），因此向上訴人科處澳門幣 5 萬元罰款。

經濟財政司司長於 2005 年 5 月 9 日作出批示，同意相關建議並向上訴人科處澳門幣 5 萬元罰款。』

法律

三、行政法院法官作出的撤銷現在的現上訴人於 2005 年 5 月 9 日作出的批示這一判決受到上訴。

該上訴人認為應：

「1.因違反通過《行政訴訟法典》第 1 條效力而適用的《民事訴訟法典》第 571 條 d 項的規定，宣告被上訴的判決無效；

2.或者，如不這樣認為，則因錯誤解釋 10 月 4 日的第 52/99/M 號法令、6 月 5 日的第 38/89/M 號法令及 6 月 30 日的第 27/97/M 號法令而造成的審判錯誤及欠缺理由說明（違反《民事訴訟法典》第 562 條第 2 款的規定），撤銷被上訴的判決」。

應審理上訴，現在讓我們看一下上訴理由是否成立。

考慮到之前描述的事實，「原審」法官認為根據這些事實，現被上訴人受歸責的違法行為發生於 1999 年 12 月至 2000 年 3 月期間，同樣地認為 2002 年 5 月 16 日決定開展「違法行為程序」時，程序已經失效，原因是第 52/99/M 號法令（規範行政上之違法行為之一般制度）第 7 條第 1 款規定「科處處罰程序之時效，自作出違法行為之日起經過兩年完成。」

現上訴人尋求廢止已作出的判決，面對其向本中級法院提起的上訴中的問題，我們先由所辯稱的無效開始。

—— 據稱的「無效」。

簡言之，上訴人認為在導致被上訴人被科處罰款的違法行為之程序方面查明了構成其行為的事實持續及長期發生至 2002 年 10 月 31 日為止（而非 2000 年 3 月），同時認為未有對被上訴的裁判中的相關事宜作出起訴便存有上訴人所歸責的「遺漏審理」而產生之無效。

在我們對所提出的問題作出考慮後，我們不認為現上訴人有道理，我們贊同檢察院司法官在其附於卷宗的意見書內所表達的立場。

事實上，我們不認為能夠指「原審」法官在被上訴的判決中有據稱的「遺漏審理」，原因是「事實事宜」的確特別指出被上訴人受歸責的行政上之違法行為「發生於 12 月至 2000 年 3 月期間」，如我們細心判斷，這就是已提起的程序方面作出的「最終報告」所載的內容及金融管理局行政管理委員會 2005 年 4 月 28 日的決議所載的內容，就這個內容作出的是作為（前）司法上訴標的批示；（參見第 27 頁至第 46 頁）。

因此，我們清楚認為有關瑕疵方面的上訴理由不成立，讓我們繼續。

—— 據稱的「因錯誤解釋 10 月 4 日的第 52/99/M 號法令、6 月 5 日第 38/89/M 號法令及 6

月 30 日第 27/97/M 號法令而存在的審判方面的錯誤及欠缺理由說明」。

在這方面，上訴人歸責於「訴訟形式錯誤」的瑕疵，讓我們確認是否存在。

上訴人稱：『卷宗被編製為「行政司法上訴」，但上訴人所採用的用來保障其權利及正當利益的訴訟上的措施為司法上訴。』「然而，卷宗內被申訴的行為是一在行政違法行為程序中作出的處罰行為，即本案中現上訴人於 2005 年 5 月 9 日作出的、因原上訴人違反 6 月 5 日的第 38/89/M 號法令第 9 條 f 項及第 29 條 a 及 e 項規定的違法行為而判其澳門幣金額 5 萬元罰款的批示。可適當保護其法庭上的權利的正確的訴訟上的措施是《行政訴訟法典》第六章所規範的（更確切地說的是第 118 條）與行政上之違法行為相關的訴訟上的措施」；（參見總結第 11 及 12 點）

審理了陳述的內容，可以說這是對現被上訴人提起的司法上訴狀（參見第 66 頁至第 101 頁）而作出的答辯範圍中的一個不適時提出的「新問題」。因此，我們不認為本中級法院應對這個問題在本（對司法裁判提起的）上訴中提出起訴。

無論如何，可以接納的是這問題可有不同的理解，這理解是受到尊重的，但同樣地我們認為現上訴人沒有理由。

正如上述意見書中正確地強調，重要的是注意《行政訴訟法典》第 118 條第 1 款清楚規定「對在行政上之違法行為之程序中由行政機關作出之科處罰款及附加處罰之行為或法律訂定之其他行為提起上訴，須按照對行政行為提起之司法上訴程序之步驟處理，但須遵守下款之特別規定」，我們看不到任何現上訴人認為是重要的「不同」，原因是已作出的裁判中，所牽涉的並非這條文第 2 款的適用（規定「法院雖判上訴理由成立，但認為上訴人應被判罰時，須為此在判決中訂定罰款之金額，以及附加處罰之種類及期間」）。

因此，同樣地有關所指的「審判錯誤」及「欠缺理由說明」方面，我們認為上訴人是沒有道理的。

有關「審判錯誤」方面，事實上，上訴人堅持「時效」問題及「違法行為的持續性質」問題，有關「欠缺理由說明」方面，上訴人稱是「不足夠」的，原因是「僅列出理由說明，但未有進行解釋（……）也未有審查及衡量其價值」。

對於「違法行為的作出日期方面審判錯誤」，並非我們的意見證實瑕疵存在，原審法官僅審查了（前）被上訴的判決所基於的事實事宜，而正如之前所提及，已考慮「最終報告」及「2005 年 4 月 28 日的決議」，我們認為證據的審查是正確的，我們認為不能得出用於考慮現被上訴人的處罰的相關行為超越了「2000 年 3 月」。

最後，有關據稱的「欠缺理由說明」，同樣我們認為現上訴人沒有理由的。

我們承認被上訴的判決具有「綜合性」。

但應當記住司法裁判不是必須詳細處理構成裁判標的的問題的「文學作品」或「教科書」。

裁判十分清晰，只要閱讀便能明白法官為何撤銷被上訴的行為。

根據裁判中的事實及通過適用第 52/99/M 號法令第 7 條第 1 款便能得出上述因作出處罰決定時程序時效已完成而違反法律並需撤銷的結論，其他的考慮都並非必要，並且現在的上訴人亦準確地理解了裁判的推理。

因此，本上訴理由不成立。

裁決

四、根據以上理由說明，本合議庭在評議會上裁定上訴理由不成立。

無訴訟費用，因上訴人獲豁免。