

(譯本)

行政法院
無權限
針對行政當局的訴訟
公務人員在執行職務之外作出犯罪行為

摘要

行政法院無權限審判基於澳門行政當局應對公務人員在執行職務之外作出犯罪行為負責的理據而提起的訴訟。

2005 年 3 月 31 日合議庭裁判書
第 57/2005 號案件
裁判書製作法官：陳廣勝

澳門特別行政區中級法院合議庭裁判

2003 年 6 月 3 日，附有下列訴辯書狀之起訴狀被送呈至初級法院，隨後被分發到該法院當時的第二庭成為第 CAO-015-03-2 號普通民事訴訟卷宗（現以第二民事法庭第 CV2-03-0012-CAO 號程序被重新分發）：

“初級法院法官

甲，[...]，居於澳門[...]巷，[...]號，[...]，現針對

由駐該法院的檢察官所代表的**澳門特別行政區**，依據《司法組織綱要法》第 56 條第 1 款和第 57 條第 1 款第 3 項，

提起**通常訴訟程序之給付之訴**

其理據如下：

(一)

1993 年 1 月 13 日，原告於誠興銀行取得第 XXX 號銀行支票，價值為港幣 603,000 元，以及第 XXX 號銀行支票，價值為港幣 407,000 元。該等支票的抬頭均為澳門公鈔局收納處 — 參見文件 1、2、3，如往後所指均視為在此完全轉錄。

(二)

誠興銀行在文件 3 中提及“丙”之名字屬於原告並且亦為其所使用 — 文件 4。

(三)

1993 年 1 月 13 日，丁於中國銀行澳門分行取得第 XXX 號銀行支票，價值為港幣 49 萬元，支票的抬頭為澳門公鈔局收納處 — 文件 5、6。

(四)

丁是原告的妻子，為履行原告的指示，於中國銀行取得上述支票並以夫妻的財產向中國銀行支付 — 參見文件 4。

(五)

原告於同日將該三張支票交予財政局公務人員乙，此人擔任書記員之職，並負責統籌稅務執行法庭的工作 — 文件 7。

(六)

而乙則將支票交予財政局公務人員戊，此人擔任公鈔局收納員之職 — 文件 7。

(七)

戊將該些支票存入按照澳門公鈔局收納處之命令在澳門大西洋銀行開立的帳戶中(收納處帳戶) — 文件 7。

(八)

如此，財政局收取了該等款項，總值為港幣 150 萬元 — 文件 3、6、7。

(九)

原告取得前兩張支票又讓其妻子取得第三張支票，隨後將該等支票交予乙，原告的意圖是為繳付贖回位於[...]房地產的費用，因為據乙對原告所言，澳門公鈔局在對某位叫己的人士進行的稅務執行中已取得該等房產，

(十)

一旦贖回房產，即可成為房產的所有人 — 參見文件 7。

(十一)

該等意圖是由乙以欺騙的方式灌輸給原告的，其目的不是促進實現原告所期望的結果，而是與戊合作，利用支票以欺詐方式來獲得與支票等值的實質收益 — 參見文件 7。

(十二)

透過把支票交予戊並由其兌換為現金和/或無記名支票，總值等於原告所開出的支票總額，乙由此獲得了該等收益 — 參見文件 7。

(十三)

上述現金和/或無記名支票成為了公鈔局收益的一部份，而戊作為公鈔局收納員保管其收益或有權接觸其收益。

(十四)

如此一來，乙以欺詐方式占有的錢財屬於公鈔局而不是原告。

(十五)

在這個及其他的訴訟提起後，乙和戊被審判及判刑，在當時稱為澳門普通管轄法院第二分庭第 80/98 號重刑訴訟程序卷宗中，乙被判觸犯了公務上之侵佔罪和詐騙罪，戊作為從犯被判觸犯了詐騙罪 — 參見文件 7。

(十六)

原告從未收回其款項。

(十七)

該等款項以港幣發出，是由原告和其妻子透過誠興銀行和中國銀行繳付給澳門公鈔局收納處的。

(十八)

然而，該款項的所有權屬於原告，根據《民法典》第 1235 條規定的效力，澳門特別行政區應將款項返還給原告。

(十九)

澳門特別行政區一名公職人員透過表明其公務員身份實施了犯罪行為，作為其行為的後果，該款項現屬特區所持有或占有之物，由於構成了犯罪所得故特區應予以歸還。

(二十)

原告被剝奪了倘該款項繼續存於銀行而會產生的利息。

(二十一)

澳門特別行政區過錯扣留原告的款項，至少自被本訴訟傳喚之時起，不法侵犯了該期間內原告獲得利息的權利，在民事責任上構成了賠償原告的義務（參見《民法典》第 477 條第 1 款）。

(二十二)

按照賠償義務，澳門特別行政區應賠償原告自傳喚之日起，港幣 150 萬元若存於普通銀行帳戶裡將會產生的利息。

(二十三)

如果僅出於嚴謹性而假設收回款項所有權之請求未得到滿足，澳門特別行政區仍然因不當得

利而必須返還因原告受有損失而不法獲得的利益。

（二十四）

事實上，上述第 9 條中所指的原告意圖是履行一筆債務，這符合《民法典》第 470 條第 1 款（1966 年《民法典》第 476 條第 1 款）。

（二十五）

該規範指出履行債務的意圖，此處“債務”一詞應按《民法典》第 391 條的廣義上理解，並與之前《民法典》的第 397 條（參見《Código Civil Anotado》，Pires de Lima 和 Antunes Varela，科英布拉出版社，1967 年，第 1 卷，對第 476 條之註釋，第 323 頁）相對應，

（二十六）

這個含義包括了非獨立的債務，該等債務依附於另一具有非債務性質的法律關係又或者是該法律關係的結果（同上，對第 397 條之註釋，第 261 頁）。

（二十七）

本案例中，原告想以繳交三張銀行支票之款額作為為了可以產生贖回房產之直接法律結果而作出必須的給付。

（二十八）

另一方面，該款項歸入了公鈔局的財產範圍中是為了抵補乙在共犯戊的幫助下，透過提取等額的現金和／或無記名支票而侵吞的財產。

（二十九）

該等動機完全屬乙個人，且原告當時並不知情，公鈔局沒有任何正當理由接受或收取支票。

（三十）

所以，債務並不存在，該要素還由第 470 條第 1 款規定，與履行債務的意圖聯繫起來，則構成了原告請求返還向公鈔局作出之給付的權利。

（三十一）

與這項請求返還權利相對應的是，根據第 473 條第 2 款之規定，返還之義務不得超出收益限度。

（三十二）

公鈔局的獲利就是歸入其財產的款項。

（三十三）

有不同的看法認為，由於被侵吞了等額的款項，故澳門特別行政區沒有獲利，這個看法將會導致得出結論認為，一名本地區公職人員透過表明其公務員身份實施了犯罪行為，澳門特別行政區並非必須返還從中獲得的收益。

（三十四）

上述第 33 條中提及的看法是基於獲利的財產概念，這個概念可以與不當得利的一般目的相適應，但在本案例中是不成立的，因為若採用這個觀點，則無法進行返還，那麼產生的是一個與法律的一般原則相脫離甚至背道而馳的解決辦法。

（三十五）

眾所周知，《民法典》總則第 8 條第 3 款構成了我們整個法律制度之法規彙集，提出了以下原則：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。

（三十六）

這即是說，在不妨礙《民法典》第 7 條第 1 款所確定之受法律約束義務的情況下，“某些解決辦法公正還是不公正，道德還是不道德[可以]作為法律解釋的要素”而且“尤其是在存有疑問的情況下，亦必須推定立法者想要制定最公正和道德的解決辦法”（參見《Código Civil Anotado》，第 1 卷，對第 8 條之註釋，第 15 頁）。

（三十七）

因此，必須承認當某物被歸入從一項犯罪中所得的財產獲利範圍時，第 473 條第 2 款中所指

的收益即是該物的客觀價值。

(三十八)

那麼，由於不當得利，澳門特別行政區必須返還原告與上述第 1 條和第 3 條中所述支票等額的款項。

(三十九)

而且，基於第 474 條 a 項規定之效力，還應返還自傳喚起就該筆款額按年利率 6% 計算的法定利息。

為此，

以及根據法官意見，應判本訴訟證明屬實且訴訟理由成立，判澳門特別行政區：

1. 承認原告對該筆港幣 150 萬元款項的所有權，將款項返還原告，而且
 2. 支付原告自傳喚之日起，若將港幣 150 萬元之款項存於普通銀行帳戶將會產生的等額利息。
- 或者，**補充地判處：**
3. 返還港幣 150 萬元之款項並且
 4. 支付原告自傳喚之日起，就該筆款項的法定利息。

因此，

請求法官，在收到本起訴書後，命令傳喚檢察院司法官以代表澳門特別行政區，以便在其願意時可在法定期限內作答辯，並依法進一步跟進程序直至完結，否則須承擔不利後果。

案件利益值：澳門幣 1,545,000 元

[...]”（參見本卷宗第 2 頁至 4 頁背頁之文書原文，為保護原告隱私，我們刪除某些個人身份資料）。

基於由檢察院依法代表的被告未提出答辯，2004 年 7 月 26 日負責該訴訟的法官作出了清理批示，通知雙方依據《民事訴訟法典》第 405 條第 2 款作出法律陳述，在陳述階段結束後，第一審合議庭主席於 2004 年 10 月 7 日作出下列批示：

“批示

陳述書看來已完結。

已履行了澳門《民事訴訟法典》第 405 條第 2 款的規定。

在現階段，存在一個問題需要審查：法院在事宜方面的管轄權：

原告欲透過本訴訟看到：因行政當局的服務人員在執行職務時實施過錯之行為而應獲得賠償。

該要求是針對澳門特別行政區而提出的，其中第一個問題就是一般法院的實質管轄權問題。這個問題可以也應該根據澳門《民事訴訟法典》第 413 條和第 414 條的規定依職權提出。

眾所周知，為了確定法院在事宜方面的管轄權，須根據向法庭遞交事實的版本考慮相關的實質法律關係的性質。

正如我們所說，原告欲透過本訴訟得到宣判，由於公共行政當局的服務人員在執行職務時故意做出之行為，原告承受了損害且應為此獲得賠償。該等服務人員在刑事訴訟中已被判刑。

在確定的司法見解和學說中認為，對於公共管理中的行為或行政當局服務人員實施過錯而損害私人權利的行為，行政法院有權限審查行政團體因該等行為而產生的責任。

這就是說，當行政當局服務人員在執行職務時，故意作出行為損害了行政相對人的權利或因公共管理行為而造成了損害，而提出針對行政當局的賠償請求，行政法院有權限對請求進行審理。

明顯地，當行政當局被提起訴訟和被判刑後，之後行政當局可以對實施產生責任之行為的行為人提出求償之訴 — 4 月 22 日第 28/91/M 號法令第 5 條。

然而，針對澳門特別行政區的本訴訟在本初級法院提出，其法理依據何在？

當訴訟只針對實施產生責任之行為的行為人而提起時，不會有太大疑問的是一般法院有權限

審理賠償請求。

但是，“受害人不可以針對國家和實施產生責任之行為的行為人同時提出訴訟，因為該普通共同訴訟違背了按事宜確定管轄權方面的規範”；所以，“當針對國家和實施產生責任之行為的行為人同時提出訴訟，應宣判法院無絕對管轄權，並且相應地駁回只與國家相關的起訴，因為無法證實對於與行為人有關的起訴亦無管轄權”（參見《司法部公報》311/211，衝突法院1981年11月5日的合議庭裁判書），這個理論可以完全適用於本案。

（經第9/1999號法律核准的）澳門特別行政區《司法組織綱要法》第30條第2款第3項第4段規定：

“二、在行政上的司法爭訟方面，在不影響中級法院的管轄權的情況下，行政法院有管轄權審理：

（...）；

（三）下列訴訟：

（...）；

（4）關於澳門特別行政區、其他公共實體及其機關據位人、公務員或服務人員在公共管理行為中受到損害而提起的非因合同而產生的民事責任的訴訟，包括求償訴訟。”

另一方面，有一個在行政法院審理的相同案件（同樣由本法院移送至行政法院，卷宗編號100/98-AO），其中案件之事實與本訴訟是同一事實，原告是受害人之一。

綜上所述，裁定初級法院無（按事宜確定的）絕對管轄權審理在此提出的針對澳門特別行政區的請求的延訴抗辯理由成立（澳門《民事訴訟法典》第412和413條），故此，批示轉為確定，移送卷宗至行政法院以便作出適當處理（澳門《民事訴訟法典》第230條第2款）。

附隨事項的訴訟費用訂定為5個計算單位，由原告承擔。

作出必要通知。

[...]”（參見本卷宗第195頁至第197頁原文）。

對法官批示作出通知後，原告向本中級法院提起上訴，在其2004年12月13日作出的擬本中提出以下結論和請求：

“[...]

結論：

（1）從訴辯書和其他訴訟文件中可以看到，乙並非執行職務，而是意圖獲得不法經濟收益，利用和濫用自己或他人的職務，損害了原告和被告利益；

（2）執行公共職務應該以尊重被賦予該等職務之目的為前提，即謀求公共利益，而不是利用職務以滿足私人或行為人個人的利益；

（3）乙實施的行為中不存在謀求公共利益的目的要素；

（4）故此處的行為不可被視作為引致行政當局產生責任的公共管理行為或職務上的行為，這個結論亦適用於戊所實施的行為；

（5）為此，乙並非是在執行職務且出於該等原因而作出行為的，根據第28/91/M號法令第2條，對機關或行政人員做出過錯之不法行為，這是行政當局向受害人承擔非合同民事責任的要件；

（6）原審法庭認為乙的行為屬公共管理行為而宣告其無管轄權，故被上訴批示作出了錯誤的解讀和適用，違反了上述第2條。

（7）而且還違反了《司法組織綱要法》第30條第2款第3項第4段，對其作出了反義解釋，另外同一法律第28條訂立了初級法院的其他管轄權，使其有權審判不屬於其他法院的全部案件；

（8）乙和戊曾對另一名非原告之個人實施了與本案起訴書中所述完全相同的行為，透過行政法院已轉為確定的第2/00-RA號判決，已決定他們行為並非職務上的行為或公共管理行為，而

是個人行為，對此行政當局不具民事責任；

（9）面對行政法院的決定，相關利害關係人向初級法院提起了一項宣告之訴，其中除了引述與此處相同的事實外，還以與本案所援引之相同的理據請求被告返還其占有的款項，以及因不當得利而予以賠償；

（10）新的訴訟以初級法院第六庭第 CAO-015-03-6 號卷宗，並且由此產生了中級法院第 246/2004 號案件，其中判定初級法院有管轄權審理事宜；隨後在卷宗中整理了詳細資料和疑問表；

（11）無論如何，本訴訟中原告並非謀求被告就上述公職人員的行為予以賠償；而是請求返還繳付給被告、由被告無正當理由佔有的款項，另外要求就不當得利予以賠償，而無論返還請求還是賠償請求都不是基於第 28/91/M 號法令中所指的民事責任，所以問題並非此處詳述的法院管轄權，因為初級法院享有普通管轄權和其他權限，具有對本案的管轄權。

綜上所述，

以及根據法官之意見，被上訴批示由於違反了第 28/91/M 號法令第 2 條，對《司法組織綱要法》第 30 條第 2 款第 3 項第 4 段作出了反義解釋，亦違反了該條款及同一法律第 28 條，故應宣判原審法庭繼續進行訴訟直至完結，並作出一貫公正之裁判！

[...]”（參見本卷宗第 209 頁至第 211 頁原文）。

就該上訴，被告於 2005 年 1 月 18 日提出答辯，透過下列理由提出上訴理由成立：

“1.依據澳門《民事訴訟法典》第 413 和 414 條，依職權提出了初級法院無絕對管轄權之延訴抗辯。

2.關鍵問題是如何看待本訴訟。

3.按照原告的意見，本訴訟應被視為請求返還之訴或者基於不當得利而提起之訴訟，但是該看法並未為被上訴法庭所接納。

4.參閱第 78 頁至第 80 頁所列之有關原告和被告乙和戊的事實，我們認為本案的犯罪行為不屬於公共管理範圍，而是私法上的管理範圍。

5.所實施的引致責任之行為不屬於公共管理範圍，故被上訴批示因違反《司法組織綱要法》第 28 條而應予以廢止。”（參見本卷宗第 275 頁至第 275 頁背頁之原文）。

即使負責訴訟案件的新法官於 2005 年 1 月 19 日作出批示（第 276 頁）命令上呈卷宗，2005 年 3 月 8 日上訴才由被上訴法院的程序科（參見第 278 頁之注錄）送交至本審級，後經中級法院初步審查和法定批閱，現作出決定。

為此，應首先指出，考慮到上訴法院僅處理上訴人在其上訴陳述結論中框畫的具體問題，當中不包括的問題則轉為確定，儘管這有時被援引入陳述中，這是一個方面；另一方面，重溫 José Alberto dos Reis 教授的學說，“在當事人向法院提出某一問題時，會說明諸多理由及依據以證明其觀點；法院只須解決所被提出的問題；無須審理當事人爲支持其主張所用的所有依據及理由。”

（《Código de Processo Civil anotado》，第 5 卷 — 第 658 至 720 條，再版，科英布拉出版社，1984 年，第 143 頁）（在此意義上，尤其參見本中級法院第 165/2002 號案件的 2002 年 10 月 10 日合議庭裁判）。本上訴中必須解決的核心問題是要知道初級法院是否由權限審理原告提出的原訴訟。

經分析起訴書中提出的條目，正如我們已經對第 246/2004 號民事上訴案 2004 年 10 月 14 日作出的裁判中所表述，我們認為原審合議庭主席不應宣告初級法院不具有權限審理原告（即本上訴人）之訴訟，因為很明顯地，根據原告的描述他在訴訟中提出的請求是基於乙（在與戊的合作下）讓原告取得以澳門公鈔局收納處為抬頭的 2 張誠興銀行編號 XXX 及 XXX 的支票及 1 張中國銀行編號 XXX 的支票然後交付予他，以表明公務員的身份來實施的一次（不法）詐騙，而不是基於在行使公共權力當中因行政當局公共管理而產生的任何有爭議之實體關係（特別參見起訴狀原告陳述之第（一）、（二）、（三）、（四）、（五）、（六）、（七）、（九）、（十）、（十一）、（十五）、（十九）、（二十八）條）。

為此，原審法官宣告初級法院沒有權限審理本案中的訴訟，其提出的論點不能成立。

再者，本案的犯罪行為與任何一個非澳門行政當局公務員的人士以表明公務員身份觸犯詐騙

罪無甚區別。

若採納不同於我們上述結論的立場，那麼行政法院必須審判基於澳門行政當局應對公務人員在執行職務之外作出所有犯罪行為負責的理據而提起的訴訟，但按照澳門成文法，這明顯是不可接受也是不合理的。

總而言之，我們認為行政法院無權限審判基於澳門行政當局應對公務人員在執行職務之外作出犯罪行為負責的理據而提起的訴訟。

為此，合議庭裁定上訴理由成立，廢止宣告初級法院無（按事宜確定的）管轄權之 2004 年 10 月 7 日原審法官批示，若無其他合法依據妨礙，原審法院須根據民事訴訟法對該民事訴訟進行審理或作出決定。

本上訴毋須支付訴訟費用。

陳廣勝（裁判書製作法官）— João A. G. Gil de Oliveira（趙約翰）— 賴健雄