

卷宗編號： 414/2020
日期： 2020 年 09 月 17 日
關鍵詞： 第 52/99/M 號法令第 14 條之規定、無效

摘要：

- 行政處罰決定必須載有第 52/99/M 號法令第 14 條規定的內容，否則無效。

裁判書製作人
何偉寧

行政、稅務及海關方面的上訴裁判書

卷宗編號: 414/2020
日期: 2020 年 09 月 17 日
上訴人: A 及 B 有限公司(司法上訴人們)
被訴實體: 澳門衛生局局長

*

一.概述

司法上訴人們 A 及 B 有限公司，詳細身份資料載於卷宗內，不服行政法院於 2020 年 02 月 10 日作出的決定，向本院提出上訴，理由詳載於卷宗第 112 至 115 頁，有關內容在此視為完全轉錄¹。

¹ 司法上訴人們的上訴結論如下:

錯誤解釋及適用法律

1. 被上訴裁判認為，雖然被訴行為欠缺第 52/99/M 號法令第 14 條 f)項及 g)項的內容，但不會導致被訴行為無效。
2. 其所持之理據，主要是認為該等內容純屬資訊性質的要件，以及認為被上訴人在履行通知義務時已將相關資訊告訴上訴人，故應對上述條文(即第 52/99/M 號法令第 14 條)進行修正性解釋。
3. 事實上，被上訴裁判所引用的三份中級法院合議庭裁判(卷宗編號:52/2005、216/2013、442/2018)的大多數意見均認為，將欠缺第 52/99/M 號法令第 14 條規定之任一要件的處罰行為視為無效，係立法者的選擇;解釋者可以不同意立法者的選擇，但必須遵守仍然生效的法律，因為 *Dura lex sed lex*。
4. 另一方面，倘按照被上訴裁判的理由進行法律解釋，將會完全違背了「特別法優於一般法」的基本法律原則。
5. 探討第 52/99/M 號法令第 14 條的各項要素屬於處罰行為的本質要素或非本質要素、屬於行為本身的要件抑或純粹資訊性要件，是無意義的。因為立法者並沒有為該條文內相關要件的重要性作出區分，無論欠缺任何一個，都會導致行為的無效。
6. 另外，「行政行為」與「行政行為的通知」是兩個截然不同的概念，並分屬行政當局在不同行政程序階段所作的行為;後者的存在與否，與前者的有效性(*validade*)沒有任何關係，皆因前者在後者作出前經已形成。
7. 中級法院在第 442/2018 號卷宗的合議庭裁判中已確認上述觀點。而且，我們不能夠以一個通知來對一個欠缺所有法定要素的行政行為作出補正。
8. 最後，關於對法律進行「修正性解釋」的前提，Baptista Machado 教到:「字面含義(語言排列)是出發點(...)“沒有在法律字面上有最起碼的文字對應，即使該等文字表達不盡完善”的立法思想，便不能視為包含於法律的可能含意中。如果詞匯格式很不令人滿意並且已經完全缺乏靶心的話，可以不得已地進行擴張解釋或限制解釋，甚至進行修正解釋。但是，即使在最後一種情況下，也有必要從“失敗”的文本中至少間接地獲得一種被解釋者視為解釋結果的提示。」(底線為我們所加)

*

被訴實體就有關上訴作出答覆，內容載於卷宗第 119 至 129 頁，在此視為完全轉錄。

*

檢察院認為應判處上述上訴成立，有關內容載於卷宗第 138 至 139 頁，在此視為完全轉錄。

*

二.事實

已審理查明之事實載於卷宗第 90 及其背頁，有關內容在此視為完全轉錄²。

9. 被上訴裁判基於為著立法初衷得以體現等一系列原因，建議對涉案的法律條文作出修正性解釋，然而，被上訴裁判的解釋結果，並未符合《民法典》第 8 條關於法律解釋規則的要求--與被解釋法律字面上有最起碼文字對應。
10. 故此，由於被上訴裁判錯誤適用了第 52/99/M 號法令第 14 條 f)項及 g)項的規定，故應予以撤銷。

² 已審理查明事實如下：

- C 醫療中心，牌照編號為 AL-XXXX，位於澳門 XXXXXX 座(見行政卷宗第 326 頁)。
- 司法上訴人 A 為衛生局註冊執業醫生，執照編號為 M-XXXX，為“C 醫療中心”的技術指導和駐診醫生(見行政卷宗第 326 頁)。
- 司法上訴人 B 有限公司為“C 醫療中心”的持牌人，商業及動產登記局編號為 XXXXX(SO)(見卷宗第 25 頁)。
- 因發現本澳有私營衛生護理服務場所不當處方抗癌藥物，衛生局人員於 2017 年 06 月 20 日對“C 醫療中心”進行巡查，在有關場所內發現抗腫瘤藥物，包括 28 盒*4 瓶和 3 瓶 Lynparza 及 1 瓶 Tagrisso(見行政卷宗第 220 頁至第 224 頁)。
- 2017年07月11日，衛生局一般衛生護理副局長作出批示，同意編號102/PP/UTLAP/2017建議書之內容，決定開立編號043/Q/UTLAP/2017卷宗，由1名腫瘤科醫生及1名藥劑師組成預審機關以調查“C 醫療中心”涉嫌不當處方抗癌藥物之事宜(見行政卷宗第228頁至第235頁)。
- 2018年10月24日，衛生局透過編號3320/OF/UTLAP/2018公函將上述決定通知兩名司法上訴人的訴訟代理人提交書面答辯(見行政卷宗第382頁至第390頁)。
- 2018年11月15日，兩名司法上訴人的訴訟代理人提交書面答辯(見行政卷宗第391頁至第393頁及背頁)。
- 2019年02月14日，被上訴實體作出批示，同意醫務活動牌照科編號 049/R/UTLAP/2019報告書的建議，指出因司法上訴人A不規範診治病人而違反12月31日第84/90/M號法令第3條b)項規定、向衛生局提交不實的特別藥品進口申請資料而違反12月31日第84/90/M號法令第3條d)項規定，以及書寫病歷不完整及不準確而違反第5/2016號法律第8條第2款1)項規定，決定對司法上訴人A分別科處澳門幣2,000.00元、澳門幣2,000.00元及澳門幣20,000.00元的罰款；此外，因司法上訴人B有限公司未有妥善管理及保存病歷而違反第5/2016號法律第8條第2款3)項的規定，決定對其科處澳門幣10,000.00元的罰款(見行政卷宗第413頁至第427頁)。

*

三.理由陳述

司法上訴人們認為原審判決錯誤適用了第 52/99/M 號法令第 14 條 f)項及 g)項的規定，故應予以撤銷。

原審判決相關內容如下：

“...

再看司法上訴人提出的第二項理據—被上訴行為遺漏載明 10 月 4 日第 52/99/M 號法令第 14 條 f)及 g)項規定的要件。

的確，據卷宗資料所載，被上訴行為實無指明對該行為提出申訴之可能性、提出申訴之期間及向哪一法院提出申訴，亦無提醒倘不對該行為提出申訴時將導致有關行為即時執行。

與此同時，必須看到中級法院已多次就行政處罰決定因欠缺載明相關要素導致行為無效的觀點闡明其立場(詳見中級法院 2005 年 4 月 28 日第 52/2005 號卷宗的合議庭裁判、2013 年 10 月 24 日第 216/2013 號卷宗的合議庭裁判及 2019 年 10 月 10 日第 442/2018 號卷宗的合議庭裁判)。

坦言之，儘管上級法院的上述司法見解已經過反覆詮釋、拓展並予以重申，卻似乎仍無法完全釋除我們的疑慮。

恰如駐本院檢察官在意見書中所指，10 月 4 日第 52/99/M 號法令第 14 條 g)項及 f)項規定的內容，實質上是沿用《行政程序法典》第 70 條 c)項及 d)項的表述，該等要素純屬資訊性質的要件，法律強制要求的目的是在於保障處罰決定之相對人得以切實依法地行使其申訴權。其有別於同一條文所載的其他內容，更不能與之混同。該等要素縱使缺漏也無礙行政行為之完整有效，故不應引致行為無效的後果。

-
- 2019年02月28日，衛生局透過編號752/OF/UTLAP/2019公函將上述決定通知兩名司法上訴人的訴訟代理人(見行政卷宗第431頁至第443頁)。
 - 2019年04月01日，兩名司法上訴人透過訴訟代理人針對上述決定向行政法院提起司法上訴。

而一如檢察官於其意見書所引用的，早於中級法院第 52/2005 號卷宗的合議庭裁判中，當時的助審法官已通過表決聲明一針見血地表明其保留態度：

“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。

.....

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。

.....

事實上，鑑於其性質以及我們行政法律制度的一致性，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。”

除此之外，從有關條文保障的目的出發，可以看到，在本案中被上訴實體在履行其通知義務時，已依法將相關資訊告知司法上訴人。而二人事實上也已適時地在具管轄權的法院對於有關行政處罰決定提起了司法上訴，其訴訟保障並無受到任何影響。倘若單單因資訊要件的遺漏導致有關處罰決定自始無效，顯然是有欠適度的結果，而這種結果似乎未必是立法者所樂見的。

有鑒於此，在充分尊重不同見解的前提下，我們認為，為確保條文的具體適用

能最大程度地貼合立法初衷，對有關條文進行修正性解釋極具必要性。按我們的解讀，針對行政決定的行文中遺漏載明 10 月 4 日第 52/99/M 號法令第 14 條規定 f) 項及 g) 項所訂之要素的情況，倘若強化制裁後果為行為無效，不但不能增強任何阻嚇力，反而會添加不必要的行政成本和負擔，更無助於更多地保障行政行為之相對人的利益。

因為正如上文所分析的，作為資訊性質的要素，《行政程序法典》第 70 條已明文要求行政當局須將該等資訊告知利害關係人。倘若行政當局未予執行，利害關係人可按《行政訴訟法典》第 27 條第 2 款的規定，向行政實體申請就遺漏事項補充通知，與此同時中止進行提起司法上訴之期間。

所以，處罰決定產生無效的後果，不適用於上述規定之要素遺漏的情況。基此，有關司法上訴理據不能成立...”。

我們充份尊重原審判決的立場。事實上，本案的裁判書製作人及助理檢察長，當仍是行政法院的法官及檢察官時，以及中級法院卷宗編號 52/2005 的第二助審法官，均曾和原審法院持同一立場。

然而，不論裁判書製作人或上述卷宗第二助審法官，經研究反思後，分別在中級法院卷宗編號 442/2018 和 216/2013 修正了原來的立場，認為：

*“...O legislador teve uma preocupação especial no que concerne ao “regime procedimental” relativo às infracções administrativas. Preocupação que vem já do nº2, do artigo 11º do diploma, ao prescrever que “Sob pena de **nulidade** da decisão sancionatória, são assegurados ao infractor os direitos de audiência e defesa”. A sua ideia não foi estabelecer sanções de invalidade procedimental, como frequentemente sucede no procedimento administrativo comum. Como se sabe, por exemplo, a falta de audiência prévia, constituindo uma afronta ao direito de audiência e defesa nos processos administrativos de tipo disciplinar, representa uma nulidade procedimental*

com assento e fundamento na omissão de formalidade essencial. Contudo, a tradição na jurisprudência não é estender essa nulidade procedimental até ao acto final sancionador. Isto é, o que vem sendo hábito é decidir que tal nulidade procedimental apenas se reflecte na decisão final enquanto fonte de invalidade anulatória: o acto administrativo final não é, por essa razão, nulo, mas simplesmente anulável.

Contudo, o legislador do RJIA quis coisa diferente. Conhecendo bem, com toda a certeza, a problemática daquela nulidade procedimental e dos seus efeitos nos procedimentos administrativos comuns, foi mais além e, para este procedimento, que é especial, fixou a cominação insuperável, insubstituível ou incorrigível: a nulidade da decisão sancionatória! O legislador deixou muito evidente que a invalidade só podia ser a nulidade do acto! E, como é sabido, as causas de nulidade não se degradam em fontes não invalidantes, uma vez que, nos termos do art. 123º, nº1 e 2, do CPA, os actos nulos não produzem efeitos “ab initio” (“ex tunc”), ainda que em certos casos às situações de facto deles decorrentes lhes possam ser atribuídos alguns efeitos jurídicos pela força do simples decurso do tempo (art. 123º, nº3, CPA).

De maneira que, tendo assim prescrito a lei, não pode o intérprete estabelecer qualquer interpretação correctiva que não tenha na letra da lei o mais pequeno suporte. E se o autor da lei colocou os elementos do art. 14º como condição de perfeição e validade do acto, a falta de qualquer deles afecta necessariamente essas perfeição e validade. Ou seja, apenas se pode fazer uma diferenciação entre elementos essenciais (os que fazem parte da própria noção do acto) e acessórios (os que podem, ou não, ser introduzidos no acto) na óptica do destinatário ou do intérprete, quando colocados perante o conteúdo concreto decisório isoladamente, isto é, sem a presença de uma norma definitiva. Mas, essa óptica deixa de interessar, ou ter qualquer relevo autónomo, se a norma, independentemente de qualquer entendimento que o destinatário ou o

intérprete possam fazer do acto em si mesmo, estabelecer especificamente a nulidade para o caso. O peso da norma, nessa situação, sobrepõe-se ao juízo do homem.

Explicitando melhor: ainda que alguns dos elementos ali previstos possam ter um carácter concomitantemente informativo – e, por isso mesmo, marcados preferencialmente para um conteúdo notificador (é o caso das alíneas f) e g)) - a verdade é que a sua falta não afecta somente a sua eficácia externa. É que, podendo eles ter que ver mais com a sua dinâmica, com a sua externalização, com a sua projecção perante os destinatários, a sua importância não pode deixar de ser a mesma que o legislador lhes pretendeu conferir. Eles têm o mesmo valor que os restantes, na medida em que o preceito legal não estabeleceu nenhuma hierarquia entre si, antes os colocou no mesmo plano de importância. Pode-se não concordar com esta forma de legislar, mas não se pode fazer de conta que o legislador não se declarou da melhor maneira ou que não soube expressar o seu pensamento em termos adequados (cfr. art. 8º do CC).

Ora, se para o legislador todos eles são elementos essenciais e, sobretudo, se para a falta de algum deles cominou expressamente essa forma de invalidade, então, até porque assim também resulta do nº1, do art. 122º do CPA, parece que outra solução não resta, senão a de considerar nulo este acto, tal como noutro momento da vida deste tribunal foi já decidido. Na verdade, o acto em apreço não fez constar do seu conteúdo os elementos das alíneas e) (na parte referente ao prazo de cumprimento) e g), do art. 14º citado, os quais apenas constam da notificação nº 206/R/2011, a fls. 105 e vº do p.a.

...” (見中級法院卷宗編號 216/2013)。

同樣，本案的助理檢察長亦修正了原有的立場。在檢閱中發表了以下意見

“....

Nas alegações do recurso jurisdicional em apreço, os recorrentes solicitaram a

anulação da douta sentença em escrutínio e a declaração da nulidade do acto recorrido, “por tal acto administrativo infringir as disposições nas alíneas f) e g) do art.14.º do D.L. n.º52/99/M.”

*

Repare-se que no recurso contencioso, os dois recorrentes pediram a declaração da nulidade do despacho a que alude o art.1.º da petição inicial, invocando a ofensa do disposto nas alíneas b), c), f) e g) do art.14.º e no n.º2 do art.11.º do D.L. n.º52/99/M, a violação do princípio in dubio pro reo e do preceito na alínea g) do n.º2 do art.122.º do CPA.

Exarando esse despacho no Relatório n.º049/R/UTLAP/2019 (doc. de fls.413 a 427 do P. A.), o Exmo. Sr. Director dos SSM após, aí e de maneira inequívoca, a sua declaração de concordância (同意). Por força do preceito no n.º1 do art.115.º do CPA, o Relatório n.º049/R/UTLAP/2019 faz parte integrante do apontado despacho. Ora, a interpretação articulada mostra que nem o Relatório nem o próprio despacho contem as indicações consagradas nas alíneas f) e g) do art.14.º do D.L. n.º52/99/M.

Sucedendo que na sentença em sindicância, o MMº Juiz a quo julgou improcedente o supramencionado recurso contencioso na sua totalidade, pese embora reconheça que “的確，據卷宗資料所載，被上訴行為實無指明對該行為提出申訴之可能性、提出申訴之期間及向哪一法院提出申訴，亦無提醒倘不對該行為提出申訴時將導致有關行為即時執行。”

Com todo o respeito pela posição do ilustre colega e do MMº Juiz a quo, a “preocupação especial” (do legislador) referida pelo Venerando TSI no aresto tirado no seu Processo n.º216/2013 aconselha-nos seguir à jurisprudência praticamente pacífica do mesmo, no sentido de que “I – Todos os elementos referidos no art.14º do DL nº52/99/M, de 4/10 (Regime Jurídico das Infracções Administrativas) devem fazer parte

do conteúdo do acto sancionatório como elementos essenciais, por o legislador não estabelecer em relação a eles nenhuma discriminação de importância ou hierarquia. II - A falta de qualquer deles é fulminada com a nulidade do acto sancionatório, tanto da sanção principal, como da sanção acessória que eventualmente tenha sido aplicada.” (cfr. Acórdão no Processo n.º216/2013, no mesmo sentido os emanados nos Processos n.º52/2005 e n.º442/2018)

O que implica que enferma da errada interpretação das alíneas f) e g) do art.14.º do D.L. n.º52/99/M a douda sentença recorrida na parte de julgar que a inobservância destas duas alíneas não determine a nulidade de acto administrativo, por isso o recurso jurisdicional em apreço merece provimento, embora a notificação do sobredito despacho do Director dos SSM contenha as indicações consignadas nas mesmas duas alíneas.

Por todo o expendido acima, propendemos pelo provimento do presente recurso jurisdicional...”。

現階段找不到變更在卷宗編號 216/2013 所作出的司法見解的理由。

*

四. 決定

綜上所述，本合議庭裁決上訴理由成立，廢止原審判決及宣告被訴行為無效。

*

無需任何訴訟費用，因被訴實體享有主體豁免。

作出適當通知及採取適當措施。

*

2020 年 09 月 17 日

何偉寧

唐曉峰

李宏信

米萬英