

澳門特別行政區行政法院

行政司法上訴第 996/13-ADM 號

*

卷宗編號：996/13-ADM

*

判決書

*

甲，詳細身份資料記錄於卷宗內(以下簡稱司法上訴人)，就經濟局局長(以下簡稱被訴實體)於 2013 年 1 月 31 日向其作出分別科處罰款澳門幣 20,000 元及澳門幣 2,500 元之決定，向本院提起司法上訴，要求撤銷被訴行為，理由是編號：XXXXXX/2012/DIAE/DICO 公函內容因作出行為者無權限而導致違反法律，以及被訴行為違反善意原則及處罰權最少介入原則。

*

被訴實體提交答辯，認為司法上訴人提出之訴訟理由不成立，應駁回本司法上訴之請求。

*

依法聽取司法上訴人指定之兩名證人。

*

於法定期間內，僅司法上訴人提交非強制性陳述。

*

駐本院檢察官發表意見，認為司法上訴人提出之訴訟理由不成立，應駁回本司法上訴之請求(見卷宗第 72 頁至第 74 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之資料，本院認定以下對案件審判屬重要的事實：

於 2012 年 4 月 17 日，經濟局督察前往司法上訴人設於[地址 1]3 樓 J 之場所進行調查，並對現場拍攝照片，調查期間發現司法上訴人利用同一工業大廈 3 樓 K 座單位作貨倉及寫字樓的用途，而上述 3 樓 K 座單位並沒有工業單位准照的登記。同日，經濟局督察制作編號：XXX/2012/DIAE 報告書，指出司法上訴人涉嫌在未取得許可的情況下擴充工業場所，違反第 11/99/M 號法令第 9 條第 1 款的規定，建議以公函通知司法上訴人必須即時中止相關的違例行為，或採取補救措施，為擴充部分向經濟局申領工業單位准照(見附卷第 7 頁至第 11 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2012 年 4 月 20 日，經濟局副局長對上述建議作出同意的決定(見附卷第 10 頁背頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2012 年 4 月 24 日，經濟局經濟活動稽查廳廳長透過編號：XXXXXX/2012/DIAE/DICO 公函，指出司法上訴人在未取得准照的情況下把廠房擴展至[地址 1]3 樓 K 座，命令司法上訴人必須立即終止在該單位進行有關生產活動，否則將對其展開處罰程序(見附卷第 13 頁至第 14 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2012 年 6 月 12 日，經濟局督察再次前往上述場所進行調查，並對現場拍攝照片，調查期間 3 樓 K 座單位內有 4 名寫字樓文員，單位內設有一房間用作寫字樓，一角放置了一些已包裝的寵物糧，另一角則堆放了一些紙箱及雜物；司法上訴人之股東乙表示，上述單位只作寫字樓及貨倉之用，並沒有在單位內生產(見附卷第 15 頁至第 18 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2012 年 6 月 27 日，經濟局督察制作報告書，指出司法上訴人利用[地址 1]3 樓 K 座單位作其寫字樓及貨倉之用，須領有該局之工業准照才可以運作，故司法上訴人涉嫌違反第 11/99/M 號法令第 9 條第 1 款及第 10 條之規定，建議對司法上訴人的違例行為開立行政違例處罰程序卷宗並將有關事宜作出通知。於 2012 年 6 月 28 日，經濟局代局長對上述建議作出同意的決定(見附卷第 22 頁至第 23 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2012 年 7 月 4 日，經濟局透過編號:XXXXXX/2012/DIAE/DICO 公函，通知司法上訴人針對其在不具工業准照之情況下在同一工業大廈 3 樓 K 座單位用作公司之貨倉及行政設施用途，已開立第 XX/2012/DIAE/DICO 號行政處罰程序(見附卷第 24 頁至第 25 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2012 年 7 月 23 日，經濟局督察制作報告書，建議就司法上訴人之違例行為，給予其 10 天時間就有關指控提交書面申辯。同日，經濟局經濟活動稽查廳廳長對上述建議作出同意的決定(見附卷第 29 頁至第 30 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2012 年 7 月 26 日，經濟局透過編號:XXXXXX/2012/DIAE/DICO 公函，將上述決定通知司法上訴人，並在通知書上指出司法上訴人可在指定期間內以書面方式陳述意見及辯護，且可在聽證中使用人證、物證、書證或其它的證據(見附卷第 31 頁至第 32 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2012 年 8 月 8 日，司法上訴人向經濟局提交書面陳述，指出在收到

通知後已立即終止在有關單位進行的包裝工序，而督察在 6 月 12 日再次巡查時，於 K 座單位內僅用作寫字樓和貨倉用途，並沒有在單位內生產；同時指出該 K 座單位因正值租約期滿，故沒有向相關部門申請牌照，經多月商討，業主同意將該單位續租予司法上訴人，因此其按法例要求已在進行申請擴充牌照和相關稅務登記等手續(見附卷第 33 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2012 年 8 月 15 日，司法上訴人向經濟局申請擴充在同一工業大廈 3 樓 K 座單位的工業單位准照(見附卷第 36 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2012 年 11 月 6 日，經濟局牌照暨消費稅處回覆經濟活動稽查廳，指司法上訴人已獲發編號：XX/2012 臨時工業准照(見附卷第 40 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2012 年 11 月 9 日，經濟局督察制作報告書，指由於司法上訴人在申辯書表示已經在進行申請擴充牌照和相關稅務登記等手續，經牌照暨消費稅處確認，司法上訴人於 2012 年 8 月 15 日向該局申請在[地址 1]3 樓 K 座單位用作其貨倉用途，且於 2012 年 11 月 5 日司法上訴人已獲該局發出臨時工業准照(LPUI XX/2012)，司法上訴人有作出事後的補救措施，且為是次違法行為之初犯者，建議作為減輕處罰的情節(見附卷第 41 頁至第 42 頁及其背頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2012 年 11 月 16 日，經濟局副局長作出批示，要求司法上訴人提供證據，以再進行分析(見附卷第 42 頁背頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2012 年 11 月 20 日，經濟局透過編號：XXXXXX/2012/DIAE/DICO 公函，通知司法上訴人提供證據(見附卷第 43 頁至第 44 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2012 年 12 月 5 日，司法上訴人向經濟局提交有關單位之新舊租賃合約副本(見附卷第 45 頁至第 51 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2012 年 12 月 7 日，經濟局督察制作報告書，指出司法上訴人表示由於 K 座單位當時正值租約期滿，因租約事宜才沒有向相關部門申請牌照，在事後提交的租約內容顯示新舊租約的交接期為 2012 年 7 月 9 日，舊租約開始出租日為 2009 年 7 月 10 日，顯示有關單位已被使用 3 年之久，而由於司法上訴人有作出事後的補救措施，且為是次違法行為之初犯者，可考慮作為減輕處罰的情節，建議科處較低之罰款，並根據第 11/99/M 號法令第 82 條 c)項及 e)項之規定，分別向司法上訴人科處澳門幣 20,000 元及 2,500 元之罰款。於 2012 年 12 月 11 日，經濟局副局長對上述建議作出同意的決定(見附卷第 52 頁至第 53 頁及其背頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2012 年 12 月 14 日，經濟局發出編號：XX/2012 通知書，將上述處罰決定通知司法上訴人，並在通知書上指出司法上訴人可於 30 天內向經濟局局長提起必要訴願(見附卷第 54 頁及其背頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2013 年 1 月 15 日，司法上訴人透過訴訟代理人針對經濟局副局長之上述處罰決定提起必要訴願(見附卷第 60 頁至第 68 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2013 年 1 月 25 日，經濟局督察制作報告書，指出司法上訴人在[地址 1]3 樓 K 座單位在未領有該局之工業准照下用作寫字樓及貨倉用途，違反第 11/99/M 號法令第 9 條第 1 款及第 10 條之規定，建議維持原來之處罰，根據同一法令第 82 條 c)項及 e)項之規定，分別科處澳門幣 20,000 元及澳門幣 2,500 元之罰款。於 2013 年 1 月 31 日，被訴實體對上述建議作出同意的決定(見附卷第 73 頁至第 74 頁及其背頁，有關內容在此視為

完全轉錄)。

於 2013 年 2 月 4 日，經濟局發出編號：XX/2013 通知書，將被訴實體之決定通知司法上訴人，並在通知書上指出司法上訴人可於 30 天內向行政法院提起司法上訴(見附卷第 75 頁及其背頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2013 年 3 月 11 日，司法上訴人針對被訴實體之上述決定向本院提起本司法上訴。

*

在起訴狀中，司法上訴人要求撤銷被訴行為，指出由經濟局經濟活動稽查廳廳長發出的編號：XXXXXX/2012/DIAE/DICO 公函，要求司法上訴人立即終止在 3 樓 K 座單位進行違例活動，而不選擇通知司法上訴人補領擴充工業場所牌照，認為違反第 11/99/M 號法令第 85 條第 1 款之規定；同時指出經濟局稽查員於 3 年內曾多次巡查工業場所，均沒有指出 3 樓 K 座單位用作貨倉及行政設施屬違反法律之情況，亦沒有作出警告，認為被訴實體以使用 3 年時間作為處罰之標準違反善意原則，且科處罰款之決定違反第 11/99/M 號法令之序言及第 84 條規定體現之處罰權最少介入原則。

本院現就司法上訴人提出之訴訟理由作出審理。

為此，有必要引述三月二十二日第 11/99/M 號法令中的以下法律規定：

“第二條

(定義)

為本法規適用之效力，下列各詞之定義為：

a) 工業場所——指一組財產，其係構成一個為進行生產活動，而在運作上有組織之整體，該生產活動可列於澳門行業分類第一修訂版 D 大類；

b) 工業單位——指開展工業場所活動中部分活動之地點，其雖為工業場所之組成部分，但實質上不同及獨立於工業場所；專用作貯存原料及／或貨物之單位，亦屬工業單位；

... ..

第九條

(活動之開始及擴展)

一、擬設立、擴充或遷移工業場所之人，又或設立或遷移工業單位之人，在根據本法規之規定取得相應之准照後，方得開始進行活動。

二、如場所由一個以上或轉由一個以上之運作地點組成，則須對每一相應之工業單位發出准照。

三、除進行載於工業准照內之活動外，如工業准照之權利人亦擬在場所內開始進行屬第一條規定範圍內之其他活動，則應重新申請有關准照。

四、上款之規定不影響已按准照及本法規之規定及條件而向有關場所發出之准照之有效性。

第七十四條

(權限)

一、為查核是否遵守本法規之規定而對工業場所進行監察，以及組織並組成涉及所發現之違反本法規規定之行為之卷宗，屬經濟司之權限。

二、科處本法規所規定之罰款及其他處罰，屬經濟司司長之權限。”

卷宗證實於2012年4月17日，經濟局督察前往司法上訴人設於[地址1]3樓J座之場所進行調查，發現司法上訴人利用同一工業大廈3樓K座單位作貨倉及寫字樓的用途，而上述3樓K座單位並沒有工業單位准照的登記，於2012年4月20日，經濟局副局長根據編號：XXX/2012/DIAE報告書上作出之建議，同意發函通知(編號：XXXXXX/2012/DIAE/DICO 公函)司法上訴人，指出其在未取得准照的情況下把廠房擴展至[地址1]3樓K

座，命令司法上訴人必須立即終止在該單位進行有關生產活動，否則將對其展開處罰程序。

正如被訴實體在答辯狀中所指，上述公函並非載有任何處罰性質之決定內容，經濟局經濟活動稽查廳廳長僅是履行獲授予之權限(刊登於 2011 年 12 月 14 日第 50 期第二組《澳門特別行政區公報》的第 15/DIR/2011 號批示第 6 款 4)項)發出有關公函，而命令司法上訴人必須立即終止在該單位進行有關生產活動及警告展開處罰程序之行為，乃由經濟局副局長作出，當中既不涉及任何處罰性質之內容，更談不上屬行使第 11/99/M 號法令第 74 條第 2 款及第 85 條第 1 款規定之處罰權限。

事實上，局方於 2012 年 6 月 12 日作出巡查後，再次發現司法上訴人在不具工業准照下在同一工業大廈 3 樓 K 座單位用作公司之貨倉及行政設施用途，並根據經濟局代局長於 2012 年 6 月 28 日作出的批示內容，決定開立第 XX/2012/DIAE/DICO 號行政處罰程序。

再者，通知僅屬行政法學理上之“工具行為”，與被訴行為屬兩個不同之行政行為，不屬被訴行為之完備行為(acto integrativo)，根據《行政訴訟法典》第 20 條之規定，有關通知書(編號：XXXXXX/2012/DIAE/DICO 公函)不能成為司法上訴之標的，且其內容亦不見有任何違反法律之處，故司法上訴人主張上述公函違反第 11/99/M 號法令第 85 條第 1 款的規定之訴訟理由，應被裁定不成立。

針對司法上訴人提出被訴實體違反善意原則之訴訟主張，《行政程序法典》第 8 條規定如下：

“第八條
(善意原則)

一、在任何形式之行政活動中，以及在行政活動之任何階段，公共行政當局與私人均應依善意規則行事及建立關係。

二、遵守上款規定時，應考慮在具體情況下需重視之法律基本價值，尤應考

慮：

- a) 有關活動使相對人產生之信賴；
- b) 已實行之活動所擬達致之目的。”

在此僅引述葡萄牙學者Diogo Freitas do Amaral在其著作《Curso de Direito Administrativo》¹就善意原則提出之以下精闢見解：

“... O respeito pela boa fé realiza-se através da ponderação dos “valores fundamentais do direito, relevantes em face das situações consideradas”, concedendo-se especial importância à “confiança suscitada na contraparte pela actuação em causa” e ao “objectivo a alcançar com a actuação empreendida” (n.º 2 do artigo 6.º-A).

... a ideia geral desta autonomização foi satisfazer a “necessidade premente de criar um clima de confiança e previsibilidade no seio da Administração Pública”.

... A sua concretização é possibilitada através de dois princípios básicos: o princípio da tutela da confiança legítima e o princípio da materialidade subjacente. Quer dizer, a boa fé determina a tutela das situações de confiança e procura assegurar a conformidade material — e não apenas formal— das condutas aos objectivos do ordenamento jurídico.”

故此，善意原則之精髓在於行政活動相對人對相關活動已產生之信任的保護，同時考慮行政活動應符合法律程序所追求之實質意義或目的。上述學者更指出：

“A tutela da confiança não é, no entanto, arvorada em princípio absoluto, ocorrendo apenas em situações particulares que a justifiquem. São, na verdade, quatro os pressupostos jurídicos de tutela da confiança. Desde logo, a existência de uma situação de confiança, traduzida na boa fé subjectiva ou ética da pessoa lesada. Em segundo lugar, exige-se uma justificação para essa confiança, isto é, a existência de elementos objectivos capazes de provocarem uma crença plausível. Igualmente necessário é o investimento de

¹ 參見《Curso de Direito Administrativo》，Diogo Freitas do Amaral, volume II, 4.ª Reimpressão da Edição de 2001, Almedina, 2004, 第 134 頁至第 136 頁。

confiança, isto é, o desenvolvimento efectivo de actividades jurídicas assentes sobre a crença consubstanciada. Por último, surge a imputação da situação de confiança, implicando a existência de um autor a quem se deva a entrega confiante do tutelado.”

本案例中，司法上訴人指出經濟局稽查員曾多次巡查工業場所，均沒有指出 3 樓 K 座單位用作貨倉及行政設施屬違反法律之情況，亦沒有作出警告，認為被訴實體以使用 3 年時間作為處罰之標準違反善意原則。需要指出的是，司法上訴人一方面承認其長期使用 3 樓 K 座單位用作貨倉及行政設施，另一方面卻認為局方在過去 3 年內多次巡查中均沒有向其指出有關情況屬違反法律，然而，即使局方在以往的巡查中均沒有發現該違例情況，司法上訴人並不可以就局方過往沒有作出檢舉之行為，主張局方之行為令其產生行為屬合法之信心，因為其違反法律之行為並不正當、合法，從而可受法律保護，故本訴訟理由應被裁定不成立。

最後，司法上訴人指出被訴實體向其科處罰款的決定違反第 11/99/M 號法令之序言及第 84 條規定體現之處罰權最少介入原則，第 11/99/M 號法令針對違反該法令之違法行為有以下處罰規定：

“第八十二條

(違法行為)

下列情況，如不應視作較嚴重之違法行為，則屬行政違法行為，且科處以下罰款：

a) 在已被廢止准照之工業場所或工業單位內，又或為終止運作定出之期限過後，繼續或重新開始活動者，視乎違法者為自然人或法人，分別科處澳門幣 20,000.00 元至 200,000.00 元或 50,000.00 元至 500,000.00 元之罰款；

b) 無有效准照而在非工業樓宇內之地點進行工業活動者，以及在工業單位內存放數量超出申請上所指或准照上所規定之危險物質者，視乎違法者為自然人

或法人，分別科處澳門幣 10,000.00 元至 100,000.00 元或 30,000.00 元至 200,000.00 元之罰款；

c) 無有效准照而在工業樓宇內之地點進行工業活動者，視乎違法者為自然人或法人，分別科處澳門幣 5,000.00 元至 50,000.00 元或 20,000.00 元至 100,000.00 元之罰款；

d) 不履行及不適時或瑕疵履行第十五條第四款及第七十三條規定之義務者，視乎違法者為自然人或法人，分別科處澳門幣 2,500.00 元至 20,000.00 元或 5,000.00 元至 50,000.00 元之罰款；

e) 不履行及不適時或瑕疵履行第十九條規定之義務者，以及不履行及不適時或瑕疵履行第十條、第十二條及第五十三條第二款及第三款規定之通知義務者，視乎違法者為自然人或法人，分別科處澳門幣 1,000.00 元至 5,000.00 元或 2,500.00 元至 20,000.00 元之罰款。

第八十三條

(強迫性處罰)

不論有否科處罰款，經濟司司長均得隨時作出以下行為：

a) 在場所之設施或運作條件構成可按本法規加以處罰之違法行為時，決定中止與該場所有關之對外貿易經營人卡；

b) 提議中止由公共實體給予之涉及有關工業活動之津貼或其他財政優惠。

第八十四條

(警告)

一、在同時符合以下條件時，得對違法者僅作出警告，並同時為違法者定出期間，以補正所發現之不符合規範之情況：

a) 不符合規範之情況屬可予以補正，且未因該情況而對第三人造成重大損失；

b) 非屬累犯之情況；

c) 非屬嚴重風險之工業活動或非使用數量超出限制之危險物質。

二、如在所定之期間內並無補正不符合規範之情況，則導致進行對有關違法行為科處處罰之程序。

第八十五條

(終止運作之期限)

一、在經濟司司長決定處罰第八十二條 b 項及 c 項所指之違法行為之批示上，須同時決定立即終止運作或定出一期限，在該期限屆滿時，如仍未使構成違法行為之情況符合規範，則應終止運作。

二、在定出上款之最後部分所指期限時，須考慮維護工業場所運作之安全條件，以及對在工業場所工作之勞工就業情況或對生產過程預計帶來之影響，但所給予之期限不得超過三個月。”

此外，上述法令對處罰之科處有以下規定：

“第七十九條

(處罰之酌科)

一、須根據違法者之過錯、其先前有否作出違法行為及經濟能力，以及違法行為所造成之損失或可能造成之損失而酌科處罰。

二、如違法行為屬首次作出，則就第八十二條 c 項至 e 項之情況而規定科處之罰款得以警告代替，只要該警告在有關情況下屬可接納者。

三、在第八十二條 a 項及 b 項所指情況下，如有關工業活動屬嚴重風險者，則罰款之最低限度及最高限度提高至兩倍。

四、屬累犯之情況，可科處之罰款之最低限度及最高限度提高至兩倍；自上次確定處罰之日起一年內再實施另一相同性質之違法行為者，視為累犯。”

學理上普遍認為行政當局對處罰之選科及具體定量享有一定的裁量權，正如上述法令第 79 條第 2 款所指，“如違法行為屬首次作出，則就第八十二條 c 項至 e 項之情況而規定科處之罰款得以警告代替，只要該警告在

有關情況下屬可接納者”。(底線為本文所加)

本澳主流司法見解均認為法院針對行政機關行使自由裁量權時作出行為之審查，具有一定限制，當中指出：“除例外情況以外，在行政當局行使自由裁量權的範圍內，如不涉及由被限定的決定解決的事宜，則行政當局所作出的決定不受法院審查…終審法院一直認為在審議行政機關是否遵守上述法律原則時，只有在行政決定以不能容忍的方式違反該原則的情況下，法官才可介入…我們知道只有在行使該權力時出現明顯錯誤或絕對不合理的情況下才構成對法律的違反，且可以受司法審查”（參見尊敬的終審法院於編號：76/2012 卷宗(2012 年 12 月 14 日)作出之裁判摘要)；

“只有在行使自由裁量權時出現明顯錯誤或絕對不合理行使自由裁量權時才構成可以被司法審查的違法情況。司法見解亦是遵從這個觀點的，終審法院一直認為在審議行政機關是否遵守適度原則時，只有在行政決定以不能容忍的方式違反該原則的情況下，法官才可介入”（參見尊敬的終審法院於編號：83/2012 卷宗(2013 年 2 月 27 日)作出之裁判摘要）。

本案中，載有被訴行為之報告書清楚指出，由司法上訴人在事後提交的租約內容顯示新舊租約的交接期為 2012 年 7 月 9 日，舊租約開始出租日為 2009 年 7 月 10 日，顯示有關單位在欠缺有效准照下已被使用 3 年之久，且考慮司法上訴人有作出事後的補救措施及屬初犯，認為屬減輕處罰的情節，從而決定向司法上訴人科處法定下限之罰款。本院認為，被訴實體在作出決定時沒有違反行使自由裁量權時所應遵從之限制，又或導致被訴行為出現明顯錯誤或絕對不合理之情況，從而本訴訟理由亦應被裁定不成立。

綜上所述，本院裁定司法上訴人提出之訴訟理由皆不成立，駁回本司法上訴之訴訟請求。

訂定訴訟費用為 6UC，由司法上訴人承擔。

登錄本判決及依法作出通知。

*

2013 年 11 月 21 日

法官

梁小娟