

第 57/2018 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：甲

被上訴人：經濟財政司司長

會議日期：2020 年 4 月 3 日

法官：宋敏莉(裁判書制作法官)、司徒民正和岑浩輝

主題：— 行政行為的理由說明

— 工作收入補貼

— 限定性行為

摘 要

一、根據《行政程序法典》第 114 條及第 115 條的規定，行政當局應透過扼要闡述有關決定之事實依據及法律依據對其行政行為說明理由，而採取含糊、矛盾或不充分之依據因而未能具體解釋作出該行為之理由的情況等同於欠缺理由說明。

二、行政行為的理由說明應能讓一個普通行為相對人還原相關行為作出者的認知和評價過程。

三、根據第6/2008號行政法規的相關規定，尤其是第4條及第9條的規定，如果申請人不符合申請條件，或作出虛假聲明、提供不正確或不實資料，又或利用任何不法手段以達到不當獲發工作收入補貼的目的，則行政當局不應批准其申請；如申請人已收取補貼款項，則行政當局應要求其返還。

四、在此，立法者並未賦予行政當局任何自由裁量權，行政當局作出的並非行使自由裁量權的行為，而是限定性行為。

五、如果行政當局作出的是限定性行為，則不適用自由裁量行為所特有的瑕疵，例如違反《行政程序法典》所規定的行政法的一般原則，包括公正原則和善意原則。

裁判書制作法官

宋敏莉

澳門特別行政區終審法院裁判

一、概述

甲(以下稱為上訴人)，身份資料詳載於卷宗，針對經濟財政司司長 2016 年 7 月 29 日作出的批示提出司法上訴。該批示駁回了上訴人提出的訴願，維持財政局局長於 2011 年 4 月 28 日所作的拒絕上訴人 2010 年第三季度至第四季度工作收入補貼之申請，並要求返還 2009 年第四季度至 2010 年第二季度之補貼款項的決定。

中級法院透過 2018 年 3 月 15 日的合議庭裁判，裁定上訴敗訴，維持了被質疑的行政行為。

甲不服上述裁判，向終審法院提起上訴，並以以下結論結束其上訴理由陳述：

- 中級法院行政司法上訴之卷宗編號768/2016之判決裁定上

訴人就澳門特別行政區財政局局長¹於2016年7月29日作出針對編號：XXX/NIF/2016號報告書上作出駁回上訴人提起的訴願，並維持拒絕司法上訴人 2010年第三季至第四季度之申請，並要求返還2009年第四季度至2010年第二季度之補貼款項，共澳門幣貳萬圓正(MOP20.000,00)所提出的司法上訴請求不成立。

- 本上訴基於被上訴判決中認為上訴人提起題述的司法上訴中所針對的行政行為並沒有欠缺說明理由以及於行使自由裁量權時並不存有嚴重錯誤。

- 除了表示應有的尊重外，上訴人並不同意被上訴判決，理據分別為：行政當局的理據並不充分得出第6/2008號行政法規第9條規定的結果，以及欠缺足夠調查以致行使自由裁量權時出現明顯錯誤。

- 被訴實體所持之理由不充分，按照法律規定等同於無說明理由。

- 根據《行政程序法典》第115條2款規定“採納含糊、矛盾或不充分之依據，而未能真正解釋作出該行為之理由，等同於無

¹ 上訴人提交的上訴理由陳述的原文。

說明理由。”

- 被訴實體在行使自由裁量權時，行政行為違反了調查原則，以致行使自由裁量權時有明顯錯誤，根據《行政程序法典》第124條規定，有關行為應予撤銷。

- 按《行政程序法典》第124條的規定，違反行政公正原則的行政行為為可撤銷的行政行為。

被上訴實體作出上訴答辯，認為應裁定上訴敗訴。

檢察院司法官發表意見，認為應維持被上訴裁判，裁定上訴敗訴。

二、事實

案中獲認定的事實如下：

- 上訴人提出了自 2009 年第四季度的工作收入補貼的申請，

為此收取了 2009 年第四季度至 2010 年第二季度的工作收入補貼，總金額為 20,000 澳門元。

- 2016 年 6 月 20 日，財政局技術員繕寫了以下建議書：

“事由：重新審理申請人甲及乙對『工作收入補貼臨時措施』之申請

建議書編號：XXX/NIF/2016

日期：20/06/16

財政局局長 閣下：

關於『工作收入補貼』申請人甲及乙，因對經濟財政司司長於 2011 年 10 月 13 日所作出之批示，駁回其必要訴願之決定，而向中級法院提起司法上訴，有關上訴卷宗編號 30/2012 裁定由於『上訴所針對之實體僅透過同意財政局製作之報告來就有關批示說明理由，而報告內建議上訴所針對之實體即經濟財政司司長拒絕受理上訴人提起的必要訴願。』並認為上訴人，即甲及乙是『適時提起該必要訴願』，並建議以『上訴所針對之行為違反澳門

《行政程序法典》第 151 條第 1 款、第 155 條第 1 款及 160 條 d) 項的規定為由，宣告撤銷該行政行為。』

考慮到有關裁決之量點為財政局對申請人提起聲明異議之時間違反《行政程序法典》之規定，經濟財政司司長曾於 2014 年 12 月 12 日就其駁回訴願事宜於第 XXX/NIF/2014 號報告作出批示，並於 2015 年 3 月 13 日以雙掛號形式發出公函及分別於 6 月 10 日、6 月 11 日在澳門日報及 Hoje Macau 刊登公告通知其兩位有關批示內容，惟因通訊地址錯誤而無法獲得聯絡，及後其代表律師表示希望本局可為兩位申訴人重新執行工作收入補貼所作出之審批程序，包括與兩位申訴人作出聽證、繕寫筆錄及建議書。鑒於法規需要在公平公正之情況下有效地執行，因此財政局亦為著確保程序之完整性和合法性，故此重新進行審批程序，並於 2016 年 5 月 23 日下午三時三十分開始分別與兩位申請人進行聽證，有關會面內容詳列如下：

甲，身份證編號 XXXXXXX(X)，2009 年第四季至 2012 年第四季

甲於 2009 年 11 月開始於 [公司] 工作，任職項目策劃顧問，

工作範圍包括分析國內某些發展項目及後期參與橫琴發展項目－中醫藥研究及策劃。甲月薪為澳門幣 1,500 元，工作時間為每日 8 小時，每周 48 小時(見附件 1)。此外甲自 2011 年 4 月起獲加薪至澳門幣 2,300 元，但沒有簽定新勞動合同。

[公司]所登記之經營場所為[地址]，為申訴人甲所租用之物業，每月租金為港幣\$2,400 元，於筆錄中甲指有關地址為無償給予僱主登記為營業場所及主動提供租賃合約予僱主申報所得補充稅之用。

此外，[公司] 2009 年度職業稅 M3/M4 僱員及散工名表上所申報申訴人年度收為 4,500 元(見附件 2)，與工作收入補貼所申報之收入不符，甲指是僱主申報錯誤，是僱主責任。

甲之工作收入補貼申請表上僱主填寫部分，包括工作收入及工作時數資料均由申訴人自行計算及填寫。甲表示因持有由僱主丙簽署之公證授權書(見附件 3)，認為可自行填寫有關申請。

甲指由於勞動合同上訂明僱員可彈性上班，故無上、下班時間記錄。當被問及是否有任何證明時，甲表示從 2009 年入職起便自行在年曆卡上以記號記錄有關出勤日期(附件 4)，但每一記號均

沒有明確表示上、下班或工作時間，且甲已記不起年曆卡上所載符號的意思，亦不記得當時是如何計算工時。

最後甲表示從未嘗試尋找其他工作，因勞動合同訂明倘當年度營業額達叁拾萬元，甲可獲得當中百分之二十之豐厚佣金，但經證實甲於任職期間有關條款從未達成。

乙，身份證編號 XXXXXXX(X)，2009 年第四季至 2012 年第四季

乙於 2009 年 11 月開始於[公司]工作，與其夫甲同樣擔任項目策劃顧問，月薪澳門幣 1,500 元，無雙糧或任何津貼。工作時間亦為每日 8 小時，每周 48 小時。(見附件 5)自 2011 年 4 月起獲加薪至澳門幣 2,300 元，但沒有簽定新勞動合同，只於糧單上顯示。

就[公司]所申報之 2009 年度職業稅 M3/M4 僱員及散工名表上之收入，與工作收入補貼所申報之收入不符一事，乙指對事件毫不知情。而當被問及其租用之物業被僱主申報為從事商業活動之地址，乙表示這是僱主作為聘用兩位申請人的條件之一。而僱主將有關單位向財政局申報為租用一事，乙表示並不知情，並稱

其夫沒有收取僱主任何租金。

乙之工作收入補貼申請表上僱主填寫部分，包括工作收入及工作時數資料均由其夫甲填寫，僱主丙則在場確認。

乙指由於其工作範圍涉及項目分析及建築專業服務，故不需長時間留在商號工作，並需到內地工幹。與甲一樣，乙不斷強調由於勞動合同上訂明僱員可彈性上班，故此無上、下班時間記錄，只有在年曆上以記號記錄有關出勤日期(附件 4)，但每一記號均沒有明確表示上、下班或工作時間。

最後，乙表示從未嘗試尋找其他工作，因勞動合同訂明倘當年度營業額達叁拾萬元，便可獲得當中百分之二十之豐厚佣金，但經證實於任職期間有關條款從未達成。

分析

從會面內容及相關筆錄中所述，兩位申請人無疑對第 6/2008 號行政法規內所訂定之條文相當熟識，對財政局於審查申請個案中所要求文件均能準確並完整提供，當中包括勞動合同、工時記錄(年曆咭)、工資記錄(簽收單據)及授權書。可惜有關文件並未能

完全對財政局提出之疑點作充分解釋，有關論點分析如下：

首先財政局提出兩位申訴人之工作收入補貼申請表格均由甲填寫，有關行為已觸犯第 6/2008 號行政法規第五條一款之規定。甲表示當時已獲得由僱主丙作出之授權，故可作出該行為，並一再強調是合法的。從授權書(見附件 3)內容，清楚列明甲可以代表[公司]作出以下行為：

- 授權人之名義經營上述商號，從事一切有關之商業活動，聘請或解僱相關之工作人員或僱員；

- 可以代表授權人前往澳門特別行政區財政局、社會保障基金辦理和繳納稅金，社會保障基金供款的一切事宜。

無疑甲持有由僱主作出之正式授權，惟授權內容只限於從事商業活動、聘用及解僱、於財政局辦理和繳納稅金及社會保障基金供款等事宜。基於「工作收入補貼」並不屬於任何稅種，亦不是商業性質活動，故授權範圍固然不包括代表僱主填報「工作收入補貼」申請表，況者表格上第一部份已列明需由僱主填寫，倘僱主允許甲自行填寫申報表格，僱主便起不到監督的作用，亦有違反法規訂立之目的。

此外，財政局對兩位申訴人之工作時數亦提出懷疑，根據兩位筆錄內容，均表示沒有上下班時間記錄，只能提供一份有記號之年曆咭，並強調因勞動合同已定明其“不受上下班時間限制”，只需“每日工作 8 小時，每周 48 小時”，故無須記錄其上下班時間，而有關年曆咭之勾選均由兩位申請人自行作出。

根據經第 6/2009 號行政法規所修改的第 6/2008 號行政法規第四條三款一項(1)項規定，僱員須按月累計至少工作 152 小時，而財政局對所有申請個案均嚴格執行此要求。甲及乙均表示勞動合同定明不受上下班時間限制，只需每日工作 8 小時，有時甚至超出合約所規定的工作時間，更認為年曆咭上的記號已充分證明其已符合工作時數之申請條件。雖然兩位申訴人堅持每個記號均代表上班並已工作 8 小時，可惜財政局卻無法從記號上計算出當天是否工作 8 小時，更無法確定其口中題述是否超時工作或根本存在工時不足等情況。再者，兩位已承認年曆咭上的記號是自行勾劃，當中並沒有僱主及兩位僱員簽名作實，故此咭上所指之上班日是否代表兩位申請人，當中有否遺漏，僱主是否已確認兩位僱員之工作時間安排等均屬疑問。有關文件不但未能解釋財政局所提出之疑點，反倒引申出更多疑問，令財政局無法準確計算所

申報之工作時數資料是否屬實。

有關由甲所提供之授權書，發現其作出日期為 2009 年 10 月 20 日，根據財政局營業稅及職業稅中心系統資料顯示，[公司]是於同日向營業稅中心作出登記，經營場所為甲之租用居住單位，隨後兩位申請人才於 2009 年 11 月 1 日始登記入職。

根據授權書內容：「授權人之名義經營上述商號，從事一切有關之商業活動，聘請及解僱相關之工作人員或僱員」，明顯僱主已將其經營業務之權力完全授予甲，而甲亦承認以無償方式將其住所給予僱主登記為營業場所及提供租約作申報所得補充稅之用，以上證據足以證明僱主與兩位申請人於確立僱傭關係前已達成合作關係，故不排除先由丙於財政局登記設立商號，並由甲完全處理該司業務，最後為符合工作收入補貼申請條件，再登記甲及乙作為僱員。

結論

自 2008 年特區政府推行工作收入補貼臨時措施至今，財政局均會對有懷疑之申請個案作詳細調查，務求所有申請均符合第 6/2008 號行政法規的要求。當發現有申請個案違反法規訂立之條

款，或涉嫌在提供虛假資料之情況下獲得批給，都必須按本行政法規第九條之規定要求申請人返還已收取之補貼款項，以確保法規可在公平公正情況下持續有效地執行。就兩位申訴人申請個案，當事人均認為只需於表格上填寫合符申請資格的工作時數、收入及按時遞交，便理所當然地得到有關補貼，完全漠視本局有權對申請作出審批的權力，縱使申請人往後不斷提供大量文件證明，但綜合聽證內容加以分析後，依然沒法解釋財政局對有關申請所提出之疑點，包括：

1. 沒有上下班時間資料及僱傭雙方簽名確實之年曆卡；
2. 授權書內容不包括可代表僱主填寫申請表格；
3. 兩位申請人還未受僱於[公司]時，持牌人已將其經營業權完全授予甲之授權書；
4. 甲主動以無償方式把其租用住宅予僱主登記為營業場所及提供租約作申報所得補充稅之用。

最後，基於兩位均未能就其工作時數、工作性質及工作收入等提供充分及合理解釋，建議維持局長於 2011 年 4 月 28 日所作

之決定，拒絕兩位申請人 2010 年第三季度至第四季度之申請，並建議要求兩人返還 2009 年第四季度至 2010 年第二季度之補貼款項，分別為\$20,000 元。

呈上級批示”

- 上述意見書被呈交予多個上級行政機關審批，經濟財政司司長於 2016 年 7 月 29 日作出如下批示：

“同意財政局意見，駁回本訴願。”

三、法律

在向中級法院提起的上訴中，上訴人指被上訴實體所持的理由存在矛盾以及不充分，等同於無說明理由，並且在行使自由裁量權時有明顯錯誤，違反了《行政程序法典》第 7 條規定的行政公正原則以及第 8 條規定的善意原則。

經審理，中級法院認為上訴人提出的理由不成立，維持被質疑的行政行為。

上訴人不服裁判，向終審法院提起上訴，堅持認為“被訴實體所持之理由不充分，按照法律規定等同於無理由說明”，並且被訴實體“違反了調查原則，以致行使自由裁量權時有明顯錯誤”。

首先應該指出的是，上訴人在向中級法院提起的上訴中並沒有提出有關違反調查原則的問題，該原則來自於《行政程序法典》第 86 條第 1 款的規定，要求行政機關使用法律容許的一切證據方法對所有有助於對程序作出公正及迅速決定的事實進行調查。

這是一個新問題，而且不屬於法院依職權必須審理的情況。中級法院亦因此未對該問題作出審理。

眾所周知，向終審法院提起的上訴以中級法院的合議庭裁判為標的，法院不能審理上訴人從未提出過的問題，除非屬於法院依職權必須審理的情況。因此，對於違反調查原則的問題，本院不予審理。

3.1. 欠缺理由說明

在上訴人看來，以行政當局所持的理據並不足以得出第 6/2008 號行政法規第 9 條的結果，而根據《行政程序法典》第 115 條第 2 款的規定，只要有關說明理由之依據不充分，則等同於無理由說明。

《行政程序法典》第 114 條及第 115 條規定如下：

“第一百一十四條

(說明理由之義務)

一、除法律特別要求說明理由之行政行為外，對下列行政行為亦應說明理由：

a) 以任何方式全部或部分否認、消滅、限制或損害權利或受法律保護之利益，又或課予或加重義務、負擔或處罰之行政行為；

b) 就聲明異議或上訴作出全部或部分決定之行政行為；

c) 作出與利害關係人所提出之要求或反對全部或部分相反之決定之行政行為；

d) 作出與意見書、報告或官方建議之內容全部或部分相反之決定之行政行為；

e) 在解決類似情況時，或在解釋或適用相同之原則或法律規定時，以有別於慣常採取之做法，作出全部或部分決定之行政行為；

f) 將先前之行政行為全部或部分廢止、變更或中止之行政行為。

二、對典試委員會所作決議之認可行為，以及上級就工作事宜按法定方式對其下級所作之命令，無須說明理由；但法律另有規定者除外。

第一百一十五條

(說明理由之要件)

一、說明理由應透過扼要闡述有關決定之事實依據及法律依

據，以明示方式作出；說明理由亦得僅透過表示贊成先前所作之意見書、報告或建議之依據而作出，在此情況下，該意見書、報告或建議成為有關行為之組成部分。

二、採納含糊、矛盾或不充分之依據，而未能具體解釋作出該行為之理由，等同於無說明理由。

三、在解決相同性質之事項時，只要不致減少對被管理人之保障，得使用複製有關決定之依據之任何機械方法。”

由此可知，除以明示方式說明理由之外，行政當局亦可以表示贊成之前所作的意見書、報告或建議之依據，以此來說明其行為的理由；在這種情況下，相關意見書、報告或建議的內容則成為有關行為的組成部分。

行政當局應該透過扼要闡述有關決定之事實及法律依據的方式，對其所作的行政行為進行理由說明，而採取含糊、矛盾或不充分之依據因而未能具體解釋作出該行為之理由的情況等同於欠缺理由說明。

法律要求理由說明必須一致、清楚及充分。

行政行為的理由說明應能讓一個普通行為相對人還原相關行為作出者的認知和評價過程。

並不是所提出的依據中的任何模糊、矛盾或不充分都足以構成欠缺理由說明的情況，還需要該等依據不能“具體解釋”導致行政當局作出該行為的理由。²

在本案中，經濟財政司司長“同意財政局意見”，正是以表示贊成財政局所作意見書的方式說明其駁回上訴人所提訴願的理由。

財政局技術員在其意見書中對上訴人的情況進行了具體分析，包括其提交的文件及其聲明筆錄，並指出有關文件未能充分解釋財政局提出之疑點。

財政局提出的疑點主要有：1) [公司] 2009 年度職業稅 M3/M4 僱員及散工名表上所申報的上訴人年度收入為 4,500 元，與工作收入補貼所申報之收入不符。2) 僱主丙授予上訴人的權限並不包括代表僱主填報工作收入補貼申請表，並且表格上第一部

² Lino Ribeiro 與 José Cândido de Pinho 合著：《Código do Procedimento Administrativo de Macau, anotado e comentado》，第 639 頁和第 640 頁。

份已列明需由僱主填寫；上訴人的工作收入補貼申請表格全部由上訴人填寫已觸犯第 6/2008 號行政法規第五條一款之規定。3) 沒有上下班時間資料及僱傭雙方簽名確認屬實之年曆卡。為證明其工作時數，上訴人提供了一份標有記號的工時記錄(年曆咭)，但該年曆咭上的記號由上訴人自行勾劃，並沒有僱主及僱員簽名作實，財政局無法從記號上計算出上訴人當天是否工作 8 小時，是否存在超時工作或工時不足等情況，亦不知僱主是否已確認上訴人的工作時間安排，故財政局對上訴人所申報的工作時數資料存有疑問。4) 根據上訴人提供的授權書以及財政局營業稅及職業稅中心系統資料顯示，僱主與上訴人於確立僱傭關係前已達成合作關係。

最後，基於上訴人未能就其工作時數、工作性質及工作收入等提供充分及合理解釋，行政當局決定維持財政局局長之前作出的決定，拒絕上訴人提出的 2010 年第三季度至第四季度工作收入補貼的申請，並要求上訴人返還 2009 年第四季度至 2010 年第二季度的補貼款項。

從財政局製作的建議書的內容可以看到，行政當局在詳細分析上訴人提供的資料後，對上訴人的工作時數、工作性質及工作

收入等提出了疑問，且沒有資料能夠證明上訴人為申請工作收入補貼而填寫的資料屬實，故拒絕上訴人提出的有關 2010 年第三季度至第四季度的申請，並要求上訴人返還其已收取的 2009 年第四季度至 2010 年第二季度的款項。

本院認為，載於財政局建議書的理由說明足以使人了解行政當局作出被上訴人質疑的行政行為的原因，無疑能讓一個普通行為相對人還原相關行為作出者的認知和評價過程。

上訴人辯稱，“單單基於年曆咭的可信性不大或對此有懷疑為由，其理由(依據)並不充分成為取消補貼或不批准之依據”，並指“行政當局的理據並不充分得出第 6/2008 號行政法規第 9 條規定的結果”。

顯而易見，上訴人所述顯示其已經對行政行為的理由有所了解，並表示不認同。

眾所周知的是，只要行政當局對其行政行為作出了適當的理由說明，並且不存在含糊、矛盾或不充分之處，則履行了說明理由的法定義務。

在本案中，被上訴實體就其決定所作的理由說明足以顯示不批准上訴人的申請及要求其返還已收取款項的決定性原因，任何普通人都能知悉行政當局為何作出被質疑的行政行為。

上訴人提出的欠缺理由說明的瑕疵並不存在。

3.2. 行使自由裁量權的明顯錯誤

上訴人認為被上訴實體“違反了調查原則，以致行使自由裁量權時有明顯錯誤”。

上訴人是以違反調查原則為前提提出了行使自由裁量權出現明顯錯誤的問題。

如前所述，對於違反調查原則的問題，本院不予審理。

那麼，被上訴實體是否犯了上訴人所指的明顯錯誤？

本案涉及工作收入補貼的申請和發放事宜。我們先來簡單了解一下與上訴人提出的問題相關的法律規定。

第 6/2008 號行政法規訂定了“以臨時方式向低收入的澳門特別行政區永久性居民發放工作收入補貼的規則，以紓緩當前經濟狀況所造成的生活壓力”。

第 6/2008 號行政法規第 4 條規範了工作收入補貼的申請條件，其中一項要求申請人須為“在申領補貼的季度內收取的總工作收入少於澳門幣一萬五千元的全職僱員”。該條第 3 款規定了“僱員”的幾種情況，其中之一為“按月累計至少工作一百五十二小時者”。

換言之，申請人必須為僱員，除其工作收入外，法律亦對其工作時數作出明確要求。

根據第 6/2008 號行政法規第 5 條第 1 款的規定，符合該行政法規所指條件的僱員應填寫及遞交申請補貼的專用表格，“其中與僱主實體相關的部分須經僱主實體填寫及核實”。

同一行政法規第 9 條則明確規定，“不當獲取補貼作出虛假聲明、提供不正確或不實資料，又或利用任何不法手段獲發補貼者，其補貼將被取消，並須返還已收取的補貼款項以及承擔倘有的法律責任”。

在本案中，上訴人自行填寫了工作收入補貼申請表，包括法

律規定“須經僱主實體填寫的部分”，觸犯了第6/2008號行政法規第5條第1款的規定。雖然上訴人獲得了僱主的部分授權，但代表僱主填寫有關表格並不包括在相關授權之列。

根據 2009 年度職業稅僱員及散工名表(M3/M4)所載，僱主申報的上訴人年度收入為 4,500 元，與上訴人在工作收入補貼申請表上所申報的收入明顯不符。

有關工作時數方面，上訴人僅提交了一份由其自行作出標記的工時記錄(年曆咭)，該記錄並沒有僱主簽名作實，而上訴人稱其本人已記不起年曆咭上所載符號的意思，亦不記得當時如何計算工時，故難以證明其工作時數達到法律的要求。

儘管上訴人提交了勞動合同，當中載明其工作無須受上下班時間限制，但無論如何，上訴人必須滿足第 6/2008 號行政法規第 4 條第 3 款(一)項有關最低工作時數的要求，才可獲發放工作收入補貼，而上訴人提交的記錄無疑不能達到其聲稱的證明作用。

同時，考慮到上訴人無償提供其租賃的住所予僱主登記為公司的營業場所，主動提供租賃合約予僱主申報所得補充稅，而僱主則授權上訴人以「授權人之名義經營上述商號，從事一切有關

之商業活動，聘請及解僱相關之工作人員或僱員」，將其經營業務之權力完全授予上訴人，足以令人合理懷疑上訴人及其所謂僱主之間的僱傭關係是否屬實。

事實上，一如被上訴的合議庭裁判所言，僱員將其租住的住所無償提供予僱主作為公司的營業場所，而僱主將經營公司的權力完全授予僱員的情況並不合常理，而公司的業務亦未見如何具體開展。

綜合分析以上情況，可以合理推測上訴人所申報的工作關係、工作時數及工作收入等資料並不屬實，上訴人並不符合發放工作收入補貼的法定條件，被上訴實體不應該向其發放補貼。

同時，根據第6/2008號行政法規第9條的規定，如果申請人通過作出虛假聲明、提供不正確或不實資料，又或利用任何不法手段不當獲得發放補貼，行政當局應取消其補貼，並要求返還已收取的補貼款項。

上訴人因提供了不實資料，財政局向其發放了2009年第四季度至2010年第二季度的工作收入補貼，故根據第6/2008號行政法規第9條的規定，須返還已收取的補貼款項。

誠然，根據《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 d 項的規定，只要行使自由裁量權時有明顯錯誤，或出現絕對不合理行使自由裁量權的情況，則構成可被司法審查的違法情況。

此處所述的“明顯錯誤”指的是在行使自由裁量權中出現的顯而易見的、嚴重的錯誤，如行政當局在作出自由裁量行為時明顯違反了《行政程序法典》所規定的行政法的一般原則，諸如適度原則、平等原則、公正原則、無私原則和善意原則等等，則該行為應受司法審查。

在向中級法院提起的上訴中，上訴人指被上訴行為違反了《行政程序法典》第 7 條規定的行政公正原則以及第 8 條規定的善意原則。

但是在本案中，我們所面對的並非行政當局行使自由裁量權作出決定的情況。

事實上，根據第 6/2008 號行政法規的相關規定，尤其是第 4 條及第 9 條的規定，如果申請人不符合申請條件，或作出虛假聲明、提供不正確或不實資料，又或利用任何不法手段以達到不當獲發補貼的目的，則行政當局不應批准其申請；如申請人已收取

相應補貼款項，則行政當局應要求其返還。

在此，立法者並未賦予行政當局任何自由裁量權，行政當局沒有選擇作出或不作出行為的空間。

與行使自由裁量權所作的行為相反，當決定者沒有自由決定的餘地，行為只存在唯一可能的方向時，行為的內容受限定。³

在本案中，行政當局被限定必須作出被上訴的行政行為，被上訴實體作出的不批准申請以及要求申請人返還補貼款項的行為並非行使自由裁量權而作出，而是限定性行為。

這裡不適用自由裁量行為所特有的瑕疵，例如違反《行政程序法典》所規定的行政法的一般原則(包括上訴人所指的公正原則和善意原則)。此乃本終審法院的一貫見解。

上訴人提出的上訴理由不能成立。

四、決定

³ Viriato Lima 與 Álvaro Dantas 合著：《Código de Processo Administrativo Contencioso Anotado》，法律及司法培訓中心，2015年，第310頁。

綜上所述，合議庭裁定司法裁判的上訴敗訴。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費訂為 8 個計算單位。

澳門，2020 年 4 月 3 日

法官：宋敏莉（裁判書制作法官）—司徒民正—岑浩輝

出席評議會的檢察院司法官：蘇崇德