

案件編號：45 / 2008

案件類別：對行政司法裁判的上訴

會議日期：2009 年 11 月 4 日

上訴人：甲

被上訴人：經濟財政司司長

主要法律問題：

- 為自身利益從事活動的許可
- 缺乏理由說明
- 善意原則

摘 要

純粹作為商業企業股東的資格並不意味着親自和直接地從事商業活動，因此，也不屬於第 17/2004 號行政法規第 3 條第 1 款規定的行政許可的範圍。

製作裁判書法官：朱健

澳門特別行政區終審法院裁判

對行政司法裁判的上訴

第 45 / 2008 號

上訴人：甲

被上訴人：經濟財政司司長

一、概述

甲針對經濟財政司司長於 2007 年 6 月 20 日作出的批示提起了司法上訴，該批示同意駁回上訴人批准為自身利益從事活動請求的建議。

隨後，經濟財政司司長修改了上述批示，並於同年 10 月 12 日作出另一批示，決定維持駁回請求，但所持的理據是新的。上訴人請求針對新的批示繼續司法上訴程序。

中級法院在第 497/2007 號案件中作出了合議庭裁判，裁定司法上訴敗訴。

上訴人現向終審法院提起上訴，在其上訴理由陳述中提出了下列有用結論：

- 被上訴的行政行為屬實質上違法，且沒有致力解釋為何判斷有關活動屬於並不缺乏的行業，所以未能有效說明理由；

- 駁回請求的第一個依據既沒有法律基礎，也沒有事實基礎，從而導致有關行為違法；

- 審查上訴人申請的許可體現在把她的要求視為並非為自身利益親自和直接地從事活動，從而在有關決定產生事實和法律前提錯誤的瑕疵；

- 規範有關許可的法律沒有具體訂明給予許可的前提並不意味着該許可屬行政機關的自由裁量權；

- 在被上訴的行政行為存在缺乏理由說明和事實前提錯誤瑕疵，以及違反了公正、無私和善意原則；

- 被上訴的裁判沒有確認上述瑕疵，在審查和分析所指的行政行為瑕疵時就出現了審判錯誤；

- 在駁回上訴人許可請求時首先以下列兩項依據作為理由——申請人所從事的活動未能為本澳經濟帶來較顯著的利益；外地僱員的技能及經驗水平與欲從事的職位不符；隨後又以另外兩項依據作為理由——一項所謂‘由於有關行業並不缺乏，所以有關活動對澳門來說沒有特別的利益’，以及另一項上訴人‘沒有親自和直接地從事活動’——其目的只是為了不論任何代價以及不論以任何手段阻撓上訴人的請求，完全不理會實際情況；

- 面對被上訴機關提出的這些理由和出現的矛盾，像被上訴法院那樣認為，購置多七台電腦和光顧該由上訴人準備經營和發展的網吧的顧客不足以顯示上訴人的公司所進行的活動領域存在不足，這樣的結論是過度的；

- 上訴人提交有關許可請求是為了能夠完全投入有關的商業活動，以及經營她所擁有的商業機構，這是一個以營利為目的發展一門工業或商業活動所追求的明顯不同的目標；

- 在立法精神中明顯體現這個可能性，有關法規的第 3 款就顯示這一點；
- 已充分顯示為自身利益親自和直接地從事一項活動；
- 被上訴的決定沒有確認對之前被質疑的行政行為提出的瑕疵以及沒有撤銷有關行為，就犯了審判錯誤。

請求裁定司法上訴勝訴及撤銷被上訴的批示。

被上訴的經濟財政司司長在其陳述中提出了下列有用結論：

- 上訴人的請求被以公共利益，特別是保障澳門居民權益為理由而被駁回，是以控制外勞人數為基礎；

- 從有關批示的內容能清楚地確定駁回請求的理據。許可外勞以小型商業活動的擁有者在澳門特別行政區逗留將導致外勞人數不合理和不能承受地增加；

- 擁有和經營一商業企業不需要任何行政許可；

- 適用 6 月 14 日第 17/2004 號行政法規的前提是親自和直接地從事一項活動。親自和直接地從事一項活動就是申請人本身直接及由其本人進行，而並非由一個新的法人參與其中——在本個案中並不是這樣；

- 上訴人為進行其所準備的經濟活動而設立一間公司，法律上變成由該公司進行有關活動而並非上訴人，她變成公司資本純粹的、即使是唯一一個的持有者；

- 同樣，案中商舖的擁有者是公司而不是上訴人，她只是股東，即使是唯一的一個；

- 所以，上訴人在法律上並沒有因為成為即使是唯一一個的股東而從事該公司目的之經濟活動。

認為應裁定上訴敗訴。

檢察院提出了下列意見書：

“甲不服中級法院駁回其司法上訴的合議庭裁判，向終審法院提起了上訴。繼續提出在被上訴的行政行為存在缺乏理由說明和事實前提錯誤的瑕疵，又提出違反了公正、無私和善意原則。

我們看來這一觀點並沒有理據，當然對之表示應有的尊重。

根據行政程序法典第 114 條和第 115 條第 1 款和第 2 款，行政機關應說明其行政行為的理據，並以概括敘述決定的事實和法理依據的形式明確地說明理由，採用含糊、矛盾或不充分的依據，且未能具體解釋有關行為的理由，等同於沒有說明理由。

法律要求必須明確、清楚、前後一致和充分地說明理由。

在本個案中，從被質疑的行政行為中很容易就發現有關行為清楚、充分和前後一致地說明了理由，讓人們完全了解維持駁回上訴人提出的為自身利益從事活動許可請求的決定所持的、即使是簡要的事實和法理依據。

在有關行政行為中顯示以兩方面的理由作出決定。一方面考慮上訴人提出的活動‘因為屬於沒有存在不足的行業’而對澳門沒有帶來特別的利益，另一方面，按照第 17/2004 號行政法規第 3 條的規定，該活動不是由上訴人親自和直接地進行。

面對像有關批示中作出的理由說明，任何普通的接收者馬上就清楚明白使行政機關作出有關決定的事實和法理依據。

上訴人提交及附於卷宗的訴訟書狀也顯示上訴人在被通知決定後就明白作為決定依據的理由（根據案卷第 104 頁）。

因此上訴人的理據不成立。

同時，沒有顯示上訴人提及的原則受到違反。

我們看不出怎能像上訴人斷言的那樣說行政機關作出決定‘的唯一目的是為了不論任何代價和以任何手段駁回上訴人的要求’。

不應忘記除了這些原則外，行政機關還必須遵守其他原則，正如規定在行政程序法典第 4 條的追求公共利益和保護澳門居民權益等原則。

從被質疑的行政行為可知該決定須考慮的是追求公共利益和保護本地居民權益，這是其中一個使行政機關駁回上訴人請求的理由。

關於所提出的事實前提錯誤瑕疵，我們贊同被上訴的合議庭裁判所持的觀點。

一方面，正如被上訴法院認為，根據所提交的證據，上訴人未能推翻所提出的在相關活動行業供求缺乏的前提。

對於有關事項，毫無疑問行政機關可在具體個案中考慮那些認為對追求公共利益和保護居民權益屬有利的因素，並以自由裁量的方式作出決定。

另一方面，即使不理有關活動的行業是否存在不足，必須清楚知道行政機關駁回上訴人請求所提出的第二個理由，即關於上訴人沒有親自和直接地從事相關活動。

根據 6 月 14 日第 17/2004 號行政法規第 3 條第 1 款，非本地居民為自身利益親自及直接地從事活動必須預先取得行政許可，也就是說，發給行政許可的前提是非本地居民為自身利益親自及直接地從事活動。

在本案中，上訴人本身表明不準備在其擁有的商業企業擔當經理的職務，提出‘為自身利益準備進行的活動是作為上述商業企業的擁有者。’

我們看來這不是一個所謂以自身利益為目的‘親自及直接從事’活動的情況，這要求非本地居民不通過任何其他人，直接且由其本人從事相關活動。

綜上所述，我們認為應裁定本上訴敗訴。”

經助審法官檢閱。

二、理據

(一) 事實事宜

中級法院認定了下列事實：

“2006年12月21日，甲按照6月14日第17/2004號行政法規第3條的規定，向勞工事務局提交了為自身利益在網絡娛樂和電腦租賃領域從事活動的許可。

作為申請的理由，上訴人提出成立了一家有限責任的商業公司，在澳門特別行政區擁有維生的途徑，在澳門居住和工作已有13年，並購置了一個住宅單位，認為所有這些應可給予她在澳門特別行政區以自身利益從事商業活動的許可。

對有關申請進行了分析和提出了技術意見，但考慮到‘申請人所從事的活動未能為本澳經濟帶來較顯著的效益’，以及‘外地僱員技能及經驗水平與欲從事的職位不符’等事實，勞工事務局局長於（2007年）3月19日作出了第XXXXX/NRPP/DSAL/2007號批示，駁回了上述申請。

上訴人在必要訴願中強調行政行為的違法性，提出該批示是以事實前提錯誤為基礎，原因是公司有一名具有約束權力的經理，而上訴人的目的只是繼續

作為公司的擁有者，所以根本不存在技能及經驗水平與經理職務不符的問題。

分析了該上訴和考慮起訴狀的內容，從表格 SA 的內容可知申請人希望從事經理的職務，維持了之前所出的決定，即經濟財政司司長在 2007 年 6 月 20 日作出的駁回批示，在同一理由說明中獲得支持。

上訴人針對此批示提起了訴訟程序，提出該批示因事實前提錯誤以及缺乏理由說明而存在違法性。也就是說，是在司法上訴階段上訴人總結出未能明白作出有關決定的原因。

所以重整了之前作出的批示的內容，隨後作出了下列批示：

‘甲以名為公司(1)商業企業東主的名義，根據 6 月 14 日第 17/2004 號行政法規第 3 條的規定，申請以自身利益從事活動的許可。

勞工事務局局長於(2007 年)3 月 19 日作出了第 XXXXX/NRPP/DSAL/2007 號批示，駁回了該申請。對此決定被提起了必要訴願，最後維持了之前作出的決定，即通過其在 2007 年 6 月 20 日作出的批示維持駁回的決定。

考慮到利害關係人向中級法院提起了司法上訴，提出 2007 年 6 月 20 日的批示缺乏理由說明，以及出現事實前提錯誤。

根據 10 月 11 日第 57/99/M 號法令核准的行政程序法典第 126 條第 2 款和第 130 條第 1 款和第 2 款的規定，重整本人於 2007 年 6 月 20 日作出的批示的理由說明部份如下：

考慮到行政機關在行使所擁有的權力時，目的就是遵守和尊重追求公共利益原則；

鑑於在企業進行的活動屬於沒有不足的行業，對澳門不具備特殊的利益；

還考慮到 6 月 14 日第 17/2004 號行政法規第 3 條明確要求非本地居民為自身利益從事活動必須是其親自和直接地進行；

考慮到由申請人本人，即沒有通過第三者從事活動才是親自和直接地進行；

注意到申請人甲提出的為自身利益從事活動不是由她本人直接地進行。

根據2月1日第12/GM/88號批示的規定以及行使分別由2月28日第12/2000號行政命令和2月14日第6/2005號行政命令授予和確認的權力，維持駁回所遞交的申請。

2007年10月12日於澳門

經濟財政司司長

譚伯源”

（二）缺乏理由說明

上訴人指出，由於沒有在行政程序中進行附加的取證來作為被上訴決定、即把上訴人的商業活動視為屬於沒有不足的行業的理據，所以被上訴的行為缺乏理由說明。

然而，很容易就發現上訴人不是要質疑真正的行為缺乏理由說明，而是針對理據本身的內容，以此表達自己的異議。

事實上，除了引用法律規定，被上訴人還通過說明對公共利益的追求、上訴人的活動對澳門的益處以及她是否為自身利益親自和直接地從事活動來說明其決定。

考慮到行政程序法典第115條第1款的規定，顯然在此不存在缺乏理由說明。

無論如何，上訴人準備從事的活動在澳門是否存在不足是不重要的，因為下面我們就會看到，本案的重點是關於親自和直接地以自身營利為目的從事活動。

（三）關於上訴人親自和直接地從事活動

通過申請的許可，上訴人希望親自和直接地從事其企業提供的活動，即對企業的經營。又認為純粹作為企業的擁有者不需要申請許可。提出當不給予許可時就產生事實和法律前提錯誤。

禁止非法工作規章（第 17/2004 號行政法規）第 3 條第 1 款規定：

“一、非居民為自身的利益親身及直接從事活動必須預先取得為此效力的行政許可。”

上述許可是針對非本地居民為自身利益、以親自和直接的形式從事活動。

上訴人以公司(1)唯一股東的事實，以及從事有關商業活動的意願申請許可。但是，沒有再解釋將以甚麼名義進行商業活動。而且根據其商業登記的內容，該公司交由一名非股東經理進行管理。

純粹作為商業企業股東的資格並不意味着親自和直接地從事商業活動，因此，也不屬於上述規範規定的行政許可的範圍。

面對上訴人不是親自和直接地從事以自身利益為目的之活動，對被上訴人來說就只能駁回上訴人的請求。

至於在澳門逗留或繼續維持其非本地勞工身份的可能性，已是和本案問題沒有關聯的事項，而且有關法律制度也不同。

（四）對善意原則的違反

上訴人認為，被上訴行政機關通過連續作出行為而且缺乏理由說明，嚴重地限制着上訴人的期望，以及兩被上訴行為中引述的理據只是以不論任何代價以及不論以任何手段阻撓上訴人的請求為目的，完全不理會實際情況，所以被上訴行政機關的行為違反了善意原則。

關於善意原則，行政程序法典第 8 條規定：

“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。”

“把善意原則從公正原則獨立出來是為了回應在公共行政機關範圍內建立信任和可預見氣氛的迫切需要。在這個前提下，善意原則首先要求行政活動以法律體系的基本價值為基礎，尤其是規定行政機關具有法律和職能上的義務採取根據在每一事項中追求的目標界定的、連貫的和矛盾的活動。”¹

事實上，兩個在本司法上訴中被質疑的行為同樣是決定駁回上訴人的請求，所以不可能存在任何因行政機關的舉動而產生對請求獲批准的期望。只是被上訴的行政機關在本案中被傳喚後重整了決定的理據，客觀地審查上訴人的情況，使理據更符合第 17/2004 號行政法規第 3 條第 1 款的規定，並以此取代第一個被上訴的行為。

¹ Diogo Freitas do Amaral 等著，《Código do Procedimento Administrativo Anotado》，科英布拉 Almedina 出版社，2007 年第 6 版，第 47 頁。

看不到善意原則是怎樣被違反了。

三、決定

綜上所述，合議庭裁定本針對司法裁判的上訴敗訴。

訴訟費用由上訴人承擔，當中司法費定為 4 個計算單位。

法官：朱健

Viriato Manuel Pinheiro de Lima (利馬)

岑浩輝

出席評議會助理檢察長：宋敏莉

2009 年 11 月 4 日。