

卷宗編號：285/2015  
(司法裁判上訴卷宗)

日期：2015 年 4 月 30 日

主題：《行政程序法典》第 66 條 — 正當利益

## 摘要

1. 根據《行政程序法典》第 66 條的規定，任何能證明本身有正當利益知悉所要求之資料之人，有權要求行政當局提供相關資訊。

2. 一般來說，具正當利益的人並不是利害關係人，因此不享有資訊權；但如果能夠主張及證明自己具有取得該等資訊的本身獨特利益，則法律允許將有關資訊權擴張到該等人士身上。

3. 上訴人 A 有限公司是一間為澳門特別行政區提供道路集體客運公共服務的公司，其身分是“提供服務者”，即是只需要按照服務合同的規定提供所訂定的集體客運服務及收取相應之服務費；而澳門 B 有限公司則是一間獲批給於澳門特別行政區內，以非專營制度，經營所指定的道路集體客營運公司，其身分為“承批人”。

4. 面對兩個不同性質的法律關係，且彼此之間不存在實質競爭關係的情況下，我們不認為上訴人單純主張擁有道路集體客運公共服務營運者的身分，就足以具正當利益獲得澳門特區道路集體客運公共服務的唯一承批人（澳門 B 有限公司）新增營運路線之相關資訊。

5. 即便上訴人提出行政當局的批給程序沒有按照自由競爭原則及公開競投原則進行，但又沒表示打算以欲取得的資訊作何等續

後程序，可見上訴人提出有關聲請只不過出於自身的好奇心，因此同樣不具備正當利益獲得該等資訊。

裁判書製作法官

---

唐曉峰

# 澳門特別行政區中級法院合議庭裁判

卷宗編號：285/2015

(司法裁判上訴卷宗)

日期：2015 年 4 月 30 日

上訴人：A 有限公司

\*\*\*

## I. 概述

A 有限公司，公司住所設於澳門，詳細資料載於卷宗內(以下簡稱上訴人)，向交通事務局局長(以下簡稱被訴實體)要求發出涉及 B 有限公司獲增設營運路線的審批文件及營運條件的證明，但不得要領。

上訴人隨後向行政法院提起提供資訊、查閱卷宗或發出證明之訴，要求該院命令被訴實體於指定期間內向前者發出批准澳門 B 有限公司新增營運第 59 號及第 71 號路線之批示及載有相關理由說明，以及營運條款之文件證明，辯稱批准營運道路集體客運服務新路線涉及公共利益，而其競爭對手獲批准營運新路線將對聲請人經營之業務帶來不可避免之負面影響，從而認為具有正當性及直接利益獲悉該等資訊。

行政法院隨後做出裁判，認為上訴人非為獲得批准營運第 59 號及第 71 號路線之直接利害關係人，且無法證明對取得澳門 B 有限公司獲得批准營運第 59 號及第 71 號路線之決定及相關理據之資訊具有正當、直接及個人利益，繼而不批准聲請人提出的請求。

上訴人不服有關判決，向本中級法院提起司法裁判上訴，並在上訴的陳述中提出以下結論：

1. Da análise do Capítulo II, da Parte III, do CPA referente ao direito de informação, que inclui os artigos 63º a 67º, extrai-se a conclusão de que o exercício do direito de informação, por parte dos particulares, depende da verificação de dois requisitos – um objectivo e outro subjectivo.

2. A Sentença Recorrida, conforme acima se viu, fundamenta o seu indeferimento exclusivamente na não verificação do requisito subjectivo em relação à Recorrente.

3. Efectivamente, sustenta o Meritíssimo Juiz que a Recorrente não dispõe de “interesse legítimo, directo e pessoal na obtenção das informações”.

4. Para tal, o Meritíssimo Juiz socorreu-se, particularmente, dos já citados artigos 63º, 66º e 67º do CPA, procedendo a uma agregação de todos os adjectivos que identificou nesse acervo legal – veja-se (i) o interesse legítimo constante do artigo 66º do CPA, (ii) o interesse directo constante do n.º 1 do artigo 63º e do n.º 2 do artigo 67º, ambos do CPA e (iii) o interesse pessoal constante do n.º 2 do artigo 67º do CPA.

5. Ora, conforme demonstrado supra, o âmbito de aplicação dos aludidos preceitos não é coincidente, pelo que a verificação do requisito subjectivo, em relação à Recorrente, não pressupõe que o seu interesse contemple a coexistência dos três adjectivos acima referenciados – “legítimo, directo e pessoal”.

6. Isto é, o interesse que a Recorrente tem de comprovar, para efeitos de obtenção das informações pretendidas, não tem de ser cumulativamente, legítimo, directo e pessoal.

7. Efectivamente, conforme se vê pelo artigo 66º do CPA, que estende a aplicação dos direitos reconhecidos nos artigos 63º a 65º do CPA, basta que quaisquer pessoas provem ter interesse legítimo no conhecimento dos elementos que pretendam, para o que o direito de informação lhes seja estendível.

8. Por interesse legítimo deve entender-se aquele cujo conhecimento poderá ser útil para o interessado e proporcionar-lhe a realização de certo objectivo.

9. Tal como se sustentou no Acórdão do Tribunal Central Administrativo de 25/01/2001 – Proc. n.º 370/01 o interesse legítimo “não deriva tanto da influência positiva ou negativa que o procedimento concreto possa trazer para a esfera jurídica das pessoas, mas antes e verdadeiramente da simples constatação de um determinado elemento contido em certo procedimento, cujo conhecimento poderá ser útil para o interessado e proporcionar-lhe a realização de certo objectivo.”

10. Não existe qualquer sobreposição entre este interesse legítimo e o interesse que um particular tem num resultado de um determinado procedimento, tal como este se encontra previsto no artigo 63º do CPA.

11. Para existir um interesse legítimo é simplesmente necessário que o mesmo seja atendível em face dos elementos que se pretende.

12. Assim, contrariamente ao referido na Sentença Recorrida, importa apenas que a Recorrente prove ter interesse legítimo para poder exercer o seu direito à informação.

13. A referência a interesse directo e pessoal, para além da situação plasmada no artigo 63º do CPA, apenas é exigível no âmbito do pedido de acesso aos arquivos e registos administrativos e somente quanto aos documentos nominativos – o que não é manifestamente o caso em apreço.

14. Ora, conforme acima se explanou, a Recorrente é uma das três operadoras de transporte colectivo rodoviário de passageiros na RAEM.

15. A exploração do serviço público de transporte colectivo rodoviário de passageiros na RAEM, por exclusiva opção do Governo da RAEM, reveste, quanto à Recorrente e quanto à outra operadora que não a B a forma de prestação de serviço

público – já a B explora o serviço público de transporte colectivo rodoviário de passageiros ao abrigo de uma concessão.

16. O conhecimento dos contornos referentes à atribuição de novas carreiras de transporte colectivo rodoviário de passageiros é uma matéria do interesse legítimo da Recorrente, porquanto reveste uma utilidade para a mesma, com impacto directo e mediato na sua actividade.

17. Note-se que não pode deixar de ser considerado interesse legítimo o conhecimento da atribuição de novas carreiras de transporte colectivo rodoviário de passageiros a outras operadoras do sector.

18. Trata-se, naturalmente, de um interesse próprio, comprovado e sério e não uma mera curiosidade.

19. Interesse legítimo esse que se encontra inexoravelmente ligado à actividade da Recorrente.

20. De facto, a qualidade de a Recorrente ser uma das três únicas operadoras na área do transporte colectivo rodoviário de passageiros – é, de per si, prova suficiente sobre a atendibilidade do seu interesse legítimo na obtenção de informação, não só quanto à atribuição de novas carreiras de transporte colectivo rodoviário de passageiros à B, mas também como é que tal atribuição teve lugar e em que termos se processa.

21. A informação pretendida é especialmente importante na organização e exercício da actividade da Recorrente, desde logo porque esta poderá ter expectativas de ter a oportunidade de apresentar propostas em igualdade de circunstâncias com as demais operadoras.

22. Tal interesse, em linha com o citado Acórdão do Tribunal Central Administrativo, proporcionar-lhe-á a realização de determinados objectivos,

designadamente de índole económico-financeiro e jurídico, que merecem a tutela legal.

23. Por outro lado, a legitimidade da Recorrente é ainda reforçada pelo interesse público inerente ao facto da atribuição de novas carreiras de transporte colectivo rodoviário de passageiros ter ocorrido com violação do princípio da liberdade de concorrência entre as operadoras de transporte colectivo rodoviário de passageiros e do princípio da precedência de concurso público na atribuição da concessão de serviços públicos.

24. Nada mais cabe à Recorrente comprovar senão o seu interesse legítimo – o que foi feito.

25. Neste contexto, o indeferimento do pedido de intimação para a passagem de certidão que a Recorrente propôs contra o Director dos Serviços para os Assuntos de Tráfego do Governo da RAEM, constituiu uma clara violação dos artigos 63º a 67º do CPA.

上訴人最後請求本院裁定司法裁判上訴理由成立，撤銷行政法院的決定，命令有關行政當局向上訴人發出證明，以便向其提供資訊，當中包括批准澳門 B 有限公司新增營運第 59 號及第 71 號路線之作出行為人、行為之方式、作出日期，以及批准的理由。

\*

被訴實體在收到上訴的陳述後提出答覆，請求本院裁定上訴人提起的上訴理由不成立，維持行政法院的決定。

\*

檢察院司法官依法就本上訴發表意見，建議本上訴法院裁定上訴人提起的上訴理由不成立。

\*

## II. 理由說明

原審法院認定以下對審理本上訴屬重要的事實：

聲請人獲判給提供《道路集體客運公共服務 —— 第一標段及第四標段》(見第 390/2010 號行政長官批示，載於 2010 年 12 月 31 日第 52 期第 I 組《澳門特別行政區公報》)。

於 2014 年 5 月 30 日，行政長官作出批示，同意將有關道路集體客運公共服務 —— 第二標段及第五標段之營運批給澳門 B 有限公司(見附卷第 12 頁至第 26 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2014 年 6 月 10 日，澳門特別行政區與澳門 B 有限公司簽訂《有關道路集體客運公共服務 —— 第二標段及第五標段》之批給合同(同上)。

於 2014 年 11 月 24 日，聲請人向被聲請實體提出申請，請求被聲請實體發出文件證明，包括載有澳門 B 有限公司提出額外營運第 59 號及第 71 號路線之申請、相關判給之批示及理由說明，以及營運條款之文件(見卷宗第 20 頁至第 21 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2015 年 1 月 14 日，聲請人向行政法院提起提供資訊、查閱卷宗或發出證明之訴(見卷宗第 2 頁)。

於 2015 年 1 月 28 日，被聲請實體透過編號：1501147/001/DAJ/2015 公函回覆聲請人，指出不存在澳門 B 有限公司作出的申請行為，且聲請人無具體說明對取得批准營運該兩條路線的相關批示及理據資料之正當利益，而該兩條路線是按照批給合同訂定的條件營運，該合同已於 2014 年 6 月 11 日在《澳門特別行政區公報》第 24 期第 II 組副刊內公布及正本現存放於財政局(見附卷宗第 10 頁及其背頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

\*

本上訴案所針對的問題只有一個，就是上訴人是否具有條件獲

得批准澳門 B 有限公司新增營運第 59 號及第 71 號路線之作出行為人、行為之方式、作出批准之日期，以及批准的理由等資訊。

被訴法院認為上訴人非為獲得批准營運第 59 號及第 71 號路線之直接利害關係人，且無法證明對取得澳門 B 有限公司獲得批准營運第 59 號及第 71 號路線之決定及相關理據之資訊具有正當、直接及個人利益。

上訴人則主張被訴法院的決定違反法律，認為根據《行政程序法典》第 66 條的規定，上訴人具有取得有關資訊的正當利益。

現在讓我們就有關問題作出分析。

《行政程序法典》第 63 條第 1 款規定：

“私人有權在提出要求後獲行政當局提供與其有直接利害關係之程序進行情況之資訊，並有權獲知對該等程序作出之確定性決定”。

另外，第 66 條第 1 款還規定：

“在第六十三條至第六十五條中所承認之權利，延伸至任何能證明本身有正當利益知悉其所要求之資料之人”。

最後，《行政程序法典》第 67 條第 1 及第 2 款也有以下規定：

“一、私人有權查閱行政檔案及紀錄，而不論是否正在進行任何與其直接有關之程序；二、對於載有個人資料之文件，僅該等資料所涉之人以及證明有直接及個人利益之第三人方有權查閱。”

上訴人表示《行政程序法典》第 66 條第 1 款只要求聲請人須具向行政當局要求發出證明的正當利益，而不需要主張及證明就有關聲請具有直接及個人利益。

正如上訴人所言，《行政程序法典》第 67 條涉及載有個人資料的行政檔案及紀錄的查閱權。

所謂檔案，是指 “*acervo de documentos escritos, audiovisuais ou informatizados conservados e devidamente catalogados em ordem à*

*satisfação das exigências e necessidades de determinada entidade*”<sup>1</sup>，而紀錄則是“*actos formais que visam tornar firme determinado caso ou situação jurídica e permitir a sua posterior publicitação (v.g. registo predial, commercial, civil, etc)*”<sup>2</sup>。

本上訴案所涉及的相關文件既不是檔案也不是紀錄，所以《行政程序法典》第 67 條的規定並不適用於本個案中。

根據《行政程序法典》第 66 條第 1 款，準用第 63 條第 1 款的規定，那些既不具權利，也不具受法律保護利益的人，如果能證明自己具有正當利益，也可以享有與該等人士相同的資訊權。

何謂正當利益？

一般而言，有別於行政程序上的直接利益，具正當利益的人並不是利害關係人，他對取得的資訊不具有個人及直接利益，因此原則上不享有資訊權；但如果能夠主張及證明自己具有取得該等資訊的本身獨特利益，則法律允許將有關資訊權擴張到該等人士身上。

正如 Lino José Baptista Ribeiro 及 José Cândido de Pinho 所言，“*assinale-se que esse interesse tem que ser sério, assente em razões atendíveis, e útil, radicado numa necessidade real, cuja satisfação passa pela realização do direito à informação. Fora do seu campo de previsão ficam todas as situações travestidas desse interesse, mas que verdadeiramente não passam de simples curiosidade ou vasculhice*”。

中級法院第 214/2013 號上訴卷宗曾對正當利益的概念提出以下觀點：

“*O interesse legítimo de que trata o artigo 66º, nº 1 do CPA, não deriva tanto da influência positiva ou negativa que o procedimento*

---

<sup>1</sup> Lino José Baptista Ribeiro 及 José Cândido de Pinho, Código do Procedimento Administrativo de Macau Anotado e Comentado, Fundação Macau e SAEP, 第 405 頁

<sup>2</sup> 同上，第 406 頁

*concreto possa trazer para a esfera jurídica das pessoas, mas antes e verdadeiramente da simples constatação de um determinado elemento contido em certo procedimento, cujo conhecimento poderá ser útil para o interessado e proporcionar-lhe a realização de certo objectivo. Nesta perspectiva, o enfoque do interesse legítimo não reside no agir ou no intervir decisivamente no procedimento, mas no conhecimento total ou parcial do conteúdo deste. Por isso, o interesse tem que ser próprio, comprovado, sério e útil.”*

在本案中，上訴人表示，由於本身是為澳門特別行政區提供道路集體客運公共服務（第一標段及第四標段），有必要了解關於道路集體客運公共服務批給予其他競爭對手的詳細資料，認為有關資料對公司業務起到積極作用，因有利於日後開展的道路集體客運公共服務的公開競投程序。

上訴人因此認為，單純擁有道路集體客運公共服務營運者的身分，就足以具備正當利益獲得有關批准澳門 B 有限公司新增營運第 59 號及第 71 號路線之作出行為人、行為之方式、作出批准之日期，以及批准的理由等資訊。

然而，我們並不認同上訴人的觀點。

事實證明，上訴人與澳門特別行政區於 2011 年 1 月 3 日簽訂關於《為澳門特別行政區提供道路集體客運公共服務 — 第一標段及第四標段》的公證合同，該合同屬於提供服務合同，上訴人的身分為“提供服務者”，即是其只需要按照合同的規定提供所訂定的集體客運服務及收取相應之服務費。

另一邊廂，澳門特別行政區與澳門 B 有限公司於 2014 年 6 月 10 日簽訂《有關道路集體客運公共服務 — 第二標段及第五標段》批給合同的公證合同，後者獲批給於澳門特別行政區內，以非專營制

度，經營所指定的道路集體客營運公司，其身分為“承批人”。

如上所言，上訴人的身分只是一名“提供服務者”而非“承批人”，其只需要按照與特區簽訂的提供服務合同，為特區提供集體客運公共服務，為此收取相應之服務費，合同期間屆滿後有關服務合同便失效。

除了合同性質不相同之外，上訴人與澳門 B 有限公司之間並不存在所謂的競爭關係，原因是兩家公司各自以不同的服務形式負責所指定不同標段的集體客運服務。

目前來說，澳門 B 有限公司是澳門特區道路集體客運公共服務的唯一承批人，按照澳門特別行政區與該公司於 2014 年 6 月 10 日簽訂《有關道路集體客運公共服務—第二標段及第五標段》批給合同的公證合同第 3 條第 4 款的規定，行政當局有權要求承批人設立新路線或取消所營路線，而無需事先取得該承批人的同意。

可見澳門 B 有限公司於隨後時間獲准營運第 59 號及第 71 號新增路線，屬於行政當局的單方決定。

面對兩個不同性質的法律關係，且彼此之間不存在實質競爭關係的情況下，我們不認為上訴人單純主張擁有道路集體客運公共服務營運者的身分，就足以具正當利益獲得澳門特區道路集體客運公共服務的唯一承批人新增營運第 59 號及第 71 號路線之相關資訊。

因此，我們看不到上訴人，其作為澳門特區提供道路集體客運公共服務的“提供服務者”（而非“承批人”），有何重大、嚴重或具建設性的利益需要取得涉及“承批人”公司獲判給服務的相關資訊。

上訴人亦宣稱因為有關資訊可能有利於日後開展的道路集體客運公共服務的公開競投程序，故此有需要了解特區政府以甚麼條件及理據將道路集體客運公共服務的新增營業路線批給予其他營運者及競爭對手，以便能夠對自身的業務作出安排。

誠然，上訴人要求行政當局向其提供相關資訊的主要目的可能就是這個，但是現在講的是若干年後的事，至於日後是否以公開競投的方式，又或者以其他方式判給有關道路集體客運公共服務，現階段就來討論未免言之尚早，因此同樣不見得上訴人有何正當利益提出有關聲請。

最後，上訴人還聲稱是次道路集體客運公共服務的批給程序沒有按照自由競爭原則及公開競投原則進行。

即便上訴人提出的情況屬實，又打算怎辦？

上訴人沒有說明。

單純提出行政當局的批給程序沒有按照自由競爭原則及公開競投原則進行，但又沒表示打算以欲取得的資訊作何等續後程序，可見上訴人提出有關聲請只不過出於自身的好奇心，因為無法得知上訴人想以該等資訊達至哪些目的。

綜上所述，由於上訴人不具備正當利益獲得有關批准澳門 B 有限公司新增營運第 59 號及第 71 號路線之相關資訊，得裁定司法上訴理由不成立。

\*

### III. 決定

綜上所述，本院裁定上訴人 A 有限公司 提出的上訴理由不成立，維持原判。

訴訟費用由上訴人負擔。

登錄及作出通知。

\*\*\*

澳門，2015 年 4 月 30 日

唐曉峰

賴健雄

João A. G. Gil de Oliveira

Fui presente

米萬英