

第 23/2019 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

主題：工作收入補貼・限定性行為

裁判日期：2019 年 5 月 8 日

法官：利馬(裁判書制作法官)、宋敏莉和岑浩輝

摘要：

一、(財政局局長)在第 6/2008 號行政法規所規範的程序中作出的決定性行政行為，受該行政法規所規定的法律前提的約束。

裁判書制作法官

利馬

澳門特別行政區終審法院

合議庭裁判

一、概述

甲針對經濟財政司司長 2016 年 7 月 29 日的批示提起撤銷性司法上訴。該批示駁回了上訴人針對財政局局長不批准其 2010 年第三季度和第四季度的工作收入補貼申請，並命令其返還 2009 年第四季度及 2010 年第一季度、第二季度的補貼款項的決定所提起的訴願。

中級法院透過 2018 年 10 月 18 日的合議庭裁判裁定司法上訴敗訴。

甲不服，向終審法院提起司法裁判的上訴，稱相關行政行為存有以下瑕疵：

一 欠缺理由說明；

—違反第 6/2008 號行政法規的規定；

—違反公正原則、無私原則和善意原則；

—違反《行政程序法典》第 86 條的規定(違反調查原則)。

檢察院司法官發表意見，認為上訴理由不成立。

二、事實

i) 被上訴的合議庭裁判認定了以下事實：

甲於 2009 年第四季度至 2010 年度申請「工作收入補貼」並已領取 2009 年第四季度至 2010 年第二季度之補貼款項。其填報受僱於「乙物業代理(學業檔案編號:XXXXXX)」，登記之商號地址為[地址(1)]。工作性質為項目策劃，主要協助內地人投資本澳，並收取服務費用。惟財政局對該工作的性質、時數、收入及地點存疑，故進行對外調查。

據財政局對外調查報告所述，該商號地址當時為甲住所，借出讓予「乙物業代理」之持牌人丙作商號登記地址，現場並無招牌且大

門緊閉，而財政局對外調查時甲表示未能提供任何出勤紀錄及支薪紀錄資料，故不獲批准 2010 年第三季度至第四季度之申請，並需返還 2009 年第四季度至 2010 年第二季度之補貼款項共\$20,000 元。

2011 年 2 月 18 日財政局邀請甲進行聽證，進一步了解「乙物業代理」之運作情況及其工作狀況。甲當時表示與僱主並沒有訂立任何僱傭合約，僅為口頭協議，僱主亦沒有為其制定出勤及支薪記錄，當日甲同意筆錄內容並即場於筆錄上簽署確定。

2011 年 2 月 23 日另一申請人丁曾親臨財政局，表示可交回甲於筆錄中未能提供之文件，當中包括合約、工時及支薪之記錄等，當時財政局職員表示將會按筆錄內容作主要考慮，若有文件提交亦只能作補充說明之用，且財政局稅務諮詢並沒有收發文件之權限，如需提交文件可經由其僱主以書面形式，附同相關文件交予財政局文件收發處。當時丁亦表示同意並主動離開，惟最後財政局稅務諮詢於 2011 年 4 月 25 日完成報告並呈交局長作出審批前，也沒有收到任何由丁、甲 或其僱主所遞交之補充文件。

2011 年 5 月 6 日財政局透過第 XXXX/XXX/2011 號公函向甲作出通知，惟其不同意有關決定並提起聲明異議。經審閱有關聲明異議所提交之資料，甲仍未能就其工作之性質、時數、收入、地點等

相關疑點提出進一步解釋，故駁回其聲明異議，並維持局長於 2011 年 4 月 28 日所作之決定。2011 年 7 月 27 日財政局透過第 XXXX/XXX/2011 號公函，要求甲返還不當獲取之工作收入補貼款項。

2011 年 7 月 15 日財政局曾與僱主丙進行筆錄，丙承認過往所有工作收入補貼申請表內之工作時數及工資記錄均由僱員丁自行填寫後交其簽署，並沒有詳細核對申報表內所申報之資料，僱主丙亦不能即場解釋如何計算所申報之工作時數。另外於筆錄過程中財政局職員曾多次詢問「乙物業代理」之業務狀況，丙均不能提供任何有關業務資料，並多次表示不清楚或不記得了。

ii) 被上訴行為所依據的財政局的報告載有如下內容：

關於「工作收入補貼」申請人甲，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/XXX/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 刊登公告通知甲有關批示內容，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申訴人重新執行工作收入補貼所作出之審批程序，包括與申訴人作出聽證、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 日下午與申訴人進行聽證，有關會面內容詳列如下：

甲於 2009 年 11 月開始於「乙物業代理」工作，與其夫丁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。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「乙物業代理」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，甲指對事件毫不知情。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，甲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，甲表示並不知情，並稱其夫沒有收取僱主任何租金。

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

甲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，並需到國內工幹。與丁一樣，甲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，但每一記號均沒有明確表示上、下班或工作時間。

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，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。

從會面內容及相關筆錄中所述，申訴人無疑對第 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：

首先財政局提出申訴人之工作收入補貼申請表格由其夫丁填寫，有關行為已觸犯第 6/2008 號行政法規第 5 條第 1 款之規定。丁表示當時他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。從授權書內容，清楚列明丁可代表「乙物業代理」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。

無疑丁確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，倘僱主允許丁

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，財政局對申訴人之工作時數亦提出懷疑，根據筆錄內容，申訴人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申訴人自行作出。

根據經第 6/2009 號行政法規所修改的第 6/2008 號行政法規第 4 條第 3 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份證明其已符合工作時數之申請條件。雖然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，申訴人已承認年曆咭上的記號是自行勾劃，當中並沒有僱主及僱員(申訴人)簽名作實，故此咭上所指之上班日是否代表申訴人，當中有否遺漏，僱主是否已確認僱員(申訴人)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。

有關由其夫丁所提供之授權書，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，「乙物業代理」是於同日向營業稅中心作出登記，經營場所為丁之租用居住單位，隨後申訴人才於 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丁，而丁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其夫丁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，並由丁完全處理該司業務，最後為符合工作收入補貼申請條件，再登記甲作為僱員，並由丁為甲填寫工作收入補貼申請表上應由僱主填寫的部份(包括工作收入及工作時數的資料)。

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之情況下持續有效地執行。就申訴人申請個案，當時人認為只需於表格上填寫符合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，縱使申訴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. 申訴人還未受僱於「乙物業代理」時，持牌人已透過授權書將其經營權完全授予其夫丁。其後，甲入職上述商號，丁則為甲填寫工作收入補貼申請表格，但該授權書內容實不包括丁可代表僱主填寫申請表；

3. 其夫丁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，基於申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，故維持局長於 2011 年 4 月 28 日所作之決定，拒絕申訴人 2010 年第三季度至第四季度之申請，並要求返還 2009

年第四季度至 2010 年第二季度之補貼款項，共\$20,000 元。

三、法律

1. 要審理的問題

要審理上訴人前面提出的問題，但有關違反《行政程序法典》第 86 條規定的問題除外(違反調查原則，且在行使自由裁量權時出現絕對不合理的情況)，因為司法上訴中沒有提出此問題。要強調的是，司法裁判的上訴不是用來審理第一審中未曾提出的新問題的。

2. 欠缺理由說明

對行政行為說明理由，目的在於使相對人知悉決定的理由，特別是為何批准或不批准某項申請。

本文中，駁回訴願的行為解釋道，申請人未能證明其工作時數符合發放補貼的要求。並表示，就發放補貼而言，所遞交的文件不夠。

這就是不批准相關申請的根本理由。

因此，相關行為具有充分的理由說明。

3. 違反第 6/2008 號行政法規

(財政局局長)在第 6/2008 號行政法規所規範的程序中作出的決定性行政行為，受該行政法規所定的法律前提的約束。如前提成立，則應作出批准的行為。如前提不成立，則應作出不批准的行為。作出決定的機關沒有自由考量的空間。因此，要審查有關行為是否違反了“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，以紓緩當前經濟狀況所造成的生活壓力”的規則。

第四條

申請條件

一、同時符合以下條件的人士，可申請補貼：

(一)取得澳門特別行政區永久性居民身份；

(二)在申領補貼的季度內年滿四十歲，但第三款(一)項(3)分項所指的僱員除外；

(三)在申領補貼的季度內已在社會保障基金登錄為受僱人士；

(四)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僱員。

二、上款(一)項所指的身份須於二零一八年十二月三十一日或以前取得。

三、為適用第一款(四)項的規定，下列用語的含義為：

(一)“僱員”是指屬以下任一情況的受僱者，即使其為多於一個僱主實體工作亦然：

(1)按月累計至少工作一百五十二小時者；

(2)八月二十一日第 43/95/M 號法令第二條第一款規定所涵蓋的、從事經十二月三十一日第 15/77/M 號法律核准的《營業稅章程》附表一內的《行業總表》所載“紡織、成衣及皮革製造業”範疇的工作且按月累計至少工作一百二十八小時者；

(3)持有第 9/2011 號法律《殘疾津貼及免費衛生護理服務的制度》第二條第二款所指的殘疾評估登記證，且按月累計至少工作一百二十八小時者；

(二)“工作收入”是指經二月二十五日第 2/78/M 號法律核准的《職業稅章程》第三條第一款所指的來自受僱的工作收益；但僱員基於勞動關係的終止而根據第 7/2008 號法律第七十七條的規定收取的賠償則不計算在工作收入內。

四、為適用上款(一)項的規定，在確定工作時數時，如屬下列情況，須視作每日實際工作八小時：

(一)僱員正處於第 7/2008 號法律第四十四條第一款、第四十六條第一款、第五十三條第二款及第五十四條所指的休假或缺勤期間；

(二)上款(一)項(2)分項所指的僱員正處於八月二十一日第 43/95/M 號法令第五條所指的以補償方式暫時中止勞動合同的期間。

本文中，認為申請人未能證明其受僱工作的時數符合法定條件，因其所提交的證明工作時數的記錄僅僅是申請人自行填寫的記錄，並非僱主實體的文件。

根據《行政訴訟法典》第 152 條的規定和《司法組織綱要法》第 47 條第 1 款的規定，在屬中級法院管轄權的行政上之司法爭訟程序中，對某項事實的認定屬於中級法院自由心證的範圍，不受終審法院的審查。

所提出的問題理由不成立。

4. 違反公正原則、無私原則以及善意原則

如前所述，相關行政行為是行使被限定的權力而作出的，當中不存在任何考量的空間，亦即，沒有任何自由裁量的選擇，而上述原則屬於自由裁量活動的內部限制，不可能出現違反這些原則的情況。因此，要麼相關行政行為違反發放補貼的法定前提，並因此可被撤銷，要麼沒有違反，不可被撤銷。沒有牽涉到任何公正問題。

所提出的問題理由不成立。

四、決定

綜上所述，合議庭裁定上訴敗訴。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費訂為 4 個計算單位。

2019 年 5 月 8 日，於澳門。

法官：利馬（裁判書制作法官） — 宋敏莉 — 岑浩輝

出席評議會的檢察院司法官：蘇崇德