

第 10/2014 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：檢察院和甲

被上訴人：保安司司長

會議日期：2014 年 7 月 9 日

法官：宋敏莉(裁判書制作人)、岑浩輝和利馬

主題：— 使用及攜帶自衛武器准照的批給

— 治安警察局局長的權限

— 必要訴願

摘 要

一、如在某個法人中，多個機關或人員負責同一項事宜，彼此之間形成位階，則每個機關或人員的權力按照他們各自在位階中所處的相對位置而決定。原則上，上級的權限包含下屬的權限，下屬擁有獨立於其上級權限之外的專屬權限屬例外情況。

二、雖然第 77/99/M 號法令第 27 條第 2 款賦予治安警察局局

長批給使用及攜帶自衛武器准照的權限，但卻沒有規定該機關擁有任何的專屬權限。

三、這樣，根據上級權限包含下屬權限的一般規則，治安警察局局長所行使的是其本身、但非專屬的權限，與其上級共同擁有該權限。

四、根據《行政訴訟法典》第 28 條第 1 款的規定，針對作為保安司司長下屬的治安警察局局長作出的行為尚不能提起司法上訴，應首先對其提起必要行政申訴。

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，身份資料詳載於卷宗，針對保安司司長於 2012 年 9 月 11 日作出的批示提起撤銷性司法上訴，該批示確認了治安警察局局長不批給使用及攜帶自衛武器准照申請的行政行為，駁回了向其提起的訴願。

透過 2013 年 10 月 31 日的合議庭裁判，中級法院裁定被上訴實體提出的行為不具可上訴性的抗辯成立，駁回了上訴。

檢察院和甲均不服裁判，向終審法院提起上訴，並遞交了理由陳述，提出了以下結論：

一 檢察院的上訴

一、被上訴的合議庭裁判裁定保安司司長提出的行為不具可司法上訴性的抗辯成立，相關理由可以概括為：當法律賦予公共行政

當局的某個下屬機關作出某個行政行為的權限時，除非法律有特別訂定，否則不必對其提起必要訴願；

二、經第 77/99/M 號法令核准的《武器及彈藥規章》第 27 條第 2 款規定，應利害關係人之申請批給使用及攜帶自衛武器准照屬治安警察廳廳長之權限，其得以公共安全及公共秩序為一般理由拒絕批給准照；

三、第 22/2001 號行政法規第 1 條第 1 款明確規定，治安警察局隸屬於保安司司長。這也就是說，從組織架構上來看，治安警察局局長是保安司司長的下屬；

四、為訂定主要官員的權限，第 2/1999 號法律(《政府組織綱要法》)第 17 條規定，主要官員行使所領導或監督的實體或部門的組織法規及其他法規所規定的職權；

五、我們認為，該第 17 條以肯定的方式確立了下屬機關的自身權限為分屬權限而非專屬權限的一般規則，只有在法律有明確規定時下屬機關才具有專屬權限，屬於例外情況。

六、這個一般性規則在澳門的法律體制中被反覆重申及強調。可參閱前澳門高等法院於 1998 年 1 月 7 日和 1999 年 4 月 28 日分別

在第 769 號案件和第 1043 號案件中所作的合議庭裁判，以及中級法院第 141/2000 號案件和第 195/2000 號案件的合議庭裁判。

七、結合第 2/1999 號法律第 17 條的規定，應當認為經第 77/99/M 號法令核准的《武器及彈藥規章》第 27 條第 2 款賦予治安警察局局長的權限是分屬權限而非專屬權限，對治安警察局局長行使該權限所作的行為不服時應向保安司司長提起必要訴願。

八、根據以上的理解，在保持對中級法院所採納之觀點的一貫及高度尊重的前提下，我們認為現被上訴的合議庭裁判違反了第 2/1999 號法律第 17 條和經第 77/99/M 號法令核准的《武器及彈藥規章》第 27 條第 2 款規定，存有法律錯誤。

— 甲的上訴

1. 當法律賦予下屬作出行為的某項權限但卻沒有直接或間接指明該權限屬於何種權限時，在葡國法或者澳門法中，原則上認為它是該下屬本身的分屬權限。

2. 支持這一觀點的有 Freitas do Amaral¹ 和 Esteves de

¹ 詳見上訴理由陳述。

Oliveira²，他們明確提出，根據法律下屬有權作出行政行為，這些行為雖然可能已經具備執行力，但還不是確定行為，因為對它們不服時應向上級提起必要訴願。

3. 此外，還可參閱 93 年 11 月 25 日第 395 號行政案、95 年 3 月 1 日第 403 號行政案、96 年 7 月 9 日第 39983 號上訴案、97 年 1 月 15 日第 37428 號上訴案(全會)、97 年 4 月 30 日第 35259 號上訴案、97 年 6 月 4 日第 40440 號上訴案、97 年 7 月 9 日第 431 號行政案(全會)、98 年 12 月 9 日第 37185 號上訴案(全會)、98 年 12 月 15 日第 44073 號上訴案、99 年 4 月 28 日第 40256 號上訴案(全會)、99 年 5 月 12 日第 44684 號上訴案、99 年 6 月 17 日第 41820 號上訴案、99 年 11 月 9 日第 45085 號上訴案(全會)、00 年 4 月 13 日第 45398 號上訴案、01 年 6 月 19 日第 43961 號上訴案、01 年 11 月 29 日第 40865 號上訴案、01 年 5 月 29 日第 47237 號上訴案、01 年 4 月 25 日第 46794 號上訴案、02 年 5 月 20 日第 442 號上訴案、02 年 5 月 9 日第 48272 號上訴案、02 年 5 月 8 日第 47279 號上訴案、02 年 5 月 2 日第 47947 號上訴案、02 年 2 月 5 日第 47841 號上訴案、02 年 12 月 18 日第 1318/02 號上訴案、02 年 12 月 20 日第 467/02 號上訴案的合議庭裁

² 詳見上訴理由陳述。

判³。

4. 作為權限法定原則之根源的行政合法性原則的內容當中就包括了對(行政)法的一般原則的尊重。

5. 具體講是要尊重行政等級的一般原則，該原則體現為上級對下屬的領導權。

6. 領導權使得上級可以通過對下屬發出指示及指令來規劃、安排、命令及協調下屬的一切行政活動。

7. 領導權令上級可以介入其下屬權限範圍內的所有事宜。

8. 該權力意味著在上級和下屬之間存在一個權限共享的關係。

9. 正是這個行政等級制度中所固有的領導權解釋了為何在上級和下屬之間存在一個可以共同分享的實質權限。

10. 因此，那種認為若法律沒有明示應提起何種上訴，便應遵循與行政等級原則相反的規則的觀點是令人費解的。

11. 即便是對某些決定就該原則提出了批評的Freitas do

³ 以上裁判的摘要載於以下網址：www.dgsi.pt。

Amaral⁴也沒有將其完全摒棄，他明確指出，儘管這一原則在今時今日已經形成一種官僚主義的桎梏，但面對葡萄牙現行的等級化行政體制，它還是一個應予以優先考慮的原則。

12. 對於與葡萄牙的法律體系同宗同源，也實行等級化行政體制的澳門，該原則同樣適用。

13. 第 6/1999 號行政法規(《政府部門及實體的組織、職權與運作》)的第 4 條規定，保安司司長在澳門特別行政區的內部治安領域行使職權。

14. 此外該法規第 4 條第 2 款還規定，作為該行政法規組成部分的附件四所指的部門及實體視乎情況隸屬於保安司司長或由其監督或監管，其中便包括治安警察局。

15. 如果原審法院的裁判成立的話，那麼可以說我們將會見證澳門行政訴訟領域的一場“變革”。

16. 在澳門，司法見解歷來都遵循同一個原則，在眾多的裁判中，可參閱第 141/2000 號案件的合議庭裁判，當中第 9 頁提到“……可以完全有把握地斷定，葡萄牙的法學學說及法律一直以來遵循的是

⁴ 詳見上訴理由陳述。

上述後一個立場，即：一般的規則是，在這類情況中，下屬的權限為分屬權限而非保留權限或專屬權限。下屬的專屬權限屬例外，只有當一項具體且明確無疑的法律規定將其授予下屬時方存在。這一立場被視為包括在澳門的行政體制之中”。

17. 第一助審法官在表決聲明中發表意見認為，上級應負責更具統籌性和全局性的工作，而不應對需要由行政當局決定的每個具體事項都作出處理，對此我們不能認同，因為正如該法官在表決聲明中自己也承認的，立法者並沒有這樣規定。

18. 權限法定原則規定，只有法律才可以在明示的情況下向某個行政機關賦予權限，而根據同一原則，也只有法律才能收回該權限。

19. 當法律明確賦予下屬某項權限，但卻沒有明示上級對相關事宜的決定權或間接指出上訴的類型時，不能透過一個完全沒有明確法律依據的單純法律解釋，在違反行政法一般原則(如行政等級原則)的情況下，剝奪上級的決定權。

20. 這公然違反了權限法定原則，因為權限也可產生自法律的一般原則，例如行政等級原則。

21. 因此，任何對權限之法律框架的變更都要由立法者作出。

檢察院助理檢察長針對甲提起的上訴發表了意見，認為上訴應獲得勝訴。

已作出檢閱。

二、獲認定的事實

案卷中查明了以下對於作出裁判屬重要的事實：

— 從 1978 年開始，上訴人甲多次獲得使用及攜帶自衛武器准照的批給。

— 上訴人於 2012 年 1 月 3 日退休。

— 2012 年 2 月 10 日，上訴人向治安警察局局長申請批給新的使用及攜帶自衛武器准照。

— 2012 年 7 月 4 日，治安警察局局長作出批示，不批准上訴人的請求，該批示被通知予上訴人，通知中指明針對該決定可以向澳

門行政法院提起司法上訴(見調查卷宗第43頁、第44頁及45頁，相關內容視為全部轉錄於此)。

—2012年8月15日，上訴人針對治安警察局局長的決定向保安司司長提起了必要訴願。

—2012年9月11日，保安司司長以治安警察局局長繕立的建議書上所載的理由為依據，駁回了訴願(見調查卷宗第4頁至第8頁，相關內容視為全部轉錄於此)。

三、法律

在檢察院和甲提起的上訴中所涉及到的唯一問題是，被提起司法上訴的保安司司長的行政行為是否具有可上訴性，該行為確認了治安警察局局長所作的批准發出使用及攜帶自衛武器准照的批示，並且駁回了甲提起的訴願。

有關批給使用及攜帶自衛武器准照的問題，第77/99/M號法令第27條的規定如下：

“第二十七條

(使用及攜帶自衛武器准照)

一、同時具備以下要件之人，得獲批給使用及攜帶自衛武器准照：

a) 成年；

b) 具適當之道德品行及公民品德；

c) 因特殊之生活環境或從事之職業活動所固有之危險而有保護自身或家庭安全之必要；

d) 具備使用自衛武器之能力。

二、應利害關係人之申請批給使用及攜帶自衛武器准照屬治安警察廳廳長之權限，其得以公共安全及公共秩序為一般理由拒絕批給准照。

……”

按照被上訴的合議庭裁判的理解，由於第 77/99/M 號法令沒有條文規定針對下屬的行為必須提起行政申訴又或者針對其可以提起司法上訴，因此應當得出結論認為，針對治安警察局局長根據第 27 條第 2 款賦予的權限所作的批准發出使用及攜帶自衛武器准照申請的批示提起的訴願為任意訴願，而鑒於該規定具有賦予權限的效力，故此對治安警察局局長的行為可以直接提起司法上訴。

此外還補充指出，保安司司長的批示僅確認了治安警察局局長的批示，並轉用了後者所採納的理由。

與之相反的是，兩上訴人認為對治安警察局局長的決定不服時必須首先提起必要訴願，因此保安司司長所作的行為才可被提起司法上訴。

那麼現在要查明的問題就是，法律在相關領域賦予治安警察局局長的權限是否屬於專屬權限。

有關法人機關之權限的問題，Marcello Caetano 指出，在多數情況下，每個法人都有不止一個機關，而該等機關又由擔任公共職務的人員輔助。

機關的權限是法律為了使機關所在的法人能夠履行其職責而賦予每個機關的職務上的權力的總和。

如在某個法人中，多個機關或人員負責同一項事宜，彼此之間形成位階，則每個機關或人員的權力按照他們各自在位階中所處的相對位置而決定。原則上，上級的權限包含下屬的權限。⁵

至於如何知道上級的權限是否確實包含下屬的權限的問題，Robin de Andrade列出了多個標準，並指出，“如果沒有任何先前的資料可以為我們解決問題提供決定性的線索，那麼便應當認為上級權限包含下屬權限，而上級也因此擁有收回及廢止下屬行為的權力，從而下屬的行為不能被認為是最後決定或者確定行為，因為針對該等行為不服時要向上級提起必要訴願。部門的等級架構本身允許我們作出這樣的推定，因為上級的領導權雖不必然但卻是自然地以上級對其所領導之事務的決定權為依託”。而即便是上級沒有被賦予收回權，這也並不必然意味著其權限不包含下屬的權限。⁶

但有一些時候，法律也會賦予下屬獨立於上級權限之外的專屬權限，“以明示或者可以清楚地從中推斷出立法者的意圖是想要分

⁵ Marcello Caetano 著：《*Manuel de Direito Administrativo*》，第十版，第一卷，第 223 頁及第 224 頁。

⁶ Robin de Andrade 著：《*A Revogação dos Actos Administrativos*》，科英布拉出版社，第二版，1985 年，第 283 頁至第 285 頁。

配權力以及通過命令一個程序來確保或保證行政相對人的權利的方式”，將其保留給下屬。

“這其中就包括那些允許下屬科處處罰但規定可以向上級提起上訴的情況，因為免除上級參與就等於省略了一個審級”。⁷

Freitas do Amaral也支持這一觀點，他認為一般規則是下屬具有分屬權限，並指出“根據法律，下屬可以作出行政行為，這些行為雖然可能已經具備執行力，但還不是確定行為，因為對它們不服時應向上級提起必要訴願(這是在我們的法律體制中有關下屬所作之行為的一般規則)”。⁸

除了以上這些理論學說上的觀點，從行政機關之間所存在的承認上級對下屬擁有領導權的等級關係和有關廢止行政行為之權限的法律規定中也可以清晰地看出，澳門法律體制中的**規則**也是前文所述的上級權限包含了下屬權限，下屬擁有獨立於上級權限之外的專屬權限的情況只是**例外**。

⁷ Marcello Caetano 著：《Manual de Direito Administrativo》，第十版，第一卷，第 224 頁及第 224 頁。

⁸ Freitas do Amaral 著：《Conceito e Natureza do Recurso Hierárquico》，1981 年，第一卷，第 62 頁及《Curso de Direito Administrativo》，第三版，第一卷，第 785 頁。

《行政程序法典》第 131 條第 1 款規定，“除作出行政行為者外，有關上級亦有權限廢止行政行為，只要該行為不屬其下級之專屬權限；但就上述情況有特別規定者除外”。

從這一規定中可以看出，上級有權廢止下屬所作的行政行為(規則)，除非這一行為是下屬行使專屬權限作出的(例外)⁹。

一如 Paulo Otero 針對葡萄牙法律的類似條文所說，行政機構內部擁有至高權力的機關的廢止權總是包含了受等級關係約束的作出行為的機關的廢止權，而“這兩個機關的廢止權之間的同一性，作為行政權限競合的一種表現，說明了同樣在廢止權的歸屬方面，也是只有在例外情況下才會出現僅單獨的一個機關擁有專屬權限的情形”。

另外，該作者還補充說明“領導權的可操作範圍賦予了上級就法律交予下屬機關負責的一切事務發出指示及指令，確定決策的時間及內容—甚至是直接授意具體決定—的可能，而下屬則要遵守一般的服從義務。

領導權使得上級可以介入下屬權限範圍內的所有事宜，甚至架

⁹ 然而，在訴願中，上級還是可以廢止被上訴行為，即便下屬的權限是專屬權限，只是不能變更或取代該行為（《行政程序法典》第 161 條第 1 款）。

空或者剝奪法律賦予下屬的自由裁量權的這一事實(.....)，必然意味著在上級和下屬之間存在一個權利共享的關係¹⁰。

如果某一機關不以某種形式分享其他機關的權限，如何能有效地確定後者行使對外權限所作之決定的內容呢？如果上級對其下屬權限範圍內的所有事宜並不同時具有決定權，那又怎麼解釋他可以介入該等事宜，對其下屬行使相關權力所作的具體決定發出具約束力的指令及指示呢？”¹¹

另一方面，第 2/1999 號法律(《政府組織綱要法》)在其第 17 條中這樣規定主要官員的權限：“主要官員行使所領導或監督的實體或部門的組織法規及其他法規所規定的職權”。

根據訂定政府部門及實體的組織、職權與運作的第 6/1999 號行政法規，司長的職權包括施政領域。

至於保安司司長的職權，上述法規第 4 條規定保安司司長“在下列施政領域行使職權：

¹⁰ 在此我們採納之前曾就這一問題所闡述的觀點，參閱 Paulo Otero 著：《*Conceito e fundamento...*》，第 120 頁及後續頁。

¹¹ Paulo Otero 著：《*Legalidade e Administração Pública*》，2003 年，第 884 頁及第 885 頁。

- (一) 澳門特別行政區的內部治安；
- (二) 刑事偵查；
- (三) 出入境控制；
- (四) 海上交通及有關罰則的監察；
- (五) 民防；
- (六) 監獄體系的協調及管理。
- (七) 第 11/2001 號法律所定範圍內的海關事務”。

而根據第 6/1999 號行政法規第 4 條第 2 款及附件四的規定，治安警察局隸屬於保安司司長。

同時，第 22/2001 號行政法規第 1 條第 1 款也明確規定，治安警察局隸屬於保安司司長。

因此，必須認為保安司司長行使治安領域內的所有職權，除非法律有相反規定，賦予下屬專屬職權。

而保安司司長對於治安警察局擁有等級權力，由此得出，他對

於該局的機關擁有領導權，也因為這個原因，他對於該等機關有權管轄的事宜也兼具管轄權。

回到本案。第 77/99/M 號法令第 27 條第 2 款規定，應利害關係人之申請批給使用及攜帶自衛武器准照屬治安警察廳廳長之權限，其得以公共安全及公共秩序為一般理由拒絕批給准照。

法律並未規定該機關擁有任何的專屬權限。

這樣，根據上級權限包含下屬權限的一般規則，治安警察局局長所行使的是其本身、但非專屬的權限，與其上級共同擁有該權限。

有鑑於此，根據《行政訴訟法典》第 28 條第 1 款的規定，針對作為保安司司長下屬的治安警察局局長作出的行為尚不能提起司法上訴，應首先對其提起必要行政申訴。

因此，可被提起上訴的是保安司司長的行為。

所以，必須廢止被上訴的合議庭裁判。

四、決定

綜上所述，合議庭裁定兩司法裁判的上訴勝訴，廢止被上訴的合議庭裁判，命令將案件發回中級法院，以便該院在不存在其他妨礙原因的情況下，對司法上訴中提出的問題作出審理。

無須繳納訴訟費用。

澳門，2014年7月9日

法官：宋敏莉（裁判書制作法官）—岑浩輝—利馬

出席評議會的檢察院司法官：高偉文