

卷宗編號：30/2012

（司法上訴卷宗）

日期：2014 年 5 月 29 日

主題：說明理由

聲明異議

中止提起必要訴願之期間

摘要

1. 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，亦可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。

2. 上訴所針對之實體僅透過同意局級部門製作之報告來就有關批示說明理由，雖然上訴所針對之實體表示“同意意見，駁回有關訴願”，但由於該報告內建議上訴所針對之實體以逾期為由拒絕受理上訴人提起的必要訴願，因此上訴所針對之實體實際上亦僅按照報告內的建議，以逾期為由，拒絕上訴人提起的必要訴願。

3. 《行政程序法典》第 151 條第 1 規定，對不可逕行提起司法上訴之行為提出之聲明異議，中止提起必要訴願之期間。

4. 上訴人在收到由財政局發出之通知書後，適時提出聲明異議，因此由此時起，直至上訴人收到駁回聲明異議的通知期間，必要訴願的期間中止計算。

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：30/2012
(司法上訴卷宗)

日期：2014 年 5 月 29 日

上訴人：AAA 及 BBB

上訴所針對之實體：經濟財政司司長

I. 概述

AAA，男性，澳門居民，以及 BBB，女性，澳門居民，詳細身份資料載於卷宗內(以下簡稱上訴人)，因對經濟財政司司長於 2011 年 10 月 13 日作出的批示表示不服，向本中級法院提起司法上訴，並在其上訴的陳述中作出以下結論：

- 被上訴實體於 2011 年 10 月 13 日就財政局 2011 年 9 月 9 日第 035/NIF/2011 號報告書所作之批示，是根據一個應撤銷的行為作出，根據《行政程序法典》第 122 條第 2 款 i) 項之規定，該行為屬無效行為。

- 被上訴實體於 2011 年 10 月 13 日就財政局 2011 年 9 月 9 日第 035/NIF/2011 號報告書所作之批示，出現事實前提的錯誤，作出不正確的決定。對引起該行政行為之重要事實出現事實前提的錯誤，因具有撤銷之瑕疵而應被撤銷。

- 財政局不遵守《行政程序法典》第 149 條之規定，沒有在法定期限內對上訴人的聲明異議作出決定。根據《行政程序法典》第 124 條的規定，如行政行為違反法律規定，而對此未規定撤銷以外之其他制裁則該等行政行為可撤銷者。

- 財政局不聽從廉政公署報告的勸喻，撤銷不批准上訴人“工作收入補貼

申請”的決定，明顯地違反了《行政程序法典》第 12 條的規定，非官僚化原則，公共行政當局應以使部門親民為目的。

上訴人最後請求本院裁定司法上訴理由成立，繼而宣告上訴所針對之批示無效或撤銷上訴所針對之批示。

*

本院依法對實體作出傳喚，其適時提出答辯，主張上訴所針對之行為不沾有任何瑕疵，遂請求本院裁定上訴理由不成立。(見本卷宗第 59 至 70 頁)

其後，依法通知上訴人及上訴所針對之實體可選擇作出非強制性理由陳述，但只有後者提交有關陳述。

卷宗隨後依法送交檢察院檢閱，尊敬的檢察院司法官在發表其意見時表示，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。檢察院司法官認為上訴人適時提起該必要訴願，所以建議本院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。(見卷宗第 96 頁)

*

本法院對此案有事宜及等級方面的管轄權，且訴訟形式恰當。雙方當事人享有當事人能力、訴訟能力、正當性及訴之利益。不存在妨礙審理案件實體問題的延訴抗辯及無效之情況。

*

II. 事實及法律依據

根據主案及行政卷宗所載的資料，得以認定以下對審理本案屬重要的事實：

由於財政局未能核實上訴人遞交至工作收入補貼聲請表內有關工作時數及工作收入資料，財政局局長於 2011 年 4 月 28 日作出批示，撤銷上訴人 2009 年第四季度、2010 年第一季度至第四季度之工作收入補貼申請、並要求上訴人返還 2009 年第四季度、2010 年第一季度及第二季度已收取之補貼款項澳門幣 20,000 元。(見行政卷宗第 127 及 128 頁)

上訴人於 2011 年 6 月 10 日收到由財政局於 2011 年 5 月 6 日發出載有上述內容之通知書。(見卷宗第 19 至 24 頁)

上訴人不服有關批示，於 2011 年 6 月 23 日向財政局局長提出聲明異議。(見行政卷宗第 129 頁)

上訴人於 2011 年 8 月 4 日收到由財政局於 2011 年 7 月 27 日發出的通知書，表示駁回上訴人的聲明異議以及維持 2011 年 4 月 28 日作出之決定。(見卷宗第 26 至 31 頁)

上訴人對此表示不服，於 2011 年 8 月 18 日向經濟財政司司長提起必要訴願。(見行政卷宗第 108 至 111 頁)

財政局稅務諮詢中心協調員於 2011 年 9 月 9 日製作第 035/NIF/2011 號報告，內容如下：

“財政局局長 閣下：

遵照經濟財政司司長 2011 年 8 月 30 日批示，稅務諮詢中心現就題述事宜作出報告如下：

本局曾於 2011 年 5 月 6 日透過第 2001/NIF/2011 號及第 2002/NIF/2011 號公函分別向『工作收入補貼』申請人 AAA 及 BBB 作出通知，對兩人自 2009 年第四季度開始至 2010 年度於「XX 物業代理」之申領資料，無論在工作性質、工作時數、工作收入、工作地點等等存疑，而不批准兩人 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，分別都為\$20,000 元。其後，

該兩位申請人因不同意有關決定而向本局提起聲明異議，經審閱有關聲明異議所提交之資料後，由於仍未能對相關疑點提出進一步解釋，故此駁回兩人之聲明異議，並維持局長於 2011 年 4 月 28 日所作之決定，於 2011 年 7 月 27 日透過第 4091/NIF2011 號及 4092/NIF/2011 號公函，要求申駁人返還不當獲取之工作收入補貼款項。

查 AAA 及 BBB 應自接獲本局 2011 年 5 月 6 日寄發之公函起計 30 天內向經濟財政司司長提起必要訴願，由於兩人已於 6 月 10 日領取有關函件，按照法定提起必要訴願之時限，應最遲於 7 月 11 日向經濟財政司司長提起必要訴願，惟經濟財政司司長辦公室於 8 月 18 日才接獲有關訴願請求，明顯已超出法定提起必要訴願之時限，根據第 57/99/M 號法令核准之《行政程序法典》第 160 條 d)項之規定，應拒絕受理有關訴願。

對於上述兩位申駁人之補貼申請個案，兩位申請人於 2009 年第四季度開始申領『工作收入補貼』，受僱於「XX 物業代理(營業檔案編號：1XXXXX)」，由於登記之商號地址為一住宅單位(氹仔.....街...號.....軒...樓...座)，故對有關商號作對外調查，惟現場沒有招牌及大門緊閉，曾按營業稅登記之電話聯絡僱住多次均沒有開啟，直到申請人 AAA 主動與本局聯絡始能搜證。據調查報告所述申請人為夫婦關係，而兩人正居住在商號地址，並借出予「XX 物業代理」之持牌人 CCC 作商號登記地址，而當時兩位已表示未能提供任何出勤紀錄及支薪紀錄資料。

為了進一步了解「XX 物業代理」之運作情況及申請人之工作狀況，本局先後邀請了 AAA、BBB 及僱主 CCC 進行聽證。聽證會面內容主要集中於兩人之工作性質及工作時間，在聽證中 A 先生表示工作性質為項目策劃，主要為協助內地人投資本澳，並收取服務費用。A 先生亦表示與僱主並沒有訂位任何僱傭合約，只是口頭協議，僱主亦沒有為僱員制定出勤及支薪紀錄，但後來 A 先生又表示可補交有關資料，故對後期提交本局之資料不禁令人懷疑。而錢小姐之筆錄內容基本與 A 先生類同，當中亦表示沒有任何僱傭合約或出勤支薪紀錄，但如本局有需要亦可補回。此外，本中心亦曾於 2011 年 7 月 15 日與僱主 CCC 進行筆錄，C 小姐承認過往所有工作收入補貼申請表內之工作時數及工資紀錄均由僱員 AAA 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，僱主亦不能即場解釋如何計算所申報之工作時數。另外於會談中本局職員曾多次詢問「XX 物業代理」之業務狀況，CCC 均不能提供任何有關業務資料，並多次表示不清楚或唔記得，其營運狀況不禁令人懷疑。

綜合對 AAA 及 BBB 之補貼申請個案，在搜證的整個過程中最關注是如何確定其工作性質及工作時數，但這兩點無論在對外調查、申駁人的舉證甚至在聽證的過程中均未能得出結論。此外就申駁人刻意提供之僱傭合約及支薪紀錄，無疑是非常完整，但有關文件於對外調查初期時並未能即時提供，且於筆錄中申駁人亦表明沒有訂立任何僱傭合約，只是口頭協議，但現在則能呈上完整文件，不禁令人懷疑其真確性。再者僱主 CCC 根本對其商號之業務性質、業務對象、營業額等都未能準確描述，不禁令人對商號之營運狀況生疑。

最後，基於 AAA 及 BBB 逾期提起必要訴願，建議根據第 57/99/M 號法令核准之《行政程序法典》第 160 條 d)項之規定，拒絕受理有關訴願。此外，由於指定返還補貼款項之期限已過，將對上述欠款移交稅務執行處進行催徵。

倘 閣下同意上述建議，懇請上呈經濟財政司司長作出批示。

專此報告”（見行政卷宗第 105 至 107 頁）

財政局局長於 2011 年 10 月 7 日就有關報告發表意見，內容如下：

“基於本報告所述，同意駁回申訴人提起的訴願，並追討其不應收取的工作收入補貼。

呈請 閣下予以考慮。”（見行政卷宗第 105 頁）

於 2011 年 10 月 13 日，經濟財政司司長在上述第 035/NIF/2011 號報告上作出以下批示：

“同意意見，駁回有關訴願。”（見行政卷宗第 105 頁）

*

檢察院司法官在發表其意見時表示，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，雖然上訴所針對之實體表示“同意意見，駁回有關訴願”，但由於該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，因此認為上訴所針對之實體亦僅按照報告內的建議，以逾期為由，拒絕上訴人提起的必要訴願。

檢察院司法官還認為上訴人適時提起該必要訴願，建議本院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。

*

現在讓我們就有關問題作出分析。

根據《行政程序法典》第 115 條第 1 及第 2 款規定：

“1. 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。

2. 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。”

在本個案中，雖然經濟財政司司長於 2011 年 10 月 13 日作出之批示內容只有“同意意見，駁回有關訴願”數個字，但不難發現，該批示是透過贊成澳門財政局製作之報告而作出，因此根據上述法律規定，相關報告已成為該行政行為的組成部分。

檢察院司法官認為雖然上訴所針對之實體表示“同意意見，駁回有關訴願”，但由於該報告內建議上訴所針對之實體拒絕受理上訴人提起的必要訴願，因此認為上訴所針對之實體亦僅按照報告內的建議，以逾期為由，拒絕上訴人提起的必要訴願。

相反，上訴所針對之實體則辯稱並非單純拒絕上訴人提起的訴願，而是經過分析整個個案後，經濟財政司司長才作出“駁回有關訴願”的決定。

我們認為在分析上述問題時不應受制於“字面解釋”，而應該以本身報告的內容及報告的具體建議為基礎來訂定上訴所針對之批示究竟屬於一個拒絕訴願抑或駁回訴願的決定。

在尊重持不同意見的前提下，我們認為雖然財政局製作的報告交代了整個個案的前因後果，但不難發現，報告內前後兩次向經濟財政司司長提出的建議，都只是提及上訴人逾期提起必要訴願，繼而應拒絕受理有關訴願。

正如上邊提到，上訴所針對之實體是透過贊成財政局製作之報告而作出有關批示。

雖然上訴所針對之批示沒有指明是“拒絕受理訴願”，但我們認為根據報告內的建議，其為作上訴所針對之行為的組成部分，可以得出相關結論。

*

檢察院司法官在發表意見時表示，上訴人適時提起該必要訴願，建議本院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。

有見及此，我們現在需要分析上訴人是否適時提起有關必要訴願。

根據《行政程序法典》第 151 條第 1 的規定，對不可逕行提起司法上訴之行為提出之聲明異議，中止提起必要訴願之期間。

另外，《行政程序法典》第 155 條第 1 還規定，提起必要訴願之

期間為三十日。

本案事實證明，上訴人於 2011 年 6 月 10 日收到由財政局發出之通知書，並於 2011 年 6 月 23 日向財政局局長提出聲明異議。

上訴人於 2011 年 8 月 4 日收到駁回聲明異議的通知，並於 2011 年 8 月 18 日向經濟財政司司長提起必要訴願。

根據有關資料，可見當上訴人於 2011 年 6 月 23 日向財政局局長提出聲明異議，直至上訴人於 2011 年 8 月 4 日收到駁回聲明異議的通知期間，必要訴願的期間中止計算。

案中資料顯示上訴人於 2011 年 8 月 18 日向經濟財政司司長提起必要訴願，該訴願於法定期間內提起，因此不應拒絕之。

基於此，考慮司法上訴所針對之批示違反《行政程序法典》第 160 條 d)項的規定，准予撤銷。

*

III. 決定

綜上所述，本院裁定上訴人 AAA 及 BBB 針對經濟財政司司長提起的司法上訴理由成立，宣告撤銷司法上訴所針對之批示。

豁免訴訟費用。

登錄及作出通知。

澳門，2014 年 5 月 29 日

Fui presente
Mai Man Ieng

(裁判書製作法官)
唐曉峰

(第一助審法官)
賴健雄

(第二助審法官)
趙約翰