

卷宗編號：575/2018
(司法上訴卷宗)

日期：2020 年 5 月 28 日

主題：廢止聘用外地僱員之許可
第 21/2009 號法律

摘要

根據第 21/2009 號法律第 32 條第 1 款第 3 項的規定，僱主聘用獲許可在澳門特區逗留為其他僱主工作的外地僱員，按涉及的每一僱員處罰款\$10,000.00 至\$20,000.00。

另外，按照同一法律第 33 條第 1 款第 1 項還規定，還可對僱主科處廢止其聘用外地僱員許可並同時剝奪其申請新聘用許可的權利，為期六個月至兩年之附加處罰。

不論被廢止的行為對私人是不利還是有利，違法行為的廢止都具有被限定性。

因司法上訴人的行為違反了第 21/2009 號法律第 32 條第 1 款第 3 項的規定，上訴所針對之實體可廢止該上訴人的聘用外地僱員許可。

裁判書製作法官

唐曉峰

中華人民共和國 澳門特別行政區 中級法院合議庭裁判

卷宗編號：575/2018
(司法上訴卷宗)

日期：2020 年 5 月 28 日

司法上訴人：A 有限公司

上訴所針對之實體：經濟財政司司長

一、概述

經濟財政司司長於 2018 年 4 月 13 日作出批示，廢止 A 有限公司（以下簡稱“司法上訴人”或“上訴人”）的 6 名外地僱員的聘用許可。

上訴人不服，向本中級法院提起司法上訴，並在起訴狀中提出以下結論：

“1. 綜上所述，從卷宗資料可見涉案僱員與上訴人訂立勞動合同(即使是口頭訂立後再以書面確認，亦仍視勞動合同已於口頭合意時訂立)，以及由上訴人向他們支付薪酬、發出糧單及繳交社保供款，由此足以顯示涉案僱員與上訴人存在真實的勞動關係。

2. 再者，考慮到上訴人最早在 2014 年 5 月，最遲的在 2015 年 9 月開始為涉案的 18 名僱員供款，可見供款的開始時間差異很大，加上上訴人根本不可能知悉勞工事務局何時開始調查，故此可以充分反映出上述勞動關係的真實性，上訴人亦難以理解這個供款行為會使人聯想到存在不法行為。

3. 最後，面對一個仍生效的聘用外地僱員許可期間，以現有本地人應徵為由廢止上訴人

的外地僱員許可，上訴人認為不能接受。由於聘用外地僱員許可屬授益性行政行為，根據《行政程序法典》第 129 條第 1 款 a 項，是不可自由廢止的，否則將侵害上訴人的既得權利。

4. 基於此，被上訴決定存在事實認定錯誤及因違反《行政程序法典》第 129 條第 1 款 a 項，根據同一法典第 124 條，謹請 法官閣下撤銷被上訴決定。”

*

上訴所針對之實體在答辯狀內提出以下結論：

“一. 根據勞工事務局的調查，證實上訴人在沒有經上述 18 名僱員的同意下將其等資料由“B”轉移予上訴人，並由上訴人為該 18 名僱員進行社會保障基金的登記及供款(但實際上該 18 名僱員與上訴人並不存在真實的勞動關係)。

二. 上訴人指已與上述 18 名僱員透過口頭方式訂立勞動合同的主張並非事實，因該 18 名僱員中有部份並不認識上訴人，亦未曾為訴人提供工作，有部份表示並不知悉上訴人為其僱主，有部份僱員是在離職後“B”以與其他公司合併之原因而要求其等補簽的，亦有部份僱員表示不知悉或沒有留意補簽的合同之僱主為“A”。

三. 須指出的是，根據《民法典》及《勞動關係法》的規定，勞動關係的建立為僱員在僱主的支配及領導下提供工作並收取報酬，而當中的“支配及領導下”可體現為一種從屬的關係，即僱員服從僱主或直接上級在履行勞動合同時，對於提供工作的方式、時間、地點及手段所發出的命令、規則、指令、指示或指引。

四. 雖然上訴人提供了 18 名僱員的勞動合同、支付報酬的單據、社會保障基金的登記及供款記錄，但從勞工事務局的調查結果，無論僱員的主觀認定或其他第三方實體提供的資料，對該 18 名僱員的實際支配是“B”，而非上訴人。

五. 根據勞工事務局局長第 09851/REC/DSAL/2018 號批示，當中的理由說明第 2 點下半部份是指上訴人在調查期間才要求仍在職或已離的僱員補簽以上訴人名義的勞動合同，非指上訴人在調查期間才為該 18 名僱員進行社會保障基金的登記及供款。

六. 上訴人主張按《行政程序法典》第 129 條第 1 款 b)項規定，不可對“授益性行政行為”作出廢止的主張並不成立。按該條規定，行政當局不可自由廢止“設定權利或受法律保護利益的

行為”，而不是在任何情況下都不可以作出廢止

七. 由於經勞工事務局調查證實上訴人不當轉移 18 名本地僱員的資料以便上訴人可在社會保障基金為該 18 名本地僱員進行登記及供款，而此行為涉及的本地僱員人數達 18 名，足以構成上訴人被廢止所獲批的聘用外地僱員許可的理據，而非任意性地廢止上訴人的有關聘用許可。上訴人亦已透過參與聽證及行政申訴行使答辯權利並陳述其主張，故勞工事務局是具有充份理據下才作出廢止行為，並不存在違反《行政程序法典》第 129 條第 1 款 b) 項規定而導致經濟財政司司長的有關行政行為應被撤銷的情況。

八. 經濟財政司司長之有關行政決定並不存在事實認定錯誤的情況，亦沒有違反《行政程序法典》第 129 條第 1 款 b) 項的規定，換言之，並不存在被上訴行為基於違反法律而須被撤銷的情況。

綜上所述，應駁回本司法上訴。”

上訴人隨後向本院提交非強制性陳述，並在陳述中重申有關立場。

*

本院依法將卷宗送交檢察院檢閱，尊敬的助理檢察長就上訴發表以下寶貴意見：

“ Na petição e nas suas alegações, a recorrente “A Limitada. (A 有限公司)” pediu a anulação do despacho exarado pelo Exmo. Sr. SEF em 30/04/2008, arrogando um erro nos pressupostos de facto e a violação do disposto na alínea a) do n.º 1 do art. 129º do CPA.

*

Ora, o documento de fls. 28 dos autos patenteia nitidamente que o fundamento mais decisivo do despacho recorrido consiste em “2. 根據本局調查結果，證實利害關係人在未徵得員工 Z1、Z2、歐陽倩婷、Z4、

Z5、Z6、Z7、Z8、Z9、Z10、Z11、Z12、Z13、Z14、Z15、Z16、Z17及Z18的同意，且在其等不知情的情況下將其等的資料由「B有限公司」轉移至「A有限公司」。此外，在本局調查期間，利害關係人才要求仍在職或已離職的員工補簽以「C(澳門)有限公司」或「A有限公司」名義的勞動合同，及為有關員工進行社會保障基金登記及供款；3. 利害關係人於前次聲明異議時提交的社會保障基金公函未能證明上述有關員工與其存在勞動關係；4. 現有本地人尋找有關工作。”

Sem embargo do respeito pelo entendimento diferente, a minuciosa leitura do P.A. impulsiona-nos a colher que o despacho em escrutínio não enferma do assacado erro nos pressupostos de facto nem da invocada violação de lei, e por isso o recurso em apreço não merece procedência.

Para os devidos efeitos, convém destacar, em primeiro lugar, que o presente Processo n.º 575/2018 está intrinsecamente conexionado com o recurso contencioso registado sob o n.º 522/2018 nesse Venerando TSI e interposto pela companhia “B Lda. (B 有限公司)”.

Procedendo à leitura minuciosa dos dois processos administrativos apensos aos dois recursos contenciosos acima aludidos, somos levados a sufragar tranquilamente os factos aduzidos nos arts. 3º a 13º e 17º a 20º da contestação, factos que demonstram cabalmente que não existia relação laboral entre aqueles dezoito trabalhadores supra referidos e a recorrente denominada “A Limitada. (A 有限公司)”.

*De outa banda, interessa realçar que os correspondentes registos comerciais indiciam seguramente que na devida altura, todas as três companhias referidas no documento de fls. 28 dos autos eram **controladas** por três pessoas, quais são Sr. D, Sr. E e Sra. F.*

Acontece que se apurou, durante a inquirição de testemunhas, que as restantes testemunhas eram, na devida altura, ex-empregados ou ainda empregados ou de qualquer uma das três companhias, e designadamente o Sr. E é pai tanto do Sr. D e como da Sra. F.

Ponderando tudo isto, e com todo o respeito pela melhor apreciação em sentido contrário, inclinamos a extrair que fica cabalmente provado o facto no qual a Exmo. Sr. SEF angulou o despacho em questão, facto que consubstancia em a recorrente transferir os seus empregados às duas companhias supra aludidas, nunca tinha dado prévia comunicação a tais empregados nem obtivera o consentimento deles. Daí decorre, natural e necessariamente, que não existe in casu o erro nos pressupostos de facto.

*

Ora, o princípio da boa fé rege ambas as partes de relação jurídica-administrativa (art. 8º, n.º 1, do CPA), e a irrevogabilidade de actos constitutivos de direitos ou interesses legalmente protegidos tem como pressuposto e medida não só a licitude da sua aquisição, mas também a licitude do correspondente exercício. Com efeito, ao nosso ordenamento jurídico subjaz a regra geral de que o desvio doloso do exercício do direito implica consequências negativas – perda do direito, indemnização, sanção

Para o caso sub judice, os factos constatados pelos inspectores da DSAL mostram seguramente que a recorrente utilizou os trabalhadores-não-residentes em local diferente do expressamente autorizado, e nesta medida cometeu a infracção consagrada na alínea 6)

do n.º 2 do art. 32º da Lei n.º 21/2009, uma das duas sanções acessórias consiste exactamente na revogação de todas ou parte das autorizações de contratação de trabalhadores não residentes concedidas (art. 33º, n.º 1, alínea 1) da mesma Lei).

Bem, a jurisprudência mais autorizada assevera (cfr. Acórdão do douto TUI no Processo n.º 54/2011): A Administração está vinculada a revogar os actos ilegais anuláveis, sejam desfavoráveis ou favoráveis aos particulares, a menos que decida proceder à sua sanção (reforma, conversão ou ratificação).

Em esteira desta brilhante tese e por maioria da razão, entendemos que é igualmente vinculada a revogação consignada na alínea 1) do n.º 1 do art. 33º acima. Nesta ordem de racionalização, não podemos deixar de colher que não ofende o disposto na alínea a) do n.º 1 do art. 129º do CPA o despacho recorrido nestes autos que consubstancia em negar provimento ao recurso hierárquico interposto pela ora recorrente e, assim, em manter a decisão do Director da DSAL, no sentido de ter revogado a autorização da contratação de treze trabalhadores não residentes.

Por todo o expendido acima, propendemos pela improcedência do presente recurso contencioso.”

本法院對此案有管轄權，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。

不存在可妨礙審理案件實體問題的延訴抗辯及無效之情況。

*

二、理由說明

根據本卷宗及行政卷宗所載的資料，得以認定以下對審理本司法上訴案屬重要的事實：

司法上訴人原來持有 6 名外地僱員的聘用許可（2 名電腦硬件維修員、2 名軟件開發程式員及 2 名硬件安裝及維修技術員）。

勞工事務局局長作出第 21912/IMO/DSAL/2017 號批示，廢止司法上訴人上述的外地僱員聘用許可。

上訴人向上訴所針對之實體提出必要訴願。

勞工事務局向上級作以下建議：

“雖然利害關係人提交了書面解釋，但仍不足以構成充分的理據支持其申請，同時亦考慮到：1. 利害關係人是次之解釋，與相關僱員於本局作出之聲明不符；2. 根據本局調查結果，證實利害關係人在未徵得員工 Z1、Z2、Z3、Z4、Z5、Z6、Z7、Z8、Z9、Z10、Z11、Z12、Z13、Z14、Z15、Z16、Z17 及 Z18 的同意，且在其等不知情的情況下將其等的資料由「B 有限公司」轉移至「A 有限公司」。此外，在本局調查期間，利害關係人才要求仍在職或已離職的員工補簽以「C(澳門)有限公司」或「A 有限公司」名義的勞動合同，及為有關員工進行社會保障基金登記及供款；3. 利害關係人於前次聲明異議時提交的社會保障基金公函未能證明上述有關員工與其存在勞動關係；4. 現有本地人尋找有關工作。

因此，建議維持原批示的決定。”

經濟財政司司長於 2018 年 4 月 13 日作出以下批示：（見卷宗第 28 頁）

“維持原批示決定。”

*

分析

事實前提的錯誤

司法上訴人聲稱與涉案的僱員訂立勞動合同，以及由前者負責向後者支付薪酬、發出糧單及繳交社保供款。

為證明有關事實，司法上訴人提交了數名現於或曾於 A 或/及 B 公司工作的負責人及員工作為證人。

雖然大部分證人都表示司法上訴人才是他們的真正僱主，並指 B 公司只是負責向司法上訴人提供人力資源的管理服務，但綜合分析卷宗內的其他證據，包括其他員工向行政當局所作的聲明，發現大部分的聲明人都表示只受聘於 B 公司，沒有為司法上訴人提供勞動。

部分聲明人甚至表示僅在離職 B 公司後，才應該公司的要求補簽相關勞動合同，並被告知 B 公司與司法上訴人 A 公司屬同一持有人或夥伴關係，因此被轉移為後者的僱員。另外，部分聲明人更表示，在他們的糧單上亦只印有 B 公司，而非上訴人的資料。

除此之外，即使上訴人有為相關員工向社會保障基金供款，但本院認為勞動關係的存在建基於提供勞動、支付報酬及具有從屬關係等要素，單憑向社會保障基金供款並不代表必然存在勞動關係。

事實上，按照一般經驗法則，獲聘的僱員不可能不知他們是為哪位僱主提供勞動。因此，本院偏向採納其他員工在行政程序中所作的聲明，因認為該等人士的聲明比較可信及合理。

有見及此，本院認為上訴所針對的行政行為並無沾有事實前提錯誤的瑕疵。

*

行政行為的可廢止性

另外，司法上訴人又指相關外地僱員的聘用許可使其獲得聘請

外地僱員的權利，認為屬於授益性的行政行為，行政當局不得自由廢止該行為，因此主張上訴所針對的行政行為違反了《行政程序法典》第 129 條第 1 款 a 項的規定。

根據《行政程序法典》第 129 條第 1 款的規定，有效之行政行為一般可自由廢止，但下列情況除外：

- 因受法律拘束而不可將行政行為廢止；
- 行政行為係設定權利或受法律保護之利益者；
- 行政行為使行政當局負有法定義務或具有不可放棄之權利。

另外，《行政程序法典》第 130 條則規定“*僅得以可撤銷行政行為之非有效作為依據，在可提起有關司法上訴之期間內，或在司法上訴所針對之實體作出答覆前，將可撤銷之行政行為廢止。*”

從上述條文可見，對於有效的行政行為，除法律規定的例外情況外，一般可由行政當局自由作出廢止；而對於非有效的行政行為，法律允許當局可在指定期間內對有關行為作出廢止。

根據第 21/2009 號法律第 32 條第 1 款第 3 項的規定，僱主聘用獲許可在澳門特區逗留為其他僱主工作的外地僱員，按涉及的每一僱員處罰款\$10,000.00 至\$20,000.00。

另外，同一法律第 33 條第 1 款第 1 項還規定“*就上條第一款至第三款規定的違法行為可科處下列附加處罰：對僱主，全部或部份廢止其聘用外地僱員許可並同時剝奪其申請新聘用許可的權利，為期六個月至兩年。*”

終審法院第 54/2011 號合議庭裁判提出：“不論被廢止的行為

對私人是不利還是有利，違法行為的廢止都具有被限定性”。

按已證事實顯示，司法上訴人在未經一些僱員的同意下，擅自將原屬 B 公司的員工轉為上訴人公司的屬下員工，有關行為違反了第 21/2009 號法律第 32 條第 1 款第 3 項的規定，同時又符合條件予以廢止上訴人的聘用外地僱員許可。

基於以上所述，本院認為上訴所針對之實體依法作出有關行政行為，該行為並無沾有違反法律的瑕疵，繼而裁定本司法上訴理由不成立，准予維持被質疑的行政行為。

*

三、決定

綜上所述，本院合議庭裁定司法上訴人 A 有限公司針對經濟財政司司長提起的司法上訴理由不成立，准予維持被質疑的行政行為。

司法上訴人須負擔八個計算單位的司法費。

登錄及作出通知。

澳門特別行政區，2020 年 5 月 28 日

唐曉峰

賴健雄

馮文莊

*

米萬英