

(譯本)

法律前提之錯誤
從葡萄牙聘用
參股公司之董事
嗣後或接續的說明理由
第二行為

摘要

一、法律前提之錯誤意味著適用或解釋法律不當，又或甚至意味著對事實的錯誤法律定性。

二、任何該等類型（適用錯誤、解釋錯誤或定性錯誤）均屬違法瑕疵。

三、對按照《澳門組織章程》第 66 條之規定從葡萄牙聘用人員適用 8 月 24 日第 60/92/M 號法令，該聘用旨在於公共機構，自治機構及自治基金組織，公共企業及其他公法法人執行職務。

四、如代表本地區在其參股之公司擔任董事職務，則其法律制度 3 月 2 日第 13/92/M 號法令。

五、根據第 13/92/M 號法令第 2 條第 2 款並結合《世貿中心章程》第 31 條第 1 款，代表本地區的董事在“澳門世貿中心股份有限公司”之任期為兩年。

六、在任期屆滿前，只能由於工作需要或應本人之請求而免職，又或根據商法撤銷職務。

七、從葡萄牙徵用之合同失效本身並不終止代表本地區之董事的職務。

八、如果因非歸責於行政當局之原因而使職務聯繫終止，則有關任命所取決之情況隨之發生了變化，行政當局自然要在保留被任命之人是否妥當方面對該情況重新考慮。

九、僅以工作需要為由，但本身並未澄清行政行為之理由，則說明理由不充分。

十、原則上，行政行為的說明理由應包括有來龍去脈，即，應載於使有關決定或決議外顯的文本上。規則是排除嗣後的或接續的理由闡述。

十一、通過一種第二（或第二級）行為才可以補正初始行為的形式瑕疵，並賦予其所欠缺的正確說明理由。

十二、第二行為直接論及先前行為，既無完全的獨立性亦並非對其他問題作出決定，因而可具有不可分割行為，分拆行為或清理性行為的性質。

日期：2001 年 2 月 1 日

案件第 111/2000 號

裁判書製作人：Sebastião Póvoas（白富華）

澳門特別行政區中級法院合議庭裁判

(A)，澳門居民，對前經濟協調政務司之批示提出上訴，該批示駁回了根據 9 月 21 日第 70/92/M 號法令第 4 條修訂的 3 月 2 日第 13/92/M 號法令第 8 條和第 13 條之規定提出的收取相當於六個月薪酬的賠償的請求。

其在陳述中作出如下結論：

—上訴針對之行為之無效出自有關內容之前提違法，或者說，據之作出決定之法律基礎有錯誤，在本案中，因為適用了不應被援引的規範（8 月 24 日第 60/92/M 號法令）。

—對於終止被任命於本地區參股之股份有限公司之董事職務而言，對有關外聘人員的法規不適用於上訴人。

—在本地區參股公司之機關行使和終止職務的法律制度是經 9 月 21 日第 70/92/M 號法令第 4 條修訂的 3 月 2 日第 13/92/M 號法令的規定。

—儘管免職批示未提及因工作需要而免職，仍不能逃避適用該制度，

—因為免職並非應上訴人之請求而作出，法律亦未規定在外聘不獲續期之情況下代表本地區之董事之職務便自動終止。

—該類職務之行使及終止由特別法規範—經 9 月 21 日第 70/92/M 號法令第 4 條修訂的 3 月 2 日第 13/92/M 號法令，而不應對之適用在澳門公共行政部門任職的制度。

因此，請求撤銷所爭訟之行為。

上訴針對之實體作出答辯陳述，其結論為：

—上訴人曾以十分清楚的方式適時向本地區表示決定於 1999 年 9 月 1 日確地離開澳門。

—上訴人的決定必然意味著終止在世貿中心的職務。

—法律未對請求免除被任命為本地區/澳門特別行政區參股公司之董事職務作出特別規定。

—上訴人之行為構成一個對免職的默示請求。

—隨後行政當局決定更換上訴人的這些職務，如上訴人未作上述決定，則不會發生這種情況。

—絕不能將這種免職歸類為“**因工作需要**”的情況。

—以上述針對之批示的說明理由出現錯誤為由撤銷該批示沒有任何實際作用，而只能是更換所述的說明理由以便澄清作出決定的理由已被指出，這是從解釋中已得出的結論。

主張維持原行為。

駐本院之檢察官認為上訴理由成立，因為該批示所援引之理由不是裁判的適當依據。

有關的事實上之事宜如下：

—上訴人曾為原財政司以編制外合同聘用的顧問高級技術員。

—經濟協調政務司 1998 年 4 月 16 日之批示（刊登於 1998 年 4 月 29 日第 17 期《政府公報》）任命其代表澳門地區，作為“澳門世貿中心股份有限公司”董事會和執行委員會之成員，效力始於 1998 年 4 月 16 日；

—1998 年 4 月 16 日，“澳門世貿中心”召開股東大會，選舉了 1998/2000 雙年度的公司機關成員；

—上訴人被選為董事會和執行委員會之成員；

—被經濟協調政務司 1999 年 8 月 26 日之批示（刊登於 1999 年 9 月 1 日第 35 期《政府公報》）免除了該等職務，由 1999 年 9 月 1 日起開始生效；

—其從葡萄牙聘用之終期為 1999 年 8 月 31 日；

—經濟協調政務司指定其擔任“澳門貿易投資促進局”高級技術員；

—上訴人未接受；

—在免職後的六個月內，上訴人未擔任任何其他職務；

—1999 年 10 月 26 日，請求相當於六個月薪酬的賠償；

—1999 年 12 月 14 日作出的以下批示對該聲請作出了答覆：

“(A)曾在“澳門世貿中心股份有限公司”擔任董事會和執行委員會之成員，經 8 月 26 日第 018/SACE/99 號批示免除該等職務，其效力始於 1999 年 9 月 1 日。

其從葡萄牙聘用，受 8 月 24 日第 60/92/M 號法令《外聘人員通則》規範。

通過 10 月 26 日之聲請，請求根據 3 月 2 日第 13/92/M 號法令第 8 條第 5 款的規定收取經 9 月 21 日第 70/92/M 號法令修訂的 12 月 21 日第 85/89/M 號法令第 5 條第 4 款所規定的相當於六個月薪酬的賠償。

但是，我們認為，聲請人沒有理由，因為：

1. (A)並非因工作需要被免除在“世貿中心”擔任的職務，而是因為其從葡萄牙聘用之終期為 1999 年 8 月 31 日。因工作需要而被免職是有權獲得所請求之補償的唯一情況；

2. 事實上，沒有爭議的理解是，如外聘人員在本地區服務屆滿，則導致其與公共行政部門或本地區有利益之私人實體的工作聯繫自動終止。

3. 應強調，在此方面，上訴人是原財政司以編制外合同聘用的第三職階顧問高等技術員，儘管被安排在“世貿中心”，依照外派制度有權收取一筆額外報酬；

4. 從上可得出，(A)是因為從葡萄牙聘用的失效而被免除“世貿中心”董事會和執行委員成員的職務，而非所稱的因為工作需要而被免職。

根據上述理由，本人駁回所提出的損害賠償之求。”

—政務司辦公室主任發函給該名代表政府的“世貿中心”董事，其內容如下：

“事由：通知(A)學士關於對損害賠償之請求所作決定。

受經濟協調政務司委託，謹向閣下送交 1999 年 12 月 14 日批示之複印件，該批示係針對(A)學士因其在“世貿中心”董事會和執行委員會成員職務之終止於 1999 年 10 月 26 日向本地區請求損害賠償之聲請而作出。

此外，所作之決定之利害關係人已於同日被通知。

順致良好的問候。

經濟協調政務司辦公室

1999 年 12 月 15 日於澳門

附件：上述批示之複印件全文。”

—澳門世貿中心董事會主席於 2000 年 5 月 15 日將該批示內容通知了上訴人；

—上訴人根據《澳門組織章程》第 69 條的規定從葡萄牙被聘用在澳門於 1984 年 9 月 7 日至 1999 年 9 月 11 日擔任職務；

—1999 年 7 月 26 日，上訴人向葡萄牙公共行政總局聲請長期休假（3 月 31 日第 100/99 號法令第 78 條），並於 1999 年 8 月 19 日獲有關副局長批准，自 1999 年 9 月 1 日起開始生效。

已經檢閱。

審理如下：

1. 前提之錯誤
2. “本案”
3. 結論

一、前提之錯誤

上訴人指責行為因前提之錯誤而沾有違法瑕疵。

所有行政行為之前提均是一種與其標的有直接關係的特定事實情況。

如果情況是以與實際情況不同的方式敘述的，則該行政行為因錯誤而沾有瑕疵，這是因為所描述的狀況與實際情況之間存在差異（事實前提之錯誤）。

Marcello Caetano 教授（見《行政法手冊》，第 10 版，第一卷，第 492 頁）教導說：“事實錯誤是針對有關意思所涉及的人、事物、情況或情勢：可以是動因錯誤（比如，從公共秩序出現動亂時作出某種決定出發，但動亂並不存在）或關於標的之錯誤，包括對前提的錯誤認識。”

法律錯誤一般與所適用的法律、法律解釋或事實之法律定性有關。

那麼，便具有適用錯誤、解釋錯誤和定性錯誤之形式。

法律前提的錯誤包括以上三種形式，任何一種形式均屬違法瑕疵（分別參見葡萄牙最高行政法院 1963 年 10 月 18 日在第 6475 號訴訟案、1963 年 3 月 22 日在《合議庭裁判範例》第二卷第 18 期第 761 頁及 1965 年 11 月 19 日在第 6977 號訴訟案的合議庭裁判）。

行政行為只要同時基於未充分審議證據和對有關法律規定的錯誤解釋，就可能具有兩類違法，（參見葡萄牙最高行政法院 1990 年 9 月 27 日在第 25378 號訴訟案的合議庭裁判）。

實質上，錯誤意味著在意思形成時決定性地欠缺準確理解或非準確理解。（參見 Manuel de Andrade 教授《法律關係總論》第二卷第 233 頁）。

二、“本案”

在本案中，聲稱“所分析的”行政行為錯誤地以上訴人之職務隨著其從葡萄牙聘用終結而自動終止作為前提，同樣，不適當地對其適用了外聘人員制度。

因此，這一切僅導致法律前提之錯誤。

讓我們看看。

上訴人根據《澳門組織章程》第 69 條（後來為第 66 條—7 月 29 日第 23-A/96 號法律）在澳門服務。

該條第 1 款規定“隸屬共和國主權機關或地方自治團體編制的人員，經其本人申請或同意，並經有關部長或有權限的機關許可，再徵得總督允許，得在澳門地區作定期服務，在此情況下，該段服務時間在法律上的效力，視為其在原編制及職級的實際服務時間論。”

該類人員的聘用由 8 月 24 日第 60/92/M 號法令（經 8 月 7 日第 37/95/M 號法令修改）規範，根據其第 1 條第 1 款，該法令旨在規範“在公共機構，包括市政機構、自治機構及基金組織、公共企業及其他公法法人”之執行職務。

第 2 款規定對其他外聘人員適用有關工作合約所定規則，該法令僅作補充性適用。

因此，上訴人“一開始”處於外聘狀況，從而在—公共機構（原財政司）執行職務，但隨後上訴人被任命在一家股份有限公司（世貿中心股份有限公司）代表本地區。

在那裡，由於公司機關的正常運作，上訴人被選為董事會和執行委員會之成員。

但是不能忘記，由於本地區是“世貿中心”的最大股東，在其信任和與其有職務聯繫的人中任命的董事可保證完全符合公法人的利益。

因此，該公司章程本身要求通過總督之批示任命董事（第 33 條）。

根據 3 月 2 日第 13/92/M 法令第 7 條第 1 款，代表本地區之董事“得在私人業務或公共機關之範圍內聘任。如屬上述情況，先前之既得權利予以保留。”

這就是說，本地區根據個人閱歷和欲任命的職務，在公共機關或自由職業領域中選人，並保留他們在有關職程中既得的權利。

如果因非歸責於澳門行政當局之原因而使職務聯繫中斷或終止，則有關任命所取決的情況發生了變化，因為，如果某人比如由於是公務員或服務人員而被任命，但當他不再擁有有該身份時，行政當局自然要重新考慮任命其為代表，這是理所當然的。

對上訴人的狀況不再適用第 60/92/M 號法令，因為如上所述，“世貿中心”只不過是澳門特別行政區作為股東的一家公司，而不是一個公共企業或公法人。

因而該公司由所述的 3 月 2 日第 13/92/M 號法令規範。

免除上訴人職務的批示欠缺理由闡述。

根據 3 月 2 日第 13/92/M 法令第 2 條第 2 款，上訴人“在章程所規定之公司職務委任期間內”被任命為世貿中心董事，在獲任命 2 年的任期屆滿之前（根

據世貿中心章程第 31 條第 1 款或任命其的批示，公司機關之任期為 2 年）只能因工作需要、應上訴人之請求或根據股份有限公司法之撤職而被免職。

可以主張，由於涉及的是在一個商業企業的職務，沒有甚麼能夠阻止上訴人繼續履行該職務，如果這樣認為，儘管其從葡萄牙的徵用終結，也可以一如所做的那樣，尤其可通過獲准長假而中止其與行政當局的職務聯繫來解決問題。

1999 年 8 月 26 日的免職批示（刊登於 1999 年 9 月 1 日第 55 期《政府公報》）顯然沒有說明理由。

該批示沒有澄清免職理由，甚至沒有指出工作需要，而單憑指出工作需要但欠缺說明允許認定該工作需要存在的事實，也是不足夠的（參見葡萄牙最高法院 1984 年 5 月 10 日在第 16640 號訴訟案、1983 年 2 月 3 日在第 14232 號訴訟案、1983 年 2 月 24 日在第 16587 號訴訟案及 1998 年 10 月 7 日在第 40650 號訴訟案的合議庭裁判）。因為，無需贅述，這是一種模糊的形式。

然而，儘管該行政行為沾有可撤銷性，但上訴人並未提出爭辯，在欠缺免職理由的情況下，仍作為已裁定案件而在法律秩序中得到肯定。

結果就是如此，除非考慮被上訴之行為在排除了主張工作需要而以從葡萄牙聘用之終結為由之同時，對免職行為進行了嗣後說明理由。

原則上，行政行為的說明理由應是有來龍去脈的，即，應載於使有關決定或決議外顯化的文本上。

規則是排除嗣後的或接續的理由闡述。

這是從在此適用的《行政程序法典》第 107 條之規定中得出的結論。

儘管有一些保留（原則上作為最初限制上訴範圍的結果）（參見最高法院合議庭裁判，載於《合議庭裁判範例》第 247 卷第 920 頁和第 314 卷第 247 頁），葡萄牙司法見解從未排斥嗣後說明理由。（參見最高法院合議庭裁判，載於《合議庭裁判範例》第 314 卷第 247 頁）。

然而，鑒於行政行為之恢復有效或追認（補正）是可接納的，學說一般接受嗣後的說明理由。

一如 Lino Ribeiro 和 C. Pinho 所述，“在此情況下，行政當局通過一種第二（或第二級）行為補正初始行為的形式瑕疵，給予其所欠缺的正確說明理由”。（見《澳門行政程序法典評註》，第 646 頁）。

並指出：“為獲認可（補正），需具備以下條件：事實理由和法律理由不得在初始行為之後出現；所闡述的依據不能是不相干的，即說明理由不能支持原始行為；只有在司法上訴期間內或提出司法上訴前作出宣告嗣後說明理由，才能接受嗣後說明理由”（參見上述法典第 118 條和第 122 條）。（見上述著作）

Vieira de Andrade 教授（在《行政行為明確說明理由之義務》第 297 頁中）指出“在嗣後說明理由中提出一個問題，即准許行政當局遲緩地作出還未外顯或具體指出的說明理由，但該等說明理由應一開始便隱藏在有關決定的依據中。”（...）“問題的關鍵在於查清現在被外顯的說明理由是否曾在（或可能曾在）所作出決定的依據中，以便瞭解嗣後的說明理由能否從根本上滿足有關說明理由的強行

性規定所旨在保護的利益。”並稱“在缺乏明確法律規定的情況下，僅在行政行為之恢復有效的框架內，即，當提出應該弄清是否和在何種情況才能接受行政當局通過第二級的行政行為來補正初始行為的形式瑕疵並給予所欠缺的具體說明理由時，才可接受嗣後說明理由。”

經過以上簡要分析，很明顯可得出結論，這裡不存在嗣後的說明理由。

也就是說，上訴針對之行為不具第二行為的性質，因為沒有直接論及先前行為，因而具有充分的獨立性並且是對不同的問題作出的決定。（不是不可分割行為、分析性行為或清理性行為）。

第一項行為決定免除上訴人職務，第二項行為則對其希望獲得賠償的要求進行了審議。

Marcello Caetano 教授教導我們，第二行為“對先前由一個初始行為規範的某一具體案件進行論述，並直接涉及該初始行為。因此，它屬於一部分學說所稱的“行為上之行為”的種類（廢除、批准、修改、轉換、中止，等等）（見《行政法手冊》第 10 版，第一卷，第 532 頁）。”

或者，對 Freitas Amaral 教授而言，“第二行為是指那些直接論及初始行為且只是間接論及初始行為內含的真實情況的行政行為”（見《行政法》第三卷，第 138 頁）。

因此，上訴針對之批示不得被視為對免職行為進行說明理由。

當請求人聲請相當於六個月薪酬的補償時，在無充足依據的情況下，應以被免職是出於工作需要作為前提。

只有如此，根據 3 月 2 日第 13/92/M 號法令第 8 條第 5 款（9 月 21 日第 70/92/M 號法令之文本），才有權獲得該補償。

但是，對其免職（該行為賦予其獲得所請求的補償的權利）的批示並未載明以工作需要為由將其免職，因此必須找出被上訴行為的論點。

當認為上訴人的職務終止作為從葡萄牙的聘用失效的必然後果並適用第 60/92/M 號法令時，被上訴之行為是違法的。

因此應被撤銷。

三、結論

可作出結論：

a) 法律前提之錯誤意味著適用或解釋法律不當，又或甚至意味著對事實的錯誤法律定性。

b) 任何該等類型（適用錯誤、解釋錯誤或定性錯誤）均屬違法瑕疵。

c) 對按照《澳門組織章程》第 66 條之規定從葡萄牙聘用人員適用 8 月 24 日第 60/92/M 號法令，該聘用旨在於公共機構、自治機構及自治基金組織、公共企業及其他公法法人執行職務。

d) 如代表本地區在其參股公司擔任董事職務，則其法律制度為 3 月 2 日第 13/92/M 號法令。

e) 根據第 13/92/M 號法令第 2 條第 2 款並結合《世貿中心章程》第 31 條第 1 款，代表本地區的董事在“澳門世貿中心股份有限公司”之任期為兩年。

f) 在任期屆滿前，只能由於工作需要或應本人之請求而免職，又或根據商法撤銷職務。

g) 從葡萄牙徵用之失效本身並不終止代表本地區之董事之職務。

h) 如果因非歸責於行政當局之原因而使職務聯繫終止，則有關任命之情況隨之發生了變化，行政當局自然要在保留被任命之人是否妥當方面對該情況重新考慮。

i) 僅以工作需要為由，但本身並未澄清行政行為之理由，則說明理由不充分。

j) 原則上，行政行為的說明理由應包括有來龍去脈，即，應載於使有關決定或決議外顯的之文本上。規則是排除嗣後的或接續的理由闡述。

k) 通過一種第二（或第二級）行為才可以補正初始行為的形式瑕疵，並賦予其所欠缺的正確說明理由。

l) 第二行為直接論及先前行為，既無完全的獨立性亦並非對其他問題作出決定，因而可具有不可分割行為、分拆行為或清理性行為的性質。

據此，合議庭裁定上訴理由成立並撤銷上訴針對之行為。

無需支付訴訟費用。

Sebastião Póvoas（白富華）—陳廣勝—賴健雄