

第 67/2010 號案件

行政事宜司法裁判的上訴

上訴人：甲

被上訴人：運輸工務司司長、民航局和乙

主題：以口頭作出的行政行為·書面文件·司法上訴的起訴狀·被上訴行為之證明文件·《行政訴訟法典》第 43 條第 1 款 a 項

裁判日期：2011 年 2 月 23 日

法官：利馬(裁判書制作法官)、岑浩輝和朱健。

摘要：

在司法上訴中，如請求為宣告一不以書面繕立之口頭行政行為無效或撤銷此一行為，法院不能以沒有呈交其內包含被上訴行為之書面文件為理據(根據是因欠缺行為之形式故口頭行為將是非法的，因為應以書面作出行為)而初端駁回上訴，因為不適用《行政訴訟法典》第 43 條第 1 款 a 項規定的、要求與司法上訴起訴狀一同呈交被上訴行為之證明文件。

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¹提起一司法上訴，目的在於宣告一口頭行政行為無效或撤銷該行為，聲稱該行為是由運輸工務司司長 2010 年 3 月 28 日作出的，透過該行為運輸工務司司長命令乙立即終止與甲的旅客及貨物航空運輸服務的分營合同。

中級法院裁判書制作法官在載於所提及到的司法上訴的初端批示中，在指出運輸工務司司長的行為必須以書面方式作出，不能作出口頭決定之後，通知上訴人於 10 天內提交被上訴行政行為的證明文件，否則法院將駁回司法上訴。

上訴人針對這一批示向評議會提出聲明異議，指根據《行政程序法典》第 112 條的規定，行政行為可以口頭方式作出，同時指出應由法院決定所涉及的口頭通知是否構成一項決定及是否為一項可被上訴的行政行為。

¹ 然而，上訴人甲已被宣告破產，但由破產管理人代表的破產財產追認了由上訴人作出的訴訟行為並在本案中代替已破產公司。

透過 2010 年 7 月 15 日的合議庭裁判，中級法院裁定聲明異議的理由不成立並確認裁判書制作法官的批示。

為此，中級法院合議庭認為獨任行政機關的行政行為應以書面方式作出，因為《行政程序法典》第 122 條第 2 款 f 項將根本無以法定方式作出之行為視為無效。

最後提到“如甲堅持認為澳門運輸工務司司長曾於 2010 年 3 月 28 日作出了所提到的有對外約束力的行政行為，則應依照《行政訴訟法典》第 43 條第 1 款 a 項規定，向本院提交該被上訴行為的書面的證明文件。”

甲不服判決，向終審法院提起司法裁判上訴，並以下列結論結束有關上訴陳述：

一、可進行司法上訴的行政行為是運輸工務司司長於 2010 年 3 月 28 日透過澳門民航局向乙下達的命令，以便乙立即終止與上訴人簽訂的旅客及貨物航空運輸服務的分營合同，乙立即執行了該命令。

二、運輸工務司司長為一獨任行政機關。

三、根據《行政程序法典》第 112 條第 1 款的規定，如法律或基於行為之性質及作出該行為時之情勢不要求以其他方式為之時，由獨任機關作出的行政行為的方式為書面的。

四、可進行司法上訴的行政行為具有緊急性，必須立即作出及執行，以及是在不可能、難以或不適宜以書面形式繕立的情勢下作出的。

五、該行為以口頭方式作出，根據第四點所提到的情況，該行為屬合法的。

六、被上訴的合議庭裁判違反並錯誤適用了《行政程序法典》第 112 條的規定，因其認為獨任機關的行政行為不能以口頭方式為之，故可進行司法上訴的行為不能以口頭方式作出；因此，拒絕為確定所採取的方式的合法性而審理該行為的性質及情勢。

七、被上訴的合議庭裁判錯誤適用了《行政訴訟法典》第 43 條第 1 款 a 項的規定，因其認為該規定適用於口頭行為；也違反了同一條第 3 款有關法庭上口頭行為的證據方法的規定，因其沒有將這一規定適用到現正審議的個案中；

八、該裁判亦錯誤適用了《行政程序法典》第 113 條第 1 款的規定，因其認為該規定中所列舉的構成行政行為的所有要件亦適用於口頭行為，且口頭行為在法律上是不可能獲接納的，因為當以這一方式作出行為時，將難以核查是否遵守了相關規範。

九、該裁判同樣錯誤適用了《行政程序法典》第 122 條第 2 款 f 項的規定，因其認定了被司法上訴的行政行為因根本無以法定方式作出而屬無

效。

十、另錯誤適用了《行政程序法典》第 116 條第 1 款的規定，其認為該規定只針對合議機關的口頭行為。

十一、最後，違反了《行政程序法典》第 124 條的規定，因其認為不具有就相關事宜作出可進行司法上訴的行為的權限並不導致行為可予撤銷。

尊敬的檢察院司法官出具了意見書，認為應裁定上訴理由成立，並在結尾部分提出“...很明顯的是存在一行政當局的決定，而上訴人認為在其權利範疇內產生效力並損害其合法權利及利益，這樣，不能單憑其沒有提出以書面繕立的證據而馬上對就該決定提出的爭議予以初端駁回。”

二、理據

1. 要審理的問題

要想知道的是，在司法上訴中，當上訴人選擇了一口頭行政行為作為上訴的標的，但沒有提交該行為的書面證明文件，裁判書制作法官能否認

為行政機關不能作出口頭行政行為而初端駁回上訴。

2. 以口頭作出的行政行為

確實獨任行政機關應以書面作出行政行為“...只要法律並未規定以其他方式為之，或基於該行為之性質及作出該行為時之情節，不要求以其他方式為之”（《行政程序法典》第 112 條第 1 款）。

同樣正確的是，在行政行為要以書面作出的情況下，當以口頭方式作出的話，根據《行政程序法典》第 122 條第 2 款 f 項的規定，因根本無以法定方式作出，而導致該行政行為無效。²

這樣，即使不考慮本案中的假設行為³可否以口頭方式作出的問題，而這一問題亦不屬我們審理，似乎明顯的是，如中級法院認為不能以口頭方式作出，以及因欠缺行為之形式而導致行為無效的話，我們說似乎明顯的是，不能強迫上訴人就一個其指稱為口頭的行為提出文件證據，而是由中級法院在沒有其他妨礙對司法上訴標的作出審理的問題的情況下，在最

² 就葡國法典中相似的規範而言，持相同見解的，見 MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA、PEDRO COSTA GONÇALVES 及 J. PACHECO DE AMORIM 著：《Código do Procedimento Administrativo》，第二版，Almedina 出版，1997 年，第 580 及 648 頁。就澳門法律而言，見 LINO RIBEIRO 著：《Curso de Procedimento Administrativo》，澳門，2001 年，第 165 頁。

³ 我們說是假設行為，是由於法院在履行職務時得悉，在附於本卷宗的中止行為效力的案卷中，中級法院已裁定該行為純屬運輸工務司司長的意見而非一行政行為，該決定已轉為確定。當然，該決定在司法上訴中並沒有約束力，因為，就保全程序的標的或訴訟前提所作出的決定對司法上訴來說是沒有意義的，原因顯而易見，即與保全程序存在的條件及訴訟前提有關的問題並不影響到主訴訟，反之則不然（《民事訴訟法典》第 334 條第 1 款 d 項）。

後判決中作出應有的推論。

因此，當上訴人指稱被質疑的行政行為係口頭的且沒有以書面作出——因為存在以書面寫出的口頭行為，如合議機關所作出的決議，該等決議以口頭作出但登載於會議紀錄中——則不適用《行政訴訟法典》第 43 條第 1 款 a 項的規定，該規定要求司法上訴的起訴狀附同被上訴行為之證明文件。其實基於同樣理由，同一規範也不適用於默示行為。

該我們再解釋清楚一點。在本案現時的狀況——司法上訴初端批示的階段，甚至還沒有傳喚行政實體進行答辯——無論是被上訴的法院，還是本上訴法院都沒有條件知道有沒有作出某一行為，以及如確實作出了行為，這一行為是否為行政行為，如屬行政行為的話，又是否屬可進行司法上訴的行政行為，如屬於，上訴人又是否具上訴的正當性。

我們知道的是，只要上訴人指稱作出了一口頭行政行為，但沒有以書面繕立，即使肯定該行為只能以書面作出，法院也不能強迫上訴人提交書面文件去證明該行為。

或就是說，即使法律上所有獨任行政機關的行政行為必須以書面作出，而作出口頭行為即屬違法——亦不盡然——我們不能排除行政實體作出——從這一角度講——具對外效力並損害個人利益的非法行政行為。

在利害關係人提出存在一口頭行為的情況下，法院不能要求出示文件

並指出沒有口頭行政行為。這是從《行政訴訟法典》第 43 條第 3 款的規定中所得出的。

最後，我們還要提到的是，就對司法決定所要求的安全性而言，司法上訴的初端批示絕對不是決定行為能否以口頭方式作出的適當時刻。因為，原則是以書面方式作出，但當“...基於該行為的性質及作出該行為時之情況”可以口頭方式作出(《行政程序法典》第 112 條第 1 款)。

學說上常提到的一個認可情勢就是緊急情況⁴。

這樣，上訴人在向評議會提出的聲明異議中已提出行為的緊急性，因此，在初端批示的階段，法院還沒有條件知道該假設的口頭行為能否以口頭方式作出，而現即將口頭行為定性為不合法實屬過早了。

因此，必須裁定上訴理由成立，廢止初端批示並應以另一批示予以替代。

四、決定

⁴ MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA、PEDRO COSTA GONÇALVES 及 J. PACHECO DE AMORIM 著：《Código ...》，第 578 頁。

綜上所述，裁定司法裁判的上訴勝訴並廢止裁判書制作法官的初端批示。

無論在向評議會提起的聲明異議還是本上訴均不科處訴訟費用。

2011 年 2 月 23 日，於澳門。

法官：利馬（裁判書制作法官）— 岑浩輝 — 朱健

出席評議會的檢察院司法官：高偉文