

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：1140/2018
(司法裁判上訴卷宗)

日期：2020年4月23日

司法裁判上訴人：AXX

被上訴人：衛生局局長

一、概述

衛生局局長(以下簡稱“被上訴人”)於2016年10月31日作出批示，撤銷一般衛生護理代副局長於2012年10月26日作出許可AXX(以下簡稱“上訴人”)從事治療師(心理治療)職業的批示，並取消其治療師的准照。

上訴人不服，向行政法院提起司法上訴，要求宣告該行政行為無效或撤銷該行為。

行政法院法官隨後作出判決，裁定上訴人提起的司法上訴敗訴。

上訴人不服判決，向本中級法院提起司法裁判上訴，並在上訴的陳述中提出以下結論：

“A. A ora recorrente foi notificada em 18 de Novembro 2016 do despacho do Senhor Director dos Serviços de Saúde com referência 3581/OF/UTLAP/2016, com data de 9 de Novembro de 2016, que anulou o despacho de 26 de Outubro de 2012, que autorizou o exercício da actividade de terapeuta (Psicoterapia) para tal emitindo a respectiva licença e,

veio dele interpôr recurso contencioso que foi julgado totalmente improcedente.

B. Inconformada com tal decisão, interpôs o presente recurso jurisdicional alegando que a prática do acto recorrido pelos Serviços de Saúde de Macau viola a lei e configura erro manifesto ou grosseiro e/ou erro nos pressupostos de facto relativamente à aplicação do ponto 3 dos Critérios de Acreditação de terapeutas (psicoterapia) de 2015 à licença emitida em 2012 porque nos Critérios de 2007 nada se diz quanto i) necessidade do estágio ser realizado após ter sido obtida licenciatura; ii) nem se indica que o estágio deva ser ministrado por instituições médicas registadas no Serviço de Saúde de Macau.

C. Defende-se a entidade recorrida dizendo que atendendo ao n.º 2 dos Critérios de acreditação de terapeutas (psicoterapia) de 2007 que prevê um estágio clínico por um período mínimo de um mês durante a licenciatura sendo por isso evidente que o estágio de um período de 6 meses ou mais exigido no n.º 3 dos mesmos critérios é um estágio que se realiza após a conclusão da licenciatura, caso contrário seria desnecessário haver duas normas a regular sobre o tema.

D. Se os mencionados critérios e em particular o ponto 3 fossem tão claros como a entidade recorrida quer fazer crer não haveria necessidade de os rever aquando da Revisão de 17/03/2015 nem se teria incluído em sede de “Observações” o ponto n.º 3 no qual se declara que o “estágio deve ser realizado após a conclusão do curso mencionado no 2º item dos critérios” e se o “estágio clínico” poderia ser concluído após a graduação não se vê porque é que “estágio com mínimo de 6 meses” não poderia ser concluído antes da graduação, se o que mais importa é a sua realização bem como a experiência e preparação profissional que envolve.

E. A reforçar esta ideia está o facto de os mencionados Critérios terem recentemente, em 6 de Julho de 2018, sofrido nova alteração: a) 2007 não se requer estágio após licenciatura; b) 2015 requer estágio após licenciatura e, c) 2018 volta-se ao entendimento de

que o estágio pode ser realizado durante a licenciatura e é seguro concluir que o relevante é a experiência com que o estágio irá dotar o profissional de saúde e não se a referida experiência é obtida antes ou depois da conclusão da licenciatura.

F. Por outro lado as horas de serviço prestadas nas instituições “Centro de Consulta para cuidados Psicológicos da Associação Geral das Mulheres” e nos Serviços de Alívio Psicológico (doravante “SAFP”) e B Centro Médico, não foram levadas em linha de conta porque as referidas instituições não foram reconhecidas por não se tratarem de instituições médicas registadas nos Serviços de Saúde de Macau, contudo, nos critérios de 2007, os únicos aplicáveis à situação concreta, nada se diz quanto ao facto de a referida instituição ter que estar registada junto dos Serviços de Saúde de Macau, esse requisito vem acrescentado em sede de revisão dos critérios de 2015 no ponto 2 das Observações, não obstante a Licença em causa ter sido requerida e emitida em 2012.

G. Pelo que, a anulação do despacho de 26 de Outubro de 2016 que permitiu à recorrente licença para exercer durante três anos ininterruptamente a profissão de Terapeuta (Psicoterapia) configura um verdadeiro erro grosseiro e/ou erro nos pressupostos de facto e violação de lei de acordo com o artigo 11º do Código Civil de Macau aplicável nesta sede por força do princípio da legalidade vigente no artigo 3º do Código do Procedimento Administrativo de Macau, ou seja, havendo a entidade recorrida atribuído a licença no ano de 2012 à ora recorrente com base nos critérios vigentes em 2007 não pode vir à luz dos novos critérios de 2015 retirar-lha.

H. A Administração exorbitou os seus poderes e saiu do campo da discricionariedade técnica para entrar no da pura e simples ilegalidade, pelo que, andou mal o Tribunal a quo ao julgar totalmente improcedente o pedido da recorrida.

Termos em que, e contando com o indispensável suprimento desse Venerando Tribunal, deve ser dado provimento ao recurso apresentado pela ora Recorrente e revogada a

sentença que indeferiu a pretensão da Recorrente, declarando nulo ou anulando-se pelas apontadas ilegalidades o acto recorrido com todas as consequências legais.”

*

被上訴人就上訴作出答覆，並在陳述中提出以下結論：

“i. A Recorrente mediante o presente recurso, vem alegar os vícios de que padece o acto recorrido, em vez dos vícios de que a sentença recorrida pudesse padecer.

ii. O objecto do presente recurso jurisdicional deveria ser a invocação das razões pela qual discorda da sentença do Tribunal “a quo”.

iii. Recai sobre o Recorrente que pretenda impugnar a matéria de facto as obrigações de especificar nos termos do artigo 599º do CPC, aplicável por força do disposto no n.º 1 do artigo 149º do CPAC, os concretos pontos que considera incorrectamente julgados e os meios probatórios constantes no processo que impunham diferente julgamento.

iv. Em momento algum das suas alegações de recurso a Recorrente não indicou as normas e princípios violados, nem tão pouco os meios probatórios ínsitos no processo que deveriam ter determinado uma decisão diferente, pelo que o presente recurso deve ser indeferido, ao abrigo do n.º 1 do artigo 599º do CPC, aplicável por força do disposto no n.º 1 do artigo 149º do CPAC.

v. Contrariamente ao que ditam as boas regras jurídicas, as presentes alegações de recurso não foram apresentadas de forma articulada e, portanto, não devem ser aceites e, em consequência, devem ser desentranhadas do processo.

vi. Porém, e ainda assim, a Entidade Recorrida não concorda com os argumentos apresentados pela Recorrente, pelo que se impugnam todas as suas alegações de recurso, dando-se aqui por integralmente reproduzida a contestação apresentada pela Entidade Recorrida para todos os efeitos legais.

vii. A Recorrente alegou, que atendendo às revisões em 2015 e 2018 dos critérios de

2007, o que é relevante é a experiência com que o estágio irá dotar o profissional de saúde, independentemente de ser obtida antes ou depois da conclusão da licenciatura.

viii. No entanto, quando o n.º 3 dos critérios de 2007 exige a entrega dos documentos comprovativos relativos à instituição médica onde foi realizado o estágio por um período ininterrupto de 6 meses ou mais, é por demais evidente que essa exigência implica que o estágio tem de ser feito após a conclusão da licenciatura, caso contrário o n.º 2 desses mesmos critérios exigiriam a frequência de estágio por um período ininterrupto de 6 meses ou mais e não por um período mínimo de um mês.

ix. A Recorrente deve e tem de entender que se tratam de dois estágios diferentes com objectivos completamente distintos.

x. Tendo em conta que no n.º 2 dos critérios de 2007 já se exige um estágio clínico por um período mínimo de um mês, e sendo esta uma disciplina obrigatória durante a licenciatura, a Comissão Técnica de Licenciamento de Actividades Privadas ao estabelecer o conteúdo do n.º 3 desses critérios teve a intenção de distinguir o estágio feito durante a licenciatura (por um período mínimo de um mês) do estágio feito após a sua conclusão (por um período de 6 meses ou mais).

xi. Neste sentido, os critérios de 2007 são claros no sentido de que o estágio por um período ininterrupto de 6 meses ou mais só poderá ser realizado após a conclusão da licenciatura, com bem decidiu o Tribunal “a quo”.

xii. Por outro lado, a Recorrente ao alegar que o acto recorrido configura um erro grosseiro e/ou erro nos pressupostos de facto e violação de lei, porque os critérios de 2007 não referem a necessidade de registo junto dos Serviços de Saúde, das instituições médicas onde a Recorrente realizou os seus estágios, não tem qualquer sentido porque os critérios de 2007, mais concretamente o n.º 2 do item “Observações”, prevêm expressamente que a instituição médica onde se realiza o estágio por um período ininterrupto de 6 meses ou mais

deve ser registada junto dos Serviços de Saúde, como rebateu bem a Entidade Recorrida na sua contestação.

xiii. A Recorrente insurge-se contra a Entidade Recorrida alegando que esta tinha atribuído a licença em 2012 com base nos critérios de 2007, e para tal a licença não deveria vir a ser anulada à luz dos critérios de 2015.

xiv. Atente-se, que a licença foi anulada à Recorrente porque se verificou um lapso por parte da Administração no processo de concessão da mesma e uma vez detectado esse mesmo lapso os Serviços de Saúde têm o dever de o corrigir nos termos dos critérios de 2007, sob pena de se perpetuar a referida ilegalidade.

xv. Ao contrário do que a Recorrente alega, a Entidade Recorrida nunca aplicou os critérios de 2015 para anular a licença àquela.

xvi. A Recorrente não reunia condições para a obtenção da licença porque, ao abrigo dos critérios de 2007, não realizou um estágio por um período ininterrupto de 6 meses ou mais após a licenciatura e as instituições médicas onde realizou o estágio não se encontravam registadas junto dos Serviços de Saúde.

xvii. Pelos todos os argumentos acima expostos, a Entidade Recorrida não concorda com as posições defendidas pela Recorrente, na medida em que a sentença recorrida não padece de nenhum vício, devendo a mesma ser mantida com todas as legais consequências.

Nestes termos e nos demais de direito, com o duto suprimento de vossas Excelências, deve ser negado provimento ao presente recurso jurisdicional, mantendo-se a douda sentença recorrida com as legais consequências.

Assim estarão Vossas Excelências,

Senhores Venerandos Juízes,

Fazendo a costumada JUSTIÇA!"

*

檢察院助理檢察長依法就本上訴發表以下精闢意見：

"Nas alegações do recurso jurisdicional em apreço, a recorrente pediu a revogação da dita sentença em escrutínio, assacando-lhe o erro de julgamento por ter julgado improcedentes os vícios de erro nos pressupostos de facto e de violação de lei de acordo com art. 11º do Cód. Civil.

*

Antes de mais, frisa-se que no ofício n.º 3581/OF/UTLAP/2016 (doc. de fls. 15 a 19 dos autos), o próprio Senhor Director dos Serviços de Saúde mencionou, clara e inequivocamente, que "2. 參照.....，本人基於經五月十八日第 20/98/M 號法令修訂的十二月三十一日第 84/90/M 號法令第 6 條第 2 款 d) 項及治療師 (心理治療) 資格認定基準 (2007 年修訂版 1) 第三點關於 '申請者必須具有在醫療機構連續接受 6 個月或以上的實習經驗，並輔以該醫療機構的相關證明' 的規定，於 2016 年 10 月 31 日作出了同意批示。" (sublinha nossa)

Interessa igualmente destacar que a alínea 8) do n.º 1 do dito ofício refere propositadamente que "A 小姐於 2012 年 4 月 26 日提出治療師 (心理治療) 準照申請，故以舊基準審議本個案對其較為有利，現分析如下"， e a subalínea a) desta alínea 8) indica também "De acordo com os velhos Procedimentos de Acreditação ... (根據舊基準...)" (sublinhas nossas)

Tudo isto leva-nos a concluir que a Administração não aplicou os novos critérios de 2015 ao caso sub judice, por isso, o despacho atacado no recurso contencioso não infringe o preceito no art. 11º do Cód. Civil, e é sã a sentença

escrutinada que julgou inexistente a violação de lei arrogada pela recorrente em sede do recurso contencioso.

Ora, o item 16 do ponto 2 e o ponto 3 dos Procedimentos de Acreditação na redacção de 2007 demonstram que há duas espécies de estágio diferentes: de um lado, o estágio como disciplina com a duração, pelo menos, de um mês: por outra banda, o estágio como experiência com a duração consecutiva, ao menos, de seis meses. Repare-se que a Nota 2 esclarece que “本基準中第三項的‘醫療機構’認定限於在衛生當局註冊者”.

Bem, a interpretação do ponto 3 em coerência com o dito item 16 do ponto 2 e a Nota 2 torna incontestável que o estágio como experiência há-de ter lugar após a graduação da licenciatura e em estabelecimento médico que se encontre registado na autoridade pública da saúde.

Nestes termos, o despacho objecto do recurso contencioso não eiva do erro grosseiro ou do erro nos pressupostos de facto, em consequência disso, não pode deixar de ser impecável a dita sentença posta em crise no presente recurso jurisdicional, que decidiu igualmente inexistente tais erros e chegou a conclusão da improcedência do recurso contencioso na sua totalidade.

Por todo o expendido acima, propendemos pelo não provimento do presente recurso jurisdicional.”

*

已適時將卷宗送交兩位助審法官檢閱。

*

二、理由說明

原審法院認定以下對審理本上訴案屬重要的事實：

於 2006 年 1 月 5 日，被上訴實體在編號 102/UTLAP 報告書上，針對其附件所載由“心理治療範疇的臨時委員會”於 2005 年 11 月 30 日議決擬定的治療師(心理治療)資格認定基準，作出批准批示(見附卷第 271 頁及其背頁至第 272 頁及其背頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2007 年 2 月 7 日，“心理治療範疇的臨時委員會”進行會議，議決對上述治療師(心理治療)資格認定基準作出修訂。同年 2 月 14 日，被上訴實體就上述修訂作出同意批示(見附卷第 273 頁及其背頁至第 275 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2012 年 4 月 26 日，司法上訴人向衛生局提交治療師(心理治療)執業牌照申請，並附同相關文件(見附卷第 2 頁至第 56 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2012 年 5 月 4 日，“心理治療範疇的臨時委員會”進行會議，提出司法上訴人在台灣 C 大學畢業，獲頒授心理復健學學士學位，在 D 大學教育學院取得教育學碩士，符合法定要件，故提出核准司法上訴人之申請的意見(見附卷第 57 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2012 年 5 月 29 日，衛生局一般衛生護理代副局長作出批示，批准上述建議(見附卷第 58 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2012 年 6 月 8 日，衛生局透過編號：1380/UTLAP/2012 公函通知司法上訴人，其治療師(心理治療)執業牌照申請已獲該局代副局

長作出許可批示，司法上訴人必須在六十天內向該局申請執業場所的裝置及儀器設備的檢查，並需附上有關場所之裝置及儀器設備之說明書。否則，其申請將被終止(見附卷第 58-A 頁至第 59 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2012 年 6 月 21 日，司法上訴人向衛生局提交其受聘證明書(見附卷第 60 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2012 年 10 月 24 日，衛生局醫務活動牌照科人員制作意見書及編號：436/R/UTLAP/2012 報告書，建議批給治療師(心理治療)執業牌照予司法上訴人(見附卷第 61 頁至第 63 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2012 年 10 月 26 日，衛生局一般衛生護理代副局長作出批示，批准司法上訴人治療師(心理治療)執業牌照之申請(見附卷第 61 頁至第 63 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2012 年 11 月 7 日，衛生局透過編號：2613/UTLAP/2012 公函，將上述決定通知司法上訴人(見附卷第 65 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2015 年 11 月 12 日，廉政公署向衛生局發出編號：0911/DSPJ/2015 公函，指出該署於衛生局編號：2269/OF/UTLAP/2015 公函第 4 點的列表中，發現非持有臨床心理學碩士學位證書，而是持教育碩士學位證書者亦獲核准心理治療師資格，要求衛生局向該署說明有關人士獲核准為具心理治療師資格的理由及依據(見附卷第 80 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2015 年 11 月 19 日，衛生局醫務活動牌照科人員制作編號：1868/NI/UTLAP/2015 內部工作備註，指出廉政公署之上述公函內所指之有關人士為司法上訴人，建議提請前“心理治療範疇的臨時委員

會”委員就司法上訴人獲核准為具備心理治療師資格的理由及依據，提供補充說明(見附卷第 82 頁至第 83 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2015 年 12 月 4 日，衛生局精神科主任制作編號：763/PSIQ_ni/2015 內部工作備註，指出對司法上訴人出具的實習證明書出現誤判的情況，司法上訴人並不符合基準第三點的要求，因此判斷司法上訴人不符合具備心理治療師資格的條件(見附卷第 84 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2016 年 2 月 18 日，衛生局醫務活動牌照科人員制作編號：31/PP/UTLAP/2016 報告書，就錯誤判斷司法上訴人符合具備心理治療師資格的條件，建議維持司法上訴人之治療師(心理治療)准照，但其須滿足由該局提出的補救措施，並建議就有關補救措施是否違反現行法律法規的規定，先行提請法律辦公室提供技術意見。同年 2 月 22 日，被上訴實體在該報告書上作出轉交法律辦公室的批示(見附卷第 95 頁至第 98 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2016 年 3 月 1 日，衛生局人員制作編號：22/GJ/2016 意見書，指出考慮《行政程序法典》第 9 條規定的行政當局與私人合作原則，同時考慮司法上訴人從事治療師(心理治療)職業已超過三年，認為醫務活動牌照科應要求司法上訴人提供上指報告書內“意見及建議”欄第一點所指的資料及文件。同年 3 月 10 日，被上訴實體在該意見書上作出同意批示(見附卷第 99 頁至第 104 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2016 年 4 月 26 日，衛生局透過編號：853/OF/UTLAP/2016 公函，通知司法上訴人提供資料(見附卷第 131 頁及其背頁至第 131-A 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2016 年 6 月 28 日，司法上訴人透過訴訟代理人向被上訴實體提交聲明及相關文件(見附卷第 132 頁至第 168 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2016 年 8 月 18 日，衛生局私人醫務活動牌照技術委員會進行會議，指出司法上訴人遞交的文件不包括具臨床心理學碩士學位的證書或畢業後於醫療機構進行不少於六個月的實習證明，且自獲批給治療師(心理治療)准照後的任職機構不符合作為心理實習場所之要求，而司法上訴人曾修讀臨床心理治療有關的培訓課程證書並不同於臨床心理實習，故認為司法上訴人所遞交的補充文件不符合治療師(心理治療)資格認定基準第三點的規定(見附卷第 268 頁至第 270 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2016 年 10 月 31 日，被上訴實體作出批示，同意編號：185/PP/UTLAP/2016 報告書之內容，指出根據私人醫務活動牌照技術委員會的審議意見，決定撤銷一般衛生護理代副局長於 2012 年 10 月 26 日作出許可司法上訴人從事治療師(心理治療)職業的批示，並取消司法上訴人的治療師(心理治療)准照，因其不符合五月十八日第 20/98/M 號法令修訂的十二月三十一日第 84/90/M 號法令第 6 條第 2 款 d) 項及治療師(心理治療)資格認定基準(2007 年修訂版)第三點之規定(見附卷第 276 頁至第 281 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2016 年 11 月 15 日，衛生局透過編號：3581/OF/UTLAP/2016 公函，將上述決定通知司法上訴人，並在通知書中指出司法上訴人可在指定期間內向被上訴實體提出聲明異議或向行政法院提起司法上訴(見附卷第 282 頁及其背頁至第 285 頁及其背頁與第 288 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2016 年 12 月 15 日，司法上訴人針對被上訴實體之上述決定

向本院提起本司法上訴。

同日，司法上訴人針對同一決定向本院提起效力之中止的保存程序。於 2017 年 1 月 5 日，本院裁定因不符合《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a) 項及 b) 項規定之要件，不批准司法上訴人提出之中止行政行為效力之請求，有關判決自同年 1 月 19 日起轉為確定(見本院編號：132/16-SE 效力之中止卷宗第 2 頁、第 46 頁至第 51 頁及其背頁與第 57 頁)。

*

被訴裁判內容如下：

“正如本院分別在卷宗第 96 頁及其背頁與第 113 頁及其背頁作出之批示所指，司法上訴人具體爭議被訴行為所引用之“治療師(心理治療)資格認定基準”第三點，沒有載明有關實習需要於取得學士學位後進行，亦沒有指出實習需於註冊之醫療機構內進行，從而導致被訴行為無效或予以撤銷。

關於私人提供衛生護理活動的准照之事宜，由經五月十八日第 20/98/M 號法令修訂之十二月三十一日第 84/90/M 號法令所規範，該法令載有以下規定：

“第一條

(標的及範圍)

一、本法規規範在澳門地區從事以私人制度提供衛生護理服務所需執照之發出。

二、本法令之規定適用於：

a) 以個人制度從事其業務之以下專業人士：

醫生；

中醫生；

牙科醫師；

牙科醫生；

護士；

治療師、按摩師及針灸師；

中醫師。

... ..

第二條

(公共利益)

上條所指之專業人士及實體所提供之衛生護理服務為一項具公共利益之業務，而該業務為本地區衛生體系之組成部分。

第四條

(強制性)

一、從事適用本法規之職業及業務只有在發出執照後才允許。

二、發出執照之目的為審查是否已具備從事職業或業務所要求之法定要件。

第五條

(發出執照之要件)

一、下列人士得從事第一條第二款 a 項所指之職業：

a) 具有任職能力者；

b) 不處於與從事職業相抵觸之情況者；

c) 具有本地區合法居留權者；

d) 未因妨害公共衛生之故意犯罪，或因販賣或非法供應麻醉品及精神科物質而被判罪者；

e) 擁有從事職業之合適設施及設備者。

... ..

第六條

(任職能力)

一、具有本法規要求從事執照所指職業之學歷資格及/或專業資格，且不具有妨礙從事職業之生理或心理疾病之人士，均具有任職能力。

二、從事適用本法規之職業所要求之資格如下：

a) 醫生——須具有授予學士學位或具有依法獲認可具等同於學士學位證書之醫科高等課程，如為全科醫生需具專業補充培訓課程，而專科醫生尚需具專科補充培訓課程；

b) 中醫生——須具有中醫學高等課程；

c) 牙科醫師——須具有牙醫學高等課程；

d) 牙科醫生、護士、治療師、按摩師、針灸師及診療輔助技術員——須具有授予從事有關職業證書之課程；

e) 中醫師——須具有按照第七款之規定組成之委員會認可而得從事職業之適當培訓。

三、上款所指之課程，如為依法許可而教授，且於澳門或葡萄牙之教育場所內完成者，並獲官方認可為從事職業有效之課程，方視為具備從事有關職業之資格；或非於澳門或葡萄牙完成之課程，但獲一國際組織認可為適合於教授該等課程之教育場所完成，並確保與澳門或葡萄牙之課程具相同程度者，方視為具備從事有關職業之資格。

四、中華人民共和國政府官方認可之教育場所，視為適當之場所。

五、課程在學習計劃中可確保與在澳門或葡萄牙所教授之課程具相同程度，然非於獲認可為適當之場所完成之課程，其認可僅得透過考試而獲得。

六、考試由利害關係人申請，且透過衛生司之贊同意見，由總督以批示許可，並由衛生司建議典試委員會以制定試題及進行考試。

... ..

第七條

(資格證明)

資格證明透過下列任一途徑為之：

a) 於澳門或葡萄牙之教育場所獲得之資格，透過有關場所發出之文件證明；

b) 從事中醫師職業所需之培訓，透過上條第七款所指委員會發出之書面認可聲明證明；

c) 其他情況，透過教育暨青年司發出之學歷資格認可證明書或透過澳門衛生司發出之專業資格認可證明書證明。

第九條

(個人提供衛生護理執照之發出)

一、以個人制度提供衛生護理服務所需之執照，由衛生司應利害關係人之申請而發出，而其申請內應附同下列文件：

a) 所要求之學歷及/或專業資格證明，或證明該等資格證書之經認證副本；

b) 由衛生專員簽發之醫生檢查證明，證明申請人不患有妨礙從事職業之生理或心理疾病；

c) 申請人之聲明書，聲明不從事與欲獲執照之職業相悖之活動；

d) 居留證明書；

e) 刑事紀錄證明書；

f) 個人身分證明文件副本。

二、於本地區衛生公共機構提供服務之申請人，只須在申請書內附同上款c項及f項所指之文件。

三、符合從事有關職業條件之申請人，於衛生司司長作出許可批示後，在衛生司登記其登錄，且由衛生司通知利害關係人於規定期限內申請對用於從事業務之設施及設備進行檢查，並附同設施之設計圖及設施與設備之敘述備忘。

四、衛生司於接受申請後十五日內將進行檢查，並擬定有關報告書。

五、如設施及設備有缺陷或不足，衛生司司長得定出期限責令改善，倘逾
期未彌補，則發出執照之程序終結及登錄廢止。

六、上款所指之期限只得延長一次，且應由利害關係人申請，但須引述延
長之合理理由。”

而十一月十五日第 81/99/M 號法令則載有以下規定：

“第八條

(司長之權限)

一、澳門衛生司司長有權限計劃、協調及監察該司之活動，評估有關結果，
以及監督及指導附屬單位之運作。

二、司長尤其有權限：

... ..

e) 根據法律之規定，發給、中止及取消從事提供衛生護理及藥物護理之
職業及業務所需之准照及執照；

... ..

第二十六條

(一般衛生護理技術委員會)

一、對發給准照或執照以從事衛生領域之私人職業或活動之卷宗，以及對
藥物登記之卷宗之技術性審議，由具有豐富經驗及專業知識之技術員組成之委員
會負責。

二、技術委員會由最少三名成員組成，該等成員包括主席在內均由澳門衛
生司司長透過公布於《澳門政府公報》之批示委任。

三、如為正確審議卷宗之需要，委員會得建議向有權限之實體要求提供專
業技術意見。

四、一般衛生護理副體系設有下列技術委員會：

a) 私人醫務活動牌照技術委員會；

- b) 中醫技術委員會；
- c) 藥物登記技術委員會。

五、經負責一般衛生護理領域之副司長建議，澳門衛生司司長得以批示設立其他技術委員會。”

綜合上述法律規定，可見發出從事心理治療範疇治療師所需執照之決定事宜由被上訴實體負責，不過，為發出執照而針對申請人作出之技術性審查則由衛生局專設之技術委員會負責。按照附卷所載資料，被上訴實體於 2005 年 11 月 18 日作出批示，批准組成“心理治療範疇的臨時委員會”（見編號：102/UTLAP 報告書），隨後確認由上述臨時委員會分別於 2005 年 11 月 30 日及 2007 年 2 月 7 日之會議中議決擬定的“治療師(心理治療)資格認定基準”及作出之相關修訂，作為針對治療師(心理治療)申請者的審批標準。

根據“心理治療範疇的臨時委員會”於 2007 年 2 月 7 日會議議決對“治療師(心理治療)資格認定基準”作出之修訂(2007 年修訂版)，當中指出：

“心理學科的範疇甚廣，除醫學領域外，在刑偵學、社會學、行政管理及教育領域等均有門類繁多的心理學課程。

委員會認為：衛生局對從事臨床心理學的治療師進行規範管理，特就該專業範疇的資格認定訂定以下基準：

一、申請人必須符合現行的法律法規要件，尤其是 84/90/M 號法令的規定。

二、申請者必須具有由官方認可的高等教育機構頒發的心理學學士學位證書，並修畢下列心理學相關科目：

1. 普通心理學
2. 心理統計
3. 心理實驗
4. 心理測驗

5. 性格心理學
6. 發展心理學
7. 生理心理學
8. 知覺心理學
9. 人類學習與認知
10. 社會心理學
11. 臨床心理學
12. 心理治療
13. 心理評估
14. 心理輔導
15. 變態心理學
16. 臨床實(見)習(至少一個月) *

1-10 項：必須完成至少其中 7 項科目

11-15 項：必須完成至少其中 2 項科目

*第 16 項是必須完成之科目。可於畢業後，補做相若時間的實(見)習。

三. 申請者必須具有在醫療機構連續接受 6 個月或以上的實習經驗，並輔以該實習機構的相關證明。

四. 申請者若修畢上述第二點所列之心理學課程，且持有由官方認可的高等教育機構頒授的臨床心理學碩士學位證書者，可豁免上述第三點的實習要求。

備註：

1. 在第二項的規定中，如果申請人在修讀 11-15 的課程中超過規定的 2 科，足以補足 1-10 所列科目的不足時，應予以認定其資格，因 11-15 的科目對於心理治療工作更有助益，但反之，則不能以 1-10 的科目修習超過 7 科而補足 11-15 的科目不足。

2. 本基準中第三項的“醫療機構”認定限予在衛生當局註冊者。”

從立法者就從事私人衛生護理業務之執業資格所訂定之原則性要件，以至衛生局於具體實踐上就治療師(心理治療)執照之審批事宜透過“心理治療範疇的臨時委員會”所設定申請人需完成之理論及實習要求，不難明白，皆從醫學角度考慮執業者對所提供之醫療服務應具有之專業知識能力及經驗，以維護公共衛生安全及市民大眾健康之公共利益，未有跡象顯示相關執業資格審批標準具意圖限制或剝奪任何人士選擇職業及工作的基本權利。

基於此，即使任何申請人因不符合上指審批標準而被否決申請或被取消執業資格，難以將此不利決定一概而論地視為侵犯其選擇職業及工作的基本權利之根本內容，又或違反《行政程序法典》第4條所規定之謀求公共利益原則，故司法上訴人提出此項訴訟理由，顯然不能成立。

*

至於上述“心理治療範疇的臨時委員會”在心理學專業之框架下，從維護公共衛生安全及市民大眾健康的角度(見十二月三十一日第84/90/M號法令第7條c)項之規定)，根據其專業認知就申請人的學歷及/或實習作出的技術性審查，顯然屬行政法學理上所指之“技術裁量”(discricionariedade técnica)。

葡萄牙學者 Diogo Freitas do Amaral 曾提出以下精闢見解：

“Dissemos que os tribunais não estão apetrechados para se pronunciarem sobre a correcção ou incorrecção, sobre o acerto ou desacerto, sobre a conveniência ou inconveniência, das decisões administrativas, em geral, e das decisões de conteúdo essencialmente técnico, em especial. Não podem por isso substituir as suas próprias decisões às da Administração e não podem sequer anular as decisões da Administração porque não são as melhores ou, pura e simplesmente, porque não são boas.

Há, todavia, um caso-limite em que, por excepção a esse princípio geral, a nossa jurisprudência admite - e bem - a anulação jurisdicional de uma decisão técnica da Administração: é a hipótese de a decisão administrativa ter sido tomada com base

em erro manifesto, ou segundo um critério ostensivamente inadmissível, ou ainda quando o critério adoptado se revele manifestamente desacertado e inaceitável. Nestes casos, entende-se que a Administração exorbita dos seus poderes e sai abertamente do campo da discricionariedade técnica para entrar no da pura e simples ilegalidade, motivo por que o tribunal administrativo pode anular a decisão tomada pela Administração - embora não possa nunca substituí-la por outra que repute mais adequada.”

本澳司法見解方面亦提出，除非出現重大或明顯錯誤、使用之標準屬絕對不可接納或明顯不合理之情況(*casos de erro grosseiro ou manifesto, ou de inadmissibilidade ostensiva ou de manifesta desadequação dos critérios utilizados*)，否則法院不可質疑行政當局作出之技術裁量是否正確。

根據衛生局精神科主任於 2015 年 12 月 4 日制作之編號：763/PSIQ_ni/2015 內部工作備註，經前“心理治療範疇的臨時委員會”主席及一名委員針對司法上訴人之卷宗作出核查，證實就司法上訴人提交的一份由“台灣新光醫療財團法人新光吳火獅紀念醫院”發出的實習證明書出現誤判，確認司法上訴人所進行之實習為於 2001 年至 2002 年期間進行，而司法上訴人為於 2003 年取得心理復健學學士學位，故認為司法上訴人實際上並不符合“治療師(心理治療)資格認定基準”第三點的要求，不具備心理治療師資格的條件。

事實上，司法上訴人從沒有否定其已修讀之碩士學位課程非屬心理範疇，至於其實習部分，按照司法上訴人透過訴訟代理人向被上訴實體提交的聲明(見附卷第 157 頁至第 168 頁)，雖指出有關實習於 2000 年 9 月至 2002 年 6 月期間分三期進行，卻直接反映上述實習為於其獲頒授心理復健學學士學位前進行(見附卷第 43 頁)。

經分析上述轉錄之“治療師(心理治療)資格認定基準”(下稱“基準”)，申請者除須具有由官方認可的高等教育機構頒發的心理學學士學位證書(當中包

括修畢“基準”所指定數目之心理學相關科目，其中一門必修科目為至少一個月的臨床實(見)習)外，還必須具有在衛生當局註冊之醫療機構連續接受6個月或以上的實習經驗，並輔以該實習機構的相關證明，僅當申請者持有由官方認可的高等教育機構頒授的臨床心理學碩士學位證書者才可豁免上述實習要求。

從上述訂明之審批要件，清楚可知，修讀學士學位期間進行之臨床實習不屬“基準”所指之“實習經驗”，為期六個月以上之“實習經驗”必須於申請者取得學士學位後進行才可，申請者甚至可利用相同期間之“實習經驗”以抵銷取得學士學位時未有修讀之臨床實(見)習學科。

因此，司法上訴人聲稱“基準”沒有說明“實習經驗”為於“畢業後”且需於“衛生當局註冊之醫療機構進行”之要求，顯然不能證實。

在起訴狀中，司法上訴人沒有提出任何說明以支持被訴行為所適用之上述審批“基準”屬絕對不可接納或明顯不合理，亦未就衛生局私人醫務活動牌照技術委員會於作出技術審查時針對其專業學歷及實習經驗作出的評價如何偏離真實、或可能出現的重大或明顯錯誤作出任何具體說明。根據附卷資料，亦未能證實衛生局私人醫務活動牌照技術委員會以至被上訴實體適用上述“基準”對審查司法上訴人之執業資格屬重要之事實作出考量時存在遺漏或不清晰之處。因此，司法上訴人所提出被訴行為存在事實前提錯誤及違反十二月三十一日第84/90/M號法令第4條至第7條之規定之訴訟理由，應被裁定不成立。

*

善意原則可見於《行政程序法典》第8條之規定，當中指出：

“第八條

(善意原則)

一、在任何形式之行政活動中，以及在行政活動之任何階段，公共行政當局與私人均應依善意規則行事及建立關係。

二、遵守上款規定時，應考慮在具體情況下需重視之法律基本價值，尤應

考慮：

a) 有關活動使相對人產生之信賴；

b) 已實行之活動所擬達致之目的。”

“...立法者引入善意原則於行政活動的其中一個立法理由是為了避免或防止在行政活動中，行政當局或私人可能基於其行為或決定而導致對方對某一事情的可能或不可能產生正當期望或信任後，而突然改變其原先立場而導致對方基於對其先前行為或所持的立場寄予信任或期待而承受損害，或使行政當局被誤導而作出不適當甚至不法的決定。

因此，善意原則擬保護的其中一個基本價值是行政關係各主體之間的信任或正當期望。...”

“...只有在行政當局之態度挫傷私人對該態度長期寄予的信任時，主張違反善意原則才有意義。...”

可見，私人單純針對行政當局應作出行為或決定的主觀心理上的確信或期盼，並非《行政程序法典》第8條規定之善意原則所欲保護的正當期望或信任，“亦即是說，如果行政當局從來沒有透過上述行為令人聯想到本案件將會出現上訴人欲得到的裁判，如果裁判最終真的與之不同，司法上訴人不應感到意外(本文所譯)”。

根據附卷資料，是次針對司法上訴人之重新審查乃因應衛生局接獲廉政公署之通報而開展，並經向前“心理治療範疇的臨時委員會”主席及一名委員核查後確認對司法上訴人之“實習經驗”作出錯誤評價，並錯誤認其具備心理治療師資格。因應上述情況，被上訴實體並未即時取消司法上訴人之心理治療師資格，而讓司法上訴人提供聲明及相關的證明文件，並經由衛生局私人醫務活動牌照技術委員會就其從事心理治療師之資格再次作出審查。在過程中未有任何跡象顯示衛生局人員、私人醫務活動牌照技術委員會以至被上訴實體曾作出任何行為或向其提供任何訊息，令司法上訴人確信即使其心理治療師執照屬錯誤發出亦絕不致

被取消，可見不能證實司法上訴人存在《行政程序法典》第 8 條規定所指之正當期待或信任。

*

最後，針對被訴行為違反公正原則及無私原則之指控，正如被上訴實體所指，自訂定“治療師(心理治療)資格認定基準”後，被上訴實體一直使用同一準則審批所有申請者之執業資格，是次重審司法上訴人之執業資格為經過適當調查後並由衛生局私人醫務活動牌照技術委員會作出。根據上述技術委員會之決議，由於司法上訴人遞交的文件不包括臨床心理學碩士學位的證書或畢業後於醫療機構進行不少於六個月的實習證明，且自獲批給治療師(心理治療)准照後的任職機構不符合作為心理實習場所之要求，而司法上訴人曾修讀臨床心理治療有關的培訓課程證書並不同於臨床心理實習，故認為司法上訴人所遞交的補充文件不符合“治療師(心理治療)資格認定基準”第三點的規定，其後被上訴實體以此為據作出被訴行為。縱觀整個行政程序，未見司法上訴人因衛生局人員作出之行為而遭受無理犧牲，又或其個人方面之情況不獲審慎看待及考量，亦未能發現衛生局人員曾作出任何可讓他人對其公正性產生懷疑之行為或舉措。

因此，應裁定此訴訟理由不成立。”

經分析被訴裁判的事實及法律依據後，本院完全認同原審法院法官在被訴裁判中的精闢論述。根據《行政訴訟法典》第 1 條準用《民事訴訟法典》第 631 條第 5 款的規定，准予引用被訴裁判所持的依據，從而裁定是次上訴理由不成立。

特別需要重申的是，被上訴人及其下設的心理治療範疇臨時委員會早於 2007 年已制定好治療師（心理治療）職業的資格認定基準（以下簡稱“基準”）。

首先，“基準”第三項規定申請者必須具有在醫療機構連續接

受 6 個月或以上的實習經驗，並輔以該實習機構的相關證明。“基準”的備註部分第 2 點更明確表示“基準”第三項所指的“醫療機構”僅限於在衛生當局註冊者。

由此可見，當上訴人於 2012 年 4 月向被上訴人提交治療師執業牌照申請時，相關“基準”已經存在，因此上訴人主張適用“基準”內的備註第 2 點將導致被質疑的行政行為沾有事實前提錯誤的瑕疵或違反溯及力規定的理據並不成立。

另外，對於上訴人質疑“基準”第三項所指的為期 6 個月或以上的實習經驗是否必須於申請者取得學士學位後進行才視為符合條件發出治療師准照的問題，如上所述，本院同意原審法院的見解。

本院認為，修讀學士學位期間進行的臨床實習（見“基準”第二項第 16 點）不屬於“基準”第三項所指的“實習經驗”，否則，心理治療範疇臨時委員根本沒必要獨立設定“基準”第三項的要求，乾脆將“基準”第二項第 16 點延長至 6 個月或以上便可。

再加上第三項所指的“實習經驗”，其設立的目的是為審查申請者是否具備從事心理治療師的充分條件，因此該“實習經驗”必須在取得學士學位後進行才可予承認。誠然，在未取得學士學位前所進行的“臨床實習”，性質上等同於實踐課，而不屬於職前的“實習經驗”。試問一個未取得學士學位的學生，即是在未完成基礎課程前，又何來有條件進行職前實習！

因此，原審法院法官認定“基準”第三項所指的為期 6 個月或以上的實習經驗必須於申請者取得學士學位後進行才符合“基準”所訂立的要求，本院認為有關決定正確，從而被質疑的行政行為沒有沾有事實前提錯誤的瑕疵或違反溯及力的規定。

根據以上所述，本院得裁定本司法裁判上訴理由不成立。

*

三、決定

綜上所述，本院合議庭裁定上訴人 AXX 提起的司法裁判上訴理由不成立，維持原判。

上訴人須負擔 8 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 4 月 23 日

(裁判書製作人)

唐曉峰

(第一助審法官)

賴健雄

(第二助審法官)

馮文莊

米萬英