

澳門特別行政區
中級法院合議庭裁判

卷宗編號：886/2023

(司法上訴卷宗)

裁判日期：2025年7月24日

上訴人：A

被訴實體：行政法務司司長

一、 案件概述

司法上訴人A，詳細身份資料載於卷宗，不服行政法務司司長作出的決定，向本中級法院提起司法上訴。在其最初聲請中，司法上訴人提出以下結論：

1. 司法上訴人針對行政公職局發出第0017/SAFP-DIR/OFI/2023號公函指出屬行政當局依法及依法定職責制定的行政規章或《行政程序法典》所指之規章之表述表示不同意；
2. 首先，行政法務司司長現時所維持行政公職局局長作出退款之決定屬法律上不存在之行為—因欠缺（公法）之法律基礎；
3. 根據《行政程序法典》第110條之規定，行政行為之構成，必然地屬於由行政機關在行使行政職能時或者在實際意義上的公共行政活動範疇內作出的，而其次就是行政機關在行使行政職能時依據公法之規定來產生法律效果；

4. 根據卷宗資料所載，在入讀課程之前，於2012年8月31日，當時司法上訴人按照行政公職局要求簽署聲明書及同意《守則》；

5. 必須指出，上述《守則》只是行政當局單方面擬制的規定，從未被任何具資格的法律賦予適當的法律效力，故《守則》本身並不具備可對可產生限制或賦予行政當局收回退款之權力，而《守則》根本不存在任何法律基礎下由行政公職局自行制定；

6. 現時行政公職局發出第0017/SAFP-DIR/OFI/2023號公函指出屬行政當局依法及依法定職責制定的行政規章或《行政程序法典》所指之規章之表述更屬一個採取含糊、概括的表述—沒有清楚指出根據何種法律來訂立所謂的《守則》，而所謂的《守則》亦沒有在《澳門特別行政區公報》刊登；

7. 再者，《守則》的法律性質僅具有對內部產生效力的作用，而對外並不會產生任何《守則》本身制定的法律效力，而《守則》更不可能產生對外規範性文件的效力；

8. 所以，現時行政公職局局長要求司法上訴人作出退款之行政決定非屬行政行為，因為其不滿足《行政程序法典》第110條結尾部分所規定之前提的行政行為。上述所指之法條結尾部分所規定之前提就是依據公法之規定產生法律效果；

9. 故此，現時行政公職局要求司法上訴人退還費用之決定是明顯欠缺對外產生法律效力之依據 - 理由很簡單，就是司法上訴人已不是公職人員，就澳門特別行政區政府通過《守則》之內部文件已不適用約束司法上訴人之情況，同時《守則》也欠缺法律基礎進行訂定；

10. 綜合上述，由於行政公職局在作出退款行政行為時，根本上欠缺法律基礎下作出退款決定，同時也沒有列出其行政行為依據之倘有公法法律而作出行政行為，因此，此明顯屬適用法律錯誤，由於行政公職局現時作出之行政決定屬欠缺法律依據，即欠缺行政行為之主要要素，故屬違反現行《行政程序法典》第122條第1款之規定，上述行政行為屬無效，不產生行政法上之法律效果。

11. 倘若不同意上述作出退款要求欠缺公法法律基礎的法律陳述時，並認定本個案是可以本個案可適用《守則》時，為著一切的法律效力及作出謹慎的答辯，司法上訴人亦作出以下的法律陳述；

12. 再次針對行政公職局發出第0017/SAFP-DIR/OFI/2023號公函指出屬行政公職局具權限處理本個案是本個案開啟程序之時間為2023年04月份，故本個案可適用第23/2018號行政法務司司長批示《守則》之原因的表述表示不同意，這是因為現時的法律問題並不是程序開啟之時間，而是行為本身是存在侵犯司法上訴人之基本權利；

13. 司法上訴人認為，《守則》屬違反第13/2009號法律《關於訂定內部規範的法律制度》第6條第1款之情況及現行《行政程序法典》第122條第1款d)項之規定，屬無效之行政行為；

14. 正如前述，根據第13/2009號法律《關於訂定內部規範的法律制度》第6條第1款之規定，《基本法》和其他法律所規定的基本權利和自由及其保障的法律制度應

由法律所規範；而這裡所指之“基本權利和自由及其保障的法律制度”，可以參考於中級法院2002年4月11日第1284號案件合議庭裁判書結論部份；

15. 而上述所提及之基本權利•與現行《行政程序法典》第122條第1款d) 項之規定“侵犯一基本權利之根本內容之行為”息息相關，而有關“權利、自由及保障”為標題之憲法性法規，可見於參照澳門《基本法》第三章“居民的基本權利和義務”，相關條文見於澳門《基本法》第24條至第44條，而其中，根據澳門《基本法》第35條之規定：“澳門居民有選擇職業和工作的自由。”，這就規範作為澳門居民及非居民都是享有澳門居民有選擇職業和工作的自由，而這些都是作為居民之基本權利；

16. 一直以來，尤其在第13/2009號法律《關於訂定內部規範的法律制度》生效後，不論什麼情況下，如就基本權利作出限制設定負擔時，就會涉及到需要通過法律來予以訂定；

17. 當中，按照現時的法律體系，涉及就選擇職業和工作的自由之基本權利作出限制設定負擔而通過法律來處理的例子很多，當中包括但不限於第13/2021號法律《保安部隊及保安部門人員通則》第49條第2款、第3/2014號法律《建築業職安卡制度》第八條第1款第（一）項內容；

18. 回歸本案，現時針對行政公職局發出第0017/SAFP-DIR/OFI/2023號公函指出其具權限處理本個案是《守則》，而《守則》僅僅為行政法務司司長批示，而根據第13/2009號法律《關於訂定內部規範的法律制度》第三條第2款指出法律優於其他所有的內部規範性文件；

19. 有必要指出，每當涉及到任何人之基本權利限制及設定負擔，都必須通過法律為之—此為基於第13/2009號法律《關於訂定內部規範的法律制度》第6條第1款之規定：“下列事項須由法律予以規範：（一）《基本法》和其他法律所規定的基本權利和自由及其保障的法律制度；”

20. 現時行政公職局發出第0017/SAFP-DIR/OFI/2023號公函指出，行政公職局具權限處理本個案是基於《守則》來要求司法上訴人退款之規定明顯屬於對職業和工作的自由之基本權利作出限制設定負擔；

21. 因此，行政法務司司長通過《守則》來作出退款之行政決定屬違反第13/2009號法律《關於訂定內部規範的法律制度》第6條第1款之情況及現行《行政程序法典》第122條第1款之規定，屬無效之行政行為，且未能產生行政法上之法律效果。

22. 倘若再不同意上述作出退款要求屬欠缺公法法律基礎、又或認定《守則》是可以對不特定之第三人在違反《守則》時得要求退還學費時，為著一切的法律效力及作出謹慎的答辯，司法上訴人亦作出以下的法律陳述；

23. 針對行政公職局發出第0017/SAFP-DIR/OFI/2023號公函指出屬行政公職局具權限處理本個案是本個案開啟程序之時間為2023年04月份，故本個案可適用《守則》之表述表示不同意，但司法上訴人認為現時《守則》之規定並不適用於本個案；

24. 除卻應有尊重外，對有關陳述不予同意，並認為有關陳述是全無道理的，且行政公職局明顯是曲解《守則》之立法原意；

25. 首先，現行《行政程序法典》第32條第1款之條文原意是要求行政當局在作出行政行為時要自我審視自身的權限為前提，即屬合法性的自我審查，不能否認的是，行政公職局是可以處理上述事宜，但不屬具有權限處理本個案；

26. 在此有必要重新再次審視《守則》具體規定，以及本個案之事實經過，尤其屬行政法規之適用範圍；

27. 如上所述，司法上訴人是於2012年報讀上述課程，而在司法上訴人入讀《澳門特別行政區公共管理碩士（MPA）專業學位研究生》課程之時，第23/2018號行政法務司司長批示所核准的《公務人員修讀“公共管理碩士（MPA）專業學位研究生課程”規章》根本仍未頒佈及生效。

28. 而在此之前，根本對於退款程序或依據是不存在任何規範，而行政公職局援引《守則》之規定來針對司法上訴人展開要求司法上訴人退還課程費用之程序，這是不充分及不合法的—這是因為，第23/2018號行政法務司司長批示第1款及第2款又明確規定：“一、核准附於本批示並作為其組成部分的《公務人員修讀“公共管理碩士（MPA）專業學位研究生課程”規章》。二、上款所指的規章適用於2018年起報讀的公務人員。”

29. 循上規定所見，司法上訴人是於2012年報讀上述課程，在第23/2018號行政法務司司長批示第2款已明確規定了“上款所指的規章適用於2018年起報讀的公務人員”。

30. 在理解上述內容時，有必要按照《民法典》第8條之規定對法律規範進行解釋—如2012年11月29日第771/2012號民事及勞動上訴裁判書指出：“《民法典》第8條之規定只適用於對法律規範的解釋.....”，亦即判斷或解釋法律規範適用之前提有限定的—即解釋者僅得將在法律字面上有最起碼文字對應之含義（見《民法典第8條第2款》）；

31. 所以，只要簡單閱讀第23/2018號行政法務司司長批示第1款及第2款之內容，根本可以得出第23/2018號行政法務司司長批示根本不能援引並用來處理本案情況，故此，司法上訴人認為行政公職局在公法法律上根本不存在法律支撐來向司法上訴人追討款項；

32. 另一方面，為著謹慎的答辯，司法上訴人認為但該批示所核准的《規章》並沒有賦予其對過去參與課程之學員追收款項之追溯效力；

33. 就追溯效力問題，原則上立法者不允許針對過去行為賦予追溯效力，因為會涉及到對法律及社會的安定性帶來影響，而法律不溯及既往，而有關規定見於澳門《民法典》第11條之規定；所以，上述法律規定明定規範將來發生的情況，即使法律賦予追溯效力，已產生之效果仍推定保留，故行政法務司司長確認行政公職局可通過上述《守則》去處理本案情況，明顯都是適用法律錯誤的做法；

34. 現在行政公職局所援引後生效的（廣義）法律規範去處理經過去發生的事實情況除不存在任何法律依據外，更沒有按照澳門法律機制，通過法律明確賦予追溯

效力，因為只有法律才可以賦予針對過去行為賦予追溯效力，這是13/2009號法律第4條第1款所規定之內容。

35. 綜上，由於司法上訴人是於2012年報讀上述課程，而第23/2018號行政法務司司長批示是在司法上訴人報讀、甚至畢業之後所產生的（廣義）法例，而根據上述批示或所核准之《規章》皆沒有賦予追溯效力，有關規定亦不能援引以處理本案情況，而現時之回覆屬通過程序之開始來認定具有權限作出處理本個案根本存在偷換概念之嫌；

36. 即使（倘有）存在追溯效力，根據本澳現行法律制度，尤其屬《民法典》第11條，法律只針對將來發生的情況予以規定，即使法律賦予追溯效力，但行政公職局也沒有列出任何法律存在追溯追討司法上訴人學費之法律依據。因此，此明顯屬適用法律錯誤，從而所作的行為行為時欠缺法律依據，欠缺行政行為之主要要素，並因違反《行政程序法典》第122條第1款，導致有關行政行為屬無效，未能產生行政法上之法律效果。

37. 倘不同意上述陳述時，為著一切的法律效力，司法上訴人作出以下的法律陳述，本卷宗所載之聲明書法律效力祇具有證據層面的證明力，不代表存在法律上之執行力；

38. 因為，只要認定存在現時行政公職局要求司法上訴人退費的屬有效之行政行為時，則根據《行政程序法典》第136條第1款之規定，行政行為在產生效力即具有執行力，而具有執行力之法律效果，見於《行政程序法典》第142條第1款之規定—如基於一行政行為之效力或因一公法人之命令而應向一公法人作金錢給付，但在所定期間未自願繳納者，須進行稅務執执行程序，因此，認定聲明書的法律性質是具有有重大意義的；

39. 首先，針對本卷宗第46頁指出司法上訴人簽署之聲明書是具有一定法律效力，但不一定屬現時行政公職局所認定之法律效力，但現時我們要明確認定聲明書本身的法律效力為何；

40. 按照現行法律規定，任何私文書都是具有一定證明力，當中包括本卷宗所指之聲明書，而證明力只是證明存在某一事實的輔助證據，但有必要指出證明力不代表可以存在執行力（不屬執行名義），而在欠缺行政行為的前提下，聲明書，只是反映出存在證明存在某一事實的輔助證據的效果而已；

41. 由於司法上訴人認為現時不存在適當之法律依據及行政行為，那麼整件事實已不存在適用公法的可能，亦即，針對司法上訴人退還“澳門特別行政區公共管理碩士（MPA）專業學位”課程費用已演變成政府與私人之間的法律關係僅屬民事方面之債權債務糾紛；

42. 如要追討司法上訴人“澳門特別行政區公共管理碩士（MPA）專業學位”課程費用需要通過民事方式向司法上訴人索償，而有必要指出，民事法律關係中，本個案之聲明書並非執行名義，其不可能直接作為要求司法上訴人清償欠款之方式，也不可能可以通過公法之方式對司法上訴人作出稅務執执行程序；

43. 綜合上述，由於現時行政公職局並非存在公法法律依據下作出行政行為，倘若要求司法上訴人退還所墊付的學費及報名費的主要依據為司法上訴人當時簽署的聲明書時，該聲明書只具有證據層面上之證明力而並具有執行力，澳門特別行政區需要追討學費欠款時，只可以按照現行民事機制進行追討，而不能直接適用稅務執行機制要求司法上訴人立即清償欠款。

44. 正如前述，由於現時行政公職局並非存在法律依據下作出行政行為，倘若要求司法上訴人退還所墊付的學費及報名費的主要依據為司法上訴人當時簽署的聲明書時，該聲明書只具有證據層面上之證明力而並具有執行力，澳門特別行政區需要追討學費欠款時，只可以按照現行民事機制進行追討，而不能直接適用稅務執行機制要求司法上訴人立即清償欠款（為著一切法律效力，現時之法律陳述內容在此視為全部轉錄）；

45. 針對案中退還課程費用之部份，是欠缺公法法律依據的，由於現時不存在任何行政行為，那麼整件事實已不存在適用公法的可能，當中包括行政行為執行力，以及追討款項之適用程序（即當中包括但不限於適用第6/2006號行政法規第37條、第15/2017號法律第43條第1款）；

46. 司法上訴人認為聲明書僅為證明司法上訴人與澳門特別行政區政府存在（倘有）債務之證據，而有關證據只在通常宣告之訴中產生效力；

47. 因此，倘不認同上述之法律觀點時，司法上訴人認為退款之法律性質為民事法律關係，而聲明書之產生的債務時效期間已告屆滿，僅屬自然債務；

48. 在此，有必要了解及分析簽署聲明書之目的及原因，因為屬作為認定債務時效有關鍵性，因為，在本案中，澳門特別行政區政府之所以為司法上訴人墊付費用，完全是因為司法上訴人報讀了《澳門特別行政區公共管理碩士（MPA）專業學位研究生》課程，而擬報讀上述課程的人士，經過考核及經甄選後，具條件報讀有關課程，且當報讀人士獲批准報讀課程之後，澳門特區政府便會要求獲取報讀人士簽署聲明書，澳門特別行政區政府便會為報讀人士墊付上述課程之學費及報名費；

49. 因此，案中澳門特別行政區為報讀人士（包括司法上訴人）所墊付的款項，以及簽署聲明書之目的，就是完全屬於提供教學、教育服務所生之債權，而每一種債權都有其債權追訴時效；

50. 因此，從嚴格意義上來說，且根據澳門《民法典》第310條a）項之規定，當司法上訴人於2020年4月7日離職之日起，倘若澳門特別行政區政府作為債權人一方要求司法上訴人償還債務的話，其應當自司法上訴人離職之日（於2020年4月7日）起計兩年內向司法上訴人作出通知並提出還款之要求；

51. 另一方面，根據澳門《民法典》第299條第1款前半部份之規定，以及澳門《民法典》第301條第1款之規定，當司法上訴人對債務的確定不履行，自司法上訴人於2020年4月7日離職之日起，澳門特別行政區作為債權人已可向司法上訴人要求償還所墊付的學費及報名費，而有關的時效期間至2022年4月6日亦告屆滿；

52. 但事實上，司法上訴人只是於2023年4月3日收到 貴局要求司法上訴人就退還課程費用發表意見之公函，才獲悉行政公職局要求相關情況，並要求司法上訴人作書面解釋，而明顯地，該信函是時效屆滿後發出；

53. 按照《民法典》第396條之規定，本個案所指之有關債務的時效期間已過，故現階段案中債務僅具自然債務性質，而就自然債務之可償性，可參考澳門中級法院於2020年07月09日第1239/2019號案的合議庭裁判：“法定債務與自然債務之間的區別在於它的「可執行性」。根據《民法典》第398條的反義解釋，法定債務可以透過司法途徑請求履行，但自然債務則不行。……也就是說，在本案中，被告可自願履行該自然債務，但原告不得強制其履行該債務。”；

54. 故此，為著一切的法律效力，司法上訴人已分別通過必要訴願及本司法上訴明確指出，現時司法上訴人不同意向澳門特別行政區政府償還“澳門特別行政區公共管理碩士（MPA）專業學位”課程的學費，原因是有關學費已過時效，其屬自然債務。

55. 基於上述原因，雖然澳門特別行政區為司法上訴人墊付有關課程的學費及報名費，但由於澳門特別行政區未有在司法上訴人離職之日（於2020年4月7日）起計兩年之內要求司法上訴人償還債務，從而導致有關債務的時效期間已告屆滿，為著一切的法律效力，司法上訴人因時效期間屆滿而受益，且明確表示不承認及不同意償還上述自然債務；

56. 倘不同意上述見解，為着謹慎澄清所需，對於要求司法上訴人退還澳門特別行政區墊付的課程學費及報名費方面，要求司法上訴人全額償還課程學費及報名費之決定違反《行政程序法典》中的善意原則、適當原則及適度原則；

57. 按照題述公函提供的資料，司法上訴人於2015年6月30日取得《澳門特別行政區公共管理碩士（MPA）專業學位研究生》學位，而按照《守則》，報讀之人士須自取得上述學位日起計，為澳門特別行政區政府服務滿5年；

58. 以本人於2015年6月30日取得學位之日起以5年計算的話，有關期間於2020年6月29日到期，據資料所載，本人是於2020年4月7日離職的，而經過簡單計算，以司法上訴人離職之日（於2020年4月7日）至按照相關規定為澳門特別行政區服務滿5年之日（於2020年6月29日）計算，司法上訴人實際未有遵守服務滿5年規定的日數僅為83日；

59. 循上規定，行政當局在作出倘有之決定時必須秉持善意規則，尤其必須考在具體個案中使相對人產生之信賴，以及行為所擬達致之目的，如果行政當局的行為沒有遵循善意原則，則有關決定亦會因為違反適用之原則而沾上可撤銷之瑕疵（參見《行政程序法典》第5條第2款及第8條）；

60. 再次重申，本人自取得學位至本人離職之前，實際上已為澳門特別行政區政府服務了逾四年多的時間，相對地，若以本人離職之日（2020年4月7日）計算至本人應當為澳門特別行政區政府服務5年期間之日（2020年6月29日），可以得知本人未符合規定之期間合共只為83日；

61. 若然 貴局僅從83日的未有遵守而全然抹去本人過往已為澳門特別行政區政府服務逾四年多的時間，有關認定明顯違反善意原則及過於偏頗，且無疑否定了 貴局一直秉持的善意原則、“適當原則”及“適度原則”之標準，也否定了本人為澳門特別行政區政府之努力於不顧；

62. 必須再次指出，司法上訴人實際已為澳門特別行政區實際服務逾四年多，但在離職時僅有83日未有履行；即使現階段 貴局擬透過相關程序要求本人償還所墊付課程學費及報名費，亦應當秉持《行政程序法典》之善意原則、“適當原則”及“適度原則”，而這亦是最為公平、公正的體現，亦最為合乎 貴局及澳門特別行政區致力維護之公共利益；

63. 綜上所述，上述情況為本案之實際情況，為此，懇請尊敬的上級法院法官閣下考慮行政當局在作出決定時應當秉持的善意原則、“適當原則”及“適度原則”，而現有行政決定是違反前述原則，並要求行政公職局理應按照本人實際未符合規定之83日以判斷及要求本人償還相對應之最低金額。

*

被訴實體就上述上訴提交了載於卷宗第33至70頁的答覆，當中作出結論內容如下：

1.

本案司法上訴人A，於2012年9月1日入讀“澳門特別行政區公共管理碩士（MPA）專業學位研究生課程”（以下簡稱為“MPA課程”），其當時為民政總署高級技術員。

2.

於2015年6月30日，司法上訴人完成MPA課程及取得學位證書。

3.

於2020年4月7日起，司法上訴人確定終止其在民政總署（現市政署）的職務。

4.

於2023年4月3日，行政公職局以雙掛號的形式向司法上訴人發出第0134/SAFP-CFTSP-DOF/OFI/2023號公函（見行政卷宗第22頁及第23頁），通知司法上訴人因其未能在取得學位後為澳門特別行政區政府服務滿5年，違反“澳門特別行政區公共管理碩士（MPA）專業學位研究生學員守則”（以下簡稱為“學員守則”）及其所簽署的聲明書的規定，可能須向澳門特別行政區政府全數歸還已為其支付之學費及報名費之事宜提交書面聽證，其後，司法上訴人於指定的期間內提交書面聽證並發表了意見。

5.

於2023年6月7日，行政公職局向司法上訴人發出第0234/SAFP-CFTSP-DOF/OFI/2023號公函（見行政卷宗第33頁及第34頁），通知司法上訴人行政公職局局長於2023年5月31日在第011/CFTSP/PRO/2023號建議書上作出批示，不予接納其提交的書面聽證理由，並作出要求其歸還上述MPA課程學費及報名費合共澳門元十二萬（120,000.00）的決定及通知其可在指定期限內向財政局支付上述款項。

6.

為了謹慎辯護及稅務執行法律的效力，司法上訴人於2023年8月14日先向財政局支付了上述費用澳門元十二萬，但明確保留對行政公職局局長要求其歸還MPA課程學費及報名費的決定提出爭執的權利。

7.

於2023年8月21日，司法上訴人就上述決定提交了必要訴願書，請求被訴實體決定其無須退還有關款項。

8.

於2023年10月6日，行政公職局向司法上訴人發出第0017/SAFP-DIR/OFI/2023號公函（見行政卷宗第148頁及第149頁），通知司法上訴人被訴實體已於2023年9月15日在第094/GSAJ/2023號意見書（見行政卷宗第114頁至第145頁）作出批示，駁回司法上訴人的必要訴願，維持被訴願的決定，即維持司法上訴人須退還MPA課程學費及報名費的決定。

9.

司法上訴人不服上述決定，向中級法院提起本司法上訴，並且在司法上訴書對被訴實體於第094/GSAJ/2023號意見書上所作出之批示及該意見書內提及的內容及理由，提出爭執。

（一）關於被訴實體現時所維持行政公職局局長作出退款決定的法律基礎及法律效力

10.

司法上訴人在其司法上訴書第四部份法律理據內第1條至第21條提出，其認為在修讀課程之前，即於2012年8月31日所簽署的聲明書中承諾遵守的學員守則只是行政當局單方面制定的規定，從未被任何具資格的法律賦予適當的法律效力，沒有對外規範性文件的效力，基於此，行政公職局通過學員守則要求司法上訴人退還款項之決定屬法律上不存在之行為，欠缺法律基礎，故違反《行政程序法典》第一百二十二條第一款的規定，該行政行為屬無效。對此，被訴實體表示不予認同，理由如下。

11.

根據第24/2011號行政法規《行政公職局的組織及運作》的規定，行政公職局職責其中之一為“研究、統籌及發展公務人員培訓與發展政策”，除了以依法設置的附屬單位“公務人員培訓中心”向澳門特區公務人員提供職業培訓之外，還可與特區內外其

他的公共及私人實體合作向公務人員提供各類型的培訓，以便增強公務人員的業務能力或知識。

12.

於2011年下旬，被訴實體在第054/CFTSP-DOF/INF/2011號報告書（見行政卷宗第128頁至第134頁）及043/CFTSP-DOF/PRO/2011號建議書（見行政卷宗第142頁至第144頁）上批准由行政公職局建議開辦的第四屆MPA課程（即在2012年司法上訴人修讀的課程）。行政公職局依法定職責制定了有關報名手續文件、“澳門特別行政區公共管理碩士（MPA）專業學位研究生2011年招生章程”（見行政卷宗第3頁至第5頁）以及“澳門特別行政區公共管理碩士（MPA）專業學位研究生學員守則”（見行政卷宗第6頁）。行政公職局透過傳閱公函OFC1111210003/CFTSP-DOF（見行政卷宗第135頁）將有關報名手續文件及招生章程向各司司長辦公室或主要官員辦公室傳閱發佈，以便進行招生的工作。

13.

因此，有關的招生章程及學員守則是行政當局依法及依其法定的職責，對開辦MPA課程制定的**行政規章**或《行政程序法典》所指的**規章**（Regulamento），適用於課程的學員。

14.

正如主流法學說所說，行政規章或規章是指由行政當局行使行政權力所制定的法律規範（O regulamento como sendo uma “norma jurídica emanada por uma autoridade administrative no desempenho do poder administrativo”）⁵，故行政規章或規章是屬於公法範疇的法律規範。

15.

當行政當局制定了一項規章後，為了使其產生法律效力，主要需將其進行“公開或公佈”（Publicidade），否則將佔有“不產生法律效力”（Ineficácia jurídica）的缺失。

16.

而根據主流法學說，不同類型的規章有其不同的“公開或公佈”方式，例如，**對外規則性規章**，根據法律的規定，需要按一定形式在特區公報上公佈，否則其不產生法律效力，如訓令及對外規則性批示（As portarias e os despachos regulamentares externos）⁶及澳門特別行政區主要官員對外規範性批示（Os despachos regulamentares externos, exarados pelos titulares dos principais cargos da Região Administrativa Especial de Macau）⁷。

⁵ [原文註腳] 見CÓDIGO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE MACAU, ANOTADO E COMENTADO, Lino José Baptista Rodrigues Ribeiro e José Cândido de Pinnho, 第526頁。

⁶ [原文註腳] 見CÓDIGO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE MACAU, ANOTADO E COMENTADO, Lino José Baptista Rodrigues Ribeiro e José Cândido de Pinnho, 第546頁 “*As portarias e os despachos regulamentares externos são publicados, segundo determinado formulário, no Boletim Oficial, sob pena de ineficácia jurídica.*”

⁷ [原文註腳] 根據第3/1999號法律《法規的公佈與格式》第三條（四）及（五）項。

17.

而**內部規章**（Regulamentos internos），當法律沒有要求某特定公佈方式，則其公佈或公開只需透過某種方式讓規範的對象知悉已足夠，已能產生法律效力。正如 Dr. Lino José Baptista Rodrigues Ribeiro 及 Dr. José Cândido de Pinnho 在 CÓDIGO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE MACAU, ANOTADO E COMENTADO, 第 547 頁所說：“Os regulamentos internos são publicitados através da sua divulgação pelos serviços a que se dirigem, se outra forma não for fixada na lei. A falta de publicidade determina a ineficácia jurídica.

18.

而根據上述兩位法律學者 Dr. Lino José Baptista Rodrigues Ribeiro、Dr. José Cândido de Pinnho 以及主流法學說所說，**內部規章**（Regulamentos internos）的規範對象為行政機關、行政部門及**行政人員**，其產生的法律效力只發生在制定其的公法人內部，並不會涉及私人的法律範圍。⁸

19.

因此，被訴實體認為上述的**招生章程**及**學員守則**是屬於**內部規章**，因其適用對象為行政當局的公務人員。隨之，其公佈的方式只需要讓有關學員知悉已足夠，已可對學員產生法律效力，不一定需要在特區公報上公佈才可以。

20.

即使尊敬的法官閣下不認同上述的見解，認為上述的招生章程及學員守則不屬於內部規章而屬於對外規則性規章的話，被訴實體認為有關招生章程及學員守則也不必在特區公報上公佈才可以產生法律效力，因為根據第3/1999號法律《法規的公佈與格式》第三條（四）項及（五）項的規定，只要屬“（四）行政命令及行政長官對外規範性批示；（五）澳門特別行政區主要官員對外規範性批示；”，才須公佈於《公報》第一組，否則不產生法律效力。

21.

在本個案中，上述招生章程及學員守則是由行政公職局依法定職責所制定的規章，而非由第3/1999號法律第三條（四）項及（五）項所規定的實體作出對外規範性批示，為此，**招生章程**及**學員守則**的法律效力並不取決於在《公報》上公佈，其公佈的方式只需要讓有關學員知悉已足夠，已可對學員產生法律效力。

22.

由於司法上訴人當時為公務人員，於2012年8月31日已知悉自己被錄取為MPA課程的學員以及簽署了有關聲明書（見行政卷宗第9頁），同時在聲明書中聲明接受“除

⁸ [原文註腳] 見 CÓDIGO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE MACAU, ANOTADO E COMENTADO, Lino José Baptista Rodrigues Ribeiro e José Cândido de Pinnho, 第539頁 “d) Regulamentos internos. São os regulamentos que se dirigem aos órgãos, serviços e agentes administrativos, produzindo os seus efeitos unicamente no interior da esfera jurídica da pessoa colectiva pública que os emitiram, não atingindo assim as esferas jurídicas dos particulares.”

經所屬的監督實體確認為不可抗力原因外，學員在成功取得澳門特別行政區公共管理碩士（MPA）專業學位日起計，須為澳門特別行政區政府服務滿5年，否則須向澳門特別行政區政府全數歸還已為其支付之學費及報名費。”這規定，並且同意遵守“澳門特別行政區公共管理碩士（MPA）專業學位研究生學員守則的所有規定”。因此，證明了司法上訴人當時已知悉了學員守則的有關規定，故該學員守則對司法上訴人已產生了法律效力，適用於司法上訴人，並不會因司法上訴人取得課程學位後離職而不適用於司法上訴人。

23.

因此，學員守則具公法性質以及對司法上訴人產生法律效力，行政公職局局長依此所作出的退款行政決定沒有欠缺法律基礎，這決定為一個行政行為，並沒有違反《行政程序法典》第一百二十二條第一款的規定，故司法上訴人提出被訴實體維持行政公職局局長作出退款之決定屬法律上不存在之行為-欠缺（公法）之法律基礎的理據不成立。

（二）關於學員守則內之退款規定是否涉及對基本權利作出限制及設定負擔

24.

司法上訴人在其司法上訴書第四部份法律理據內第22條至第37條提出，其認為學員守則內要求司法上訴人退款之規定明顯屬於職業和工作的自由之基本權利作出限制設定負擔，被訴實體通過學員守則作出退款的行政決定屬違反第13/2009號法律《關於訂定內部規範的法律制度》第六條第一款之情況及《行政程序法典》第一百二十二條第一款的規定，屬無效之行政行為。對此，被訴實體表示不予認同，理由如下。

25.

根據上述MPA課程2011年的招生章程簡介，設立課程的目的是為了進一步提高澳門特別行政區公務人員隊伍的職業素質和管理能力，而行政當局之所以負擔公務人員的培訓活動的開支，是為了讓公務人員學以致用，從而提升其本人的工作表現，令公務人員更好地配合澳門特別行政區政府的需要，從而令澳門特別行政區政府受惠。

26.

為著上述的目的，於MPA課程的招生章程、學員守則及聲明書內載有規定，要求完成修讀課程的公務人員須在取得學位後須為澳門特別行政區政府服務滿5年。有此要求是具有重要的意義，因行政當局向有關公務人員投放巨額的資源向其提供培訓，是為了讓公務人員可獲得最新的知識，至少在該段時間內能學以致用，從而令澳門特別行政區政府受惠。如公務人員在該段時間內離職，導致澳門特別行政區政府的合理期望落空，因此，公務人員須向澳門特別行政區政府全數歸還已為其支付之學費及報名費。

27.

再者，MPA課程是經報考後，擇優錄取，意即修讀相關課程取決於公務人員自身的意願，在其符合條件且自願的情況下報考，經錄取後才可以修讀MPA課程，經錄

取後，行政公職局亦以適當的途徑向各學員分派學員守則，以便學員知悉及遵守相關課程的學員守則，並要求學員簽署相關的聲明書。

28.

即修讀MPA課程的公務人員，在修讀課程前已清楚知悉其權利義務範圍，其享有由行政當局為其支付課程費用去修讀課程的權利，同時，亦負有在取得學位後須向澳門特別行政區政府服務滿5年的義務。

29.

司法上訴人於2012年8月31日簽署的聲明書，足以證明司法上訴人知悉學員守則的存在及其內容，特別是知悉除經所屬的監督實體確認為不可抗力原因外，負有在取得學位後須向澳門特別行政區政府服務滿5年的義務的規定，同時亦證明了司法上訴人同意及接受遵守相關規定以及學員守則的其他規定。

30.

根據基本法第三十五條的規定，澳門居民有權選擇職業和工作的自由。在學員守則中，關於要求完成修讀課程的公務人員須在取得學位後須為澳門特別行政區政府服務滿5年否則須還款的規定，並非行政當局以提供培訓作為一脅迫的方式旨使公務人員留在澳門特別行政區政府服務的情況。只有在受脅迫的情況下，才會出現違反基本法第三十五條有關澳門居民的職業自由。

31.

學員守則本身有關要求完成修讀課程的公務人員須在取得學位後須為澳門特別行政區政府服務滿5年否則須還款的規定並不涉及任何基本權利的限制及設定負擔，沒有違反第13/2009號法律的規定；而司法上訴人是基於自身的意願報考MPA課程，在修讀前亦知悉相關學員守則並自願，非以脅迫方式簽署聲明書，同意及接受遵守學員守則相關的規定，其後，司法上訴人亦基於自身的意願選擇離職，故司法上訴人提出被訴實體通過學員守則作出退款之決定違反第13/2009號法律及《行政程序法典》第一百二十二條第一款之規定，屬無效之行政行為的理據不成立。

(三) 關於第23/2018號行政法務司司長批示及學員守則之適用

32.

司法上訴人在其司法上訴書第四部份法律理據內第38條至第60條提出，其認為以學員守則或是第23/2018號行政法務司司長批示處理本個案，均是適用法律錯誤，從而所作的行政行為欠缺法律依據和行政行為的主要要素，違反《行政程序法典》第一百二十二條第一款的規定，行政行為屬無效。對此，被訴實體表示不予認同，理由如下。

33.

雖然第23/2018號行政法務司司長批示是在司法上訴人修讀的2012年MPA課程之後才制定及公佈，甚至第23/2018號行政法務司司長批示第二條訂明，有關的規章只適用於2018年起報讀的公務人員，但是規章中關於賦予行政公職局負責跟進及處理MPA

課程學員須歸還學費及報名費的各項程序的權限規定也是適用於對2018年前舉辦的MPA課程學員所提起的程序。

34.

根據第23/2018號行政法務司司長批示核准的《公務人員修讀“公共管理碩士（MPA）專業學位研究生課程”規章》第三條第二款（五）項的規定，行政公職局主要負責跟進及處理MPA課程學員須歸還學費及報名費的各項程序。

35.

因此，由於行政公職局要求司法上訴人退還費用的程序大約於2023年4月3日開始，故根據《行政程序法典》第三十二條第一款的規定，權限在程序開始時確定的原則，行政公職局具權限處理司法上訴人或其他MPA課程學員須歸還學費及報名費的程序，行政公職局引用第23/2018號行政法務司司長批示的上述規定，說明該局具權限決定司法上訴人須退還MPA課程的費用，而並非指司法上訴人違反第23/2018號行政法務司司長批示所核准的規章的相關規定。

36.

行政公職局是以司法上訴人違反學員守則（內部規章）及其所簽署的聲明書的有關規定為依據而作出退款的決定，相關的學員守則及聲明書均是在司法上訴人入讀MPA課程前已制定並供學員知悉及簽署，為此，並不存在司法上訴人所提出涉及追溯效力的情況，亦非司法上訴人所指在其完成有關課程前對於退款程序或依據不存在任何規範。

37.

因此，行政公職局局長作出要求司法上訴人退還MPA課程費用的決定沒有適用法律錯誤，亦沒有欠缺法律基礎，沒有違反《行政程序法典》第一百二十二條第一款的規定，故司法上訴人提出以學員守則或是第23/2018號行政法務司司長批示處理本個案均是適用法律錯誤的理據不成立。

（四）關於司法上訴人所簽署的聲明書的效力及追討學費欠款時所適用的程序

38.

司法上訴人在其司法上訴書第四部份法律理據內第61條至第74條提出，其認為其所簽署的聲明書只具有證據層面上之證明力而非具有執行力，澳門特別行政區需要追討學費欠款只可按現行民事機制進行追討，而不能直接適用稅務執行機制要求司法上訴人立即清償欠款。對此，被訴實體表示不予認同，理由如下。

39.

司法上訴人於2012年8月31日簽署的聲明書（見行政卷宗第9頁），足以證明司法上訴人知悉學員守則的存在及其內容，特別是知悉有關“除經所屬的監督實體確認為不可抗力的原因外，在成功取得澳門特別行政區公共管理碩士（MPA）專業學位日起計，須為澳門特別行政區政府服務滿5年，否則須向澳門特別行政區政府全數歸還已為

其支付之學費及報名費。”的規定，同時亦證明了司法上訴人同意及接受遵守相關規定以及學員守則的其他規定。

40.

行政公職局依法定職責，在組織及安排第四屆MPA課程（司法上訴人修讀的課程）的過程中，制定了有關課程的不同的內部規章（Regulamentos internos），其中包括上述的學員守則，並透過適當及適時的途徑送予課程學員知悉，特別是通過司法上訴人簽署聲明書證明了司法上訴人知悉有關學員守則的規定。學員守則具公法性質，對學員或司法上訴人產生法律效力。

41.

因司法上訴人違反上述學員守則第一條第三款及第四條第二款的規定，在取得學位後沒有為澳門特別行政區政府服務滿5年，且在本案的書面聽證或其他階段中，司法上訴人從來沒有對此向其所屬的監督實體提出任何的解釋，亦沒有對此提出任何不可抗力原因，故司法上訴人對違反這規定有過錯，須承擔向澳門特別行政區政府全數歸還已為其支付之學費及報名費的責任。

42.

因此，行政公職局局長，根據第23/2018號行政法務司司長批示所賦予的法定權限，作出要求司法上訴人須向澳門特別行政區政府全數歸還已為其支付之學費及報名費澳門元十二萬是合法的行政行為的決定。

43.

執行上述的退還課程費用的執行名義是上述行政公職局局長的行政決定，並不是司法上訴人所簽署的聲明書。

44.

行政公職局是具權限決定司法上訴人需退還MPA課程的費用，而作出此決定是基於司法上訴人違反行政公職局制定的具有公法性質的內部規章學員守則及其所簽署聲明書的有關規定，故這退還費用的決定是一合法的行政行為。為此，應根據稅務執行機制的相關規定要求司法上訴人退還相關款項。

45.

因此，司法上訴人認為其所簽署的聲明書只具有證據層面上之證明力而非具有執行力，澳門特別行政區需要追討學費欠款只可按現行民事機制進行追討，而不能直接適用稅務執行機制要求司法上訴人立即清償欠款的理據不成立。

（五）關於可要求退還MPA課程費用的時效期間

46.

司法上訴人在其司法上訴書第四部份法律理據內第75條至第109條提出，其認為澳門特別行政區為其墊付的MPA課程的學費及報名費是屬提供教學、教育服務所產生的債權，根據《民法典》第三百一十條a項的規定，自司法上訴人離職之日（2020年4月7日）起計兩年內，行政當局可向司法上訴人作出通知並提出退款的要求，而有關的

時效期間至2022年4月6日屆滿，但行政當局在2023年4月3日作出退款的要求，故有關的債務已變成自然債務，而司法上訴人不承認及不同意償還此自然債務。對此，被訴實體表示不予認同，理由如下。

47.

在本個案中，向司法上訴人提供教學、教育服務的場所為國家行政學院及B大學（前稱B學院），提供教學、教育服務的亦是國家行政學院及B大學，而非澳門特別行政區；就要求司法上訴人歸還MPA課程的學費及報名費亦非因澳門特別行政區向司法上訴人提供教學、教育服務所生之債權，為此，並不適用《民法典》第三百一十條a項之規定，本個案亦非《民法典》第三百一十條a項規定的情況。

48.

在司法上訴人於2020年4月7日確定終止其職務時，司法上訴人仍未向澳門特別行政區政府提供服務滿5年，而行政當局要求司法上訴人歸還MPA課程的學費及報名費的權利自司法上訴人確定終止職務時才得以行使，為此，相關之時效應由2020年4月7日起開始進行。

49.

根據第6/2006號行政法規第三十七條第一款、第15/2017號法律第四十三條第一款及《民法典》第二百九十九條第一款之規定，相關之時效期間應為司法上訴人確定終止職務之翌日起計（即2020年4月7日起計）5年，故現時有關之時效期間仍未屆滿，行政當局仍可要求司法上訴人退還有關款項。因此，司法上訴人認為行政當局可要求其退還MPA課程費用的時效期間已屆滿，屬自然債務的理據不成立。

（六）關於要求司法上訴人全額償還課程學費及報名費之決定違反〈行政程序法典〉中的善意原則、適當原則及適度原則

50.

司法上訴人在其司法上訴書第四部份法律理據內第110條至第124條提出，其認為行政當局在作出決定時應當秉持善意原則、適當原則及適度原則，按照司法上訴人實際未符合規定之83日以判斷及要求司法上訴人償還相對應之最低金額。對此，被訴實體表示不予認同，理由如下。

51.

根據MPA課程的招生章程第五條第三款、學員守則第一條第三款及第四條第二款以及司法上訴人所簽署之聲明書第2條的規定，已明確載明學員在成功取得澳門特別行政區公共管理碩士（MPA）專業學位日起計，須為澳門特別行政區政府服務滿5年，否則須向澳門特別行政區政府全數歸還已為其支付之學費及報名費。

52.

在此，上述文件已清楚規定司法上訴人須要向澳門特別行政區政府全數歸還為其已支付的學費及報名費的情況，相關規定並未賦予行政當局任何自由裁量權，相

反，已規定行政當局在法定情況下作出行為，並確定要求退還的款項金額，行政當局沒有選擇作出或不作出行為的空間，更沒有作出按比例減免的空間。

53.

參閱中級法院第367/2023號上訴裁判書，當中：“在澳門法律秩序中獲得牢固確立的權威司法見解斷言（舉例而言，參見終審法院在第54/2011號、第46/2015號與第32/2016號程序中之合議庭裁判，中級法院也一以貫之地持相同立場）：行政法一般原則—平等原則，適度原則，公正原則，無（偏）私原則及善意原則—僅適用於裁量行為，不適用於受拘束行政行為。”。

54.

為此，在本個案中，行政當局只可根據上述相關文件的規定，尤其是學員守則及聲明書的規定，依法要求司法上訴人全數退還為其支付的MPA課程的學費及報名費，並沒有自由決定的空間，實為作出一個受羈束的行政行為。

55.

故此，善意原則、適當原則及適度原則並不適用於被訴的行政行為，就司法上訴人提出被訴的行政行為違反善意原則、適當原則及適度原則的理據明顯不成立。

*

隨後，上訴人及被上訴實體均提交了非強制性陳述。（見卷宗第78至85頁，以及卷宗第87至116頁）

*

根據《行政訴訟法典》第157條，本卷宗送交檢察院進行檢閱。檢察院助理檢察長作出本附卷第118頁至第124頁的意見書，建議裁定上訴理由不成立。

*

各助審法官已對卷宗進行檢閱。

現對案件進行審理。

一、 訴訟前提

本院對此案具有管轄權。

本案訴訟形式恰當及有效。

訴訟雙方具有當事人能力及正當性，且已適當地被代理。

不存在待解決之無效、抗辯或其他先決問題。

二、 事實

根據載於卷宗之證據，本院認為以下事實屬重要並視為獲得證實：

1. 上訴人於2011年12月1日申請報讀“澳門特別行政區公共管理碩士（MPA）專業學位研究生課程”。（見行政卷宗第7及其背頁）
2. 透過2012年7月30日第OFC1207300007/CFTSP-DOF號傳閱公函，上訴人獲錄取修讀有關課程。（見行政卷宗第8及其背頁）
3. 上訴人於2012年8月31日簽署了“澳門特別行政區公共管理碩士（MPA）專業學位”聲明書。（見行政卷宗第9頁）
4. 上訴人於2012年9月1日入讀“澳門特別行政區公共管理碩士（MPA）專業學位研究生課程”，其當時為民政總署（現市政署）之高級技術員。（見行政卷宗第7及10頁）

5. 於2015年6月30日，上訴人完成涉案MPA課程及取得學位證書。（見行政卷宗第11及12頁）
6. 自2020年4月7日起，上訴人確定終止其在民政總署（現市政署）的職務。（見行政卷宗第14頁背頁）
7. 於2023年4月3日，行政公職局向上訴人發出第0134/SAFP-CFTSP-DOF/OFI/2023號公函，通知其就可能須向澳門特別行政區政府全數歸還已為其支付之涉案MPA課程學費及報名費一事發表意見（見行政卷宗第22頁及第23頁）
8. 行政公職局於2023年4月19日收悉上訴人所提交之書面意見。（見行政卷宗第28至32頁）
9. 於2023年6月7日，行政公職局向上訴人發出第0234/SAFP-CFTSP-DOF/OFI/2023號公函，通知上訴人行政公職局局長不予接納其所提交的書面意見之全部理由，並作出要求其歸還有關MPA課程學費及報名費合共澳門元十二萬的決定。（見行政卷宗第33頁及第34頁）
10. 上訴人於2023年8月14日先向財政局支付了上述費用澳門元十二萬，但明確保留對行政公職局局長要求其歸還MPA課程學費及報名費的決定提出爭執的權利。（見行政卷宗第103頁、第105頁及第106頁）
11. 於2023年8月21日，上訴人就上述決定提交了必要訴願書。（見行政卷宗第59頁至72頁）

12. 於2023年10月6日，行政公職局向上訴人發出第0017/SAFP-DIR/OFI/2023號公函，通知司法上訴人被訴實體已於2023年9月15日在第094/GSAJ/2023號意見書作出批示，駁回司法上訴人的必要訴願，維持被訴願的決定。（見行政卷宗第114頁至第126頁，以及第148頁至第149頁）

13. 上訴人於2023年12月5日向中級法院提起本司法上訴案。

三、 法律適用

本上訴中，綜觀上訴人所提出的結論，其提出的問題有以下：

- 上訴中所涉及的行政公職局局長所作出的退款決定是否欠缺法律基礎及其法律效力；
- 涉案《學員守則》內之退款規定是否涉及對基本權利作出限制及設定負擔；
- 關於第23/2018號行政法務司司長批示及學員守則之適用；
- 涉案由上訴人所簽署的聲明書的效力，以及追討學費欠款時所適用的程序；
- 被訴實體可要求上訴人退還涉案MPA課程費用的時效期間
- 被訴實體要求上訴人全額退還課程學費及報名費之決定違反《行政程序法典》中的善意原則、適當原則及適度原則。

*

就上述問題，檢察院助理檢察長作出以下分析：

“司法上訴人A請求撤銷『行政法務司』司長閣下於2023年9月15日在第094/GSAJ/2023號意見書上所作之批示（參見卷宗第114-126頁），其第1點之全文為：根據本意見書的理據及建議，駁回訴願人A的必要訴願，維持被訴願的決定。基於《行政程序法典》第115條第1款，被訴行政機關之“根據本意見書的理據及建議”的宣告導致：被訴批示採納和吸收第094/GSAJ/2023號意見書，其則成為被訴批示之組成部分。

*

為支持其訴求，司法上訴人A聲稱本案被訴批示存在六項瑕疵，它們依次是：（一）行政法務司司長現時所維持行政公職局局長作出退款之決定屬法律上不存之行為——欠缺（公法）之法律基礎；（二）《守則》內之退還規定屬違反第13/2009號法律《關於訂定內部規範的法律制度》第6條第1款之情況及現行《行政程序法典》第122條第1款d)項之規定，屬無效之行政行為；（三）《守則》之所有規定不適用於本個案；（四）本卷宗所載之聲明書法律效力祇具有證據層面的證明力，不代表存在法律上之執行力；（五）退款之法律性質為民事法律關係，而聲明書之產生的債務時效期間已告屆滿，僅屬自然債務；（六）要求本人全額償還課程學費及報名費之決定違反《行政程序法典》中的善意原則、適當原則及適度原則。

*

1. 關於欠缺（公法）之法律基礎

司法上訴人首先請求中級法院宣告（被訴批示）無效，且聲稱它患法律上不存在。如上所述，他提出的第一個訴訟理由是被訴批示欠缺（公法）之法律基礎。歸納而言，其論點在於（起訴狀第10-15條）：他曾經同意之《澳門特別行政區公共管理碩士（MPA）專業學位研究生學員守則》只是行政當局單方面擬制的規定，從未被任何具資格的法律賦予適當的法律效力，故《守則》本身並不具備可對產生限制或拘予行政當局收回退還之權力；所謂的《守則》，亦沒有在《澳門特別行政區公報》刊登；再者，《守則》的法律性質僅具有對內部產生效力的作用，而對外並不會產生任何《守則》本身制定的法律效力，而《守則》更不可能產生對外規範性文件的效力。

1.1. 第35/94/M號法令核准之《澳門行政程序法典》第114條和第116條以及取而代之的現行《澳門行政程序法典》第122條與第124條都確鑿地昭示，澳門行政法的一項傳統規則是：可撤銷屬於“非有效”的常態，無效則只屬例外。可以毫不誇張地說，這項傳統規則亦是法律界眾所周知的常識和共識（舉例而言，Lino Ribeiro, José Cândido de Pinho: Código do Procedimento Administrativo de Macau Anotado e Comentado, pp.703 a 706 e 727 a 729，終審法院在第33/2011號程序中之裁判）。

此外，法律界同樣一致認為：欠缺法律基礎（falta de base legal）是“違反法律（violação de lei）”的形態之一，所以，其法律效果是僅僅導致（行政行為）可撤銷，不導致無效（Lino Ribeiro, José Cândido de Pinho: Código do Procedimento Administrativo de Macau Anotado e

Comentado, p.699, 終審法院在第1/2016號程序中之裁判, 亦參見Freitas do Amaral: Direito Administrativo, Volume III, Lisboa 1989, p.307)。

承上分析, 我們傾向於認為: 即使假設司法上訴人所說之“欠缺(公法)之法律基礎”獲得證實(我們將在下文中揭示, 其實不存在這一瑕疵, 司法上訴人之說詞產生於他的誤解), 它充其量導致本案被訴批示可撤銷, 絕非無效, 遑論法律上不存在。

1.2. 依據第24/2011號行政法規(行政公職局之組織及運作)第2條第5)項, 行政公職局承擔“研究、統籌及發展公務人員培訓與發展政策”的法定職責, 局長獲賦予“領導及代表行政公職局”的權力(第24/2011號行政法規第4條1)項)。此外, 前「行政法務司」司長於2011年12月16日作出批示, 批准第043/CFTSP-DOF/PRO/2011號建議書(見P.A.第142頁), 該批示清晰、確鑿地昭示: 行政公職局是第四期「澳門特別行政區公共管理碩士(MPA)專業學位」課程的合辦單位之一, 而且承擔公務人員之培訓費用。

基於此, 儘管充分尊重任何不同觀點, 我們冒昧認為: 在“統籌及發展公務人員培訓”領域, 行政公職局局長擁有制定實施和執行“培訓政策”的行政規章的權限, 從而, 其有權限制定就讀「澳門特別行政區公共管理碩士專業學位」課程之公務人員須遵守的守則; 職是之故, 行政公職局(時任)局長2012年8月27日之批示確認的《澳門特別行政區公共管理碩士(MPA)專業學位研究生學員守則》具有執行性行政規章的效力。

在我們看來, 上述《學員守則》具有雙重屬性: 其一, 它是執行性行政規章——落實和實施獲得「行政法務司」司長批准的培訓政策; 其二, 顧名思義, 它僅適用於具有“公務人員”身份的學員, 所以它亦是內部規章。在第3/1999號法律中, 沒有任何條文規定局長一級行政機關制定的“內部規章”是強制性公佈事項。據此, 有理由相信: 沒有公佈(falta de publicação)不影響《學員守則》的效力, 更加不影響其存在和有效性。

承上分析, 在我們看來: 本案被訴批示具備法律基礎, 司法上訴人提出之“欠缺(公法)之法律基礎”的主張不成立。

1.3. 司法上訴人不僅提交了報名表(見P.A.第7頁), 而且提交了他《澳門特別行政區公共管理碩士(MPA)專業學位》聲明書(見P.A.第9頁)。在卷宗和P.A.內, 沒有發現他對「聲明書」作出過任何的保留或異議, 也沒有發現意思欠缺或意思瑕疵的任何跡象; 無論如何, 他提交之訴狀確鑿昭示他從未提及保留、異議、意思欠缺或意思瑕疵。職是之故, 我們有理由相信: 司法上訴人自由、自願、無保留地(sem reserva)接受(aceitar)「聲明書」和《學員守則》的內容。再者, 他實際上享用了行政公職局承擔《澳門特別行政區公共管理碩士(MPA)專業學位》課程之培訓費用的利益。

前「行政法務司」司長2011年11月14日在第054/CFTSP-DOF/INF/2011號報告書之批示批准了“以二取一”比例(見P.A.第132頁), 第四期《澳門特別行政區公共管理碩士(MPA)專業學位研究生》報名手續明確提及“擇優錄取”原則(見P.A.第136頁)。該等培訓課程之制度設計表明, 相應的“錄取程序”性質上屬於開考(concurso)程序。

關於“善意原則”在行政訴訟領域的效力, 以我們之淺見, 終審法院與中級法院的共識性司法見解體現了如下的規則(參見終審法院在第31/2012號程序中之裁判, 中級法院在第

181/2017號程序中之裁判）：在招標程序中，倘若利害關係人不適時提出異議、從而無保地（明示或默示）留接受（判給）之準則或預備行為，那麼，在其後針對判給提起的司法上訴中，利害關係人不得主張此等準則或預備行為的瑕疵或錯誤作為訴因。

此外，我們相信中級法院在第271/2004號程序之裁判中闡發之司法見解精湛且公允，即：雖然按照規定行政行為的無效不受時效約束，但行政法卻存在在明顯濫用權利或違反善意及合理原則的情況下援引這一瑕疵的權利的消滅時效的狀況，例如行為人援引已作出了27年的行為的無效，而沒有提出任何阻止行使權利的理由（Muito embora, por regra, a nulidade ínsita a um acto administrativo seja imprescritível, o Direito Administrativo pode contemplar situações de prescrição extintiva do direito à invocação de tal vício em situações de manifesto abuso de direito ou que ofendam os princípios decorrentes da boa-fé e razoabilidade, como sejam os casos de um agente vir invocar a nulidade do acto decorridos 27 anos após a prática do acto, não se invocando quaisquer razões impeditivas para o exercício do direito）。

系統解釋《民法典》第326條，《行政程序法典》第8條，第7/2008號法律（勞動關係法）第7條和《民事訴訟法典》第9條，我們可以坦然得出結論：善意原則是貫穿澳門整個法律體系的一般原則，也是《行政程序法典》第147條第3款與《行政訴訟法典》第34條的價值基礎。

循此思路，依據善意原則，我們冒昧認為：儘管本案與前面提及之司法裁判在事實方面存在差異，上引司法見解同樣適用於本案；質言之，因司法上訴人自由、自願、無保留地接受「聲明書」和《學員守則》的內容，它們即使存在缺陷和不足，其亦喪失了主張這些缺陷和不足作為司法上訴之訴因的正當性。

*

2. 關於侵犯基本權利之核心內容

第四期《澳門特別行政區公共管理碩士（MPA）專業學位研究生學員守則》訂立的義務之一是：除經所屬的監督實確認為不可抗力原因外，學員在成功取得澳門特別行政區公共管理碩士（MPA）專業學位日起計，須為澳門特別行政區政府服務滿5年。不履行這項義務的相應“負擔（onus）”則在於：須向澳門特別行政區政府全數歸還已為其支付之學費及報名費。

司法上訴人認為：此《守則》內之退還規定屬違反第13/2009號法律《關於訂定內部規範的法律制度》第6條第1款之情況及現行《行政程序法典》第122條第1款d）項之規定，屬無效之行政行為。

第054/CFTSP-DOF/INF/2011號報告書顯示，第四期《澳門特別行政區公共管理碩士（MPA）專業學位研究生》每位學員的培養費用為人民幣9.86萬元，全數由行政公職局以公帑繳納。再者，值得強調指出，本案被訴批示不阻止或禁止司法上訴人脫離公職和行使自由選擇職業的權利，它僅僅要求司法上訴人還款澳門幣120,000.00元。

須知，終審法院不厭其詳地斷言（參見終審法院在第22/2005號及第7/2007號程序中之裁判）：只有那些以不適度方式決定性地影響了一項基本權利的根本內容的行政行為，才被視為《行政程序法典》第122條第2款d）項規定的、因侵犯一項基本權利的根本內容而無效。此外，被《行政程序法典》第122條第2款d）項處以無效的、侵犯一項基本

權利之主要內容的行為是那些以不成比例的方式決定性地影響到一項基本權利之主要核心內容的行為。

據此，儘管尊重不同觀點，我們的看法是，所謂“此《守則》內之退還規定屬違反第13/2009號法律《關於訂定內部規範的法律制度》第6條第1款之情況及現行《行政程序法典》第122條第1款d)項之規定，屬無效之行政行為”的主張不成立。歸納而言，我們的理由在於：不論《守則》訂立的5年服務期間和“須向澳門特別行政區政府全數歸還已為其支付之學費及報名費”負擔，抑或是被訴批示確定的澳門幣120,000.00元還款金額——都不侵犯司法上訴人選擇職業的基本權利，遑論基本權利之核心內容。

*

3. 關於《守則》之所有規定不適用於本個案

司法上訴人聲稱，第23/2018號行政法務司司長批示核准的《公務人員修讀“公共管理碩士(MPA)專業學位研究生課程”規章》不適用於他的具體個案，原因在於：首先，他是2012年報讀上述課程，在他入讀《澳門特別行政區公共管理碩士(MPA)專業學位研究生》課程時，第23/2018號行政法務司司長批示核准的《規章》仍未頒佈及生效；其次，即使第23/2018號行政法務司司長批示核准的《規章》屬於第3/1999號法律規定司長發佈的對外規範批示，並已公佈在《澳門特別行政區公報》，但這一《規章》並沒有賦予其對過去參與課程之學員追收款項之追溯效力。

毋庸諱言，第23/2018號行政法務司司長批示核准的《公務人員修讀“公共管理碩士(MPA)專業學位研究生課程”規章》的確不適用於司法上訴人的個案，所以，在我們看來，他提出的這項理由是準確和成立的。然則，在尊重不同見解之前提下，我們認為：雖然成立，但是，這項訴訟理由不足以導致被訴批示之非有效，未免勞而無功。歸納而言，我們的論據有二。

3.1. 首先，我們重申：行政公職局（時任）局長2012年8月27日之批示確認的《澳門特別行政區公共管理碩士(MPA)專業學位研究生學員守則》具有執行性行政規章的效力。儘管效力位階不高，但它可以成為行政公職局要求司法上訴人歸還澳門幣120,000.00元的法律依據；而且，作為行政公職局的領導，其局長有權限要求司法上訴人歸還這筆款項。職是之故，我們坦然認為：對第23/2018號行政法務司司長批示核准之《公務人員修讀“公共管理碩士(MPA)專業學位研究生課程”規章》的提及與引用，不過是無足輕重的錯誤，不產生非有效之效果。

3.2. 其次，司法上訴人承擔還款義務，沒有發現他具有豁免或免除這項義務的權利。鑑於此，我們認為終審法院在第10/2017號程序中確立之司法見解適用於本案，即：如果在撤銷性司法上訴中，利害關係人不具有其所主張之權利，根據在行使限制性權力過程中作出的行政行為利用原則——據此原則，儘管確認有違反法律的瑕疵，如果行政決定之含義就是正確之法律所要求的，則不應將行政行為宣告為無效——即使行政行為適用法律不正確或援引了不適用的法律規範或法規，也應駁回司法上訴。

*

4. 關於「聲明書」之性質

儘管予以充分尊重，然則，我們難以認同司法上訴人提出的第四個上訴理由：本卷宗所載之聲明書祇具有證據層面的證明力，不代表存在法律上之執行力；另一方面，由於現時行政公職局並非存在法律依據下作出行政行為，倘若要求司法上訴人退還所墊付的學費及報名費主要依據為司法上訴人當簽署的聲書時，該聲明書只具有證據層面上之證明力而並具有執行力，澳門特別行政區需要追討學費欠款時，只可以按照現行民事機制進行追討，而不能直接適用稅務執行機制要求司法上訴人立即清償欠款。

分析《澳門特別行政區公共管理碩士（MPA）專業學位研究生2011年招生章程》及相應的《學員守則》，我們認為：基於“以二取一”與“擇優錄取”原則，招生程序具“限制性開考”的法律屬性；性質上，確定性錄取是附負擔（sob modo）行政行為；負擔之內容訂定在《學員守則》第4條（責任及費用負擔）第2款（除經所屬的監督實確認為不可抗力的原因外，學員在成功取得澳門特別行政區公共管理碩士（MPA）專業學位日起計，須為澳門特別行政區政府服務滿5年，否則須向澳門特別行政區政府全數歸還已為其支付之學費及報名費）；成績合格且獲「錄取通知」的每一名公務人員在入學其簽署和提交之「聲明書」是他們（作為學員）保證履行義務及負擔的承諾，具有約束力。

司法上訴人能夠亦應當知道，他提起之本案（性質上）系司法上訴，而且『行政法務司』司長於2023年9月15日在第094/ GSAJ/2023號意見書上所作之批示是本案之唯一的客體，所以，它根本不涉及“稅務執行程序”是不容置疑且一目了然的。鑑於此，依據《行政訴訟法典》第20條，他簽署和提交之「聲明書」不具執行效力這一點不可以成為本訴訟（司法上訴）的訴因，從而，他提出之第四個理由不具有相關性。

*

5. 關於歸還之款項之法律性質

司法上訴人認為，行政當局要求他歸還澳門幣120,000.00元之法律性質為民事法律關係，他簽署及提交之「聲明書」所產生之債務的時效期間已告屆滿，僅屬自然債務；其推理是：他是於2020年04月07日確定脫離公職的，離職之日期是完全公開及透明的；由於不存在任何行政行為，故針對他退還“澳門特別行政區公共管理碩士（MPA）專業學位”課程費用已演變成政府與私人之間的法律關係屬民事法律關係；所以，自他於2020年4月7日離職之日起，澳門特別行政區作為債權人已可向他要求償還所墊付的學費及報名費，有關的時效期間至2022年4月6日屆滿；但他於2023年4月3日才收到行政公職局通知他就退還課程費用給予聽證之公函，才獲悉行政公職局要求他歸還款項，明顯地，該公函是時效屆滿後發出。

5.1. 針對司法上訴人的這一論點，首先有必要強調和澄清：對澳門特別行政區政府而言，公務人員（作為學員）自取得「澳門特別行政區公共管理碩士專業學位」之日起計是否將為它服務5年（性質上必然）是不可預測的未知數，故此，歸還由它支付的報名費與培訓費是附條件及附期限之債——學員為澳門特別行政區政府服務滿5年導致還款之債消滅，所以，政府行使債權的前提是公務人員（作為學員）在他們的「聲明書」作出的承諾。

此外，同樣確鑿無疑且一目了然的是：本案司法上訴人切實享用了政府以公帑支付全部報名費與培訓費的利益，他之所以獲得這項利益，唯一原因恰恰在於他當時具

有公務人員的法律身份；他於2012年8月31日親身簽署且提交的「聲明書」是他承擔歸還款項之責任的直接淵源，該日期（即2012年8月31日）也是債之產生時間。職是之故，債淵源屬於公法法律關係是不容置疑和不言而喻。

5.2. 司法上訴人於2020年4月7日脫離公職，當時為澳門特別行政區政府服務不足5年，於是，自2020年4月7日之翌日起，澳門特別行政區作為債權人可以行使向他追討學費及報名費的權利。有必要強調，權利得以行使之時間遲於權利（債權）產生之時間並不罕見，無論如何，它不改變債權之法律性質，因此，司法上訴人承擔之還款責任仍然屬於公法債務。

既然如此，我們認同被訴實體的觀點（參見《答辯狀》第49條）：根據第6/2006號行政法規第三十七條第一款、第15/2017號法律第四十三條第一款及《民法典》第二百九十九條第一款之規定，相關之時效期間應為司法上訴人確定終止職務之翌日起計（即2020年4月7日起計）5年，故現時有關的時效期間仍未屆滿，行政當局仍可要求司法上訴人退還有關款項。因此，司法上訴人認為行政當局可要求其退還MPA課程費用的時效期間已屆滿，屬自然債務的理據不成立。

*

6. 關於違反善意原則、適當原則及適度原則

司法上訴人認為：自取得學位至離職，他實際上已為澳門特別行政區政府服務了逾四年多時間，未符合規定之期間合共只為83日；若行政公職局僅從83日的未有遵守而全然抹去司法上訴人過往已為澳門特別行政區政府服務逾四年多的時間，有關認定明顯違反善意原則、適當原則及適度原則。

上述《學員守則》第4條（責任及費用負擔）第2款明文規定（著重號為我們所加）：除經所屬的監督實確認為不可抗力原因外，學員在成功取得澳門特別行政區公共管理碩士（MPA）專業學位日起計，須為澳門特別行政區政府服務滿5年，否則須向澳門特別行政區政府全數歸還已為其支付之學費及報名費。可見，它訂定的不是按比例退還，而是全數歸還。

再者，司法上訴人在其2012年8月31日簽署和提交的「聲明書」第2點也作出承諾（此處著重號同樣為我們所加）：除經所屬的監督實確認為不可抗力原因外，學員在成功取得澳門特別行政區公共管理碩士（MPA）專業學位日起計，須為澳門特別行政區政府服務滿5年，否則須向澳門特別行政區政府全數歸還已為其支付之學費及報名費。

第132/CFTSP-DOF/PRO/2022號意見書明確指出（見P.A.第15-17頁），行政公職局以公帑為司法上訴人繳納之學費與報名費分別為澳門幣127,746.10和500.00元。對這兩項金額的精確性，司法上訴人沒有提出質疑。由此可知，被訴批示遵守了“上指的歸還金額以澳門幣十二萬圓（MOP120,000.00）為限”的界限。

眾所周知，中級法院與終審法院闡釋上述三項原則（善意原則、適當原則、適度原則）的司法見解汗牛充棟，所以，我們相信這三項原則之含義及效力在法律界屬於常識性知識，從而，於此不再贅述。

承上分析，在充分尊重司法上訴人立場以及任何不同見解前提下，我們傾向於認為：本案被訴批示（毫無疑問）旨在維護公共利益，而且沒有發現明顯錯誤或絕對不合理；職是之故，它不違反善意原則，亦不違反適當原則及適度原則。

綜上所述，檢察院謹此建議法官閣下：宣判司法上訴人敗訴，維持本案被訴批示。”

上述意見書清晰、完整及具說服力地就司法上訴人所提出的各項理據進行分析，故此，在採納並援引其內容作為本裁判的理由說明下，應裁定是次上訴理由不成立。

應予以強調的是，司法上訴人指被訴行為不具有公法基礎此一觀點並無道理。事實上，涉案的《學員守則》屬於實施行政法務司司長批准的培訓政策的執行性規章，其對象是具有公務人員身份的學員，因此其具有內部規章的性質。

在入讀涉案課程前，學員須經相應的錄取程序，相關名額是擇優錄取，而學員決定是否報考及入讀有關課程完全是出於其自願。一旦其決定入讀，則其須受制於學員應遵守的各項行為守則及負擔，當中包括倘其在成功取得有關學位日起計，沒有為澳門特別行政區政府服務滿5年的話，其須向澳門特別行政區政府全數歸還已為其支付之學費及報名費。由此可見，所有學員，包括司法上訴人均是在經過相應的錄取程序，了解入讀課程所為其帶來的權利、義務及負擔後，最終基於其自身的決定而選擇入讀有關課程，而由於司法上訴人最終未有為特區政府服務滿5年便離開了公職，被訴實體面對此一情況決定要求其全數歸還已為其支付之學費及報名費，不能謂被訴行為侵犯基本權利之核心內容又或有違反法律之處。

涉案《學員守則》第4條中規定：除經所屬的監督實確認為不可抗力的原因外，學員在成功取得澳門特別行政區公共管理碩士（MPA）專業學位日起計，須為澳門特別行政區政府服務滿5年，否則須向澳門特別行政區政府全數歸還已為其支付之學費及報名費。可見，有關守則訂定的不是按比例退還，而是全數歸還，因此，被訴實體之決定並沒有違反善意原則、適當原則及適度原則。

四、 決定

綜上所述，本院合議庭裁定上訴人上訴理由不成立，並維持被上訴決定。

本上訴的訴訟費用由上訴人承擔，司法費定為6個計算單位。

依法登錄本裁判並作出通知。

澳門特別行政區，2025年7月24日

盛銳敏
(裁判書製作人)

馮文莊
(第一助審法官)

唐曉峰
(第二助審法官)

米萬英
(助理檢察長)