

案件編號: 403/2010

合議庭裁判書日期: 2010 年 7 月 15 日

主題：

行政行為的形式

獨任行政機關

書面原則

合議機關

會議紀錄

《行政程序法典》第 112 條

《行政程序法典》第 113 條第 1 款

《行政程序法典》第 122 條第 2 款 f 項

《行政程序法典》第 123 條

《行政程序法典》第 116 條

運輸工務司司長

對外有約束力的行政行為

行政行為的正式證明文件

《行政訴訟法典》第 43 條第 1 款 a 項

司法上訴

裁判書內容摘要

一、《行政程序法典》第 112 條就行政行為的方式規定：一、行政行為應以書面作出，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。二、法

律有明文規定時，合議機關之行為方須以書面作出；但此等行為必須在會議紀錄內載明，否則不產生效果。

二、第 1 款的行文正好樹立了獨任行政機關的行政行為書面原則。

三、事實上，該法典第 113 條第 1 款就硬性規定行政行為必須具備的內容，而隨後的第 122 條第 2 款 f 項更把「絕對不依法定方式作出之行為」明確視為「不產生任何法律效果」的「無效行為」（另見第 123 條的規定）。

四、與此同時，從第 112 條第 2 款的行文可知，與獨任的行政機關相比，合議機關祇在「法律有明文規定時」，「方須以書面」作出行政行為。

五、然而，即使合議機關在法律沒有規定要以書面作出決定下，不須以書面作出其行政行為，「此等行為必須在會議紀錄內載明，否則不產生效果」。

六、因此，該法典第 116 條的規定，當然只是為合議行政機關而設。此條文的第 1 款實質規定，行政合議機關如曾以口頭方式作出了法典第 114 條第 1 款所指的行為，但並沒有在相關會議錄上一併記載該等行為的依據說明時，則應在利益關係人有所要求時，以書面方式補寫當初以口頭作出且已紀錄在會議錄上的決議的依據。

七、據此，非屬合議機關的澳門運輸工務司司長的一切對外有約束力的行政行為，在法律並無事先明確規定可採用口頭形式或須採用較一般書面更嚴肅的形式時，均須以書面形式作出。

八、 的確，如獨任的行政機關真的可在法律事先並無明確規定可採用口頭形式下，以口頭方式作出對外有約束力的行政行為，那便無人有條件去監控有關口頭行為是否具備第 113 條的強制內容。

九、 綜上所述，如司法上訴人認為澳門運輸工務司司長曾於 2010 年 3 月 28 日作出有約束力的行政行為，則依照《行政訴訟法典》第 43 條第 1 款 a 項規定，必須向中級法院提交該行為的正式書面證明文件，否則其司法上訴將被駁回。

裁判書製作人

陳廣勝

澳門特別行政區中級法院

合議庭裁判書

第 403/2010 號案

(司法上訴案)

司法上訴人： A

被上訴的行政實體： 澳門運輸工務司司長

對立利益關係人： 澳門民航局、B

一、 案情敘述

就 A 針對其聲稱的「澳門運輸工務司司長於 2010 年 3 月 28 日作出的行政行為」而向本中級法院提起的司法上訴案（今案號 403/2010），裁判書製作人於 2010 年 5 月 31 日，經初步審議司法上訴狀和相關附件內容後，作出如下初端批示：

「……作為非屬合議機關的澳門運輸工務司司長，其一切對外有約束力的行政決定必須以書面形式作出，故對其而言，並不存在口頭的對外行政決定（見《行政程序法典》第 112 條第 1 款和第 2 款、及第 122 條第 2 款 f 項的明文規定）。據此，為使司法上訴能成功起訴，司法上訴人必須首先履行其舉證義務，向本院呈上其所謂之「運輸工務司司長 2010 年 3 月 28 日批示」的正式認證本，而非祇呈上澳門民航局主席 2010 年 3 月 28 日第 0658/DATIR/10 號英文函件的影印本。事實上，雖然在這英文函件內，是有提及

到「According to the decision of the Secretary for Public Works and Transports of today...」，但這並不必然代表運輸工務司司長曾於當天以書面作出了真正法律意義的對外有約束力的行政決定。

基上所述，本人根據《行政訴訟法典》第 43 條第 1 款 a 項、第 51 條第 1 款、第 2 款和第 4 款的相關規定，命令通知司法上訴人 A，其須於十天內向本院呈上「被訴行政行為」的正式證明文件，否則本院將駁回其司法上訴。」（見本案卷宗第 170 頁的批示相關內容）。

司法上訴人獲悉該批示後，於 2010 年 6 月 14 日提出異議，請求中級法院召開合議庭，以審視裁判書製作人的初端決定之合法性（詳見本案卷宗第 173 頁的葡文異議書內容）。

針對是次異議事宜，被訴行政實體澳門運輸工務司司長和與司法上訴人對立的其中一名利害關係人澳門民航局，均實質認為合議庭應確認被異議的初端批示（分別詳見卷宗第 181 至第 183 頁和第 184 頁的兩份葡文答覆書內容）。

經兩名助審法官對卷宗作出檢閱後，本院現已組成合議庭，並須對司法上訴人的上述異議事宜作出裁判。

二、 裁判依據說明

A 原在司法上訴狀內指出，澳門運輸工務司司長於 2010 年 3 月 28 日向澳門民航局下達有關 B 應立即根據專營權分營合同第 14 條第 4 款

和第 4 條第 1 款，終止與 A 的分營合同之命令，澳門民航局因而透過同日的第 0658/DATIR/10 號英文信函把該命令傳送予 B，B 便立即遵守該命令，終止與 A 的分營合同，另澳門民航局亦繼而以 A 已喪失分營權為由，註銷了 A 的空運經營人資格證明（AOC）。故 A 向本院提起司法上訴，以請求宣告澳門運輸工務司司長上述行為無效或撤銷該行為（詳見卷宗第 2 至第 44 頁的葡文司法上訴狀內容）。

而 A 在是次異議書內，又力指根據《行政程序法典》第 112 條，行政行為視乎其性質和情節，是可以透過口頭方式作出的，故當時旨在緊急解決旅遊危機的運輸工務司司長 2010 年 3 月 28 日的行為，實毋須以書面形式作出，故法院理應對該行為是否真屬行政決定、或是否屬可成為司法上訴對象的問題作出審理。A 正是以此為由，主張裁判書製作人與其命令補交被訴行為的正式證明文件，理應直接命令傳喚該被訴行政實體和兩名對立利益關係人（即澳門民航局和 B），使彼等能就司法上訴事宜答辯。

然而，本合議庭認為，非屬合議機關的澳門運輸工務司司長的一切對外有約束力的行政行為，在法律並無事先明確規定可採用口頭形式或須採用較一般書面更嚴肅的形式時，均須以書面形式作出，理由現詳述如下：

《行政程序法典》第 112 條就行政行為的方式規定：

「一、行政行為應以書面作出，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。

二、法律有明文規定時，合議機關之行為方須以書面作出；但此等行為必須在會議紀錄內載明，否則不產生效果。」

這第 1 款的行文正好樹立了獨任行政機關的行政行為書面原則。

事實上，同一法典第 113 條第 1 款就硬性規定行政行為必須具備的內容，而隨後的第 122 條第 2 款 f 項更把「絕對不依法定方式作出之行爲」明確視為「不產生任何法律效果」的「無效行爲」（另見第 123 條的規定）。

與此同時，從第 112 條第 2 款的行文可知，與獨任的行政機關相比，合議機關祇在「法律有明文規定時」，「方須以書面」作出行政行為。然而，即使合議機關在法律沒有規定要以書面作出決定下，不須以書面作出其行政行為，「此等行爲必須在會議紀錄內載明，否則不產生效果」。因此，同一法典第 116 條的規定，當然祇是為合議行政機關而設（註：此條文的第 1 款實質規定，行政合議機關如曾以口頭方式作出了法典第 114 條第 1 款所指的行爲，但並沒有在相關會議錄上一併記載該等行爲的依據說明時，則應在利益關係人有所要求時，以書面方式補寫當初以口頭作出且已紀錄在會議錄上的決議的依據）。

試想想，如獨任的行政機關真的可在法律事先並無明確規定可採用口頭形式下，以口頭方式作出對外有約束力的行政行為，那有誰還可有條件去監控有關口頭行爲是否具備第 113 條的強制內容呢？

（就行政行為的形式之課題，可參閱 JOSÉ CÂNDIDO DE PINHO 於 1996 年為前澳門司法官培訓中心以葡文撰寫的《MANUAL ELEMENTAR DE DIREITO ADMINISTRATIVO DE MACAU》（中文可譯作《澳門行政法基礎手冊》）一書的第 42 至第 43 頁內容）。

綜上所述，由於現行法例並無規定今時今日（按照 2 月 20 日第 1/1999 號法律（《回歸法》）第 6、第 7 和第 12 條及其附件四第 2 和第

5 點的規定）能代表澳門特別行政區行使（已刊於 1995 年 5 月 10 日政府公報上的）《B 公司專營合約》的批給人權利的現任運輸工務司司長可以透過口頭形式作出有關終止批給甚或次批給的決定，且在 B 的專營合同和其與 A 之間的分營合同內均載明有關廢除或終止合同的行為須以書面為之（分別見 B 專營合同第 30 條第 3 款及分營合同第 11 條第 1 款第 2 項和第 14 條第 2 款），故 A 又怎可在異議書內主張，在緊急情況下是可以以口頭形式作出終止分營合約的行為？

換言之，《行政程序法典》第 112 條第 1 款結尾部份的行文並不適用於本個案。

如 A 堅持認為澳門運輸工務司司長曾於 2010 年 3 月 28 日作出有約束力的行政行為，則依照《行政訴訟法典》第 43 條第 1 款 a 項規定，必須向本院提交該行為的正式書面證明文件。

因此，本合議庭應確認今被 A 無理異議的裁判書製作人初端決定。如司法上訴人真的能提交有關證明文件，法院到時候便會研究其所指的行政行為是否屬真正意義或屬可成為司法上訴對象的行政行為。

三、 判決

綜上所述，中級法院合議庭裁定司法上訴人 A 針對裁判書製作人 2010 年 5 月 31 日初端批示的異議理由不成立，並確認該初端決定。

司法上訴人須支付涉及異議程序的訴訟費用，當中包括陸個訴訟費

用計算單位的司法費。

澳門，2010 年 7 月 15 日。

陳廣勝
(裁判書製作人)

Vítor Manuel Carvalho Coelho (高偉文)
(出席評議會的駐本院檢察官)

João Augusto Gonçalves Gil de Oliveira (趙約翰)
(第一助審法官)

譚曉華
(第二助審法官)