

卷宗編號： 1003/2012

日期： 2013 年 05 月 02 日

關鍵詞： 《行政訴訟法典》第 34 條第 2 款之規定、默示接受行爲

摘要：

- 訴諸法院是澳門居民的基本權利，亦是法治社會的基石之一，故只有在法定情況下才受限制。
- 《行政訴訟法典》第 34 條第 2 款的適用僅限於從有關行爲可毫無疑問推論出當事人接受了有關行政行爲的情況。
- 倘上訴人能就其行爲作出合理解釋或在存疑情況下，應以保障其訴諸法院這一基本權利爲先。

裁判書制作人

行政、稅務及海關方面的上訴裁判書

卷宗編號: 1003/2012
日期: 2013 年 05 月 02 日
上訴人: A
被上訴實體: 澳門衛生局局長

*

一.概述

上訴人 **A**，詳細身份資料載於卷宗內，不服行政法院於 2012 年 09 月 17 日駁回其司法上訴，向本院提出上訴，理由詳載於卷宗第 75 至 86 頁，有關內容在此視為完全轉錄¹。

¹ 上訴人的上訴結論如下:

1. 於 2012 年 9 月 17 日本案中所作出之判決(以下簡稱被上訴之判決)，裁定司法上訴人不具訴訟正當性，並駁回司法上訴。當中所依據之理由大意如下:
上訴人獲通知衛生局於 2012 年 3 月 20 日作出之被爭議之行政行為後，於同年 3 月 23 日向行政法院提出司法援助之申請，要求行政法院委派訴訟代理人針對被訴行為提起訴訟。然而，上訴人於 2012 年 3 月 27 日在沒有作出書面保留下再次向衛生局重新提出西醫生執業牌照之申請及繳納費用。
所以，被上訴之判決認定上訴人於 2012 年 3 月 27 日再次向衛生局提出申請之行為，是一默示接受衛生局於 2012 年 3 月 20 日所作出之被爭議之行政行為，亦因此，根據《行政訴訟法典》第 34 條之規定，裁定上訴人喪失了司法上訴之正當性。
2. 除了保留應有的尊重外，上訴人對被上訴之判決不服，理由如下。
第一，
3. 透過被上訴之判決中所證明之事實，上訴人在接獲衛生局作出受爭議之行政行為後的第三天已申請司法援助針對該行為提出爭訟，雖然仍未正式進入司法爭訟階段，但不能否定的是上訴人反對衛生局作出被爭議之行政行為的意圖，是絕對清晰明確的。
4. 上訴人亦從沒有向法院申請撤銷相關之司法援助。反之，上訴人由始至終均是希望透過司法爭訟的方式以廢止衛生局作出受爭議的行為。
5. 雖然，之後上訴人再次提出醫生執照之申請，這僅是上訴人不熟悉相關行政法例而出現之錯誤。
6. 但不能認為這錯誤是可歸責於上訴人，因為即使受過良好法律專業教育人士，倘其沒有實際操作相關法律運作，亦不能完全掌握有關規定。

-
7. 反之，更應視為一種全面性保障自身權利的方法，即上訴人希望一面透過司法上訴對受爭議之行爲提出爭訴；同時希望再次申請確認醫生資格及提供相關場所裝置及儀器設備之檢查申請事宜，從而更快及更好地解決問題。
 8. 所以，面對本案之情況，相信一般不諳法律的市民，均不能認同上訴人第二次醫生執照申請的行爲是默示接受了受爭議之行政行爲，基此，絕不認同上訴人默示接受了受爭議之行政行爲，並喪失了司法上訴的正當性。

第二，

9. 法院判例中有很多就“默示接受”行政行爲的判決，比較典型的情況是，利害關係人一面提出申訴，一面在沒有書面保留的情況下支付了行政當局之罰款處罰。當中判決認為這是“默示接受”，原因是利害關係人接受了受爭議行政行爲的法律效果。
10. 罰款的法律效果是使利害關係人負擔了一項債務，利害關係人履行該債務當然能被視為接受行政行爲的效果。
11. 而衛生局作出受爭議之行政行爲是不讓上訴人獲得法律狀況的改變(是一個消極的效果)，故除了上訴人是明示接受該受爭議之行政行爲，及於法定之申訴期間不提出任何申訴，可以視為接受受爭議行政行爲的法律效果。
12. 除此之外，不論是上訴人針對受爭議的行爲提出司法上訴，還是上訴人提出再次申請醫生執照，其目的均是相同，就是要使上訴人之法律狀況獲得改變(獲取西醫生的資格)。
13. 簡單而言，上訴人就是希望可獲取西醫生執照，才針對衛生局作出的行爲提出司法上訴，以及作出第二次醫生執照的申請，兩者在邏輯上根本沒有矛盾。
14. 基此，不能認為上訴人再次申請醫生執照之行爲是接受受爭議行政行爲的效果，當然，亦不能認為上訴人之行爲是對受爭議行爲的默示接受。

第三；

15. 正如被上訴的判決所指，《行政訴訟法典》第 34 條之規定，目的是為了避免濫用行政或司法申訴程序，倘證實有關情況，利害關係人便缺乏在相關程序之主體正當性。
16. 於本案中，被上訴的判決認為上訴人雖然為著申訴衛生局被爭議的行爲而提出司法援助，但上訴人之後又再次向衛生局重新提出西醫生執照之申請，由於申請的標的相同，所以這是在法律上兩個互不相容之行爲。
17. 我們對此就不能認同，理由是上訴人第一次醫生執照之申請與第二次之申請，雖然標的是一樣，但訴因卻有不盡相同的地方。
18. 上訴人於 2010 年 8 月份第一次向衛生局提交申請，為著符合醫生資格，上訴人主要是提供了其在南方醫科大學的畢業證書及課程大綱。
19. 於 2012 年 3 月份第二次向衛生局提交申請，為著符合醫生資格，上訴人除了提供南方醫科大學的畢業證書及課程大綱外，還提供了由廣州市第一人民醫院所發出之實習證明書。(請參閱附件內 032 及 033)
20. 考量到上訴人第一次申請與第二次申請有著不完全相同之訴因，即使第一次申請被駁回而上訴人為此提起爭議，在爭議未完結時上訴人提出存在不同訴因之第二次申請，也不屬於在法律上互不相容的兩個行爲。
21. 基此，由於上訴人第一次申請與第二次申請在法律上不存互不相容性，所以，上訴人的行爲完全不屬於濫用行政或司法申訴程序，更沒有影響行政行爲效果的穩定性。

被上訴實體有就上述之上訴作出答覆，有關內容載於卷宗第 167 至 180 頁，在此視為完全轉錄。

檢察院認為應判處上訴人理由不成立，有關內容載於卷宗第 194 至 195 頁，在此視為完全轉錄²。

最後，

22. 根據《行政訴訟法典》第 2 條(有效司法保護原則)，當中規定“就所有公權利或受法律保護之利益，均設有一種或多程旨在對其給予有效司法保護之訴訟手段，亦設有對確保該等手段之有效效果屬必需之預防及保存程序。”
23. 而考量到第 34 條(對行為之接受)之適用，在是否其有正當性之層面上，無疑是對(有效司法保護原則)作出了一定程度之限制。
24. 所以，在不是明示接受的情況下，去判斷是否屬於默示接受故喪失爭訴的正當性時，認為應謹慎地考量及不能輕易地擴張理解。
25. 綜上所述，被上訴之判決錯誤理解《行政訴訟法典》第 34 條之規定，故存在錯誤理解法律之瑕疵。在正確的法律理解下，應視上訴人其有提出司法上訴之正當性，並繼續審理被爭議之行政行為;基此，應宣告撤銷被上訴之判決。

² 檢察院之意見如下:

“A douta sentença recorrida, de fls.65 a 68 verso dos autos, rejeitou o recurso contencioso por ilegitimidade da recorrente, fundamentando que o requerimento apresentado pela recorrente em 27/03/2012 implicou a aceitação do acto contenciosamente impugnado – o despacho exarado na Inf/Prop. n.º28/UTLAP/12 (doc. de fls.111 a 112 do P.A.), cuja efectiva notificação teve lugar em 22/03/2012 (doc. de fls.113 do P.A.).

Nas alegações do presente recurso (vide. fls.75 a 86 dos autos), a recorrente pediu a revogação da sentença em causa, assacando-lhe a interpretação errada do art.34 do CPAC.

*

No ordenamento jurídico de Macau, está jurisprudencialmente adquirido que sendo a aceitação tácita a que derivada da prática, espontânea e sem reserva, do facto incompatível com a vontade de recorrer, a lei exige que a conduta do recorrente, além de ser de sua livre iniciativa, tem de ter um significado unívoco, de modo a que dela se depreenda, sem margem para dúvida, o propósito de não recorrer, pelo acatamento da determinação contida no acto. (Ac. do ex-TSJM no Processo n.º1139, in Jurisprudência 1999, II Tomo, pp.109 a 116)

De outro lado, importa recordar a jurisprudência propugnada pelo TSI no douto Acórdão emanado no Processo n.º188/2005: 5. 根據澳門《民法典》第 209 條第 1 款的原則性基本規定，“默示”則是指從完全有可能顯露意思之事實推斷出的意思表示方式。從法律學說而言，這法律條文並不要求涉及默示的推斷須為準確無誤者，但起碼得按照社會環境的習慣，客觀地被視為極有可能為準確無誤者。

Voltando ao caso *sub judice*, depreendemos que apesar de requerer o apoio judiciário em 23/03/2012 –

*

二.事實

已審理查明之事實載於卷宗第 65 背頁至 66 背頁，有關內容在此視為完全轉錄³。

dia seguinte ao de receber a notificação do despacho contenciosamente recorrido, a recorrente apresentou novamente requerimento em 27/03/2012, insistindo em solicitou a licença para exercer a profissão médica em regime privado.

Tendo em conta que o objectivo do novo requerimento é idêntico ao do anterior, não parece arriscado que a apresentação daquele com novo documento para demonstrar mais suficientemente a capacidade profissional implica aceitação tácita do indeferimento (do anterior requerimento) consubstanciado no despacho objecto do recurso contencioso.

A apontada aceitação tácita gera, ao abrigo do art.34º do CPAC, a legitimidade da recorrente para interpor o recurso contencioso rejeitado pela Mema. Juiz *a quo* na sentença que veio a ser questionada no recurso jurisdicional em apreço.

Nesta linha de consideração, afigura-se-nos que não se verifica a invocada «interpretação errada do art.34 do CPAC».

De outro lado, não se descortina que a rejeição preconizada pela Mema. Juiz *a quo* na sentença *in questio* acarrete irremediável prejuízo à recorrente, dado o indeferimento do dito novo requerimento não se configurar acto meramente confirmativo.

Por todo o expendido acima, propendemos pela improcedência do presente recurso jurisdicional.”

³ 已審理查明事實如下：

1. 於 2010 年 8 月 16 日，上訴人向衛生局提出西醫生執業牌照申請及提交相關文件(見附卷第 1 頁至第 14 頁)。
2. 於 2010 年 12 月 15 日，衛生局西醫生執業牌照委員會作出決議，經複習上訴人補充的資料，課程對比，並參照二零零八年十月十五日審核“B”個案(在台灣修讀中國醫藥大學中西醫雙主修課程)的決議，建議核准上訴人西醫執照申請且不具有“中醫生”資格，以及其卷宗在衛生局作出登錄(見附卷第 61 頁至第 62 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。
3. 於 2011 年 1 月 5 日，衛生局副局長鄭成業醫生作出批示，批准上述決議所載之建議(見附卷第 62 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。
4. 於 2011 年 1 月 10 日，衛生局透過編號：34/UTLAP/2011 信函通知上訴人，其西醫執業牌照申請已獲副局長作出許可批示，上訴人必須在六十天內向衛生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 63 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。
5. 於 2011 年 2 月 23 日，上訴人向衛生局就上述場所裝置及儀器設備事宜申請延期六個月(見附卷第 64 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

*

三.理由陳述

原審判決說明理由部份內容如下：

“...根據卷宗既證事實，上訴人獲通知被訴實體於 2012 年 3 月 20 日作出之

-
6. 於 2011 年 8 月 16 日，上訴人透過電子郵件，表示欲申請執業場所為一中醫綜合診所及查詢其可能性，並詢問診所及其本人需遞交甚麼資料及申請書(見附卷第 65 頁)。
 7. 於 2011 年 10 月 25 日，上訴人向衛生局提交一份由康佳綜合診所發出的聘書(見附卷第 66 頁)。
 8. 於 2011 年 11 月 9 日，衛生局西醫生執業牌照委員會作出決議，撤銷其於 2010 年 12 月 15 日作出的建議核准上訴人西醫生執照申請的決議；理由參閱 2011 年 11 月 9 日審核 C、D 的申請個案，不予通過的理據相同(見附卷第 67 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。
 9. 於 2011 年 11 月 28 日，衛生局副局長在意見書上作出批示，不批准上訴人西醫生執業牌照之申請 (見附卷第 68 頁至第 71 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。
 10. 於 2011 年 12 月 2 日，衛生局透過編號：2309/UTLAP/2011 信函通知上訴人上述決定(見附卷第 73 頁至第 74 頁)。
 11. 於 2011 年 12 月 15 日，上訴人針對衛生局副局長之決定向被訴實體提起訴願(見附卷第 90 頁至第 91 頁)。
 12. 於 2012 年 1 月 4 日，衛生局西醫生執業牌照委員會作出決議，根據第 84/90/M 號法令第 6 條第 4 款的規定，上訴人就讀的大學視為適當之場所，但認為其所修讀的課程不能確保與澳門目前審批醫生執照所參照的基礎課程具相同程度，故議決建議否決其西醫資格(見附卷第 92 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。
 13. 於 2012 年 3 月 20 日，被訴實體作出批示，同意編號：28/UTLAP/12 意見書，決定根據《行政程序法典》第 161 條第 1 款的規定，將副局長於 2011 年 11 月 28 日廢止上訴人申請簽發私人提供衛生護理執照之登錄行為變更，而以另一廢止行為作為消滅程序之理據，按照《行政程序法典》第 103 條第 2 款 a)項規定，先前之廢止行為因可歸責於利害關係人之理由而停止進行逾六個月(見附卷第 110 頁至第 112 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。
 14. 同日，衛生局透過編號：434/UTLAP/2012 信函通知上訴人上述決定，(見附卷第 113 頁)。
 15. 於 2012 年 3 月 23 日，上訴人向行政法院申請司法援助，要求該院委派訴訟代理人針對被訴實體之上述決定提起訴訟。
 16. 於 2012 年 3 月 27 日，上訴人向衛生局提出西醫生執業牌照之申請及繳納費用(見卷宗第 48 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。
 17. 於 2012 年 5 月 2 日，衛生局透過編號：939/UTLAP/2012 信函通知上訴人，經西醫生執業牌照委員會審理其西醫生執業牌照之申請後，作出不予批准的建議，並由代副局長於同年 4 月 23 日作出不予批准的決定(見附卷第 114 頁至第 115 頁)。
 18. 於 2012 年 6 月 28 日，上訴人透過委派訴訟代理人向行政法院提起司法上訴。

被訴行爲後，於同年3月23日，向本院提出司法援助之申請，要求本院委派訴訟代理人針對被訴行爲提起訴訟。

然而，卷宗亦同時證實於2012年3月27日，上訴人向衛生局重新提出西醫生執業牌照之申請及繳納費用。

爲審理上訴人之上述行爲是否等同對被訴行爲之默示接受，本院現作出分析如下：

《行政程序法典》第147條第3款有以下規定：

“行政行爲作出後，毫無保留而明示或默示接受該行爲之人，不得提出聲明異議及上訴。”

《行政訴訟法典》第34條有以下規定：

“（對行爲之接受）

一、在行爲作出後未經作出完全或部分保留而明示或默示接受該行爲之人，不得對該行爲提起司法上訴。

二、默示接受係指從自發作出與提起司法上訴之意願相抵觸之事實體現之接受。

三、保留須以書面方式向作出行爲者爲之。

四、公務員或服務人員執行或遵從以其本人爲對象之行爲時，不視爲默示接受該行爲，但屬由其選擇何時適合作出有關執行者除外。”

上述的法律規定相互呼應，爲了避免濫用行政或司法申訴程序，倘證實有關情況，利害關係人便缺乏在相關程序之主體正當性。

根據卷宗既證事實，本案明顯不存在明示的接受行爲。

卷宗沒有任何資料顯示上訴人曾針對被訴行爲作出任何書面方式之保留。

至於是否存在默示的接受行爲，根據《行政程序法典》第147條第3款結合《行政訴訟法典》第34條第2款的規定，默示接受必須要求利害關係人自發作出與提起司法上訴之意願相抵觸之事實。

就上訴人針對衛生局副局長於 2011 年 11 月 28 日作出的不批准其西醫生執業牌照申請決定而提起之訴願，被訴實體決定根據《行政程序法典》第 161 條第 1 款的規定，將上述廢止上訴人申請簽發私人提供衛生護理執照之登錄行為變更，而以另一廢止行為作為消滅程序之理據，按照《行政程序法典》第 103 條第 2 款 a) 項規定，先前之廢止行為因可歸責於利害關係人之理由而停止進行逾六個月。意即是說，被訴實體在等級訴願中不僅沒有維持廢止上訴人申請簽發私人提供衛生護理執照之登錄行為，而是主張因可歸責於上訴人之理由，令執照申請程序停止進行逾六個月繼而消滅。

本院認為，上訴人向衛生局重新提出西醫生執業牌照之申請(即開始另一行政程序)，從一般人的角度，可以合理推斷其已清楚明白及接受原申請程序已因停止進行逾六個月而消滅之事實，而本案中，上訴人曾接受高等教育培訓，相對於一般人其應更清楚理解針對其個人不可能同時開展兩個西醫生執業牌照之申請。

再者，十二月三十一日第 84/90/M 號法令有以下規定：

“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。

... ..

第九條

(個人提供衛生護理執照之發出)

一、... ..

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。

... ..”

根據上述法律規定，即使上訴人申請簽發私人提供衛生護理執照已獲得登錄，然而，仍未完全符合發出執照之要件，包括尚未滿足“擁有從事職業之合適設施及設備者”之要件(卷宗已證實上訴人曾向衛生局就場所裝置及儀器設備事宜申請延期六個月)，亦正正由於上訴人從未獲發出西醫生執照，故其獲悉被訴行為後重新提出申請，從而可合理推斷其透過重新開展發出執照之程序以冀獲發西醫生執照，故本院不能接納上訴人在反駁中主張第一次與第二次申請之標的不同。

此外，由於被訴實體在作出被訴行為時並沒有維持廢止上訴人申請簽發私人提供衛生護理執照之登錄行為，而是以完全不同之事實依據及法律依據，宣告上訴人原發出西醫生執業牌照之申請程序消滅，從而衛生局針對上訴人之第二次西醫生執業牌照之申請，並不可能符合上訴人所述的《行政程序法典》第 11 條第 2 款規定之情況。

最後，立法者沒有明文規定作出默示接受之前提為對已提起之訴訟作出捨棄，反之，在被訴行為作出後未經以書面方式作出完全或部分保留而自發作出與提起司法上訴之意願相抵觸之事實便構成對行為之默示接受。

基於此，本院認為被訴實體提出上訴人不具訴訟正當性之抗辯成立，根據《行

政訴訟法典》第 46 條第 2 款 d) 項之規定，本司法上訴應予駁回，從而無需審理上訴人提出之訴訟理由。”

*

在尊重不同見解下，我們對原審判決所持之理由並不認同。

在本個案中，誠如上訴人所言，其獲通知衛生局於 2012 年 03 月 20 日作出之被爭議之行政行為後，於同年 03 月 23 日向行政法院提出司法援助之申請，要求行政法院委派訴訟代理人針對被訴行為提起訴訟，亦從沒有向法院申請撤銷相關之司法援助。故其欲透過司法爭訟的方式以撤銷有關行政行為的意圖是清晰明確的。

至於上訴人再次提出醫生執照之申請方面，相信是其希望盡快獲得批准執業西醫執照而使然，從中並不能毫無疑問地推論出其接受了被訴行為。

訴諸法院是澳門居民的基本權利，亦是法治社會的基石之一，故只有在法定情況下才受限制。

不論本院⁴或與我們法律體制相類似的葡萄牙最高行政法院⁵，均一致認為《行政訴訟法典》第 34 條第 2 款的適用僅限於從有關行為可毫無疑問推論出當事人接受了有關行政行為的情況，倘上訴人能就其行為作出合理解釋或在存疑情況下，應以保障訴諸法院這一基本權利為先。

在本案中，我們認為上訴人就第二次申請的行為作出之解釋並非不合理，因此，不認同有關行為構成《行政訴訟法典》第 34 條第 2 款所指的默示接受行為。

基於此，應判處上訴成立，廢止原審判決。

⁴ 於 2013 年 02 月 18 日在卷宗編號 172/2012 作出之裁判。

⁵ 分別於 2010 年 11 月 23 日及 2005 年 05 月 05 日在卷宗編號 0985/09 及 01002/02 作出之裁判。

*

四. 決定

綜上所述，裁決上訴人之上訴成立，廢止原審判決，並將案件發回給原審法院作續後審理。

*

作出適當通知及採取適當措施。

*

2013 年 05 月 02 日

何偉寧
(裁判書製作人)

米萬英
(檢察院司法官)
(Estive presente)

José Cândido de Pinho (簡德道)
(第一助審法官)

賴健雄
(第二助審法官)