

(譯本)

行政行為的通知 要素 司法上訴 期間

摘要

一、指出用於作出決定的含義以及作出該決定的行為人及日期就是某一行政行為通知的主要要素。

二、只要一個通知欠缺該些元素的其中一項，就會使相關決定（不能針對其相對人及）不具展開計算提起司法上訴期間的意義。

2005 年 2 月 17 日合議庭裁判書

第 16/2005 號案件

裁判書製作法官：José M. Dias Azedo（司徒民正）

澳門特別行政區中級法院合議庭裁判

概述

一、甲，身份資料載於卷宗，對行政法院法官於 2004 年 7 月 19 日作出的裁判提起上訴，該裁判決定駁回其針對教育暨青年局 2003 年 11 月 11 日的決定提起的司法上訴。

在陳述中提出以下結論內容：

“（一）根據法律規定，如居民在澳門居住，對可撤銷之行為提起司法上訴的期間為 30 日。

（二）現行的《行政程序法典》第 26 條規定，行政行為尚未開始產生效力時，不開始計算提起司法上訴之期間；在公布或通知屬強制性之情況下，如未能透過公布或通知使人知悉有關決定之含義、作出決定者及有關決定之日期，亦不開始計算提起司法上訴之期間。

（三）還根據法律規定，對明示行為提起司法上訴之期間，按下列規定起算：如只有公布或通知屬強制性，則自該公布或通知作出時起算。

（四）被上訴實體於 2003 年 12 月 11 日作出的通知並不符合相關要件，因為通知僅限於知悉一個決定，只提述引用某一個沒有附上而完全無人知曉的報告。

（五）從閱讀該第 64/XXX 號信件／公函，除了清楚知道單純及乾脆的關閉學校決定外，並不可以知悉該行政行為的真實“含義”。面對該決定，相關的行政相對人並不可以訴諸上訴或其他的爭執方式。

（六）因此，2003 年 12 月 11 日所作出的通知一點也不符合《行政程序法典》第 26 條第 1 款提出的法定要件，繼而計算提起司法上訴之期間不可被視為已開始。

（七）現上訴人於 2003 年 12 月 17 日提出通知無效的附隨事項，同時要求重複作出通知，為的是補充欠缺的文件。

（八）或者說，上訴人所作的透過 2003 年 12 月 17 日提出的附隨事項，不但是為了補充或要求發送欠缺的文件，是要爭辯 2003 年 12 月 11 日作出的通知完全無效。

（九）根據上述提出的附隨事項，可以提出兩個問題：一、對 2003 年 12 月 11 日作出的通知提出完全無效的爭辯；二、要求以正確及完整的方式作出新的通知。換句話說，並不只遵守《行政訴訟法典》第 27 條第 2 款的嚴格制度，還有目光放遠一點的變更 2003 年 12 月 11 日整個通知的無效。

(十) 2004 年 1 月 5 日，被上訴實體(教育暨青年局)透過第 67/XXX 號公函作出新的通知，屬完整的通知，引用了所有的程序步驟。

(十一) 換言之，並不是只根據《行政訴訟法典》第 27 條第 2 款的規定補充欠缺的文件。

(十二) 那就是說，被上訴實體完全及毫無保留地承認 2003 年 12 月 11 日第一個通知無效，以及因此重複作出的“也完全”無效。

(十三) 這等同於被上訴實體毫無保留地承認從第二個通知的行為得出的意見是第一個通知並沒有傳達處罰決定的真實“含義”，對此《行政訴訟法典》第 26 條第 1 款作了要求。

(十四) 這也是可以肯定地說被上訴實體把其作出的第一個通知承認及視為“無效”，一如上訴人在 2003 年 12 月 17 日提出的附隨事項中的相同內容所述。

(十五) 令人遺憾的是，被上訴實體在其提交的答辯狀中，明顯出爾反爾，被上訴實體就該部份保持絕對沉默，只局限於爭辯對其有利的部份，僅辯稱第一個通知為無效。

(十六) 然而，眾所周知，根據現行《民法典》第 278 及第 282 條的規定，作為行為撤銷的無效宣告具追溯效力。

(十七) 因此，必須認定無論是按照其作出的具體行為，還是根據法律規定，被上訴實體承認第一個通知具無效性，重新作出第二個通知。再者，

(十八) 在本具體個案中，要提出的問題是：就 2003 年 12 月 11 日作出的通知，現上訴人如欲提出爭執時，現取得的資料屬難以訴諸對決定提起爭執法定手段的微不足道的資料，這對他是公正及適度嗎？

(十九) 答案必然是否定的。

(二十) 誠然，並不可以說上訴人知悉該決定的“含義”，因為最初傳達的決定是關閉學校及取消執照。任何一位法律工作者都知道這是不足以展開謹慎及忠誠爭執的結論。怎麼可以讓人只根據關閉學校及取消執照的“建議書”為基礎而在不能取得與該決定相關的事實和法律依據的情況下提起上訴？以此為基礎，提起什麼上訴？上訴什麼？

(二十一) 在本具體個案中，2003 年 12 月 11 日作出的第一個通知並不容許上訴人知悉行政決定的實質“含義”，以容許上訴人訴諸爭執，因此根據上述《行政程序法典》第 26 條的規定，該通知應被視為無效和沒有任何效力。

(二十二) 法律解釋不應僅限於法律之字面含義，尚應尤其考慮有關法制之整體性、制定法律時之情況及適用法律時之特定狀況，從有關文本得出立法思想，還有，在確定法律之意義及涵蓋範圍時，解釋者須推定立法者所制定之解決方案為最正確，且立法者僅得以適當文字表達其思想。

(二十三) 因此，必須認定現上訴人僅以正確及法定的方式於 2004 年 1 月 5 日收到澳門教育暨青年局局長 2003 年 11 月 11 日作出批示的通知，2003 年 11 月 11 日作出的第一個通知是無效和沒有任何效力的通知。

(二十四) 繼而，

(二十五) 2004 年 2 月 4 日由其提起的司法上訴屬適時。

(二十六) 被上訴實體第一個作出的通知的無效已在上訴中，尤其在提出失效抗辯被聽取的過程中已適時提出，這屬於原審法院依職權審理的事宜。

最終請求廢止被上訴的批示，命令受理上訴，因屬適時提起，並進行上訴程序直至完結，...”；(參見卷宗第 203 頁至第 215 頁)。

*

被上訴實體適時作出回覆，主張上訴理由不成立；(參見卷宗第 234 頁至第 237 頁)。

*

經適當的程序步驟後，卷宗被送到本中級法院，檢察院代表在檢閱及意見書中認為應確認被上訴的裁判；(參見卷宗第 268 頁至第 270 頁)。

*

經各助審法官法定檢閱，並沒有任何障礙，現作出裁決。

理由說明

事實

二、作為本上訴標的的裁決以以下原審法官認定的事實事宜為事實前提：

“教育暨青年局局長透過 2003 年 11 月 11 日的批示決定關閉屬聲請人所有的乙學校，並取消其執照 — 第 26 頁至第 27 頁的文件。

上訴人接到該決定的通知，通知透過第 64/XXX 號公函於 2003 年 12 月 11 日對上訴人本人發出，當中提到附上以下的附件：關於第 01/XXX 號行政程序的 2003 年 10 月 29 日的最後報告副本以及 2003 年 11 月 24 日第 59/XXX 號公函 — 第 86 頁至第 89 頁及第 92 頁的文件。

2003 年 12 月 17 日，聲請人對該通知提出無效爭辯，因為相關決定的上訴上和法律上的理由說明是以選擇性及不完整的方式指出，並要求重複作出通知的行為 — 第 28 頁至第 29 頁的文件。

在 2004 年 1 月 5 日收到的第 67/XXX 號公函的範圍內，就 2003 年 11 月 11 日的批示重新作出通知 — 第 32 頁及第 91 頁的文件。

上訴狀透過傳真發送到本中級法院辦事處的收件日期是 2004 年 2 月 4 日 — 第 3 頁。

該上訴狀原件的收件日期是 2004 年 2 月 5 日 — 第 2 頁”；（參見第 197 頁至第 198 頁）。

法律

三、從上訴人提起上訴的結論部份以及上述轉錄的事實得知，在本上訴中提出的問題是要知道上訴人針對教育暨青年局局長的批示提起的司法上訴是否適時，該批示決定關閉乙學校以及取消其執照。

我們看看。

作為本上訴標的的裁判書，一開始就認定在上訴狀中對上述批示指責的瑕疵產生單純的可撤銷性 — 提到上訴人本人請求“撤銷被上訴的批示”：（參見第 22 頁）— 因此，根據《行政訴訟法典》第 25 條第 2 款 a 項的規定（往後沒有提述與之相關的所有規定都屬於該法典），認為上訴人是本澳居民，因此認定提起相關的司法上訴期間為 30 日。

這樣作出的判斷不應受到任何譴責 — 再者，上訴人本人也沒有爭議 — 讓我們繼續。

從此處出發，原審法官作出 30 日期間的計算，認為開始之日為 2003 年 12 月 12 日。

為此，認為 2003 年 12 月 11 日把上述批示向上訴人（當面）通知可產生法律後果，扣除上訴人向被上訴實體傳達的申請以及對其回覆的通知之間的時段，即 2003 年 12 月 17 日至 2004 年 1 月 5 日的期間，認為相關 2004 年 2 月 4 日提起的上訴已逾時，因為上述的 30 日期間已屆滿。

因此，2003 年 12 月 11 日作出的上述通知被視為具有第 26 條第 1 款所要求的法定要素，以此開始計算有關上訴的期間，適用第 27 條第 2 款，並認為該期間因上述介符上訴人的申請及被上訴實體的回覆之間而被中止。

現上訴人基於上述理解而不服，認定：“被上訴實體於 2003 年 12 月 11 日作出的通知並不符合相關要件，因為通知僅限於知悉一個決定，只提述引用某一個沒有附上而完全無人知曉的報告，並得出結論認為根據該通知” “計算提起司法上訴之期間不可被視為已開始”；（參見結論第 4 及第 6 點）。

在陳述中還指出在 2003 年 12 月 17 日交予被上訴實體的申請中，已對 2003 年 12 月 11 日作出的通知提出無效的爭辯，因此提起司法上訴之期間也不可被視為已開始；（參見結論第 7 點）。

除了對不同意見給予極大的尊重外，我們認為不能同意該理解，已作出的現被質疑的裁判不應受到任何譴責。

我們加以詳細說明。

上述第 26 條規定：

一、行政行為尚未開始產生效力時，不開始計算提起司法上訴之期間；在公布或通知屬強制性之情況下，如未能透過公布或通知使人知悉有關決定之含義、作出決定者及有關決定之日期，亦不開始計算提起司法上訴之期間。

二、對明示行為提起司法上訴之期間，按下列規定起算：

a) 如只有公布或通知屬強制性，則自該公布或通知作出時起算；

b) 如公布及通知兩者均屬強制性，則自較後作出之公布或通知作出時起算。

三、如就明示行為所作之公布並非強制性，且所作之通知亦非強制性或獲法律免除，則對該行為提起司法上訴之期間，按下列規定起算：

a) 行為於利害關係人在場時以口頭作出者，自作出行為時起算；

b) 屬其他情況者，自實際知悉或按《行政程序法典》第一百二十一條第二款推定知悉有關行為時起算。

四、對默示駁回提起司法上訴之期間，自《行政程序法典》第一百零二條第二款及第三款，以及第一百六十二條所指之期間屆滿時起算。

五、如屬非強制性公布之行為，檢察院提起司法上訴之期間自第一次通知作出時起算。

六、第一款、第二款及第三款之規定不妨礙對已開始執行之行為提起司法上訴。

七、對行政行為之更正以及對行政行為之公布或通知所作之更正，均不導致提起司法上訴之期間另行起算，但更正涉及影響對該等行為可否提起司法上訴之事宜者除外。（下劃線由我們所加予以強調）。

眾所周知，通知是一個訴訟程序的行為，以此把某一個對其產生影響的決定（如本案的行政行為）的內容向一個（自然或法）人作出知會。這是一種公開的形式，如屬強制性時，就是一項法定條件，其有效的證實須取決於決定（或行為）的（主體的）效力。

“本案中”，所涉及的行政行為（教育暨青年局局長的批示）是“強制性通知”的行為，一如《行政程序法典》第 68 條 c 項所規定。

因此，毫無疑問通知是在 2003 年 12 月 11 日向現上訴人作出的，使他知悉“決定之含義、作出決定者及有關決定之日期”，因此他不用多花力氣就知道“決定的含義”是“關閉乙學校及取消相關的執照”，其“行為人”是“澳門教育暨青年局局長”，而日期是“2003 年 12 月 11 日”，（一如當中明確提到），我們不認為該通知沒有遵守第 26 條第 1 款及第 2 款 a 項規定中關於作出通知開始計算提起司法上訴之 30 日的期間；（再者，就有關問題的確定性理解，作為例子，可參看 Santos Botelho、P. Esteves 及 C. Pinho：《Código do Procedimento Administrativo Anotado e Comentado》，第 3 版次，第 275 頁起及續後數頁；以及 A. Maurício、P. Lacerda 及 S. Redinha：《Contencioso Administrativo》，第 147 頁，還有葡萄牙最高行政法院以下的合議庭裁判：第 36927 號案件的 1997 年 11 月 26 日、第 42491 號案件的 1999 年 1 月 19 日、第 48138 號案件的 2003 年 1 月 23 日、第 01629/03 號案件的 2003 年 12 月 11 日、第 01811/03 號案件的 2004 年 5 月 3 日及第 0504/04 號案件的 2004 年 11 月 11 日合議庭裁判，載於 www.dgsi.pt/jsta。 — 在此作為參考引述 — 而上述的最後一個裁判書更明確認定：指出用於作出決定的含義以及作出該決定的行為人及日期就是某一行政行為通知的主要要素。只要一個通知欠缺該些元素的其中一項，就會使相關決定（不能針對其相對人及）不具展開計算提起司法上訴期間的意義。

— 關於被指的“無效”，請容許說雖然事實是在現上訴人 2003 年 12 月 17 日提出的請求中上訴人對該瑕疵提出爭辯，但考慮到上面的闡述 — 2003 年 12 月 11 日的通知使他知悉被爭執行為的“主要要素” — 很明顯不存在無效，因為該無效並沒有在《行政程序法典》第 122 條中載明，第 122 條以“無效行為”為標題規範該事宜，當中提出導致“行政行為無效”的各種情況。

除了現被認定的內容，並不對其造成損害，不要忘記在該請求中提出了一個“擇一請求”，因為現上訴人最後提到：

“（...）

繼而，請求重複決定的通知行為，以此完全遵守具效力的法律規定，或者發出載明相關內容的證明書或經鑑定的副本，該等申請是根據 12 月 13 日第 110/99/M 號法令核准的現行《行政訴訟法典》第 27 條第 2 款的規定提出”；（參見第 28 頁至第 29 頁，該等申請構成現上訴人在其司法上訴中提交的文件並被認為“文件 2”）

上述第 27 條第 2 款規定：

“如通知時遺漏指出《行政程序法典》第七十條所指之內容，又或公布時未載有該法典第一百一十三條及第一百二十條第四款所列之事項，利害關係人得於十日內向作出行為之實體申請就所欠缺之內容或事項作出通知，又或發出載有該等內容或事項之證明或經認證之影印本；在此情況下，自提出申請之日起至作出上述通知或發出有關證明或經認證之影印本之日止，已開始計算之提起司法上訴之期間中止進行”；（下劃線由我們所加予以強調）。

基於此，考慮到《行政程序法典》第 70 條的規定，被上訴實體在其回覆中已明確提述該通知是根據“（上述）第 27 條第 2 款的規定”作出，難以理解現上訴人的不服。

事實上，很明確的是 2003 年 12 月 17 日的請求僅中止相關上訴的期間，該期間回到回覆的通知 — 一如第 110 條規定的狀況，這絕對不是“時效的中斷”，以此使過去的時間無效而從頭計算新的期間；（作為例子，參見 Lino Ribeiro 及 José Cândido de Pinho：《Código de Procedimento Administrativo de Macau, Anotado e comentado》，第 853 頁） — 必須認定兩個時段的總和（由 2003 年 12 月 11 日的通知至 2003 年 12 月 17 日的請求 — 5 日 — 以及由 2004 年 1 月 5 日回覆該請求的通知至 2004 年 2 月 4 日提交的上訴 — 30 日）已超過第 25 條第 2 款 a 項規定（的 30 日，即於 2004 年 1 月 30 日屆滿）被認為是適時上訴（於 2004 年 2 月 4 日提起）的期間。

在考慮上述內容後，證實現上訴人的不服是沒有依據的，因為其上訴確實逾時提起，原審法官正確地作出的駁回只不過是按照第 46 條第 2 款 h 項的規定而作出決定；（當中明確規定：當證實存在“提起司法上訴之權利已失效”時，須初端駁回司法上訴）。

決定

四、根據以上提出的內容，合議庭在評議會上裁定上訴理由不成立，並全文確認原審裁判。訴訟費用由上訴人支付，司法費定為 6 個計算單位。

José M. Dias Azedo（司徒民正，裁判書製作法官） — 蔡武彬 — 賴健雄