

第 41/2018 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：Sociedade Fomento Predial Socipré, Limitada

被上訴人：運輸工務司司長

會議日期：2019 年 3 月 20 日

法官：宋敏莉(裁判書制作法官)、岑浩輝和利馬

主題：— 土地勒遷

— 無權限

— 授權

摘 要

一、8 月 11 日第 85/84/M 號法令第 3 條在法律秩序中生效。

二、透過第 113/2014 號行政命令，行政長官將其所擁有的在與第 6/1999 號行政法規第 6 條所指的施政領域和部門及實體有關的、包括土地整治在內的全部事務的執行權限授予了運輸工務

司司長，因此現行《土地法》第 179 條第 1 款(一)項所規定的權
限也在授權的範圍之內。

裁判書制作法官

宋敏莉

澳門特別行政區終審法院裁判

一、概述

Sociedade Fomento Predial Socipré, Limitada，身份資料詳載於案卷內，針對運輸工務司司長 2015 年 8 月 17 日命令清空位於氹仔島廣東大馬路，稱為 BT8 地段，面積 3,177 平方米，標示於物業登記局 B111 冊第 22 頁第 23141 號的土地的批示提起司法上訴。該土地的租賃批給在此前已被行政長官於 2015 年 5 月 15 日作出的批示宣告失效。

透過 2018 年 1 月 11 日的合議庭裁判，中級法院裁定上訴理由不成立。

Sociedade Fomento Predial Socipré, Limitada 不服該決定，現向終審法院提起上訴，並以下列結論結束其理由陳述：

1) 透過本司法裁判的上訴，上訴人請求終審法院裁定被上訴裁判因出現審理錯誤而非有效，並引致《行政訴訟法典》第 159

條第 2 款所規定的後果，原因是被上訴行為是由運輸工務司司長作出的，而根據第 10/2013 號法律第 179 條第 1 款的規定，有關權限歸行政長官所有，故被上訴行為存有無權限的瑕疵，應根據《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 b 項的規定和《行政程序法典》第 124 條的規定予以撤銷；

2) 已認定被上訴行為是運輸工務司司長在土地工務運輸局的技術員所編制並呈各級主管批核的第 205/DSODEP/2015 號建議書上所批示的「同意」一詞，因此根據《行政程序法典》第 115 條第 1 款的規定，上述建議書的內容為被上訴行為的組成部分；

3) 經翻閱被上訴裁判在已認定事實部分全文轉錄的被上訴行為的內容，可以看到該行為未援引、亦未在任何一處提及行政長官向運輸工務司司長作出的授權，另外，該行為在建議書的第 3.4. 中明確指出“根據[.....]第 10/2013 號法律第 179 條第 1 款(一)項的規定，如土地批給被宣告失效，則行政長官可在所規定的期限內命令承批人勒遷”；

4) 亦即，被上訴行為自身在其理由闡述中表明作出相關行為的權限歸行政長官所有；然而，運輸工務司司長雖然沒有反駁這一陳述，甚至無保留地表示“同意”，但他確實作出了第 179 條

第 1 款所指的行為，且未能將相關建議書呈行政長官批示；

5) 被上訴實體在答辯中稱，作出被上訴行為的依據，是根據第 2/1999 號法律第 15 條及八月十一日第 85/84/M 號法令第 3 條的規定所頒布的第 113/2014 號行政命令；

6) 被上訴裁判接納了這個觀點，由此裁定無權限的瑕疵不成立，同時轉用了終審法院 2017 年 6 月 7 日在第 10/2017 號案之合議庭裁判的理據；

7) 上訴人認為，為了澄清該問題，必須考慮土地所有權的法律制度隨著澳門特別行政區的成立而發生的變遷；

8) 澳門特別行政區成立之前，“澳門地區”這一公法人無疑是其所擁有的公產土地或私產土地的主人；與“澳門地區”所擁有的土地相關的執行權限自始便歸總督所有，總督是在各政務司輔助之下行使澳門地區的行政職能的機關；

這樣一來，在澳門特別行政區成立前的法律制度下，八月十一日第 85/84/M 號法令第 3 條的規定在該等事宜上同樣是授權法律，因此經適時公布的授權訓令可以包括對“澳門地區”所擁有的土地的權限；

9) 隨著澳門特別行政區的成立，制度發生了轉變，特別是基於《基本法》第 7 條的規定；

以前屬“澳門地區”所有的土地變為歸國家所有，而非特區所有。學說上認為，這一改變符合《憲法》的規定，“也是恢復行使主權的重要標誌”（楊允中著《澳門基本法釋要》，Vivian Tal 等人譯，澳門，2005 年，第 42 頁）。

其次，澳門特別行政區對國有土地的執行權限最初並非歸行政長官所有：《基本法》第 7 條將管理、使用土地和自然資源，包括出租或批給個人、法人使用或開發的權限賦予了澳門特別行政區政府。

再次，根據《基本法》的規定，第 2/1999 號法律在其第 15 條至第 17 條中規定了數個具有原始執行權限的機關，並非只有行政長官，例如，根據第 16 條的規定，政府也有執行權限，首先就是《基本法》規定的職權，包括上述第 7 條所規定的權限，那麼接下來的問題就是如何在行政活動中協調這些權限的行使。

10) 在上文簡述的框架下，既已知道根據《基本法》第 7 條的規定，管理及使用國有土地屬於政府的權限，那麼在尊重不同意

見的前提下，上訴人認為第 2/1999 號法律第 16 條所涵蓋的事宜為：“政府行使《澳門特別行政區基本法》、其他法律和行政法規規定的職權。”

11) 正如第 113/2014 號行政命令第一段中明確指出的，發布該行政命令所依據的是《基本法》第 50 條(四)項、第 2/1999 號法律第 15 條及八月十一日第 85/84/M 號法令第 3 條的規定；

鑒於第 10/2013 號法律第 179 條第 1 款所指的行為對應著第 2/1999 號法律第 16 條所規定的政府職權的行使，所以透過第 113/2014 號行政命令所作出的授權並不包含這一權限；

12) 但是，是否應認為第 10/2013 號法律已部分廢止第 2/1999 號法律第 16 條的規定，進而駁回上述觀點呢？

換言之，是否應認為現行《土地法》已從第 2/1999 號法律第 16 條的範圍中抽出了《基本法》第 7 條所指的權限，並將這些權限置於第 2/1999 號法律第 15 條的範圍中了？

如果上述問題的答案是肯定的，那麼現行《土地法》第 179 條第 1 款規定由行政長官作出的行政行為就屬於第 2/1999 號法律第 15 條的範圍了，並因此被第 113/2014 號行政命令所涵蓋。不

過，上訴人仍相信上述問題的答案應當是否定的：

13) 首先，不管是第 10/2013 號法律的籌備材料還是有關其內容的任何研究都沒有提到該事項；其次，如果使用及管理國有土地的權限不再屬於澳門特別行政區政府，改為歸行政長官或土地工務運輸局所有，也就是部分廢止第 2/1999 號法律第 16 條的規定，那麼將是一個不甚理想的選擇，因為這意味著，至少暗示出，《基本法》第 7 條的立法解釋為：其中的“政府”應改為“行政長官”或“土地工務運輸局”；

14) 另外，可以在不質疑上述法律規定之含義的情況下釐清《基本法》第 7 條的規定、第 2/1999 號法律第 16 條的規定以及在《土地法》所規範的各情況中作出行政行為—特別是第 179 條第 1 款所規定的行為—的權限之間的關係；

15) 根據第 2/1999 號法律第 16 條和《基本法》第 7 條的規定，上述權限歸政府所有。這樣，現行《土地法》中交由行政長官(例如第 39 條、第 40 條、第 167 條及第 179 條第 1 款)或運輸工務司司長(例如第 5 條第 2 款、第 127 條、第 129 條及第 132 條第 3 款)作出行為的規定，不是在確定這兩個實體所具有的原始權限，而是在安排以分散方式行使第 2/1999 號法律第 16 條所指的

政府的職權；

換言之：就國有土地而言，《基本法》第 7 條和第 2/1999 號法律第 16 條所規定的權限並非集中行使的，因為集中行使意味著“政府”須作為合議機關來運作，或者須有行政長官及各司長的共同批示；相關權限依然集中在特區政府身上，但根據現行《土地法》的規定，其行使則是以分散方式作出的(透過立法將之分散)，涉及多個機關的活動；

16) 但正是由於所涉及的是第 2/1999 號法律第 16 條所指權限的行使，所以透過第 113/2014 號行政命令所作出的授權不包括作出現行《土地法》第 179 條第 1 款所指行為的權限，該授權僅涵蓋第 2/1999 號法律第 15 條中的事宜。

17) 另一方面，結合澳門特別行政區成立後的法律體系，尤其考慮到《基本法》第 7 條的規定、第 2/1999 號法律第 16 條的規定以及第 10/2013 號法律所訂立的制度，除了對不同見解應有之尊重外，上訴人認為，命令勒遷國有土地的決定已不在土地工務運輸局本身的職責之內了；

18) 而且 7 月 7 日第 29/97/M 號法令第 2 條的現行規定，即

列明土地工務運輸局本身職責的法律規定，也完全沒提到對國有土地承批人的勒遷；

19) 根據 8 月 21 日第 79/85/M 號法令(《都市建築總章程》)第 55 條第 1 款的規定和 12 月 17 日第 6/99/M 號法律(《規範都市房地產之使用》)第 9 條第 2 款及第 4 款的規定，對於已使用而無使用准照的建築物和所作使用與指定用途不符的建築物，土地工務運輸局局長有權命令勒遷。

而根據《都市建築總章程》第 56 條的規定，如未能於規定期限內自願履行，則由土地工務運輸局，在澳門保安部隊的協助下，對建築物執行勒遷。

20) 至於命令勒遷國有土地的問題，在尊重不同見解的前提下，上訴人認為不存在法律依據支持以下立場：《基本法》透過第 7 條的規定賦予政府在國有土地事務上作出行政行為的責任和權限，包括命令私人遷出有關土地的行為，其實是土地工務運輸局本身的職責；

21) 這些是政府的職責，而且

22) 在現行《土地法》的條文中，在規定由土地工務運輸局作

出的行政活動上，這一關聯都是明確指出的，因此不難看出：土地工務運輸局編制並組成卷宗(例如：第 50 條、第 77 條、第 105 條、第 110 條、第 118 條及續後數條、第 138 條、第 142 條、第 151 條及第 160 條)，進行檢查及監察的實質行動(例如：第 185 條及續後數條)，包括在行政長官的命令未被自願遵守時作出實質的執行行為。

23) 為落實在所有國有土地事務方面作出決定並強制性訂定私人法律狀況之後果的職責，《土地法》規定透過行政長官的行為行使這項政府的權限；例如第 5 條、第 30 條、第 39 條、第 40 條、第 49 條、第 50 條、第 117 條、第 167 條、第 170 條、第 174 條、第 175 條、第 179 條、第 201 條、第 208 條等。

24) 也就是說，須由行政長官通過批示作出的決定，是政府根據《基本法》第 7 條和第 2/1999 號法律第 16 條所規定的權限，在國有土地事務方面作出的行為，立法者並未將這一權限賦予政府機關或是其下屬部門。

25) 因此，根據現行《土地法》第 179 條第 1 款的規定命令勒遷的批示是行使《基本法》第 7 條和第 2/1999 號法律第 16 條所規定的職責和權限而作出的行為，這屬於政府的職責和權限，

而不是土地工務運輸局本身的職責；

26) 這是因為被上訴行為不能歸到土地工務運輸局本身職責之列，也不能認為《土地法》第 179 條第 1 款所規定的作出被上訴行為的權限包含在 8 月 11 日第 85/84/M 號法令第 3 條的規定之內；

27) 綜上所述，上訴人認為，當行政當局將《土地法》第 179 條第 1 款所規定的行政長官的權限納入 8 月 11 日第 85/84/M 號法令第 3 條第 3 款的範圍內，稱這是屬土地工務運輸局本身職責內的決定時，是在放棄或讓與行政長官的法定職權，違反了第 2/1999 號法律第 16 條的規定、《土地法》第 179 條第 1 款的規定，以及《行政程序法典》第 3 條所規定的合法性原則，致使被上訴行為非有效。

28) 同理，在尊重不同意見的前提下，上訴人認為，辯稱第 10/2013 號法律中規定屬行政長官所有的決定責任及權限其實是土地工務運輸局本身的職責，從而將該等權限視為包含在第 113/2014 號行政命令之內的觀點，是不符合法律解釋規則或者合理立法者推定的，因此違反了 8 月 11 日第 85/84/M 號法令第 3 條第 3 款和《行政程序法典》第 31 條及第 37 條第 1 款等規定；

29) 在完全尊重不同見解的前提下，上訴人仍相信，行政長官根據第 10/2013 號法律第 179 條第 1 款的規定作出的行為，是根據第 2/1999 號法律第 16 條的規定，行使一項政府的職權而作出的行為，因此，不在第 113/2014 號行政命令的範圍之內。

30) 而可以肯定的是，不存在使行政長官將該權限授予或轉授予運輸工務司司長的文件，因此被上訴行為存有無權限的瑕疵。

被上訴實體沒有作出上訴答辯。

檢察院司法官發表意見，認為應裁定上訴敗訴。

已作出檢閱。

現予以裁決。

二、事實

以下對上訴案作出裁決具重要性的事實事宜已獲認定：

— 2011 年 12 月 15 日，土地委員會出具如下意見書：(卷宗第 333 頁至第 337 頁)

「第 43/2010 號案卷 - 因沒有在訂定期限內履行對土地的利用，建議宣告一幅面積 3,177 平方米，位於氹仔島廣東大馬路，氹仔新城市中心，稱為“BT8”地段，以租賃制度批予“Sociedade Fomento Predial Socipré, Limitada”的土地的臨時性批給失效，該臨時性批給由第 125/SATOP/99 號批示規範，其失效導致土地連同其上的所有改善物在無帶任何責任或負擔的情況下歸還澳門特別行政區，承批人無權要求任何賠償。

I

1. 根據行政長官在土地工務運輸局第 217/DSODEP/2010 號報告書上所作的批示，因承批人不遵守有關批給合同第五、七及八條款的規定，核准展開宣告一幅面積 3,177 平方米，位於氹仔島廣東大馬路，氹仔新城市中心，稱為“BT8”地段，由第 125/SATOP/99 號批示規範，以租賃制度批予“Sociedade Fomento Predial Socipré, Limitada”公司的土地的批給失效程序的建議，並決定將案卷送交土地委員會分析及發表意見。

2. 土地委員會於 2011 年 1 月 19 日及 2 月 24 日舉行會議，透過第 30/2011 號意見書，同意批給實體的建議，根據合同第十三條款第 1 款 a 項及《土地法》第 166 條第 1 款 a 項及第 2 款的規定宣告有關批給失效，或根據合同第十四條款第 1 款 d 項及上述法律第 169 條第 1 款 c 項的規定宣告解除有關合同，隨後將該幅土地無帶任何責任或負擔連同其上的所有改善物歸還給澳門特別行政區，而承批人無權收取任何賠償。

3. 委員會還建議根據《行政程序法典》第 93 及 94 條的規定通知承批人由通知日起計 10 日期限內對可能作出的決定發表書面意見。

4. 土地委員會的意見書在送交行政長官確認後，行政長官透過 2011 年 3 月 24 日的批示決定在就有關宣告批給失效程序作出最終決定前，應對承批人進行聽證及請求檢察院發表意見。

5. 根據《行政程序法典》第 93 及 94 條的規定，土地工務運輸局透過 2011 年 5 月 17 日第 333/6321.02/DSODEP/2011 號公函，就可能作出的最終決定(宣告批給失效)對利害關係人進行預先聽證，並由通知日 2011 年 5 月 18 日起計 10 日期限內發表書面意見。

II

6. 承批人於 2011 年 5 月 30 日遞交書面回覆，為著一切法律效力，上述回覆為本意見書的組成部份，並視作在此複述。

7. 這樣，收到承批人的回覆後，土地工務運輸局法律廳於 2011 年 8 月 24 日撰寫了一份報告書，為著一切法律效力，上述報告書為本意見書的組成部份，並視作在此複述。

8. 上述報告書的結論是建議保持宣告批給失效的決定，該決定已於 2011 年 5 月 17 日透過第 333/6321.02/DSODEP/2011 號公函通知承批人，當中已考慮到承批人在對利害關係人聽證作出回覆時，並無逃避其過失行為的過錯推定，即沒有執行利用批給標的所指稱為“BT8”地段的土地的工程。

9. 為履行土地工務運輸局局長於 2011 年 9 月 16 日作出的批示，將該報告書送交土地管理廳進行後續程序。

10. 土地工務運輸局土地管理廳於 2011 年 9 月 2 日撰寫第 233/DSODEP/2011 號報告書，該報告書建議上級批准將案卷送交土地委員會發表意見。有關建議獲得該局副局長及局長同意。

11. 運輸工務司司長於 2011 年 10 月 6 日在該報告書上作出批示，命令將案卷送交土地委員會發表意見。

III

土地委員會於 2011 年 12 月 15 日舉行會議，經分析案卷，並考慮到就有關利害關係人聽證所作的 2011 年 8 月 24 日報告書的內容，根據上述報告書所載的事實及法律依據，並按照合同第十三條款第 1 款 a 項及《土地法》第 166 條第 1 款 a 項並結合同條第 2 款的規定，認為應宣告“BT8”地段的土地的批給失效。

然而，委員會認為須強調在處理有關不履行土地批給合同程序中的決定是儘管無履行合同可歸責予承批人，但却沒有宣告批給失效，且隨後批出一新的期限予承批人執行利用。該等土地位於氹仔島，鄰近柯維納馬路，面積分別為 15,823 平方米，8,124 平方米及 13,517 平方米，其批給合同分別由公佈於一九九七年十二月三十一日第五十三期《澳門政府公報》第 173/SATOP/97 號批示、由公佈於一九九八年三月十一日第十期《澳門政府公報》第 13/SATOP/98 號批示及由公佈於一九九八年四月二十九日第十七期《澳門政府公報》第 32/SATOP/98 號批示等規範。」

— 2015 年 5 月 15 日，行政長官在運輸工務司司長於 2015 年 5 月 14 日出具的如下意見書上作出“同意”批示：(卷宗第 381 頁至第 386 頁)

「第 43/2010 號案卷 - 因沒有在訂定期限內履行對土地的利用，建議宣告一幅面積 3,177 平方米，位於氹仔島廣東大馬路，氹仔新城市中心，稱為“BT8”地段，以租賃制度批予“Sociedade Fomento Predial Socipré, Limitada”的土地的臨時性批給失效，該臨時性批給由第 125/SATOP/99 號批示規範，其失效導致土地連同其上的所有改善物在無帶任何責任或負擔的情況下歸還澳門特別行政區，承批人無權要求任何賠償。

1. 根據行政長官在土地工務運輸局第 217/DSODEP/2010 號報告書上所作的批示，因承批人不遵守有關批給合同第五、七及八條款的規定，核准展開宣告一幅面積 3,177 平方米，位於氹仔島廣東大馬路，氹仔新城市中心，稱為“BT8”地段，由第 125/SATOP/99 號批示規範，以租賃制度批予“Sociedade Fomento Predial Socipré, Limitada”公司的土地的批給失效程序的建議，並決定將案卷送交土地委員會分析及發表意見。

2. 土地委員會於 2011 年 1 月 19 日及 2 月 24 日舉行會議，

透過第 30/2011 號意見書，同意批給實體的建議，根據合同第十三條款第 1 款 a 項及《土地法》第 166 條第 1 款 a 項及第 2 款的規定宣告有關批給失效，或根據合同第十四條款第 1 款 d 項及上述法律第 169 條第 1 款 c 項的規定宣告解除有關合同，隨後將該幅土地無帶任何責任或負擔連同其上的所有改善物歸還給澳門特別行政區，而承批人無權收取任何賠償。

3. 委員會還建議根據《行政程序法典》第 93 及 94 條的規定通知承批人由通知日起計 10 日期限內對可能作出的決定發表書面意見。

4. 土地委員會的意見書在送交行政長官確認後，行政長官透過 2011 年 3 月 24 日的批示決定在就有關宣告批給失效程序作出最終決定前，應對承批人進行聽證及請求檢察院發表意見。

5. 根據《行政程序法典》第 93 及 94 條的規定，土地工務運輸局透過 2011 年 5 月 17 日第 333/6321.02/DSODEP/2011 號公函，就可能作出的最終決定(宣告批給失效)對利害關係人進行預先聽證，並由通知日 2011 年 5 月 18 日起計 10 日期限內發表書面意見。

6. 承批人於 2011 年 5 月 30 日遞交書面回覆。

7. 這樣，收到承批人的回覆後，土地工務運輸局法律廳於 2011 年 8 月 24 日撰寫了一份報告書。

8. 上述報告書的結論是建議保持宣告批給失效的決定，該決定已於 2011 年 5 月 17 日透過第 333/6321.02/DSODEP/2011 號公函通知承批人，當中已考慮到承批人在對利害關係人聽證作出回覆時，並無逃避其過失行為的過錯推定，即沒有執行利用批給標的所指稱為“BT8”地段的土地的工程。

9. 為履行土地工務運輸局局長的批示，將該報告書送交土地管理廳進行後續程序。

10. 土地工務運輸局土地管理廳於 2011 年 9 月 2 日撰寫第 233/DSODEP/2011 號報告書，該報告書建議上級批准將案卷送交土地委員會發表意見。有關建議獲得該局副局長及局長同意。

11. 運輸工務司司長於 2011 年 10 月 6 日在該報告書上作出批示，命令將案卷送交土地委員會發表意見。

12. 土地委員會於 2011 年 12 月 15 日舉行會議，經分析案

卷，並考慮到就有關利害關係人聽證所作的 2011 年 8 月 24 日報告書的內容，認為應宣告“BT8”地段的土地的批給失效。

經參閱上述案卷，並基於當中所提出的理由，本人同意有關建議，謹請行政長官閣下宣告有關批給失效。」

— 刊登於 2015 年 5 月 20 日第 20 期《澳門特別行政區政府公報》第二組副刊的運輸工務司司長 2015 年 5 月 15 日的批示，公布了上述行政長官的批示。(卷宗第 65 頁至第 67 頁)。

— 2015 年 8 月 13 日，土地工務運輸局的技術員編制了如下建議書：

「事由：關於勒遷已透 2015 年 5 月 15 日行政長官批示宣告批給失效的土地承批人。(第 6321.03 號案卷)

建議書編號：205/DSODEP/2015

日期：13/08/2015

1. 透過載於運輸工務司司長 2015 年 5 月 14 日意見上的 2015 年 5 月 15 日行政長官批示，基於土地委員會第 43/2010 號案卷

所陳述的理由，同意該案卷的建議，按照批給合同第 13 條款第 1 款 a 項及根據第 10/2013 號法律《土地法》第 166 條第 1 款 a 項的規定，該幅位於氹仔島廣東大馬路，稱為“BT8”地段，面積 3,177 平方米，標示於物業登記局 B 冊第 23141 號的土地的批給已被宣告失效。

2. 上述批給失效的宣告已透過運輸工務司司長第 59/2015 號批示公佈於 2015 年 5 月 20 日第 20 期《澳門特別行政區公報》第二組第二副刊，並已透過 2015 年 6 月 9 日第 177/DAT/2015 號公函通知承批人“Sociedade Fomento Predial Socipré, Limitada”。(附件)

3. 就批給失效之跟進，應考慮：

3.1. 按照現行《行政程序法典》第 117 條及第 136 條第 1 款，行政行為自作出日起產生效果及在產生效力後即具執行力，任何導致可撤銷行政行為之原因，均不妨礙該行政行為之完整性，但同一部法典第 137 條之規定的行為除外；

3.2. 另一方面，按照現行《行政訴訟法典》第 22 條，司法上訴不具中止其所針對行為效力之效果；

3.3. 因此，不論個案中的承批人是否提起司法上訴，由行政長官作出之行政行為均可被執行；

3.4. 那麼，根據第 10/2013 號法律《土地法》第 179 條第 1 款(一)項及第 79/85/M 號法令第 55 條，由行政長官命令批給被宣告失效的土地承批人在指定期間內遷離；

3.5. 此外，當承批人不在指定期間內遷離土地，按照同一部法令第 56 條，有關的勒遷能夠由土地工務運輸局進行。

4. 綜上所述，按照第 10/2013 號法律《土地法》第 179 條第 1 款(一)項、第 79/85/M 號法令第 55 條及第 56 條，現呈上級本建議書，以便：

4.1. 命令承批人 “Sociedade Fomento Predial Socipré, Limitada” 於通知日起計六十日內，遷離位於氹仔廣東大馬路，稱為 “BT8” 地段，面積 3,177 平方米，標示於物業登記局 B 冊第 23141 號，並已透過 2015 年 5 月 15 日行政長官批示宣告批給失效的土地；

倘上述沒有於指定期限內被執行，

4.2. 批准土地工務運輸局的城市建設廳按照第 79/85/M 號法令第 56 條進行有關的勒遷。」

— 建議書被呈交多個上級行政機構之後，運輸工務司司長最終於 2015 年 8 月 17 日作出如下批示：

“同意。”

三、法律

上訴人僅提出了一項問題，即運輸工務司司長是否具有作出被質疑之行為的權限。

本案涉及無權限的瑕疵。

首先要說明的是，本終審法院已就這一問題表明過立場，並在多份合議庭裁判中指出¹：

¹ 見終審法院 2017 年 6 月 7 日於第 10/2017 號案件中作出的合議庭裁判，和 2018 年 6 月 15 日在第 30/2018 號案件中作出的合議庭裁判。

「那麼，運輸工務司司長真的無權作出相關行為嗎？」

首先，現行《土地法》第 179 條第 1 款(一)項的確將當發生宣告批給失效的情況時命令承批人勒遷的權限賦予了行政長官。

但被上訴實體辯稱相關行為是根據授權作出的，規範授權可能性的是 8 月 11 日第 85/84/M 號法令(而不是被上訴裁判所說的第 84/84/M 號法令)的第 3 條，授予權限的文件是刊登在 2014 年 12 月 20 日第一組《澳門特別行政區公報》上的第 113/2014 號行政命令。

第 85/84/M 號法令訂定了澳門公共行政當局組織結構的一般基礎。

其中第 3 條規定：

“第三條

(權限之授予)

一、行政長官²得將其對有關公共部門全部或部分事務之執行權限授予保安部隊總司令³及各司長⁴，或授予直屬於行政長官之各

² 根據《回歸法》之規定。

³ 澳門保安部隊總司令一職被 1 月 28 日第 6/91/M 號法令撤銷。

⁴ 根據《回歸法》之規定。

部門局長。

二、對市政廳⁵之監督，由適用之法例規範，並得根據第一款之規定作出授予決定。

三、第一款所指之權限授予，涵蓋有關公共機關本身職責事宜之決定，亦涵蓋人力資源、財政資源及財產資源管理事宜之決定。

四、行政長官⁶得許可將獲授予之權限轉授予機關之領導層人員。

五、本條所指之授權及轉授權，分別載於訓令及批示，自公布於《政府公報》之日起開始生效，並在明示廢止又或授權實體或獲授權實體免職時終止，但在上指任一實體依法被代任之情況下，該等授權或轉授權繼續有效。

六、授權或轉授權，得說明對獲授權實體或轉授權實體有約束力之指示，且不剝奪授權者或轉授權者之收回權及制定一般指引權。”

第 85/84/M 號法令既沒有被整體廢止，其中的第 3 條也沒有被單獨廢止，不論是以明示還是默示的方式，因此這一條文在法律秩序中生效。

⁵ 對市政廳的提述應視為對民政總署的提述(第 17/2001 號法律第 2 條第 2 款)。

⁶ 根據《回歸法》之規定。

另一方面，第 113/2014 號行政命令的內容為：

“行政長官行使《澳門特別行政區基本法》第五十條(四)項規定的職權，並根據第 2/1999 號法律第十五條及八月十一日第 85/84/M 號法令第三條的規定，發佈本行政命令。

一、將第 6/1999 號行政法規第六條所指的行政長官在該等施政領域及部門和實體方面的執行權限，以及其在運輸工務司司長辦公室的執行權限授予該司司長羅立文。

二、將行政長官在交通事務局方面的執行權限亦授予運輸工務司司長羅立文。

三、在工程或取得財貨及勞務的程序方面，不論有關金額為何，所授予的執行權限包括下列權限：

(一) 核准承投規則、競投方案及其他重要的程序文書；

(二) 委任開啟標書及評審標書的委員會成員；

(三) 核准擬訂立的合同擬本，並代表澳門特別行政區簽署有關合同。

四、上數款所指行政長官的執行權限不包括法律規定不可授予者。

五、在財政及財產資源管理方面，所授予的執行權限受下列限制：

(一) 如屬許可工程或取得財貨及勞務的競投方面的權限，有關金額的估計值上限為澳門幣三千萬元；

(二) 如屬許可工程或取得財貨及勞務的費用方面的權限，有關金額的上限為澳門幣一千八百萬元；

(三) 如獲許可免除進行競投或訂立書面合同，則上項所指權限的有關金額上限為澳門幣九百萬元。

六、獲授權者可將有利於良好運作的權限轉授予第一款及第二款所指的部門、實體及司長辦公室的領導人。

七、本行政命令自二零一四年十二月二十日起生效。”

根據第 85/84/M 號法令第 3 條第 1 款的規定，行政長官可以將其對有關公共部門全部或部分事務的執行權限授予各司長。

同時，該第 3 條的第 3 款還規定，第 1 款所指的授權涵蓋有關公共機關本身職責事宜的決定。命令獲批土地被宣告失效的承批人勒遷就屬於這種情況，它是土地工務運輸局的職責。

透過第 113/2014 號行政命令，行政長官將其所擁有的在與第 6/1999 號行政法規第 6 條所指的施政領域和部門及實體有關的、包括土地整治在內的全部事務的執行權限授予了運輸工務司司長羅立文。

因此，命令相關勒遷的權限已經被授予了被上訴行為的作出者。

誠然，被上訴行為確實沒有指出是根據授權作出這一決定。

但這個不規範的情形並不會導致行為無效或可被撤銷。

另外，將命令承批人勒遷的權限下放給運輸工務司司長行使也是有道理的，因為這只不過是之前決定的一個單純執行性行為，換言之，是宣告批給失效的必然後果。」

應維持這一立場，認為運輸工務司司長有權限作出命令勒遷相關土地的行為。

上訴人繼續辯稱，行政長官根據第 10/2013 號法律第 179 條第 1 款的規定作出的行為，是根據第 2/1999 號法律第 16 條的規定，行使一項政府的職權而作出的行為，因此不在第 113/2014 號行政命令的範圍之內。

在上訴人看來，澳門特別行政區對國有土地的原始執行權限

並不歸行政長官所有，因為《基本法》第 7 條將管理、使用土地和自然資源，包括出租或批給個人、法人使用或開發的權限賦予了澳門特別行政區政府。而根據第 2/1999 號法律第 16 條的規定，政府也有執行權限，首先就是《基本法》規定的職權，包括第 7 條所規定的權限。

這是一項新的理據。

《基本法》第 7 條規定，澳門特別行政區境內的土地和自然資源，除在澳門特別行政區成立前已依法確認的私有土地外，屬於國家所有，由澳門特別行政區政府負責管理、使用、開發、出租或批給個人、法人使用或開發。

根據《基本法》的規定，行政長官是澳門特別行政區以及澳門特別行政區政府的首長，對中央人民政府和澳門特別行政區負責，並領導澳門特別行政區政府—《基本法》第 45 條、第 50 條 a 項和第 62 條，以及第 2/1999 號法律第 2 條。

就政府架構而言，澳門特別行政區政府設司、局、廳、處，各司設司長一名，領導該司的工作—《基本法》第 62 條以及第 2/1999 號法律第 3 條和第 5 條。

行政長官的職權和澳門特別行政區政府的職權分別規定在《基本法》第 50 條和第 64 條，以及第 2/1999 號法律第 15 條和第 16 條。

根據第 2/1999 號法律第 15 條和第 16 條的規定，行政長官和政府行使《澳門特別行政區基本法》及其他法律或行政法規規定的職權。

儘管有《基本法》第 7 條的規定且該條文中使用了“政府”這一表述，但我們不認為像上訴人所說的那樣，管理、使用、開發、出租或批出澳門特別行政區境內土地屬於政府的專有職權。

應注意，《基本法》第 7 條位於該法律第一章，該章的內容為“總則”，而行政長官和澳門特別行政區政府的職權專門規定在第四章“政治體制”中，特別是在《基本法》第 50 條及第 64 條。

行政長官是澳門特別行政區的首長，負責領導澳門特別行政區政府。

因此，從《基本法》第 7 條的規定中無法得出行政長官作為澳門特別行政區政府的首長在管理、使用、開發、出租或批出土

地方面沒有權限的結論。

不應採納上訴人的觀點。

正如檢察院司法官在附入卷宗的意見書中所指出，“上訴人現在提出的新理據是從西方政府的模式(即政府是具有行政權限的合議機關)出發的，但澳門的情況有別於此。相信不論是《基本法》還是第 2/1999 號法律，抑或是其他訂定職權的法規，例如第 6/1999 號行政法規，都無法支持上訴人的觀點。雖然在將這一權力授予運輸工務司司長的文件生效期間，有個別勒遷是由行政長官命令作出的，但此一事實亦無法為上訴人的觀點提供支持。授予權力並非轉讓權力，正如《行政程序法典》第 41 條第 2 款所規定的，授權人隨時可以將所授予的權力收回。”我們同意此見解。

另外，第 85/84/M 號法令第 3 條第 6 款也規定，授權不剝奪授權者之收回權。

上訴人所提起的上訴理由不成立。

四、決定

綜上所述，合議庭裁定上訴敗訴。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費訂為 6 個計算單位。

澳門，2019 年 3 月 20 日

法官：宋敏莉（裁判書制作法官）—岑浩輝—利馬

出席評議會的檢察院司法官：蘇崇德