

第 35/2018 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：澳門冷凍食品有限公司

被上訴人：運輸工務司司長

會議日期：2018 年 6 月 15 日

法官：宋敏莉(裁判書制作法官)、岑浩輝和利馬

主題：— 土地的勒遷

— 行政行為的理由說明

— 利害關係人的事先聽證

摘 要

一、根據《行政程序法典》第 114 條及第 115 條的規定，行政當局應透過扼要闡述有關決定之事實依據及法律依據對其行政行為說明理由，而說明理由可以僅透過表示贊成先前所作之意見書、報告或建議之依據而作出，在此情況下，該意見書、報告或建議成為有關行為之組成部分。

二、行政行為的理由說明應能讓一個普通行為相對人還原相關行為作出者的認知和評價過程。

三、根據《行政程序法典》第 93 條第 1 款的規定，對利害關係人的事先聽證在行政程序的調查完結之後進行。

四、隨著批給被宣告失效，必須對一直被承批人占用的土地進行勒遷，清空土地是宣告失效之決定的正常及必然後果。

五、在批給被宣告失效之後，通常沒有必要再次進行調查，也沒有必要在作出勒遷的決定之前對利害關係人進行聽證。

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

澳門冷凍食品有限公司，身份資料詳載於案卷內，針對運輸工務司司長 2016 年 7 月 14 日命令清空位於澳門半島青洲河邊馬路，面積 4,440 平方米，登記於物業登記局 B111 冊第 22 頁第 21954 號土地的批示提起司法上訴。該土地的租賃批給合同在此前已被行政長官 2016 年 3 月 21 日的批示宣告失效。

透過 2017 年 11 月 30 日的合議庭裁判，中級法院裁定上訴敗訴。

澳門冷凍食品有限公司不服該決定，向終審法院提起上訴，並以下列結論結束其理由陳述：

A. 被訴行為根據《行政程序法典》第114條須連同說明理由。

B. 行政當局應根據《土地法》及第79/85/M號法令進行勒遷程序，但至於訂定勒遷期間的規定，上訴人認為第79/85/M號法

令第55條第2款所指的45天的期間並不直接適用於《土地法》有關勒遷的部分。

C. 行政當局在訂定勒遷期間的時候，正在行使自由裁量權，理應具體說明為何採納60日作為勒遷期間，但在被訴行為則沒有清楚闡述期間訂定的準則。

D. 因此，上訴人認為被訴行為沾有欠缺說明理由之瑕疵而適用《行政程序法典》第124條而應獲撤銷。

E. 此外，行政當局在作出被訴行為前，必須調查土地目前的實際狀況，例如：是否在土地上安置任何物品及設備，從而決定是否要求承批人進行勒遷及訂定勒遷的期間，故被訴行為並非單純的執行行為，而是一個行政行為。

F. 依據《行政程序法典》第93條的規定，利害關係人有權於最終決定作出前在程序中陳述意見。

G. 而作出被訴行為一勒遷決定前並沒有對上訴人進行聽證。

H. 在本案中，沒有發生《行政程序法典》第96條及第97條的規定情況而不進行或免除利害關係人聽證。

I. 由於欠缺上述之聽證，被訴行為應根據《行政程序法典》第124條而獲撤銷。

被上訴實體作出上訴答辯，認為被質疑的行政行為並不存有被指責的瑕疵，因此應裁定上訴敗訴。

檢察院司法官發表意見，認為司法裁判的上訴理由不成立。

已作出檢閱。

現予以裁決。

二、事實

案卷中認定了以下事實：

1. 2016年3月21日，澳門特區行政長官在土地委員會第12/2016號程序中宣告上訴人所承批的面積4,440平方米，位於澳門半島青洲河邊馬路，登記於物業登記局B111冊第22頁第

21954 號的土地失效，理由是批給的總期間於 2015 年 5 月 17 日屆滿。

2. 2016 年 7 月 11 日，作出了第 283/DSODEP/2016 號建議書，內容如下：

「事由：關於勒遷已透過 2016 年 3 月 21 日行政長官批示宣告批給失效的土地(第 904.03 號案卷)

建議書編號：283/DSODEP/2016

日期：2016 年 7 月 11 日

1. 根據運輸工務司司長於 2016 年 5 月 20 日在第 187/DSODEP/2016 號建議書上作出“等待對承批人作出宣告失效的通知”的批示，故在承批人接到相關通知後才能跟進勒遷土地的事宜。(附件一)

2. 2016 年 5 月 12 日，承批人“澳門冷凍食品有限公司”以及抵押權人“大豐銀行股份有限公司”接獲了位於澳門半島青洲河邊馬路面積 4,440 平方米的土地的批給被宣告失效的通知。同

時，相關失效宣告也被刊登在《澳門特別行政區公報》之上。因此，目前已具備跟進承批人對土地進行勒遷的條件。(附件二)

3. 行政長官於2016年3月21日作出批示，根據及基於作為該批示組成部分的運輸工務司司長2016年3月3日意見書，由於批給期間已屆滿，土地委員會第12/2016號案卷所述該幅面積4,440平方米，位於澳門半島青洲河邊馬路，標示於物業登記局B111冊第22頁第21954號的土地的批給已被宣告失效。

4. 上述批給失效的宣告已透過運輸工務司司長第24/2016號批示公佈於2016年5月4日第18期《澳門特別行政區公報》第二組，並已透過2016年5月6日第200/DAT/2016號及第201/DAT/2016號公函通知承批人“澳門冷凍食品有限公司”及抵押權人“大豐銀行股份有限公司”。

5. 就批給失效之跟進，應考慮：

5.1. 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有執行力，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；

5.2. 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；

5.3. 因此，不論個案中的利害關係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；

5.4. 那麼，根據第10/2013號法律《土地法》第179條第1款(1)項及第79/85/M號法令¹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；

5.5. 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。

5.6. 棄置在土地的物件、物料及設備，將按照《土地法》第210條之規定處理。

6. 綜上所述，按照第10/2013號法律《土地法》第179條第1款(1)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：

6.1. 命令承批人“澳門冷凍食品有限公司”於被通知日起六

¹ 參見第 10/2013 號法律《土地法》第 179 條第 2 款。

十日內，遷離位於澳門半島青洲河邊馬路，面積4,440平方米，標示於物業登記局B111冊第22頁第21954號的土地，並已透過2016年3月21日行政長官批示宣告批給失效的土地；

倘上述於六十日內沒有被執行，

6.2. 按《都市建築總章程》第56條的規定強制執行勒遷。

呈上級考慮

高級技術員

葉江福」

3. 副局長建議對建議書作出跟進，得到了局長的同意(第 8 頁)。

4. 運輸工務司司長 2016 年 7 月 14 日作出如下批示：

“同意” (上指建議書)。

三、法律

上訴人提出行政行為欠缺理由說明和未進行事先聽證的瑕疵。

我們認為上訴人沒有道理。

3.1. 欠缺理由說明

上訴人認為，第 79/85/M 號法令第 55 條第 2 款所規定的 45 日期間不適用於《土地法》所規定的勒遷，應履行《行政程序法典》第 114 條所規定的說明理由的義務去解釋為甚麼將勒遷的期間訂為 60 日。

根據《行政程序法典》第 114 條及第 115 條的規定，行政當局應透過扼要闡述有關決定之事實依據及法律依據對其行政行為說明理由，而說明理由可以僅透過表示贊成先前所作之意見書、報告或建議之依據而作出，在此情況下，該意見書、報告或建議成為有關行為之組成部分。

行政行為的理由說明應能讓一個普通行為相對人還原相關行為作出者的認知和評價過程。

在目前正審議的個案中，我們認為被質疑的行為按要求進行了理由說明，能夠令行為相對人明白其理由。

事實上，雖然運輸工務司司長 2016 年 7 月 14 日的批示僅為“同意”二字，但這兩個字實際上將在 2016 年 7 月 11 日第 283/DSODEP/2016 號建議書上所闡述的理據採納為其本身的理由說明，使得該建議書成為相關行為的組成部分，根據《行政程序法典》第 115 條第 1 款規定，這是合法允許的。

至於因土地批給合同被宣告失效而導致相關土地被勒遷的問題，《土地法》第 179 條第 2 款規定，“勒遷按經作出必要配合後的 8 月 21 日第 79/85/M 號法令的規定進行”。

而第 79/85/M 號法令第 55 條第 2 款則規定，由有關通知之日起，45 天期內將執行行政勒遷。

上訴人稱這個期限不適用於《土地法》中所規定的勒遷，但沒有具體解釋其觀點。

我們認為，鑒於《土地法》第 179 條第 2 款所作的轉用，45 日的期限適用於在土地批給被宣告失效之後所進行的勒遷。

關於所提出的欠缺就訂定 60 日的清空土地期限進行理由說明的問題，我們曾就此發表過意見，其內容如下：²

“關於清遷期限的問題不成立。法律(按照《土地法》第 179 條第 2 款的規定所適用的 8 月 21 日第 79/85/M 號法令第 55 條第 2 款的規定)規定於 45 日期限內執行勒遷，而上訴人被給予了 60 日期限。乍看之下，只有認為相關期限應被訂為 45 日的人才能就該期限提出質疑，不過這肯定不會是上訴人的情況，因為期限被延長對上訴人有利益。

另一方面，也不太清楚什麼樣的理由說明適於解釋為何清遷期限是 60 日而不是 45 日或者 65 日。

.....

在宣告失效後決定騰空有關土地的行為，以及按照法律規定訂定 45 日期限的行為，其中都不存在任何自由裁量權。

² 參閱終審法院 2018 年 5 月 30 日第 42/2018 號案件的合議庭裁判。

但即便不是這樣，如果法律規定騰空相關土地的期限為 45 日，那麼如何能在完全沒有解釋為何不能於 60 日期限內完成清遷的情況下，聲稱訂定此期限是完全不合理的呢？”

在維持這一見解的基礎上，我們認為上訴人是沒有道理的，看不出存在欠缺理由說明的瑕疵。

3.2. 對利害關係人的事先聽證

上訴人還指違反了《行政程序法典》第 93 條的規定，聲稱行政當局在作出勒遷的決定之前沒有聽取其意見，而在程序中利害關係人有權於最終決定作出前接受事先聽證。

確實沒有對上訴人進行聽證。

然而，在勒遷的決定作出前對上訴人進行事先聽證並不是一項根本且必要的手續。

根據《行政程序法典》第 93 條第 1 款的規定，“調查完結後，利害關係人有權於最終決定作出前在程序中陳述意見，並尤其應獲通知可能作出之最終決定”。

原則上，行政當局在調查完結後，作出最終決定前，應聽取利害關係人的意見，以便他們可以就相關程序中所涉及的問題表明立場，從而參與到與他們有關的行政當局的決定當中。

對利害關係人的事先聽證在調查完結之後進行，這意味著，只有在有調查的情況下法律才要求在作出最終決定前聽取利害關係人的意見。

嚴格來講，在宣告土地批給失效之前，總是要進行調查，這是行政程序整個進行過程中的一部分。但在宣告失效之後，作出勒遷的決定之前，卻並非如此。

實際上，隨著批給被宣告失效，必須對一直被承批人占用的土地進行勒遷，清空土地是宣告失效之決定的正常及必然後果。

這樣也就沒有必要再次進行調查，因而也就並非必須在作出勒遷的決定之前對利害關係人進行聽證。

就所提出的這一問題，本終審法院最近也曾發表如下觀點³：

“... 影響上訴人權利的行政行為，是此前行政長官宣告相關土地批給合同失效的行為，而在作出該行為之前，對利害關係人，即現上訴人進行了聽證。

勒遷僅僅是宣告土地批給合同失效行為的必然後果，所以無須再次聽取利害關係人意見。

根據《行政程序法典》第 93 條第 1 款的規定，調查完結後，利害關係人有權於最終決定作出前在程序中陳述意見，並尤其應獲通知可能作出的最終決定。

在宣告批給失效的最終決定作出前，利害關係人在程序中陳述了意見。

所提出的問題理由不成立。”

這一立場不應改變，因此應得出結論認為上訴人所提出的瑕疵不成立。

³ 參閱終審法院 2017 年 11 月 22 日第 39/2017 號案件和 2018 年 5 月 30 日第 42/2018 號案件的合議庭裁判。

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 7 個計算單位。

澳門，2018 年 6 月 15 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