

第 89/2018 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：創基紙品廠有限公司

被上訴人：運輸工務司司長

會議日期：2018 年 11 月 21 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

— 對利害關係人的事先聽證

## 摘 要

一、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。

二、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。

三、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

創基紙品廠有限公司，身份資料詳載於案卷內，針對運輸工務司司長 2017 年 9 月 22 日命令清空面積為 1,800 平方米，稱為“SG1”地段，位於路環島石排灣工業區，標示於物業登記局第 22135 號的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於 2016 年 11 月 8 日作出的批示宣告失效。

透過 2018 年 6 月 21 日的合議庭裁判，中級法院裁定上訴理由不成立。

創基紙品廠有限公司不服該決定，現向終審法院提起上訴，並以下列結論結束其理由陳述：

一、2017 年 9 月 22 日，運輸工務司司長在 9 月 14 日的第 366/DSO/2017 號建議書上作出批示，命令在 60 日期限內清空面積 1,800 平方米，稱為“SG1”地段，位於路環島石排灣工業區，標示於物業登記局第 22135 號的土地，並移除該土地上存有的所有動產，如建築設備和材料。

二、現上訴人針對上述勒遷批示提出司法申訴。

三、被上訴裁判就相關行為被指存有的三項瑕疵作出審理，具體為：(1)因未對利害關係人進行事先聽證而存有形式上的瑕疵，(2)因欠缺理由說明而存有形式上的瑕疵，(3)因違反適度原則而存有違法瑕疵。

四、關於因未對利害關係人進行事先聽證而構成的形式上的瑕疵，原審法院認為，作出勒遷批示前，沒必要聽取利害關係人的陳述，以便再次就已被上訴人提出司法申訴的最初先決行政決定所直接引致的解決方法表明立場。

五、如果判斷是否有必要遵守《行政程序法典》第 93 條所規定的一項法律要求屬於自由裁量權的內容，那麼應有規定此權能並確定其界限的法律依據。

六、《行政程序法典》第 93 條自身並未規定任何這種權能，也沒有任何法律規定允許這樣做。

七、上述法律規定僅僅規定了對利害關係人進行事先聽證這一原則的例外情況，即同一法律第 96 條及第 97 條中的情況。

八、《行政程序法典》並未賦予行政當局就事先聽證的適時性作出定奪的權能。是法律決定應何時進行聽證，因此原審法院僅具有審查是否滿足能夠不進行聽證的要件的權限。

九、根據被上訴裁判對《行政程序法典》第 93 條的解釋，認為存在自由評價是否有必要遵守這項法律規定的空間。

十、使不對利害關係人進行聽證成為普遍狀況，無異於更改行政法的原則，屬於以無法容忍的方式侵犯被事先聽取陳述的權利。

十一、原審法院應當審查的是有關行為的合法性，審查沒有進行事先聽證的行為是否存有瑕疵，換言之，原審法院應審查適用例外規定的前提是否成立，而不應分析事先聽證的必要性，為不進行聽證的行為提供合理解釋。

十二、被上訴裁判違反並錯誤地適用了實體法，特別是《行政程序法典》第 93 條第 1 款的規定，一切都表明應撤銷該裁判。

被上訴實體作出上訴答辯，認為應裁定上訴敗訴並維持被上訴裁判。

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

本案已認定的事實如下：

1. 刊登於 2016 年 11 月 23 日第 47 期《政府公報》第二組的第 49/2016 號運輸工務司司長批示公布了行政長官於 2016 年 11 月 8 日作出的批示，透過該批示，面積 1,800 平方米，稱為“SG1”地段，位於路環島石排灣工業區，標示於物業登記局第 22135 號的土地的批給被宣告失效。

2. 現上訴人於 2016 年 12 月 22 日對上述行政長官批示提起司法上訴，有關案件於中級法院的編號為第 17/2017 號。

3. 2017 年 9 月 14 日，作出了第 366/DSO/2017 號建議書，內容如下：

建議書編號：366/DSO/2017

日期：14/09/2017

事由：勒遷經行政長官2016年11月8日之批示宣告批給失效的面積1,800平方米，位於路環島石排灣工業區，稱為“SG1”地段，標示於物業登記局B111A冊第88頁背頁第22135號的土地(第8121.02號案卷)

1. 行政長官於2016年11月8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2月29日意見書，由於批給期間已屆滿，土地委員會第7/2016號案卷所述該幅面積1,800平方米，位於路環島石排灣工業區，稱為“SG1”地段，標示於物業登記局B111A冊第88頁背頁第22135號的土地的批給已被宣告失效(附件1)。

2. 透過2016年11月23日第47期《澳門特別行政區公報》第二組的運輸工務司司長第49/2016號批示，宣告上述批給失效，而“Fapamac Fábrica de Papel (Macau) S.A.R.L.”於2016年11月30日收到2016年11月25日第371/DAT/2016號的通知公函(附件2)。

3. 由於現場地界模糊及存放眾多物料，經多次派本局人員視察後，於2017年9月7日，核實在地界範圍內存有一些機動車輛、建築器械、建築材料、鐵棚，固體廢物及垃圾，相關車主的身份

不明(附件3)。

#### 4. 就批給失效之跟進，應考慮：

4.1 按照經十月十一日第57/99/M號法令核准的《行政程序法典》第一百一十七條及第一百三十六條第一款的規定，行政行為自作出日起產生效果，且產生效力後即具有執行力，除同一部法典第一百三十七條所定的行為外，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；

4.2 另按照經十二月十三日第110/99/M號法令核准的《行政訴訟法典》第二十二條，司法上訴不具中止其所針對行為效力之效果；

4.3 因此，不論有否提起司法上訴，均須執行經行政當局發出的命令；

4.4 按照第10/2013號法律《土地法》第一百七十九條第二款規定，勒遷按經作出必要配合後的八月二十一日第79/85/M號法令《都市建築總章程》之規定進行；

4.5 棄置在土地上的物品、材料及設備將按照《土地法》第二百一十條的規定處理。

5. 綜上所述，根據《土地法》第一百七十九條第一款(一)項和《都市建築總章程》第五十五條的規定，現呈上級本建議書，以便：

5.1 命令 “Fapamac Fábrica de Papel (Macau) S.A.R.L.” 於六十日內遷離經行政長官2016年11月8日之批示宣告批給失效的面積1,800平方米，位於路環島石排灣工業區，稱為“SG1”地段，標示於物業登記局B111A冊第88頁背頁第22135號的土地，必須拆除所有現場的建築物，如鐵板及金屬構造之建築物，以及清除所有在土地內的車輛、建築器械，建築材料，其他固體廢物垃圾。

*如六十日內沒有執行，*

5.2 土地工務運輸局將按照《都市建築總章程》第五十六條強制執行有關勒遷。

呈上級考慮。

高級技術員

陳良發

### 三、法律

在司法裁判的上訴中，上訴人僅提出存在違反並錯誤適用法律的瑕疵，特別是《行政程序法典》第 93 條第 1 款的規定，稱遺漏了對利害關係人的聽證。

我們認為上訴人沒有道理。

確實，從卷宗資料中沒有看到在作出勒遷決定前曾對上訴人進行聽證。

然而，在勒遷的決定作出前對現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。

根據第 10/2013 號法律(《土地法》)第 179 條第 1 款(一)項的規定，如批給被宣告失效，則須命令承批人勒遷。

事實上，如批給被宣告失效，則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，勒遷決定是一項約束性行為。

實際上，既然勒遷的決定完全不受對承批人的聽證的影響，那麼看不出在勒遷決定前進行聽證有什麼用處和必要。

而一旦認定事先聽證無用，就沒必要再討論《行政程序法典》第 96 條及第 97 條所規定的對利害關係人進行事先聽證之原則的例外情況。

就所提出的這一問題，本終審法院最近也曾發表如下觀點<sup>1</sup>：

「...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。

上訴人所提出的問題不成立。”

---

<sup>1</sup> 參閱終審法院分別於 2017 年 11 月 22 日和 2018 年 5 月 30 日在第 39/2017 號案件和第 42/2018 號案件內作出的合議庭裁判。

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。

#### 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 5 個計算單位。

澳門，2018 年 11 月 21 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