

案件編號：74 / 2010

案件類別：對行政司法裁判的上訴

會議日期：2011 年 3 月 2 日

上訴人：甲

被上訴人：行政長官

**主要法律問題：**

- 中止行政行為效力
- 嚴重損害公共利益
- 難以彌補的損失

## 摘 要

如一行政行為命令拆卸一建於屬國家所有的土地上的房屋，有關建築工程自始至終一直被禁止和中止施工令所禁止，且利害關係人知悉有關情況，中止該行為的效力將嚴重損害公共利益。

對一位於路環、在前一點摘要中所述的情況下建造少於一年的新建房屋，沒有任何特別的歷史或建築價值，儘管利害關係人提出與一已拆卸的、之前座落於現在建成了新房屋的相同位置的村屋有很強的情感上的聯繫，拆卸該房屋造成的損害不是難以彌補的。

製作裁判書法官：朱健

# 澳門特別行政區終審法院裁判

對行政司法裁判的上訴

第 74 / 2010 號

上訴人：甲

被上訴人：行政長官

## 一、概述

甲向中級法院請求中止行政長官於 2010 年 9 月 3 日作出的行為的效力，該行為命令工程所有人甲及其他不知名的非法佔用人騰空一塊位於路環的土地、拆卸和遷離土地上的僭建物、移走存放在內的物品以及把該土地交還給特區政府。

中級法院於 2010 年 11 月 11 日在第 806/2010/A 號案件中作出了合議庭裁判，駁回了中止行政長官作出的行政行為效力的請求。

甲不服該合議庭裁判，向終審法院提起了上訴，在其上訴理由陳述中提出了下列有用結論：

- 根據本卷宗之已證事實第 1 點、第 2 點及第 3 點，已證實“約一百年前，聲請人之父親、母親、伯父及伯娘已在澳門路環[地址(1)]之村屋生活”，“直到 1974 年，聲請人之父母親及伯父已離世，伯娘將村屋贈送予聲請人，自此聲請人便一直居住在村屋”；

- 在“村屋”生活之三十多年間，上訴人一直以土地上之村屋之所有權人身份使用、占有及居住於該村屋、繳付房屋稅、對該村屋進行管領、維修及保養，從來沒有向任何人繳付租金等款項；

- 上訴人亦沒有以任何暴力或侵占方式取得村屋，自 1974 年至今超過 35 年，上訴人每天公開地重覆使用及居住於村屋，以村屋之所有權人身份自居；

- 而當時回歸前的澳門政府亦承認了村屋之存在，並在澳門路環[地址(1)]之繪圖中畫出了司法上訴人之村屋；

- 上訴人在善意及人所共知的情況下，與其他正當所有人一樣，成為該村屋之占有人，上訴人對村屋持續占有達一百年，上訴人擁有村屋之“本權”及已完成取得時效，有權取得村屋；

- 在發生本卷宗之前，上訴人生活於村屋 30 多年來，正如其他村民一樣，在自己的家和平地生活及以所有權人自居，從未有受到任何第三人及行政當局之反對，因此，上訴人認為中止執行本卷宗並未對公共利益構成嚴重損害，就如同上訴人重新修葺“村屋”前之三十多年一樣；

- 在上訴人只作出修葺原有村屋之行為，以及並無開發山體、砍伐樹木、破壞環境、改變地貌之情況下，上訴人認為中止執行本卷宗並不損害公共利益，現上訴人之情況確實符合行政程序法典第 121 條第 1 款之規定；

- 綜上所述，由於判決書中已證實自 1974 年起上訴人便一直居住在村屋至

今 30 多年，但卻指出中止執行本卷宗屬損害公共利益，因此，本卷宗已證實之依據與本卷宗所作之裁定互相矛盾，根據澳門民事訴訟法典第 571 條第 1 款 c 項，有關判決應為無效。

- 對司法上訴人來說，失去村屋等同於失去司法上訴人之生命及全部財產，將會令司法上訴人失去“家園”，司法上訴人及妻兒將露宿街頭而無家可歸；

- 上訴人為了避免上述“村屋”之牆身及鋼架腐蝕，電線斷電、漏電，出現樓宇倒塌之危機，花費大半生的積蓄不少於 MOP\$3,500,000.00 為村屋進行重新修葺；

- 倘立即執行裁判及拆卸“村屋”，上訴人除損失不少於 MOP\$3,500,000.00 外，亦會失去上訴人、上訴人之父親乙、母親丙、伯父丁及伯娘戊最重要的家，這並非以金錢所能彌補的，亦非其他房屋或單位所能取代；

- 再者，上訴人年事已高，上訴人再無經濟能力重建家園或重覓居所，拆卸“村屋”會導致上訴人失去家園、露宿街頭及無家可歸，對上訴人造成不能彌補或難以彌補之損失；

- 但在上訴所針對之判決中，只指出上訴人並無難以彌補的損失及無須審理是否符合行政程序法典第 121 條第 4 款之規定，完全沒有考慮上訴人對村屋之感情、財產及非財產之損失；

- 因此，上述裁判是在未有足夠之理由及事實依據證明之情況下作出的，以及違反了行政程序法典第 121 條第 4 款之規定；

- 根據民事訴訟法典第 571 條第 1 款 b)項之規定，“未有詳細說明作為裁判理由之事實依據及法律依據”，上述部分之判決應為無效。

請求裁定被上訴的裁判無效，從而批准中止被質疑行為效力的請求。

被上訴人在其理由陳述中認為應裁定現提起的上訴敗訴。

檢察院提交了意見書，認為在被上訴的合議庭裁判中不存在任何所指的無效，但不影響就裁判的實質內容，維持在中級法院提交的意見書中所持的立場，當中認為應批准中止被質疑的行為效力的請求。

經助審法官檢閱。

## **二、理據**

### **(一) 事實事宜**

中級法院認定了下列事實：

- “1. 甲，即聲請人，為乙及丙的兒子；
2. 約一百年前，聲請人之父親、母親、伯父及伯娘已在澳門路環[地址(1)]之村屋生活；
3. 直至 1974 年，聲請人之父母親及伯父已離世，伯娘將村屋贈送予聲請人，自始聲請人便一直居住在村屋；
4. 在同一地點，不確定之日期，聲請人決定實行一項工程，建設一間 4 層之房屋；
5. 根據物業登記局於 2010 年 5 月 10 日發出的證明書，上述興建房屋之土地並 沒有以私人之名義登記所有權或其他物權；
6. 於 2009 年 12 月 9 日，土地工務運輸局人員發現上指土地正進行鋼筋混凝土結構工程；

7. 於 2009 年 12 月 14 日已發出禁止施工令，並將副本張貼在土地上之出入口處；
8. 於 2010 年 3 月 19 日，發現工程仍繼續，已再次要求立即中止；
9. 於 2010 年 4 月 29 日，土地工務運輸局聯同治安警察局圍封該建築工程；
10. 基於行政長官於 2010 年 9 月 3 日之批示(本卷宗第 143 頁及起訴狀內)，命令騰空題述土地及拆卸現有建築物（即現請求所針對之標的行為）。”

## （二）對公共利益的嚴重損害

上訴人不認為存在對公共利益的嚴重損害，提出其本人以公開和善意的方式在村屋居住超過三十年，沒有任何人反對，因此通過取得時效獲得對村屋的“本身權利”，但在修葺村屋後卻指嚴重損害公共利益，這構成裁判中已證實的依據和所作決定互相矛盾，並導致被上訴的裁判無效。

但是，被上訴裁判中的依據和決定並不存在任何矛盾，因為從裁判中的事實和法理依據可自然地推斷所作的決定。上訴人實際上是不同意若中止被質疑行為的效力將嚴重損害公共利益。

但上訴人卻沒有道理。

根據被認定的事實，儘管上訴人及其家人在有關土地上的村屋居住了約一百年，必須強調的是該土地並沒有登記在任何私人名下，現在發現的房屋是完全新建的，並非是上訴人及其家人原來居住的村屋了，這一村屋已被他們自己實行的、建造一所四層高的新房屋的工程計劃所取代。而且土地工務運輸局在 2009 年 12 月 14 日針對該房屋發出了禁止施工令，隨後，該局人員還先後兩次

發出了停止工程的命令。

所以，被上訴人建造的房屋顯然是一個新的建築物，有關工程是在完全漠視法律的情況下進行的。被上訴人雖然完全知悉在該土地進行的工程起碼因不具備相關工程准照而屬違法，以及政府對該處土地屬國家所有的立場，仍公然違反禁止施工的行政命令，不理會可能受到的法律制裁，包括倘有的刑事責任，繼續進行工程直至房屋建造完畢。

現欲中止效力的行為正是為了恢復被違反的法律秩序，面對持續的違法行為迫切地重建對法律的尊重。如果中止該行為的效力，其所追求的公共利益將被嚴重損害。

所以本案不符合行政訴訟法典第 121 條第 1 款 b 項規定的要件。

### （三）對申請人難以彌補或不成比例的損害

上訴人還提出失去村屋對其等同於失去其生命及全部財產，變成無家可歸，使其家庭失去最重要的家，這並非金錢能彌補的，同時修葺村屋的費用花去了其大半生的積蓄。又認為被上訴的合議庭裁判僅提及上訴人並無難以彌補的損失，同時毋須審查行政訴訟法典第 121 條第 4 款，就是沒有詳細說明裁判的理據，所以該裁判屬無效。

同樣，被上訴的合議庭裁判沒有因為缺乏作為裁判依據的事實和法理依據而存在無效，該裁判的理據部份明確闡述了有關理據。

對於房屋本身，不能混淆之前在有關土地上存在的村屋和現在建成的房屋，新建的房屋並不是純粹對原有村屋的修葺。應注意到現被發出禁止施工令的房屋是一個由上訴人決定進行的全新建築，有關工程在 2010 年 6 月份基本完



成。

該房屋看來沒有任何特別的歷史或建築價值，更不是上訴人及其家人原來居住的“村屋”。如該新建房屋被拆卸後需重建將不是困難的，行政當局必須因應這個可能採取所有必要的措施，並對不能通過回復原狀而彌補的損害，特別是因不能使用房屋所產生的損失作出金錢賠償。

而且，該房屋的建造工程是在禁止施工令發出後一直進行的，即被上訴人知悉沒有進行工程的准照，且有關工程為上述行政命令所禁止。此外，也完全清楚行政機關對該土地所有權的立場。

在本案的具體情節中，立即執行行為對被上訴人並不構成難以彌補的損害。必須指出的是，被上訴人本身公然漠視公共當局的禁令，甚至冒着承擔刑事責任的風險，建造現被指屬違法的建築物。換句話說，即使存在或有的難以彌補的損害，這也是由其本人一手造成的。

既然不符合行政訴訟法典第 121 條第 1 款 a 項規定的要件，中止被質疑行為效力的請求將不可避免地被駁回，因此毋須根據同一條第 4 款的規定考慮本個案。

### **三、決定**

綜上所述，合議庭裁定本針對司法裁判的上訴敗訴。

訴訟費用由上訴人承擔，當中司法費定為 4 個計算單位。

法官：朱健

Viriato Manuel Pinheiro de Lima (利馬)

岑浩輝

出席評議會的檢察院司法官：

Victor Manuel Carvalho Coelho (高偉文)

2011年3月2日。