

(譯本)

權限 行政上的司法爭訟

摘要

一、行政上的司法爭訟僅限於政府與私人之間的爭訟，應由行政法院適用實體行政法規範解決。

二、對以私法問題為標的的行為，法院不能透過直接或主要方式審理對該行為提起之上訴。

三、僅公共管理行為（即行使公共職能中作出的行為），方可循此途徑適用公法規範予以審查。

四、因涉及私法問題，行政法院無權限解釋按照 6 月 11 日第 4/83/M 號法律及 12 月 30 日第 56/83M 號法令訂立的買賣合同條款、確定其標的及立約人的意思。

2002 年 5 月 2 日合議庭裁判書

第 238/2001 號案件

裁判書製作法官：Sebastião Póvoas（白富華）

澳門特別行政區中級法院合議庭裁判

甲，澳門居民，對於 2001 年 10 月 29 日經濟財政司司長的批示提起上訴，該批示不批准“承認其取得 XXX 第 17 號車位所有權之權利之請求”

其陳述書結論如下：

- 上訴人以公務員身份取得其居住的單位；
- 一貫本著善意行事，相信在繳付取得單位及車位的總金額後，可以平靜使用這些地方，並在重新辦理後續登記手續後，其全部權利將納入其財產範疇；
- 此項信念來自與政府的連番接觸，在接觸中表明了有意取得車位，且這一立場未受爭執；
- 政府以公證書取得該單位，該單位中不包括車位；
- 車位不是以政府名義登記，也未載於（政府）與前手業主（所有人）訂立的文書中；
- 政府認為是有關車位之取得權的權利人，因此在沒有該車位的買賣文書的情況下，此項權利應以預約合同為憑證；
- 政府購買該單位支付的金額中包含車位之金額；
- 政府在購買該單位時支付的金額（其中包含車位之金額），被用作向上訴人出售該單位時，上訴人支付金額的計算基礎；
- 上訴人不僅支付了車位管理費，而且又以書面形式表明其取得車位之權利；
- 政府爭辯此等費用之支付，認為其取得車位的權利未轉移給上訴人；
- 上訴人嘗試從政府取得公函，以資繼續支付有關車位費用；
- 就上訴人訴求作出決定的批示，在沒有任何法律基礎或事實基礎情況下，不批准申請；
- 被上訴的批示因此違法；
- 被上訴批示顯示政府濫用權力；
- 被上訴批示違反善意原則、效率原則、合法性原則、適度原則及謀求公共利益原則；
- 被上訴實體使用明顯虛假的論據以證明其不合規則（也許不存在）的法律狀況。

因此，請求宣告被上訴的行為無效(nulo)，或者如不這樣認為，撤銷被上訴的行為。

被上訴的實體主張上訴不應勝訴。

檢察官之意見是應駁回上訴。

有關事實事宜如下：

— 上訴人於 2001 年 2 月 3 日意圖透過購買取得澳門 XXX 巷 (XXX) A-3 單位，他以公務員身份居住在該單位；

— 2001 年 2 月 18 日訂立買賣文書，賣方為政府，價金為澳門幣 50 萬元。

— 上訴人向財政局聲請為其出具第 17 號車位被包含於被出售單位之內的證明文件。

— 財政局作出下述報告：

“尊敬的局長閣下：

關於作為申請標的之題述事項（該聲請係由甲向經濟財政司司長作出），依據法律輔助中心主任 2001 年 8 月 24 日之批示，現報告如下：

A—事實情形之納入

根據工務廳發出的第 114/79 號證明書（為著在有權限的澳門登記局登記之效果而發出，載於“XXX 巷物業所占土地上以分層所有權建造住宅樓群”的工程卷宗中），“乙有限公司透過第 174/77 號工程准照獲許可建造上述住宅樓群。

進一步證實，這一准照係根據 1996 年 11 月 25 日第 47344 號法令核准，因 1967 年 9 月 4 日第 22869 號訓令延伸至澳門適用的澳門《民法典》第 1418 條而申請，附於建築圖則的獨立單位的說明書依據上引法條之規定，載有以樓宇總價金的百分比/千分比表述的各單位價值及單位的區分，這也是澳門《物業登記法典》第 149 條規定的以分層所有權制度標示物業所必需的（1967 年 3 月 28 日第 47611 號法令核准該法典，因 1967 年 12 月 30 日第 23088 號訓令延伸來澳門）。

— 依法作出登記，地下室作為獨立單位（用作停放車輛之一般用途），以第 XXX 號登錄於澳門登記局 XXX 卷第 XXX 頁背頁，面積為 1326 平方米，價值為物業總價值的 5.55%。

— 上述所指的 114/79 號證明所載的分層所有權設定憑證的文件，以及設立分層所有權的申請書，於 1979 年 4 月 20 日在物業登記局 XXX 卷以第 XXX 號分層所有權登錄並存文件。

— 第 3 層 A 號之 A3 獨立單位所有權限以甲之名義被取得之事實，登錄於物業登記局 XXX 卷第 XXX 號，買賣文書的日期為 2000 年 2 月 18 日。至於地下室的車位作為獨立單位事宜，該登錄卷宗載明：

澳門電力股份有限公司透過 1990 年 6 月 28 日訂立的公證書取得此單位（停車場）總面積 1/38 的份額。

B—規範有關物業分層所有權設定的一般制度。

在設定有關物業之分層所有權之時生效的 1966 年葡萄牙《民法典》在其第 1418 條規定了所有權設定憑證應包括的並應作登記的所有資料，以便設權性文件對第三人產生效力。

根據澳門《物業登記法典》第 149 條，應當按財政局房屋紀錄之顯示，在設權憑證上具體說明獨立單位所對應的樓宇部分，每一單位均冠以一個大寫字母以作區分，並注明所處樓層或可使其與其他單位區別開來的其他環境狀況，且注明每個獨立單位之價值。

根據該澳門《民法典》第 1420 條第 1 款，分層建築物之每一所有人係屬其所有之單位之唯一所有人，亦係有關分層建築物之共同部分之共有人。第 2 款規定上述兩項權利為不可分離之整體，任何一項權利不得與另一項分開轉讓。

澳門《民法典》第 1421 條規定了共同部分定性之法律推定，按照該條第 2 款 d 項，共同部分包括停車場。

在分層所有權設定憑證所詳細列明之資料面前，尤其圖則之說明書中所載的獨立單位的區分面前，這是一不可被推翻之推定。

設定分層所有權之強制性登記之依據，恰恰是向希望取得某個物業的獨立單位的人，在訂立取得性法律行為之前提供不可或缺的資料，使其理解其有興趣的有關單位之範疇、物業中共用部分的範疇及分層建築物中屬於的權利與義務之範疇。

在 1982 年 6 月 18 日繕立的本地區向丙取得 XXX 巷 1 號至 1A 號物業之 A3 座單位的所有權之公證書中，明確規定“出售該住房並連同所有有關屬物、地役及添附”。

在此方面，財政局 2001 年 9 月 4 日第 30594/DGP/DACE/01 號報告中表示：

1980 年 8 月 20 日，丁、戊及己向丙出售 XXX 三樓 A 座單位連同第 17 號單位，為此效果使用了以前與乙有限公司透過私文書訂立的買賣合同中的合同模式及相同條款，其中規定：“有關車位只能用於停放車輛，禁止用於其他不同的目的”。但應當強調，（在前合同中）賣方乙有限公司在合同中注明該公司不負責辦理有關登記的必要手續。

因此，1982 年 6 月 18 日透過公證書訂立的以本地區為受益人的取得房屋之法律行為，在其所作的物業登記之登錄中沒有包括位於地下室的用作停車場的車位權利，因為正如上述，該停車場已經以 XXX 號在 XXX 卷第 XXX 頁的物業登錄中作為獨立單位被標明及區分。

在此情形中，作為先決問題，必須對物業登記予以規範，將第 17 號車位的權利歸於政府（該車位是以 264 號登錄的用作停車場的地下室的組成部分，而後者已依照 1966 年葡萄牙《民法典》第 1418 條之規定作了區分處理）。

此外，在 1999 年 5 月 10 日財政司第 7494/745/DGP/99 號公函中，申請人被通知在法律上不可能取得車位（當時申請人在為取得位於 XXX 三樓 A 座單位之競購書附件所作的闡明中提出了多項問題，其中表明了他有意擁有優先購買上述車位權利之意向。而上述公函對此作出了前述回復。）

事實上，2000 年 2 月 18 日訂立的買賣文書，標的是向第三立約方甲出售面積為 153.45 平方米、名稱為 XXX 巷 1 至 1-A 號三樓 A 座之“A3”獨立單位。該單位以第 XXX 號登錄於 São. Lourenço 堂區之房屋記錄中，以 XXX 簿冊 XXX 號標示於物業登記局，以 XXX 簿冊 XXX 號登錄於分層所有權制度中。

C—結論

結論是：聲請人甲對車位沒有優先權，此外，在分層登記制度中，車位係不同單位的組成部分。

此外，透過 2000 年 2 月 9 日第 0184/DGP/DACE/00 號公函知會屋宇管理有限公司有關“行政當局不支付位於 XXX 巷 XXX 三樓 A 座單位之管理費，基於該單位已由甲購買且於 2000 年 2 月 18 日訂立買賣公證書，所以，自 2000 年 3 月 1 日起應向他要求有關共同分擔。”

事實上，該房屋的管理費係大廈公共部分之收益及保養費用，係購買者，即房屋所有權擁有人及大廈公共部分擁有人之義務。

因此，不應把房屋管理費之繳交與車位管理費之繳交混淆，車位係單位的組成部分，其在房屋登記中之登錄不相同且由行政當局履行。

基於第 10184/DGP/DACE 號公函理解上的錯誤，有關費用不應由甲繳付，所以，必須把 17 號車位，從 2000 年 3 月至 12 月，每月澳門幣 60 元之金額送交予上述負責大廈管理之公司。

因此，就該聲請書中所表明的，認為有需要向聲請人解釋，第 17 號車位不組成該房屋的共有部分，此外，亦不構成 2000 年 2 月 18 日所訂立之買賣契約標的物之部分。

— 在（財政局的）這一報告書中，還插有 2001 年 10 月 8 日法律輔助中心主任意見書，內容如下：

“同意本報告書內容。取得的唯一及排它目的是有關 A3 號不動產單位，這是因為：由於有關車位已經屬於另一獨立單位，因此根本不能夠由政府轉讓。雖然按房屋所有權份額按比例繳交正常的房屋管理費，但這些管理費並不涉及車位面積中任何想像的份額，因為車位根本不可能被轉讓。

由此判斷，應當維持 DGP 之指引，並將本建議呈送經濟財政司司長考慮。”

— 局長的意見書贊同該主任之意見，內容如下：

“本人同意該報告書，呈送閣下審閱。本人認為不應批准上訴人的申請，因為車位並未與房屋一起轉讓，並應當維持 DGP 轉達的指引”。

經濟財政司司長作出被上訴的批示：

“同意局長的意見書”
經濟財政司司長譚伯源
2001年10月29日
檢閱已畢。
茲予審理。
一、法院的權限。
二、結論。

一、法院的權限

(一) 12月20日第9/1999號法律第19條第5款規定，“私法問題，即使任一當事人為公法人，”不屬於行政上的司法爭訟範圍。

這是原則性的規定—已經規定於澳門《行政及稅務法院通則》第4條第1款f項(4月27日第129/84號法令)—根據該規定，行政上的司法爭訟僅限於政府與私人之間的爭訟，應由行政法院適用實體行政法規範解決。

這些法院不能透過直接或主要的方式，審判以私法問題為標的的上訴。

只有公共管理的行為方可透過這一途徑審查。

這些行為(公共管理行為)是在政府行使公權中，換言之在行使一項公共職能時，在公法規範的範疇內作出的行為，即使不涉訴諸強制手段。

而私人管理的行為是政府工作人員或機關作出的行為，政府在此行為中似乎不具權力，並相應地處於一種與私人/行為相對人平行的地位，處於私法對私人予以規範的相同條件及制度內。

葡萄牙(權限)衝突法院裁定(1981年11月5日合議庭裁判，載於《BMJ》，第311期，第195頁)：

“將公法人(包括國家)的服務人員或機關據位人作出的行為定性為公共管理行為或私人管理行為，欲解決這一問題需要查明：

— 此項行為是否包含於公法人的這樣一種活動中：在此活動中，公法人不擁有公權，處於與有關行為相對的私人平行的地位並在此地位上作出行為，即所處的條件及制度一如私人受私法規範一樣。

— 或者與之相反，這些行為包含於公權的行使中，包含於實現一項公共職能中，而不論是是否涉及強制手段的運用，也不論是否涉及在作出行為中應予遵守的技術規範或其他性質的規範”(還可參閱且尤其參閱1989年1月12日(權限)衝突法院合議庭裁判，《AD》，第330期，第845頁；1999年5月12日合議庭裁判，《DR》，《AP》，2000年7月31日第19期；1994年11月22日，最高行政法院合議庭裁判，1997年1月18日，《DR》，《AP》，第8256頁)。

在此方面，Lino Ribeiro寫道：

“原則上，私人之間的法律關係以及政府在行使私人活動中產生的關係不包含於行政上的司法管轄權內。只有在為進行一項公共管理活動中行使公權力而作出的行為才屬於行政上的司法爭訟範圍。政府在私人管理活動中所作出的行為，是應由私法調整的行為。因此，應由普通法院審理這些行為引發的爭訟”。

他進一步指出：

“因此下述問題不屬於行政上的司法管轄權範圍：對於人的身份和資格的問題(但是公法法人或者公益私人機構之設立、組織、能力、變更、消滅則可以產生行政行為)；民事或商事合同中產生的問題，或公產領域與私產領域有關財產界定的衝突，尤其當有必要證明‘所有權或佔有的憑證’時(參閱第17/92/M號法令第13條第1款d項；7月5日第6/80/M號法律(《土地法》，經2月6日2/82/M號法律修訂)；8月13日第8/83/M號法律；7月21日第78/84/M號法律；7月29日第8/91/M號法律；11月18日第13/91/M號法律；7月4日第2/94/M號法律)。”

他還指出：

“提出的另一項並且對於爭執領域尤其有關的問題是：對於政府在訂立私人合同之前之意思

表示，應被定性為行政行為還是法律行為之意思表示的問題。最近幾年來，最高行政法院的司法見解認為，這些意思表示是私法行為，行政法院絕對無權限予以審理（參閱 1977 年 2 月 24 日最高行政法院合議庭裁判，《AD》，第 187 期，第 557 頁；1979 年 5 月 17 日最高法院合議庭裁判，《BMJ》，第 287 期，第 234 頁）。”（《Manual Elementar de Direito Processual Administrativo de Macau》，第 35 頁起）。

（二）行文至此，還應當指出，應當根據提起訴訟的方式來查明權限，應當考慮其客觀要素（所請求的措施的性質或者所尋求保護的權利的性質，或者產生這種權利之事實或行為）—參閱 Manuel de Andrade，《Noções Elementares de Processo Civil》，第 89-90 頁；1978 年 6 月 6 日葡萄牙最高法院合議庭裁判，《BMJ》，第 278 期，122 頁。

有關請求是“所爭議者”（quid disputatum）或“應予裁判者”（quid decidendum）。

在本案中，上訴人請求的不過是宣告有關行為無效或撤銷，該行為沒有承認該樓宇地下室的一個車位是獨立單位買賣合同的標的。

必須解釋合同的條款，並從中推導立約人的意思。

雖然涉及 6 月 11 日第 4/83/M 號法律所允許的合同（向承租人轉讓國有物業）並由 12 月 30 日第 56/83/M 號法令具體規範，但肯定的是，在形成意思及簽訂合同時，政府似乎不具“統治權（jus imperii）”，與買方處於平等及平行的位置，作出的是簡單私人管理行為。

此外，該法的立法者沒有規定任何賦予行政上的司法爭訟權限的規範，以消除這種合同可能產生的衝突。

因此，行政法院在實體上無權限審理上訴—見澳門《司法組織綱要法》第 19 條 5 款。

二、結論

應當得出如下結論：

- a) 行政司法爭訟僅限於政府與私人之間的爭訟，應由行政法院適用實體行政法規解決。
- b) 對以私法問題為標的的行為，法院不能透過直接或主要方式審理對該行為提起之上訴。
- c) 僅公共管理行為（即行使公共職能中作出的行為），方可循此途徑適用公法規範予以審查。
- d) 因涉及私法問題，行政法院無權限解釋按照 6 月 11 日第 4/83/M 號法律及 12 月 30 日第 56/83/M 號法令訂立的買賣合同條款、確定其標的及立約人的意思。

綜上所述，合議庭裁判駁回上訴。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費定為 2 個計算單位。

Sebastião Póvoas（白富華）（裁判書製作法官）—陳廣勝—賴健雄