

澳門特別行政區終審法院裁判

一、概述

甲針對澳門特別行政區行政長官於2012年3月13日作出的批示提起撤銷性司法上訴，該批示命令其自接獲相關通知之日起15日內騰空位於內港的第XX號碼頭，搬走仍存放於該處的物品，並將該地段歸還澳門特別行政區政府，但無權獲得任何賠償。

透過2014年1月16日的合議庭裁判，中級法院裁定上訴敗訴，維持被上訴的行政行為。

甲不服裁決，向終審法院提起上訴，並以下列結論結束其理由陳述：

一、本上訴所針對的是中級法院就上訴人對行政長官2012年3月13日在港務局第XX/ATJ/2012號建議書上所作的命令騰空第XX號

碼頭的批示而提起的司法上訴所作的合議庭裁判，該裁判裁定上訴敗訴。

二、現上訴人不服中級法院所作出的決定，並認為該決定因違反平等、適度、公正及合理原則而存有審理錯誤的瑕疵。

三、被上訴法院所認定的事實並不足以令其作出有關違反平等、適度、公正及合理原則等問題的決定。

四、原審法院得出所有碼頭大致上位於同一水平線的結論是正確的，然而，在本案中，沒有資料顯示第XX號碼頭前方有任何的阻礙或限制可以作為不續期占用准照及命令勒遷的理由。

五、除被上訴實體所作的武斷決定外，從卷宗所載的資料得知，正如附於2012年10月4日請求書的照片中所示，第XX號碼頭所在之處(街道準線及道路寬度)與第XX號及第XX號碼頭的完全相同。

六、亦即第XX號碼頭的情況至少與第XX號及第XX號碼頭的相同，然而，後者卻一直受到行政當局完全不同的對待，相關的准照每年均獲得續期。

七、從上得出，面對相同的事實，行政當局卻有不同的取態，這明顯損害了上訴人的利益。

八、關於現被上訴決定提到法律平等的問題，在尊重不同見解下，我們認為，之所以不存在法律上的平等僅僅是因為自2010年起，第XX號碼頭的占用准照在有違平等、適度、公正及合理原則下一直未獲續期。

九、因此，在尊重不同見解的前提下，中級法院認為被上訴行政行為中命令騰空碼頭的決定並未違反平等原則是錯誤的。

十、從附入卷宗中的任何一份資料中都看不出第XX號碼頭的中短期占用將會影響到相關公交專道的工程進度，又或者立即騰空第XX號碼頭是否對相關工程進度來講至關重要，甚至在整個行政程序中，行政當局都沒有討論過這些問題。

十一、自准照不獲續期及發出騰空碼頭命令至今，已經分別經過了四年及兩年的時間，我們看不到有為建設上提公交專道而移動過一磚一瓦，甚至澳門市民亦沒有再聽到相關計劃的消息—這從本卷宗內證人作出的證言便可知悉。

十二、而且也沒有證實是第XX號碼頭未被騰空而阻礙了工程的進度或可能導致了工程的延誤。

十三、另一方面，如果在該段時間內媽閣至內港的公交專道工程已經開展且正在進行中，那就無法理解為什麼不續期第XX號碼頭的占用准照及清空相關地點的決定是必須、適度及合理的了。

十四、在本具體個案中，在尊重不同見解的前提下，我們認為，自准照不獲續期及發出騰空碼頭命令至今，已經分別經過了四年及兩年的時間，雖然相關行為未被執行，但並未對相關工程造成延誤，這一事實本身已經說明了該等措施的不適度、不適當以及不公正。

十五、既然並不存在立即騰空第XX號碼頭的緊急及明顯的必要性，那麼原審法院便絕不能從中得出被質疑的行政行為屬適度、公平及合理的結論。

十六、至少從中短期來看，上訴人的利益將因為一個並非現時存在的公共利益—亦即未來所謂的關閘至媽閣公交專道的使用者的利益—而受到了公然以及無理的漠視。

十七、因此，在尊重更佳見解的前提下，我們認為，至少在這四年內，對上訴人的准照予以續期—這也正是上訴人力求通過司法途徑所實現的權利—才是較為適當、適度及公正的措施，而且也不會阻止和妨礙公共利益的實現。

十八、被上訴裁判作出如此的裁決，存在明顯的審判錯誤，默許了對規範公共行政當局之活動的法律基本原則，例如分別規定於《行政程序法典》第5條、第7條以及《行政訴訟法典》第21條第1款d項的平等、適度、公平及合理原則的踐踏。

被上訴實體遞交了上訴答辯狀，主張上訴理由不成立。

檢察院助理檢察長發表了意見，認為本上訴不應獲得勝訴。

已作出檢閱。

現予以裁決。

二、獲認定事實

案卷中以下事實被視為已經確定：

上訴人為經營貨物出入口業務的有限公司。

1993 年 10 月 12 日，透過乙公證員繕立的頂讓合同，上訴人以頂讓方式從當時第 XX 號碼頭的所有人及臨時占用准照的持有人丙、丁和戊處取得相關准照。

在完成頂讓之後，上訴人於 1993 年 10 月 19 日向澳門政府港務廳請求將第 XX 號碼頭的經營准照轉為其公司名下。

該請求透過澳門港務廳 1993 年 10 月 21 日第 XXXX/XXX/CP 號公函獲得批准。

自此，上訴人一直以公開的方式經營第 XX 號內港碼頭，在該碼頭通常停泊了許多船舶並在其上開設了一間販賣魚類及海鮮名為“XXX 蟹欄”的營業場所，也是上訴人公司住所的所在地。

2006 年 7 月 10 日，上訴人以第 XX 號碼頭所有人及第 XX 號碼

頭所有人的代表的身份，向土地工務運輸局提交了一份上述兩個碼頭的合合作發展計劃書。

上提計劃書的內容為興建一幢三層的樓房，包括裝卸漁獲的停泊處，停泊船舶的碼頭，販賣海產的區域，一個飲食商業場所以及設置兩位工程准照申請人寫字樓的地方。

2006年11月8日，在遞交了上提計劃書之後，准照的申請人取得土地工務運輸局的可行意見，但就發出兩個碼頭工程准照方面，必須遵從港務局、澳門電力股份有限公司、消防局及城市規劃廳發出的意見。

應土地工務運輸局邀請，港務局對上述申請人提交計劃的可行性發表意見，該局最終根據載於8月10日第XXXXX/DURDEP/2006號批示的理據發表了反對發出工程准照的意見。

自1993年10月起至2010年12月31日止，上訴人為第XX號碼頭臨時占用准照的持有人。

不同的碼頭大致上位於同一水平線，但在每個碼頭的前方都有

不同的阻礙，受各種條件的限制。

透過運輸工務司司長 2011 年 7 月 5 日於第 XX/DAPE-ATJ/2011 號建議書作出的批示，不批准上訴人臨時占用准照的續期申請。

上訴人不服該決定，對其提起司法上訴，但被判敗訴，相關的裁判已轉為確定。

被上訴實體透過現被上訴行為命令上訴人騰空第 XX 號碼頭，詳細情況載於被上訴行為。

就命令騰空第 XX 號碼頭的批示所作出的通知內容如下：

“事由：騰空內港第XX號碼頭並將之歸還澳門特別行政區政府

己, 庚, 辛, 壬, 癸, 甲甲, 甲乙, 甲丙, 甲丁, 甲戊, 甲己, 甲庚, 甲辛, 甲壬, 甲癸, 乙甲, 乙乙律師：

一、根據行政長官2012年3月13日在港務局第XX/ATJ/2012號建議書上所作之批示，現通知如下：

為了開闢關閉至媽閣巴士專道，有必要將內港第XX號碼頭預留作公共道路，並基於有關情況及分析，行政長官根據《澳門特別行政區基本法》第7條、《土地法》第41條o)項以及第174條第1款c)項的規定，命令：

1、內港第XX號碼頭原臨時佔用准照持有人—甲應在接獲通知之日起15日內搬出內港第XX號碼頭、以將該地段歸還予澳門特別行政區政府，但無權取得任何賠償；

2、利害關係人應在第1點所指之期限內，將仍放在內港第XX號碼頭內的物品搬離；

3、履行期屆滿後仍放在內港第XX號碼頭內的各種物品，由於第6/86/M號法律及《土地法》均沒有作出規範，故類推適用2月15日第6/93/M號法令第30條的規定，這些物品以筆錄方式記載後暫時存放在港務局指定的場所內；自存放日起計15日後，倘有關物品沒有任何人申請索回，將視其為遺棄物而處理之；

4、如利害關係人未履行義務，則須按照《行政程序法典》第一百四十四條第二款的規定負責倘有之開支、損害賠償及金錢上之處罰。

港務局第XX/ATJ/2012號建議書的摘錄載於本函附件。

根據《行政程序法典》第一百四十九條的規定，利害關係人可於收到本函之日起計15日內就上述決定向行政長官提出聲明異議。

根據《行政程序法典》第二十五條二款以及經第265/2004號行政長官批示重新公佈的第9/1999號法律第三十六條(八)項的規定，利害關係人可於收到本函之日起計30日內就上述決定向澳門特別行政區中級法院提出司法上訴。

利害關係人可在辦公時間前來港務局大樓港口及船舶事務廳註冊及准照執行中心查閱內港第XX號碼頭的卷宗。

二、如果利害關係人未按照上述通知履行義務，須負責倘有之開支。

就此，本局依照《行政程序法典》第八條之善意原則作如下提示：

利害關係人須負責澳門特別行政區政府為搬離及處理內港第XX號碼頭內遺留的物品所作之一切開支，其中包括但不限於物品的搬運、倉儲、保管、清理等費用。具體的開支金額將視具體情況而定，並以最後結算為準。參照澳門特區政府的類似個案，有關開支均為澳門幣二十萬至六十萬元。

港務局局長

(簽名見原文)

黃穗文”

相關批示按下列建議書作出：

附件

港務局第XX/ATJ/2012號建議書的摘錄

一、概況

1. 內港第XX號碼頭，其地籍圖編號為XXXXXXXXXX。

根據物業登記局2011年8月29日的物業登記證明，內港第XX號碼頭未有物業標示記載。

2. 內港第XX號碼頭最後一份臨時佔用准照(編號XXX/2009號)的有效期至2010年12月31日已屆滿，該份准照的持有人為甲。

此後，就內港第XX號碼頭而言，澳門特別行政區政府沒有再向任何人發出新的臨時佔用准照。

3. 甲於2010年10月14日向港務局提出了有關內港第XX號碼頭2011年度的臨時佔用准照續期申請。

對於上述申請，運輸工務司司長2011年7月5日在港務局第XX/DAPE-ATJ/2011號建議書上作出批示，不批准有關內港第XX號

碼頭臨時佔用准照的續期申請，並要求內港第XX號碼頭原臨時佔用准照持有人一甲，在三十日內搬離碼頭內可拆除的物件，以便將該碼頭交還予澳門特別行政區政府管理。

4. 本局已透過2011年7月11日第SATJXXXXXXXXXC號公函，通知利害關係人以下事宜：

“根據運輸工務司司長2011年7月5日在港務局第XX/DAPE-ATJ/2011號建議書上所作之批示，現通知如下：

1. 不批准有關內港第XX號碼頭臨時佔用准照的續期申請；
2. 要求內港第XX號碼頭原臨時佔用准照持有人一甲，在三十日內搬離碼頭內可拆除的物件，以便將該碼頭交還予澳門特別行政區政府管理。”

5. 然而，甲至今仍未搬離內港第XX號碼頭。

6. 港務局於2012年1月13日透過第SATJXXXXXXXXXF號公函，就騰空內港第XX號碼頭、並將之歸還予澳門特別行政區政府一事向利害關係人進行了書面聽證。

7. 就第SATJXXXXXXXXF號公函所述之書面聽證事宜，[律師事務所]乙丙律師代表甲，於2012年1月26日向港務局提交了書面意見。

二、分析

8. 甲自1994年起獲發內港第XX號碼頭臨時佔用准照。

甲關於內港第XX號碼頭的臨時佔用法律關係受當時已生效的7月26日第6/86/M號法律(水域公產法)規範。

根據第1/1999號法律(回歸法)附件二的規定，第6/86/M號法律不採用為澳門特別行政區法律，但澳門特別行政區在制定新的法律前，可按《澳門特別行政區基本法》規定的原則和參照原有做法處理有關事務。

9. 目前，沒有任何證據證明內港第XX號碼頭於1870年7月1日已為私人財產或為私人占有，亦沒有證據證明前澳葡政府根據第6/86/M號法律確認內港第XX號碼頭屬私人財產。

根據物業登記局2011年8月29日發出的物業登記證明，未載有內港第XX號碼頭的物業標示記載。

10. 《澳門特別行政區基本法》第七條規定，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，其收入全部歸澳門特別行政區政府支配。

由於內港第XX號碼頭並沒有在澳門特別行政區成立前被確認為私有土地，故該碼頭應屬於國家所有，並應由澳門特別行政區政府管理、使用及開發。

11. 根據7月31日第122/89/M號訓令的規定，內港第XX號碼頭處於水域公產範圍內。

基於上述事實，認定內港第XX號碼頭屬公產。

12. 參照第6/86/M號法律第十三條的規定，內港第XX號碼頭的臨時佔用准照賦予有關准照持有人在准照有效期內使用該碼頭的權

利。

隨著內港第XX號碼頭最後一份臨時佔用准照(編號XXX/2009號)有效期於2010年12月31日屆滿，原准照持有人—甲使用內港第XX號碼頭的權利已失效。

因此，自2011年1月1日起，甲無權再使用內港第XX號碼頭。

13. 參照第6/86/M號法律第十七條第二款的規定，內港第XX號碼頭最後一份臨時佔用准照(編號XXX/2009號)有效期於2010年12月31日屆滿後，甲應搬離該碼頭。

14. 交通事務局在2010年12月15日第XXXX/DDPDT/2010號報告書中提及關闡至媽閣巴士專道的構想，並建議相關部門將內港第XX號和第XX號碼頭的空間預留作公共道路用地，而當附近建築物發展或進行規劃工作時，亦應一併考慮交通方面預留空間的需要。

15. 交通事務局在2011年3月10日第XXXXXXXX/XXXX/DPT/2011號公函提及，從澳門整體交通角度考慮，為配合近期及長遠計劃的實施，將內港第XX號及第XX號碼頭預

留作公共道路具有必要性及可行性，並建議採取相應跟進措施，配合有關計劃落實。

16. 為將內港第XX號碼頭預留作公共道路以配合澳門整體交通發展，內港第XX號碼頭必須騰空並歸還予澳門特別行政區政府，以便澳門特別行政區政府進行所需的管理、使用及開發。

17. 不論是1966年《民法典》(第二百零二條第二款)，或者現行《民法典》(第一百九十三條)，均規定屬公產之物為非融通物，不可成為私法標的，亦不可由個人據為己有。

由於內港第XX號碼頭屬公產，故該碼頭的物權(包括地上權)不可由私人取得或轉移。

由於利害關係人對於內港第XX號碼頭不具有地上權，故不可向澳門特別行政區政府主張內港第XX號碼頭上蓋建築物的物權權利。

18. 參照第6/86/M號法律第二十條第一、二款的規定，倘公產土地被認為須用於公眾共用，或者因為其他公共利益而需要使用公產土地，批給及准照得透過具依據的行為而被撤銷；准照的廢止不給

予利害關係人索取任何賠償的權利，但可取回不影響澳門經濟利益的改善物。

現行《土地法》第七十五條亦規定，不論佔用的終止原因為何，佔用人無權取回在地段上所作的改善物，亦無權基此獲得損害賠償，但應獲償還相應於其仍有權佔用地段期間的費用。

基於上述規定，在臨時佔用准照失效後，就騰空內港第XX號碼頭、並將之歸還予澳門特別行政區政府一事，利害關係人將無權索取賠償。

19. 根據《澳門特別行政區基本法》第七條、《土地法》第四十一條o)項以及第一百七十四條第一款c)項的規定，行政長官有權限命令騰空內港第XX號碼頭、並將之歸還予澳門特別行政區政府。

屆時，有關利害關係人必須在行政長官指定的期限內騰空內港第XX號碼頭；否則，行政當局得採取必要的執行措施，而未在指定期間內搬離或領取的作品將被視為遺棄物。

三、對利害關係人提交的書面意見的分析

20. 甲並不擁有內港第XX號碼頭以及碼頭上蓋建築物的所有權，亦不擁有任何性質之物權。(針對書面意見第II部分)

20.1 根據第1/1999號法律(回歸法)參照適用的第6/86/M號法律，對於臨時佔用准照有以下規定：

「—准照在有效期內給予其擁有人對憑證所載的目的及限制的專利使用權(第6/86/M號法律第十三條規定)；

—准照期限為一年，每一次的續期不可超過一年(第6/86/M號法律第十四條第一、三款)；

—准照期限告滿後，可拆除的設備應搬離(第6/86/M號律第十七條第二款)。」

20.2 基於上述規定，每份臨時准照僅賦予准照持有人為期一年的專利使用權，此項專利使用權將因期限屆滿而失效。准照失效後，利害關係人即應搬離碼頭。

20.3 此外，港務局就內港第XX號碼頭發出的全是臨時佔用准照，這表示行政當局從未承認臨時准照持有人為該碼頭及其上建築物的所有權人。

20.4 終審法院第71/2010號案合議庭裁判指出：

「在此轉錄所提到的2006年7月5日的合議庭裁判中的見解。在該裁判特別提到：

該法(指《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，其收入全部歸澳門特別行政區政府支配。”

由此可見，基本法確立了特區境內的土地和自然資源屬國家所有、由特區政府管理的原則。但考慮到尊重和保護澳門原有的少部份私有土地，在此原則之下允許例外情況，即繼續承認原來的擁有私有土地的權利。

但這例外情況有一條件，即該私有土地須“在澳門特別行政區成立前已依法確認”。

由於特區成立之後，特區範圍內的所有土地，除了在特區成立之前已獲依法確認屬於私人的之外，均屬國家所有。因此，在特區成立之後不能產生新的私有土地，否則，就違反了基本法第 7 條的規定。

如果利害關係人在特區成立之後才提起確定其擁有土地所有權的訴訟，由於在特區成立前未經依法確認屬私人的土地在特區成立後均屬國家所有，顯然該訴訟請求不符合基本法第 7 條的規定。

即使如本案一樣，有關訴訟在特區成立之前已經提起，但到特區成立時仍未有確定裁判，也就是說仍未獲得依法確認，有關利害關係人的請求就違反了基本法第 7 條的規定，同樣不能成立。

兩種情況的內在原因是相同的，既然土地的私有屬性在特區成立前沒有得到依法確認，不管在理論上認為這種訴訟具有創設權利還是宣告權利的性質，在特區成立後就再也不能獲得確認，否則就違反了基本法第 7 條規定的特區土地國有原則。法院不能在特區成

立後，也就是基本法生效之後，違反該法規作出確認私有土地的裁判。」

20.5 中級法院第26/2000號訴訟案的合議庭裁判摘要指出：

「三、公財產是一系列之物，其屬於居民及地區性質之公法人，由於這些物獲賦予之公益目的，法律規定其受特殊法律制度約束，主要以其非融通化為特點，旨在保護這一公益成果。

四、當財產為公產之組成部分時，則不得進入法律保護的交易，不可成為個人已有之標的，亦不可因取得時效而取得。

五、公產之私人使用者即准照之持有人之法律狀況，僅有法律性質，而從不具有物權性質，從而其自詡為物權擁有人之身份並不合法。」

(澳門特別行政區中級法院裁判譯本匯編，2000年第一卷，第349頁)

20.6 基於上述理由，也基於內港第XX號碼頭為公產之事實，故內港第XX號碼頭原臨時准照持有人甲並不擁有內港第XX號碼頭以

及碼頭上蓋建築物的所有權，亦不擁有任何性質之物權。

21. 要求騰空內港第XX號碼頭、並將之歸還澳門特別行政區政府以用於公共道路，沒有違反平等原則及適度原則。(針對書面意見第III部分)

21.1 交通事務局在第XXXX/DDPDT/2010號報告書指出：「……按照現階段的資料作出分析評估，在DBL(即公共巴士專用車道)沿途，巴素打爾古街及爹美刁施拿大馬路一段道路較窄，最多只能設置一個方向的巴士專道，其中近柏港停車場因有海關設施、XX號和XX號碼頭等一系列建築物，該段車道僅闊3.35米左右，(見附上照片)，當未來設置DBL時，不單難以作為分流一般私人車輛的車道，反而可能成為新的交通瓶頸；故此顧問公司建議將上述車道旁的XX號及XX號碼頭向內港遷移約4米，除可擴闊現有車道闊度外，該路段將可以設置兩條北行車道。」

21.2 交通事務局在第XXXXXXXX/XXXX/DPT/2011號公函亦指出：「為配合有關公交快速通道的設置，有需要強化關閘至媽閣沿線街道的交通通行及分流能力，以及藉此改善造成沿線交通樽頸；其

中，爹美刁施拿大馬路對巴素打爾古街發揮分流作用，現時爹美刁施拿大馬路雖然大部分路段均有條件雙線行車，然而其中XX號碼頭前的路段則低於一條行車線的一般寬度，行車條件並不理想，倘能解決有關路段的瓶頸，將有利於上述交通快速通道計劃的實施及對內港交通運作的理順。」

21.3 上述報告及公函已明確說明內港第XX、XX號碼頭旁的車道僅闊3.35米，為解決因設置公共巴士專用車道而可能在這處出現的交通瓶頸問題，故有需要將該等碼頭預留作公共道路。

21.4 由於地理位置所限，內港第XX、XX號碼頭旁的車道較窄，此客觀情況已造成該等碼頭所處的情況與其他碼頭不同。

21.5 行政當局要求騰空內港第XX號碼頭並將之歸還澳門特別行政區政府，其目的在於實施公共巴士專用車道計劃，從而滿足公眾使用的需要。行政當局的決定是為了實現公共利益，而所使用的方法相對於該目的來說已經是適當、對達到預定目標是適合且是必須的。

21.6 總而言之，行政當局要求騰空內港第XX號碼頭並將之歸還

澳門特別行政區政府、以用於公共道路，沒有違反平等原則及適度原則。

22. 本個案所針對之行為不存在權力偏差，也沒有違反行政當局與私人合作原則。(針對書面意見第IV部分)

22.1 終審法院第29/2003號裁判書指出：「“權力偏差是一種瑕疵，係指出於與法律賦予該權力時所要達到的目的不符的主要決定性原因而行使自由裁量權”，“其前提是法定目的和實際目的(或行政當局切實追求的目的)之間存在差別。”(見Freitas do Amaral，《行政法教程》，第二卷，2002年，第394頁)

根據同一作者的看法，權力偏差主要有兩種：一種是，當行政當局為了達到與法律要求不同的公共利益的目的時出於公共利益的考慮而出現的權力偏差；另一種是，當行政當局不是為了達到公共利益的目的，而是為了私人利益的目的，出於私人利益的考慮而出現的權力偏差。」

22.2 正如上文所述，對於設置公共巴士專用車道而言，必須將內港第XX號和第XX號碼頭的空間預留作公共道路用地，以免因該處

道路狹窄而出現新的交通瓶頸。將內港第XX號及第XX號碼頭預留作公共道路具有可行性及必要性。

22.3 要求利害關係人騰空內港第XX號碼頭，是為了設置由關閘至媽閣的巴士專道，以配合澳門特別行政區近期及長期的交通規劃。截至目前，上述目標沒有任何變更。

毫無疑問，所有這些均是為了實現公共利益。

22.4 行政當局要求騰空內港第XX號碼頭並將之歸還澳門特別行政區政府，具有足夠的事實依據與法律依據。

因此，在本個案中不存在權力偏差的情況。

22.5 為將內港第XX號碼頭預留作公共道路，港務局已透過第SATJXXXXXXXXXE號公函，就不批准內港第XX號碼頭臨時佔用准照的續期申請、利害關係人應搬離碼頭內可拆除的物件等事宜向甲進行書面聽證。

22.6 港務局已應利害關係人的要求，以證明書的方式提供有關內港第XX號碼頭的存檔資料。

22.7 港務局已透過第SATJXXXXXXXXXC號公函，將運輸工務司司長不批准內港第XX號碼頭臨時佔用准照續期的決定通知了利害關係人。

上述公函中已附有運輸工務司司長作出決定時所依據的港務局第XX/DAPE-ATJ/2011號建議書的全文摘錄。

22.8 就要求利害關係人騰空內港第XX號碼頭、並將之歸還予澳門特別行政區政府一事，港務局已透過2012年1月13日第SATJXXXXXXXXXF號公函對利害關係人進行了書面聽證。

22.9 從港務局SATJXXXXXXXXXE號公函、第SATJXXXXXXXXXC號公函、第SATJXXXXXXXXXF號公函，以及港務局發出的證明書，利害關係人可以清晰知道有關的事實依據及法律依據，亦獲得充分發表意見的機會，因此，不存在違反行政當局與私人合作原則的情況。

22.10 總結而言，要求利害關係人騰空內港第XX號碼頭並將之歸還澳門特別行政區政府，並不存在權力偏差，也沒有違反行政當局與私人合作原則。

23. 要求騰空內港第XX號碼頭並將之歸還澳門特別行政區政府，沒有違反現有法律。(針對書面意見第V部分)

23.1 正如上文及第20點所述，內港第XX號碼頭為公產，甲不擁有該碼頭以及該碼頭上蓋建築物的所有權，亦不擁有任何性質之物權。

23.2 行政當局要求利害關係人騰空內港第XX號碼頭並將該碼頭歸還予特區政府，具有充分的事實依據、法律依據，並已向利害關係人清晰說明所作決定之依據，沒有沾上任何形式瑕疵。因此，不存在任何違反適用之法律原則或法律規定的瑕疵。

四、建議

24. 為了開關關閘至媽閣巴士專道，有必要將內港第XX號碼頭預留作公共道路。在綜合上文各項陳述與分析後，建議：

24.1 由行政長官根據《澳門特別行政區基本法》第7條、《土地法》第41條o)項以及第174條第1款c)項的規定，命令：

24.1.1 內港第XX號碼頭原臨時佔用准照持有人—甲應在接獲通知之日起15日內搬出內港第XX號碼頭、以將該地段歸還予澳門特別行政區政府，但無權取得任何賠償；

24.1.2 利害關係人應在第24.1.1點所指之期限內將仍放在內港第XX號碼頭內的物品搬離；

24.2 倘若利害關係人未在期限內執行第24.1點所指的命令，祈請行政長官批准下列行政程序：

.....

24.2.3 關於履行期屆滿後仍放在內港第XX號碼頭內的各種物品，由於第6/86/M號法律及《土地法》均沒有作出規範，故建議類推適用2月15日第6/93/M號法令第30條的規定，將這些物品以筆錄方式記載後暫時存放在港務局指定的場所內；自存放日起計15日後，倘有關物品沒有任何人申請索回，將視其為遺棄物而處理之；

24.2.4 利害關係人應按照《行政程序法典》第一百四十四條第二款的規定，承擔相應的開支、損害賠償及金錢上之處罰；

.....”

從行政卷宗得知，行政當局將下列關於位於澳門內港 XX-XX 號碼頭的建築初研計劃通知了利害關係人：

“事由：關於位於澳門內港XX-XX號碼頭的建築初研計劃

檔案編號：XXX/2005/L

現行使刊登於2000年11月15日《澳門特別行政區公報》的第X/SOTDIR/2000號批示所賦予之權限及根據本局副局長於本年10月27日所作之批示，現通知閣下，本局對上述計劃發出可行意見，但須遵守以下各項：

1. 港務局第XXX/ATJ/2006號意見。
2. 消防局第XXXX/DT/2006號意見。

3. 澳門電力股份有限公司第XXXXXX/06DDI號意見。

4. 本局城市規劃廳將發出的意見。

專此函達，順頌台安

局長(由城市建設廳廳長代行)

(簽名見原文)”

上訴人接獲通知如下：

“事由：關於內港第XX號碼頭的續期申請—書面聽證

就 貴司於2010年10月14日遞交的有關內港第XX號碼頭的臨時佔

用准照續期申請一事，現根據《行政程序法典》第93條及第94條的規定，對貴司進行書面聽證：

1. 貴司自1994年起獲發內港第XX號碼頭臨時佔用准照。貴司於內港第XX號碼頭的臨時佔用法律關係受當時已生效的7月26日第6/86/M號法律(水域公產法)規範。

根據第1/1999號法律(回歸法)附件二的規定，第6/86/M號法律不採用為澳門特別行政區法律，但澳門特別行政區在制定新的法律前，可按《澳門特別行政區基本法》規定的原則和參照原有做法處理有關事務。

2. 目前，沒有任何文件證明內港第XX號碼頭於1870年7月1日已為私人財產或為私人占有，亦沒有前澳葡政府根據第6/86/M號法律確認內港第XX號碼頭屬私人財產的文件。

另一方面，前澳葡政府及澳門特別行政區政府一直持續地向內港第XX號碼頭發出臨時佔用准照。

根據7月31日第122/89/M號訓令的規定，內港第XX號碼頭處於水域公產範圍內。

基於上述事實，認定內港第XX號碼頭屬公產。

3. 《澳門特別行政區基本法》第七條規定，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，其收入全部歸澳門特別行政區政府支配。

由於內港第XX號碼頭屬公產，故屬於國家所有，並由澳門特別行政區政府管理。

4. 交通事務局在2010年12月15日第XXXX/DDPDT/2010號報告書中提及關關至媽閣巴士專道的構想，並建議相關部門將內港第XX號和第XX號碼頭的空間預留作公共道路用地，而當附近建築物發展或進行規劃工作時，亦應一併考慮交通方面預留空間的需要。

5. 交通事務局在2011年3月10日第XXXXXXXX/XXXX/DPT/2011號公函提及，從澳門整體交通角度考慮，為配合近期及長遠計劃的實施，將內港第XX號及第XX號碼頭預留作公共道路具有必要性及可行性，並建議採取相應跟進措施，配合有關計劃落實。

6. 參照第6/86/M號法律第二十條一款的規定，倘公產土地被認為須用於公眾共用，或者因為其他公共利益而需要使用公產土地，批給及准照得透過具依據的行為而被撤銷。

相應地，基於公眾使用或其他公共利益的需要，澳門特別行政區政府同樣得不對水域公產的臨時佔用准照作出續期。

7. 基於上述理由，為將內港第XX號碼頭預留作公共道路以配合澳門整體交通發展，澳門特別行政區政府可能不批准有關內港第XX號碼頭臨時佔用准照的續期申請。

如果澳門特別行政區政府不批准內港第XX號碼頭臨時佔用准照的續期，則 貴司將因臨時佔用准照失效而喪失繼續使用內港第XX號碼頭的權利。屆時，貴司將必須搬離碼頭內可拆除的物件，以便將該碼頭交還予澳門特別行政區政府管理。

8. 不論是1966年《民法典》(第202條第2款)，或者現行《民法典》(第193條)，均規定屬公產之物為非融通物，不可成為私法標的，亦不可由個人據為已有。

由於內港第XX號碼頭屬公產，故該碼頭的物權(包括地上權)不可由私人取得或轉移。

由於利害關係人對於內港第XX號碼頭不具有地上權，故不可向澳門特別行政區政府主張內港第XX號碼頭上蓋建築物的物權權利。

9. 參照第6/86/M號法律第二十條一、二款的規定，倘公產土地被認為須用於公眾共用，或者因為其他公共利益而需要使用公產土地，批給及准照得透過具依據的行為而被撤銷；准照的廢止不給予利害關係人索取任何賠償的權利，但可取回不影響澳門經濟利益的改善物。

現行《土地法》第七十五條亦規定，不論佔用的終止原因為何，佔用人無權取回在地段上所作的改善物，亦無權基此獲得損害賠償，但應獲償還相應於其仍有權佔用地段期間的費用。

基於上述規定，如澳門特別行政區政府在臨時佔用准照失效後收回內港第XX號碼頭，利害關係人將無權索取賠償。

請 貴司於收到本函之日起十五日內就本函所述事宜表明意見，有

關意見應以書面方式送交本局。

貴司可在辦公時間前來港務局大樓港口及船舶事務廳註冊及准照執行中心查閱內港第XX號碼頭的卷宗。

順頌台安

局長

(簽名見原文)

黃穗文”

現被質疑的批示是根據下列的報告及建議書作出騰空碼頭的命令：

“事由：騰空內港第XX號碼頭、並將之歸還予澳門特別行政區政府

建議書編號：XX/ATJ/2012

日期：17/02/2012

港務局局長鈞鑒

就要求內港第XX號碼頭原臨時佔用准照持有人—甲騰空內港第XX號碼頭、並將之歸還予澳門特別行政區政府一事，現向閣下作出報告與建議。

一、概況

1. 內港第XX號碼頭，其地籍圖編號為XXXXXXXXXX。

根據物業登記局2011年8月29日的物業登記證明，內港第XX號碼頭未有物業標示記載。(見附件一：物業登記局2011年8月29日的物業登記證明)

2. 內港第XX號碼頭最後一份臨時佔用准照(編號XXX/2009號)的有效期至2010年12月31日已屆滿，該份准照的持有人為甲。(見附件二：第XXX/2009號臨時佔用准照)

此後，就內港第XX號碼頭而言，澳門特別行政區政府沒有再向任何人發出新的臨時佔用准照。

3. 甲於2010年10月14日向港務局提出了有關內港第XX號碼頭2011年度的臨時佔用准照續期申請。

對於上述申請，運輸工務司司長2011年7月5日在港務局第XX/DAPE-ATJ/2011號建議書上作出批示，不批准有關內港第XX號碼頭臨時佔用准照的續期申請，並要求內港第XX號碼頭原臨時佔用准照持有人—甲，在三十日內搬離碼頭內可拆除的物件，以便將該碼頭交還予澳門特別行政區政府管理。

(見附件三：港務局第XX/DAPE-ATJ/2011號建議書)

4. 本局已透過2011年7月11日第SATJXXXXXXXXXC號公函，通知利害關係人以下事宜：

“根據運輸工務司司長2011年7月5日在港務局第XX/DAPE-ATJ/2011號建議書上所作之批示，現通知如下：

1. 不批准有關內港第XX號碼頭臨時佔用准照的續期申請；
2. 要求內港第XX號碼頭原臨時佔用准照持有人一甲，在三十日內搬離碼頭內可拆除的物件，以便將該碼頭交還予澳門特別行政區政府管理。”

(見附件四：港務局第SATJXXXXXXXXXC號公函)

5. 然而，甲至今仍未搬離內港第XX號碼頭。
6. 港務局於2012年1月13日透過第SATJXXXXXXXXXF號公函，就騰空內港第XX號碼頭、並將之歸還予澳門特別行政區政府一事向利害關係人進行了書面聽證。

(見附件五：港務局第SATJXXXXXXXXF號公函)

7. 就第SATJXXXXXXXXF號公函所述之書面聽證事宜，[律師事務所]乙丙律師代表甲，於2012年1月26日向港務局提交了書面意見。

(見附件六：利害關係人的書面意見)

二、分析

8. 甲自1994年起獲發內港第XX號碼頭臨時佔用准照。

甲關於內港第XX號碼頭的臨時佔用法律關係受當時已生效的7月26日第6/86/M號法律(水域公產法)規範。

根據第1/1999號法律(回歸法)附件二的規定，第6/86/M號法律不採用為澳門特別行政區法律，但澳門特別行政區在制定新的法律前，可按《澳門特別行政區基本法》規定的原則和參照原有做法處理有關事務。

9. 目前，沒有任何證據證明內港第XX號碼頭於1870年7月1日已

為私人財產或為私人占有，亦沒有證據證明前澳葡政府根據第6/86/M號法律確認內港第XX號碼屬私人財產。

根據物業登記局2011年8月29日發出的物業登記證明，未載有內港第XX號碼的物業標示記載。

10. 《澳門特別行政區基本法》第七條規定，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，其收入全部歸澳門特別行政區政府支配。

由於內港第XX號碼並沒有在澳門特別行政區成立前被確認為私有土地，故該碼頭應屬於國家所有，並應由澳門特別行政區政府管理、使用及開發。

11. 根據7月31日第122/89/M號訓令的規定，內港第XX號碼處於水域公產範圍內。

基於上述事實，認定內港第XX號碼屬公產。

12. 參照第6/86/M號法律第十三條的規定，內港第XX號碼頭的臨時佔用准照賦予有關准照持有人在准照有效期內使用該碼頭的權利。

隨著內港第XX號碼頭最後一份臨時佔用准照(編號XXX/2009號)有效期於2010年12月31日屆滿，原准照持有人—甲使用內港第XX號碼頭的權利已失效。

因此，自2011年1月1日起，甲無權再使用內港第XX號碼頭。

13. 參照第6/86/M號法律第十七條第二款的規定，內港第XX號碼頭最後一份臨時佔用准照(編號XXX/2009號)有效期於2010年12月31日屆滿後，甲應搬離該碼頭。

14. 交通事務局在2010年12月15日第XXXX/DDPDT/2010號報告書中提及關關至媽閣巴士專道的構想，並建議相關部門將內港第XX號和第XX號碼頭的空間預留作公共道路用地，而當附近建築物發展或進行規劃工作時，亦應一併考慮交通方面預留空間的需要。(見附件七：交通事務局第XXXX/DDPDT/2010號報告書)

15. 交通事務局在2011年3月10日第XXXXXXXX/XXXX/DPT/2011號公函提及，從澳門整體交通角度考慮，為配合近期及長遠計劃的實施，將內港第XX號及第XX號碼頭預留作公共道路具有必要性及可行性，並建議採取相應跟進措施，配合有關計劃落實。（見附件八：交通事務局第XXXXXXXX/XXXX/DPT/2011號公函）

16. 為將內港第XX號碼頭預留作公共道路以配合澳門整體交通發展，內港第XX號碼頭必須騰空並歸還予澳門特別行政區政府，以便澳門特別行政區政府進行所需的管理、使用及開發。

17. 不論是1966年《民法典》(第二百零二條第二款)，或者現行《民法典》(第一百九十三條)，均規定屬公產之物為非融通物，不可成為私法標的，亦不可由個人據為己有。

由於內港第XX號碼頭屬公產，故該碼頭的物權(包括地上權)不可由私人取得或轉移。

由於利害關係人對於內港第XX號碼頭不具有地上權，故不可向澳門特別行政區政府主張內港第XX號碼頭上蓋建築物的物權權利。

18. 參照第6/86/M號法律第二十條第一、二款的規定，倘公產土地被認為須用於公眾共用，或者因為其他公共利益而需要使用公產土地，批給及准照得透過具依據的行為而被撤銷；准照的廢止不給予利害關係人索取任何賠償的權利，但可取回不影響澳門經濟利益的改善物。

現行《土地法》第七十五條亦規定，不論佔用的終止原因為何，佔用人無權取回在地段上所作的改善物，亦無權基此獲得損害賠償，但應獲償還相應於其仍有權佔用地段期間的費用。

基於上述規定，在臨時佔用准照失效後，就騰空內港第XX號碼頭、並將之歸還予澳門特別行政區政府一事，利害關係人將無權索取賠償。

19. 根據《澳門特別行政區基本法》第七條、《土地法》第四十一條o)項以及第一百七十四條第一款c)項的規定，行政長官有權限命令騰空內港第XX號碼頭、並將之歸還予澳門特別行政區政府。

屆時，有關利害關係人必須在行政長官指定的期限內騰空內港第XX號碼頭；否則，行政當局得採取必要的執行措施，而未在指定

期間內搬離或領取之物品將被視為遺棄物。

三、對利害關係人提交的書面意見的分析

20. 甲並不擁有內港第XX號碼頭以及碼頭上蓋建築物的所有權，亦不擁有任何性質之物權。(針對書面意見第II部分)

20.1 根據第1/1999號法律(回歸法)參照適用的第6/86/M號法律，對於臨時佔用准照有以下規定：

「—准照在有效期內給予其擁有人對憑證所載的目的及限制的專利使用權(第6/86/M號法律第十三條規定)；

—准照期限為一年，每一次的續期不可超過一年(第6/86/M號法律第十四條第一、三款)；

—准照期限告滿後，可拆除的設備應搬離(第6/86/M號法律第十七條第二款)。」

20.2 基於上述規定，每份臨時准照僅賦予准照持有人為期一年

的專利使用權，此項專利使用權將因期限屆滿而失效。准照失效後，利害關係人即應搬離碼頭。

20.3 此外，港務局就內港第XX號碼頭發出的全是臨時佔用准照，這表示行政當局從未承認臨時准照持有人為該碼頭及其上建築物的所有權人。

20.4 終審法院第71/2010號案合議庭裁判指出：

「在此轉錄所提到的2006年7月5日的合議庭裁判中的見解。在該裁判特別提到：

該法(指《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，其收入全部歸澳門特別行政區政府支配。”

由此可見，基本法確立了特區境內的土地和自然資源屬國家所有、由特區政府管理的原則。但考慮到尊重和保護澳門原有的少部

份私有土地，在此原則之下允許例外情況，即繼續承認原來的擁有私有土地的權利。

但這例外情況有一條件，即該私有土地須“在澳門特別行政區成立前已依法確認”。

由於特區成立之後，特區範圍內的所有土地，除了在特區成立之前已獲依法確認屬於私人的之外，均屬國家所有。因此，在特區成立之後不能產生新的私有土地，否則，就違反了基本法第 7 條的規定。

如果利害關係人在特區成立之後才提起確定其擁有土地所有權的訴訟，由於在特區成立前未經依法確認屬私人的土地在特區成立後均屬國家所有，顯然該訴訟請求不符合基本法第 7 條的規定。

即使如本案一樣，有關訴訟在特區成立之前已經提起，但到特區成立時仍未有確定裁判，也就是說仍未獲得依法確認，有關利害關係人的請求就違反了基本法第 7 條的規定，同樣不能成立。

兩種情況的內在原因是相同的，既然土地的私有屬性在特區成

立前沒有得到依法確認，不管在理論上認為這種訴訟具有創設權利還是宣告權利的性質，在特區成立後就再也不能獲得確認，否則就違反了基本法第 7 條規定的特區土地國有原則。法院不能在特區成立後，也就是基本法生效之後，違反該法規作出確認私有土地的裁判。」

20.5 中級法院第26/2000號訴訟案的合議庭裁判摘要指出：

「三、公財產是一系列之物，其屬於居民及地區性質之公法人，由於這些物獲賦予之公益目的，法律規定其受特殊法律制度約束，主要以其非融通化為特點，旨在保護這一公益成果。

四、當財產為公產之組成部分時，則不得進入法律保護的交易，不可成為個人已有之標的，亦不可因取得時效而取得。

五、公產之私人使用者即准照之持有人之法律狀況，僅有法律性質，而從不具有物權性質，從而其自詡為物權擁有人之身份並不合法。」

(澳門特別行政區中級法院裁判譯本匯編，2000年第一卷，第349頁)

20.6 基於上述理由，也基於內港第XX號碼頭為公產之事實，故內港第XX號碼頭原臨時准照持有人甲並不擁有內港第XX號碼頭以及碼頭上蓋建築物的所有權，亦不擁有任何性質之物權。

21. 要求騰空內港第XX號碼頭、並將之歸還澳門特別行政區政府以用於公共道路，沒有違反平等原則及適度原則。(針對書面意見第III部分)

21.1 交通事務局在第XXXX/DDPDT/2010號報告書指出：「……按照現階段的資料作出分析評估，在DBL(即公共巴士專用車道)沿途中，巴素打爾古街及爹美刁施拿大馬路一段道路較窄，最多只能設置一個方向的巴士專道，其中近柏港停車場因有海關設施、XX號和XX號碼頭等一系列建築物，該段車道僅闊3.35米左右，(見附上照片)，當未來設置DBL時，不單難以作為分流一般私人車輛的車道，反而可能成為新的交通瓶頸；故此顧問公司建議將上述車道旁的XX號及XX號碼頭向內港遷移約4米，除可擴闊現有車道闊度外，該路段將可以設置兩條北行車道。」

21.2 交通事務局在第XXXXXXXX/XXXX/DPT/2011號公函亦指

出：「為配合有關公交快速通道的設置，有需要強化關閘至媽閣沿線街道的交通通行及分流能力，以及藉此改善造成沿線交通樽頸；其中，爹美刁施拿大馬路對巴素打爾古街發揮分流作用，現時爹美刁施拿大馬路雖然大部分路段均有條件雙線行車，然而其中XX號碼頭前的路段則低於一條行車線的一般寬度，行車條件並不理想，倘能解決有關路段的瓶頸，將有利於上述交通快速通道計劃的實施及對內港交通運作的理順。」

21.3 上述報告及公函已明確說明內港第XX、XX號碼頭旁的車道僅闊3.35米，為解決因設置公共巴士專用車道而可能在這處出現的交通瓶頸問題，故有需要將該等碼頭預留作公共道路。

21.4 由於地理位置所限，內港第XX、XX號碼頭旁的車道較窄，此客觀情況已造成該等碼頭所處的情況與其他碼頭不同。

21.5 行政當局要求騰空內港第XX號碼頭並將之歸還澳門特別行政區政府，其目的在於實施公共巴士專用車道計劃，從而滿足公眾使用的需要。行政當局的決定是為了實現公共利益，而所使用的方法相對於該目的來說已經是適當、對達到預定目標是適合且是必

須的。

21.6 總而言之，行政當局要求騰空內港第XX號碼頭並將之歸還澳門特別行政區政府、以用於公共道路，沒有違反平等原則及適度原則。

22. 本個案所針對之行為不存在權力偏差，也沒有違反行政當局與私人合作原則。(針對書面意見第IV部分)

22.1 終審法院第29/2003號裁判書指出：「“權力偏差是一種瑕疵，係指出於與法律賦予該權力時所要達到的目的不符的主要決定性原因而行使自由裁量權”，“其前提是法定目的和實際目的（或行政當局切實追求的目的）之間存在差別。”（見Freitas do Amaral，*《行政法教程》*，第二卷，2002年，第394頁）

根據同一作者的看法，權力偏差主要有兩種：一種是，當行政當局為了達到與法律要求不同的公共利益的目的時出於公共利益的考慮而出現的權力偏差；另一種是，當行政當局不是為了達到公共利益的目的，而是為了私人利益的目的，出於私人利益的考慮而出現的權力偏差。」

22.2 正如上文所述，對於設置公共巴士專用車道而言，必須將內港第XX號和第XX號碼頭的空間預留作公共道路用地，以免因該處道路狹窄而出現新的交通瓶頸。將內港第XX號及第XX號碼頭預留作公共道路具有可行性及必要性。

22.3 要求利害關係人騰空內港第XX號碼頭，是為了設置由關閘至媽閣的巴士專道，以配合澳門特別行政區近期及長期的交通規劃。截至目前，上述目標沒有任何變更。

毫無疑問，所有這些均是為了實現公共利益。

22.4 行政當局要求騰空內港第XX號碼頭並將之歸還澳門特別行政區政府，具有足夠的事實依據與法律依據。

因此，在本個案中不存在權力偏差的情況。

22.5 為將內港第XX號碼頭預留作公共道路，港務局已透過第SATJXXXXXXXXXE號公函，就不批准內港第XX號碼頭臨時佔用准照的續期申請、利害關係人應搬離碼頭內可拆除的物件等事宜向甲進行書面聽證。(見附件九：SATJXXXXXXXXXE號公函)

22.6 港務局已應利害關係人的要求，以證明書的方式提供有關內港第XX號碼頭的存檔資料。(見附件十：港務局於2011年8月1日及8月4日發出的證明書)

22.7 港務局已透過第SATJXXXXXXXXXC號公函，將運輸工務司司長不批准內港第XX號碼頭臨時佔用准照續期的決定通知了利害關係人。

上述公函中已附有運輸工務司司長作出決定時所依據的港務局第XX/DAPE-ATJ/2011號建議書的全文摘錄。

22.8 就要求利害關係人騰空內港第XX號碼頭、並將之歸還予澳門特別行政區政府一事，港務局已透過2012年1月13日第SATJXXXXXXXXXF號公函對利害關係人進行了書面聽證。

22.9 從港務局SATJXXXXXXXXXE號公函、第SATJXXXXXXXXXC號公函、第SATJXXXXXXXXXF號公函，以及港務局發出的證明書，利害關係人可以清晰知道有關的事實依據及法律依據，亦獲得充分發表意見的機會，因此，不存在違反行政當局與私人合作原則的情況。

22.10 總結而言，要求利害關係人騰空內港第XX號碼頭並將之歸還澳門特別行政區政府，並不存在權力偏差，也沒有違反行政當局與私人合作原則。

23. 要求騰空內港第XX號碼頭並將之歸還澳門特別行政區政府，沒有違反現有法律。(針對書面意見第V部分)

23.1 正如上文及第20點所述，內港第XX號碼頭為公產，甲不擁有該碼頭以及該碼頭上蓋建築物的所有權，亦不擁有任何性質之物權。

23.2 行政當局要求利害關係人騰空內港第XX號碼頭並將該碼頭歸還予特區政府，具有充分的事實依據、法律依據，並已向利害關係人清晰說明所作決定之依據，沒有沾上任何形式瑕疵。因此，不存在任何違反適用之法律原則或法律規定的瑕疵。

四、建議

24. 為了開關關閘至媽閣巴士專道，有必要將內港第XX號碼頭

預留作公共道路。在綜合上文各項陳述與分析後，建議：

24.1 由行政長官根據《澳門特別行政區基本法》第7條、《土地法》第41條o)項以及第174條第1款c)項的規定，命令：

24.1.1 內港第XX號碼頭原臨時佔用准照持有人一甲應在接獲通知之日起15日內搬出內港第XX號碼頭、以將該地段歸還予澳門特別行政區政府，但無權取得任何賠償；

24.1.2 利害關係人應在第24.1.1點所指之期限內將仍放在內港第XX號碼頭內的物品搬離；

24.2 倘若利害關係人未在期限內執行第24.1點所指的命令，祈請行政長官批准下列行政程序：

24.2.1 由港務局聯同其他公共部門(包括土地工務運輸局、司法警察局、治安警察局、海關、消防局、交通事務局、民政總署、社會工作局等)，執行收回內港第XX號碼頭的命令，具體措施包括透過圍板方式將內港第XX號碼頭圍起；倘若有需要，有關措施可透過取得服務的方式由第三者(承判商)進行；

24.2.2 司法警察局、治安警察局、海關及消防局須派員協助執行收回內港第XX號碼頭的命令，其中須將現場不願離開及妨礙行政當局工作的人士遷離，尤其為現場所有工作人員提供人身保護，派駐警員駐守至完成收回內港第XX號碼頭，並在日後進行定期或不定期的巡查；

24.2.3 關於履行期屆滿後仍放在內港第XX號碼頭內的各種物品，由於第6/86/M號法律及《土地法》均沒有作出規範，故建議類推適用2月15日第6/93/M號法令第30條的規定，將這些物品以筆錄方式記載後暫時存放在港務局指定的場所內；自存放日起計15日後，倘有關物品沒有任何人申請索回，將視其為遺棄物而處理之；

24.2.4 利害關係人應按照《行政程序法典》第一百四十四條第二款的規定，承擔相應的開支、損害賠償及金錢上之處罰；

24.3 由港務局根據《行政程序法典》第139條的規定，將第24.1點及第24.2.3、24.2.4點所述的內容通知利害關係人；

24.4 在完成收回內港第XX號碼頭的工作後，港務局將根據有關區域的規劃或管理所需，把內港第XX號碼頭交相關部門或實體管理。

呈上批示。

港口及船舶事務廳廳長

(簽名見原文)

李榮勝

海事技術支援廳廳長

(簽名見原文)

葉華雄

法律及技術輔助中心職務主管

(簽名見原文)

郭虔”

就准照的續期申請發表了下列意見並獲接納，該申請其後不獲批准：

“事由：關於內港第XX號碼頭之臨時佔用准照續期申請

建議書編號：XX/DAPE-ATJ/2011

日期：07/06/2011

致：港務局局長

就內港第XX號碼頭的臨時佔用准照續期申請事宜，茲報告如下：

第一部分 概況

1. 甲(商業登記編號XXXX SO)自1994年起獲發內港第XX號碼頭的臨時佔用准照，准照有效期為一年，每年續期。

港務局於2009年12月向甲發出最後一份內港第XX號碼頭臨時佔用准照(編號XXX/2009)，該准照的資料如下：

- 臨時佔用准照持有人：甲；
- 佔用面積：310.00平方米；
- 准照批准從事之活動：商業及服務業活動；
- 有效期：由2010年1月1日至2010年12月31日。

(見附件一及附件二)

內港第XX號碼頭由兩層建築物及木建築平台組成，碼頭地層南邊鋪位為XXX蟹欄作門市之用，碼頭的泊位平日會作漁船靠泊之用。

2. 甲於2010年10月14日向港務局提出了有關內港第XX號碼頭2011年度的臨時佔用准照續期申請。(見附件三)

3. 交通事務局2010年12月15日第XXXX/DDPDT/2010號報告書第6點建議：知會相關權限部門有關關閘至媽閣巴士專道的構想，並建議相關部門將XX號和XX號碼頭的空間預留作公共道路用地，而當附近建築物發展或進行規劃工作時，亦應一併考慮交通方面預留空間的需要。(見附件四)

4. 隨後，於2011年2月25日，交通事務局、土地工務運輸局、地圖繪製暨地籍局及本局的代表就關閘至媽閣巴士專道的構想中涉及內港第XX號和第XX號碼頭的問題作了討論。基於內港第XX號及第XX號碼頭均屬公產，均無物業登記，且均以臨時佔用方式交准照持有人使用，故認為將這兩個碼頭預留作公共道路用地是可行的。

5. 而交通事務局於2011年3月10日向本局發出第XXXXXXXX/XXXX/DPT/2011號公函，其中第5點提及，從澳門整體交通角度考慮，為配合近期及長遠計劃的實施，該局認為將XX號及XX號碼頭預留作公共道路具有必要性及可行性，並建議本局採取相

應跟進措施，配合有關計劃落實。(見附件五)

6. 將內港第XX號碼頭預留作公共道路，則不可批准有關內港第XX號碼頭臨時佔用准照的續期申請。不僅如此，內港第XX號碼頭原臨時佔用准照持有人一甲，還需搬離碼頭內可拆除的物件，以便將該碼頭交還予澳門特別行政區政府管理。

鑒於上述個案的特殊性，本局透過2011年4月1日第SATJXXXXXXXXXE號公函，對甲進行了書面聽證。在書面聽證中，指出：

(1) 內港第XX號屬公產；

(2) 利害關係人對於內港第XX號碼頭不具有地上權，故不可向澳門特別行政區政府主張內港第XX號碼頭上蓋建築物的物權權利；

(3) 如澳門特別行政區政府在臨時佔用准照失效後收回內港第XX號碼頭，利害關係人將無權索取賠償。

(見附件六)

7. 公正律師事務所庚律師於2011年4月15日代表甲，向港務局遞交了書面意見。(見附件七)

第二部分 分析

8. 甲自1994年起獲發內港第XX號碼頭臨時佔用准照。甲於內港第XX號碼頭的臨時佔用法律關係受當時已生效的7月26日第6/86/M號法律(水域公產法)規範。

根據第1/1999號法律(回歸法)附件二的規定，第6/86/M號法律不採用為澳門特別行政區法律，但澳門特別行政區在制定新的法律前，可按《澳門特別行政區基本法》規定的原則和參照原有做法處理有關事務。

9. 目前，沒有任何文件證明內港第XX號碼頭於1870年7月1日已為私人財產或為私人占有，亦沒有前澳葡政府根據第6/86/M號法律確認內港第XX號碼頭屬私人財產的文件。

另一方面，前澳葡政府及澳門特別行政區政府一直持續地向內

港第XX號碼頭發出臨時佔用准照。

根據7月31日第122/89/M號訓令的規定，內港第XX號碼頭處於水域公產範圍內。

基於上述事實，認定內港第XX號碼頭屬公產。

10. 《澳門特別行政區基本法》第七條規定，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，其收入全部歸澳門特別行政區政府支配。

由於內港第XX號碼頭屬公產，故屬於國家所有，並由澳門特別行政區政府管理。

11. 交通事務局在2010年12月15日第XXXX/DDPDT/2010號報告書中提及關關至媽閣巴士專道的構想，並建議相關部門將內港第XX號和第XX號碼頭的空間預留作公共道路用地，而當附近建築物發展或進行規劃工作時，亦應一併考慮交通方面預留空間的需要。

12. 交通事務局在2011年3月10日第XXXXXXX/XXXX/DPT/2011號公函提及，從澳門整體交通角度考慮，為配合近期及長遠計劃的實施，將內港第XX號及第XX號碼頭預留作公共道路具有必要性及可行性，並建議採取相應跟進措施，配合有關計劃落實。

13. 參照第6/86/M號法律第二十條第一款的規定，倘公產土地被認為須用於公眾共用，或者因為其他公共利益而需要使用公產土地，批給及准照得透過具依據的行為而被撤銷。

相應地，基於公眾使用或其他公共利益的需要，澳門特別行政區政府同樣得不對水域公產的臨時佔用准照作出續期。

14. 基於上述理由，為將內港第XX號碼頭預留作公共道路以配合澳門整體交通發展，澳門特別行政區政府顯然不可批准有關內港第XX號碼頭臨時佔用准照的續期申請。

如果不批准內港第XX號碼頭臨時佔用准照的續期，則甲將因臨時佔用准照失效而喪失繼續使用內港第XX號碼頭的權利。屆時，甲將必須搬離碼頭內可拆除的物件，以便將該碼頭交還予澳門特別行

政區政府管理。

15. 不論是1966年《民法典》(第202條第2款)，或者現行《民法典》(第193條)，均規定屬公產之物為非融通物，不可成為私法標的，亦不可由個人據為已有。

由於內港第XX號碼頭屬公產，故該碼頭的物權(包括地上權)不可由私人取得或轉移。

由於利害關係人對於內港第XX號碼頭不具有地上權，故不可向澳門特別行政區政府主張內港第XX號碼頭上蓋建築物的物權權利。

16. 參照第6/86/M號法律第二十條第一、二款的規定，倘公產土地被認為須用於公眾共用，或者因為其他公共利益而需要使用公產土地，批給及准照得透過具依據的行為而被撤銷；准照的廢止不給予利害關係人索取任何賠償的權利，但可取回不影響澳門經濟利益的改善物。

現行《土地法》第七十五條亦規定，不論佔用的終止原因為何，佔用人無權取回在地段上所作的改善物，亦無權基此獲得損害賠

償，但應獲償還相應於其仍有權佔用地段期間的費用。

基於上述規定，如澳門特別行政區政府在臨時佔用准照失效後收回內港第XX號碼頭，利害關係人將無權索取賠償。

17. 對於庚律師於2011年4月15日代表甲作出的書面回覆，我們認為：

(1) 關於書面回覆中第2點所指的“……不能說陳述人對於25號碼頭是臨時佔用”。

根據港務局的檔案資料，不論是甲，或者是之前的使用人，均是以臨時佔用准照為憑證、以臨時佔用的方式使用內港第XX號碼頭。因此，該觀點並不成立。

(2) 關於書面回覆中第3、4點所指的“1993年，成立了陳述人的公司，丙成為陳述人的大股東，並將XX號碼頭注入陳述人的公司資產。多年以來，無論經濟環境怎樣，陳述人都一直經營著該碼頭，並在上面蓋起了兩層高的永久性建築。”

丙曾是內港第XX號碼頭的臨時佔用准照持有人。但是，不管丙

與甲之間有何聯繫，兩者是各自獨立的個體，而在水域公產的臨時佔用事宜上也是兩個不同的佔用准照持有人。甲在1994年接續丙以臨時佔用方式使用內港第XX號碼頭，應充分考慮有關碼頭及其上蓋建築物的法律性質。

(3) 關於書面回覆中第5、6、7點所指的內港規劃事宜。

由第218/90/M號訓令核准、並經第171/95/M號訓令及第5/2002號行政命令修改的《內港重整計劃》對內港各碼頭的用途作了整體規劃。但顯然，《內港重整計劃》並不賦予任何人永遠以臨時佔用的方式使用碼頭的權利。

(4) 關於書面回覆中第8、9、10點所指的建築初研計劃及更改/合法化工程等事。

有關的建築初研計劃並沒有獲得正式的批准。

而在臨時佔用的公產土地上進行何種改善工程，都不會改變有關土地及其上蓋建築物的法律性質。

(5) 關於書面回覆中提及的“陳述人已經繳納了2011年度的

‘水位紙’續期費用”。

港務局僅在發出臨時佔用准照時才會依法收取有關佔用的費用。就內港第XX號碼頭而言，港務局從未要求甲繳交內港第XX號碼頭的2011年度臨時佔用費用，而甲也沒有繳交該碼頭的2011年度臨時佔用費用。

(6) 關於書面回覆中提及的“陳述人請求重新考慮收回XX號碼頭的決定，或者換另外一塊土地給陳述人發展……”

內港第XX號碼頭屬於公產。基於開關關閘至媽閣巴士專道的需要，特區政府可以在有關臨時佔用准照失效後收回有關碼頭另作規劃使用。

關於換另外一塊土地予陳述人發展之請求，並沒有相應的法律依據可援引。

(7) 小結：

對於港務局書面聽證中述及的“內港第XX號屬公產”、“利害關係人對於內港第XX號碼頭不具有地上權，不可向澳門特別行政區

政府主張內港第XX號碼頭上蓋建築物的物權權利”、“如澳門特別行政區政府在臨時佔用准照失效後收回內港第XX號碼頭，利害關係人將無權索取賠償”等幾個重要的觀點，書面回覆中並沒有提出具法律及事實依據的反駁。

至於書面回覆中述及的各項請求或陳述，也缺乏法律或事實依據。

第三部分 建議

18. 為了開闢關閘至媽閣巴士專道，有需要將內港第XX號碼頭預留作公共道路。在綜合上文各項陳述與分析後，因此建議：

18.1 不批准有關內港第XX號碼頭臨時佔用准照的續期申請；

18.2 要求內港第XX號碼頭原臨時佔用准照持有人一甲，在三十日內搬離碼頭內可拆除的物件，以便將該碼頭交還予澳門特別行政區政府管理。

呈上批示。

港口及船舶事務廳廳長

(簽名見原文)

李榮勝

法律及技術輔助中心職務主管

(簽名見原文)

郭虔”

三、法律

上訴人認為中級法院合議庭裁判因違反平等、適度、公平和合理原則而存有審理錯誤的瑕疵。

3.1. 首先要強調的是，在本卷宗被質疑的行政行為是行政長官於2012年3月13日作出的批示，該批示命令騰空第XX號碼頭，搬走仍存放於該處的物品，並將土地歸還澳門特別行政區政府。

根據獲認定的事實，自1993年10月起至2010年12月31日止，上訴人一直持有第XX號碼頭的臨時占用准照。其後，運輸工務司司長於2011年7月5日作出批示，不批准上訴人臨時占用准照的續期申請。上訴人針對這一決定提起司法上訴但被判敗訴，相關的裁判已轉為確定。

因應臨時占用准照的續期申請不獲批准，現被上訴實體命令上訴人騰空第XX號碼頭。

針對該運輸工務司司長於2011年7月5日作出的不批准臨時占用准照續期申請的行為，上訴人已向中級法院提出司法上訴，而該

院在第 569/2011 號案中裁定上訴敗訴，並維持被上訴的行政行為。這一裁判其後獲終審法院於 2012 年 11 月 14 日在第 65/2012 號案中作出的合議庭裁判確認。

要留意的是，本上訴案中所涉及的事宜與上述討論不續期占用准照問題的案件所涉及的事宜是有關聯的，在該案件中，終審法院也針對違反平等、適度和公平原則的問題發表了看法，因此有必要在此對這些同樣適用於本案的意見作以轉述：

「5. 平等及適度原則

根據上訴人的觀點，被上訴行為違反了平等原則，因為駁回占用准照之續期申請的決定並未延伸適用至內港其它碼頭的占用人。

上訴人還認為，被上訴行為違反了適度以及公平原則，因為(在鋪設公共道路的情況下)公共利益要求應該對所有其權利與公共利益相衝突的人士適用相同的規則和標準。此外，由於工程僅持續數月，沒有理由駁回對臨時准照續期一年的申請。

這是涉及到自由裁量權行使的問題。

關於第一個問題，被上訴裁判認同僅第 XX 號及第 XX 號碼頭涉及搬離物品的問題。

然而，只要上訴人沒有證明—事實上也確實沒有證明，而上訴人是負有舉證責任的—其它碼頭與上訴人所占用的碼頭的情況相同，即不但在相對於公共道路的位置方面存在一致性，而且在法律層面存在一致性，也就是說，同樣是以臨時准照的方式占用公產，那麼便立即可以排除違反平等原則的問題，因為只有對相同的情況才必須相同對待。

至於違反適度以及公平原則的問題，本院並無權干涉行政當局對工程的具體規劃。如果行政當局出於想要進行某項工程的原因，認為不應該對某個一直以來都僅具臨時性質的公共空間占用准照予以續期的話，那麼便不能由法院去評估該工程的規劃與執行是否允許再將相關准照續期一年。不僅僅是因為這並非法院的職能，而且也因為，通常的經驗告訴我們，對於此類問題，再怎麼小心都不為過，因為很多時候利害關係人會動用一切合法—正如本案所發生的情況，上訴人試圖中止行政行為的效力—和並非十分合法的手段去阻止設施的清拆。那麼好了，規劃一項道路工程肯定意味著要為相

關承攬工程舉行公開招標，而且在作出判給之時相關地段必須處於空置狀態，以便可以在其上進行工程。因此，及時騰空相關地段以便啟動開展道路工程的行政程序便是完全可以理解，而且也是符合謹慎政策的了。看不出存在任何違反適度及公平原則的情況。

此外，正如我們在 2012 年 5 月 9 日第 13/2012 號案的合議庭裁判中所說，“無論是法學理論還是司法實踐，對法院可以審查對**平等原則、適度原則、公正原則和不偏不倚原則**的遵守，向來沒有提出異議。問題在於想知道法院在何種情況下才應介入。

DAVID DUARTE¹提到狹義上的適度性時認為，‘它包含了審查上明顯錯誤的技術，在評估方面，該法國司法技術除了對事實評定錯誤外，還包括在環境情況下與目的之間作出的不均衡決定中反映了使用一適度決定標準。在對事實作出適當決定的監查方面，作為對決定內容的監控，審查上的明顯錯誤是法官對行政自由裁量進行干預的最高形式。因此，只有在明顯不均衡情況下才進行干預²’（下劃線是我們加的）。

¹ 參考 DAVID DUARTE 上提著作第 323 頁。

² 同一作者在上提著作中第 323 頁，註釋 205，認為為瞭解一項不適度決定在什麼情況下才可

MARIA DA GLÓRIA F.P. DIAS GARCIA³持同樣觀點並辯護道，‘面對原則的多變性(適度原則、平等原則、公正原則)，只有那些以不可容忍方式違反了上述這些原則的行政決定才可被司法審查’⁴ (下劃線是我們加的)。”

關於司法上訴理據方面，《行政訴訟法典》第21條第1款d項提到“行使自由裁量權時有明顯錯誤，或絕對不合理行使自由裁量權”。

綜上，所提出的違法情況理由不成立。」

3.2. 關於平等原則，上訴人指在本案中沒有資料顯示第XX號碼頭前方有任何阻礙或限制可以作為不續期占用准照及命令勒遷的理

被法院審查時，引用了一個1945年的英國司法判決(Associated Provincial Picture House Ltd, v. Wednesbury Corporation)，該判決創立了一項適用司法干預準則，認為“if an authority’s decision was so unreasonable that no reasonable authority could ever have come to it, then the courts can interfere”。

³ 參考上提書籍第642頁。

⁴ 同樣觀點，可參考M. ESTEVES DE OLIVEIRA 上提著作第256頁及第257頁及J.C. VIEIRA DE ANDRADE 的著作《O Dever da Fundamentação Expressa de Actos Administrativos》，Almedina 書局，科英布拉，1991年，第137頁。

由，另從卷宗所載的資料得知，第XX號碼頭所在之處(街道準線及道路寬度)與第XX號及第XX號碼頭的完全相同，但這兩個碼頭的准照卻每年均獲得續期。據此得出，面對相同的事實情況，行政當局採取了不同的態度，明顯損害了上訴人的利益。

上訴人再次提出不批准占用第XX號碼頭准照續期的問題。

然而，終審法院已經在第65/2012號案中對該問題作出了最終決定，因此不能在本案再次討論該問題。

根據平等原則，行政當局應對相同的情況作出相同的處理，不同的情況則區別對待。

只有對相同的情況以不同的方式處理才構成對平等原則的違反。但如果面對的情況不盡相同，採取不同處理方法並未違反平等原則。

在本案中，已經認定“不同的碼頭大致上位於同一水平線，但在每個碼頭的前方都有不同的阻礙，受各種條件的限制”，這反映出涉案之各個碼頭的情況不盡相同。

透過附於2012年10月4日請求書的照片，上訴人想要指出第XX號碼頭所在之處(街道準線及道路寬度)與第XX號及第XX號碼頭的完全相同。

由於涉及事實事宜的審理，本院一直認為，在對司法裁判提起的上訴中，終審法院不得質疑各審級在證據方面所形成的心證；但是如果在審理事實事宜的過程中違反了法律規定或原則，那麼終審法院可以確認和宣告該心證的形成存在法律障礙。

如果所主張的是單純在自由評價證據的過程中出現了違法情況，而又不涉及違反有關完全證據方法的規定的問題，則終審法院無權對事實事宜的審理作出審查。⁵

在現正審理的個案中，從相關附於卷宗的照片並不能夠得出第XX號、第XX號和第XX號碼頭的地理情況完全相同的結論。

儘管不同的碼頭大致上位於同一水平線，但“在每個碼頭的前方都有不同的阻礙，受各種條件的限制”。

⁵ 參考終審法院於2002年11月27日、2004年6月2日、2004年3月24日、2005年6月29日及2012年12月14日分別於第12/2002號、第17/2003號、第5/2004號、第3/2005號及第61/2012號案件中作出的合議庭裁判。

正如被上訴法院所指出的，“街道準線與行車道的可利用空間是兩碼事，即便幾個碼頭位於同一水平線，行車道的可利用空間也可能不同，即便街道準線相同，每個碼頭各自所處的位置也不盡相同”。

從卷宗中所載的資料可以看到，為了修建關閘至媽閣的公交專道，考慮到第 XX 號碼頭(及第 XX 號碼頭)所處地點之行車道的寬度，有必要將相關地段預留作公共道路用地。

在案卷中取得的證據與獲認定的事實之間並不存在矛盾。

另一方面，從卷宗我們看不到其他碼頭，尤其是第 XX 號和第 XX 號碼頭的臨時占用准照續期申請不獲批准，甚至上訴人亦確認相關的占用准照獲得續期。

由此表明第 XX 號碼頭的法律狀況與其他碼頭不同。

在對兩者情況進行比較並確定存在不同之後，不能夠要求行政當局作出相同的處理。

上訴人的理由不能成立。

3.3. 有關違反適度、公平和合理原則的問題，上訴人指從附入卷宗中的任何一份資料中都看不出第 XX 號碼頭的中短期占用將會影響到相關公交專道的工程進度，又或者立即騰空第 XX 號碼頭是否對相關工程進度來講至關重要，甚至在整個行政程序中，行政當局都沒有討論過這些問題。自准照不獲續期及發出清空碼頭命令至今，已經分別過去了四年及兩年的時間，而相關的公交專道的工程仍未開展，因此無法理解為什麼不續期第 XX 號碼頭的准照以及命令勒遷的決定是必要、適當、公正及合理的。

上訴人再次質疑不續期占用准照的決定，但這是徒勞的。

在本案中被質疑的命令清空碼頭的決定是根據當時生效的《土地法》第 41 條 o 項和第 174 條第 1 款 c 項的規定作出的。

根據上述最後一個規定，“如發生任何下列情況：a)...；b)...；c) 在合同單方終止或不予續期的情況下，無在應如此為之的期限內搬出地段”，則由行政長官批示命令勒遷。

我們知道，土地的臨時占用是通過發出准照予以批准，而准照又以租賃合同為基礎，該合同可以隨時由任意一方予以單方終止，占用准照的期限是一年，如不在法定期限內申請續期則視為自動失效(《土地法》第3條、第31條、第69條及後續條文)。

由此得出，如果某幅土地的占用准照不獲續期，那麼行政長官應命令勒遷。

這是一個被限定的行政行為，行政長官沒有任何自由裁量的空間。面對准照不獲續期的局面，行政長官應該發出勒遷令。

因此，已無必要審理違反上訴人所指的幾項原則的問題，所有這些原則都是在行使自由裁量權時須遵守的原則。

即便不這樣認為，我們也看不出如何違反了該等原則。

雖然我們承認上訴人在繼續占用相關土地及繼續營業方面的個人利益因清空碼頭的命令而受到了影響，但不能忽視的是，考慮到清空第XX號碼頭擬實現的目標，當局通過作出被質疑的行政行為所

謀求的公共利益永遠優先於上訴人的個人利益。

被質疑之勒遷令的宗旨正是在不續期占用准照的決定作出之後恢復情況的合法性。

而從案卷內所載的資料也可以看到清空碼頭對於執行當局所計劃的工程是必需的。

另一方面，法院不能干涉當局對工程的具體規劃，從研究制定修建公交專道及公共道路的計劃，到執行工程以便完成該計劃，整個的行政程序都由行政當局全權負責。

至於上訴人所提出的修建計劃遲遲未能啟動的問題，不能忽視的是，上訴人針對不續期准照的決定以及勒遷令採取了行動，先後向中級和終審法院提起了上訴，請求法院對清空碼頭的問題作出審理。

另外，執行工程的前提是土地處於閒置狀態，也就是說，它上面應空無一物，這是常識。然而，這個問題還沒有得到最終解決，

此外還有可能存在其他一些在建設公交專道及公共道路之前自然會存在的問題。

從不續期准照和發出勒遷令所經過的時間不能作為指控行政當局違反適度、適當、公正及合理原則的理由。

因此，上訴人的理由不成立。

四、決定

綜上所述，合議庭裁定上訴敗訴。

訴訟費用由上訴人負擔，司法費訂為 8 個計算單位。

澳門，2015 年 3 月 4 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：高偉文