

第 39/2017 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：甲

被上訴人：運輸工務司司長

主題：批示・同意・承批人的勒遷・按照《行政程序法典》第 93 條的規定對利害關係人進行聽證・授權・行政長官・運輸工務司司長

裁判日期：2017 年 11 月 22 日

法官：利馬(裁判書制作法官)、宋敏莉和岑浩輝

摘要：

一、如果土地工務運輸局在向其上級運輸工務司司長提交的建議書中建議後者命令自通知日起計 60 日內勒遷承批人，而運輸工務司司長作出“同意”批示，那麼該批示應被解釋為命令勒遷承批人。

二、在根據《行政程序法典》第 93 條的規定對利害關係人進行聽證，並宣告批給失效後，無須在決定勒遷承批人的行為作出前再

次對其進行聽證。

三、8月11日第85/84/M號法令第3條在法律秩序中生效。

四、透過第113/2014號行政命令，行政長官將其所擁有的在與第6/1999號行政法規第6條所指的施政領域和部門及實體有關的、包括土地整治在內的全部事務的執行權限授予了運輸工務司司長，因此現行《土地法》第179條第1款(一)項所規定的權限也在授權的範圍之內。

裁判書制作法官

利馬

澳門特別行政區終審法院

合議庭裁判

一、概述

甲針對運輸工務司司長 2016 年 5 月 5 日命令勒遷一幅位於澳門半島外港新填海區(NAPE)，稱為 25(A1/g)地段，面積 6480 平方米，標示於物業登記局第 XXXXX 號的土地的批示提起撤銷性司法上訴。該土地的租賃批給合同在此之前已經透過行政長官 2016 年 3 月 9 日的批示被宣告失效。

中級法院透過 2017 年 2 月 23 日的合議庭裁判，裁定上訴敗訴。

甲不服，向終審法院提起司法裁判的上訴，提出以下問題：

一被上訴的合議庭裁判在其認定事實事宜第 1 點及第 2 點所載事實的部分違反了《民法典》第 365 條第 1 款的規定；

—運輸工務司司長的行政行為僅僅為一句“同意”，沒有包含《行政程序法典》第 113 條要求的要素，至少應該說“同意，不批准”；

—司長的同意批示所依據的第 XXX/XXXXXX/2016 號建議書並沒有建議司長作出一項行政行為，只是建議其將建議書呈交行政長官批示，所以根據《行政程序法典》第 113 條第 1 款 f 項和第 122 條第 1 款以及《行政訴訟法典》第 21 條第 2 款 a 項的規定，運輸工務司司長的批示無效；

—被上訴行為違反了《行政程序法典》第 10 條的規定，因為作出該行為之前沒有對利害關係人，即現上訴人，進行聽證；

—被上訴行為存有運輸工務司司長無權限的瑕疵，因為相關權限規定在第 10/2013 號法律第 179 條第 1 款中，歸行政長官所有。

—行政長官的批示沒有在《公報》上公布，故不產生效力，因為未能像運輸工務司司長所作的批示那樣，透過刊登在《公報》上予以公開。因此，運輸工務司司長的批示在前提方面存在錯誤。

檢察院司法官發表意見，認為上訴理由不成立。

二、事實

被上訴的合議庭裁判認定了以下事實：

1 – 上訴人甲為以租賃制度批出，位於澳門半島外港新填海區 (NAPE)，稱為 25(A1/g)地段，面積 6480 平方米，標示於物業登記局 XXXXX 冊第 XX 頁第 XXXXX 號，第 X/XXXX 號案卷內所述土地的批給衍生權利的持有人。

2 – 上述地段的批給以 1990 年 7 月 27 日的公證書作為憑證，先後經 1991 年 8 月 9 日的公證書及第 98/SATOP/99 號批示修改。

3 – 上訴人的受權人為“乙”，住所位於[地址(1)]，在商業及動產登記局的登記編號為 XXXXX(SO)。

4 – 2016 年 3 月 9 日，行政長官宣告上述批給因期間屆滿而失效，這一決定透過刊登於 2016 年 4 月 6 日第 14 期《澳門特別行政區公報》第二組上的運輸工務司司長第 19/2016 號批示予以公布，並透過 2016 年 4 月 7 日第 XXX/XXX/2016 號公函向承批人，即由乙代表的甲作出了通知。

5 – 上述批示刊登在 2016 年 4 月 6 日第 14 期《公報》第二組上，並透過 4 月 7 日第 XXX/XXX/2016 號公函通知了上訴人。

6 – 2016 年 4 月 29 日，撰寫了第 XXX/XXXXXX/2016 號建議書，內容如下：

「1. 行政長官於 2016 年 3 月 9 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 X/XXXX 號案卷所述該幅面積 6,480 平方米，位於澳門半島外港新填海區(NAPE)，稱為 25(A1/g)地段，標示於物業登記局 XXXXX 冊第 XX 頁第 XXXXX 號的土地的批給已被宣告失效。

2. 上述批給失效的宣告已透過運輸工務司司長第 19/2016 號批示公佈於 2016 年 4 月 6 日第 14 期《澳門特別行政區公報》第二組，並已透過 2016 年 4 月 7 日第 XXX/XXX/2016 號公函通知由“乙”代表的承批人“甲”公司。(附件)

3. 就批給失效之跟進，應考慮：

3.1. 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，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，但同一部法典第一百三十七條之規定的行為除外；

3.2. 另一方面，按照《行政程序法典》第二十二條，司法上訴不具中止其所針對行為效力之效果；

3.3. 因此，不論個案中的承批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；

3.4. 那麼，根據第 10/2013 號法律《土地法》第一百七十九條第一款(一)項及八月二十一日第 79/85/M 號法令《都市建築總章程》第五十五條¹，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；

3.5. 此外，當承批人不在指定期間內遷離土地，按照《都市建築總章程》第五十六條，有關的勒遷能夠由土地工務運輸局進行。

3.6. 棄置在土地的物件、物料及設備，將按照《土地法》第二百一十條之規定處理。

¹ 參閱《土地法》第一百七十九條第二款。

4. 綜上所述，按照《土地法》第一百七十九條第一款(一)項及《都市建築總章程》第五十五條及第五十六條，現呈上級本建議書，以便：

4.1. 命令由“乙”代表的承批人“甲”公司於被通知日起六十日內，遷離面積 6,480 平方米，位於澳門半島外港新填海區(NAPE)，稱為 25(A1/g)地段，標示於物業登記局 XXXXX 冊第 XX 頁第 XXXXX 號，並已透過 2016 年 3 月 9 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，

4.2. 批准土地工務運輸局城市建設廳按《都市建築總章程》第五十六條的規定強制執行勒遷。

呈上級考慮。」

7－2016 年 5 月 5 日，運輸工務司司長作出如下批示：“同意” (第 13 頁)。

三、法律

1. 要分析的問題

須分析上訴人所提出的上述問題。

2. 事實事宜

上訴人認為，被上訴的合議庭裁判在其認定事實事宜第 1 點及第 2 點所載事實的部分違反了《民法典》第 365 條第 1 款的規定。

被上訴裁判所認定的相關事實如下：

“1－ 上訴人甲為以租賃制度批出，位於澳門半島外港新填海區 (NAPE)，稱為 25(A1/g)地段，面積 6480 平方米，標示於物業登記局 XXXXX 冊第 XX 頁第 XXXXX 號，第 X/XXXX 號案卷內所述土地的批給衍生權利的持有人。

2－ 上述地段的批給以 1990 年 7 月 27 日的公證書作為憑證，先後經 1991 年 8 月 9 日的公證書及第 98/SATOP/99 號批示修改。”

上訴人認為已認定事實中所載的內容本應如下：

“1－ 上訴人甲為以租賃制度批出，位於澳門半島外港新填海區 (NAPE)，總面積 64800 平方米的土地的批給衍生權利的持有人。該土地包括第 X/XXXX 號案卷所述，稱為 25(A1/g)地段，面積 6480 平方米，標示於物業登記局 XXXXX 冊第 XX 頁第 XXXXX 號的土地。

2－ 上述總面積為 64800 平方米、涵蓋了 25(A1/g)地段的土地的批給，根據第 38/SATOP/90 號批示，以 1990 年 7 月 27 日的公證書作為憑證，後根據第 76/SATOP/91 號批示，透過 1991 年 8 月 9 日的公證書予以修改，之後又透過第 98/SATOP/99 號批示予以再次修改。”

雖然這完全不重要，因為當前所涉及的是那幅面積為 6480 平方米的土地，但上訴人還是有道理的。

按照上訴人指出的內容對事實事宜作出更正。

3. 被上訴行政行為的含義

上訴人稱，運輸工務司司長的行政行為僅僅為一句“同意”，沒有包含《行政程序法典》第 113 條第 1 款 f 項和第 2 款所要求的要

素，至少應該說“同意，不批准”。

上訴人還提出，如果上一個問題被裁定理由不成立，那麼司長的同意批示所依據的第 XXX/XXXXXX/2016 號建議書並沒有建議司長作出一項行政行為，只是建議其將建議書呈交行政長官批示，所以根據《行政程序法典》第 113 條第 1 款 f 項和第 122 條第 1 款以及《行政訴訟法典》第 21 條第 2 款 a 項的規定，運輸工務司司長的批示無效。

上訴人所援引的規定內容如下：

第一百一十三條

(必須指出之事項)

一、行政行為內必須提及下列內容，但不影響提及及其他特別要求指出之事項：

- a) 作出該行為之當局；
- b) 有授權或轉授權時，指出之；
- c) 相對人或各相對人之適當認別資料；
- d) 引起該行政行為之重要事實或行為；
- e) 被要求說明理由時，須為之；
- f) 決定之內容或含義以及有關標的；

g) 作出該行為之日期；

h) 作出該行為者之簽名，或作出該行為之合議機關之主席之簽名。

二、指出上款所規定之事項時，應採用清楚、準確及完整之方式，以便明確界定其含義及範圍，以及行政行為之法律效果。

三、在《澳門政府公報》公布總督將權限授予政務司之法規時，免除指出第一款 b 項所規定之事項。

上訴人所援引的兩項規定要求行政行為中載有決定的內容或含義以及有關標的，而決定的內容應以清楚、準確及完整的方式指出，以便明確界定其含義及範圍，以及行政行為的法律效果。

2016 年 4 月 29 日，土地工務運輸局撰寫了第 XXX/XXXXXX/2016 號建議書，呈交其上級運輸工務司司長。該建議書結尾部分寫道：

「4. 綜上所述，按照《土地法》第一百七十九條第一款(一)項及《都市建築總章程》第五十五條及第五十六條，現呈上級本建議書，以便：

4.1. 命令由“乙”代表的承批人“甲”公司於被通知日起六十日內，遷離面積 6,480 平方米，位於澳門半島外港新填海區(NAPE)，稱為 25(A1/g)地段，標示於物業登記局 XXXXX 冊第 XX 頁第 XXXXX 號，並已透過 2016 年 3 月 9 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，

4.2. 批准土地工務運輸局城市建設廳按《都市建築總章程》第五十六條的規定強制執行勒遷。

呈上級考慮。」

– 2016 年 5 月 5 日，運輸工務司司長作出如下批示：“同意” (第 13 頁)。

從中十分清楚地看到，運輸工務司司長下令勒遷前承批人。

同樣清楚明白的是，相關建議書建議勒遷批示由司長而不是行政長官作出。

所提出的問題理由不成立。

4. 為作出執行行為而對利害關係人進行聽證

上訴人稱被上訴行為違反了《行政程序法典》第 93 條的規定，因為作出該行為之前沒有對利害關係人，即現上訴人，進行聽證。

確實，在作出命令勒遷前承批人的行為之前，並沒有對利害關係人進行聽證。

但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。

5. 運輸工務司司長無權限作出 2015 年 8 月 17 日的批示

上訴人認為被上訴行為存有運輸工務司司長無權限的瑕疵，因為相關權限規定在第 10/2013 號法律第 179 條第 1 款中，歸行政長官所有。

我們曾於 2017 年 6 月 7 日第 10/2017 號案件的合議庭裁判中就此問題作出過審理，現維持該見解，相關內容如下：

「首先，現行《土地法》第 179 條第 1 款(一)項的確將當發生宣告批給失效的情況時命令承批人勒遷的權限賦予了行政長官。

但被上訴實體辯稱相關行為是根據授權作出的，規範授權可能性的是 8 月 11 日第 85/84/M 號法令(而不是被上訴裁判所說的第 84/84/M 號法令)的第 3 條，授予權限的文件是刊登在 2014 年 12 月 20 日第一組《澳門特別行政區公報》上的第 113/2014 號行政命令。

第 85/84/M 號法令訂定了澳門公共行政當局組織結構的一般基礎。

其中第 3 條規定：

“第三條

(權限之授予)

一、行政長官²得將其對有關公共部門全部或部分事務之執行權限授予保安部隊總司令³及各司長⁴，或授予直屬於行政長官之各部門局長。

二、對市政廳⁵之監督，由適用之法例規範，並得根據第一款之規定作出授予決定。

三、第一款所指之權限授予，涵蓋有關公共機關本身職責事宜之決定，亦涵蓋人力資源、財政資源及財產資源管理事宜之決定。

四、行政長官⁶得許可將獲授予之權限轉授予機關之領導層人員。

五、本條所指之授權及轉授權，分別載於訓令及批示，自公布於《政府公報》之日起開始生效，並在明示廢止又或授權實體或獲授權實體免職時終止，但在上指任一實體依法被代任之情況下，該等授權或轉授權繼續有效。

² 根據《回歸法》之規定。

³ 澳門保安部隊總司令一職被 1 月 28 日第 6/91/M 號法令撤銷。

⁴ 根據《回歸法》之規定。

⁵ 對市政廳的提述應視為對民政總署的提述(第 17/2001 號法律第 2 條第 2 款)。

⁶ 根據《回歸法》之規定。

六、授權或轉授權，得說明對獲授權實體或轉授權實體有約束力之指示，且不剝奪授權者或轉授權者之收回權及制定一般指引權。”

第 85/84/M 號法令既沒有被整體廢止，其中的第 3 條也沒有被單獨廢止，不論是以明示還是默示的方式，因此這一條文在法律秩序中生效。

另一方面，第 113/2014 號行政命令的內容為：

“行政長官行使《澳門特別行政區基本法》第五十條(四)項規定的職權，並根據第 2/1999 號法律第十五條及八月十一日第 85/84/M 號法令第三條的規定，發佈本行政命令。

一、將第 6/1999 號行政法規第六條所指的行政長官在該等施政領域及部門和實體方面的執行權限，以及其在運輸工務司司長辦公室的執行權限授予該司司長羅立文。

二、將行政長官在交通事務局方面的執行權限亦授予運輸工務司司長羅立文。

三、在工程或取得財貨及勞務的程序方面，不論有關金額為何，所授予的執行權限包括下列權限：

- (一) 核准承投規則、競投方案及其他重要的程序文書；
- (二) 委任開啟標書及評審標書的委員會成員；
- (三) 核准擬訂立的合同擬本，並代表澳門特別行政區簽署有關合同。

四、上數款所指行政長官的執行權限不包括法律規定不可授予者。

五、在財政及財產資源管理方面，所授予的執行權限受下列限制：

(一) 如屬許可工程或取得財貨及勞務的競投方面的權限，有關金額的估計值上限為澳門幣三千萬元；

(二) 如屬許可工程或取得財貨及勞務的費用方面的權限，有關金額的上限為澳門幣一千八百萬元；

(三) 如獲許可免除進行競投或訂立書面合同，則上項所指權限的有關金額上限為澳門幣九百萬元。

六、獲授權者可將有利於良好運作的權限轉授予第一款及第二款所指的部門、實體及司長辦公室的領導人。

七、本行政命令自二零一四年十二月二十日起生效。”

根據第 85/84/M 號法令第 3 條第 1 款的規定，行政長官可以將

其對有關公共部門全部或部分事務的執行權限授予各司長。

同時，該第 3 條的第 3 款還規定，第 1 款所指的授權涵蓋有關公共機關本身職責事宜的決定。命令獲批土地被宣告失效的承批人勒遷就屬於這種情況，它是土地工務運輸局的職責。

透過第 113/2014 號行政命令，行政長官將其所擁有的在與第 6/1999 號行政法規第 6 條所指的施政領域和部門及實體有關的、包括土地整治在內的全部事務的執行權限授予了運輸工務司司長羅立文。

因此，命令相關勒遷的權限已經被授予了被上訴行為的作出者。

誠然，被上訴行為確實沒有指出是根據授權作出這一決定。

但這個不規範的情形並不會導致行為無效或可被撤銷。

另外，將命令承批人勒遷的權限下放給運輸工務司司長行使也是有道理的，因為這只不過是之前決定的一個單純執行性行為，換言之，是宣告批給失效的必然後果」。

所提出的問題理由不成立。

6. 宣告批給失效的批示的公布

上訴人提出的最後一個問題為：行政長官的批示沒有在《公報》上公布，故不產生效力，因為未能像運輸工務司司長所作的批示那樣，透過刊登在《公報》上予以公開。因此，運輸工務司司長的批示在前提方面存在錯誤。

在 2016 年 4 月 6 日第 14 期《公報》第二組上公布了以下內容：

「第 19/2016 號運輸工務司司長批示

透過公佈於二零零一年五月十六日第二十期《澳門特別行政區公報》第二組的第 43/2001 號運輸工務司司長批示，對一幅以租賃制度批予總辦事處設於[地址(2)]，登記於商業及動產登記局 X-X 冊第 XXX 頁第 XXXX 號的“甲”公司，位於澳門半島外港新填海區 (NAPE)，稱為 25(A1/g)地段，面積 6,480 平方米的土地的批給修改作為憑證。

上述標示於物業登記局 XXXXX 冊第 XX 頁第 XXXXX 號的地

段，由經載於前財政司 285 冊第 24 頁的一九九一年八月九日的公證書修改，並由公佈於一九九一年四月十九日第十七期《澳門政府公報》的第 76/SATOP/91 號批示批准，以及經由公佈於一九九九年十一月十日第四十五期《澳門政府公報》第二組的第 98/SATOP/99 號批示修改的載於前財政司 278 冊第 59 頁的一九九零年七月二十七日的公證書作為憑證，並由公佈於一九九零年六月十八日第二十五期《澳門政府公報》的第 38/SATOP/90 號批示批准的一幅以租賃制度批出，總面積為 64,800 平方米的土地的批給的組成部分。

根據第 43/2001 號運輸工務司司長批示作為憑證的合同第二條款的規定，標的 25(A1/g)地段之土地租賃有效期至二零一五年七月二十七日。

按照該合同第三條款的規定，土地用作興建一幢屬分層所有權制度，由兩座塔樓及一座裙樓組成，作為住宅、商業、酒店及有蓋停車場用途的樓宇。兩座塔樓分別高十九層及十三層，座落於四層高連平台頂層的樓裙上。

上述地段的租賃期已於二零一五年七月二十七日屆滿，但無顯示有關地段已按照批給合同的規定而被利用。

根據第 10/2013 號法律《土地法》第四十四條和第四十七條第一

款的規定，適用該法律第二百一十五條的規定，以租賃方式批給時，須先作臨時批給，批給的期間不得超過二十五年。如在所訂期間內已履行事先訂定的利用條款，且土地經確定劃界，該批給則轉為確定批給。

第 10/2013 號法律《土地法》第四十八條第一款規定臨時批給不可續期。

鑑於有關批給不能轉為確定，批給因期間屆滿失效。

基於此，

運輸工務司司長行使《澳門特別行政區基本法》第六十四條賦予的職權，作出本批示。

一、茲公佈，行政長官於二零一六年三月九日作出批示，根據及基於作為該批示組成部分的運輸工務司司長二零一六年三月三日意見書，由於批給期間已屆滿，土地委員會第 X/XXXX 號案卷所述該幅位於澳門半島外港新填海區(NAPE)，稱為 25(A1/g)地段，標示於物業登記局 XXXXX 冊第 XX 頁第 XXXXX 號的土地的批給已被宣告失效。

二、基於上款所述的失效，將該地段上的任何形式改善物在無任何責任或負擔下歸還澳門特別行政區，“甲”公司無權收取任何

賠償，有關土地將納入國家私產。

三、根據由第 265/2004 號行政長官批示重新全文公佈的第 9/1999 號法律第三十六條(八)項(1)分項以及由十二月十三日第 110/99/M 號法令核准的《行政訴訟法典》第二十五條第二款(a)項及第二十六條第二款(b)項的規定，得於通知之日起計三十日內就失效宣告的行為，向中級法院提出司法上訴。

四、根據由十月十一日第 57/99/M 號法令核准的《行政程序法典》第一百四十八條第一款及第一百四十九條的規定，上述公司亦可於十五日內向作出行為者，即行政長官，提出聲明異議。

五、根據由十月十一日第 57/99/M 號法令核准的《行政程序法典》第六十四條的規定，上述公司的代表可於辦公時間內，前往位於澳門馬交石炮台馬路 33 號 18 樓的土地工務運輸局技術輔助處查閱該土地委員會案卷，並可藉支付應繳金額，申請發出有關文件的證明、複製本或經認證的聲明書。

六、本批示即時生效。

二零一六年三月二十九日

運輸工務司司長 羅立文

—————
二零一六年三月三十日於運輸工務司司長辦公室

辦公室主任 張翠玲」

我們來看。

第 167 條規定的宗旨是對宣告臨時和確定批給失效的批示進行公布。

這一目的既可以通過行政長官辦公室在《公報》公布失效宣告來達到，也可以通過運輸工務司司長辦公室在《公報》公布行政長官的批示來實現。沒有任何法律規定對此事宜作出規範。

上訴人所援引的《土地法》第 5 條第 1 款及第 2 款之所以進行區分是有原因的。其第 2 款在規定“如因訂定新街道準線而將土地脫離公產，則須由行政長官批示將其歸併為私產，且透過作為有關土地批給憑證的運輸工務司司長批示將該項歸併公佈”時，所考慮的是簡化土地批給方面的程序，由作為該批給之憑證的批示一併去公布因訂定新街道準線而將原屬公產的土地歸併為私產的批示。

但不能從中得出結論認為，同一條第 1 款所設立的在直接或間

接公布宣告批給失效的批示方面的一般原則存在任何例外情況。

該條文(第5條)並不禁止行政長官的其他批示可以透過運輸工務司司長辦公室予以公布。

所提出的問題理由不成立。

四、決定

綜上所述，合議庭裁定上訴敗訴。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費訂為 15 個計算單位。

2017 年 11 月 22 日，於澳門。

法官：利馬（裁判書制作法官）— 宋敏莉 — 岑浩輝

出席評議會的檢察院司法官：蘇崇德