

第 10/2017 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：租賃批給合同的失效・勒遷・授權・行政長官・運輸工務司
司長

裁判日期：2017 年 6 月 7 日

法官：利馬(裁判書制作法官)、宋敏莉和岑浩輝

摘要：

一、8 月 11 日第 85/84/M 號法令第 3 條在法律秩序中生效。

二、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 2015 年 8 月 17 日命令勒遷一幅位於氹仔島廣東大馬路，稱為 BT12 地段，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 2015 年 5 月 15 日的行政長官批示被宣告失效。

中級法院透過 2016 年 10 月 2 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：

一被上訴裁判認定，行政長官透過 2015 年 5 月 15 日在運輸工務司司長 2015 年 5 月 14 日的意見書上所作的批示，同意土地委員會第 46/2010 號案卷的建議，並基於該案卷內所陳述的理由，宣告涉案土地的批給失效，然而這並沒有在卷宗內得到證實，因為行政長

官只是作出了一個“同意”的批示，因而被上訴裁判存有事實事宜不足的瑕疵，妨礙終審法院對法律事宜作出審理。

—行政長官的行政行為“同意”是無效的，因為欠缺一項根本要素，即《土地法》第 167 條所規定的那些要求和《行政程序法典》第 113 條所提及的那些內容。

—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，它歸行政長官所有。

檢察院司法官發表意見，認為上訴理由不成立。

二、事實

A) 被上訴的合議庭裁判認定了以下事實：

1 – 2015 年 5 月 15 日，澳門特別行政區行政長官根據批給合同第 13 條第 1 款 a 項及《土地法》(第 10/2013 號法律)第 166 條第 1 款 a 項的規定，宣告之前批給上訴人的土地失效。

2 – 2015 年 8 月 13 日，作出了第 XXX/XXXXXX/2015 號建議書，

內容如下：

「1. 透過載於運輸工務司司長 2015 年 5 月 14 日意見上的 2015 年 5 月 15 日行政長官批示，基於土地委員會第 46/2010 號案卷所陳述的理由，同意該案卷的建議，按照批給合同第 13 條款第 1 款(a)項及根據第 10/2013 號法律《土地法》第 166 條第 1 款(a)項的規定，該幅位於氹仔島廣東大馬路，稱為“BT12”地段，面積 2,510 平方米，標示於物業登記局 B 冊第 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 62/2015 號批示公佈於 2015 年 5 月 20 日第 20 期《澳門特別行政區公報》第二組第二副刊，並已透過 2015 年 6 月 9 日第 XXX/XXX/2015 號公函通知承批人“甲”。(附件)

3. 就批給失效之跟進，應考慮：

3.1 按照現行《行政程序法典》第 117 條及第 136 條第 1 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 137 條之規定的行為除外；

3.2 另一方面，按照現行《行政訴訟法典》第 22 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 179 條第 1 款(1)項及第 79/85/M 號法令第 55 條，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，按照同一部法令第 56 條，有關的勒遷能夠由土地工務運輸局進行。

綜上所述，按照第 10/2013 號法律《土地法》第 179 條第 1 款(1)項、第 79/85/M 號法令第 55 條及第 56 條，現呈上級本建議書，以便：

4.1 命令承批人“甲”於通知日起計六十日內，遷離位於氹仔廣東大馬路，稱為“BT12”地段，面積 2,510 平方米，標示於物業登記局 B 冊第 XXXXX 號，並已透過 2015 年 5 月 15 日行政長官批示宣告批給失效的土地；

倘上述沒有於指定期限內被執行，

4.2 批准土地工務運輸局的城市建設廳按照第 79/85/M 號法令第 56 條進行有關的勒遷程序。

呈上級考慮

技術員，乙」(第 32 頁至第 34 頁)

3 - 副局長建議對上述建議書作出跟進，得到了局長的同意(第

32 頁)。

4 – 運輸工務司司長決定：

“同意”。

B) 此外還通過書證認定了以下事實：

i) 2015 年 5 月 15 日，行政長官在運輸工務司司長 2015 年 5 月 14 日的如下意見書上作出了“同意”的批示：

「第 46/2010 號案卷一因沒有在訂定期限內履行對土地的利用，建議宣告一幅面積 2,510 平方米，位於氹仔島廣東大馬路，氹仔新城市中心，稱為“BT12”地段，以租賃制度批予“甲”的土地的臨時性批給失效，該臨時性批給由第 125/SATOP/99 號批示規範，其失效導致土地連同其上的所有改善物在無帶任何責任或負擔的情況下歸還澳門特別行政區，承批人無權要求任何賠償。

1. 根據行政長官在土地工務運輸局第 XXX/XXXXXX/2010 號報告書上所作的批示，核准展開宣告一幅面積 2,510 平方米，位於氹仔島廣東大馬路，氹仔新城市中心，稱為“BT12”地段，由第 125/SATOP/99 號批示規範，以租賃制度批予“甲”的土地的批給失效程序的建議，因承批人不遵守有關批給合同第五、七及八條款的規定，並決定將案卷送交土地委員會分析及發表意見。

2. 土地委員會於 2011 年 1 月 19 日及 2 月 24 日舉行會議，透過第 33/2011 號意見書，同意批給實體的建議，根據合同第十三條款第 1 款 a)項及《土地法》第一百六十六條第一款 a)項及第二款的規定宣告有關批給失效，或根據合同第十四條款第 1 款 d)項及上述法律第一百六十九條第一款 c)項的規定宣告解除有關合同，隨後將該幅土地無帶任何責任或負擔連同其上的所有改善物歸還給澳門特別行政區，而承批人無權收取任何賠償。

3. 委員會還建議根據《行政程序法典》第九十三及九十四條的規定通知承批人由通知日起計 10 日期限內對可能作出的決定發表書面意見。

4. 土地委員會的意見書在送交行政長官確認後，行政長官透過 2011 年 3 月 24 日的批示決定在就有關宣告批給失效程序作出最終決定前，應對承批人進行聽證及請求檢察院發表意見。

5. 根據《行政程序法典》第九十三及九十四條的規定，土地工務運輸局透過 2011 年 5 月 17 日第 XXX/XXXXX.XX/XXXXXX/2011 號公函，就可能作出的最終決定(宣告批給失效)對利害關係人進行預先聽證，並由通知日 2011 年 5 月 18 日起計 10 日期限內發表書面意見。

6. 承批人於 2011 年 6 月 2 日遞交書面回覆。

7. 這樣，收到承批人的回覆後，土地工務運輸局法律廳於 2011 年 8 月 24 日撰寫了一份報告書。

8. 上述報告書的結論是建議保持宣告批給失效的決定，該決定已於 2011 年 5 月 17 日透過第 XXX/XXXXXX.XX/XXXXXX/2011 號公函通知承批人，當中已考慮到承批人在對利害關係人聽證作出回覆時，並無逃避其過失行為的過錯推定，即沒有執行利用批給標的所指稱為“BT12”地段的土地的工程。

9. 為履行土地工務運輸局局長於 2011 年 8 月 25 日作出的批示，將該報告書送交土地管理廳進行後續程序。

10. 土地工務運輸局土地管理廳於 2011 年 9 月 2 日撰寫第 XXX/XXXXXX/2011 號報告書，該報告書建議上級批准將案卷送交土地委員會發表意見。有關建議獲得該局副局長及局長同意。

11. 運輸工務司司長於 2011 年 10 月 6 日在該報告書上作出批示，命令將案卷送交土地委員會發表意見。

12. 土地委員會於 2011 年 12 月 15 日舉行會議，經分析案卷，並考慮到就有關利害關係人聽證所作的 2011 年 8 月 24 日報告書的內容，根據上述報告書所載的事實及法律依據，並按照合同第十三條款第 1 款 a) 項及《土地法》第一百六十六條第一款 a) 項並結合同條第二款的規定，認為應宣告“BT12”地段的土地的批給失效。

經參閱上述案卷，並基於當中所提出的理由，本人同意有關建議，謹請行政長官閣下宣告有關批給失效。」

ii) 土地委員會 2011 年 12 月 15 日意見書的內容為：

「第 46/2010 號案卷一因沒有在訂定期限內履行對土地的利用，建議宣告一幅面積 2,510 平方米，位於氹仔島廣東大馬路，氹仔新城市中心，稱為“BT12”地段，以租賃制度批予“甲”的土地的臨時性批給失效，該臨時性批給由第 125/SATOP/99 號批示規範，其失效導致土地連同其上的所有改善物在無帶任何責任或負擔的情況下歸還澳門特別行政區，承批人無權要求任何賠償。

I

1. 根據行政長官在土地工務運輸局第 XXX/XXXXXX/2010 號報告書上所作的批示，核准展開宣告一幅面積 2,510 平方米，位於氹仔島廣東大馬路，氹仔新城市中心，稱為“BT12”地段，由第 125/SATOP/99 號批示規範，以租賃制度批予“甲”的土地的批給失效程序的建議，因承批人不遵守有關批給合同第五、七及八條款的規定，並決定將案卷送交土地委員會分析及發表意見。

2. 土地委員會於 2011 年 1 月 19 日及 2 月 24 日舉行會議，透過第 33/2011 號意見書，同意批給實體的建議，根據合同第十三條款第 1 款 a)項及《土地法》第一百六十六條第一款 a)項及第二款的規定宣告有關批給失效，或根據合同第十四條款第 1 款 d)項及上述法律第一百六十九條第一款 c)項的規定宣告解除有關合同，隨後將該幅土地無帶任何責任或負擔連同其上的所有改善物歸還給澳門特別行政區，而承批人無權收取任何賠償。

3. 委員會還建議根據《行政程序法典》第九十三及九十四條的

規定通知承批人由通知日起計 10 日期限內對可能作出的決定發表書面意見。

4. 土地委員會的意見書在送交行政長官確認後，行政長官透過 2011 年 3 月 24 日的批示決定在就有關宣告批給失效程序作出最終決定前，應對承批人進行聽證及請求檢察院發表意見。

5. 根據《行政程序法典》第九十三及九十四條的規定，土地工務運輸局透過 2011 年 5 月 17 日第 XXX/XXXXX.XX/XXXXXX/2011 號公函，就可能作出的最終決定(宣告批給失效)對利害關係人進行預先聽證，並由通知日 2011 年 5 月 18 日起計 10 日期限內發表書面意見。

II

6. 承批人於 2011 年 6 月 2 日遞交書面回覆，為著一切法律效力，上述回覆為本意見書的組成部份，並視作在此複述。

7. 這樣，收到承批人的回覆後，土地工務運輸局法律廳於 2011 年 8 月 24 日撰寫了一份報告書，為著一切法律效力，上述報告書為本意見書的組成部份，並視作在此複述。

8. 上述報告書的結論是建議保持宣告批給失效的決定，該決定已於 2011 年 5 月 17 日透過第 XXX/XXXXX.XX/XXXXXX/2011 號公函通知承批人，當中已考慮到承批人在對利害關係人聽證作出回覆時，並無逃避其過失行為的過錯推定，即沒有執行利用批給標的所指稱為“BT12”地段的土地的工程。

9. 為履行土地工務運輸局局長於2011年8月25日作出的批示，將該報告書送交土地管理廳進行後續程序。

10. 土地工務運輸局土地管理廳於2011年9月2日撰寫第XXX/XXXXXX/2011號報告書，該報告書建議上級批准將案卷送交土地委員會發表意見。有關建議獲得該局副局長及局長同意。

11. 運輸工務司司長於2011年10月6日在該報告書上作出批示，命令將案卷送交土地委員會發表意見。

III

土地委員會於2011年12月15日舉行會議，經分析案卷，並考慮到就有關利害關係人聽證所作的2011年8月24日報告書的內容，根據上述報告書所載的事實及法律依據，並按照合同第十三條款第1款 a)項及《土地法》第一百六十六條第一款 a)項並結合同條第二款的規定，認為應宣告“BT12”地段的土地的批給失效。

然而，委員會認為須強調在處理有關不履行土地批給合同程序中的決定是儘管無履行合同可歸責予承批人，但卻沒有宣告批給失效，且隨後批出一新的期限予承批人執行利用。該等土地位於氹仔島，鄰近柯維納馬路，面積分別為15,823平方米，8,124平方米及13,517平方米，其批給合同分別由公佈於一九九七年十二月三十一日第五十三期《澳門政府公報》第173/SATOP/97號批示、由公佈於一九九八年三月十一日第十期《澳門政府公報》第13/SATOP/98號批示及由公佈於一九九八年四月二十九日第十七期《澳門政府公報》

第 32/SATOP/98 號批示等規範。」

三、法律

1. 要審理的問題

要對上訴人所提出的上述問題作出審理。

2. 行政長官 2015 年 5 月 15 日在運輸工務司司長 2015 年 5 月 14 日的意見書上所作批示的證明

上訴人所提出的第一個問題是這樣的：

被上訴裁判認定，行政長官透過 2015 年 5 月 15 日在運輸工務司司長 2015 年 5 月 14 日的意見書上所作的批示，同意土地委員會第 46/2010 號案卷的建議，並基於該案卷內所陳述的理由，宣告涉案土地的批給失效，然而這並沒有在卷宗內得到證實，因為行政長官只是作出了一個“同意”的批示，因而被上訴裁判存有事實事宜不足的瑕疵，妨礙終審法院對法律事宜作出審理。

我們來看。

首先，之前卷宗內確實並未載有行政長官 2015 年 5 月 15 日在運輸工務司司長於前一日出具的意見書上所作的宣告涉案土地的批給失效的批示(同意)的證明書，亦未載有該意見書的證明書。

這樣，被上訴裁判所認定的與該批示有關的事實因為在《澳門特別行政區公報》上就批給失效所作的公布而具有公信力。

事實上還應強調一點，上訴人之前聲稱卷宗內載有相關批示和意見書，但這並非實情。現在有了，是因為本案的裁判書制作法官要求將它們附入卷宗。

相關事實被列入了獲認定的事實事宜之中，因此上訴人所提出的問題也就不存在了。這並不屬於任何獲認定事實的不足，只是證據資料的不足。

3. 行政長官 2015 年 5 月 15 日的批示因欠缺決定內容而無效

上訴人提出的第二個問題是這樣的：

行政長官的行政行為“同意”是無效的，因為欠缺一項根本要素，即《土地法》第 167 條所規定的那些要求和《行政程序法典》第 113 條所提及的那些內容。尤其是因為只講“同意”卻沒有明示宣告批給失效而無效。

2015 年 5 月 14 日，在分析並引用了土地委員會 2011 年 12 月 15 日的意見書之後，運輸工務司司長撰寫了一份具有 12 點內容的意見書，最後得出以下結論：“經參閱上述案卷，並基於當中所提出的理由，本人同意有關建議，謹請行政長官閣下宣告有關批給失效。”

行政長官在司長的這份意見書上作出了“同意”的批示。

對這個批示只能有一種解讀：行政長官正式宣告相關土地的批給失效。

所提出的問題不成立。

4. 運輸工務司司長無權作出 2015 年 8 月 17 日的批示

被上訴行為命令勒遷位於氹仔島廣東大馬路 BT12 地段、此前已

經透過 2015 年 5 月 15 日的行政長官批示宣告其租賃批給合同失效的土地。

上訴人提出的第三個問題是這樣的：

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，它歸行政長官所有。

那麼，運輸工務司司長真的無權作出相關行為嗎？

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¹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²及各司長³，或授予直屬於行政長官之各部門局長。

二、對市政廳⁴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⁵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。

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

¹ 根據《回歸法》之規定。

² 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。

³ 根據《回歸法》之規定。

⁴ 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)。

⁵ 根據《回歸法》之規定。

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。

因此，所提出的問題不成立。

四、決定

綜上所述，合議庭裁定司法裁判的上訴敗訴。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費訂為 8 個計算單位。

2017 年 6 月 7 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