

第 139/2019 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：建設發展置業有限公司

被上訴人：運輸工務司司長

會議日期：2020 年 3 月 18 日

法官：宋敏莉(裁判書制作法官)、岑浩輝和賴健雄

主題：— 土地的勒遷

— 行政行為的理由說明

— 利害關係人的事先聽證

摘 要

一、根據《行政程序法典》第 114 條及第 115 條的規定，行政當局應透過扼要闡述有關決定之事實依據及法律依據對其行政行為說明理由，而說明理由可以僅透過表示贊成先前所作之意見書、報告或建議之依據而作出，在此情況下，該意見書、報告或建議成為有關行為之組成部分。

二、行政行為的理由說明應能讓一個普通行為相對人還原相關行為作出者的認知和評價過程。

三、根據《行政程序法典》第 93 條第 1 款的規定，對利害關係人的事先聽證在行政程序的調查完結之後進行。

四、隨著土地批給被宣告失效，必須對一直被承批人占用的土地進行勒遷，清空土地是宣告失效之決定的正常及必然後果。

五、在批給被宣告失效之後，通常沒有必要再次進行調查，也沒有必要在作出勒遷的決定之前再次對利害關係人進行聽證。

裁判書制作法官

宋敏莉

澳門特別行政區終審法院裁判

一、概述

建設發展置業有限公司，詳細資料載於案卷內，針對運輸工務司司長 2017 年 9 月 28 日作出的批示提起司法上訴。該批示命令建設發展置業有限公司必須在收到相關通知起計六十日內完全遷離位於路環石排灣工業區、面積 5,288 平方米、稱為“SJ”地段並標示於物業登記局第 22304 號的土地。

透過 2019 年 9 月 19 日的合議庭裁判，中級法院裁定上訴敗訴。

建設發展置業有限公司(以下稱為上訴人)不服該裁判，向終審法院提起上訴，並以下列結論結束其理由陳述：

A. 被訴行為根據《行政程序法典》第114條須連同說明理由。

B. 行政當局應根據《土地法》及第79/85/M號法令進行勒遷

程序，但至於訂定勒遷期間的規定，上訴人認為第79/85/M號法令第55條第2款所指的45天的期間並不直接適用於《土地法》有關勒遷的部分。

C. 行政當局在訂定勒遷期間的時候，正在行使自由裁量權，理應具體說明為何採納60日作為勒遷期間，但在被訴行為則沒有清楚闡述期間訂定的準則。

D. 因此，上訴人認為被訴行為沾有欠缺說明理由之瑕疵而適用《行政程序法典》第124條而應獲撤銷。

E. 此外，行政當局在作出被訴行為前，必須調查土地目前的實際狀況，例如：是否在土地上安置任何物品及設備，從而決定是否要求承批人進行勒遷及訂定勒遷的期間，故被訴行為並非單純的執行行為，而是一個行政行為。

F. 依據《行政程序法典》第93條的規定，利害關係人有權於最終決定作出前在程序中陳述意見。

G. 而作出被訴行為—勒遷決定前並沒有對上訴人進行聽證。

H. 在本案中，沒有發生《行政程序法典》第96及97條的規定情況而不進行或免除利害關係人聽證。

I. 由於欠缺上述之聽證，被訴行為應根據《行政程序法典》第124條而獲撤銷。

被上訴實體作出上訴答辯，認為被質疑的行政行為並不存有被指責的瑕疵，應裁定上訴敗訴，維持被上訴裁判。

檢察院司法官發表意見，認為司法裁判的上訴理由不成立。

已作出檢閱。

現予以裁決。

二、事實

本案中認定了以下事實：

1. 行政長官於 2016 年 11 月 8 日作出批示，宣告涉案土地 (“SJ” 地段) 的批給失效。

2. 土地工務運輸局於 2017 年 11 月 7 日製作了第

381/DSO/2017 號建議書，內容如下：

“1. 行政長官於2016年11月8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2日意見書，由於批給期間已屆滿，土地委員會第17/2016號案卷所述該幅面積5,288平方米，位於路環島石排灣工業區，稱為“SJ”地段，標示於物業登記局B8K冊第127頁第22304號的土地的批給已被宣告失效(附件1)。

2. 透過2016年11月23日第47期《澳門特別行政區公報》第二組的運輸工務司司長第48/2016號批示，宣告上述批給失效，而“Sociedade de Desenvolvimento e Fomento Predial Kin Chit, Limitada”於2016年11月30日收到2016年11月25日第370/DAT/2016號的通知公函(附件2)。

3. 由於現場地界模糊及存放眾多物料，經多次派本局人員視察後，於2017年9月7日，核實在地界範圍內存有一些機動車輛、貨櫃、建築器械、鐵棚，固體廢物及垃圾，相關車主的身份不明(附件3)。

4. 就批給失效之跟進，應考慮：

4.1 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的規定，行政行為自作出日起產生效果，且產生效力後即具有執行力，除同一部法典第一百三十七條所定的行為外，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；

4.2 另按照經十二月十三日第110/99/M號法令核准的《行政訴訟法典》第二十二條，司法上訴不具中止其所針對行為效力之效果；

4.3 因此，不論有否提起司法上訴，均須執行經行政當局發出的命令；

4.4 按照第10/2013號法律《土地法》第一百七十九條第二款規定，勒遷按經作出必要配合後的八月二十一日第79/85/M號法令《都市建築總章程》之規定進行；

4.5 棄置在土地上的物品、材料及設備將按照《土地法》第二百一十條的規定處理。

5. 綜上所述，根據《土地法》第一百七十九條第一款(一)項和《都市建築總章程》第五十五條的規定，現呈上級本建議書，

以便：

5.1 命令 “Sociedade de Desenvolvimento e Fomento Predial Kin Chit, Limitada” 於六十日內遷離經行政長官2016年11月8日之批示宣告批給失效的面積5,288平方米，位於路環島石排灣工業區，稱為“SJ”地段，標示於物業登記局B8K冊第127頁第22304號的土地，必須拆除所有現場的建築物，如鐵板及金屬構造之建築物，以及清除所有在土地內的車輛、貨櫃，建築器械和其他固體廢物垃圾。

如六十日內沒有執行，

5.2 土地工務運輸局將按照《都市建築總章程》第五十六條強制執行有關勒遷。

呈上級考慮

高級技術員

(.....)”

3. 上述建議書被呈交予運輸工務司司長審批，司長作出了“同意”的批示。

三、法律

上訴人認為被質疑的行政行為欠缺理由說明，並且行政當局在作出決定前未對上訴人進行聽證。

經分析案件的具體情況，我們認為上訴人沒有道理。

3.1. 欠缺理由說明

上訴人認為第79/85/M號法令第55條第2款所指的45天的期間並不直接適用於《土地法》有關勒遷的部分，行政當局在行使自由裁量權訂定勒遷期間時，理應具體說明為何採納60日作為勒遷期間，但被上訴行為並沒有清楚闡述期間訂定的準則，故沾有欠缺說明理由的瑕疵。

根據《行政程序法典》第 114 條及第 115 條的規定，行政當局應透過扼要闡述有關決定之事實依據及法律依據對其行政行為說明理由，而說明理由可以僅透過表示贊成先前所作之意見書、報告或建議之依據而作出，在此情況下，該意見書、報告或建議成為有關行為之組成部分。

行政當局應該透過扼要闡述有關決定之事實及法律依據的方式，對其所作的行政行為進行理由說明，而採取含糊、矛盾或不充分之依據因而未能具體解釋作出該行為之理由的情況等同於欠缺理由說明。

法律要求理由說明必須一致、清楚及充分。

行政行為的理由說明應能讓一個普通行為相對人還原相關行為作出者的認知和評價過程。

在本案中，我們認為被上訴實體按照法律要求履行了說明理由的義務。

事實上，雖然運輸工務司司長的批示為“同意”批示，但這個批示將土地工務運輸局在第 381/DSO/2017 號建議書上所闡述的理據採納為其批示的理由，使得該建議書成為相關行為的組成部分，根據《行政程序法典》第 115 條第 1 款的規定，這是合法的。

關於因土地批給合同被宣告失效而導致相關土地被勒遷的問題，《土地法》第 179 條第 2 款規定，“勒遷按經作出必要配合後的 8 月 21 日第 79/85/M 號法令的規定進行”。

而第 79/85/M 號法令第 55 條第 2 款則規定，由有關通知之日起計，行政勒遷將在 45 天的期間內執行。

上訴人稱這個期限不適用於《土地法》中所規定的勒遷，但沒有具體解釋其理由。

我們認為，鑒於《土地法》第 179 條第 2 款所規定的轉用，45 日的期限適用於在土地批給被宣告失效之後所進行的勒遷。

至於上訴人提出的欠缺就訂定 60 日的清空土地期限進行理由說明的問題，本終審法院曾在類似個案就此問題發表過意見，其內容如下：¹

“關於清遷期限的問題不成立。法律(按照《土地法》第 179 條第 2 款的規定所適用的 8 月 21 日第 79/85/M 號法令第 55 條第 2 款的規定)規定於 45 日期限內執行勒遷，而上訴人被給予了 60 日期限。乍看之下，只有認為相關期限應被訂為 45 日的人才能就該期限提出質疑，不過這肯定不會是上訴人的情況，因為期限被延長對上訴人有利益。

另一方面，也不太清楚什麼樣的理由說明適於解釋為何清遷

¹ 參閱終審法院 2018 年 5 月 30 日第 42/2018 號案件的合議庭裁判。

期限是 60 日而不是 45 日或者 65 日。

.....

在宣告失效後決定騰空有關土地的行為，以及按照法律規定訂定 45 日期限的行為，其中都不存在任何自由裁量權。

但即便不是這樣，如果法律規定騰空相關土地的期限為 45 日，那麼如何能在完全沒有解釋為何不能於 60 日期限內完成清遷的情況下，聲稱訂定此期限是完全不合理的呢？”

在維持這一見解的基礎上，我們認為上訴人提出的理由不能成立，並不存在欠缺理由說明的瑕疵。

3.2. 對利害關係人的事先聽證

上訴人還指行政當局違反了《行政程序法典》第93條的規定，在作出勒遷決定前沒有聽取其意見，而在行政程序中利害關係人有權於最終決定作出前陳述意見。

行政當局確實沒有對上訴人進行聽證。

然而，在勒遷的決定作出前對上訴人進行事先聽證並不是一項根本且必要的手續。

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之最終決定”。

原則上，行政當局在調查完結後，作出最終決定前，應聽取利害關係人的意見，以便他們可以就相關程序中所涉及的問題發表意見和表明立場，從而參與到與他們有關的行政當局的決定當中。

對利害關係人的事先聽證在調查完結之後進行，這意味著，只有在有調查的情況下法律才要求在作出最終決定前聽取利害關係人的意見。

在宣告土地批給失效之前，進行調查是必須的，這是整個行政程序進行過程中的一部分。但在宣告失效之後，作出勒遷的決定之前，情況卻並非如此。

實際上，隨著土地批給被宣告失效，必須對一直被承批人占用的土地進行勒遷，清空土地是宣告失效之決定的正常及必然後

果。

這樣也就沒有必要再次進行調查，因而也就並非必須在作出勒遷的決定之前對利害關係人進行聽證。

就上訴人提出的這一問題，本終審法院也曾發表如下觀點²：

“... 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。

所提出的問題理由不成立。”

² 參閱終審法院 2017 年 11 月 22 日第 39/2017 號案件和 2018 年 5 月 30 日第 42/2018 號案件的合議庭裁判。

我們維持上述見解及立場，認為上訴人所提出的瑕疵不成立。

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 10 個計算單位。

澳門，2020 年 3 月 18 日

法官：宋敏莉（裁判書制作法官）—岑浩輝—賴健雄

出席評議會的檢察院司法官：蘇崇德