

第 41/2017 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：甲

被上訴人：行政長官

主題：以租賃制度批出土地的程序・土地的占據

裁判日期：2019 年 11 月 8 日

法官：利馬(裁判書制作法官)、宋敏莉和岑浩輝

摘要：

以租賃制度批出土地的程序仍在進行中的事實並不賦予利害關係人占據土地的憑據。

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

甲針對行政長官於 2015 年 8 月 19 日作出的命令上訴人於 30 日期間內騰空一幅位於林茂海邊大馬路，稱為 F 地段的國有土地，拆除土地上的建築，並移走其上的所有物品、材料及設備的批示提起撤銷性司法上訴。

中級法院裁定上訴敗訴。

甲不服，向終審法院提起司法裁判的上訴，稱向上訴人批出土地的程序仍在進行中，因此被上訴行為違反了《行政程序法典》第 3 條第 1 款及《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 d 項的規定。

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. 透過第 35/SATOP/94 號批示規範，以租賃制度及公開競投方式批予司法上訴人一幅位於澳門氹仔北安碼頭馬路面積 1,699 平方米之土地(以下簡稱為“土地 A”)。

2. 透過(澳葡時代的)運輸暨工務政務司於 1999 年 8 月 20 日的批示，已批准：(i)對土地 A 進行捨棄批給程序；及(ii)當林茂海邊大馬路“F”地段(以下簡稱為“土地 B”)可用時，開啟其批給案卷；有關溢價金將扣除於批示 35/SATOP/94 中已支付的澳門幣 3,500,000.00 元及填海工程費用澳門幣 1,529,100.00 元，但此款項需於政府公報刊登有關批地批示前一次過清繳。

3. 上述換地程序至今仍沒有完成。

4. 司法上訴人獲發第 98A015 號“F”地段之街道準線圖及第 5584/98 號地籍圖。

5. 於 2015 年 7 月 20 日，澳門土地工務運輸局人員繕寫第 5793/DURDEP/2015 號報告書，有關內容如下：

“

1. 土地工務運輸局人員在行使七月七日第 29/97/M 號法令第八條第三款 b 項所授予的監察權時，於二零一四年八月十九日，發現題述土地外圍建有金屬圍板，地段內放置建築材料、建有多個金屬頂蓋及金屬圍板組成之僭建物，並放置貨櫃。為此，土地工務運輸局人員即時編寫實況筆錄及報告(附件一)，以及開立第 9/DC/2014/F 號案卷，以便了解上述土地是否涉及非法佔用的問題。

2. 土地工務運輸局前代局長透過於二零一四年十一月五日在二零一四年八月二十六日第 6268/DURDEP/2014 號報告書內作出批示，同意城市建設廳建議委任調查員就本個案進行調查。(附件二)

3. 根據十月十一日第 57/99/M 號法令核准的《行政程序法典》第七十二條第二款規定，土地工務運輸局局長已簽署並於二零一五年五月十三日在中葡文報章上刊登告示作出公示通知，通知不知名佔用人進行聽證，以使其在告示刊登日起計 10 天期限內對構成有關程序之標的之問題以書面方式表明意見。(附件三)

4. 土地工務運輸局於二零一五年五月二十二日收到甲透過乙大律師發表之書面意見，內容大致提及題述土地涉及與另一幅土地之交換程序，該程序已進行多年，經多次催促至今仍未得以落實，因而令利害關係人蒙受巨大損失；此外，利害關係人聲稱題述土地多年前已有不知名人士築起金屬圍板並放置不同種類的僭建物，在有

關交換程序待決期間，實不得不採取措施保護題述土地；另外，利害關係人認為因至少欠缺主觀要素，因而不適用《土地法》第 196 條的處罰。(附件四)

5. 土地工務運輸局於二零一五年五月二十六日收到自稱題述土地佔用人丙，遞交之自行拆卸工程計劃及工程准照之申請，除此自行拆卸工程計劃及工程准照之申請，在聽證期間本局並沒有收到丙之書面意見。有關拆卸工程計劃及工程准照獲本局附帶條件核准，准照之有效期為 17/07/2015 至 31/07/2015。(附件五)

6. 經查閱卷宗內所載文件後，本調查小組按照《行政程序法典》第九十八條的規定編製本調查報告，分析如下：

事實方面

7. 根據土地工務運輸局技術輔助處(DATSEA)於 2015 年 1 月 26 日發出第 16/DATSEA/2015 號內部通訊所載，該處沒有與題述土地相關的資料。(附件六)

8. 根據土地工務運輸局土地管理廳(DSODEP)於 2015 年 2 月 16 日發出第 76/2248.01/2015 號內部通訊所載，涉及範圍屬特區政府土地。(附件七)

9. 根據房屋局於 2015 年 2 月 26 日發出第 1502250050/DFHP 號公函所述，題述土地範圍並沒有該局登記之木屋。(附件八)

10. 按照物業登記局(CRP)於 2015 年 3 月 2 日發出之證明書，本個案所指土地(位於 2015 年 2 月 11 日發出第 10201008 號地籍圖所指之土地)並沒有以私人(自然人或法人)之名義登記，亦沒有業權或任何物權，尤其是以長期租借或租賃制度批給土地的登記。(附件九)

11. 根據土地工務運輸局稽查人員於二零一五年五月十三日於現場進行調查時發現，題述土地外圍仍建有金屬圍板，地段內放置建築材料、建有多個金屬頂蓋及金屬圍板組成之僭建物。(附件十)

法律方面

12. 按照《中華人民共和國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」。

13. 此外，按照本調查報告第 7 點至第 11 點的已證事實所示，土地工務運輸局並未就題述土地向利害關係人發出第 10/2013 號法律《土地法》第七十六條至第八十一條所規定的臨時佔用准照，且題述土地在物業登記局中亦沒有以私人(自然人或法人)名義登記為私有，或由私人以任何形式取得該土地的任何法定模式的物權。因此根據《澳門特別行政區基本法》第七條，標題土地屬國家所有。

14. 根據《土地法》第二百零八條第一款的規定，行政長官具職權發出有關的騰空命令，並訂定騰空土地的期間。

15. 自然人或法人在沒有正式憑證(臨時佔用准照或批給合同)證明其獲准佔用題述土地，因此其須騰空上述土地，並將土地交還予特區政府而無權取得任何賠償。

就利害關係人甲的書面意見分析：

16. 雖然其書面意見所呈上的附件 2，可看到“運輸暨工務政務司於一九九九年八月廿日的批示，批准當林茂海邊大馬路‘F’地段可用時，開啟其批給案卷”，顯示回歸前存在此事實。

17. 然而，根據土地工務運輸局土地管理廳(DSODEP)於 2014 年 11 月 4 日發出第 578/2248.01/2014 號內部通訊所載，位於林茂海邊大馬路“F”地段，地段面積 973 平方米，屬於國有土地，該地段開立了換地程序，但仍未有結論。

18. 從其書面意見第 4 點亦可顯示出，其知悉涉及“F”地段的換地程序未有結論，其知道其本身仍不是“F”地段的承批人。

19. 所以利害關係人甲所提交書面意見及相關附件，並沒有發現其持有批給合同等正式憑證，其辯稱的“採取保護措施”，正反映對上述國有土地的佔用事實，因此，觸犯了《土地法》第 196 條的規定非法佔用土地的行政違法行為。

20. 經書面聽證分析利害關係人甲的書面意見後，我們沒有發現可導致改變作出命令騰空題述土地的決定之事實證據及權利。

21. 綜上所述，結論如下：

21.1 按照物業登記局發出的證明書，證實題述土地並沒有私人就所有權或其他物權作出登記，因此根據《澳門特別行政區基本法》第七條的規定，上述土地屬國家所有；

21.2 自然人或法人在沒有正式憑證(批給合同或臨時佔用准照)證明其獲准佔用政府土地，因此其須騰空上述土地，並將土地交還特區政府；

21.3 根據《土地法》第二百零八條第一款的規定，行政長官具職權發出有關的騰空命令，並訂定騰空土地的期間。

22. 建議：

22.1 行政長官按照第 10/2013 號法律《土地法》第二百零八條第一款的規定，發出騰空及交還土地的命令；

22.2 命令佔用人/利害關係人須在告示刊登日起計三十日內，騰空上述地塊，移走其上存有的所有物件、物料及設備，並將土地歸還澳門特別行政區政府，而無權取得任何賠償；

22.3 由於可能尚其他的利害關係人，建議除按照《行政程序

法典》第七十二條第一款規定直接通知佔用人甲、丙外，還建議按照同一條第二款的規定，在澳門較多人閱讀之中、葡文報章上刊登告示，以告示方式通知其他不知名非法佔用人，以便達致通知效力。同時，還將該告示張貼於現場；

22.4 根據《行政程序法典》第一百三十九條的規定同時通知佔用人/利害關係人，倘若逾期而沒有執行上述所指的騰空土地命令，祈請行政長官批准下列行政程序：

22.4.1 由土地工務運輸局聯同其他政府部門在治安警員協助下執行土地騰空工作，倘若有需要時，可透過第三者(聘請承判商)提供人力資源及搬運機械等設備，落實騰空及清拆土地上所有的物料、機械及倘有的僭建物等工作；

22.4.2 治安警察局須派治安警員協助執行清場工作，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，派駐警員駐守至土地被完全騰空為止，其具體分工須按照土地工務運輸局所制訂的遷拆計劃進行；

22.4.3 按照《行政程序法典》第一百四十四條第二款及《土地法》第二百一十一條的規定，由於佔用人/利害關係人沒有在所訂定期內履行義務，在此情況下，一切的開支、損失賠償的費用均由其承擔；

22.4.4 佔用人/利害關係人除了須繳付上述所指費用外，尚不妨礙按照《土地法》第一百九十六條所訂定的罰款；

22.4.5 關於土地上的物品的處理，按照《土地法》第二百一十條的規定處理。

22.5 在完成騰空上述土地的程序後，土地工務運輸局將該土地周邊設置圍網和標示牌，以及交予相關部門管理及跟進。

呈請上級考慮……”

6. 澳門特別行政區行政長官於 2015 年 8 月 19 日在上述報告書內作出以下批示：“同意”。

三、法律

1. 要審理的問題

要對上訴作出審理。

2. 公共行政機關在活動時的合法性原則

嚴格來講，沒有任何需要審理的法律問題。

1994 年，上訴人以租賃方式獲批一幅歸當時澳門地區所有的土地。

在未能查明之情況下，上訴人於 1999 年 8 月放棄了該批給，而行政當局則建議目前涉案的土地處於可使用狀態時，啟動向上訴人批出該幅土地的程序。

這一批給程序從未完成。

換言之，上訴人一直以來都是在占用涉案的這幅歸國家所有的土地，對它其實並不擁有任何權利，因此當行政當局決定上訴人須完全騰空這幅土地時，我們看不到該行為可以存有什麼違法瑕疵，因為上訴人所指稱被違反的一設定公共行政當局機關的活動所應遵從的合法性原則的《行政程序法典》的第 3 條第 1 款——恰恰是被上訴行為想要遵守的規定：根據《土地法》第 208 條的規定，由於上訴人並不具有占據一幅由澳門特區管理的國有土地的憑證，因此應立即將其騰空。

上訴理由不成立。

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 8 個計算單位。

2019 年 11 月 8 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