

第 14/2014 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：被限定的行為・適度原則・限制性或自由裁量・國家土地・
占用

裁判日期：2014 年 4 月 9 日

法官：利馬(裁判書制作法官)、宋敏莉和岑浩輝

摘要：

一、有權限的行政機關－包括行政長官在內－沒有任何自由裁量權去容忍或不容忍未經依法批准的占用國家土地或在其上修建建築物的行為。他們必須遏止這一領域的濫權行為，防止這些土地被不具權利的人所使用。

二、對於法定的行為，行政當局沒有自由裁量空間或是決定的自由，因此，上訴人所提出的存在違反適度原則的觀點不能成立。

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(以下簡稱上訴人)針對行政長官 2012 年 1 月 13 日的批示提起撤銷性司法上訴，該批示命令其在 30 日的限期內清空位於[地址(1)]樓宇旁的一幅土地，清拆並移除該土地上的僭建物，搬走其上存有的所有物件、材料及設備，並將土地歸還澳門特別行政區政府。

中級法院透過 2013 年 12 月 12 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，並以下列之有用結論結束其上訴陳述：

—根據《行政程序法典》第 122 條第 2 款 d 項的規定，現被上訴的行政行為因侵犯了上訴人一項權利的根本內容而無效，因為行

政當局將一幅上訴人以和平及眾所周知的方式占用長達 10 餘年之久的明顯屬於私人財產的都市用地的一部分定性為公有土地，此外行政行為還侵犯了上訴人以正當的方式，即因以租賃制度承批土地而取得的權利的根本內容，其中包括對在澳門物業登記局編號為 XXXXX 及 XXXXX 兩幅都市地上所修建的建築物的所有權。

— 正是在這樣的背景下，我們認為涉案的行政行為因與《行政程序法典》第 5 條第 2 款所規定的適度原則相衝突而存有違法瑕疵，因為當局所要求的拆除建築物右邊部分的命令是無法接受的，其原因在於，這樣所導致的損失要遠比所謂的(非法)占用一幅不歸上訴人所有的土地對公共利益所造成的損失嚴重。

— 因為，如果該幅地確實不在編號 XXXXX 的土地範圍之內(再次聲明上訴人對此並不認同)，那麼上訴人就必須遵從被上訴批示的指令，按照隨本上訴一併上呈的行政卷宗所劃定的範圍拆除建築物的右邊部分，然而，拆除這個部分將必然導致上訴人的整個不動產被毀，因為根本不可能在不完全破壞在此一位置上修建的不動產的居住功能的前提下完成這個部分的拆除，這一後果明顯是過分和不適度的，而且對上訴人的個人利益造成了過重的懲罰，從而違背了

《行政程序法典》第 5 條第 2 款所規定的適度原則。

助理檢察長發表了意見，認為上訴理由不成立。

二、事實

獲認定的事實如下：

1. 自 2001 年 07 月 30 日起，司法上訴人擁有[地址(2)]別墅都市房地產租賃批地產生的權利，物業登記編號為 XXXXX 及 XXXXX。

2. 於 2011 年 05 月 05 日，土地工務運輸局人員發現[地址(1)]樓宇旁之土地及山坡上建有一座以混凝土、磚牆及鋁窗組成之偕建物，並園建水池及花圃，同時佔用竹灣豪園第一街回旋處下方的空間以放置傢俱及安裝金屬欄柵。

3. 土地工務運輸局沒有就有關工程發出准照。

4. 根據物業登記局所發出的證明書顯示，被非法佔用的土地並沒有任何以私人之名義就業權或其他物權作出登記，尤其是以長期

租借或租賃制度批給土地的登記。

5. 根據地籍圖所顯示，[地址(1)]樓宇旁之土地及山坡不屬於司法上訴人所獲批給之土地範圍之內(見行政卷宗第 86 至 97 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

6. 於 2011 年 10 月 17 日，土地工務運輸局於中、葡文報章上刊登告示作出公示通知，對利害關係人進行聽證，以便其在告示刊登日起計 10 天期限內作出書面意見。

7. 在上述聽證期限內，該局沒有接獲任何利害關係人提交書面意見。

8. 於 2011 年 11 月 21 日，土地工務運輸局發出暫停工程令，著令有關場地所有工程 48 小時(見行政卷宗第 160 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

9. 直至 2012 年 03 月 16 日，有關場地仍有工程在進行中(見行政卷宗第 255 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

10. 土地工務運輸局人員於 2011 年 11 月 25 日提起編號第

XXXX/DURDEP/2011 號報告書，建議命令利害關係人須於 30 天限
期內，騰空[地址(1)]樓宇旁之土地及山坡，拆卸和遷離有關土地上的
僭建物、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(見行政卷宗第 119 至 122 頁，
有關內容在此視為完全轉錄)。

11. 澳門特別行政區行政長官於 2012 年 01 月 13 日在上述報告
書內作出批示，同意有關建議。

12. 司法上訴人之代表律師透過公函編號第 XXXXX/DURDEP/
2012 號獲悉有關決定(見行政卷宗第 213 至 214 頁，有關內容在此視
為完全轉錄)。

三、法律

1. 所提出的和要分析的問題

在像本案這種針對中級法院的裁判提起的司法裁判的上訴中，
終審法院對事實事宜沒有審理權(《司法組織綱要法》第 47 條第 1 款

及《行政訴訟法典》第 152 條)。

因此，我們將被上訴的合議庭裁判所認定的事實事宜視為已經確定，尤其是以下事實：上訴人(在以租賃制度承批的土地上)修建的建築物部分占用了一幅不歸上訴人所有且上訴人也無任何權利的土地，該土地既沒有進行任何所有權或其他權利的登記，其上也沒有設立任何已被確認的私有物權。

因此，不審理事實前提錯誤的瑕疵。

上訴人在司法裁判的上訴中首次提出了權力偏差的瑕疵。由於沒有在司法上訴中被提出，因此對這一問題我們將不予審理。眾所周知，除非涉及法院須依職權審理的事宜—本案不屬此類情況—否則未曾在被上訴的判決中被審理的問題不能成為司法裁判的上訴的標的。

我們將對侵犯所有權的根本內容和違反適度原則這兩個問題作出審理。

2. 侵犯所有權的根本內容

上訴人認為，被上訴行為侵犯了其所有權的根本內容，因為相關土地歸其所有，而且其以和平及眾所周知的方式占用該土地長達十餘年之久。

有關第一個問題，本終審法院對於涉案的部分土地並沒有以上訴人或第三人的名義作出任何所有權登記的事實不予審查。

至於占有，本案中並沒有認定上訴人在長達十餘年的時間裏對該土地的所有權行使占有。即便認定了這一事實，也看不出該占有能夠以何種名義轉化為所有權。

因此，上訴人所提出的問題不成立。

3. 違反適度原則

上訴人認為，被上訴行為違反了適度原則，因為清拆涉案的部分可能導致需將整個建築物拆除。

同樣在這個問題上，被上訴的合議庭裁判也沒有認定清拆在他
人土地上興建的部分建築可能導致需將整個建築物拆除。

而即便認定了相關內容，也不違反適度原則。

首先，行政機關的活動受制於合法性原則，應在遵從法律及法
的前提下進行(《行政程序法典》第3條)。

其次，由於是一幅沒有被確認為私產的土地，因此根據《基本
法》第7條，它歸國家所有。

在這種情況下，有權限的行政機關—包括行政長官在內—沒有
任何自由裁量權去容忍或不容忍占用國家土地或在其上修建建築物
的行為。他們必須遏止這一領域的濫權行為，防止這些土地被不具
權利的人所使用。

眾所周知，在法定限制的領域不存在違反適度或公正原則的問
題，因為這兩個原則只有在涉及行政機關的自由裁量權時才有存在
的道理，而本案不屬於此類情況。

正如我們在2011年12月14日第54/2011號案的合議庭裁判中

所談到的，對於法定的行為，行政當局沒有自由裁量空間或是決定的自由，因此，上訴人所提出的存在違反善意、平等、適度或公正原則的觀點不能成立。

即便不是這樣，即使被占用的土地為私產而非國家財產—非本案情況—將自己的建築物擴建至別人土地上的這種惡意進行不動產人工添附的行為也將導致土地的主人有權要求將建築物拆除，不論拆除對工程業主造成的損失有多大(《民法典》第 1260 條及第 1263 條)。不可能不是這樣。否則，便會為所有強霸土地的行為大開方便之門，就會有人在明知土地歸他人所屬的情況下(惡意)在其上修建自己的建築，之後再以如將被其占用的別人土地上的部分拆除則整棟建築將無法維持為由，指控必須進行整體拆除是不適度的。

上訴人顯示出對別人的所有權並不十分尊重。

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 6 個計算單位。

2014 年 4 月 9 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：高偉文