

案件編號：13 / 2010

案件類別：對行政司法裁判的上訴

會議日期：2010 年 6 月 2 日

上訴人：行政長官

被上訴人：甲

主要法律問題：

- 中止行政行為效力
- 嚴重損害公共利益
- 難以彌補的損失

摘 要

如一行政行為命令拆卸一建於屬國家所有的土地上的房屋，有關建築工程自始至終一直被兩個禁止施工令所禁止，且利害關係人知悉有關情況，中止該行為的效力將嚴重損害公共利益。

一對夫婦聲稱居住在路環一新建房屋，該房屋在前一點摘要中所述的情況下建造少於一年，沒有任何特別的歷史或建築價值，也沒有提出在利害關係人或其家庭與該居所之間存在任何情感上的聯繫，拆卸該房屋造成的損害不是難

以彌補的。

製作裁判書法官：朱健

澳門特別行政區終審法院裁判

對行政司法裁判的上訴

第 13 / 2010 號

上訴人：行政長官

被上訴人：甲

一、概述

甲向中級法院請求中止行政長官於 2010 年 1 月 7 日作出的行為的效力，該行為命令申請人騰空一塊位於路環的土地、拆卸和遷離非法僭建物、移走存放在內的物品以及把該土地交還給特區政府。

中級法院於 2010 年 3 月 18 日在第 189/2010/A 號案件中作出了合議庭裁判，批准了中止行政長官作出的行政行為的效力。

行政長官不服該合議庭裁判，向終審法院提起了上訴，在其上訴理由陳述中提出了下列有用結論：

- 聲請人甲在指出可能遭受的損失時，僅提及如拆卸現由聲請人及其妻子居住的房屋，「聲請人將露宿街上而無瓦遮頭」，但並無陳述其對該房屋是否存在「感情」，也沒有提及在本案中引致聲請人對該房屋「形成」和「維持」「或有的感情」的事實；

- 根據在該裁判書作出前已載於本個案的行政卷宗的資料，於 2008 年 12 月 30 日，土地工務運輸局接獲民政總署通知，該署人員發現本案中被非法佔用的土地上有人開挖山體，其時，在該土地上尚未見案中聲請人所指其居住的房屋；

- 從卷宗資料可見該房屋的興建工程在該行政卷宗開立後不斷進行，包括在該局人員於 2009 年 1 月 14 日在施工地盤張貼禁止施工令後仍繼續進行；至 2009 年 5 月 19 日，該房屋的結構外型已顯現；至 2009 年 7 月 2 日，已完成房屋的外牆飾面，正進行內部裝修；至 2009 年 10 月 30 日土地工務運輸局工作人員巡查時，已沒發現有人施工，而該房屋已建成。

- 但是，聲請人在其請求中止行政行為效力的聲請書中，僅就「難以彌補之損失」作空泛之陳述，並沒有指出任何因執行行政行為而對其構成難以彌補的損失的具體事實；

- 由於可通過金錢賠償和存在社會保障措施，申請人提出的損害不是難以彌補的；

- 中止執行該行政行為，將令有關土地繼續長時間被非法佔用而不能按公眾需要進行合理使用，這將令社會成員覺得有關非法佔用國家土地的行為可被容許或被容忍一段時間，對該等公共利益確實造成「嚴重損害」；

- 申請人的請求不符合行政訴訟法典第 121 條第 1 款 a 和 b 項規定的要件；

- 聲請人並無難以彌補的損失，法院便無須依照行政訴訟法典第 121 條第 4 款的規定，在聲請人的損失與行政行為的立即執行之間衡量輕重。

請求裁定上訴勝訴，撤銷被上訴的合議庭裁判和駁回中止被質疑行為效力的請求。

被上訴人在其理由陳述中認為應維持被上訴的合議庭裁判。

檢察院提交了意見書，認為應裁定本上訴敗訴。

經助審法官檢閱。

二、理據

(一) 事實事宜

中級法院認定了下列事實：

第 1/DC/2009/F 號行政卷宗所指的土地位於路環[地址(1)]後方小徑旁，在該土地上建造了一幢房屋以及進行了其他工程，有關房屋的照片附於（司法上訴）卷宗第 2 至 6 號文件。

申請人與其妻子居住在上述房屋，在案中展示了正常使用電力的單據，提出自其祖輩已持有相關土地。

被上訴的行為就是行政長官於 2010 年 1 月 7 日在第 7916/DURDEP/2009 號報告書（日期為 2009 年 12 月 17 日）上作出的批示，報告書中載明“命令自公佈

本告示起 30 天內騰空上述土地、拆卸和遷離非法僭建物、移走存放在內的物料和設備以及把該土地交還給特區政府，而無權取得任何賠償。”

（二）中止行政行為效力的要件

首先應表明，對本個案不適用都市建築總規章（8 月 21 日第 79/85/M 號法令）第 52 條第 7 款規定的對拆除沒有准照進行的建築工程的行政決定作出上訴所規定的中止制度。

包含在被質疑行為中的拆卸和遷離非法建築物的命令不是以欠缺上述章程規定的工程准照為依據，而是以不具備土地法（第 6/80/M 號法律）規定的批給合同或臨時佔用准照為理由，即沒有任何佔用國家土地的合法和有效的憑證。該命令是包含在內容更為廣泛的騰空土地和歸還特區政府的行為當中，有關行為是行政長官行使土地法第 41 條 o 項賦予的權力而作出的。

行政訴訟法典第 121 條第 1 款規定了作為預防和保全措施的中止行政行為效力的三個一般要件：

“一、同時具備下列要件時，法院須准許中止行政行為之效力，而中止效力之請求得由有正當性對該等行為提起司法上訴之人提出：

a) 預料執行有關行為，將對聲請人或其司法上訴中所維護或將在司法上訴中維護之利益造成難以彌補之損失；

b) 中止行政行為之效力不會嚴重侵害該行為在具體情況下所謀求之公共利益；

c) 卷宗內無強烈跡象顯示司法上訴屬違法。”

上述要件必須同時滿足。

對規定在 c 項的要件，由於沒有被質疑其已獲滿足，所以現不予審理。

現在我們審理餘下的兩項要件，首先審理 b 項規定的要件，隨後審理 a 項規定的。

另一方面，由於本案屬緊急程序（行政訴訟法典第 6 條第 1 款 d 項），在審理對本案作出的裁判所提起的上訴時，上訴法院應根據該法典第 159 條第 3 款的規定盡可能對案件的實質問題作出決定。

（三）對公共利益的嚴重損害

對上訴人來說，被質疑行政行為的目的就是適當利用公共土地、阻止有關公共土地上的自然資源受到損害，以及讓公眾知悉非法佔用公共土地時法律所作出的反應。

根據被質疑的行為，有關土地的山坡被開挖及平整，樹木被砍伐，地貌因此被改變，但土地工務運輸局對此沒有發出工程准照，而且佔用人沒有獲得土地法第 69 條至第 75 條規定的臨時佔用准照的情況下，在該土地上建造了一幢以鋼筋混凝土構成的樓宇和擋土牆。

根據基本法第 7 條，該土地視為國家擁有的公共財產，被上訴人沒有土地法規定的、批准佔有的批給合同或臨時佔用准照作為佔用該土地的憑證，因此應根據土地法第 41 條 o 項的規定，騰空上述土地並交還特區政府。

按照上訴人的陳述，於 2008 年 12 月 30 日，土地工務運輸局接獲民政總署通知，該署人員發現本案中被非法佔用的土地上有人開挖山體，當時在該土地

上還未見案中聲請人甲所指其居住的房屋。

該房屋的興建工程在該行政卷宗開立後不斷進行，包括在該局人員於 2009 年 1 月 14 日在施工地盤張貼禁止施工令後仍繼續進行；至 2009 年 5 月 19 日，該房屋的結構外型已顯現；至 2009 年 7 月 2 日，已完成房屋的外牆飾面，正進行內部裝修；至 2009 年 10 月 30 日土地工務運輸局工作人員巡查時，已沒發現有人施工，而該房屋已建成。

確實，在案件中沒有跡象顯示在作出被質疑的行為後，繼續出現破壞自然植被從而改變地貌，以便獲得更多土地空間供私人使用的新的行動或企圖。

然而，正如上訴人提出並獲得本案卷宗和附於相關司法上訴案卷的行政卷宗的資料確認，被上訴人建造的房屋是一個新的建築物，有關工程是在完全漠視法律的情況下進行的。

事實上，2008 年 12 月民政總署人員巡查發現開始進行開挖和平整土地的工程時，該處還沒有任何建築物（行政卷宗第 5 頁）。

數天後，土地工務運輸局人員到現場確認了上述情況，及以不具備工程准照為由着令停工，當時現被上訴人恰恰在場（行政卷宗第 10 和 33 頁）。

2009 年 1 月土地工務運輸局就發出了禁止施工令（行政卷宗第 17 頁）。

然而，有關工程繼續進行，在 2 月份完成了擋土牆，並開始了建造現有房屋的基礎結構，建起了鋼筋混凝土的屋柱（行政卷宗第 29 和 40 頁）。

2009 年 3 月初，土地工務運輸局發出了新的禁止施工令，把禁令範圍擴大至包括房屋的建造（行政卷宗第 67 頁）。

3 月 19 日，被上訴人拒絕簽署上述禁令的通知文件（行政卷宗第 101 頁）。

由於本案並不知悉的原因，土地工務運輸局至 2009 年 7 月初才提起了騰空

土地及歸還特區政府的行政程序，並按照行政程序法典第 72 條第 2 款的規定刊登了告示。

隨後，被上訴人提交了書面答辯。

2009 年 10 月末，建造和裝修工程已經完成，該房屋已可使用。

自 2009 年 3 月發出第二個禁止施工令到同年 10 月該房屋可供使用，土地工務運輸局的人員到達現場超過二十次，但案卷資料顯示每次都只是了解情況和拍照記錄，其中三次着令在場的工人停工和離開。房屋的建造工程實際上一直繼續進行直至完工，完全漠視土地工務運輸局發出的兩個禁止施工令，以及騰空土地及歸還特區政府行政程序的提起。

顯然，被上訴人雖然完全知悉在該土地進行的工程起碼因不具備相關工程准照而屬違法，以及政府對該處土地屬國家所有的立場，仍公然違反兩個禁止施工的行政命令，不理會可能受到的法律制裁，包括倘有的刑事責任，繼續進行工程直至房屋建造裝修完畢。

現欲中止效力的行為正是為了恢復被違反的法律秩序，面對持續的違法行為為迫切地重建對法律的尊重。如果中止該行為的效力，其所追求的公共利益將被嚴重損害。

應認為本案不符合行政訴訟法典第 121 條第 1 款 b 項規定的要件。

（四）對申請人難以彌補的損害

被上訴人提出，請求中止行為效力是為了阻止拆毀他和他的妻子居住的房屋，該行為使其在司法上訴待決期間不能使用和享用其財產，還可能沒有房屋居住。

如果一個行政行為的效力是拆卸一個居所，在衡量立即執行該行為會否對利害關係人構成難以彌補的損害時，當然應特別謹慎。

在本案中，我們認為並不符合行政訴訟法典第 121 條第 1 款 a 項規定的要件，即拆卸有關房屋對被上訴人並不構成難以彌補的損害。

事實上，該房屋是一座全新的建築，在 2009 年 10 月末才建成，沒有任何特別的歷史或建築價值。因此如該房屋被拆卸後需重建將不是困難的，行政當局必須因應這個可能採取所有必要的措施，並對不能通過回復原狀而彌補的損害，特別是因不能使用房屋所產生的損失作出金錢賠償。

被上訴人沒有提出他或其家庭對該房屋存在任何情感上的聯繫。

而且，該房屋的建造工程是在兩個禁止施工令發出後一直進行的，即被上訴人知悉沒有進行工程的准照，且有關工程為上述行政命令所禁止。此外，也完全清楚行政機關對該土地所有權的立場。

在本案的具體情節中，立即執行行為對被上訴人並不構成難以彌補的損害。

必須指出的是，被上訴人本身公然漠視公共當局的禁令，甚至冒着承擔刑事責任的風險，建造現被指屬違法的建築物。換句話說，即使存在或有的難以彌補的損害，這也是由其本人一手造成的。

基於上述結論，已沒有必要根據行政訴訟法典第 121 條第 4 款的規定考慮本個案。

因此，應駁回所請求的中止行為效力的保全措施。

三、決定

綜上所述，合議庭裁定本針對司法裁判的上訴勝訴，撤銷被上訴的中級法院裁判，從而駁回中止在司法上訴中被質疑行為效力的請求。

在本法院和中級法院的訴訟費用由申請人承擔，當中司法費分別定為 4 個和 6 個計算單位。

法 官：朱 健

Viriato Manuel Pinheiro de Lima (利 馬)

岑浩輝

出席評議會

檢察院司法官：Vitor Manuel Carvalho Coelho (高偉文)

2010 年 6 月 2 日。