案件編號：190/2010/A

合議庭裁判書日期：2010年3月11日

主題：

司法上訴

行政行為效力的中止

《行政訴訟法典》第22條

行政行為

預先執行權

推定行政行為合法原則

《行政訴訟法典》第121條第1款b項

收地令

霸佔官地

更改地貌

嚴重損害公共行益

難以彌補的損失

《行政訴訟法典》第121條第4款

裁判書內容摘要

一、根據澳門《行政訴訟法典》第22條的一般性規定，司法上訴的提起並不自動中止被訴的行政行為的效力。

二、 這法律條文正好體現了行政機關即使在利害關係人就其某一行政決定提出司法爭執的情況下，仍可行使其預先執行相關行政決定的特權。

三、 而這在行政法學說中被稱為「預先執行權」的特權，其實亦是「推定行政行為合法」原則所使然。

四、 正是由於行政機關具有知法、依法施政和執法的義務，且及時有效的合法管理又屬公共利益的範疇(見《澳門特別行政區基本法》第 64 條第(一)、第(二)項和第 65 條，及澳門《行政程序法典》第 3 和第 4 條等規定)，所以行政法立法者在具體立法時，均會實質貫徹上述的「推定行政行為合法」原則，使行政當局在法院作出有關撤銷備受利害關係人爭議的行政決定、甚或宣告有關行政決定屬無效或屬在法律上不存在的行為的最終司法裁決之前(見《行政訴訟法典》第 20 條有關司法上訴的目的之規定)，仍可立即執行有關行政決定，以免其對社會的日常必要管理工作因受利害關係人的倘有質疑而陷入癱瘓之境。

五、 然而，如提出或將欲提出司法上訴的利害關係人想排除行政機關在司法上訴待決期間或在此之前行使「預先執行權」的可能性，則須根據《行政訴訟法典》第 123 條的規定，以書面向法院提出中止行政行為效力的要求。

六、當然，法院在對有關中止行政行為效力的要求作出審議和決定時，基於前述「推定行政行為合法」的行政法原則，必須假設有關已被上訴或行將被上訴的行政行為屬合法行為。

七、在本案中，正是發生了利害關係人要求法院下令中止澳門行政長官的收地令效力的情況。

八、根據《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款的規定，中止行政行為效力的聲請，至少須同時符合下列三個條件才可獲法院批准：

- 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。

九、任何非法更改官地地貌的舉措，不管更改地貌的幅度為何，均會嚴重損害公共行益。更何況有誰能百分百保證司法上訴人不會利用訴訟待決期，以火速行徑繼續其非法更改地貌的舉措，即使其在行政機關具體執行收地令前數天或若干時間內並無任何動作亦然。

十、此外，非法霸佔官地和更改地貌的持續期間的長短也不應被視為可減輕上述對公共利益的損害的嚴重性的考慮因素。因為按常理而言，非法佔用官地和改變官地地貌的時間越久，違法者對公共利益所造成的嚴重損害就越見嚴重，故對越舊的個案就更加應以緊急的方式處理。

十一、 由此可見，倘行政當局不可立即執行涉案的行政命令，則該收地令所謀求的公共利益勢必受到嚴重侵害。

十二、 另雖然聲請人聲稱如涉案的收地令的效力不被立即中止，其便不能再繼續使用有關土地和獲取該土地為他帶來的好處，故將蒙受難以彌補的損失，但本院認為其不能在司法上訴待決期間再繼續使用該土地以存放雜物的情況，並不會為他帶來難以彌補的損失，而最多僅或會帶來完全可以以金錢彌補的損失。

十三、 換言之，由於本案的中止行政行為效力的聲請並不符合《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 和 b 項的規定，本院依法不得批准此聲請，即使卷宗內並無強烈跡象顯示有關司法上訴屬違法提出者亦然。

十四、 而既然聲請人並無難以彌補的損失，本院便不需依照《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。

裁 判 書 製 作 人

陳廣勝

澳門特別行政區中級法院

合議庭裁判書

第 190/2010/A 號案

聲請人： A

被聲請的行政實體： 澳門特別行政區行政長官

一、 案情敘述

2010 年 1 月 7 日，澳門特別行政區行政長官於 2009 年 8 月 12 日第 4919/DURDEP/2009 號報告書上作出批示，命令非法佔用位於澳門路環 XXX 大馬路旁第 XXX 號照明燈柱前之官地的 A 和其他不知名的人士，須於該批示公告日起計 30 天內騰空土地、移走其上存有的所有物料和設備，並將土地歸還予政府。

2010 年 2 月 24 日，A 向本中級法院提起司法上訴（案件編號 190/2010），以對該項行政決定提出司法爭執。

同日，該上訴人引用澳門《行政訴訟法典》第 120、第 121、第 123 和第 125 條的規定，向本院聲請在司法上訴待決期間，中止該行政決定的效力（有關聲請依據已詳載於本卷宗第 3 至第 19 頁的葡文聲請書內）。

就這聲請，被訴行政機關於 2010 年 3 月 4 日提交答辯狀，內容主要如下：

「(1)

根據物業登記局 2009 年 5 月 22 日發出的證明書，上述卷宗中被聲請人佔用之土地並沒有以私人（自然人或法人）之名義登記，故根據《澳門特別行政區基本法》第 7 條規定，該土地屬國家所有。

(2)

聲請人並沒持有任何具法律效力的證明文件，以證明其獲許佔用有關土地，故其佔用行爲屬非法的。

(3)

根據《土地法》第 41 條 o) 項的規定，行政長官於 2010 年 1 月 7 日於第 4919/DURDEP/2009 號報告書上，作出批示，命令非法佔用有關土地的人士在 30 日內騰空及交還土地。

(4)

……

(5)

根據《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款的規定，中止行政行爲效力須同時具備下列三個要件：

- 「a) 預料執行有關行爲，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) 中止行政行爲之效力不會嚴重侵害該行爲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。」

(6)

然而，在本案中，聲請人提出的中止行政行為效力之請求並不同時具備《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a) 項和 b) 項的要件。

(7)

針對《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a) 項的規定，為填充「難以彌補之損失」這一不確定概念，聲請人應提出及證明造成難以彌補之損害之事實，且須具體及明確地提出證明，不能僅作空泛之陳述，同時需考慮因果關係 — 即考慮立即執行與聲請人將承受之損害兩者間之關係。

(8)

.....

(9)

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。

(10)

因此，聲請人的請求不具備《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a) 項所規定的要件。

(11)

就《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 b) 項所規定的要件，正好與聲請人所述的相反，中止行政行為之效力將嚴重損害公共利益。

(12)

.....

(13)

.....

(14)

透過比對由地圖繪製暨地籍局發出的、被霸占土地的 1993 年航空攝影圖和 2009 年航空攝影圖，可以證實被霸占的土地已被開挖及平整，地貌已被更改。(.....)

(15)

除上點所指外，被霸占的土地也被非法擺放貨櫃、汽車、挖土機、鋼筋、鐵架、樁柱、木材及建築材料。

(16)

故此，行政當局須依職權立即執行有關騰空土地的命令，以便儘快對土地依法進行管理，使得土地不再被非法霸占及更改地貌。

(17)

根據《澳門特別行政區基本法》第 7 條的規定，特區政府有責任管理有關土地，所以，中止執行該行政行為，將令國家土地繼續被非法佔用，使特區政府無法對土地進行有效管理，嚴重損害公共利益。

(18)

收回被霸占的土地，不僅讓政府可因應社會的發展，適時將土地合理使用，同時，亦可讓政府有條件將該土地被破壞的綠化環境盡力進行修復，將被改變的地貌儘量進行修復，將被掘挖的土地加以鞏固。所以，中止執行該行政行為，將令有關土地繼續長時間（經過漫長的司法訴訟時間）或至少在法院對有關中止行政行為效力的請求發出最終裁決前的一段時間內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可被容忍一段時間。由於被非法佔用的土地面積十分廣闊，此對公益損害之大實難以估計，同時亦會繼續讓土地上的自然資源受到難以彌補的損害，這對該等公共利益確實造成「嚴重損害」。

(19)

再者，若中止執行騰空土地的命令，除引致上指第 17、18 點所指的嚴重損害公共利益外，也將無法避免該土地在訴訟待決期間繼續被非法開挖，地貌繼續被更改。更甚者，沒有人能百分百保證聲請人不會利用訴訟待決期，以火速行徑繼續其非法更改地貌的舉措。

(20)

.....

(21)

.....

(22)

.....

基於以上所述，由於聲請人的請求並不同時具備《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款所規定的要件，故，懇請法官 閣下睿察，對聲明人提出中止有關行政行為的效力的請求不予受理或不予批准。」（見卷宗第 38 至第 44 頁的內容）。

之後，檢察院於卷宗第 61 至第 64 頁內發表葡文意見書，主要認為由於雖然在本案中看不到不立即執行有關行政命令便會嚴重影響公共利益（事實上，行政當局既然在過去相當漫長的歲月裏，並沒有針對涉案地段採取任何行動，現又怎可聲稱如不立即收地，便會嚴重影響公共利益？），但聲請人並沒有在聲請書內具體列明哪些是其所聲稱的難以彌補的損失，再加上單純的騰空土地和遷走土地上的東西實不會為他帶來無法彌補的損失，故法院僅應以有關聲請並不符合《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項的要件為由，不批准聲請人的要求。

本院現須就有關中止效力的聲請作出裁決。

二、 裁判依據說明

從法律層面來說，根據《行政訴訟法典》第 22 條的一般性規定，司法上訴的提起並不自動中止被訴的行政行為的效力。

這法律條文正好體現了行政機關即使在利害關係人就其某一行政決定提出司法爭執的情況下，仍可行使其預先執行相關行政決定的特權。而這在行政法學說中被稱為「預先執行權」的特權，其實亦是「推定行政行為合法」原則所使然。

事實上，出於對民間社會依法作出不能間斷的日常必要管理的需要，如行政機關不享有這預先執行其行政決定的特權，便不能在緊急的情況下，對社會作出必要的有效管治。

換言之，由於行政機關具有知法、依法施政和執法的義務，且及時有效的合法管理又屬公共利益的範疇(見《澳門特別行政區基本法》第 64 條第(一)、第(二)項和第 65 條，及澳門《行政程序法典》第 3 和第 4 條等規定)，所以行政法立法者在具體立法時，均會實質貫徹上述的「推定行政行為合法」原則，使行政當局在法院作出有關撤銷其備受利害關係人爭議的行政決定、甚或宣告有關行政決定屬無效或屬在法律上不存在的行為的最終司法裁決之前(見《行政訴訟法典》第 20 條有關司法上訴的目的之規定)，仍可立即執行有關行政決定，以免其對社會的日常必要管理工作因受利害關係人的倘有質疑而陷入癱瘓之境。

然而，倘提出或將欲提出司法上訴的利害關係人想排除行政機關在司法上訴待決期間或在此之前行使「預先執行權」的可能性，則須根據《行政訴訟法典》第 123 條的規定，以書面向法院提出中止行政行為效力的要求。

當然，法院在對有關中止效力的請求作出審議和決定時，基於前述「推定行政行為合法」的行政法原則，必須假設有關已被上訴或行將被上訴的行政行為屬合法行為。

在本案中，正是發生了司法上訴人 A 要求法院中止涉案行政行為效力的情況。

而根據《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款，A 的聲請還須同時符合下列三個條件才可獲法院批准：

1. 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；
2. 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；
3. 卷宗內無強烈跡象顯示司法上訴屬違法。

本院經審議案情後，認為是次中止效力的聲請首先已不符合上指第二個法定要件。

這是因為正如行政機關在其答辯狀內所已指出般，「透過比對由地圖繪製暨地籍局發出的、被霸占土地的 1993 年航空攝影圖和 2009 年航空攝影圖，可以證實被霸占的土地已被開挖及平整，地貌已被更改」，故「行政當局須依職權立即執行有關騰空土地的命令，……使得土地不再被……更改地貌」，亦因此「中止執行騰空土地的命令……將無法避免該土地在訴訟待決期間繼續被非法開挖，地貌繼續被更改。更甚者，沒有人能百分百保證聲請人不會利用訴訟待決期，以火速行徑繼續其非法更改地貌的舉措」（見答辯狀第 14、第 16 和第 19 點的相關文字內容）。

面對這些具體理由，本院認為如是次行政命令的效力真的被下令中止，行政機關便無法避免司法上訴人 A 有機會在司法機關對其司法上訴發出最終裁決前，決定以迅速的行徑，擴大更改地貌的範圍。

事實上，本院深信一般人均會認為任何非法更改官地地貌的舉措，不管更改地貌的幅度為何，均會嚴重損害公共行益。更何況有誰能百分百保證今司法上訴人不會利用上指訴訟待決期，以火速行徑繼續其非法更改地貌的舉措，即使其在行政機關具體執行被訴決定前數天或若干時間內並無任何動作亦然。

最後，非法霸佔官地和更改地貌的持續期間的長短也不應被視為可減輕上述對公共利益的損害的嚴重性的考慮因素。因為按常理而言，非法佔用官地和改變官地地貌的時間越久，違法者對公共利益所造成的嚴重損害就越見嚴重，故對越舊的個案就更加應以緊急的方式處理。

如此，倘行政當局不可立即執行涉案行政命令，則該騰空土地命所謀求的公共利益勢必受到嚴重侵害。

此外，本院並不認為如行政當局立即執行有關命令，聲請人或其司法上訴中所維護之利益將受到難以彌補之損失：事實上，雖然 A 在聲請書內聲稱，如涉案的騰空土地令的效力不被立即中止，其便不能再繼續使用有關土地和獲取該土地為他帶來的好處，故將蒙受難以彌補的損失，但本院認為其不能在司法上訴待決期間再繼續使用該土地（以存放行政機關答辯狀第 15 點所指的種種東西）的情況，並不會為他帶來難以彌補的損失，而最多僅或會帶來完全可以以金錢彌補的損失。

總言之，由於 A 的中止行政行為效力的聲請並不符合《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 和 b 項的規定，本院依法不得批准其聲請，即使卷宗內並無強烈跡象顯示其司法上訴屬違法提出者亦然。

而最後值得一提的是，既然如上文所指，聲請人並無難以彌補的損失，本院便不需依照《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。

三、 裁決

綜上所述，中級法院合議庭不批准 A 的中止行政行為效力的聲請。

A 須支付該聲請所引起的訴訟費（當中包括捌個訴訟費用計算單位的司法費）。

澳門，2010 年 3 月 11 日。

陳廣勝
(裁判書製作人)

Vítor Manuel Carvalho Coelho (高偉文)
(出席評議會的駐本院檢察官)

João Augusto Gonçalves Gil de Oliveira (趙約翰)
(第一助審法官)

(Foi-me traduzido o acórdão)

譚曉華
(第二助審法官)