

案件編號：749/2010

合議庭裁判書日期：2010年10月21日

主題：

行政行為效力的中止

《行政訴訟法典》第121條第1款

天台非法僭建物的拆卸令

公共利益

防火安全

《行政訴訟法典》第121條第4款

裁判書內容摘要

一、 在本案中，利害關係人要求法院下令中止行政機關有關命令即時拆卸天台非法僭建物的決定之效力。

二、 根據澳門《行政訴訟法典》第121條第1款的規定，中止該行政命令的效力之聲請，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。

三、中級法院經審議卷宗資料後，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。

四、這是因為行政當局在作出今被聲請人質疑的有關拆卸令時，正是尤其考慮到涉案的樓宇天台是樓宇的疏散通道，故應保持暢通無阻，以便萬一發生火災時能發揮避火層的作用，如此，倘行政當局不可立即執行拆卸令，這命令所謀求的在防火安全方面的公共利益，勢必受到嚴重侵害。

五、如涉案天台仍繼續維持現有狀態，那麼萬一在該樓宇不幸發生火警時，其對人身安全所將造成的惡果必然堪虞；在相比之下，聲請人所聲稱的其他私人自身利益，便一概顯得微不足道。由此可見，無論如何，聲請人也絕不可受惠於《行政訴訟法典》第 121 條第 4 款的規定。

六、據此，法院不得批准聲請人的中止涉案拆卸令的效力之聲請。

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

上訴案第 749/2010 號

聲請人： A

被聲請的行政實體： 澳門運輸工務司司長

一、 案情敘述

澳門土地工務運輸局曾就該局第 34/BC/2010/F 號案卷，於本澳報章上刊登 2010 年 3 月 18 日的告示，內容主要如下：

該局副局長根據現行《防火安全規章》第 88 條第 1 款和第 95 條第 6 款的規定，並經行使其獲授予的權力下，已透過 2010 年 3 月 11 日的批示，決定禁制位於澳門.....馬路.....號.....閣.....樓.....單位對上天台的兩項正在進行中的無准照工程（該兩項工程分別為：在上述地點

建造由鋁窗、磚牆間隔及混凝土頂蓋組成的僭建物，及建造混凝土樓梯通往該僭建物的頂部，並在該頂部加建金屬圍欄），因此以告示方式通知上述地點的業權人、工程所有人或其受託人、工程負責人、負責工程的技術員和執行人（承攬人或承造人），必須立即停止該等工程，另為確保樓宇的疏散道路保持暢通無阻，且鑑於上述天台屬避火層而不得以任何建築構件非法佔有，該局將決定清拆有關工程，而根據《防火安全規章》第 95 條第 1 款的規定，利害關係人可於告示刊登日起計的 5 天期限內，就可能作出的清拆決定發表書面意見、提交證據和查閱卷宗，並可於告示刊登日起計的 8 天內，就上述禁制工程的決定向運輸工務司司長提出必要訴願，但該訴願並無中止效力，故有關工程應維持暫停（詳見本案卷宗第 30 頁的內容）。

之後，同一副局長於本澳報章上刊登另一則日期為 2010 年 3 月 30 日的告示，內容主要如下：

「最終決定的通知

告示編號：40/E/2010

案卷編號：34/BC/2010/F

事由：清拆違反《防火安全規章》的相關規定的違法工程

地點：澳門.....馬路.....號.....閣.....樓.....單位（物業登記為.....）對上樓宇天台

土地工務運輸局副局長.....，現根據刊登於二零零九年四月二十二日第十六期《澳門特別行政區公報》第二組之第 09/SOTDIR/2009 號批示一款第七項的授權，通知上述地點的工程所有人 A 女士，及其他倘有的工程所有人或受託人（以下簡稱為被通知人），以下事項：

1 經本局稽查人員到現場核證，發現上述地點存在著下列無准照工程。有關情況如下：

	工程	工程狀況	違反《防火安全規章》的條款及拆除理由
1.1	在上述地點建造由鋁窗、磚牆間隔及混凝土頂蓋組成之僭建物	正進行	違反第十條第四款及第二十九條第三款的規定，阻塞疏散通道及佔用避火層。
1.2	建造混凝土樓梯通往上述僭建物之頂部，並在僭建物之頂部加建金屬圍欄	正進行	違反第十條第四款及第二十九條第三款的規定，阻塞疏散通道及佔用避火層。

- 2 根據六月九日第 24/95/M 號法令核准的《防火安全規章》第八十八條第一款的規定，本人已透過二零一零年三月十一日的批示，決定禁制該工程並發出禁制工程令。
- 3 本局已根據《防火安全規章》第九十五條第一款的規定，透過於二零一零年三月十九日中葡文報章上作出公示通知，展開了書面聽證程序，但並沒有發現可導致改變作出命令拆除上述違法工程的決定之事實證據及權利。
- 4 根據《防火安全規章》第十條第四款的規定，樓宇的公共通道及天台被視作樓宇的疏散通道，應確保樓宇的疏散通道保持暢通無阻，以及上述樓宇的天台，按照第二十九條第三款的規定，在火災發生的情況下，被視為避火層，不允許以任何建築構件非法佔有。因此本人根據《防火安全規章》第八十八條第一款的規定，以及行使刊登於二零零九年四月二十二日第十六期《澳門特別行政區公報》第二組之第 09/SOTDIR/2009 號批示第一款第七項的授權，已於二零一零年三月三十日在第 2155/DURDEP/2010 號報告書內作出批示，命令被通知人須於本告示刊登日起計 8 天期限內，自行拆除上述工程，以及將受上述工程影響的地方恢復原狀，但事前須向本局遞交拆卸工程建築商的責任聲明書和預防工業意外及職業病保險文件正本（俗稱“勞工保險”）。在完成上述工作後，須通知本局以作審查。
- 5 按照《防火安全規章》第八十九條第一款及第二款規定，倘逾期而沒有執行上述拆除的命令，根據十月十一日第 57/99/M 號法令核准的《行政程序法典》第一百三十

九條第二款的規定同時通知上述人士，本局將聯同其他政府部門在治安警員的協助下，於到期日起執行上述工作，而違法者則須繳付有關之費用。此外，棄置在上述地點的物料及設備將被存放在指定地點，並由行政當局委任的人員看守。由存放日起計 15 天後，倘有關物品沒有任何人申請索回，根據二月十五日第 6/93/M 號法令第三十條的規定，將視作遺棄物處理，並歸澳門特別行政區政府所有。

- 6 根據《防火安全規章》第八十七條第三款（違反第十條第四款）的規定，違法者可被科處罰款澳門幣 4,000 元至 40,000 元，及同一條第七款（違反第二十九條第三款）的規定，違法者可被科處罰款澳門幣 2,000 元至 20,000 元。此外，根據同一條第四款的規定，若屬阻塞疏散通道之情況，提供管理及或安全服務之實體亦應負連帶責任。
- 7 根據《防火安全規章》第九十七條第一款的規定，以及刊登於二零零九年十二月二十日《澳門特別行政區公報》特刊第一組第 124/2009 號行政命令第一款及第四款的授權，利害關係人可於本告示刊登日起計 8 天期限內，就第 4 點所作出的決定向運輸工務司司長提出必要訴願。」（見本案卷宗第 32 頁的內容）。

A 其後就有關工程拆卸決定，向澳門運輸工務司司長提起訴願，但該訴願於 2010 年 7 月 26 日被司長根據下列載於第 4659/DURDEP/2010 號報告書內的理由駁回：

「.....

1. 就本個案的通知程序不具備條件按《防火安全規章》第 96 條之規定直接通知違法者，屬特別情況（特別程序），基於《行政程序法典》第二條第六款的規定，只要在不致減少私人之保障下，該法典之規定亦候補適用於特別程序，因此，本局是根據該法典第七十二條規定作出通知；
2. 按《行政程序法典》第七十二條第二款之規定，如不能採用直接通知本人之任何方式，或不知應被通知之利害關係人為何人，又或基於利害關係人之人數採用該等通

知方式為不可行者，則作出公示通知；

3. 由於採取直接通知的方式不可行，因此，本局採取告示的方式通知違法者，這並不會對被反駁的決定產生任何缺點，亦不存在對其合法性的質疑，該決定仍有效力，違法者不可就此推翻該決定；
4. 就告示內容所述，上訴人可早於 22/03/2010 反駁告示中的所指事宜（包括禁止工程、決定拆卸非法工程及進行聽證），但是，上訴人於同月 26 日（25/03/2010，下午 07：37）才透過其受託人就上述事宜提出反駁，並要求延長聽證期限；
5. 基於上述原因，上訴人不能以不知道已刊登告示為理由，推遲行使聽證權；
6. 按照《防火安全規章》第 10 條第 4 款及第 29 條第 3 款之規定，決定實施拆卸非法工程命令是唯一的可行性。事實上，根據上述規章之規定，沒有任何的事實及法例的其他結果，使得不拆卸在樓宇天台上的非法工程；
……」（見本案卷宗第 49 頁的內容）。

就司長的上述批示，A 向本中級法院聲請中止該行政決定的效力（詳見卷宗第 3 至第 28 頁的葡文聲請狀內容）。

經通知後，被聲請的司長認為有關聲請的理由並不成立（詳見卷宗第 125 至第 128 頁的葡文答辯書內容），而聲請人所指的三位對立利害關係人則沒有就有關事宜提交答辯。

駐本院的檢察院司法官在檢閱卷宗後，認為有關聲請因並不合澳門《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 b 項的要件而應被否決（詳見卷宗第 137 至第 138 頁的葡文意見書內容）。

本院經組成合議庭和對卷宗所有材料作出審議後，現須對有關聲請作出裁決。

二、裁判依據說明

本院須首先指出，由於聲請人的中止效力請求祇針對有關拆卸令，而非針對有關中止進行非法工程的行政命令，因此行政機關實不能引用第 24/95/M 號法令所核准的現行《防火安全規章》第 97 條第 2 款的規定，來主張聲請人不得向法院請求下令中止拆卸令的效力。

另由於亦無任何其他可適用於本案具體情況的涉及中止行為效力的特別法律條文，故聲請人的中止拆卸令的效力之請求是否成立，則仍須視乎其是否符合《行政訴訟法典》第 120 條和第 121 條所指的要件。

為此，本院得在此重申已在第 845/2009 號案 2009 年 11 月 12 日合議庭裁判書內所闡述的下列法律見解：

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，如行政機關不享有預先執行其決定的特權，便不能在緊急的情況下，對社會作出必要的有效管治。

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。

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。

在本案中，正是發生了利害關係人 A 要求法院下令中止行政機關的拆卸令的效力之情況。

而針對有關聲請是否理據充份這核心問題，本院認為答案是否定的，理由如下：

根據《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款的規定，聲請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。

本院經審議已於上文轉載的卷宗資料，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。

一如檢察院在意見書內所指，行政當局在作出今被聲請人質疑的有關拆卸令時，正是尤其考慮到涉案的樓宇天台是樓宇的疏散通道，故應保持暢通無阻，以便萬一發生火災時能發揮避火層的作用，如此，倘行政當局不可立即執行拆卸令，這命令所謀求的在防火安全方面的公共利益，勢必受到嚴重侵害。

常言道，人命關天。如涉案天台仍繼續維持現有狀態，那麼萬一在該樓宇不幸發生火警時，其對人身安全所將造成的惡果必然堪虞；在相比之下，聲請人所聲稱的其他私人自身利益，便一概顯得微不足道。由此可見，無論如何，聲請人也絕不可受惠於《行政訴訟法典》第 121 條第 4 款的規定。

據此，司法機關依法不得批准聲請人的中止涉案拆卸令的效力之聲請。

三、 判決

綜上所述，中級法院不批准 A 有關中止拆卸令效力的請求。

聲請人須支付本聲請程序的訴訟費，當中含陸個司法訴訟費用計算單位的司法費。

澳門，2010 年 10 月 21 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)

譚曉華
(第二助審法官)