

第 39/2016 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：運輸工務司司長

被上訴人：甲

會議日期：2016 年 11 月 1 日

法官：宋敏莉(裁判書制作法官)、岑浩輝和利馬

主題：— 《行政程序法典》第 138 條第 1 款

— 行政行為的執行

摘 要

根據《行政程序法典》第 138 條第 1 款的規定，公共行政當局的機關執行引致私人權利或受法律保護的利益受限制的事實行為或事實行動只有在事先存在一個使其具有正當性的行政行為時才是有效的。

裁判書制作法官

宋敏莉

澳門特別行政區終審法院裁判

一、概述

甲，身份資料詳載於卷宗，針對運輸工務司司長 2014 年 2 月 13 日作出的命令其支付因強制清空位於氹仔島路氹連貫公路圓形地西北及嘉樂庇總督馬路西，面積為 9,209 平方米的土地而產生之費用的決定提起司法上訴。

透過 2016 年 3 月 3 日的合議庭裁判，中級法院裁定上訴勝訴，宣告被上訴批示無效。

運輸工務司司長對該裁判不服，向本終審法院提起上訴，並以下列結論結束其理由陳述：

1. 本司法裁判的上訴針對的是中級法院 2016 年 3 月 3 日在第 241/2014 號案件中所作的裁定司法上訴勝訴並宣告被上訴行為(運

輸工務司司長 2014 年 2 月 13 日命令被上訴人支付因清空位於路氹連貫公路圓形地西北及嘉樂庇總督馬路西，面積為 9,209 平方米的土地而產生的費用的批示)無效的合議庭裁判。

2. 被上訴裁判認為被上訴的行政行為逾越了被執行行為的界限，因為不能花費總價 60,000 澳門元在水塘上放置圍板並將水塘填平，拆除並重建路旁的混凝土護欄，從而以過度執行為由宣告該行為無效。此一裁決錯誤適用了《行政程序法典》第 138 條的規定，存在審理錯誤，因為運輸工務司司長命令支付相關費用的批示是以之前行政長官命令清空土地、搬走其上物品和設備並拆除違法建築的批示為基礎和理由；

3. 原審法院所持的觀點—被上訴實體的做法構成過度執行，逾越了被執行行為的界限，因為設置阻礙路緣的障礙和在水塘上放置圍板並將水塘填平的工程都是不能被執行的一是不正確的，因為這些行動是命令歸還對土地的占有和搬走其上物品的行為的必然效果。

4. 土地上的大面積水塘是違法占地者修建的違法建築，因此必須用土將其填平，使其回復到被違法霸占前的狀況；

5. 所執行的與土地上大面積水塘相關的工程是行政長官的批示內已經包含的內容，因為該批示明確命令拆除違法建築，並搬走土地上放置的物品、材料和設備；

6. 而要搬走地上的物品、材料和設備就必須拆除路緣上的原有護欄，以便讓前來搬運這些東西的卡車能夠進入，因此這些行動也包含在行政長官批示的內容中，同時以該批示為其理由。

7. 每名違法占地者應支付的金額為 44,533.33 澳門元(肆萬肆仟伍佰叁拾叁元叁角叁分)。

被上訴人甲作出上訴答辯，並提出以下結論：

1. 中級法院於 2016 年 3 月 3 日所作的、基於違反《行政程序法典》第 138 條第 1 款所確立的行政行為先行原則而宣告運輸工務司司長 2014 年 2 月 13 日在第 XXXX/DURDEP/2013 號建議書上所作的行為無效的合議庭裁判應被維持。

2. 上訴人在司法裁判的上訴中針對水塘為違法建築的定性提出

了新事實，並指該建築是被上訴人修建的，但這一事宜在此前本上訴的答辯階段卻並沒有被提出。

3. 原審法院並沒有認定存在拆除路緣上的原有護欄的必要，同時上訴實體也沒有對該事實事宜提出質疑。

4. 在司法上訴中沒有提出的問題不能在司法裁判的上訴中被審理，因為此上訴的宗旨只是對一審裁決提出質疑，而不是獲取一個新裁判。

5. 在本司法裁判的上訴中所提出的問題涉及的是與證據的審查有關的事實事宜，但原審法院認定的事實並沒有被質疑。

6. 已經確定的事實不能被終審法院變更(《行政訴訟法典》第 47 條和第 152 條，以及《民事訴訟法典》第 649 條)。

7. 經被上訴裁判宣告為無效的行政行為逾越了被執行行為的界限。

8. 被上訴裁判並沒有就具體應由被上訴人承擔的行政實體清空土地的工程費用的數額發表意見，認為這一問題因所作的無效宣告

而失去了意義。

9. 行政實體的行為將該金額訂定為 133,600 澳門元(而非 44,533.33 澳門元)，由此不能得出被上訴人負有任何須支付全部債務的義務。

檢察院司法官發表意見，認為應裁定司法裁判的上訴理由不成立。

已作出檢閱。

二、獲認定事實

案卷中認定了以下對作出裁判具重要性的事實：

一行政長官透過 2010 年 12 月 10 日的批示，命令清空位於路氹連貫公路圓形地西北及嘉樂庇總督馬路西，面積為 9,209 平方米的土地，搬走其上放置的物品和設備並拆除違法建築；

— 該幅土地當時由甲、乙和丙三人霸占；

— 獲通知行政長官上述批示中的命令之後，三人均沒有就該批示作出反對；

— 由於沒有按照行政長官批示中的要求自願履行清空土地和搬走其上物品的命令，土地工務運輸局決定執行在[建築公司]提交的報價單中所列明的工程，相關報價單載於調查卷宗第 473 頁，在此視為全部轉錄；

— 土地工務運輸局聘請了[建築公司]來執行這些在報價單中所列明的工程，根據該公司所提供的報價單顯示，工程總價為 550,540 澳門元；

— 透過運輸工務司司長 2014 年 2 月 13 日的批示，占地人甲、乙和丙被命令支付因實施部分工程所產生的費用，共計 133,600 澳門元；

— 該筆費用為清空土地、將地上的樁柱、瓦礫及垃圾清理至固體垃圾堆填區和填平地上一處大面積水塘的開支；

— 在這筆 133,600 澳門元的金額中，包含因填平水塘而產生的費用以及因拆除路旁原有護欄並重建和粉刷混凝土護欄而產生的費用，分別為 56,000 澳門元和 4,000 澳門元；

— 甲對命令其支付相關費用的批示不服，針對其向中級法院提起上訴。

三、法律

被上訴法院認為，將上訴實體要求被上訴人負擔相關開支的工程(即用土填平地上的一個水塘以及重新安放並粉刷路緣上的混凝土圍欄的工程)與之前行政長官命令清空土地及搬走其上物品的批示中的法律指令進行比對可以發現，一方面，該等工程既沒有被行政長官的被執行行為賦予正當性，也不構成由運輸工務司司長作出的一項新法律指令，另一方面，這些不包含在被執行行為的法律指令範疇內的工程也不構成緊急避險的情況，因此司長批示中命令被上訴人支付數額為 60,000 澳門元的執行相關工程的開支的部分違反了《行政程序法典》第 138 條第 1 款所規定的行政行為先行原則。

上訴實體則認為，被上訴裁判因錯誤適用《行政程序法典》第138條的規定而存有審理錯誤，因為運輸工務司司長命令支付費用的批示是以之前行政長官命令清空土地、搬走其上物品和設備並拆除違法建築的批示為基礎和理由。

我們來看。

《行政程序法典》第138條規定如下：

第一百三十八條

（執行之合法性）

一、除非公共行政當局之機關預先作出行政行為，使得引致私人之權利或受法律保護之利益受限制之事實行為或事實行動具有正當性，否則不得作出任何該等事實行為或事實行動，但緊急避險之情況除外。

二、在執行行政行為時，應儘可能使用能確保完全實現行政行為之目的，以及對私人之權利與利益造成較少損失之方法。

三、對超越正被執行之行政行為界限之執行上之行為或行動，利害關係人得提出行政申訴及司法申訴。

四、對被提出屬違法之執行上之行為或行動，亦得提起司法上訴，只要此違法性並非因正被執行之行政行為違法而引致。

由此得出，公共行政當局的機關執行引致私人權利或受法律保護的利益受限制的事實行為或事實行動只有在事先存在一個“使其具有正當性”的行政行為時才是有效的(該條第 1 款，也正是本案所討論的情況)。

當然有一個例外，即緊急避險的情況，這是《行政程序法典》第 3 條第 2 款所規定的一項行政法的一般原則。但本案明顯不屬於這種情況。

在目前所審議的個案中，從已認定的事實可以看到，運輸工務司司長是在行政長官於 2010 年 12 月 10 日作出命令清空相關土地、搬走其上物品和設備並拆除違法建築的批示之後，為執行該批示才讓占地者支付因執行部分工程所產生的數額為 133,600 澳門元的費

用，因為這些工程是在占地者不履行清拆令的情況下，由[建築公司]執行的。在這筆 133,600 澳門元的金額中，包含執行用土填平水塘的工程和拆除路旁原有護欄及重建並粉刷混凝土護欄的工程的费用。

那麼現在要查明的就是，被上訴人(及其他人)被要求承擔相關費用的已實施工程是否包含在被執行行為的範圍之內，換言之，即是否包含在行政長官透過批示命令的清空土地、搬走其上物品和設備並拆除違法建築的範圍之內。

上訴實體認為，土地上的水塘是占地者非法修建的，因此必須用土填平，以便讓它回復到被非法霸占之前的狀況。

至於拆除路旁原有護欄及重建和粉刷護欄的费用，它對於拆除地上的違法建築而言同樣是必不可少的，是命令歸還對該土地之占有的行為的必然效果，因為必須拆除該護欄以便使清理地上瓦礫和垃圾的卡車能夠進入，所以當此項工作完成之後，還要重建原有的護欄並對其進行粉刷。

核心問題在於，水塘是否應被定性為“違法建築”。

事實上，即便根據 8 月 21 日第 79/85/M 號法令第 2 條第 1 款

的規定，該水塘有可能屬於建築，因為該款將“任何導致地形改變的工程”都視為建築工程，也無從得知該水塘是否是人為工程以及是否由占地者修建(或者還是在土地被霸占之前已經存在)。這一事實事宜沒有由上訴實體在司法上訴的答辯狀中提出，更沒有在案卷中獲得認定。因此不能說用土將水塘填平包含在被執行行為擬完成的行動，即行政長官所命令的“拆除違法建築”之中。

關於拆除、重建並粉刷護欄，要說明的是，這些行動在行政長官的行為中完全沒有被提及。另外案卷中也沒有認定，為使清理地上瓦礫和垃圾的卡車能夠進入，確實必須拆除護欄，繼而必須對其進行重建和粉刷。

總而言之，我們不認為命令支付相關金額的當局行為被行政長官的預先行為賦予正當性，因為相關工程不在該被執行行為所確定的行動範圍之內。

上訴理由不成立。

四、決定

綜上所述，合議庭裁定本司法裁判的上訴敗訴。

無須繳納訴訟費用，因上訴實體享有豁免權。

澳門，2016 年 11 月 1 日

法官：宋敏莉（裁判書制作法官）—岑浩輝—利馬

出席評議會的檢察院司法官：蘇崇德