

第 30/2018 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：七潭置業有限公司

被上訴人：運輸工務司司長

主題：租賃批給合同的失效·勒遷·《行政程序法典》第 93 條規定的利害關係人的聽證·授權·非根本性手續·行政長官·運輸工務司司長

裁判日期：2018 年 6 月 15 日

法官：利馬(裁判書制作法官)、宋敏莉和岑浩輝

摘要：

一、8 月 11 日第 85/84/M 號法令第 3 條在法律秩序中生效。

二、透過第 113/2014 號行政命令，行政長官將其所擁有的在與第 6/1999 號行政法規第 6 條所指的施政領域和部門及實體有關的、

包括土地整治在內的全部事務的執行權限授予了運輸工務司司長，因此現行《土地法》第 179 條第 1 款(一)項所規定的權限也在授權的範圍之內。

三、如果並沒有妨礙對相關行為適時提出申訴，那麼未在行政行為中提及授權將降格為非根本性手續。

四、在根據《行政程序法典》第 93 條的規定對利害關係人進行聽證並宣告批給失效後，無須在命令承批人勒遷的行為作出前再次對其進行聽證。

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

七潭置業有限公司針對運輸工務司司長 2015 年 5 月 29 日命令勒遷一幅位於氹仔島盧廉若馬路，鄰近葡京花園，面積 7324 平方米，標示於物業登記局第 22508 號的土地的批示提起撤銷性司法上訴。該土地的租賃批給合同在此之前已經透過行政長官 2015 年 4 月 14 日的批示被宣告失效。

中級法院透過 2017 年 12 月 14 日的合議庭裁判裁定上訴敗訴。

七潭置業有限公司不服，向終審法院提起司法裁判的上訴，提出以下問題：

一相關行政行為不包含在《行政程序法典》第 96 條及第 97 條的適用範圍之內，因此行政當局本應按照《行政程序法典》第 10 條、

第 93 條及續後數條所規定的利害關係人參與形成與其有關之決定的原則，將附恰當理由說明的決定草案通知予現上訴人，以便現上訴人能夠表明意見；

— 被上訴行為存有運輸工務司司長無權限的瑕疵，因為相關權限規定在第 10/2013 號法律第 179 條第 1 款中，歸行政長官所有；

— 雖然終審法院曾在第 10/2017 號案件的合議庭裁判中發表司法見解，而我們對此也有所了解，但我們仍要質疑行政長官能否透過法令及/或行政命令將立法會及法律賦予其的權限授予他人，更何況，在第 113/2014 號行政命令所作的一般授權中，沒有具體指明《土地法》賦予行政長官的權力；

— 按照上述看法，我們對於能否透過法令或行政命令將法律賦予行政長官的權限授予運輸工務司司長存有疑問，因為，根據訂定法律規範位階的各項原則，亦即關於訂定內部規範的法律制度，不論是法令還是行政命令，其形式上的位階都低於起初賦予相關權限的法律；

— 被上訴行為沒有充分的理由說明；

— 根據《行政程序法典》第 70 條的規定，通知應包括下列內容：

行政行為之全文；行政程序之認別資料，包括作出該行為者及作出行為之日期；指出可否對該行為提起司法上訴；有權限審查對該行為提出申訴之機關，以及提出申訴之期間；

— 鑒於寄給現上訴人的通知中不僅沒有行政行為的全文，而且完全沒有指出可否對該行為提起司法上訴，以及有權限審查對該行為提出申訴之機關和提出申訴之期間，所以根據《行政程序法典》第 124 條的規定以及《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 d 項的規定，被上訴行為應被撤銷；

— 根據《行政程序法典》第 113 條第 1 款的規定，行政行為內必須提及下列內容：作出該行為之當局；有授權或轉授權時，指出之；相對人或各相對人之適當認別資料；引起該行政行為之重要事實或行為；被要求說明理由時，須為之；決定之內容或含義以及有關標的；作出該行為之日期；作出該行為者之簽名，或作出該行為之合議機關之主席的簽名。

— 鑒於被上訴行為內不僅完全沒有提及假定存在的授權，沒有說明行為理由，而且還遺漏了作出行為者的簽名，所以，除非有更好的見解，否則根據《行政程序法典》第 124 條的規定以及《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 c 項的規定，被上訴行為也應被撤銷。

檢察院司法官發表意見，認為上訴理由不成立。

二、事實

被上訴的合議庭裁判認定了以下事實：

— 透過行政長官 2015 年 4 月 14 日的批示，一幅位於氹仔島盧廉若馬路，鄰近葡京花園，面積 7324 平方米，標示於物業登記局第 22508 號的土地的批給被宣告失效(卷宗第 113 頁及第 114 頁)。

— 2015 年 5 月 5 日，土地工務運輸局的技術員編制了如下建議書：

「事由：關於勒遷已透過 2015 年 4 月 14 日行政長官批示宣告批給失效的土地承批人。(第 6249.03 號案卷)

建議書編號: 136/DSODEP/2015

日期: 5/5/2015

1. 透過載於運輸工務司司長 2015 年 3 月 17 日意見上的 2015 年

4 月 14 日行政長官批示，基於土地委員會第 68/2013 號案卷所陳述的理由，同意該案卷的建議，按照批給合同第十三條款第一款(a)項及根據第 10/2013 號法律《土地法》第 166 條第 1 款(一)項的規定，該幅位於氹仔島盧廉若馬路，鄰近葡京花園，面積 7,324 平方米，標示於物業登記局 B47K 冊第 7 頁第 22508 號的土地的批給已被宣告失效。

2. 上述批給失效的宣告已透過運輸工務司司長第 39/2015 號批示公佈於 2015 年 4 月 22 日第 16 期《澳門特別行政區公報》第二組副刊，並已透過 2015 年 4 月 29 日第 125/DAT/2015 號公函通知承批人“七潭置業有限公司”。(附件)

3. 就批給失效之跟進，應考慮：

3.1. 按照現行《行政程序法典》第 117 條及第 136 條第 1 款，行政行為自作出日起產生效果及在產生效力後即具有執行力，任何導致可撤銷行政行為之原因，均不妨礙該行政行為之完整性，但同一部法典第 137 條之規定的行為除外；

3.2. 另一方面，按照現行《行政訴訟法典》第 22 條，司法上訴不具中止其所針對行為效力之效果；

3.3. 因此，不論個案中的承批人是否提起司法上訴，由行政長官作出之行政行為均可被執行；

3.4. 那麼，根據第 10/2013 號法律《土地法》第 179 條第 1 款(一)項及第 79/85/M 號法令第 55 條，由行政長官命令批給被宣告失效的土地承批人在指定期間內遷離；

3.5. 此外，當承批人不在指定期間內遷離土地，按照同一部法令第 56 條，有關的勒遷能夠由土地工務運輸局進行。

4. 綜上所述，按照第 10/2013 號法律《土地法》第 179 條第 1 款(一)項及第 79/85/M 號法令第 55 條及第 56 條，現呈上級本建議書，以便：

4.1. 命令承批人“七潭置業有限公司”於通知日起計六十日內，遷離位於氹仔島盧廉若馬路，鄰近葡京花園，面積 7,324 平方米，標示於物業登記局 B47K 冊第 7 頁第 22508 號，並已透過 2015 年 4 月 14 日行政長官批示宣告批給失效的土地；

倘上述於 60 日內沒有被執行，

4.2. 批准土地工務運輸局的城市建設廳按照第 79/85/M 號法令

第 56 條進行有關的勒遷；

4.3. 按照《行政程序法典》第 93 條及第 94 條，在 10 日期間內就上述 4.1.之決定意向進行預先聽證。

呈上級考慮」

建議書被呈交多個上級行政機構之後，運輸工務司司長於 2015 年 5 月 29 日作出如下批示：

“同意 4.1 點和 4.2 點中的建議。”

三、法律

1. 要審理的問題

要審理上訴人前面提出的問題。

2. 為作出執行行為而對利害關係人進行聽證

上訴人稱被上訴行為違反了《行政程序法典》第 93 條的規定，因為作出該行為之前沒有對利害關係人，即現上訴人，進行聽證。

確實，在作出命令前承批人勒遷的行為之前，並沒有對利害關係人進行聽證。

但影響上訴人權利的行政行為，是此前行政長官宣告相關土地批給合同失效的行為，而在作出該行為之前，對利害關係人，即現上訴人進行了聽證。

勒遷僅僅是宣告土地批給合同失效行為的必然後果，所以無須再次對利害關係人進行聽證。

根據《行政程序法典》第 93 條第 1 款的規定，調查完結後，利害關係人有權於最終決定作出前在程序中陳述意見，並尤其應獲通知可能作出的最終決定。

在宣告批給失效的最終決定作出前，利害關係人在程序中陳述了意見。

3. 運輸工務司司長無權限作出被上訴行為

上訴人認為被上訴行為存有運輸工務司司長無權限的瑕疵，因為相關權限規定在第 10/2013 號法律第 179 條第 1 款中，歸行政長官所有。

我們曾於 2017 年 6 月 7 日第 10/2017 號案件的合議庭裁判中就此問題作出過審理，現維持該見解，相關內容如下：

「首先，現行《土地法》第 179 條第 1 款(一)項的確將當發生宣告批給失效的情況時命令承批人勒遷的權限給予了行政長官。

但被上訴實體辯稱相關行為是根據授權作出的，規範授權可能性的是 8 月 11 日第 85/84/M 號法令(而不是被上訴裁判所說的第 84/84/M 號法令)的第 3 條，授予權限的文件是刊登在 2014 年 12 月 20 日第一組《澳門特別行政區公報》上的第 113/2014 號行政命令。

第 85/84/M 號法令訂定了澳門公共行政當局組織結構的一般基礎。

其中第 3 條規定：

“第三條

(權限之授予)

一、行政長官¹得將其對有關公共部門全部或部分事務之執行權限授予保安部隊總司令²及各司長³，或授予直屬於行政長官之各部門局長。

二、對市政廳⁴之監督，由適用之法例規範，並得根據第一款之規定作出授予決定。

三、第一款所指之權限授予，涵蓋有關公共機關本身職責事宜之決定，亦涵蓋人力資源、財政資源及財產資源管理事宜之決定。

四、行政長官⁵得許可將獲授予之權限轉授予機關之領導層人員。

五、本條所指之授權及轉授權，分別載於訓令及批示，自公布於《政府公報》之日起開始生效，並在明示廢止又或授權實體或獲授權實體免職時終止，但在上指任一實體依法被代任之情況下，該等授權或轉授權繼續有效。

六、授權或轉授權，得說明對獲授權實體或轉授權實體有約束力之指示，且不剝奪授權者或轉授權者之收回權及制定一般指引

¹ 根據《回歸法》之規定。

² 澳門保安部隊總司令一職被 1 月 28 日第 6/91/M 號法令撤銷。

³ 根據《回歸法》之規定。

⁴ 對市政廳的提述應視為對民政總署的提述(第 17/2001 號法律第 2 條第 2 款)。

⁵ 根據《回歸法》之規定。

權。”

第 85/84/M 號法令既沒有被整體廢止，其中的第 3 條也沒有被單獨廢止，不論是以明示還是默示的方式，因此這一條文在法律秩序中生效。

另一方面，第 113/2014 號行政命令的內容為：

“行政長官行使《澳門特別行政區基本法》第五十條(四)項規定的職權，並根據第 2/1999 號法律第十五條及八月十一日第 85/84/M 號法令第三條的規定，發佈本行政命令。

一、將第 6/1999 號行政法規第六條所指的行政長官在該等施政領域及部門和實體方面的執行權限，以及其在運輸工務司司長辦公室的執行權限授予該司司長羅立文。

二、將行政長官在交通事務局方面的執行權限亦授予運輸工務司司長羅立文。

三、在工程或取得財貨及勞務的程序方面，不論有關金額為何，所授予的執行權限包括下列權限：

(一) 核准承投規則、競投方案及其他重要的程序文書；

(二) 委任開啟標書及評審標書的委員會成員；

(三) 核准擬訂立的合同擬本，並代表澳門特別行政區簽署有關

合同。

四、上數款所指行政長官的執行權限不包括法律規定不可授予者。

五、在財政及財產資源管理方面，所授予的執行權限受下列限制：

(一) 如屬許可工程或取得財貨及勞務的競投方面的權限，有關金額的估計值上限為澳門幣三千萬元；

(二) 如屬許可工程或取得財貨及勞務的費用方面的權限，有關金額的上限為澳門幣一千八百萬元；

(三) 如獲許可免除進行競投或訂立書面合同，則上項所指權限的有關金額上限為澳門幣九百萬元。

六、獲授權者可將有利於良好運作的權限轉授予第一款及第二款所指的部門、實體及司長辦公室的領導人。

七、本行政命令自二零一四年十二月二十日起生效。”

根據第 85/84/M 號法令第 3 條第 1 款的規定，行政長官可以將其對有關公共部門全部或部分事務的執行權限授予各司長。

同時，該第 3 條的第 3 款還規定，第 1 款所指的授權涵蓋有關

公共機關本身職責事宜的決定。命令獲批土地被宣告失效的承批人勒遷就屬於這種情況，它是土地工務運輸局的職責。

透過第 113/2014 號行政命令，行政長官將其所擁有的在與第 6/1999 號行政法規第 6 條所指的施政領域和部門及實體有關的、包括土地整治在內的全部事務的執行權限授予了運輸工務司司長羅立文。

因此，命令相關勒遷的權限已經被授予了被上訴行為的作出者。

誠然，被上訴行為確實沒有指出是根據授權作出這一決定。

但這個不規範的情形並不會導致行為無效或可被撤銷。

另外，將命令承批人勒遷的權限下放給運輸工務司司長行使也是有道理的，因為這只不過是之前決定的一個單純執行性行為，換言之，是宣告批給失效的必然後果。」

眾所周知，如果並沒有妨礙對相關行為適時提出申訴，那麼未提及授權將降格為非根本性手續。

所提出的問題不成立。

4. 欠缺理由說明

上訴人認為，被上訴行為沒有充分的理由說明，因為沒有指出對宣告批給失效的行為提起的司法上訴目前仍處於待決，也沒有指出如該司法上訴勝訴可能會對批給產生何種影響。

我們來看。相關行為的理由說明如下：

「1. 透過載於運輸工務司司長 2015 年 3 月 17 日意見上的 2015 年 4 月 14 日行政長官批示，基於土地委員會第 68/2013 號案卷所陳述的理由，同意該案卷的建議，按照批給合同第十三條款第一款(a)項及根據第 10/2013 號法律《土地法》第 166 條第 1 款(一)項的規定，該幅位於氹仔島盧廉若馬路，鄰近葡京花園，面積 7,324 平方米，標示於物業登記局 B47K 冊第 7 頁第 22508 號的土地的批給已被宣告失效。

2. 上述批給失效的宣告已透過運輸工務司司長第 39/2015 號批示公佈於 2015 年 4 月 22 日第 16 期《澳門特別行政區公報》第二組

副刊，並已透過 2015 年 4 月 29 日第 125/DAT/2015 號公函通知承批人“七潭置業有限公司”。(附件)

3. 就批給失效之跟進，應考慮：

3.1. 按照現行《行政程序法典》第 117 條及第 136 條第 1 款，行政行為自作出日起產生效果及在產生效力後即具有執行力，任何導致可撤銷行政行為之原因，均不妨礙該行政行為之完整性，但同一部法典第 137 條之規定的行為除外；

3.2. 另一方面，按照現行《行政訴訟法典》第 22 條，司法上訴不具中止其所針對行為效力之效果；

3.3. 因此，不論個案中的承批人是否提起司法上訴，由行政長官作出之行政行為均可被執行；

3.4. 那麼，根據第 10/2013 號法律《土地法》第 179 條第 1 款(一)項及第 79/85/M 號法令第 55 條，由行政長官命令批給被宣告失效的土地承批人在指定期間內遷離；」

此外還進行了其他說明，不過對本案不重要。

相關行為的理由說明十分充分，解釋了即便對宣告失效的行為提起司法上訴，仍然可以執行勒遷，因為對前一項行為提起的司法上訴不具有中止效力。說明一旦司法上訴勝訴會出現什麼狀況不屬於決定勒遷的理由。不必予以考慮。

上訴人所提出的問題不成立。

5. 行為通知的瑕疵

上訴人稱，鑒於寄給現上訴人的通知中不僅沒有行政行為的全文，而且完全沒有指出可否對該行為提起司法上訴，以及有權限審查對該行為提出申訴之機關和提出申訴之期間，所以根據《行政程序法典》第 124 條的規定以及《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 d 項的規定，被上訴行為應被撤銷。

然而並非如此。行政行為的瑕疵是該行為根源上的、能夠導致其無效或可撤銷的缺陷，就像合同的瑕疵一樣。

很明顯，按照常理，在有關行為之後出現的行政瑕疵可能產生法律後果，但並不導致該行為無效或可撤銷。可能會對確定自何時

起認為已作出相關行為的通知，以便提起司法上訴等事宜而言具有重要性，但在上訴人提出的程序中是完全不重要的。

上訴人所提出的問題不成立。

6. 欠缺簽名

上訴人稱，鑒於被上訴行為內不僅完全沒有提及假定存在的授權，沒有說明行為理由，而且還遺漏了作出行為者的簽名，所以，除非有更好的見解，否則根據《行政程序法典》第 124 條的規定以及《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 c 項的規定，被上訴行為也應被撤銷。

關於沒有提及授權和欠缺理由說明，我們已經表明立場。

有關行為是由其作出者簽署的。

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 15 個計算單位。

2018 年 6 月 15 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：蘇崇德