

卷宗編號： 843/2015

日期： 2017 年 03 月 16 日

關鍵詞： 批給程序、享益權、使用權

摘要：

- 在沒有正式批給土地前，司法上訴人對有關土地不具有任何享益權或使用權。換地程序正在進行中並不賦予司法上訴人佔用該土地的任何正當性。

裁判書製作人

司法上訴裁判書

卷宗編號： 843/2015
日期： 2017 年 03 月 16 日
司法上訴人： A
被訴實體： 澳門特別行政區行政長官

*

一. 概述

司法上訴人 **A**，詳細身份資料載於卷宗內，就澳門特別行政區行政長官於 2015 年 08 月 19 日命令其須於接獲有關通知日起計 30 日期限內，騰空相關土地，拆卸和遷離有關土地上的僭建物、移走其上存有的所有物件、物料及設備，並將土地歸還澳門特別行政區政府，而無權取得任何賠償，向本院提出上訴，理由詳載於卷宗第 2 至 9 頁，有關內容在此視為完全轉錄¹。

¹司法上訴人的上訴結論如下：

- I. 本司法上訴針對附件最終決定的通知書第 5 點的以下決定：“(...)根據行政長官於二零一五年八月十九日在二零一五年七月二十日編寫的第 5793/DURDEP/2015 號報告書內作出之批示(該批示載於第 9/DC/2014/F 號案卷內)，現命令閣下，須於接獲本通知日起計三十日期限內，騰空題述土地，拆卸和遷離題述土地上的僭建物、移走其上存有的所有物件、物料及設備，並將土地歸還澳門特別行政區政府。而無權取得任何賠償。”
- II. 透過第 35/SATOP/94 號批示規範，以租賃制度及公開競投方式批予上訴人一幅位於澳門氹仔 XX 馬路面積 1,699 平方米之土地(以下簡稱為“土地 A”)。
- III. 透過(澳葡時代的)運輸暨工務政務司於 1999 年 8 月 20 日的批示，已批准:(i)對土地 A 進行捨棄批給程序;及(ii)當 XX 大馬路“F”地段(以下簡稱為“土地 B”)可用時，開啟其批給案卷;有關溢價金將扣除於批示 35/SATOP/94 中已支付的澳門幣 3,500,000.00 元及填海工程費用澳門幣 1,529,100.00 元，但此款項需於政府公報刊登有關批地批示前一次過清繳(以下簡稱為“該土地之交換”)。
- IV. 上訴人亦獲發第 98A015 號“F”地段之街道準線圖及第 5584/98 號地籍圖。
- V. 本案行政卷宗內部通訊亦有提及上述土地交換事實如下“(...)Este terreno é objecto de um **processo de troca** e que, no entanto **ainda não se encontra concluído**.”(粗體及底線由我方加上)
- VI. 上訴人一直積極配合土地工務運輸局的要求及指示，作出及採取相關措施及呈交多份申請及文件，以便能盡快完成該土地之交換程序。
- VII. 該程序已進行多年，經多次催促但至今仍未得以落實，因而令上訴人蒙受巨大損失。
- VIII. 土地 B 周邊多年前已有不知名人士築起金屬圍板並放置不同種類的僭建物。
- IX. 土地 B 曾多次被不知名人士用各種形式“霸用”。

*

被訴實體就上述之上訴作出答覆，詳見卷宗第 25 至 29 頁，有關內容在此視為完全轉錄。

司法上訴人及被訴實體分別作出非強制性陳述，詳見卷宗第 37 至

-
- X. 在查閱案卷期間，發現又有一名自稱為佔用人的人士到土地工務運輸局瞭解 2015 年 5 月 13 日刊登在澳門日報的第 7/E-DC/2015 號告示的處理方法。
- XI. 上訴人絕對尊重且從沒有質疑國家對土地 B 的所有權，更沒有挑戰澳門政府管理土地 B 的權力之意圖。
- XII. 作為獲(前澳葡時代)運輸暨工務政務司批准的該土地之交換程序的受益人，在澳門當局待決期間，眼見他人“霸用”土地 B 的情況下，上訴人實不得不採取措施，以確保其合法權益及期望得以被保護和尊重。
- XIII. 基於前述的該土地之交換，澳門政府給予上訴人的權利及期望亦應當受到尊重及保護，然而，澳門政府遲遲未能兌現及實行該土地之交換，澳門政府在作出最終決定時亦應當考慮上訴人的權利及期望同樣也受到法律保護，應當在兩者之間衡量而作出一個既維護公共利益又保障上訴人權利及期望的決定。
- XIV. 土地 B 正處於該土地之交換程序待決階段，騰空土地 B 將為上訴人受到法律保護的權利及期望帶來巨大損害。
- XV. 澳門政府開展了土地之交換程序卻遲遲未能落實，並且在土地 B 上發生了被他人霸佔的情況，澳門政府應當儘快落實土地之交換程序而非命令上訴人騰空土地 B。
- XVI. 明顯地，行政當局應在合法的情況下作出最終決定，然而，行政當局的決定是對上訴人不公平、損害上訴人利益及期望權的。
- XVII. 根據《行政程序法典》第 3 條第 1 款的規定，“公共行政當局機關之活動，應遵從法律及法[DIREITO]且在該機關獲賦予之權力範圍內進行，並應符合將該等權力賦予該機關所擬達致之目的。”(粗體、底線及“[DIREITO]”均由我方加上)。
- XVIII. 根據 MÁ RIO ESTEVES DE OLIVEIRA、PEDRO COSTA GONÇ ALVES 及 JOÃ O PACHECO DE AMORIM 的著作《CÓ DIGO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO – COMENTADO》第 2 版第 91 頁 VII 點，有以下見解“Na sujeição da Administração "ao direito", imposta no art. 3.º, n.º 1, este vai manifestamente entendido em sentido objectivo, reportado às fontes de Direito (a todas elas, desde as mais solenes às menos graduadas, como os regulamentos de utilização de serviços públicos) incluindo os princípios gerais, mesmo se estes não constam de norma escrita.
A referência da Administração ao "direito" implica ainda outras sujeições ou conformações jurídicas da actividade administrativa, não directamente referidas às fontes de direito objectivo, mas sim aos antecedentes jurídicos dessa actuação (como o podem ser, por exemplo, os actos ou contratos constitutivos de direitos administrativos a favor de terceiros).
Finalmente, a referência ao "direito", como parâmetro da actividade administrativa, leva ínsita ainda uma outra implicação importantíssima: a da vinculação da Administração a uma ideia justa (ou jurídica) da lei, não para a olhar de forma puramente mecanicista e formalista, mas como um crivo jurídico para a sua interpretação e aplicação, em consonância com os valores de justiça inerentes ao ordenamento jurídico, maxime ao constitucional.”(底線由我方加上)。
- XIX. 法律規定，澳門政府的最終決定應遵從法[EM OBEDIÊNCIA AO DIREITO]的前提下作出，而本書狀結論第 I 款所指之決定對於上訴人來說實在有欠公平、公道。
- XX. 因此，澳門政府的最終決定沾有《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 d)項規定的“違反法律”的瑕疵，具體而言，是違反了《行政程序法典》第 3 條第 1 款規定的合法性原則。

48 頁及第 50 至 52 頁，有關內容在此視為完全轉錄。

*

檢察院認為應判處本司法上訴不成立，有關內容載於卷宗第 54 至 55 頁，在此視為完全轉錄²。

*

² 檢察院之意見如下：

Precedendo à leitura da petição inicial e das alegações de fls.37 a 48 dos autos, colhemos que o recorrente assacou o vício de violação de lei ao despacho exarado pelo Exmo. Senhor Chefe do Executivo, despacho que determinou «騰空題述土地，拆卸和遷離題述土地上的僭建物、移走其上存有的所有物件、物料及設備，並將土地歸還澳門特別行政區政府。而無權獲得任何賠償。»

Fundamentando o pedido da anulação do despacho recorrido, alega o recorrente que estava e está pendente um procedimento administrativo instaurado, desde há longo tempo, para efeitos de troca de terreno, no sentido de conceder-lhe o terreno por si ocupado, e de outro lado, existe possibilidade de outrem ocupar ilegalmente o mesmo terreno.

*

Antes de mais, convém realçar que na data do despacho em escrutínio, o recorrente não era concessionário do terreno por si ocupado, nem titular da licença de ocupação do mesmo. Em suma, não se descortina, na devida altura, qualquer título ou razão que pudesse legitimar ou justificar a ocupação pelo recorrente do dito terreno, pelo que a ocupação do dito terreno pelo recorrente não pode deixar de ser ilegal.

No nosso prisma, naquele procedimento pendente, podia e pode o recorrente depositar a expectativa legítima de vir a ser o concessionário desse terreno. E nesta medida, a Administração lesaria a expectativa legítima do recorrente, caso a decisão final de tal procedimento consista em negar a troca, cujo procedimento está ainda em curso.

No entanto, parece-nos que a apontada expectativa legítima, só por si, não dispõe da suficiente virtude de justificar ou legitimar a ocupação pelo recorrente do dito terreno. Nesta medida, inclinamos a entender que o despacho em crise não frustra ou lesa aquela expectativa legítima.

Para nós, afiguram-se seriamente prováveis os factos alegados nos arts.9º a 11º da petição inicial, e aparece legítima a sua preocupação com tais factos referida no arts.12º a 11º dessa peça processual. Para evitar a ocupação ilegal do terreno por quem quer que seja, o recorrente podia e pode requerer às autoridades competentes tomar medidas adequadas.

Temos por certo que tanto a possível ocupação ilegal por outrem como a preocupação do recorrente com isto não se dotam de virtude de legitimar ou legalizar a ocupação dele, ocupação que, sendo ilegal, nem sequer podem ser considerada autodefesa.

Por outro lado, entendemos tranquilamente que é vinculada a própria competência, atribuída ao Chefe do Executivo pelo preceito no n.º1 do art.208º da Lei n.º10/2013 (Lei de Terras), para ordenar a desocupação de qualquer ocupação ilegal de terrenos do domínio público ou privado, a discricionariedade circunscreve-se apenas à fixação do prazo.

Nesta linha de perspectiva, e com todo o respeito pela opinião em sentido diferente, não podemos deixar de concluir que não se verifica in casu a arguida violação de lei, pelo que é necessariamente insubsistente o pedido de anulação do despacho impugnado nestes autos.

Por todo o exposto acima, propendemos pelo não provimento do presente recurso contencioso.

二. 訴訟前提

本院對此案有管轄權。

本案訴訟形式恰當及有效。

訴訟雙方具有當事人能力及正當性。

不存在待解決之無效、抗辯或其他先決問題。

*

三. 事實

根據卷宗及附隨之行政卷宗的資料，本院認定以下事實：

1. 透過第 35/SATOP/94 號批示規範，以租賃制度及公開競投方式批予司法上訴人一幅位於澳門氹仔 XX 馬路面積 1,699 平方米之土地(以下簡稱為“土地 A”)。
2. 透過(澳葡時代的)運輸暨工務政務司於 1999 年 08 月 20 日的批示，已批准：(i)對土地 A 進行捨棄批給程序；及(ii)當 XX 大馬路“F”地段(以下簡稱為“土地B”)可用時，開啟其批給案卷；有關溢價金將扣除於批示 35/SATOP/94 中已支付的澳門幣 3,500,000.00 元及填海工程費用澳門幣 1,529,100.00 元，但此款項需於政府公報刊登有關批地批示前一次過清繳。
3. 上述換地程序至今仍沒有完成。
4. 司法上訴人獲發第 98A015 號“F”地段之街道準線圖及第 5584/98 號地藉圖。
5. 於 2015 年 07 月 20 日，澳門土地工務運輸局人員繕寫第 5793/DURDEP/2015 號報告書，有關內容如下：

“....

1. 土地工務運輸局人員在行使七月七日第 29/97/M 號法令第八條第三款 b)項所授予的監察權時，於二零一四年八月十九日，發現題述土地外圍建有金屬圍板，地段內放置建築材料、建有多個金屬頂蓋及金屬圍

板組成之僭建物，並放置貨櫃。為此，土地工務運輸局人員即時編寫實況筆錄及報告(附件一)，以及開立第 9/DC/2014/F 號案卷，以便了解上述土地是否涉及非法佔用的問題。

2. 土地工務運輸局前代局長透過於二零一四年十一月五日在二零一四年八月二十六日第 6268/DURDEP/2014 號報告書內作出批示，同意城市建設廳建議委任調查員就本個案進行調查。(附件二)
3. 根據十月十一日第 57/99/M 號法令核准的《行政程序法典》第七十二條第二款規定，土地工務運輸局局長已簽署並於二零一五年五月十三日在中葡文報章上刊登告示作出公示通知，通知不知名佔用人進行聽證，以使其在告示刊登日起計 10 天期限內對構成有關程序之標的之問題以書面方式表明意見。(附件三)
4. 土地工務運輸局於二零一五年五月二十二日收到A透過B大律師發表之書面意見，內容大致提及題述土地涉及與另一幅土地之交換程序，該程序已進行多年，經多次催促至今仍未得以落實，因而令利害關係人蒙受巨大損失；此外，利害關係人聲稱題述土地多年前已有不知名人士築起金屬圍板並放置不同種類的僭建物，在有關交換程序待決期間，實不得不採取措施保護題述土地；另外，利害關係人認為因至少欠缺主觀要素，因而不適用《土地法》第 196 條的處罰。(附件四)
5. 土地工務運輸局於二零一五年五月二十六日收到自稱題述土地佔用人C，遞交之自行拆卸工程計劃及工程准照之申請，除此自行拆卸工程計劃及工程准照之申請，在聽證期間本局並沒有收到C之書面意見。有關拆卸工程計劃及工程准照獲本局附帶條件核准，准照之有效期為 17/07/2015 至 31/07/2015。(附件五)
6. 經查閱卷宗內所載文件後，本調查小組按照《行政程序法典》第九十八條的規定編製本調查報告，分析如下：

事實方面

7. 根據土地工務運輸局技術輔助處(DATSEA)於2015年1月26日發出第16/DATSEA/2015號內部通訊所載,該處沒有與題述土地相關的資料。
(附件六)
8. 根據土地工務運輸局土地管理廳(DSODEP)於2015年2月16日發出第76/2248.01/2015號內部通訊所載,涉及範圍屬特區政府土地。(附件七)
9. 根據房屋局於2015年2月26日發出第1502250050/DFHP號公函所述,題述土地範圍並沒有該局登記之木屋。(附件八)
10. 按照物業登記局(CRP)於2015年3月2日發出之證明書,本個案所指土地(位於2015年2月11日發出第10201008號地籍圖所指之土地)並沒有以私人(自然人或法人)之名義登記,亦沒有業權或任何物權,尤其是以長期租借或租賃制度批給土地的登記。(附件九)
11. 根據土地工務運輸局稽查人員於二零一五年五月十三日於現場進行調查時發,題述土地外圍仍建有金屬圍板,地段內放置建築材料、建有多個金屬頂蓋及金屬圍板組成之僭建物。(附件十)

法律方面

12. 按照《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》第七條規定:「澳門特別行政區境內的土地和自然資源,除在澳門特別行政區成立前已依法確認的私有土地外,屬於國家所有,由澳門特別行政區政府負責管理、使用、開發、出租或批給個人、法人使用或開發,其收入全部歸澳門特別行政區政府支配。」。
13. 此外,按照本調查報告第7點至第11點的已證事實所示,土地工務運輸局並未就題述土地向利害關係人發出第10/2013號法律《土地法》第七十六條至第八十一條所規定的臨時佔用准照,且題述土地在物業登記局中亦沒有以私人(自然人或法人)名義登記為私有,或由私人以任何形式取得該土地的任何法定模式的物權。因此根據《澳門特別行

政區基本法》第七條，標題土地屬國家所有。

14. 根據《土地法》第二百零八條第一款的規定，行政長官具職權發出有關的騰空命令，並訂定騰空土地的期間。
15. 自然人或法人在沒有正式憑證(臨時佔用准照或批給合同)證明其獲准佔用題述土地，因此其須騰空上述土地，並將土地交還予特區政府而無權取得任何賠償。

就利害關係人A的書面意見分析:

16. 雖然其書面意見所呈上的附件 2，可看到“運輸暨工務政務司於一九九九年八月廿日的批示，批准當XX大馬路“F”地段可用時，開啟其批給案卷”，顯示回歸前存在此事實。
17. 然而，根據土地工務運輸局土地管理廳(DSODEP)於2014年11月4日發出第578/2248.01/2014號內部通訊所載，位於XX大馬路“F”地段，地段面積973平方米，屬於國有土地，該地段開立了換地程序，但仍未有結論。
18. 從其書面意見第4點亦可顯示出，其知悉涉及“F”地段的換地程序未有結論，其知道其本身仍不是“F”地段的承批人。
19. 所以利害關係人A所提交書面意見及相關附件，並沒有發現其持有批給合同等正式憑證，其辯稱的“採取保護措施”，正反映對上述國有土地的佔用事實，因此，觸犯了《土地法》第196條的規定非法佔用土地的行政違法行為。
20. 經書面聽證分析利害關係人A的書面意見後，我們沒有發現可導致改變作出命令騰空題述土地的決定之事實證據及權利。

21. 綜上所述，結論如下:

- 21.1 按照物業登記局發出的證明書，證實題述土地並沒有私人就所有權或其他物權作出登記，因此根據《澳門特別行政區基本法》第七條的規定，上述土地屬國家所有；

21.2 自然人或法人在沒有正式憑證(批給合同或臨時佔用准照)證明其獲准佔用政府土地，因此其須騰空上述土地，並將土地交還特區政府；

21.3 根據《土地法》第二百零八條第一款的規定，行政長官具職權發出有關的騰空命令，並訂定騰空土地的期間。

22. **建議：**

22.1 行政長官按照第 10/2013 號法律《土地法》第二百零八條第一款的規定，發出騰空及交還土地的命令；

22.2 命令佔用人/利害關係人須在告示刊登日起計三十日內，騰空上述地塊，移走其上存有的所有物件、物料及設備，並將土地歸還澳門特別行政區政府，而無權取得任何賠償；

22.3 由於可能尚其他的利害關係人，建議除按照《行政程序法典》第七十二條第一款規定直接通知佔用人 A、C 外，還建議按照同一條第二款的規定，在澳門較多人閱讀之中、葡文報章上刊登告示，以告示方式通知其他不知名非法佔用人，以便達致通知效力。同時，還將該告示張貼於現場；

22.4 根據《行政程序法典》第一百三十九條的規定同時通知佔用人/利害關係人，倘若逾期而沒有執行上述所指的騰空土地命令，祈請行政長官批准下列行政程序：

22.4.1 由土地工務運輸局聯同其他政府部門在治安警員協助下執行土地騰空工作，倘若有需要時，可透過第三者(聘請承判商)提供人力資源及搬運機械等設備，落實騰空及清拆土地上所有的物料、機械及倘有的僭建物等工作；

22.4.2 治安警察局須派治安警員協助執行清場工作，其中須將現場不願離開及妨礙行政當局工作的人士遷離，尤其為

現場所有工作人員提供人身保護，派駐警員駐守至土地被完全騰空為止，其具體分工須按照土地工務運輸局所制訂的遷拆計劃進行；

22.4.3 按照《行政程序法典》第一百四十四條第二款及《土地法》第二百一十一條的規定，由於佔用人/利害關係人沒有在所訂定期內履行義務，在此情況下，一切的開支、損失賠償的費用均由其承擔；

22.4.4 佔用人/利害關係人除了須繳付上述所指費用外，尚不妨礙按照《土地法》第一百九十六條所訂定的罰款；

22.4.5 關於土地上的物品的處理，按照《土地法》第二百一十條的規定處理。

22.5 在完成騰空上述土地的程序後，土地工務運輸局將該土地周邊設置圍網和標示牌，以及交予相關部門管理及跟進。

呈請上級考慮...”

6. 澳門特別行政區行政長官於 2015 年 08 月 19 日在上述報告書內作出以下批示：“同意 CONCORDO”。
7. 司法上訴人於 2015 年 09 月 29 日向本院提起上訴。

*

四. 理由陳述

司法上訴人認為被訴行為沾有《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 d) 項所規定之“違反法律”的瑕疵，違反了《行政程序法典》第 3 條第 1 款規定的合法性原則，理由在於前澳葡政府曾答應將有關土地向其批給，以換取其原來所獲得的另一幅土地批給(於澳門氹仔 XX 馬路面積 1,699 平方米之土地)，而相關的換地程序仍在進行中，故其享有獲得有關土地批給的合法期盼。

上述的上訴理由是明顯不成立的。

不論司法上訴人有否獲得有關土地批給的合法期盼，在沒有正式批給前，其對有關土地不具有任何享益權或使用權。換地程序正在進行中並不賦予司法上訴人佔用該土地的任何正當性。

申言之，司法上訴人在現階段並不具有任何使用該土地的合法憑證。

在此前提下，被訴實體要求其須於接獲有關通知日起計 30 日期限內，騰空相關土地，拆卸和遷離有關土地上的僭建物、移走其上存有的所有物件、物料及設備，並將土地歸還澳門特別行政區政府，而無權取得任何賠償的決定是正確的，並不存有所指控的瑕疵。

*

五. 決定

綜上所述，裁判本司法上訴不成立，維持被訴行為。

*

上訴費用由司法上訴人承擔，司法費定為 8UC。

作出適當通知及採取適當措施。

*

2017 年 03 月 16 日

何偉寧

Joaquim Teixeira de Sousa (蘇崇德)

(Fui presente)

José Cândido de Pinho (簡德道)

唐曉峰