

第 90/2023 號案
(司法裁判的上訴)

澳門特別行政區終審法院合議庭裁判

概述

一、甲(A)和乙(B)，身份資料詳載於卷宗，針對運輸工務司司長 2022 年 5 月 24 日的批示提起司法上訴，該批示在訴願中確認了命令拆除在(澳門)[大廈]O/RC 單位(兩上訴人是該單位的所有權人)和地庫停車場修建的非法工程並將受影響之地方恢復原狀的決定(見卷宗第 2 頁至第 7 頁，連同將在下文提及的頁碼，相關內容為所有法律效力在此視為已轉錄)。

*

中級法院透過 2023 年 6 月 8 日(第 513/2022 號案)的合議庭裁判裁定上訴敗訴(見卷宗第 159 頁至第 176 頁)。

*

兩上訴人不服，向本院提起司法裁判的上訴，重申了他們在向中級法院提起的(司法)上訴中闡述的觀點(見卷宗第 186 頁至第 194 頁背頁)。

*

行政實體作出回應，主張完全確認被上訴的合議庭裁判(見卷宗第 225 頁至第 232 頁)。卷宗移送至本審級後，被交予檢察院代表檢閱。檢察院代表在其出具的意見書中維持之前的立場，認為上訴理由成立(見卷宗第 242 頁至第 243 頁背頁)。

*

經進行法定程序，沒有任何阻礙審理的問題，要作出裁決。

接下來進入案件的審理。

理由說明

事實

二、中級法院“認定”了以下對於案件的裁決具有重要性的事實：

「a) 2022 年 1 月 26 日，土地工務運輸局代局長通知兩上訴人，根據《都市建築總章程》第 52 條的規定，於 15 日期限內自行拆除相關工程並將受影響之地方恢復原狀，或根據同一法例第 53 條的規定，於 8 日期限內提交工程合法化的申請；

b) 相關工程是指：

i. 在 OR/C 單位內開鑿混凝土樓板，以及加建混凝土樓梯通往停車場；

ii. 在樓宇停車場加建磚牆、金屬閘門及捲閘圍封 6 至 10 號、23 至 39 號及 40 至 47 號車位。

c) 2022 年 5 月 24 日，運輸工務司司長根據第 2059/53/DJU/2022 號報告書中所載的理由作出批示，駁回兩上訴人提出的訴願，相關報告書的內容轉錄如下：

1. 按照運輸工務司司長於 2022 年 4 月 11 日在 4 月 1 日第 39/03246/DUR/2022 號建議書所作的批示，城市建設廳透過 4 月 13 日第 00538/DUR/2022 號內部通訊，請求本廳協助分析題述之必要訴願。

背景資料

2. 根據案卷所載之實況筆錄，城市建設廳發現[大廈]地下 O 單位(物業登記局稱為 OR/C)及地庫停車場存在以下非法工程，違反經 12 月 17 日第 6/99/M 號法律及第 24/2009 號行政法規修改的 8 月 21 日第 79/85/M 號法令《都市建築總章程》第 3 條第 1 款的規定：

a) OR/C 單位：在單位內開鑿混凝土樓板，以及加建混凝土樓梯通往停車場；

b) 停車場：在樓宇停車場加建磚牆、金屬閘門及捲閘圍封 6 至 10 號、23 至 39 號及 40 至 47 號車位。

3. 在此情況下，土地工務運輸局透過於 2019 年 2 月 15 日在報紙刊登的告示通知不知名利害關係人，以及透過 2019 年 11 月 26 日的公函通知 OR/C 單

位之業權人(甲及配偶乙、丙及配偶丁)，以及承租人(戊)，可就上述事宜發表書面意見。

4. 於2019年12月10日，己律師，受託於上述之利害關係人，提交了聽證的回覆。在聽取本廳意見後，城市建設廳補充了關於違法行為的事實事宜，並重新展開對利害關係人的預先聽證，但沒有收到進一步的回覆。

5. 因此，城市建設廳在1月21日第00781/DURDEP/2022號建議書內就本個案進行分析，並透過土地工務運輸局代局長於2022年1月26日所作之批示，根據《都市建築總章程》第52條的規定，命令上述利害關係人自收到通知書日起計十五天期限內，自行拆除上述工程，並將受影響之地方恢復原狀，或根據同一法例第53條的規定，自收到通知日起計八天期限內，提交工程合法化的申請。

6. 在2022年2月22日，上述利害關係人透過1月28日第01569/DURDEP/2022號、第01571/DURDEP/2022號及第01573/DURDEP/2022號公函獲通知上點所指之批示。

7. 然而，業權人甲及乙、丙及丁，以及承租人“戊”不滿該決定，遂於2022年3月9日透過代表己律師，向運輸工務司司長辦公室提交三份必要訴願，土地工務運輸局登記編號分別為33367/2022、33374/2022及33376/2022。

分析

8. 根據《行政程序法典》第 145 條及第 147 條，該等訴願是向有權限機關提出，並屬適時提出的訴願，且訴願人為正當當事人。

I. 關於業權人甲及配偶乙、丙及配偶丁提交的两份訴願

9. 鑒於由甲及乙提起訴願的論據，與丙及丁提起訴願的論據相同，故我們一起進行分析。

10. 在訴願第 4 點至第 12 點中，訴願人表示該等被指控的非法工程僅為 OR/C 單位內部的更改工程並已完工已久，沒有改變單位面積和用途，也沒有加建混凝土樓梯通往停車場，故其認為這是屬於《都市建築總章程》第 3 條第 3 款 a) 項 i) 分項的工程，沒有違反該法規第 3 條第 1 款的規定。

11. 根據《都市建築總章程》第 3 條第 3 款 a) 項 i) 分項的規定，在非居住用途且實用面積不超過一百二十平方米的獨立單位進行單位內部的更改、保養及維修工程，無須獲核准工程計劃及發給准照，但以該等工程不涉及變更有關單位的用途、面積或樓宇的結構且不影響單位內倘有的消防系統正常運作為限。

12. 然而，根據 2019 年 7 月 3 日的實況筆錄，以及第 00781/DURDEP/2022 號和第 39/03246/DUR/2022 號建議書所指之事實，OR/C 單位進行的工程包括開鑿該單位與停車場之間的混凝土樓板，並加建混凝土樓梯通往停車場，使 OR/C 單位與地庫停車場被圍封的空間相連，這已涉及變更樓宇的結構部分，因此，這不屬《都市建築總章程》第 3 條第 3 款 a) 項 i) 分項的工程。

13. 可見，這是一項《都市建築總章程》第3條結合第2條第1款所規定的須獲發准照之工程。由於上述工程違反了該法規第3條第1款的規定，應被視為非法工程。

14. 所以，根據該法令第52條及第53條的規定，凡須領准照但無領取而進行之工程，即使該工程已完成，在被視為不符合合法化時，可被命令予以拆卸。

15. 城市建設廳已在4月23日第03946/DURDEP/2021號建議書就非法工程合法化的可能性作評估，但由於該等工程牽涉到建築物的共同部分(停車場)的使用，按照經第14/2017號法律第70條修改的《民法典》第1324條及同一法律第14條第1款的規定，須經分層建築物所有人透過分層建築物所有人大會之決議預先許可方可進行。而本局沒有收到任何工程合法化的申請。

16. 另一方面，在訴願第13點至第20點中，訴願人還表示自購入OR/C單位及相關車位後並未進行變更圖則的工程，其等不知悉違法工程的存在，也不是工程的所有人，故認為不應承擔拆卸上述違法工程及還原受影響之地方，以及繳付罰款的責任。

17. 事實上，正如本廳8月6日第71/DJU/2020號報告書所分析，即使訴願人購買不動產時其狀態與現在完全一樣，亦不能免除其恢復被違反的城市建設的合法性的義務，因為只有其才有能力遵守並履行由行政當局命令拆卸非法

擴大和更改工程的義務。既然，作為獨立單位的業權人，僅他們具有(物，不動產)所約束的義務。因此，購買方要恢復建築物(物)與工程計劃之間一致性，以協調獨立單位與其行政上的法律狀況。

18. 因此，儘管相關非法工程是由前業主所建造，但訴願人作為所有人及上述單位之正當業權人，因此，有義務遵守現行法例，確保其物業處於合法的狀態，故須承擔清拆相關非法工程並恢復違反法律之前的原狀的責任。

19. 關於是否適用《都市建築總章程》第 65 條的罰款，應澄清的是這並非本訴願的標的，因為第 00781/DURDEP/2022 號建議書僅轉錄了《都市建築總章程》第 65 條第 1 款的規定，而 2022 年 1 月 26 日代局長的批示只是命令拆卸上述非法工程，但沒有作出任何關於科處罰款的決定。

20. 綜上所述，當訴願人提交的事實及論據不能變更決定時，基於欠缺足夠理據作出廢止或變更，應否決上述兩份訴願，並維持土地工務運輸局代局長於 2022 年 1 月 26 日對業權人甲及乙、丙及丁所作的拆卸非法工程的命令。

II. 關於承租人“戊”提交的訴願

(...)

結論

28. 基於以上所述，我們認為分別由甲及乙，以及由丙及丁提起的兩份訴

願應被駁回，並維持土地工務運輸局代局長於2022年1月26日對上述訴願人所作的拆卸非法工程的命令。

29. 至於由“戊”提起的訴願，(...)

30. 若上級同意，根據公佈於12月20日《澳門特別行政區公報》第一組特刊的第184/2019號行政命令第一款所授予的權限和為著應有的效力，本局應將有關案卷呈送運輸工務司司長辦公室。

呈上級考慮

d) 涉案樓宇由地庫、地面層和11層樓組成——見載於行政附卷第347頁及續後數頁的物業登記證明；

e) OR/C 單位用作商業用途，位於地面層；

f) 兩上訴人購買取得 OR/C 單位登記在物業登記局 BXX 冊第 XX 頁背頁，登記編號為 XXXXX——見載於行政附卷第 347 頁及續後數頁的物業登記證明」（見卷宗第 166 頁背頁至第 172 頁，被上訴合議庭裁判第 16 頁至第 27 頁）。

法律

三、從以上所述的內容中可以看到，甲和乙針對中級法院的合議庭裁判提起上訴。該中院裁判裁定他們之前提起的司法上訴敗訴，認為被上訴的“行政行為”不存有兩上訴人所指控的任何一項瑕疵。

承上所述，相關行政行為命令拆除在澳門[大廈]O/RC單位(兩上訴人是該單位的所有權人)和地庫停車場修建的非法工程並將受影響之地方恢復原狀。

經分析相關行政決定和被上訴的合議庭裁判所列出的“事實”和“法律”依據，同時考慮到兩上訴人(再次)作出的陳述(要指出的是，他們只是重複了之前曾向中級法院提出過的理由)，我們只能得出被上訴決定無可非議的結論。

接下來就(試著)闡述我們的觀點。

為了更好——並完整——地理解要處理的問題，有必要在此回顧中級法院所作決定的理由。

被上訴的合議庭裁判在目前而言重要的部分作出了如下闡述：

「兩上訴人在上訴陳述中指出，開鑿混凝土樓板和加建樓梯的工程只是在 OR/C 單位內部進行，混凝土樓板只起到分隔獨立單位的作用，有關工程不屬於《都市建築總章程》第 3 條第 3 款 a 項 i 分項規定的工程。

從物業登記證明可以看到，該樓宇由地庫、地面層和 11 層樓組成。

根據《民法典》第 1324 條第 1 款 b 項的規定，“地基、柱、支柱、主牆、外牆以及一切作為各樓宇結構之其他部分”屬於共同部分，顯然，樓層之間的隔板或屋頂的蓋板——通常也稱為樓板——是樓宇結構的組成部分，否則就無法建造有幾個樓層的高層建築了，支柱、柱和梁等也是同樣的道理。

分隔地面層與地庫的樓板，以及所有分隔兩個樓層的樓板和樓宇的上蓋，都是建築物的共同部分，無疑都構成建築物結構的組成部分，否則便不會存在樓層，只存在一個中空的建築，它可能有 14 層樓那麼高(地庫+地面層+地面上 11 層)，但卻不可能有 14 個樓層，因為沒有任何分隔物。

但是，即使單位只有兩個樓層，並用樓板將它們分隔開來，它也是樓宇結構的一個部分，就像位於獨立單位內部構成建築物結構部分的支柱、立柱、橫樑一樣。因此，重要的不是它位於單位的內部還是外部，而是它在建築結構中發揮的功能。

本案的情況是，兩上訴人的單位中分隔單位與地庫的樓板被鑿開。

這樣，樓宇結構的一個部件就遭到了破壞，而這個部件並不是在單位的內

部，因為它將該單位與下面一層區隔開而位於獨立單位的外部。

從單位的地面層延伸到用作儲藏室的下一層的樓梯也是一樣。它已經不是有關獨立單位的組成部分，並未修建在單位的內部，而是從單位地面延伸至單位的外部，將該單位與用作儲藏的另一處空間連在一起。

停車場的圍牆將停車場與周圍的空間分隔開來，因此也不能說它們是在停車場的內部修建的工程，而可以肯定的是，本案中的停車場只不過在地面上劃出來的。

8月21日第79/85/M號法令第3條第3款a項i分項規定如下：

第三條

(發給准照及監察)

一、未經土地工務運輸局核准有關工程計劃及發給相關准照，不得進行第二條第一款所指的工程或工作，但不影響以下數款規定的適用。

二、如僅對一個居住用途的獨立單位進行內部更改、保養及維修工程，且該等工程不涉及變更有關單位的用途、面積或樓宇的結構，亦不屬更改單位的出入口門洞、外牆、外牆窗洞、供水或排水網的工程，則無須獲核准工程計劃及發給准照，但須遵守適用於該等工程的一切法律規定。

三、如屬下列情況，可按下款的規定作出通知，並在獲發回第五款所指經加蓋專用印章

的表格後展開工程，而無須獲核准工程計劃及發給准照，但須遵守適用於該等工程的一切法律規定，且不影響第六款的適用：

a) 在非居住用途且實用面積不超過一百二十平方米的獨立單位進行下列工程，但以該等工程不涉及變更有關單位的用途、面積或樓宇的結構且不影響單位內尚有的消防系統正常運作為限：

i) 單位內部的更改、保養及維修工程；

(.....)

由於相關工程是在單位的外部修建，因此無疑不屬於上訴人所援引之法條所規定的情況。

同一法令第 52 條規定如下：

第五十二條

(工程的暫停、禁止及拆卸)

一、凡須領有准照而無准照進行的工程、不遵守第三條的規定而進行該條所指的工程、不符合獲核准的工程計劃或違反適用的規定而進行的工程，均予禁止，且不影響本法令或其他現行法例規定的處罰的適用。

二、當土地工務運輸局稽查人員發現工程係在上條所指的條件下進行時，將着令工程的所有人或其代表人暫停工程四十八小時，倘該等人士不在場時，則命令有關負責人或負責工

程的技術員。

三、倘工程係無領取准照而進行，則稽查人員將立即編製起訴書，或倘工程係在一款所指情況下進行時，則將此事紀錄在稽查表。

四、稽查人員還編製所須要的報告書亦將須作出指控，詳細說明實況。

五、土地工務運輸局局長得透過批示對由稽查人員着令之工程暫停予以確實，批示將適當地說明根據並通知違犯者，又倘認為有需要時，決定工程的禁止及有關的拆卸。

六、未經領取准照而已完成的工程，有關的拆卸將由總督着令進行，倘認為係合理者。

七、對上款所指的決定，可依照一般規定提出有暫停效力的上訴。

根據被質疑之行為的理由說明和以上所述的全部內容，所進行之工程必須事先取得准照，由於並未取得准照，因此符合上述第 52 條所規定的情況，所以拆除命令是合法的。

兩上訴人還稱，他們不是有關工程的修建者，這些工程不歸他們所有。

然而，相關工程由誰修建或由誰命令修建並不重要。

拆除命令針對的是在某個獨立單位中存在未經事先取得准照而進行的工程和拆除。

正如從案卷中所看到和已經證實的那樣，該獨立單位歸兩上訴人所有，因此其中的全部工程都屬於其所有權人，故單位的所有權人有責任進行拆除。

中級法院曾在 2003 年 3 月 20 日第 1136 號案的合議庭裁判中採納與此相同的見解：

“現有甲和乙就前運輸暨工務政務司 1998 年 9 月 30 日的批示提起司法上訴。該批示駁回了針對土地工務運輸司副司長有關命令拆卸在氹仔 XX 大廈 A1 單位的露台上修建的非法工程而提起的訴願。上訴人指責政務司批示存有違法瑕疵，因其內容與目的間存在矛盾、絕對不符合本應遵守的相關法律規定。

但我們認為，這毫無道理。

用磚牆修建並覆以鋅板頂的隔間未獲得工務司核發的工程准照，而兩上訴人為該獨立單位的所有權人。

上訴人稱，該工程由前業主在他們購得該單位之前修建。因此，土地工務運輸司的反應是明顯不適時的。

根據第 79/85/M 號法令(《都市建築總章程》)第 3 條的規定，建築物的更改、擴建須申請工程准照，凡須領准照但無領取而進行之工程，以及與經核准工程計劃不相符或違反可適用的規則或規定而進行之工程，在被視為不能被合法化時，將被命令予以拆卸。

修建或變更建築物均須申請工程准照是行政法的規定，建築物所有權人須遵守上述規定。

既然該獨立單位已轉讓，原業主(推定的工程修建者)就已失去所有權，相應地失去了參與這件事的正當性，新的物業取得者必須執行行政當局的命令——拆卸之義務——而不論合同如

何規定，因這種義務直接且立即來自於對有關獨立單位之現狀適用上述行政法規規定。”

這樣，只能裁定上訴理由不成立」(見卷宗第 172 頁至第 195 頁背頁，被上訴的合議庭裁判第 27 頁至第 34 頁)。

經考慮以上所轉錄的內容，我們認為可以毫不費力地得出相關“工程”屬非法工程的結論，原因在於：

— 這些工程是在 OR/C 單位內開鑿將該單位與地庫停車場隔開的混凝土樓板，並加建從上述單位通往停車場的(混凝土)樓梯，將兩個“空間”打通，以及圍封 6 至 10 號、23 至 39 號及 40 至 47 號車位；

— 由於上述工程涉及“改變樓宇結構”，因此不符合《都市建築總章程》第 3 條第 3 款 a 項 i 分項的規定；

— 根據《都市建築總章程》第 2 條第 1 款配合第 3 條的規定，這些工程需要事先取得准照；

— 因此，這些工程違反了第 3 條第 1 款的規定，屬於“非法”工程，可著令——正如實際上所發生的那樣——其所有權人(即兩上訴人)將有關工程拆除。

在作出了以上的說明之後，我們認為前文——概括——闡述的觀點是應予認同的，無需再作補充。

其實(眾所周知)，“樓板”是一塊用堅硬材料製作的水平且連續，而且四周有支撐(有時以立柱支撐)的板，構成所建樓宇的“地面”及/或“天花板”，因此(在土木工程和建築學上)被視為一幢樓宇的“結構性部件”，其功能是將其所承受的力傳導給支撐它的橫樑(如果是無樑樓板則直接傳導給立柱)，再從橫樑傳導給立柱。

基於以上所述，我們認為相關單位內被鑿開的“樓板”屬於“樓宇結構”的一部分，因此，被上訴合議庭裁判給出的(法律上的)解決辦法是正確的，即相關工程屬於“非法工程”(並應予拆除)。

通往停車場的“樓梯”(將單位與這一空間打通)以及在此進行的其他工程也是一樣，因為它們顯然不是在“單位內部”修建的，而是在其“外部”修建的，因此我們認為中級法院在上述裁判中就這些工程所作的裁決也是正確的。

最後，關於相關工程的“責任”，以及拆除它們的“責任”，我們認為被上訴裁判的結論同樣正確。

由於兩上訴人是相關單位——現時的——所有權人，因此基於這一“身份”，他們自然要承擔相關的法律“責任”。

實際上，正如被上訴的合議庭裁判所言，相關工程由誰修建或由誰命令修建並不重要，因為拆除命令的原因以及所針對的是(在某個獨立單位內部)存有未經取得准照而修建的建築，而兩上訴人是相關單位的所有權人，因此有責任進行拆除(正如所決定的那樣)。

這樣，由於沒有其他需要審理的問題，接下來作出裁決。

決定

四、綜上所述並根據文內所載的理由，合議庭通過評議會裁定上訴敗訴，確認被上訴的合議庭裁判。

訴訟費用由兩上訴人承擔，司法費訂為 12 個計算單位。

作出登記及通知。

澳門，2023 年 11 月 21 日

法官：司徒民正（裁判書制作法官）

岑浩輝

宋敏莉

出席評議會的檢察院司法官：鄧澳華