

第 12/2012 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：甲

被上訴人：澳門特別行政區行政長官

會議日期：2012 年 5 月 30 日

**主題：**— 土地的所有權

— 《澳門特別行政區基本法》第 7 條

— 被上訴裁判之無效

## 摘 要

一、《基本法》第 7 條不允許對在澳門特別行政區成立前沒有獲得確認為私有財產的不動產的所有權作出確認。

二、在特區成立之後不能產生新的私有土地，否則，就違反了《基本法》第 7 條的規定。

三、根據卷宗內所認定的事實，上訴人提出的請求是沒有理據

的，因為現所涉及的土地的所有權在特區成立前並沒有獲確認在任何私人名下，而《基本法》第 7 條規定土地屬國家所有，因此不允許現在來作出有關確認。

四、由於沒有出現所持理據與所作決定不相容以及法院沒有詳細說明作為裁判理由之事實依據及法律依據的情況，因此不存在上訴人提出的、屬於澳門《民事訴訟法典》第 571 條第 1 款 b 項和 c 項所規定的無效情況。

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

甲針對澳門特別行政區行政長官於 2010 年 9 月 3 日所作出的批示提起撤銷性司法上訴，該批示命令騰空位於[地址(1)]的土地以及拆除和遷離建於該土地上的僭建物。

中級法院透過 2011 年 11 月 24 日的合議庭裁判裁定上訴敗訴，維持被上訴的行政行為。

甲不服該裁判，現向終審法院提起上訴，並提出了以下結論：

1. 本卷宗之判決之已證事實第 1)點、第 2)點及第 3)點，以及附於本卷宗之效力之中止保全程序之判決之已證事實第 1)點、第 2)點及第 3)點，已證實上訴人之村屋的存在，上訴人與村屋的關係，並

肯定了上訴人於 1974 年開始便繼承其父母親、伯父及伯娘之占有，合併後，上訴人對村屋之占有至今合共約一百年；

2. 上述事實亦同時反映了上訴人一直是以善意及公開方式占有該村屋，符合根據《民法典》第 1213 條、第 1193 條第 1 款、第 1221 條及第 1179 條透過取得時效之規定，上訴人在善意及人所共知的情況下，與其他正當所有人一樣，成為該村屋之占有人，司法上訴人對村屋持續占有達一百年，司法上訴人擁有村屋之“本權”及已完成取得時效，有權取得村屋；

3. 雖然，上述村屋所在之土地屬澳門特別行政區所有，但不可忽視的是，該村屋無論是修葺前或修葺後均已存在該土地上，亦一直被上訴人占用達一百年，而村屋與土地兩者為不可分割；

4. 然而，即使上述上訴人對該村屋之占有已獲證實，但被上訴的判決中只單憑該村屋所在之土地不能按照《土地法》第 5 條所規定無法透過取得時效占有，完全無視上訴人對房屋之多年使用、居住及占有，已取得村屋之“本權”及已完成取得時效的事實；

5. 在另一方面，上訴人與其祖輩及家人一直在村屋居住之事實亦已獲證實，上訴人居住在村屋之權利亦應受《澳門基本法》第 31 條所保護；

6. 但是，即使判決書中已證實村屋的存在以及上訴人對村屋居住、使用及長期占有的事實，但卻完全無視上訴人對村屋的權利以及應受之保護，並指有關被上訴的行政行為並不構成對上訴人住宅及房屋的侵犯；

7. 綜上所述，上訴人認為本卷宗已證實之依據與本卷宗所作之裁定互相矛盾，根據澳門《民事訴訟法典》第 571 條第 1 款 c 項，有關判決應為無效。

8. 此外，於本卷宗內，上訴人已多次重申，該村屋是上訴人由祖輩傳下來的居所，上訴人由出生至今一直在村屋內居住，然而，村屋早已殘破不堪，為了維護世代相傳的家園，上訴人是用盡畢生積蓄花費不少於 MOP\$3,500,000.00 修葺村屋；

9. 而本卷宗所針對之行政行為，正是要求上訴人騰空土地，拆

卸和遷離經已接近修葺完成的村屋，毋庸置疑地嚴重損害上訴人之利益；

10. 上訴人認為應按照《行政程序法典》第 4 條之規定在衡量為謀求公共利益下所作之行政行為會否對利害關係人構成難以彌補的損害時，當然應特別謹慎。

11. 在發生本卷宗之前，上訴人生活於村屋 30 多年來，從未有受到任何第三人及行政當局之反對，因此，上訴人認為村屋之存在並未對公共利益構成嚴重損害，就如同上訴人重新修葺村屋前之 30 多年一樣；

12. 須特別指出，上訴人在修葺村屋前，村屋已出現倒塌之危機，在無可奈何之下上訴人才決定修葺村屋，以獨資及善意的方式將村屋及其所在之土地的價值整體提高，而村屋與土地為不可分割；

13. 且根據《民法典》第 1259 條之規定，由於上訴人村屋之整體價值高於土地之原價值，因此司法上訴人有權取得該土地之所有權；

14. 再者，在上訴人只作出修葺原有村屋之行為，以及並無開發山體、砍伐樹木、破壞環境、改變地貌之情況下，更沒有獲得更多土地空間供私人使用的新行動或企圖，上訴人認為其修葺村屋的行為並不損害公共利益；

15. 此外，拆毀村屋的行政行為除了使上訴人財產上損失畢生積蓄不少於 MOP\$3,500,000.00 外，還摧毀了上訴人祖輩相傳的家園，使上訴人及其家人無處容身，而該村屋對於上訴人及其家人來說具有情感及回憶價值，承載了上訴人的家族逾一百年的歷史，而該價值是應該得到法律保護的；

16. 然而，拆毀村屋使上訴人的百年祖居變成一片頹垣敗瓦，對於上訴人來說是造成不可彌補的非財產性損失，而且無法復原的，故上訴人對村屋之權利應受到法律的保護；

17. 上訴人年事已高，根本再無經濟能力重建家園或重覓居所，拆毀村屋會導致上訴人失去家園、露宿街頭及無家可歸，對上訴人無論在財產上及非財產上均造成不能彌補或無法復原之損失；

18. 縱使如此，被上訴的判決中亦完全忽略上述情節，沒有衡量及考慮行政行為究竟在實質上會否損害公共利益，亦沒有分析行政行為將對上訴人造成不能彌補或無法復原之損害，存在違反《行政程序法典》第 4 條之瑕疵；

19. 基於上述原因，於被上訴的判決中並未有針對上訴人所指出上述瑕疵作判斷並加以詳細說明作為裁判理由之事實依據及法律依據，根據澳門《民事訴訟法典》第 571 條第 1 款 c 項，有關判決應為無效。

20. 綜上所述，被上訴之判決存在澳門《民事訴訟法典》第 571 條第 1 款 b 項及 c 項所指之瑕疵，有關判決應為無效。

被上訴實體提交了上訴答辯狀，其理據如下：

(1) 就上訴人甲提出的上訴，本案被上訴人澳門特別行政區行政長官維持其在 2010 年 11 月 29 日向中級法院提交的答辯狀的立場及所述的內容，有關答辯狀附於本陳述書，作為其組成部分，並視作



在此複述。

(2) 誠然，對於在回歸後是否可以透過取得時效獲得有關土地權利的問題，正如上指中級法院合議庭裁判所言，「……已有一致的司法見解，不論澳門中級法院或終審法院，在同一法律問題中均作出相同的裁判，一致認定回歸後由於《基本法》第 7 條之規定，法律上已不容許透過取得時效而獲得無主土地的物權或佃面權……」

(3) 另一方面，對於上訴人在其陳述書中所述有關「村屋」的事宜，正如附於題述卷宗之效力之中止保全程序、終審法院第 74/2010 號合議庭裁判所言，「根據被認定的事實，儘管上訴人及其家人在有關土地上的村屋居住了約一百年，必須強調的是該土地並沒有登記在任何私人名下，現在發現的房屋是完全新建的，並非是上訴人及其家人原來居住的村屋了，這一村屋已被他們自己實行的、建造一所四層高的新房屋的工程計劃所取代。……有關工程是在完全漠視法律的情況下進行的……」；又正如上指中級法院合議庭裁判所言，「……被訴行為命令所拆除的房屋，已不是上訴人原來所居住的舊村屋，而是一幢全新的四層高、以鋼筋混凝土及磚牆構成的樓宇，且

是在沒有土地工務運輸局發出的工程准照下建造的，明顯違反《都市建築總章程》第3條第1款的規定，為一違法建築物，……」

(4) 由於上訴人依法不享有本案所涉土地的任何權利，而且，針對在該土地上新建的違法建築物，上訴人本來就應依法拆除，故此，被訴的行政行為沒沾有任何瑕疵，也沒有侵犯任何人的合法權利。

(5) 綜上所述，中級法院合議庭於2011年11月24日作出的裁判並無上訴人所指的瑕疵。

基於以上所述，懇請法官閣下審察，裁定司法上訴人的上訴理由不成立。

檢察院助理檢察長發表了意見，認為本上訴理由不成立。

已作出檢閱。

現作出審理。

## 二、獲認定的事實

卷宗內獲認定的事實如下：

1. 上訴人現年 67 歲，與妻子乙育有三名兒子，分別為丙、丁及戊，上訴人及全部家庭成員均為澳門永久性居民，在澳門路環成長及生活，曾居住於[地址(1)]村屋。

2. 回歸前的澳門政府亦承認了上述村屋之存在，並在澳門路環之繪圖中畫出了上訴人之村屋。

3. 自未能查明之日期起，上訴人如村屋之所有權人身份一樣，使用、占有及居住於該村屋，對該村屋進行管領、維修及保養，並以自己名義為村屋登記電錶。

4. 於 2009 年 12 月 9 日，土地工務運輸局稽查人員在執行職務時發現有人在[地址(1)]之土地上非法進行鋼筋混凝土結構工程(詳見行政卷宗第 3 至 4 頁之照片)。

5. 於 2009 年 12 月 16 日，土地工務運輸局人員到上述地點送交“禁止施工令”。

6. 然而，有關工程仍然繼續進行，並於 2010 年 7 月 30 日建成了四層高、以鋼筋混凝土及磚牆構成的樓宇(詳見行政卷宗第 130 頁之照片)。

7. 根據物業登記局 2010 年 5 月 10 日發出的證明書，上述被上訴人占用的土地並沒有以私人名義作出任何物權的登記。

8. 上訴人在沒有工程准照的情況下在該土地內建造有關樓宇，以取替原來的舊村屋。

9. 上訴人不持有任何使用或占有有關土地的任何法定有效證明。

10. 於 2010 年 9 月 3 日，澳門行政長官在第 XXXX/DURDEP/2010 號報告書中作出批示，命令上訴人及其他不知名非法佔用人，須於有關告示刊登日起計 30 天限期內，騰空[地址 (1)]之土地，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。

### 三、法律

上訴人辯稱現被上訴之合議庭裁判所持的理據與其決定之間不相容且法院沒有詳細說明作為裁判理由之事實依據及法律依據，因此，根據澳門《民事訴訟法典》第 571 條第 1 款 b 項及 c 項的規定，應宣告該裁判為無效。

3.1. 根據上訴人的觀點，案卷中獲認定的事實足以證明村屋的存在並由其家人及最後由上訴人所占有長達約一百年之久，該占有一直是以善意及公開的方式進行，且符合了時效取得的所有要件，因此，上訴人有權以時效取得的制度來擁有村屋以及該村屋所在之土地。

上訴人還認為，根據長期居住、使用及占有村屋的事實，其居住的權利亦應受到《澳門特別行政區基本法》第 31 條所保護。

讓我們來看。

首先要確定的是，即使符合時效取得的各項要件，上訴人及其家人長年以來對村屋和土地的占有並不必然賦予其希望所獲得的權利。

有必要注意《澳門特別行政區基本法》第 7 條的規定，該規定載有如下內容：

“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。”

針對該規範的解釋及適用，本終審法院曾經在多個個案中作出分析，明確和肯定地表明《基本法》第 7 條不允許對在澳門特別行政區成立前沒有獲得確認為私有財產的不動產所有權作出確認，即便有關確認該權利的訴訟自特區成立之前(直至 1999 年 12 月 19 日)已經提起，只要到該日之前仍未有確定裁判亦然。

於 2006 年 7 月 5 日在第 32/2005 號案所作的合議庭裁判中，終審法院對一個與現正審議的個案相似的情況作出審理，闡述了以下觀點：

從《基本法》第 7 條“可見，《基本法》確立了特區境內的土地和自然資源屬國家所有、由特區政府管理的原則。但考慮到尊重和保護澳門原有的少部份私有土地，在此原則之下允許例外情況，即繼續承認原來的擁有私有土地的權利。

但這例外情況有一條件，即該私有土地須‘在澳門特別行政區成立前已依法確認’。

由於特區成立之後，特區範圍內的所有土地，除了在特區成立之前已獲依法確認屬於私人的之外，均屬國家所有。因此，在特區成立之後不能產生新的私有土地，否則，就違反了《基本法》第 7 條的規定。

如果利害關係人在特區成立之後才提起確定其擁有土地所有權的訴訟，由於在特區成立前未經依法確認屬私人的土地在特區成立

後均屬國家所有，顯然該訴訟請求不符合《基本法》第 7 條的規定。

即使如本案一樣，有關訴訟在特區成立之前已經提起，但到特區成立時仍未有確定裁判，也就是說仍未獲得依法確認，有關利害關係人的請求就違反了《基本法》第 7 條的規定，同樣不能成立。

兩種情況的內在原因是相同的，既然土地的私有屬性在特區成立前沒有得到依法確認，不管在理論上認為這種訴訟具有創設權利還是宣告權利的性質，在特區成立後就再也不能獲得確認，否則就違反了《基本法》第 7 條規定的特區土地國有原則。法院不能在特區成立後，也就是《基本法》生效之後，違反該法規作出確認私有土地的裁判。”

沒有必要改變這一立場。

在現正審理的個案中，已認定卷宗內所指的土地並沒有以私人名義作出任何物權的登記，上訴人或其家人亦不持有任何使用或占有有關土地的法定有效證明文件。

上訴人在沒有工程准照的情況下，在該土地上建造一幢新房



屋，以取替原來的舊村屋。

根據上述的事實，應該得出上訴人提出的請求不具理據的結論，因為現所涉及的土地的所有權在特區成立前並沒有確認在任何私人名下，而《基本法》第 7 條規定土地屬國家所有，因此不允許現在來作出有關確認。

此外，上訴人提出的澳門《民法典》第 1259 條的規定對於其請求並不能起到任何作用，因為該規定並不適用於本個案。

結論是，我們看不到法院所持的理據與所作的裁判之間存在對立—即邏輯上存在矛盾—的情況。

另一方面，儘管《澳門特別行政區基本法》第 31 條作出了禁止侵犯澳門居民的住宅和其他房屋的規定，然而，事實上該規範並不保障上訴人的情況，因為現所涉及的不是侵犯住宅的問題。

我們要重申一點，由現被質疑的行政行為命令拆除的房屋是上訴人在沒有必需的工程准照的情況下建造的。

這是一個非法建築，根據《都市建築總章程》第 52 條第 6 款的規定，“未經領取准照而已完成的工程，有關的拆卸將由總督令進行，倘認為係合理者”，行政當局作出拆除該建築的命令是合法的。

3.2. 關於沒有詳細說明作為裁判理由之事實依據及法律依據的問題，上訴人同樣明顯不具理由。

事實上，從被上訴的合議庭裁判可以清楚看到，中級法院根據已認定的事實並透過對《澳門特別行政區基本法》第 7 條的解釋來得出結論，詳細並清楚說明了作出裁判的各項理由。

因此，同樣不存在上訴人提出的、屬於澳門《民事訴訟法典》第 571 條第 1 款 b 項所規定的無效的情況。

從上訴人提交的上訴陳述所反映的是，上訴人不同意法院就有關問題提出的觀點以及對與審理問題有關的法規的解釋和適用而已。

#### 四、決定

綜上所述，裁定上訴敗訴。

訴訟費由上訴人支付。

澳門，2012年5月30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：高偉文