

澳門特別行政區終審法院裁判

一、概述

甲及乙針對澳門特別行政區行政長官於 2008 年 12 月 5 日作出的批示提起撤銷性司法上訴，該批示的內容為命令在由通知之日起計的 20 日期限內清空在第 1060/1989 號地籍圖上以“A2”和“B1a”標示的位於氹仔美副將馬路上的兩幅土地，搬走其上堆放的所有材料及設備，將其歸還澳門特別行政區政府，並無權獲得任何賠償。

透過 2013 年 11 月 21 日的合議庭裁判，中級法院裁定上訴敗訴，維持了被上訴的行政行為。

甲及乙不服裁判，向本終審法院提起上訴，提出了以下結論：

1. 原審法院是從兩上訴人主張其對相關土地的所有權這一前提出發去分析他們的請求的，然而實際上，上訴人並沒有向法院提出

該請求。

2. 兩上訴人向中級法院提出的請求是，根據已經調查的書證和當庭調查的人證以及澳門特別行政區現行《民法典》的相關法律規定確認他們對土地的公開及善意占有權。

3. 由於缺乏對於分析問題和作出決定十分重要的資料和事實，澳門特別行政區行政長官的批示是在無法彌補的錯誤的基礎上作出的，必然導致該批示被撤銷。

4. 雖然澳門特別行政區《基本法》第 7 條將特區成立之前尚未被確定性判決確認為私產的無主土地視為國家所有，但還是存在某些像本案一樣的實際法律情況，它們擁有不同的法律框架，使得我們必須以《民法典》中規範占有權的相關規定為基礎去對事實作出評價。

5. 《基本法》第 7 條涉及澳門特別行政區土地所有權的問題，它明確地訂定了一個限期，在這個日期之後，所有尚未成為私人財產的土地都應被認為是公有土地，屬澳門特別行政區政府所有。

6. 但實際上卻有可能出現像本案兩上訴人一樣的私人主張其它有別於所有權的權利(例如確實存在的占有權)的情況，而如果嚴格從

法律上分析，占有權一經證明便不能予以否定。

7. 我們認為，不能僅從澳門特別行政區《基本法》第 7 條出發去分析問題，還應考慮與事實相符的而且也已經被適時提出的其它法律規定。

被上訴實體作出上訴答辯，提出了以下結論：

1. 根據物業登記局於2008年8月18日發出的證明書，上訴人非法佔用的土地並無以私人名義的物權登記。根據《澳門特別行政區基本法》第7條的規定，有關土地屬國家所有。

2. 特區成立後，上訴人不能通過司法裁判確認其非法佔用的土地的所有權或利用權為其所有。

3. 由於上訴人在沒有任何法定憑證下非法佔用澳門特別行政區的土地，行政長官於2008年12月5日在第XXXX/DURDEP/2008號報告書作出的批示所依據的事實並無錯誤，該項批示並無任何瑕疵。

助理檢察長發表意見，認為上訴不應獲得勝訴。

已作出檢閱。

現予以裁決。

二、獲認定的事實

已經認定的事實如下：

— 根據物業登記局 2008 年 8 月 18 日發出的證明書，在 2008 年 4 月 14 日第 1060/1989 號地籍圖上以“A2”和“B1a”標示的兩幅土地並沒有以自然人或法人的名義進行所有權或任何其它用益物權的登記，尤其是沒有以租賃或長期租借的形式批出。

— 就上述土地也沒有發出任何臨時占用准照。

— 涉案的土地目前被兩上訴人用來堆放建築材料和設備，而且上面有僭建。

— 透過 2008 年 12 月 5 日的批示，澳門特別行政區行政長官同

意土地工務運輸局的建議，命令兩上訴人在 20 日期限內清空上述被不當占用的土地，搬走其上堆放的所有材料及設備，並將其歸還澳門特別行政區政府。

— 透過 2009 年 1 月 15 日第 XXXXX/DURDEP/2009 號公函，兩上訴人接獲了上述行政長官批示的通知。

— 1976 年 8 月 5 日，當時的市政警察隊向某木屋的住戶丙發出第 X/76 號許可，批准其修葺及擴大豬圈(第 16 頁的文件)。

— 1977 年 6 月 23 日，當時的市政警察隊向位於氹仔三家村某木屋的住戶丙一發出第 XX/77 號許可，批准其修葺用於居住的木屋(第 17 頁的文件)。

— 上訴人甲是澳門電力公司的用戶(第 18 頁的文件)。

— 上訴人甲持有一份“沙紙契”的影印本(第 19 頁的文件)。

三、法律

兩上訴人認為，中級法院是從一個錯誤的前提出發去分析他們

的請求，因為他們並沒有主張相關土地的所有權，而是請求法院根據已經調查的書證和當庭調查的人證確認他們對相關土地擁有公開及善意的占有權。

然而，被上訴的中級法院沒有考慮兩上訴人所提出的占有問題的說法並不屬實，實際上，該院在整體討論物權或用益物權的時候對占有的問題進行了分析。

首先要留意的是，在其合議庭裁判法律理由部分，被上訴法庭一開始便清楚地指明了上訴人在司法上訴中所提出的問題，也就是要查明“命令兩上訴人清空涉案的土地並搬走所有材料及設備的決定是否違法，或者說，兩上訴人是否擁有任何允許他們占用相關土地的正當憑證，不論是以占有的形式還是以其它物權的形式”(下劃綫為我們所加)，而且還提及兩上訴人所指出的有關其家人在長達 80 多年的時間裏透過由當時的海島市行政局向上訴人甲的祖母發出的許可而對土地行使占有及利用權方面的理由(參閱案卷第 79 頁背頁)。

而在評價兩上訴人所遞交的文件方面，被上訴法院則認為沒有發現該等文件“足以證明上訴人的祖先以租賃、長期租借或臨時占用准照的形式獲得了任何的物權或者是其它用益物權的批給，僅能證明涉案的土地以及上面的一間房屋被兩上訴人和他們的祖先占用

了一段時間，但並不清楚占用的方式和依據為何”，並於之後得出結論認為兩上訴人未能“證明他們以任何有效方式取得涉案土地，或者任何能夠使其占有具備正當性的前提”。

為了證明他們所聲稱的對土地的占有，兩上訴人除提供人證之外，還指出案卷中有足夠的文件能夠證明存在准許他們占用及開發土地的憑證，主要是指當時的澳門政府批准上訴人甲的祖先對土地進行農業開發的准照。

事實上，案卷中載有兩份由當時的海島市行政局分別於 1976 年和 1977 年發出的文件，透過該等文件，位於氹仔三家村無門牌號碼的某個木屋的住戶丙/丙一被准許對其木屋進行修葺以及擴大豬圈(參閱案卷第 16 及第 17 頁)。

首先要強調的是，與兩上訴人所期望的相反，修葺土地上面的木屋以及擴大豬圈的許可與允許其正當占用土地和開展農業或其它性質的活動的臨時占有准照有很大區別，並不構成占用或使用相關土地的充分或有效理由。

根據刊登在 1973 年 9 月 22 日的澳門《政府公報》、在兩上訴人

附入案卷的准照批出之時生效，但後來被 7 月 5 日第 6/80/M 號法律(《土地法》)廢止的第 6/73 號法律的規定，允許以臨時特別准照的方式使用或占用土地(第 8 條、第 13 條及第 16 條)，透過特別准照占用土地應以租賃合同為基礎，合同為期一年，並可以以相同期限連續默示續期(第 24 條第 1 款)。

根據第 6/80/M 號法律第 194 條的規定，“在本法律開始生效前已許可的准照占用，轉由本法律規範，但毋須更換有關憑證”。

兩上訴人所提交的准照並非批准使用或占用相關土地，而僅僅是准許修葺土地上的木屋及擴大豬圈。

兩上訴人也沒有遞交任何根據在 2014 年 2 月 28 日之前一直有效的第 6/80/M 號法律所發出的占用准照，該法律在土地的占用問題上與第 6/73 號法律相似，也是規定透過准照占用土地應以租賃合同為基礎，該合同可以隨時由任意一方予以單方終止，占用准照的期限是一年，如不在法定期限內申請續期則視為自動失效(第 6/80/M 號法律第 3 條、第 31 條、第 39 條、第 69 條及後續條文)。

至於兩上訴人所遞交的諸如由澳門電力公司於 2009 年 2 月 2 日發出的帳單、“沙紙契”影印本及地圖繪製暨地籍局繪製的土地地

籍圖(見案卷第 18 至第 21 頁)之類的其它文件，它們並不具備足以證明兩上訴人或他們的祖先是以前有效及合理的方式占用土地的重要性，而且還要注意的，在地圖繪製暨地籍局所發出的地籍圖上載有一個聲明，明確指出該地籍圖“並不構成對所表示土地擁有權之任何推定”。

而載於案卷第 22 頁及第 23 頁的文件是兩上訴人向行政當局提出的請求批出本案涉案之土地的申請，不論是對於證明兩上訴人對土地的有效占用，還是證明他們所主張的占有，都毫無重要性可言。

另外，就人證方面，鑒於經《行政訴訟法典》第 1 條的規定而適用於本案的《民事訴訟法典》第 558 條所確立的證據自由評價原則，即證據由法院自由評價，法官須按其就每一事實的審慎心證作出裁判的原則，證人的證言由審判者作出自由評價。

在本案中，在詢問了證人之後，被上訴法院並沒有形成支持兩上訴人主張的心證。

總之，由於認定了涉案土地沒有以私人的名義進行任何所有權登記，而兩上訴人及其家人也不擁有任何能夠證明他們對土地的使用或占用的合法文件，因此，被質疑的行政行為並無可指責之處。

此外被質疑的批示也不存在任何兩上訴人指出的事實前提錯誤的瑕疵，因為他們認定該批示是在必然導致行為被撤銷的無法彌補的錯誤的基礎上作出的說法沒有任何道理。

兩上訴人還指出，雖然礙於澳門特別行政區《基本法》第 7 條的規定，不能主張對相關土地的所有權，但是他們希望法院能夠考慮《民法典》中有關占有的法律制度，確認他們在長達數十年的時間裏對土地行使占有這一現實法律狀況。

然而，我們知道本訴訟程序是僅審查行政行為合法性的司法上訴，兩上訴人若想達到他們所期望的效果，即對土地的占有獲得確認，適當的方式應該是提起一個確認性宣告之訴，這才是旨在宣告某一權利或事實存在或不存在的訴訟程序(《民事訴訟法典》第 11 條第 2 款 a 項)，並遵守所有的法定程序步驟。

四、決定

綜上所述，合議庭裁定上訴敗訴。

訴訟費用由兩上訴人承擔。

澳門，2014 年 6 月 25 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