

(司法裁判的上訴)

主題：司法裁判的上訴

地籍圖

更正

無效

隨後發生的行為

越權

摘要

一、規定在《行政程序法典》第 122 條第 2 款 i 項中的“隨後發生的行為”無效的前提是“先前行為”已事先被“行政”或“司法撤銷”－產生“實體問題已解決之個案”或“既決案”效力－這就意味著，必須有一宗獨立於最終(可能)宣告隨後發生的行為無效之程序的“單獨的司法爭訟程序”或“行政程序”。

二、而在這兩項“行為”－即“先決行為”和“隨後發生的行為”－之間，必須存在某種“法律上相互關聯”的關係，而僅僅是以“(事物之)

邏輯”或“事實上之緊密性”的判斷作為基礎的單純“關係”是不夠的，因為只有“在可以說兩項行為之間存在某種關係，從而使得在前一行為已被撤銷的情況下，一旦如實際上所發生的那樣作出後一行為，則必然會導致該行為非有效時”，方可認定存在上述“聯繫”。

三、已證實(所提出的)“更正”針對的僅僅是地籍圖內一項(單純的)“記載事項”，具體而言，是有關“土地物業標示編號”的記載(因為被登記入地籍的土地與標示於物業登記局的土地物業標示編號不一致)，並非任何“因涉及土地面積或定界上之錯誤而須修改地籍圖……”的情況，由此認定沾有“越權”瑕疵並不恰當。

裁判書制作法官

司徒民正

第 86/2021 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、甲戌(O)(總部設於澳門)，針對運輸工務司司長 2019 年 5 月 10 日的批示向中級法院提起司法上訴，該批示命令在 30 日期間內騰空位於石排灣馬路、路環高頂馬路和陸軍路交匯處的土地(見第 2 頁至第 40 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)。

*

中級法院通過 2021 年 2 月 25 日(第 658/2019 號案)的合議庭裁判，適

時裁定上訴勝訴，撤銷了被上訴的行政行為(見第 327 頁至第 380 頁)。

*

行政實體針對該裁決適時提起上訴，作出理由說明，最後在結論中指出以下內容：

『1、本司法裁判的上訴針對的是撤銷被上訴行為(即 2019 年 5 月 10 日的運輸工務司司長批示)的被上訴合議庭裁判，該行為因認為存在事實前提錯誤的瑕疵而命令騰空位於石排灣馬路、路環高頂馬路和陸軍路交匯處的土地。

2、被上訴合議庭裁判得出的結論是，被上訴行為由於源自另一個因越權而存有無效瑕疵的行為而非有效，後者即地圖繪製暨地籍局局長依職權更正經第 10/SATOP/98 號批示確定的第 3854/1992 號地籍圖，這構成審判錯誤。

3、該裁判裁定地圖繪製暨地籍局局長無權依職權主動更正上述地籍圖，原因是若未得到利害關係人的同意，則應循司法途徑推動對地籍圖作出更正，因此該裁判錯誤解讀並適用了 1 月 17 日第 3/94/M 號法令第 18 條和第 19 條的規定。

4、地圖繪製暨地籍局局長發現了一處不合規範的情形並依職權主動對第 3854/1992 號地籍圖作出更正，刪除了房地產標示編號，變更了土地的法律狀況，將其記錄改為推定在物業登記局未有標示因而屬公產的土地，此舉是正確的，因為局長有這個權限。

5、雖然依職權作出了更正，但構成土地物理資料的所在地、面積和四至，因根據上述法規第 14 條的規定屬房地產形體資料的充分憑證，所以保持不變，僅變更了對房地產標示的提述，它因不屬於上述其中一項資料而不具重要性及僅具指示性質。

6、地圖繪製暨地籍局局長一旦知悉地籍圖中存有單純不合規範的情形，便有權對其依職權作出更改，只要是地籍圖本身的錯誤，且其更正不損害地籍圖內房地產權利人的權利即可，正如 1 月 17 日第 3/94/M 號法令第 18 條所規定的那樣，與被上訴合議庭裁判的看法不同，該條規定適用於本案。

7、從前文中可以看到，顯然本案涉及的就是地籍圖中單純不合規範的情形，同樣顯而易見的是，更正絲毫不損害被上訴實體的權利。

8、第 3854/1992 號地籍圖的劃界是正確的，只是其中被劃界的房地產與標示於物業登記局第 6150 號的房地產(即被上訴實體的財產)不相符，

後者尚未被劃界且上訴人對它的擁有權不存爭議。

9、如果地籍圖中被劃界的土地不是屬於被上訴實體財產的土地且在物業登記局未有標示，則推定為可處置的土地，屬於國家公產，而另一方面，被上訴實體仍是其土地的所有人並可繼續根據用益權擁有其土地，因此，地圖繪製暨地籍局局長依職權更正地籍圖，不構成任何剝奪被上訴實體對土地享有的任何權利並損害其權利的行為。

10、這樣，由於不存在任何權利的損害，所以地籍圖可以根據 1 月 17 日第 3/94/M 號法令第 18 條的規定被地圖繪製暨地籍局局長依職權作出更正，而無需經利害關係人同意，更正屬合法、有效及產生效力，無需通過法院進行。

12、同樣，中級法院對上述法令第 19 條的解讀也不正確，上訴人認為該條規定不適用於本案，因為其中規定，若利害關係人之間未達成協議，則僅當錯誤源自劃界不完善或涉及土地面積或定界時，才需要對地籍圖進行司法更正。

13、地籍圖中不存在任何錯誤，它的劃界正確，只是圖中被劃界的土地不是屬於被上訴實體財產的待劃界土地，而且對地籍圖的更正也沒有變更土地的面積或定界，它們仍維持不變，只是刪除了關於不動產標示的提

述。所以，按照法律規定不可要求進行司法更正，地圖繪製暨地籍局局長有權依職權主動對地籍圖作出更正。

14、因此，不存在《行政程序法典》第122條第2款規定的越權瑕疵，所提出的因事實前提錯誤而產生的違法瑕疵也不能成立，所以被上訴行為並不是非有效的。

15、既然已經釐清不存在任何因越權而產生的無效瑕疵，那麼上訴人認為被上訴的合議庭裁判就是審理了不得審理的事宜(即依職權更正第3854/1992號地籍圖的問題)並對其表明立場，因此該司法裁判因過度審理而無效。

16、當法院審理未提出的訴因、請求或抗辯且它們非屬法院必須依職權予以審理的問題時，存在過度審理，這是因為法院不得作出有別於上訴人所請求的判處。由於上訴理由陳述的結論界定了上訴標的，而當時的上訴人/現被上訴實體顯然從來沒有在結論中提出任何關於地圖繪製暨地籍局局長依職權對地籍圖作出更正屬非有效的問題，且該更正也不存有依職權必須審理的無效，所以，法院不得對此事宜作出任何審理。

17、現被質疑的司法裁判對此作出了審理，因此存有經《行政訴訟法典》第1條準用的《民事訴訟法典》第571條第1款d項規定的因過度審

理而產生的無效。

18、綜上，本司法裁判的上訴應被裁定為理由成立，繼而宣告被上訴合議庭裁判因過度審理而無效，若不這樣認為，則應基於審判錯誤而將其撤銷。』(見第 394 頁至第 409 頁)

*

被上訴人甲戌作出回應，提出一經概括—以下理由：

『1、上訴人觀點的依據在於聲稱這是兩塊不同的土地，其斷定屬於現被上訴人的房地產，即房地產標示編號為 6150(根據第 1210.005 號地籍登錄，它出現在經第 10/SATOP/98 號批示轉為確定的地籍圖之中，位置、面積和四至如圖所示)的房地產，現在的位置、面積和四至都屬未知；

2、這種觀點還建立在一種說法之上，即恰好就在上述土地的位置上出現了一幅新土地，後者正如經第 10/SATOP/98 號批示予以確定的第 3854/1992 號地籍圖中所示的那樣，有著相同的位置、面積和四至，但卻屬於澳門特區……；

3、而新土地的出現是源於上訴人認為合法的由地圖繪製暨地籍局局長依職權進行的更正，根據該更正，從現被上訴人的土地中去除了 53,866

平方米的面積，使其出現在澳門特區的一幅新土地之中，而標示編號為 6150 的土地很可能置於其中或不知所蹤；

4、從已確定的事實中可以看到，上訴人沒有質疑“按行政長官於 2018 年 9 月 11 日就檢察院《關於路環疊石塘山建築項目所涉及土地的意見書》作出之第 132/CE/2018 號批示，本局已於 2018 年 10 月 16 日按有關批示作出第 33/DIR/2018 號滙報書(附件 5)，根據第 3/94/M 號法令第 18 條規定，依職權就相關地籍資料作出更正，將地籍編號 1210.005 中的標示編號 6150 資料剔除，更正土地法律屬性為國有土地，其形體資料則沒有改變，與第 10/SATOP/98 號批示公佈並已轉為確定性地籍圖形體資料一致”；

5、根據上述已確定事實，土地顯然是同一幅，因此上訴人提出的這是兩幅土地的說法難以令人理解；

6、從現被上訴人的土地(房地產標示編號為 6150)中去除 53,866 平方米的面積並宣告其為澳門特區財產，這明顯屬於一項複雜更正，而非對一處錯誤的簡單更正，首先它不是在地籍圖之內，並損害地籍圖內房地产权利人的權利(見第 3/94/M 號法令第 18 條第 2 款)，而且本案中還不可補救地使獲批准的建築計劃無法進行，以及現被上訴人無法在法律上繼續存在，因為現被上訴人為推動及執行該計劃而向銀行承擔通過相關抵押而顯示

在物業登記證明上的金融義務；

7、此外，亦如被上訴裁判所指出的那樣，第 3/94/M 號法令第 19 條第 2 款的立法理由是尋求並確立擴大對那些可能因此種性質的更正而受損害的利害關係人的保障，要求無私、獨立的司法權力介入，還增加了針對行政當局依職權單方提起的訴訟的防禦方面的保障，給予其作出全面防禦的機會；

8、在物業登記局標示於第 6150 號的屬於現被上訴人之財產的土地未被劃界的說法不屬實，因為在上訴人未予質疑的已確定事宜中載明，“3. 該公司作為所有人於 1994 年 8 月向地圖繪製暨地籍局申請為土地劃界，並最終得以進行。4. 於 1994 年 10 月 14 日第一次發出了第 3854/1992 號地籍圖。5. 第 3854/1992 號地籍圖經 1998 年 2 月 27 日第 10/SATOP/98 號批示予以確定。”；

9、地圖繪製暨地籍局絕不可以在沒有聽取所有權人意見的情況下就認為這是一處簡單錯誤，又或者因為行政長官通過 2018 年 9 月 11 日第 132/CE/2018 號批示作出了如此指示，便通過依職權更正而刪除房地產標示的內容(從中去除其全部面積——53,866 平方米)，從而試圖藉此滿足廉政公署報告的結論(建議“特區政府應透過適當的程序及渠道收回有關土地”)；

10、該依職權更正或者甚至是行政長官的指示都絕不可能在前述法定應有程序和途徑的範圍之內；

11、假如上訴人的觀點成立，那麼在任何時候澳門特區都可以簡單地指示地圖繪製暨地籍局從任何房地產標示中刪除內容(面積)，只要聲稱這部分面積最終位於不同地點即可，即使違背能證明已確定的地籍圖中房地產標示的這部分面積的登錄亦然，藉口就是並未變更面積和房地產的其他形體資料，它們維持不變，因此依職權更正屬合法……在給予應有尊重的前提下，此觀點完全沒有依據，該等行為屬於典型掩飾性的非法剝奪，而且還侵犯了受法律保護的財產買賣交易的安全。

12、上訴人關於第3/94/M號法令第18條和第19條的觀點不可接受，該等觀點會令人以為地圖繪製暨地籍局局長可以自由地依職權將土地(房地產標示)從一處已知的地方移動到另一處未知的地方，只要不涉及變更房地產的形體資料即可。

13、然而，與上訴人所持的觀點相反，絕對不可以認為所發出的第一份地籍圖中(根據第3/94/M號法令第4條第1款e項)載有的有關房地產標示的提述是無關緊要的，更何況還是地圖繪製暨地籍局自己通過2004年12月15日和2006年3月30日發出的證明聲稱：“……根據本局的資料，位於田畔街並標示於澳門物業登記局B24冊第19頁背頁第6150號的土

地的劃界日期為 1994 年 10 月 14 日，土地面積為 53,866 平方米……”(見卷宗內提交的地圖繪製暨地籍局第 3854/1992 號卷宗)；

14、從源頭上看，上訴人的全部觀點都基於一種說法，即現被上訴人不是經第 10/SATOP/98 號批示予以確定的第 3854/1992 號地籍圖(當中提及了第 6150 號標示，在此予以重申)中所指土地的所有權人，而是另一幅標示於第 6150 號但不知位於何處的土地的所有權人……；

15、難以接受的事實是，行政當局稱不知道在三十多年前經適當劃界的面積為 53,866 平方米的歸私人所屬的土地位於何處……更何況在 1994 年由地圖繪製暨地籍局應第 6150 號土地的所有權人的申請而實施的劃界工作，是為了準確識別澳門特區的新生土地，而非為了識別當時的申請人及現時的所有權人的土地……；

16、因此，上訴人的觀點只不過是沒有已證明事實予以支持的說法，這與被上訴人提出但已予以證明的觀點十分不同，第 3854/1992 號地籍圖中所示的土地是被上訴人的財產，因為其在 2004 年取得改土地，並附有經第 10/SATOP/98 號批示轉為確定的第 3854/1992 號地籍圖中載有的形體資料，該地籍圖通過具備從地圖繪製暨地籍局 1994 年進行的劃界中得出的形體資料的第 1210.005 號地籍登錄而載明並定位了第 6150 號標示。

17、正如現被質疑的合議庭裁判所正確裁定的那樣，假如上訴人的說法屬實，那麼第 3/94/M 號法令第 18 條和第 19 條將完全適用於本案，因為它們定義了地圖繪製暨地籍局局長作出更正的權限範圍，將其限制在單純錯誤的情況(本案不屬於此類)之下，並從中排除了會損害相關房地產或相連房地產權利人的權利的更正：本案正是如此，因為被上訴人是所有權人；

18、另外，出於辯護的謹慎，還要指出(儘管並不認同)的是，即使在劃界過程中存在任何不合乎規範的情形——其存在必須予以證明——上訴人也本應該通過法律規定的適當方法及時作出應對，即在第 3854/1992 號地籍圖公示之後的 30 日期間內提出澄清要求，或者在自地籍圖公布起計的 60 日期間內對地籍圖中載有的資料，尤其是對其中的標示提出聲明異議(見 1 月 17 日第 3/94/M 號法令第 6 條第 1 款、第 7 條第 1 款和第 4 條第 1 款 e 項)，但上訴人從來沒有這麼做；

19、最後上訴人還聲稱現被上訴的合議庭裁判因過度審理而無效，但這種看法不可能成立，因為越權瑕疵可導致瑕疵行為無效(見《行政程序法典》第 122 條第 2 款 a 項)，可以由任何行政機關或法院隨時作出宣告(見《行政程序法典》第 123 條第 2 款)；

20、此外還要對原審法院的裁決表示認同，即地圖繪製暨地籍局依職

權更正的無效導致命令騰空涉案土地的被上訴行政行為無效，因此現被上訴的合議庭裁判並無可予指正之處。』(見第 415 頁至第 434 頁)

*

檢察院代表在檢閱階段出具意見，認為應裁定上訴理由成立(並將卷宗發回中級法院)(見第 453 頁至第 458 頁)。

*

沒有任何妨礙審理的問題，接下來審理上訴。

理由說明

事實

二、中級法院認定並列明了以下其認為重要的事實：

“1. 經第 210/91 號—繼承人資格證明—司法程序，甲 (或甲一)和乙被宣告是其祖父丙(或丙一)僅有及全部的繼承人，從而繼承了北面和東面為田畔街、南面為 2 號房屋、西面為大門巷，並以私有財產制度標示於澳

門物業登記局的土地。

2. 通過1993年10月16日在[私人公證處(1)]繕立的公證書，房屋被出售予丁。

3. 該公司作為所有權人，於1994年8月請求地圖繪製暨地籍局為土地劃界，並最終得以進行。

4. 於1994年10月14日第一次發出了第3854/1992號地籍圖。

5. 第3854/1992號地籍圖經由1998年2月27日第10/SATOP/98號批示予以確定。

6. 2004年4月，土地所有權人展開拍賣，以出售該土地。

7. 拍賣細則第1點(土地)中描述道，涉案土地標示於物業登記局第6150號，面積為53,866平方米(比物業登記內所載面積少5%)，四至為：

東北—位於鄰近石排灣馬路及路環高頂馬路之土地(n° 22624)，位於鄰近陸軍路之土地，於物業登記局被推定沒有登記及路環高頂馬路；

東南—位於鄰近陸軍路之土地(n° 19232)，位於鄰近陸軍路及路環

高頂馬路之土地，於物業登記局被推定沒有登記及陸軍路；

西南一位於鄰近路環高頂馬路之土地，於物業登記局被推定沒有登記及田畔街；

西北一位於鄰近石排灣馬路之土地，於物業登記局被推定沒有登記，石排灣馬路及路環高頂馬路。

8. 根據同一細則第5點(文件審核)的內容，地圖繪製暨地籍局當時發出地籍圖，註明了涉案土地的識別資料和所處位置，內容如上條所述，相關位置的四至與1994年10月經對標示於物業登記局第6150號的土地進行劃界程序後發出的地籍圖所載明的四至相符。

9. 現上訴人在拍賣中勝出，並透過2004年5月6日在[私人公證處(2)]繕立的公證書取得相關房地產。

10. 作為屬私有財產之不動產的所有權人，上訴人啟動了旨在使用及利用相關土地的各項程序，根據《都市建築總章程》第32條的規定及為有關目的申請發出地籍圖，並於2013年展開一項建築計劃的發牌程序，最終於該程序中獲發正式街道準線圖，在此之前還獲發第659/2012號准照，准許上訴人在現命令騰空的土地上裝設圍板和貨櫃。

11. 2018 年，在廉政公署的報告和檢察院隨即發出的意見書被先後公布後，行政當局及被上訴實體開始認為標示編號為 6150 的土地所處位置存有爭議，

12. 導致(編號為 16/CT/2013/L 的)相關發牌程序終止。

13. 土地工務運輸局的技術員於 2019 年 5 月 9 日編制了以下報告書(編號 47/DJUDEP/2019)：

“.....

1. 透過 2019 年 3 月 25 日第 490/DURDEP/2019 號內部通訊，城市建設廳要求法律廳就題述事宜提供法律意見。

I. 框架

2. 行政長官於 2018 年 9 月 11 日作出第 132/CE/2018 號行政長官批示，同意檢察院於 2018 年 3 月 28 日制作的《關於路環疊石塘山建築項目所涉及土地的意見書》，並批示運輸工務司司長依法開展意見書第 6.3 及 6.4 點所指程序。

3. 上述意見書第 6.3 點提出“為確保法律應有的穩定性和肯定性，如根攝《都市建築總章程》編製的街道準線圖及地籍圖仍未失效，行政當局

宜盡快宣告相關行政行為無效”；

第 6.4 點還指“基於保護國有土地的責任以及維護特區政府的管治權威，行政當局具有充足的法律依據命令相關人士騰空疊石塘山建築項目的所在土地”。

4. 接著，運輸工務司司長於 2018 年 11 月 29 日在 11 月 26 日第 113/DJUDEP/2018 號報告書上作出批示，表示同意該報告書的分析，開展對利害關係人的預先聽證。

II. 利害關係人的通知和回覆

5. 於是根據《行政程序法典》第 93 及 94 條的規定，土地工務運輸局透過於 2018 年 12 月 19 日發出的第 19648/DURDEP/2018 號公函，通知甲戌(以下稱“佔用人”)將就非法佔用土地作出的最終決定意向向其進行預先聽證，並通知佔用人可由通知作出當日起計 10 日期限內，對構成有關程序之標的之問題以書面發表意見。

6. 稍後，佔用人透過其律師戊先生於 2019 年 1 月 18 日向土地工務運輸局提交預先聽證的回覆，當中指根據《行政程序法典》第 70 條、第 113 條和第 114 條的規定，由於通知公函內未附同應有的資料，導致該公司未能行使聽證權利，通知不產生效力，故要求本局再發出通知補回尚欠

缺的資料，並指出行使聽證權利的期限。

7. 後來，上述受託人於 2019 年 1 月 23 日向土地工務運輸局提交了有關書面聽證的回覆，其內容轉錄如下：

“1. 公函中指甲戌應騰空並將涉案土地歸還予國家，理由在於(1)該公司不具有臨時佔用准照，(2)由於不存在任何與該土地有關的所有權或其他物權登記，因此它屬國家可處置的土地，(3)該公司並沒有批給合同，亦不持有臨時佔用准照，因此，有關土地正被非法佔用，根據《土地法》的規定，該行為會被科處罰款。

2. 須指出的是，首先按照物業登記證明書(貴局可透過電腦查詢)，甲戌自 2004 年 5 月 6 日起為一面積 56,592(伍萬陸仟伍佰玖拾貳)平方米的土地的業權人，該土地北面和東面為田畔街，南面為 2 號房屋，西面為大門巷(見第 85096G 號登記)。

3. 該土地過去一直被視為公函所附地籍圖中以陰影所示的土地，其識別與擁有權從沒有過任何問題。

4. 事實上，貴局甚至乎發出了街道準線圖並就甲戌遞交的建築計劃發出可行意見，而且亦發出第 659/2012 號工程准照允許該公司在土地上設置圍板及擺放貨櫃，但現在卻擬命令移走該等圍板和貨櫃。

5. 同樣地，行政當局的其他部門於根據《都市建築總章程》參與核准建築計劃的程序中及發出上述准照時，從來沒有在其意見書中質疑甲戌為土地業權人的合法性，亦沒有對土地位置有疑問，並認定該土地為公函所附地籍圖中以陰影所示的土地。

6. 如前所述，過去行政當局及貴局一直認定甲戌為附圖中所識別土地的業權人，不明白是何種原因導致貴局現在指不存在土地的登記、該公司對該土地不擁有所有權、不持有准照設置圍板及擺放貨櫃，並因此須騰空並歸還土地。

7. 有關決定僅根據廉政公署報告和檢察院意見書作出，而相關文件指登記編號為 6150 的土地並非本案卷所涉及的土地，而是另一幅土地，但它們並沒有指出是哪一幅土地。

8. 即使有關報告及意見書是基於事實基礎及得出有關結論，但實際上這兩份文件均欠缺法律效力，所以不能單靠此改變涉案土地屬甲戌所有的這個登記事實和法律事實。

9. 事實上，廉政公署報告的結論是建議特區政府應透過適當的法律程序及渠道收回有關土地。

10. 但政府從來都沒有這樣做，亦不可依據檢察院的一份意見書而透

過貴局的行政程序就這樣做，因該意見書在法律上並沒有法律效力。

11. 因此，為著一切法律效力，根據載於登記中的房地產標示資料，直至現在，涉案土地是屬甲戌所有的土地。再次重申，此事實已獲貴局承認，這可透過貴局發出第 659/2012 號工程准照及其他有關分析該土地上建築項目的行政程序得以證實。

12. 根據《物業登記法典》第 7 條的規定，登記一經確定，即推定所登記之權利完全按登記中對該權利所作之規定存在並屬於所登錄之權利人所有。

13. 所以該法典第 25 條規定在作出或更新房地產標示時，有關房地產之座落地點、面積及四至之資料，均不得與地籍資料相抵觸。

14. 同一條第 2 款規定為作出任何引致開立標示或引致更新標示內上款所指房地產識別資料之登記行為，須呈交地籍圖；如在現有標示內尚未載明地籍圖之編號及日期，亦須呈交地籍圖。

15. 另外，根據該法典第 71 條的規定，標示旨在記載房地產在形體上之識別資料，並說明財政司房屋紀錄之狀況及地籍狀況及就每一房地產，須作一獨立標示。

16. 在本個案，有關土地的標示(其編號為 6150 號)清楚顯示房地產之

座落地點及面積的識別資料，行政當局不能憑猜測便認定無法識別，並從而得出有關結論和導致該批示出現問題。

17. 為此，正如廉政公署在上述報告書上所說，行政當局應展開必要的法律程序，尤其根據《物業登記法典》透過相關的司法訴訟以撤銷有關的不動產所有權登記或修改房地產標示。

18. 因此，不可以旁門左道的方式令人質疑有關登記的事實。

19. 另一方面，貴局在指出土地不屬甲戌所有及應宣告為國有土地時，並沒有指出到底哪一塊土地才屬該公司所有，亦即是行政當局正作出一個具徵收效力的行為，但卻沒有給予該公司任何補償，這樣做是違反《基本法》，特別是第103條。

20. 如前所述，行政當局不能指甲戌對該土地不擁有任何所有權，土地並非是以該公司之名作登記及該公司不持有佔用准照，便根據《土地法》的規定宣告該土地為國家可處置土地，並命令該公司騰空並歸還土地。

21. 為著一切法律效力並根據登記事實，甲戌是涉案土地的業權人而並非是承批人，因此，《土地法》的規定和勒遷程序均不適用於本個案中。

22. 另一方面，由於貴局已發出所述的工程准照允許甲戌將土地圍封以便開展建築工程，因此不存在任何須騰空土地的理由。

綜上所述，由於不存在命令勒遷、騰空並歸還土地的事實前提和法律前提，應將本程序歸檔，並伴隨應有的法律後果。並且要求根據《行政程序法典》第 94 條第 3 款的規定，對其提供兩名證人供查詢。”

8. 就佔用人指通知欠缺資料的問題，土地工務運輸局局長於 2019 年 2 月 27 日在 2019 年 2 月 21 日第 1303/DURDEP/2019 號建議書上作出批示，命令中止聽證期限的計算，並批准重新作出通知，寄出之前欠缺的內容，並給予一個 10 日的新期限作回覆，該期限有作出通知當日起計。

9. 此外，根據第 229979C 號房地產登錄，佔用人將標示於物業登記局第 6150 號的土地抵押予[銀行(1)]，因此根據《行政程序法典》第 93 和 94 條的規定，本局有責任就有關決定意向對債權銀行進行預先聽證。

10. 為此，土地工務運輸局於 2019 年 2 月 28 日透過第 2865/DURDEP/2019 號公函通知[銀行(1)]，以便其自接獲通知之日起計 10 日內發表意見，但在上述所指期限內並沒收到其回覆。

11. 此外，土地工務運輸局於 2019 年 2 月 28 日透過第 2866/DURDEP/2019 號公函將相關資料寄予申請人的律師戊先生。

12. 其律師於 2019 年 3 月 14 日向土地工務運輸局再次就書面聽證提交回覆，其內容轉錄如下：

“1. 公函中指該公司應騰空並將涉案土地歸還予國家，理由在於(1)該公司不具有臨時佔用准照，(2)由於不存在任何與該土地有關的所有權或其他物權登記，因此該土地屬國家可處置土地，(3)該公司並沒有批給合同，亦不持有臨時佔用准照，因此，有關土地正被非法佔用，而根據《土地法》的規定，該行為會被科處罰款。

2. 須指出的是，首先按照物業登記證明書(貴局可透過電腦查詢)，該公司自 2004 年 5 月 6 日起為一面積 56,592(伍萬陸仟伍佰玖拾貳)平方米的土地的業權人，該土地北面和東面為田畔街，南面為 2 號房屋，西面為大門巷，詳見第 85096G 登記，當中指出這些四至自 1903 年起已顯示在登記上。

3. 這土地過去一直被視為附於公函中的地圖繪製暨地籍局發出的地籍圖中以陰影顯示的土地，其識別與擁有權至今從未被質疑。

4. 事實上，貴局甚至發出了街道準線圖並就該公司遞交的建築計劃發出可行意見，而且亦發出第 659/2012 號工程准照允許該公司在土地上設置圍板及擺放貨櫃，但現在卻擬命令移走該等圍板和貨櫃。

5. 同樣地，行政當局的其他部門，於根據《都市建築總章程》參與核准建築計劃的程序中及發出上述准照時，從來沒有在其意見書中質疑該公司為土地業權人的合法性，亦沒有對土地位置有疑問，並認定該土地為

公函所附地籍圖中以陰影所示的土地。

6. 如前所述，過去行政當局及貴局一直認定該公司為附圖中所識別的土地業權人。

7. 土地沒有登記的指控首先是基於一份物業登記證明，而該證明又是按照一張地籍圖來發出。因為該圖中的四至有關土地原來的四至不同，於是登記局發出了一份消極明。

8. 若曾經按登記上所載的四至申請發出一張證明書，則登記局的回覆將會完全不一樣。

9. 另一方面，要強調的是地圖繪製暨地籍局曾按物業登記上所載的四至發出過地籍圖，而在這些地籍圖中獲認定的土地現時卻指被推斷為沒有標示。

10. 還須指出的是，在 2018 年初該公司曾要求發出新的地籍圖，雖然至今尚未發出，但地圖繪製暨地籍局曾通知，指有關申請正在處理中，令人感到很奇怪的是於 2018 年 10 月發出公函中的附件 4 有一份地籍圖，但卻沒有發出該公司於同年年初申請的地籍圖。

11. 然而，留意到附件 3 及 4 在事實前提上沾有瑕疵，因為當中的四

至和載於登記上的四至不同，故這些附件理應不予考慮。

12. 不能以上述資料為依據便認定該公司不擁有該土地任何業權，以及在沒有准照情況下安裝圍板及放置貨櫃箱，並因此指其須騰空及歸還該土地。

13. 為何不要求地圖繪製暨地籍局發出一份有登記內所載四至的地籍圖？

14. 若貴局基於一份其四至與登記的不符的地籍圖便決定土地不屬於該公司，則最低限度應該申請一份具有正確四至的地籍圖來支持其論點。

15. 第二，有關公函指因檢察院編製的“關於路環疊石塘山建築項目所涉土地的意見書”認為行政當局有足夠法律依據命令騰空該土地。

16. 事實上檢察院上述意見書指登記編號為 6150 的土地，非本案卷內的土地，而是另一幅土地。

17. 但從沒有指出是哪一塊土地。

18. 即使有關意見書是基於事實基礎及得出有關結論，但實際上這文件欠缺法律效力，所以不能單靠此改變涉案土地屬該公司所有的這個登記

事實和法律事實。

19. 請看廉政公署就該土地編製的報告，其結論是建議特區政府應透過適當的法律程序及渠道收回有關土地。

20. 發現政府沒有這樣做，而且行政上政府亦不可以基於同意檢察院的意見書透過貴局這樣做，因為法律上該意見書沒有法律效力。

21. 為著一切法律效力，根據載於登記中的房地產標示資料，直至現在，涉案土地是屬該公司所有的土地。再次重申，此事實已獲貴局承認，這可透過貴局發出第 659/2012 號工程准照及其他有關分析該土地上建築項目的行政程序得以證實。

22. 根據《物業登記法典》第 7 條的規定，登記一經確定，即推定所登記之權利完全按登記中對該權利所作之規定存在並屬於所登錄之權利人所有。

23. 該法典第 25 條規定在作出或更新房地產標示時，有關房地產之座落地點、面積及四至之資料，均不得與地籍資料相抵觸。

24. 同一條第 2 款規定為作出任何引致開立標示或引致更新標示內上款所指房地產識別資料之登記行為，須呈交地籍圖；如在現有標示內尚未載明地籍圖之編號及日期，亦須呈交地籍圖。

25. 另外，根據該法典第 71 條，標示旨在記載房地產在形體上之識別資料，並說明財政司房屋紀錄之狀況及地籍狀況及須就每一房地產作一獨立標示。

26. 在本個案，有關土地的標示(其編號為 6150 號)清楚顯示房地產之座落地點及面積的識別資料，行政當局不能憑猜測便認定無法識別，並從而得出有關結論和導致該批示出現問題。

27. 為此，正如廉政公署在上述報告書上所說，行政當局應展開必要的法律程序，尤其根據《物業登記法典》透過相關的司法訴訟以撤銷有關的不動產所有權登記或修改房地產標示。

28. 不可以旁門左道的方式令人質疑有關登記的事實。

29. 另一方面，貴局在指土地不屬於該公司所有及應宣告為國有土地時，並沒有指出到底哪一塊土地才屬該公司所有，亦即是行政當局正作出一個具徵收效力的行為，但卻沒有給予該公司任何補償，這樣做是違反《基本法》，特別是第 103 條。

30. 如前所述，行政當局不能主張該公司對該土地不擁有任何所有權，土地並非是以該公司之名作登記及該公司不持有佔用准照，便因此根據《土地法》的規定宣告該土地為國家可處置土地，並命令該公司騰空並歸

還土地。

31. 為著一切法律效力並根據登記事實，該公司是涉案土地的業權人而並非是承批人，因此，《土地法》的規定和勒遷程序均不適用於本個案。

32. 另一方面，由於貴局已發出上述的工程准照允許該公司將土地圍封以便開展建築工程，因此，不存在任何須騰空土地的理由。

由於不存在可命令騰空並歸還土地的事實前提和法律前提，申請人認為應中止有關的行政程序，該公司並根據《行政程序法典》第 94 條第 3 款的規定，提供兩名證人供查詢。

III. 分析

13. 申請人在回覆第 4 和 5 點一開始就指行政當局曾發出正式街道準線圖和對其提交的建築計劃發出贊同意見，並發出了第 659/2012 號工程准照，讓該佔用人在土地安裝圍板及放置貨櫃，但現時卻擬著令其移走。而且，行政當局在發出准照(核准建築計劃和發出上述准照)的程序中，從未在其意見書內質疑申請人作為土地業權人的正當性或有關土地的位置。

14. 關於土地工務運輸局最終發出了街道準線圖及向建築計劃發出可行意見這一反駁，須要指出的是，雖然土地工務運輸局確實發出了第

96A082 號街道準線圖，但是這發給並不賦予申請人對標的土地有任何物權，亦不會因此令人對有關結論產生疑問，該結論是申請發出准照以便在其上落實有關建築計劃的土地不是本案卷中的有關土地。

此外，代副局長 2015 年 10 月 29 日的批示對建築計劃和修改建築計劃發出贊同意見是基於根據地籍圖，上述土地是位於該處及工程主是該土地的持有人，對進行工程具合法性此前提。

15. 然而，由於之後得出結論是有關土地不是位於該處，而是在另一地點，且該土地是一幅祖國有土地，因此須開展所需的法律程序以恢復該土地的合法性和將其收回。

16. 在這種情況下，由於在發出准照期間發現該幅標示在地圖繪製暨地籍局發出的地籍圖和在土地工務運輸局為相關建築項目發出的正式街道準線圖中的土地的所有權是屬於國家，以及申請人—工程主不擁有任何權利讓其在土地上進行興建或改造，故此土地工務運輸局除了根據《行政程序法典》第 103 條第 2 款 b) 項的規定，因顯示決定的標的不能和無用(當事人在程序中缺乏合法性)，宣告發給准照程序消滅及開展現時的騰空有關土地的程序之外，沒有其他選擇。

17. 估用人回覆的第 11 點及隨後數點指 2018 年 10 月的公函的附件 3 及 4 在事實前提上沾有瑕疵，因為當中的四至和載於登記上的四至不同，

故認為這些附件理應不予考慮。

18. 上述文件(附件 3 及 4)是物業登記局於 2018 年 11 月 8 日發出的證明書，它證實有關土地標示於地圖繪製暨地籍局於 2018 年 10 月 16 日發出的第 71210005 號地籍圖(案卷編號 3854/1992)，及該土地無任何以私人(自然人或法人)名義作出的所有權或其他物權登記，尤其是利用權或租賃推給所衍生的權利。因此，按照《澳門特別行政區基本法》第 7 條及第 10/2013 號法律《土地法》第 8 條的規定，該土地的所有權屬於國家，並視為可處置土地。

19. 事實上，根據上述地籍圖，標題土地的四至及坐標已清楚訂定，其亦特別指出該土地於物業登記局被推定為沒有登記，故此佔用人提出的反駁不獲接納，因為載於上述附件 3 及 4 文件內的事實已足以證明。

20. 佔用人在回覆第 16 和 21 點表示，檢察院意見書指登記編號為 6150 的土地非本案卷的有關土地，是另一幅土地，但卻沒有指出是哪幅土地，欠缺法律致力。

21. 佔用人指：「廉政公署報告的結論是建議特區政府應透過適當的法律程序及渠道收回有關土地。」

22. 正如之前所述，行政長官是基於等文件，在 2018 年 9 月 11 日作

出第 132/CE/2018 號行政長官批示，表示同意檢察院的意見，並批示運輸工務司司長開展意見書第 6.3 及 6.4 點所指程序。

23. 為此，土地工務運輸局遵照運輸工務司司長的批示，於 2018 年 11 月 8 日編製第 113/DJUDEP/2018 號報告書，對廉政公署和檢察院提出的意見和事實，以及地圖繪製暨地籍局於 2018 年 10 月 29 日發出的第 1701/CADV/02.01.107/3854/2018 號公函進行分析。該公函證實該局 2018 年 10 月 16 日發出的第 3854/1992 號地籍圖之邊界與經第 10/SATOP/98 號批示公佈並已轉為確定的地籍圖的邊界一致，並且指出本個案標的土地於物業登記局被推定為沒有登記的土地(附件一)。

24. 另外，地圖繪製暨地籍局於 2018 年 10 月 30 日發出的第 1715/CADV/02.01.107/854/2018 號公函，亦證實該局曾根據自 8 月 21 日第 79/85/M 號法令核准的《都市建築總章程》第 19 條第 6 款 b) 項及第 32 條第 2 款的規定發出第 3854/1992 號正式地籍圖，而根據該章程第 32 條第 3 款，地籍圖的有效期為十二個月(附件二)。

25. 對於回覆第 23 點援引廉政公署建議的問題，請留意本局 2018 年 11 月 8 日編製的第 113/DJUDEP/2018 號報告書第 22 點，其結論認為：「按照《澳門特別行政區基本法》第 7 條的規定，疊石塘山建築項目所在土地屬國家所有。因此，建議上級就非法佔用國家土地開立卷宗，以便開展騰

空有關土地程序」。

26. 上述建議已獲得運輸工務司司長於 2018 年 11 月 29 日在第 113/DJUDEP/2018 號報告書作出的批示同意，為此，本局已開展收回題述土地的程序(第 23/DC/2018/F 號案卷)。

27. 關於佔用人在回覆第 22 至 27 點指有關《物業登記法典》第 7 條、第 25 條和第 71 條的問題。正如檢察院意見書所指，疊石塘山建築項目所在土地並非標示編號 6150 的土地，現解釋如下：

第一、疊石塘山建築項目所在土地的西面和南面為田畔街，但標示編號 6150 土地則是北面和東面為田畔街，完全相反，亦即，兩幅土地分別位於田畔街的不同兩側，兩者互不重疊。

第二、根據物業登記局的資料，標示編號 6150 的土地西面為大門巷。雖然目前未能找到“大門巷”的地籍資料，但鑒於標示編號 6150 的土地西面為大門巷，故此該土地應在田畔街靠近現時路環衛生站和保安部隊高等學校的位置，該地塊客觀上不可能變為另一幅位於田畔街靠北端的土地(請參看檢察院意見書第 1 點)。

28. 雖然《物業登記法典》第 7 條規定：「登記一經確定，即推定所登記之權利完全按登記中對該權利所作之規定存在並屬於所登錄之權利

人所有。」然而，不論是財政局發出的房屋稅申報證明、地圖繪製暨地籍局依據《都市建築總章程》發出的相關地籍圖，還是土地工務運輸局為相關建築項目發出的正式街道準線圖，該等文件均不屬於足以作為被登記事實的法定證據。

29. 由於物業登記局第 6150 號標示的土地與疊石塘山建築項目所在土地是兩幅完全不同且互不重疊的土地，故即使標示編號 6150 土地的業權人曾獲取有關當局向其發出涉及疊石塘山建築項目所在土地房屋稅登記申報證明、按照《都市建築總章程》發出的地籍圖及街道準線圖，這些文件不能作為其正式取得疊石塘山建築項目所在土地的所有權或任何其他物權的憑證(請參看檢察院意見書第 2 點)。

30. 另外，在回覆中第 27 點指廉政公署在上述報告書中說：「行政當局應展開必要的法律程序，尤其根據《物業登記法典》透過相關的司法訴訟以撤銷有關的不動產所有權登記或修改房地產標示。」

31. 須要指出的是，廉政公署所說的並非如佔用人所想般，該公署是說現時疊石塘建築項目所在地段是國有土地，因此特區政府應透過適當的法律程序和渠道收回有關土地，故此行政當局現在進行騰空該土地的程序。

32. 不接納佔用人回覆中第 29 點提出的反駁：「……在指土地不屬於該公司所有及應宣告為國有土地時，並沒有指出到底哪一塊土地才屬上述公司所有，亦即是行政當局正作出一個具徵收效力的行為，但卻沒有給予該公司任何補償，這樣做是違反《基本法》，特別是第 103 條。」雖然毫無疑問佔用人是一幅土地的業權人，但問題是，佔用人具業權的土地並不是疊石塘發出准照建築項目標的土地，因此以徵收和可能有的賠償性補償作申辯理由便毫無意義。

33. 亦不接納佔用人回覆中第 31 點提出的反駁：「為著一切法律效力並根據登記事實，該公司是涉案土地的業權人而並非是承批人，因此，《土地法》的規定和勒遷程序均不適用於本個案。」

34. 因為已充分顯示有關土地沒有登記，毫無疑問第 10/2013 號法律《土地法》是適用於本個案，尤其是《土地法》第 208 條的規定“一、行政長官具職權發出騰空非法佔用屬公產或私產的土地的命令，並訂定騰空土地的期間。二、如上款所指的期間屆滿而有關土地尚未騰空，則土地工務運輸局可根據《行政程序法典》的規定，執行騰空土地的命令。”

在此情況下，根據《土地法》第 208 條第 1 款的規定，行政長官可以和應該命令騰空有關土地，並為此指定一個期間。

35. 最後，佔用人根據《行政程序法典》第 94 條第 3 款的規定，提供兩名證人借查詢。考慮到佔用人已就書面聽證提交了陳述，且在本個案人證不是必須的，因事實問題已充分顯示，故我們認為並沒有需要再向證人求證。

IV. 總結

36. 標示於物業登記局第 6150 號的土地與疊石塘山建築項目標的土地屬於兩幅不同且互不重疊的土地。

37. 基於此，由於有關土地沒有任何以私人名義作出的所有權或其他物權登記，尤其是以長期租借(利用權)或租賃批給所衍生的權利作出的登記，亦沒有獲發給任何臨時佔用准照，按照《澳門特別行政區基本法》第 7 條及第 10/2013 號法律《土地法》第 8 條的規定，該土地為國有土地，佔用人必須騰空土地並將其交回特區政府。

38. 鑒於佔用人在預先聽證提出的理由不能改變決定意向，因此應維持其決定意向，並根接第 10/2013 號法律《土地法》第 208 條第 1 款的規定，命令佔用人在指定的期間內騰空有關土地，並將此通知佔用人，若佔用人不遵守此命令，則土地工務運輸局可根據《行政程序法典》的規定騰空土地，有關費用由佔用人承擔。(請參看《土地法》第 208 條第 2 款)。

呈上級考慮。

.....”

14. 2019 年 5 月 10 日，運輸工務司司長在第 47/DJUDEP/2019 號報告上作出如下批示：“同意”。

15. 透過第 113/2014 號行政命令，行政長官將第 6/1999 號行政法規第 6 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授予運輸工務司司長。

16. 2014 年 12 月 20 日第 113/2014 號行政命令刊登於 2014 年 12 月 20 日的《公報》特刊第一組。

17. 應本案裁判書制作法官依職權提出的要求，地圖繪製暨地籍局提交了如下報告(卷宗第 260 頁)：

“.....

1. 本局於 2004 年 7 月 28 日、2008 年 5 月 8 日及 2013 年 2 月 22 日發出第 3854/1992 號《都市建築總章程》地籍圖(附件 1-3)，是根據第 79/85/M 號法令核准的《都市建築總章程》第 19 條及第 32 條發出的一比

一千正式地籍圖(plant cadastral oficial)，下稱為“RGCU 地籍圖”。根據《都市建築總章程》，RGCU 地籍圖只作申請核准工程計劃的用途，根據第 32 條第 3 款其有效期為十二個月。上述 RGCU 地籍圖均是以本局於 1994 年 10 月 14 日首次就該土地發出的 RGCU 地籍圖為基礎(附件 4)。

2. 按行政長官於 2018 年 9 月 11 日就檢察院《關於路環疊石塘山建築項目所涉及土地的意見書》作出之第 132/CE/2018 號批示，本局已於 2018 年 10 月 16 日按有關批示作出第 33/DIR/2018 號滙報書(附件 5)，根據第 3/94/M 號法令第 18 條規定，依職權就相關地籍資料作出更正，將地籍編號 1210.005 中的標示編號 6150 資料剔除，更正土地法律屬性為國有土地，其形體資料則沒有改變，與第 10/SATOP/98 號批示公佈並已轉為確定性地籍圖形體資料一致。

3. 土地工務運輸局於 2018 年 10 月 11 日來函(附件 6)就處理非法佔地個案，要求本局提供鄰近路環田畔街之土地的地籍圖。來函所指土地的四至、位置與形體與地籍編號 1210.005 確定性地籍圖相同，而地籍編號 1210.005 之地籍資料已按上述第 33/DIR/2018 號滙報書之內容，更正為最新資料；故此，於 2018 年 10 月 16 日發出第 3854/1992 號 RGCU 地籍圖(附件 7)，是按地籍編號 1210.005 確定性地籍圖之形體及最新的地籍資料而發出。圖中所顯示的土地形體方面資料，不論與之前所發出的第 3854/1992 號 RGCU 地籍圖，或與根據第 3/94/M 號法令而作成的地籍編號 1210.005

確定性地籍圖，或與本局地籍檔案，均保持一致，沒有作出修改。

4. 土地工務運輸局其後於 2018 年 10 月 19 日透過公函(附件 8)向本局查詢第 3854/1992 號 RGCU 地籍圖之事宜，本局於 2018 年 10 月 29 日回覆該局並附上 2018 年 10 月 16 日發出第 3854/1992 號 RGCU 地籍圖之副本(附件 9)。”

18. 透過日期為 2020 年 8 月 20 日的掛號信，雙方當事人獲通知上述報告。

19. 2020 年 9 月 7 日，上訴人就地圖繪製暨地籍局的報告發表了載於卷宗第 297 頁至第 301 頁的意見，有關內容為一切法律效力視為在此已轉錄。

20. 廉政公署的上述報告內容如下：

“關於路環疊石塘山建築項目的調查報告

前言

1. 2012 年 3 月，有媒體報導稱，路環疊石塘山靠近田畔街及石排灣馬路的地段已獲土地工務運輸局（下稱“工務局”）發出街道準線圖（下稱“街線圖”），將會興建高度達百米的商住樓宇。由於有關建築項目位

於路環，且涉及大面積開挖山體，所以引起公眾的關注，擔心生態環境遭到破壞。

2. 2013年3月8日，上述建築項目的發展商在接受媒體採訪時表示，項目所處地段屬私家地，是多年前在香港透過拍賣取得，已經按照政府之前發出的街線圖遞交了建築圖則，同時表示發展必定會破壞環境，會盡量少削山，亦會保護地段內軍事碉堡，並按政府要求採取足夠的環保措施。

3. 2013年6月，工務局局長向媒體表示，發展商已經按照街線圖遞交建築圖則，工務局就該項目要求相關部門提供意見，並已陸續收到意見書，現階段未具條件作最後審批。發展商還須就交通、環保和土地上的軍事碉堡等補交資料。

4. 2016年3月3日，工務局發出新聞稿表示，雖然項目的建築計劃草案早前獲發出可行意見，但業權人尚未提交建築工程計劃及各專業圖則，因此項目短期內不具備條件動工。

5. 2016年3月8日，新澳門學社向廉政公署（下稱“公署”）遞交信函，要求就該項目的審批過程中，工務部門有否涉及行政失當或利益輸送進行調查。

6. 2016年8月6日，公署收到已的投訴，指工務局編製該地段街線圖時，把樓宇許可高度定為海拔一百米，可能違反原有指引及部門慣常做法，要求徹查有關程序是否合法。

7. 因此，廉政專員依據第 10/2000 號法律《澳門特別行政區廉政公署組織法》（下稱《廉政公署組織法》）第 4 條的規定，批示行政申訴局就此開展專案調查，重點分析項目地段的位置、面積、業權的真實性，以及項目審批程序的合法性及合理性。

第一部分：路環疊石塘山建築項目

公署負責專案調查的工作組，按照《廉政公署組織法》的規定，採取了一系列調查措施，當中包括向政府部門和法院索取資料、查閱歷史檔案和審批卷宗、約談相關人員和製作筆錄、進行實地考察等。

為便於分析和理解建築項目和相關地段的來龍去脈，現將項目所處地段的業權變化、測量地界以及項目審批的經過闡述如下：

（一）地段業權變化及測量地界的經過

1. 物業登記局的資料顯示，路環疊石塘山建築項目所處地段位於路環田畔街，物業標示編號（下稱“標示編號”）為 6150，面積為 56,592 平方米，土地屬私有產權，現時的業權人是甲戌（下稱“甲戌一”）。

2. 據物業登記局的資料，1903 年庚將一幅位於路環田畔街的土地連同三間位於客商街的房屋，以總價澳門幣 1,100 元出售給丙二。丙二於 1903 年 12 月 19 日向物業登記局申請登記，田畔街的土地的標示編號為 6150。

3. 自 1903 年之後，該幅土地的業權和相關登記一直未有任何變動。直至 1991 年 7 月，路環居民甲和乙向法院提起確認繼承人資格的訴訟，要求繼承該幅土地。1992 年 4 月法院作出宣判，甲和乙以繼承人的名義取得了土地的業權。

4. 1992 年 10 月和 1993 年 9 月，甲先後兩次向當時的地圖繪製暨地籍司申請測量地界，聲稱該幅土地位於田畔街、石排灣馬路和高頂馬路一帶的疊石塘山，但有關申請因沒有任何證明資料且地段位置與物業登記明顯不符，地圖繪製暨地籍司拒絕發出地籍圖。

5. 1993 年 10 月，甲和乙以澳門幣一億五千萬元將土地出售給丁（下稱“丁一”），但由於土地的位置、邊界和面積尚未被行政當局確認，所以在買賣合同中規定，只有在地圖繪製暨地籍司發出地籍圖後，買方才支付價金。

6. 1994 年 8 月，丁一再次向地圖繪製暨地籍司申請測量地界，遞交的文件除了土地買賣合同之外，尚包括加載了土地面積附註的物業登記證明，以及一份由財政司海島市財稅分處發出的申報表（M/10）的轉錄證明。

7. 1994 年 10 月，地圖繪製暨地籍司認為當事人遞交的文件可以證明土地面積和位置，之前存有的疑問已經消除，因此確定了土地的邊界及面積，並向丁一發出了相應的地籍圖。

8. 2004 年 5 月，丁一與甲戌一在澳門簽署買賣公證書，以港幣八千

八百萬元將土地出售給甲戌一，而後者亦辦理購買土地的物業登記，所以目前該幅土地的業權人是甲戌一。

9. 自甲和乙於 1992 年以繼承人的名義取得業權起，直至甲戌一於 2004 年購入土地的十多年間，圍繞該幅土地出現多宗訴訟，但後來在物業登記中有關訴訟的登記因有效期屆滿、原告撤訴等原因而相繼註銷。

（二）地段規劃及項目審批的經過

1. 1999 年 6 月，丁一向土地工務運輸司申請標示編號 6150 土地的街線圖。工務部門在分析時指出，由於地段屬《路環整治規劃》的範圍，所以應在遵守有關規劃的前提下作出審批。

2. 1999 年 8 月，工務部門發出街線圖，當中樓宇最大許可高度為 20.5 米（海拔高度 33.4 米），同時將靠近路環高頂馬路和陸軍路一側面積約 20,000 多平方米的土地列為不可興建範圍，並要求向政府轉讓部分土地，以便由業權人興建馬路。

3. 2009 年 3 月，甲戌一向工務局提交申請，要求發出新的街線圖，並提交開發有關土地的初步研究方案。根據有關方案，甲戌一打算興建 9 座 22 米高的獨立別墅，以及 9 座 115 米高（37 層）的住宅樓宇。

4. 2009 年 12 月，工務局發出街線圖，訂定相關地段地積比率(IUS) 為 5 倍，同時將有關地段分為三個部分，靠近石排灣馬路的部分樓宇最大許可高度為海拔 80 米；靠近田畔街的部分最大許可高度為 8.9 米；靠近

高頂馬路和陸軍路的部分最大許可高度為 9 米。

5. 2010 年 6 月，甲戌一又向工務局申請就相關土地發出新的街線圖。在是次申請中，甲戌一要求放寬規劃條件，例如將樓宇最大許可高度由海拔 80 米提高至海拔 198 米（63 層），將地積比率（IUS）由 5 倍改為淨地積比率（ILUS）9 倍。

6. 2011 年 4 月，工務局簽發新的街線圖，最大許可淨地積比率（ILUS）為 8 倍，樓宇最大許可高度為海拔 100 米，每座塔樓之間的距離不少於塔樓高度的 1/6，同時規定在遞交建築計劃草案時，須一併呈交環境、交通及建築景觀的評估報告供相關部門審核。

7. 2012 年 1 月，甲戌一再次向工務局申請發出街線圖。因應有關申請，工務局於 2012 年 3 月 2 日發出街線圖，因分析認為有關地段的規劃條件沒有發生變化，所以內容與 2011 年 4 月發出的街線圖沒有分別。

8. 2013 年 2 月，甲戌一向工務局遞交工程計劃草案，項目佔地面積為 48,868 平方米，總建築面積為 668,741 平方米，計劃興建 13 棟最高為 33 層的塔樓，並附同由澳門環境影響評估顧問有限公司撰寫的關於環境、交通、建築景觀等評估報告。

9. 工務局將上述工程計劃草案和評估報告送交民政總署、交通事務局、環境保護局、文化局等職能部門聽取意見。有關的職能部門就項目對景觀、綠化、交通等方面的影響提出了一系列修改意見，而文化局則要求保留項目範圍內的軍事碉堡。

10. 2014 年 1 月，甲戌一向工務局提交工程計劃修改草案，以及由甲丁撰寫的環保、交通、空氣流動等方面的評估報告，同時決定不在軍事碉堡的位置興建樓宇，將整個項目的塔樓數目由 13 棟減為 12 棟。

11. 2015 年 10 月，在環境評估及景觀評估報告得到相關部門認可後，工務局對修改後的工程計劃草案和評估報告發出可行意見。2016 年 4 至 6 月，甲戌一申請核准工程計劃和一系列樁基、供排水、供電等專業計劃，但由於未獲工務局批准，所以現時有關項目仍未施工。

第二部分：取得土地業權過程中存在的疑問

公署在調查中發現，疊石塘山建築項目的土地業權在上世紀 90 年代，以遺產繼承的方式轉移至甲和乙的過程中存在諸多疑點，當中不排除有人利用司法程序，冒充土地業權人的後人非法獲得土地的可能，現將調查中發現的疑點簡述如下：

1. 根據物業登記局的資料顯示，疊石塘山建築項目的土地標示編號為 6150，於 1903 年首次登記的業權人是 C2。自此之後，該幅土地的業權等物業登記在將近 90 年的時間裡一直未有任何變動。

2. 1991 年 7 月，甲和乙委託律師辛(H)向法院提起確認繼承人資格的訴訟，要求認定 C（又名 C1）是他們的祖父，並以繼承人名義取得標示編號 6150 的土地。

3. 在向法院遞交的起訴狀中，甲和乙聲稱祖父 C 又名 C1，與祖母同

在二戰結束後不久便過世，他們的父親 K 是祖父唯一的子女，父母於 40 年前去世，因此他們是唯一繼承人。

4. 在向法院遞交的繼承財產清單中，甲和乙要求繼承以 C1 名義登記的標示編號 6150 的土地，聲明土地位於田畔街，價值為澳門幣 57,000 元，並遞交了當時該土地的物業登記證明書。

5. 1991 年 10 月，甲和乙的律師按照訴訟法律的規定，向法院遞交了在中文和葡文報章刊登的有關確認繼承人資格訴訟的公告，告知所有不知名關係人在期限內提出其權利主張。

6. 1992 年 4 月 2 日，法院開庭審理該案。在聽取甲和乙指定的證人壬和癸的證詞之後，法官作出判決，確認起訴狀內所載的內容屬實，宣判甲和乙是 C 又名 C1 的唯一繼承人。

7. 1992 年 12 月 7 日，甲和乙根據已經轉為確定的法院判決，向物業登記局申請將標示編號 6150 的土地轉為自己名下。自此，甲和乙以繼承人的名義正式取得了原本屬於 C2 的土地業權。

8. 公署調查發現，雖然上述確認繼承人資格的訴訟是按照《民事訴訟法典》的相關規定進行，但是當中存在事實認定缺乏依據的情況，難以排除有人利用司法程序非法獲得土地的可能。

9. 甲和乙提起訴訟的目的就是以繼承人的名義取得標示編號 6150 土地的業權。為此，他們在起訴狀中聲稱祖父是 C，但同時又名 C1，希

望法院確認他們是 C1 的唯一合法繼承人。

10. 但是在訴訟中，甲和乙並未向法院提交任何文件證明 C 又名 C1，庭審中雖然兩位證人表示認識甲和乙的父母，但不認識他們的祖父，更從未證實 C 和 C1 為同一人。

11. 甲和乙分別於 1958 年和 1977 年補辦的出生登記中都寫明其祖父為 C3，但是並未有其祖父又名 C1 的登記，其他文件中也找不到任何相關的記錄。

12. 公署透過查閱早年的公證書和“紗紙契”證實，C3 的中文姓名是丙，C2 的中文姓名是丙一。甲和乙聲稱其祖父丙又名丙一，不僅沒有任何憑證，而且一個人姓黃的同時又姓崔，不符合中國人的姓氏習慣。

13. 就算是甲和乙的祖父又名 C1，其中文名也不一定是丙一，更不一定就是物業登記中的土地業權人。此外，物業登記中土地的業權人是 C2，而甲和乙聲稱祖父又名 C1，當中存在“YY”和“ZZ”的差異，並未見任何解釋。

14. 1995 年 5 月，甲的妻子甲乙向法院提起訴訟，要求取消標示編號 6150 土地的交易，理由是甲在確認繼承人資格的訴訟中聲明其妻子為甲丙，但按照婚姻登記的資料顯示，甲乙才是其合法配偶，有關的交易並未獲得她的同意。

15. 在向法院遞交的起訴狀中，甲和乙聲稱祖父是 C，祖母是 Chan Si

(陳氏)，但是甲的出生登記中顯示其祖父是 C3，祖母是 Ho Si (何氏)，而法院的判決書確認二人的祖母為 Choi Si (崔氏)。

16. 對於這些身份上的疑問，透過查閱當事人的出生登記及結婚登記便能發現，但是在訴訟中當事人並未提交相關的民事登記證明，涉嫌違反《民事登記法典》關於民事身份的事實只能以民事登記為依據，不得以其他證據推翻的法律規定。

17. 就這樣，甲和乙透過確認繼承人資格的訴訟程序，取得了原本屬於 C2 的標示編號 6150 土地的業權。雖然甲和乙分別於 1995 年和 1999 年去世，但是已經在 1993 年 10 月將該幅土地以澳門幣一億五千萬元出售給丁一。

第三部分：土地位置及面積方面存在的疑問

公署在調查中發現，標示編號 6150 的土地並非位於路環疊石塘山，面積也並非是 56,592 平方米，在測量地界及發出地籍圖的過程中，存在明顯的錯誤甚至欺詐的情況，現將有關的經過及發現的疑點簡述如下：

(一) 兩次申請發出地籍圖被拒絕

1. 標示編號 6150 的土地在 1903 年首次作登記時，物業登記中並無載明土地的面積和門牌號碼，但註明了土地所處的位置(四至)：北面和東面為田畔街，南面為 2 號房屋，西面為 Beco da Porta (大門巷)。

2. 在以繼承人的名義取得了土地業權後，甲於1992年10月向地圖繪製暨地籍司申請測量地界及發出地籍圖。1992年10月16日，甲向測量地界的工作人員指稱該幅土地位於田畔街及石排灣馬路旁的疊石塘山地，面積為111,848平方米。

3. 1993年9月2日，地圖繪製暨地籍司回覆甲，指出沒有任何資料能夠判斷土地的邊界和面積，無法確定Beco da Porta（大門巷）的位置，三十年代的地圖未能顯示現時田畔街和石排灣馬路的位置，且在其聲稱擁有的土地內包括了數幅政府批地，因此拒絕發出地籍圖。

4. 地圖繪製暨地籍司在回覆函中還指出，根據物業登記中土地的“四至”，標示編號6150的土地不可能是甲所指的土地，因為物業登記中該幅土地的東面為田畔街，但甲所指土地的西面為田畔街，與物業登記載明的位置正好相反。

5. 1993年9月16日，甲再次申請測量地界，此次聲稱土地所處的位置與之前大致相同，但面積就縮減為57,300平方米，主要是剔除了之前包括的社會工作司管理的“白粉村”、數幅政府批地以及大片疊石塘山地。

6. 1993年10月27日，地圖繪製暨地籍司再次覆函甲，指物業登記中沒有土地的面積，由於沒有實質的分界或任何文件資料，無法確定土地的邊界，且土地位置與物業登記中的“四至”明顯不符，所以拒絕發出地籍圖。

(二) 確定面積及位置並發出地籍圖

1. 1993 年 12 月，財政司海島市財稅分處發出一份轉錄證明，聲稱甲曾遞交一份房屋稅雜項通知申報表 (M/10)，為着土地估價的效力，甲聲明標示編號 6150 土地的面積約為 56,592 平方米。

2. 1994 年 1 月，辛律師代表甲和乙，將上述由財政司發出的證明遞交到法院，以此為依據要求修正確認繼承人資格卷宗內的財產清單，加入土地“面積約為 56,592 平方米”的內容，1994 年 1 月 26 日法官批准了有關的申請。

3. 1994 年 2 月，在財產清單中加入了土地面積的表述之後，辛律師向法院申請了卷宗證明，以此為依據要求物業登記局對登記作出附註，載明土地面積為 56,592 平方米，有關的申請最終獲得接納。

4. 就這樣，原本沒有任何文件證明的土地面積，透過甲在房屋稅申報表中的聲明、修改確認繼承人資格卷宗內的財產清單、申請物業登記的附註等一系列操作，最終獲得官方文件的“證實”。

5. 1994 年 7 月，財政司海島市財稅分處又發出一份證明，聲稱辛律師曾遞交一份房屋稅申報表 (M/10)，為了對土地進行估價和繳付物業轉移稅差額的效力，辛在申報表中更新了標示編號 6150 土地的位置（四至）。

6. 根據該份證明，辛律師聲稱土地原來的位置是：西北為田畔街，

南面為 2 號房屋，東面為 Beco da Porta（大門巷）；更新後的位置是：西北為田畔街和石排灣馬路，東南為陸軍路和無門牌房屋，東北為石排灣郊野公園和白粉村。

7. 藉着這份沒有任何不動產識別和證明效力、內容完全由當事人聲明且與物業登記資料不符的證明，丁一於 1994 年 8 月再次申請測量地界，而地圖繪製暨地籍司認為之前存有的疑問已經消除，因此在 1994 年 10 月發出了該幅土地的地籍圖。

8. 按照地圖繪製暨地籍司發出的地籍圖，標示編號 6150 的土地位於田畔街和石排灣馬路旁邊的疊石塘山地，面積為 53,866 平方米。目前工務局發出的疊石塘山建築項目的街線圖以及批准的工程計劃草案，均依據這份地籍圖所確定的土地位置和面積作出。

（三）財政司海島市財稅分處的證明

1. 地圖繪製暨地籍司於 1993 年 9 月和 10 月兩次拒絕發出地籍圖，主要理據是當事人無法提供任何能夠證明標示編號 6150 土地的面積和位置的文件，而且聲稱擁有的土地位置與物業登記中的“四至”明顯不符。

2. 丁一於 1994 年 8 月第三次申請測量地界時所提交的文件，證明土地面積的是物業登記的附註，證明土地位置的是財政司海島市財稅分處發出的證明，其中物業登記附註所依據的是法院根據財政司海島市財稅分處的證明所修改的財產清單。

3. 由此可見，當事人第三次申請地籍圖所提交的證明土地面積和位置的文件，其實都源自財政司海島市財稅分處發出的證明，而這兩份證明，是財政司海島市財稅分處將甲和辛填寫的房屋稅雜項通知申報表（M/10）的內容轉錄而成。

4. 房屋稅申報表（M/10）由當事人自行填寫，僅具有更改地址等申報用途，載明的事實不會因提交申報表而獲得證實，申報表本身不具有任何證明效力。財政司海島市財稅分處根本沒有能力確認甲和辛聲明內容的真偽，更沒有權限發出任何涉及不動產識別資料的證明。

5. 財政司海島市財稅分處發出房屋稅申報表（M/10）證明的做法不僅奇怪而且罕見，將當事人在申報表中填寫的內容以證明的形式轉錄，目的無非是在沒有文件證明及調查取證的情況下，將當事人自行聲明的內容“包裝”成公共部門發出的證明文件。

6. 法院根據財政司海島市財稅分處發出的證明，批准修改財產清單，而物業登記局又根據法院修改後的文件，對登記進行附註，這一連串的“漂白”操作，將原本沒有文件證明的土地面積，堂而皇之地添加到物業登記之中。

7. 財政司海島市財稅分處的證明還特別註明“為着土地估價的效力，須遞交地圖繪製暨地籍司發出的地籍圖”，就是說如果當事人沒有遞交地籍圖，這份證明連“土地估價的效力”都不具備，但卻成為修改訴訟文件和申請物業登記的依據。

8. 法院在批准將“面積約為56,592 平方米”的表述加入財產清單時，卷宗中當事人申報的土地價值是澳門幣 57,000 元。若不是當事人聲明的土地面積有假，就是聲明的土地價值有誤，因為當時路環的土地不可能便宜到每平方米只值澳門幣1 元。

9. 另一方面，地圖繪製暨地籍司之前兩次拒絕發出地籍圖時已經指出，甲聲稱擁有的土地位置與物業登記中的“四至”明顯不符，因為物業登記中土地的東面和北面為田畔街，而疊石塘山地的西面為田畔街，北面為石排灣馬路和石排灣郊野公園。

10. 1994 年7 月律師辛在房屋稅申報表(M/10)中填寫土地原有的“四至”時，不知是有意還是無意，竟然將土地的方位從“東北為田畔街”改為“西北為田畔街”，雖然僅是“東”和“西”一字之差，但已經達到將土地“跨越”田畔街並“轉移”至疊石塘山的效果。

11. 辛在房屋稅申報表(M/10)中“顛倒東西”的聲明，由財政司海島市財稅分處“將錯就錯”轉錄成證明，地圖繪製暨地籍司則改變過往的立場，“坦然”接受這份由稅務部門發出的、與物業登記資料不符的“證明”作為確定土地位置的文件並發出地籍圖。

(四) 地籍圖所載土地位置和面積作假

1. 按照物業登記中的“四至”，標示編號6150 的土地的東面和北面為田畔街，由此可以判斷該幅土地應該位於田畔街靠近現時路環衛生站和保安部隊高等學校一帶，而不可能是現在的疊石塘山地，因為田畔街位於

疊石塘山建築項目的西面和南面。

2. 1903 年首次物業登記時註明的土地“四至”是：北面和東面為田畔街，南面為 2 號房屋，西面為 Beco da Porta（大門巷）。如果要確定土地的正確位置，除了田畔街之外，還需要確定“2 號房屋”和“大門巷”所在的位置。

3. 由於物業登記中只註明土地的南面為 2 號房屋，並未說明是哪條街巷上面的“2 號房屋”，因此對確定土地的正確位置作用不大。但是，如果能夠確定“大門巷”的具體位置，便可以透過田畔街與“大門巷”的交叉點，確定土地的正確位置。

4. 雖然從現有的地圖資料中，難以找到有關“大門巷”的標識，但是在澳葡政府時期的《政府公報》上刊登的 1878 年 12 月 31 日的人口普查資料顯示，當時“大門巷”有房屋和居民，至少說明在 1903 年丙一購買土地和房屋時，“大門巷”仍然存在。

5. 丙一在 1903 年購買田畔街的土地時，還同時購買了三棟位於客商街的房屋，而目前客商街位於路環舊市區恩尼斯總統前地附近。根據當時的買賣公證書記載，其中一棟位於客商街 40 號的房屋北面是“大門巷”，南面是客商街 38 號房屋，東面是田畔街，西面是客商街。

6. 由此可見，“大門巷”位於田畔街南端靠近客商街的位置。由於標示編號 6150 的土地的北面和東面為田畔街，西面為“大門巷”，因此該幅土地應該位於目前路環舊市區恩尼斯總統前地附近，而不是田畔街和

石排灣馬路旁邊的疊石塘山地。

7. 律師辛透過房屋稅申報表 (M/10) 更新的“四至”：西北為田畔街和石排灣馬路、東南為陸軍路和無門牌房屋、東北為石排灣郊野公園和白粉村，不僅將田畔街的方位東西調轉，而且沒有了物業登記中的“2 號房屋”和“大門巷”。

8. 這些“調轉”和“遺漏”應該並非“無心之失”，因為即使在今天疊石塘山地還都是荒郊野嶺，四周根本不可能是“2 號房屋”和“大門巷”。此外，1903 年時沒有開通石排灣馬路，也沒有山上的陸軍路，更沒有石排灣郊野公園和白粉村。

9. 疊石塘山建築項目的地界內有一座軍事碉堡，根據文化局提供的資料，該碉堡是 1884 年建造的路環砲台的輔助軍事設施，為當年路環整體軍事系統的組成部分。也就是說，在 1903 年丙一購買田畔街土地的時候，該軍事碉堡應該已經存在。

10. 假設丙一購買的土地真的位於疊石塘山地，那就應該包括當中的正在使用的軍事碉堡，考慮到當時的歷史背景，這種情況有些難以想象；如果當時還沒有軍事碉堡，那後來將其興建在私家地之上，且業權人從未提出異議，也是不合常理。

11. 1903 年所作的物業登記中，並未註明標示編號 6150 土地的面積，但是透過丙一同期購買及登記的其他物業，可以大致推算出該幅土地的面積。當年丙一以澳門幣 300 元購入田畔街的土地，另外三間客商街房屋的

價錢也均為澳門幣 200 元或 300 元。

12. 當年丙一購買客商街 32-34 號房屋的價錢為澳門幣 300 元，而在 1923 年出售該房屋的物業登記中，註明了房屋面積為 252 平方米，由此不難推算出同期以相同價格購買的田畔街的土地面積不會相差太遠，如果該幅土地有 56,592 平方米，不僅不成比例，而且不合邏輯。

13. 公署經過調查認為，標示編號 6150 的土地測量地界及發出地籍圖的過程中，存在明顯的錯誤甚至欺詐的情況，土地並非位於田畔街和石排灣馬路旁邊的疊石塘山地，而是在路環舊市區恩尼斯總統前地附近；面積也不是 53,866 平方米，最多僅有幾百平方米。

14. 由於測量地界所依據的資料明顯與事實不符，確定地界的行政行為缺乏事實依據，而相關依據構成行政行為的主要要素，因此按照《行政程序法典》第 122 條第 1 款的規定，地圖繪製暨地籍司 1994 年發出的標示編號 6150 土地的地籍圖無效，而且以該等地籍資料為依據申請的街線圖及核准的工程計劃草案亦無效。

15. 目前疊石塘山建築項目所在地段應該是在物業登記局沒有登記的無主土地，按照《澳門特別行政區基本法》第 7 條的規定屬國有土地，公署認為特區政府應透過適當的程序及渠道收回有關土地。

第四部分：建築項目規劃審批方面的問題

公署在調查中發現，工務局在發出疊石塘山建築項目街線圖的過程中，

存在違反行政指引的問題；環境保護局和民政總署在對項目進行環保、景觀、綠化等方面評估的過程中，存在欠缺法律手段的問題。

（一）建築項目的街線圖違反行政指引

1. 1999 年 6 月，丁一申請發出標示編號 6150 土地的街線圖。工務部門的分析報告指出，有關地段的規劃應當遵守《路環整治規劃》規定的條件，尤其是關於樓宇最大許可高度的規定，但由於該《規劃》中地積比率的訂定尚存有爭議，建議不依從有關地積比率的規定。

2. 根據工務部門發出的街線圖，業權人只能沿田畔街和石排灣馬路興建高度不超過 20.5 米的 7 層樓宇，最大海拔高度不能超過 33.4 米。此外，工程不能大面積開挖山體，因為靠近高頂馬路和陸軍路的 20,000 多平方米的疊石塘山地被列為不可興建及須綠化處理的範圍。

3. 甲戌一在 2004 年取得土地業權後，於 2009 年 3 月申請發出新的街線圖。根據土地開發初步研究方案，甲戌一打算興建 9 座 22 米高的獨立別墅，以及 9 座 115 米高的住宅樓宇。在工務局分析有關申請的過程中，出現了有關地段應否受《路環整治規劃》約束的問題。

4. 1987 年，土地工務運輸司認為在針對路環市區編制城市規劃之前，有必要先採取預防性的限制措施，因此發出第 7/87 號行政指引，將打纜街、民國馬路、十月初五馬路和田畔街一帶的區域列為特殊規劃，同時針對處於不同街道的樓宇訂定最大許可高度。

5. 1997 年 12 月 9 日，當時的運輸暨工務政務司批示核准了委託專業公司制定的《路環整治規劃》。該《規劃》對路環市區、九澳和黑沙一帶進行了詳細的規劃，設置了一系列興建樓宇時應遵守的條件，包括土地覆蓋率、地積比率和樓宇高度級別。

6. 《路環整治規劃》所涵蓋的範圍包括整個疊石塘山建築項目地段，因此 1999 年 8 月丁一申請發出街線圖時，工務局明確指出該地段的規劃應遵守《路環整治規劃》訂定的條件，不僅將樓宇高度限制在 20.5 米，而且將大片疊石塘山地列為不可興建及須綠化處理的範圍。

7. 但是，工務部門內部對於《路環整治規劃》的效力有不同理解，對於在審批路環的建築項目時是否應遵守該《規劃》訂定的條件也有不同做法。在回覆公署的查詢時工務局表示，已獲核准的《路環整治規劃》只具有內部參考的性質，對相關地段的規劃條件不具約束力。

8. 2009 年 4 月，運輸工務司司長核准第 01/DSSOPT/2009 號行政指引，訂定澳門各區域樓宇高度和其他規劃條件，其中第 15 點主要對路環市區進行規範，其內容與之前的第 7/87 號行政指引基本相同，規定了區域內興建樓宇的高度及其他約束條件。

9. 就甲戌一的申請，工務局認為《路環整治規劃》可以作為編製街線圖的其中一個基本考慮要素，但無需受其規定的條件約束，因此按照第 01/DSSOPT/2009 號行政指引訂定的路環市區樓宇高度和其他規劃條件發出疊石塘山建築項目的街線圖。

10. 2009 年 12 月工務局發出街線圖，將地段分為 A、B、C 三個部分進行規劃，最大許可地積比率 (IUS) 為 5 倍：

- A 部分：靠近石排灣馬路，面積為 28,066 平方米，樓宇最大許可高度為海拔 80 米；
- B 部分：靠近田畔街，面積為 2,821 平方米，樓宇最大許可高度為 8.9 米；
- C 部分：靠近高頂馬路和陸軍路，面積為 19,743 平方米，樓宇最大許可高度為 9 米。

11. 工務局的分析報告指出，由於地段靠近田畔街的 B 部分屬第 01/DSSOPT/2009 號行政指引的規劃範圍，所以樓宇最大許可高度限制在 8.9 米，而靠近高頂馬路和陸軍路的疊石塘山地只能建 9 米高的獨立別墅，建築物周圍須作綠化處理。

12. 甲戌一收到上述街線圖後，在 2010 年 3 月又申請發出新的街線圖。在是次申請中，甲戌一要求放寬規劃條件，將樓宇最大許可高度由海拔 80 米提高至海拔 198 米(63 層)，同時將地積比率 (IUS) 5 倍改為淨地積比率 (ILUS) 9 倍。

13. 工務局的分析報告認為，之前發出的街線圖將地段分為三個部分的理據不夠清晰，且分區劃分樓宇高度需要考慮諸如塔樓的長寬比和朝向、山體結構保護、空氣流動、生態綜合系統的恢復和補償方案等因素，所以

建議不分區劃分樓宇高度，而只規定最大樓宇高度。

14. 在地積比率方面，分析報告認為業權人所提出將地積比率 (IUS) 從 5 倍改為淨地積比率 (ILUS) 9 倍，雖然符合第 01/DSSOPT/2009 號行政指引規定的上限，但在考慮周邊地段建築項目的規劃條件和其他諸如街影、樓宇高度、建築覆蓋率、最小樓宇間距等限制要素後，建議將地積比率 (IUS) 定為 9 倍。

15. 工務局局長就分析報告作出批示，表示在對地段的發展方案作出決定時，須考慮土地的性質，即相關地段屬私有土地而不是批租地；對於地積比率的訂定，認為應考慮行政指引公佈的指數，所以決定淨地積比率 (ILUS) 為 8 倍，大約相等於地積比率 (IUS) 12 倍。

16. 2011 年 4 月，工務局發出新的疊石塘山建築項目街線圖，樓宇最大許可高度全部為海拔 100 米，最大許可淨地積比率 (ILUS) 為 8 倍，同時將部分土地歸入公產，用來興建公共街道和作綠化用途。目前疊石塘山建築項目的工程計劃所依據的便是這份街線圖。

17. 如果將這份街線圖與之前 1999 年和 2009 年的兩份街線圖相比較，不僅地積比率由 5 倍大幅增加至接近 12 倍，而且不再因應地勢而控制建築物高度，樓宇最大許可高度全部為海拔 100 米，意味著工程將會大面積開挖山體。

18. 疊石塘山建築項目地段的南端靠近田畔街的部分屬第 01/DSSOPT/2009 號行政指引的規劃範圍，樓宇最大許可高度只能是 8.9

米，但是根據這份街線圖，該部分樓宇最大許可高度卻為 100 米，明顯違反了第 01/DSSOPT/2009 號行政指引的規定。

19. 根據第 79/85/M 號法令《都市建築總章程》第 38 條的規定，所有工程計劃必須符合城市規劃和相關規章指引，否則應駁回核准計劃的申請。因此公署認為，由於疊石塘山建築項目的街線圖不符合行政指引訂定的規劃條件，工務局應駁回核准工程計劃的申請。

20. 假如疊石塘山建築項目地段不存在業權、位置、面積等方面的問題，則業權人可按照《城市規劃法》的規定申請新的規劃條件圖，並展開後續的審批程序。但由於該地段屬國有土地，因此有關的街線圖是否有效已經成為了次要問題。

（二）環境及綠化評估欠缺法律依據

1. 疊石塘山建築項目由於需要大面積開挖山體，擬興建的樓宇高度達 100 米，因此引起社會各界對路環自然環境遭到破壞的憂慮。在項目的審批過程中，工務局曾邀請環境保護局和民政總署就項目的環評、景觀、綠化等方面發表意見。

2. 2009 年 3 月甲戌一提交的建築方案，計劃興建 9 座 22 米高的獨立別墅和 9 座 115 米高的樓宇，對此環境保護局的意見認為：“基於該項目的發展將導致大幅山體開挖、綠化面積的喪失及破壞原有山林過濾污染物的功能，建議重新評估施工期間對生態環境影響的程度”。

3. 民政總署的意見認為：“擬興建項目位於路環高頂馬路-陸軍路與石排灣馬路-田畔街之間的山坡，高差達 60 米，為取得興建的平地，必須開挖山體，對山體的結構和植被造成巨大的破壞，除了大量綠化面積的喪失外，被挖的山體將變成混凝土化的護坡”。

4. 民政總署的意見還認為：“擬興建的 9 座高層住宅樓高 115 米，比起現時位於海拔 60 米的陸軍路，足足高出 55 米，無論從陸軍路或路環步行徑上向橫琴方向遠眺均受到遮擋。路環島一直是本澳山林的主要所在地，興建此項目會否與城市規劃相抵觸，需慎重考慮”。

5. 雖然環境保護局和民政總署對在疊石塘山大面積開挖山體興建高樓可能造成的各種影響表示擔憂，但根據 2011 年 4 月工務局發出的街線圖，13 座樓宇的高度全部為海拔 100 米，說明環境保護局和民政總署的意見對項目的審批並沒有約束力。

6. 2013 年 2 月，甲戌一根據街線圖的規劃條件，向工務局提交工程計劃草案，以及環境、建築景觀等評估報告。自此以後，環境保護局和民政總署僅是對業權人提交的专业報告提出修改意見，並最終認可了建築項目的環境評估及景觀評估報告。

7. 公署調查發現，就疊石塘山建築項目而言，無論是環境保護局進行的環境評估，還是民政總署進行的綠化、景觀評估，並沒有明確的法律規範，僅有部門發出的指引。例如，環境保護局便透過指引訂定什麼情況下須作環評、環評的標準和操作程序等事宜。

8. 由於環境保護局和民政總署欠缺相應的法定權限，因此提出的環保、景觀、綠化等方面的技術意見，對建築項目的申請和工務局的審批並沒有約束力，對於發展商是否落實環境評估報告等專業報告所承諾的條件，也未有具約束力的法律機制進行監察及審核。

9. 在公署的調查中，環境保護局和民政總署的人員曾表示，由於疊石塘山屬私人發展項目，工作人員無法進入地段實地考察或確認，只能根據發展商提供的資料進行評估，並要求工務局確保發展商在項目的施工及營運階段履行環評等方面的建議。

第五部分：意見和建議

1. 公署通過此次調查發現，一幅百多年前位於路環舊市區的土地被轉移到田畔街和石排灣馬路旁的疊石塘山地，面積擴大了近百倍，即將興建百米高樓，雖然當中不排除有人存心欺詐、涉嫌犯罪，但是也反映出當時的公共部門存在審查不清、把關不嚴的問題。

2. 事件當中，財政司海島市財稅分處違反既定的工作方式和法定的部門權限，發出所謂的房屋稅申報表“轉錄證明”，將當事人無法證實甚至虛假的聲明包裝成公共部門的文件，成為了修改法院訴訟文件和測量土地邊界的憑證。

3. 地圖繪製暨地籍司違反法律規定和專業常識，接受稅務部門發出的證明作為確定土地位置的依據，對當中的錯漏之處視而不見，以為將本應承擔的審查責任推卸給其他部門發出的文件便可置身事外，推翻之前兩

次拒絕發出地籍圖的立場，最終促成了土地的轉移。

4. 雖然事件主要發生在回歸以前，目前的制度運作和監察體系相對完善，類似的情況已經難以再次發生，但是特區的公共部門和人員必須意識到，盡忠職守並非是一句口號，行政程序或者決定中的任何疏忽或者錯漏，都可能給特區造成無法挽回的損失。

5. 此外公署認為，工務部門在建築項目的審批工程中，必須嚴格遵守合法性原則，當中必然包括相關的行政指引。環保和市政部門應盡早完善與環評、景觀、綠化有關的法律法規，在保護自然環境和山體綠化方面真正做到有法可依。

綜上所述，因應是次關於路環疊石塘山建築項目的調查，公署有以下的結論和建議：

1. 標示編號 6150 的土地並非位於田畔街和石排灣馬路旁邊的疊石塘山地，而是在現時的路環舊市區恩尼斯總統前地附近；面積也不是 53,866 平方米，最多僅有幾百平方米。

2. 地圖繪製暨地籍司（地圖繪製暨地籍局）之前針對標示編號 6150 的土地發出的地籍圖無效，而且以該等地籍資料為依據申請的街線圖及核准的工程計劃草案亦無效。

3. 疊石塘山建築項目的街線圖違反第 01/DSSOPT/2009 號行政指引訂定的規劃條件，工務局應駁回有關核准工程計劃的申請。

4. 目前田畔街和石排灣馬路旁的疊石塘山建築項目地段屬國有土地，特區政府應透過適當的程序及渠道收回有關土地……”。

……”」（見第 336 頁背頁至第 370 頁）。

法律

三、行政實體對中級法院作出的裁定現被上訴人針對命令於 30 日內將位於石排灣馬路、路環高頂馬路和陸軍路交匯處的“土地騰空”的行政行為提起的司法上訴勝訴的合議庭裁判提起上訴。

從(前文轉錄的)上訴陳述結尾部分的“結論”中可以看到，上訴人認為，中級法院的上述裁判存有(a)“審判錯誤”和(b)“因過度審理而無效”的瑕疵。

不再贅言，讓我們來看。

現被行政實體質疑的“裁判段落”——在目前對於本案重要的部分——內容如下：

『(.....)』

經檢閱卷宗後發現，就第 3854/1992 號地籍圖先後於 2004 年 7 月 28 日發出的地籍圖(卷宗第 95 頁)、於 2008 年 5 月 8 日發出的地籍圖(卷宗第 97 頁)和於 2013 年 2 月 22 日發出的地籍圖(卷宗第 113 頁)載明標示編號為 6150 的房地產的四至如下：

東北一位於鄰近石排灣馬路及路環高頂馬路之土地(n° 22624)，位於鄰近陸軍路之土地，於物業登記局被推定沒有登記及路環高頂馬路；

東南一位於鄰近陸軍路之土地(n° 19232)，位於鄰近陸軍路及路環高頂馬路之土地，於物業登記局被推定沒有登記及陸軍路；

西南一位於鄰近路環高頂馬路之土地，於物業登記局被推定沒有登記及田畔街；

西北一位於鄰近石排灣馬路之土地，於物業登記局被推定沒有登記，石排灣馬路及路環高頂馬路。

上述幾份地籍圖是在第 10/SATOP/98 號批示後發出的，該批示將當時



然而，在被上訴實體的催告之下，地圖繪製暨地籍局透過2018年10月29日第1701/CADIV/02.01.107/3854/2018號公函指出，2018年10月16日發出的第3854/1992號地籍圖中劃定的邊界(四至相同)與已公布並透過第10/SATOP/98號批示轉為確定的地籍圖的形體資料一致，其中載明，圖中所定界的土地於物業登記局被推定為沒有登記，因此該位置不再標示為第6150號房地產。

考慮到根據第3/94/M號法令第14條的規定，地籍圖為土地形體資料的充分憑證，本中級法院依職權要求地圖繪製暨地籍局就以下內容作出解釋說明：

a) 針對第3854/1992號地籍圖而先後於2004年7月28日、2008年5月8日和2013年2月22日發出的地籍圖中劃定的邊界與已公布並透過第10/SATOP/98號批示轉為確定的地籍圖形體資料是否一致？

b) 如果不一致，那麼這些地籍圖是如何發出的？

c) 如果一致，那麼更改 2018 年 10 月 29 日發出的地籍圖的事實依據及法律依據是什麼？是否存在第 3/94/M 號法令第 18 條所指的更正地籍圖的情況？

地圖繪製暨地籍局回覆如下：

“.....

1. 本局於 2004 年 7 月 28 日、2008 年 5 月 8 日及 2013 年 2 月 22 日發出第 3854/1992 號《都市建築總章程》地籍圖(附件 1-3)，是根據第 79/85/M 號法令核准的《都市建築總章程》第 19 條及第 32 條發出的一比一千正式地籍圖(plant cadastral oficial)，下稱為“RGCU 地籍圖”。根據《都市建築總章程》，RGCU 地籍圖只作申請核准工程計劃的用途，根據第 32 條第 3 款其有效期為十二個月。上述 RGCU 地籍圖均是以本局於 1994 年 10 月 14 日首次就該土地發出的 RGCU 地籍圖為基礎(附件 4)。

2. 按行政長官於 2018 年 9 月 11 日就檢察院《關於路環疊石塘山建

築項目所涉及土地的意見書》作出之第 132/CE/2018 號批示，本局已於 2018 年 10 月 16 日按有關批示作出第 33/DIR/2018 號滙報書(附件 5)，根據第 3/94/M 號法令第 18 條規定，依職權就相關地籍資料作出更正，將地籍編號 1210.005 中的標示編號 6150 資料剔除，更正土地法律屬性為國有土地，其形體資料則沒有改變，與第 10/SATOP/98 號批示公佈並已轉為確定性地籍圖形體資料一致。

3. 土地工務運輸局於 2018 年 10 月 11 日來函(附件 6)就處理非法佔地個案，要求本局提供鄰近路環田畔街之土地的地籍圖。來函所指土地的四至、位置與形體與地籍編號 1210.005 確定性地籍圖相同，而地籍編號 1210.005 之地籍資料已按上述第 33/DIR/2018 號滙報書之內容，更正為最新資料；故此，於 2018 年 10 月 16 日發出第 3854/1992 號 RGCUC 地籍圖(附件 7)，是按地籍編號 1210.005 確定性地籍圖之形體及最新的地籍資料而發出。圖中所顯示的土地形體方面資料，不論與之前所發出的第 3854/1992 號 RGCUC 地籍圖，或與根據第 3/94/M 號法令而作成的地籍編號 1210.005 確定性地籍圖，或與本局地籍檔案，均保持一致，沒有作出修改。

4. 土地工務運輸局其後於 2018 年 10 月 19 日透過公函(附件 8)向本

局查詢第 3854/1992 號 RGCU 地籍圖之事宜，本局於 2018 年 10 月 29 日回覆該局並附上 2018 年 10 月 16 日發出第 3854/1992 號 RGCU 地籍圖之副本(附件 9).....”

可以看到，被上訴行為是在地圖繪製暨地籍局對第 3854/1992 號地籍圖依職權作出更正之後作出的，按照更正，上訴人所擁有的標示編號為 6150 的土地不再位於原來的位置上，因此才決定命令騰空相關土地。

乍看之下，似乎被上訴行為並不存有事實前提錯誤的瑕疵，因為被上訴實體只不過是根據新的地籍圖作出有關行為，而根據第 3/94/M 號法令第 14 條的規定，地籍圖為土地形體資料的充分憑證。

然而，我們不認為答案如此簡單直白。

要注意，法律僅容許在“地籍圖內之錯誤為單純錯誤，且其更正將不損害地籍圖內房地產或相連房地產權利人之權利”的情況下，依職權對地籍圖作出更正，而無須利害關係人之參與(第 3/94/M 號法令第 18 條第 2 款)。

“如錯誤係因劃界之不完善或因涉及土地面積或定界上之錯誤而須修改地籍圖，則在透過提出土地量度不正確或有關地圖繪製所表現出之不正確之證據，及經將因更正而造成損失之所有利害關係人之同意後，方得更正” (第 3/94/M 號法令第 19 條第 1 款)。

若利害關係人不同意，且地籍圖的更正有可能損害其利益，則必須循司法途徑作出，在此情形之下，更正可由地圖繪製暨地籍局局長或任何利害關係人推動，因為第 3/94/M 號法令第 19 條第 2 款規定“如未得到同意，地圖繪製暨地籍司司長或任何利害關係人均得促使司法更正，並於有關地籍圖註明更正之待決，以及進行有關訴訟之登記”。

不難理解為何第 3/94/M 號法令第 19 條第 2 款會作出如此規定，其理由正是通過無私、獨立並以維護合法性及公正為職責的司法機關的介入，給予可能因更正而遭受損失的利害關係人更好的保障。

在本案中，對第 3854/1992 號地籍圖的更正可能會損害到上訴人的權利/利益，而上訴人從未參與相關更正程序，亦未就更正表示過同意。

這樣，根據第3/94/M號法令第19條第2款的規定，相關公正僅得循司法途徑作出，而不能循行政途徑作出。

那麼這種違法情況將產生怎樣的法律後果？

在對不同意見表示應有之尊重的前提下，我們認為地圖繪製暨地籍局依職權作出的更正因存有越權瑕疵而屬無效(見《行政程序法典》第122條第2款a項的規定)，因為根據第3/94/M號法令第19條第2款的規定，上述更正應由司法機關，而非行政機關作出。

根據《行政程序法典》第123條第1款的規定，不論有否宣告無效，無效行為均不產生任何法律效果。

另一方面，無效可以由任何利害關係人隨時主張，亦可隨時由任何行政機關或法院宣告。

鑒於依職權更正第3854/1992號地籍圖的行為是現被上訴行為的前提行為，所以前者無效導致後者亦為無效(見《行政程序法典》第122條第2款i項的規定)。

由此得出被上訴行為無效，因此，本司法上訴理由成立。

要強調的是，雖然現已確定依職權更正第 3854/1992 號地籍圖的行為屬無效，但這完全不妨礙地圖繪製暨地籍局局長行使第 3/94/M 號法令第 19 條第 2 款所賦予的權能提起司法更正之訴。

如該訴訟最終被裁定為理由成立，則被上訴實體可以重新作出具相同內容的行為。

(……)』(見第 376 頁至第 379 頁背頁)。

如何看待這一情形？

— 首先來看第一個問題，即指責存有“審判錯誤”的問題。

在此方面，概括而言，提起上訴的行政實體認為被上訴裁判“裁定地圖繪製暨地籍局局長無權依職權主動更正上述地籍圖，原因是若未得到利害關係人的同意，則應循司法途徑推動對地籍圖作出更正，因此該裁判錯誤解讀並適用了 1 月 17 日第 3/94/M 號法令第 18 條和第 19 條的規定”，

還稱“地圖繪製暨地籍局局長一旦知悉地籍圖中存有單純不合規範的情形，便有權對其依職權作出更改，只要是地籍圖本身的錯誤，且其更正不損害地籍圖內房地產權利人的權利即可，正如1月17日第3/94/M號法令第18條所規定的那樣，與被上訴合議庭裁判的看法不同，該條規定適用於本案”（分別見結論第3條和第6條）。

在對不同意見表示高度尊重的前提下，我們認為必須認定現上訴人有道理，無法認同中級法院作出的被上訴裁判。

我們的觀點(簡要概括)如下。

首先要指出的是，被上訴的裁判段落中的以下表述不正確：“鑒於依職權更正第3854/1992號地籍圖的行為是現被上訴行為的前提行為，所以前者無效導致後者亦為無效(見《行政程序法典》第122條第2款i項的規定)”（見第379頁）。

根據所援引的《行政程序法典》第122條的規定：

“一、無效之行政行為，係指欠缺任何主要要素之行政行為，或法律明文規定

屬無效之行政行為。

二、下列行為尤屬無效行為：

- a) 有越權瑕疵之行為；
- b) 不屬作出行為者所屬法人之職責範圍之行為；
- c) 標的屬不能、不可理解或構成犯罪之行為；
- d) 侵犯一基本權利之根本內容之行為；
- e) 受脅迫而作出之行為；
- f) 絕對不依法定方式作出之行為；
- g) 在不守秩序下作出之合議機關決議，又或在未具法定人數或未達法律要求之多數而作出之合議機關決議；
- h) 與裁判已確定之案件相抵觸之行為；
- i) 隨先前已被撤銷或廢止之行政行為而發生之行為，只要就維持該隨後發生之行

為並不存在有正當利益之對立利害關係人。”(下劃線為我們所添加)

而在本文中(拋開其他不談)，我們所面對的並非(其所認為的)“隨後發生的行為”。

事實上(正如檢察院在其意見書內——正確——指出的)，規定在——已在前文予以轉錄的——第 122 條第 2 款 i 項中的“隨後發生的行為”無效的前提是先前行為已事先被“行政”或“司法撤銷”——產生“實體問題已解決之個案”或“既決案”效力——這就意味著，必須有一宗獨立於最終(根據上引條文的規定)宣告隨後發生的行為無效之程序的“單獨的司法爭訟程序”或“行政程序”。

而在這兩項“行為”——即“先決行為”和“隨後發生的行為”——之間，必須存在某種“法律上相互關聯”的關係，而僅僅是以(事物之)邏輯或“事實上之緊密性”的判斷作為基礎的單純“關係”是不夠的，因為只有“在可以說兩項行為之間存在某種關係，從而使得在前一行為已被撤銷的情況下，一旦如實際上所發生的那樣作出後一行為，則必然會導致該行為非有效時”，方可認定存在上述“聯繫”(尤見於 Mário Aroso de Almeida 的著

作《Anulação de Actos Administrativos e Relações Jurídicas Emergentes》，第 317 頁)。

本案並不屬於這種情況。

有鑒於此，我們認為被上訴裁判——就先前針對運輸工務司司長所作的行政行為提起的司法上訴作出裁決，宣告地圖繪製暨地籍局局長作出的“更正地籍圖的行為”無效，同時宣告(在該案中)被上訴的行為亦屬無效——就是不恰當的。

然而，我們認為還有必要在此作出另一項說明。

具體如下。

被上訴的合議庭裁判裁定存在“越權”瑕疵，理由是認為上述“地籍圖的更正”必須透過“司法裁判”來作出，而不能透過“行政行為”來作出，並為此援引了 1 月 17 日第 3/94/M 號法令的第 19 條，其內容如下：

“1. 如錯誤係因劃界之不完善或因涉及土地面積或定界上之錯誤而須修改地籍圖，則在透過提出土地量度不正確或有關地圖繪製所表現出之不正確之證據，及經將

因更正而造成損失之所有利害關係人之同意後，方得更正。

2. 如未得到同意，地圖繪製暨地籍司司長或任何利害關係人均得促使司法更正，並於有關地籍圖註明更正之待決，以及進行有關訴訟之登記。

3. 更正之待決於四十八小時內依職權通知物業登記局，並於該期間內，附註於有關之房地產標示中；如房地產未作標示，則註錄於物業登記表上。”

然而，從“已認定”的事實來看，本案的“(事實)情況”並不符合以上所轉錄之條文的規定，因此沒理由適用該條文。

實際上，上述“更正”所針對的僅僅是地籍圖內一項(單純的)“記載事項”，具體而言，是有關“土地物業標示編號”的記載(因為被登記入地籍的土地與標示於物業登記局的土地物業標示編號不一致)，並非任何“因涉及土地面積或定界上之錯誤而須修改地籍圖……”(上述第 19 條所指)的情況，這樣，關於存在上述“越權”瑕疵的宣告不恰當。

有鑒於此，必須認為中級法院亦存有被指責的“因過度審理而無效”的問題，因為上訴人的觀點頗有道理：“既然已經釐清不存在任何因越權

而產生的無效瑕疵，那麼(……)被上訴的合議庭裁判就是審理了不得審理的事宜，即依職權更正第 3854/1992 號地籍圖的問題，(……)”（見結論第 15 條）。

最後補充一點。

根據《行政訴訟法典》第 159 條第 1 款的規定：

“如上訴法院裁定在被爭議裁判中導致有關請求不獲審理之依據屬理由不成立，且無其他原因妨礙對案件之實體問題作出裁判，則將卷宗下送予被上訴之法院，以便其作出裁判。”

在本案中，我們認為有中級法院未予審理的事宜(尤其是司法上訴人提出的“事實前提錯誤”的瑕疵)，因此，必須按照《行政訴訟法典》第 159 條第 1 款的規定作出相應裁決。

決定

四、綜上所述，合議庭通過評議會裁定本上訴勝訴，應嚴格按照前文所述將卷宗發回中級法院。

訴訟費用由被上訴人承擔，司法費訂為 8 個計算單位。

作出登記及通知。

澳門，2021 年 9 月 8 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