

上訴案件編號：543/2010

合議庭裁判日期：二零一一年十一月二十四日

主題:

私有土地

國有土地

裁判書內容摘要:

隨着《澳門特別行政區基本法》生效，根據其第七條的規定，一切在澳門特別行政區成立前未依法獲確認的土地均一概屬中華人民共和國國家所有並由特別行政區政府負責管理其使用和開發。

裁判書製作法官

賴健雄

澳門特別行政區中級法院
行政司法上訴卷宗第 543/2010
合議庭裁判

一、序

A，身份資料已載於卷宗，就行政長官對其作出命令自行拆除位於本卷宗內的地籍圖所標示的地塊的建築物的批示，以下述的理由向本中級法院提起司法上訴：

A，男，已婚，持有編號為XXXXXX(X)號之澳門永久性居民身份證，現居住於澳門XX街XX號，以下簡稱上訴人。

土地公務運輸局局長於2009年3月27日通過編號為16/DC/2009/F號批示發出禁止施工令，禁止XX街XXX號燈柱後一幅土地上之施工。其後，於2009年4月17日發出告示著令暫停有關工程。最後，通過載於2009年7月30日土地工務運輸局發出最終決定的通知之2009年6月7日行政長官批示，要求上訴人清拆有關建築。

由於上訴人不服行政長官於2009年6月7日所作批示之決定，現根據《行政訴訟法典》第25條2款a)項和第9/1999號法律第36條第8項第1點之規定，向中級法院提起

針對行政行為之司法上訴

一、事實依據:

1. 上訴人於1979年向朋友B，持有號碼為XXXXXX(X)的澳門永久性居民身份證，借用于上述地址的房屋居住。
2. B已於2006年去世，但至今有關地址的電費單還是使用其名義。(文件.1)
3. 上訴人於1980年7月4日加入路環居民聯誼會，并從此時開始繳交會費至今。其當時加入聯誼會時所報地址就是XX街XX號XX。(文件.2)

4. 路環居民聯誼會於2009年8月5日開出證明信證明上訴人于1979年開始居住於XX街。(文件.3)
5. 同時，路環各業工人互助會及路環信義福利會也都發出證明信以證明上訴人從1979年就開始于上址居住。(文件.4及5)
6. 上訴人於1990年7月6日在澳門婚姻及死亡登記局登記結婚，所報之地址也是XX街XX號XX。(文件.6)
7. 其兒子C和D分別於1993年3月21日及1994年8月16日于澳門出生，上訴人所報之地址同樣是XX街XX號XX。(文件.7及8)
8. XX街XX號XX在上訴人施工之前是一座超過50年樓齡的木板屋。
9. 上訴人居于上址已超過30年，而其所居住之房屋據上訴人所知至今已超過50年。
10. 上址居所之前並沒有接通自來水而是使用井水，并且因為房齡實在太長，導致居住的安全隱患頻生，已基本不能安全的居住于其中。
11. 為此，在建基于保障居家安全及改善生活條件的願望下，上訴人於2009年2月將舊屋拆除并在原址上興建一間鋼筋混凝土結構之房屋。
12. 上訴人在重建此房屋時只是治原有舊屋之範圍而並沒有超出原有基礎。
13. 由此可見，上訴人於上址重建有關房屋之目的并不是意圖占有屬於特區政府之土地，而只是單純的希望改善自己和家庭的生活條件及安全性。
14. 2009年8月13日上訴人前往澳門特別行政區中級法院申請司法援助，請求中級法院委派法援律師以便針對被上訴實體所作出的行政行為提起司法上訴。
15. 上訴人獲得司法援助的批准，法官 閣下於2010年4月22日指派以下簽署人為其訴訟代理人提起司法上訴，卷宗編號為706/2009。

二、法律依據:

16. 土地工務局2009年5月18日地2697/DURDEP/2009號報告書內載有2009年6月7日行政長官命令拆除上述工程的批示。

17. 此批示是確定性的行政行為，其具有可上訴性。
18. 根據《行政訴訟法典》第33條a)款規定“自認擁有被司法上訴所針對之行爲侵害受法律保護之利益之自然人”具有提起司法上訴之正當性。
19. 2009年6月7日行政長官之批示命令拆除上訴人A重建的房屋，其權利受到損害，故A具有提起司法上訴之正當性。
20. 根據《都市建築總規章》第52條7款規定，其司法上訴具有中止效力。
22. 根據澳門基本法第6條及第103條的規定，澳門特別行政區以法律保護私有財產權，澳門特別行政區依法保護私人和法人財產的取得、使用、處置和繼承的權利。
21. 上訴人于上址居住超過30年，從來沒有相關的政府工作人員對其居所予以查處，所以上訴人一直認為該住址是其一家幾口唯一居所。
22. 而直至30年後的今天，因上訴人在原居住地址進行改善工程而被工務局命令拆除。
23. 如果不在此處居住，上訴人一家數口將無家可歸。
24. 故此，清拆有關房屋對上訴人的財產權和合理期盼將遭到侵犯，且對其造成難以彌補的損失。
25. 鑑於所針對的行政行為侵犯《澳門特別行政區基本法》所規定的有關財產權的基本權利，根據《行政程序法典》第122條第2款d)項的規定，侵犯一基本權利之根本內容的行政行為屬無效行為。
26. 故此，根據《行政訴訟法典》第2條及第21條第1款d)項之規定，請求法官閣下宣告被上訴實體作出之清拆有關建築物之行政行為無效。

三、結論

27. 有關行政長官命令清拆上訴人在已居住三十年的原址上進行的改善工程之命令，將造成上訴人一家人無家可歸;
28. 有關行政行為對上訴人的財產造成侵害，使其財產權和合理期盼遭到侵犯，對其利益將造成難以彌補的損失;

29. 根據《行政程序法典》第122條第2款d)項的規定，有關行政行為因侵犯一基本權利的根本內容而屬無效。

綜上所述，由於本司法上訴所提出的事實及法律理由充分，請求法官閣下接納本司法上訴，并裁定如下：

1. 裁定上訴人主張之事實及法律理由成立。
2. 宣告被上訴實體所作出之行政行為無效。
3. 根據《行政程序法典》第1條準用《民事訴訟法典》第376條及後續條文以及《法律訴訟費用制度》之有關規定，裁定土地工務運輸局敗訴，并因此，需要支付本次訴訟所產生的一切費用。
4. 為此，請求法官閣下根據《行政訴訟法典》第13條及第52條之規定，命令被上訴實體於法定期限內呈交答辯狀。
5. 因上訴人經濟能力不足，請求法官閣下批准豁免上訴人全部預付金，訴訟費用及法院訴訟代理人之服務費。

經傳喚後，行政長官提交答辯，主張上訴理由不成立。

其後上訴人提交非強制性陳述，重申其上訴主張。

隨後卷宗交由檢察院作最後檢閱，駐本院的檢察官依法作出檢閱，發表法律意見主張上訴理由不成立。

二、理由說明

根據本司法上訴卷宗及附卷的行政程序卷宗，對審理本司法上訴具重要性的事實可開列如下：

- 在二零零九年三月二十日前，在澳門 XX 街(XXX 號燈柱後)的一幅土地上，已建有一以鋼筋混凝土結構的樓宇；
- 該土地的位置為載於由工務運輸局開立的 16/DC/2009/F 號卷宗內第 50 頁的地藉圖中所標示；
- 就這一項建造工程，土地工務運輸局沒有發出准照；
- 就該地段沒有由有權限當局發出的臨時使用准照；
- 據物業登記局發出的證明書及地圖繪製地藉局發出的地藉圖，上述的地塊沒有以私人(自然人或法人)的名義登記為私人所有權土地，或其他形式的業權或物權。
- 行政長官於二零零九年五月十八日作出批示，命令土地佔用人於三十天期間內自行拆除上述土地上的上述建築物。

根據上文轉錄上訴人在上訴狀結論部分的理由陳述而言，上訴人認為行政長官的批示對上訴人的財產造成侵害，使其財產權和合理期盼遭到侵犯，對其權益造成難以彌補的損失，並基此請求宣告行政長官的批示無效。

《澳門特別行政區基本法》第七條的規定：

「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。」

根據上文開列無爭議的事實，地籍圖中標示的地塊在物業登記局沒有以私人名義登記為私人所有土地，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，不屬上訴人獲依法確認的私有土地。

就所有權的內容，《民法典》第一千二百二十九條規定：「物之所有人，在法律容許之範圍內及在遵守法律規定之限制下，對屬其所有之物享有全面及排他之使用權、收益權及處分權。」

易言之，只有物權所有權人方有權使用該物，享受該物的利益及處分該物。

在本個案，一方面是上訴人主張其居於上址已超過 30 年，據其所知上述房屋的前身的木板屋於 50 年前已存在，因木板屋房齡太長，故為改善生活條件而改建成一間鋼筋混凝土房屋。

而另一方面是獲法律授權管理，使用和開發該屬於國家的土地的特別行政區政府所主張的權利。

因此，毫無疑問，根據上引的《澳門特別行政區基本法》第七條規定，被上訴批示命令上訴人自行清拆該土地上的非法建築屬澳門特別行政區管理國有土地的正當行為，故被上訴批示並無違法之虞。

事實上，作為澳門特別行政區的行政長官，有責任和有權維護屬中華人民共和國所有的土地和根據《澳門特別行政區基本法》的第七條規定管理屬國家的土地。

因此，隨着《澳門特別行政區基本法》生效，根據其第七條的規定，一切在澳門特別行政區成立前未依法獲確認的土地均一概屬中華人民共和國國家所有並由特別行政區政府負責管理其使用和開發。此一立法規定僅就特別行政區成立之前沒有被承認為私有土地的土地屬性重申土地國有基本原則，而非不法侵害任何的既得權利。

因此，行政長官的批示僅適用《澳門特別行政區基本法》第七條規定和負起該法賦予的憲制性責任，並無觸及依法已獲確認為私有的土地和侵犯上訴人的財產權。

此外，在國有土地上建造樓宇屬非法行為，上訴人有着的任何期盼均屬不合理和不正當，故不能受法律所保護。

因此，上訴人主張的上訴理由不成立。

三、司法援助

鑑於上訴人的狀況符合 41/94/M 號法令規定的經濟能力不足的條件，故批准其司法援助請求，免除其支付本上訴的委任律師代理費用及訴訟費用。

四、裁判

綜上所述，中級法院民事及行政分庭合議庭通過評議會表決，裁定上訴人 A 提起的上訴理由不成立。

委任代理律師的酬金定為澳門幣壹仟伍佰圓，由終審法院院長辦公室支付。

通知各訴訟之主體。

二零一一年十一月二十四日，於澳門特別行政區

賴健雄
(裁判書製作人)

Vitor Manuel Carvalho Coelho (高偉文)
(Presente)
(檢察官)

蔡武彬
(第一助審法官)

João Augusto Gonçalves Gil de Oliveira (趙約翰)
(第二助審法官)