

(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 92/2021 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 6 月 28 日的批示向中級法院提起司法上訴，該批示駁回了上訴人針對土地工務運輸局局長於 2019 年 5 月 6 日宣告第 16/CT/2013/L 號發出建築工程准照程序消滅的決定提起的必要訴願(見第 2 頁至第 36 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 2021 年 2 月 25 日(第 855/2019 號案)的合議庭裁判，適時作出如下裁決：

“— 判處本司法上訴成立，宣告被上訴行為無效。

— 不接納司法上訴人提出的合併要求” (見第 332 頁至第 362 頁)。

\*

行政實體適時針對該裁決提起上訴，闡明了上訴理由，並最終在結論中提出以下內容：

「1. 本司法裁判的上訴所針對的是基於認定存有事實前提錯誤的瑕疵而將被上訴行為撤銷的被上訴的合議庭裁判，該被上訴的行為是運輸工務司司長於 2019 年 6 月 28 日駁回司法上訴人針對土地工務運輸局局長所作的宣告旨在為擬在位於石排灣馬路、路環高頂馬路和陸軍路交匯處的土地上進行的建築工程發出工程准照的編號為 16/CT/2013/L 的程序消滅的決定提起的必要訴願的批示。

2. 被上訴的合議庭裁判得出結論認為，被上訴行為由於源自另一項因越權而存有無效瑕疵的行為(即地圖繪製暨地籍局局長依職權更正經第

10/SATOP/98 號批示轉為確定的第 3854/1992 號地籍圖的行為)而屬非有效，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主動更正上述地籍圖，原因是在未取得利害關係人同意的情況下，應循司法途徑對地籍圖作出更正。此一裁決構成對1月17日第3/94/M號法令第18條和第19條之規定的錯誤解釋和適用，同時該裁判還錯誤地認為此變更會對土地的地理位置造成影響。

4. 地圖繪製暨地籍局局長發現了一處不合規範的情形(即物業標示有誤)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，但構成土地形體資料的所在地、面積和四至卻保持不變，因為根據上述法令第14條的規定這些屬房地產形體資料的充分憑證，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，與中級法院錯誤認為的相反，對房地產標示的單純提述並不意味著該等資料(尤其是地理位置)的任何變更。

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正，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，因此有必要在該地籍圖上將對該幅屬被上訴實體財產之土地(上訴人對該土地的權利歸屬不存異議)的物業標示的提述刪除。

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權人並可繼續享有對該土地的用益權，從而可以在其上開展任何被法律允許的城市建設計劃，因此地圖繪製暨地籍局局長依職權對地籍圖進行的更正並不構成任何可剝奪被上訴實體對土地享有的任何權利並損害該等權利的行為，原因很簡單，他並不對該土地擁有任何權利。

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並不是那幅屬被上訴實體財產的尚未被劃界的土地，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其進行司法更正，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，法院不得就此發表任何意見。

17. 由於審理了此項事宜，因此現被上訴的司法裁判因過度審理而存有經《行政訴訟法典》第1條所轉用的《民事訴訟法典》第571條第1款d項所規定的無效。

18. 綜上所述，本司法裁判的上訴應被裁定為理由成立，並繼而應宣告被上訴的合議庭裁判因過度審理而無效，又或者，若不這樣認為，則應基於存有審判錯誤而將其撤銷。」(見第374頁至第389頁)

\*



被上訴人甲戌作出回應，概括而言，認為上訴理由不成立(見第 395 頁至第 414 頁)。

\*

檢察院司法官在其於卷宗內提交的意見書中認為上訴理由成立，應將案件發回中級法院，以便該院對其他尚未裁決的實體問題作出審理(見第 433 頁至第 438 頁)。

\*

經進行適當的程序步驟，接下來予以審理及裁決。

### 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. 經進行第 210/91 號－繼承人資格證明－司法程序，甲(或甲一)

和乙被宣告為其祖父丙(或丙一)僅有及全部的繼承人，從而繼承了標示於澳門物業登記局，屬私有財產制度，北面和東面為田畔街、南面為2號房屋、西面為大門巷的土地。

2. 透過於1993年10月16日在[私人公證處(1)]繕立的公證書，該房地產被出售予丁。

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，並最終進行了劃界。

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號批示轉為確定。

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)規定，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：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：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，准許上訴人在現被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. 從而導致(編號為 16/CT/2013/L 的)相關發牌程序消滅。

13. 澳門土地工務運輸局人員於 2019 年 06 月 24 日作出報告書編號第 62/DJU/2019，有關內容如下：

「.....

1. 甲戌針對土地工務運輸局局長於 2019 年 5 月 6 日作出的、宣告終止發出在位於路環石排灣馬路、路環高頂馬路和陸軍路交匯處的土地上開展建築工程准照程序的批示向運輸工務司司長提起訴願。

2. 現應請求出具如下意見。

事件起因：

3. 檢察院於 2018 年 3 月 28 日撰寫了一份題為《關於路環疊石塘山

建築項目所涉及土地的意見書》的意見書，當中指出在物業登記局標示編號為 6150 的土地與路環疊石塘山建築項目所處的土地是兩幅完全不同的土地。

4. 2018 年 9 月，行政長官同意該意見書，命令運輸工務司司長採取必要措施宣告與相關街線圖和地籍圖有關的行政行為非有效(假定相關街線圖和地籍圖仍然有效)，以及開啟騰空路環疊石塘山建築項目所處土地的程序。

5. 2018 年 11 月 26 日第 113/DJUDEP/2018 號報告書建議宣告發出工程准照的程序消滅，理由是根據《行政程序法典》第 103 條第 2 款 b 項的規定，該程序的標的屬不能，同時建議採取措施以便騰空相關土地。

6. 透過 2018 年 11 月 29 日的批示，運輸工務司司長稱宣告發出工程准照的程序消滅的權限歸土地工務運輸局局長所有。

7. 據此，土地工務運輸局局長透過其於 2019 年 5 月 6 日在編號為 44/DJUDEP/2019 號的報告書上所作的批示，以標的屬不能為由宣告前述發出工程准照的程序消滅。

8. 甲戌針對該決定提起訴願。

9. 所提出之訴願的主要理由如下：

10. 訴願人聲稱相關行為是在單純臆測的基礎上作出的，因為懷疑訴願人所擁有的土地可能不是本發出工程准照程序所涉及的建築項目所在

的土地，但這只不過是純粹的猜測，無法被證實。

11. 而被上訴實體並沒有任何能夠證明相關土地不在那個位置的完整證據，也無法證明訴願人的土地究竟在哪裡。

12. 因此是建立在事實前提的瑕疵之上，應予撤銷。

13. 此外根據訴願人的說法，在 1701/CADV/02.01.107/3854/2018 號地圖繪製暨地籍局公函中提到的於 2018 年 10 月 16 日發出的第 3854/1992 號地籍圖的邊界與在物業登記局標示編號為 6150 的土地的邊界並不吻合，所以其中的資料，尤其是物業登記局的以該地籍圖為基礎的資料，也不可能相符的。

14. 實際上，該地籍圖所提及的是現時的四至位置，並沒有調查該土地之前的四至位置，而它們從上個世紀初開始在標示編號為 6150 的土地中一直維持不變，即：北面及東面－田畔街，南面－2 號房屋，西面－大門巷。

15. 其實，隨著時間的推移，某幅土地的四至位置是有可能被改變的，原因很簡單，即可能出現了新的街道，或者原有街道不復存在或被重新劃界。

16. 此外，訴願人還辯稱根據物業登記，標示編號為 6150 的土地的面積為 56,592 平方米，而地籍圖上所顯示的則是一幅面積為 53,866 平方米的土地。

17. 因此，此處亦存有一項事實前提的瑕疵，從而應將該行為撤銷。

18. 實際上，正如在 5 月 3 日第 44/DJUDEP/2018 號報告書中所提到的，整個程序是源自於檢察院在廉政公署 2018 年 1 月 31 日的關於路環疊石塘山建築項目的調查報告之後，於 3 月 28 日所出具的一份意見書，當中得出結論認為訴願人所提交的建築項目所處的土地有可能是在物業登記局沒有登記的國有土地，應被視為無主土地。

19. 訴願人辯稱其自 2004 年 5 月 6 日起便是一幅面積為 56,592 平方米，北面及東面為田畔街，南面為 2 號房屋，西面為大門巷的土地的所有權人，該土地一直被認為是擬在上面進行已被宣告消滅的發出工程准照程序中所涉及的建築計劃的土地，而其所處的地理位置直至目前為止從未被質疑過，甚至土地工務運輸局還曾發出街線圖，並就所提交的建築計劃出具了肯定意見。

20. 訴願人還辯稱於 2017 年 4 月 6 日發出、並透過第 10/SATOP/98 號批示轉為確定的第 3854/1992 號地籍圖是根據《都市建築總規章》第 19 條第 6 款 b 項的規定發出，它確定了擬批准的建築計劃所處的土地位置，該土地的四至與土地工務運輸局局長用來作出目前被上訴之行為的地籍圖上所載的四至並不一致，並指明該土地即為標示編號為 6150 的土地。

21. 因此在其看來毫無疑問，標示編號為 6150 的土地與擬發出工程准照的土地是同一幅土地，而從登記資料來看，這也是行政當局一直以來

的看法，當局現在不能夠基於純粹的推測便提出相反的說法。

22. 另外還指出，儘管檢察院的報告書和廉政公署意見書是基於事實基礎且得出了相關結論，但這兩份文件並不具備推翻相關土地所處地理位置和所有權歸屬的法律效力。況且也不能在單純推測的基礎上作出。

23. 基於以上原因，訴願人認為為所有之法律效力，相關發出工程准照程序所涉及的歸訴願人所有的土地就是相關物業標示資料載於發出准照的行政程序內的物業登記、地籍圖和街線圖之中、且在第16/CT/2013/L號發出准照程序內所作的所有行為都是針對它而作出的那幅土地。

24. 另外還辯稱，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。

25. 同一法典第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。

26. 而該條的第2款則規定，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。

27. 另外還補充指出，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，並說明房屋紀錄之狀況及地籍狀況，而且須就每個房地產作出一項獨立的標示。



28. 在本案中，編號為 6150 的涉案土地的物業標示在相關房地產所處的位置和面積方面是非常清楚的，行政當局不能在單純推測的基礎上提出相反的說法。為此，當局必須啟動為註銷或更改相關物業標示而必須進行的法定程序。

29. 因此，訴願人認為，行政當局不得根據《行政程序法典》第 103 條第 2 款 b 項的規定，以決定之標的屬不能為由，宣告相關程序消滅，因為並未在法律秩序內發生任何能夠為此提供合理理由的改變。

30. 最後，訴願人還辯稱自己是善意第三人，而根據《民法典》第 284 條的規定及為該條之效力，任何無效都不能影響其所取得的權利。

分析：

31. 訴願方式恰當，提出及時，受理訴願的機關有權審查訴願，且訴願人具有正當性。

32. 首先要指出的是，訴願人實際上在本訴願中是把他在預先聽證中曾經提出過、且在作出目前被上訴的決定時已經被討論過的事實和理由又重新拿出來進行討論。

33. 訴願人重申了以下觀點，即考慮到土地工務運輸局 10 月 28 日第 1701/CADV/02.01.107/3854/2018 號公函證明了該局於 2018 年 10 月 16 日發出的第 3854/1992 號地籍圖上所確定的邊界與透過第 10/SATOP/98 號批示予以公布並轉為確定的地籍圖上的邊界相符，且物業登記局推定已被宣

告消滅的發出准照程序所涉及的土地並未被登記的事實，被上訴的行政行為實際上是在純粹臆測的基礎上作出的。

34. 然而這並非實情，被上訴實體為作出該行為已對全部事實情形作出了分析，並得出結論認為只能作出如此決定。

35. 首先要指出的是，我們並未質疑訴願人是標示編號為 6150 的土地的所有權人，也未質疑該土地實際上是存在的。

36. 但即便如此，也與訴願人所述相反，已證明該幅土地與另一幅已被宣告消滅的發出准照程序所涉及的土地並不是同一幅土地，而是兩幅不同的土地。

37. 實際上，土地工務運輸局是在分析了所有的事實之後，得出了發出准照程序所涉及的土地屬於國有土地且未在物業登記局登記的結論。

38. 而這，與訴願人所述相反，並不是源自檢察院或廉政公署的報告，而是經過對所發出的地籍圖和物業登記局提供的資料進行分析後得出的結論。

39. 這樣，編號為 1701/CADV/02.01.107/3854/2018 的土地工務運輸局 10 月 29 日的公函就證明了該局於 2018 年 10 月 16 日發出的第 3854/1992 號地籍圖上所確定的邊界與透過第 10/SATOP/98 號批示予以公布並轉為確定的地籍圖上的邊界相符，而該批示載明了相關地籍圖上所標示的土地推定為未在物業登記局登記。

40. 另外，該地籍圖是根據《都市建築總規章》第 19 條第 6 款 b 項和第 32 條的規定發出的，因此有效期為 12 個月。

41. 而且也證明了已被宣告消滅的發出准照程序中所涉及的土地所處的地理位置與標示編號為 6150 的土地所處的地理位置不相符，原因如下：

- A. 已被宣告消滅的發出准照程序中所涉及之土地的南面和西面為田畔街，然而物業標示編號為 6150 的土地卻是北面和西面為田畔街；
- B. 因此，這是分別位於田畔街兩側的兩幅完全不同的土地，兩者互不重疊；
- C. 關於物業標示編號為 6150 的土地，其西面為大門巷，儘管找不到有關大門巷的地籍資料，但從所搜集到的資料中可以得出，它位於田畔街的最南端，客商街的附近，路環舊市區恩尼斯總統前地的旁邊；
- D. 根據上一項所述，物業標示編號為 6150 的土地不可能位於田畔街和石排灣馬路旁邊的疊石塘山地。

42. 另外，與訴願人所辯稱的相反，標示編號為 6150 的土地的四至和面積自二十世紀初開始就未曾改變過的說法並不屬實，因為該土地之前的所有權人的律師曾向有關公共部門作出過多項聲明和申報，從而使得這

些部門在該土地的物業標示上記錄了現在的面積以及現時的四至位置。

43. 從而使得該土地的面積和四至位置與實際情況不相符，在長達一個多世紀的時間里，將一幅本應位於路環舊市區的土地移到了田畔街和石排灣馬路旁邊的疊石塘山地。

44. 況且，如何解釋一幅南面為2號房屋的土地位於路環疊石塘山這樣一個眾所周知至今仍未被開墾的區域呢？

45. 綜合以上所述，我們只能認為被上訴行為是在對相關行政程序中所載的事實作出分析的基礎上作出的。

46. 另外還要指出的是，與訴願人所辯稱的相反，不應由土地工務運輸局去證明標示編號為6150的土地位於何處，負有該義務的是土地的所有權人，至多也只能是地圖繪製暨地籍局。

47. 土地工務運輸局有義務知道的是相關發出准照程序所涉及之土地的狀況和地理位置，而關於這幅土地，經考慮相關事實，毫無疑問它並不是標示編號為6150的土地，因此不能作出有別於此的決定，因為訴願人並不擁有任何能夠使得它具有在相關土地上開展城市建設計劃之正當性的權利，所以也就只能作出宣告相關行政程序消滅的決定，這是一項被限定的行政行為，其所依據的理由是根據《行政程序法典》第103條第2款b項的規定，決定的標的屬不能，而這是正確的。

48. 綜上所述，我們無法理解訴願人提出的被上訴行為因為是在單純

臆測的基礎上作出而存有欠缺事實前提的瑕疵的說法。

49. 首先要澄清的一點是，在法律秩序內並不存在所指的這一瑕疵。

50. 實際上，有可能存在的是因事實前提出錯而違反法律的瑕疵，但即便是這一瑕疵，也是不存在的。

51. 實際上，當行政當局作出某項行為時所依據的事實不真實、僅為假定或被行政當局錯誤地視為真實時，便存在因事實前提錯誤而導致的違法瑕疵。

52. 因此，它體現為作出行為者用以作出最終行政決定的前提與在具體情況中實際發生的前提不一致，原因是在決定中考慮了未經證實或與真實情形不相符的事實。

53. 儘管如此，被上訴實體還是認為相關行為不存有上述瑕疵，因為一直以來所顯示出的是，行政當局為了作出最終決定僅考慮了真實且獲適當證實的事實。

54. 訴願人還指責被上訴實體存有法律前提的瑕疵。

55. 應予重申的是，這個瑕疵在法律體制中也是不存在的，但訴願人可能是想要提出法律前提錯誤導致的違法瑕疵。

56. 然而，即便訴願人請求基於這個瑕疵撤銷行為，也沒有提出任何能夠證明該瑕疵存在的事實，只是以這樣的方式對請求作出總結。

57. 因此我們認為不得考慮此項請求。

58. 即使考慮此項請求，我們也還是認為該瑕疵不能成立。

59. 訴願人還辯稱，土地工務運輸局之前從來沒有質疑過土地的地理位置，甚至還發出了街線圖，以及就所提交的建築計劃出具了贊同意見。

60. 但這裡首先要指出的是，無論是街線圖還是對建築計劃出具的贊同意見，都是建立在土地位於路環疊石塘山的基礎之上，但這一情況後來被證實與真相不符。

61. 即使符合真相，街線圖也不能創設任何對相關土地的物權，亦不能說街線圖可以推翻擬進行建築計劃的土地與訴願人擁有的標示編號為6150 號的土地不是同一幅土地的結論。

62. 至於就所提交的建築計劃所出具的贊同意見，須指出的是，該意見的前提為確實是那幅土地，因此程序的主體相同，由於經判定是土地的所有人而具有開展工程的正當性。

63. 如果只是在後來才得出這並不屬實的結論，實際上是有兩幅不同的土地，而訴願人對於已被宣告消滅的發出准照程序所涉及的土地不享有能賦予其上面進行該項城市建設的任何權利，那麼解決辦法只能有一個，就是宣告程序消滅，無論是否存在贊同意見。

64. 因此，訴願人提出的這些論據不能接受。

65. 訴願人還聲稱無論是檢察院的報告還是廉政公署發出的意見，還是其中得出的結論，都不具備推翻擬進行相關建築計劃的土地並非歸聲請

人所有的那幅土地這一事實的法律效力。

66. 對此，首先要重申本報告書第 34 點至第 45 點中的內容，因為它們也是分析這一論據的基礎。

67. 根據其中所指出的理由，我們可以說不能接納這種防禦方法。

68. 事實上，為了得出結論和適當說明現被上訴的行政行為的理由，已經對本案作出了正確的事實分析，尤其是對於所發出的地籍圖和物業登記局提供的資料作出了正確的分析。

69. 因此，這些事實是否也載於檢察院的報告或廉政公署的意見之中並不重要。

70. 這是因為，土地工務運輸局局長所作的行政行為不取決於那兩份文件，也不會把它們採納為自己的理由說明。

71. 相反，作出的是一項獨立且有效的行政行為，經載於其中的事實和法律分析提供適當依據，並得出結論認為，根據已經指出的理由，發出准照的程序必須被宣告消滅。

72. 訴願人引用《物業登記法典》第 7 條、第 25 條和第 71 條的規定來支持自己的立場。

73. 但我們認為不應接受這種論證。

74. 在此我們轉用之前就這是地理位置不同的兩幅不同土地的事實而闡述的全部內容。

75. 事實上，從來沒有人對確實存在標示編號為 6150 的土地提出質疑，也沒有人否認訴願人是該幅土地的所有權人。

76. 但不能忽略的是，正如我們之前曾指出的那樣，這是兩幅不同的土地。

77. 因此，只有當我們認為是同一幅土地但質疑其狀況或所有權的歸屬時，引用這些法律規定才有意義。

78. 由於擬在其上進行城市建設但相關發出准照程序已被宣告消滅的土地被推定為在物業登記局未有標示，所以，為著適當法律效力，它是國有土地。

79. 由於這是兩幅完全不同的土地，兩者互不重疊，所以雖然訴願人持有行政當局發出的地籍圖或街線圖等文件，造成路環疊石塘山的土地和訴願人所擁有的土地是同一幅的假象，但這些文件並不能被視為是正式取得第一幅土地所有權或其他物權的充分憑證。

80. 由於在物業登記局的標示編號為 6150 的土地的存在和所有權歸屬沒有疑問，所以行政當局沒有必要質疑、取消或變更相關物業登記，因為沒人想要變更土地的登記事實。

81. 不能忽略的是，這幅土地並不是路環疊石塘山發出准照程序中所涉及的土地，訴願人因不是其權利人而沒有正當性去進行該城市建設計劃，因此只能根據《行政程序法典》第 103 條第 2 款 b 項的規定，基於決



定標的屬不能而宣告該發出准照的程序消滅。

82. 最後，訴願人稱其為善意第三人，根據《民法典》第 284 條的規定及為該條之效力，任何無效都不能對其已取得的權利造成影響。

83. 然而，我們認為這個觀點不能成立。

84. 我們所面對是一項完全無法適用於本案的民法制度，因為它是一項私法制度，而本案並不屬於這種情況，因為在宣告發出准照程序消滅時，公共行政當局擁有當局權力，即公法上的權力。

85. 另外，《民法典》第 284 條規定的保護善意第三人的制度適用於某項在本質上屬非有效的法律行為的參與者想要廢除該行為，但卻面臨一個以有償方式善意取得對相關財產之權利的第三人，而後一項法律行為能否存續取決於前一項法律行為的情況，在這種情況中，第三人受到保護，因為前一項法律行為的非有效不能對他構成影響。

86. 我們可以看到，此項規定不適用於本案情況，因為它的適用前提是存在一系列的法律行為，而其中的一項為非有效，這在本案中並不存在。實際上，甚至根本就不存在一項法律行為，更談不上非有效的法律行為了。

87. 而且也沒有作出任何非有效的宣告，不論是行政行為的非有效，還是法律行為的非有效。

88. 因此，在本案中援引保護善意第三人的制度是站不住腳，也是不合時宜的。

89. 綜上所述，現建議如下：

89.1 駁回訴願人甲戌於 2019 年 5 月 23 日提起的訴願，維持土地工務運輸局局長於 2019 年 5 月 6 日在 2019 年 5 月 3 日第 44/DJUDEP/2019 號報告書上所作的批示；

根據《行政程序法典》第 68 條及第 72 條的規定，應通知訴願人這就其訴願所作的決定。

呈上級考慮……」。

14. 於 2019 年 06 月 28 日，澳門運輸工務司司長在上述報告書內作出以下批示：“同意”。

15. 澳門地圖繪製暨地籍局就本院於 2020 年 07 月 27 日發出的公函回覆如下(卷宗第 255 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(planta 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)……」。

16. 於2020年09月17日，本院透過掛號信方式將上述事項通知訴訟當事人。

17. 於2020年09月28日，司法上訴人提起非強制陳述，有關內容載於卷宗第298至302頁，在此視為完全轉錄。

18. 澳門廉政公署就路環疊石塘山建築項目作出了調查報告，有關內容如下：

#### 「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元出售給丙一。丙一於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“Chui”和“Choi”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，不知是有心還是無意，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年崔霖購買土地和房屋時，“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頁至第

356頁及附卷第13頁至第65頁)。

## 法律

三、行政實體對中級法院作出的裁定本案被上訴人針對該行政實體確認土地工務運輸局局長宣告第 16/CT/2013/L 號建築工程准照程序消滅的行政行為的決定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，中級法院的前述合議庭裁判存有(因並不存在所指的無效而出現)“審判錯誤”和“過度審理”的瑕疵(見澳門《民事訴訟法典》第 571 條第 2 款 d 項)。

現被上訴的裁判(在目前對於本案而言重要的部分)有著如下內容：

「(.....)

### 2. 就存有事實前提錯誤方面：

根據卷宗資料顯示，於 2004 年 07 月 28 日、2008 年 05 月 08 日及 2013 年 02 月 22 日(卷宗第 96、130 及 110 頁)發出的地籍圖編號 3854/1992 均標示土地編號 6150 的四至位置如下：

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；

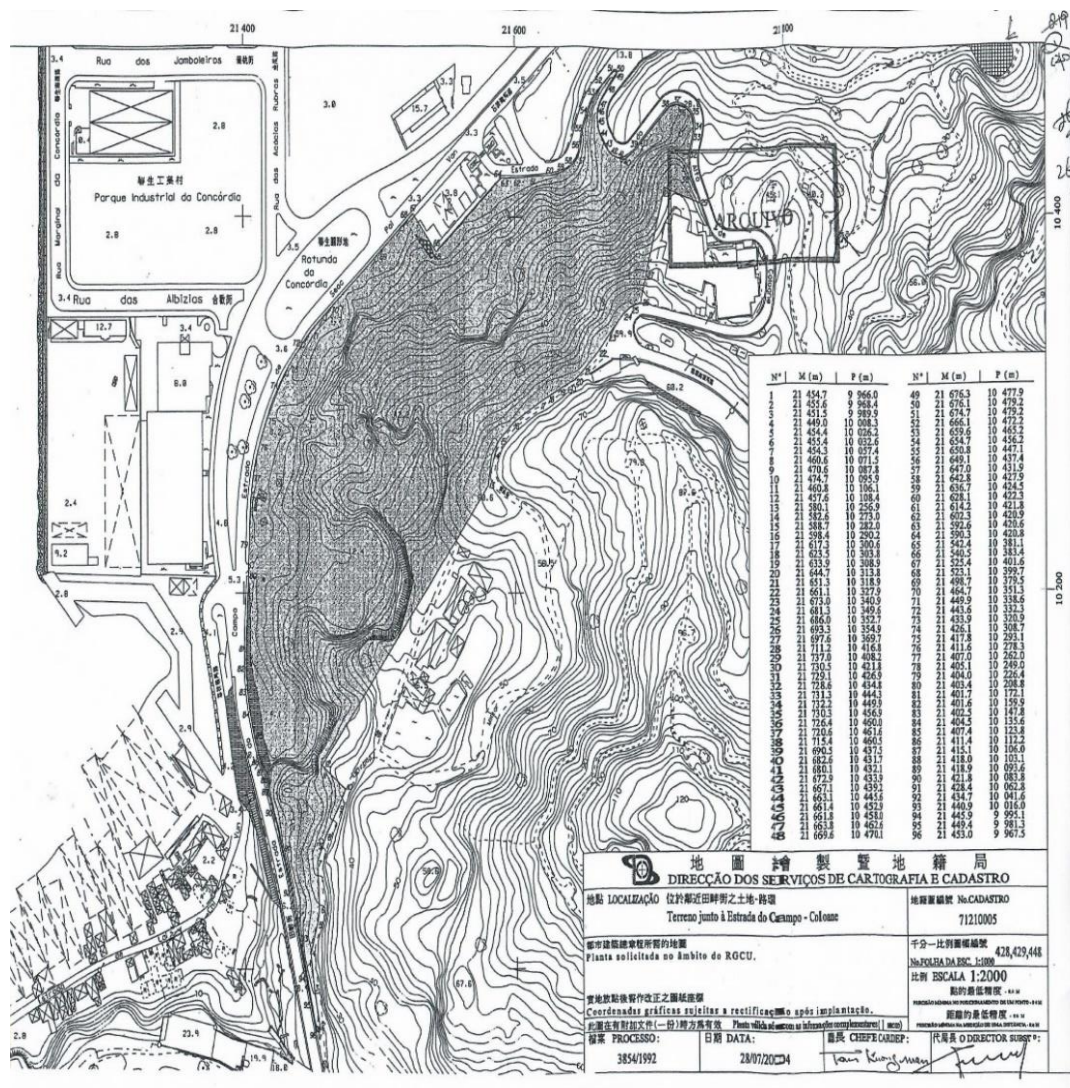
西南：位於鄰近路環高頂馬路之土地，於物業登記局被推定沒有登記及田畔街；

西北：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。

上述的地籍圖是在第 10/SATOP/98 號批示後所發出的，該批示將當時位於路環聖方濟各堂區沒有爭議或中止的地籍圖轉為確定性地籍圖。

而根據該段期間發出的確定性地籍圖，屬司法上訴人所有的土地編號 6150 是位於相關位置上的。

具體位置如下：



那為何在 2018 年 10 月 16 日發出的同一編號地籍圖上相關的土地在該位置消失了，變成沒有登記的土地？

本院依職權作出了相應的調查，要求澳門地圖繪製暨地籍局作出解釋，而該局回覆如下：

“.....

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(planta 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)

.....”。

表面看來，被訴行為並不存有事實前提錯誤的瑕疵，因為相關的地籍圖被依職權更正後，屬司法上訴人所有的土地編號6150不再位於原來的位置上，故被訴實體僅是以新的所在地和四至位置法定憑證資料而作出廢止相關建築准照的決定。

然而，經深入分析第3/94/M號法令第18和19條之規定後，我們認為答案並非如此。

第3/94/M號法令第18和19條分別規定如下：

#### 第十八條

(依職權之更正)

1. 一旦發現不當情事或應任何利害關係人之要求，地圖繪製暨地籍司司長得主動更正有錯誤之地籍圖。

2. 如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，得依職權對地籍圖作更正，而無需利害關係人之參與。

第十九條

(經協議或司法之更正)

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。

從上可見，立法者僅容許澳門地圖繪製暨地籍局局長可依職權(或應利害關係人的聲請)，在沒有利害關係人的參與下，更正確定性地籍圖內

的單純錯誤，而有關更正並不能損害利害關係人權益。

倘有關錯誤是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，澳門地圖繪製暨地籍局局長方得更正。

若利害關係人不同意，則只能以司法途徑解決，透過訴訟請求法院作出司法更正。

在本個案中，有關地籍圖的更正是由澳門地圖繪製暨地籍局局長依職權作出，司法上訴人並沒有參與相關的更正程序，亦沒有作出任何同意。

而更正的資料並非單純錯誤，當中涉及土地的所在位置，而更正後的結果令司法上訴人所有的土地編號 6150 在原位置上消失了。

在此情況下，澳門地圖繪製暨地籍局局長並不能依職權作出相關更正。相反，應向具權限法院提起訴訟為之。

澳門地圖繪製暨地籍局局長依職權作出的地籍圖更正無疑是違法的，那這一違法行為引致什麼樣的法律後果？是一無效行為或可撤銷行為？

在尊重不同見解下，我們認為澳門地圖繪製暨地籍局局長作出的更正行為是無效的，理由在於該行為存有越權的瑕疵。

如上所述，根據第 3/94/M 號法令第 19 條第 2 款之規定，須向具權限的法院提起訴訟，請求作出司法更正。申言之，立法者將有關更正的權力

給予了司法權，而非行政權。

立法者的做法並不難理解，其目的明顯是因應地籍圖的更正可能損害利害關係人的權益，希望給予他們更大的保障，故要求有關更正須由獨立公正無私的司法機關透過訴訟程序作出。

行政法理論與司法見解一致認為，行政機關行使司法權是越權的型態之一，反之亦然。

依照《行政程序法典》第122條第2款a)項之規定，有越權瑕疵之行為是無效的，而無效行為不論有否宣告，均不產生任何效果，且任何利害關係人得隨時主張行政行為無效，而任何行政機關或法院亦得隨時宣告行政行為無效(《行政程序法典》第123條第1及2款之規定)。

被訴行為是建基於澳門地圖繪製暨地籍局依職權作出的地籍圖更正，即後者為前者的基礎行為(又或前提性行為)。因此基礎行為/前提性行為的無效亦導致被訴行為(隨後行為)的無效(《行政程序法典》第122條第2款i)項，基於更強理由的法律解釋規則)。

基於此，儘管司法上訴人沒有主張越權瑕疵，有關司法上訴是成立的。

我們希望指出的是，雖然認定了澳門地圖繪製暨地籍局局長依職權作出的地籍圖更正是無效的，但這一決定並不妨礙其行使第3/94/M號法令第19條第2款所賦予的權能，向具權限法院聲請司法更正。

倘有關訴訟獲判勝訴，被訴實體亦可再次作出相同內容的新行為。

(.....)」(見第 358 頁背頁至第 361 頁及附卷第 71 頁至第 77 頁)。

面對以上所闡述的觀點和所作的裁決一旦正如檢察院代表在其意見書中清晰而有邏輯地指出的，中級法院所採取的解決辦法在法律上並不恰當——我們認為只能認定目前提起上訴的行政實體有道理。

其實，所提出且應予審查的“問題”與在終審法院第 86/2021 號司法裁判的上訴案中提交給我們裁決的問題(完全)一致，(兩者不但“訴訟主體”相同，而且涉及同一幅“土地”，雖然在該案中被質疑的是一項“騰空”土地的決定，但中級法院就該問題所闡述的觀點也與本案一致)。

有鑒於此，本合議庭認為在該上訴案(第 86/2021 號案)中作出決定所闡述的理由對於本案而言亦完全成立，因此有必要在此予以採納，以便就本上訴案作出裁決。

這樣，讓我們來看。

根據《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）。

而在本案中(暫且不論其他)，我們所面對的並非(其所認為的)“隨後發生的行為”。

事實上，規定在“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”——並產生“實體問題已解決之個案”或“既決案”效力——這就意味著，必須存在一宗獨立於最終(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，又必須存在某種“法律上相互關聯”的關係，僅存在以“(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“關聯”(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——與第 86/2021 號上訴案的標的一樣——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(確認宣告第 16/CT/2013/L 號發出建築工程准照程序消滅的)行為亦屬無效，這一裁決是不恰當的。

然而(暫且不論其他)，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，沒理由適用以上所轉錄的法律條文，



因為本案的“(事實)情況”並不符合該條文的規定。

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”瑕疵的宣告就是不恰當的。

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。

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