

第 107/2018 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：Raimundo Ho

被上訴人：行政長官

主題：租賃批給的部分失效·訴訟利益

裁判日期：2019 年 3 月 6 日

法官：利馬(裁判書制作法官)、宋敏莉和岑浩輝

摘要：

一、如果涉案地段由幾個不同的地塊組成，而在規定的期間內只有其中的幾塊地未被開發利用，那麼沒有什麼妨礙租賃批給被宣告部分失效。

二、司法上訴的上訴人不具備訴訟利益去辯稱土地因屬道路公產而不能失效。如果相關地段不在其承批土地的範圍之內，那麼他沒有任何利益去對相關失效宣告提出質疑。

裁判書制作法官

利馬

澳門特別行政區終審法院

合議庭裁判

一、概述

Raimundo Ho 針對行政長官 2016 年 4 月 26 日的批示提起撤銷性司法上訴，該批示宣告一幅以租賃制度臨時批出的、位於氹仔島澳門電力股份有限公司配電站和北安填海區之間、登記於物業登記局第 198 頁背頁第 21676 號的土地因批給期間屆滿而部分失效。

在司法上訴的進行過程中，**中級法院**透過 2017 年 2 月 16 日的合議庭裁判，駁回了針對裁定在司法上訴狀中所指明的對立利害關係人不具正當性並決定不聽取證人證言的批示提起的聲明異議。

Raimundo Ho 針對該合議庭裁判提起上訴，提出：

—住宅單位的預約買受人對於司法上訴的決定存有利益；

— 不聽取上訴人所列出之證人的證言違反法律。

中級法院透過 2018 年 7 月 12 日的合議庭裁判裁定司法上訴敗訴。

Raimundo Ho 不服，向終審法院提起司法裁判的上訴，提出以下問題：

I. 不審理在被上訴裁判第 535 頁至第 535 頁背頁的 a 項至 g 項所指之瑕疵的決定，對於上訴人而言因違反了確保辯論的原則，屬於一項出其不意的決定，因為上訴人沒有被通知就被上訴實體和檢察院提出的其在非強制性陳述中所列出的瑕疵已經逾期的問題發表意見。

這屬於一項程序性無效，即遺漏一項法律所規定的行為(《民事訴訟法典》第 147 條第 1 款)，這項無效隨著被上訴裁判的作出(若對其作出通知)而最終形成，因此被一項過度審理的無效所吸收，因為根據《民事訴訟法典》第 3 條第 3 款的規定，在沒有聽取當事人意見的情況下，法院就從未在訴訟程序中討論過的問題作出裁決是不合法的。

II. 在不放棄前述觀點的情況下，不審理在被上訴裁判第 535 頁

至第 535 背頁的 a 項至 g 項所指的“新”瑕疵的決定不應維持，這是因為上訴人在其非強制性陳述中所做的是從一個新的角度去定性其此前在上訴狀中已經提出的事實，而這點從在本理由陳述書內專門列出的表格中對非強制性陳述的內容和上訴狀的內容所作的對照中可以看出。

III. 不審理在非強制性陳述中所提之法律問題，並得出所主張的對《行政程序法典》第 5 條、第 7 條和第 8 條規定的行政法一般原則的違反在行政當局的被限定活動中自動不產生效力之結論的決定，使得原審法院僅認為在被上訴裁判第 531 頁背頁至第 534 頁第 1 點至第 20 點所敘述的已確定事實為重要事實，並拒絕查明上訴人在司法上訴中所提之其他事實是否屬實。

原審法院應擴大審理範圍，以便對事實事宜中的其他爭議點，尤其是在上訴狀結論的 g 項、h 項、i 項、u 項、w 項至 hh 項、yyyy 項、zzzz 項、aaaaaa 項至 ddddd 項、ffffff 項、gggggg 項中所指的事實作出審理，而不僅僅是審理那些根據他所認為的在具體個案中唯一可能的法律解決辦法而具有重要性的事實。

IV. 不能透過宣告批給中的某個或某幾個地塊失效而單方面分割/縮小批給的標的。

V. 被上訴實體不能宣告第 29/1989 號地籍圖中面積為 3304 平方米的 C 地段失效，因為該地段對應的是在其上所修建的聚龍街，因而屬於非融通物，不可成為私權標的。

VI. 按原審法院的觀點，事先聽證因失效宣告屬於一項被限定的行政活動而不再具有任何重要性。

但原審法院並沒有在對具體個案的事後判斷的基礎上作出其決定。

VII. 按原審法院的觀點，在行使限定性權力的情況中，永遠不會存在對平等原則、無私原則和善意原則的違反。

但根據終審法院在 2011 年 12 月 14 日第 54/2011 號案件的合議庭裁判中所裁定的內容並按照相同的道理，這一表述成立的前提是行政長官 2016 年 4 月 26 日的批示必須因行政當局沒有任何自由裁決的空間而成為具體個案中唯一可能的解決方案。

檢察院司法官發表意見，認為上訴理由不成立。

二、事實

被上訴的合議庭裁判認定了以下事實：

1. 透過公布於 1987 年 3 月 30 日第 13 期《澳門政府公報》第 42/SAES/87 號批示，批准以租賃制度及免除公開競投方式，將一幅面積 9,180 平方米，位於氹仔島，北安填海區及澳電分站之間，稱為“PO2”地段，部分需填海取得的土地批予 Raimundo Ho。

2. 上述土地的批給透過於 1987 年 6 月 12 日簽署的公證書作為憑證。

3. 根據批給合同第二條款的規定，租賃有效期為 25 年，由簽署公證書之日起計，即於 2012 年 6 月 11 日屆滿。

4. 按照合同第三條款的規定，土地用作興建基建設施、十四座 3 層高的別墅，以及供住客專用的會所、游泳池及網球場設施。

5. 土地利用總期間為 36 個月，由第 42/SAES/87 號批示公布日起計，即由 1987 年 3 月 30 日至 1990 年 3 月 29 日。

6. 及後，透過公布於 1992 年 8 月 3 日第 31 期《澳門政府公報》

第 101/SATOP/92 號批示，批准修改土地的用途，改作興建基礎設施、十四座 3 層高及七座 2 層高的別墅，以及游泳池、網球場及配套设施，並更正批給土地的面積為 11,650 平方米。

7. “PO2”地段由在地籍圖上經適當定界、標示並彼此獨立的 6 塊地組成，分別是：“A”、“B”、“C”、“D1”、“D2”和“E”，每塊地都有各自的目的和用途。

8. “A”地塊，為單幢別墅範圍。

9. “B”地塊，為 MA 級樓宇建築範圍。

10. “C”地塊，由承批人負責的城市基建，並歸入公產。

11. “D1”和“D2”地塊為專作綠化區的範圍，並歸入公產。

12. 當“B”地塊的樓宇完成後，須將“E”地塊之電房拆除，並歸入公產。

13. 透過上述的修改，土地利用期間獲准延長 30 個月，即由 1990 年 3 月 30 日至 1992 年 9 月 29 日，且承批人須於修改批示公布日起計 90 日內，編製及遞交工程計劃(基礎、結構、供水、排水、電力及

特別設備計劃)，以及於工程計劃獲核准的通知日起計 30 日內，展開施工。

14. 承批人已按時分期繳付 4,230,000.00 澳門元的合同溢價金及 2,070,654.00 澳門元的附加溢價金。

15. 特別負擔方面，承批人須負責：

1) 騰空及移走土地上的所有建築物和物料；

2) 按照行政當局核准的計劃，建造基建設施，尤其包括道路網絡、污水網絡、供水網絡，以及公共能源及照明系統和包括必要的變電站；

3) 於竣工日起計一年內，保證土地上的基建設施所採用的材料質量良好及優質施工，並由其出資進行一切的修改及更換；

4) 於基礎設施計劃獲行政當局核准後，倘承批人認為有需要，基礎設施的任何更改計劃及相關工程須自資執行；

5) 於竣工及獲行政當局接納後，隨即將所有道路及公共綠化區，連同所有相關基建設施移交予行政當局；

6) 於土地利用工程進行期間，對承批人於按照合同規定須移交予行政當局的道路或公共綠化區所造成的一切破壞或任何毀壞，尤其由材料運輸所造成者，作出維修。

16. 就修改批給合同第三條款第 1 款 b 項所訂的十四座 3 層高別墅，已於 1991 年 2 月 5 日竣工，並於同年 4 月 2 日獲發第 77/91 號使用准照。

17. 除了在“A”地段上修建了所提到的獨立式住宅的地方之外，所批出之土地的其他地方從未被利用。

18. 土地委員會於 2016 年 1 月 21 日舉行會議並作出了第 6/2016 號意見書，當中內容在此視為全部轉錄，總結如下：“土地委員會於 2016 年 1 月 21 日舉行會議，經分析案卷並考慮到 2011 年 12 月 29 日第 304/DSODEP/2011 號、2012 年 6 月 22 日第 34/DJUDEP/2012 號、2012 年 8 月 21 日第 26/GTJ/2012 號、2012 年 10 月 5 日第 241/DSODEP/2012 號、2013 年 1 月 21 日第 033/DSODEP/2013 號、2013 年 5 月 30 日第 001/DSODEP/2013 號報告書、2015 年 9 月 4 日第 121/DJUDEP/2015 號、2015 年 12 月 3 日第 306/DSODEP/2015 號建議書內所載的意見及建議，並考慮到運輸工務司司長於 2012 年 11 月 9 日在第 241/DSODEP/2012 號報告書和 2015 年 12 月 4 日在第

306/DSODEP/2015 號建議書內所作的批示和行政長官於 2012 年 11 月 14 日在第 241/DSODEP/2012 號報告書上作出的批示，本委員會認為即使行政當局已展開程序，以審議及核實批給合同的不履行是否可歸責於承批人，且因而構成法律及合同規定的失效—制裁的理由，但該批給的有效期(租賃期)已於 2012 年 6 月 11 日屆滿，而土地中面積 7,590 平方米部分並沒進行利用，批給因該期間屆滿而導致部分失效，而此部分失效須透過行政長官的批示宣告。”

19. 2016 年 2 月 15 日，運輸工務司司長出具意見書，相關內容視為在此全部轉錄，當中得出以下結論：“經參閱上述案卷，並基於當中所提出的理由，本人同意有關建議，謹請行政長官閣下因租賃期已過而宣告土地的批給部分失效。”

20. 2016 年 4 月 26 日，被上訴實體根據及基於上條所指的運輸工務司司長意見書，宣告以租賃制度批出，屬土地委員會第 54/2015 號案卷所述之位於氹仔島，在電力公司的配電站和北安填海區之間，稱為 PO2 地段，標示於 B61 冊第 198 頁背頁第 21676 號之土地的組成部分且必須脫離該土地，在上述第 29/1989 號地籍圖中以字母“B”、“C”、“D1”、“D2”和“E”定界及標示的地塊因批給期間屆滿而失效。

三、法律

1. 要審理的問題

要審理的是上訴人所提出的前述問題。

2. 針對 2017 年 2 月 16 日的中間裁判的上訴

提出了兩個問題。

上訴人聲稱被宣告失效的地段上的住宅單位的預約買受人對於司法上訴的決定存有利益。

這是對的。但是對於撤銷被上訴行為存有與上訴人相同的利益。根據《行政訴訟法典》第 39 條的規定，司法上訴理由成立時可能受到直接損害之人，具有正當性作為對立利害關係人參與有關訴訟程序。住宅單位的預約買受人不屬於這種情況。上訴勝訴只會使他們獲益。

第二個問題也是一樣。

根據在此予以轉用的終審法院和中級法院就土地批給因期間屆滿而失效問題的一致司法見解，上訴人擬通過詢問證人予以證明的事實對於決定而言是不重要的，在最後針對實體問題的上訴中我們還會再談到這個問題。

因此，不批准對證人作出詢問的決定應予維持，不論它所依據的理由是什麼。

3. 出其不意的決定

上訴人稱不審理在被上訴裁判第 535 頁至第 535 頁背頁的 a 項至 g 項所指之瑕疵的決定，對於上訴人而言因違反了確保辯論的原則屬於一項出其不意的決定，因為上訴人沒有被通知就被上訴實體和檢察院提出的其在非強制性陳述中所列出的瑕疵已經逾期的問題發表意見。上訴人還補充說明這是一項程序性無效，即遺漏一項法律所規定的行為(《民事訴訟法典》第 147 條第 1 款)，這項無效隨著被上訴裁判的作出(若對其作出通知)而最終形成，因此被一項過度審理的無效所吸收，因為根據《民事訴訟法典》第 3 條第 3 款的規定，在沒有聽取當事人意見的情況下，法院就從未在訴訟程序中討論過的

問題作出裁決是不合法的。

這個程序性無效，如果存在的話(是一個不必審理的問題)，應該在自接獲被上訴裁判的通知之日起開始計算的 10 日期間內提出(《民事訴訟法典》第 107 條及第 101 條)——通知是透過 2018 年 7 月 17 日的掛號信作出，因為從這時起，上訴人得知自己並沒有被通知就不對在非強制性陳述中所提出的新瑕疵作出審理發表意見。該期間於 2018 年 7 月 30 日結束，而上訴人在 2018 年 10 月 11 日遞交的上訴理由陳述中才提出這一問題，因此為時已晚。因為這個或有的程序性無效不是依職權審理的問題，所以被上訴裁判裁定其逾時不構成任何過度審理。

4. 上訴狀中的訴因和非強制性陳述中的新瑕疵

上訴人認為，不審理在被上訴裁判第 535 頁至第 535 背頁的 a 項至 g 項所指的“新”瑕疵的決定不應維持，這是因為上訴人在其非強制性陳述中所做的是從一個新的角度去定性其此前在上訴狀中已經提出的事實，而這點從在本理由陳述書內專門列出的表格中對非強制性陳述的內容和上訴狀的內容所作的對照中可以看出。

我們來看是否真的如其所言。

a) 存在阻礙由產生自第 101/SATOP/92 號批示的批給所衍生之權利失效的原因；

b) 行政當局在確定除斥期間的最初屆滿時刻時存在錯誤；

這些瑕疵在司法上訴狀中並沒有被提出，上訴人僅僅是提出了兩項事實，並沒有在這些事實的基礎上提出任何瑕疵。

c) 因第 29/1989 號地籍圖上面積為 3304 平方米的“C”地段的更改而導致給付的客觀不可能；

該瑕疵在司法上訴狀中並沒有被提出，上訴人僅僅是提出了事實，並在這些事實的基礎上提出違反善意原則的瑕疵，該瑕疵已被審理。

d) 新的利用計劃和隨之發生的無法利用的情況；

該瑕疵在司法上訴狀中並沒有被提出，上訴人僅僅是提出了事實，並沒有在這些事實的基礎上提出任何瑕疵。

e) 不能歸咎於承批人即現上訴人的拖延；

該瑕疵在司法上訴狀中並沒有被提出，上訴人僅僅是提出了事實，並在這些事實的基礎上提出違反善意原則的瑕疵，該瑕疵已被審理。

f) 宣告批給部分失效的事實前提錯誤和法律前提錯誤；

該瑕疵在司法上訴狀中並沒有被提出，上訴人僅僅是提出了事實，並在這些事實的基礎上提出部分失效在法律上屬不可能以及違反善意原則的瑕疵，這些瑕疵已被審理。

g) 因調查不足而產生的事實前提和法律前提錯誤。

該瑕疵在司法上訴狀中並沒有被提出，上訴人僅僅是提出了事實，並在這些事實的基礎上提出違反適度原則的瑕疵。

綜上所述，所提出的瑕疵不成立，因為與本院於 2014 年 11 月 19 日在第 112/2014 號案的合議庭裁判內所涉及的情況不同，在本案中，只有一部分對於審查新瑕疵而言具有重要性的事實在司法上訴狀中被提出。

5. 事實事宜不足以支持法律決定

上訴人稱不審理在非強制性陳述中所提之法律問題，並得出所主張的對《行政程序法典》第 5 條、第 7 條和第 8 條規定的行政法一般原則的違反在行政當局的被限定活動中自動不產生效力之結論的決定，使得原審法院僅認為在被上訴裁判第 531 頁背頁至第 534 頁第 1 點至第 20 點所敘述的已確定事實為重要事實，並拒絕查明上訴人在司法上訴中所提之其他事實孰真孰假。上訴人還說原審法院應擴大審理範圍，以便對事實事宜中的其他爭議點，尤其是在上訴狀結論的 g 項、h 項、i 項、u 項、w 項至 hh 項、yyyy 項、zzzz 項、aaaaaa 項至 ddddd 項、ffffff 項、gggggg 項中所指的事實作出審理，而不僅僅是審理那些根據法院所認為的在具體個案中唯一可能的法律解決辦法而具有重要性的事實。

但這是不對的。在被上訴裁判作出之日，已有終審法院以全票通過的確定司法見解認為，批給期間屆滿而批給未轉為確定將不可避免地導致批給失效。因此調查證據是完全沒有意義的。

6. 批給的部分失效

上訴人認為，不能透過宣告批給中的某個或某幾個地塊失效而單方面分割/縮小批給的標的。

在本案中：

透過公布於 1992 年 8 月 3 日第 31 期《澳門政府公報》第 101/SATOP/92 號批示，批准修改土地的用途，改作興建基礎設施、十四座 3 層高及七座 2 層高的別墅，以及游泳池、網球場及配套設施，並更正批給土地的面積為 11,650 平方米。

“PO2”地段由在地籍圖上經適當定界、標示並彼此獨立的 6 塊地組成，分別是：“A”、“B”、“C”、“D1”、“D2”和“E”，每塊地都有各自的目的和用途。

“A”地塊，為單幢別墅範圍。

“B”地塊，為 MA 級樓宇建築範圍。

“C”地塊，由承批人負責的城市基建，並歸入公產。

“D1”和“D2”地塊為專作綠化區的範圍，並歸入公產。

當“B”地塊的樓宇完成後，須將“E”地塊之電房拆除，並歸入公

產。

就修改批給合同第三條款第1款b項所訂的十四座3層高別墅，已於1991年2月5日竣工，並於同年4月2日獲發第77/91號使用准照。

除了在“A”地段上修建了獨立式住宅的地方之外，所批出之土地的其他地方從未被利用。

考慮到以上所述的事實，即在臨時批給期間內，所批出的地段只有一部分被開發利用，有三種可能的解決辦法：

a) 批給整體失效；

b) 不屬於批給的失效，即便承批人從未將整幅土地完整地利用；

c) 劃分出在批給期間內沒有被開發利用的地塊失效，但不宣告已經被開發利用且已獲得使用准照的地塊失效。

上訴人的觀點是採取 b 項的解決辦法。但考慮到批給公共土地背後的公共利益，這其實是唯一不可接受的方案，因為澳門的土地

稀缺。不履行利用土地的義務的做法不可取，即便承批人不能或不想利用土地。

a 項的解決辦法也不是完全合理的，因為其中的一塊地被開發了，而且房子可能也已經被出售給了第三人。

所採取的方案，即 c 項，是合理的。只將沒被開發的部分宣告失效。而且也是合法的。雖然《土地法》沒有明確規定土地的部分失效，但可以在《民法典》第 285 條所規定的法律行為的減縮制度中得到支持，根據該條，法律行為的部分無效或部分撤銷不引致整個法律行為非有效，但顯示除去有瑕疵部分後該法律行為即不成立者除外。這項規定來源於利用法律行為的一般原則，它與行政法中所奉行的利用行使限定性權力所作之行政行為的一般原則有異曲同工之妙。

因此，沒有什麼妨礙宣告批給部分失效。

7. 宣告 C 地段失效在法律上屬不可能

上訴人聲稱被上訴實體不能宣告第 29/1989 號地籍圖中面積為

3304 平方米的 C 地段失效，因為該地段對應的是在其上所修建的聚龍街，因而屬於非融通物，不可成為私權標的。

然而，被上訴裁判通過查閱調查卷宗中所載的文件，認為該事實並不準確。

該事實並未在被上訴實體的答辯中遭到其反駁並不意味著被上訴實體承認該事實，因為被上訴裁判通過轉用檢察院的意見書認為在訴狀中所提出的事實與其所指的文件相矛盾(《行政訴訟法典》第 54 條)。

以上事實中沒有任何一項構成完全證據，因此適用證據的自由評價原則。

一如我們在 2018 年 5 月 16 日第 40/2018 號案的合議庭裁判中所言，終審法院在行政司法裁判的上訴中只審理法律事宜(《行政訴訟法典》第 152 條)，因此當不涉及任何違反法律規定或法律原則的情況，僅涉及被上訴裁判對證據所作的不受終審法院審查的自由評價時，終審法院不能審理事實事宜。

另外，上訴人並不具備訴訟利益去辯稱相關地段因屬道路公產而不能失效。如果該地段不在其承批土地的範圍之內，那麼他沒有

任何利益去對相關失效宣告提出質疑。

與上訴人所言相反，中級法院 2017 年 2 月 16 日(而非 2017 年 12 月 16 日)的合議庭裁判並沒有就此問題發表意見，而是針對行為的不可上訴性發表了意見，因為該行為沒有在一個個別和具體的情況中產生對外效力。

8. 欠缺事先聽證·違反平等原則、無私原則和善意原則·未作出事後判斷

有關這些問題我們轉用本院於 2018 年 5 月 23 日、6 月 6 日和 7 月 31 日分別在第 7/2018 號案、第 43/2018 號案和第 31/2018 號案件內所作的合議庭裁判，在其中我們對上述問題作出了分析，相關內容視為在此轉錄。

與上訴人所辯稱的相反，被上訴裁判得出了被上訴行為是在具體個案中唯一可能之決定的結論，因為行政當局沒有決定的空間。

所提出的這幾項瑕疵均不成立。

四、決定

綜上所述，合議庭裁定兩上訴敗訴。

訴訟費用由上訴人承擔，中間上訴的司法費訂為 2 個計算單位，實體問題上訴的司法費訂為 18 個計算單位。

2019 年 3 月 6 日，於澳門。

法官：利馬（裁判書制作法官）— 宋敏莉 — 岑浩輝

出席評議會的檢察院司法官：蘇崇德