

第 6/2019 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：澳門逸園賽狗股份有限公司

被上訴人：行政長官

主題：判決·遺漏篩選已認定的事實·未認定的事實·列明證據方法·形成審判者心證之決定性依據·新舊《土地法》在時間上的適用·租賃批給合同·《土地法》·對都市性土地或具有都市利益的土地的利用的證明·臨時批給續期·宣告批給合同失效·臨時批給期間·對利害關係人進行聽證·行政程序·行使被限定權力而作出的行政行為的利用原則

裁判日期：2019 年 2 月 27 日

法官：利馬(裁判書制作法官)、宋敏莉和岑浩輝

摘要：

一、關於司法上訴的判決中遺漏篩選(在上訴人看來)重要的已認定事實的主張，只有當上訴人指出其所列出的未獲認定的事實對其

案件的審理有何重要性時，該主張理由方能成立。亦即，只有在上訴人澄清其聲稱未獲被上訴裁判認定的事實對起訴狀中所提出的相關行政行為的瑕疵而言有何重要性的情況下，上述主張理由方能成立。而且這一重要性須得到上訴法院的認同。

二、在撤銷性司法上訴中，判決既不指出不予認定的事實，也不具體列明用以認定事實的證據方法，以及那些對於形成裁判者之心證來講屬決定性的依據。

三、於 2014 年 3 月 1 日開始生效的新《土地法》(第 10/2013 號法律)第 212 條及後續條文優先於《民法典》中關於法律在時間上適用的一般規定。

四、在承批人的權利和義務方面，新《土地法》第 215 條(二)項規定合同之約定優先於法律規定。如無約定，則適用新法而非舊法(第 6/80/M 號法律)，但不妨礙《民法典》第 11 條第 1 款的適用，該款規定“法律只規範將來情況；法律即使被賦予追溯效力，其旨在規範之事實已產生之效果，仍推定保留”。

五、考慮到新《土地法》第 215 條的標題已經確定了該法適用於其生效之前的臨時批給，上指第 215 條(三)項的意思是，當之前定

出的土地利用的期間已屆滿，且因承批人的過錯而未進行該土地的利用時，直接適用新法的兩項規定(第 104 條第 3 款及第 166 條)，即便這違背相關合同中的約定(前項)和舊法的規定。

六、對都市性土地或具有都市利益的土地的利用，須由承批人出示使用准照予以證實(《土地法》第 130 條)。有關利用獲證明後，批給即轉為確定(第 131 條)。

七、《土地法》將臨時批給不可續期作為一項原則予以確定。此規定的唯一例外情況是：只有在臨時批給的土地與確定批給的土地合併，且屬一併利用的情況下，應承批人的申請，經行政長官預先許可，相關的臨時批給方可予以續期(第 48 條)。

八、25 年的臨時批給期間屆滿後(如合同未另外訂定期間)，行政長官如認為在上述期間內事先訂定的利用條款未獲履行，則應宣告合同失效。也就是說，如果承批人未能提交房地產使用准照，那麼行政長官將基於期間屆滿而宣告失效，因為對都市性土地或具有都市利益的土地的利用是透過該准照的提交予以證實的。

九、且行政長官無須查明相關利用條款是否因不可歸責於承批人的原因而未獲履行。也就是說，無須查明是否因承批人的過錯而

未進行土地的利用，或者，譬如行政當局對土地未被利用的情況是否有完全或部分過錯，又或者，是否因意外情況或不可抗力而導致未進行土地的利用。

十、沒有任何規定允許行政當局在達到 25 年的最長批給期限之後，將臨時批給的期間視為中止或將其延長。

十一、如基於不可歸責於承批人且行政長官認為充分的理由，則應承批人的申請，行政長官可批准中止或延長土地利用的期間。

十二、面對行政當局行使被限定的權力的情形，只要法院透過事後判斷能夠得出行政當局所作的決定是在具體情況下唯一可能的決定的結論，那麼規定於《行政程序法典》第 93 條第 1 款的對利害關係人的聽證便降格為行政程序中的非根本性手續。

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

澳門逸園賽狗股份有限公司針對行政長官 2017 年 2 月 13 日的批示提起撤銷性司法上訴，該批示宣告一幅面積 5,235 平方米，以租賃方式批出，位於路環島，稱為“SK1”地段的土地的臨時批給合同因批給期間屆滿而失效。

中級法院透過 2018 年 10 月 4 日的合議庭裁判裁定司法上訴敗訴。

澳門逸園賽狗股份有限公司不服，向終審法院提起司法裁判的上訴，提出以下問題：

一被上訴的合議庭裁判因欠缺事實理由說明而無效，因其沒有

審理上訴人提出的訴因，也沒有列出不予認定的事實，而且沒有說明不予認定的理由；

— 被上訴的合議庭裁判因遺漏審查附入卷宗的證據及衡量其價值而無效；

— 被上訴行為因遺漏對利害關係人進行事先聽證而非有效，中級法院因此而出現審理錯誤，違反了《行政程序法典》第 93 條的規定；

— 以土地的臨時批給期間屆滿而批給未轉為確定為由宣告失效的前提，必須是批給行政實體就承批人在履行批給合同過程中的行為及過錯作出了(消極的)判斷，亦即就未履行利用義務的情況是否可歸責於承批人作出了判斷，該前提在第 10/2013 號法律中並未被排除。

— 考慮到合同的行政性質以及對行政當局使用其單方變更合同的權利所規定的明確限制，要求澳門特區有義務恢復合同的財政平衡，而在本案中要想實現這一目標，唯一適當的途徑是按照因行政當局的自主行為而無法進行土地利用的期間長短，相應延長現有土地完成利用的期間(以及批給的期限)；如果由於這一延長導致利用期

超逾了所規定的(臨時)批給期限，那麼顯然也要延長本身的批給期間；

— 《基本法》第 120 條也規定了對上訴人利益和權利的保護。

— 上訴人有權延長完成土地利用的期間，因此也有權延長批給期間，這兩項權利受到批給合同的保護，也受到第 10/2013 號法律和《基本法》的保護。

— 被上訴裁判作出相關決定時出現審理錯誤，違反了《基本法》第 120 條、第 6/80/M 號法律第 54 條和第 55 條、第 10/2013 號法律第 48 條和第 215 條、《行政程序法典》第 167 條 a 項以及批給合同第二條款的規定。

— 對行政原則的違反可受司法審查。

— 被上訴實體的行為與其此前在批給合同期間所展開的整體行政活動不符，破壞了上訴人對獲准延長土地利用期間的正當期待，相應地，也侵犯了上訴人延長批給期間的權利，明顯違反了《行政程序法典》第 8 條第 2 款 a 項所規定的作為善意原則必然後果的保護信任原則。

— 完全不能接受澳門特區模稜兩可的做法，一方面制造了會在相關案卷中批准私人請求的表象，另一方面卻作出了與已有事實情狀相矛盾的意料之外的決定，阻止私人行使其權利，而私人所想的僅僅是繼續為澳門的發展做貢獻。

— 這種行為違反了規範公共行政當局活動的最基本的法律原則：行政當局與私人合作原則，作為善意原則必然後果的保護信任原則，以及適度原則。

— 在卷宗中詳細指出的與本上訴情形相似的其他案件中，行政長官作出了不同的決定。

— 被上訴實體的行為明顯且嚴重地違反了《行政程序法典》第5條第1款所指的行政當局必須遵循的平等原則。

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 1989 年 12 月 26 日第五十二期《澳門政府公報》第二副刊的第 17/SATOP/89 號批示，批准以租賃方式及免除公開競投，將一幅面積 5,235 平方米，位於澳門路環石排灣工業區，稱為「SK1」地段的土地批予承批人澳門逸園賽狗股份有限公司，即本案上訴人。

2- 批給期間為 25 年，由簽訂有關公證書之日起計。

3- 土地利用的總期限為 24 個月，自批准相關合同的批示於《澳門政府公報》公布之日起計。

4- 上述批給的目的為利用該土地興建幾幢樓高最多兩層，作狗隻繁殖用途的樓宇，並由承批人直接經營，因為承批人在澳門賽狗園展開職業活動，需要一幢樓宇輔助其業務。

5- 之後，透過 1990 年 11 月 30 日於財政司訂立的公證書，對上述批給合同作出規範。

6- 承批人，即現上訴人，已全數支付合同溢價金分期款項。

7- 透過第 8111.03 號行政卷宗第 138 頁所載的運輸暨工務政務

司司長於 1993 年 8 月 30 日在 1993 年 8 月 6 日的第 063/SOTSDB/98 號報告書上所作的批示，作出如下決定：

a) 將石排灣的地段作住宅用途，而不作工業用途；

b) 將平整土地及劃分地段的工程交給具備實施該工程之技術能力的企業。

8- 透過行政卷宗第 143 頁所載的 1993 年 12 月 2 日的第 857/8111.01/SOLDEP/93 號公函，將上述決定通知現上訴人。

9- 而現上訴人透過 1993 年 12 月 14 日的信函，表示同意將有關土地的用途更改為住宅用途。

10- 自該日期起，現上訴人再未從土地工務運輸局處接獲與該事宜相關的任何通知，或是就有關土地所作的任何決定。

11- 行政卷宗第 138 頁所載的 1993 年 8 月 11 日遞交予司長的批示中提到如下內容：

「2 - 石排灣開發一路環石礦場開採及修復總計劃的基本目標為：

- 調整現存合同狀況；
- 具體確定開發區域的最大邊界。

開發包括：

- 開採石礦場；
- 平整平台；
- 景觀治理。

“A 選項”所對應的建議書有條件獲取可行意見，不過其最長總期限應減至 5 年，且包含第 3 點所述的全部內容。

5 - 應縮減/縮短石排灣工業區的開發期間，以便能夠盡早進行已批出地段的利用以及必要基礎設施的建造。

6 - 基上所述，以下內容呈上級考慮：

- 核准所遞交的計劃，但條件是遞交一份最長期限不超過 5(伍)年的計劃；

- 修改與豐怡建築材料製品有限公司訂立的合同，從而確定新的開發區域、須遵守的期間以及新的費用和租金金額；

- 與海島市政廳確定開採的監督標準和方式；

- 聯絡石排灣各地段的承批人，通知承批人欲開發相關地區，平整土地，以便進行土地的利用及基礎設施的建造。

- 以書面方式更改與上述承批人簽訂的協議，以避免豐怡建築材料製品有限公司將來展開工作時受到阻礙；

- 與石排灣的各承批人協商修改批給合同，訂定與有關地段準備妥當的預期時間相符的利用期間，並根據之前由承批人負責而之後將由行政當局實施的土地平整及景觀修復工作，對已支付的溢價金作出調整；

- 調查承批人興建樓宇及維持合同所定用途的真實意願，從而判斷能否修改所規定的占用類型，並採取相應措施。

- 在取得石排灣現有各承批人的同意後，豐怡建築材料製品有限公司應遞交一份承諾在石排灣地區實施有關工作及遵守相關期限的文件。」

12- 透過行政卷宗第 138 頁及第 138 頁背頁所載的 1993 年 8 月 30 日的批示，上述意見書獲上級同意。

13- 上訴人從答覆行政當局同意更改土地用途之日起，便再未收到行政當局的任何通知或指示，不管是什麼內容。

14- 在第 56/2015 號土地案卷中，土地委員會出具了第 7/2016 號意見書，內容如下：

「第 56/2015 號案卷 - 基於 25 年的批給有效期已於 2015 年 11 月 29 日屆滿，因此建議宣告一幅以租賃制度及免除公開競投方式批予澳門逸園賽狗股份有限公司，位於路環島，石排灣工業區“SK1”地段，面積 5,235 平方米的土地臨時批給失效。

I

1. 按照第 10/2013 號法律《土地法》第四十四條的規定，以租

賃方式批給時，須先作臨時批給，並按其特徵訂定期間；如在所訂期間內已履行事先訂定的利用條款，且土地經確定劃界，該批給則轉為確定批給。按照同一法律第四十八條的規定，臨時批給不可續期。這樣，按照第一百六十七條的規定，透過行政長官批示，基於租賃期間之經過而宣告批給失效。

2. 按照《土地法》第一百七十九條及八月二十一日第 79/85/M 號法令第五十六條的規定，因宣告批給失效，須以行政長官批示命令承批人或佔用人勒遷，倘承批人未在規定期間內清遷時，由土地工務運輸局執行勒遷。

3. 基於此，土地工務運輸局土地管理廳於 2015 年 11 月 18 日透過第 349/DSODEP/2015 號建議書，建議上級批准展開基於期間的經過而宣告土地臨時批給失效的程序，並按照各案卷之租賃期屆滿的順序展開相關工作。在土地工務運輸局局長作出同意建議的意見後，運輸工務司司長於 2015 年 11 月 25 日作出核准的批示。

II

4. 透過公佈於一九八九年十二月二十六日第五十二期《澳門政府公報》第二副刊的第 17/SATOP/89 號批示，批准以租賃制度及免

除公開競投方式，將一幅面積 5,235 平方米，在物業登記局未有標示，位於路環島，石排灣工業區“SK1”地段的土地批予澳門逸園賽狗有限公司(以下簡稱承批人)，用作設置狗舍及輔助設施。上述土地的批給透過於 1990 年 11 月 30 日簽署的公證書作為憑證。

5. 根據批給合同第二條款的規定，租賃有效期為 25 年，由簽署合同公證書之日起計，即於 2015 年 11 月 29 日屆滿。

6. 按照批給合同第三條款的規定，土地用作興建多幢最高兩層、作飼養狗隻的樓宇，由承批人直接經營。

7. 按照批給合同第五條款的規定，土地的利用總期間為 24 個月，由批准合同的批示在《澳門政府公報》公佈之日起計，即由 1989 年 12 月 26 日至 1991 年 12 月 25 日。

8. 在不妨礙遵守土地利用的總期間，承批人應按照訂定的期間遞交計劃及開始施工。由批示公佈日起計 60 日內，承批人須制定及遞交工程計劃草案(建築計劃)；工程計劃草案獲核准通知日起計 90 日內，制定及遞交工程計劃(地基、結構、供水、渠道、供電及特別設施等計劃)；而工程計劃獲核准通知日起計 45 日內開始施工。

9. 按照批給合同第六條款的規定，承批人須獨力承擔的特別負擔為騰空有關批給土地，並移走其上倘有的全部建築物及物料。

10. 根據財務跟進資料，承批人已全數支付合同第十條款規定的溢價金澳門幣 1,502,126.00.00 元。

11. 題述土地標示於物業登記局 B106A 冊第 12 頁第 22015 號，其批給所衍生的權利以承批人的名義登錄於 F2 冊第 32 頁第 429 號。

12. 承批人於 1990 年 3 月 6 日向工務運輸司遞交一份建築計劃，根據 1990 年 6 月 12 日的批示，該計劃獲得有條件核准。工務運輸司已於 1990 年 6 月 18 日透過第 3678/DCULIC/90 號公函通知承批人。

13. 及後，根據運輸暨工務政務司於 1993 年 8 月 30 日撰寫在 1993 年 8 月 6 日第 063/SOTSDB/93 號報告書上的批示，土地工務運輸司於 1993 年 12 月 2 日透過第 857/8111.1/SOLDEP/93 號公函通知承批人如下內容：

“.....由於選址、高成本和在建設具石排灣特色的基礎設施方面遇到困難，根據尊敬的運輸暨工務政務司於 1993 年 8 月 30 日的批

示，作出以下決定：

- a) 將石排灣一帶地段由工業用途改為住宅用途；
- b) 將土地調整及劃分工程判給具備技術能力的公司。

於上述的土地調整、景觀整治和批出地段的基礎設施之成本分擔，該等費用由相關承批人承擔，為免出現爭議，有必要取得閣下的書面同意接納修改批給合同，因新的土地用途涉及以下事宜：

- a) 訂定與處置土地預計時間相符的新土地利用期間；
- b) 調整溢價金金額。

倘閣下仍認為該地段應維持工業用途，亦應通知本司，以便批出另一幅等值，更適合作該用途地點的土地，作為交換。

為着儘快開展工作，請閣下於 1993 年 12 月 20 日前給予回覆。”

14. 為回覆上述公函，承批人於 1993 年 12 月 15 日向土地工務運輸司遞交信函，表示有意修改土地的用途為住宅用途。

15. 直至 2015 年 5 月 14 日，承批人向運輸工務司司長辦公室遞

交申請書，其解釋由於社會經濟的變化、工業的轉變及澳門特區的成立，政府因而未有對路環及石排灣規劃作最後定案，再者，批給地段周邊缺乏基建設施，以及土地曾被第三人霸佔，直至 2009 年初級法院作出判決，承批人始獲退還批給地段，這些都是導致承批人未能對土地進行利用的原因，因此未利用土地並不應該歸責於承批人。現時為配合石排灣區的發展，請求行政當局批准更改土地的用途，以興建一個作住宅、商業及停車場用途的綜合體，並附上一份初研計劃。運輸工務司司長於同日在該申請書上作出批示，將該申請書送交土地工務運輸局跟進。

16. 土地管理廳於 2015 年 11 月 13 日撰寫第 237/DSODEP/2015 號建議書作出分析，由於租賃期至 2015 年 11 月 29 日屆滿，因此餘下的時間根本並不足以完成計劃核准及批給修改的程序，故建議上級批准以此通知承批人。在土地工務運輸局局長作出同意建議的意見後，運輸工務司司長於 2015 年 11 月 24 日作出同意批示。

基於此，土地工務運輸局於 2015 年 11 月 27 日透過第 911/8111.02/DSODEP/2015 號公函，將上述的決定通知承批人。

17. 根據批給合同第二條款的規定，租賃有效期為 25 年，由簽

署合同公證書之日起計，即已於 2015 年 11 月 29 日屆滿，但由於土地至今仍未進行利用，批給仍屬臨時性，按照《土地法》第四十八條第一款的規定，臨時批給不可續期，基於此，土地管理廳於 2015 年 12 月 17 日透過第 375/DSODEP/2015 號建議書對情況作出分析，並建議上級批准跟進基於租賃期間已過而宣告批給失效的程序，將案卷送交土地委員會發表意見及跟進續後程序，以便按照《土地法》第一百六十七條的規定，由公佈於《澳門特別行政區公報》的行政長官批示宣告批給的失效。在土地工務運輸局代局長作出同意建議的意見後，運輸工務司司長於 2015 年 12 月 23 日作出同意批示。

18. 綜上所述，本委員會經分析案卷，由於有關合同第二條款所定的 25 年的租賃期已於 2015 年 11 月 29 日屆滿，因此有關的臨時批給經已失效(喪失權利的失效)。

事實上，根據第 10/2013 號法律《土地法》第二百一十二條及第二百一十五條而適用於本個案的第四十四條的規定，以租賃方式批給時，須先作臨時批給，如在所訂期間內已履行事先訂定的利用條款，且土地經確定劃界，該批給則轉為確定批給(見第一百三十條及第一百三十一條)。

在批給有效期屆滿後，根據《土地法》第四十八條第一款的規定，臨時批給不可續期，而本個案亦不屬於同一法律條文第二款的規定，且有關事實已被證實，故處以失效(租賃期已過)。

同樣地，根據七月五日第 6/80/M 號法律(前《土地法》)的規定，倘批給的性質仍屬臨時性，且土地沒有被利用(第四十九條、第一百三十二條及第一百三十三條)，是不可能續期十年，因根據第五十五條第一款的規定，該續期僅適用於屬確定批給。

儘管該批給是自動及直接轉為失效，但為使有關法律狀況轉為確定且不引起爭議，以及清除有關批給所衍生的權利是否已被消滅的法律上不安定性，須按照第 10/2013 號法律第一百六十七條的規定宣告該批給失效。

基於此，本委員會不反對由於租賃期間已過而宣告題述土地批給失效，按照第 16/2004 號行政法規第十三條的規定，承批人所繳納的一切溢價金及利息歸澳門特別行政區所有。

III

土地委員會於 2016 年 1 月 21 日舉行會議，經分析案卷並尤其

考慮到 2015 年 12 月 17 日第 375/DSODEP/2015 號建議書內所載的意見及建議，以及考慮到運輸工務司司長於 2015 年 12 月 23 日在該建議書上所作的批示，本委員會認為基於租賃期間已於 2015 年 11 月 29 日屆滿而導致批給失效，該失效應透過行政長官批示宣告。

2016 年 1 月 21 日於土地委員會。」

15- 2017 年 2 月 13 日，行政長官作出如下批示(a.a)：

「同意。因此，根據本批示組成部分的運輸工務司司長二零一六年一月二十二日意見書所載的內容及理由，本人宣告土地委員會第 56/2015 號案卷所指的以租賃制度及免除公開競投方式的土地批給失效。

二零一七年二月十三日

行政長官

崔世安」

三、法律

1. 要審理的問題

要審理上訴人前面提出的問題。

2. 被上訴裁判無效的問題

關於被上訴裁判無效的問題，本院已在多件對司法上訴的裁判提起的上訴中透過合議庭裁判表明立場，且相關司法上訴所針對的是與本案相似的行政行為。尤其是 2018 年 5 月 23 日在第 7/2018 號案內所作的合議庭裁判中，本院已作出過審理，我們在這裡轉述至有關裁判。

3. 實體問題

關於被上訴裁判的實體問題，本院已在多件對司法上訴的裁判提起的上訴中透過合議庭裁判表明立場，且相關司法上訴所針對的

是與本案相似的行政行為。尤其是 2018 年 5 月 23 日在第 7/2018 號案內所作的合議庭裁判中，以及 2018 年 12 月 5 日和 12 日分別於第 88/2018 號案內(特別是關於違反《基本法》第 120 條規定的部分)和第 90/2018 號案內(特別是關於違反法律原則的部分，有關見解對違反平等原則的問題同樣適用，當所涉及的是限定性行政行為時，不存在違反這些原則的問題)所作的合議庭裁判中，本院已作出過審理，我們在這裡轉述至有關裁判。

因此，上訴理由不成立。

四、決定

綜上所述，合議庭裁定上訴敗訴。

送交第三部分第 2 點和第 3 點中提到的合議庭裁判的證明。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費訂為 10 個計算單位。

2019 年 2 月 27 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