

第 119/2020 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：風景灣置業發展股份有限公司

被上訴人：運輸工務司司長

會議日期：2020 年 9 月 23 日

法官：宋敏莉(裁判書制作法官)、司徒民正和岑浩輝

- 主題：** — 延長土地利用期限
- 善意原則和保護信任原則
 - 自由裁量權

摘 要

如果上訴人在行政當局數次延長土地利用期的情況下仍未能完成對獲批土地的利用，更由於其兩名股東因土地發展問題不斷進行訴訟而導致工程全面停工，直到原先訂定的土地利用期屆滿的將近七年後以及土地租賃期屆滿的十五個月前才再次向行政當

局申請延長土地利用期限，行政當局主要基於不能於上訴人所申請的利用期間內完成有關的建築以及土地利用期間不能延長至超出租賃期間的理由而作出的決定並未違反善意原則和保護信任原則(以及公正原則和無私原則)，也不存在不合理行使自由裁量權的情況。

裁判書制作法官

宋敏莉

澳門特別行政區終審法院裁判

一、概述

風景灣置業發展股份有限公司(公司資料詳見於卷宗)針對運輸工務司司長於 2016 年 6 月 29 日作出的批示提起司法上訴，該批示否決了延長南灣湖計劃 A 區 4 地段(以下簡稱“A4 地段”)的土地利用期限的申請。

透過 2020 年 3 月 26 日的合議庭裁判，中級法院裁定司法上訴敗訴，維持被上訴行為。

風景灣置業發展股份有限公司不服裁判，向終審法院提起上訴，並提出如下結論：

1. 本上訴之提起屬適時，貴院具有權限審理本對司法裁判之上訴；

2. 上訴人為透過刊登於 2007 年 5 月 23 日第 21 期澳門特別行政區公報第二組第 52/2007 號運輸工務司司長批示修改之刊登於

1994年7月27日第30期之澳門政府公報第二組第92/SATOP/94號批示，一幅位於澳門半島蘇亞利斯博士大馬路及澳門商業大馬路之間「南灣湖計劃」A區4地段之承批人，於澳門土地工務運輸局土地管理廳卷宗編號1386.03(以下簡稱“行政卷宗”)；

3. 根據第52/2007號運輸工務司司長批示第二條款及第五條款規定，上述A4地段之租賃的有效期至二零一六年七月三十日，而利用期限則至二零零八年八月十八日止；

4. 儘管上述批示對A4地段原批給批示(即第92/SATOP/94號批示，以下簡稱“原批給批示”)作出修改，但是對A4地段的租賃期並沒有作出任何延長，均是由一九九二年七月六日起算，然而一九九二年當時僅批給南灣發展股份有限公司作封閉工程，而該封閉、填海工程於二零零一年十一月才獲確定驗收；換言之，於一九九二年七月至二零零一年十一月接近十年期間，實質上並不存在A4地段可予利用，即原批給批示所給予上訴人利用A4地段的二十五年期內，首十年根本無法進行利用，而此等情況亦已反映於第52/2007號運輸工務司司長批示，指出：「由於進行基礎建設及經濟不景所產生的各種困難，土地的利用期限獲延長至二零零八年八月十八日」；

5. 然而，A4地段之原批給合同獲修改後，由二零零八年起，上訴人之兩名股東“甲公司”及“乙公司”因發展A4地段不斷發生訴訟；

6. 上述訴訟及相關保全措施亦曾登錄於上訴人之商業登記上，於澳門商業及動產登記局之登錄編號分別為 AP. 55/05092008、AP. 20/23092008、AP. 24/14102008、AP. 23/19112009、AP. 40/10122009及AP. 46/22052012；此外，上述訴訟更對A4地段構成各種無法單方面解除的負擔，尤其是於澳門物業登記局登錄編號為69081C曾作出之查封登記以及登錄編號為32145F曾作出之假扣押及查封登記；

7. 而且，根據土地工務運輸局於二零一六年三月二十二日作出之第116/DSODEP/2016號報告書(載於行政卷宗第939頁至第946頁，在此視為全部轉錄)第4頁所顯示，行政當局是知悉A4地段當時出現的訴訟，尤其是澳門初級法院民事第三法庭第CV3-08-0055-CEO號卷宗對A4地段作出查封；

8. 須特別強調的是，在上述訴訟展開前，上訴人為滿足A4地段之臨時批給合同的條款，尤其是土地利用期至二零零八年八月十八日便屆滿之規定，已對A4地段的土地開展了工程，包括已完

成地樁基礎工程及大部分地庫工程(見載於行政卷宗第759頁至第761頁之圖片)；

9. 而根據土地工務運輸局於二零零八年九月二十三日作出之第063/DSODEP/2008號報告書(載於行政卷宗第891頁至第895頁，在此視為全部轉錄)以及於二零一六年三月二十二日作出之第116/DSODEP/2016號報告書(載於行政卷宗第939頁至第946頁，在此視為全部轉錄)指出，當時上訴人正申請將利用期延期，且行政當局亦有意給予36個月利用期予上訴人完成對A4地段的利用，但正是由於上述訴訟及查封，迫使A4地段之利用期延長審批程序中止；

10. 隨後，上訴人便面對及處理漫長的司法訴訟程序，而眾所周知，土地的發展工程需要龐大資金，倘若欠缺資金便無法推進工程的完成，正因為A4地段因未決訴訟而被假扣押及查封，於A4地段上所出現的各種訴訟、假扣押及查封登記的負擔，無法讓上訴人向金融機構進行融資，迫使工程全面停止；明顯地，有關訴訟屬超出上訴人控制的事實，至少在訴訟結束前上訴人是無法讓A4地段繼續進行，導致A4地段的利用完全停頓及延誤，導致上述地段即使完成地基及樁柱工程亦無法為建築物的上蓋進行施工；

11. 直至二零一五年四月，上訴人之兩名股東“甲公司”及“乙公司”才達成和解，並獲法院宣告解除對A4地段之所有假扣押及查封等訴訟措施(見載於行政卷宗第778頁至第839頁)；

12. 在解決全部訴訟後，上訴人已立即在二零一五年四月二十四日向土地工務運輸局申請利用期續期(申請書編號：DMS55262/2015 de 27/04/2015，載於行政卷宗第778頁至第844頁)，在此之前亦已要求發出工程准照及復工(見載於行政卷宗第773頁，相關申請書編號：DMS.36773/2015 de 17/03/2015、DMS.36779/2015 de 17/03/2015及T-4473 de 19/3/2015)，當時距A4地段之租賃期尚餘一年三個月；

13. 於上述申請書(載於行政卷宗第778頁至第844頁，在此視為全部轉錄)中，上訴人已清楚表達上訴人有把握在期限內按原核准的工程計劃完成施工，以完成土地臨時批給合同之全部義務，尤其但不限於提供了由承建商發出的建築/建造工程工目清單、建築貸款文件、上訴人與承建商簽署的承建酒店工程項目合同，當中已清楚列明完工期必定在二零一六年六月二十九日前完成；

14. 由於上訴人已向中國工商銀行(澳門)股份有限公司借取貸款港幣貳拾叁億肆仟萬圓(HKD\$2,340,000,000.00)，在已籌集足

夠的融資可在最快的速度完成有關建築工程，而且，根據上訴人所委託之於土地工務運輸局註冊編號為XXXX/2006工程師丙的專業分析亦指出，有關對A4地段利用的總工期為332天，換言之，當時至二零一六年六月二十九日是足夠讓上訴人完成A4地段的利用；

15. 然而，土地工務運輸局土地管理廳在上訴人作出申請後接近一年後，於二零一六年三月二十二日才對上訴人的申請出具第116/DSODEP/2016號報告書(載於行政卷宗第759頁至第946號)，期間上訴人一直不斷透過各種途徑向土地工務運輸局了解最新進展，耗費了近一整年的等候時間；

16. 於2016年8月8日，上訴人針對運輸工務司司長於2016年6月29日作出之批示，向中級法院提起司法上訴；於2019年9月6日，上訴人按照《行政訴訟法典》第68條的規定，就所提起之司法上訴向中級法院提交相應之非強制性陳述；

17. 於2020年4月3日，上訴人透過中級法院通知書，獲悉於2020年3月26日，該院對第604/2016號司法上訴卷宗作出的合議庭裁判，判定上訴人敗訴(即被上訴的司法裁判)；

18. 據被上訴的司法裁判指出，由於運輸工務司司長於2016年6月29日作出的批示，不存在上訴人所指的侵犯上訴人之權利及合法權益、錯誤解釋及適用法律、違反《行政程序法典》之基本原則、善意原則及平等原則、事實及法律前提錯誤，以及明顯不合理行使自由裁量權等情況；除卻應有之尊重外，上訴人在此表示不同意；

19. 為主張被上訴的司法裁判存在錯誤認定，現謹援引尊敬的中級法院馮文莊法官閣下於2018年6月7日第377/2015號案件(落敗票聲明)、2018年6月28日第499/2016號案件(落敗票聲明)，以及2018年7月12日第617/2015號案件(落敗票聲明)之投票聲明中之第四部分：法律分析中的(尤其III、IV、VI，以及VII部分)，作出澄清；

20. 中級法院馮文莊法官在上述案件(落敗聲明)之投票聲明中之第四部分：法律分析的精闢見解，在《土地法》的層面上，行政當局批給土地之後，並非一切工作已完成，相反，一連串後續的補充及補足給付(義務)須批給人和承批人共同遵守及行，從這個角度考慮，25年的批給期是一個要求承批人履行義務的一個期間，同一時間行政當局亦負有一套義務，審批承批人提出的申請，如行政當局不履行其義務，直接導致承批人無法履行他本身

的義務，所以25年期並非一個數字年期，而是一個法律期間，即在實際上可能存在比25年更長的時間；

21. 如是者，在批給合同內，行政當局負有義務，而承批人亦負有義務，雙方皆須善意作為。換言之，如存在不履行情況，則須判定是否有合理理由存在，責任方誰屬，過錯程度如何，這是善意原則的基本要求和態度，也是信約必守原則的精神；

22. 所以，倘行政當局在未有評估這種違約行為的原因和歸屬，不考慮過錯方責任，尤其不考慮是否屬上訴人的過錯、可歸責性或是否存在違約行為等因素，卻主張除斥期，並以此為由對上訴人產生一種懲罰性的失效的法律結果，這無疑在法律理由上並不容許；而且，在這前提下所作出的行政行為完全屬於終審法院第32/2013號判決所指「“明顯不公正”...包括行政當局毫無根據或毫無必要地迫使私人犧牲權利的情況」，明顯是違反《行政程序法典》第7條所指的公正原則，亦有違善意履行合同應有的基本態度，違反善意原則及信約必守原則；

23. 有必要再次指出，於2008年4月15日，上訴人代表向土地工務運輸局提出該土地利用延長的申請，而上訴人為滿足該土地的臨時批給合同條款，尤其是土地利用期至2008年8月18日屆滿之

規定，已對該土地開展了工程，包括已完成該土地100%地樁基礎工程及95%地庫工程；

24. 於2008年9月23日，土地工務運輸局土地管理廳就上訴人的申請作出了第063/DSODEP/2008號報告書，當時該局有意給予36個月利用期予上訴人完成對該土地的利用，惟由於出現訴訟及查封，迫使利用期延長審批程序中止；

25. 其後，在土地租賃的有效期(2016年7月30日)屆滿之前，即於2015年4月24日，上訴人向土地工務運輸局申請該土地的利用期續期及發出工程准照(並非申請該土地的土地租賃期延長)，在當時距該土地之租賃期尚餘1年3個月，結合第52/2007號運輸工務司司長批示批准修改該土地用途的經驗，綜合各客觀情況和時間，上訴人認為具備充足條件於該土地的租賃期屆滿前完成施工及臨時批給合同的全部義務；然而，土地工務運輸局自2015年4月24日收到上訴人的申請之後，一直以不作為的方式作拖延；

26. 於2016年6月29日，運輸工務司司長在第194/DSODEP/2016號報告書上作出批示，否決上訴人上述延長該土地利用期至2016年7月29日的申請；

27. 其後，上訴人亦收到土地工務運輸局第144/DAT/2018號公函通知，指經由尊敬的澳門特別行政區行政長官閣下於2018年5月3日作批示，根據及基於作為上述行政長官批示組成部分的運輸工務司司長二零一六年十一月四日意見書，聲請人持有的該幅面積4,563平方米，位於澳門半島，稱為「南灣湖計劃」A區4地段的土地的批給，由於有效期屆滿，已被宣告失效；

28. 循上所見，足以證明當時土地之未有利用屬不可歸責於上訴人的情況；

29. 事實上，導致利用期屆滿非出於可歸責上訴人之原因，上訴人一直處於一個等待及被動的狀態，這是行政當局不能忽視的事實；

30. 與上訴人積極態度截然不同是，作為原本應主動處理及完成該土地的利用期申請審批的行政當局，一直以不作為的方式拖延，沒有主動向上訴人作出通知；所以，有關程序的不了了之絕對是基於行政當局的怠慢及疏忽所致，並不屬可歸責於上訴人的原因，更明顯超出上訴人可控範圍的事實；當行政當局不履行其應遵守之義務，上訴人根本不可能利用相關土地，否則行政當局就是出爾反爾；

31. 基於上述原因，上訴人認為行政當局以不作為方式拖延上訴人提出的延長利用期申請程序及利用期續期程序，以致上訴人未能按照合同規定在該土地的租賃期之前完成發展，並最終基此原因該土地被行政長官閣下宣告失效，此情況非上訴人的怠慢或不作跟進而導致，不可歸責於上訴人；

32. 在尊重其他更好的見解，上訴人認為僅僅是因為行政當局的不作為情況，實不能將對該土地進行未能利用的責任歸咎於上訴人；相反，倘行政當局及時對上訴人2015年4月24日向土地工務運輸局申請該土地的利用期續期及發出工程准照(並非申請該土地的土地租賃期延長)，在當時距該土地之租賃期尚餘1年3個月，事實上具備充足條件於該土地的租賃期屆滿(即2016年7月30日)前完成施工及臨時批給合同的全部義務；

33. 綜上所述，運輸工務司司長於2016年6月29日否決延長利用期申請之行為無疑違反了《行政程序法典》第7條、第8條所訂定的公正原則及無私原則、善意原則，以及保護信賴原則和存在明顯不合理使用自由裁量權情況，從而導致被上訴的司法裁判在適用有關法律時存在錯誤認定，因此，上訴人依法享有相應權利，主張有關司法裁判違反法律並予以撤銷。

被上訴實體作出上訴答辯，認為應判上訴敗訴。

檢察院司法官發表意見，認為上訴理由不成立。

已作出檢閱。

現予以審理和裁決。

二、事實

案中認定了如下事實：

1. 本上訴批示透過澳門土地工務運輸局局長於二零一六年七月六日發出之第 0661/1386.03/DSODEP/2016 號公函(見文件 1)通知司法上訴人；
2. 司法上訴人於二零一六年七月七日收悉上述公函及被上訴批示；
3. 被上訴批示(見文件 1)指出「運輸工務司司長透過二零一六年六月二十九日的批示同意將否決延長上述土地利用期至二零一

六年七月二十九日的申請作出通知，其理據如下：

3.1 因有關地段並不存在任何有效的工程准照，亦沒有任何已獲核准的計劃；

3.2 因並不能於所申請的利用期內，即二零一六年七月二十九日前完成有關的建築，且期間的延長亦將被科處罰款；

3.3 因屬臨時批給，利用期間不能延長至超出租賃期間即二零一六年七月二十九日」，除應有之尊重外，司法上訴人在此表示不同意；

4. 司法上訴人為透過刊登於 2007 年 5 月 23 日第 21 期澳門特別行政區公報第二組第 52/2007 號運輸工務司司長批示修改之刊登於 1994 年 7 月 27 日第 30 期之澳門政府公報第二組第 92/SATOP/94 號批示，一幅位於澳門半島蘇亞利斯博士大馬路及澳門商業大馬路之間「南灣湖計劃」A 區 4 地段之承批人，於澳門土地工務運輸局土地管理廳卷宗編號 1386.03(以下簡稱“行政卷宗”)；

5. 根據第 52/2007 號運輸工務司司長批示指出：

「一、透過公佈於一九九四年七月二十七日第三十期《澳門政府公報》第二組的第 92/SATOP/94 號批示，對一幅以租賃制

度批出，面積 4,563 平方米，位於澳門半島蘇亞利斯博士大馬路及澳門商業大馬路之間，稱為「南灣湖計劃」A 區 4 地段的土地的臨時批給所衍生的權利轉讓予總址設於澳門南灣大馬路 369 號京澳大廈 18 字樓 B，登記於商業及動產登記局 C19 冊第 131 頁第 7623(SO)號的風景灣置業發展股份有限公司，用作興建一幢屬分層所有權制度，作商業、辦公室及停車場用途的樓宇作出規範。

二、由於進行基礎建設及經濟不景所產生的各種困難，土地的利用期限獲延長至二零零八年八月十八日。

三、承批公司擬在有關土地上興建一幢作五星級酒店及停車場用途的樓宇，因此於二零零四年六月二十八日遞交了一份有關利用的初研方案。從城市規劃角度而言，土地工務運輸局就該方案發出了贊同的技術意見，並獲前運輸工務司司長二零零六年九月十六日批示核准。

四、鑒於該土地適合用作所申請的用途，承批公司於二零零四年十二月九日遞交了一份建築圖則，該圖則經審議後被視為可予核准，但須遵守某些技術要件。」

6. 此外，根據上述批示第二條款及第五條款規定，上述 A4 地段之租賃的有效期至二零一六年七月三十日，而利用期限則至二零零八年八月十八日止；

7. 儘管上述批示對 A4 地段原批給批示(即第 92/SATOP/94 號批示，以下簡稱“原批給批示”)作出修改，但對 A4 地段的租賃期並沒有作出任何延長，均是由一九九二年七月六日起算，然而一九九二年當時僅批給南灣發展股份有限公司作封閉工程，而該封閉、填海工程於二零零一年十一月才獲確定驗收。

8. 換言之，於一九九二年七月至二零零一年十一月接近十年期間，實質上並不存在 A4 地段可予利用，即原批給批示所給予司法上訴人利用 A4 地段的二十五年期內，首十年根本無法進行利用，而此等情況亦已反映於第 52/2007 號運輸工務司司長批示，指出：「由於進行基礎建設及經濟不景所產生的各種困難，土地的利用期限獲延長至二零零八年八月十八日」；

9. A4 地段之原批給合同獲修改後，由二零零八年起，司法上訴人之兩名股東“甲公司”及“乙公司”因發展 A4 地段不斷發生訴訟，包括但不限於以下訴訟卷宗(見載於行政卷宗第 778 頁至第 839 頁，在此視為全部轉錄)：

1) 澳門初級法院第三民事法庭第 CV3-08-0055-CEO 號卷宗及其附件；

2) 澳門初級法院第三民事法庭第 CV3-08-0079-CAO 號卷宗；

3) 澳門初級法院第一民事法庭第 CV1-08-0061-CAO 號卷宗；

4) 澳門初級法院第三民事法庭第 CV3-08-0061-CAO 號卷宗及其附件；

5) 澳門初級法院第二民事法庭第 CV2-08-0067-CAO 號卷宗及其附件；

6) 澳門初級法院第三民事法庭第 CV3-09-0074-CAO 號卷宗；

7) 澳門初級法院第二民事法庭第 CV2-09-0092-CAO 號卷宗及其附件；

8) 澳門初級法院第二民事法庭第 CV2-09-0191-CPE 號卷宗；

9) 澳門初級法院第三民事法庭第 CV3-10-0012-CAO 號卷宗；

10) 澳門初級法院第三民事法庭第 CV3-10-0032-CAO 號卷宗；

11) 澳門初級法院第三民事法庭第 CV3-10-0034-CAO 號卷宗

宗；

12) 澳門初級法院第一民事法庭第 CV1-10-0035-CAO 號卷

宗；

13) 澳門初級法院第二民事法庭第 CV2-10-0042-CAO 號卷

宗；

14) 澳門初級法院第二民事法庭第 CV2-10-0047-CAO 號卷

宗；

10. 上述訴訟及相關保全措施亦曾登錄於司法上訴人之商業登記(見文件 2，在此視為全部轉錄)上，於澳門商業及動產登記局之登錄編號分別為 AP.55/05092008、AP.20/23092008、AP.24/14102008、AP.23/19112009、AP.40/10122009 及 AP.46/22052012；

11. 此外，上述訴訟更對 A4 地段構成各種無法單方面解除的負擔，尤其是於澳門物業登記局登錄編號為 69081C 曾作出之查封登記以及登錄編號為 32145F 曾作出之假扣押及查封登記(見文件 3，在此視為全部轉錄)；

12. 根據土地工務運輸局於二零一六年三月二十二日作出之第 116/DSODEP/2016 號報告書(載於行政卷宗第 939 頁至第 946

頁，在此視為全部轉錄)第 4 頁所顯示，行政當局是知悉 A4 地段當時出現的訴訟，尤其是澳門初級法院民事第三法庭第 CV3-08-0055-CEO 號卷宗對 A4 地段作出查封；

13. 在上述訴訟展開前，司法上訴人為滿足 A4 地段之臨時批給合同的條款，尤其是土地利用期至二零零八年八月十八日便屆滿之規定，已對 A4 地段的土地開展了工程，包括已完成地樁基礎工程及大部分地庫工程(見載於行政卷宗第 759 頁至第 761 頁之圖片)；

14. 根據土地工務運輸局於二零零八年九月二十三日作出之第 063/DSODEP/2008 號報告書(載於行政卷宗第 891 頁至第 895 頁，在此視為全部轉錄)以及於二零一六年三月二十二日作出之第 116/DSODEP/2016 號報告書(載於行政卷宗第 939 頁至第 946 頁，在此視為全部轉錄)指出，當時司法上訴人正申請將利用期延期，且行政當局亦有意給予 36 個月利用期予司法上訴人完成對 A4 地段的利用，但正是由於上述訴訟及查封，迫使 A4 地段之利用期延長審批程序中止；

15. 隨後，司法上訴人便面對及處理漫長的司法訴訟程序，而眾所周知，土地的發展工程需要龐大資金，倘若欠缺資金便無法推進工程的完成，正因為 A4 地段因未決訴訟而被假扣押及查封，

於 A4 地段上所出現的各種訴訟、假扣押及查封登記的負擔，無法讓司法上訴人向金融機構進行融資，迫使工程全面停止；

16. 有關訴訟屬超出司法上訴人控制的事實，導致上述地段即使完成地基及樁柱工程亦無法為建築物的上蓋進行施工；

17. 直至二零一五年四月，司法上訴人之兩名股東“甲公司”及“乙公司”才達成和解，並獲法院宣告解除對 A4 地段之所有假扣押及查封等訴訟措施(見載於行政卷宗第 778 頁至第 839 頁)；

18. 在解決全部訴訟後，司法上訴人已立即在二零一五年四月二十四日向土地工務運輸局申請利用期續期(申請書編號：DMS55262/2015 de 27/04/2015，載於行政卷宗第 778 頁至第 844 頁)，在此之前亦已要求發出工程准照及復工(見載於行政卷宗第 773 頁，相關申請書編號：DMS.36773/2015 de 17/03/2015、DMS.36779/2015 de 17/03/2015 及 T-4473 de 19/3/2015)，當時距 A4 地段之租賃期尚餘一年三個月；

19. 於上述申請書(載於行政卷宗第 778 頁至第 844 頁，在此視為全部轉錄)中，司法上訴人已清楚表達司法上訴人有把握在期限內按原核准的工程計劃完成施工，以完成土地臨時批給合同之全部義務，尤其但不限於提供了由承建商發出的建築/建造工程工目清單、建築貸款文件、司法上訴人與承建商簽署的承建酒店工

程項目合同，當中已清楚列明完工期必定在二零一六年六月二十九日前完成；

20. 由於司法上訴人已向中國工商銀行(澳門)股份有限公司借取貸款港幣貳拾叁億肆仟萬圓(HKD\$2,340,000,000.00)(見文件 3)，在已籌集足夠的融資可在最快的速度完成有關建築工程，而且，根據司法上訴人所委託之於土地工務運輸局註冊編號為 XXXX/2006 工程師丙的專業分析(見文件 4，在此視為全部轉錄)亦指出，有關對 A4 地段利用的總工期為 332 天，換言之，當時至二零一六年六月二十九日是足夠讓司法上訴人完成 A4 地段的利用；

21. 土地工務運輸局土地管理廳在司法上訴人作出申請後接近一年後，於二零一六年三月二十二日才對司法上訴人的申請出具第 116/DSODEP/2016 號報告書(載於行政卷宗第 759 頁至第 946 頁)，期間司法上訴人一直不斷透過各種途徑向土地工務運輸局了解最新進展，耗費了近一整年的等候時間；

22. 土地工務運輸局於二零一六年七月六日向司法上訴人發函作出如下通知：

“事由：通知關於否決延長由第 52/2007 號運輸工務司司長批示作為批給憑證的南灣湖計劃 A 區 4 地段的利用期的申請的最

終決定。

本人現行使刊登於二零一五年六月二十四日第 25 期《澳門特別行政區公報》第二組第 04/SOTDIR/2015 號批示所授予的權限，通知貴公司如下：

1. 按行政長官二零一六年四月十五日的批示並根據十月十一日第 57/99/M 號法令核准的《行政程序法典》第九十三及九十四條的規定，為進行預先聽證，已透過二零一六年四月二十一日第 458/1386.03/DSODEP/2016 號公函通知“風景灣置業發展股份有限公司”關於否決延長一幅面積 4,563 平方米，稱為南灣湖計劃 A 區 4 地段，由第 52/2007 號運輸工務司司長批示作為批給憑證的土地的利用期至二零一六年七月二十九日的申請的意向，並通知其由收到該公函之日起計十日內對有關事項提出書面意見。

2. 為回覆本局有關否決延長 A4 地段利用期申請的意向的公函，“風景灣置業發展股份有限公司”透過二零一六年五月三日遞交的 63913/2016 號申請書向本局提交解釋以便不否決其申請。

3. 經審議該回覆後，運輸工務司司長透過二零一六年六月二十九日的批示同意將否決延長上述土地利用期至二零一六年七月

二十九日的申請作出通知，其理據如下：

3.1 因有關地段並不存在任何有效的工程准照，亦沒有任何已獲核准的計劃；

3.2 因並不能於所申請的利用期間內，即二零一六年七月二十九日前完成有關的建築，且期間的延長亦將被科處罰款；

3.3 因屬臨時性批給，利用期間不能延長至超出租賃期間即二零一六年七月二十九日。

4. 根據《行政程序法典》第一百四十八條及第一百四十九條 b) 項的規定，貴公司可自收到本通知日起計十五日內向運輸工務司司長提出聲明異議。

5. 根據經第 110/99/M 號法令核准的《行政訴訟法典》第二十五條第二款 a) 項及經第 9/2004 號法律修改的第 9/1999 號法律第三十六條(八)項(2)分項的規定，可自收到本通知日起計三十日內向澳門特別行政區中級法院就上述批示提起司法上訴。

6. 貴公司可於辦公時間到馬交石炮台馬路三十三號土地工務運輸局土地管理廳查閱第 1386.03 號案卷，預約電話 85977245。”

三、法律

上訴人認為被上訴實體於 2016 年 6 月 29 日作出的否決延長土地利用期申請的行為違反了《行政程序法典》第 7 條及第 8 條所訂立的公正原則、無私原則、善意原則以及保護信賴原則，並存在不合理行使自由裁量權的情況，從而導致被上訴的司法裁判在適用有關法律時存在錯誤認定，違反了相關法律。

首先應該指出的是，一如被上訴實體在其提交的上訴答辯中所言，上訴人在向中級法院提起的司法上訴中並未提及違反公正原則及無私原則的問題，應該說上訴人在向本院提起的上訴中提出了一個不屬法院應依職權審理的新問題。

至於上訴人指出的其他瑕疵，我們認為並不存在，上訴人提出的上訴理由並不成立。

根據案中認定的事實以及案卷所載的文件顯示：

- 透過第 92/SATOP/94 號批示，稱為「南灣湖計劃」A 區 4 地段的涉案土地的臨時批給所衍生的權利被轉讓予上訴人風景灣置業發展股份有限公司，用作興建一幢屬分層所有權制度，作商業、辦公室及停車場用途的樓宇。

- 上述土地的租賃有效期至 2016 年 7 月 30 日，利用期限則獲延長至 2008 年 8 月 18 日。

- 承批公司擬在有關土地上興建一幢作五星級酒店及停車場用途的樓宇，因此於 2004 年 6 月 28 日遞交了一份有關利用的初研方案。從城市規劃角度而言，土地工務運輸局就該方案發出了贊同的技術意見，並獲前運輸工務司司長 2006 年 9 月 16 日批示核准。

- 承批公司於 2004 年 12 月 9 日遞交了一份建築圖則，該圖則經審議後被視為可予核准，但須遵守某些技術要件。

- A4 地段之原批給合同獲修改後，由 2008 年起，上訴人之兩名股東因發展 A4 地段不斷進行訴訟，甚至導致法院對該土地作出假扣押及查封。

- 在上述訴訟展開前，上訴人已對 A4 地段的土地開展了工程，包括已完成地樁基礎工程及大部分地庫工程。

- 根據土地工務運輸局於 2008 年 9 月 23 日作出的第 063/DSODEP/2008 號報告書以及於 2016 年 3 月 22 日作出的第 116/DSODEP/2016 號報告書指出，當時上訴人正申請將利用期延期，且行政當局亦有意給予 36 個月利用期予上訴人完成對 A4

地段的利用，但正是由於上述訴訟及查封，迫使 A4 地段之利用期延長審批程序中止。

- 正因為 A4 地段因未決訴訟而被假扣押及查封，迫使工程全面停止。

- 直至 2015 年 4 月，上訴人的兩名股東才達成和解，並獲法院宣告解除對 A4 地段之所有假扣押及查封等訴訟措施。

- 上訴人隨即於 2015 年 4 月 24 日向土地工務運輸局申請利用期續期，在此之前亦已要求發出工程准照及復工，當時距 A4 地段之租賃期尚餘一年三個月。

- 於上述申請書中，上訴人已清楚表達上訴人有把握在期限內按原核准的工程計劃完作施工，以完成土地臨時批給合同之全部義務，並提交了相關文件。

- 土地工務運輸局土地管理廳在上訴人作出申請後接近一年後，才於 2016 年 3 月 22 日對上訴人的申請出具第 116/DSODEP/2016 號報告書，期間司法上訴人一直不斷透過各種途徑向土地工務運輸局了解最新進展，耗費了近一整年的等候時間。

- 行政當局不批准上訴人於 2015 年 4 月 24 日提出的延長土

地利用期的申請，上訴人針對此決定提出上訴。

- 行政當局曾數次延長涉案土地的利用期，從最初的 66 個月 (1992 年 7 月 6 日至 1998 年 1 月 5 日) 到 60 個月 (1999 年 8 月 18 日至 2004 年 8 月 17 日)，其後再延長至 2008 年 8 月 18 日。

從以上事實可以看到，即便一如上訴人所言，涉案土地在 2001 年 11 月之前實質上並不可被利用，但行政當局已考慮到該情況，基於“進行基礎建設及經濟不景所產生的各種困難”，已將土地的利用期限延長至 2008 年 8 月 18 日。上訴人在 2001 年 11 月之後已可以開始對土地進行利用。

另一方面，儘管上訴人在其兩名股東於 2008 年因涉案土地的發展而不斷進行訴訟之前已展開了相關工程，包括已完成地樁基礎工程及大部分地庫工程，但卻因訴訟未決而迫使工程全面停止。直至 2015 年 4 月上述訴訟方因兩名股東達成和解而終止。

由此可知，在已被延長至 2008 年 8 月的土地利用期屆滿之前，上訴人並未完成土地的利用。雖然當時上訴人正申請延長土地利用期，行政當局亦有意給予 36 個月利用期 (至 2011 年 8 月 18 日) 以完成對 A4 地段的利用，但審批程序亦因上述訴訟的進行而中止。

換言之，是由於上訴人的兩名股東因土地發展問題不斷進行訴訟而導致上訴人未能繼續進行土地的利用並且令有關延長土地利用期申請的審批程序中止，行政當局對此並無過錯。

上訴人辯稱因上述訴訟導致涉案土地被假扣押和查封，令上訴人無法向金融機構進行融資，“此乃不可歸責於本公司不履行合同義務之情況”。但這是不能接受的說辭！事實上，一如前述，涉案土地の利用期被延長至 2008 年 8 月 18 日，但有關訴訟於該利用期即將屆滿的 2008 年才開始；即使訴訟於更早的時間已開始，上訴人未能履行合同義務在利用期內完成土地利用是不爭的事實，且責任並不在行政當局。

另一方面，行政當局在 2008 年處理上訴人的延長利用期申請時，有意給予上訴人 36 個月時間以完成對 A4 地段的利用。此舉意味著即便上訴人在 2008 年其股東進行司法訴訟前已對 A4 地段的土地開展了部分工程，行政當局仍然認為上訴人需要 36 個月的時間來完成土地利用。但有關延長土地利用期申請的審批程序因為上訴人的兩名股東不斷進行訴訟而中止。

上訴人直到原先訂定的土地利用期屆滿的將近七年後(2015 年 4 月)才再次向行政當局申請延長土地利用期限，此時距該地段土地的租賃期屆滿僅餘 15 個月的時間。

上訴人力指其可以在 15 個月的時間內完成對土地的利用，並提交了相關文件，包括由承建商發出的建築/建造工程工目清單、上訴人與承建商簽署的承建酒店工程項目合同以及上訴人所委託的工程師的專業分析。

但行政當局在就上訴人的延期申請進行分析後，基於以下理由否決了該申請：1) 有關地段並不存在任何有效的工程准照，亦沒有任何已獲核准的計劃；2) 並不能於所申請的利用期間內，即二零一六年七月二十九日前完成有關的建築，且期間的延長亦將被科處罰款；及 3) 因屬臨時性批給，利用期間不能延長至超出租賃期間即 2016 年 7 月 29 日。

不能忽視的是，涉案地段原用於興建一幢屬分層所有權制度，作商業、辦公室及停車場用途的樓宇。其後承批公司擬興建一幢作五星級酒店(28 層高)及停車場用途的樓宇，故於 2004 年 6 月 28 日遞交了一份有關利用的初研方案，獲得前運輸工務司司長於 2006 年 9 月 16 日作出的批示核准。承批公司亦於 2004 年 12 月 9 日遞交了一份建築圖則，該圖則經審議後被視為可予核准，但須遵守某些技術要件。

換言之，就上訴人擬興建的作五星級酒店及停車場用途的樓宇，既不存在任何有效的工程准照，亦沒有任何已獲核准的詳細

具體計劃。

關鍵在於，行政當局認為上訴人並不能在其所申請的利用期間內，即土地的租賃期限屆滿前完成有關建築。

毫無疑問，這是行政當局基於其專業知識及過往經驗而作出的判斷。

眾所周知，土地的利用涉及到一系列包括設計、審批、發出準照及工程建築等環節在內的程序，上訴人於 2004 年提交的初研方案和建築圖則僅僅是開始；行政當局亦需要一定的時間對上訴人之後提交的建築方案進行分析和審批，並發出相應准照。但即便當時上訴人提交了初研方案和建築圖則，有關建築工作亦因上訴人的股東於 2008 年開始進行訴訟而全面停止。

在第116/DSODEP/2016號建議書中，土地工務運輸局土地管理廳的技術員對在涉案土地的批給和利用過程中出現的各種變故和情況進行了考慮和分析，並參考了該局城市建設廳於2015年10月23日提供的諮詢意見。該廳認為：上訴人按酒店用途所遞交的工程計劃只包括建築計劃及基礎加強計劃，並不包括其餘的專業計劃，因此不具備按原核准的計劃展開工程的條件；至於將土地利用期延長的問題，“由於至今均少於一年時間，若要在期限

內重新展開及完成興建一座28層高建築物的難度十分大，況且工程還涉及須重新遞交工程計劃、審批等程序”。(詳見行政卷宗第776頁及第939頁至第946頁)

可以看到，土地工務運輸局城市建設廳認為，涉案土地不具備按原核准的計劃展開工程的條件，並且由於土地租賃期限即將屆滿，在期限內重新展開及完成興建28層高酒店的難度十分大；基於以上原因，土地管理廳建議否決延長土地利用期限的申請。

上訴人指行政當局以不作為方式拖延其提出的延長利用期申請程序，以致其未能按照合同規定在該土地的租賃期之前完成發展，此情況不可歸責於上訴人。

首先應該指出的是，上訴人應該履行合同規定，在土地利用期內完成利用，而非在“土地的租賃期之前”完成。

其次，無論是否如上訴人所言存在拖延延長利用期申請程序的問題，事實是行政當局認為15個月的時間並不足以完成一幢28層高五星級酒店從重新提交建築計劃直到建築完工的整個程序，這個事實並不因行政當局是否如上訴人所期望的那樣以最快的速度立即處理上訴人所提出的申請而改變。

另一方面，儘管行政當局數次延長土地的利用期直至2008年8月18日，但上訴人仍未能在期限內完成土地利用，更由於其股東於2008年開始不斷進行訴訟而導致工程全面停工，直到2015年4月上訴人才再次提出延長利用期的申請。應該說，上訴人因其過錯沒有履行合同規定的利用期限。

行政當局是在考慮土地的利用情況及利用所需時間的基礎上作出了謹慎及負責任的判斷，甚至在否決申請時提及因延長利用期而科處罰款的因素，雖然這並非否決申請的原因。

關於土地利用期限的延長，在土地利用期限於 1980 年的《土地法》生效期間內屆滿的情況下，第 10/2013 號法律(新《土地法》)第 104 條第 5 款中明確允許行政長官應承批人的申請批准中止或延長該期間的規定不適用，因為相關土地利用期限在 2013 年的《土地法》開始生效之前便已完結，不能申請中止或延長該期限。而從 1980 年的《土地法》第 105 條第 5 款中只能得出，承批人可以就未遵守期限的原因提交合理解釋。¹

綜合分析本案的情況，毫無疑問的是上訴人對未能於2008年8月18日利用期屆滿前(甚至在土地租賃期限屆滿前)完成土地利用

¹ 參見終審法院於 2018 年 4 月 11 日在第 38/2017 號案件作出的合議庭裁判。

一事負有責任。

還要指出的是，不管是中級法院還是本終審法院都已多次對土地臨時批給失效的性質問題作出探討和審理。在終審法院 2018 年 5 月 23 日、6 月 6 日和 12 月 12 日分別在第 7/2018 號案、第 43/2018 號案和第 90/2018 號等案件所作的合議庭裁判中，我們認為，臨時批給因租賃期限屆滿而失效屬於過期失效的情況，行政長官沒有宣告或不宣告批給失效的選擇空間，而是必須要宣告失效，此乃限定性行為。

考慮到一般情況下臨時批給不可續期，行政當局在作出被上訴行為時已可判斷涉案土地的臨時批給將會被宣告失效，所以利用期間肯定不能超出土地的租賃期限。

基於以上理由，我們認為，行政當局並未違反善意原則和保護信賴原則(以及公正原則和無私原則)，也不存在不合理行使自由裁量權的情況。

上訴人提出的理由並不能成立。

四、決定

綜上所述，合議庭裁定上訴敗訴。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費訂為 10 個計算單位。

澳門，2020 年 9 月 23 日

法官：宋敏莉（裁判書制作法官）

司徒民正

岑浩輝

出席評議會的檢察院司法官：鄧澳華