

第 13/2018 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：澳門工程發展有限公司

被上訴人：行政長官

會議日期：2018 年 7 月 31 日

法官：宋敏莉(裁判書制作法官)、岑浩輝和利馬

**主題：**— 《土地法》

- 宣告批給合同失效
- 形式瑕疵
- 行政行為的理由說明
- 臨時批給和確定批給
- 土地的利用
- 利害關係人的預先聽證

## 摘 要

一、《土地法》第 167 條的宗旨是對宣告臨時和確定批給失效的批示進行公布。

二、這一目的既可以通過行政長官辦公室在《公報》上公布失效宣告來達成，也可以通過運輸工務司司長辦公室在《公報》上公布行政長官的批示來實現。

三、根據《行政程序法典》第 114 條及第 115 條的規定，行政當局應透過扼要闡述有關決定之事實依據及法律依據對其行政行為說明理由，而說明理由可以僅透過表示贊成先前所作之意見書、報告或建議之依據而作出，在此情況下，該意見書、報告或建議成為有關行為之組成部分。

四、對於因租賃期限屆滿而宣告土地批給失效的情況，應適用新《土地法》(第 10/2013 號法律)，而非舊《土地法》(第 6/80/M 號法律)。

五、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，該批給方轉為確定。

六、關於臨時批給的續期，新《土地法》第 48 條規定臨時批給不可續期，但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除外，這種情況下，應承批人的申請，並經行政長官預先許可，相關的臨時批給可予以續期。

七、已轉為確定的有償租賃批給每十年可自動續期一次而無須申請，但批給合同另有規定者除外，且不影響第 49 條第 2 款及第 3 款規定的例外情況。

八、既然結論是相關土地的批給仍視為臨時批給，那麼顯然應認為確定批給的法律制度，特別是自動續期的制度，並不適用於本案。

九、對獲批土地進行利用是承批人應負的其中一項義務，因此第三人對同一土地的使用絕不能被視為合同所規定的土地利用。

十、第三人對土地的臨時使用絕不能視為履行有關土地的利用和用途的合同條款，也不會導致合同中事先訂定的用途發生變更。

十一、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，那麼行政長官應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。

十二、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。

十三、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

宋敏莉

# 澳門特別行政區終審法院裁判

## 一、概述

澳門工程發展有限公司，公司資料詳見卷宗，針對行政長官 2016 年 3 月 9 日作出的批示提起撤銷性司法上訴，相關批示宣告以租賃及免除公共拍賣方式批出的一幅位於澳門半島外港新填海區(NAPE)，稱為 25(A1/g)地段，面積 6,480 平方米，標示於澳門物業登記局 B104A 冊第 37 頁第 21942 號的土地的批給失效。

中級法院透過 2017 年 11 月 9 日的合議庭裁判裁定司法上訴敗訴，確認了被質疑的行為。

澳門工程發展有限公司不服上述裁判，向終審法院提起上訴，提出以下問題：

— 因未以第 10/2013 號法律(《土地法》)第 167 條所要求的莊嚴形式進行公布而存有形式瑕疵；

— 因欠缺理由說明而存有形式瑕疵；

- 在批給合同的制度方面存在審判錯誤；
- 因侵犯預先聽證權而存在形式瑕疵；
- 違反《行政程序法典》第 59 條及第 86 條的規定，且存在事實前提的錯誤；
- 其他違法瑕疵。

被上訴實體作出上訴答辯，認為應裁定司法裁判的上訴敗訴。

檢察院司法官發表意見，認為上訴理由不成立。

已作出檢閱。

現予以裁決。

## 二、事實

案卷中認定了以下對上訴案作出良好裁決具有重要性的事實：

1. 透過於 2001 年 5 月 16 日第 20 期《澳門特別行政區公報》第二組公布的第 43/2001 號運輸工務司司長批示，澳門特別行政區與澳門工程發展有限公司訂立合同，批准對一幅以租賃制度批出，受 1990 年 7 月 27 日的公證書規範，並經 1991 年 8 月 9 日的公證書及在 1999 年 11 月 10 日第 45 期《澳門政府公報》第二組上公布的第 98/SATOP/99 號批示作出修改的批給當中有關位於澳門半島外港新填海區 (NAPE) 的 25(A1/g) 地段，面積 6,480(陸仟肆佰捌拾) 平方米，在物業登記局的標示編號為 21942，在地圖繪製暨地籍局於 2000 年 2 月 1 日發出的第 5640/1998 地籍圖中以 A 和 B 標示的土地的批給作出修改。

2. 根據上述合同第二條的規定，租賃有效期至 2015 年 7 月 27 日。

3. 土地工務運輸局透過 2015 年 12 月 18 日第 390/DSODEP/2015 號建議書，建議批准繼續進行因租賃期限屆滿而宣告批給失效的程序，而運輸工務司司長透過 2016 年 2 月 3 日作出的批示對此建議表示同意。

4. 土地委員會在 2016 年 2 月 19 日的會議中出具了第 23/2016 號意見書，有關內容在此視為轉錄，其結論如下：“土

地委員會於 2016 年 2 月 19 日舉行會議，經分析案卷並考慮到 2015 年 12 月 18 日第 390/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 2016 年 2 月 3 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 7 月 27 日屆滿而導致批給失效，該失效應透過行政長官批示宣告。”

5. 2016 年 3 月 3 日，運輸工務司司長發出意見書(有關內容在此視為轉錄)，並得出以下結論：“經參閱上述案卷，本人同意有關建議，謹請行政長官閣下宣告有關批給失效。”

6. 2016 年 3 月 9 日，被上訴實體根據並基於前一條中提到的運輸工務司司長的意見書，宣告土地委員會第 8/2016 號案卷所指的租賃批給失效。

7. 2016 年 4 月 6 日第 14 期《澳門特別行政區公報》第二組刊登了第 19/2016 號運輸工務司司長批示，其內容載於土地委員會第 8/2016 號案卷第 172 頁至第 173 頁，作出如下公布：“行政長官於二零一六年三月九日作出批示，根據及基於作為該批示組成部分的運輸工務司司長二零一六年三月三日意見書，由於批給期間已屆滿，土地委員會第 8/2016 號案卷所述該幅位於澳門半

島外港新填海區 (NAPE)，稱為 25(A1/g) 地段，標示於物業登記局 B104A 冊第 37 頁第 21942 號的土地的批給已被宣告失效”。

8. 2003 年 8 月 1 日，運輸工務司司長在承批人(即現上訴人)的同意下，批准了住所設於澳門的威尼斯人澳門股份有限公司將上述土地臨時用作停車場及會展中心的請求(卷宗第 155 頁及第 156 頁)。

9. 透過 2012 年 12 月 26 日的公函，土地工務運輸局通知上訴人行政長官於 2012 年 12 月 6 日作出批示，決定終止威尼斯人澳門股份有限公司對上述土地的臨時使用，有關公司須於 60 日期限內交還土地(卷宗第 492 頁)。

10. 2013 年 2 月 7 日，威尼斯人澳門股份有限公司通知土地工務運輸局相關土地將於 2013 年 2 月 15 日完全清空。

### 三、法律

3.1. 因未以第 10/2013 號法律第 167 條所要求的莊嚴形式進行公布而存有形式瑕疵

在 2016 年 4 月 6 日第 14 期《澳門特別行政區公報》第二組刊登了第 19/2016 號運輸工務司司長批示，其內容載於土地委員會第 8/2016 號案卷第 172 頁至第 173 頁，該批示公布了以下內容：“行政長官於二零一六年三月九日作出批示，根據及基於作為該批示組成部分的運輸工務司司長二零一六年三月三日意見書，由於批給期間已屆滿，土地委員會第 8/2016 號案卷所述該幅位於澳門半島外港新填海區(NAPE)，稱為 25(A1/g)地段，標示於物業登記局 B104A 冊第 37 頁第 21942 號的土地的批給已被宣告失效”。

根據第 10/2013 號法律第 167 條的規定，“臨時或確定批給的失效由公佈於《公報》的行政長官批示宣告”。

上訴人稱，上述法律規定要求遵守一項莊嚴的形式，即公布行政長官宣告批給失效的批示，然而該形式並沒有被遵守，故請求裁定被上訴裁判因存在審判錯誤而無效，並產生《行政訴訟法典》第 159 條第 2 款所規定的後果。

上訴人還援引第 10/2013 號法律第 5 條第 1 款及第 2 款的規定，以表明在行政長官所作行政行為的公布方式方面，法律規定

在行文上存在差異，並得出結論認為，如屬宣告土地批給失效的情況，則要求以莊嚴形式作出公布。

關於當前提出的這個問題，本終審法院已表明過立場，相關內容如下<sup>1</sup>：

「第 167 條規定的宗旨是對宣告臨時和確定批給失效的批示進行公布。

這一目的既可以通過行政長官辦公室在《公報》公布失效宣告來達到，也可以通過運輸工務司司長辦公室在《公報》公布行政長官的批示來實現。沒有任何法律規定對此事宜作出規範。

上訴人所援引的《土地法》第 5 條第 1 款及第 2 款之所以進行區分是有原因的。其第 2 款在規定“如因訂定新街道準線而將土地脫離公產，則須由行政長官批示將其歸併為私產，且透過作為有關土地批給憑證的運輸工務司司長批示將該項歸併公佈”時，所考慮的是簡化土地批給方面的程序，由作為該批給之憑證的批示一併去公布因訂定新街道準線而將原屬公產的土地歸併為私產的批示。

---

<sup>1</sup> 見終審法院於 2017 年 11 月 22 日在第 39/2017 號案作出的合議庭裁判，以及於 2018 年 3 月 7 日在第 1/2018 號案作出的合議庭裁判。

但不能從中得出結論認為，同一條第 1 款所設立的在直接或間接公布宣告批給失效的批示方面的一般原則存在任何例外情況。

該條文(第 5 條)並不禁止行政長官的其他批示可以透過運輸工務司司長辦公室予以公布。」

應維持這一立場，認為不存在上訴人所提出的形式瑕疵。

### 3.2. 因欠缺理由說明而存有形式瑕疵

從卷宗中可以看到，被質疑的行政行為是行政長官作出的，他就運輸工務司司長出具的意見書作出如下批示：

“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三月三日意見書所載的內容及理由，本人宣告土地委員會第 8/2016 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。”

運輸工務司司長的意見書內容如下：

“第8/2016號案卷－基於25年的批給有效期已於2015年7月27日屆滿，因此建議宣告一幅以租賃制度方式批予澳門工程發展有限公司，位於澳門半島，外港新填海區，稱為25(A1/g)地段，面積6,480平方米的土地臨時批給失效。

1. 透過公佈於2001年5月16日第20期《澳門特別行政區公報》第二組的第43/2001號運輸工務司司長批示，對一幅以租賃制度批予澳門工程發展有限公司，面積6,480平方米，位於澳門半島，外港新填海區，稱為25(A1/g)地段的土地的批給作為憑證。

2. 根據合同第二條款的規定，土地的租賃有效期至2015年7月27日。

3. 土地用作興建一幢屬分層所有權制度，由兩座塔樓及一座裙樓組成的樓宇，兩座塔樓分別高十九層及十三層，座落於四層高連平台頂層的裙樓上，作住宅、商業、酒店和停車場用途。

4. 由於土地的租賃期已在2015年7月27日屆滿，但土地利用始終沒有完成，因此土地工務運輸局建議批准跟進基於租賃期間之經過而宣告批給失效的程序及將案卷送交土地委員會發表意見。本人於2016年2月3日作出同意批示。

5. 土地委員會於2016年2月19日舉行會議，經分析案卷後，由於土地的租賃期間已過，合同規定的利用無被落實，批給仍屬臨時性，按照第10/2013號法律《土地法》第二百一十二條和第二百一十五條適用的第四十八條第一款的規定，不予續期。這樣，批給是由於有關租賃期間的經過而被宣告失效(喪失權利的失效)，因此，該失效應透過行政長官批示宣告。

經參閱上述案卷，本人同意有關建議，謹請行政長官閣下宣告有關批給失效。”

上訴人認為，行政長官的行為的文本及構成其組成部分的意見書並沒有具體解釋其理由；行政長官的批示轉用了運輸工務司司長意見書的內容及理據，並將該意見書作為批示的組成部分；運輸工務司司長的意見書載有一些資料，但無法從中得出有關行為的具體理由，而且其中關於上訴人所獲批給的標的和年限的部分還存在矛盾；運輸工務司司長的意見書中敘述的內容與批給的實情之間的聯繫是含混不清的，因此無法從這些敘述中提煉出被上訴決定的充分合理解釋。更糟糕的是，運輸工務司司長的意見書又籠統而空泛地轉用了有關案卷，並未闡述具體理由。

根據《行政程序法典》第 114 條及第 115 條的規定，行政當局應透過扼要闡述有關決定之事實依據及法律依據對其行政行為說明理由，而說明理由可以僅透過表示贊成先前所作之意見書、報告或建議之依據而作出，在此情況下，該意見書、報告或建議成為有關行為之組成部分。

行政行為的理由說明應能讓一個普通行為相對人還原相關行為作出者的認知和評價過程。

在本案中，我們相信被質疑的行為附有適當的理由說明，即使並不完美，但足以令行為相對人明白其道理。

結合行政長官的批示和構成其組成部分的運輸工務司司長的意见書，應該說，相關行政行為的依據為：土地租賃的有效期到 2015 年 7 月 27 日，該期間已經屆滿，但未能在期限內按照相關批給合同的規定完成上述土地的利用，而該批給具有臨時性，故無法續期。

從土地委員會發表的意見中可以看到：

— 透過 1990 年 7 月 27 日簽訂的公證書，以租賃制度將一幅位於澳門半島，外港新填海區，總面積 64,800 平方米，由 14、15、

16、17、18、19、22、23、24及25號地段(共10個地段)組成的土地批予上訴公司。

— 鑒於核准新的外港新填海區都市化整治計劃，透過由1991年8月9日簽訂的公證書，修改土地的總建築面積，並交回23地段以換取20地段。

— 隨後，透過公佈於1999年11月10日第45期《澳門政府公報》第二組的第98/SATOP/99號批示，對上述土地的整體修改批給合同作出規範，並考慮到承批人會與第三者作出承諾，故稍後將組成該土地的每幅地段的合同條件進行修改，並將有關合同條件訂立於獨立合同內。

— 接著，透過公佈於2001年5月16日第20期《澳門特別行政區公報》第二組的第43/2001號運輸工務司司長批示，對一幅以租賃制度批予上訴公司，面積6,480平方米，位於澳門半島，外港新填海區，稱為25(A1/g)地段的土地的批給作為憑證。

— 根據合同第二條款的規定，土地的租賃有效期至2015年7月27日。

由於涉案土地出現了以上所述的變故，應該說該土地於 1990 年 7 月 27 日被批出，並自此開始計算 25 年的批給期限。

1999 年和 2001 年所發生的事情並不是作出新的批給，而是對相關土地的批給作出修改，2001 年 5 月 16 日第 20 期《澳門特別行政區公報》第二組上所公布的第 43/2001 號運輸工務司司長批示中所附的合同也印證了這一點。該合同的標的為批准“對一幅以租賃制度批出，受一九九零年七月二十七日的公證書規範，並經一九九一年八月九日的公證書……作出修改的批給當中有關位於澳門外港新填海區(NAPE)25 地段(A1/g)，面積 6,480 平方米的土地的批給作出修改”。(卷宗第 115 頁及第 116 頁，下劃線由我們添加)

所以批給期限已於 2015 年 7 月 27 日屆滿。

因此，我們認為上訴人沒有道理，因為並未發現有關行政行為存在欠缺理由說明的瑕疵。

被上訴裁判指出，“關於所提出的涉案土地僅為獲批土地其中一部分的事實，司法上訴人忘記了，應其請求，已於 2001 年批

准修改批給合同中有關 25(A1/g)地段的部分，涉案土地自此成為一項獨立批給的標的”。

雖然被上訴裁判使用了“獨立批給”這一表述，但從該表述的上下文無法看出被上訴法院有將 25(A1/g)地段的批給視為新的、獨立的批給，認為其完全獨立於由 10 幅地段組成的整塊土地的批給的想法，因為被上訴法院十分清楚涉及的是對相關批給合同的修改。

歸根結底，嚴格來講，應該說 25(A1/g)地段的批給轉由一份獨立的專門合同中的條款來規範。

看不到存在任何錯誤判斷，亦不存在上訴人所指的《民事訴訟法典》第 571 條第 1 款 c 項所規定的無效。

### 3.3. 在批給合同的制度方面存在審判錯誤

上訴人認為，被上訴裁判認定 25(A1/g)地段並非以 1990 年所訂立之合同為憑證的那個批給的組成部分，進而默示地拒絕適

用確定批給的法律制度，這違反了有關對要式合同作出解釋的法律規定(《民法典》第 230 條第 1 款)，並存在審判錯誤。

首先要想到的是，根據第 10/2013 號法律第 212 條至第 223 條中的最後及過渡規定，對於因期限屆滿而宣告土地批給失效的情況，應適用新《土地法》(第 10/2013 號法律)，而非舊《土地法》(第 6/80/M 號法律)。<sup>2</sup>

就當前的問題，上訴人從下列問題出發進行了闡述：

A) 附於第 43/2001 號運輸工務司司長批示的合同是對 25(A1/g)地段的獨立批給，還是該地段仍屬於受 1990 年 7 月 27 日的公證書規範，並經 1991 年 8 月 9 日的公證書及第 98/SATOP/99 號批示修改的批給的組成部分？

B) 2015 年，上述受 1990 年 7 月 27 日的公證書規範的批給仍屬臨時批給，還是已經轉為一項確定批給，因此行政當局不應阻礙其自動續期？

---

<sup>2</sup> 在這方面，見終審法院於 2018 年 5 月 23 日在第 7/2018 號案作出的合議庭裁判，以及於 2018 年 6 月 6 日在第 43/2018 號案作出的合議庭裁判。

C) 另外，25(A1/g)地段上所發生的事實在法律層面上是否也能被視為利用？

我們來回答這些問題。

首先，如上文所述，在我們看來很明顯，附於第 43/2001 號運輸工務司司長批示的合同對有關批給作出修改後，25(A1/g)地段依然是受 1990 年 7 月 27 日的公證書規範，並經 1991 年 8 月 9 日的公證書及第 98/SATOP/99 號批示修改的批給的組成部分。

但是必須看到，根據第 43/2001 號運輸工務司司長批示附件的內容(卷宗第 115 頁)，透過第 98/SATOP/99 號批示，對總面積為 64,800 平方米的土地的批給合同作出了整體修改，並於稍後將組成該土地的每幅地段的合同條件進行修改，考慮到承批人向第三者所作的承諾，會將有關合同條件訂立於獨立合同內；上訴公司透過 1999 年 12 月 3 日提交的申請，請求對批給合同中關於 25(A1/g)地段的部分進行單獨修改。

這是對 25(A1/g)地段的批給作出修改的起因，目的在於通過獨立合同調整該地段的個別合同條款。

而稱為 25(A1/g)地段的土地的批給確實改為由第 43/2001 號運輸工務司司長批示所附合同中訂立的條款規範，該合同規定了相關地段獨有的特別合同條款，例如租賃期限(第二條款)、土地的利用及用途(第三條款)、租金、利用期限、失效等等。

因此，雖然該地段是受 1990 年 7 月 27 日的公證書規範、並經 1991 年 8 月 9 日的公證書及第 98/SATOP/99 號批示修改的批給的組成部分，但經過 2001 年的修改，25(A1/g)地段擁有了自己的特別條款，相對於整塊土地的整體批給以及組成該土地的其他地段取得了“獨立性”，特別是在本案所關注的土地利用及用途方面。

合同第三條款規定如下：

“土地用作興建一幢屬分層所有權制度，由兩座塔樓及一座裙樓組成的樓宇。兩座塔樓分別高十九層及十三層，座落於四層高連平台頂層的樓裙上，其建築面積如下：

- i) 住宅：17,624 平方米；
- ii) 商業：4,858 平方米；
- iii) 酒店：42,178 平方米；

iv) 有蓋停車場：7,350 平方米。”

而從批給合同經第 98/SATOP/99 號批示修改(該批示基於已批出之土地在利用上的變更而對在 1991 年 8 月 9 日的公證書中所訂定的合同文本的第三條進行了修改)後的文本中，已經能看到 25(A1/g)地段具有一定“獨立性”。

根據第98/SATOP/99號批示(卷宗第146頁至第148頁)所訂定的第三條款，「有關土地由外港新填海區“A1”區的14、15、16、17、18、19、20、22、24及25地段組成，由乙方按照甲方將核准的計劃進行利用，有關建築的總面積為649,736.00平方米，其用途如下：

住宅：246,736 平方米；

商業：53,660 平方米；

寫字樓：210,890 平方米；

酒店：42,178 平方米；

停車場：77,588 平方米；

社會設施：18,684平方米(在住宅範圍內)。」

而「批出土地的上述建築面積按以下方式分配：

3.1. 14地段－(A1/h)

(.....)

3.2. 15地段－(A1/i)

(.....)

3.3. 16地段－(A1/j)

(.....)

3.4. 17地段－(A1/k)

(.....)

3.5. 18地段－(A1/l)

(.....)

3.6. 19地段－(A1/m)

(.....)

3.7. 20地段－(A1/b)

(.....)

3.8. 22 地段 – (A1/d)

(.....)

3.9. 24 地段 – (A1/f)

(.....)

3.10. 25 地段 – (A1/g)

i) 住宅：17,624 平方米

ii) 商業：4,858 平方米

iii) 酒店：42,178 平方米

iv) 停車場：7,350 平方米。」

這裡按照使用用途將 25(A1/g)地段的建築面積作了分配，該地段依然屬於最初批給的組成部分，而這裡規定的利用與 2001 年的合同所規定的相同。

不管怎樣，在訂定了 25(A1/g)地段所獨有的特別條款，尤其是 2001 年的獨立合同中的那些條款之後，便應當遵循合同條款對該地段進行利用，但上訴人沒有這麼做。

因此，直至租賃期限結束，25(A1/g)地段都沒有被利用。

另一方面，不管是在舊《土地法》還是在新《土地法》中(舊《土地法》第 49 條和新《土地法》第 44 條)，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，則該批給方轉為確定批給。不過在舊《土地法》生效期間，只需履行預先定出的最低限度利用條款，且地段經確定劃分，臨時批給便可轉為確定批給。

根據舊《土地法》第 104 條的規定，最低限度利用“係指執行所核准的經營計劃或在沒有該計劃時，係指作出合同或規章為有關批出類別而要求的使用”，而“如所批出地段全部能用於批出用途”被視為完全利用。

而新《土地法》第 106 條第 1 款則規定，“如屬臨時批給土地以興建都市建築物的情況，僅於全部完成獲核准計劃所載建築物的內外工程，且已履行為有關批給而設定的特別負擔時，方視作已完成利用”。

根據新《土地法》第 130 條及第 131 條的規定，對都市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。有關利用獲證明後，批給即轉為確定。舊《土地法》第 132 條和第 133 條中亦有相同的規定。

上訴人稱，為使臨時批給轉為確定批給，舊《土地法》不要求完全利用土地，只需作出最低限度利用，因此，雖然 25(A1/g) 地段的建築面積未被用於建造樓宇，但上訴人所獲的批給在舊《土地法》生效期間便已轉為確定批給制度，因為受 1990 年的合同規範的批給中有部分地段已經完成利用，而相關的特別負擔也已履行。

我們認為上訴人沒有道理。

必須再次指出，25(A1/g)地段已轉由獨立合同中的專門條款規範，該合同規定了 25(A1/g)地段的特別利用條件，令其獨立於整塊土地的整體批給，所以對此地段予以單獨對待。

要強調的是，被質疑的行政行為所宣告的是 25(A1/g)地段的批給失效，而不是由 10 幅地段組成的整塊土地的批給失效。

另一方面，卷宗中未能認定上訴人提交了土地使用准照，而這一點上訴人自己甚至都未曾提出。

因此，即便在舊《土地法》生效期間，有關土地的批給也沒有轉為確定。

至於臨時批給的續期，新《土地法》第 48 條規定臨時批給不可續期，但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除外，這種情況下，應承批人的申請，經行政長官預先許可，相關的臨時批給可予以續期。

本案所涉及的並非上述所指的例外情況，因此相關臨時批給不可續期。

已轉為確定的有償租賃批給每十年可自動續期一次而無須申請，但批給合同另有規定者除外，且不影響第 49 條第 2 款及第 3 款規定的例外情況。

鑒於結論是相關土地的批給仍視為臨時批給，顯而易見的是確定批給的法律制度，特別是自動續期的制度，並不適用於本案。

考慮到新《土地法》第 48 條將臨時批給不可續期作為一項原則予以確定，亦應該排除相關土地批給的續期。

作為其上訴理由，上訴人還提出 25(A1/g)地段上於將近十年間發生的事實－即威尼斯人澳門股份有限公司臨時使用該地段，用作停車場及會展中心的興建及後續使用－在法律層面上可以被視為利用。

上訴人顯然沒有道理。

首先，上述使用沒有遵守 2001 年合同第三條款就土地的利用及用途所訂定的條件，因為 25(A1/g)地段應當用作“興建一幢屬分層所有權制度，由兩座塔樓及一座裙樓組成的樓宇。兩座塔樓分別高十九層及十三層，座落於四層高連平台頂層的樓裙上”，其建築面積如同一條款所述。

眾所周知，對獲批土地進行利用是承批人應負的其中一項義務，從批給合同中可以清楚看到這一點，因此由第三人作出的使用絕對不能被視為合同所規定的土地利用。

另一方面，根據卷宗內已認定的事實，運輸工務司司長是在現上訴的承批人預先同意的情況下，批准威尼斯人澳門股份有限公司所提出的臨時使用有關土地的申請。

而且從卷宗中未能看到，一直負有主動利用獲批土地之義務的上訴人曾申請終止威尼斯人澳門股份有限公司對上述土地的臨時使用。是行政長官通過批示決定終止這一狀況的。

因此，無法認為相關土地已被利用。

總而言之，不存在上訴人所指的瑕疵，因為在批給合同的制度方面沒有發現任何審判錯誤。

#### 3.4. 因侵犯預先聽證權而存有形式瑕疵

這一指控的前提，是所謂的確定批給的法律地位可實際適用於由包括 25(A1/g)地段在內的 10 幅地段所組成的土地的批給和相關批給的自動續期。

如上文已表明的，我們不認為相關批給已轉為確定批給，所以不會發生所謂的自動續期。

另一方面，本終審法院已多次就這一問題表明立場，一直認為，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<sup>3</sup>。該見解應予維持。

與行使自由裁量權所作的行為相反，當決定者沒有自由決定的餘地，行為只存在唯一可能的方向時，行為的內容受限定。<sup>4</sup>

在本案中，我們認為，鑒於上訴人在 25 年的期間內未對土地作出利用，行政當局被限定必須作出被上訴的行政行為，而宣告批給失效的權限歸行政長官所有。

另外，本終審法院在多份討論宣告失效的行為屬於自由裁量行為還是被限定行為的合議庭裁判中所表明立場亦應予維持。<sup>5</sup>

「關於批給土地的利用，土地的利用期間及程序由有關批給合同訂定(第 104 條第 1 款)。

---

<sup>3</sup> 見終審法院 2012 年 7 月 25 日在第 48/2012 號案作出的合議庭裁判、2012 年 4 月 25 日在第 11/2012 號案作出的合議庭裁判、2018 年 5 月 23 日在第 7/2018 號案作出的合議庭裁判，以及 2018 年 6 月 6 日在第 43/2018 號案作出的合議庭裁判。

<sup>4</sup> Viriato Lima 與 Álvaro Dantas 合著，《*Código de Processo Administrativo Contencioso Anotado*》，法律及司法培訓中心，2015 年，第 310 頁。

<sup>5</sup> 見終審法院 2017 年 10 月 11 日在第 28/2017 號案作出的合議庭裁判、2018 年 5 月 23 日在第 7/2018 號案作出的合議庭裁判，以及 2018 年 6 月 6 日在第 43/2018 號案作出的合議庭裁判。

如批給合同未有載明，而有關利用其中包括興建建築物，則須遵守下列最長期間：

(一) 提交建築計劃的期間為九十日，自作為批給憑證的批示在《公報》公佈之日起計；

(二) 提交其他專業計劃的期間為一百八十日，自核准建築計劃的通知日起計；

(三) 提交發給工程准照的申請的期間為六十日，自核准專業計劃的通知日起計；

(四) 開始工程的期間為十五日，自工程准照發出日起計；

(五) 完成工程的期間為工程准照所載者(第104條第2款)。

本案例中，相關合同經刊登於2006年3月1日《澳門政府公報》第二組的運輸工務司司長批示修改，批給土地的利用期限被訂為96個月，自上述批示於《澳門政府公報》公布之日起計。

但仍維持了25年的批給期限，跟現在一樣，這在當時也是最長期限(參見1980年的《土地法》第54條第1款和2013年的

《土地法》第 47 條第 1 款的規定)，該期限自 1990 年 12 月 26 日起計算—似乎是相關合同的公證書日期(已認定事實中只提到了司長批示於《澳門政府公報》公布的日期，即上述日期，但被上訴裁判綜述中稱 25 年的期限於 2015 年 12 月 26 日完結)。

有一項極為重要的規定需要了解，即第 104 條第 5 款：

“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。”

根據第 166 條第 1 款(一)項的規定，如未能在合同訂定的期間及按合同的規定完成土地的利用或重新利用，又或如合同未有訂明，在第 104 條第 3 款所指的 150 日期間過後未能完成土地的利用，且不論之前曾否被科處罰款，則都市性土地或具有都市利益的土地的臨時批給或正處於重新利用階段的確定批給亦告失效。

法律明確要求要有一個宣告批給失效的行政行為。第 167 條規定：

“第一百六十七條

(宣告失效)

臨時或確定批給的失效由公佈於《公報》的行政長官批示宣告。”

.....

現在，我們可以從臨時及確定批給的失效制度中得出一些結論。

我們已經看到，以租賃方式批給時，須先作臨時批給，並按其特徵訂定期間；只有在所訂期間內已履行事先訂定的利用條款，該批給方轉為確定批給。租賃批給的期間須在批給合同中訂明，且不得超過 25 年。

法律規定臨時批給不可續期。

由此，我們可以得出，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。

這才是未被延長的期間屆滿的後果，因為法律不容許延期，明確規定了最長期限為 25 年。

另一方面，如我們所見，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(第 130 條)。有關利用獲證明後，批給即轉為確定(第 131 條)。

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(如合同未另外訂定期間，則為 25 年)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。

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。

另一方面，沒有任何規定允許行政當局中止或延長臨時批給的期間。<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> 但批給期限少於 25 年者顯然不在此限(我們從沒見過這種情況)，這種情況下可以將期限延長至 25 年，也就是第 47 條第 1 款規定的租賃批給的最長期限。

當行政長官以未能在期限屆滿前履行土地利用條款為由宣告失效時，無須查明是否因不可歸責於承批人的原因而未履行有關條款，這一理解是從第 104 條第 5 款所規定的情節中得出的，該條款規定“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。”

也就是說，就土地利用的期間而言(本案該期間為 96 個月)，法律允許行政長官應承批人的申請，在認為未進行土地利用的原因不可歸責於承批人的情況下，批准延長上述期間或將其視為中止。

但是對於 25 年期間的進行，沒有任何規定允許行政長官在認為未進行土地利用的原因不可歸責於承批人的情況下，批准延長此期間或將其視為中止。

誠然，《土地法》沒有明確規定只有在延長後的利用期限不超出批給期限的情況下，才能批准延長利用期限，且不妨礙變更批給期限直至達到 25 年。但這是從上述規定的整體解釋中清楚得出的。我們認為法律沒必要明確指出這一點的原因是：鑒於臨時批給的期限是 25 年(這是最長期限，但也是常用期限)，立法者沒

有考慮過土地在該期限內仍未被利用的可能性(應注意，利用期限通常為 18 個月至 48 個月<sup>7</sup>，本案中相關利用期限為 96 個月，十分少見)。所以，不能說新舊《土地法》不清晰。新舊《土地法》很清晰，只是無法將行政當局或承批人不遵守相關期限和合同條件，或是城市規劃管理機關審批計劃的效率太低的情況預料在內。

另一方面，與本案中所辯稱的內容相反，相關合同第二條第 2 款所提到的租賃期限的續期(已認定事實第 3 項)，即租賃期限可續期至 2049 年 12 月 19 日的規定，指的不是本案所牽涉到的臨時批給期限，而是確定批給續期的期限，葡萄牙行政當局(1990/91)之所以規定上述期限，是因為根據 1987 年的《中葡聯合聲明》的規定，在上述期限之前，中華人民共和國政府有義務尊重在澳門特別行政區成立前依法訂立的土地批給合同以及私有財產。」

綜合上述見解，應再次重申，行政長官作出被質疑的行為時，所行使的是被限定的權力，所作的行為屬於被限定的行為，因此不必對上訴人進行預先聽證。

---

<sup>7</sup> 提到本終審法院審理過的對司法裁判提起的上訴中的相關批給期限，第 1/2018 號案件中為 42 個月，第 28/2017 號案件中為 36 個月，第 81/2016 號案件中為 18 個月。

### 3.5. 違反《行政程序法典》第 59 條及第 86 條的規定及存在事實前提的錯誤

上訴人指行政當局違反了調查原則，並因調查不足而致使相關行政行為存有瑕疵。上訴人提出，威尼斯人澳門股份有限公司對有關土地的使用雖然是臨時性的，但以確定方式變更了事先訂定的土地用途；自 2001 年 5 月訂立第 43/2001 號運輸工務司司長批示所附的合時起，至 2015 年 7 月 27 日為止，無法實施與批給中事先訂定的利用條款相對應的建築工程；因為行政當局在 2002 年 8 月至 2013 年 2 月期間將相關土地撥為停車場及會展中心用地，所以無法實現批給中事先規定的土地用途；呈交被上訴實體審查的資料中未包含有關更改用途及 25(A1/g)地段被臨時用作停車場及會展中心的事實，也沒有受 1990 年的合同規範的批給中除 25(A1/g)地段外其他組成地段的相關資料。

第三人對土地的臨時使用絕不能視為履行合同中有關該土地的利用及用途的條款，也不會導致合同中事先訂定的用途發生變更。

我們不太理解上訴人提出的 2001 年 5 月至 2015 年 7 月 27 日 (14 年) 期間無法按照合同規定實施相關建築工程的說法，因為我們注意到威尼斯人澳門股份有限公司對相關土地的臨時使用是在現上訴人同意的情況下被批准的。如果上訴人想要利用土地，履行其合同義務，那麼他完全可以這麼做，可以而且也應當主動終止第三人的使用狀況，因此，對行政當局所作的其在上訴人未遵守批給中事先訂定的用途方面負有任何責任的指控都是不能接受的。

根據《行政程序法典》第 86 條第 1 款的規定，如知悉某些事實有助於對程序作出公正及迅速之決定，則有權限作出決定的機關應設法調查所有此等事實；為調查該等事實，得使用法律容許之一切證據方法。

應該說，僅當“知悉某些事實有助於對程序作出公正及迅速之決定”時，方為行政當局有義務調查的重要事實。

在解釋知悉某些事實的“有助性”時，不應採取限制性觀點，而要無差別地擴張，使之不僅包括公正的決定，也包括合法

的決定。即有關機關須調查所有(有助於)作出程序所要求的實體決定的重要事實。<sup>8</sup>

經翻閱行政調查卷宗，可以看到 25(A1/g)地段被臨時撥給威尼斯人澳門股份有限公司用作停車場及會展中心的相關資料。不僅是行政當局，被上訴法院也考慮了這些資料。

至於受 1990 年的合同規範的批給中其他地段的相關資料，對裁判來說不重要，因為如上文所述，25(A1/g)地段相對於整體批給及其他地段具有獨立性。

總而言之，不存在調查不足的瑕疵，也不存在事實前提的錯誤。

### 3.6. 其他違法瑕疵

在這方面，上訴人重申其意見，認為違反了有關對要式合同作出解釋的法律規定，存在審判上的錯誤，違反了確定批給所適用的規定，特別是自動續期的法律制度。

---

<sup>8</sup> Lino Ribeiro 及 José Cândido de Pinho 著，*《Código do Procedimento Administrativo de Macau, Anotado e Comentado》*，第 462 頁。

我們已經看到，關於這些瑕疵，上訴人沒有道理。

上訴人還指稱行政當局違反了從善意原則所衍生的行為的附隨義務，聲稱如行政當局在完成相關技術分析時核准了地基計劃及工程計劃，那麼現在相關工程已全部竣工，整幅土地也已按照批給合同規定的用途被完全利用。

我們認為，對於裁定宣告土地批給因批給期限屆滿而失效的行政行為是否合法來說，上訴人的主張是無關緊要的，因為這是一個被限定的行為，行政當局被限定必須作出相關失效宣告。這是終審法院的一貫立場。<sup>9</sup>

上訴人的理由不能成立。

#### 四、決定

綜上所述，合議庭裁定上訴敗訴。

---

<sup>9</sup> 見終審法院 2017 年 10 月 11 日在第 28/2017 號案作出的合議庭裁判、2018 年 5 月 23 日在第 7/2018 號案作出的合議庭裁判，以及 2018 年 6 月 6 日在第 43/2018 號案作出的合議庭裁判。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費訂為 12 個計算單位。

澳門，2018 年 7 月 31 日

法官：宋敏莉（裁判書制作法官）—岑浩輝—利馬

出席評議會的檢察院司法官：陳子勁