

第 98/2018 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：豪利企業發展有限公司

被上訴人：澳門特別行政區行政長官

會議日期：2018 年 12 月 5 日

法官：宋敏莉(裁判書制作法官)、岑浩輝和利馬

**主題：**— 宣告批給合同失效

— 對利害關係人進行事先聽證

### 摘 要

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 款的欠缺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

豪利企業發展有限公司，詳細資料載於案卷內，針對行政長官 2017 年 3 月 27 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批出的面積為 3,375 平方米，位於路環島石排灣工業區，稱為「SE」地段，標示於物業登記局 B106A 冊第 179 頁背頁第 22048 號的土地的批給失效。

透過 2018 年 7 月 5 日的合議庭裁判，中級法院裁定司法上訴敗訴，確認了被質疑的行為。

豪利企業發展有限公司不服該裁判，向終審法院提起上訴，並以下列結論結束其理由陳述：

一、2017 年 4 月 5 日第 14 期《澳門特別行政區公報》第二組所刊登的第 25/2017 號運輸工務司司長批示公布了行政長官於 2017 年 3 月 27 日在運輸工務司司長 2016 年 3 月 2 日的意見書上

作出的批示，該批示宣告面積為 3,375 平方米，位於路環島石排灣工業區，稱為「SE」地段的土地的批給失效。

二、現上訴人針對上述宣告失效的批示提出司法上訴。

三、被上訴裁判審查了相關行為被指存有的三項瑕疵，分別為：(1)因未對利害關係人進行事先聽證而存有形式上的瑕疵，(2)違反調查義務，(3)事實及法律前提錯誤，以及(4)違反公正原則、善意原則、保護信任原則和平等原則。

四、關於因未對利害關係人進行事先聽證而出現的形式瑕疵，原審法院認為，作出宣告失效的批示之前，不必聽取利害關係人的陳述，讓其就一項從最初的先行行政決定自動得出的解決方法表明立場，還稱“法律強制性規定，臨時批給期間屆滿而批給未轉為確定的後果為失效，沒有其它選擇”。

五、未對利害關係人進行事先聽證導致利害關係人無法行使其申辯權，沒有機會就相關行為是否滿足宣告失效的要件表明立場。

六、如果要判斷是否有必要遵守《行政程序法典》第 93 條所規定的法律要求，這屬於自由裁量權的內容，應有規定此權能並確定其界限的法律依據。

七、《行政程序法典》第 93 條自身並未規定任何這種權能，也沒有任何法律規定允許這樣做。

八、上述法律規定僅僅規定了對利害關係人進行事先聽證這一原則的例外情況，即同一法律第 96 條及第 97 條規定的情況。

九、《行政程序法典》並未賦予行政當局就事先聽證的適時性作出定奪的權能。是法律決定應何時進行聽證，因此原審法院的權限僅限於審查是否滿足能夠不進行聽證的要件。

十、被上訴裁判對《行政程序法典》第 93 條的解釋為：存在自由評價是否有必要遵守這項法律規定的空間。

十一、使不對利害關係人進行聽證成為普遍狀況，無異於更改行政法的原則，等同於以無法容忍的方式侵犯被事先聽取陳述的權利。

十二、原審法院應當審查的是有關行為的合法性，看沒有進行事先聽證的行為是否存有瑕疵，換言之，原審法院應審查適用例外規定的前提是否成立，而不應分析事先聽證的必要性，為不進行聽證的行為提供合理解釋。

十三、被上訴裁判違反並錯誤地適用了實體法，特別是《行政程序法典》第 93 條第 1 款的規定，所有這一切都說明應撤銷該裁判。

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，認為應裁定上訴理由不成立。

已作出檢閱。

現予以裁決。

## 二、事實

中級法院認定了以下對案件良好裁判屬重要的事實：

1、透過載於財政局 281 冊第 110 頁及續後數頁的 1991 年 1 月 25 日公證書及以公布於 1989 年 12 月 29 日第 52 期《澳門政府公報》第四副刊的第 170/GM/89 號批示作為憑證，以租賃方式及免除公開競投將一幅面積 3,375 平方米，位於路環島石排灣工業區，稱為「SE」地段的土地批予總辦事處設於澳門永誠街 245 號菱峯大廈 3 樓，登記於商業及動產登記局 C 冊第 140 頁第 4093(SO)號的「豪利企業發展有限公司」。

2、該批給已登記於物業登記局，有關土地標示於 B106A 冊第 179 頁背頁第 22048 號，而批給所衍生的權利以該公司的名義登錄於 F2 冊第 86 頁背頁第 533 號。

3、根據批給合同第二條款的規定，土地租賃的有效期為 25 年，由簽訂有關公證書之日起計。

4、按照同一合同第三條款的規定，土地將用作興建一幢屬分層所有權制度，樓高 10 層，作工業及停車場用途的樓宇。

5、上述土地的租賃期已於 2016 年 1 月 24 日屆滿。

從卷宗所載資料中還得出：

— 行政長官於 2017 年 3 月 27 日作出批示，以租賃期間屆滿為由宣告相關土地的批給失效。

— 獲批土地未顯示出在租賃期內已被利用。

### 三、法律

上訴人僅提出一個問題，即在就土地批給失效作出最終決定前對利害關係人進行聽證的問題，稱存在違反並錯誤適用法律，特別是《行政程序法典》第 93 條第 1 款之規定的瑕疵。

我們認為上訴人沒有道理。

根據《行政程序法典》第 93 條第 1 款的規定，“調查完結後，利害關係人有權於最終決定作出前在程序中陳述意見，並尤其應獲通知可能作出之最終決定”。

原則上，行政當局在調查完結後，作出最終決定前，應聽取利害關係人的意見，以便他們可以就相關程序中所涉及的問題表明立場，從而參與到與他們有關的行政當局的決定當中。

本終審法院已多次就所提出的這一問題表明立場，並一直認為，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>1</sup>。這一見解應予維持。

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>2</sup>

本案中，被質疑的行政行為是由行政長官作出的，行政長官以批給合同第二條款所訂定的租賃期間(25 年)已於 2016 年 1 月 24 日屆滿為由，宣告相關土地批給失效。

---

<sup>1</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>2</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。



正如我們在之前的多份合議庭裁判中所指出的<sup>3</sup>，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的情況下，該批給才能轉為確定批給(《土地法》第 44 條第 1 款)。

租賃批給的期間須在相關批給合同中訂明，且不得超過 25 年(《土地法》第 47 條第 1 款)。

法律規定，除法律規定的例外情況外，臨時批給不可續期(《土地法》第 48 條第 1 款及第 2 款)。

臨時批給期間屆滿而批給未轉為確定，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。

這是未被延長的期間屆滿的後果，因為法律不容許延長臨時批給期間。

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(同一法律第 131 條)。

---

<sup>3</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。

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(如合同未另外訂定期間，則為 25 年)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。

行政長官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視臨時批給期間為中止或將其延長。<sup>4</sup>

鑒於上訴人未在 25 年的期間內進行土地的利用，行政當局受約束必須作出現被質疑的行政行為，應由行政長官宣告批給失效。

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>4</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。

事實上，我們看不出在作出宣告失效的決定前進行聽證有什麼用處和必要性，該決定完全不會受對承批人的聽證所影響。

同時也沒必要討論《行政程序法典》第 96 條及第 97 條所規定的對利害關係人進行事先聽證這項原則的例外情況。

上訴人所提起的上訴理由不成立。

#### 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 5 個計算單位。

澳門，2018 年 12 月 5 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：蘇崇德