

第 28/2017 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：澳門旅遊娛樂股份有限公司和行政長官

被上訴人：同上

主題：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·臨時批給的續期·宣告批給合同失效·臨時批
給期限

裁判日期：2017 年 10 月 11 日

法官：利馬(裁判書制作法官)、宋敏莉和岑浩輝

摘要：

一、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)。

二、《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)。

三、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。

四、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。

五、沒有任何規定允許行政當局認為臨時批給的期間中止或將其延長。

六、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，土地利用的期間可透過行政長官的批准予以中止或延長。

七、法院不得依職權以批給期間屆滿為由宣告租賃批給合同失效。

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

澳門旅遊娛樂股份有限公司(下文簡稱“澳娛”)針對行政長官 2015 年 9 月 30 日的批示提起撤銷性司法上訴，相關批示根據第 10/2013 號法律所核准的於 2013 年 9 月 2 日公布且自 2014 年 3 月 1 日起生效的《土地法》(下文簡稱新《土地法》¹)第 215 條所準用的同一法律第 166 條第 1 款(一)項的規定，宣告一幅面積 968 平方米，位於澳門半島鮑公馬路、西望洋馬路和竹仔室斜巷交界，標示於物業登記局 B6K 冊第 19 頁第 22242 號的土地的租賃批給合同失效。即被上訴行為以未在合同期限內履行利用土地的義務為由，宣告批給合同失效。

中級法院於 2016 年 11 月 24 日作出合議庭裁判，雖然認為司法

¹ 本文僅提及《土地法》之處，系指新《土地法》。

上訴的其中兩項理由成立(事實前提錯誤及法律前提錯誤)，但並未撤銷被上訴行為(第 2.5 點)，而是依職權審理並宣告相關批給合同因 25 年的臨時批給期屆滿同時批給未轉為確定而失效(這是一項行政長官未曾宣告的失效)。

雙方當事人皆向終審法院提起上訴。

行政長官提出以下問題：

— 被上訴合議庭裁判對被上訴行為的解釋不恰當，因為被上訴行為同時也以 25 年的批給期限屆滿為理由宣告批給失效，而澳娛未針對該失效理由提出瑕疵；

— 如果不這麼認為的話，那麼被上訴行為的相關前提不存在錯誤，因為很明顯承批公司無意對涉案土地進行利用。

裁判書制作法官透過批示決定，因欠缺上訴標的，且上訴人不具有提起上訴的正當性，故第二項問題不予審理。

澳娛提出如下問題：

— 與已作出的裁判相反，因期限屆滿而失效屬於懲罰性失效的

一種情況，因為失效不會自動發生，而需要行政當局核實所訂定的條件未獲履行，也就是說，只有在證實了未利用土地的原因可歸責於承批人時，才能宣告失效；

— 如果不這麼認為，或者說就算認為這種情況屬於過期失效，那麼失效的發生也取決於一個行政當局的行為，而不能由法院宣告失效。

檢察院司法官發表意見，將被上訴行為解釋為不包括以期限屆滿為由宣告批給失效，而僅以未在合同訂定的期限內完成土地利用為由宣告失效。

此外，還主張澳娛上訴理由成立，認為法院不能作出批給失效的宣告。最後，還提出被上訴裁判在審理司法上訴時不存在遺漏審理的問題，因其已認定—不論是否正確—在依職權宣告批給失效的情況下，無須再作出上述審理。

二、事實

i) 被上訴合議庭裁判認定了以下事實：

1. 透過刊登於 1986 年 3 月 15 日第 11 期《澳門政府公報》的第 55/86 號批示，批准以租賃制度，將一幅面積 968 平方米，位於澳門半島鮑公馬路、西望洋馬路和竹仔室斜巷交界的土地批給現上訴人（“批給合同”）。

2. 1988 年 3 月 15 日訂立批給合同公證書。

3. 根據上述合同的規定，批給期限訂為 25 年，自訂立公證書之日起計，至 2013 年 3 月 14 日屆滿（參見批給合同第二條）。

4. 按照合同規定，相關土地用於興建一幢最多三層高及最大土地覆蓋率為 35% 的獨立式別墅（參見批給合同第三條）。

5. 合同訂定的利用期限為 36 個月，自第 55/86 號批示於《澳門政府公報》公佈之日起計，故相關別墅應於 1989 年 3 月 14 日前建成（參見批給合同第五條）。

6. 公佈於 1988 年 11 月 14 日第 46 期《澳門政府公報》的第 134/SAOPH/88 號批示對上述批給合同作出修改，基於已批出地段內的三個停車場所對應的覆蓋面積的增加，規定須繳納附加溢價金 35,800.00 澳門元。上訴人已支付此款項。

7. 然而，據稱由於承批公司沒有在合同規定的期限內進行土地利用，亦未遞交不履行的合理理由，故經土地委員會透過 1991 年 4 月 11 日第 58/91 號意見書發表意見後，透過公佈於 1991 年 4 月 29 日第 17 期《澳門政府公報》的第 79/SATOP/91 號批示，按照有關批給合同第七條的規定，向承批公司科處罰款 24,000.00 澳門元，同時訂定新的土地利用總期限，至 1992 年 11 月 14 日屆滿。

8. 1991 年 4 月 29 日，第 17 期《澳門政府公報》公佈了第 79/SATOP/91 號批示，其中決定將相關土地利用總期限延長至 1992 年 11 月 14 日。

9. 1991 年 4 月 23 日－在上訴人於 1989 年 5 月 25 日提出申請近兩年以後－發出了第 187/91 號工程准照，批准於 1991 年 6 月 17 日開工。

10. 獲發上述准照後，上訴人立即展開土地挖掘及準備工程興建別墅，以便遵守新的利用期限。

11. 現場工作開始後，地形測量組為土地進行定界期間，前城市建築廳監察處發現該批給土地中有部份地塊屬於公共行人道，因而須收回相關地塊並修改合同(參見 1991 年 7 月 27 日的內部通告，載

於第 118.04 號卷宗第 I 冊 165 頁)。

12. 因此，城市建築廳請求地圖繪製暨地籍司重新發出地籍圖，指明可利用的區域以及須歸還的區域，就此也通知了土地廳。

13. 劃定街道準線後，土地面積由最初的 968 平方米改為 873 平方米。

14. 此後即展開歸還土地的必要程序。

15. 上訴人由此中斷了在工程地點上已開始的工作，以便提交新計劃。

16. 1992 年 2 月 14 日，上訴人提交了新版建築計劃予以相關審查。

17. 隨後，1992 年 2 月 17 日，上訴人申請中止第 187/91 號工程准照。

18. 新計劃提交三個月之後，被命令作出更正，以便在相關土地新的可建築面積，即 873 平方米的基礎上，遵守最大許可土地覆蓋率(35%)。

19. 1992 年 7 月 1 日，上訴人遞交了修改後的建築計劃，經取得包括特別是澳門文化局在內的多個實體的意見書後，上述計劃於 1992 年 9 月 11 日獲有條件核准。

20. 1993 年 6 月 16 日，遞交了新的工程計劃。1993 年 12 月 18 日，也就是六個月之後，土地工務運輸局長作出批示將上述計劃視為可獲批准，但須就批給合同的修改條件達成協議，因為地界已變更—由 968 平方米改為 873 平方米。

21. 1994 年 2 月 4 日，要求上訴人提交修改批給合同所需文件，相關文件於同年 4 月 8 日遞交。

22. 一年後即 1995 年 5 月 11 日，透過運輸暨工務政務司的批示批准繼續進行案卷的程序，即核准有關建築計劃，修改批給合同以更正土地的面積，將利用期限延長 24 個月，自批示於《澳門政府公報》公佈之日起計(行政卷宗附件 50)。

23. 為此，1995 年 6 月 8 日，向上訴人寄送了一份修改批給合同擬本，根據擬本規定，批給土地的面積改為 874 平方米，用於興建一幢建築面積為 1152 平方米及室外範圍面積為 557 平方米的獨立式別墅，應自《澳門政府公報》公佈之日起計的 24 個月內完成，附

加溢價金為 3,588,982.00 澳門元。

24. 1995 年 9 月 20 日，上訴人於答覆中表示，鑒於批給土地面積減少以及須支付 3,588,982.00 澳門元的附加溢價金，故不接受修改批給合同擬本訂定的條件。

25. 1995 年 12 月 4 日，運輸暨工務政務司司長在第 176/SOLDEP/95 號報告書上批准訂定 3,056,496.00 澳門元的附加溢價金，相當於將第 55/86 號批示核准的合同中規定的溢價金按照現行的新計算表進行調整後的金額，並以此作為修改批給合同的條件。土地工務運輸局於 1995 年 12 月 18 日向上訴人作出通知(行政卷宗附件 53)

26. 1996 年 1 月 22 日，上訴人表示不同意支付 3,056,496.00 澳門元的附加溢價金，因為該附加溢價金會對其擬開發的項目造成過重負擔。

27. 1996 年 2 月 12 日，上訴人被通知只有兩個選擇：要麼支付 3,056,496.00 澳門元，以便按照第 55/86 號批示第 3 條所規定的總建築面積進行利用；要麼支付 3,588,982.00 澳門元，從而根據 1993 年 7 月的建築工程修改計劃作出土地利用(行政卷宗附件 54)。

28. 上訴人於 1996 年 3 月 16 日作出答覆，向土地工務運輸局陳述反對支付附加溢價金的理由。

29. 並於 1996 年 4 月 18 日遞交了一份符合原批給合同的新計劃草案，以便無須繳付任何附加溢價金。

30. 1996 年 7 月 18 日，透過第 3757/DEUDEP/96 號公函，要求上訴人提交一份新的計劃，其中須包含必要的修改及嚴格的表述，使之符合相關意見書的內容，特別是澳門文化局的意見書。

31. 應上述要求，上訴人於 1996 年 10 月 28 日提交了修改後的建築計劃。

32. 上訴人在收到 1996 年 12 月 16 日第 6610/DEUDEP/96 號公函之後(行政卷宗附件 58)，也就是被要求提交符合 1996 年 7 月 18 日第 3757/DEUDEP/96 號公函第 3,4,6,7,8,9 及 11 點的內容的新建築計劃後，立即聯絡了甲，並就有關計劃與該公司往來信函(參見現上訴人提交的書面辯護的附件 1 及附件 2)。

33. 2009 年 5 月，現上訴人透過其受權人向地圖繪製暨地籍局申請發出正式街道準線圖(參見現上訴人提交的書面辯護的附件 9)。

34. 被告知要過段時間才能發出上述圖則(參見現上訴人提交的書面辯護的附件 10)。

35. 2010 年 9 月 9 日，向土地工務運輸局遞交新的建築計劃，於第 368/1986/L 號卷宗的登記編號為 T-7674/2010。

36. 2009 年 9 月 10 日，土地工務運輸局就有關地點發出第 86A103 號街道準線圖，訂定土地用途為獨立式別墅，樓宇最大許可高度為 9 米，最大許可土地覆蓋率為 30%，原批給土地中的一部份須用作公共街道，同時訂定了其他都市建築條例。

37. 2011 年 9 月 6 日，上訴人透過申請向土地工務運輸局表示：
“因本公司希望儘快開展上述建築工程，故特致此函，懇請 閣下通知敝司上述案卷進展情況，以及可能存在的欠缺或者必須修正彌補的事項，以便上述計劃得儘早獲得批准”。

38. 針對上述於 2010 年呈交的建築計劃，從未發表任何意見或決定。

39. 2012 年 11 月 21 日，土地工務運輸局透過第 0817/118.04/DSODEP/2012 號公函，將其決定宣告土地批給失效之意圖通知上訴人。

40. 根據收到的通知，上訴人有十日時間就土地工務運輸局決議內容表明意見。

41. 2012 年 12 月 3 日，上訴人在預先聽證中表明其意見。

42. 土地委員會於 2014 年 11 月 20 日發出第 121/2014 號意見書，內容如下：

「第 46/2013 號案卷一基於沒有遵守土地的利用期限，因此建議宣告一幅面積 968 平方米，位於澳門半島，鮑公馬路、西望洋馬路和竹仔室斜巷交界，以租賃制度及公開競投方式批予 “Sociedade de Turismo e Diversões de Macau, S.A.R.L.” (商業名稱現為澳門旅遊娛樂股份有限公司) 的土地的臨時性批給失效，已繳付的溢價金及以任何方式已在土地上作出的改善物，一概撥歸澳門特別行政區，承批公司無權獲得賠償或補償。

I

1. 透過公佈於一九八六年三月十五日第十一期《澳門政府公報》的第 55/86 號批示，批准以租賃制度及事先進行公開競投方式，將一幅面積 968 平方米，位於澳門半島，鮑公馬路、西望洋馬路和竹仔室斜巷交界的土地批予 “Sociedade de Turismo e Diversões de Macau, S.A.R.L.” (商業名稱現為澳門旅遊娛樂股份有限公司)，以興建一幢獨立式別墅。

2. 透過載錄於第 262 簿冊第 134 頁至第 139 頁背頁於一九八八年三月十五日在財政司訂立的公證契約，對批給合同作出正式規範。

3. 根據上述批給合同第二條款的規定，租賃期限為 25 年，由簽署合同公證契約日起計，即租賃期於 2013 年 3 月 14 日屆滿。

4. 按照批給合同第三條款的規定，土地用作興建一幢最多三層高及最大土地覆蓋率為 35% 的獨立式別墅。

5. 上述批給合同第五條款的規定，土地的利用總期限為 36 個月，由批准合同的批示在《澳門政府公報》公佈之日起計，即至 1989 年 3 月 14 日屆滿。

6. 在不妨礙遵守土地利用的總期限，承批公司應按照訂定的期限遞交計劃及開始施工。由批示公佈日起計 60 日內，承批公司須制定及遞交計劃草案(建築計劃)；計劃草案獲核准通知日起計 90 日內，制定及遞交工程計劃(確定計劃)，工程計劃獲核准通知日起計 10 日內，申請發出工程准照；而由領取土地工務運輸局發出的准照的通知書內所指日期起計 10 日內，申請開始施工。

7. 根據載於案卷第 344 頁的財務跟進資料，承批公司已全數清繳合同溢價金澳門幣 1,540,000.00 元。

8. 及後，由於在批出的面積內須增加建造三個停車位的土地佔用面積，因此透過公佈於一九八八年十一月十四日第四十六期《澳門政府公報》的第 134/SAOPH/88 號批示，修改有關批給合同，承批公司須於批示公佈後 30 日內繳付附加溢價金澳門幣 35,800.00 元。

9. 根據載於案卷第 354 頁的財務跟進資料，承批公司於 1990 年 5 月 16 日才全數清繳上述附加溢價金。

10. 然而，由於承批公司沒有在合同訂定的總利用期限內進行土地利用，亦沒有遞交不履行的合理理由，因此經土地委員會透過 1991 年 4 月 11 日第 58/91 號意見書發表的意見後，透過公佈於一九九一年四月二十九日第十七期《澳門政府公報》的第 79/SATOP/91 號批示，按照有關批給合同第七條款的規定，向承批公司科處罰款澳門幣 24,000.00 元，並訂定一個新土地的總利用期限至 1992 年 11 月 14 日止。

11. 承批公司於 1991 年 4 月 23 日獲土地工務運輸司發出第 187/91 號工程准照，並於同年 6 月 17 日獲批准開始施工。

12. 然而，由於行政當局的地形測量人員到現場為土地進行定界期間，發現該批給土地包含一幅須作公共行人道的地塊，因而須發出新地籍圖及進行歸還地塊的程序。

13. 這樣，承批公司便沒有再進行任何的工程項目，並遞交一份建築計劃予行政當局進行審議。由於計劃中的土地覆蓋率並未符合合同的規定(35%)，因而計劃須作修改。

14. 及後，承批公司於 1993 年 6 月 16 日向土地工務運輸司遞交新的建築工程計劃，當中樓宇層數增加一層至四層高，土地覆蓋率稍超出合同規定，根據該司司長於 1993 年 12 月 18 日作出的批示，該計劃被視為可獲核准，但須進行修改批給合同的程序，以便更改

批給土地的地界和面積以及樓宇的層數，並須延長已於 1992 年 11 月 14 日屆滿的土地利用期限。

15. 為著進行修改批給的程序，承批公司於 1994 年 4 月 8 日向土地工務運輸司遞交所需的文件。

16. 地圖繪製暨地籍司於 1994 年 10 月 26 日發出第 485/89 號地籍圖，定界須歸還作公共行人道的地塊，因而批給土地的面積改為 874 平方米。

17. 土地工務運輸司於 1994 年 3 月 24 日將案卷的背景情況向上級匯報，根據運輸暨工務政務司於 1995 年 5 月 11 日在該報告書上作出的批示，批准繼續進行案卷的程序，即核准有關建築計劃，修改批給合同以更正土地的面積，延長土地の利用期限以及進行其他適當的程序。

18. 為此，經計算溢價金及制訂有關的修改批給合同擬本後，土地工務運輸司於 1995 年 6 月 8 日將擬本送交承批公司，該擬本主要涉及：批給土地的面積改為 874 平方米，由於餘下面積 94 平方米的地塊須納入公產，四層高別墅的建築面積為 1,155 平方米及室外範圍面積為 557 平方米，附加溢價金為澳門幣 3,588,982.00 元，土地利用的總期限為 24 個月。

19. 承批公司於 1995 年 9 月 20 日透過信函作出回覆，其並不同意批給土地面積的減少以及須因增加 253.56 平方米建築面積而繳付附加溢價金，因此其並不接受修改批給合同擬本訂定的條件，並建

議遞交不超出原協定建築面積的原計劃。

20. 考慮到批給合同規定的全部期限早已屆滿，且鑑於已具備條件宣告收回土地，因此運輸暨工務政務司於 1995 年 12 月 4 日在第 176/SOLDEP/95 號報告書上作出批示，批准將溢價金金額維持為澳門幣 3,056,496.00 元，相當於將第 55/86 號批示核准的合同規定的溢價金按照現行計算表來計算的調整後金額，並以此作為修改批給合同的條件。

21. 承批公司透過 1996 年 1 月 22 日的回覆，重申並不接受有關的條件，並堅持原計劃。

22. 土地工務運輸司於 1996 年 2 月 12 日透過公函通知承批公司，無論採用原計劃或新計劃，都須適用附加溢價金分別為澳門幣 3,056,496.00 元或澳門幣 3,588,982.00 元。

23. 承批公司於 1996 年 4 月 18 日向運輸暨工務政務司辦公室遞交一個符合原批給合同的計劃草案，以便無須繳付任何附加溢價金。運輸暨工務政務司於同日作出批示，將該計劃草案送交土地工務運輸司審議。

24. 根據土地工務運輸司司長於 1996 年 7 月 8 日作出的批示，要求承批公司必須按照有關公函內發出的意見(包括澳門文化司署的意見)遞交一份新的修改計劃。

25. 其後，承批公司於 1996 年 10 月 28 日遞交有關的建築修改計劃，但該計劃仍沒有遵守曾提及的所有條件及澳門文化司署發出

的新意見，所以土地工務運輸司要求其須遞交新的計劃，然而，承批公司自此便再沒有遞交任何計劃。

26. 直至 2009 年 9 月 10 日，土地工務運輸局對該地點發出第 86A013 號街道準線圖，訂定土地用途為獨立式別墅，樓宇最大許可高度為 9 米，最大許可土地覆蓋率為 30%，當中一部份土地須用作公共街道用途，以及訂定其他的都市建築條例。

II

27. 為加強對批給土地利用的監察，以及優化土地資源的管理，運輸工務司司長在 2010 年 3 月 8 日作出第 07/SOPT/2010 號批示，著令土地工務運輸局通知閒置土地的承批人須在接獲通知函後的一個月內，就不履行合同的規定提交書面解釋，而土地工務運輸局須在收到該解釋後，進行分析和制定處理的方案及處理的先後次序。

28. 土地工務運輸局土地管理廳與運輸工務司司長辦公室就處理閒置土地的事宜經過多次討論及分析後，對閒置土地的狀況、合同沒有履行的嚴重性和案卷的處理原則制定分級標準，並且劃列成表，於 2010 年 5 月 12 日透過第 095/DSODEP/2010 號報告書呈交上級審閱，以便就該等情況制定明確及具體的指引。運輸工務司司長同意報告書上訂定的分級標準和處理原則，而行政長官於同年的 5 月 31 日作出批准批示。

29. 按照上款所述報告書中訂定的閒置土地分級標準，土地管理廳認為本批給屬 1 個「最嚴重」(土地批給期限尚餘不足兩年)+1 個

「嚴重」(長時間不按照土地工務運輸局技術要求，遞交土地利用修改計劃；已過土地利用期而從沒提出延期申請)的情況。故此，土地工務運輸局於 2010 年 3 月 23 日透過公函，要求承批公司遞交解釋不履行土地利用的原因及提交一切適用說明的資料。

30. 為此，承批公司於 2010 年 4 月 22 日透過受權公司“乙”遞交信函作出解釋，自獲得土地的批給後，其一直積極地跟進案卷的發展，只是基於一些客觀及主觀的因素才阻礙實現對土地的利用：

30.1 基於該土地的特徵(明顯不平坦)，需進行一詳細且詳盡的測量，並於隨後遞交了一項計劃，其中之一項計劃建議興建堡壘(葡萄牙式堡壘)，而該等計劃亦因種種原因不被核准；

30.2 由於經濟開始衰退，特別是不動產行業，以致難以獲得所需的資金以進行土地的利用；

30.3 透過於 2007 年 9 月 18 日簽署的授權書與“乙”聯合，並賦予其有關分析中房地產的代理權，可一次或多次轉授權，且可簽署作“雙方代理”；

30.4 現時承批公司已具備技術及財政的條件以發展有關的土地，擬於 60 日內遞交一新計劃，並請求延長土地的利用期限多 36 個月。

31. 此外，根據附同的由物業登記局發出的物業登記證明，土地標示於該局 B6K 冊第 19 頁第 22242 號及其批給所衍生的權利以承批公司的名義登錄於 F7K 冊第 1813 號，且該土地並沒有任何意定抵押

登記。

32. 為對該土地批給案卷作全面分析，土地工務運輸局土地管理廳於 2010 年 4 月 26 日透過內部通訊，請求城市建設廳對相關的准照審批程序作出詳細分析，並將有關情況通知土地管理廳。

33. 城市建設廳於 2010 年 5 月 24 日透過第 575/DURDEP/2010 號內部通訊，向土地管理廳提供案卷有關審批建築計劃的資料，其中顯示承批公司自 1996 年 10 月 28 日遞交建築修改計劃後，便再沒有遞交任何計劃。

34. 就城市建設廳提供的資料，土地管理廳於 2011 年 9 月 9 日撰寫第 188/DSODEP/2011 號報告書，對案卷的情況及承批公司的回覆作出以下分析：

34.1 自第 55/86 號批示公佈後，土地至今一直從未被利用，而租賃期將於 2013 年 3 月 14 日屆滿；

34.2 該土地在 1985 年進行的公共競投中被判給，而有關批給合同公證書亦於 1988 年訂立。當時，按該日對土地的需求，房地產市場處利好狀況；

34.3 所遞交的計劃因不遵守有關土地覆蓋率、樓宇層數，以及隨後由於需進行合同的修改，以歸還一幅地塊作為公共行人道而從未被確定地核准。計劃的其中一版本最終被核准，並超出有關土地覆蓋率，然而，考慮到政府必須獲歸還一幅地塊，因而須修改合同；

34.4 合同的修改涉及由於建築面積的增加及溢價金的新計算表生效而須支付附加溢價金。承批公司從不同意且聲稱房地產業當時已出現危機；

34.5 事實上，由於當監察測量隊伍在該地點進行土地定界時，發現批出土地的一部分用作公共行人道，需將之歸還，故於發給工程准照後，承批公司未能於 1991 年 6 月 17 日展開興建工程，且政府必須修改合同，而新計劃獲核准後(1993 年 12 月 18 日)，容許不遵守有關土地覆蓋率及多建一層，認為承批公司可於 1998 年年底利用土地(1 年修改合同及 3 年進行利用)；

34.6 不利用土地的責任屬承批公司，其僅能以由 1999 年初至 2003 年間房地產市場不景作為合理解釋且被接納，但自該日至今已不被接納之；

34.7 於 2007 年房地產市場處於全面擴張的階段，承批公司透過授權書與“乙”聯合。此舉可被理解為一移轉，因為批給屬臨時性，而受權公司具作“雙方代理”的權力。即使如此，從沒遞交任何計劃亦沒申請修改批給合同，因而不會不知道的是，正處不履行狀況。

35. 按照閒置土地的「嚴重性分級標準」，本案卷屬 1 個「最嚴重」+ 1 個「嚴重」的情況。為此，土地管理廳建議在開展宣告批給失效的程序前，先聽取法律廳的意見，或基於承批公司被阻礙利用土地達九年時間，而租賃期將於 2013 年 3 月 14 日屆滿，但屬臨時性批給並不能續期，故宣告批給失效，隨後重新批出該幅土地。土

地工務運輸局局長同意將案卷送交法律廳的建議。

36. 為此，法律廳於 2011 年 10 月 28 日透過第 44/DJUDEP/2011 號報告書發出如下法律意見：

36.1 土地管理廳透過 2011 年 9 月 15 日第 497/118.04/2011 號內部通訊，並根據該廳廳長於 2011 年 9 月 15 日作出的批示，要求就 2011 年 9 月 9 日第 188/DSODEP/2011 號報告書的第 36 和 37 點的建議發出法律意見；

36.2 此分析是因為運輸工務司司長 2010 年 3 月 8 日的第 7/SOPT/2010 號批示要求對已批出但未被利用土地進行研究；

36.3 有關租賃批給涉及一幅面積 968 平方米，位於鮑公馬路及竹仔室斜巷交界，透過公開競投方式批予澳門旅遊娛樂股份有限公司的土地，以興建一幢別墅(第 118.04 號案卷)；

36.4 因此負責發出所要求的意見；

36.5 由公佈於一九八六年三月十五日第十一期《澳門政府公報》的第 55/86 號批示批准的批給合同由載於財政司第 262 簿冊第 134 頁至第 139 頁背頁的一九八八年三月十五日的公證契約規範；

36.6 土地的租賃期為 25 年，根據合同第二條款，由簽訂公證契約當日起計，因此該租賃於 2013 年 3 月 14 日屆滿(請參閱第 55/86 號批示)；

36.7 按照批給合同第三條款的規定，土地用作興建一幢最多為

三層高，最大土地覆蓋率為 35%的獨立式別墅，合同訂定的利用期限為 36 個月，由合同在《澳門政府公報》公佈之日起計，即該別墅應在 1989 年 3 月 14 日前建成；

36.8 用作識別批給標的土地的上述合同第一條款沒有指出該土地有否標示於物業登記局，只是在第 55/86 號批示的前言部分的第一款指出該土地為本地區私產；

36.9 此外，批給土地的公開競投方案中亦沒有提及該土地的登記情況；

36.10 有關批給已在物業登記局進行登記，並已開立 B6K 冊第 19 頁第 22242 號標示，而批給所衍生的權利以澳門旅遊娛樂股份有限公司的名義登錄於物業登記局 F7K 冊第 1813 號；

36.11 然而，根據 1995 年 11 月 13 日第 176/SOLDEP/95 號報告書第 11 點和地圖繪製暨地籍司發出的第 485/89 號地籍圖，在進行公開競投當日部分土地已標示在物業登記局；

36.12 事實上，根據該地籍圖，面積 968 平方米的土地是由以字母“A”、“A1”、“B”、“B1”、“C”、“C1”、“D”、“D1”、“E”及“E1”標示的地塊所組成，面積分別為 244 平方米、2 平方米、344 平方米、24 平方米、252 平方米、53 平方米、2 平方米、6 平方米、32 平方米及 9 平方米；

36.13 當進行上述土地的公開競投時，“A”和“A1”地塊並沒有在物業登記局標示，“B”及“B1”地塊納入標示於物業登記局 B35

冊第 105 頁背頁第 13185 號的整幅土地，“C”及“C1”地塊組成標示於 B46 冊第 68 頁背頁第 20895 號的整幅土地，“D”及“D1”為標示於 B25 冊第 192 頁第 8365 號的土地的組成部分，而“E”及“E1”地塊納入標示於物業登記局 B35 冊第 125 頁第 13092 號的土地；

36.14 還需強調的是，在舉行公開競投之前，已透過載於土地委員會第 43C92 號案卷(土地委員會的地籍案卷編號)的 1985 年 4 月 12 日第 26/CAD/85 號報告書對部分土地的地籍狀況進行分析；

36.15 該報告書提及，分析標的之土地由兩幅獨立的地塊組成，其中一幅面積為 368.24 平方米，稱為“A”地塊(把載於有關報告書的土地簡圖與本報告書第 11 點所述的地籍圖作比較，“A”地塊相當於在該地籍圖中以字母“B”及“B1”標示的地塊)，而另一幅為面積 299.89 平方米的“B”地塊(相當於上述地籍圖中以字母“C”及“C1”標示的地塊)；

36.16 “A”地塊標示於物業登記局 B35 冊第 105 頁背頁第 13185 號，並已透過 1936 年 6 月 13 日的第 2:118 號訓令，以長期租借制度批予丙、丁、戊、己和庚，該批給由 1936 年 6 月 15 日第 3 號土地批給執照規範；

36.17 上述地塊用作擴建位於西望洋馬路，俗稱為“辛”的樓宇，但沒有進行有關利用；

36.18 根據於一九四一年一月六日在澳門市行政局繕立的書錄，於一九四零年一月六日透過公佈於第一期《澳門殖民地公報》第 648

號的立法性法規，決定徵用上述地塊的利用權，而有關賠償金額已友好地達成協議；

36.19 由於丁去世及隨後三位承繼人去世的技術問題，土地利用權的擁有並沒有以公鈔局的名義登記；

36.20 因此，標示於第 13185 號的土地的利用權仍然以本報告書第十六點所指的承批人的名義登錄；

36.21 此外，透過於 1942 年 1 月 27 日提交第 06 號申請書，將一幅面積 136 平方米並標示於第 13966 號的地塊脫離標示於第 13185 號的土地，及將一幅面積 498.15 平方米的地塊脫離標示於 B25 冊第 192 頁第 8365 號土地，該兩幅地塊因公眾用途而被徵用(請參閱第 13185 號標示的第一附註)；

36.22 按照現提及的第 26/CAD/85 號報告書，136 平方米的地塊為該報告書以“B”地塊標示，面積 435.89 平方米，標示於物業登記局 B40 冊第 44 頁第 19347 號的地塊之組成部分，因此是錯誤脫離 B35 冊第 105 頁背頁第 13185 號的土地；

36.23 根據上述的第 26/CAD/85 號報告書，以租賃制度批予澳門旅遊娛樂股份有限公司的該幅土地其中 968 平方米的面積除了是“A”地塊外，還包括面積 299.89 平方米，原先被包括在一幅標示於物業登記局第 19347 號，面積 435.89 平方米，位於鮑公馬路的土地的“B”地塊，該土地會屬於國家並以完全所有權制度批予戊、丙、己、庚及丁，以交換一幅面積 435.50 平方米，位於俗稱為“辛”的樓宇，

其所有權屬該等人士的土地；

36.24 公佈於一九三五年十一月九日第四十五期《澳門殖民地公報》的一九三五年十月三十日第 1936-B 號訓令批准該等土地的交換，並由載於中央公鈔暨會計局 66 冊第 81 頁背頁的一九三五年十一月三十日的契約將上述交換正式化；

36.25 如本報告書第 23 點所指，隨後，透過公佈的一九四一年四月五日第十四期《澳門殖民地公報》的同日期第 704 號立法性法規，命令因公用徵收一幅總面積 634.15 平方米的地塊，當中 498.15 平方米為標示於物業登記局 B25 冊第 192 頁第 8365 號土地的組成部分，而 136 平方米為標示於第 19347 號土地的組成部分。但由於疏忽，上述立法性法規指該土地為標示於 B35 冊第 105 頁背頁第 13185 號土地的組成部分，並將會脫離該土地(請參閱本報告書第 22 點)；

36.26 在第 26/CAD/85 號報告書以字母“B”標示，並改為納入該幅面積 968 平方米，以租賃制度批予澳門旅遊娛樂股份有限公司的標示於第 19347 號土地餘下的 299.89 平方米的面積稍後脫離該幅標示(第 19347 號)的土地，並獨立標示於 B46 冊第 68 頁背頁第 20895 號。根據在 G40 冊第 2 頁背頁第 47820 號作出的登錄，本地區政府已透過載於公鈔局第 156 冊第 76 頁的 1975 年 7 月 28 日訂立的買賣公證書取得該地塊；

36.27 因此，在批給時，面積 968 平方米的土地屬於本地區私產，是由兩幅在物業登記局未有標示的地塊及八幅標示在上述登記局的

地塊組成；

36.28 有關土地的承批公司已於 1986 年 7 月 12 日向工務運輸司遞交建築計劃(申請書 T-4888)；

36.29 透過 1987 年 2 月 27 日第 2473/1410/DUR-L/87 號公函，工務運輸司通知承批公司須修改有關建築計劃或對於沒有遵守第 55/86 號批示的技術條款提出解釋，並通知其上述計劃已遲交 48 天(參閱由上述批示規範的批給合同第五條款第二款 a 項)，還指出倘行政當局不接受其解釋，可向其處以罰款，該公函並已抄送建設計劃協調司；

36.30 就工務運輸司的公函，承批公司透過參考編號 164 的 1987 年 3 月 5 日的信函作出回覆，表示其認為有關計劃符合批給合同第三條款的規定，因為此乃一幢三層高，及土地覆蓋率為 31.69% 的獨立式別墅，並認為有關疑問應是因為在技術資料表內的座地面積引致，該表指由於土地挖掘而佔用的座地面積：445.96 平方米，作車房用途。但該面積在計算比率中一般並不會被考慮；

36.31 就證實延遲遞交建築計劃一事，承批公司聲稱有關延遲主要是由於要對土地進行地形測量及對大量方法進行測試，以更好地整合有關土地，原因是其位置特殊和嚴重高低不平，須對計劃加倍審慎研究；

36.32 最後，承批公司請求減輕有關罰款，因認為其已承擔了由於對計劃的素質要求高所引致的損失，且在審批計劃方面亦延遲了

一段頗長時間，較按照八月二十一日第 79/85/M 號法令訂定的期限超過五個多月；

36.33 還需強調的是，由於該地點被列入八月三十日的第 7/86 號聯合批示內，工務運輸司曾於 1986 年 10 月 7 日要求保護建築、景色及文化財產委員會就有關建築計劃發出意見，並已將有關事宜通知承批公司(請參閱第 10975/6425/DUR-L/86-B 號公函)；

36.34 鑒於上述實體在發出意見方面的耽擱，承批公司曾透過參考編號 031 的 1987 年 1 月 13 日的信函，要求工務運輸司設法打破僵局，以便有關計劃獲得核准，並要求考慮將該延誤計算在有關期限內，因為除了該延誤與承批公司無關外，還對其造成嚴重損失；

36.35 透過同一日期(1987 年 1 月 13 日)的申請書，承批公司通知工務運輸司司長，在接獲此通知後 30 日上述計劃將被視為默示核准；

36.36 就本報告書第 30 點所指的第 164 號信函，工務運輸司於 1987 年 5 月 12 日通知承批公司，其透過 1986 年 7 月 12 日 T-4888 申請書遞交的計劃在對不遵守批給合同所定的比率作出解釋後，可獲核准，而此事宜亦轉介建設計劃協調司，如該司認為有需要時可向其呈上有關計劃(請參閱第 5473/3254/DUR-L/87 號公函)；

36.37 事實上，工務運輸司在同一日期(1987 年 5 月 12 日)亦已去函建設計劃協調司(參閱第 5472/3255/DUR-L/87 號公函)，表示在城市規劃及規定方面，該計劃有條件被核准，但合同方面，要求就

不遵守其規定的土地覆蓋率所帶來的影響提供相關資料；

36.38 鑒於工務運輸司的 1987 年 5 月 12 日第 5473/3254/DUR-L/87 號公函的內容，承批公司於 1987 年 9 月 24 日(申請書 T-5574 號)向工務運輸司遞交有關工程計劃；

36.39 工務運輸司就該工程計劃發表了意見，並透過 1987 年 10 月 28 日第 13111/8190/DUR-F/8 號公函通知承批公司，上述計劃在對不遵守批給合同所定的比率的問題作出解釋後，可獲核准及需按照 DEL 的意見對供電計劃作出修改，該公函並已抄送建設計劃協調司；

36.40 然而，工務運輸司於 1987 年 8 月 19 日要求財政司考慮在編制第 55/86 號批示所述的批給合同公證契約時，根據載於 1987 年 8 月 12 日第 37/DUR/T/87 號報告書的 1987 年 8 月 14 日的許可批示，將合同第四條款第一款及第九條款第一款的“\$14,450.00”，改為“\$14,520.00”，該要求已知會建設計劃協調司(請參閱第 10274/6395/DUR/T/87-D 號公函)；

36.41 合同公證契約已於 1988 年 3 月 15 日簽訂；

36.42 鑒於工務運輸司要求就不遵守批給合同規定的土地覆蓋率(35%)所帶來的影響提供資料(請參閱本報告書第 33 點)，建設計劃協調司透過 1988 年 7 月 5 日第 289/88 號報告書建議在批給合同內加入一單一條文，規定承批公司須支付因於批給範圍內增加相當於三個停車位的佔用面積，支付金額為澳門幣 35,800.00 元的溢價金；

36.43 還建議若上級核准該附加擬本，將有關事宜通知財政司及土地委員會以便繼續相關程序；

36.44 已將載於第 289/88 號報告書的建議呈上級考慮，在建設計劃協調司司長發出同意意見後，工務暨房屋政務司決定將其送交土地委員會；

36.45 由於建設計劃協調司沒有就延誤遞交建築計劃發表意見，土地委員會的代主席透過 1988 年 7 月 30 日第 11318/6914/DURNCT/88 號公函要求該等部門就有關事宜發出意見；

36.46 此外，還要求就根據七月五日第 6/80/M 號法律《土地法》第一百零七條第三款的規定，因增加土地覆蓋率而修改批給合同訂定的租金，提供資料；

36.47 應上述要求，建設計劃協調司通知，應向承批公司科處澳門幣 24,000.00 元的罰款，但考慮到審批計劃方面較第 79/85/M 號法令規定的期限超過五個月，認為該罰款應在不履行總利用期限時才徵收；

36.48 就訂定有關增加佔用面積的租金，該等部門已作出澄清，並表示已考慮到此問題，但由於批給合同第四條款訂定的租金是關於土地的面積而非地積比率(建築面積)，以及由於有關個案倘純粹更改小部分面積的用途，由花園改為有蓋車房，但批出土地的面積並沒有任何更改，故認為無須修改租金金額；

36.49 在該等澄清之後，土地委員會審議了有關案卷，於 1988

年 9 月 15 日發出同意建設計劃協調司所持立場的意見，即使有關依據與該等部門所聲稱者不同亦然。按照該立場，是否科處罰款應於當時決定，並應按是否在合同訂定的總利用期限內利用土地來進行審議，以及同意批准修改批給合同但不更改合同規定的租金；

36.50 案卷按一般程序進行，批准修改批給合同的行為已透過第 134/SAOPH/88 號批示公佈於一九八八年十一月十四日第四十六期《澳門政府公報》，而承批公司已透過於 1988 年 11 月 25 日遞交的信函明確表示接納合同所載的條件(收件編號 17437)；

36.51 隨著七月二十九日第 8/91/M 號法律對《土地法》作出的修改，及由於還未訂立有關公證契約，根據第 8/91/M 號法律第四條的規定，上述批示改為規範修改批給合同；

36.52 透過於 1989 年 5 月 25 日向工務運輸司遞交的申請書(T-3310)，承批公司請求發出工程准照；

36.53 就該申請，工務運輸司透過 1989 年 7 月 15 日第 5940/DCULIC/89 號公函通知承批公司，根據 1989 年 7 月 6 日的批示，已再次批准有關計劃在未聽取建設計劃協調司的意見前不能跟進發出工程准照的申請，因土地的利用期限確實已於 1989 年 3 月 15 日屆滿；

36.54 於同日，工務運輸司透過第 5941/DCULIC/89 號公函把該發出工程准照申請的副本送交建設計劃協調司，基於利用期已過，請求其發出意見；

36.55 就本報告書第 49 點所指的 7 月 15 日第 5940/DCULIC/89 號公函，承批公司透過 1989 年 8 月 25 日第 406 號信函對超過利用期限作出解釋，指出在興建不動產的判給承攬競投中遇到困難，並重申希望盡快展開有關工程，因該承攬已被判給；

36.56 因此，承批公司最終要求在不妨礙可能科處罰則的情況下，批准發出之前要求的工程准照；

36.57 根據寄給承批公司，並讓建設計劃協調司知悉的 1990 年 1 月 9 日第 207/DCUDEP/90 號公函及 4 月 20 日第 2318/DCULIC/90 號公函，承批公司於 1989 年 11 月 21 日(T-6610)及 1990 年 3 月 28 日(T-1947)遞交的修改計劃獲得贊同意見(該等公函指出有關計劃已被核准)；

36.58 鑒於承批公司於 1990 年 5 月 2 日再次要求發出工程准照(T-2523)，工務運輸司透過 1990 年 6 月 15 日第 3627/DCUDEP/90 號公函，再次提醒建設計劃協調司有關利用期已失效，堅決要求該司對有關事由發出意見；

36.59 為此，1990 年 6 月 25 日編製的第 175/90 號報告書對有關事宜作出審議，當中建設計劃協調司司長發出意見，徵收公佈於十一月十四日第四十六期《澳門政府公報》第 134/SAOPH/88 號批示規定澳門幣 24,000.00 元的罰款、協商一個新的利用期限，以及倘沒有按 1990 年 8 月 3 日的批示遵守新期限，實施法定和合同規定的制裁；

36.60 在上述意見發出後，運輸暨工務政務司於 1990 年 8 月 3

日在該報告書上作出批示，鑒於該計劃已獲批准，且可以立即發出工程准照，所以同意有關建議；

36.61 經細閱上述批示的內容後，土地工務運輸司於 1991 年 3 月 14 日編製第 66/SOLDEP/91 號報告書，建議利用的總期限延長至 1992 年 11 月 14 日、向承批公司科處澳門幣 24,000.00 元的罰款，以及在過了利用的總期限後，再向其科處認為恰當的罰款；

36.62 有關建議在獲得發出同意意見後，運輸暨工務政務司於 1991 年 3 月 19 日在該報告書上作出核准批示，並指示將案卷送交土地委員會；

36.63 按照第 66/SOLDEP/91 號報告書的建議，以及考慮到 1991 年 4 月 11 日土地委員會第 58/91 號的贊同意見，根據公佈於一九九一年四月二十九日第十七期《澳門政府公報》第 79/SATOP/91 號批示，訂定新的利用期限至 1992 年 11 月 14 日及因不遵守原規定的期限而訂定的澳門幣 24,000.00 元罰款；

36.64 於 1991 年 4 月 23 日發出第 187/91 號建築工程准照，並於同年 6 月 17 日批准展開工程；

36.65 根據第 188/DSODEP/2011 號報告書第 5 點所述，當監察測繪團隊進行土地定界時，發現批給土地的一部分超出了該位置訂定的準線範圍(該部分屬於公共行人道)，故有需要歸還有關部分；

36.66 因此，城市建築廳請求地圖繪製暨地籍司發出一份說明可利用範圍及須歸還範圍的新地籍圖，並讓土地廳知悉有關事實；

36.67 除了土地平整外，承批公司終止所有未曾展開的工作，以遞交一份新計劃，而該計劃已於 1992 年 2 月 14 日遞交(T-648)；

36.68 不久之後，承批公司於 1992 年 2 月 18 日提出停工申請(T-741)，根據 1992 年 2 月 25 日的批示，在不妨礙工程准照有效期的計算下，批准有關申請；

36.69 對於上述的新計劃(T-648)，根據存放於土地管理廳第 118 號案卷第 4 冊的 5 月 12 日第 2333/DEUDEP/92 號公函副本的內容，基於訂定準線所衍生的可建土地面積(873 平方米)及遵守其他的細部技術問題，命令承批公司對該計劃作出調整，以便遵守最大許可土地覆蓋率(35%)；

36.70 在上述公函發出後，以及考慮到該公函規定調整的土地覆蓋率，承批公司透過 1992 年 5 月 16 日遞交的信函(編號為 M/CP/037/92)要求按照其信函所述的原因重新考慮有關調整；

36.71 根據 6 月 3 日第 2753/DEUDEP/92 號公函所述，有關申請按照 1992 年 6 月 2 日所作的批示被駁回，為此，承批公司於 1992 年 7 月 1 日遞交一份對該建築計劃進行的修改方案(T-3197)，該方案按照 1992 年 9 月 11 日所作的批示獲得批准，但需在下一階段遵守批給合同訂定的土地覆蓋率(35%)，因為仍輕微超出有關數值；

36.72 於 1993 年 6 月 16 日，承批公司遞交一份工程計劃(T-3058)，該計劃透過城市建築廳編製的 1993 年 11 月 15 日沒有編號的報告書進行技術審議，根據該報告書，計劃樓宇由一幢四層高，其中一層

為地庫的樓宇所組成，以代替批給合同規定的三層高樓宇，而土地覆蓋率為 36.25%，按可建的土地面積(873 平方米)計算，然而，該土地覆蓋率的數值並不視為重要，因為若按批給土地的面積(968 平方米)計算，其並沒有超出批給合同要求的數值(35%)，且由於澳門文化司署在這方面及在建議樓宇的體量方面均沒有提出任何異議，因此，該計劃可被接受；

36.73 因此，上述分析的結論是，考慮到因修改其土地地界而有需要調整土地面積(減少)、計劃樓宇提出四層高的樓宇以代替合同規定的三層，以及土地利用期限已於 1992 年 11 月 14 日屆滿的情況，只有在同意修改批給合同的條件下，該計劃方可予核准；

36.74 因此，根據載於上述報告書的 1993 年 12 月 18 日土地工務運輸司司長批示，該計劃被視為可予核准，同時，已把該批示通知承批公司(12 月 23 日第 6894/DEUDEP/93 號公函)；

36.75 而土地廳則於 1994 年 2 月 4 日透過第 78/118.2/SOLDEP/93 號公函要求承批公司遞交修改合同所需的文件；

36.76 根據載於 1994 年 3 月 24 日由土地工務運輸司副司長編製、敘述案卷演變的一份沒有編號的報告書上 1995 年 5 月 11 日運輸暨工務政務司的批示，批准批給合同的修改續後程序，以調整土地面積和訂定一個新的利用期限；

36.77 為此，編制修改合同的擬本，並於 1995 年 6 月 8 日透過第 381/118.3/SOLDEP/95 號公函把該擬本送交承批公司發表意見；

36.78 按照上述的合同擬本，土地面積現為 874 平方米，以興建一幢建築面積為 1,155 平方米和室外範圍為 557 平方米的獨立式別墅，期限為 24 個月，由規範合同的批示在《澳門政府公報》公佈之日起計，而附加溢價金為澳門幣 3,588,982.00 元；

36.79 承批公司並不接受合同擬本訂定的條件，指出土地面積已減至 874 平方米，當中只有 317 平方米可作興建之用，即相對於之前的計劃，增加的建築面積僅為 254 平方米，為此不能作為大幅增加最初支付的溢價金的理由；

36.80 因此，承批公司請求行政當局考慮除了最初已支付的溢價金外，不必支付任何溢價金，不然，將返回原計劃，不用修改合同(參閱 1995 年 9 月 20 日編號 469 的信函)；

36.81 經分析上述申請後，根據載於 11 月 13 日第 176/SOLDEP/95 號報告書上 1995 年 12 月 4 日運輸暨工務政務司的批示，批准該報告書提出的建議，即儘管已大大超出批給合同規定的所有期限及之後的延長期限，因而可宣告批給失效，倘承批公司遞交一份遵守批給合同規定的建築面積的計劃，則須支付澳門幣 3,056,496.00 元的溢價金；

36.82 為此，與承批公司溝通，通知其不論選擇原計劃或新計劃，均須分別支付澳門幣 3,056,496.00 元或澳門幣 3,588,982.00 元的附加溢價金(參閱 12 月 18 日第 831/118.3/SOLDEP/95 號公函、1 月 22 日編號 039 的承批公司信函和 2 月 12 日第 112/118.3/SOLDEP/96 號公

函)；

36.83 承批公司繼續表示不同意，其寧願於 1996 年 4 月 18 日向運輸暨工務政務司辦公室遞交一份遵守原批給合同的新工程計劃草案，並以不須支付任何溢價金為目的(參閱 1996 年 3 月 16 日編號 226 的信函)；

36.84 根據 1996 年 4 月 18 日運輸暨工務政務司的批示，命令由土地工務運輸司負責審議該工程計劃草案，為此，按照 1996 年 4 月 19 日該司司長批示，有關草案送交城市建築廳；

36.85 經分析後，城市建築廳透過 7 月 18 日第 3757/DEUDEP/96 號公函要求承批公司遞交一份已作出必要修改和詳細說明的新計劃，從而遵守發出的意見，即隨函附上澳門文化司署的意見副本；

36.86 在回覆城市建築廳的要求時，承批公司於 1996 年 10 月 28 日遞交一份經調整的建築計劃(T-4142)；

36.87 經徵詢澳門文化司署的意見後，城市建築廳透過 1996 年 12 月 16 日第 6610/DEUDEP/96 號公函讓承批公司知悉有關意見，當中要求承批公司遞交一份新的建築計劃，該計劃不但要遵守之前通知的意見，還須遵守澳門文化司署的新意見；

36.88 自上述日子至 2009 年 9 月 11 日期間，承批公司並沒有遞交任何文件，土地工務運輸局也沒有作出任何行為或措施，而於 2009 年 9 月 11 日，城市規劃廳把一份 2009 年 9 月 10 日發出的第 86A013 號街道準線圖送交土地管理廳，該圖顯示土地覆蓋率減至 30%和別

墅的最大高度訂定為 9 米；

36.89 事實上，在土地批給的批示公佈 25 年之後，承批公司並沒有按照合同第三條款的規定進行土地利用，該條款規定興建一幢樓高三層的獨立式別墅，而最大土地覆蓋率為 35%；

36.90 即使批准延長期限至 1992 年 11 月 14 日，該土地的利用仍有待完成；

不履行合同、《土地法》及第 095/DSODEP/2010 號報告書的法律框架

36.91 現在我們看看有關失效的合同條款：

“第十二條款－失效

1. 本合同在下列情況下失效：

1.1 第七條款規定的加重罰款期限屆滿；

1.2 當土地利用未完成，未經同意而更改批給用途；

1.3 土地利用中止超過 180 日，但有合理解釋且為甲方接受的特殊原因除外。

2. 合同的失效由行政長官批示宣告，並在《澳門特別行政區公報》公佈。

3. 合同的失效將導致土地連同其上的所有改善物歸甲方所有，乙方無權要求任何賠償。”

36.92 因此，倘發現可歸責於承批公司上述條款第一款的任一行為，有關批給應失效；

36.93 《土地法》第一百零四條訂定的最低限度利用是執行所核准的經營計劃或在沒有該計劃時，作出合同或規章為有關批出類別而要求的使用；

36.94 就分析中的案件，合同訂定 36 個月的期限作為落實有關利用(參閱第五條款第一款)；

36.95 正如我們在本報告書第 63 點看到，合同訂定的 36 個月利用期限於 1989 年 3 月 14 日屆滿，然而，按照第 79/SATOP/91 號批示，訂定了一個新的總利用期限至 1992 年 11 月 14 日，但該利用同樣大大超出有關期限；

36.96 根據合同規定，違反了利用的義務，而按照第 095/DSODEP/2010 號報告書訂定的框架，該違反行為被視為最嚴重。然而，第 188/DSODEP/2011 號報告書對不履行情況所作的審議中並沒有指出發現有關違反行為；

36.97 同樣地，也被視為批給期限尚餘不足兩年的情況(於 2013 年 3 月 14 日屆滿)，此有強烈跡象顯示承批公司無意進行土地利用；

36.98 除了利用的總期限外，批給合同第五條款第二款規定按照下列期限遞交計劃、申請工程准照及開始施工：

一由批給批示公佈日起計 60 日內，制定及遞交工程草案(建築計

劃)；

—由工程草案獲核准通知日起計 90 日內，制定及遞交工程計劃(確定計劃)；

—由工程計劃獲核准通知日起計 10 日內，申請工程准照；

—由領取土地工務運輸局發出的准照的通知書內所指日期起計 10 日內，申請開始施工；

36.99 另一方面，該條款第四款訂定 30 日的期限審議承批公司遞交的每一份計劃；

36.100 僅按照合同規定的期限，且承批公司及土地工務運輸局沒有任何延誤作為基礎估算，得出 230 日以完成核准該等計劃和有關開始施工；

36.101 還須強調，按照批給合同第五條款第三款所載，承批公司遞交的計劃須適當備齊所有資料後，方視為確實完成遞交；

36.102 此外，根據第 095/DSODEP/2010 號報告書，犯下兩個被視為嚴重的違反行為，即“沒有遵守技術要件”和“已過土地利用期限而從沒提出延期申請”；

36.103 為著遵守 3 月 8 日第 7/SOPT/2010 號批示，於 2010 年 3 月 23 日向承批公司發出公函(第 187/118.03/DSODEP/2010 號公函)，以便其遞交就有關的不履行情況而作出的說明和解釋。該批示強迫對所有閒置土地進行深入分析，以加強對批給土地的監察；

36.104 然而，以及因為當對該土地進行定界時，發現該土地的一部分是用作公共行人道，故有需要歸還該部分土地，繼而修改合同，因此，須調查該事實在任何情況下會否影響承批公司落實有關利用的可能性；

36.105 經分析有關情況後，證實該錯誤於 1991 年在訂定準線作開始施工時已被發現，因此，除了土地開挖和平整外，承批公司終止所有其他工作，以遞交一份新計劃；

36.106 上述計劃於 1992 年 2 月 14 日遞交，但行政當局要求承批公司作出調整以遵守批給合同規定的 35%最大土地覆蓋率。該覆蓋率是依據訂定準線所衍生的面積(873 平方米)而得出；

36.107 基於批給土地的面積由 968 平方米減至 873 平方米，所以 1992 年 7 月 1 日遞交的調整計劃和 1993 年 7 月 16 日遞交的工程計劃均繼續超出該土地覆蓋率。上述工程計劃預計興建四層高的樓宇，以代替合同規定的三層高樓宇；

36.108 雖然土地面積的減少涉及修改可建面積，但這不會導致不能執行合同規定的利用(興建一幢最高為三層，最大土地覆蓋率為 35%的獨立式別墅)，亦正如承批公司自己在 1995 年 9 月 20 日及 1996 年 1 月 22 日遞交的信函中承認表示會選擇返回原計劃；

36.109 因此，承批公司於 1996 年 3 月 16 日向運輸暨工務政務司辦公室遞交一份新的工程計劃草案，該司命令土地工務運輸司進行有關審議。而根據土地工務運輸司司長的批示，要求城市建築廳

為此發出意見；

36.110 在上述批示發出後，土地工務運輸司向承批公司發出兩次公函(分別為 7 月 18 日第 3757/DEUDEP/96 號公函及 12 月 16 日第 6610/DEUDEP/96 號公函)，要求其遞交新計劃，“遵守一些規管事宜及澳門文化司署的意見”，然而，承批公司僅對其中一份公函作出回覆；

36.111 除此之外，已把修改批給的合同擬本送交承批公司，承批公司對減少批給土地的面積表示不反對，就正如之前當發現地界出錯而其知悉也不反對一樣，但承批公司僅因就其遞交的計劃要求及建議增加建築面積而不同意附加溢價金，拒絕接納該合同擬本；

36.112 須強調的是，儘管有需要減少土地的面積而這涉及修改建築面積，以遵守 35%的土地覆蓋率，修改批給的合同擬本在其第三條款採納了承批公司於 1993 年 7 月 16 日遞交的工程計劃(T-3058)所載的建議，正如之前所述，該計劃輕微超出了有關土地覆蓋率(見城市建築廳編製的 1993 年 11 月 15 日沒有編號的報告書，當中第 4.C. 點指出：“考慮到根據地圖繪製暨地籍司發出的地籍圖，建築物的覆蓋面積相等於 316.5 平方米及地段的可建面積相等於 873 平方米，因此，樓宇展現出的土地覆蓋率為 36.25”)，因其預計興建一幢樓高四層，建築面積為 1,155 平方米的獨立式別墅；

36.113 儘管我們認為土地工務運輸局在有關土地利用的延誤一事中是有些責任，因有需要進行合同修改，以便更改土地的地界和

面積，原因是該土地包含一幅作公共行人道的地塊，但可以肯定的是，承批公司自 1996 年 10 月起已顯示沒有興趣進行現行合同及修改合同擬本規定的土地利用，只在土地工務運輸局質詢有關不履行土地利用的理由後為之；

36.114 於 1996 年 4 月 23 日承批公司向本局遞交的信函內，寄上新樓宇的最後一份工程計劃草案，據其說，已遵守合同訂定的土地覆蓋率，而由於“其更改了設計理念和想法”，故其確認了由其負起責任的部分；

36.115 然而，於 1996 年 10 月之後，承批公司對該案卷置之不理，在本局再三要求下，才於 2010 年 4 月 22 日遞交不履行土地利用的解釋；

36.116 已分析承批公司遞交的解釋，其提出現正處於經濟衰退期的開始，故其沒有履行土地利用，然而，其沒有交代有關情況或作出任何證明；

36.117 在賦予承批公司有關土地批給的時候，不動產業並沒有發生任何危機；

36.118 承批公司應執行土地的利用，但卻提出了增加建築面積的請求，導致合同須進行修改(公佈於一九八八年十一月十四日第四十六期《澳門政府公報》的第 134/SAOPH/88 號批示)。這個程序花了兩年多時間，亦即利用期限的三分之二；

36.119 即使將透過 1992 年 11 月 14 日的第 79/SATOP/91 號批示

給予新的總利用期限計算在內，但亦期限屆滿，該土地仍沒有被利用；

36.120 須在此強調，於 1992 年離肆虐亞洲的金融危機仍很遙遠，約五年後，於 1997 年 7 月 2 日才公佈泰銖脫離美元掛鉤，轉為自由浮動。然而，即使接受自 1994 年，房地產業開始呈現一些衰退的跡象，但這種情況主要影響投機性業務，並不對有關土地興建澳門旅遊娛樂股份有限公司前常務董事(參閱由該公司前常務董事何鴻燊簽署的 1995 年 9 月 20 日，編號為 469 的信函第 1 點 d 項)的獨立式別墅造成影響，且在 1995 年至 1996 年進行商討有關修改批給程序的期間，承批公司從沒提出存在財政或其他方面的困難；

36.121 房地產市場的波動需由經濟業者推測和預見，並須透過經濟研究以致力確保其業務的可行性及所需的融資，顯然本個案並沒為之，因其指出在取得土地利用的融資方面，存在困難(參閱第 188/DSODEP/2011 號報告書第 25.5 點)；

36.122 此外，所指出的事實須得以證明，而承批公司沒有任何證據證明其所述的經濟衰退及在取得土地利用的融資方面存在的困難如何影響其發展；

36.123 對於不履行合同的情況，由於土地的利用期限(1992 年 11 月 14 日)、罰款期限及合同第十二條款第一款 a 項規定的加重罰款期限屆滿，而亦沒進行土地的利用，行政當局只能透過宣告批給失效消滅本批給，將該土地歸其所有(參閱《土地法》第一百六十六

條第一款 a 項及第二款)；

36.124 行政當局可做的事乃審議承批公司就不履行土地利用所提出的用作合理解釋的事實，並對這具體個案，以利益的衡量來判斷是否接納其提出的理據為有效；

36.125 我們正面對著一個失效制裁個案，其包含因在行政當局與私人之間的持久關係的背景下不履行義務或責任而喪失的權利，然而，有關制裁並不會自行作出，要先透過行政長官作出批示，並於《澳門特別行政區公報》公佈才可(參閱《土地法》第一百六十七條)；

36.126 因此，失效的效果僅在有關宣告的批示公佈後才產生，其效力不會追溯至引致失效的事實發生之日，而是與就宣告失效作出有效及產生效力的行政行為相關；

36.127 故我們認為在該行政行為作出前，承批人的法律狀況維持不變，且批給合同仍然生效；

36.128 還認為應按照《土地法》第一百六十七條和第一百六十八條規定的程序，宣告本批給失效，並根據《行政程序法典》第九十三條和第九十四條的規定，在程序的最終決定作出前，對利害關係人進行預先聽證；

36.129 須指出的是，根據合同第十二條款(第三款)，宣告批給失效後，土地連同其上所有改善物歸澳門特別行政區所有，乙方無權要求任何賠償；

36.130 至於支付了合同溢價金的事實並不對失效的宣告構成任何障礙，因為承批公司在支付溢價金時，只是履行了其中一個合同義務，無論土地是否進行利用；

36.131 溢價金的支付是因訂立合同而應支付的，無論土地是否進行利用；

36.132 《土地法》第五十九條允許在批給合同內引入特別條件，尤其關於溢價金的訂定，正如本個案的第八條款，相對於合同的一般條件而言，確定溢價金乃一特別權利，如因批給而應支付的年租般(參閱《土地法》第五十一條至第五十三條)；

36.133 儘管溢價金金額是按土地利用計劃所指的建築面積計算，正如我們所述，溢價金的支付是因訂立合同而應支付的，無論承批人是否進行土地利用；

結論：

綜上所述，建議上級因土地沒在合同規定的期限及獲批的延長期限內被利用，繼續進行本批給失效的程序；

根據《行政程序法典》第九十三條和第九十四條的規定，須就宣告失效一事對承批人進行預先聽證。

37. 法律廳廳長同意上述意見，土地工務運輸局局長於 2011 年 12 月 19 日在報告書上作出批示，命令將此法律意見送交土地管理廳，以便繼續審議有關案卷。

38. 將案卷呈交由行政長官批示設立的法律工作小組則於 2012 年 5 月 2 日透過第 10/GTJ/2012 號報告書，認為 2011 年 9 月 9 日第 188/DSODEP/2011 號報告書所闡述的事實，加上土地管理廳 2012 年 2 月 22 日第 83/118.04/2012 號內部通訊作出的說明後，該小組同意上述第 44/DJUDEP/2011 號報告書的意見，建議上級批准跟進宣告土地批給失效的程序，並必須就決定意向對承批公司進行預先聽證，其後將案卷送交土地委員會分析、發表意見及跟進後續程序。

39. 綜合法律廳及法律工作小組的法律意見後，土地工務運輸局土地管理廳於 2012 年 7 月 18 日撰寫第 122/DSODEP/2012 號報告書，應按照土地批給合同及《土地法》的規定，展開宣告土地批給失效的程序，並根據第 16/2004 號行政法規第十三條的規定，承批公司已繳納的溢價金(現金支付總金額澳門幣 1,575,800.00 元)歸澳門特別行政區所有，另按批給合同第十二條款第三款的規定，批給的失效導致土地連同其上的所有改善物歸澳門特別行政區所有，承批公司無權要求任何賠償。故此，報告書上建議批准繼續進行宣告土地批給失效的程序，並在進行聽證程序後，將案卷送交土地委員會發表意見及跟進後續程序。

40. 在土地工務運輸局代局長和運輸工務司司長在報告書上發出同意意見後，行政長官亦於 2012 年 11 月 12 日同意有關建議。

41. 這樣，土地工務運輸局於 2012 年 11 月 21 日透過第 0817/118.04/DSODEP/2012 號公函，將有關的決定意向通知承批公司，根據《行政程序法典》第九十三條及續後數條的規定，其於收到通

知的 10 天內對該決定意向以書面發表意見。

42. 承批公司於 2012 年 12 月 3 日向土地工務運輸局遞交信函，對有關書面聽證作出回覆，重申曾被阻礙對土地進行利用達九年時間(至 1996 年)，並解釋如下：

42.1 承批公司認為，自 1997 年 7 月起面臨經濟衰退，影響房地產業，同期澳門經歷主權移交和澳門特別行政區成立帶來政治和經濟的變遷，且隨著博彩業開放、經濟復甦、娛樂場和酒店興建及行政當局的內部問題等，上述種種因素導致本批給被擱置，然而，承批公司亦專注落實其他大型項目，切實為澳門特別行政區的經濟得以健康發展作出貢獻；

42.2 承批公司於 2001 年已騰空批給土地，並聘任新的建築師以修改全部圖則及遞交新的方案；及後於 2009 年 5 月向行政當局申請發出新的街道準線圖並於 2010 年 9 月遞交一新方案，但卻無收到任何意見，倘該方案獲核准，便可對土地進行利用；

42.3 就第 095/DSODEP/2010 號報告書訂定的閒置土地狀況分級準則，承批公司表示至少四幅租賃批給土地因未於土地批給期限內完成土地利用，土地批給屬臨時性而未能根據《土地法》第五十四條規定續期，但基於承批人提出的合理解釋，特區政府將該四幅土地重新批予原承批人繼續土地發展項目，而承批人則須重新支付按現行法規計算的溢價金；

42.4 最後，承批公司請求行政當局重新審議有關案卷，在宣告

土地批給失效後，將土地重新批予承批公司，以便按照街道準線圖的規定對土地進行利用。

43. 就承批公司提出的辯解，土地工務運輸局土地管理廳於 2013 年 1 月 16 日透過第 029/DSODEP/2013 號報告書，建議上級批准將案卷送交法律廳再作補充分析，該局局長表示同意。

44. 為此，法律廳於 2013 年 2 月 15 日透過第 8/DJUDEP/2013 號報告書發出如下法律意見：

44.1 根據《行政程序法典》第九十三條及續後數條，已通知澳門旅遊娛樂股份有限公司(以下簡稱 STDM)可就宣告一幅面積 968 平方米，位於鮑公馬路及竹仔室斜巷交界，已批予 STDM，以興建一幢別墅的土地批給失效的決定意向進行事先聽證後，該承批公司已遞交了陳述書。有關批給由在一九八八年三月十五日簽訂的公證書規範，並經第 134/SAOPH/88 號批示修改；

44.2 基於此，並遵照 2013 年 1 月 22 日的批示，本廳負責編制有關最終報告及對決定提出建議；

44.3 土地管理廳透過 1 月 16 日第 029/DSODEP/2013 號報告書已就承批公司的陳述書發表意見，指出其只是重複一系列曾屬案卷中幾份報告書的分析標的之問題，且該等報告書的結論均是宣告批給失效。該廳提醒必須全面考量將作出的決定，以按類似案卷處理之；

44.4 承批公司透過其受託人重複上述“程序”，而其提出的觀點

事實上曾屬分析及發表意見之標的，並已就此總結出須宣告批給失效的建議。這是陳述書至第 73 點的情況；

44.5 因此，申請公司再次指出由於不可歸責於之的原因被阻礙利用土地達九年，但我們認為，亦即我們須再次提及的是，該九年時間對落實土地利用並沒阻礙性；

44.6 承批公司亦已遞交建築計劃，但因不遵守所核准的土地覆蓋率，該計劃未能獲確定核准；

44.7 基於已增加原來協定的建築面積而須修改有關合同，以及新的溢價金計算表經已生效，承批公司須支付附加溢價金，但其反對之，並選擇在 1996 年遞交一份遵守原來的建築面積的新計劃，用意是毋須支付附加溢價金；

44.8 然而，僅在本局催告就不履行利用作出解釋後，該公司方在 2010 年遞交新的計劃；

44.9 承批公司在陳述書第 74 點及續後數點作出與第 44/DJUDEP/2011 號報告書所指並經第 112/DSODEP/2012 號報告書覆述者相反的陳述，指該公司沒有不“認真利用批地”；

44.10 而事實上，第 44/DJUDEP/2011 號報告書第 115 點所述的是，承批公司自 1996 年 10 月至 2010 年 4 月 22 日對有關案卷置之不理；

44.11 故此，讓我們看看申請公司有否對有關案卷提供可證實其

所述，且能改變宣告批給失效的決定意向的資料；

44.12 須強調的是，承批公司起初請求行政當局作出宣告有關土地批給失效並隨後將該土地重新批予 STD M 的選擇，以便在其上發展原來的計劃，最終卻請求本局不要宣告批給失效和將土地歸還澳門特別行政區；

44.13 因此，我們就從申請公司為證明從不無意並致力發展其獲臨時性批給的該幅土地而對案卷提供的資料開始作出審議；

44.14 申請公司附上認為可證明其不斷努力發展該幅土地的十份文件，並請求本局聽取三個證人的證詞；

44.15 陳述書第 77 點明確指出“已對幾個草案進行研究，但始終未能得到最終的解決方案”；

44.16 須注意的是，就本案卷所分析的只得是承批公司至本局作出催告時的行為，尤其是在分析該公司對案卷提供的文件時，證實 STD M 在 2001 年 5 月 28 日第 7 號文件中聲稱已就“壬”一題將兩份草案送交癸先生，當中，一份草案預計將興建四幢別墅，該公司因而聲稱附上有關文件，以申請修改租賃合同，另一份是將一幢別墅內裡分隔成四個單位的草案；

44.17 可見，承批公司在 2001 年仍未決定按照合同規定進行土地利用，還竭力地準備申請修改合同！

44.18 上述行為證明了至少在當天，承批公司已無意興建一幢作

STDM 常務董事住宅用途的獨立式別墅；

44.19 有關計劃還預計現時將興建四間“別墅(villas)”，即四幢分開的獨立式別墅或一幢內裡再分隔成四個單位的別墅！

44.20 對於該等文件，我們認為對本報告書具重要性且須注意的是，本局透過 12 月 16 日第 6610/DEUDEP/96 號公函已具體要求承批公司遞交一份符合第 3757/DEUDEP/96 號公函第 3、4、6、7 和 11 點要求的建築計劃，並須注意澳門文化司署發出的意見書的內容；

44.21 因此，本局已要求申請公司遞交一份新的建築計劃，亦已就有關計劃作出了明確指引；

44.22 申請公司竟然在陳述書中指未能得到最終的解決方案！

44.23 我們認為這事實足以顯示該公司無能力按照合同規定落實土地利用，亦未能支持在是次不履行情況中，申請公司一直主張達致的(STDM 及行政當局)“分擔責任”的論點；

44.24 承批公司在其業務中，最擅長的是土木建築，當中包括興建娛樂場及酒店，但在這情況下，卻遞交不了一份計劃，以興建一幢別墅，便只能埋怨自己了；

44.25 申請公司指自 1997 年起，經已將對本計劃的注意力轉移至其他行業的業務，尤其是興建娛樂場和酒店；

44.26 可能這是解釋無能力履行土地利用的一個理由。確實的是，申請公司致力於興建娛樂場及酒店這種業務，似乎可將對如興建一

幢別墅或四間別墅等較不重要項目的注意力轉移；

44.27 正如陳述書第 86 及 87 點所述，承批公司所作出的行為是值得表揚，儘管如此，我們在是次分析中亦只能就其不履行本批給合同一事發表意見；

44.28 對此，從本案卷看來，承批公司明顯沒按照批給合同規定遞交計劃；

44.29 申請公司自 1996 年起便沒跟進案卷，僅在 2010 年 9 月 9 日，即繼本局透過 3 月 23 日第 187/118.03/DSODEP/2010 號公函通知其就有關案卷的不履行狀況作出解釋後，該公司才遞交一份新的計劃；

44.30 儘管行政當局就有關不履行狀況作出了催告，承批公司其後亦用了約六個月時間遞交一份建築計劃！

44.31 申請公司就發展該土地作出了諮詢建築工程公司、聘請建築師和騰空土地等行為，且欲透過附上十份文件證明之，但有關行為對其未及時遞交有關土地利用計劃及落實土地利用並不重要；

44.32 我們認為在行政程序中，尤其是按照《行政程序法典》第九十三條的規定對申請公司作出聽證時，將找到使行政當局作出恰當決定的所有資料，儘管沒調查證據亦然，而且，在是次事先聽證中，無論是承批公司的理據，還是其對案卷提供的文件，均無法改變先前已通知該公司的有關決定意向；

44.33 基於《行政程序法典》第五條規定的平等原則及適度原則，申請公司請求採用一個折衷方案，這是第 122/DSODEP/2012 號報告書所提出方案的改良版；

44.34 查閱上述報告書後，發現該報告書一開始便提及第 188/DSODEP/2011 號報告書所建議，宣告有關土地批給失效並隨後將其批予同一承批公司的方案，理由是承批公司由於可歸責於本局的原因被阻礙利用土地達九年。有關原因請參閱該報告書的闡述；

44.35 然而，第 122/DSODEP/2012 號報告書的結論是建議繼續宣告批給失效的程序，理由是承批公司已符合批給合同第十二條款第一款 a 項及《土地法》第一百六十六條第一款 a 項和第二款所指的前提；

44.36 因此，該公司所指報告書建議的方案就是宣告批給失效；

44.37 但我們就該公司所主張，宣告批給失效並隨後批出該幅土地，以履行利用的方案作出審議時，認為由於以下兩個原因該方案是不可行的；

44.38 首先，因為承批公司曾有利用土地的機會，儘管由於不可歸責於之的原因不履行土地利用達九年亦然；

44.39 另一方面，本批給是以事先進行公開競投方式作出，故一但(旦)宣告本批給失效，新的批給須透過相同方式作出；

44.40 為免除公開競投，有關批給用途須符合《土地法》第五十

七條 a 項的規定，對此，我們認為申請公司擬發展的土地利用計劃不能符合之，因為所興建的一幢獨立式別墅並非代表一個有利於澳門特別行政區發展的建設；

44.41 申請公司指在 2010 年遞交了一份建築計劃，故“不能否定亦肯定的是，倘及時審議該計劃，便有足夠時間成功進行土地利用”；

44.42 但是，在遞交建築計劃時，申請公司已不履行合同多年，且肯定的是該公司須將該地塊歸還澳門特別行政區，但仍未正式歸還之(未正式修改合同)，儘管如此，亦“認為承批公司至 1998 年年底曾有利用土地的機會”(請參閱 9 月 9 日第 188/DSODEP/2011 號報告書第 32 點)；

44.43 另一方面，須注意的是，我們現在評估的是承批公司在(於 1988 年 3 月 15 日在《澳門政府公報》公佈的)合同訂立之日起至 2010 年 3 月 23 日第 187/118.03/DSODEP/2010 號公函接收之日期間的行為，而不是審議該公司接收 上述公函後的行為；

44.44 正如第 44/DJUDEP/2011 號報告書所述，已核實不履行合同的情況，且承批公司所作的過錯行為沒被排除，因此，除了決定消滅批給，宣告批給失效並將土地歸還澳門特別行政區外，行政當局不見得有其他選擇；

44.45 我們認為申請公司在是次事先聽證中對案卷提供的資料無助改變行政當局必須宣告批給失效的決定；

結論

綜上所述，基於承批公司沒執行有關土地利用的工程，故行政當局須維持其作出宣告有關土地的臨時性批給失效的決定。而有關土地是指面積 968 平方米，標示在物業登記局 B6K 冊第 19 頁第 22242 號，位於鮑公馬路及竹仔室斜巷交界，以租賃制度批予 STDN，以興建一幢別墅，由在一九八八年三月十五日簽訂的公證書規範並經第 134/SAOPH/88 號批示修改的土地批給的合同標的。

45. 隨後法律廳廳長透過 2013 年 8 月 8 日第 199/DJUDEP/2013 號內部通訊通知土地管理廳，該報告書已獲法律工作小組分析，並要求土地管理廳跟進有關程序，編製將案卷送交土地委員會發表意見的建議書。

46. 基於此，土地管理廳於 2013 年 8 月 22 日撰寫第 246/DSODEP/2013 號建議書，考慮到現時土地批給已因租賃期於 2013 年 3 月 14 日屆滿而消滅，基於法律的確切性和穩定性，應公佈行政長官的批示，以租賃期限屆滿而批給仍屬臨時性為依據，宣告將有關土地歸還國家所有以納入其私產，旨在清楚和公開地確定有關批給的狀況，並建議上級批准將案卷送交土地委員會分析、發表意見及跟進續後程序。土地工務運輸局局長於 2013 年 8 月 26 日作出同意的批示。

47. 綜上所述，本委員會經分析案卷，認為承批公司未能在訂定的期限內，按照批給合同的規定對土地進行利用，落實興建一幢獨

立式別墅，及後延長了利用期限及科處罰款，故應歸責於承批公司。由於須歸還一幅作公共行人道的地塊，令土地的面積減少，故有需要進行修改批給合同，而修改合同擬本上亦接納了承批公司的建議，即興建一幢四層高的別墅，但承批公司不但不同意支付因增加建築面積及按新生效的計算表而計算的附加溢價金，且自 1996 年 10 月之後，便對該案卷置之不理，僅在行政當局的要求下，才於 2010 年 4 月 22 日遞交不履行土地利用的解釋。由此可見，承批公司並無意按合同的規定落實土地的利用。

土地利用期限已於 1992 年 11 月 14 日屆滿，承批公司一直沒展開土地的利用明顯是沒有遇上不可抗力或發生被證實為非其所能控制的其他特殊情況，而導致其沒法履行應有的責任，因為其從沒有就上述情況通知權限實體。

此外，考慮到七月五日第 6/80/M 號法律《土地法》已被於 2014 年 3 月 1 日的開始生效的第 10/2013 號法律《土地法》取代，故並未能總結出失效程序的結論，而此刻須分析該法律是否適用於本個案。

按照第 10/2013 號法律(新的《土地法》)第二百一十五條規定，新法規適用於其生效前的臨時批給，但有下列例外規定。(一)如之前的法例所訂定的期間尚未屆滿，而本法律對該期間作出修改，則應適用較長的期間；(二)承批人的權利及義務即時受本法律規範，但不影響有關合同所作的約定；(三)如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，則適用第一百零四條第三款及第一百六十六條的規定。

鑒於土地利用的指定期間已屆滿，且是基於承批人的過錯而沒有履行，根據第 10/2013 號法律《土地法》第一百六十六條第一款(一)項的規定，批給失效，且不論之前曾否被科罰款。

無論在新法抑或舊法均規定，基於可歸責於承批人之原因而未按合同期間及條款進行利用(參閱第 6/80/M 號法律《土地法》第一百零三條至第一百零六條，以及第 10/2013 號法律《土地法》第一百零三條、第一百零四條和第一百零六條)，都構成嚴重違反批給合同的主要義務，屬於引致失效的事實。

考慮到承批人已對有關程序之標的及對作出決定的事實上及法律上的所有問題表明意見，故本委員會認為已適當保障其程序參與權及申辯權的行使，因此在新法的適用上，沒有必要重新進行聽證。

除了沒有遵守合同所衍生的失效制裁外，本個案為期 25 年的租賃期限亦已於 2013 年 3 月 14 日屆滿，根據七月五日第 6/80/M 號法律《土地法》第四十九條的規定，批給首先為臨時性，並僅於完成合同訂定的利用後方轉為確定性，且根據同一法律第一百三十二條及第一百三十三條，規定透過使用准照作出證明。根據《土地法》第五十四條第一款及第五十五條第一款的規定，若租賃期限已過 25 年，但土地批給仍屬臨時性，則不得續期。同一情況下，根據第 10/2013 號法律《土地法》第四十四條，第四十七條第一款，第四十八條第一款以及第四十九條第一款的規定，不具確定性的租賃批給期間不得超過 25 年，且不得續期，第四十八條第二款所指的情況除外。然而，題述土地的租賃期限經已屆滿，但這並不妨礙繼續以不履行土

地批給合同義務及按照第 10/2013 號法律《土地法》第一百六十六條第一款(一)項及第一百六十七條的規定，宣告土地批給失效。

基於此，本委員會同意土地工務運輸局的建議，不反對按照合同第十二條款第一款 a 項及第 10/2013 號法律《土地法》第一百六十六條第一款(一)項的規定，宣告一幅以租賃制度及事先進行公開競投方式批予澳門旅遊娛樂股份有限公司，面積 968 平方米，位於澳門半島，鮑公馬路、西望洋馬路和竹仔室斜巷交界，由第 55/86 號批示批准，並經一九八八年三月十五日訂立的公證契約規範，以及經第 134/SAOPH/88 號批示及第 79/SATOP/91 號批示修改的土地的批給失效。本委員會亦同意按照第 16/2004 號行政法規第十三條的規定，承批公司已繳納的一切溢價金(總金額澳門幣 1,575,800.00 元)歸澳門特別行政區所有，同時按照該合同第十二條款第三款和第 10/2013 號法律《土地法》第一百六十八條第一款的規定，批給經宣告失效後，已繳付的溢價金及以任何方式已在土地上作出的改善物，一概撥歸澳門特別行政區，承批公司無權獲得賠償或補償。

另外，按照同一合同第十二條款第二款及第 10/2013 號法律《土地法》第一百六十七條的規定，批給的失效須由公佈於《澳門特別行政區公報》的行政長官批示宣告。

III

土地委員會於 2014 年 11 月 20 日舉行會議，經分析案卷並考慮到 2011 年 9 月 9 日第 188/DSODEP/2011 號、2011 年 10 月 28 日第

44/DJUDEP/2011 號、2012 年 5 月 2 日第 10/GTJ/2012 號、2012 年 7 月 18 日第 122/DSODEP/2012 號、2013 年 1 月 16 日第 029/DSODEP/2013 號、2013 年 2 月 15 日第 8/DJUDEP/2013 號的報告書及 2013 年 8 月 22 日第 246/DSODEP/2013 號建議書其內所載的意見，以及考慮到運輸工務司司長於 2012 年 11 月 8 日在第 122/DSODEP/2012 號報告書上所作的意見和行政長官於 2012 年 11 月 12 日在同一報告書上作出之批示，本委員會認為，應根據土地批給修改合同第十二條款第一款 a 項及第 10/2013 號法律《土地法》第一百六十六條第一款(一)項的規定，宣告一幅以租賃制度及事先進行公開競投方式批予 “Sociedade de Turismo e Diversões de Macau, S.A.R.L.” (商業名稱現為澳門旅遊娛樂股份有限公司)，面積 968 平方米，位於澳門半島，鮑公馬路、西望洋馬路和竹仔室斜巷交界，由第 55/86 號批示批准，並經一九八八年三月十五日訂立的公證契約規範，以及經第 134/SAOPH/88 號批示及第 79/SATOP/91 號批示修改的土地的批給失效。本委員會亦同意按照第 16/2004 號行政法規第十三條的規定，承批公司已繳納的一切溢價金(總金額澳門幣 1,575,800.00 元)歸澳門特別行政區所有，同時按照該合同第十二條款第三款和第 10/2013 號法律《土地法》第一百六十八條第一款的規定，批給經宣告失效後，已繳付的溢價金及以任何方式已在土地上作出的改善物，一概撥歸澳門特別行政區，承批公司無權獲得賠償或補償。

另外，本委員會亦認為，鑒於為期 25 年的合同租賃期限已於 2013

年 3 月 14 日屆滿，由於批給屬臨時性質，並不符合第 10/2013 號法律《土地法》第四十九條第一款的基本要件，因此無法續期。

因此，按照同一合同第十二條款第二款及第 10/2013 號法律《土地法》第一百六十七條的規定，由行政長官以批示宣告批給失效，並公佈於《澳門特別行政區公報》。

2014 年 11 月 20 日於土地委員會。」

43. 2015 年 3 月 17 日，運輸工務司司長發出意見書，內容如下：

「第 46/2013 號案卷一基於沒有遵守土地的利用期限，因此建議宣告一幅面積 968 平方米，位於澳門半島，鮑公馬路、西望洋馬路和竹仔室斜巷交界，以租賃制度及公開競投方式批予 “Sociedade de Turismo e Diversões de Macau, S.A.R.L.” (商業名稱現為澳門旅遊娛樂股份有限公司)的土地的臨時性批給失效，已繳付的溢價金及以任何方式已在土地上作出的改善物，一概撥歸澳門特別行政區，承批公司無權獲得賠償或補償。

1. 透過公佈於一九八六年三月十五日第十一期《澳門政府公報》的第 55/86 號批示，批准以租賃制度及事先進行公開競投方式，將一幅面積 968 平方米，位於澳門半島，鮑公馬路、西望洋馬路和竹仔室斜巷交界的土地批予 “Sociedade de Turismo e Diversões de Macau, S.A.R.L.” (商業名稱現為澳門旅遊娛樂股份有限公司)，以興建一幢獨立式別墅。

2. 透過於一九八八年三月十五日在財政司訂立的公證契約，對批給合同作出正式規範。

3. 根據上述批給合同第二條款的規定，租賃期限為 25 年，由簽署合同公證契約日起計，即租賃期於 2013 年 3 月 14 日屆滿。

4. 按照批給合同第三條款的規定，土地用作興建一幢最多三層高及最大土地覆蓋率為 35% 的獨立式別墅。

5. 上述批給合同第五條款的規定，土地的利用總期限為 36 個月，由批准合同的批示在《澳門政府公報》公佈之日起計，即至 1989 年 3 月 14 日屆滿。

6. 然而，由於承批公司沒有在合同訂定的總利用期限內進行土地利用，亦沒有遞交不履行的合理理由，因此經土地委員會透過 1991 年 4 月 11 日第 58/91 號意見書發表的意見後，透過公佈於一九九一年四月二十九日第十七期《澳門政府公報》的第 79/SATOP/91 號批示，按照有關批給合同第七條款的規定，向承批公司科處罰款澳門幣 24,000.00 元，並訂定一個新土地的總利用期限至 1992 年 11 月 14 日止。

7. 承批公司於 1991 年 4 月 23 日獲土地工務運輸司發出第 187/91 號工程准照，並於同年 6 月 17 日獲批准開始施工。

8. 然而，由於行政當局的地形測量人員到現場為土地進行定界期間，發現該批給土地包含一幅須作公共行人道的地塊，因而須發出新地籍圖及進行歸還地塊的程序。

9. 這樣，承批公司便沒有再進行任何的工程項目，並遞交一份建築計劃予行政當局進行審議。由於計劃中的土地覆蓋率並未符合合同的規定(35%)，因而計劃須作修改。

10. 及後，承批公司於 1993 年 6 月 16 日向土地工務運輸司遞交新的建築工程計劃，當中樓宇層數增加一層至四層高，土地覆蓋率稍超出合同規定，根據該司司長於 1993 年 12 月 18 日作出的批示，該計劃被視為可獲核准，但須進行修改批給合同的程序，以便更改批給土地的地界和面積以及樓宇的層數，並須延長已於 1992 年 11 月 14 日屆滿的土地利用期限。

11. 為著進行修改批給的程序，承批公司於 1994 年 4 月 8 日向土地工務運輸司遞交所需的文件。

12. 地圖繪製暨地籍司於 1994 年 10 月 26 日發出第 485/89 號地籍圖，定界須歸還作公共行人道的地塊，因而批給土地的面積改為 874 平方米。

13. 土地工務運輸司於 1994 年 3 月 24 日將案卷的背景情況向上級匯報，根據運輸暨工務政務司於 1995 年 5 月 11 日在該報告書上作出的批示，批准繼續進行案卷的程序，即核准有關建築計劃，修改批給合同以更正土地的面積，延長土地的利用期限以及進行其他適當的程序。

14. 為此，經計算溢價金及制訂有關的修改批給合同擬本後，土地工務運輸司於 1995 年 6 月 8 日將擬本送交承批公司，該擬本主要

涉及：批給土地的面積改為 874 平方米，由於餘下面積 94 平方米的地塊須納入公產，四層高別墅的建築面積為 1,155 平方米及室外範圍面積為 557 平方米，附加溢價金為澳門幣 3,588,982.00 元，土地利用的總期限為 24 個月。

15. 承批公司於 1995 年 9 月 20 日透過信函作出回覆，其並不同意批給土地面積的減少以及須因增加 253.56 平方米建築面積而繳付附加溢價金，因此其並不接受修改批給合同擬本訂定的條件，並建議遞交不超出原協定建築面積的原計劃。

16. 考慮到批給合同規定的全部期限早已屆滿，且鑑於已具備條件宣告收回土地，因此運輸暨工務政務司於 1995 年 12 月 4 日在第 176/SOLDEP/95 號報告書上作出批示，批准將溢價金金額維持為澳門幣 3,056,496.00 元，相當於將第 55/86 號批示核准的合同規定的溢價金按照現行計算表來計算的調整後金額，並以此作為修改批給合同的條件。

17. 承批公司透過 1996 年 1 月 22 日的回覆，重申並不接受有關的條件，並堅持原計劃。

18. 土地工務運輸司於 1996 年 2 月 12 日透過公函通知承批公司，無論採用原計劃或新計劃，都須適用附加溢價金分別為澳門幣 3,056,496.00 元或澳門幣 3,588,982.00 元。

19. 承批公司於 1996 年 4 月 18 日向運輸暨工務政務司辦公室遞交一個符合原批給合同的計劃草案，以便無須繳付任何附加溢價金。

運輸暨工務政務司於同日作出批示，將該計劃草案送交土地工務運輸司審議。

20. 根據土地工務運輸司司長於 1996 年 7 月 8 日作出的批示，要求承批公司必須按照有關公函內發出的意見(包括澳門文化司署的意見)遞交一份新的修改計劃。

21. 其後，承批公司於 1996 年 10 月 28 日遞交有關的建築修改計劃，但該計劃仍沒有遵守曾提及的所有條件及澳門文化司署發出的新意見，所以土地工務運輸司要求其須遞交新的計劃，然而，承批公司自此便再沒有遞交任何計劃。

22. 直至 2009 年 9 月 10 日，土地工務運輸局對該地點發出第 86A013 號街道準線圖，訂定土地用途為獨立式別墅，樓宇最大許可高度為 9 米，最大許可土地覆蓋率為 30%，當中一部份土地須用作公共街道用途，以及訂定其他的都市建築條例。

23. 為對該土地批給案卷作全面分析，土地工務運輸局土地管理廳於 2010 年 4 月 26 日透過內部通訊，請求城市建設廳對相關的准照審批程序作出詳細分析，並將有關情況通知土地管理廳。

24. 城市建設廳於 2010 年 5 月 24 日透過第 575/DURDEP/2010 號內部通訊，向土地管理廳提供案卷有關審批建築計劃的資料，其中顯示承批公司自 1996 年 10 月 28 日遞交建築修改計劃後，便再沒有遞交任何計劃。

25. 就城市建設廳提供的資料，土地管理廳於 2011 年 9 月 9 日

撰寫第 188/DSODEP/2011 號報告書，對案卷的情況及承批公司的回覆作出分析。

26. 法律廳於 2011 年 10 月 28 日透過第 44/DJUDEP/2011 號報告書發出法律意見。

27. 將案卷呈交由行政長官批示設立的法律工作小組則於 2012 年 5 月 2 日透過第 10/GTJ/2012 號報告書，認為 2011 年 9 月 9 日第 188/DSODEP/2011 號報告書所闡述的事實，加上土地管理廳 2012 年 2 月 22 日第 83/118.04/2012 號內部通訊作出的說明後，該小組同意上述第 44/DJUDEP/2011 號報告書的意見，建議上級批准跟進宣告土地批給失效的程序，並必須就決定意向對承批公司進行預先聽證，其後將案卷送交土地委員會分析、發表意見及跟進後續程序。

28. 綜合法律廳及法律工作小組的法律意見後，土地工務運輸局土地管理廳於 2012 年 7 月 18 日撰寫第 122/DSODEP/2012 號報告書，應按照土地批給合同及《土地法》的規定，展開宣告土地批給失效的程序，並根據第 16/2004 號行政法規第十三條的規定，承批公司已繳納的溢價金(現金支付總金額澳門幣 1,575,800.00 元)歸澳門特別行政區所有，另按批給合同第十二條款第三款的規定，批給的失效導致土地連同其上的所有改善物歸澳門特別行政區所有，承批公司無權要求任何賠償。故此，報告書上建議批准繼續進行宣告土地批給失效的程序，並在進行聽證程序後，將案卷送交土地委員會發表意見及跟進後續程序。

29. 在土地工務運輸局代局長和運輸工務司司長在報告書上發出同意意見後，行政長官亦於 2012 年 11 月 12 日同意有關建議。

30. 這樣，土地工務運輸局於 2012 年 11 月 21 日透過第 0817/118.04/DSODEP/2012 號公函，將有關的決定意向通知承批公司，根據《行政程序法典》第九十三條及續後數條的規定，其於收到通知的 10 天內對該決定意向以書面發表意見。

31. 承批公司於 2012 年 12 月 3 日向土地工務運輸局遞交信函，對有關書面聽證作出回覆。

32. 法律廳於 2013 年 2 月 15 日透過第 8/DJUDEP/2013 號報告書就有關回覆發出法律意見。

33. 隨後法律廳廳長透過 2013 年 8 月 8 日第 199/DJUDEP/2013 號內部通訊通知土地管理廳，該報告書已獲法律工作小組分析，並要求土地管理廳跟進有關程序，編製將案卷送交土地委員會發表意見的建議書。

34. 土地委員會於 2014 年 11 月 20 日舉行會議，經分析案卷並考慮到 2011 年 9 月 9 日第 188/DSODEP/2011 號、2011 年 10 月 28 日第 44/DJUDEP/2011 號、2012 年 5 月 2 日第 10/GTJ/2012 號、2012 年 7 月 18 日第 122/DSODEP/2012 號、2013 年 1 月 16 日第 029/DSODEP/2013 號、2013 年 2 月 15 日第 8/DJUDEP/2013 號的報告書及 2013 年 8 月 22 日第 246/DSODEP/2013 號建議書其內所載的意見，以及考慮到運輸工務司司長於 2012 年 11 月 8 日在第

122/DSODEP/2012 號報告書上所作的意見和行政長官於 2012 年 11 月 12 日在同一報告書上作出之批示，委員會認為，應根據土地批給修改合同第十二條款第一款 a)項及第 10/2013 號法律《土地法》第一百六十六條第一款(一)項的規定，宣告一幅以租賃制度及事先進行公開競投方式批予 “Sociedade de Turismo e Diversões de Macau, S.A.R.L.” (商業名稱現為澳門旅遊娛樂股份有限公司)，面積 968 平方米，位於澳門半島，鮑公馬路、西望洋馬路和竹仔室斜巷交界，由第 55/86 號批示批准，並經一九八八年三月十五日訂立的公證契約規範，以及經第 134/SAOPH/88 號批示及第 79/SATOP/91 號批示修改的土地的批給失效。

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，謹請行政長官閣下宣告有關批給失效。

二零一五年 3 月 17 日。

運輸工務司司長

羅立文」

44. 2015 年 9 月 30 日，行政長官作出如下決定：

“同意”

ii) 批給合同第五條、第七條及第十二條內容如下：

第五條－利用期限

1. 土地利用的總期限為 36(叁拾陸)個月，自批准本合同的批示在《澳門政府公報》公佈之日起計。

2. 在不妨礙上款規定的情況下，在遞交工程計劃方面，乙方應遵守以下期限：

a) 自上款所指的批示公佈之日起計 60(陸拾)日內，編制並遞交工程計劃草案(建築計劃)；

b) 自通知工程計劃草案獲核准之日起計 90(玖拾)日內，編制並遞交工程計劃(確定計劃)；

c) 自通知工程計劃獲核准之日起計 10(拾)日內，申請發出工程准照；

d) 自土地工務運輸司發出領取准照的通知中所指之日起計 10(拾)日內，申請開工。

3. 為遵守上款所指期限的效力，計劃須完整及備齊所有資料後，方視為確實完成遞交。

4. 為計算本條第 1 款所指期限的效力，相關部門應在 30(叁拾)日期限內完成對第 2 款所指的每項計劃的審核。

5. 若相關部門未能在上款所規定的期限內批覆，則乙方：

a) 如果未對工程計劃草案作出決定，則乙方應在上款所指期間屆滿後 90(玖拾)日內遞交工程計劃；

b) 如果未對工程計劃作出決定，則乙方得按照 8 月 21 日第 79/85/M 號法令訂定的《都市建築總章程》第 37 條的規定，開始工程，但須申請相關工程准照。

6. 乙方不行使上款 b 項所指的權力並不構成不遵守本條第 1 款之期限的合理理由。

第七條－罰款

1. 除有適當解釋且為甲方接受的特殊理由外，如乙方不遵守第五條所訂的遞交任何計劃、開工及完工的期限，延遲不超過六十日者，則處以每日 500(伍佰)澳門元的罰款；延遲超過六十日，但未達一百二十日的最長總期限者，處以相當於上述金額雙倍的罰款。

2. 如出現不可抗力或其他經證實不受乙方控制的重要事實的情況，則免除乙方承擔上款所指的責任。

3. 完全由不可預見且不可抵抗事件引發的情況方視為不可抗力。

4. 為本條第 2 款之效力，乙方有義務在最短時間內將上指事實的發生以書面方式通知甲方。

第十二條－失效

1. 本合同在下列情況下失效：

a) 第七條規定的加重罰款期限屆滿；

b) 在未完成土地利用之前，未經同意變更批給用途；

c) 中斷利用土地超過 180 日，但有經適當說明且獲甲方接受的特殊理由的情況除外。

2. 合同的失效由總督以批示宣告，並在《澳門政府公報》上公佈。

3. 合同的失效導致土地及土地上作出的一切改善物歸甲方所有，乙方無權獲得任何賠償。

4. 乙方應於本條第 2 款所述批示訂定的相應期限內騰空土地。

三、法律

1. 要審理的問題

要審理的是兩上訴人提出的下列問題：

一對被上訴行為的解釋，尤其是要知道該行為是否同時也以 25 年的批給期限屆滿為理由宣告批給失效；

—要知道因期限屆滿而失效是否屬於懲罰性失效的一種情況，因為失效不會自動發生，而需要行政當局核實所訂定的條件未獲履行，也就是說，只有在證實了未利用土地的原因可歸責於承批人時，才能宣告失效；

—如果不這麼認為，或者說就算認為這種情況屬於過期失效，那麼要知道失效的發生是否取決於一個行政當局的行為，還是說像本案中發生的那樣，也可以由法院宣告失效。

在審理失效問題之前，必須先審理另一個問題，雖然被上訴裁判沒有論及而雙方當事人也沒有提出此問題，但這是一個對案件作出良好裁判屬必需的法律問題，應當審理。我們所指的問題是本案批給合同的失效是受新《土地法》(如上文所述，由第 10/2013 號法律核准，於 2013 年 9 月 2 日公布且自 2014 年 3 月 1 日起生效)規範還是受舊《土地法》規範。因為有關合同是在舊法生效期間簽訂並一直產生效力，只有宣告失效的行為是在新法生效期間作出的。

2. 對被上訴行政行為的解釋

要對宣告租賃批給合同失效的被上訴行為作出解釋，對該問題

的審查與本終審法院 2017 年 2 月 20 日在第 81/2016 號案件的合議庭裁判中作出的審查極為相似。

2017 年 2 月 20 日的合議庭裁判所針對的案件中，被上訴的中級法院合議庭裁判隱含性結論為行政長官同時也以期限屆滿為由宣告批給合同失效。而本院的合議庭裁判得出了相反的結論。

本案中，相反的是，被上訴裁判認為，行政長官宣告批給合同失效所基於的理由僅為未能在合同期限內履行利用土地的義務，而不是單純的期限屆滿。

行政長官辯稱其同時也以期限屆滿為由作出失效宣告。

在這一部分，被上訴裁判有道理。

我們來分析這個問題，在這裏我們援用本院 2017 年 2 月 20 日的合議庭裁判中的部分論述，因為這兩個案件中的程序前提有部分相似之處。

本卷宗所有內容均指向宣告租賃批給合同失效的唯一真實及確切理由只是未能在合同期間內完成土地利用，而不是 25 年的批給期間屆滿。

那麼這些內容是甚麼呢？

首先，運輸工務司司長 2015 年 3 月 17 日的意見書中所援引的法律理由是“根據土地批給修改合同第十二條款第一款 a 項及第 10/2013 號法律(《土地法》)第 166 條第 1 款(一)項的規定”，兩者所指的都是因未能在合同期內按照合同規定完成土地利用而導致批給失效。換言之，從未將《土地法》中規定因期間屆滿而失效的第 47 條、第 48 條和第 52 條列為失效的理由。

其次，在該份運輸工務司司長 2015 年 3 月 17 日的意見書所基於的長達幾十頁的土地委員會 2014 年 11 月 20 日的意見書中，僅有區區一段提及了租賃期間已於 2013 年 3 月 14 日屆滿的事實，然而提及此項事實恰恰是為了說明它不能妨礙以不履行合同義務為由和根據第 10/2013 號法律(《土地法》)第 166 條第 1 款 (一)項及第 167 條的規定宣告土地批給失效程序的繼續進行。

也就是說，作為被上訴行為之基礎的運輸工務司司長的意見書所基於的這份土地委員會的意見書，單純是為了以不履行合同義務為由宣告土地批給失效，而不是以 25 年的期間屆滿為由宣告土地批給失效，這個期間的屆滿是在程序的進行過程中才發生的。

意見書中的這段內容為：

“除了沒有遵守合同所衍生的失效制裁外，本個案為期 25 年的租賃期限亦已於 2013 年 3 月 14 日屆滿，根據七月五日第 6/80/M 號法律《土地法》第四十九條的規定，批給首先為臨時性，並僅於完成合同訂定的利用後方轉為確定性，且根據同一法律第一百三十二條及第一百三十三條，規定透過使用准照作出證明。根據《土地法》第五十四條第一款及第五十五條第一款的規定，若租賃期限已過 25 年，但土地批給仍屬臨時性，則不得續期。同一情況下，根據第 10/2013 號法律《土地法》第四十四條，第四十七條第一款，第四十八條第一款以及第四十九條第一款的規定，不具確定性的租賃批給期間不得超過 25 年，且不得續期，第四十八條第二款所指的情況除外。然而，題述土地的租賃期限已經屆滿，但這並不妨礙繼續以不履行土地批給合同義務及按照第 10/2013 號法律《土地法》第一百六十六條第一款(一)項及第一百六十七條的規定，宣告土地批給失效。”

第三，正如從土地委員會的這份意見書(在之前獲認定事實的部分已全文轉錄)的第 41 條和第 42 條中也可以看到的，為進行事先聽證，承批公司根據《行政程序法典》第 93 條的規定於 2012 年 11 月

21 日接獲通知，獲悉了行政當局以未能在合同訂定的期間內完成土地利用為由作出批給失效之決定的意圖，並於 2012 年 12 月 3 日作出書面回應。

也就是說，一方面，承批公司僅就以未能在合同訂定的期間內完成土地利用為由作出批給失效之決定的意圖被聽取意見，另一方面，不論是在 2012 年 11 月 21 日，還是在 2012 年 12 月 3 日，25 年的批給期間都尚未屆滿，期間的屆滿在 2013 年 3 月 14 日才發生。

第四，也是最後一點，當宣告失效的決定性理由為期間的屆滿時，它會在決定中被明確指出，而不是僅僅出現在理由說明中。例如，最近刊登於 2016 年 11 月 23 日《澳門特別行政區公報》第二組第 23011 頁、第 23014 頁、第 23016 頁、第 23018 頁和第 23019 頁以及刊登於 2017 年 1 月 4 日第 11 頁、第 13 頁、第 15 頁、第 16 頁和第 18 頁中的行政長官批示，當中均提及“……行政長官於……作出批示，……，由於批給期間已屆滿，……面積……的土地的批給已被宣告失效”。

另外，由於利害關係人僅就因未能在合同訂定的期間內完成土地利用而非因期間屆滿而宣告失效的意圖被聽取意見，應當推定行政當局必會聽取利害關係人的意見，尤其是在其認為就上述因未能

在合同訂定的期間內完成土地利用而失效的理據有必要聽取利害關係人意見的情況下。

概言之，對合同訂定的 25 年租賃期於 2013 年 3 月 14 日屆滿以及批給在該日仍為臨時批給這兩項事實的提及只是宣告土地批給失效之決定的單純附論，而不是其判決理由²。

這樣，被上訴裁判對被上訴行為的解釋恰當，因此行政長官的上訴理由不成立。

3. 新舊《土地法》在時間上的適用

要知道的問題是，適用於本案的是哪部法律，是新《土地法》，還是舊《土地法》(7 月 5 日第 6/80/M 號法律)。

新《土地法》於 2014 年 3 月 1 日開始生效(第 223 條)。

雖然《民法典》中有關於法律在時間上適用的一般規定(第 11 條)，但當立法者對這個問題有特別規定時，優先適用特別規定。這些特

² 關於這些概念，參閱本院 2009 年 3 月 31 日第 6/2009 號案件的合議庭裁判。

別規定載於新《土地法》的第十五章，標題為最後及過渡規定，包括第 212 條至第 223 條。

第 212 條涉及的是“本法律對已出現的情況的適用”，它規定“對本法律生效前已出現的情況，在適用本法律時須遵守下列各條的規定”。

第 213 條規範的是尚未完成的占用程序和批給程序，第 214 條規範的是法律生效前以准照占用的情況，第 216 條是關於過去作出的確定租賃批給，而第 217 條則適用於過去作出的無償批給。

關於新法生效之前的臨時批給，新《土地法》第 215 條規定：

“第二百一十五條

(臨時批給)

本法律適用於其生效之前的臨時批給，但有下列例外規定：

(一) 如之前的法例所訂定的期間尚未屆滿，而本法律對該期間作出修改，則應適用較長的期間；

(二) 承批人的權利及義務即時受本法律規範，但不影響有關合同所作的約定；

(三) 如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，則適用第一百零四條第三款及第一百六十六條的規定。”

第(一)項對於我們目前分析的問題是無用的，因為它所涉及的是法定期間的長短。

有關承批人的權利和義務，第(二)項規定合同約定優先於法律規定。如無約定，則適用新法，而非舊法。

也就是說，在所有涉及到承批人權利和義務的問題上，首先適用雙方當事人的約定。批給合同中沒有約定的，補充適用新法。有可能還會適用《民法典》第 11 條的規定，至少是它的第 1 款，即“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”。

在已認定事實的第 II 點中，我們轉載了合同的第十二條，當中規定了因未能在合同期間內完成土地的利用而導致批給合同失效的條件，因此該條根據新法第 215 條第(二)項的規定而適用。但這不等於宣告上述失效的條件僅受該條的約束。一如前述，如有遺漏，可適用新法。

接下來我們對新法第 215 條第(三)項作出解釋，根據該項，如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，則適用第 104 條第 3 款及第 166 條的規定。

考慮到第 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，該第(三)項的意思是，直接適用新法的兩項規定，即便這違背相關合同中的約定(前項)和舊法的規定。如果不這樣解釋第(三)項(新法的這兩項規定優先於合同中的約定)，那麼這項就沒有意義了，因為從第 215 條的標題和該條的第(二)項已經可以得出新法適用於其生效之前的臨時批給，且在承批人的權利和義務方面合同條款優先於法律規定。沒有必要明示要求適用新法的這兩項規定。換言之，第(三)項的唯一實際效用是說，與第(二)項的內容—其中規定當事人之間的約定優先於新法的規定—相反，新法的這兩項規定優先於合同條款。

現在我們來分析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，所適用的新法的兩項規定：

— 第 104 條第 3 款的規定；

— 第 166 條的規定。

有關前者，第 104 條規定：

“第一百零四條

(利用的程序)

一、土地的利用期間及程序由有關批給合同訂定。

二、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。

三、如不遵守上款所指任一期間，承批人須受有關合同所定的處罰；如合同未作規定，則每逾期一日，視乎情況須付相當於溢價

金或判給價金千分之一的罰款，此項罰款最高為一百五十日。

四、.....

五、.....”

第 3 款規範的是因不遵守利用已批給土地的程序期間而科處罰款的金額，它優先於舊法的第 105 條第 3 款，該款的內容為，“如不遵守上述期限，承批人受有關合同所定的處分，或在合同沒有訂明時，則每過期一日罰款一百澳門元，以一百二十日為限，逾此期限則罰款加倍，但以六十日為限”。

同時也優先於合同的第七條，該條將相關罰款的金額訂定為每逾期一日科處最高 500.00(伍佰)澳門元的罰款，以六十日為限；逾期超過六十日但未達一百二十日之最長限期的，科處相當於上述金額雙倍的罰款。

關於第 166 條，該條規定：

“第一百六十六條

(批給的失效)

一、除第七章及第十一章規定的情況外，如出現下列任一情況，

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：

(一) 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，在第一百零四條第三款所指的一百五十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；

(二) 連續或間斷中止利用或重新利用土地的時間達合同所規定的期間；如合同未訂明，連續或間斷中止利用土地的時間超過對該利用所訂的完成期間的一半。

二、除第七章及第十一章規定的情況外，如出現下列任一情況，農用土地的臨時批給亦告失效：

(一) 在批給後六個月內或合同所定期間內未開始利用；

(二) 連續或間斷中止利用超過十二個月。”

現在我們來看第 6/80/M 號法律中與之相對應的規定：

“第一百六十六條

(臨時批出的失效)

一、如未經批給當局同意而將批出地段用於與許可有異的用途，又或發生任何下列歸責於承批人的情況，則長期租借方式的臨時批出即告失效：

a) 沒有在合同訂定的各個期間及期限內利用有關地段，又或在合同未有如此載明時，逾越第一百零五條第三款所指加重罰款繳付期限而仍未為之；

b) 中斷利用地段達合同所規定的期間，或在合同未有如此載明時，所中斷利用地段的時間超過對該利用所訂的完成期限的一半。

二、都市性地段或具有都市利益地段的臨時租賃，倘有上款所指任何情況之一，又或在禁止轉租或未經預先許可的情況下而轉租，則即告失效。

三、如有下列情況，農用地段的臨時租賃即告失效：

a) 在批出後六個月內或合同所訂定期間內未有開始利用；

b) 連續中止利用超過十二個月；

c) 更改批地用途或沒有履行關於經營計劃的合同條款；

d) 在未經預先許可或禁止轉租的情況下進行轉租。”

在臨時批給方面，新法的第 166 條第 1 款(一)項和(二)項優先於

舊法的第 166 條第 1 款 a 項和 b 項。

同時新法的第 166 條第 1 款(一)項優先於合同的第十三條第 1 款 a 項，後者的內容為：

(1. 本合同在下列情況下失效：

a) 第七條規定的加重罰款期間屆滿後；

……)

也就是說，當未能在合同期間內按照合同規定完成土地的利用時，又或者，若合同未有規定，則在第 104 條第 3 款所規定的 150 日期間屆滿之後，不管是否曾經科處罰款，臨時批給均告失效。

換言之，在新《土地法》中，可以因未能在合同期間內按照合同規定完成土地的利用宣告失效，或者在第 104 條第 3 款所規定的 150 日期間屆滿之後宣告失效，不論是否曾經科處罰款。

總而言之，對因期限屆滿而宣告失效，適用新法。

4. 澳門特別行政區境內的國有土地制度

接下來，要知道：

— 因期限屆滿而失效是否屬於懲罰性失效的一種情況，因為失效不會自動發生，而需要行政當局證實所規定的條件未獲履行，也就是說，只有在證實了未利用土地的原因可歸責於承批人時，才能宣告失效；

— 如果不這麼認為，或者說就算認為這種情況屬於過期失效，那麼要知道失效的發生是否取決於一個行政當局的行為，還是說像本文中發生的那樣，也可以由法院宣告失效。

在直接進入失效問題之前，有必要回顧一下規範相關合同的主要法律規定。

《土地法》(第 10/2013 號法律)訂定管理澳門特別行政區境內屬於國家所有的土地，尤其是在使用及利用方面的權利的設定、行使、變更、移轉及消滅的法律制度(第 1 條)。

澳門特別行政區境內的土地分為三類，包括國有土地(公產和私產)及在澳門特別行政區成立前已依法確認的私有土地(第 3 條)。

根據第 4 條的規定，凡法律尤其是《民法典》第 193 條定為公

產的土地且受有關法律制度規範者，一概屬公產。如公產土地的性質許可，該土地方作為專用批給的標的(第 28 條)，或得以准照臨時占用公產土地，但以其性質容許為限(第 29 條)。

私有土地(在澳門特別行政區成立前已依法確認為私有的土地)受私有財產法律制度尤其是《民法典》規範(第 6 條第 1 款)。

凡不被視為公產或私有土地的國有土地，一概屬私產(第 7 條)。

可處置的土地屬私產土地，可將之撥入公產或予以批給，而有關撥入或批給均須按已核准的城市規劃的規定進行(第 8 條第 2 款)。

法律將下列土地視為可處置的土地：

(一) 未在物業登記上登記，且非屬公產法律制度，亦非在澳門特別行政區成立前已依法確定移轉予私人的私產的土地；或

(二) 未作出批給或未撥作任何公共或私人用途的私產土地(第 8 條第 1 款)。

可處置的土地按其用途分為：

(一) 都市性土地或具有都市利益的土地；

(二) 農用土地。

都市性或具有都市利益的土地是指都市核心，以及認為適宜確保該核心擴展的範圍。

農用土地為上款的定義所不包括的土地(第 23 條)。

至於土地的處置方式，得以租賃方式批給下列土地：

(一) 都市性土地及具有都市利益的土地；

(二) 農用土地(第 27 條)。

在所適用的法律制度方面，都市性土地或具有都市利益的土地的租賃批給及轉租賃受《土地法》及補充法規，以及有關合同的條款規範，並以適用的民法作補充規定(第 41 條)。

第 42 條規定了以租賃或轉租賃方式批給都市性土地或具有都市利益的土地所衍生的權利的內容：包括有權按照有關設定憑證所定的用途和限制進行興建、改建工程或保存建造物；已興建或保存的建築物的所有權繼續屬承批人或轉承批人所有，直至批給因該法律或合同規定的任何原因而消滅為止。如符合該法律對移轉批給或轉

批給所衍生的狀況所定的條件，可移轉上款所指的建築物的所有權，尤其可按分層所有權制度移轉。

《土地法》第 44 條規定：“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。”

另一方面，第 47 條規定租賃批給的期間須在批給合同中訂明，且不得超過二十五年。其後的每次續期不得超過十年。

本文中，批給合同訂定的租賃批給期限為 25 年(第二條)。

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)。有關利用按上條的規定獲證明後，批給即轉為確定(第 131 條)。

關於批給的續期，法律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)。

本案所涉及的並非上述例外情況，因此相關臨時批給不可續

期。

而已轉為確定的有償租賃批給每十年則可自動續期一次而無須申請，但批給合同另有規定者除外(第 49 條)。

第 52 條規定，如未按第 50 條第 1 款或第 2 款的規定提出續期申請，又或申請不獲許可，則批給於批給期或其後的續期屆滿時失效，但不影響該條第 3 款的規定。

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)。

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，批給合同(第五條)將批給土地的利用期限訂為 36 個月，自第 55/86 號批示於《澳門政府公報》公布之日(1986 年 3 月 5 日)起計。

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。”

5. 新《土地法》下的租賃批給合同的失效

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。另一方面，正如我們已看到的，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。

這一理解是從第 104 條第 5 款所規定的內容中得出的，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 36 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。

但是對於批給期間的進行(本案該期間為 25 年)，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。

此外，按照《土地法》第 215 條第(三)項的規定，對於該法生效之前的臨時批給，正如本案的情況，如之前定出的土地利用的期間已屆滿，在滿足因承批人的過錯而未進行土地的利用的前提下，得宣告失效(第 166 條)。

因此，我們可以將批給期間屆滿所導致的失效定性為過期失效(因其僅取決於期間的屆滿以及承批人未提交房地產使用准照這一客觀事實)，而將承批人不遵守土地利用期間所導致的失效定性為懲罰性失效。³

³ 關於行政法中的這些概念，參閱 MARIA FERNANDA MAÇÃS 的著作：《A Caducidade no

澳娛的上訴在這一部分理由不成立。

6. 由法院宣告租賃批給合同因期限屆滿而失效

行政長官僅根據《土地法》第 166 條第 1 款(一)項的規定宣告相關土地的租賃批給合同失效，也就是說，以承批公司有過錯地不遵守土地利用的期間為理由，而不是基於批給期限的屆滿。

被上訴裁判在認定上訴人澳娛所提出的部分司法上訴理由成立之後，並沒有撤銷相關行政行為，而是宣告涉案土地的租賃批給合同因批給期限屆滿而失效。

被上訴法院可以這樣做嗎？

我們認為不可以，在這方面，是上訴人澳娛有道理。

不能由法院作出宣告失效的原因如下：

的確，在民法中如失效之設立係涉及非屬各當事人可處分之事

Direito Administrativo: Breves Considerações》，載於《Estudos em Homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa》，第二冊，科英布拉出版社，2005 年，第 126 頁及續後數頁。

宜，則法院對失效依職權進行審查(《民法典》第 325 條第 1 款)，然而，《土地法》的第 167 條有十分明確的規定，優先於《民法典》的上述規定。前文引用過的第 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。”

因此，應認為法律是希望把宣告失效的權限留給行政當局，將其從法院依職權審理的範圍中排除。

正如葡萄牙最高行政法院最近於 2015 年 3 月 18 日第 01346/14 號案件的合議庭裁判⁴中所闡述的，在行政法中，僅在法律基於所涉及的公共利益以及失效的目的作出這樣的規定時，失效才會自動發生。但當有關失效旨在確保行政當局所擁有的一項權能的效果時，失效不會自動發生，而是取決於行政當局宣告失效的行為。

事實上，在民法中，即便在合同領域，失效也是自動發生的，無須當事人中的任一方作出宣告。

⁴ 全文載於 www.dgsi.pt。

但《土地法》第 167 條明確指出，失效由作為批給合同一方當事人的澳門特別行政區最高行政機關即行政長官宣告。因此，法律要求要有一個行政當局宣告失效的行為。

正如 MARIA FERNANDA MAÇÃS⁵所述，“然而，有些學說認為，(失效)在民法中的自動性不可無條件地擴展至行政法領域，並主張在某些情況下，失效按照法律規定自動發生，但大部分情況下需要行政當局作出宣告。

首先，這是因為自動終結會令人無法知道有關行政行為是否已消滅，從而造成法律不安定性；此外，只有在具體個案中才能判斷是否存在不履行或者權利或行政法律關係已消滅的情況，同時考量公共利益的要求。

基於以上原因，也不乏學者主張，在行政法範圍內，任何形式的失效均不自動發生。

這樣一來，即便是過期失效，也需要有一個行政宣告，至少是為了確保失效所針對的法律關係的確切性。

.....

⁵ 參閱 MARIA FERNANDA MAÇÃS 的著作：《A Caducidade.....》，第 164 頁至第 166 頁。

就算對於那些否定失效具有懲罰性質的人來說，伴隨失效而產生的負面的終結效力也要求在經過一個極為謹慎且有保障的程序後，在符合一般而言對具有終結效力的行為所課予的要求的情況下作出最終決定。”

ANDREIA CRISTO⁶也持有相同的觀點，並專門談到了城市管理方面的失效：

“民事失效和行政失效的共同點在於二者都涉及未在某一法定期間內行使一項權利，然而，二者的目的及相關制度卻相差甚遠。

行政失效中，通常以法律規定作為法律依據，透過行政當局的行為適用該依據，從而產生失效的效果。

公共行政當局的參與本身便引起了重要的變化，因為對集體利益的維護意味著要在這一事宜上作出實質性變更。首先行政法中的失效並非自動發生，因為行政當局本身作為集體利益的服務者，應結合整個法律行為背後所涉及的公共效用，逐個研究是否存在不履行或者行政法律關係已消滅的情況。這種情況中，行政當局沒有創

⁶ ANDREIA CRISTO 著，《O Instituto da Caducidade, em Especial no Âmbito da Gestão Urbanística e o seu Tratamento Jurisprudencial》，載於 Fernanda Paula Oliveira 主持編寫的《O Urbanismo, o Ordenamento do Território e os Tribunais》，科英布拉，Almedina 出版社，2010 年，第 400 頁、第 410 頁及第 411 頁。

造依據或者失效，而僅僅是宣告失效。

.....

在法律出於法律確定性及安定性方面的原因規定了失效期限的情況中，應認為未能在上述期限內行使權利將導致失效自動發生。然而，大部分情況下，失效須由行政當局作出宣告，因其並不按照法律規定自動發生。

這是可以理解的，尤其是考慮到只有面對具體個案時才能衡量公共利益的要求，而且這一方面的自動性將導致無法非常肯定地判斷相關權利或行為是否真的已消滅，由此造成法律不安定性。

所以，即便就狹義失效而言，行政宣告也起到了排除不確定性、確認失效狀況的作用，令有關法律狀況確切及無可爭辯。

關於因不履行而導致的失效，學說上一致認為要有行政宣告，因為除了滿足期限屆滿這一客觀前提外，還需要對權利人的行為進行調查。”

如上文所見，我們的法律明確指出要有一個行政長官宣告失效的行為。

因此，很明顯，有關失效不會自動發生，所以不能由中級法院作出宣告。況且民法也沒說法院可以宣告失效，只是說法院對失效依職權作出審查。

上訴在這一部分理由成立。

法院在沒有法律容許也沒有主動審理權的情況下審理當事人未提出的問題，其程序上的後果是相關決定因過度審理而無效，而這一問題已被利害關係人提出，只是法律定性不準確(根據《行政訴訟法典》第 1 條而補充適用的《民事訴訟法典》第 563 條第 3 款，第 571 條第 1 款 d 項後半部分、第 2 款、第 3 款後半部分，以及第 651 條第 1 款)。

對這一無效情況，顯然不適用《行政訴訟法典》第 159 條第 2 款的規定，因為過度審理的情況下，沒有要予以重新作出的裁判。

7. 最後說明・司法上訴的決定

澳娛針對以未能履行在合同期內完成土地利用的義務為由宣告批給合同失效的被上訴行為提起司法上訴。

被上訴裁判審查了上訴人澳娛所提出的司法上訴的*所有*理據，但是，儘管認為司法上訴的其中(僅僅)兩項理據成立(事實前提錯誤和法律前提錯誤)，卻沒有將行為撤銷，正如它明確說明(第 2.5 點)的那樣，並在決定部分只是宣告了批給合同因 25 年的臨時批給期屆滿同時批給未轉為確定而失效(這是一項行政長官未曾宣告的失效)。

換言之，被上訴裁判未就所提起的司法上訴作出任何具有裁決性的表態，而這個表態，鑒於被上訴裁判所援引的理據，只能是將行為撤銷。

另外，不能認為司法上訴是否勝訴的問題因法院依職權對失效作出審理而失去裁決的必要(《民事訴訟法典》第 563 條第 2 款)。只有在被上訴裁判並沒有審查司法上訴的理據而僅僅是依職權審理了失效問題的情況下才是這樣。然而實際情況並非如此。中級法院審理了司法上訴的理據，但出於未知的原因，最終並沒有決定是否撤銷行政行為，而其實撤銷(因承批人過錯不履行而宣告失效的)行為與法院依職權審理(因期間屆滿而)失效的問題(從訴訟法和實體法相容性的角度來看)並非是不相容的。換言之，從程序法和實體法邏輯的角度出發，沒有甚麼妨礙法院在撤銷因未完成利用而宣告失效的行

政行為的同時宣告因期間屆滿而失效。而如果被上訴法院所作的依職權審理因期間屆滿而失效的問題的決定，像現在這樣經上訴審被撤銷的話，那麼前項裁決對承批人而言是非常重要的。同時不排除行政長官還保有宣告後者所指之失效的全部權力，而實際情況也正是如此。

更何況，被上訴裁判並沒有援引《民事訴訟法典》第 563 條第 2 款的規定，以便不撤銷被上訴行為，甚至也沒有援引該規定的內容，根本沒有提及它(因其他問題的解決結果而無須審理及裁決的問題)。被上訴裁判所說的是，有一個原因妨礙司法上訴勝訴、使勝訴失去效用又或者令其效果消失殆盡。但這一說法，如前所述，是完全不正確的。

的確，正如檢察院司法官所言，如果本終審法院認為司法上訴是否勝訴的問題因被上訴裁判所作的決定而失去裁決的必要，那結果會是怎樣？如果是中級法院去審理這一問題，那麼它受之前就這兩項理據所發表之意見的約束，從而必須要撤銷這個行為嗎？如果是本終審法院呢？⁷我們認為，不論是哪個法院都不受約束，因為相關意見並沒有轉化為任何決定，因此並沒有形成任何的既定裁決。

⁷ 鑒於《行政訴訟法典》第 159 條第 1 款的規定，《民事訴訟法典》第 630 條第 2 款的規定在行政訴訟中的適用並不是沒有爭議的。

按照這個邏輯，從理論上講，中級法院是可以在同一訴訟程序中作出與之前所發表的意見相矛盾的表述的，而這對於司法的威望而言是不可接受的。因此遺漏審理是唯一可取的解決方法，但前提是有正當性的人提出這一問題。

因此，儘管法院沒有審理某個問題，但只要說明了不審理的原因便不存在遺漏審理的這一項原則在這裏是不能適用的。

由於沒有就司法上訴作出任何具有裁決性的表態，而在本司法裁判的上訴中也沒有人提出被上訴裁判因遺漏審理而無效，這就相當於發生了駁回起訴的情況(未就訴訟的勝敗表態)，原因在於沒有任何法院撤銷了又或者拒絕撤銷被上訴的行政行為，因為沒有爭議的是，上訴法院沒有主動宣告存在這一遺漏或者命令被上訴法院對相關遺漏作出補正的權力(根據《行政訴訟法典》第 1 條的規定而補充適用的《民事訴訟法典》第 563 條第 2 款、第 571 條第 1 款 d 項前半部分、第 2 款及第 3 款後半部分)。

四、決定

綜上所述，合議庭裁定行政長官的上訴敗訴，澳娛的上訴部分

勝訴，並以過度審理為由撤銷被上訴的合議庭裁判中宣告批給合同失效的決定。

訴訟費用由澳娛承擔，司法費訂為 8 個計算單位。

2017 年 10 月 11 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