

第 22/2020 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：甲、葉張碧君、乙、丙、丁和戊

被上訴人：澳門特別行政區行政長官

會議日期：2020 年 4 月 29 日

法官：宋敏莉(裁判書制作法官)、岑浩輝和賴健雄

主題：— 宣告批給失效

- 作出決定的義務
- 默示駁回
- 善意原則
- 調查不足

摘 要

一、如有權限的行政機關在為作出決定而訂定的期間內未就向其提出的請求作出決定，則在特別法規定於有關情況下給予默示批准時構成默示批准(《行政程序法典》第 101 條第 1 款)，否

則構成默示駁回，此時賦予利害關係人推定其請求已被駁回的權能，以便其可以使用有關的法定申訴方法(《行政程序法典》第 102 條第 1 款)。

二、針對因行政當局的不作為而衍生的默示駁回行為，承批人可以在適當的時候提出質疑，即完全可以透過法定方法對該行為作出應對。如果他沒有這樣做，那麼就必須承受相應的後果。

三、默示駁回並不免除行政當局履行《行政程序法典》第 11 條所規定的決定義務，利害關係人甚至可以基於相同理據提出具有相同意思的另一請求，而行政當局有義務就此作出決定。

四、由於沒有適時針對就其請求所作的“默示駁回”提出申訴，所以看不出眾上訴人僅在針對宣告土地批給失效的行為提起的司法上訴中才提出的違反決定義務的瑕疵如何能夠成立，上訴人提出的主張並不具重要性。

五、在現正審議的個案中，因承批人的過錯而未在所訂定的利用期間內對土地進行利用必然導致批給被宣告失效，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。

六、在限定性活動中，不存在所謂的對善意原則的違反。

七、根據《行政程序法典》第 59 條及第 86 條第 1 款的規定，行政機關應採取其認為有助於調查的措施；基於公共利益，亦得對非為所請求之事，或對較所請求之事的範圍更廣泛之事作出決定；如知悉某些事實有助於對程序作出公正及迅速的決定，還應設法調查所有此等事實，而為調查該等事實，得使用法律容許的一切證據方法。

八、這兩項規定均提到相關措施或對事實的知悉“有助於”調查或作出決定。

九、在解釋這種“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。

十、在宣告土地批給失效的情況中，對於解決實體問題，即行政行為是否合法的問題而言，重要的是承批人因自身過錯而沒有在所訂定的期間內對土地進行利用，在利用期間屆滿之後發生的各種狀況是無關緊要的。

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

甲以其個人名義並代表葉張碧君、己、乙、庚、丙、丁、辛和戊(以上所有人士均為葉圍洲的繼承人，身份資料詳載於案卷內)針對透過運輸工務司司長第 56/2015 號批示刊登在 2015 年 5 月 13 日第 19 期《澳門特別行政區公報》第二組副刊上的行政長官 2015 年 5 月 6 日的批示提起撤銷性司法上訴，該批示宣告以租賃制度批出，位於氹仔島永誠街氹仔新城市中心，稱為 13-C 地段的土地的批給失效。

中級法院於 2019 年 11 月 7 日作出合議庭裁判，裁定上訴敗訴。

對上述裁判不服，甲以其個人名義並代表葉張碧君、乙、丙、丁和戊，向終審法院提起上訴，指出以下瑕疵：

— 應導致撤銷被上訴的合議庭裁判的審理錯誤；

— 違法瑕疵：作出決定的法定義務；

— 違法瑕疵：善意原則；以及

— 違法瑕疵：調查不足。

被上訴實體作出答辯，認為應裁定司法裁判的上訴敗訴。

檢察院司法官出具意見，認為上訴理由不成立。

已作出檢閱。

現予以裁決。

二、事實

中級法院認定了以下對於作出裁決具有重要性的事實：

1. 透過公布於 1989 年 12 月 29 日第 52 期《澳門政府公報》第四副刊的第 155/GM/89 號批示，批准以租賃制度及免除公開競投方式，將一幅面積 1655 平方米，部分標示於物業登記局 B-

40 冊第 19363 號，位於氹仔島，稱為氹仔新城市中心 13-C 地段的土地批予葉圍洲，以興建一幢作檢查及維修汽車的工業樓宇；

2. 根據上述批給合同第三條款的規定，租賃期限為 25 年(於 2014 年 12 月 28 日屆滿)；

3. 按照批給合同第三條款的規定，土地用作興建一幢三層高的樓宇，其中的兩層用作檢查及維修汽車，由承批人直接經營；

4. 按照上述合同第五條款的規定，土地的總利用期限為 30 個月，由批准合同的批示在《澳門政府公報》公布之日起計(於 1992 年 6 月 28 日屆滿)；

5. 在不妨礙遵守土地利用的總期限的前提下，承批人還應遵守以下期間：

— 由批示公布日起計 60 日內，須制定及遞交工程計劃草案(建築計劃)；

— 工程計劃草案獲核准通知日起計 90 日內，須制定及遞交工程計劃(地基、結構、供水、渠道、供電及特別設施等計劃)；

— 工程計劃獲核准通知日起計 45 日內開始施工；

6. 承批人已全數清繳批給的溢價金；

7. 透過 1992 年 5 月 16 日的聲請，承批人請求更改批給用途，擬在該土地上興建一幢住宅樓宇；

8. 運輸暨工務政務司於 1992 年 7 月 27 日在 1992 年 7 月 20 日第 131/SOLDEP/92 號報告書上作出批示，否決該申請，並按照規定的利用訂定須於 60 日期限內遞交建築計劃，否則，將展開歸還批給土地予澳門地區的程序；

9. 為執行該批示，承批人於 1992 年 9 月 26 日呈交有關計劃予土地工務運輸司審議，該計劃及後被視為可予核准；

10. 土地工務運輸司土地廳在對該案卷進行有關分析和跟進時，發現建築面積與批給合同所訂定的有差異，可作利用的面積不是 1,655 平方米，而是 1,634 平方米，同時還發現地籍圖需要分開識別在物業登記局有標示和未有標示的土地面積；

11. 因此，土地廳編制一份修改合同擬本，(當中作出了一些

被視為必要的修改)，同時建議向其科處合同規定的最高罰款，即 90,000.00 澳門元；

12. 運輸暨工務政務司於 1995 年 5 月 31 日在 1995 年 5 月 17 日第 73/SOLDEP/95 號報告書上作出批示，核准有關修改批給合同的建議，並指令將案卷送交土地委員會發表意見，而該委員會則於 1995 年 7 月 20 日舉行會議，同意按照已協定的條件批准修改批給合同，以及科處所建議的罰款；

13. 承批人繳付了有關罰款，透過公布於 1996 年 1 月 24 日第 4 期《澳門政府公報》第二組的第 14/SATOP/96 號批示，修改了有關批給土地的形狀，同時也修改了有關批給合同的若干條款；

14. 透過是次修改，土地的總利用期限被定為 30 個月，由規範修改的批示在《澳門政府公報》公布之日起計（於 1998 年 7 月 23 日屆滿）；

15. 2005 年 6 月 2 日，承批人向行政長官請求將土地批給所衍生的權利轉讓予[公司]，同時將批給的土地由工業用途改為住宅及商業用途，含停車場面積在內；

16. 相關土地並未被承批人開發利用；

17. 土地委員會於 2014 年 9 月 18 日舉行會議，發出了第 93/2014 號意見書，其中的結論部分內容如下：

“III - 結論

48.30 綜上所述，本廳認為承批人在預先聽證中就本案卷所提供的理據，對改變有關決定意向是毫無幫助，因此行政當局必須宣告該土地批給失效；

48.31 因此，結論是由於不履行合同，即不執行批給標的的土地利用工程是可歸責於承批人，因此行政當局應維持其宣告土地批給失效的決定意向。

49. 隨後，法律廳廳長透過 2013 年 12 月 30 日第 339/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，編製呈上級將案卷送交土地委員會發表意見的建議書。

50. 基於此，土地管理廳於 2014 年 1 月 10 日透過第

022/DSODEP/2014 號建議書，建議上級批准將案卷送交土地委員會發表意見及跟進續後程序。土地工務運輸局局長於2014年1月23日作出同意的批示。

51. 考慮到第10/2013號法律新的《土地法》已於3月1日的開始生效，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。

第10/2013號法律新的《土地法》第215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104條第3款及第166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166條第1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103條至第106條，以及第10/2013號法律《土地法》第103條、第104條和第106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。

綜上所述，本委員會經分析案卷後，認為承批人未能在合同訂定的期限內完成土地的利用，理應受到歸責，因為承批人自1989年以租賃制度及免除公開競投方式獲得土地批給以利用作一工業項目，並沒有落實該計劃。此外，於1992年5月16日承批人請求更改批給土地的用途為住宅，有關請求不獲批准，並須就不履行合同規定的利用期限而被科處最高罰款。另一方面，雖然於1996年獲批准修改有關的批給合同，並訂定一個新的利用期限30個月，但承批人仍然沒有於所定期間內開展土地之利用，僅於2005年才向行政當局再次提出更改土地用途為住宅及轉讓批給的申請，而當時承批人已處於對期間嚴重不履行之狀態。

雖然承批人完全知悉土地批給合同第六條款所規定的特別負擔，是其獨自承擔的責任，但其並沒有就土地被第三人佔用而通知行政當局，這表示其不認為該事實屬不可抗力或發生非其所能控制的特殊情況。

此外，儘管於2005年恢復對該土地的占有後，利用都未得以落實，承批人亦沒有適時申請延長相關的期限，卻只提出了改變批給用途的申請，顯然承批人擬只按其計劃的用途利用土地，而非按合同內訂定有關行政當局的利益為之。

事實上，從開始時承批人根本沒有意願利用土地建造工業單位，儘管已駁回其於1992年遞交的更改用途的申請，當時已處於不履行合同的狀況，但過了13年後(於2005年6月2日)又再次提交更改用途的新申請。

不能接受一個承批人自1989年起沒有對其所擁有的土地進行其所建議及按合同規定的工程，對社會經濟的重要性乃獲批給的決定因素，而計劃能夠為改善車輛售後的維修服務條件作出貢獻，亦有利於由城市規劃的新選擇所衍生的真正價值。

基於此，本委員會同意土地工務運輸局的建議，不反對按照

土地批給修改合同第14條款第1款a項及第10/2013號法律《土地法》第166條第1款(一)項的規定，宣告一幅以租賃制度及免除公開競投方式批予Yip Wai Chau或Pedro Yip(現名為Yip Wai Chau Pedro)，面積1,634平方米，位於氹仔島，稱為氹仔新城市中心13-C地段，由第155/GM/89號批示規範，並經第14/SATOP/96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13條的規定，承批人已繳納的一切溢價金及利息(總金額澳門幣1,175,266.00元)歸澳門特別行政區所有，同時按照該合同第14條款第3款和第10/2013號法律《土地法》第168條第1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，承批人無權獲得賠償或補償。

按照同一合同第14條款第2款及第10/2013號法律《土地法》第167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。

IV

土地委員會於2014年9月18日舉行會議，經分析案卷後，並考

慮到2011年12月28日第360/DSODEP/2011號、2012年7月3日第27/DJUDEP/2012號、2012年7月10日第21/GTJ/2012號、2012年8月14日第212/DSODEP/2012號、2013年5月30日第018/DSODEP/2013號、2013年12月27日第86/DJUDEP/2013號的報告書及2014年1月10日第022/DSODEP/2014號建議書內所載的意見，以及考慮到運輸工務司司長於2012年11月7日在第212/DSODEP/2012號報告書上所作的批示和行政長官於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14條款第1款a項，以及第10/2013號法律《土地法》第166條第1款(一)項的規定，宣告一幅以租賃制度及免除公開競投方式批予Yip Wai Chau或Pedro Yip(現名為Yip Wai Chau Pedro)，面積1,634平方米，位於氹仔島，稱為氹仔新城市中心13-C地段，由第155/GM/89號批示規範，並經第14/SATOP/96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13條的規定，承批人已繳納的一切溢價金連利息(總金額澳門幣1,175,266.00元)歸澳門特別行政區所有，同時按照該合同第14條款第3款和第10/2013號法律《土地法》第168條第1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，承批人無權獲得賠

償或補償。

按照同一合同第14條款第2款及第10/2013號法律《土地法》第167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。

2014年9月18日於土地委員會。

(.....)”。

18. 2015年3月17日運輸工務司司長出具了如下意見：

“意見書

第10/2014號案卷—基於沒有按照合同的規定，在訂定的期限內完成對土地的利用，因此建議宣告一幅面積1,634平方米，位於氹仔島永誠街，稱為氹仔新城市中心13-C地段，以租賃制度及免除公開競投方式批予Yip Wai Chau或Pedro Yip（現名為Yip Wai Chau Pedro）的土地的臨時性批給失效，該批給合同由第155/GM/89號批示規範，並經第14/SATOP/96號批示修改。

1. 透過公佈於一九八九年十二月二十九日第五十二期《澳門

政府公報》第四副刊的第155/GM/89號批示，批准以租賃制度及免除公開競投方式，將一幅面積1,655平方米，部份標示於物業登記局B-40冊第19363號，位於氹仔島，稱為氹仔新城市中心13-C地段的土地批予Yip Wai Chau或Pedro Yip（現名為Yip Wai Chau Pedro），以興建一幢作檢查及維修汽車的工業樓宇。

2. 根據上述批給合同第二條款的規定，租賃期限為25年，由簽署合同公證書日起計，即租賃期將於2014年12月28日屆滿。（雖然沒有簽訂合同公證書，然而，根據經七月二十九日第8/91/M號法律第一條修改後的七月五日第6/80/M號法律第127條的規定，簽訂公證書這一形式已非為必要，而是轉為由公佈於《公報》的批示作為憑證。根據上述第8/91/M號法律第四條第1款的規定，由本法律修訂的第127條的規定，經適當配合後，即時適用於已公佈核准批示的現存批給案卷及修改批給案卷。本案卷即屬這一情況。）

3. 按照批給合同第三條款的規定，土地用作興建一幢三層高，作檢查及維修汽車的樓宇，由承批人直接經營，其中地面層及一樓作工業用途（建築面積約3,744平方米），而二樓則作社會設備用途（建築面積約420平方米）。

4. 上述批給合同第五條款的規定，土地的利用總期限為30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1992年6月28日屆滿。

5. 在不妨礙遵守土地利用的總期限，承批人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，承批人須制定及遞交工程計劃草案(建築計劃)；工程計劃草案獲核准通知日起計90日內，制定及遞交工程計劃(地基、結構、供水、柔道、供電及特別設施等計劃)；而工程計劃獲核准通知日起計45日內開始施工。

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

7. 根據載於案卷第104頁的財務跟進資料，承批人已全數清繳合同溢價金澳門幣1,104,062.00元。

8. 承批人於1992年5月16日向澳門總督呈交申請書，在已處於不履行合同的狀況下，請求更改批給用途，擬按照已遞交給土地工務運輸司審議的初研方案，在該土地上興建一幢住宅樓宇。

9. 承批人解釋其請求，指出對所規定的用途已失去發展意欲，因為在申請批給之日存在的前提已改變，原計劃已不可行。

10. 經請求經濟司意見後，該司重申當批給有關土地時所發出的意見，是希望落實原計劃，為完善停車場的服務條件作出貢獻。

11. 因此，運輸暨工務政務司於1992年7月27日在1992年7月20日第131/SOLDEP/92號報告書上作出批示，否決該申請，因維持批給用途為澳門地區的利益，並按照規定的利用，訂定60日期限內遞交建築計劃，否則，展開歸還批給土地予澳門地區的程序。

12. 在尊重上述批示的要求下，承批人於1992年9月26日呈交有關計劃予土地工務運輸司審議，該計劃及後被視為可予核准。

13. 土地工務運輸司土地廳在對該案卷進行有關分析和程序時，發現建築面積與批給合同所訂定的有差異，以及按照對現場所進行的地圖測繪，可作利用的面積不是1,655平方米，而是1,634平方米，同時，還需要一幅附於規範本批給的批示的地籍圖，以分開識別在物業登記局有標示和未有標示的土地面積。

14. 因此，土地廳編制一份修改合同擬本，並作出了一些被視為必要的修改，但無須繳交附加溢價金，因為遞交建築計劃所載的建築面積是少於合同規定的面積。

15. 然而，由於承批人於1992年已處於不履行合同的狀況，因此，該廳建議向其科處合同規定澳門幣90,000.00元的最高罰款。

16. 運輸暨工務政務司於1995年5月31日在1995年5月17日第073/SOLDEP/95號報告書上作出批示，核准有關修改批給合同的建議，並指令將案卷送交土地委員會發表意見。

17. 經取得承批人對合同擬本的同意後，案卷按一般程序送交土地委員會，該委員會於1995年7月20日舉行會議，同意按照已協定的條件，批准修改批給合同，以及因違反同一合同第五條款的規定，科處第八條款所規定而建議的罰款。

18. 承批人已於1995年11月13日在澳門公鈔局收納處繳付有關罰款，基於此，透過公佈於一九九六年一月二十四日第四期《澳門政府公報》第二組的第14/SATOP/96號批示，修改有關批給土地的形狀，其地界及四至是載於地圖繪製暨地籍司於1995年3月21日發出的第407/89號地籍圖中，同時修改有關批給合同的若

于條款。

19. 透過是次修改，批給土地總面積改為1,634平方米，改為由上述地籍圖中以字母“A”及“B”標示的地塊組成，其中“A”地塊的地籍面積為1,069平方米，經重新測量後修改為1,023平方米，標示於物業登記局B-111A冊第60頁背頁第22128號並以澳門地區名義登錄於G-11冊第96頁第4768號，而“B”地塊的面積則為611平方米且在物業登記局未有標示，用作合併及共同利用，組成一幅單一地段。

20. 土地的利用及用途維持不變，只是地面層、一樓及二樓全用作工業用途，建築面積為3,915平方米。

21. 土地的利用總期限為30個月，由規範修改的批示在《澳門政府公報》公佈之日起計，即至1998年7月23日屆滿。

22. 直至2005年6月2日，承批人向土地工務運輸局遞交申請書並附同一份初步研究方案，請求批准修改批給土地的用途，改為興建一幢由兩座各20層高，作住宅、商業及停車場用途樓宇所組成的建築物，各用途的建築面積分別為13,223平方米、1,150平方米及2,660平方米，此外，由於承批人年事已高(已年屆75歲)，

不便跟進修改土地批給的程序，故請求批准將土地批給所衍生的權利轉讓予由其成立的[公司]，該公司登記於商業及動產登記局第XXXXXX號。接著，該公司於2007年3月26日向運輸工務司司長辦公室遞交信函，請求儘快安排與其代表進行會面，以便詳細介紹其發展意向，並落實跟進案卷的進度。

23. 承批人於2011年6月30日向土地工務運輸局遞交由物業登記局發出的物業登記證明以及具財政能力履行批給合同的證明等文件，並就未能如期利用土地作出解釋。

24. 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2011年7月1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。

25. 土地管理廳建議將本案卷送交法律廳發表意見，並對是否具備充分條件展開土地收回的程序，尤其針對有關情況[承批人已支付所有溢價金；按照現時該區規劃，該土地現規劃作非工業用途；以及現遞交的土地利用初步研究方案(僅用途而言)符合該區的規劃] 會否對土地收回的程序構成障礙作深入研究，以及提供相關的法律依據。

26. 土地工務運輸局副局長在該報告書上發表意見：1) 就有關2005年遞交的初研方案，基於城市規劃廳尚未發表技術意見，僅可考慮該方案符合該區的用途(商業及住宅)，因此，倘項目可作進一步跟進，有必要對上述方案再作審理；2) 同意按建議送交法律廳發表意見。該局局長表示同意有關的建議。

27. 為此，法律廳於2012年7月3日透過第27/DJUDEP/2012號報告書發出法律意見。

28. 其後，法律廳將上述報告書連同土地管理廳第360/DSODEP/2011號報告書交予法律工作小組進行分析。

29. 為此，由行政長官批示設立的法律工作小組則透過2012年7月10日第21/GTJ/2012號報告書對案卷作出分析，考慮到2011年12月28日第360/DSODEP/2011號報告書所闡述的事實，加上土地管理廳2012年5月3日第263/6133.03/2012號內部通訊作出的說明後，該小組同意法律廳上述報告書的意見，建議上級批准根據土地批給合同第14條款第1款a項，以及七月五日第6/80/M號法律第166條第1款a項及第2款的規定，跟進宣告土地批給失效的程序，並必須就宣告失效的決定意向對承批人進行預先聽證，並在聽證

程序完成後，將案卷送交土地委員會分析、發表意見及跟進後續程序。

30. 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8月14日撰寫第212/DSODEP/2012號報告書，結論為基於不履行土地利用的責任應完全歸責於承批人，而土地批給合同所訂的利用期限已屆滿，故按照土地批給合同及《土地法》相關條款的規定，行政長官應宣告土地批給失效，並根據第16/2004號行政法規第13條的規定，承批人已繳納的一切溢價金及利息(總金額澳門幣1,175,266.00元)歸澳門特別行政區所有，另按批給合同第14條款第3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，承批人無權要求任何賠償。故此，報告書上建議展開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。

31. 當土地工務運輸局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日作出批示同意運輸工務司司長意見。

32. 土地工務運輸局於2012年11月21日透過第0823/6133.03/DSODEP/2012號公函，將有關的決定意向通知承批人，根據《行政程序法典》第93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。

33. 為此，承批人於2012年12月7日透過其受權人王律師向土地工務運輸局遞交信函，對有關書面聽證作出回覆，但仍無法改變有關決定。

34. 基於此，土地管理廳於2014年1月10日透過第022/DSODEP/2014號建議書，建議上級批准將案卷送交土地委員會發表意見及跟進續後程序。土地工務運輸局局長於2014年1月23日作出同意的批示。

35. 土地委員會於2014年9月18日舉行會議，經分析案卷後，並考慮到2011年12月28日第360/DSODEP/2011號、2012年7月3日第27/DJUDEP/2012號、2012年7月10日第21/GTJ/2012號、2012年8月14日第212/DSODEP/2012號、2013年5月30日第018/DSODEP/2013號、2013年12月27日第86/DJUDEP/2013號的報告書及2014年1月10日第022/DSODEP/2014號建議書內所載

的意見，以及考慮到運輸工務司司長於2012年11月7日在第212/DSODEP/2012號報告書上所作的批示和行政長官於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14條款第1款a項，以及第10/2013號法律《土地法》第166條第1款(一)項的規定，宣告一幅以租賃制度及免除公開競投方式批予Yip Wai Chau或Pedro Yip (現名為Yip Wai Chau Pedro)，面積1,634平方米，位於氹仔島，稱為氹仔新城市中心13-C地段，由第155/GM/89號批示規範，並經第14/SATOP/96號批示修改的土地的批給失效。委員會亦同意按照第16/2004號行政法規第13條的規定，承批人已繳納的一切溢價金連利息(總金額澳門幣1,175,266.00元)歸澳門特別行政區所有，同時按照該合同第14條款第3款和第10/2013號法律《土地法》第168條第1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，承批人無權獲得賠償或補償。

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。

(.....)”。

19. 行政長官透過 2015 年 5 月 6 日的批示宣告批給失效。

三、法律

須審理眾上訴人提出的問題。

3.1. 應導致撤銷被上訴的合議庭裁判的審理錯誤

眾上訴人稱，被上訴的合議庭裁判因未對一份存在於相關行政程序卷宗內、但卻並未被納入調查卷宗的文件是否重要的問題作出評價而存有審理錯誤的瑕疵。

眾上訴人所指的文件是第 208/DUP/2005 號報告書，按照眾上訴人的說法，“在該報告書中，對承批人於 2005 年 6 月 2 日提出的聲請作出了分析，並撰寫了一份建議書，於 2005 年 6 月 6 日呈上級決定”。

在被上訴的合議庭裁判中可以看到，眾上訴人在其非強制性

陳述中請求將該份報告書附入案卷。

中級法院並非沒有理會該請求，而是在其合議庭裁判中指出“……所提之聲請(明顯)不具重要性，具體理由將在下文予以詳細闡述”。

隨後，中級法院逐一分析了眾上訴人所提出的各項瑕疵，包括因違背決定義務而違反法律、違反善意原則和因調查不足而違反法律，還討論了承批人對於未能及時完成土地利用的過錯和宣告批給失效的行政行為具有被限定性等問題，並最終得出了司法上訴理由不成立的結論。

考慮到中級法院在其合議庭裁判中特別就承批人過錯的問題所作的評論，即承批人“出於其(絕對的)懈怠及不作為”，沒有在所約定的期間內開發利用土地，導致行政當局作出了一項被限定的行為，宣告土地批給失效，我們認為將眾上訴人所指的文件附入卷宗並無重要性，因為不論對承批人(在土地利用期屆滿的將近7年之後)於2005年6月2日提出之聲請作出分析的相關報告書中所載建議的內容和方向為何，最終都只能得出批給失效的結論。

眾上訴人所提出的瑕疵不成立。

3.2. 違反決定義務

眾上訴人稱，被上訴實體並未就承批人於 2005 年 6 月 2 日提出的轉讓土地批給所衍生的權利以及更改土地批給用途的請求作出任何行政行為，亦未曾就此作出決定，因欠缺表態和決定而違反了《行政程序法典》第 11 條所規定的作出決定的法定義務。

從已確定的事實中我們看到：

- 土地的租賃期限為 25 年(於 2014 年 12 月 28 日屆滿)；
- 土地用作興建一幢三層高的樓宇，其中的兩層用作檢查及維修汽車，由承批人直接經營；
- 土地的總利用期限為 30 個月(至 1992 年 6 月 28 日屆滿)；
- 透過 1992 年 5 月 16 日的聲請，承批人請求更改批給用途，擬在該土地上興建一幢住宅樓宇；
- 運輸暨工務政務司於 1992 年 7 月 27 日作出批示，否決該

申請，並按照規定的利用訂定須於 60 日期限內遞交建築計劃，否則將展開歸還批給土地予澳門地區的程序；

— 為執行該批示，承批人於 1992 年 9 月 26 日呈交有關計劃予土地工務運輸司審議，該計劃及後被視為可予核准；

— 土地工務運輸司土地廳在對該案卷進行有關分析和跟進時，發現建築面積與批給合同所訂定的有差異，同時還發現地籍圖需要分開識別在物業登記局有標示和未有標示的土地面積；

— 土地廳編制了一份修改合同擬本，同時建議向其科處合同規定的最高罰款，即 90,000.00 澳門元；

— 透過公布於 1996 年 1 月 24 日第 4 期《澳門政府公報》第二組的第 14/SATOP/96 號批示，修改了有關批給土地的形狀，同時也修改了有關批給合同的若干條款；

— 透過是次修改，土地的總利用期限被定為 30 個月(於 1998 年 7 月 23 日屆滿)；

— 2005 年 6 月 2 日，承批人請求將土地批給所衍生的權利轉

讓予[公司]，同時將批給的土地由工業用途改為住宅及商業用途，含停車場面積在內；

— 相關土地並未被承批人開發利用。

眾上訴人稱，行政當局沒有就其於 2005 年 6 月 2 日提出的轉讓土地批給所衍生的權利以及更改土地批給用途的請求作出決定。

首先要注意到，該請求是在修改批給合同時訂定的第二個利用期間屆滿(1998 年 7 月 23 日)將近 7 年後才被提出。

1992 年 5 月 16 日，承批人曾經請求更改批給的用途，這一請求於 1992 年 7 月 27 日被駁回。

誠然，根據《行政程序法典》第 11 條的如下規定，行政當局負有作出決定的義務：

“第十一條

(作出決定原則)

一、行政機關對於私人向其提出屬其權限之所有事項，有作

出決定之義務，尤其對於：

a) 與行政機關直接有關之事項；

b) 為維護合法性或總體利益而提出之任何請願、申述、投訴、聲明異議或上訴。

二、如有權限之機關對一私人提出之請求曾作出一行政行為，而該私人自該行政行為作出之日起兩年內以相同依據提出同一請求，則該機關無作出決定之義務。”

然而，不能忽略《行政程序法典》第 102 條規定的“默示駁回”制度。

除明示決定外，行政當局還可以通過默示的方式作出決定，“作出”默示批准或默示駁回的行為。

如有權限的行政機關在為作出決定而訂定的期間內未就向其提出的請求作出決定，則在特別法規定於有關情況下給予默示批准時構成默示批准(《行政程序法典》第 101 條第 1 款)，否則構成默示駁回，此時賦予利害關係人推定其請求已被駁回的權能，以便其可以使用有關的法定申訴方法(《行政程序法典》第 102 條第 1 款)。

“默示駁回具有一種工具性或應對性，它旨在實現一項保障性目標—即賦予利害關係人推定其請求已被駁回的權能，以便其可以使用有關的法定申訴方法。因此，因行政當局沉默一段時間而產生的默示行為在我們看來是一種補救，它使得利害關係人可以立即作出應對，而不必無休止地等待行政機關本應明示作出的決定。”

默示駁回行為是“一種對行為的單純推定，一種簡單的法律虛構，其唯一的目的是在於確保利害關係人能夠使用申訴的手段，尤其是司法上訴。這是因為，在行政訴訟制度中，司法上訴的強制性要件是存在明示或默示的預先決定”¹。

在本案中，不存在任何規定默示批准承批人所提要求的法律條文。

所以我們所面對的是默示駁回的情況，因為作出決定的期間已經屆滿，而行政當局沒有就有關請求作出表態。

針對因行政當局的不作為而衍生的默示駁回行為，承批人可以在適當的時候提出質疑，即完全可以透過法定方法對該行為作

¹ 參閱 Lino Ribeiro 與 José Cândido de Pinho 合著：《Código do Procedimento Administrativo de Macau, Anotado e Comentado》，第 510 頁和第 511 頁。

出應對。如果他沒有這樣做，那麼就必須承受相應的後果。

當然，默示駁回並不免除行政當局履行第 11 條所規定的決定義務，利害關係人甚至可以基於相同理據提出具有相同意思的另一請求，而行政當局有義務就此作出決定。

但是，如果行政當局後來沒有作出明示決定，而利害關係人也沒有提出新請求，那麼沒有適時對默示駁回行為作出應對將必然產生法定後果，令利害關係人喪失對默示駁回行為提出申訴的機會。

事實上，宣告土地批給失效發生在 2015 年 5 月 6 日，原因是承批人出於其自身過錯而沒有如其所應當的那樣在為利用土地而定的期間內完成對土地的利用。

由於沒有適時針對就其請求所作的“默示駁回”提出申訴，所以看不出眾上訴人僅在針對宣告土地批給失效的行為提起的司法上訴中才提出的違反決定義務的瑕疵如何能夠成立，上訴人提出的主張並不具重要性。

3.3. 違反善意原則

眾上訴人還提出違反了善意原則，稱被上訴實體令承批人產生的信賴遭到了嚴重且不合理的損害。

眾上訴人認為，自 2005 年起，被上訴實體使承批人內心確信更改相關土地用途的請求已獲批准，原因是上述土地所在的氹仔新城市中心區域當時已具備住宅及商業用途，而且被上訴實體已批准將一幅與涉案土地毗鄰的土地由工業用途改為住宅用途。

我們認為眾上訴人沒有道理。

一方面，宣告相關土地批給失效的依據，是承批人因自身過錯而沒有在之前訂定的已於 1998 年 7 月 23 日屆滿的利用期間內對土地進行利用，而所謂由行政當局所造成的所謂“內心確信”卻是在 2005 年才產生，因此有關“內心確信”的主張不具重要性。

另一方面，關於所提出的違反善意原則的問題，本終審法院已在多份合議庭裁判中對此問題作出過審理，並認為既然根據現行《土地法》的規定，行政長官並沒有宣告或不宣告批給失效的選擇空間，而是必須宣告失效，那麼這裡便不適用自由裁量行為所特有的瑕疵，例如違反《行政程序法典》第 5 條、第 7 條和第 8

條所規定的行政法的一般原則。²

在現正審議的個案中，因承批人的過錯而未在所訂定的利用期間內對土地進行利用必然導致批給被宣告失效，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。

有關行為不是行使自由裁量權而作出的，而是限定性行為。

在限定性活動中，不存在所謂的對善意原則的違反。

3.4. 因調查不足而違反法律

眾上訴人提出行政當局的行為存在調查不足的問題，稱行政當局遺漏採取法定措施，並在就 2005 年 6 月 2 日提出的聲請進行調查時忽略了承批人在相關程序中提出的重要利益及事實，因為行政當局在長達六年的時間裡完全無視承批人於 2005 年、2011 年和 2012 年遞交的聲請和文件，而承批人正是應行政當局的要求才提交相關事實和文件的。

² 參閱終審法院 2018 年 5 月 23 日在第 7/2018 號案內作出的合議庭裁判和 2018 年 7 月 31 日在第 69/2017 號案內作出的合議庭裁判。

眾上訴人稱這違反了《行政程序法典》第 85 條至第 90 條以及第 59 條的規定。

《行政程序法典》第 85 條至第 90 條規範的是與行政程序的調查有關的事宜，而第 59 條則規定了調查原則。

根據《行政程序法典》第 59 條的規定，行政機關得採取其認為有助於調查的措施；基於公共利益，亦得對非為所請求之事，或對較所請求之事的範圍更廣泛之事作出決定。

按照《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的決定，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，得使用法律容許的一切證據方法。

這兩項規定均提到相關措施或對事實的知悉“有助於”調查或作出決定。

應當說，只有行政當局認為“有助於”調查的措施以及如知悉則“有助於對程序作出公正及迅速之決定”的事實才是有意義的，才是行政當局有義務採取的措施和調查的事實。

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。³

這裡要再次強調宣告批給失效的理由和該行為的被限定性。

對於解決實體問題，即宣告失效的行為是否合法的問題而言，重要的是承批人因自身過錯而沒有在所訂定的期間內對土地進行利用。

在利用期間屆滿之後發生的各種狀況是無關緊要的。

總而言之，不存在調查不足的瑕疵。

四、決定

綜上所述，合議庭裁定上訴敗訴。

訴訟費用由眾上訴人承擔，司法費訂為 12 個計算單位。

³ Lino Ribeiro 及 José Cândido de Pinho 著：《*Código do Procedimento Administrativo de Macau, Anotado e Comentado*》，第 462 頁。

澳門，2020 年 4 月 29 日

法官：宋敏莉（裁判書制作法官）— 岑浩輝— 賴健雄

出席評議會的檢察院司法官：蘇崇德