

卷宗編號： 16/2017

日期： 2018 年 06 月 14 日

關鍵詞： 理由說明、聽證、受羈束的行政活動、善意原則及保護信賴原則

摘要：

- 根據《行政程序法典》第 114 條第 1 款 c)項之規定，當作出與利害關係人所提出之要求或反對全部或部分相反之決定之行政行為，須說明理由。
- 而根據《行政程序法典》第 115 條第 1 款之規定，說明理由應透過扼要闡述有關決定之事實依據及法律依據，以明示方式作出；說明理由亦得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。
- 設立聽證制度之目的，是讓利害關係人可參與有關程序，發表自己的意見，以供行政當局參考及避免意料之外之決定。
- 然而，在受羈束的行政活動中，沒有對利害關係人作出聽證並不導致有關決定非有效，茲因在有關活動中，行政當局並沒有自由裁量的空間，故利害關係人的意見並不會影響有關當局的決定。
- 善意原則及保護信賴原則僅適用享有自由裁量權的行政活動中，並不適用於受羈束的行政活動。

裁判書製作人

司法上訴裁判書

卷宗編號: 16/2017
日期: 2018 年 06 月 14 日
司法上訴人: 黃麗霞(由受權人賴百齡代表)
被訴實體: 澳門特別行政區行政長官

*

一.概述

司法上訴人黃麗霞(由受權人賴百齡代表), 詳細身份資料載於卷宗內, 就澳門特別行政區行政長官於2016年11月08日宣告位於路環島, 鄰近黑沙村, 面積 3,459.30 平方米土地的批給失效, 向本院提出上訴, 理由詳載於卷宗第 72 至 88 頁, 有關內容在此視為完全轉錄¹。

¹ 司法上訴人的上訴結論如下:

1. 本司法上訴之提起屬適時, 貴院具有權限審理本司法上訴;
2. 在本案中, 司法上訴人對於被訴之批示除了給予應有的尊重外, 表示不予認同, 司法上訴人認為被訴之行為沾有錯誤適用法律而違反法律之瑕疵、欠缺說明理由而引致形式上之瑕疵、欠缺對利害關係人之聽證引致形式上之瑕疵、事實前提錯誤而違反法律之瑕疵、違反善意及保護信賴原則而違反法律之瑕疵;
3. 從被訴行為內所引述之法律依據, 被訴實體在作出被上訴行為時是依據於 2014 年 3 月 1 日生效的第 10/2013 號法律《土地法》(以下簡稱新土地法)。
4. 對於上述適用法律方面的理解, 司法上訴人在給予應有的尊重外, 不予認同。
5. 首先, 按照卷宗的資料顯示, 載於公鈔暨會計廳 112 冊第 98 頁背頁和續後數頁的一九五九年十月三十日公證契約, 對以租賃和豁免公開競投方式向承批人 Alfredo Augusto Galdino Dias 批出位於路環島, 鄰近黑沙村, 面積 3,459.30 平方米土地的批給作出規範, 有關的批給已在物業登記局登記, 土地標示於 B48 冊第 18 頁背頁第 21200 號, 而批給權利以上述人士的名義登錄於 F9 冊第 156 頁背頁第 8758 號。(見文件 3)
6. 根據於 1959 年 10 月 30 日簽訂之批給合同(以下簡稱為“批給合同”)第一條之規定, 土地租賃的有效期為 25 年, 由簽訂公證書當日起計(即自 1959 年 10 月 30 日起至 1984 年 10 月 29 日), 同時, 根據批給合同第四條的規定, 承批人必須遵守由一九四零年二月三日第 651 號立法性法規核准的《澳門殖民地土地批給規章》的其他適用規定。
7. 第 651 號立法性法規《澳門殖民地土地批給規章》是經 1940 年 02 月 03 日所核准, 按照批給合同第 4 條之規定, 有關的批給是適用於第 651 號立法性法規之制度。
8. 即使上述的立法性法規被在 1965 年 8 月 21 日公布之第 1679 號立法性法規《核准及頒佈實施澳門省公地佔用及批給章程》所廢止, 但是基於第 1679 號立法性法規中第 129 條第 2 款之規定, 本司法上訴所涉及之批給仍然適用第 651 號立法性法規之規定及相關制度。

9. 雖然按照批給合同以及續後的第 1679 號立法性法規之規定，應適用第 651 號立法性法規之規定，但考慮到於 1980 年 7 月 5 日頒布之第 6/80/M 號法律《土地法》(以下簡稱為舊土地法)的出現，以及涉案批給合同的有效期限，使有關的批給適用第 6/80/M 號法律。
10. 而第 10/2013 號法律《新土地法》是於 2013 年 8 月 12 日通過並於 2014 年 3 月 1 日起生效。
11. 根據澳門《民法典》第 11 條之規定，對於涉案之批給合同應適用 1980 年 7 月 5 日的第 6/80/M 號法律《舊土地法》，因為所有為著被上訴行為之效力而被認為重要的事實均發生於《新土地法》生效前。
12. 基於上述的理解，倘若認為涉案之批給合同失效，亦應按照第 6/80/M 號法律之規定作出，並無任何的法律依據指出涉案之批給合同是適用第 10/2013 號法律《新土地法》。
13. 而被訴實體在作出被訴行為時，錯誤地適用第 10/2013 號法律《新土地法》，繼而導致被上訴行為違反法律，根據《行政程序法典》第 124 條之規定及《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 d) 的規定，故被上訴之行政行為屬可撤銷。
14. 另一方面，根據澳門《行政程序法典》第 114 條、第 115 條之規定，行政當局在作出行政行為時，必須明示、清晰、充分地闡述有關的事實依據及法律依據。
15. 倘若行政當局在作出行政行為時，未能具體解釋作出該行為之理由，會被視為無說明理由，最終導致有關的行為被撤銷。
16. 在本案中，被訴實體在作出被訴行為時，並未有履行澳門《行政程序法典》所要求之說明理由的義務。被訴之行為不但未有清晰地指出相關的事實依據和法律依據，尤其未有指出作出被上訴行為時所依據及適用的法律、具體的法律條文以及具體解釋作出該行為之理由。
17. 在被訴之行為中，僅僅提及到數個的法律規範(例如:第 651 號立法性法規、第 6/80/M 號法律、第 8/91/M 號法律、第 10/2013 號法律)，而在作出相關行為時，並沒有指出涉案之批給應當適用的法律、以及作出宣告失效所具體所依據的法律規範、以及適用該規範的理由。
18. 對於被上訴行為給予應有的尊重下，司法上訴人認為行政當局在作出被上訴之行為時並無履行說明理由的義務，故此，根據澳門《行政程序法典》第 114 條、第 115 條之規定，鑒於被上訴之行為欠缺說明理由，引致被上訴之行為出現了形式上之瑕疵。
19. 由於被訴行政行為違反了澳門《行政程序法典》第 124 條之規定以及澳門《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 C) 的規定，故此，被上訴之行政行為屬可撤銷。
20. 除此以外，根據澳門《行政程序法典》第 10 條、第 93 條之規定，行政當局在作出決定前，應當對利害關係人作出聽證，讓利害關係人在最終決定前可以陳述其意見，允許其表達其立場，參與有關的程序內以便作出之最終決定，除非屬於法律規定之例外情況(例如澳門《行政程序法典》第 96 條、第 97 條)
21. 而司法上訴人於 1964 年 10 月 28 日，與涉案批給合同之承批人(即 Alfredo Augusto Galdino Dias)締結婚姻，他們的婚姻財產制度為一般共同財產制。(見文件 2，為著所有之法律效力，在此視為將之完全轉錄)
22. 於 1964 年 11 月 3 日，涉案批給之承批人 Alfredo Augusto Galdino Dias 死亡。
23. 司法上訴人於 1976 年 12 月 4 日曾申請將有關的批給轉到其名下，但行政當局並沒有對司法上訴人的申請作出決定。
24. 司法上訴人於 2008 年透過律師提起一非強制性財產清冊程序(案件編號:CV2-08-0040-CIV)，司法上訴人被確定為涉案批給之承批人的唯一繼承人，有關的裁判於 2008 年 11 月 10 日轉為確定，詳見文件 2。
25. 於 2008 年 11 月 14 日，司法上訴人向物業登記局申請以繼承方式取得有關的承批權，有關的登記於 2008 年 11 月 14 日獲一臨時登錄。(見文件 3)
26. 於 2008 年 11 月 19 日，司法上訴人曾向澳門特別行政區地圖繪製暨地籍局申請街道準線圖，以便辦理續期的申請。(見文件 4)
27. 綜上所述，司法上訴人為涉案批給合同之承批人的唯一繼承人，其必然為涉案批給合同或涉案批給合同衍生之權利的利害關係人。

-
28. 而上述的情況亦為被訴實體所知悉，於被上訴之行為中亦有提及司法上訴人的資料。
29. 在綜合澳門《行政程序法典》第 10 條、第 68 條、第 93 條之規定，原則上，行政當局在調查結束後，在作出最終決定前，應當聽取利害關係人的陳述，以便利害關係人表達其對程序所需處理的相關問題的立場，讓其參與有關的行政當局之決定。
30. 然而，不論是在被訴實體作出宣告失效之決定前，又或在作出決定後，均沒有向利害關係人(即司法上訴人)作出任何的通知，以及讓其參與有關的程序中，以便發表相關立場和作出陳述。
31. 換言之，在本案中，被訴實體在作出決定前，是應當向作為利害關係人的司法上訴人作出通知，以及讓其參與聽證表達其立場。
32. 通知司法上訴人參與本案之程序並不能透過其他的通知方式予以取代，因為明顯地，針對涉案地段之承批合同的事宜，司法上訴人必然為利害關係人。
33. 被訴實體明知司法上訴人為涉案地段承批合同之利害關係人，在作出決定前，仍無向其作出通知，亦沒有讓其參與有關的聽證和發表陳述。故此，根據澳門《行政程序法典》第 93 條、第 124 條結合澳門《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 c) 項之規定，上述情況引致被上訴行為出現形式上之瑕疵，屬可撤銷。
34. 此外，被上訴之行為所載：“上述土地的租賃期於一九八四年十月二十九日屆滿，由於無批准租賃續期，所以不論是因為一直無按照承批人提交和獲批出實體核准的經營計劃(種植果樹)進行利用，批給仍然屬於臨時性質(請參看第一百九十五條和第一百九十六條)，還是假設已落實有關計劃，批給從而已轉為確定(請參看第一百九十七條)，該批給於到期當日是由七月五日第 6/80/M 號法律規範。事實上，即使批給已是確定，但對於作耕種用途的農用土地租賃，根據第 6/80/M 號法律第六十條的規定，其不能受惠於經一九九一年七月二十九日第 8/91/M 號法律修訂的第五十五條規定的自動續期制度，該制度僅適用於以租賃方式作出的都市用途土地的有價確定批給。如果批給已獲批出實體核准將其轉予承批人的繼承人及已進行移轉，則該等繼承人應該申請將批給續期，但根據第 6/80/M 號法律第一百四十六條(c)項的規定，沒有依據作出該核准，因為該條規定：「在農業用途的租賃方面，有關承批人的繼承人只有權保留此項批出直至已種植的農作物完全被利用所需的期限為止。」鑒於本個案的租賃期已於一九八四年十月二十九日屆滿、土地上無任何農場和在租賃期屆滿前沒有申請續期。”
35. 對於被訴實體上述的觀點，司法上訴人在給予應有的尊重下，不予認同。
36. 根據澳門《行政程序法典》第 86 條之規定，被訴實體在作出決定前，應當事先作出相關之調查，即使卷宗內沒有其他的資料，亦應根據澳門《行政程序法典》第 88 條之規定，要求利害關係人提供相關的證據以確定，其是否以按照批出實體核准的經營計劃以進行利用。
37. 被訴實體不能單憑以在卷宗內找不到任何文件，繼而得出利害關係人無按計劃作出利用以及在該地段上無任何農場或無任何已種植的農作物的結論。
38. 事實上，司法上訴人在涉案之地段內有種植農作物，並按照有關土地之用途作出利用。(見文件 5 至文件 11)
39. 如前所述，司法上訴人認為本案應適用第 6/80/M 號法律《舊土地法》，按照上述法律第 142 條 d 項、第 146 條之規定，司法上訴人是透過繼承方式取得批給合同之權利及義務。
40. 換言之，作為涉案地段之承批人的唯一繼承人(即司法上訴人)至少有權保留批給直至有關農作物完全被利用所需的期限。
41. 另一方面，司法上訴人於 1976 年 12 月 4 日(即在原批給期完結前)亦曾向行政當局申請將有關的批給轉名。然而，行政當局對這聲請並無作出任何的決定。
42. 然而，被訴實體卻以有關卷宗欠缺證明承批人已按批給合同之規定作出利用，以及在未有充分調查的情況下，便得出上述地段無任何的農場以及沒有申請續期的結論。
43. 故此，被訴實體在作出決定時，錯誤地認定了涉案地段無任何的農場或農作物，繼而認定有關批給因而失效，出現了事實前提錯誤，繼而導致被上訴行為違反法律，根據《澳門行政訴訟法典》第 20 條及第 21 條第 1 款 D 項，以及《澳門行政程序法典》第 124 條規定，被上訴之行政行為屬可撤銷。

*

被訴實體就上述之上訴作出答覆，詳見卷宗第 105 至 122 頁，有關內容在此視為完全轉錄。

*

檢察院認為應判處司法上訴人理由不成立，有關內容載於卷宗第 141 至 143 背頁，在此視為完全轉錄²。

-
44. 最後，如前所述，司法上訴人作為涉案批給合同承批人之唯一繼承人，其曾於 1976 年 12 月 4 日向行政當局申請將有關的批給轉到其名下。
 45. 然而，行政當局對於司法上訴人所作出的申請並無作出任何的決定。
 46. 根據澳門《行政程序法典》第 11 條第 1 款之規定：“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。”
 47. 而且，按照適用於涉案批給合同的第 651 條立法性法規第 71 條：“Os prazos dos arrendamentos são improrrogáveis, mas podem renovar-se os respectivos arrendamentos nas mesmas ou noutras condições, sucessivamente, por novos contratos e por períodos não superiores a 25 anos”
 48. 司法上訴人是基於按照以上的規定以及批給合同的規定，相信行政當局在期間屆滿後，是會以相同的條件繼續將涉案地段批給予司法上訴人。
 49. 故此，在原批給期屆滿後(即 1984 年 10 月 29 日後)至今，司法上訴人認為行政當局是默示同意以相同的條件將涉案的地段繼續批給予司法上訴人。
 50. 直到再次接近屆滿 25 年期間(即於 2008 年)，司法上訴人為着明確法律上的權利及義務，透過律師提起一非強制性財產清冊程序(案件編號:CV2-08-0040-CIV)，在該案件中，司法上訴人被確定為涉案批給合同承批人的唯一繼承人，有關的裁判於 2008 年 11 月 10 日轉為確定，詳見文件 2。
 51. 於同年，司法上訴人透過律師向行政當局就涉案的地段申請辦理續期手續，然而，行政當局仍然沒有作出任何的決定。
 52. 根據澳門《行政程序法典》第 8 條之規定：“一、在任何形式之行政活動中，以及在行政活動之任何階段，公共行政當局與私人均應依善意規則行事及建立關係。二、遵守前款規定時，應考慮在具體情況下需重視之法律基本價值，尤應考慮：a) 有關活動使相對人產生之信賴；b)已實行之活動所擬達致之目的。
 53. 司法上訴人基於行政當局的默示同意行為，產生了信賴，認為有關的合同是以相同的條件繼續批給予司法上訴人。
 54. 自 1958 年至 2016 年的期間，並無出現任何可歸責於司法上訴人的情況，而在原批給期屆滿後直至被訴實體宣告失效為止(有關的期間合共 32 年)，行政當局從來沒有作出任何的行為反對司法上訴人在涉案地段的利用行為。
 55. 基於此，行政當局不應該突然以《新土地法》的規定，宣告有關的批給合同失效，因為這會違反行政法上的善意原則及保護信賴原則，根據澳門《行政訴訟法典》第 20 條及第 21 條第 1 款 D 項，以及《澳門行政程序法典》第 124 條規定，被上訴之行為屬可撤銷。

² 檢察院之意見如下：

Na petição e nas alegações de fls.132 a 136v dos autos, a recorrente assacou, ao despacho aqui

impugnado, a errada aplicação de lei, o vício de forma por falta de fundamentação, o vício de forma por preterição indevida da audiência, o erro nos pressupostos de facto e ainda a violação dos princípios da boa fé e da tutela da confiança.

*

Repare-se que no despacho em escrutínio datado de 08/11/2016, o Exmo. Senhor Chefe do Executivo determinou, concludente e expressamente, que «同意。因此，根據本批示組成部分的運輸公務司司長二零一六年九月二十日意見書所載的內容及理由，本人宣告土地委員會第 22/2016 號案卷所指的以租賃制度及公開競投方式的土地批給失效。」 (cfr. fls.117 do P.A.)

Na parte final do seu Parecer datado de 20/09/2016 (vide. fls.111 a 116 do P.A.), o Exmo. Senhor STOP solicitou, ao Exmo. Senhor Chefe do Executivo, a declaração da caducidade da concessão especificada no n.º2 do mesmo Parecer, alegando propositadamente, como fundamento dessa solicitação, a sua concordância com «o que vem proposto» sobretudo pela Comissão de Terras que foi aludida no n.º15 desse Parecer.

Sopesando as duplas remessas ao abrigo do preceituado no n.º1 do art.115º do CPA, extraímos sossegadamente que o acto recorrido absolve e chama a si os fundamentos de facto e de direito alegados no referido Parecer do STOP e no Parecer n.º77/2016 tomado na reunião realizada em 17/06/2016 pela Comissão de Terras.

Ora bem, o n.º26 do Parecer n.º77/2016 da Comissão de Terras e o n.º12 do Parecer do STOP mostram inequivocamente que a Administração têm perfeita consciência de se aplicar a Lei n.º6/80/M à concessão cuja caducidade foi declarada pelo despacho questionado nestes autos. Com efeito, a menção do art.167º da Lei n.º10/2013 nos dois Pareceres visa apenas a indicar a competência para declarar a apontada caducidade.

Mesmo que a sobredita menção enfermasse do erro, tal erro teria de ser irrelevante, visto que cuja redacção é completamente idêntica à redacção do art.167º da Lei n.º6/80/M. Esta identidade legitima-nos a crer que ao caso *sub judice* se aplica *mutatis mutandis* a iluminativa jurisprudência que alerta (cfr. Acórdão do TUI no processo n.º10/2007): «Uma decisão judicial não pode anular acto administrativo com fundamento em ilegalidade de regulamento administrativo, por alterar decreto-lei, se a própria decisão judicial reconhece que o sentido do acto administrativo foi aquele que se imporia face ao mesmo decreto-lei e ao direito aplicável e se as normas do decreto-lei pertinentes para a resolução do caso não foram alteradas pelo regulamento administrativo.» (vide. Acórdão do TUI no processo n.º10/2007)

Perfilhamos igualmente a deliberada inculca que preconiza «Se, em recurso contencioso de anulação, o interessado não tem o direito que se arroga, o Tribunal, por força do princípio do aproveitamento dos actos administrativos proferidos no uso de poderes vinculados – segundo o qual não se deve invalidar o acto administrativo, apesar do vício de violação de lei constatado, se o sentido da decisão do acto for aquele que o bom direito imporia - deve negar provimento ao recurso contencioso, ainda que o acto administrativo tivesse aplicado mal a lei ou tivesse invocado normas legais ou regulamentares inaplicáveis.» (vide. Acórdão do TUI nos Processos n.º10/2007 e n.º79/2015)

Assim que seja, e ressalvado o elevado respeito pela melhor opinião em sentido contrário, inclinamos a entender que deve ser despropositado e inoperante o argumento de que «基於上述的理解，倘若認為涉案之批給合同失效，亦應按照第 6/80/M 號法律之規定作出，並無任何的法律依據指出涉案之批給合同是適用第 10/2013 號法律《土地法》» (art.19 da petição). Daí resulta que não se verifica *in casu* a arguida errada aplicação de lei.

*

Adverte-nos a jurisprudência autorizada (Acórdão do STA de 10/03/1999, no Processo n.º44302): A fundamentação é um conceito relativo que depende do tipo legal do acto, dos seus termos e das circunstâncias em que foi proferido, devendo dar a conhecer ao seu destinatário as razões de facto e de

direito em que se baseou o seu autor para decidir nesse sentido e não noutro, não se podendo abstrair da situação específica daquele e da sua possibilidade, face às circunstâncias pessoais concretas, de se aperceber ou de apreender as referidas razões, mormente que intervém no procedimento administrativo impulsionando o itinerário cognoscitivo da autoridade decidente.

Sufragamos ainda a sensata jurisprudência que inculca (Acórdão do TSI no Processo n.º288/2015): O acto administrativo considera-se fundamentado quando o administrado, colocado na posição de um destinatário normal – o *bonus pater familiae* de que fala o art.º480º/2 do Código Civil – possa ficar a conhecer as razões factuais e jurídicas que estão na sua génese, de modo a permitir-lhe optar, de forma esclarecida, entre a aceitação do acto ou o accionamento dos meios legais de reacção, e de molde a que, nesta última circunstância, o tribunal possa também exercer o efectivo controle da legalidade do acto, aferindo o seu acerto jurídico em face da sua fundamentação contextual.

Não se deve olvidar que concordar é uma coisa, e compreender é outra, a discordância duma posição não se equivalet à incompreensão ou à incompreensibilidade. Por isso, a não concordância do interessado com a posição da Administração não germina a falta de fundamentação.

Tudo isto aconselha-nos a concluir que o despacho em análise não padece da assacada falta da fundamentação. Pois bem, o Parecer do STOP expõe, de forma sucinta e congruente, as razões de facto e de direito que conduziria à proposta da declaração da caducidade.

*

No caso *sub judice*, é incontroverso que antes de 29/10/1984 em que se terminou peremptoriamente o prazo da concessão de 25 anos, não foi requerida a renovação dessa concessão, nem foram deferidas as duas pretensões da transmissão *mortis causa*, nem sequer há documento capaz de comprovar a conversão da concessão provisória em definitiva. Tudo isto conduz necessariamente à caducidade preclusiva.

Na nossa óptica, é pacífica e consolidada a brilhante jurisprudência que assevera que é *vinculada* a competência do Chefe do Executivo para declarar a caducidade preclusiva das concessões de terrenos (a título exemplificativo, vide. arestos do TSI nos Processos n.º672/2015, n.º375/2016 e n.º179/2016, e do TUI no Processo n.º28/2017). Significa isto que as declarações neste sentido assumem índole de acto *vinculado*, comportando exercício do poder vinculado.

A leitura dos brilhantes arestos dos doutos TUI e TSI deixa-nos a impressão de que ganha firme consolidação na ordem jurídica de Macau a prudente orientação jurisprudencial que proclama nos procedimentos administrativos conducentes a acto vinculado que, de acordo com o juízo de prognose póstuma, se afigura a única decisão concretamente possível, a indevida preterição da audiência se degreda em formalidade não essencial, não produzindo efeito invalidante. (a título exemplificativo, vide. Acórdãos do TSI nos Processos n.º26/2017, n.º179/2016 e n.º743/2016, e do TUI nos Processos n.º11/2012 e n.º20/2016)

Em esteira, inclinamos a entender que a omissão da audiência da recorrente não acarreta a anulabilidade ao despacho objecto do presente recurso contencioso.

*

A nível de doutrina e jurisprudência, é assente que os princípios da igualdade, da proporcionalidade, da imparcialidade, da justiça e da boa fé se regem só actos administrativos discricionários, sendo inoperantes aos vinculados para efeitos da invalidade. Eis, sem margem para dúvida, a orientação constante e unânime das jurisprudências dos Venerandos TSI e TUI. (a título exemplificativo, vide. Acórdãos do TUI nos processos n.º14/2014 e n.º79/2015).

Seja como for, a violação do princípio da igualdade não releva no exercício de poderes vinculados, já que não existe um direito à igualdade na ilegalidade. O princípio da igualdade não pode ser invocado contra o princípio da legalidade: um acto ilegal da Administração não atribui ao particular o direito de exigir a prática no futuro de acto de conteúdo idêntico em face de situações iguais. (Acórdão do TUI no

*

二.訴訟前提

本院對此案有管轄權。

本案訴訟形式恰當及有效。

訴訟雙方具有當事人能力及正當性。

不存在待解決之無效、抗辯或其他先決問題。

*

三.事實

根據卷宗及附隨之行政卷宗的資料，本院認定以下事實：

1. 透過載於公鈔暨會計廳 112 冊第 98 頁背頁和續後數頁的 1959 年 10 月 30 日公證契約，對以租賃和豁免公開競投方式向 **Alfredo Augusto Galdino Dias** 批出位於路環島，鄰近黑沙村，面積 3,459.30 平方米土地的批給作出規範。
2. 該批給已在物業登記局登記，土地標示於 B48 冊第 18 頁背頁第 21200 號，而批給權利以上述人士的名義登錄於 F9 冊第 156 頁背頁第 8758 號。
3. 根據批給合同第一條款的規定，土地租賃的有效期為 25 年，由簽訂公證書當日起計。
4. 按照該合同第二條款的規定，土地是作農業用途。

Processo n.º 7/2007)

Na mesma linha de consideração, e na medida em que o despacho impugnado assume a natureza de acto vinculado, entendemos que o qual não infringe nenhum dos princípios arrogados pela recorrente, nem padece do erro manifesto ou total desrazoabilidade.

Por todo o expendido acima, propendemos pela *improcedência* do presente recurso contencioso.

5. 根據上述合同第四條款的規定，承批人必須遵守由 1940 年 02 月 03 日第 651 號立法性法規核准的《澳門殖民地土地批給規章》的其他適用規定。
6. 由於土地一直沒有被利用，土地委員會於 1961 年 10 月 12 日通知承批人 Alfredo Augusto Galdino Dias 作出書面解釋。
7. Alfredo Augusto Galdino Dias 於 1961 年 10 月 25 日提交書面解釋，表示已購買了過百棵果樹正等待適當的種植時機。
8. 土地委員會於 1961 年 11 月 14 日作出決議，要求土地承批人必須在 3 年內，由 1959 年 10 月 30 日開始計算，即在 1962 年 10 月 30 日前，完全利用有關批給土地。
9. 司法上訴人於 1964 年 10 月 28 日，與 Alfredo Augusto Galdino Dias 締結婚姻，彼等的婚姻財產制度為一般共同財產制。
10. Alfredo Augusto Galdino Dias 於 1964 年 11 月 03 日逝世。
11. 司法上訴人於 1976 年 12 月 04 日曾申請將有關的批給轉到其名下。但行政當局並沒有對司法上訴人的申請作出決定。
12. 上述土地的租賃期於 1984 年 10 月 29 日屆滿。
13. 司法上訴人在非強制性財產清冊程序(案件編號 CV2-08-0040-CIV)被確定為涉案批給之承批人的唯一繼承人，有關的裁判於 2008 年 11 月 10 日轉為確定。
14. 於 2008 年 11 月 14 日，司法上訴人向物業登記局申請以繼承方式取得有關的承批權，有關的登記於 2008 年 11 月 14 日獲一臨時登錄。
15. 於 2008 年 11 月 19 日，司法上訴人曾向地圖繪製暨地籍局申請街道準線圖，以便辦理續期的申請。

16. 於 2016 年 09 月 20 日，運輸工務司司長作出意見書，有關內容如下：

“第 22/2016 號案卷 - 基於 25 年的批給有效期已於 1984 年 10 月 29 日屆滿，因此建議宣告一幅以租賃制度及免除公開競投方式批予 Alfredo Augusto Galdino Dias，位於路環島，鄰近黑沙村，面積 3,459.30 平方米，由 1959 年 10 月 30 日簽訂的公證書作為還證的土地批給失效。

1. 土地委員會於 2016 年 3 月 17 日舉行會議，並透過第 55/2016 號意見書就題述建議發出贊同意見，行政長官亦於 2016 年 4 月 26 日作出批示，根據作為該批示組成部份的運輸工務司司長 2016 年 3 月 24 日意見書所載的內容及理由，宣告有關土地的批給失效。然而，在草擬有關批示草案時，土地工務運輸局發現有關土地當時以都市性土地批給進行分析，但實屬農業用途的批給，因此有關意見書須重新修改及由土地委員會再次審議。
2. 透過載錄於第 112 冊第 98 頁背頁的 1959 年 10 月 30 日在當時的財政及會計廳簽訂的公證書，以租賃制度及免除公開競投方式，將兩幅面積分別為 3,459.30 平方米及 1,788.38 平方米，位於路環島，鄰近黑沙村的土地批予 Alfredo Augusto Galdino Dias。
3. 根據批給合同第一條款的規定，租賃有效期為 25 年，由簽訂公證書之日起計，即於 1984 年 10 月 29 日屆滿。
4. 按照同一合同第二條款的規定，土地作農業用途。
5. 按照該合同第四條款的規定，承批人必須遵守由 1940 年 2 月 3 日第 651 號立法性法規核准的澳門殖民地土地批給規章的其他適用規定。
6. 由於土地一直未被利用，但考慮到承批人有合理解釋和提交了經營計劃(種植果樹)，故土地利用規定須於作為合同憑證的公證書簽訂當日起計三年內全部完成。

7. 但是，在土地委員會的案卷內並未載有任何文件證明承批人已完成種植果樹或其他農作物。
8. 由於承批人的離世，其遺孀Vong Lai Há Dias 透過1976年12月4日遞交的申請書，請求將上述土地的批給移轉予其名義，但有關申請並未得到最後的決定。
9. 隨著由1965年8月21日第1679號立法性法規核准的《澳門省市區政府官地佔用及批給規章》生效，根據該規章第一百二十九條第二段的規定，上述土地的批給繼續由前規章規範，雖然該規章已被廢止。
10. 然而，根據替代第1679號立法性法規核准的規章，即7月5日第6/80/M號法律的規定，按照前法例作出的臨時批給納入新法律(即第6/80/M號法律)規範的制度，但有某些保留(參見第一百九十五條及第一百九十六條)。
11. 關於過去的確定性批給，根據由7月21日第78/84/M號法令第一條修改的第一百九十七條的規定，承批人應在1984年12月31日之前聲明其希望有關租賃繼續受之前的法例規範，直至其合同期間或合同所衍生的期間屆滿為止，如無提出該聲明，則視為承批人選擇新法律。
12. 在本個案，由於承批人無提交上述聲明，故批給已改為受第6/80/M號法律的制度規範。
13. 因此，不論因承批人沒有執行所遞交及由批給實體核准的農業經營計劃而批給屬臨時性，還是有關計劃已落實且批給已轉為確定性，祇是沒有提出申請及獲批准任何租賃期間續期，由於題述土地的租賃期間已於1984年10月29日屆滿，有關批給已消滅。
14. 事實上，由於是作農業用途的農用土地租賃，根據第6/80/M號法律第六十條的規定，不能受惠於第五十五條規定的自動續期制度，按照經7月29日第8/91/M號法律修改的第五十五條和該法律第三條第一款

的規定，有關制度只適用於以有償租賃方式作出都市性土地或具有都市利益的土地的確定性批給。

15. 土地委員會於2016年3月17日及6月17日舉行會議，經分析案卷後，認為不管題述土地的性質為何，按當時適用的法律，即第6/80/M號法律規定的制度，其批給已因租賃期間於1984年10月29日屆滿而失效，因此根據第10/2013號法律新《土地法》第一百六十七條的規定，應由行政長官批示宣告該喪失權利的失效。

經參閱上述案卷，本人同意有關建議，謹請行政長官閣下因租賃期已過而宣告有關批給失效”。

17. 於2016年11月08日，行政長官作出以下批示：

“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九月二十日意見書所載的內容及理由，本人宣告土地委員會第22/2016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”。

*

四.理由陳述

司法上訴人認為被訴行為沾有以下瑕疵：

- 錯誤適用法律；
- 欠缺說明理由；
- 欠缺對利害關係人之聽證；
- 存有事實前提錯誤；以及
- 違反善意及保護信賴原則。

現就有關問題作出審理。

1. 就錯誤適用法律方面：

司法上訴人認為有關批給土地的失效宣告應適用1980年07月05日的第6/80/M號法律《舊土地法》，而非《新土地法》(第10/2013號

法律)，故被訴行為存有錯誤適用法律的瑕疵。

上述的指控並不成立，理由在於從成為被訴行為組成部份的運輸工務司司長作出之意見書內容第 15 點可見，有關的失效宣告是依照第 6/80/M 號法律的規定而為之。當中所提到“根據第 10/2013 號法律新《土地法》第一百六十七條的規定，應由行政長官批示宣告該喪失權利的失效”，僅是指出有關失效宣告的權限屬行政長官所有，故應由其作出土地批給失效宣告。

2. 就欠缺說明理由方面：

根據《行政程序法典》第 114 條第 1 款 c) 項之規定，當作出與利害關係人所提出之要求或反對全部或部分相反之決定之行政行為，須說明理由。

而根據《行政程序法典》第 115 條第 1 款之規定，說明理由應透過扼要闡述有關決定之事實依據及法律依據，以明示方式作出；說明理由亦得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。

立法者制定說明理由義務的目的在於讓市民能清楚明白有關行政行為的決定方向是基於什麼事實和法律依據而作出，從而可決定是否接受有關行為或依法提出申訴。

在本個案中，被訴行為引用了運輸工務司司長作出之意見書的依據，故有關意見成為了被訴行為的組成部份，其內容如下：

“第 22/2016 號案卷 - 基於 25 年的批給有效期已於 1984 年 10 月 29 日屆滿，因此建議宣告一幅以租賃制度及免除公開競投方式批予 Alfredo Augusto Galdino Dias，位於路環島，鄰近黑沙村，面積 3,459.30 平方米，由 1959 年 10 月 30 日簽訂的公證書作為還證的土地批給失效。

1. 土地委員會於2016年3月17日舉行會議，並透過第55/2016號意見書就題述建議發出贊同意見，行政長官亦於2016年4月26日作出批示，根據作為該批示組成部份的運輸工務司司長2016年3月24日意見書所載的內容及理由，宣告有關土地的批給失效。然而，在草擬有關批示草案時，土地工務運輸局發現有關土地當時以都市性土地批給進行分析，但實屬農業用途的批給，因此有關意見書須重新修改及由土地委員會再次審議。
2. 透過載錄於第112冊第98頁背頁的1959年10月30日在當時的財政及會計廳簽訂的公證書，以租賃制度及免除公開競投方式，將兩幅面積分別為3,459.30平方米及1,788.38平方米，位於路環島，鄰近黑沙村的土地批予Alfredo Augusto Galdino Dias。
3. 根據批給合同第一條款的規定，租賃有效期為25年，由簽訂公證書之日起計，即於1984年10月29日屆滿。
4. 按照同一合同第二條款的規定，土地作農業用途。
5. 按照該合同第四條款的規定，承批人必須遵守由1940年2月3日第651號立法性法規核准的澳門殖民地土地批給規章的其他適用規定。
6. 由於土地一直未被利用，但考慮到承批人有合理解釋和提交了經營計劃(種植果樹)，故土地利用規定須於作為合同憑證的公證書簽訂當日起計三年內全部完成。
7. 但是，在土地委員會的案卷內並未載有任何文件證明承批人已完成種植果樹或其他農作物。
8. 由於承批人的離世，其遺孀Vong Lai Há Dias透過1976年12月4日遞交的申請書，請求將上述土地的批給移轉予其名義，但有關申請並未得到最後的決定。

9. 隨著由1965年8月21日第1679號立法性法規核准的《澳門省市區政府官地佔用及批給規章》生效，根據該規章第一百二十九條第二段的規定，上述土地的批給繼續由前規章規範，雖然該規章已被廢止。
10. 然而，根據替代第1679號立法性法規核准的規章，即7月5日第6/80/M號法律的規定，按照前法例作出的臨時批給納入新法律(即第6/80/M號法律)規範的制度，但有某些保留(參見第一百九十五條及第一百九十六條)。
11. 關於過去的確定性批給，根據由7月21日第78/84/M號法令第一條修改的第一百九十七條的規定，承批人應在1984年12月31日之前聲明其希望有關租賃繼續受之前的法例規範，直至其合同期間或合同所衍生的期間屆滿為止，如無提出該聲明，則視為承批人選擇新法律。
12. 在本個案，由於承批人無提交上述聲明，故批給已改為受第6/80/M號法律的制度規範。
13. 因此，不論因承批人沒有執行所遞交及由批給實體核准的農業經營計劃而批給屬臨時性，還是有關計劃已落實且批給已轉為確定性，祇是沒有提出申請及獲批准任何租賃期間續期，由於題述土地的租賃期間已於1984年10月29日屆滿，有關批給已消滅。
14. 事實上，由於是作農業用途的農用土地租賃，根據第6/80/M號法律第六十條的規定，不能受惠於第五十五條規定的自動續期制度，按照經7月29日第8/91/M號法律修改的第五十五條和該法律第三條第一款的規定，有關制度只適用於以有償租賃方式作出都市性土地或具有都市利益的土地的確定性批給。

15. 土地委員會於2016年3月17日及6月17日舉行會議，經分析案卷後，認為不管題述土地的性質為何，按當時適用的法律，即第6/80/M號法律規定的制度，其批給已因租賃期間於1984年10月29日屆滿而失效，因此根據第10/2013號法律新《土地法》第一百六十七條的規定，應由行政長官批示宣告該喪失權利的失效。

經參閱上述案卷，本人同意有關建議，謹請行政長官閣下因租賃期已過而宣告有關批給失效”。

從上可見，相信任何一個普通人，均能清楚明白有關批給土地被宣告失效是基於土地批給期間屆滿，不存在任何獲批准的續期。

申言之，此部份之上訴理由並不成立。

3. 就欠缺對利害關係人之聽證方面：

根據《行政程序法典》第10條之規定，“公共行政當局之機關，在形成與私人及以維護其利益為宗旨之團體有關之決定時，應確保私人及該等團體之參與，尤應透過本法典所規定之有關聽證確保之”。

此外，《行政程序法典》第93條亦規定：

- 一、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；但第九十六條及第九十七條規定之情況除外。
- 二、負責調查之機關須就每一具體情況，決定以書面或以口頭方式對利害關係人進行聽證。
- 三、在任何行政程序中，對利害關係人進行聽證即中止期間之計算。

設立聽證制度之目的，是讓利害關係人可參與有關程序，發表自己的意見，以供行政當局參考及避免意料之外之決定。

然而聽證在一般行政程序並非不可或缺，例如《行政程序法典》第96條和97條分別規範了不需聽證及可免除聽證的情況。

此外，不論本澳或與我們法律體系相近的葡萄牙的司法見解³均認為在受羈束的行政活動中，沒有對利害關係人作出聽證並不導致有關決定非有效，茲因在有關活動中，行政當局並沒有自由裁量的空間，故利害關係人的意見並不會影響有關當局的決定。

在本個案中，有關失效宣告是基於土地批給期間已屆滿，不存在任何獲批准的續期。

不論是《新土地法》(第 10/2013 號法律)或《舊土地法》(第 6/80/M 號法律)，相關失效宣告均屬受羈束的行政活動⁴。

基於此，這一上訴理由並不成立。

4. 就存有事實前提錯誤方面：

司法上訴人認為被訴行為錯誤認定有關獲批准土地沒有被利用，存有事實前提錯誤的瑕疵。事實上，在有關土地上已種上了農作物。

從被訴行為內容可見，行政當局僅憑行政卷宗內沒有任何土地已被利用的文件，便認定承批人沒有依照批給合約規定對土地作出了利用。

上述認定是草率的，行政當局不能單憑沒有文件便作出有關認定，應派人前往實地核實情況。

行政卷宗內沒有任何資料可認定或否定土地承批人於 1962 年 10 月 30 日前有否依照批給合約的規定對土地全面作出了利用。

但一點是可以肯定的，就是土地承批人並沒有申請將臨時批給變更

³ 澳門：可見終審法院分別於 2012 年 07 月 25 日、2012 年 04 月 25 日及 2018 年 05 月 23 日在卷宗編號 48/2012、11/2012 及 7/2018 作出之裁判，以及中級法院分別於 2017 年 11 月 09 日及 2018 年 02 月 01 日在卷宗編號 375/2016 及 26/2017 作出之裁判。

葡萄牙：可見最高行政法院分別於 2004 年 03 月 03 日、2010 年 11 月 10 日及 2011 年 05 月 11 日在卷宗編號 1240/02、671/10 及 833/10 作出之裁判。

⁴ 可見終審法院於 2018 年 05 月 23 日在卷宗編號 7/2018 作出之裁判，以及中級法院分別於 2018 年 02 月 01 日及 2018 年 05 月 31 日在卷宗編號 26/2017 及 574/2016 作出之裁判。

為確定批給。

此外，亦沒有資料顯示存有任何的土地批給續期申請獲批准。

在此情況下，相關土地有否被利用已不再重要。

第 6/80/M 號法律第 55 條第 1 款明確規定只有確定性批給才可以續期。申言之，臨時批給是不可以續期的⁵。

本案的土地批給在其 25 年期間屆滿時仍是臨時的，故宣告有關土地批給基於期間屆滿而失效是無可避免的。

申言之，即使被訴行為錯誤認定有關土地沒有被利用，也不妨礙被訴實體另一宣告失效理由的成立。

基於此，裁定上述上訴理由不成立。

5. 就違反善意及保護信賴原則方面：

無可否認，行政當局對司法上訴人提出的土地批給權益基於繼承而轉為其名下的申請不作出決定，但與此同時卻在土地批給期間屆滿(1984 年 10 月 29 日)後一直容許司法上訴人使用該土地，有關做法確實令人遺憾，可令司法上訴人產生不必要的期盼，誤以為可延續土地批給的權益。

表面看來，似乎被訴行為違反了善意原則及保護信賴原則。

然而我們不能忘記該等原則僅適用享有自由裁量權的行政活動中，並不適用於受羈束的行政活動⁶。

因此，這一司法上訴理由同樣不成立。

*

⁵ 就同一司法見解，可見中級法院分別於 2018 年 05 月 31 日在卷宗編號 574/2016 作出之裁判。

⁶ 就同一司法見解，可見終審法院分別於 2016 年 06 月 08 日、2016 年 06 月 22 日及 2018 年 05 月 23 日在卷宗編號 9/2016、32/2016 及 7/2018 作出之裁判，以及中級法院分別於 2016 年 07 月 07 日、2017 年 11 月 09 日、2018 年 02 月 01 日及 2018 年 03 月 15 日在卷宗編號 434/2015、375/2016、26/2017 及 299/2013 作出之裁判。

五.決定

綜上所述，裁判本司法上訴不成立，維持被訴行為。

*

訴訟費用由司法上訴人支付，司法費定為 8UC。

作出適當通知及採取適當措施。

*

2018 年 06 月 14 日

何偉寧

米萬英

José Cândido de Pinho (簡德道)

唐曉峰