

第 111/2018 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：Sociedade de Fomento Predial Socipré, Limitada

被上訴人：行政長官

主題：租賃批給合同·《土地法》·失效·承批人的過錯·約束性行為·要求取得不合法待遇的權利·城市土地利用期間的性質

裁判日期：2019 年 3 月 27 日

法官：利馬(裁判書制作法官)、宋敏莉和岑浩輝

摘要：

一、如果因為承批人對未能在訂定的期間內完成土地的利用存有過錯而有理由宣告城市土地的批給失效，那麼這屬於行政當局的一項約束性行為。即便行政當局在其他的行政程序中非法地沒有宣告其他的批給失效，假定這些程序的重要事實有相似之處，這一情節也完全不能對本案的承批人有任何幫助，因為行政相對人不能主張一項取得不合法待遇的權利。

二、以租賃制度批出的城市土地的利用期間是一個強制性期間，  
在特定情況下可以由行政長官中止或延長。

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

**Sociedade de Fomento Predial Socipré, Limitada** 針對行政長官 2015 年 5 月 15 日的批示提起撤銷性司法上訴，相關批示宣告一幅以租賃制度批出，位於氹仔島廣東大馬路，面積 3177 平方米，稱為 BT8 地段之土地的臨時批給合同因未在合同訂定的期間內履行利用土地的義務而失效。

中級法院透過 2018 年 7 月 19 日的合議庭裁判裁定上訴敗訴。

**Sociedade de Fomento Predial Socipré, Limitada** 不服，向終審法院提起司法裁判的上訴，指被上訴行為存有下列瑕疵(同時指被上訴的合議庭裁判因沒有基於這些理由撤銷行政行為而存有相關違法瑕疵)：

— 欠缺理由說明的形式瑕疵，因未闡明使被上訴行為有別於行政長官在類似個案中的做法和所採取的標準的事實和法律理由；

— 違反《土地法》第 167 條以及《行政程序法典》第 113 條第 1 款的規定，因為行政長官的行為並沒有宣告批給失效，只是說同意司長的意見；

— 因欠缺理由而存有形式瑕疵；

— 行政程序調查不足；

— 承批人對未完成土地利用不存有過錯；

— 土地的利用期間為指示性期間而非強制性期間。

檢察院司法官發表意見，認為上訴理由不成立。

## 二、事實

被上訴的合議庭裁判認定了以下事實：

上訴人為一間總辦事處設於澳門的商業公司。

透過公布於 1999 年 12 月 17 日第 50 期《政府公報》第二組上的第 125/SATOP/99 號批示，澳門政府時任運輸暨工務政務司按照澳門地區(甲方)、出讓公司 Fábrica de Artigos de Vestuário Estilo, Limitada(乙方)與承讓公司 Companhia de Investimento Predial Hamilton, Limitada(丙方)、Companhia de Investimento Predial Pak Lok Mun, Limitada(丁方)、Sociedade de Fomento Predial Socipré, Limitada(戊方)、Sociedade de Fomento Predial Predific, Limitada(己方)及 Companhia de Investimento Predial Hoi Sun, Limitada(庚方)之間所訂立的合同，批准轉讓位於氹仔島廣東大馬路(舊柯維納馬路)的 BT6、BT11、BT8、BT9 及 BT12 地段的申請。

透過同一批示，還按照澳門地區(甲方)與各承讓公司(乙方)之間訂立的合同，批准了修改每一地段之批給的申請。

根據上指合同的第一條，合同的標的為：

1. 將一幅沒有任何責任或負擔，面積 12,376 平方米，在地圖繪製暨地籍司於一九九六年三月十一日發出的第 128/89 號地籍圖中以字母“F”標示的地段歸還給甲方，以便納入公共街道。該地籍圖為本合同的組成部分(圖則已透過第 76/2000 號運輸工務司司長批示在二零零零年九月六日第三十六期《澳門特別行政區公報》第二組內公

佈)，上述地段將脫離一幅面積 30,798 平方米，在澳門物業登記局 B45 冊第 92 頁背頁第 20670 號標示，並以乙方名義在 F8 冊第 86 頁背頁第 7378 號登記的土地，現在該土地的面積減至 18,422 平方米；

2. 餘下的 18,422 平方米土地分成五幅地段，在上述地籍圖中以字母“A”、“B”、“C”、“D”及“E”標示，分別稱為 BT6、BT11、BT8、BT9 及 BT12 地段，面積分別為 2,795 平方米、2,209 平方米、3,177 平方米、7,731 平方米及 2,510 平方米，將脫離第 20670 號的標示；

3. 經甲方(澳門地區)許可，乙方(Fábrica de Artigos de Vestuário Estilo, Limitada)將在上述地籍圖中以字母“C”標示的 BT8 地段以澳門幣 1,800,000.00 元轉讓予戊方(Sociedade de Fomento Predial Socipré, Limitada)；

4. 上款所述地段的利用將按照由本批示賦予效力的獨立合同所訂定的條件來進行。

根據上條第 4 點所指之合同的第一條款，本合同的標的為修改一幅以租賃方式批出，位於氹仔，面積 3,177 平方米，在地圖繪製暨地籍司於一九九六年三月十一日發出的第 128/89 號附加地籍圖中以字母“C”標示，將脫離澳門物業登記局 B45 冊第 92 頁背頁第 20670

號標示的土地。

根據該合同的第二條款，租賃期有效期為 50 年，由一九六四年十月二十九日最初的批給公證書簽署日起計。

根據該合同的第三條款，土地用作興建一座屬分層所有權制度，由一高三層的樓裙及兩幢分別為三十二層高的大廈組成的樓宇，用途如下：i)住宅 ii)商業 iii)停車場。

根據該合同的第五條款，土地利用的總期限為 42 個月，由賦予本合同效力的批示《政府公報》刊登日起計(公布於 1999 年 12 月 17 日的第 125/SATOP/99 號批示)。

另外，根據該合同的第五條款，乙方，即現上訴人，在遞交圖則和開始施工方面應遵守如下期間：

-由簽署合同的批示公佈日起計 60 日內，制定及遞交工程草案(建築圖則)；

-由工程草案獲核准之通知日起計 90 日內，制定及遞交工程圖則(地基、結構、供水、排污、供電和特別設施圖則等)；

-由工程圖則獲核准通知日起計 45 日內開始施工。

該第五條款還規定：

-為遵守上款所指期限的效力，圖則須完整及適當地備齊所有資料後方視為確實完成遞交。

-為計算期限(42 個月)的效力，有權限機關須於規定的 60 日期限內審議圖則。

-如有權限機關未在上款規定期限內批覆，則乙方可在書面通知土地工務運輸司 30 日後，開始圖則中之有關工程，但圖則須受《都市建築總章程》或其他適用規定所約束，並須受上述章程的所有罰則約束，但涉及無准照的規定不在此限。然而，倘有關的工程草案未解決，不免除乙方遞交有關的工程圖則。

該合同的第六條款規定了以下內容：

-除有適當解釋且為甲方接受的特別原因外，倘乙方不遵守第五條所訂有關遞交圖則、開展及完成工程的期限，延遲不超過 60 日者，處以罰款每日可達澳門幣 5,000.00 元；延遲超過 60 日，但在 120 日以內者，則罰款將加至雙倍。

-倘遇不可抗力或其產生被證實為不受控制的其他重要情況，則免除乙方承擔上款所指責任，乙方必須儘快將發生的事實以書面通知甲方。

-僅因不可預見及不可抵抗事件而引發的情況方視為不可抗力。

該合同的第十三條款規定，在第六條款所指之加重罰款期限屆滿等情況下，合同失效。

透過 2011 年 5 月 17 日的公函，承批人在利害關係人聽證中接獲了 B8 地段的土地批給有可能因未履行合同義務而被宣告失效的決定方案的通知。

2011 年 5 月 30 日，承批人遞交了其書面答辯。

土地工務運輸局法律廳於 2011 年 8 月 24 日出具了以下意見書：

「就有關由第 125/SATOP/99 號批示規範，以租賃制度批出面積 3,177 平方米，位於氹仔島，稱為“BT8”地段的土地臨時性批給可能作出的最終決定而根據《行政程序法典》第 98 條的規定對利害關係人進行聽證的報告。

## I 框架

透過行政長官於 2010 年 11 月 26 日所作的批示，已核准土地工務運輸局 2010 年 11 月 3 日第 217/DSODEP/2010 號報告書第 5 點所述，對一幅位於氹仔島，稱為“BT8”地段，由第 125/SATOP/99 號批示規範的土地以租賃制度批予 Sociedade de Fomento Predial Socipré, Limitada 的土地的批給因其不遵守有關批給修改合同第五、七及八條款的規定而展開宣告失效程序的建議，並已決定將案卷送交土地委員會進行分析及發表意見。

土地委員會於 2011 年 1 月 19 日及 2 月 24 日舉行會議，經分析第 43/2010 號案卷後，同意批給實體的建議，乃根據合同第十三條款第 1 款 a 項及《土地法》第 166 條第 1 款 a 項及第 2 款的規定宣告有關批給失效，或，根據合同第十四條款第 1 款 d 項及上述法律第 169 條第 1 款 c 項的規定宣告解除有關合同，隨後將該幅土地無帶任何責任或負擔連同其上的所有改善物歸還給澳門特別行政區，而承批公司無權收取任何賠償。

該委員會還建議根據第 16/2004 號行政法規第 13 條的規定，宣告承批公司已支付的溢價金歸澳門特別行政區所有，以及根據《行政程序法典》第 93 及 94 條的規定通知承批公司由通知日起計 10 日期限內對可能作出的決定發表書面意見。

將土地委員會的意見書送交行政長官確認後，行政長官透過 2011 年 3 月 24 日的批示決定於就有關宣告批給失效程序作出最終決定前，應對承批公司進行聽證及請求檢察院發表意見。

根據《行政程序法典》第 93 及 94 條的規定，土地工務運輸局透過 2011 年 5 月 17 日第 333/6321.02/DSODEP/2011 號公函，就可能作出的最終決定(宣告批給失效)對利害關係人進行預先聽證，並由通知日 2011 年 5 月 18 日起計 10 個工作日期限內發表書面意見。

於該期限內，2011 年 5 月 30 日收到承批公司 Sociedade de Fomento Predial Socipré, Limitada 就此程序所作之回覆(本報告附件)。

本報告展示該回覆的內容摘要及土地工務運輸局就其所提出問題的理解。基於此文件的綜合性質，有關分析並不免除對上述回覆的查閱。

## II 回覆摘要

於 2011 年 5 月 30 日土地工務運輸局收到有關對預先聽證的回覆，承批公司扼要聲稱如下：

1. 1997 年亞洲金融風暴及 2003 年出現的非典型肺炎對澳門的經濟環境造成負面影響，並引發房地產市場危機使不動產的供求量減少；

2. 這時澳門的經濟環境及房地產市場的危機對進行土地的利用構成障礙；

3. 承批公司於 2002 年 1 月 17 日向澳門政府遞交了一份申請書，

解釋未能利用土地並請求延長期限以支付兩期拖欠的溢價金，因此，政府應分析該申請；

4. 這樣，承批公司並不同意第 217/DSODEP/2010 號報告書第 4.1 及 4.2 點所述承批公司並沒進行土地的利用，沒支付溢價金，沒履行特別負擔，以及沒就未支付溢價金作出合理解釋；

5. 直至 2010 年 3 月 23 日為止，政府(批給實體)從未通知亦無要求就沒遵守有關土地利用的期限及沒支付溢價金作出合理解釋，亦無科處合同第六條款規定的罰款。

6. 另一方面，在第 095/DSODEP/2010 號報告書中訂定的處理閒置土地的準則從未於《澳門特別行政區公報》公佈，而根據第 3/1999 號法律第 3 條及《民法典》第 4 條第 1 款的規定，有關準則僅作為內部指引之用，並不產生任何外部法律效力且不約束第三人(包括承批公司)；

7. 基於有關批給合同的性質(行政合同)及合同第十六條款的規定，“本合同如有遺漏，受 7 月 5 日第 6/80/M 號法律及其他適用法例規範。

8. 至於其他適用法例，《行政程序法典》乃其中之一。《行政程序法典》第 167 條規定“公共行政當局得基於公共利益且經適當說明理由，單方解除合同，但不影響支付合理之損害賠償”(167 條 c 項)及“科處為不履行合同而定之處罰”(第 167 條 e 項)。此外，根據《行

政程序法典》第 176 條的規定，行政法之一般原則適用於行政合同；

9. 在澳門，上述一般規則體現在《民法典》第 808 條第 1 款中，而債務人的遲延可轉為確定不履行：

- 倘債權人喪失在給付中的利益；
- 倘債務人不遵守債權人所訂定的期限。

10. 承批公司在財政局支付了有關溢價金及相應的遲延利息，所以，解決了在溢價金的支付方面有所延誤的問題，也就是說，合同第七條款的不遵守不再是合同第十四條款 d 項規定有關因不遵守支付溢價金而導致解除合同的事實；

11. 至於承批公司自 1999 年 12 月 17 日起從未遵守合同有關土地利用的規定，尤其是並沒如期遞交工程計劃的事實，其指出已經過 11 年，土地工務運輸局作為監察實體從未開展任何因不遵守合同第五條款訂定的利用期限而科處罰款的程序；

12. 根據有關合同及《土地法》第 166 條，又或根據現行機制及有關《土地法》法案所述，土地工務運輸局應首先科處罰款，而僅當核實不遵守仍維持者，便可宣告該批給失效；

13. 這樣，土地工務運輸局欠缺條件啟動宣告此批給失效的機制；

14. 儘管並不同意“開展科處罰款的程序”是合同第十三條款

第 1 款 a 項規定失效宣告的前提(此僅為一個假設，並非為承批公司的立場所言)，行政當局應遵守《民法典》第 808 條第 1 款的規定；

15. 事實上，行政當局從未顯示喪失在履行給付中的利益；

16. 此外，土地工務運輸局 2010 年 3 月 23 日公函並不可產生對《民法典》第 808 條第 1 款規定的補充期間內履行給付的催告效力；

17. 承批公司於收到上述公函後擬向有權部門遞交工程計劃，但由於不可歸責於承批公司的原因而未能為之，尤其是由於以下原因：

a) 有權部門(DSCC)中止發出有關土地的街道準線圖，並聲稱正對該地點進行新的規劃；

b) 正如於 2010 年 4 月 21 日向土地工務運輸局遞交之申請書所述，對騰空土地存在困難；

18. 所以，承批公司不會因第三人所引致的狀況存在過錯，亦不可把不遵守利用期的過錯歸責於承批公司；

19. 此外，行政當局經過 11 年從未就承批公司有關合同第十三條款第 1 款 a 項所規定的土地利用的遲延向其作出通知或催告，所以，現擬對有關批給宣告失效，明顯地違反民法的一般原則，主要是債權人應有之善意原則；

20. 承批公司從未展開有關土地的利用或更改其用途，因此不符

合中斷利用的前提；

21. 也就是說，在這案卷中並沒出現合同第十三條款第 1 款 b 及 c 項規定的情況(亦即未經同意而更改用途及中斷利用)，這樣，並不具事實依據以展開上述多項規定的宣告失效的程序；

22. 基於此，儘管為單純假設宣告該批給失效(承批公司並不同意者)，有關已支付的溢價金及利息應退還給承批公司；

23. 尚須強調的是，《土地法》及批給合同並沒規定臨時性批給失效對已支付溢價金及遲延利息的承批公司所引致或導致的後果，而根據第 16/2004 號行政法規第 13 條的規定“屬批地宣告失效的情況，承批公司已繳納的一切溢價金歸澳門特別行政區所有”。然而，由於在行政法規中引入該條法律規範的目的在於落實《土地法》第 48 條第 2 款，當中僅述及“溢價金額的訂定方法，以及程序、結算、概由總督的補足法規予以規範”，並沒對宣告有關批給失效後，溢價金的擁有作出規範。《土地法》完全沒提及在該批給宣告失效的情況下有關溢價金的問題；

24. 這樣，根據《基本法》第 103 條第 1 款及第 6 條的規定“澳門特別行政區依法保護私人和法人財產的取得的權利(...)", 但現透過行政法規訂定於宣告批給失效後，承批公司已支付的溢價金及利息歸澳門特別行政區所有，故第 16/2004 號行政法規第 13 條的規定並沒任何效力，因為其僅載於行政法規內而非載於由立法會制定的

法律內，且不符合《基本法》第 103 條及第 13/2009 號法律第 6 條 18 項的規定。

並提出以下請求作結論：

基於此，請求行政當局評估及考慮各事實及所提出的法律依據，接納對書面聽證的回覆並同意所提出的理由：

- a) 終止宣告批給失效的程序；
- b) 免除向承批公司科處合同第六條款第 1 款規定的罰款；
- c) 延長利用期至 2014 年 10 月 29 日；
- d) 核准於 2011 年 5 月 11 日遞交的工程草案。

### III 土地工務運輸局的理解

關於承批公司辯解由於 1997 年亞洲金融風暴和 2003 年出現非典型肺炎對進行土地利用構成了障礙，回想起當時，於 1999 年，承批公司(當時作為“BT8”地段的承讓公司)已接受由第 125/SATOP/99 號批示規範的合同的修改條件，而當時的不動產市場已處於金融風暴之中。倘其接受那修改是因為已具備財務能力發展合同規定的利用計劃者，反過來說，由於經濟/財務的不利形勢，則不會建議進行有關建設。

同樣地，土地工務運輸局亦不能接納以 2003 年出現非典型肺炎對不動產市場造成不利環境的理據作為不進行土地利用的合理解釋。

誠然，倘承批公司遵守批給合同規定的利用期限，在由 SARS 病毒引發的流感傳染病產生副作用時，有關工程已完成。也就是說，倘當時已履行作為其義務的批給合同義務及在合同規定的期限內完成工程，有關利用已於 2003 年 6 月 16 日，即在 SARS 對亞洲經濟造成負面影響之前完成。

顯然，承批公司接受“BT8”地段批給的修改及同意有關利用的進行時，應清楚明白任何投資也會附帶一定的風險，諸如出現某些危機(金融、政治、社會等)也屬正常，因此，批給實體推斷承批公司訂立了有關合同是因為具備財務能力或融資保證以落實有關工程。

另一方面，如承批公司事實上因財政困難並沒遞交有關計劃及沒展開工程，為何不在執行工程的階段申明之，而現以該理由請求土地工務運輸局延長利用期？

一般而言，如承批公司具合理解釋者，有關批給合同規定的利用期限可被延長。

承批公司透過 2002 年 1 月 15 日遞交的申請書，亦即已經過土地利用的總期限 42 個月中的 25 個月，向政府提出申請，請求給予“慷慨的延付，免除任何處罰”以支付兩期仍未繳清的溢價金，但從沒提及有關土地利用期限的可能延期，而事實上，當獲悉其不會遵守該期限時，距期限屆滿僅餘 17 個月。

須強調，承批公司在上述申請書第 3 點指出“現時的經濟環境

加上在不動產市場出現供過於求的情況，起碼暫時不宜進行土地的利用……”但並沒提出任何明確申請以延長利用期。

按承批公司所言，第 217/DSODEP/2010 號報告書第 4.2 點並沒確實指出有關不遵守合同第七條款訂定的溢價金的支付期限方面發生了何事，因為承批公司已就沒支付兩期仍未繳清的溢價金作出合理解釋。

事實上，第一期溢價金金額\$11,000,000.00(澳門幣壹仟壹佰萬元)及第二期溢價金金額\$3,464,066.00(澳門幣叁佰肆拾陸萬肆仟零陸拾陸元)的支付期限已分別於 2000 年 12 月 17 日及 1 月 17 日到期，而承批公司僅於兩年後，於 2002 年 1 月 15 日才就該不遵守作出解釋及請求延長有關支付期限。

然而，當承批公司在土地工務運輸局查詢相關案卷時，已可確認由於考慮到在 2002 年 1 月 31 日第 10009/DGP/DC02 號公函由財政局提供的資料及 3 月 7 日第 022/DSODEP/2002 號報告書所作的分析，並無上級指示以更改批給溢價金的清繳程序，而由於考慮到“對 BT8 地段的批給修改合同已作出特別處理，乃所訂定溢價金較按由有關批示在《澳門特別行政區公報》公佈日生效的準則計算得出的溢價金金額為低，以及因為在展開程序與批示公佈日之間經過的期間問題是可歸責於 Fábrica de Artigos de Vestuário Estilo, Limitada 和承讓公司多次阻礙有關批示的公佈...”已建議不批准上述申請書所載有關承批公司的申請。

儘管該申請明顯地不具備法定或合同條件被批准，基於種種原因，並沒根據《行政程序法典》第 11 條及第 68 條有關作出決定的原則及通知義務的規定作出 - 不批准的明確行為亦沒向承批公司作出通知。

根據作出決定原則(參閱《行政程序法典》第 11 條)，行政當局有義務就由私人提出的請求進行審議、回覆或作出決定。

考慮到土地工務運輸局沒就承批公司的申請書作出回覆，而承批公司亦無再堅持其申請，僅讓其推定因《行政程序法典》第 102 條第 2 款所規定的期間 - 90 日 - 已屆滿，形成默示駁回的行為，其請求因而不被批准。

這樣，我們看不到有任何理由可排除或減輕承批公司因不遵守批給合同規定的土地利用期限而存在的過錯。

承批公司有理由指出土地工務運輸局作為監察實體經過了 11 年也從未要求承批公司就不履行合同義務作出任何合理解釋，亦從未展開科處合同第六條款規定的罰款的程序，但讓我們反問所聲稱的行政當局消極性可獲免除其不履行合同義務，尤其是不遵守土地利用期限的責任？

不論合同、《土地法》或其他適用法例均無規定土地工務運輸局有義務通知或要求承批公司須就有關合同不履行作出合理解釋，亦無規定缺乏監察構成排除或減輕承批公司因該不履行而須承擔的責

任。

須注意合同第十二條款賦予土地工務運輸局監察權，乃一當局的權力，有利行政當局執行任何行政合同(參閱《行政程序法典》第167條d項)，並向承批公司施加有關協助及合作義務，讓行政當局 - 土地工務運輸局 - 執行監察工作的代表進入該土地及施工範圍。

另一方面，根據承批公司的定性，倘我們現面對的是一份有關行政法的合同，其法律制度由行政法規範，也就是說，該合同基本上由公法的規則及原則規範，而合同的一般原則及規則，以及其他私法方面的規定僅作補充適用於有關合同或《土地法》中沒規定的情況，我們並不理解承批公司如何擬把有關私法的法律關係的規則，尤其是有關債之不履行的規則延伸適用之(《民法典》第779條至第806條)。

承批公司不可忘却在行政合同範圍內行政當局被賦予當局的權力，尤其是《行政程序法典》第167條所規定，當中令私人不能在相互訂立及雙方之間存在平等原則的私法合同中受惠的權力。

至於批給合同(因失效或解除)消滅方面，不論在合同(第十三條款及第十四條款)或在《土地法》(第166條至169條)均有明確規定，因此，這批給合同的不履行應根據該等條款及規範所規定的制度處理，毋須借助其他適用法例作補充。

然而，我們不能不就債務人的確定不履行及遲延所提出的理據

進行分析。

債的履行制度，不論來自法律方面或合同方面(這個案是來自合同方面)，主要遵守三個在法律中規定的一般原則：切實履行原則(《民法典》第 400 條)、作出全部給付原則(第 753 條第 1 款)及善意原則(第 752 條第 2 款)。

承批公司自 1999 年 12 月，合同訂立之日起，有關在合同第五條款所訂定的利用期限，從未遵守該等原則中最重要原則就是切實履行規則，該原則要求合同應如期履行，且該履行是債務人須按照每一項合同規定作出給付。

此外，在這段期間(11 年)，承批公司沒遞交任何計劃予土地工務運輸局審議，亦沒支付其仍未支付的兩期溢價金，且沒履行合同的主要義務(進行利用)，而僅於 2002 年 1 月才就沒支付已於 2000 年到期的兩期溢價金作出解釋。

由於行政當局對沒就其於 2002 年 1 月 15 日遞交的申請作出回覆，承批公司應堅持要求土地工務運輸局作出回覆，當然，此乃有關其利益的事宜。

然而，承批公司並沒這樣做，令我們認為承批公司的行為直至接獲土地工務運輸局的公函之日為止(2010 年 3 月 23 日第 186/6321.02/DSODEP/2010 號)，該公函要求承批公司就有關不履行的情況作出澄清，但除顯示其完全沒意進行土地的利用外，還表現

出違反《民法典》第 752 條第 2 款及《行政程序法典》第 8 條規定的善意原則的舉動，該原則要求雙方在合同的履行方面，體現以堅毅、忠誠及端正的行為行事的義務，亦要求私人在與行政當局建立關係方面應依循之。

善意原則的主要內容是有關私法方面，但在公法方面，主要是行政法，其適用範圍已延伸至行政當局與私人之間建立的關係，所以，我們正處於一行政合同的範圍，或，至少是行政當局與私人(承批公司)之間的關係中，這善意原則在此適用於雙方在行政關係領域內，其要求“公共行政當局與私人均應依善意規則行事及建立關係。”(參閱《行政程序法典》第 8 條)。

須注意善意原則一方面要求忠誠義務而另一方面是合作義務，意即雙方不僅應屏除不忠誠及不端正的行為，亦應促進相互之間的合作。

對此，在《行政程序法典》中確立了參與雙方的互相協助原則：利害關係人應“為適當澄清事實及為發現真相而提供協助”(參閱《行政程序法典》第 62 條第 2 款)。

另一方面，毫無疑問，承批公司並沒在合同訂定的期限內進行甚至沒展開該土地的利用，且沒支付溢價金及作出合理解釋，而在其預先聽證的回覆中反過來擬指行政當局意圖宣告批給失效乃惡意，其應關注提出具說服力的理由可證明不遵守土地的利用非其過錯而

反駁對其所作的過錯推定。

須指出在合同責任方面有債務人的過錯推定(參閱《民法典》第788條第1款)，須由其證明債務之不履行或瑕疵履行非因其過錯所造成以反駁之。

然而，除不能證明非其疏忽，已致力遵守土地的利用及已十分謹慎和盡責地依善良家父的原則面對有關個案的情況外，並沒辯解亦沒指出在具體個案中是否出現了一些特別或例外的情況可排除其行為的可譴責性，還企圖令人相信就因可歸責於其的事實的不履行，是因行政當局沒運用權力執行合同規定的處罰，尤其是沒對計劃的目的遞交及工程的動工及竣工方面出現遲延科處罰款而沒條件宣告有關批給失效。

並以行政當局沒就不履行向其作出通知，沒要求其就該不履行作出任何合理解釋及不對其科處任何罰款的事實作為其所有推論的依據。

我們亦同意，行政當局應展開因不遵守合同第五條款訂定利用的各個期限而科處罰款的程序，但按合同及《土地法》所作的分析，不讓我們撤回的結論是，承批公司擬把罰款的科處作為宣告批給失效程序的必要條件，或首先須科處罰款，僅於隨後倘不履行持續，便可宣告失效。

上述欠缺對承批公司作出催告以履行其義務者，承批公司視之

為違反應作為債權人行為指引的善意原則。

顯然，此乃確定債務及具合同規定的遵守期限，正如分析中的債務，並不取決於任何債權人(批給實體)的行動，尤其是就要求承批公司履行債務的決定向其所作的通知(由債權人向債務人作出催告)。

眾所周知，一般規則乃沒規定期限的債務，如單純債務，只有在司法催告已或非司法催告債務人履行債務後，債務人方構成遲延(參閱《民法典》第 794 條第 1 款)。

在分析中個案，就進行土地利用及支付溢價金的義務，行政當局及承批公司雙方訂定了一遵守期限，因此，在這情況下，我們正面對有規定期限的債務，其特徵為當有關期限屆滿，即構成債務人遲延，並不取決於催告(參閱《民法典》第 794 條第 2 款 a 項)。

這樣，已推翻由承批公司就有關行政當局沒向其作出催告以履行債務所提出的理據。

按承批公司所言，行政當局亦沒遵守《民法典》第 808 條第 1 款的規定(我們認為承批公司因疏忽指出了第 808 條，但擬指出的是第 797 條，當然，批給合同是於 1999 年 12 月訂立者，1966 年的《民法典》已不生效，該《民法典》第 808 條對應於 1999 年 11 月 1 日生效的現行《民法典》為第 797 條)。

根據該條第 1 款 a 及 b 項，如因遲延而出現 “債權人已喪失其

於給付中之利益”或“給付未於債權人透過催告而合理定出之期間內作出”的情況，則視為構成第 790 條所指之債務確定不履行(基於可歸責於債務人之原因以致給付成為不能者)。

按此規範，僅因遲延轉為確定不履行者，可賦予債權人以債務人的不履行為依據解除合同的權利。

事實上，就一般合同情況而言，合同之所以可被解除，需核實其確定不履行，如當債權人因遲延已喪失其於給付中之利益或給付未於債權人透過催告而合理定出之期間作出，然而，在審議中個案，行政當局擬按合同及《土地法》規定的特別制度宣告有關批給合同失效，而非行使第 790 條第 2 款規定有關解除合同的權利。

這樣，承批公司並沒理由在此適用《民法典》第 797 條，因為我們不是面對因承批公司的不履行而解除合同的情況。

擬趁機提及該等民法的法律規範，承批公司不可完全抹掉第 787 條及第 793 條第 1 款規定的規則，按照該等規則，債務人只屬遲延或不履行者，即有義務對債權人所造成的損失或損害作出賠償。

這樣，承批公司應就因不履行批給合同規定須承擔的義務而引致對公共利益造成損害承擔責任，尤其是因在 11 年間擁有一幅土地而並沒履行其社會功能，且該土地可由另一利害關係人進行利用者。

應考慮到承批公司在這段期間(11 年)擁有一幅土地，屬澳門特別

行政區的財產，且不作任何利用，而由於在澳門特別行政區土地資源短缺，尤其是在澳門特別行政區的土地利用方面存在其他利害關係人，行政當局毋須費很大努力便可確定因不履行所蒙受的損失或損害。

另一方面，有關批給合同消滅的形式在合同及《土地法》中有特別規定：失效及解除，以及相關前提(參閱合同第十三及十四條款和《土地法》第 166 及 169 條)，就有關分析中個案，毋須借助民法的一般原則，尤其是《民法典》第 790 及 797 條，當中規定解除合同的權利乃基於債務人的遲延，如因遲延而債權人已喪失其於給付中之利益。

儘管兩者均為終止合同的形式，就本個案，並不涉及《民法典》第 426 條所規定的解除合同，而是涉及根據合同第十三條款第一款 a 項及《土地法》第 166 條第 1 款 a 項及第 2 款的規定宣告批給合同失效，且事實上，倘主張解除合同，將認定承批公司有關債務人的遲延須轉為確定不履行的推論。

如我們關注到失效及解除的制度，能輕易地得出的結論是：合同消滅的兩原因的核實乃當承批公司不遵守或不嚴格遵守合同條款的規定時，批給實體有權消滅合同以對犯錯的承批公司執行處罰。

這樣，正如承批公司所述，合同及《土地法》規定的失效屬失效 - 制裁，體現於對行使權利規定行為期間，並非狹義或專屬失效，

無論不行使權利的原因為何，也會導致專屬失效。

現正分析之批給合同的失效推定帶有失效 - 制裁的性質，原因是承批公司不履行合同規定的義務，尤其不按訂定的條件及期限(參閱合同第三、第五及第十三條款第 1 款 a 項以及《土地法》第 103 條)履行利用批出土地的義務。

在失效 - 制裁的情況下，“立法者之主要目的並非基於法律的確切性及安全性，需確定有關情況，使批給所衍生的權利因沒在規定期間內行使而消滅或喪失，而是對承批公司的過錯行為施以制裁，以及避免該不履行情況延續下去，損害有關批給背後的公共利益。”

事實上，當根據經第 166 條第 2 款及第 3 款 a 項援引同條第 1 款 a 項的規定，尤其是對沒在規定期限內利用或開始利用土地的情況(參閱第 166 條第 1 款 a 項及第 3 款 a 項)施以失效制裁時，主要是擬避免承批公司所擁有的土地處於違背有關批給背後的公共利益，即要求將土地變成一個社會經濟生產單元者，且違背都市一般利益的情況。

須指出，“有效及快捷利用批出土地，以便利用屬為數不多的財產、有助於澳門特別行政區的經濟增長、社會發展及改善居民生活條件的現有土地，這目的是立法者一直所關注。”

根據批給合同第十三條款第 1 款 a 項的規定，合同在三種情況下失效，其中之一種情況為：

a) 第六條款規定的加重罰款期限屆滿 - 歸類為承批公司在須(由規範本合同的批示公佈後 60 日內)遞交建築計劃之日，逾期 120(60+60)日而未為之的情況。

這樣，上述批示公佈於 1999 年 12 月 17 日，則承批公司須在 2000 年 2 月 15 日前遞交建築計劃，延遲不超過 60 日遞交者，處以罰款每日澳門幣 5,000 元，而延遲最多不超過 120 日遞交者，則所處罰款將加至雙倍，即每日可達澳門幣 10,000 元。

故此，加重罰款期限於 2000 年 6 月 15 日屆滿，意即自該日起，行政當局宣告合同失效的法定和合同前提已核實。

所以，在分析就不遵守利用期限所提出的解釋及確定因該不遵守而須負責任的方面，承批公司就其僅在 2010 年 3 月 23 日收到土地工務運輸局第 186/6321.02/DSODEP/2010 號公函後，才試圖將工程計劃遞交到主管部門及支付所欠期數的溢價金所作的辯解顯然完全不重要。

重要的是僅涉及評價承批公司在過去訂立修改批給合同(1999 年 12 月 17 日)至收到土地工務運輸局公函之日(2010 年 3 月 23 日)期間的行為，而在此非對其收到公函後的行為作任何審議。

正如 10 月 29 日第 63/DJUDEP/2010 號報告書所述，倘出現不履行合同義務的情況，批給實體(行政當局)並無其他選擇，不得不因失效條款所規定的原因之一被核實，即第六條款規定的加重罰款期限

屆滿者(參閱第十三條款第 1 款 a 項)及因沒在合同訂定期限內利用有關土地(參閱《土地法》第 166 條第 1 款 a 項並結合第 2 款)，透過宣告合同失效而消滅本批給及歸還土地予行政當局所有。

土地批給的失效是由行政長官以批示宣告，並在《澳門特別行政區公報》公佈後才產生效果(參閱《土地法》第 167 條)。

失效的宣告不僅具宣告效果，亦具創設性效果，換言之，失效的效果產生自有關失效宣告的作出，而非在該事實發生之日(不具追溯效力)，即就給的消滅非產生自法律或合同所指情況的核實，而是與因合同失效所作出的有效及產生效力之行政行為 - 行政長官批示 - 相關。

在符合不履行的前提的核實和評估方面，行政當局擁有一定自由裁量度，其得針對每一具體個案，衡量相關利益而判斷是否接受已提出的論據作為有效者，其不會導致按法律或規範行政活動的一般原則所要求宣告有關批給失效而作出的決定。倘出現批給合同及《土地法》規定可歸責於承批公司的情況下，批給實體不得不基於適當或適時原因，依謀求公共利益原則、適度原則和合法性原則而為之。

只要失效的前提被核實，批給實體宣告批給失效的強制性源於《土地法》及合同所規定的失效制度，主要體現於立法者在制定有關失效的規定時，使用了「即告失效」而不用「可宣告失效」的表

述(參閱《土地法》第 166 條第 2 和 3 款及合同第十三條款第 1 款)。相反地，在有關解除的規定中，則使用了「可被解除」的表述(參閱《土地法》第 169 條第 1 款及合同第十四條款第 1 款)。

至於行政長官以批示核准載於 2010 年 5 月 12 日第 095/DSODEP/2010 號報告書中有關不遵守批出土地利用期狀況劃分的準則被指欠缺公佈一事，已證實其未被公佈或不必被公佈於《澳門特別行政區公報》的原因是，該等準則只是為具職權管理土地的土地工務運輸局的廳級部門(DSO)所訂的內部規則(內部行為)，目的是指引及協助技術員編制關於閒置土地的處理的官方報告書，並不具亦不主張具規範性行為的性質(法律、行政法規、行政命令或對外規範性批示)，更不是具任何意圖約束承批公司或產生外部法律效力。

這樣，就承批公司所遵守的第 3/1999 號法律第 3 條及《民法典》第 4 條第 1 款有關公佈的規定，僅在我們針對規範性行為時方為合理，且肯定的是，根據該等規定，規範性行為欠缺公佈者將導致其不產生法律效力。

須注意，反對承批公司辯稱，被建議宣告批給失效並不是基於該等準則，亦不是基於其違反了有關依據，而是基於合同的不履行，主要是基於可歸責於承批公司的原因，沒在規定期限內利用有關土地，該不履行及所施以失效的處罰在批給合同及《土地法》中均有明確規定(參閱合同第五條款、第六條款和第十三條款第 1 款 a 項及

《土地法》第 166 條第 1 款 a 項並結合第 2 款)。

同樣地，其辯解完全不合適的是，批給失效的宣告違背受法律，尤其《基本法》第 6 條及第 103 條保障的私有財產權，或此舉令該等權利存在問題，因承批公司乃承租人而不是土地的所有人，在此並不適用《基本法》的有關規定。

顯然，“以私有財產作表述的所有權是一由《澳門特別行政區基本法》(第 6 條)予以確保的法律制度”，但我們未曾看到宣告批給失效及土地隨後歸還澳門特別行政區所有，此舉可觸碰到甚至不存在於承批公司的權利義務範圍的所有權。

在按澳門有關土地的法律以租賃制度作土地批給時，承批公司透過訂立合同取得興建的權利，而在進行利用後則取得有關建築物之所有權(參閱 12 月 26 日第 51/83/M 號法令第 1 條); 但不會變為土地的所有人，該等土地仍然屬於澳門特別行政區所有。

“在澳門，以租賃方式批出都市性土地或供都市利用之土地之權利屬於澳門的私產，其賦予興建或改建樓宇工程的權利，且會變成承批公司所有”(參閱 12 月 26 日第 51/83/M 號法令第 1 條)。

承批公司是建築物的所有人，其有權轉讓、設定已為此目的獲核准樓宇的分層所有權，以及轉讓或設定負擔於有關獨立單位。

不僅可抵押批給所衍生的權利，該權利賦予其在他人的土地上進行興建，亦可抵押樓宇的所有權(參閱第 51/83/M 號法令第 1 條第

2 款)。

這樣，跟地上權的情況相似，存在一與租賃批給權相關的興建權利所衍生的建築物所有權，形成一真正的物權。

此建築物的所有權乃專門原則的例外，因涉及不能自主地分離的一部分』 - 工程 - 成為一有別於澳門特別行政區法人在該土地上擁有的所有權的物權”。

而且，即使上述土地租賃批給所衍生的權利包括該土地的所有權，依然絲毫沒有違反《基本法》的有關規定，正如承批公司所述：“限制或剝奪所有權應有法律依據”。

此同樣來自《民法典》第 1229 條規定的所有權的內容，“物之所有人，在法律容許之範圍內及在遵守法律規定之限制下，對屬其所有之物享有全面及排他之使用權、收益權及處分權”。

《土地法》已規定宣告批給失效的效果，尤其是土地歸批給實體所有(參閱第 168 條)，因此，即使我們面對所有權之限制或剝奪的情況，但並沒在我們現關注的個案中出現，有關情況會在法律的範圍內出現。

另一方面，至於有關(國家)土地所有權方面的擁有的問題，該土地自 1999 年 12 月起屬承批公司所有，卻完全被棄置亦無進行任何利用，嚴重損害主導作出批出該土地的決定的公共利益，而需向承批公司清楚解釋的是，根據第 1/1999 號法律(《回歸法》)第 4 條第 1

款 4)項的規定：“有關土地所有權的規定，依照《澳門特別行政區基本法》第 7 條的規定解釋。”

上述法律第 7 條規定：“澳門特別行政區境內的土地和自然資源，除在澳門特別行政區成立前已依法確認的私有土地外，屬於國家所有，由澳門特別行政區政府負責管理、使用、開發、出租或批給個人、法人使用或開發，其收入全部歸澳門特別行政區政府支配”。

根據終審法院第 71/2010 號卷宗的 2011 年 2 月 16 日就有關《基本法》第 7 條所作的合議庭裁判：“從這法律規範中可見，《基本法》確立了特區境內的土地和自然資源屬國家所有、由特區政府管理的原則。但為尊重和保護澳門原有的少部份土地的私有財產權，允許在此原則下的例外情況，即繼續承認原先擁有土地的私有財產權。

但這例外情況須具一要件，即該等私有土地須“在澳門特別行政區成立前已依法確認”。

由於特區成立之後，特區範圍內的所有土地，除了在特區成立之前已獲依法確認屬於私有財產的土地外，均屬國家所有。因此，在特區成立之後，不能設定新的私有財產權，否則，就違反了《基本法》第 7 條的規定。

《基本法》第 120 條第 1 段規定：“澳門特別行政區依法承認和保護澳門特別行政區成立前已批出或決定的年期超過 1999 年 12 月

19 日的合法土地契約和與土地契約有關的一切權利，“此體現在特區成立後，保留批給合同及其所衍生權利的原則。

而且，批給失效的制度就是《土地法》第 166 條所規定批給合同的終止方式，其中對合同義務，尤其是土地利用的不履行的制裁並非在特區成立(1999 年 12 月 20 日)後才設定的，或由行政當局為適用承批公司的個案才“發明”的，而是自《土地法》生效之日，即 1980 年 6 月 20 日起經已在澳門法律體制中生效及未作任何修改，且在訂立批給合同時已獲承批公司接納。

綜上所述，我們不認同批給失效的宣告會違反上述原則，按照該原則，前澳門政府所訂立的合同依然有效及受澳門特別行政區政府承認及保護，換言之，在特區成立後，政府應依法承認及保護由該等合同所衍生的權利及義務。

須強調，上述原則確保在批給合同所訂定的條件下批給合同的延續性，但並不表示行政當局在失效的前提核實時不能終止該等合同。

相反，上述的前提被核實後，行政當局無權在批給失效或不失效之間作出選擇，而是必須作出相關宣告，因這不是一自由裁量的決定。

最後，承批公司還說其已全數支付兩期仍未支付的溢價金及相關遲延利息，因此，合同第七條款所規定的不履行問題已被解決。

關於此事，我們可以這樣說，承批公司僅已履行其中之一合同義務，當然，因土地批給或修改土地批給而應支付的溢價金，不論其有否進行土地利用也要支付。

事實上，透過第 125/SATOP/99 號批示，已修改該幅以租賃制度批出，面積 3,177 平方米，位於氹仔島，稱為“BT8”地段的土地的批給，而乙方(承批公司)須支付合同溢價金\$23,723,794.00 (澳門幣貳仟叁佰柒拾貳萬叁仟柒佰玖拾肆元整)。

《土地法》無提及亦無意提及，在宣告臨時性批給失效的情況下，承批公司已支付溢價金如何處理，正是因為更合乎邏輯的前提是，面對批給失效的情況時，不會作出仍拖欠溢價金的假設，因為在規範有關修改的批示公佈後 30 日內其應已繳清至少半數溢價金金額。所以，即使宣告失效，但依然須支付因訂立合同而應支付的溢價金。

須指出，《土地法》第 59 條規定，允許在租賃批給合同內引入特別條件，如溢價金的訂定(合同第七條款)，相對於合同的條款或一般條件而言，確定溢價金是作為一特別條款或權利、正如因批給而應支付的年租可參閱《土地法》第 51 條至第 53 條)。

況且，對於我們而言，就立法者規定溢價金的訂定是作為行政當局的特別權利，乃其認為該溢價金是因訂立合同而應支付的，即使訂定方式、其程序及結算須準用補充法規亦然(參閱《土地法》第

48 條第 2 及 3 款以及第 59 條第 2 款)。

須注意，立法者在《土地法》第 169 條第 3 款已謹慎地規定，因在規定期限內欠繳租金而導致解除合同，承批公司仍負有義務透過保證金、稅務執行或其他方式繳付所欠租金，有關租金的債務不因批給合同解除而消滅，沒有提及有關欠繳的溢價金，這是因為事實上，並沒預見在合同解除或失效時沒全數清繳溢價金的假設情況，一般而言，溢價金由規範批給或批給修改的批示在《澳門特別行政區公報》公佈後 30 日內一次性支付，僅於溢價金金額非常高的情況，才允許以半年為一期分期支付之。

如承批公司沒利用土地也沒取回剩餘價值，是因為沒意利用或因可歸責於行政當局的事實不再利用之，在此，無論如何，即使宣告批給失效，仍應支付合同的溢價金。

此外，我們對承批公司現擬利用其已支付兩期拖欠的溢價金的事實作辯解並不感到意外，很明顯，當出現失效宣告的局面，在失望的情況下才作出支付，而並非為了履行其中之一合同義務。

須指出，即使承批公司接到土地工務運輸局 2010 年 3 月 23 日第 186/6321.02/DSODEP/2010 號公函，仍需要 10 個月時間“回憶”其仍拖欠澳門特別行政區溢價金，僅於 2011 年 1 月才向財政局要求提供有關合同溢價金欠款金額的資料。

然而，即使我們知悉承批公司並非不知情，土地工務運輸局在

與承批公司的代表舉行的會議中，還是謹慎地向其作出通知：

1 - 行政當局沒法律依據拒絕收取被拖欠的溢價金及相關遲延利息；

2 - 倘出現任何導致該失效的事實，溢價金及遲延利息的支付不阻礙批給失效的宣告；

3 - 宣告失效後，承批公司已支付的所有溢價金歸澳門特別行政區所有。

此訊息亦已由土地工務運輸局透過 4 月 12 日第 250/6320.02 號及其他/DSODEP/2011 號公函向財政局轉達。

因此，在意志自由及自主下已向財政局支付有關批給修改的兩期溢價金及相應利息，而非不知悉上述訓令第 13 條規定，“在土地之批出宣告失效之情況下，承批公司所繳納之一切溢價金歸澳門特別行政區所有。”再一次證明承批公司在整個失效宣告過程中存有惡意，這樣，違反《行政程序法典》第 8 條規定應依善意規則行事的義務。

莫說該訓令第 13 條的規定，就現第 16/2004 號行政法規的規定，“不適用是因為僅載於行政法規而非載於由立法會制定的法律”中，此與《基本法》第 103 條及第 13/2009 號法律第 6 條 18 項中的規定相矛盾。

我們清楚理解承批公司的推論，其認為訂定有關宣告批給失效後，承批公司無權要求返還已支付溢價金的規範(第 16/2004 號行政法規第 13 條)是違法的，因為違反《基本法》第 103 條規定，“澳門特別行政區依法保護私人和法人財產的取得、使用、處置和繼承的權利，以及依法徵用私人和法人財產時被徵用財產的所有人得到補償的權利”，且此是透過行政法規而非法律為之。

按承批公司所述，此乃第 13/2009 號法律第 6 條 18 項所規定事項的範圍，也就是說，涉及所有權制度、公用徵用和徵收制度。

但並沒任何理由。

首先，因為我們認為第 16/2004 號行政法規第 13 條的規定沒超越有關事項的範圍，該規範被《土地法》第 48 條第 2 款援引作為政府的補充法規，亦即所有有關溢價金的問題。

該規範僅用於澄清一個已在《土地法》及一般規則有所訂定的情況，且其並沒對現行制度引入任何修改。

其次，因為該規範並沒對抗私有財產權的保護，當中包括財產取得權；所有權人對財產的使用及收益權；財產的轉讓權及財產的不被剝奪權，均載於《基本法》第 6 條並透過第 103 條落實。

最後，即使該規範是涉及所有權制度、公用徵用和徵收制度的範疇，但並非此情況，我們不可忘記，正當制定 8 月 16 日第 230/93/M 號訓令及第 16/2004 號行政法規時，訂定內部規範的法律制度的第

13/2009 號法律仍未生效，因此，承批公司指該條規範違反此法律第 6 條 18 項是理解錯誤。

此外，按第 13/2009 號法律第 10 條所載的過渡規定，“在本法生效前已公佈的行政法規，即使未符合本法訂定的制度者，在新的法規對其作出修改、暫停實施或廢止前，有關行政法規繼續生效。”

不支付溢價金的後果在批給合同第十四條款第 1 款 d 項有所規定，根據這條款的規定，不支付溢價金可導致合同的解除，而非失效。

因此，隨著溢價金的支付，合同解除的其中一個原因已不再被核實，但此事實與宣告失效的原因無關，尤其是因承批公司本身的過錯而不遵守土地的利用，儘管已嘗試但亦無法證明非其疏忽，這樣，不能排除對其作出過錯的推定。

#### IV - 結論

綜上所述，由於承批公司在利害關係人聽證的回覆中，無法排除其犯錯行為所承受的過錯推定，體現在不執行構成批給標的、稱為“BT8”地段的土地利用的工程，行政當局應維持其作出宣告有關臨時性批給失效的決定意向，該決定意向已透過 2011 年 5 月 17 日第 333/6321.02/DSODEP/2011 號公函向承批公司作出通知。

呈上級考慮。

2011年8月16日，於澳門。」

土地委員會於2011年12月15日舉行會議，發表如下意見：

「第43/2010號案卷 - 因沒有在訂定期限內履行對土地的利用，建議宣告一幅面積3,177平方米，位於氹仔島廣東大馬路，氹仔新城市中心，稱為“BT8”地段，以租賃制度批予“Sociedade Fomento Predial Socipré, Limitada”的土地的臨時性批給失效，該臨時性批給由第125/SATOP/99號批示規範，其失效導致土地連同其上的所有改善物在無帶任何責任或負擔的情況下歸還澳門特別行政區，承批人無權要求任何賠償。

## I

1. 根據行政長官在土地工務運輸局第217/DSODEP/2010號報告書上所作的批示，因承批人不遵守有關批給合同第五、七及八條款的規定，核准展開宣告一幅面積3,177平方米，位於氹仔島廣東大馬路，氹仔新城市中心，稱為“BT8”地段，由第125/SATOP/99號批示規範，以租賃制度批予“Sociedade Fomento Predial Socipré, Limitada”公司的土地的批給失效程序的建議，並決定將案卷送交土地委員會分析及發表意見。

2. 土地委員會於 2011 年 1 月 19 日及 2 月 24 日舉行會議，透過第 30/2011 號意見書，同意批給實體的建議，根據合同第十三條款第 1 款 a 項及《土地法》第一百六十六條第一款 a 項及第二款的規定宣告有關批給失效，或根據合同第十四條款第 1 款 d 項及上述法律第一百六十九條第一款 c 項的規定宣告解除有關合同，隨後將該幅土地無帶任何責任或負擔連同其上的所有改善物歸還給澳門特別行政區，而承批人無權收取任何賠償。

3. 委員會還建議根據第 16/2004 號行政法規第十三條的規定，宣告承批人已支付的溢價金歸澳門特區所有，以及根據《行政程序法典》第 93 及 94 條的規定通知承批人由通知日起計 10 日期限內對可能作出的決定發表書面意見。

4. 土地委員會的意見書在送交行政長官確認後，行政長官透過 2011 年 3 月 24 日的批示決定在就有關宣告批給失效程序作出最終決定前，應對承批人進行聽證及請求檢察院發表意見。

5. 根據《行政程序法典》第 93 及 94 條的規定，土地工務運輸局透過 2011 年 5 月 17 日第 333/6321.02/DSODEP/2011 號公函，就可能作出的最終決定(宣告批給失效)對利害關係人進行預先聽證，並由通知日 2011 年 5 月 18 日起計 10 日期限內發表書面意見。

## II

6. 承批人於 2011 年 5 月 30 日遞交書面回覆，為著一切法律效力，上述回覆為本意見書的組成部份，並視作在此複述。

7. 這樣，收到承批人的回覆後，土地工務運輸局法律廳於 2011 年 8 月 24 日撰寫了一份報告書，為著一切法律效力，上述報告書為本意見書的組成部份，並視作在此複述。

8. 上述報告書的結論是建議保持宣告批給失效的決定，該決定已於 2011 年 5 月 17 日透過第 333/6321.02/DSODEP/2011 號公函通知承批人，當中已考慮到承批人在對利害關係人聽證作出回覆時，並無逃避其過失行為的過錯推定，即沒有執行利用批給標的所指稱為“BT8”地段的土地的工程。

9. 為履行土地工務運輸局局長於 2011 年 8 月 25 日作出的批示，將該報告書送交土地管理廳進行後續程序。

10. 土地工務運輸局土地管理廳於 2011 年 9 月 2 日撰寫第 233/DSODEP/2011 號報告書，該報告書建議上級批准將案卷送交土地委員會發表意見。有關建議獲得該局副局長及局長同意。

11. 運輸工務司司長於 2011 年 10 月 6 日在該報告書上作出批示，命令將案卷送交土地委員會發表意見。

### III

土地委員會於 2011 年 12 月 15 日舉行會議，經分析案卷，並考慮到就有關利害關係人聽證所作的 2011 年 8 月 24 日報告書的內容，根據上述報告書所載的事實及法律依據，並按照合同第十三條款第 1 款 a 項及《土地法》第一百六十六條第一款 a 項並結合同條第二款的規定，認為應宣告“BT8”地段的土地的批給失效。

然而，委員會認為須強調在處理有關不履行土地批給合同程序中的決定是儘管無履行合同可歸責予承批人，但卻沒有宣告批給失效，且隨後批出一新的期限予承批人執行利用。該等土地位於氹仔島，鄰近柯維納馬路，面積分別為 15,823 平方米，8,124 平方米及 13,517 平方米，其批給合同分別由公佈於一九九七年十二月三十一日第五十三期《澳門政府公報》第 173/SATOP/97 號批示、由公佈於一九九八年三月十一日第十期《澳門政府公報》第 13/SATOP/98 號批示及由公佈於一九九八年四月二十九日第十七期《澳門政府公報》第 32/SATOP/98 號批示等規範。」

之後，運輸工務司司長於 2015 年 5 月 14 日發表如下意見：

「第 43/2010 號案卷 - 因沒有在訂定期限內履行對土地的利用，建議宣告一幅面積 3,177 平方米，位於氹仔島廣東大馬路，氹仔新城市中心，稱為“BT8”地段，以租賃制度批予“Sociedade Fomento Predial Socipré, Limitada”的土地的臨時性批給失效，該臨時性批給由第 125/SATOP/99 號批示規範，其失效導致土地連同其上的所有改善物在無帶任何責任或負擔的情況下歸還澳門特別行政區，承批人無權要求任何賠償。

1. 根據行政長官在土地工務運輸局第 217/DSODEP/2010 號報告書上所作的批示，因承批人不遵守有關批給合同第五、七及八條款的規定，核准展開宣告一幅面積 3,177 平方米，位於氹仔島廣東大馬路，氹仔新城市中心，稱為“BT8”地段，由第 125/SATOP/99 號批示規範，以租賃制度批予“Sociedade Fomento Predial Socipré, Limitada”公司的土地的批給失效程序的建議，並決定將案卷送交土地委員會分析及發表意見。

2. 土地委員會於 2011 年 1 月 19 日及 2 月 24 日舉行會議，透過第 30/2011 號意見書，同意批給實體的建議，根據合同第十三條款第 1 款 a 項及《土地法》第一百六十六條第一款 a 項及第二款的規定宣

告有關批給失效，或根據合同第十四條款第 1 款 d 項及上述法律第一百六十九條第一款 c 項的規定宣告解除有關合同，隨後將該幅土地無帶任何責任或負擔連同其上的所有改善物歸還給澳門特別行政區，而承批人無權收取任何賠償。

3. 委員會還建議根據第 16/2004 號行政法規第十三條的規定，宣告承批人已支付的溢價金歸澳門特區所有，以及根據《行政程序法典》第 93 及 94 條的規定通知承批人由通知日起計 10 日期限內對可能作出的決定發表書面意見。

4. 土地委員會的意見書在送交行政長官確認後，行政長官透過 2011 年 3 月 24 日的批示決定在就有關宣告批給失效程序作出最終決定前，應對承批人進行聽證及請求檢察院發表意見。

5. 根據《行政程序法典》第 93 及 94 條的規定，土地工務運輸局透過 2011 年 5 月 17 日第 333/6321.02/DSODEP/2011 號公函，就可能作出的最終決定(宣告批給失效)對利害關係人進行預先聽證，並由通知日 2011 年 5 月 18 日起計 10 日期限內發表書面意見。

6. 承批人於 2011 年 5 月 30 日遞交書面回覆。

7. 這樣，收到承批人的回覆後，土地工務運輸局法律廳於 2011

年 8 月 24 日撰寫了一份報告書。

8. 上述報告書的結論是建議保持宣告批給失效的決定，該決定已於 2011 年 5 月 17 日透過第 333/6321.02/DSODEP/2011 號公函通知承批人，當中已考慮到承批人在對利害關係人聽證作出回覆時，並無逃避其過失行為的過錯推定，即沒有執行利用批給標的所指稱為“BT8”地段的土地的工程。

9. 為履行土地工務運輸局局長的批示，將該報告書送交土地管理廳進行後續程序。

10. 土地工務運輸局土地管理廳於 2011 年 9 月 2 日撰寫第 233/DSODEP/2011 號報告書，該報告書建議上級批准將案卷送交土地委員會發表意見。有關建議獲得該局副局長及局長同意。

11. 運輸工務司司長於 2011 年 10 月 6 日在該報告書上作出批示，命令將案卷送交土地委員會發表意見。

12. 土地委員會於 2011 年 12 月 15 日舉行會議，經分析案卷，並考慮到就有關利害關係人聽證所作的 2011 年 8 月 24 日報告書的內容，認為應宣告“BT8”地段的土地的批給失效。

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。」

在該意見書上，行政長官於 2015 年 5 月 15 日作出如下批示：“同意”。

在 1997 年至 2004 年之間，澳門發生了經濟危機。

直至目前，涉案土地仍未被開發利用。

### 三、法律

#### 1. 要分析的問題

要對上訴人所提出的上述問題作出分析。

#### 2. 形式瑕疵

有關下列瑕疵：

— 欠缺理由說明的形式瑕疵，因未闡明使被上訴行為有別於行政長官在類似個案中的做法和所採取的標準的事實和法律理由；

— 違反《土地法》第 167 條以及《行政程序法典》第 113 條第 1 款的規定，因為行政長官的行為並沒有宣告批給失效，只是說同意司長的意見；

— 因欠缺理由而存有形式瑕疵；

我們將 2018 年 3 月 7 日第 1/2018 號案的合議庭裁判中的理由說明視為轉錄於此。

另外，還要補充以下幾點：

並非沒有說明令其作出這一決定的事實。在被上訴行為以及其所轉用的文件中指出，之所以宣告失效是因為上訴人沒有在所批給的 42 個月期間內完成土地的利用。

並非沒有說明令其作出這一決定的法律理由。雖然可能並沒指出在作出行為當時所生效的法律規定(要提醒的是，以宣告失效為目的的行政程序是在舊《土地法》生效期間展開的)，但從該行為中還是可以十分清楚地看到之所以宣告失效是因為上訴人沒有在所批給

的 42 個月期間內完成土地的利用。

行政行為的理由說明旨在讓行為的相對人清楚地知道該行為背後的事實基礎以及相關的法律依據，而這個目的已經達到，因為上訴人從未表現出其在對批給因何被宣告失效的理由的認知上存有疑問。

最後，行政行為不必指明有關其他行政行為的事宜，這些其他行為，從上訴人的敘述來看，可能並不是想要實現與涉案行為相同的目標。

正如我們將在下文談到的，存在宣告失效的理由，因為承批人對未能在訂定的期間內完成土地的利用存有過錯。

本院一直認為，以此為由作出的這類失效宣告對於行政當局而言屬於一項約束性行為。即便行政當局在其他的行政程序中非法地沒有宣告其他的批給失效，假定這些程序的重要事實有相似之處，這個情節也完全不能對本案的承批人有任何幫助，但不排除上述這些遺漏會產生相應後果。行政相對人不能主張一項取得不合法待遇的權利。

### 3. 調查不足

上訴人指行政行為存有調查不足的瑕疵，聲稱在案卷內找不到已在 2012 年或之後讓行政長官辦公室了解到程序中的多份文件的證據；而且作為被上訴行為之依據的司長意見書也不包含土地委員會意見書中提出要將該個案與其他作出不宣告批給失效之決定的個案予以同等對待的部分。

但上訴人並沒有證明相關部門向有權作出決定的實體隱瞞了程序的文件。甚至沒能證明該實體在作出決定時並不掌握整個行政卷宗。

另外，是否將整個程序卷宗送交有權作出決定的實體是行政當局的內部問題，並不構成任何的調查不足。有權作出決定的實體在面對一份意見書擬作出決定時，如果並沒有拿到整個行政卷宗(我們並不清楚在本案中是否發生了這一情況)，他可以主動要求向其送交整個卷宗，也可以不要求。如前所述，這是行政機構內部的問題，對外來講不具有重要性。

所提出的問題不成立。

#### **4. 土地利用期：強制性或指示性**

關於 42 個月的土地利用期是一個根本性期間還是一個單純指示性期間的問題，我們將 2018 年 3 月 7 日第 1/2018 號案的合議庭裁判中的理由說明視為轉錄於此。

#### **5. 承批人對未完成土地的利用不存有過錯**

上訴人稱，不論是在 42 個月的初始期間內還是在之後，相關部門都沒有周到地作出為良好執行合同方案所必需的行為，尤其是在圖則(特別是 2011 年 5 月遞交的工程圖則)的技術審查上存在拖延。

但上訴人並沒有證明相關部門致使其無法遵守利用期。審查方案終究需要些時間，而合同本身也為此規定了期間。

利用期於 2003 年 6 月已屆滿。

但到 2011 年為止，上訴人什麼都沒做。

相反，他一直在為不開發土地作出各種解釋，例如亞洲金融危機和非典疫情。

但正如在部門的意見書中所指出，而我們也予以認同的：

「關於承批公司辯解由於 1997 年亞洲金融風暴和 2003 年出現非典型肺炎對進行土地利用構成了障礙，回想起當時，於 1999 年，承批公司（當時作為“BT8”地段的承讓公司）已接受由第 125/SATOP/99 號批示規範的合同的修改條件，而當時的不動產市場已處於金融風暴之中。倘其接受那修改是因為已具備財務能力發展合同規定的利用計劃者，反過來說，由於經濟/財務的不利形勢，則不會建議進行有關建設。

同樣地，土地工務運輸局亦不能接納以 2003 年出現非典型肺炎對不動產市場造成不利環境的理據作為不進行土地利用的合理解釋。誠然，倘承批公司遵守批給合同規定的利用期限，在由 SARS 病毒引發的流感傳染病產生副作用時，有關工程已完成。也就是說，倘當時已履行作為其義務的批給合同義務及在合同規定的期限內完成工程，有關利用已於 2003 年 6 月 16 日，即在 SARS 對亞洲經濟造成負面影響之前完成。」

至於 2003 年亞洲金融危機和任何經濟危機對澳門的影響，在此轉用我們在本院 2018 年 12 月 5 日第 88/2018 號案的合議庭裁判中所闡述的內容。

上訴人所提出的問題不成立。

#### 四、決定

綜上所述，合議庭裁定上訴敗訴。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費訂為 12 個計算單位。

將 2018 年 3 月 7 日和 12 月 5 日第 88/2018 號案和第 1/2018 號案的合議庭裁判證明書通知上訴人。

2019 年 3 月 27 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