

第 95/2018 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：Empresa Fountain (Macau), Limitada-Bebidas

被上訴人：行政長官

主題：判決·遺漏篩選已認定的事實·未獲認定的事實·列明證據方法·對於形成裁判者之心證具有決定性的依據·租賃批給因未利用土地而失效·承批人的過錯·不確定概念·可司法審查性

裁判日期：2019 年 1 月 23 日

法官：利馬(裁判書制作法官)、宋敏莉和岑浩輝

摘要：

一、只有當上訴人指出其所列出的未獲認定的事實對其案件的審理有何重要性時，司法上訴的判決中遺漏篩選(在上訴人看來)重要的已認定事實的主張的理由方能成立。亦即，只有在上訴人澄清其聲稱未獲被上訴裁判認定的事實對起訴狀中所提出的相關行為的瑕

疵而言有何重要性的情況下，上述主張理由方能成立。而且這一重要性須得到上訴法院的認同。

二、在撤銷性司法上訴中，判決既不指出不予認定的事實，也不具體列明用以認定事實的證據方法，以及那些對於形成裁判者之心證具有決定性的依據。

三、租賃批給因批給期間屆滿而失效屬於一種過期失效(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)，而承批人不遵守土地利用期間所導致的失效則屬於懲罰性失效。

四、行政長官根據 2013 年《土地法》第 166 條的規定宣告因未利用土地而批給失效的行為屬於限定性行為。

五、2013 年《土地法》第 215 條(三)項的過渡規定中規定的承批人過錯是一個不確定概念，屬於單純解釋法律的限定性活動，可受法院審查。

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

Empresa Fountain (Macau), Limitada-Bebidas 針對行政長官 2015 年 3 月 23 日的批示提起撤銷性司法上訴，相關批示以承批人未在訂定的期間內完成土地的利用，存在不履行為由宣告一幅以租賃制度批出，位於氹仔島盧廉若馬路 13 街區 A 地段，面積 2505 平方米，登記於澳門物業登記局 B43K 冊第 89 頁第 22501 號的土地的臨時批給合同失效。

中級法院透過 2018 年 6 月 7 日的合議庭裁判裁定司法上訴敗訴。

Empresa Fountain (Macau), Limitada-Bebidas 不服，向終審法院提起司法裁判的上訴，提出以下問題：

— 被上訴的合議庭裁判因未審理上訴人所提出的訴因，沒有列明未獲認定的事實，也沒有說明作出如此認定的依據而屬於無效裁判；

— 在承批人有過錯的情況下，行政長官具有宣告失效的義務性權力，而這個對於過錯的判斷完全可受審查；

— 行政當局違反了善意原則和保護信任原則，因為澳門總督 1997 年 3 月 6 日的行為核准了土地用途的變更以及合同修訂程序的第二階段，而該階段以運輸工務司司長 2005 年 11 月 16 日核准建築用途的變更、轉移批給權利以及額外批出一幅土地的批示作為標示，因而已經明示寬恕了承批人有可能存在的任何缺失，而這一行為也清楚反映出承批人仍有作出給付的合同利益。

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：

上訴人是一間從事汽水、礦泉水及其他非酒精飲品的瓶裝業務和/或生產及銷售業務的商業公司。

上訴人以租賃制度及免除公開競投方式獲批一幅位於盧廉若馬路，在氹仔新城市中心 13 街區 A 地段(13A 地段)，面積 2,505 平方米的土地。

批給的用途是修建一座高兩層的工業樓宇。

租賃的有效期為 25 年，自訂立合同的公證書之日起計。

土地的利用應在自批准合同的批示在《政府公報》上刊登之日起開始計算的 24 個月的總期間內完成。

當時的運輸暨工務政務司核准批給請求的批示刊登在 1988 年 12 月 12 日第 50 期《政府公報》上。

根據合同第 5 條第 2 款的規定，由批示公布之日起計 60 日內，上訴人須遞交工程草案(建築方案)，工程草案獲核准通知之日起 90 日內，須制定及遞交工程方案(地基、結構、供水、渠道、供電及特別設施等方案)，並自工程方案獲核准通知之日起 45 日內開始施工。

1989 年 6 月 30 日，建築方案被核准。

1989 年 12 月 18 日，上訴人提交了一份延長遞交工程方案的聲請，理由是需要對土地進行勘測。

工程方案於 1990 年 1 月 8 日遞交，工程方案獲核准的通知於 1990 年 3 月 30 日作出。

透過 1990 年 12 月 26 日的聲請書，上訴人請求將第 418/90 號工程準照的期間延長 360 日，理由是在地段的邊緣有樹木及木屋，同時請求批准拆除這些木屋。

透過 1992 年 12 月 17 日的聲請書，上訴人請求修訂批給合同，將工業用途更改為居住用途。

作為理由，上訴人提出，之所以尚未開始施工是因為其之前在澳門代理的七喜汽水已經停止生產，無法將工廠轉作其他用途，且相關部門所選定的建廠地點，即涉案之土地並不適合於上述用途，因為土地批出已過去四年了，氹仔新城市中心變成了一個中高級的住宅區。

透過 1993 年 8 月 4 日的聲請書，上訴人重申了變更土地用途的理由，並補充提出，為了獲取更高的收益及更好地利用相關地段，請求將一幅與第 13 街區 A 地段相鄰、面積約為 665 平方米的土地併入起初的地段。

時任運輸暨工務政務司於 1993 年 10 月 9 日作出如下批示：

“根據日前的實地考察，同時有鑒於本程序的進展，應採取如下解決方法，即向未能履行義務的承批人建議批出另一幅位於其他

地點、面積相等、用於工業用途的土地，並將 13-A 地段收回本地區。

若不接受此建議，則建議批准變更改用途，但要訂定一個相當於表中所列金額三倍的溢價金，以便作為相關批給以直接磋商而非通常所使用的公開招標的方式變更改為其他用途的補償。

如果這個建議也不接受，那麼應展開根據批給合同第十三條的規定宣告合同失效的程序”。

在該批示之後，透過 1993 年 10 月 15 日第 736/6063.1/SOLDEP/93 號公函，土地工務運輸司向上訴人建議“批出另一幅位於北安、面積相等、用於工業用途的土地，同時將氹仔新城市中心 13-A 地段收回本地區，請閣下在 10 月 30 日之前通知我們關於目前之建議的想法”。

透過 1993 年 10 月 30 日的聲請書，上訴人以已經在 13-A 地段上作出巨額投資和最初方案無法繼續實施為由，請求對其聲請重新作出審查，從而批准其要求，因為所收到的建議完全無法接受。

在該答覆之後，於 1993 年 12 月 29 日發出了第 93A198 號新街道準線圖，該圖改為容許興建最高為 9 米(三層)，每一單位附有兩個車位的獨立式別墅。

透過 1994 年 1 月 17 日的公函，向上訴人提出了通過支付 23,419,353.00 澳門元的溢價金更改土地用途及其最大建築面積為 2,500 平方米的建議。

透過 1994 年 2 月 3 日的聲請書，上訴人請求重新審核卷宗，因其認為溢價金是所預期的三倍，使得計劃無法實行，請求將 2,500 平方米的建築面積改為最少 7,000 平方米的住宅和 1,000 平方米的停車位。

透過 1994 年 3 月 10 日的公函，上訴人被通知，鑒於所作的回覆，更改 13A 地段用途的申請不獲考慮，並訂定須於 1994 年 3 月 31 日前作出回覆。

透過 1994 年 3 月 26 日的聲請書，上訴人提交了一份透過支付

正常情況之雙倍金額的溢價金來變更土地用途的反建議。

該反建議被政務司 1994 年 4 月 11 日的批示所接受，上訴人被批准通過支付一筆金額為 13,986,942.00 澳門元的附加溢價金繼續進行更改用途的程序，該金額是根據可利用的最大建築面積 2,500 平方米及先前發出的街道準線圖內訂定的城市規劃條件計算得出。

透過 1994 年 12 月 15 日的聲請書，上訴人指出若根據該街道準線圖內訂定的城市規劃條件利用土地，該投資在財政上不可行，因此再次請求批出另一幅面積為 655 平方米，與 13A 地段相連的地塊及更改比率，以便可以興建一座住宅面積為 7,000 平方米和停車場面積為 1,000 平方米的建築。

運輸工務政務司透過 1995 年 6 月 30 日的批示，批准將該幅面積 655 平方米的地塊與氹仔新城市中心 13A 地段合併和根據臨近地段，尤其是 BT 14C 地段的的城市規劃條件進行利用，以及維持溢價金的計算方式，即雙倍溢價金。

透過 1995 年 7 月 17 日的聲請書，上訴人聲明接受新的利用條件。

1995 年 7 月 26 日，發出了第 93A198 號新街道準線圖及第 1616/89 號地籍圖，這兩張圖於 1995 年 11 月 6 日被寄送給上訴人，以便其在最長 45 日期間內向土地工務運輸局提交新的利用土地的初研方案。

透過 1996 年 1 月 4 日的聲請書，上訴人請求延長提交利用土地初研方案的期限 90 日。

政務司透過 1996 年 1 月 26 日的批示命令寄送合同的擬本，並認為可根據城市規劃辦公室訂定的最大建築面積利用土地，且定出了在修改合同的批示於《政府公報》公布之後須提交建築計劃的期限。

合同的擬本隨 1996 年 2 月 2 日第 085/6063.1/SOLDEP/96 號公函被寄送給上訴人。

根據合同的擬本，土地面積改為 2994 平方米，其利用應遵照 1995 年 7 月 26 日發出的第 93A198 號街道準線圖，即允許修建一幢高五層的樓宇，相關建築面積和用途為：住宅面積 5988 平方米，停車場 1497 平方米，室外範圍 1497 平方米，利用期限由批示在《政府公報》公布之日起計 30 個月，同時訂定金額為 24,048,848.00 澳門元的附加溢價金。

透過 1996 年 4 月 26 日的聲請書，上訴人不同意對新批出的 621 平方米的地塊所訂定的計算方法，請求重新計算溢價金。

政務司透過 1996 年 7 月 4 日的批示將批給的溢價金減低為 21,386,370.00 澳門元，並規定須於 1996 年 7 月 20 日前聲明接受。

透過 1996 年 8 月 5 日的聲請書，上訴人請求推遲土地的利用，理由為：

“1. 鑒於澳門不動產市場目前的情況，即多種原因使得住宅供應過剩，但需求有限，在現有的庫存未被消化或者市場的規範標準

沒有發生實質性改變的情況下，在短/中期內不宜修建新的住宅。

2. 因此，聲請人暫時不具備對所收到的上述公函中所附擬本中所指的土地展開利用的條件，但仍然對所聲請的變更土地用途有興趣，在時機合適時應予實現。

3. 因此，現向閣下聲請中止變更以公布於12月12日第50期《澳門政府公報》上的第154/SAOPH/88號批示為憑證的批給合同的程序，直至1997年第三季末，以便聲請人可以慎重審視市場條件，從而就開始修建承批土地所規定的建築作出謹慎的決定”。

政務司透過1996年10月3日的批示不批准推遲利用的聲請，但同意給予一個更長的利用期及溢價金可以攤分更多期繳付，並強調，若不接受此方案，應考慮展開批給失效的程序。

該批示連同新的合同擬本於1996年10月25日被通知給上訴人，根據新合同擬本，利用期改為自更改用途的批示在《政府公報》公布之日起計48個月，溢價金分36個月繳納。

透過 1996 年 12 月 12 日的聲請書，上訴人聲明接受在相關通知函所附的擬本中提出的條件。

土地委員會於 1997 年 1 月 16 日給出同意的意見(第 05/97 號意見書)。

由於聲請人(即上訴人)公司的名稱與新用途不相符，且新用途不在公司經營業務範圍內，透過 1997 年 1 月 22 日的公函，聲請人(即上訴人)公司被要求遞交一份作出相應修改後的公司所營業務的樣本，以便附於卷宗內。

澳門總督透過 1997 年 3 月 6 日的批示核准了咨詢會的意見，批准將 13A 地段的批給改為住宅用途，同時以租賃制度及免公開競投的方式批出一幅總面積為 621 平方米，臨近 13A 地段的土地，以便併入第 22501 號土地。

透過 1997 年 5 月 6 日的公函，向上訴人寄送了修訂租賃批給合同及以同一制度批出一幅面積為 621 平方米的土地以併入原有土地

並進行利用的擬本，以便在《政府公報》上公布批示，要求上訴人在自收到公函起計的 20 日內接受公函所附擬本內所提之條件，否則程序將被歸檔。

該公函沒有得到回應。

透過 2001 年 2 月 8 日的公函，上訴人被要求在自接獲公函起計的 20 日內遞交接受合同擬本的聲明以及有關已經繳納物業轉移稅的財政司的證明文件。

在該公函中，上訴人還被告知，如不在指定的期間內遞交相關文件將有可能導致根據第 6/80/M 號法律第 164 條第 1 款 a 項的規定，相關請求被駁回，程序被歸檔。

上訴人仍沒有作出回應。

透過 2004 年 4 月 22 日的聲請書，上訴人透過其被授權人，同時也是該聲請書的聲請人永順和物業投資發展有限公司向被上訴實體說明及請求以下事項：

“1. 承批人不進行利用是因該土地全幅位於一個需依靠盧廉若馬路作通道的住宅區。

2. 為騰空土地使其負擔加重。

3. 在承批人放棄代理‘七喜’品牌後，已在澳門停止了該項業務，因此工業計劃變得不可行。

4. 由於其已在澳門停止了該項業務，無意再對土地進行利用，承批人即現上訴人已透過不可廢止的授權將權力授予第三人，其對土地已無任何權力，相關權力經多次複授權後已轉給了永順和物業投資發展有限公司。

5. 上述導致轉讓批給所衍生權利的原因以及澳門近十年來所遇到的廣泛性經濟危機都可以證明聲請轉移上述批給的權利並沒有任何投機意圖，只是為了尋求解決承批人財政問題的方法。

基於以上所述的理由，最後請求：

6. *Empresa Fountain (Macau), Limitada-Bebidas* 將租賃批給所衍生的權利以有償轉讓方式轉予永順和物業投資發展有限公司。

7. 變更改用途(最後提到程序處於最終階段，且已考慮根據被政府核准的合同擬本及透過支付一筆金額為 21,386,370.00 澳門元的附加溢價金變更改用途)，並提醒高額的溢價金已使之前的多個被授權人失去繼續進行變更改用途程序的興趣或財政上的可能性；聲請人還強調其重新啟動變更改用途程序的財政能力，並堅稱基於以上所述的原因，能夠證明其沒有任何投機意圖，而且希望能夠通過將土地變更改為住宅用途來彌補其所承擔的巨額開支和解決城市規劃的問題。

8. 根據不動產市場的情況，以一般參數訂定溢價金及免除任何處罰。

9. 批准利用的初研方案，即批出一塊面積 621 平方米的土地，並興建一幢面積為 8750 平方米的住宅和一個面積為 2283 平方米的停車場”。

運輸工務司司長透過 2005 年 11 月 16 日的批示，批准跟進更改用途和將批給所衍生權利轉予上訴人之被授權人的程序，同時根據第 16/2004 號行政法規計算溢價金，不加重數額。

該批示被通知給申請公司，並要求其遞交建築計劃。

透過 2006 年 2 月 7 日的公函，向上訴人的被授權人永順和物業投資發展有限公司寄去了第 93A198 號新街道準線圖。

透過 2006 年 2 月 16 日的公函，向上訴人的被授權人永順和物業投資發展有限公司寄去了一份第 1616/1989 號地籍圖的樣本。

但上訴人並沒有遞交建築計劃。

透過 2006 年 11 月 3 日的聲請書，上訴人向土地工務運輸局聲請發出平整土地的工程準照。

透過 2006 年 12 月 5 日的聲請書，上訴人及 13B 地段的承批人聲請將 13A 地段和 13B 地段作共同利用，並請求發出新的街道準線

圖。

透過 2007 年 3 月 9 日的聲請書，再次提出了共同利用的聲請。

透過 2008 年 5 月 8 日的公函，上訴人被告知在完成城市計劃的研究和調整之後才會發出街道準線圖。

透過 2011 年 5 月 31 日的公函，土地工務運輸局通知上訴人的被授權人永順和物業投資發展有限公司，由於其沒有履行利用土地的義務，上訴人及其被授權人應就未能遵守土地的利用期間作出解釋及說明，否則將宣告批給失效或解除批給合同。

永順和物業投資發展有限公司於 2011 年 6 月 29 日作出回應。

透過 2012 年 11 月 23 日的公函，透過其被授權人，上訴人在利害關係人聽證中得知了 13A 地段的批給有可能因未履行合同義務而被宣告失效的決定意向。

於 2012 年 12 月 6 日，上訴人透過其被授權人向被上訴實體遞

交了書面辯護。

經舉行 2014 年 10 月 23 日的會議，土地委員會出具了以下意見書：

「第 59/2013 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，且為期 25 年的租賃期限已屆滿，由於該批給屬臨時性質，並不符合續期基本要件，因此建議宣告一幅面積 2,505 平方米，位於氹仔盧廉若馬路，稱為氹仔新城市中心 13A 地段，以租賃制度及免除公開競投方式批予 Empresa Fountain (Macau) Limitada (商業登記名稱為 Empresa Fountain (Macau) Limitada - Bebidas)的土地的臨時性批給失效，該批給合同由第 154/SAOPH/88 號批示作為憑證，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。

I

1. 透過公佈於 1988 年 12 月 12 日第 50 期《政府公報》的第 154/SAOPH/88 號批示，以租賃制度及免除公開競投方式，批予 Empresa Fountain (Macau) Limitada(商業登記名稱為 Empresa Fountain (Macau) Limitada - Bebidas)一幅面積 2,505 平方米，位於氹仔盧廉若馬路，稱為氹仔新城市中心 13A 地段，以興建一座樓高兩層，作工業用途之樓宇。

2. 按照批給合同第二條款的規定，土地租賃期限為 25 年，由簽署合同公證書日起計，即至 2013 年 12 月 11 日。(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 號法律第一百二十七條的規定，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 號法律第四條第一款的規定，由本法律修訂的第一百二十七條的規定，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. 根據批給合同第五條款第一款的規定，土地利用的總期限為

24 個月，由上述批示公佈日起計，即至 1990 年 12 月 11 日。此外，同一條款第二款規定，由批示公佈日起計 60 日內，承批人須制定及遞交工程草案(建築方案)；工程草案獲核准通知日起計 90 日內，制定及遞交工程案(地基、結構、供水、渠道、供電及特別設施等方案)；以及工程方案獲核准通知日起計 45 日內開始施工。

4. 按照批給合同第十一條款的規定，在樓宇發出使用准照日起計 15 年內不得轉讓批給。

5. 按照該合同第九條款的規定，溢價金訂定為 1,625,960.00 澳門元，以分期付款的方式支付。根據財務跟進資料顯示，承批人已清繳溢價金。

II

6. 承批人於 1990 年 12 月 26 日向土地工務運輸司提出申請，表示由於該土地上有樹木及木屋，妨礙劃定土地的地界和訂定街道準線圖，以及須清遷其上的木屋之問題，以致土地未能在批給合同規

定的限期內完成利用，因此承批人申請將利用期延長 360 日。

7. 土地工務運輸司土地廳(Departamento de Solos)於 1991 年 4 月 22 日撰寫第 92/SOLDEP/91 號報告書，建議就遲延利用土地對承批人科處 71,000 澳門元，在繳清罰款後，才批准有關延期申請。該司司長於 1991 年 5 月 13 日作出批示，指出須先釐清就遲延劃定土地的地界和訂定街道準線圖是否可歸責於承批人，並在有需要時採取適當措施。其後該司城市建築物廳(Departamento de Edificações Urbanas)於 1993 年 8 月 12 日透過內部通訊告知土地廳，已清遷了該土地上之非法建築物。基於相關程序至 1993 年 8 月 12 日才完成，行政當局最終並沒有就該延期申請作出批示。

8. 於 1992 年 5 月 15 日，承批人將土地批給所衍生的狀況的處分權及在程序中做出相關行為的權力，透過不可廢止及雙方代理權之授權方式授予甲及乙。

9. 於 1992 年 11 月 3 日，上述被授權人將其從承批人獲得之權力以同等之授權方式授予丙、丁及戊又名戊 1。

10. 於 1992 年 12 月 17 日，上述複被授權人以承批人之被授權人身份向土地工務運輸司提交了更改土地用途的申請。

10.1. 汽水廠的計劃已被完全批核，但因生產汽水的准照已被終止，故沒有開展工程；

10.2. 基於其工廠性質不能轉型，因此需要編制其他計劃；

10.3 於批給四年後，仍沒有落實任何工業計劃，而該區的建設亦起了變化，改為興建住宅，因此已不再在盧廉若馬路一帶興工業單位，該馬路亦難讓重型車輛行走和進出，但有關土地除了該馬路，別無其他通道；

10.4 為騰空土地、繳付溢價金及編製圖則，已向該計劃投放所須的金額，為此，根據已提交的計劃書(所提交的計劃建議興建一幢樓高四層(7,163 平方米)及設有 621 平方米停車場的樓宇)，申請將批給的用途改為住宅。該計劃書除遵守現行的城市規劃條件及規定外，亦包括將一塊面積 655 平方米的無主土地，併入所批出的土地。

11. 對於該申請，在諮詢了當時的澳門投資貿促局、經濟司、土地工務運輸司城市設計室(Gabinete de Planeamento Urbano)的意見後，土地廳於 1993 年 8 月 19 日撰寫第 121/SOLDP/93 號報告書，考慮到氹仔新城市中心的城市面貌已改變和在騰空土地方面的費用及所遇的困難，建議接納更改土地用途的申請，其後，該司司長於 1993 年 10 月 9 日作出批示，建議另覓一幅工業用途的土地作替代；又或批准更改原土地的用途，但須按照表中訂立一相當於三倍的溢價金作為抵償，如申請人兩個方案都不接受，則啟動宣告批給失效的程序。

12. 其後，於同年 10 月 15 日，土地工務運輸司致函于申請人，建議批出另一幅同等面積，位於氹仔北安作工業用途的土地，同時收回氹仔新城市中心 13A 地段。申請人於 1993 年 10 月 30 日回覆重申，設立汽水廠計劃的不可行及已斥資騰空土地和繳付溢價金，要求行政當局對更改用途的申請再次進行評估。

13. 為跟進運輸暨工務政務司的批示，土地廳透過內部通訊要求城市設計室發出新的街道準線圖，有關街道準線圖(第 93A198 號)於

1993 年 12 月 29 日發出，該圖容許興建一幢最高為 9 米(三層)，土地覆蓋率為 50%，最大地積比率為 1 及每一單位附有兩個車位的獨立式別墅。

14. 土地工務運輸司於 1994 年 1 月 17 日致函子申請人，通知其根據 1993 年 10 月 9 日運輸暨工務政務司批示，透過支付溢價金 23,419,353.00 澳門元，其更改土地用途及其最大建築面積為 2,500 平方米之計劃方可視為可予核准。申請人於 1994 年 2 月 3 日回覆中要求行政當局重新審核該案卷，因認為繳付三倍溢價金將使計劃無法實行。

15. 基於申請人回覆表明不接受由行政當局提出之建議，故此，行政當局於同年 3 月 10 日致函予申請人，通知申請人其所要求更改氹仔新城市中心 13A 地段之用途的申請不獲考慮，以及訂定申請人須於 1994 年 3 月 31 日前對此公函作出回覆。

16. 申請人於 1994 年 3 月 26 日作出回覆，請求對更改用途繳付相當於按一般條件訂定的雙倍的溢價金。該提議獲 1994 年 4 月 11

日運輸暨工務政務司的批示同意。透過 1994 年 6 月 17 日致函通知申請人，有關批示批准透過繳交附加溢價金 13,986,942.00 澳門元，繼續進行更改用途的案卷，而該金額是根據可利用的最大建築面積 2,500 平方米及先前發出的街道準線圖內訂定的城市規劃條件計算得出。

17. 申請人於收到上點所述的公函後，於 1994 年 12 月 16 日向運輸暨工務政務司辦公室提交申請書，指出若根據該街道準線圖內訂定的城市規劃條件利用土地，該投資在財政上並不可行。因此申請人申請批給另一幅面積 655 平方米，與 13A 地段相連的地塊及更改該等比率(土地覆蓋率及地積比率)，以便可以興建一座住宅建築面積有 7,000 平方米和停車場 1,000 平方米的樓宇。根據運輸暨工務政務司於 1994 年 12 月 16 日所作的批示，將該申請送交土地工務運輸司進行審議。

18. 為此，城市設計室撰寫第 29/GPU/95 號報告書，主要內容為：由於已為毗鄰地段訂定參數值：最大高度為海拔 34 米，可興建 M 級

樓宇，因此可以修改有關的街道準線圖及同意將所申請的地塊與已批給的土地合併，使能興建一座建築面積 7,500 平方米並設有停車場的住宅樓宇。

19. 其後，於 1995 年 6 月 30 日，運輸暨工務政務司於第 112/SOLDEP/95 號報告書作出批示，批准將該幅面積 655 平方米的地塊與氹仔新城市中心 13A 地段合併和根據鄰近的地段(尤其是 BT14C)的城市規劃條件進行利用，以及維持溢價金的計算方式，即根據第 230/93/M 號訓令計算雙倍溢價金。

20. 土地工務運輸司於 1995 年 7 月 10 日致函將通知申請人上述批示內容，並規定其須於 1995 年 7 月 15 日前回覆。申請人於 1995 年 7 月 17 日提交聲明書明確接受公函所述的條件。

21. 土地工務運輸司於 1995 年 7 月 26 日發出第 93A198 號新的街道準線圖，地圖繪製暨地籍司亦於 1995 年 10 月 12 日發出第 1616/89 號地籍圖，上述兩圖已於 1995 年 11 月 6 日寄送給承批人，以使其提交新的初研方案。

22. 申請人於 1996 年 1 月 4 日請求延長提交初研方案的期限 90 日。運輸暨工務政務司於 1996 年 1 月 26 日在第 12/SOLDEP/96 號報告書作出批示，表示為加快程序，命令將有關的合同擬本寄送承批人，並認為可根據城市設計室訂定的最大建築面積利用土地，且定出了在修改合同的批示於《政府公報》公佈之後須提交建築計劃的期限。

23. 土地工務運輸司於 1996 年 2 月 2 日致函將上述內容通知申請人，但由於申請人沒有收到該公函，所以於 1996 年 4 月 2 日再次致函將修改合同的擬本寄給承批人，同時規定其於 20 日期限內提交接受聲明。根據該合同擬本，土地面積改為 2,994 平方米，其利用應遵照 1995 年 7 月 26 日發出的第 93A198 號街道準線圖，即允許按以下的建築面積及用途：住宅面積 5,988 平方米，停車場面積 1,497 平方米及室外範圍 1,497 平方米，興建一幢五層高的樓宇，利用期限由批示在《政府公報》公佈之日起計 30 個月及訂定附加溢價金金額為 24,048,848.00 澳門元(該金額是以當時生效的計算表雙倍計算，並已減去已繳付的溢價金)。

24. 於 1996 年 4 月 26 日，申請人表示不同意協定的計算方法，即以最初土地的面積計算雙倍溢價金用於新批出的 621 平方米的地塊，其認為該地塊約 24% 的建築面積不應受罰，不應繳付雙倍溢價金，因此要求再重新計算溢價金。

25. 對此，土地廳透過第 115/SOLDEP/96 號報告書分析該項申請，運輸暨工務政務司於 1996 年 7 月 4 日作出批示，表示經考慮不動產市場的情況，批准申請人要求將附加溢價金減至 21,386,370.00 澳門元的申請，並規定須於 1996 年 7 月 20 日前回覆。

26. 土地工務運輸司於 1996 年 7 月 10 日致函將批示內容通知申請人。申請人於 1996 年 8 月 5 日表示，由於不動產市場的情況，住宅供應增加但需求少，為慎重審視市場條件，申請暫停更改用途的程序直至 1997 年第三季末。運輸暨工務政務司於 1996 年 10 月 3 日作出批示，否決該申請，但同意延長利用期限及將溢價金攤分更多期繳付。

27. 土地工務運輸司透過 1996 年 10 月 25 日致函將批示內容對

其作出通知，利用限期改為自批示在《政府公報》公佈之日起計 48 個月及溢價金分 36 個月繳交。申請人於 1996 年 12 月 13 日提交聲明書聲明接受合同條款。案卷隨後送交土地委員會，該委員會於 1997 年 1 月 16 日發出第 05/97 號意見書，總督於 1997 年 3 月 6 日確認該意見書。

28. 土地工務運輸司於 1997 年 5 月 6 日將合同擬本寄送予申請人，為著在《政府公報》公佈批示的效力，要求申請人在 20 日內提交聲明同意接受合同擬本內訂定的條款。

29. 然而，行政機關一直都沒有收到任何聲明書。於 2001 年 2 月 8 日，再次致函于申請人要求其在 20 日內提交接受聲明書，以便將修改合同在《政府公報》上公佈。但仍沒有收到任何回覆。

30. 直至於 2004 年 4 月 22 日，永順和物業投資發展有限公司以承批人的被授權人身份作為第一申請人，以及以自身名義作為第二申請人共同向行政當局提出更改土地用途及移轉批給所衍生的權利之申請，扼要內容如下：

30.1 承批人不進行利用是因該土地全幅位於一個需依靠盧廉若馬路作通道的住宅區；

30.2 為騰空土地使其負擔加重；

30.3 在承批人放棄代理“七喜”品牌後，已在澳門停止了該項業務，因此工業計劃變得不可行，因此承批人已無意再對土地進行利用；

30.4 此外，自 1992 年 5 月起，承批人陷入嚴重的財政困難，以及考慮到上述原因及困難，故將土地批給所衍生的權利透過不可廢止的授權授予第三人，在經過多次複授權後授予永順和物業投資發展有限公司，所以承批人在該土地已無任何權力；

30.5 上述導致轉讓批給所衍生的權利的原因以及澳門近十年來所遇到的廣泛性經濟危機，都可證明申請轉移上述批給的權利並沒有任何投機意圖，只是為了尋求解決承批人財政問題的方法；

30.6 請求批准 Empresa Fountain (Macau), Limitada-Bebidas 將租

賃批給所衍生的權利以有償轉讓方式轉予永順和物業投資發展有限公司；

30.7 批准更改用途，根據不動產市場情況，以一般參數訂定溢價金及免除任何處罰；

30.8 申請批准利用的初研方案，該方案是原先批給的土地連同新批出鄰近一塊面積 621 平方米，用作興建一幢住宅建築面積為 8,750 平方米和停車場建築面積為 2,283 平方米的樓宇的土地批給。

31. 就上述申請，土地管理廳分別諮詢了該局城市規劃廳、城市建設廳及運輸廳之意見。

32. 城市規劃廳於 2004 年 6 月 1 日回覆土地管理廳，將其第 75/DPU/2004 號報告書副本送交土地管理廳，該報告書認為以下各項應維持有效：城市條件(1995 年 7 月 26 日發出的街道準線圖)，以及該初研方案須遵守土地的邊界及用途和街道準線圖訂定的指數。城市建設廳於同年 9 月 27 日透過報告書發表意見，該局副局長於 2004

年 9 月 16 日在該報告書上作出批示，該初研方案視為“可予核准”。運輸廳於同年 10 月 20 日發出意見，表示停車場僅需要一條進出通道，並應該取消獨立車庫，以減少對公共道路的影響。亦應該遵守街道準線圖有關公共行人道及消防緊急通道區域的規定。

33. 土地管理廳透過 6 月 29 日第 10/DSODEP/2005 號報告書，詳述了該案卷背景並作如下結論呈上級考慮：

33.1 繼續進行更改工業用途為住宅及停車場用途的程序；

33.2 移轉批給所衍生的權利予永順和物業投資發展有限公司；

如批准該等請求，則考慮：

33.3 訂定溢價金的計算方法及是否加重溢價金(原以公開競投批出的土地的溢價金作雙倍計算，而新批出地塊的溢價金則按一般計算)；

33.4 把已收到的意見送交申請人，以使其製作建築計劃。

34. 運輸工務司司長於 2005 年 11 月 16 日在於上述報告書作出批示，批准跟進更改用途及將批給所衍生的權利移轉予被授權人 - 永順和物業投資發展有限公司的程序，並根據第 16/2004 號行政法規計算溢價金，無須加重有關數值。

35. 於 2005 年 11 月 22 日將上述批示通知永順和物業投資發展有限公司，並要求申請人按照初研方案所發出的意見和即將發出的新街道準線圖及地籍圖提交建築計劃。

36. 及後，城市規劃廳於 2006 年 2 月 2 日發出新的第 93A198 號街道準線圖，並於 2006 年 2 月 7 日寄給申請人，地圖繪製暨地籍局亦於 2006 年 2 月 15 日發出新的第 1616/1989 號地籍圖。

III

37. 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。

38. 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。

39. 按照上款所述報告書中訂定的閒置土地分級標準，本案卷屬一項「最嚴重」(土地批給期限尚餘不足 5 年)以及一項「嚴重」(核准進行更改用途的程序後沒有遞交任何計劃，超過一次或多重授權而未依合同利用土地)情況的個案。故此，土地管理廳於 2011 年 5 月 31 日透過公函，要求承批人遞交解釋延誤土地利用的原因及提交一切適用說明的資料。

40. 永順和物業投資發展有限公司以承批人之被授權人身份回覆已收悉上述公函，並於 2011 年 6 月 30 日提交申請，內容概括如下：

40.1 永順和物業投資發展有限公司自 2004 年 3 月才獲得代表土地承批人的權力；

40.2 於 2004 年 4 月 22 日，申請人向土地工務運輸局請求移轉分析中土地的批給所衍生的權利、更改土地用途為住宅及停車場及批出一幅面積 621 平方米的相鄰土地以便共同利用；

40.3 因應氹仔該區域對住宅的需求而提出更改用途的請求，運輸工務司司長於 2005 年 11 月 16 日作出批示，批准更改用途、批出一幅面積 621 平方米的地塊以併入原有土地及將批給所衍生的權利移轉予申請人；

40.4 於 2006 年 2 月 7 日發出新的第 93A198 號街道準線圖；

40.5 於 2006 年 11 月 3 日，申請人向土地工務運輸局申請發出平整土地的工程准照，以及請求批准進行配合民航局的意見書要求

條件之建築工程，但上述兩項請求並沒有得到答覆；

40.6 申請人維持利用土地的興趣，並表示願意與政府就城市景觀方面合作，於 2007 年 3 月 9 日聯同因此鄰“13A”地段的“13B”地段的承批人一同提交了文件，希望共同發展該兩地段，並同意讓出土地以擴寬盧廉若馬路；

40.7 於同日請求發出合併“13A”及“13B”地段的街道準線圖；

40.8 於 2008 年 5 月 8 日收到土地工務運輸局第 363/DPU/2008 號公函，即在提交上述建議之日起計 14 個月後，才獲通知正對兩幅土地的規劃進行研究，並表示只有在該研究完成後才可以發出街道準線圖；

40.9 對於該公函，申請人視作共同利用“13A”及“13B”地段具有被核准的可能性；

40.10 然而，直至今日為止，申請人仍未收到街道準線圖及有關未發出該準線圖的任何解釋；

40.11 對於行政當局於 2011 年 5 月 31 日公函所指的不履行合約，申請人強調，根據其所述的理由，已表明其並沒有失去利用土地的興趣；

40.12 關於該不履行，申請人表示，自從獲得批給合同所衍生的權利後，便期望政府啟動繼續案卷的程序，及期待著合同擬本或對合併利用兩地段之申請的答覆；

40.13 對於不履行的情況，申請人僅發現非因其行為或遺漏的原因而造成的拖延；

40.14 透過與土地工務運輸局的多次接觸，申請人認為本局經常向其傳達一個觀念，就是不論是分開還是合併利用土地，都無任何迫切性，因從未向該公司表達此意圖。這令該公司認為最好還是待所有懸而未決的問題有明確規定，即等待該區的規劃研究結果；

40.15 於收到 2011 年 5 月 31 日的信件前，政府從沒有通知申請人其已被納入不履行合約的情況，亦沒有指出任何附加期限，讓其

遞交按照 2011 年 11 月 16 日運輸工務司司長批示已同意的用途和利
用來編製的計劃；

40.16 申請人在結論中指出，願意與政府一同研究利用計劃，使
其與氹仔島該區的新發展計劃相容，並請求：

40.16.1 推動進行修改批給合同案卷的最後程序；或

40.16.2 若政府認為應該維持原有用途，該公司會表示完全贊同
並請求批出提交相關計劃的期限。

41. 為審議承批人的回覆，土地管理廳於 2011 年 7 月 20 日請求
城市建設廳提供在批給批示公佈後，由承批人所提交的計劃的所有
資料。於同年 8 月 12 日，根據城市建設廳回覆所提供的資料，該廳
並沒有申請人所述的有關共同利用“13A”及“13B”地段之資料。

42. 土地管理廳於 2011 年 11 月 10 日要求城市規劃廳提供氹仔
新城市中心“13A”及“13B”地段的共同利用申請及相關規劃研究的所
有資料。城市規劃廳於 2011 年 11 月 25 日回覆，有關共同利用“13A”

及“13B”地段的申請是直接向該廳申請，同時城市規劃廳確認並沒有核准任何有關共同利用“13A”及“13B”地段的都市規劃研究。

43. 就此事宜，土地管理廳查閱了“13B”地段的批給案卷(第 6120.03 號案卷)，確認該土地已按批給合同規定的用途進行利用，而為著該重新利用，已於 2011 年 8 月 11 日發出了第 90A015 號街道準線圖，當中許可更改用途及興建一幢樓高達海拔 80 米及最少 70%面積小於 60 平方米的住宅單位的樓宇。這意味著“13B”地段的承批人已無意進行合併利用。

44. 土地管理廳透過 2011 年 12 月 5 日第 236/DSODEP/2011 號報告書，就案卷的情況向上級匯報，該報告書內容載於卷宗第 113 至 125 頁，主要內容如下：

44.1 這是一份租賃期於 2013 年 12 月 11 日屆滿，但時至今天，土地仍未被利用的批給合同。

44.2 承批人根據批給合同規定的利用提交了計劃書，但由於騰

空土地困難而延遲了對土地的利用，並於 1990 年 12 月 26 日請求延長利用期限。由於若干條件轉變了而導致對土地之利用沒有被執行：如生產汽水的准照被終止；難以適用其他種類的工業計劃；工業計劃不適合設於氹仔新城市中心區，因為僅有盧廉若馬路這單一進出通道；該區域已改為高尚住宅用途。

44.3 承批人之被授權人丙，丁及戊，於 1992 年 12 月請求將批給用途改為住宅用途。

44.4 案卷的發展正如上文所述，土地委員會在發出就修改合同擬本及將用途改為住宅的意見書後，該意見書已於 1997 年 3 月 6 日被總督確認。

44.5 於 1997 年 5 月至 2004 年 4 月期間，案卷毫無變化。該期間由於發生國際金融危機，使澳門特別行政區的不動產業亦出現危機，令住宅、商業及辦公室單位的供應過剩。

44.6 而承批人現時的被授權人永順和物業投資發展有限公司對

移轉權利給它的請求作出解釋，表示這是一個解決承批人及其他被授權人財政問題的方法，因為該公司有財政能力去恢復進行該案卷，故並不應被認為是投機行為。

44.7 然而，鑑於不動產市場的情況，為了令該項目於財政上變得可行，請求將進價金以一般標準計算及免除任何處罰。運輸工務司司長於 2005 年 11 月 16 日作出批示，核准跟進該更改用途及移轉批給衍生權利的案卷及在免除任何加重數值下計算溢價金。

44.8 共同利用“13A”及“13B”地段的申請書是直接交予城市規劃廳，而 2008 年 3 月 8 日第 363/DPU/2008 號公函令申請人產生期盼，認為於制定研究後，該申請也許會被批准，因此，該日期之後的期間不應被視為屬申請人的責任。

44.9 按照該不履行框架，認為承批人觸犯了第 4)項的一個“最嚴重”情況和第 7)及 12)項結合的一個“嚴重”情況。

45. 土地管理廳代廳長建議將該報告書送交法律廳諮詢法律意

見，土地工務運輸局局長表示同意。

46. 為此，法律廳透過 2012 年 1 月 27 日第 3/DJUDEP/2012 號報告書發表意見，理由詳載於卷宗第 40 至 50 頁(原文為葡文)，摘錄如下：

46.1 被授權人永順和物業投資發展有限公司遞交不遵守土地利用所訂的總期限的解釋，有關的延遲已超過 21 年，是否應被考慮為批給合同第八條款第二款規定的，因遇有不可抗力或發生被證實為非承批人所能控制的其他特殊情況。

46.2 首先，重點討論 5 月 31 日土地工務運輸局第 389/6063.03/DSSOPT/2011 號公函所牽涉的問題，乃不遵守土地利用的總期限，並已於 1990 年 12 月 11 日結束，毫無疑問地，承批人須履行與行政當局簽訂的合同，但最終沒有履行。

46.3 於 2011 年 6 月 30 日回覆土地工務運輸局的公函時，被授權人沒有按其義務提供一個為何沒有按合同第五條款所訂的期限進

行土地利用的解釋，只是據理反駁及闡述自 2004 年 4 月起發生的事實，但承批人應當遞交不遵守土地利用期限的解釋，此舉可避免負上因不履行批給合同中所承擔的義務而引致對公共利益造成損害的責任。

46.4 另一方面，永順和物業投資發展有限公司表示其不知道土地在 2004 年之前的未被利用的原因。這似乎不太合理，即是不知道為何不遵守有關土地的利用期限，但不能以這些理由接納其不可歸責，因為該公司已透過複授權賦予權力處理該土地，明顯地已了解批給的真實情況，特別是相關批給合同所衍生的義務，尤其是批給合同的主要義務，即進行利用。

46.5 無論如何，須要指出的是，透過設定為被授權人之利益及不可廢止的授權並不導致移轉被代理人之法律地位，因此，現時在程序中唯一具正當性的被授權人是永順和物業投資發展有限公司，而承批人 Empresa Fountain (Macau) Limitada-Bebidas 為批給之擁有人，因為被授權人以物主(Dominus)之名義做出行為，透過授權書代

表授權人而並不獲轉移權利。

46.6 透過運輸工務司司長於 2005 年 11 月 16 日作出批示修改批給合同及核准更改土地的用途，但這與事實不符，因為根據《土地法》第一百零七條的規定「修改土地的用途或更改土地的利用，均須獲得行政長官之許可」，隨後方可修改批給合同。

46.7 運輸工務司司長批示批准展開透過更改用途，修改合同的程序，但由於利害關係人沒有遞交建築計劃，同時亦沒有按土地工務運輸局寄予被授權人的函件的要求遞交進行程序所需的其他文件（見 2005 年 11 月 22 日第 664/6063.02/DSODEP/2005 號公函第 2 點第 9)項），故仍沒完成有關的程序。

46.8 然而，倘沒有進行合同的修改，並基於規範該修改合同的批示須於《澳門特別行政區公報》公佈批准有關更改土地的用途由工業改為住宅及停車場，自然地土地工務運輸局不能發出任何工程准照，而且利害關係人亦沒有按其擬更改的用途遞交所要求的建築計劃，因此修改程序無法完成。

46.9 義務履行的制度，無論該等義務屬法定來源或合同來源(本個案為合同來源)，參考法律主要遵守三個一般原則：守時原則(《民法典》第四百條)、整體原則(第七百五十三條第一款)及善意原則(第七百五十二條第二款)。

46.10 然而，肯定的是自 1988 年 12 月合同簽訂之日起，承批人已沒有遵守該等原則中最重要原則來履行利用的義務，即守時原則，此乃要求須按時履行合同及債務人須逐項履行所訂的義務。

46.11 因此，不容置疑地，承批人沒有進行，甚至沒有在合同訂定的期限內展開在該土地上建造規定的樓宇，承批人須遞交具說服力的理由證明不遵守土地利用期限不屬其過錯，從而排除承批人之過錯推定。

46.12 考慮到承批人佔有屬國家所有權的土地的期間(22 年)沒有進行任何利用，及基於澳門特別行政區缺乏土地，因此無需太致力查清因其不履行而令行政當局所受的損失或損害。

46.13 目前分析的批給合同失效屬「失效 - 處罰」的性質，因證實承批人不履行受合同約束的義務，尤其是按所訂的期限及條件對批給土地進行利用的責任(參見合同第五條款、第八條款、第十三條款第一款 a 項及《土地法》第一百零三條)。

46.14 在失效 - 處罰的情況，立法者之主要目的並非基於法律之確切止及安定性，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，而是對承批人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。

46.15 按所指的理由，我們認為不遵守須於 1990 年 12 月 11 日完成的土地利用的總期限的所有責任，可完全歸責於承批人，現由永順和物業投資發展有限公司代表。

46.16 基於此，面對絕對不履行合同義務，批給實體(行政當局)沒有其他辦法，唯有消滅本批給並透過宣告合同失效將土地歸還給批給實體，因已符合失效條款所訂的其中一個理由，即第八條款規定的加重罰款期限屆滿(參見第十三條款第一款 a 項)，以及沒有按期

限及合同的規定利用土地(參見《土地法》第一百六十六條第一款 a 項及第二款)。

46.17 因此在批給的範圍內，失效須由行政長官批示宣告，並公佈於《澳門特別行政區公報》(見《土地法》第一百六十七條)。

46.18 另一方面，根據第 236/DSODEP/2011 號報告書所述，經參考 2010 年 5 月 12 日第 095/DSODEP/2010 號報告書內所訂的閒置土地狀況劃分及其處理準則，承批人違反了一組“最嚴重”的情況：4) 土地批給期限尚餘不足 5 年；以及違反了一組“嚴重”的情況(7+12)：7)批准跟進更改用途的程序之後沒有遞交任何計劃及 12)超過一次或多重授權而未依合同利用土地。

46.19 我們現正面對不履行合同的情況，合同訂定的一切期限已過，以及第八條款規定的加重罰款期限亦屆滿，因此可完全歸責於承批人。

46.20 綜上所述，我們認為承批人沒有遞交不遵守土地利用期限

的任何解釋，只是按其意見，闡述至少自 2006 年 11 月起為何沒有正常跟進更改用途的程序及隨後的合同修改的理由。然而，該等理由與不履行合同的分析毫無關係(沒有進行合同規定的利用)，在此情況下，不能視為合同第八條款第二款及第三款規定的情況“因遇有不可抗力或發生被證實為非承批人所能控制的其他特殊情況”。

46.21 因此按所指的理由，我們認為行政當局，作為批給實體，面對符合失效的前提條件，應根據合同第十三條款第一款 a 項及《土地法》第一百六十六條第一款 a 項及第二款的規定應繼續進行宣告本批給合同失效的程序，而該程序已透過發函要求承批人解釋而展開，並根據同一條款第二款及第三款及《土地法》第一百六十七及第一百六十八條規定的手續，以及在作出最終決定之前，應根據《行政程序法典》第 93 條規定的程序對利害關係人進行聽證。

46.22 最後，還須指出本批給相關的溢價金已全數付清，並根據第 16/2004 號行政法規第十三條的規定“屬批地宣告失效的情況，承批人已繳納的一切溢價金歸澳門特別行政區所有。”

47. 法律廳廳長建議將上述報告書送交法律工作小組分析，該局局長於 2012 年 2 月 3 日在該報告書上作出同意建議的批示。

48. 由行政長官於 2011 年 11 月 23 日批示設立的法律工作小組，透過 2012 年 9 月 4 日第 34/GTJ/2012 號報告書作出分析，考慮到第 236/DSODEP/2011 號報告書所敘述的事實，同意載於第 03/DJUDEP/2012 號報告書的意見，並建議根據合同第十三條款第一款 a 項的規定展開宣告土地批給失效的程序，並須就決定意向對承批人進行聽證，隨後將案卷送交土地委員會，供其分析及發表意見，以及進行後續的程序。

49. 在考慮法律廳第 3/DJUDEP/2012 號報告書以及法律工作小組第 34/GTJ/2012 號報告書的分析及意見後，土地管理廳撰寫 2012 年 10 月 5 日第 254/DSODEP/2012 號報告書作進一步分析，並建議按照合同第十三條款第一款 a 項及土地法第一百六十六條及第一百六十七條的規定，展開宣告土地批給失效的程序，並按照第 16/2004 號行政法規第十三條的規定承批人已繳納的一切溢價金及利息歸澳門

特別行政區所有，而承批人無權要求任何賠償。並建議進行聽證程序、將案卷送交土地委員會分析及發表意見，以及跟進後續程序。在土地工務運輸局代局長於 2012 年 10 月 5 日作出同意土地管理廳的意見，運輸工務司司長於 2012 年 11 月 8 日作出贊同意見後，行政長官亦於 2012 年 11 月 12 日作出同意批示。

50. 於 2012 年 11 月 23 日，土地管理廳透過公函將有關的決定意向通知承批人的被授權人 - 永順和物業投資發展有限公司，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。

51. 其後，永順和物業投資發展有限公司於 2012 年 12 月 6 日提交回覆，有關內容載於卷宗第 61 頁至第 67 頁，在此視為全部被轉錄，主要內容如下：運輸工務司司長於 2005 年 11 月 16 日批准展開因更改土地用途而修改批給合同的程序，此乃對私人創設權利的行為，而現在行政當局卻說申請人不履行原批給合同，那麼，為何行政當局在作出上述批示後不隨即解除合同或宣告合同失效？其認為行

政當局違反延續原則、善意原則和維護信賴原則；申請人認為自上述批示作出後，開展修改合同程序的責任屬於行政當局，但行政當局並沒有準備合同擬本及要求申請人提供任何文件。申請人最後作出如下結論：重申其在2011年6月30日的申請書中提及的所有內容，以及認為宣告有關批給合同失效的決定違反《行政程序法典》第八條規定的善意原則和維護信賴原則而屬違法；不存在因不履行原有合同而導致解除批給或宣告批給失效的情況，因為前運輸工務司司長於2005年11月16日所作之批示批准更改用途、移轉批給所衍生的權利以及批出一幅面積621平方米的毗鄰土地作共同利用，最終行政當局仍沒完成已核准合同的修改，此乃行政當局之專屬責任。請求行政當局作出所需的一切行為，以落實運輸工務司司長於2005年11月16日的批示，即批准更改用途、移轉批給所衍生的權利，批出一幅面積621平方米的毗鄰土地作共同利用者，並修改由第154/SAOPH/88號批示規範的原合同以完成之。

52. 就上述聽證的回覆，土地管理廳透過2012年12月18日第356/DSODEP/2012號報告書，建議送交法律廳作法律分析。該局局

長表示同意。

53. 為此，法律廳於 2013 年 6 月 10 日撰寫第 34/DJUDEP/2013 號報告書(已經法律工作小組分析)，對承批人提交的書面聽證的回覆進行分析，理由詳載於卷宗第 72 至 79 頁，其主要內容如下：

53.1 首先，必須重申的是，與承批人的理解相反，在是次宣告批給失效的程序中，所面對的問題是，不遵守已於 1990 年 12 月 11 日屆滿的土地的總利用期限(遲延 22 年以上!)，並須分析和衡量就該不遵守的理由所作出的解釋。

53.2 然而，鑑於承批人堅持不就沒在批給合同第五條款訂定期限內履行土地利用一事作任何解釋，其僅重申在 2011 年 6 月 30 日遞交的申請書中所述的一切，即是說，堅持就自 2004 年 4 月起(總利用期限屆滿後約 15 年!)發生的事實所提出的理據，基於此，我們現時只談論被指違反《行政程序法典》第八條規定善意原則和維護信賴原則一事，而按該公司的理解，這產生宣告批給合同失效的決定意向。

53.3 所陳述的理由是，基於運輸工務司司長在 2005 年 6 月 29 日第 010/DSODEP/2005 號報告書上作出 2005 年 11 月 16 日作出的批示，批准展開因土地用途的更改而修改批給合同的程序，此乃創設權利的行為，故行政當局絕不能認為承批人不履行批給合同。

53.4 但這是沒有理由的。首先，因為不能理解運輸工務司司長於 2005 年 11 月 16 日作出的批示如何能被視作一創設權利的行為。

53.5 眾所周知，創設權利的行為在各學理中並無一致的概念，但我們認為能肯定的是，倘行政行為在與行政當局建立行政法律關係的私人的權利及依法受保護的利益內引入變更，便屬一創設權利的行政行為。

53.6 這樣，關於運輸工務司司長 2005 年 11 月 16 日的批示，即批准展開修改批給的程序的批示，沒在利害關係人的權利義務範圍內引入任何變更，因而沒創設權利予承批人，誠然，這是一內部行為，這行為僅確認由土地工務運輸局提交的報告書和相關意見，即申請修改批給的公司具備要件讓該局開立一個因批給用途的更改而

修改批給的案卷。

53.7 按該批示的內容，沒引致承批人的法律地位有任何改變、沒賦予其任何新的權利、沒擴大其擁有的權利及沒消滅現有權利的任何限制，故指該批示乃一創設權利的行為的言論並沒任何意義。

53.8 須知道，與利害關係人所表示者相反(其回覆的第 31 點至第 34 點)，行政當局並沒批准批給用途的更改、批出一幅毗鄰土地及移轉有關批給所衍生權利，其僅批准繼續跟進修改該批給的程序。按照 2005 年 6 月 26 日第 010/DSODEP/2005 號報告書的第 24 點，該廳請求“上級指示是否批准：繼續跟進將該幅面積 2,505 平方米，位於氹仔新城市中心 13 街區 A 地段，鄰近盧廉若馬路的租賃批給合同規定的工業用途改成住宅用途的程序、以同一制度批出一幅面積 621 平方米的土地以與有關土地合併及共同利用及將批給所衍生權利轉讓予永順和物業投置發展有限公司等申請”。

53.9 按利害關係人的理解，行政當局牽涉一修改批給的程序，運輸工務司司長最終在 2005 年 11 月 16 日作出批示，批准更改批給

用途，“現時卻指申請人不履行原批給合同”（請參閱其回覆的第 34 點），因此，違反連續性原則、善意原則和維護信賴原則。

53.10 須注意，土地工務運輸局將 2005 年 11 月 22 日第 664/6063.02/DSODEP/2005 號公函送交承批人，通知已批准因更改用途而展開的批給修改程序，並要求遞交按照有關土地的新用途而展開的批給修改程序，並要求遞交按照有關土地的新用途而編製的建築計劃後，承批人並沒有就該公函作出任何回覆，亦即是沒有履行其義務遞本建築計劃，以便土地工務運輸局作出審議。

53.11 因此，基於完全與事實不符，故不理解在其回覆的第 40 點及第 41 點所述，提出進行批給修改程序屬行政當局的責任，但當局從沒為之，誠然，亦從沒有要求遞交所需的文件。

53.12 顯然，承批人沒遞交建築計劃是由於其已無意按照規定的模式履行土地利用，亦即興建一幢樓高 34 米的樓宇。

53.13 事實上，其意圖並不難理解，承批人擬拖延修改批給正式

進行，從而爭取時間與 13B 地段的承批人共同利用兩幅土地進行程商，以興建一幢樓層較高的樓宇。

53.14 所以，儘管承批人知悉土地工務運輸局在法律上不能於批給正式進行修改前，便發出任何類型的工程准照，依然毫不客氣地於 2006 年 11 月 3 日請求發出有關平整 13A 地段的准照，僅是藉此手段拖延時間而已。

53.15 這樣，我們認為正當地質疑在本案卷中誰具有惡意，是行政當局或是承批人？

53.16 答案只有一個，承批人由始至終具有惡意，只是一直耍手段拖延時間，以便不履行於 1998 年訂立的批給合同的協議，誠然，自土地工務運輸局於 2005 年 11 月發出公函要求遞交建築計劃，以繼續進行批給的修改程序起，該公司不發一言近 1 年，其後，與所要求者背道而馳，於 2006 年 11 月申請發出其事前已知悉土地工務運輸局並不能發出的工程准照。

53.17 因此，當申請人不履行批給合同乃一不可反駁的事實時，我們無法揭示到行政當局有違反善意原則和維護信賴原則。

53.18 事實上，我們不能理解宣告批給失效的決定意向如何會涉及善意原則和維護信賴原則問題。

53.19 行政當局是否被蒙騙而還未能發現該土地上已建有批給合同第五條款所述的樓宇，或者說，還沒發現已履行有關土地利用？

53.20 讓我們說得更清楚一些，倘承批人不進行該土地利用而導致批給合同的不履行屬實，那麼，只是遵守《土地法》和批給合同規定作出(約束性)的決定如何被指違反善意原則和維護信賴原則呢？

53.21 面對有關合同義務的絕對不履行，批給實體(行政當局)並無其他選擇，由於失效條款所規定的原因之一被核實，即第八條款規定的加重罰款期限屆滿者(請參閱第十三條款第一款 a 項)及因沒有在合同訂定的各個期間及期限內利用有關土地(請參閱《土地法》第

一百六十六條第一款 a 項和第二款)，故不得不透過宣告失效消滅本批給及將土地歸還澳門特別行政區。

53.22 鑑於作出終止本批給的決定是具羈束性，即不論規範行政活動的法律還是一般原則針對在批給合同和《土地法》中規定可歸責於承批人的任一情況發生時所要求者，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為之。

53.23 行政當局能做的只是，就該土地利用的不履行的事實審議承批人所提出的解釋，並可針對每一具體個案，衡量相關利益而判斷是否接納所提出的理據為有效者。

53.24 然而，基於在本個案中，承批人沒就土地利用的不履行作任何解釋，故沒甚麼須審議和衡量。

53.25 因此，要是存在違反善意原則的行為，亦須將其歸責於承批人，因為沒在合同訂定的期限內利用土地，加上沒就該不履行作任何解釋，這顯然是一違反善意原則的行為，善意原則是要求履行

合同的雙方當事人均應體以堅毅、忠誠及有禮的態度行事、《民法典》第七百五十二條第二款之規定及由《行政程序法典》第八條對與行政當局建立關係的私人有同樣之要求。

53.26 善意原則的主要內容是有關私法方面，但在公法方面，尤其是行政法中，其適用範圍已延伸至行政當局與私人之間建立的關係，基於此，由於我們正處於一行政合同的範圍，又或至少是在行政當局與私人(承批人)的關係當中，故善意原則在此適用於在行政關係領域內的雙方當事人，其規定“...公共行政當局和私人均應依善意原則行事及建立關係”。

53.27 須注意善意原則一方面要求忠誠義務而另一方面要求合作義務，意即雙方當事人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。就此，請參閱在《行政程序法典》中規定的利害關係當事人相互合作的原則：利害關係人須“為適當澄清事實及為發現真相而提供協助”（見《行政程序法典》第六十二條第二款）。

53.28 但承批人竟然作出欺詐性陳述，例如，請參閱其回覆的第 40 點和第 41 點所述，尤其是“行政當局從不要求就正式進行上述修改所需文件...”的陳述。

53.29 怎樣能作出如此陳述呢？被授權人認為土地工務運輸局向其發出，要求遞交建築計劃和批給修改所需但未齊的文件的 2005 年 11 月 22 日第 664/6063.02/DSODEP/2005 號公函又有甚麼含意呢？

53.30 另一方面，毫無疑問的是，承批人沒有履行甚至沒有開始利用土地，且其甚至不表示會嘗試就批給合同第五條款訂定的利用期限的不遵守作解釋，而且，在其聽證的回覆中，其應該著眼於提出具說服力的理由，以證明土地利用的不履行並非由其過錯所致而排除其過錯推定，而不是嘗試證明行政當局在擬宣告批給失效時違反善意原則和維護信賴原則。

53.31 須指出在合同責任方面有債務人的過錯推定(請參閱《民法典》第七百八十八條第一款)，須由其證明不履行或瑕疵履行非因其過錯所造成以反駁之。

53.32 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，並沒指出在具體個案中出現了一些特別或例外的情況可排除其行為的可譴責性，在面對可歸責於其的不履行時，還擬令人相信由於不存在原合同的不履行，行政當局不具備條件宣告該批給失效。

53.33 眾所周知，連續翻閱數份規範土地管理的法規後，得知立法者所關注的明顯是有效及快捷利用批出的土地，以便利用屬於稀少的財產、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。

53.34 綜合以上所述的原因，毫無疑問的是，宣告本批給失效的決定不但沒有違反善意原則和維護信賴原則，而且，此乃須採取的措施以避免承批人在違背有關批給土地背後公共利益的情況下繼續持有該土地，即要求將土地變成社會經濟生產的單位，也同樣違背都市的總體利益。

結論

53.35 綜上所述，基於可歸責於承批人的原因而沒有執行有關土地利用工程而引致合同的不履行，行政當局須維持決定意向，宣告有關土地的批給失效。有關土地是指面積 2,505 平方米，位於氹仔新城市中心 13 街區 A 地段，鄰近盧廉若馬路，批予 Empresa Fountain (Macau), Limitada-Bebidas，由公佈於 1988 年 12 月 12 日第 50 期《澳門政府公報》第 II 組的第 154/SAOPH/88 號批示作為批給憑證。

54. 隨後，法律廳透過 2013 年 8 月 23 日第 221/DJUDEP/2013 號內部通訊通知土地管理廳，該報告書已經法律工作小組分析，並要求土地管理廳跟進有關程序，透過編製建議書呈交上級，將案卷送交土地委員會發表意見。

55. 土地管理廳透過 2013 年 10 月 11 日第 251/DSODEP/2013 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進行繼後程序。土地工務運輸局局長於 2013 年 10 月 18 日作出同意批示。

IV

56. 綜上所述，本委員會經分析案卷，認為沒有在合同訂定的期限內完成對土地的利用可完全歸責於承批人。因自土地批給合同公佈後，承批人沒有在合同期內對土地進行利用，直至 1990 年 12 月 26 日才向行政當局申請將利用期限延長一年。其後，於 1992 年 12 月 17 日，承批人提交更改土地用途的申請，將工業用途改為住宅用途。該申請於 1997 年 1 月 16 日獲土地委員會發出第 05/97 號意見書，並於 1997 年 3 月 6 日獲澳門總督確認，隨後行政當局於 1997 年 5 月 6 日將合同擬本寄送予申請人，要求其在 20 日內提交聲明同意合同擬本。由於一直都沒有收到承批人回覆，行政當局於 2001 年 2 月 8 日再次寄出上述公函，但仍沒有回覆。直至 2004 年 4 月 22 日，「永順和物業投資發展有限公司」作為承批人之被授權人以及以自身名義向土地工務運輸局申請更改題述土地的用途及批出另一幅相鄰之土地作共同利用，以及移轉原土地批給所衍生的權利。就這一申請，運輸工務司司長於 2005 年 11 月 16 日作出批示，批准跟進更改用途，另批出一幅面積 621 平米的土地併入原有土地及將批給所衍生的權利移轉予申請人。隨後，該局於 2005 年 11 月 22 日致函要求申請人

按即將發出的街道準線圖及地籍圖遞交土地的利用建築計劃。行政當局於 2006 年 2 月 2 日發出新的第 93A198 號街道準線圖，2006 年 2 月 15 日發出新的 1616/1989 號地籍圖。然而，申請人並沒有作出回覆，亦即是沒有履行其義務遞交建築計劃，以便土地工務運輸局作出審議。

而在對利害關係人聽證的回覆中，除不能證明非因其疏忽，並證明已致力按照合同條件及期限履行土地利用，以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，更沒有指出或顯示在本具體個案中出現了一些特別或例外的情況可排除其行為的可譴責性。

此外，考慮到第 6/80/M 號法律《土地法》終止生效的事實是基於第 10/2013 號法律新的《土地法》已於 2014 年 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。

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 號法律第一百零三條至第一百零六條，以及第 10/2013 號法律第一百零三條、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。

另一方面，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。結合《土地法》第五十四條第一款及第五十五條第一款的規定進行解釋，可得知不具確定性的租賃批給期限不得超過 25 年。而根據第 10/2013 號法律《土地法》第四十四條，第四十七條第一款以及第四十九條第一款的規定，亦可得出相同結論，不具確定性的租賃批給期間不得超過 25 年。

此外，在跟進案卷的過程中，為期 25 年的合同租賃期限已於 2013 年 12 月 11 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。然而，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局的分析及建議，不反對按照土地批給合同第十三條款第一款 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免除公開競投方式批予 Empresa Fountain (Macau) Limitada (商業登記名稱為 Empresa Fountain (Macau) Limitada - Bebidas)，面積 2,505 平方米，位於氹仔盧廉若馬路，稱為氹仔新城市中心 13A 地段，由第 154/SAOPH/88 號批示作為憑證。本委員會亦同意按照第 16/2004 號行政法規第十三條的規定，承批人已繳納的一切溢價金及利息歸澳門特別行政區所有，同時按照該合同第十三條款第三款和第 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，承批人無權獲得賠償或補償。

另外，按照同一合同第十三條款第二款及第 10/2013 號法律《土地法》第一百六十七條的規定，批給的失效由公佈於《澳門特別行政區公報》的行政長官批示宣告。

V

土地委員會於 2014 年 10 月 23 日舉行會議，經分析案卷並考慮到 2011 年 12 月 5 日第 236/DSODEP/2011 號、2012 年 1 月 27 日第 03/DJUDEP/2012 號、2012 年 9 月 4 日第 34/GTJ/2012 號、2012 年 10 月 5 日第 254/DSODEP/2012 號、2012 年 12 月 18 日第 356/DSODEP/2012 號、2013 年 6 月 10 日第 34/DJUDEP/2013 號報告書，以及 2013 年 10 月 11 日的第 251/DSODEP/2013 號建議書，以及考慮到運輸工務司司長於 2012 年 11 月 8 日在第 254/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，行政當局應根據土地批給合同第十三條款第一款 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免除公開競投方式批予 Empresa Fountain (Macau) Limitada (商業登記名稱為 Empresa Fountain (Macau) Limitada - Bebidas)，面積 2,505 平方米，位於氹仔

盧廉若馬路，稱為氹仔新城市中心 13A 地段，由第 154/SAOPH/88 號批示作為憑證的批給失效。本委員會亦同意按照第 16/2004 號行政法規第十三條的規定，承批人已繳納的一切溢價金及利息歸澳門特別行政區所有，同時按照該合同第十三條款第三款和第 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，承批人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 5 月 15 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，按照同一合同第十三條款第二款及第 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合同失效，並公佈於《澳門特別行政區公報》」

之後，運輸工務司司長於 2015 年 3 月 17 日出具了以下意見書：

「第 59/2013 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，且為期 25 年的租賃期限已屆滿，由於該批給屬臨時性質，並不符合續期基本要件，因此建議宣告一幅面積 2,505 平方米，位於氹仔盧廉若馬路，稱為氹仔新城市中心 13A 地段，以租賃制度及免除公開競投方式批予 Empresa Fountain (Macau) Limitada (商業登記名稱為 Empresa Fountain (Macau) Limitada - Bebidas)的土地的臨時性批給失效，該批給合同由第 154/SAOPH/88 號批示作為憑證。

1. 透過公佈於 1988 年 12 月 12 日第 50 期《政府公報》的第 154/SAOPH/88 號批示，以租賃制度及免除公開競投方式，批予 Empresa Fountain (Macau) Limitada(商業登記名稱為 Empresa Fountain (Macau) Limitada - Bebidas)一幅面積 2,505 平方米，位於氹仔盧廉若馬路，稱為氹仔新城市中心 13A 地段，以興建一座樓高兩層，作工業用途之樓宇。

2. 按照批給合同第二條款的規定，土地租賃期限為 25 年，由簽

署合同公證書日起計，即至 2013 年 12 月 11 日。(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 號法律第一百二十七條的規定，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 號法律第四條第一款的規定，由本法律修訂的第一百二十七條的規定，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. 根據批給合同第五條款第一款的規定，土地利用的總期限為 24 個月，由上述批示公佈日起計，即至 1990 年 12 月 11 日。此外，同一條款第二款規定，由批示公佈日起計 60 日內，承批人須制定及遞交工程草案(建築方案)；工程草案獲核准通知日起計 90 日內，制定及遞交工程案(地基、結構、供水、渠道、供電及特別設施等方案)；以及工程方案獲核准通知日起計 45 日內開始施工。

4. 按照批給合同第十一條款的規定，在樓宇發出使用准照日起計 15 年內不得轉讓批給。

5. 按照該合同第九條款的規定，溢價金訂定為 1,625,960.00 澳門元，以分期付款的方式支付。根據財務跟進資料顯示，承批人已清繳溢價金。

6. 承批人於 1990 年 12 月 26 日向土地工務運輸司提出申請，表示由於該土地上有樹木及木屋，妨礙劃定土地的地界和訂定街道準線圖，以及須清遷其上的木屋之問題，以致土地未能在批給合同規定的限期內完成利用，因此承批人申請將利用期延長 360 日。

7. 土地工務運輸司土地廳(Departamento de Solos)於 1991 年 4 月 22 日撰寫第 92/SOLDEP/91 號報告書，建議就遲延利用土地對承批人科處 71,000 澳門元，在繳清罰款後，才批准有關延期申請。該司司長於 1991 年 5 月 13 日作出批示，指出須先釐清就遲延劃定土地的地界和訂定街道準線圖是否可歸責於承批人，並在有需要時採取適當措施。其後該司城市建築物廳(Departamento de Edificações Urbanas)於 1993 年 8 月 12 日透過內部通訊告知土地廳，已清遷了該土地上之非法建築物。基於相關程序至 1993 年 8 月 12 日才完成，

行政當局最終並沒有就該延期申請作出批示。

8. 於 1992 年 5 月 15 日，承批人將土地批給所衍生的狀況的處分權及在程序中做出相關行為的權力，透過不可廢止之授權方式授予甲及乙。

9. 於 1992 年 11 月 3 日，上述被授權人將其從承批人獲得之權力以同等之授權方式授予丙、丁及戊又名戊 1。

10. 於 1992 年 12 月 17 日，上述複被授權人以承批人之被授權人身份向土地工務運輸司提交了更改土地用途的申請。

11. 對於該申請，在諮詢了當時的澳門投資貿促局、經濟司、土地工務運輸司城市設計室(Gabinete de Planeamento Urbano)的意見後，土地廳於 1993 年 8 月 19 日撰寫第 121/SOLDP/93 號報告書，考慮到氹仔新城市中心的城市面貌已改變和在騰空土地方面的費用及所遇的困難，建議接納更改土地用途的申請，其後，該司司長於 1993 年 10 月 9 日作出批示，建議另覓一幅工業用途的土地作替代；又或批

准更改原土地的用途，但須按照表中訂立一相當於三倍的溢價金作為抵償，如申請人兩個方案都不接受，則是主動宣告批給失效的程序。

12. 其後，於同年 10 月 15 日，土地工務運輸司致函于申請人，建議批出另一幅同等面積，位於氹仔北安作工業用途的土地，同時收回氹仔新城市中心 13A 地段。申請人於 1993 年 10 月 30 日回覆重申，設立汽水廠計劃的不可行及已斥資騰空土地和繳付溢價金，要求行政當局對更改用途的申請再次進行評估。

13. 為跟進運輸暨工務政務司的批示，土地廳透過內部通訊要求城市設計室發出新的街道準線圖，有關街道準線圖(第 93A198 號)於 1993 年 12 月 29 日發出，該圖容許興建一幢最高為 9 米(三層)，土地覆蓋率為 50%，最大地積比率為 1 及每一單位附有兩個車位的獨立式別墅。

14. 土地工務運輸司於 1994 年 1 月 17 日致函于申請人，通知其根據運輸暨工務政務司批示，透過支付溢價金 23,419,353.00 澳門元，

其更改土地用途及其最大建築面積為 2,500 平方米之計劃方可視為可予核准。申請人於 1994 年 2 月 3 日回覆中要求行政當局重新審核該案卷，因認為繳付三倍溢價金將使計劃無法實行。

15. 基於申請人回覆表明不接受由行政當局提出之建議，故此，行政當局於同年 3 月 10 日致函予申請人，通知申請人其所要求更改氹仔新城市中心 13A 地段之用途的申請不獲考慮，以及訂定申請人須於 1994 年 3 月 31 日前對此公函作出回覆。

16. 申請人於 1994 年 3 月 26 日作出回覆，請求對更改用途繳付相當於按一般條件訂定的雙倍的溢價金。該提議獲 1994 年 4 月 11 日運輸暨工務政務司的批示同意。透過 1994 年 6 月 17 日致函通知申請人，有關批示批准透過繳交附加溢價金 13,986,942.00 澳門元，繼續進行更改用途的案卷，而該金額是根據可利用的最大建築面積 2,500 平方米及先前發出的街道準線圖內訂定的城市規劃條件計算得出。

17. 申請人於收到上點所述的公函後，於 1994 年 12 月 16 日向

運輸暨工務政務司辦公室提交申請書，指出若根據該街道準線圖內訂定的城市規劃條件利用土地，該投資在財政上並不可行。因此申請人申請批給另一幅面積 655 平方米，與 13A 地段相連的地塊及更改該等比率(土地覆蓋率及地積比率)，以便可以興建一座住宅建築面積有 7,000 平方米和停車場 1,000 平方米的樓宇。根據運輸暨工務政務司於 1994 年 12 月 16 日所作的批示，將該申請送交土地工務運輸司進行審議。

18. 為此，城市設計室撰寫第 29/GPU/95 號報告書，主要內容為：由於已為毗鄰地段訂定參數值：最大高度為海拔 34 米，可興建 M 級樓宇，因此可以修改有關的街道準線圖及同意將所申請的地塊與已批給的土地合併，使能興建一座建築面積 7,500 平方米並設有停車場的住宅樓宇。

19. 其後，於 1995 年 6 月 30 日，運輸暨工務政務司於第 112/SOLDEP/95 號報告書作出批示，批准將該幅面積 655 平方米的地塊與氹仔新城市中心 13A 地段合併和根據鄰近的地段(尤其是

BT14C)的城市規劃條件進行利用，以及維持溢價金的計算方式，即根據第 230/93/M 號訓令計算雙倍溢價金。

20. 土地工務運輸司於 1995 年 7 月 10 日致函將通知申請人上述批示內容，並規定其須於 1995 年 7 月 15 日前回覆。申請人於 1995 年 7 月 17 日提交聲明書明確接受公函所述的條件。

21. 土地工務運輸司於 1995 年 7 月 26 日發出第 93A198 號新的街道準線圖，地圖繪製暨地籍司亦於 1995 年 10 月 12 日發出第 1616/89 號地籍圖，上述兩圖已於 1995 年 11 月 6 日寄送給承批人，以使其提交新的初研方案。

22. 申請人於 1996 年 1 月 4 日請求延長提交初研方案的期限 90 日。運輸暨工務政務司於 1996 年 1 月 26 日在第 12/SOLDEP/96 號報告書作出批示，表示為加快程序，命令將有關的合同擬本寄送承批人，並認為可根據城市設計室訂定的最大建築面積利用土地，且定出了在修改合同的批示於《政府公報》公佈之後須提交建築計劃的期限。

23. 土地工務運輸司於 1996 年 2 月 2 日致函將上述內容通知申請人，但由於申請人沒有收到該公函，所以於 1996 年 4 月 2 日再次致函將修改合同的擬本寄給承批人，同時規定其於 20 日期限內提交接受聲明。根據該合同擬本，土地面積改為 2,994 平方米，其利用應遵照 1995 年 7 月 26 日發出的第 93A198 號街道準線圖，即允許按以下的建築面積及用途：住宅面積 5,988 平方米，停車場面積 1,497 平方米及室外範圍 1,497 平方米，興建一幢五層高的樓宇，利用期限由批示在《政府公報》公佈之日起計 30 個月及訂定附加溢價金金額為 24,048,848.00 澳門元(該金額是以當時生效的計算表雙倍計算，並已減去已繳付的溢價金)。

24. 於 1996 年 4 月 26 日，申請人表示不同意協定的計算方法，即以最初土地的面積計算雙倍溢價金用於新批出的 621 平方米的地塊，其認為該地塊約 24%的建築面積不應受罰，不應繳付雙倍溢價金，因此要求再重新計算溢價金。

25. 對此，土地廳透過第 115/SOLDEP/96 號報告書分析該項申

請，運輸暨工務政務司於 1996 年 7 月 4 日作出批示，表示經考慮不動產市場的情況，批准申請人要求將附加溢價金減至 21,386,370.00 澳門元的申請，並規定須於 1996 年 7 月 20 日前回覆。

26. 土地工務運輸司於 1996 年 7 月 10 日致函將批示內容通知申請人。申請人於 1996 年 8 月 5 日表示，由於不動產市場的情況，住宅供應增加但需求少，為慎重審視市場條件，申請暫停更改用途的程序直至 1997 年第三季末。運輸暨工務政務司於 1996 年 10 月 3 日作出批示，否決該申請，但同意延長利用期限及將溢價金攤分更多期繳付。

27. 土地工務運輸司透過 1996 年 10 月 25 日致函將批示內容對其作出通知，利用限期改為自批示在《政府公報》公佈之日起計 48 個月及溢價金分 36 個月繳交。申請人於 1996 年 12 月 13 日提交聲明書聲明接受合同條款。案卷隨後送交土地委員會，該委員會於 1997 年 1 月 16 日發出第 05/97 號意見書，總督於 1997 年 3 月 6 日確認該意見書。

28. 土地工務運輸司於 1997 年 5 月 6 日將合同擬本寄送予申請人，為著在《政府公報》公佈批示的效力，要求申請人在 20 日內提交聲明同意接受合同擬本內訂定的條款。

29. 然而，行政機關一直都沒有收到任何聲明書。於 2001 年 2 月 8 日，再次致函于申請人要求其在 20 日內提交接受聲明書，以便將修改合同在《政府公報》上公佈。但仍沒有收到任何回覆。

30. 直至於 2004 年 4 月 22 日，永順和物業投資發展有限公司以承批人的被授權人身份作為第一申請人，以及以自身名義作為第二申請人共同向行政當局提出更改土地用途及移轉批給所衍生的權利之申請。

31. 就上述申請，土地管理廳分別諮詢了該局城市規劃廳、城市建設廳及運輸廳之意見。

32. 城市規劃廳於 2004 年 6 月 1 日回覆土地管理廳，將其第 75/DPU/2004 號報告書副本送交土地管理廳，該報告書認為以下各項

應維持有效：城市條件(1995年7月26日發出的街道準線圖)，以及該初研方案須遵守土地的邊界及用途和街道準線圖訂定的指數。城市建設廳於同年9月27日透過報告書發表意見，該局副局長於2004年9月16日在該報告書上作出批示，該初研方案視為“可予核准”。運輸廳於同年10月20日發出意見，表示停車場僅需要一條進出通道，並應該取消獨立車庫，以減少對公共道路的影響。亦應該遵守街道準線圖有關公共行人道及消防緊急通道區域的規定。

33. 土地管理廳透過6月29日第10/DSODEP/2005號報告書，詳述了該案卷背景並作如下結論呈上級考慮：

33.1 繼續進行更改工業用途為住宅及停車場用途的程序；

33.2 移轉批給所衍生的權利予永順和物業投資發展有限公司；

如批准該等請求，則考慮：

33.3 訂定溢價金的計算方法及是否加重溢價金(原以公開競投批出的土地的溢價金作雙倍計算，而新批出地塊的溢價金則按一般

計算)；

33.4 把已收到的意見送交申請人，以使其製作建築計劃。

34. 運輸工務司司長於 2005 年 11 月 16 日在於上述報告書作出批示，批准跟進更改用途及將批給所衍生的權利移轉予被授權人 - 永順和物業投資發展有限公司的程序，並根據第 16/2004 號行政法規計算溢價金，無須加重有關數值。

35. 於 2005 年 11 月 22 日將上述批示通知永順和物業投資發展有限公司，並要求申請人按照初研方案所發出的意見和即將發出的新街道準線圖及地籍圖提交建築計劃。

36. 及後，城市規劃廳於 2006 年 2 月 2 日發出新的第 93A198 號街道準線圖，並於 2006 年 2 月 7 日寄給申請人，地圖繪製暨地籍局亦於 2006 年 2 月 15 日發出新的第 1616/1989 號地籍圖。

37. 土地工務運輸局於 2011 年 5 月 31 日透過公函，要求承批人遞交解釋延誤土地利用的原因及提交一切適用說明的資料。

38. 永順和物業投資發展有限公司以承批人之被授權人身份回覆已收悉上述公函，並提交了回覆。

39. 土地管理廳透過 2011 年 12 月 5 日第 236/DSODEP/2011 號報告書，就案卷的情況向上級匯報。

40. 法律廳透過 2012 年 1 月 27 日第 3/DJUDEP/2012 號報告書發表意見。

41. 法律廳廳長建議將上述報告書送交法律工作小組分析，該局局長於 2012 年 2 月 3 日在該報告書上作出同意建議的批示。

42. 由行政長官於 2011 年 11 月 23 日批示設立的法律工作小組，透過 2012 年 9 月 4 日第 34/GTJ/2012 號報告書作出分析，考慮到第 236/DSODEP/2011 號報告書所敘述的事實，同意載於第 03/DJUDEP/2012 號報告書的意見，並建議根據合同第十三條款第一款 a 項的規定展開宣告土地批給失效的程序，並須就決定意向對承批人進行聽證，隨後將案卷送交土地委員會，供其分析及發表意見，

以及進行後續的程序。

43. 在考慮法律廳第 3/DJUDEP/2012 號報告書以及法律工作小組第 34/GTJ/2012 號報告書的分析及意見後，土地管理廳撰寫 2012 年 10 月 5 日第 254/DSODEP/2012 號報告書作進一步分析，並建議按照合同第十三條款第一款 a 項及土地法第一百六十六條及第一百六十七條的規定，展開宣告土地批給失效的程序，並按照第 16/2004 號行政法規第十三條的規定承批人已繳納的一切溢價金及利息歸澳門特別行政區所有，而承批人無權要求任何賠償。並建議進行聽證程序、將案卷送交土地委員會分析及發表意見，以及跟進後續程序。在土地工務運輸局代局長於 2012 年 10 月 5 日作出同意土地管理廳的意見，運輸工務司司長於 2012 年 11 月 8 日作出贊同意見後，行政長官亦於 2012 年 11 月 12 日作出同意批示。

44. 於 2012 年 11 月 23 日，土地管理廳透過公函將有關的決定意向通知承批人的被授權人 - 永順和物業投資發展有限公司，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。

45. 其後，永順和物業投資發展有限公司於 2012 年 12 月 6 日提交回覆，但亦無法改變有關決定。

46. 土地管理廳透過 2013 年 10 月 11 日第 251/DSODEP/2013 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進行繼後程序。土地工務運輸局局長於 2013 年 10 月 18 日作出同意批示。

47. 土地委員會於 2014 年 10 月 23 日舉行會議，經分析案卷並考慮到 2011 年 12 月 5 日第 236/DSODEP/2011 號、2012 年 1 月 27 日第 03/DJUDEP/2012 號、2012 年 9 月 4 日第 34/GTJ/2012 號、2012 年 10 月 5 日第 254/DSODEP/2012 號、2012 年 12 月 18 日第 356/DSODEP/2012 號、2013 年 6 月 10 日第 34/DJUDEP/2013 號報告書，以及 2013 年 10 月 11 日的第 251/DSODEP/2013 號建議書，以及考慮到運輸工務司司長於 2012 年 11 月 8 日在第 254/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，土地委員會認為，行政當局應根據土地批給合同

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免除公開競投方式批予 Empresa Fountain (Macau) Limitada (商業登記名稱為 Empresa Fountain (Macau) Limitada - Bebidas)，面積 2,505 平方米，位於氹仔盧廉若馬路，稱為氹仔新城市中心 13A 地段，由第 154/SAOPH/88 號批示作為憑證的批給失效。委員會亦同意按照第 16/2004 號行政法規第十三條的規定，承批人已繳納的一切溢價金及利息歸澳門特別行政區所有，同時按照該合同和第 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，承批人無權獲得賠償或補償。

48. 另外，委員會亦認為，鑒於為期 25 年的合同租賃期限已屆滿，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。

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。」

行政長官於 2015 年 3 月 23 日作出以下決定：“同意”。

在 1997 年至 2004 年間澳門出現了經濟危機。

至今相關土地仍未被利用。

三、法律

1. 要解決的問題

要分析上訴人前面所提出的問題。

2. 沒有列明已認定和未認定的事實，也沒有說明相關理由

上訴人主張，由於被上訴裁判沒有審理上訴人提出的訴因，沒

有指出未認定事實，也沒有說明作出如此認定的理由，所以屬於無效裁判。

關於因未審理上訴人提出的訴因而構成遺漏審理的問題，上訴人稱被上訴裁判歸納了一些事實，但忽視了其他事實。

嚴格來講，上訴人所主張的並非未審理訴因的問題，因為上訴人自己沒有指稱被上訴裁判未審理其在司法上訴狀中提出的被上訴行為的某項瑕疵。

這裡所牽涉到的是遺漏篩選已認定的(在上訴人看來)被視為重要的事實。

不過，為使該主張有一定道理，上訴人須指出其所列出的未獲認定的事實對其案件的審理有何重要性，且這一重要性須得到上訴法院的認同。

亦即，上訴人應當澄清對起訴狀中所提出的相關行為的瑕疵而言，其聲稱未獲被上訴裁判認定的事實有何重要性。但上訴人並沒

有這麼做。

因此，不必贅述，須裁定該主張理由不成立。

關於沒有列出不獲認定的事實，也沒有說明被上訴裁判作出如此認定的理由的指控，本終審法院曾經多次就此問題發表過相同的意見，詳見 2009 年 6 月 29 日第 32/2008 號案、2012 年 11 月 14 日第 65/2012 號案和 2018 年 6 月 6 日第 43/2018 號案的合議庭裁判。在其中，我們陳述了如下應予維持的觀點：

「一如所知，在民事訴訟，在作為其他民事訴訟方式以及因此而屬於其他訴訟法律範例的普通宣告程序中，在事實審和法律審之間存在區分。

事實審是透過法院(大多數情況是合議庭)的一項決定作出的：

“……須宣告法院認為獲認定之事實及不獲認定之事實，並分析有關證據及衡量其價值，以及詳細說明構成審判者心證之決定性依據。”

(《民事訴訟法典》第 556 條第 2 款)。

之後之法律審體現在一項判決中，肯定由一位法官(獨任)作出。

判決之結構載於《民事訴訟法典》第 562 條中，其規定：

第五百六十二條

(判決)

“一、判決中首先指出當事人之身分資料及爭議之標的，並確定法院須解決之問題。

二、隨後為理由說明，為此，法官應逐一敘述其視為獲證實之事實，並指出、解釋及適用相應之法律規定，最後作出終局裁判。

三、說明判決之理由時，法官須考慮經協議而承認之事實或未有提出爭執之事實、透過文件或透過以書面記錄之自認予以證明之事實，以及法院視為獲證明之事實，並審查其負責審理之證據及衡量其價值。

四、……”

因此，在民事訴訟中，在判決內，法官並不指明不予認定之事實，僅列舉那些予以認定的事實。這樣，即使《民事訴訟法典》適用於司法上訴中的判決，上訴人認為所適用的規範是適用於事實審，而不是判決，在此表現為被上訴之裁判。

實際上，《民事訴訟法典》第 556 條第 2 款不適用於判決。

在司法上訴中，並沒有區分事實審和法律審，與刑事訴訟相似，在司法上訴的判決中(或合議庭裁判，如屬中級法院的)，對事實和法律一起進行審理。

《行政訴訟法典》含有一項涉及在司法上訴中的判決的規範，即第 76 條，其規定：

“第七十六條

(判決及合議庭裁判之內容)

判決及合議庭裁判應載明司法上訴人、司法上訴所針對之實體

及對立利害關係人，並清楚準確概述在起訴狀、答辯狀或陳述書中之有用依據及有用結論，以及詳細列明已獲證實之事實，最後作出經適當說明理由之終局裁判。”

那麼這一規範所確定的是判決具體列明予以認定的事實，而不是不予認定的事實，因此，既然它直接適用於本案，就不補充適用《民事訴訟法典》第 562 條了。但即使適用之，其結果也是一樣的。

也就是說，無論是在民事訴訟還是在行政訴訟中，判決並不指出那些法院不予認定的由當事人所提出的事實，只是列舉那些予以認定的事實。

故關於這一部分，上訴人不具理據。

至於上訴人的如下觀點複雜些：由於被上訴裁判中沒有具體列明用以認定已證明事實的證據方法，以及那些對形成裁判者之心證來講屬決定性的依據，故被上訴之裁判無效。

前面提錄的《行政訴訟法典》第 76 條並沒有將此義務強加於裁

判者，在該規範內提到了司法上訴中的判決的結構。

但《民事訴訟法典》第 562 條第 3 款規定：“說明判決之理由時，法官須考慮經協議而承認之事實或未有提出爭執之事實、透過文件或透過以書面記錄之自認予以證明之事實，以及法院視為獲證明之事實，並審查其負責審理之證據及衡量其價值。”

在判決中，除了那些在事實事宜決定中被認定的事實—由裁判者自由分析(第 558 條第 1 款)外—法官還應考慮那些其所依據的證據方法不受制於事實事宜之裁判者的事實(當事人協議接受的事實或訴狀中不被質疑的事實，書證事實—完全證據力—或書面承認的事實)。

在判決中，當法官還須審理有關之證據時，是對證據方法這樣做的“……以不同於事實事宜裁判者的方法去做的：已不是以證據方法去衡量所形成的心證，而是小心地查證是否存在那些以(廣義的)合法推定為**基礎**的事實，並準確地予以框定以便之後適用證據法規

範。”¹

因此，被上訴裁判並不必須具體列明用以認定已證明事實的證據方法以及那些對形成裁判者之心證來講屬決定性的依據。

除此之外，即使被上訴裁判含有所指之遺漏－其實沒有一該遺漏也並非無效之理據，但相反，經當事人申請，可以決定將案件發還以讓被上訴法院對事實之決定提供理據(補充適用《民事訴訟法典》第 629 條第 5 款)。

由於上訴人沒有作出《民事訴訟法典》第 629 條第 5 款之申請，因此必須裁定所提出之無效理由不成立。」

3. 未完成利用 · 懲罰性失效 · 限定性行為 · 法律原則

上訴人認為行政長官基於承批人未遵守土地的利用期間而宣告

¹ J. LEBRE DE FREITAS、A. MONTALVÃO MACHADO 及 RUI PINTO 合著：《Código de Processo Civil Anotado》，第二卷，Coimbra 出版社，2001 年，第 643 頁。

失效屬於懲罰性失效。

上訴人是有道理的。我們在本院 2018 年 5 月 23 日第 7/2018 號案的合議庭裁判中曾得出以下結論，相關理據視為轉錄於此：

「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。」

上訴人還認為，如果承批人有過錯，那麼行政長官具有宣告失效的義務性權力，而這個對於過錯的判斷完全可受審查。

這也是合理的。我們在本院 2018 年 4 月 11 日第 38/2017 號案的合議庭裁判中曾得出以下結論：

行政長官根據 2013 年的《土地法》第 166 條的規定宣告因未利用土地而批給失效的行為屬於約束性行為。

2013 年的《土地法》第 215 條(三)項的過渡規定中規定的承批人過錯是不確定概念，屬於單純解釋法律的約束性活動，可受法院審查。

上訴人提出行政當局存在對善意原則和保護信任原則的違反，且這些原則同樣適用於限定性行為。

沒有爭議的是，上述原則被視為自由裁量行為或者行政行為中屬於自由裁量部分的內在限制，因此，在限定性行為或者行政行為中被限定的內容上，不存在違反這些原則的問題。本終審法院有大量持此觀點的司法見解。

如上文所述，在上述於 2018 年 4 月 11 日作出的合議庭裁判中，我們認定，行政長官就承批人對土地未被利用一事是否負有過錯所作的決定可受法院審查，因為承批人過錯屬於無意賦予行政當局自由考量空間的未確定概念。

在本院的這一見解之下，承批人可以對於宣告失效的行為提出

比單純指責自由裁量行為違反法律原則更為深刻的質疑，而上訴人也確實這樣做了，試圖證明其對未利用土地一事並無過錯。對於自由裁量行為，或者更準確地說，行政行為中屬於自由裁量的部分，只能指稱其存有權力偏差的瑕疵或者違反了上述法律原則，而對於限定性行為，則能以任何違法情況為依據提出質疑²。

4. 承批人未利用土地的過錯

從已認定的事實中可以看到，承批人未對土地進行利用的過錯是顯而易見的，其中重要的部分歸納如下：

上訴人以租賃制度及免除公開競投方式獲批一幅面積為 2505 平方米的 land，用以修建一座高兩層的工業樓宇。

土地的利用應在自批准合同的批示在《政府公報》上刊登之日(即 1998 年 12 月 12 日)起開始計算的 24 個月的總期間內完成。

² 這一觀點，見本院 2018 年 12 月 5 日第 88/2018 號案的合議庭裁判。

1989年6月30日，建築方案被核准。

工程方案於1990年1月8日遞交，工程方案獲核准的通知於1990年3月30日作出。

透過1990年12月26日的聲請書，上訴人請求將第418/90號工程準照的期間延長360日，理由是在地段的邊緣有樹木及木屋，同時請求批准拆除這些木屋。

透過1992年12月17日的聲請書，上訴人請求修訂批給合同，將工業用途更改為居住用途。

作為理由，上訴人提出，之所以尚未開始施工是因為其之前在澳門代理的七喜汽水已經停止生產，無法將工廠轉作其他用途，而相關部門所選定的建廠地點，即涉案之土地並不適合於上述用途，因為土地批出已經過去四年了，氹仔新城市中心變成了一個中高級的住宅區。

透過1993年8月4日的聲請書，上訴人重申了變更土地用途的

理由，並補充提出，為了獲取更高的收益及更好地利用相關地段，請求將一幅與第 13 街區 A 地段相鄰、面積約為 665 平方米的土地併入起初的地段。

當時的運輸暨工務政務司於 1993 年 10 月 9 日作出如下批示：

“根據日前的實地考察，同時有鑒於本程序的進展，應採取如下解決方法，即向未能履行義務的承批人建議批出另一幅位於其他地點、面積相等、用於工業用途的土地，並將 13-A 地段收回本地區。

若不接受此建議，則建議批准變更改用途，但要訂定一個相當於表中所列金額三倍的溢價金，以便作為相關批給以直接磋商而非通常所使用的公開招標的方式變更為其他用途的補償。

如果這個建議也不接受，那麼應展開根據批給合同第十三條的規定宣告合同失效的程序”。

在該批示之後，透過 1993 年 10 月 15 日第 736/6063.1/SOLDEP/93 號公函，土地工務運輸司向上訴人建議“批出另一幅位於北安、面

積相等、用於工業用途的土地，同時將氹仔新城市中心 13-A 地段收回，請閣下在 10 月 30 日之前通知我們關於目前之建議的想法”。

透過 1993 年 10 月 30 日的聲請書，上訴人以已經在 13-A 地段上作出巨額投資和最初方案無法繼續實施為由，請求對其聲請重新作出審查，從而批准其要求，因為所收到的建議完全無法接受。

透過 1994 年 1 月 17 日的公函，向上訴人提出了通過支付 23,419,353.00 澳門元的溢價金更改土地用途及其最大建築面積為 2,500 平方米的建議。

透過 1994 年 2 月 3 日的公函，上訴人請求重新審核卷宗，因其認為溢價金是所預期的三倍，使得計劃無法實行，請求將 2,500 平方米的建築面積改為最少 7,000 平方米的住宅和 1,000 平方米的停車位。

透過 1994 年 3 月 10 日的公函，上訴人被通知，鑒於所作的回覆，更改 13A 地段用途的申請不獲考慮，並訂定須於 1994 年 3 月 31

日前作出回覆。

透過 1994 年 3 月 26 日的聲請書，上訴人提交了一份透過支付正常情況之雙倍金額的溢價金來變更土地用途的反建議。

該反建議被政務司 1994 年 4 月 11 日的批示所接受，上訴人被批准通過支付一筆金額為 13,986,942.00 澳門元的附加溢價金繼續進行更改用途的案卷，該金額是根據可利用的最大建築面積 2,500 平方米計算得出。

透過 1994 年 12 月 15 日的聲請書，上訴人指出若根據該街道準線圖內訂定的城市規劃條件利用土地，該投資在財政上不可行，因此再次請求批出另一幅面積為 655 平方米，與 13A 地段相連的地塊及更改該等比率，以便可以興建一座住宅面積為 7,000 平方米和停車場面積為 1,000 平方米的建築。

運輸暨工務政務司透過 1995 年 6 月 30 日的批示，批准將該幅面積 655 平方米的地塊與氹仔新城市中心 13A 地段合併和根據臨近

地段，尤其是 BT 14C 地段的都市規劃條件進行利用，以及維持溢價金的計算方式，即雙倍溢價金。

透過 1995 年 7 月 17 日的聲請書，上訴人聲明接受新的利用條件。

1995 年 7 月 26 日，發出了第 93A198 號新街道準線圖及第 1616/89 號地籍圖，這兩張圖於 1995 年 11 月 6 日被寄送給上訴人，以便其在最長 45 日期間內向土地工務運輸司提交新的利用土地的初研方案。

透過 1996 年 1 月 4 日的聲請書，上訴人請求延長提交利用土地初研方案的期限 90 日。

政務司透過 1996 年 1 月 26 日的批示命令寄送合同的擬本，並認為可根據城市規劃辦公室訂定的最大面積利用土地，且定出了在修改合同的批示於《政府公報》公布之後須提交建築計劃的期限。

合同的擬本隨 1996 年 2 月 2 日第 085/6063.1/SOLDEP/96 號公函

被寄送給上訴人。

根據合同的擬本，土地面積改為 2,994 平方米，其利用應遵照 1995 年 7 月 26 日發出的第 93A198 號街道準線圖，即允許修建一幢高五層的樓宇，相關建築面積和用途為：住宅面積 5988 平方米，停車場 1,497 平方米，室外範圍 1,497 平方米，利用期限由批示在《政府公報》公布之日起計 30 個月，同時訂定金額為 24,048,848.00 澳門元的附加溢價金。

透過 1996 年 4 月 26 日的聲請書，上訴人不同意對新批出的 621 平方米的地塊所訂定的計算方法，請求重新計算溢價金。

政務司透過 1996 年 7 月 4 日的批示將批給的溢價金減低為 21,386,370.00 澳門元，並規定須於 1996 年 7 月 20 日前聲明接受。

透過 1996 年 8 月 5 日的聲請書，上訴人請求推遲土地的利用，理由為：

“1. 鑒於澳門不動產市場目前的情況，即多種原因使得住宅供

應過剩，但需求有限，在現有的庫存未被消化或者市場的規範標準沒有發生實質性改變的情況下，在短/中期內不宜修建新的住宅。

2. 因此，聲請人暫時不具備對所收到的上述公函中所附擬本中所指的土地展開利用的條件，但仍然對所聲請的變更土地用途有興趣，在時機合適時應予實現。

3. 因此，現向閣下聲請中止變更以公布於12月12日第50期《澳門政府公報》上的第154/SAOPH/88號批示為憑證的批給合同的程序，直至1997年第三季末，以便聲請人可以慎重審視市場條件，從而就開始修建承批土地所規定的建築作出謹慎的決定”。

政務司透過1996年10月3日的批示不批准推遲利用的聲請，但同意給予一個更長的利用期及溢價金可以攤分更多期繳付，並強調，若不接受此方案，應考慮展開批給失效的程序。

該批示連同新的合同擬本於1996年10月25日被通知給上訴人，根據新合同擬本，利用期改為自更改用途的批示在《政府公報》公

布之日起計 48 個月，溢價金分 36 個月繳納。

透過 1996 年 12 月 12 日的聲請書，上訴人聲明接受在相關通知函所附的擬本中提出的條件。

土地委員會於 1997 年 1 月 16 日給出同意的意見(第 05/97 號意見書)。

澳門總督透過 1997 年 3 月 6 日的批示核准了咨詢會的意見書，批准將 13A 地段的批給改為住宅用途，同時以租賃制度及免公開競投的方式批出一幅總面積為 621 平方米，臨近 13A 地段的土地，以便併入第 22501 號土地。

透過 1997 年 5 月 6 日的公函，向上訴人寄送了修訂租賃批給合同及以同一制度批出一幅面積為 621 平方米的土地以併入原有土地並進行利用的擬本，以便在《政府公報》上公布批示，要求上訴人在自收到公函起計的 20 日內接受公函所附擬本內所提之條件，否則程序將被歸檔。

該公函沒有得到回應。

透過 2001 年 2 月 8 日的公函，上訴人被要求在自接獲公函起計的 20 日內遞交接受合同擬本的聲明以及有關已經繳納物業轉移稅的財政司的證明文件。

在該公函中，上訴人還被告知，如不在指定的期間內遞交相關文件將有可能導致根據第 6/80/M 號法律第 164 條第 1 款 a 項的規定，相關請求被駁回，程序被歸檔。

上訴人仍沒有作出回應。

透過 2004 年 4 月 22 日的聲請書，上訴人透過其被授權人，同時也是該聲請書的聲請人永順和物業投資發展有限公司向被上訴實體說明及請求以下事項：

“1. 承批人不進行利用是因該土地全幅位於一個需依靠盧廉若馬路作通道的住宅區。

2. 為騰空土地使其負擔加重。
3. 在承批人放棄代理‘七喜’品牌後，已在澳門停止了該項業務，因此工業計劃變得不可行。
4. 由於其已在澳門停止了該項業務，無意再對土地進行利用，承批人即現上訴人已透過不可廢止的授權將權力授予第三人，其對土地已無任何權力，相關權力經多次複授權後已轉給了永順和物業投資發展有限公司。
5. 上述導致轉讓批給所衍生權利的理由以及澳門近十年來所遇到的廣泛性經濟危機都可以證明聲請轉移上述批給的權利並沒有任何投機意圖，只是為了尋求解決承批人財政問題的方法。

基於以上所述的理由，最後請求：

6. *Empresa Fountain (Macau), Limitada - Bebidas* 將租賃批給所衍生的權利以有償轉讓方式轉予永順和物業投資發展有限公司。

7. 變更改用途(最後提到程序處於最終階段，且已考慮根據被政府核准的合同擬本及透過支付一筆金額為 21,386,370.00 澳門元的附加溢價金變更改用途)，並提醒高額的溢價金已使之前的被授權人失去繼續進行變更改用途程序的興趣或財政上的可能性；聲請人強調其重新啟動變更改用途程序的財政能力，並堅稱基於以上所述的原因，能夠證明其沒有任何投機意圖，而且希望能夠通過將土地變更改為住宅用途來彌補其所承擔的巨額開支和解決城市規劃的問題。

8. 根據不動產市場的情況，以一般參數訂定溢價金及免除任何處罰。

9. 批准利用的初研方案，即批出一塊面積 621 平方米的土地，並興建一幢面積為 8750 平方米的住宅和一個面積為 2283 平方米的停車場”。

運輸工務司司長透過 2005 年 11 月 16 日的批示，批准跟進更改用途和將批給所衍生權利轉予上訴人之被授權人的程序，同時根據第 16/2004 號行政法規計算溢價金，不加重數額。

該批示被通知給申請公司，並要求其遞交建築計劃。

透過 2006 年 2 月 7 日的公函，向上訴人的被授權人永順和物業投資發展有限公司寄去了第 93A198 號新街道準線圖。

透過 2006 年 2 月 16 日的公函，向上訴人的被授權人永順和物業投資發展有限公司寄去了一份第 1616/1989 號地籍圖的樣本。

但上訴人並沒有遞交建築計劃。

透過 2006 年 11 月 3 日的聲請書，上訴人向土地工務運輸局聲請發出平整土地的工程準照。

透過 2006 年 12 月 5 日的聲請書，上訴人及 13B 地段的承批人聲請將 13A 地段和 13B 地段作共同利用，並請求發出新的街道準線圖。

透過 2007 年 3 月 9 日的聲請書，再次提出了共同利用的聲請。

透過 2008 年 5 月 8 日的公函，上訴人被告知在完成城市計劃的

研究和調整之後才會發出街道準線圖。

透過 2011 年 5 月 31 日的公函，土地工務運輸局通知上訴人的被授權人永順和物業投資發展有限公司，由於其沒有履行利用土地的義務，上訴人及其被授權人應就未能遵守土地的利用期間作出解釋及說明，否則將宣告批給失效或解除批給合同。

換言之，自 1990 年起，行政當局陸續滿足了承批人的所有要求。

行政當局批給其一幅土地，用於發展工業。

承批人沒有在所批給的期間內利用土地。

該期間屆滿的兩年之後，承批人不想用它來發展工業了，想要在土地上修建住宅。

於 1994 年獲行政當局接受。

但承批人認為溢價金太高，請求減低數額。

並於 1994 年獲行政當局接受。

但土地又無法獲得承批人所期待的收益。因而承批人請求將另一幅土地併入其中。

於 1995 年獲行政當局批准。承批人於 1995 年接受。

1996 年，承批人再次請求減低需繳納的溢價金。於 1996 年獲行政當局接受。

1996 年，上訴人又不想利用土地了。鑒於不動產市場供應過剩，請求中止程序。

沒被批准，但獲批了 48 個月的利用期。承批人於 1996 年 12 月接受。

1997 年 6 月，向承批人寄去了租賃合同的修訂擬本。

沒有回應。

行政當局又於 2001 年向承批人寄去了相同內容的公函，並提醒其若不接受，程序將被歸檔。

沒有回應。

2004 年，承批人請求減低溢價金，並請求作出其他更改。

行政當局於 2005 年批准繼續程序，並重新計算溢價金。

2006 年，承批人請求將其土地與另一承批人的土地作共同利用，但當局未就此作出決定。

綜上，承批人沒有利用土地的過錯是顯而易見的。

在本案中，行政當局沒有作出任何妨礙或阻撓對土地進行利用的行為。相反，行政當局陸續批准了承批人的所有請求，在正式合同訂立之後沒幾年便更改了建築的用途，降低了批給的溢價金，批准將另一幅土地併入以使承批人獲得其所期待的收益。只是沒有批准與另一承批人共同利用。距離土地利用期的屆滿已經過去了 16 年。

當局沒有任何義務去批准。

因此，本上訴理由不成立。

四、決定

綜上所述，合議庭裁定上訴敗訴。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費訂為 18 個計算單位。

2019 年 1 月 23 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