

第 28/2020 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：澳門新福利公共汽車有限公司

被上訴人：澳門特別行政區行政長官

會議日期：2020 年 4 月 29 日

法官：宋敏莉(裁判書制作法官)、岑浩輝和賴健雄

主題：— 《澳門特別行政區基本法》

- 謀求公共利益原則
- 善意原則和平等原則
- 過期失效
- 《土地法》第 104 條第 5 款的類推適用

摘 要

一、在因土地租賃期限屆滿而宣告批給失效的情況中，看不到有任何違反《澳門特別行政區基本法》的規定之處，特別是其

中第 6 條、第 103 條及第 120 條的規定。

二、未顯示出違反了《行政程序法典》第 4 條所規定的謀求公共利益原則，因為宣告土地批給失效有其法律依據，而且其目的正是為謀求妥善管理及合理利用澳門特別行政區土地的公共利益。

三、屬限定性行為的情況下，如未能於批給期限屆滿前完成土地利用，則行政當局有義務宣告土地批給失效。

四、在限定性活動中，不存在所謂的對善意原則及平等原則(以及公正原則、適度原則、保護信任原則)的違反。

五、批給期間內發生的與土地利用相關的變化不具重要性，原因是在因土地租賃期限屆滿而宣告失效的情況下，未進行土地利用的過錯問題並不重要，因為，只要不屬於法律規定的例外情況，那麼在上訴人未能於臨時批給的最長期限屆滿前完成土地利用的情況下，相關批給不可續期(第 10/2013 號法律第 48 條第 1 款及第 2 款)。

六、澳門的司法見解認為因租賃期限屆滿而令土地批給失效屬於過期失效。

七、第 10/2013 號法律第 48 條所確定的規則是，只要不屬

於法律規定的例外情況(並非本案情況)，臨時批給不可續期。

八、土地的批給須先作臨時批給，批給期屆滿時，批給便告失效(第 10/2013 號法律第 52 條及第 44 條)。

九、在臨時批給不可續期以及臨時批給失效方面，法律規定十分清晰，不論承批人是否有過錯，此行政當局均有義務宣告批給失效。

十、這樣便排除了對《土地法》第 104 條第 5 款的類推適用，無法中止或延長土地租賃的期間。

裁判書制作法官

宋敏莉

澳門特別行政區終審法院裁判

一、概述

澳門新福利公共汽車有限公司(公司資料詳見於卷宗)以澳門福利公共汽車有限公司的受權人身份針對澳門特別行政區行政長官於 2016 年 3 月 9 日作出的批示提起司法上訴，該批示宣告一幅位於澳門半島青州河邊馬路面積為 4,081 平方米的土地的臨時批給失效。

透過 2019 年 11 月 14 日的合議庭裁判，中級法院裁定司法上訴理由不成立。

澳門新福利公共汽車有限公司不服上述裁判，向終審法院提起上訴，並提出如下結論：

1. 上訴人在起訴狀中主張被上訴人在 2016 年 3 月 9 日作出宣告青州河邊馬路之土地批給失效的決定存在多個瑕疵，並要求撤銷被訴行為。但中級法院駁回了有關的司法上訴。

2. 中級法院認為被訴行為沒有損害上訴人的私有財產權。

3. 但是《基本法》所保護的私有財產權不僅限於物之所有權，還包括其他形式的財產權，尤其包括租賃批給所衍生的權利。

4. 如對現行《土地法》作出解釋的結果是無論承批人是否存在過錯，均應承擔喪失承批權的不利後果，那麼，有關結果並與《基本法》保護私有財產權的精神相悖。

5. 基於以上依據，在違反《基本法》對私有財產權的前提下，應宣告被訴行為無效。

6. 上訴人為經營道路集體客運公共服務的承批公司，為向市民提供優質、安全及舒適道路集體客運公共服務，上述後勤基地對上訴人而言是必不可少。

7. 儘管被訴實體對涉案土地作出宣告失效之決定也屬於實現公共利益，為了使對土地進行合理利用及防止承批人的怠慢及疏忽而不對土地進行發展，但是，在存在兩項公共利益衝突的時候，應決定優先保護那一項公共利益。

8. 在權衡上述利益後，如宣告批地失效，必然的後果是令集體客運公共服務陷入即時危險，故應優先保護集體客運公共服務的有效提供。

9. 由於被訴行為是違反了謀求公共利益原則，所以被訴行為應被撤銷。

10. 針對違反善意原則部分，中級法院認為被訴行為屬羈束行為，善意原則並不應用於本案的被訴行為中。

11. 土地是否能被利用，並非單純取決於承批人是否在合同訂立的批租期及利用期興建合同中指定的建築物，亦須有賴行政當局的合作。

12. 行政當局必須向承批人發出一切與利用土地相關的文件和准照才可使得承批人根據合同規定成功完成土地的利用。

13. 在本案中，根據卷宗內的已證事實，土地無法如期利用是由於行政當局沒有適時向上訴人發出街道準線圖及重新訂立批給合同所引致。

14. 行政當局的不作為是導致土地未能利用及批給被宣告失效

的主要原因，行政當局透過宣告失效的批示打破了上訴人對土地能夠完成利用的合理期望，土地被宣告失效與土地未能在批租期間完成利用存在因果關係。

15. 基於以上理據，即使被訴行為屬羈束行為，行政當局在整個批地的行政程序中遵從善意原則，由於在本案中違反了善意原則，被訴行為應予以撤銷。

16. 行政當局對於在土地租賃期內土地未完成利用不可歸責於承批人的情況，一貫會在租賃期限屆滿宣告有關批給失效，並同時將土地重新批給予承批人，有關手法符合法律規定。

17. 在本案中，行政當局單純地宣告涉案土地批給失效，沒有同時與上訴人重新訂立批給合同，違反了過往的慣常作法，即違反了平等原則，故被訴行為應予撤銷。

18. 中級法院指出被訴實體所作出宣告失效的行政行為屬於過期失效(*caducidade preclusiva*)，只要批租期限屆滿便應作出，不取決於承批人是否存在過錯。

19. 根據中級法院法官馮文莊在中級法院第 377/2015 號合議庭裁判及本案落敗聲明中指出，土地租賃期屬懲戒性除斥期，在

批租期限屆滿時，僅於土地未能利用可歸責於承批人，即承批人存在過錯時，方應作出對土地宣告失效。如因行政當局之過錯，無履行相關義務導致承批人無條件展開土地之利用，則可以延期。

20. 即使法官閣下有不同見解，批給合同屬行政合同，乃私法上的一般原則，尤其是過錯原則仍適用於批給合同上，法律必然會設立補救機制，以保障承批人未能在租賃期內完成土地利用不會承擔不公平的後果。

21. 上訴人認為《土地法》中沒有就租賃期屆滿土地未能利用不可歸責於承批人的情況設立補救機制，故存在法律漏洞。

22. 根據《民法典》第 9 條第 1 款及第 2 款規定，如承批人未能在租賃期內完成土地利用，且不存在過錯，應類推適用《土地法》第 104 條第 5 款，即在有關情況下，其權限實體亦可運用其自由裁量權，批准中止或延長租賃期間，使承批人能夠履行其義務，完成土地的利用。

23. 即使有不同理解，上訴人認為行政當局仍可按照《民法典》第 9 條第 3 款規定，根據立法者的精神，制定特定的處理方

法，以填補相關的法律漏洞。

24. 然而，被上訴人不僅沒有類推適用《土地法》第 104 條第 5 款，也沒有根據立法者的精神，制定特定的處理方法，錯誤地適用了《土地法》的規定，故被訴行為應被撤銷。

被上訴實體作出上訴答辯，認為應裁定司法裁判的上訴敗訴。

檢察院司法官發表意見，認為應裁定上訴理由不成立。

已作出檢閱。

現予以審理和裁決。

二、事實

案中認定了如下事實：

1 - 由公布於 1988 年 12 月 30 日第 52 期《澳門政府公報》第

四副刊的第 218/SAOPH/88 號批示作為憑證，將一幅面積 4,081 平方米、位於澳門半島青州河邊馬路的土地以租賃制度及免除公開競投方式批予澳門福利公共汽車有限公司(現為澳門新福利公共汽車有限公司)。

2 - 根據批給合同第二條款的規定，土地租賃的有效期為 25 年，由作為合同憑證的批示公布於《澳門政府公報》之日起計(即至 2013 年 12 月 29 日屆滿)。

3 - 按照相關合同第三條款的規定，土地將用作興建一幢屬分層所有權制度，樓高 6 層，作工業、公共汽車總站及停車場用途的樓宇。

4 - 根據合同第五條款的規定，土地的總利用期限為 24 個月，由作為合同憑證的批示在《澳門政府公報》公布之日起計(即至 1990 年 12 月 29 日屆滿)。

5 - 承批人繳付了金額為 5,725,000.00 澳門元的合同溢價金。

6 - 到目前為止，土地仍未被利用。

7 - 2016 年 2 月 19 日，土地委員會製作了如下意見書：

“第15/2016號案卷－基於25年的批給有效期已於2013年12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澳門福利公共汽車有限公司，位於澳門半島，青洲河邊馬路，面積4,081平方米的土地臨時批給失效。

I

1. 按照第10/2013號法律《土地法》第四十四條的規定，以租賃方式批給時，須先作臨時批給，並按其特徵訂定期間；如在所訂期間內已履行事先訂定的利用條款，且土地經確定劃界，該批給則轉為確定批給。按照同一法律第四十八條的規定，臨時批給不可續期。這樣，按照第一百六十七條的規定，透過行政長官批示，基於租賃期間之經過而宣告批給失效。

2. 按照《土地法》第一百七十九條及第79/85/M號法令第五十六條的規定，因宣告批給失效，須以行政長官批示命令承批人或佔用人勒遷。

3. 基於此，土地工務運輸局於2015年11月18日透過第349/DSODEP/2015號建議書，建議批准展開基於期間的經過而

宣告土地臨時批給失效的程序，並按照各案卷之租賃期屆滿的順序展開相關工作，運輸工務司司長於2015年11月25日作出核准的批示。

II

4. 透過公佈於1988年12月30日第52期《澳門政府公報》第4副刊的第218/SAOPH/88號批示，對一幅以租賃制度及免除公開競投方式批予澳門福利公共汽車有限公司，面積4,081平方米，位於澳門半島，青洲河邊馬路的土地的批給作為憑證。

5. 根據批給合同第二條款的規定，租賃的有效期為25年，由簽訂有關公證書當日起計，然而一直無訂立公證書，根據七月二十九日第8/91/M號法律第四條第一款的規定，批給已改由前述的批示作為憑證和租賃期間改由該批示公佈之日起計，即至2013年12月29日屆滿。

6. 按照合同第三條款的規定，土地用作興建一幢屬分層所有權制度，樓高6層，作工業、公共汽車總站及停車場用途的樓宇。

7. 土地的總利用期間為24個月，由前述批示公佈日起計，即至1990年12月29日。

8. 合同溢價金為澳門幣5,725,000.00元已分期全數繳付。

9. 題述土地標示於物業登記局B134冊第3頁背頁第22451號，其批給所衍生的權利以承批公司的名義登錄於F42冊第30049號。

III

10. 澳門新福利公共汽車有限公司以承批公司受權人名義於2009年7月向土地工務運輸局申請土地的街道準線圖，以便展開有關的建設程序，然而，根據該局2010年2月25日第0212/DPU/2010號公函的回覆，因行政當局正對青洲地段進行整治規劃，故暫停有關申請。

11. 鑒於一直未有展開建造樓宇工程，因而土地被權限實體列入閒置土地，所以土地工務運輸局於2011年9月15日透過公函，要求承批公司遞交延誤土地利用的合理解釋。

12. 受權公司於2011年11月1日和15日分別向土地工務運輸局和行政長官辦公室遞交內容大致相同的信函作出解釋。

13. 土地工務運輸局透過2011年12月30日第362/DSODEP/2011號、2012年2月6日第06/DJUDEP/2012號

和2012年7月4日第143/DSODEP/2012號報告書對遞交的解釋作出分析，雖然承批公司沒有將土地興建樓宇，但有遵守批給用途，使用該土地作為公共汽車的停車場及已興建一臨時性的金屬建築物作為維修保養工場。此外，承批公司為經營道路集體客運公共服務的三間承批公司之一，倘宣告土地批給失效，行政當局須提供另一幅土地作為公共汽車的停車場，故土地工務運輸局建議不展開宣告土地批給失效的程序。

14. 另一方面，法律工作小組透過2012年5月24日第12/GTJ/2012號報告書，表示同意土地工務運輸局的意見，即不展開宣告土地批給失效的程序，但須修改批給合同，並對承批公司的土地使用權引入限制，尤其是限制其在進行土地的利用後，按青洲都市他整治規劃允許的用途更改批給用途的可能性方面。

15. 及後，土地委員會於2013年1月24日舉行會議，透過第14/2013號意見書同意土地工務運輸局的建議，向承批公司科處最高罰款澳門幣90,000.00元，並批予一個最後的土地利用期間，由接獲有關決定的通知日起計至租賃期屆滿日，即至2013年12月29日。該意見書獲行政長官於2013年2月6日確認。

16. 誠然，土地的利用期間即使獲得延長，但仍不足以完成修

改批給合同的程序，因為要根據周邊道路的新規劃而需要發出新的街道準線圖。雖然承批公司在2014年2月18日向土地工務運輸局遞交計劃，但該計劃由於租賃期及利用期已過而沒有被審議。

17. 雖然承批公司為經營道路集體客運公共服務的三間承批公司之一，倘宣告土地批給失效，為確保承批公司能提供公共服務，行政當局仍需要提供可用的私產土地，供公共汽車作維修、保養及停泊之用，但由於批給合同第二條款規定的租賃期間已於2013年12月29日屆滿，批給仍屬臨時性，按照《土地法》第四十八條第一款的規定，臨時批給不可續期，基於此，土地工務運輸局於2016年1月15日透過第023/DSODEP/2016號建議書對情況作出分析，並建議批准跟進基於租賃期間已過而宣告批給失效的程序，將案卷送交土地委員會發表意見。運輸工務司司長於2016年2月15日作出同意批示。

18. 綜上所述，本委員會經分析案卷，由於批給合同第二條款訂定的25年批給有效期(租賃期間)已於2013年12月29日屆滿，且合同規定的利用亦無被落實，有關的臨時批給經已失效(喪失權利的失效)。

事實上，根據第10/2013號法律《土地法》第二百一十二條

及第二百一十五條而適用於本個案的第四十四條的規定，以租賃方式批給時，須先作臨時批給，如在所訂期間內已行事先訂定的利用條款，且土地經確定劃界，該批給則轉為確定批給(見第一百三十條及第一百三十一條)。

在批給有效期屆滿後，根據《土地法》第四十八條第一款的規定，臨時批給不可續期)，而本個案亦不屬於同一法律條文第二款的規定，且有關事實已被證實，故處以失效(租賃期已過)。

同樣地，根據七月五日第6/80/M號法律(前《土地法》)的規定，倘批給的性質仍屬臨時性，且土地沒有被利用(第四十九條、第一百三十二條及第一百三十三條)，是不可能續期十年，因根據第五十五條第一款的規定，該續期僅適用於屬確定批給。

儘管該批給是自動及直接轉為失效，但為使有關法律狀況轉為確定且不引起爭議，以及清除有關批給所衍生的權利是否已被消滅的法律上不安定性，須按照第10/2013號法律第一百六十七條的規定宣告該批給失效。

基於此，本委員會不反對由於租賃期間已過而宣告題述土地批給失效，按照第16/2004號行政法規第十三條的規定，承批公

司所繳納的一切溢價金及利息歸澳門特別行政區所有。

IV

土地委員會於2016年2月19日舉行會議，經分析案卷並考慮到2016年1月15日第023/DSODEP/2016號建議書內所載的意見及建議，以及考慮到運輸工務司司長於2016年2月15日在該建議書上所作的批示，本委員會認為基於租賃期間已於2013年12月29日屆滿而導致批給失效，該失效應透過行政長官批示宣告。

(.....)”

8 - 運輸工務司司長於2016年2月26日發表了如下意見：

“第15/2016號案卷－基於25年的批給有效期已於2013年12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澳門福利公共汽車有限公司，位於澳門半島，青洲河邊馬路，面積4,081平方米的土地臨時批給失效。

1. 透過公佈於1988年12月30日第52期《澳門政府公報》第4副刊的第218/SAOPH/88號批示，對一幅以租賃制度及免除公開競投方式批予澳門福利公共汽車有限公司，面積4,081平方米，

位於澳門半島，青洲河邊馬路的土地的批給作為憑證。

2. 根據批給合同第二條款的規定，租賃的有效期為25年，由簽訂有關公證書當日起計，然而，由於一直無訂立公證書，根據七月二十九日第8/91/M號法律第四條第一款的規定，批給已改由前述的批示作為憑證和租賃期間改由該批示公佈之日起計，即至2013年12月29日屆滿。

3. 土地用作興建一幢屬分層所有權制度，樓高6層，作工業、公共汽車總站及停車場用途的樓宇。

4. 鑒於一直未有展開建造樓宇工程，因而土地被權限實體列入閒置土地，所以土地工務運輸局於2011年9月15日透過公函，要求承批公司遞交延誤土地利用的合理解釋。

5. 為回覆上述公函，澳門新福利公共汽車有限公司以承批公司受權人名義，於2011年11月1日遞交解釋。土地工務運輸局的權限部門、法律工作小組及土地委員會均認為不應展開宣告土地批給失效的程序，並向承批公司科處最高罰款澳門幣90,000.00元以及批予一個最後的土地利用期間，該期間由接獲有關決定的通知日起計至租賃期屆滿日，即至2013年12月29日。

6. 由於土地的租賃期已在2013年12月29日屆滿，但土地利用始終沒有完成，因此土地工務運輸局建議批准跟進基於租賃期間之經過而宣告批給失效的程序及將案卷送交土地委員會發表意見。本人於2016年2月15日作出同意批示。

7. 土地委員會於2016年2月19日舉行會議，經分析案卷後，由於土地的租賃期間已過，合同規定的利用無被落實，批給仍屬臨時性，按照第10/2013號法律《土地法》第二百一十二條和第二百一十五條適用的第四十八條第一款的規定，不予續期。這樣，批給是由於有關租賃期間的經過而被宣告失效(喪失權利的失效)，因此，該失效應透過行政長官批示宣告。

經參閱上述案卷，本人同意有關建議，謹請行政長官閣下宣告有關批給失效。

(.....)”

9 - 行政長官於2016年3月6日作出了如下批示：

“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二月二十六日意見書所載的內容及理由，本人宣告土地委員會第15/2016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。”

三、法律

上訴人認為被上訴裁判存有以下瑕疵：

- 違反《澳門特別行政區基本法》對私有財產權的保護；
- 違反謀求公共利益原則；
- 違反善意原則；
- 違反平等原則；以及
- 錯誤適用《土地法》。

須審理上訴人提出的以上問題。

3.1. 違反《澳門特別行政區基本法》對私有財產權的保護

上訴人未在上訴理由陳述中具體指明被上訴法院違反了《基本法》中的哪一項(或哪幾項)規定，僅辯稱《基本法》所保護的私有財產權不僅限於物之所有權，還包括其他形式的財產權，尤其包括租賃批給所衍生的權利；如果對現行《土地法》作出解釋的結果是無論承批人是否存在過錯均應承擔喪失承批權的不利後果，那麼，有關結果與《基本法》保護私有財產權的精神相悖，被上訴裁判違反了《基本法》中對私有財產權的保護。

可以看到，上訴人在司法上訴中引用了《基本法》第 6 條、第 103 條及第 120 條的規定。

作為一項一般原則，《基本法》在其第 6 條中規定：“澳門特別行政區以法律保護私有財產權。”

根據《基本法》第 103 條的規定，“澳門特別行政區依法保護私人 and 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 and 法人財產時被徵用財產的所有人得到補償的權利。”

而按照《基本法》第 120 條的規定，澳門特別行政區承認和保護 1999 年 12 月 20 日之前已訂立的土地批給合同，以及與土地批給合同有關的一切權利。對於 1999 年 12 月 20 日後進行的批給

續期(即本案所涉及的事宜)，適用當時生效的法律。

首先要強調的是，本案中沒有涉及上訴人的任何私有財產權，因為所訂立的土地租賃批給合同並未賦予上訴人相關土地的任何所有權。

至於所指稱的違反《基本法》第 103 條和第 120 條的情況，本院於 2019 年 4 月 4 日、2019 年 2 月 20 日和 2019 年 7 月 10 日分別在第 2/2019 號案、第 102/2018 號案、第 12/2019 號案和第 13/2019 號案內作出的合議庭裁判中已就這些問題作出探討，並表示，在因土地租賃期限屆滿而宣告批給失效的情況中，看不到有任何違反相關規定之處。

本院在上述裁判中所作的理由說明在此視為完全轉錄。

3.2. 謀求公共利益原則、善意原則和平等原則

上訴人認為行政長官作出的行政行為違反了謀求公共利益原則、善意原則和平等原則。

我們不認為上訴人有道理。

一方面，宣告相關土地批給失效並未顯示出違反了《行政程序法典》第4條所規定的謀求公共利益原則。

正如上訴人自己亦承認的，對涉案土地作出宣告批給失效的決定屬於實現公共利益的行為。

眾所周知，澳門人口眾多，地域面積小，土地屬稀缺資源。在此前提下，如何妥善管理及合理利用土地對特區政府來說尤為重要。行政長官按照法律規定在土地批給期限經已屆滿但批出土地仍未被加以利用的情況下宣告土地批給失效，完全符合公共利益，正是謀求公共利益之舉。宣告涉案土地的批給失效正是為了謀求妥善管理及合理利用特區土地的公共利益。

上訴人稱，當兩項公共利益發生衝突時，應決定優先保護那一項公共利益。如宣告批地失效，必然危及集體客運公共服務，故應優先保護集體客運公共服務的有效提供，否則就違反了謀求公共利益原則。

但上訴人沒有解釋為何必須優先確保與公共運輸相關的公共利益，而不是土地的妥善管理及合理利用，是否因為前者具有較

高價值，又或者出於其他原因。

公共利益不僅僅涉及上訴人為社會提供的公共運輸服務，也涉及政府對土地的妥善管理及合理利用。

即使認為宣告失效所謀求的公共利益不具有高出公共運輸利益的價值，也可以肯定，正如本院的一貫見解，屬限定性行為的情況下，如未能於批給期限屆滿前完成土地利用，則行政當局有義務宣告土地批給失效，只有這樣才符合法律規定。

在本案中看不到上訴人所指的違反謀求公共利益原則的情況。

另一方面，在此要重申本終審法院的統一見解：在限定性活動中，不存在所謂的對善意原則及平等原則(以及公正原則、適度原則、保護信任原則)的違反。¹

上訴人稱，行政當局未能適時向其發出街道準線圖，亦未與上訴人訂立新的批給合同，破壞了上訴人對完成獲批土地利用的合理期待。

¹ 尤見終審法院 2000 年 5 月 3 日在第 9/2000 號案件、2018 年 4 月 11 日在第 38/2017 號案件、2018 年 5 月 23 日在第 7/2018 號案件、2018 年 12 月 5 日在第 88/2018 號案件以及 2018 年 12 月 12 日在第 90/2018 號案件中作出的合議庭裁判。

應該指出的是，本院認為在批給期間內發生的與土地利用相關的變化在本案中不具重要性，原因是在因土地租賃期限屆滿而宣告土地批給失效的情況下，未進行土地利用的過錯問題並不重要，因為，只要不屬於法律規定的例外情況，那麼在上訴人未能於臨時批給的最長期限屆滿前完成土地利用的情況下，相關批給不可續期(第 10/2013 號法律第 48 條第 1 款及第 2 款)。²

在此情況下，行政當局必須作出宣告土地批給失效的行為。

關於上訴人提出的將同一幅土地重新批給承批人的問題，上訴人稱這種做法是行政當局通常採取的解決方法，但在本案中行政當局作出了與慣例不同的決定。

但要注意的是，上訴人僅僅聲稱此舉違反了平等原則，但並未指明相同情況有哪些。

事實上，即便行政當局曾經作出將同一幅土地重新批給承批人的決定，平等原則亦不能成為撤銷本案被上訴人的行政行為的理由，因為該行為完全符合法律規定，是行政當局必須做出的行為。

² 尤見終審法院 2019 年 7 月 10 日在第 13/2019 號案件中作出的合議庭裁判。

因此，有關善意原則和平等原則的主張理由亦不成立。

3.3. 錯誤適用《土地法》

上訴人就被上訴法院對土地批給失效所作的定性提出質疑，認為應將之定性為懲罰性失效，而不是過期失效。

首先，要指出的是，關於土地臨時批給失效的性質問題，不管是中級法院還是本終審法院，都已多次作出探討和審理。所有相關的司法見解均認為該失效屬於過期失效。

在本終審法院 2018 年 5 月 23 日、6 月 6 日和 12 月 12 日分別在第 7/2018 號案、第 43/2018 號案和第 90/2018 號案所作的合議庭裁判中，我們曾就懲罰性失效或過期失效的問題表明立場，得出的結論是：臨時批給因租賃期限屆滿而失效屬於過期失效的情況。

上述合議庭裁判中與上訴人現提出的問題相關的內容在此視為完全轉錄。

重申一下，這裡並不涉及未進行土地利用的過錯問題。

第 10/2013 號法律第 48 條所確定的規則是，只要不屬於法律規定的例外情況(並非本案情況)，臨時批給不可續期。

土地的批給須先作臨時批給，批給期屆滿時，批給便告失效(第 10/2013 號法律第 52 條及第 44 條)。

上訴人還主張類推適用《土地法》第 104 條第 5 款的規定，認為對於因不可歸責於承批人的原因而未在租賃期間內完成土地利用的情況，法律沒有規定任何補救機制，所以存在漏洞。

按照這項規定，如基於不可歸責於承批人且行政長官認為充分的理由，則行政長官可批准中止或延長土地利用的期間。

我們不認為存在上訴人所說的漏洞，因為在臨時批給不可續期以及臨時批給失效方面，法律規定十分清晰，不論承批人是否有過錯，行政當局均有義務宣告批給失效。

這樣便排除了對《土地法》第 104 條第 5 款的類推適用，無法中止或延長土地租賃的期間。

同時亦不存在根據《民法典》第 9 條第 3 款的規定制定特定的處理方法以填補相關的法律漏洞的需要。

上訴人提出的理由並不能成立。

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。

澳門，2020 年 4 月 29 日

法官：宋敏莉（裁判書制作法官）—岑浩輝—賴健雄

出席評議會的檢察院司法官：蘇崇德