

第 191/2020 號案

(司法裁判的上訴)

日期：2021 年 2 月 3 日

主題： “土地權利的交換”

《土地法》

宣告程序消滅

公共利益

摘要

一、《土地法》第 86 條規定了行政當局和私人實體之間的土地權利的交換須符合“成比例原則”(及“合理性原則”)。

二、考慮到計劃交換的土地的“面積”和“價值”，在已認定有關交換不符合“成比例原則”(及“合理性原則”)的情況下，行使被限定權力以及為保護公共利益而宣告旨在實現有關土地交換的行政程序消滅的行政決定並無不妥。

裁判書制作法官

司徒民正

澳門特別行政區終審法院合議庭裁判

概述

一、“聖母灣發展股份有限公司”(DESENVOLVIMENTO PREDIAL BAÍA DA NOSSA SENHORA DA ESPERANÇA, S.A.)，總部設於澳門，針對行政長官 2017 年 7 月 25 日的批示向中級法院提起司法上訴，該批示宣告位於氹仔島施督憲正街 38-64 號、鄰近飛能便度街的“益隆炮竹廠”土地的交流程序消滅(見第 2 頁至第 38 頁，連同將在下文提及的頁碼，相關內容為所有法律效力在此視為已轉錄)。

*

中級法院適時透過 2020 年 7 月 9 日(第 842/2017 號案)的合議庭裁判裁定上訴敗訴(見第 315 頁至第 336 頁)。

*

上訴人不服該裁決，針對其提起本上訴，作出陳述並在結論中提出以下內容：

「1. 作為多份批示(其中亦包括單方面宣告被定性為換地程序之程序消滅的行政長官批示)之基礎的 2017 年 6 月 22 日第 255/DSO/2017 號建議書並未提出任何能夠支持土地價值不成比例這一事實結論和可以歸入《土地法》第 86 條第 2 款之法定前提的客觀標準，只是單純聲稱擬達致的目標在法律上屬不能，但並未作出解釋，因為《土地法》第 86 條第 2 款所說的不是面積而是價值；

2. 面積更大並非必然意味著更有價值；

3. 無論如何，法律(《土地法》第 86 條第 2 款)規定的關鍵都在於認證一項可能發生的換地交易屬合法的標準是價值而絕不是面積，因此被上訴合議庭裁判錯誤地適用了《土地法》；

4. 不論是行政當局在解釋《承諾書》所載的合同條款時表示意見的違法行為，還是被上訴的合議庭裁判的理由說明，均未遵守《土地法》第 86 條第 3 款所設定的標準，其要求按照法定標準且根據法律規定從客觀

上得出結論認為待交換的土地在價值上存在不平等，並在得出這一客觀結論後，根據法律規定就假定存在的不成比例採取行動，但要指出並強調的是，這也並非必然意味著程序的消滅；

5. 被上訴的合議庭裁判的理由說明是基於《土地法》第86條的強制性(見合議庭裁判第39頁)；既然第86條第2款具有強制性，那麼其第3款也具有強制性；

6. 我們不同意將涉案行為歸類為限定性行為，也不認同如此歸類的理由，但在對不同見解給予尊重及不放棄前述立場的情況下，在此要指出的是，如果是基於行政當局必須遵守《土地法》第86條第2款的規定而將該行為歸類為限定性行為，那麼同樣基於行政當局必須遵守《土地法》第86條第3款的規定也應將其定性為限定性行為，然而事實上這並沒有發生，被上訴的合議庭裁判不能任意設定哪些規範具強制性而哪些不具強制性；

7. 假定由土地估值所引致的給付不平等是源自對《土地法》第86條第3款所強制訂定的標準的適用，絕非源自行政當局或原審法院的看法，這一點是客觀清楚的；

8. 另一方面，已經認定(事實上也確實發生了)行政當局從最初承諾批給上訴人的152,073平方米的面積中減去了99,000平方米，並將其批給信德娛樂服務股份有限公司，因此無論是2017年6月22日第255/DSO/2017號建議書、行政長官批示還是被上訴的合議庭裁判，均在擬批給上訴人的

望德聖母灣土地的面積問題上出現了錯誤，因為如果按照合同規定的那樣向上訴人作出批給，絕不是批出 152,073 平方米的面積，而是 53,073 平方米的面積(152,073 平方米減去批給信德娛樂服務股份有限公司的 99,000 平方米)；

9. 作為補充要指出的是，《承諾書》只是一個批給的承諾，而不是批給，因此不可能違反《土地法》的任何規定，尤其是第 86 條，原因很簡單，即目前還不存在批給，完全不妨礙對正在進行的程序作出改變—而且也必須改變—以便適應新的法律規範(見《土地法》第 213 條)，但行政當局卻從未這樣做，因此《土地法》第 86 條不應作為《承諾書》無效的依據；

10. 另外再補充一點，雖然雙方當事人一直將該程序定性為換地程序，但我們對這種定性持懷疑態度，我們認為它是一項(望德聖母灣土地的)批給承諾，其中協定溢價金部分以現金繳納，部分以實物繳納；

11. 換言之，實際上不存在換地的承諾，而是存在批給的承諾和通過以下形式繳納溢價金的承諾：(1)以現金繳納，具體金額於未來清算；(2)以實物繳納，透過讓與對炮竹廠土地所享有的權利和透過開展基礎設施工程而實現；

12. 因此，2017 年 6 月 22 日第 255/DSO/2017 號建議書中所闡述的消滅所謂換地程序的行為(以及隨之而來的《承諾書》非有效)的理由，即根據《土地法》第 86 條的規定給付(尤其是土地面積)不成比例就是欠缺依

據和可適用性的，原因在於目前所涉及的情況並不是換地，這樣被上訴的合議庭裁判同樣也欠缺依據；

13. 《土地法》第86條第3款是法律的明確規定，它要求為證明某事實的存在必須具備特定種類的證據，即設定了行政當局和法院應該如何認定能夠從中得出假定的給付不平等之結論的土地估值方式，絕非像行政當局那樣(而且還得到了被上訴的合議庭裁判的支持)無視證明某事實存在的法定標準；

14. 如果貴院不認同前文根據《民事訴訟法典》第571條第1款c項提出的合議庭裁判無效的爭辯，則作為補充，上訴人申請擴大大事實事宜範圍；

15. 這樣，基於上述原因，被上訴的合議庭裁判因未能正確適用《土地法》第86條第2款和第3款而違反了這些規定，因此根據《行政訴訟法典》第152條的規定，存在違反及錯誤適用實體法和訴訟法的情況，必須將其撤銷並改為作出命令撤銷行政長官批示的另一裁判；

16. 作為補充，現被上訴的合議庭裁判將《土地法》第86條適用於一項批給承諾的做法違反了該條規定，因為它並不適用，因此根據《行政訴訟法典》第152條的規定，存在違反及錯誤適用實體法的情況，必須將其撤銷並改為作出命令撤銷行政長官批示的另一裁判；

17. 另外，還是作為補充理據，被上訴的合議庭裁判將《土地法》第

86 條適用於一項批給承諾(實際上它並不是換地而是批給承諾，其中協定溢價金部分以現金繳納，部分以實物繳納)的做法違反了該條規定，因為它並不適用，因此根據《行政訴訟法典》第 152 條的規定，存在違反及錯誤適用實體法的情況，必須將其撤銷並改為作出命令撤銷行政長官批示的另一裁判；

18. 宣告被定性為換地程序的該程序消滅的依據是行政當局在解釋合同條款及其有效性時所發表的看法；

19. 由於決定被定性為換地程序的程序消滅的行為是源自一項行政當局就行政合同表示意見的行為，所以程序的消滅屬違法，因為行政當局應按照《行政程序法典》第 173 條第 1 款的要求，透過合同之訴來達到這一效果；

20. 若不這樣認為，那麼行政當局就是在行政當局與私人就行政合同存在意見分歧時，透過現正討論的換地程序的消滅來取得相同的結果，即確定性和執行力，而這是不被《行政程序法典》第 173 條所允許的，並對上訴人造成巨大且嚴重的損失，至少在尚未根據《行政程序法典》第 173 條第 1 款的規定取得確定產生其所主張之效果的司法宣告時是這樣；

21. 行政當局應該是在這種性質的訴訟(即取得宣告假定的給付不平等的司法宣告的訴訟)中來通過司法方式爭取這種效果並使其有效，同時履行《土地法》第 86 條第 3 款所要求的標準並基於適用這些法定標準來提出相關證據，決不能以任意而為、毫無標準的方式來宣稱行政預約合同

中存在給付的不平等，將自己所持觀點的效果強加給上訴人；

22. 有鑒於此，被上訴的合議庭裁判就因為並未正確適用《行政程序法典》第 173 條而違反了該項規定，因此根據《行政訴訟法典》第 152 條的規定，存在違反及錯誤適用實體法和訴訟法的情況，必須將其撤銷並改為作出命令撤銷行政長官批示的另一裁判；

23. 在新《土地法》開始生效時，土地置換可能性的制度中增加了一項前提，即需要確認澳門特區所接收之土地的價值不少於批出土地的價值的一半(見新《土地法》第 86 條第 2 款)，這項前提在舊《土地法》第 80 條中並不存在；

24. 在此情形之下，行政當局應遵守《行政程序法典》第 167 條 a 項的規定，單方變更給付的內容，只要符合合同標的及保持其財政平衡即可，並在其認為此事會引致相關《承諾書》中的給付不平等時，本著在理論學說被稱為與公共利益相適應或適當的原則，主動尋求變更《承諾書》的內容，而絕不是在沒有按照新《土地法》第 86 條第 3 款的規定使給付平等的情況下消滅正在進行的換地或批給程序，完全切斷了維持合同的道路；

25. 基於以上所述，我們不能認同被上訴的合議庭裁判的裁決，因為並未發生任何嗣後不能的情況，而且《承諾書》的內容也並非不能實現或無用，其實這也不是《土地法》第 86 條第 3 款所要求或允許的，一如前述(給付的不平衡)，行政當局可以而且也有義務變更給付的內容，使之與

新《土地法》的新規範相適應；

26. 這樣，被上訴的合議庭裁判便因沒有正確適用《行政程序法典》第103條第2款b項和第167條a項的規定而違反了這些規定，因此根據《行政訴訟法典》第152條的規定，存在違反及錯誤適用實體法和訴訟法的情況，必須將其撤銷並改為作出命令撤銷行政長官批示的另一裁判；

27. 另外，根據《土地法》第213條第2款的規定，當行政當局認為執行所訂立的《承諾書》中的批給承諾可能會出現給付不平等的情況時，可以一應該對給付的內容(1)作出改變且(2)應本著確屬必要並對上訴人造成最少損失的原則；

28. 要留意的是，《土地法》第213條第2款已經承認可能會對利害關係人造成損失，而上訴人在程序的任何時刻都沒有忽略這一事實；因此這是能夠證明並不存在(原審法院所認定的)嗣後不能或《承諾書》的標的屬不可能或無用的另一條理由；

29. 在給予不同看法應有尊重的前提下，被上訴裁判在此部分的内容令人費解，因為它一方面承認“有權限實體須採取措施確保對已在程序中作出的行為僅進行確屬必要的改變”，但另一方面卻聲稱及接受程序的單純消滅。因此，未對程序行為作出必要或非必要的改變，而是單純地消滅了程序。簡單而言，被上訴的合議庭裁判沒有適用《土地法》第213條第2款的規定；

30. 對已作出的行為進行改變可以通過以下形式予以實現，例如：在遵守《土地法》第86條第3款規定的前提下，命令對涉案土地(澳門特區擬批出的土地和被上訴人用來作為交換之對價的土地)作估價，或者在換地程序中，若出現不平等，則在維持批給或換地程序的前提下對一方或另一方當事人的給付作出調整，這才是該法律規範的用意，但決不能消滅程序；

31. 《土地法》第213條第2款適用於目前我們所討論的這個程序，它要求行政當局按照新《土地法》的規定對在程序中已作出的行為進行改變，這是行政當局應該採取的做法；該項規範絕對沒有要求根據新法所設置的新規範去消滅程序；

32. 這樣，被上訴的合議庭裁判因並未正確適用《土地法》第213條第2款而違反了這一規定，因此根據《行政訴訟法典》第152條的規定，存在違反及錯誤適用實體法和訴訟法的情況，必須將其撤銷並改為作出命令撤銷行政長官批示的另一裁判；

33. 原審法院在訂立望德聖母灣土地的批給時擬批予上訴人的面積的問題上所形成的心證(即53,073平方米，絕不是152,073平方米)不能產生疑問；

34. 由此，被上訴的合議庭裁判所持依據與所作裁判相矛盾，因為原審法院得出的結論是：“政府將接受之(總面積為3,002平方米的)土地的價值與將批給上訴人的(面積約為152,073平方米的)土地的價值之間明顯

不成比例”(強調格式由我們添加)；

35. 由於這項錯誤的事實對於裁判本身而言具有決定性，所以其所持依據與所作裁判之間的矛盾極其嚴重，因為原審法院是從錯誤的前提及事實出發而裁定明顯不成比例的，然而這些—正確的—事實已載入已認定事實中；

36. 這樣，現被上訴的合議庭裁判便存有《民事訴訟法典》第571條第1款c項所規定的無效，必須將其撤銷並改為作出命令撤銷行政長官批示的另一裁判；

37. 作為補充，若不這樣認為，則上訴人根據《民事訴訟法典》第650條的規定及所允許的限度內，聲請擴大大事實事宜的範圍，以便更好地就法律問題作出裁決，亦即關於適用《土地法》第86條第2款和第3款規定的問題，因為事實事宜的裁判同樣存在矛盾，以致無法作出法律方面之裁判；

38. 現被提起上訴的宣告土地批給或置換程序消滅的行為並非一項限定性行為，因為法律完全沒有規定在任何情形或狀況下行政長官可以且應當宣告該程序消滅；

39. 正如我們提出而且相信已經證明的，行政當局將相關行為定性為限定性行為時所採用並取得現被上訴裁判認同的依據—即給付的不平等—從多個方面來講都欠缺法律支持；

40. 對於所指的給付不平衡，不論是使其合法，還是將其消除，行政當局都可以且應當採用其他處理方式，例如“單方變更給付之內容，只要符合合同標的及維持其財政平衡”【見《行政程序法典》第167條a項的規定(行政當局之權力)】；

41. 在最壞的情況下，若想將所指的給付不平衡由不合法變為合法，那麼舉例而言，行政當局可以建議減少批給土地的面積，在符合合同規定及維持其財政平衡的同時，從它的角度重新平衡合同中的給付；

42. 例如，行政當局應就各地段提出並進行嚴格評估，以便透過“鑑定”對土地價值作出具體、有理有據而且符合法律就評估地段價值所作要求的評定，因為根據《土地法》第86條的規定，重要的是價值，而非(像宣告程序消滅的批示所基於的2017年6月22日第255/DSO/2017號建議書所錯誤主張，並得到被上訴裁判的支持的那樣)是面積；

43. 另外要強調的是，即使贊成行政當局所持的有關面積不成比例的觀點一如前所述，我們並不這樣認為—也應當遵守《土地法》第213條第2款的如下規定：“本法律適用於嗣後的行為時，如須改變在程序內已作出的行為，則主管實體須採取措施確保僅作出確屬必要的改變，並使利害關係人的損失減至最低。”(強調格式由我們添加)；

44. 消滅程序並非唯一的解決方法，因此宣告程序消滅的行為不是限定性行為，而是自由裁量行為；

45. 綜上所述，獲被上訴裁判確認的行政當局的做法明顯違反了《行政程序法典》第8條規定的善意原則及信任原則；

46. 另外還違反了適度原則，這是因為行政當局在並非必須消滅程序的情況下決定這樣做，因而採取了不適度的手段，正如前文所述，消滅的依據是行政當局就行政合同發表意見的行為，但其實該效果只有通過行政合同之訴才能依法實現(《行政程序法典》第5條第2款和第173條第1款)；

47. 並不存在任何要求必須消滅批地或換地程序且有必要在一定程度上犧牲上訴人受法律保護的權益的緊急和不可拖延的公共利益，而且在自1997起至2017年至少20年的時間裡，行政當局一直都承認上訴人及其前手對被上訴裁判稱不歸上訴人所有的餘下幾幅土地的占有；

48. 這樣，在非必要的情況下消滅程序，不僅是違法的，正如前文所見，而且也是一項不適度的行為，不論從原則的任何一個層面(適當性、必要性、可要求性或適時性)來看，都沒有考慮合理的尺度與平衡，因此更為適當、審慎、平衡，同時侵害性也更小的做法是按照法律的要求評估相關土地的價值，而若有必要，還要根據評估的結果對給付作出調整，就像《土地法》(第213條)和《行政程序法典》(第167條)所要求的那樣；

49. 因此，在命令程序消滅的行為之後，認定該行為有效且不存在對指引行政活動之原則的違反的被上訴裁判便違反了《行政程序法典》第8條及第5條所規定的善意原則、信任原則和適度原則，因此根據《行政訴

訟法典》第 152 條的規定，存在對實體法的違反和錯誤適用，該裁判應被廢止，並改為作出另一命令撤銷行政長官批示的裁判；

50. 根據民法的規定，行政當局的行為屬於濫用權利，因為它在 20 多年的時間裡所採取的做法使得上訴人對《承諾書》中的內容深信不疑並寄予厚望，但最後卻任由自己的想法作出了單方消滅批地或換地程序的決定，這構成前後矛盾；

51. 行政當局以其自行制定並提交予上訴人的《承諾書》因違反《土地法》第 86 條的規定而非有效為由(如前所述，該理由不能成立)自主展開消滅程序的做法明顯構成“自相矛盾”式的濫用權利；

52. 中級法院在其 2007 年 1 月 18 日第 577/2006 號案的合議庭裁判中裁定，根據《民法典》第 326 條的規定，“當權利人行使權利明顯超越基於善意、善良風俗或該權利所具之社會或經濟目的而產生之限制時，即為不正當行使權利”；

53. 此外該合議庭裁判還裁定：“預約買受人在十年左右的時間裡通過其行為表現出其與預約出售人訂立的口頭預約買賣合同是有效且產生效力的，但卻為了能夠要回按照該合同交給後者的全部款項而主張該合同因欠缺形式要件而屬無效，這屬於‘自相矛盾’式的濫用權利”；

54. 要注意的是，行政當局援引其自身並未遵守的法律規定(《土地法》第 86 條第 2 款和第 3 款)，尤其是關於使估值的不平等變得合法的規定，

適用強制性法定標準，在過了17年之後，提出了一個由其自身造成而且可以通過採取在本訴狀中所提出的其他解決方法予以補正的並不存在的無效；

55. João Gil de Oliveira 和 José Cândido de Pinho 在分析“自相矛盾”式的濫用權利時指出，“除非基於新的資料，某人有理由改變其態度(此時屬於有合理理由的態度轉變)，否則他不可以在某一時刻改變其之前的取態或違背其過去的做法。行使權利的前提是不能使其他人產生的信任及合理期待落空”(強調符號由我們添加)；

56. 在本案中，行政當局沒有任何理由去改變態度，因為根據《土地法》的規定，面積並不重要，重要的是價值，而價值又必須按《土地法》本身所訂定的標準去確定，但行政當局並沒有這麼做，而被上訴的合議庭裁判也沒有予以糾正；

57. 行政當局並不是隨便一個立約人，而是一個被人們寄予高度信任的實體，因此必須採取與該信任相稱的做法，但在目前所討論的情況中它卻顯然沒有做到，因為它訂立了一份合同，令與其訂立合同者對於合同的有效性和執行深信不疑，導致並影響其推遲了在其資產上作出投資的決定，並放棄為了落實被遺漏的批出土地所有權的憑據而提起司法訴訟，但卻又在17年後踐踏了強制性法律標準，將合同消滅，並沒有像法律所要求的那樣通過司法訴訟，而是通過表示意見的行為對合同條款作出任意解釋；

58. 被上訴的合議庭裁判強調並轉用了中級法院第 571/2018 號案的合議庭裁判的以下部分：“行政當局在本案中所採取的做法僅僅是履行合同條款和遵守關於批給之法律制度中的強制性公法規定，這並不符合相關的要件”；

59. 在給予應有尊重的前提下，上訴人認為行政當局所採取的重面積而輕價值、沒有按照《土地法》第 86 條第 3 款所規定的標準去使或有的給付不平衡變得合法(接下來應採取的做法是若有必要，應在程序及合同中作出調整，而絕不是消滅該程序)等在本訴狀中所指出的做法並沒有遵守公法的強制性規定；

60. 綜上所述，現被上訴的合議庭裁判在裁定行政當局並未濫用權利時，違反了《民法典》第 326 條的規定，因此根據《行政訴訟法典》第 152 條的規定，存在對實體法的違反和錯誤適用，該裁判應被廢止，並改為作出另一命令撤銷行政長官批示的裁判。」(見第 347 頁至第 420 頁)

*

在被上訴實體作出上訴答辯並主張裁定上訴理由不成立之後(卷宗第 427 頁至第 446 頁)，卷宗被送呈至本院，檢察院代表在檢閱卷宗階段出具意見書，認為上訴不應獲得勝訴(見第 456 頁至第 462 頁背頁)。

*

現予以裁決。

理由說明

事實

二、中級法院列出了以下“已認定”的事實事宜：

『益隆炮竹廠的區域由以下部分組成：屬完全所有權制度的土地、以租賃方式批給的土地、按長期租借方式批給的土地和炮竹廠的原所有人所取得的“沙紙契”土地。

原益隆炮竹廠經營至上個世紀，後由於法律限制在住宅區開展此類工業活動，故政府決定取消其生產危險品的准照。

益隆炮竹廠所在的土地由上訴人占據。

上訴人擁有的屬完全所有權制度的土地是標示於物業登記局的以下三個地段：

- 第 10134 號標示，載於 B27 冊第 103 頁，面積為 2020 平方米；
- 第 13480 號標示，載於 B33 冊第 66 頁背頁，面積為 123 平方米；

— 第 13481 號標示，載於 B36 冊第 67 頁，面積為 859 平方米，共計 3002 平方米。

租賃批給經 2 月 28 日第 59/86 號護理總督批示(公布於 1986 年 3 月 15 日第 11 期《澳門政府公報》第 946 頁及續後數頁)宣告失效及解除，該批示批准宣告解除益隆炮竹廠面積為 113.85 平方米、15312.40 平方米、104.65 平方米、2397.15 平方米、2288.37 平方米和 2000 平方米的土地的租賃批給。

另外，按長期租借方式批給的土地總面積約為 4627 平方米，沒有權利登記的土地面積約為 2279 平方米。

儘管第 59/86 號護理總督批示宣告批給失效及解除合同，但上訴人仍繼續占據這些土地，以及按長期租借方式批給的房地產和相鄰的“沙紙契”土地。

從當時起直至 2017 年，政府都沒有採取任何要求收回這些土地的行動。

2001 年 1 月 10 日，澳門特區政府(由時任土地工務運輸局局長賈利安代表)和上訴人(由該公司董事甲代表)簽署了一份《承諾書》，其內容為啟動用上訴人聲稱擁有並占據的原益隆炮竹廠的全部地段置換一幅位於望德聖母灣、面積為 152073 平方米、鄰近氹仔島海邊馬路、用於興建一座訂明於由上訴人編制的利用計劃內的旅遊及住宅綜合設施的土地的批給

程序。

行政長官透過 2002 年 3 月 1 日的批示批准將上述土地分割為兩個地段，稱為 A 區和 B 區，面積分別為 99000 平方米和 53073 平方米。

經取得澳門特區同意，上訴人把其將透過置換原益隆炮竹廠的土地而取得的土地—面積為 99000 平方米的 A 區—的部分權利讓與信德娛樂服務股份有限公司。

之後，信德娛樂服務股份有限公司與拾富物業股份有限公司一起申請以租賃方式取得位於外港新填海區 B2 街區、稱為地段 B、面積為 18363 平方米、用於興建由一家五星級酒店和一處住宅區組成的綜合設施的土地的批給，同時第一申請人(信德娛樂服務股份有限公司)放棄澳門特區政府曾承諾在原益隆炮竹廠土地交換程序中批給其位於望德聖母灣之土地的 18363 平方米的面積。

2017 年 6 月 22 日，土地工務運輸局制作了以下建議書：

「建議書編號：255/DSO/2017

日期：22/06/2017

事由：調查報告—行政長官宣告益隆炮竹廠土地交換程序消滅之決定意向(卷宗編號：6153.03)

1. 行政長官閣下於 2017 年 4 月 24 日作出批示，擬按照經十月十一

日第 57/99/M 號法令核准的《行政程序法典》第一百零三條第二款 b) 項的規定宣告益隆炮竹廠(下稱“炮竹廠”)土地交換程序消滅，理由是根據第 10/2013 號法律《土地法》第八十六條第二款有關標的已在法律上不可能(附件 1)。

2. 根據《行政程序法典》第九十三條及第九十四條的規定，本局已透過五月九日第 324/6153.03/DSO/2017 號公函通知利害關係人聖母灣發展股份有限公司(下稱“聖母灣公司”)就上述決定意向發表意見(附件 2)。

3. 為回應上述公函及為著預先聽證的效力，聖母灣公司之代表律師乙於 2017 年 5 月 22 日透過收件編號 70885/2017 提交一份書面陳述，請求不作出宣告 2001 年 1 月 10 日簽署的《承諾書》及隨後行為無效的決定，並繼續跟進本卷宗的行政程序，主要理由如下(附件 3)：

《承諾書》並非無效

3.1. 《承諾書》草本分別由前運輸工務司司長於 2001 年 1 月 8 日簽署批閱及經行政長官於 2001 年 1 月 9 日簽名批准，其後於 2001 年 1 月 10 日由前土地工務運輸局局長與聖母灣公司正式簽署，因此《承諾書》是在合法授予相關權力的情況下簽署；

3.2. 《承諾書》曾被轉錄公佈在 2006 年 6 月 7 日第 23 期《澳門特別行政區公報》(下稱“《公報》”)第二組的第 87/2006 號運輸工務司司長

批示；

3.3. 是否進行刊登行政合同完全屬政府之決定，而非由相對人決定；

3.4. 從該批示第十一款可見《承諾書》及相關批給卷宗已送交土地委員會討論和發表意見；

3.5. 由聖母灣公司與政府簽定，根據法律規定，即使不刊登在《公報》，《承諾書》在雙方當事人之間依然發生效力，雙方必須遵守；

3.6. 《承諾書》的問題是適用舊《土地法》，而舊《土地法》第四十一條、第一百二十四條和第一百二十五條均規定批給土地屬行政長官之權限，然而《承諾書》並非屬土地批給；

3.7. 《承諾書》之目的在於承諾簽訂一份合同，其內容則於將來訂定，因此，不存在批給的情況下根本沒有違反舊《土地法》的相關規定；

以炮竹廠土地與另一幅望德聖母灣土地的交換並非無效

3.8. 聖母灣公司是以炮竹廠整幅土地，即包括其擁有及佔有之土地，當中完全所有權之土地總面積為3,002 平方米，而不止1,655 平方米，及澳門幣428,000,000 元之價值來換取聖母灣土地；

3.9. 舊《土地法》明確允許以面積較小的土地換取面積大土地，前提是必須按照等價原則進行，承批人須以價金或租金方式繳納差價；

3.10. 《承諾書》1.3 項計算的換地價值符合當時法律規定溢價金計算而得來的，若以現時的準則去判斷過去發生的情況來作決定，顯然是不妥及欠公正性；

3.11. 《承諾書》之標的並不只是舊炮竹廠所擁有之土地，還包括有關土地上的建築物及一切物件和解決了第257/99 號卷宗關於地段BT27 溢價金澳門幣 77,000,000.00 的問題。

有關前行政長官 2002 年 3 月 1 日之批示及 2001 年 1 月 10 日《承諾書》之補充文件

3.12. 《承諾書》不應被視為無效，其隨後的行為亦不應被視為無效，包括前行政長官 2002 年 3 月 1 日之批示，該批示批准聖母灣公司擬將望德聖母灣土地分割成兩幅面積分別為 99,000 平方米及 53,073 平方米的地塊的申請，並允許將第一幅地塊批予信德娛樂服務股份有限公司用作興建一座酒店綜合體，以及一份關於《承諾書》的補充文件，有關的補充文件已被運輸工務司司長批閱，並獲行政長官核准，故有關補充文件並沒有沾有任何形式的瑕疵。

違反合理期望及善意原則

3.13. 已刊登特區政府與聖母灣公司就有關炮竹廠的換地《承諾書》，即代表特區政府確認《承諾書》具有法律效力；

3.14. 不論澳葡政府還是特區政府，《承諾書》的簽訂過程都由政府高層，當中有技術員、法律專家、工程師、公共部門主管、司長至澳督及當時行政長官主導及參與，可見制訂和簽署的整個行政程序的高透明度，整個換地因由、過程以及所簽署《承諾書》都經本局審核及土地委員會開會討論後才批准，並需聖母灣公司簽署聲明表示同意有關信德公司以聖母灣A區地塊換地一事的批給程序，可看出聖母灣公司在望德聖母灣土地上具有無可爭議的法律地位，最後得到行政長官批示確認刊登在《公報》，即代表整個換地前因後果都得到政府相關部門審批，顯然是合法的。倘以《承諾書》無效為由宣告換地程序消滅違反了善意原則並損害了聖母灣公司之合理期望。

4. 就聖母灣公司之書面陳述現分析如下：

4.1. 就聖母灣公司認為《承諾書》是在合法授予相關權力的情況下簽署，事實上，載有前運輸工務司司長以至前行政長官簽署的僅為《承諾書》的草本，並非在正本上簽署，故並未產生任何法律效力(附件4)；

4.2. 從第 87/2006 號運輸工務司司長批示規範的批給合同第一條款(合同標的)可見，該批示僅為一幅面積 18,344 平方米，位於澳門半島外港新填海區 B 區，毗鄰沙格斯大馬路及孫逸仙大馬路，標示於物業登記局 23213 號土地之租賃批給憑證，而送交土地委員會發表意見的亦只能針對上述個案，換言之，該批示並不規範《承諾書》的協議內容；

4.3. 現行及舊《土地法》第一百二十七條的規定相約，即任何批給及與批給有關的處分行為均須公佈於《公報》的(運輸工務司司長)批示作為憑證；

4.4. 因此刊登土地批給合同於《公報》是法律強制要求的要式行為，而非取決於政府的單方決定，否則，正如《承諾書》無效情況一樣，由於有關土地置換的申請欠缺經土地委員會發表意見及刊登於《公報》、沾有非有效瑕疵，其後果是無效，根據《行政程序法典》第一百二十三條第一款的規定，無效行為不產生任何效果，且不約束任何人或實體；

4.5. 根據經八月三日第 39/99/M 號法令核准的《民法典》第四百零四條，《承諾書》為預約合同，旨在協議將來簽訂一份本約合同，由於所協議的本約內容涉及土地批給之範疇，毫無疑問受《土地法》規範，且根據《行政程序法典》第一百六十八條及第一百七十二條的規定，協議構成合同形成階段的行為，故同時受非有效制度之約束；

4.6. 按照物業登記局第 45966G 號及第 45924G 號登錄資料，確實顯示於 2016 年 9 月 13 日第 514/1989 號地籍圖以 A11(40 平方米)、A20(694 平方米)、P1(824 平方米)、P1a(462 平方米)、A18a(357 平方米)、A21(256 平方米)、P3(246 平方米)及 P2(123 平方米)定界及標示，並分別標示於物業登記局第 10134 號(2020 平方米)、第 13480 號(123 平方米)及第 13481 號(859 平方米)，總面積為 3,002 平方米的炮竹廠土地塊的所有權以聖母

灣公司的名義登錄，但並沒有顯示聖母灣公司所指對其他炮竹廠土地地塊佔有狀況的記載，且聖母灣公司亦並沒有提供任何證據或法院裁決以證明其所聲稱的佔有已透過取得時效取得相應的權利。因此，除上述面積 3,002 平方米的土地外，聖母灣公司沒有正當性處置其他炮竹廠土地地塊的權利，即使佔有的事實狀況屬實，不論新舊《土地法》均只承認用作交換的標的必須為土地的權利，而非土地的佔有狀況(附件 5)；

4.7. 事實上，基於種種原因，直至 2014 年 3 月 1 日第 10/2013 號法律生效前，《承諾書》的內容並沒有完全被執行，亦即，未如《承諾書》所提及的向澳門特別行政區移轉炮竹廠土地，亦沒有將望德聖母灣土地批出，只是批出了一部份，即另一幅土地(第 23213 號標示)，因此，程序仍在進行中，即未完全產生預期的法律效果，此情況下只能適用新法，即第 10/2013 號法律；

4.8. 不論《承諾書》中的換地程序是由澳門特區政府主動發起或應私人實體之申請而開展，所接收僅面積 3,002 平方米土地均抵觸第 10/2013 號法律第八十六條規定的給付平等性，換言之，因《承諾書》而衍生的換地程序所擬達致之目的在法律上屬不能；

4.9. 再者，考慮到合法性原則，行政當局不得繼續執行在權限、形式及程序等方面均不符合現行《土地法》要求的《承諾書》；

4.10. 由於《承諾書》無效，所有基於該無效行為的存在的行為，又或所有由該無效行為而衍生的事實情況原則上亦屬無效，包括前行政長官2002年3月1日的批示，該批示批准望德聖母灣公司擬將望德聖母灣土地分割成兩幅面積分別為99,000平方米及53,073平方米的地塊的申請，並允許將第一幅地塊批予信德娛樂服務股份有限公司用作興建一座酒店綜合體，以及土地工務運輸局局長代表澳門特別行政區政府於2006年7月與望德聖母灣公司所簽署的一份關於《承諾書》的補充文件，當中修改了相關的都市規劃條例；

4.11. 對於聖母灣公司主張的合理期望受損，從本書面陳述第19點可見，聖母灣公司已清楚明白自2001年1月10日簽署《承諾書》僅協議將來簽訂一份合同而並不存在任何批給，亦即是否批給仍存在不確定性，且《承諾書》沾有上述客觀上的瑕疵，不可能產生預期的效果，更遑論所主張的合理期望。

5. 基於上述原因，並沒有發現可導致改變宣告炮竹廠換地程序消滅的事實證據及權利，根據第10/2013號法律第八十六條及《行政程序法典》第一百零三條第二款b)項的規定，現上呈本建議書以便上級考慮宣告益隆炮竹廠土地交換程序消滅。

呈上級考慮。」

作為補充，運輸工務司司長辦公室遞交了以下建議書：

「事由：第 255/DSO/2017 號建議書—對聖母灣發展股份有限公司就益隆炮竹廠土地交換程序消滅的決定意向在預先聽證中所作回覆進行分析。

題述建議書對聖母灣發展股份有限公司就宣告益隆炮竹廠土地交換程序消滅的決定意向在預先聽證中所作回覆進行分析。上述換地程序消滅的理由是根據第 10/2013 號法律第八十六條第二款有關標的已在法律上不可能。

該公司在上述回覆中提及一些在作出程序消滅的決定意向時沒有提出、且並非重要的問題，因此不應考慮第 255/DSO/2017 號建議書對有關問題作出的分析。

就第 10/2013 號法律第八十六條第二款的規定及上述所指的法律上不可能，聖母灣發展股份有限公司僅能作出概括性及當時有關土地評估的一些考慮，並沒有任何可更改土地交換程序消滅之決定意向的理據。

綜上所述，我們認為可將有關文件呈行政長官 閣下考慮，並建議按本意見書所述，宣告有關土地交換程序消滅。

謹呈 閣下考慮。」

運輸工務司司長作出以下批示：

“本人同意本辦公室之意見，謹呈行政長官 閣下考慮。”

行政長官於2017年7月25日作出以下批示：

“按運輸工務司司長建議，本人宣告消滅有關換地程序。請按建議辦理。”』(見第325頁至第331頁背頁)

法律

三、上訴人不服中級法院裁定其之前提起的司法上訴敗訴的合議庭裁判，提起了本(司法裁判的)上訴，請求撤銷被上訴的合議庭裁判，並對案卷內所指明的宣告“土地交換程序消滅”的行政長官批示產生其法定和自然後果。

首先，為了能夠更好地理解本上訴程序中所涉及的問題，我們認為有必要在此轉錄現被上訴之裁判的理由說明。

讓我們來看。

中級法院裁定之前的司法上訴敗訴是基於以下考量：

「行政長官作出批示，宣告益隆炮竹廠土地的置換程序消滅。

上訴人指稱該批示存有行政當局的惡意以及違反了行政法的一般原則。

本案中，上訴人確實與行政當局簽署了一份《承諾書》，其內容為啟動用上訴人聲稱擁有並占據的原益隆炮竹廠的全部地段置換一幅位於望德聖母灣、面積為 152073 平方米、鄰近氹仔島海邊馬路、用於興建一座訂明於由上訴人編制的利用計劃內的旅遊及住宅綜合設施的土地的批給程序。

同樣屬實的是，因為該《承諾書》的訂立，行政長官透過其 2002 年 3 月 1 日的批示批准將上述位於望德聖母灣、面積為 152073 平方米的土地分割為兩個地段，稱為 A 區和 B 區，面積分別為 99000 平方米和 53073 平方米，而上訴人經取得澳門特區的同意，把其將透過交換原益隆炮竹廠的土地而取得的土地—面積為 99000 平方米的 A 區—的部分權利讓與信德娛樂服務股份有限公司。之後，信德娛樂服務股份有限公司與拾富物業股份有限公司一起申請以租賃方式取得位於外港新填海區 B2 街區、稱為地段 B、面積為 18363 平方米、用於興建由一家五星級酒店和一處住宅區組成的綜合設施的土地的批給，同時第一申請人(信德娛樂服務股份有限公司)放棄澳門特區政府曾承諾在原益隆炮竹廠土地交換程序中批給其位

於望德聖母灣之土地的18363 平方米的面積。

根據已認定的事實，除了總面積為 3002 平方米的三個地段外，炮竹廠的其餘地段已經不歸上訴人所有，因為相關租賃批給已經被 2 月 28 日第 59/86 號護理總督批示宣告失效及解除，而根據《土地法》第 8 條的規定，按長期租借方式批出的土地和在物業登記上沒有權利登記的土地成為國有可處置土地。

換言之，除了總面積為 3002 平方米的那些地段外，上訴人並不是其餘土地的權利人。

雖然於 2001 年 1 月 10 日澳門特區政府與上訴人簽署了一份《承諾書》，根據該《承諾書》，澳門特區政府承諾將位於望德聖母灣、面積約為 152073 平方米的土地批給上訴人，而上訴人則承諾向澳門特區政府讓與在地圖繪制暨地籍局發出的第 514/89 號地籍圖中所標明的全部地段。

但一如前文所見，由於上訴人並非相關地籍圖中所標明的全部地段的權利人，因此上訴人不具有處分並不歸其所有之地段的正當性。

第 10/2013 號法律第 86 條第 2 款規定：“如屬第 83 條第 2 款所指的情況，則可以交換方式批給較所收的土地價值更高的土地，但所收的土地的價值不可少於批給的土地的價值的一半，且承批人須以溢價金方式，繳

納二者的差額。”

上訴人僅為其中總面積為 3002 平方米的地段的權利人，並非總面積約 29122.42 平方米(113.85 平方米+15312.40 平方米+104.65 平方米+2397.15 平方米+2288.37 平方米+2000 平方米+4627 平方米+2279 平方米)、以租賃方式和長期租借方式批出的其餘土地以及沒有權利登記的土地的權利人，所以結論必然是政府將接收之(總面積為 3002 平方米的)土地的價值與其擬批予上訴人的(面積約為 152073 平方米的)土地的價值之間明顯不成比例。

這樣，由於不存在由新《土地法》第 213 條所準用的該法第 86 條所要求的給付平等，所以上述《承諾書》必然屬非有效。

根據檢察院司法官在其意見書中所發表的正確見解，新《土地法》第 86 條是一項具有強制性的法律規定，因此根據《民法典》第 287 條的規定，違反強制性法律規定而訂立的法律行為無效，而根據《民法典》第 279 條的規定，無效得隨時由任何利害關係人主張，亦得由法院依職權宣告。

《行政程序法典》第 103 條第 2 款 b 項規定：“在下列情況下，有權限作出決定之機關得宣告程序消滅：顯示程序所擬達致之目的或決定之標

的屬不能或無用”。

本案中，由於在土地交換的行政程序進行過程中出現了限制其正常進行的嗣後不能的情況，故此行政當局宣告益隆炮竹廠土地的置換程序消滅並無可指責之處。

上訴人稱新《土地法》第213條第2款規定，對過去情況適用新法不應對利害關係人造成損害。

確如所言，將新《土地法》適用於已經開始的情況不應對利害關係人造成嚴重損害，相反，有權部門須採取措施確保對已經實施的行為僅作出確屬必要的改變，並使利害關係人的損失減至最低。

在本案中，倘若換地程序被宣告消滅，上訴人仍將維持其原本擁有的原炮竹廠土地權利人的身份，即上訴人不會遭受任何嚴重損害。

上訴人還稱被上訴實體出爾反爾，濫用權利。

本中級法院曾在第571/2018號案的合議庭裁判中裁定：“濫用權利的上訴理由，若想在司法上訴中獲得法院的支持，必須證明不法行使權利，這意味著要證明權利人以嚴重有違公正且明顯逾越善意、善良風俗或該法律社會經濟目的所施加範圍的方式行使權利(《民法典》第334條)。

如本案中那樣僅僅履行合同條款並遵守關於批給法律制度的強制性公法規範的行政行為，並不滿足這些要件。”(中級法院2017年10月19日第179/2016號案的合議庭裁判)。相同觀點亦見於中級法院2018年10月18日第370/2016號案的合議庭裁判。

本案中，被上訴行為的宗旨僅在於遵守強制性公法規範，是行政當局為維護公共利益而作出的一項限定性行為，因此在我們看來該行為並未明顯逾越善意所施加的限制，所以此部分的上訴理由不成立。

關於所提出的違反公正原則、無私原則、平等原則和在保護信任方面違反善意原則，我們認為上訴人同樣沒有道理。

如前文所見，鑑於新《土地法》第86條的規定具有強制性，被上訴實體所作的涉案行為必然是一項限定性行為。

由於行政當局實際上是在行使被限定權力的範圍內作出行為，因此所提出的對上述原則的違反變得沒有意義，這些原則僅作為行政當局自由裁量活動的內部限制而存在，在當局行使被限定的權力時不起作用。

所以此部分的上訴理由不成立。

最後，儘管行政當局曾因訂立土地交換協議而以租賃方式向第三人批

出土地，但這些都是涉及其他承批人的問題，與本案上訴人無關。因此，如果他們之間有任何爭議，應在單獨的程序中予以解決。

綜上所述，上訴人在司法上訴中提出的理由不成立。」(見第 332 頁至第 336 頁)

至此，經作出盡可能周全的考量，儘管承認對於就上訴人的請求應採取怎樣的解決辦法可能會存在不同見解，但我們的看法是其請求不能成立。

現在就來闡述具體理由—上訴人所援引論據和理由已經相當豐富、多樣及分散，在本案中所作的裁判不應令這一狀況加劇，因此我們認為(更為)—恰當的做法是(首先)強調，被上訴的合議庭裁判(只不過是)裁定了一宗針對一項根據《行政程序法典》第 103 條第 2 款 b 項的規定(其內容為“在下列情況下，有權限作出決定之機關得宣告程序消滅：b) 顯示程序所擬達致之目的或決定之標的屬不能或無用”)作出的“宣告某行政程序消滅的行政行為”提起的司法上訴敗訴。

而從前文所述的內容中可以看到，被宣告消滅的“程序”是為了實現澳門特區行政當局與上訴人之間(最初)所計劃的“土地交換”而作出的一系列行為(見上引《行政程序法典》第 1 條第 1 款，其中規定“行政程序，

係指為形成與表示公共行政當局意思，或為執行該意思而進行之「一連串有序之行為及手續」)。

有鑒於此—不能忽視，從這個角度來看，即考慮到涉案程序的上述“目的”，在此期間所作出的“一系列行為”應當僅僅具有在根據“謀求公共利益和保護澳門特區居民權益原則”(見《行政程序法典》第4條，其中規定“行政機關有權限在尊重居民之權利及受法律保護之利益下，謀求公共利益”)所展開的旨在提供一項適時及適當決定的整體行政活動中所作出的“(預備性)行政行為”的性質—同時，考慮到所計劃的“土地交換”最終可能發生的具體結局，我們認為，顯而易見，被上訴的合議庭裁判在裁定司法上訴敗訴時，採取了應當作出的最為正確的解決方法(因此我們贊同—並採納—檢察院在其意見書中所表明的立場，相關意見書對上訴人作出了清晰及全面的回應)。

接下來，我們就試著來闡述—儘管略顯簡短—這一觀點。

上訴人在其上訴理由陳述的結尾部分請求“宣告行政長官命令消滅土地批給或交換程序的行為無效或將其撤銷，或者補充請求命令擴大事實事宜的範圍，以便更好地就法律問題作出裁決……”(見上訴人提出的“請求”，載於第420頁)。

首先來看所提到的“擴大大事實事宜範圍”的問題，其實對此無需作過多闡述，因為正如我們歷來所強調的，本院對“事實事宜”的“管轄權”是人所共知的，在此將本院最近於 2020 年 12 月 4 日(第 175/2020 號案)的裁判中再次就該問題所作的說明視為已轉錄。

我們繼續，上訴人認為被上訴的合議庭裁判存有“錯誤解釋和適用《土地法》(第 10/2013 號法律，公布於 2013 年 9 月 2 日第 36/2013 期《公報》)第 86 條”的情況，我們認為這是本案的“核心及根本問題”所在，接下來讓我們來看。

根據這項規定(處於“土地的權利交換”的章節)：

“一、由澳門特別行政區所收的土地的價值，應與批給的土地的價值相若。

二、如屬第八十三條第二款所指的情況，則可以交換方式批給較所收的土地價值更高的土地，但所收的土地的價值不可少於批給的土地的價值的一半，且承批人須以溢價金方式，繳納二者的差額。

三、為適用本條的規定，所收的土地及批給的土地的價值須根據第五十七條第二款所指行政法規的規定及按以下方式計算：

(一) 如屬所收的土地，則取按下列因素計算所得的最大值：

(1) 其可建或本來可建的建築物的用途及建築面積；或

(2) 現存建築物的用途及建築面積，並須考慮其法定折舊率。

(二) 如屬批給的土地，則按其可建的建築物的用途及建築面積計算。”

首先我們注意到，根據《土地法》第 212 條的規定，該法律適用於在其生效前已出現的情況(因此適用於本案的情況)，另外要強調，經上文轉錄的規定所轉用的第 83 條第 2 款規定“僅基於公共利益尤其為開闢公共道路、興建公共房屋或公共醫療設施等，澳門特別行政區方可主動交換上款所指的權利”，這裡(還)要指出的是，上述“消滅程序之決定”的(法律)理由(正)是出現了上述(前文所轉錄的第 86 條)第 2 款中的“情況”，而這一概括而言一也正是中級法院的見解。

那麼這種見解是否有不妥之處呢？

可以肯定地說，我們看不到有任何不妥。

我們承認，被上訴的合議庭裁判就(在“事實事宜”中提及的、不幸導致了將近“20 年不確定狀況”的)2001 年 1 月 10 日的《承諾書》的有效性所發表的評論有待商榷。

但這無損於該合議庭裁判就上述第 86 條第 2 款規定的“前提”所作之判斷的正確性，原因是，一如我們將在下文嘗試說明的，上述程序的“消滅決定”是在符合所適用的法律制度的前提下，能夠最好地保障“公共利益”的解決方法。

實際上，考慮到(最初)計劃交換的土地的“位置”和“面積”，我們認為—相信任何具最低限度之注意的正常人都會這樣認為—顯然遠未(能)實現該條文所擬確保的“成比例”(及合理性)。

確實，一如檢察院代表在其意見中—正確—指出的，不可否認，“路氹區用於城市建設的 53000 平方米的土地價值極高，甚至高出氹仔舊城區的 3000 平方米土地雙倍價值數倍，這屬於眾所周知的事實”。

鑒於這一“實際情況”，現上訴人的請求顯然是不能接受的。

甚至可以說，“差距是如此之大”以至於到了“觸目驚心的程度……”，(十分)難以理解這種情況，更加難以理解現上訴人所表現出的不滿，要特別指出的是，在上述(單純)《承諾書》的“庇護”之下，(在 2002 年剛訂立《承諾書》後不久)現上訴人得以成為了“施惠者”，將僅僅是計劃換得的土地中一幅面積為 99,000 平方米的部份讓與另一間公司—根據廉政公署的報告，上訴人可能因此而收取了 500,000,000.00 港元(見

《關於益隆炮竹廠土地置換事件的調查報告》，載於“ccac.org.mo”)—而這更加突顯了協議內容的明顯不合理。

在作出以上的說明之後，我們認為，結論自然是被上訴的合議庭裁判所採取的解決方法是最為恰當的，因為很明顯，相關“行政決定”(儘管很遺憾是一項遲來的決定，但它)只不過是(在法律實踐層面)良好地執行了法律所規定的擬交換土地的“價值成比例原則”，客觀地謀求並維護了公共利益，完全看不到這項決定存有上訴人所指的侵犯或抵觸任何“行政法原則”或是“濫用權利”的痕跡。

確實，既然任何主張行政當局依法受上述《承諾書》之“約束”(處於受“約束”的地位，沒有任何自由操作空間)的看法都是完全不恰當及不合適的，那麼如果上訴人—注意—完全保有其在訂立《承諾書》時所擁有的一切，又如何能說行政當局所作的決定影響了上訴人的任何權利或利益呢？

相反，我們(反而)認為，宣告相關程序消滅的行政行為是行使“限定性權力”作出的，其原因在於，《土地法》第 86 條第 2 款顯然並不允許進行所計劃的土地交換，因此也就必須而且自然應採取上述“消滅程序”的解決方法。

在此情形下—正如前文提到的檢察院意見書所正確指出的一“顯然不能說存有濫用權利或者對適度原則和保護信任原則的違反，原因正如原審法院所正確裁定的，當前涉及的是限定性行政活動，而眾所周知，在此類行政活動中，不論是濫用權利，還是對行政活動一般原則的違反，都不能作為撤銷行政行為的或有依據”。

我們承認，“長年處於不確定狀態”的確可能會造成“損害”或者“財產上的開銷”。

然而，正如從上文轉載的“事實”中可以看到，這種可能性並未獲得法院的“認定”，因此，為在本上訴程序中作出考量及裁決而虛構任何類型的損失都是不恰當的。

這樣，經審查所有需要裁決的問題，本上訴案的解決方法已經顯而易見。

決定

四、綜上所述並根據前文所載的理由，合議庭通過評議會裁定上訴敗訴。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費訂為 10 個計算單位。

作出登記及通知。

澳門，2021 年 2 月 3 日

法官：司徒民正（裁判書制作法官）

岑浩輝

宋敏莉

出席評議會的檢察院司法官：鄧澳華