

第 40/2024 號案

(司法裁判的上訴)

澳門特別行政區終審法院合議庭裁判

概述

一、(第一上訴人)甲 (A)、

(第二上訴人)乙 (B)、

(第三上訴人)丙 (C)、

(第四上訴人)丁 (D)、

(第五上訴人)戊 (E)、

(第六上訴人)己 (F)、以及

(第七上訴人)庚 (G)，所有人的身份資料詳載於卷宗，針對行政長官 2015 年 4 月 14 日作出的宣告位於澳門化驗所巷和鴨涌河邊馬路之間面積為 930 平方米的 B 地段土地的租賃批給失效的批示向中級法院提起司法上訴(見第 481 頁至第 552 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)。

*

中級法院通過 2023 年 12 月 7 日(第 578/2015 號案)的合議庭裁判裁定上訴勝訴，撤銷了“被上訴行為”(見第 894 頁至第 907 頁背頁)。

*

行政實體適時針對該裁決提起上訴，作出理由陳述並最終在結論中提出以下內容：

“1、本司法裁判的上訴針對的是中級法院於 2023 年 12 月 7 日作出的合議庭裁判中認為在現上訴人對批給期間的計算中存在事實前提錯誤從而導致被上訴行為可被撤銷的部分。

2、被上訴的合議庭裁判認為存在事實前提錯誤導致的違法瑕疵，因為經 7 月 29 日第 8/91/M 號法律對 7 月 5 日第 6/80/M 號法律的修改，批給期間在尚未訂立公證書的情況下自 7 月 29 日第 8/91/M 號法律生效之日(1991 年 8 月 4 日)起計，而不是自《土地法》第 125 條所指的批示公佈之日起計，這一裁決因違反 7 月 29 日第 8/91/M 號法律第 4 條第 1 款而存有法律審理的錯誤，應予撤銷。

3、第 8/91/M 號法律第 4 條明確規定，立即適用經 7 月 29 日第 8/91/M 號法律修改的 7 月 5 日第 6/80/M 號法律第 125 條、第 126 條和第 127 條的規定，沒有對待處理個案作出任何保留、區分或分類，而是涵蓋所有如本案一樣已公佈批准批示的個案。

4、因此，由刊登於 1986 年 10 月 20 日第 42 期《澳門政府公報》上的第 36/SAES/86 號批示所規範的批給的期間自刊登之日起計，而不是自 7 月 29 日第 8/91/M 號法律生效之日起計。

5、如果被上訴行為存在任何非有效，若原審法院認為被上訴實體/現上訴人錯誤地解釋和適用了7月29日第8/91/M號法律第4條第1款的規定，也是法律前提錯誤導致的違法瑕疵。

6、被上訴的合議庭裁判違反了合法性原則，因為其中所作的解釋與法律明確規定的不同，因為立法者沒有意願維持這些待處理個案。

7、司法上訴僅審查行為的合法性，對行為適當性的審查不發生在僅涉及行為是否遵守合法性或有效性的這個階段，而是發生在關於合同執行或追究倘有民事責任的訴訟階段。

8、批給合同第2條沒有規定中止的開始日期，而是僅作為一項形式要件或者隨7月29日第8/91/M號法律開始生效而被免除的單純手續，旨在依法確定批給期間自批示刊登於《政府公報》之日起計。

9、撤銷被上訴行為的實際效果是作出另一項內容相同的行為，因為即使如被上訴合議庭裁判所認為的那樣，批給期間自7月29日第8/91/M號法律生效之日起計，該批給也因25年的期間(仍屬一項臨時批給)屆滿而失效”(見第922頁至第932頁)。

*

眾被上訴人沒有作出答覆，案卷被送交至本法院。

*

經進行適當的法定程序，現在要對案件作出審理及裁決。

接下來進行審理。

理由說明

事實

二、中級法院認定了以下事實事宜：

“1、通過刊登於10月12日《政府公報》的第36/SAES/86號批示，批准以租賃制度及免除公開競投的方式將位於澳門化驗所巷與鴨涌河邊馬路之間B地段的土地批予甲、乙、丙、己、辛、壬、癸、戊、庚和甲甲。

2、運輸暨工務政務司通過1991年8月30日的批示，批准展開B地段

與 C 地段的置換程序，從而使得 C 地段與 B 地段相連。

3、1996 年 10 月 2 日，行政當局向眾上訴人寄出了關於將 B 地段置換為 C 地段的合同擬本，其中稱，C 地段將用於興建一幢屬分層所有權制度，高 21 層，作住宅、商業及停車場用途的樓宇，溢價金定為 10,168,581.00 澳門元，為使有關土地能在物業登記局進行登記，租賃期定為 25 年，自 1986 年 10 月 20 日起計，即自第 36/SAES/86 號批示在《政府公報》上刊登之日起計。

4、2008 年 2 月 22 日，眾上訴人致函土地工務運輸局稱，因之前房地產市場出現危機而沒有回覆行政當局於 1996 年 10 月 2 日寄出的公函及合同擬本，但現在到了 2008 年，已具備條件跟進有關程序，故聲明接受合同條款。

5、行政當局沒有回覆眾上訴人的上述信函。

6、行政長官於 2015 年 4 月 14 日在運輸工務司司長 2015 年 3 月 17 日的意見書上作出批示，基於土地委員會第 61/2013 號案卷所載的理由同意建議，宣告位於澳門化驗所巷和鴨涌河邊馬路之間面積 930 平方米的 B 地段土地的批給因有效期屆滿而失效，以上內容透過刊登於 2015 年 4 月 22 日第 16 期《澳門特別行政區公報》副刊上的第 38/2015 號運輸工務司司長批示予以公佈”（見第 902 頁背頁至第 903 頁背頁）。

法律

三、行政實體對中級法院裁定眾被上訴人針對行政長官於 2015 年 4 月 14 日宣告位於澳門化驗所巷和鴨涌河邊馬路之間面積為 930 平方米的 B 地段土地的租賃批給失效的決定提起的司法上訴勝訴的合議庭裁判提起上訴。

正如從所提交的上訴陳述的結論中所看到的那樣，現在問題的關鍵僅僅是要知道“涉案土地租賃批給的 25 年期間於何時開始”(因為中級法院僅在這一“點”上認為當時的眾上訴人/現在的眾被上訴人有道理，至於其餘所有問題，即他們所提出的“批示不存在”、“批給期間中止計算”、“違反決定原則、善意原則、保護信賴原則、公平原則和公正原則”，中級法院裁定其理由均不成立)。

我們來看一看哪一方有道理。

在眾被上訴人針對宣告“上述土地批給失效”的批示提起的司法上

訴中，中級法院就現正處理的事宜發表了如下看法：

「眾上訴人聲稱，25 年的土地批給有效期不能自 10 月 20 日第 36/SAES/86 號批示刊登之日起開始計算，因為批給合同第 2 條規定，批給期間自訂立公證書之日起才開始計算，而公證書並不是因 7 月 29 日第 8/91/M 號法律開始生效而簽訂，根據該法律，批給憑證改為刊登於《政府公報》上的批准批示，而非批給合同公證書。

那麼，在法律上應如何處理？

第 36/SAES/86 號批示刊登於 1986 年 10 月 20 日的《政府公報》，其中規定批給合同的條件之一是：

“1、租賃有效期為 25 年，自訂立本合同公證書之日起計。”(見合同第 2 條第 1 款)。

在未經第 8/91/M 號法律修改的情況下，有關土地的批給期自訂立批給合同公證書之日起計，即肯定是在第 36/SAES/86 號批示刊登之後。

第 8/91/M 號法律於 1991 年 7 月 29 日公佈，但沒有規定特定的生效日期，故於 1991 年 8 月 4 日開始生效。

第 36/SAES/86 號批示的刊登和第 8/91/M 號法律開始生效之間相隔約五年時間。

在第 8/91/M 號法律開始生效前，眾上訴人與行政當局之間的批給合同公證書尚未訂立。

換言之，在 1991 年 8 月 4 日前，有關土地的租賃批給期間尚未開始計算。

隨著新法免除了批給合同公證書的訂立，合同第 2 條第 1 款最初規定的批給期間的計算方式不再具有任何實際用處。

因此，已經不能用來確定租賃期間的起始日期。

那麼試問，根據第 8/91/M 號法律不再需要訂立合同公證書，我們應如何計算之前的土地批給期間？

如果自 1986 年 10 月 20 日(第 36/SAES/86 號批示刊登於《政府公報》之日起開始計算 25 年的批給期間，意味著該期間減少近五分之一，這對於眾上訴人而言是不公平。

我們認為，立法者在要求對待處理的土地批給個案適用新法的規定時，並無意減少已經獲批但等待訂立合同公證書的批給的有效期，而是想簡化批給手續，免除批給合同公證書的訂立。

因此我們認為，應當自第 8/91/M 號法律開始生效之日起計算這些批給的期間，即自 1991 年 8 月 4 日起開始計算，因為從這一天開始，批准批示

才代替簽訂合同公證書而成為批給的充分憑證。

因此，本案中的批給期間屆滿日為 2016 年 8 月 4 日，所以在被上訴行為作出之日(2015 年 4 月 14 日)，批給尚未失效。

故此存在事實前提的錯誤，導致被上訴行為可被撤銷」(見第 904 頁背頁至第 905 頁背頁)。

在法律上應如何處理？

接下來讓我們來看這一裁決是否有待商榷。

儘管對中級法院在被上訴的合議庭裁判中持有的上述觀點表示高度尊重，但我們認為該觀點不應予維持，且無需贅述。

首先要指出，有一點至少是(非常)令人詫異的，即眾被上訴人本來已經(明確)接受行政當局於 1996 年 10 月 20 日“確定”土地的租賃期間為 25 年，“自 1986 年 10 月 20 日起計，也就是自第 36/SAES/86 號批示刊登於《政府公報》之日起計”(即“批准批給的批示”，見事實事宜“第 3 點”)，但在行政當局宣告上述批給失效之後，他們卻(正是基於“該日期”)通過先前向中級法院提起的(引發了現被上訴裁判的)司法上訴來

對此提出質疑。

其實，正如從上述事實事宜中所看到的那樣，眾被上訴人面對行政當局作出的上述“通知”(日期為 1996 年 10 月 2 日，在長達十多年的時間裡沒有提出過反對)，最終(於 2008 年 2 月 22 日)宣告接受“合同的條件”(見事實事宜“第 4 點”)。

因此，(僅)憑借這一點就足以使我們認定他們的主張沒有“合理依據”。

然而，即使假設這一點對於目前正處理的“問題”不具有“決定性”，且認為眾上訴人具備質疑及爭辯前述土地的“失效宣告”是否正確的正當權利，(同樣)亦須指出的是，拋開其他不談，只能認定前述“25 年的批給期限”已經完全屆滿，因為即使(像中級法院裁判所認為的那樣)將“第 8/91/M 號法律的公佈日期”，即 1991 年 8 月 4 日作為“起始日期”——該法律對第 6/80/M 號法律作出修改，免除了在舊制度中標誌批給開始的訂立公證書行為，規定批給期間於有關批示公佈之日起計 (見第 8/91/M 號法律第 4 條第 1 款以及第 6/80/M 號法律第 125 條、第 126 條和第 127 條)——“25 年的期間”顯然也早已屆滿了。

其實，即使我們採納中級法院的理解，認為 25 年的批給期間於“2016 年 8 月 4 日”才屆滿(見被上訴合議庭裁判的倒數第二段)，亦須指出，“租賃批給的失效宣告”屬於“被限定的行政行為”，由此可見，上訴實體所言——即“撤銷被上訴行為的實際效果是作出另一項內容相同的行為，因為即使如被上訴合議庭裁判所認為的那樣，批給期間自 7 月 29 日第 8/91/M 號法律生效之日起計，該批給也因 25 年的期間(仍屬一項臨時批給)屆滿而失效”(見結論第 9 點)——顯然是有道理的。

事實上，關於涉案行政行為的“性質”，(我們)一貫的看法是，“鑒於承批人出於自身過錯而未能在事先訂定的利用期內完成土地的利用，同時租賃期屆滿，行政當局被限定必須作出相關行政行為，由行政長官宣告土地的批給失效”(見本終審法院 2020 年 6 月 10 日第 35/2020 號案、2020 年 10 月 14 日第 125/2020 號案、2020 年 10 月 30 日第 131/2020 號案和 2021 年 1 月 6 日第 177/2020 號案的合議庭裁判等)。

另外亦不能忽略，在目前所討論的這個事宜上奉行“行政行為的利用原則”(或“行政行為瑕疵不起作用原則”)，它對行政行為的非有效制度引入修改(尤其是關於行政行為的可撤銷性)，意味著即使存在瑕疵也

不應決定將行政行為撤銷，就好像該行政行為不存在任何非有效情形一樣(或者仿佛不存在任何瑕疵一樣)，行為的不法性並不妨礙其維持及產生效力(就此內容，見本終審法院 2008 年 4 月 30 日第 10/2007 號案、2011 年 6 月 10 日第 23/2011 號案、2012 年 4 月 25 日第 11/2012 號案、2012 年 7 月 25 日第 48/2012 號案、2013 年 12 月 18 日第 77/2013 號案、2019 年 3 月 13 日第 16/2019 號案和 2019 年 11 月 29 日第 81/2017 號案及第 118/2019 號案的合議庭裁判，亦可參閱 Vitalino Canas 著：《O vício de forma no acto administrativo》，載於《Revista Jurídica da AAFDL》雜誌，第 9/10 期，一月/六月，1987 年，第 135 頁至第 186 頁；J. C. Vieira de Andrade 著：《O dever de fundamentação expressa de actos administrativos》，Almedina 書局，第 307 頁至第 336 頁；Pedro Machete 著：《A audiência dos interessados no procedimento administrativo》，天主教大學出版社，1995 年，第 528 頁至第 529 頁，以及《Os limites do aproveitamento do acto administrativo》，載於《Cadernos de Justiça Administrativa》雜誌，第 101 期，2013 年，第 64 頁至第 67 頁；Inês Pereira Ramalho 著：《O princípio do aproveitamento do ato administrativo》，載於《Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa》雜誌，第 LII 冊，第 1-2 期，2011 年；Natália Torquete Moura 著：《Reflexões

sobre o princípio do aproveitamento do ato administrativo procedimentalmente viciado》，載於《O Direito》雜誌，第 145 期，2013 年，第 I-II 冊，第 207 頁至第 250 頁；Tiago Serrão、Carla Amado Gomes 及 Paulo Otero 合著：《Estudos de Homenagem a Rui Machete》，Almedina 書局，2015 年，第 9 頁至第 44 頁；Ana Celeste Carvalho 著：《A anulação e o princípio do aproveitamento do ato administrativo》，載於《O Novo C.P.A.》，司法研究中心出版，2016 年，及《O Princípio do Aproveitamento do Acto Administrativo no Direito Administrativo da R.A.E.M.》，載於《澳門公共行政》雜誌，第 110 期，第 XXVIII 冊，2015 年第 4 期，第 1043 頁至第 1072 頁，在其中作者對此作出有趣的研究，引述學說和包括本終審法院裁判在內的司法見解；Edmilson W. S. Conde 著：《Algumas reflexões sobre o art. 163º, n.º 5 do CPA: o «novo» princípio do aproveitamento do acto administrativo》，載於《Rev. e-Pública》雜誌，第 3 冊，第 1 期，法律政治學研究所出版，2016 年；Guilherme F. Teixeira 著：《Da eficácia não invalidante dos atos administrativos anuláveis》，載於《Rev. e-Pública》雜誌，第 4 冊，第 2 期，法律政治學研究所出版，2017 年；Luís Heleno Terrinha 著：《Procedimentalismo jurídico-administrativo e aproveitamento do acto》，載於《Comentários ao novo

C.P.A.》，第 II 冊，第 4 版，里斯本大學法學院學術研究中心出版，2018 年；R. L. Gomes Cruz 著：《A Resiliência do Ato Administrativo Anulável – Princípio do Aproveitamento do Ato Administrativo – Eficiência versus Legalidade》，里斯本大學法學院出版，2018 年；Carlos Cadilha 著：《Afastamento do Efeito Anulatório em Procedimento Administrativo》，司法研究中心出版，2020 年)。

實際上，考慮到在行政活動的“合法性原則”、“謀求公共利益原則”、“快捷性原則”、“效率原則”和“成本效益原則”之間取得健康(且務實)平衡的需要，如果通過事後的預判能夠有把握地得出結論認為，在有關具體情況下，非有效行政行為的“內容”只能如此(或者因為，即使沒有瑕疵也會作出內容完全相同的行為)，則應當——基於以上所述的“行政行為的利用原則”——認為行政行為的非有效不具重要性或不起作用，從而使得撤銷該行為變得(完全)沒有意義。

正如 Paulo Otero 就此所指出的那樣：

“如果說違憲和違反一般合法性所導致的無效情況允許保留某些效果，法律秩序賦予法官調整或操控其判決效果的權力，那麼，基於法

律制度的統一性在安全、衡平以及具特別重大意義的公共利益等價值方面的要求，則更加有理由承認法官擁有採取以下任何一種行為的權能：

— 撤銷某一行為，保留根據該行為已經造成的情況，使撤銷產生的效果小於“摧毀”可撤銷行為的追溯性所產生的效果；或者

— 雖然承認行為非有效，但不予以撤銷，允許行為繼續像有效行為一樣產生效力”（見《Manual de Direito Administrativo》，第一冊，Almedina 書局，2014 年，第 564 頁至第 565 頁）。

在本案中，一如所見，“宣告有關土地的租賃批給失效”——考慮到本案的具體特殊情節——是(臨時)批給的“25 年期間”屆滿之後的必然後果，根據中級法院的觀點，這個期間的屆滿應當發生於“2016 年 8 月 4 日”，而眾被上訴人亦已接受該日期(沒有對此提出反對或質疑)，因此(鑒於距離這一日期已經過去了近“10 年”之久)，本案的解決辦法已顯而易見。

— 但還是有必要作出最後一點補充說明。

內容如下：

無可否認，上述“行政行為的利用原則”沒有(明確)規定在現行《行政程序法典》之中(這與經 1 月 7 日第 4/2015 號法令核准的葡萄牙《行政程序法典》不同，見第 165 條，而我們認為，有必要對這個問題加以考慮，或許應將其列入及明文規定於已宣告擬對《行政程序法典》進行的修改中)。

但無論如何，我們都認為(這也是普遍觀點，詳見葡萄牙最高行政法院 2007 年 5 月 22 日第 0161/07 號案和 2007 年 7 月 12 日第 0383/07 號案的合議庭裁判)，此處涉及一項“法律的一般原則”(拉丁語為“*utile per inutile non vitiatur*”)，該原則的主要內容是，不應作出對異議人沒有(真正)“實際意義”的決定，因為“手段經濟”仍不失為一項“法律價值”，是“公共利益”(本身)的一個不可或缺的維度。

這樣，根據以上所述，同時考慮到上述法律原則不是簡單或單純的“可能性”，而是真正的“強制性要求”，本院只能作出如下裁決。

決定

四、綜上所述，合議庭通過評議會裁定上訴勝訴，撤銷被上訴的中級法院合議庭裁判。

兩級法院的訴訟費用由眾被上訴人承擔，司法費定為 15 個計算單位。

作出登記及通知。

澳門，2026 年 3 月 20 日

法官：司徒民正（裁判書製作法官）

宋敏莉

蔡武彬