

澳門特別行政區行政法院

實際履行非合同民事責任之訴第 288/17-RA 號

判決書

卷宗編號：288/17-RA

一、 案件概述

甲(下稱第二原告)、乙(下稱第三原告)、丙(下稱第七原告)、丁(下稱第八原告)、戊(下稱第九原告)、己(下稱第十原告)、庚(下稱第十二原告)、辛(下稱第十三原告)及壬(下稱第十四原告)，詳細身分資料及聯絡地址記錄於卷宗內；

針對

澳門特別行政區(下稱被告)；

提起本實際履行非合同民事責任之訴，

眾原告以起訴狀第 2 頁至第 14 頁所載之理據，

要求本院判決如下：

1. 判處賠償第二原告樓價損失港幣1,303,877.00元，折合澳門幣

1,342,993.31元及買賣樓宇印花稅損失澳門幣78,015.00元；

2.判處賠償第三原告樓價損失港幣1,306,727.00元，折合澳門幣1,345,928.81元及買賣樓宇印花稅損失澳門幣78,323.00元；

3.判處賠償第七原告樓價損失港幣1,954,512.00元，折合澳門幣2,013,147.36元及買賣樓宇印花稅損失澳門幣148,381.00元；

4.判處賠償第八原告及第九原告樓價損失港幣1,516,500.00元，折合澳門幣1,561,995.00元及買賣樓宇印花稅損失澳門幣27,336.00元；

5.判處賠償第十原告樓價損失港幣1,404,000.00元，折合澳門幣1,446,120.00元及買賣樓宇印花稅損失澳門幣25,308.00元；

6.判處賠償第十二原告樓價損失港幣1,498,500.00元，折合澳門幣1,543,455.00元及買賣樓宇印花稅損失澳門幣27,012.00元；

7.判處賠償第十三原告樓價損失港幣2,104,500.00元，折合澳門幣2,167,635.00元及買賣樓宇印花稅損失澳門幣164,603.00元；

8.判處賠償第十四原告樓價損失港幣1,768,710.00元，折合澳門幣1,821,771.30元及買賣樓宇印花稅損失澳門幣128,287.00元；

9.除此之外，判處賠償上述各請求金額自傳喚之日起計算之法定利息；以及

10.判處被告須負擔由本訴訟產生之所有費用，尤其訴訟代理費。

*

被告獲傳喚後提交答辯狀，請求裁定本案訴訟理由不成立，駁回眾原告的所有請求(見卷宗第450頁至第459頁)。

*

在事宜、等級及地域方面，本院對此案有管轄權。

不存在不可補正之無效。

訴訟雙方具有當事人能力及訴訟能力。

沒有無效、抗辯或妨礙審查本案實體問題且依職權須即時解決的先決問題。

*

本院依法以合議庭形式對本訴訟進行公開審理。

二、事實

經查明，已確定之事實如下：

- “海一居”樓宇項目為預售興建項目，位於澳門黑沙環區無門牌 P 地段(LOTE P)，登記於澳門物業登記局標示編號第 22380 號發展地段(已確定之事實 A)項)。
- “海一居”發展商保利達洋行有限公司(以下簡稱“發展商”)於 2014 年 4 月 4 日在物業登記局完成已確定事實 A)項所指物業的臨時分層登記(已確定之事實 B)項)。
- 各原告於物業登記局就已確定事實 A)項所指地段的“樓花”的預約買賣及預約抵押進行登記(已確定之事實 C)項)。
- 澳門政府發言人辦公室於 2015 年 12 月 7 日舉行的新聞發佈會中，指依據新《土地法》及相關法律之規定，已確定事

實 A)項所指 P 地段的臨時租賃批給於 2015 年 12 月 25 日屆滿後，澳門特別行政區政府將宣告該土地批給失效(已確定之事實 D)項)。

- 已確定事實 A)項所指的地段透過第 160/SATOP/90 號批示及第 123/SATOP/93 號批示批出租賃批給，分別於 1990 年 12 月 26 日第 52 期《澳門政府公報》副刊及 1993 年 9 月 1 日第 35 期《澳門政府公報》第二組公布，上述租賃批給批示一併公布有關租賃批給合同規定的租賃期二十五年以及土地利用最低的要求(已確定之事實 E)項)。
- 根據刊登於 2016 年 1 月 29 日《澳門特別行政區公報》第二組第四副刊的第 6/2016 號運輸工務司司長批示，行政長官於 2016 年 1 月 26 日批示宣告已確定事實 A)項所指的地段批給失效(已確定之事實 F)項)。

*

經庭審後，獲證下列事實：

- 各原告於 2011 年 3 月 14 日至 2013 年 3 月 25 日期間，分別與發展商簽訂已確定事實 A)項所指的樓花預約買賣合同(調查基礎內容第 1)項)。
- 各原告承諾以“一手樓花”方式購入已確定事實 A)項所指的在建樓宇單位(調查基礎內容第 2)項)。
- 各原告承諾購買已確定事實 A)項所指的在建樓宇的價金

及已向澳門特別行政區財政局繳納的印花稅具體情況如下
(調查基礎內容第3)項)：

預約買受人	簽訂買賣預約合同日期	單位	樓價金額 (港幣)	繳納印花稅日期	印花稅金額 (澳門幣)
第二原告	2012年 12月31日	[單位(1)]	4,346,250.00元	2013年 1月14日	78,015.00元
第三原告	2012年 12月31日	[單位(2)]	4,355,750.00元	2013年 1月14日	78,323.00元
第七原告	2012年 10月29日	[單位(3)]	6,515,040.00元	2012年 11月8日	148,381.00元
第八原告 及 第九原告	2011年 4月25日	[單位(4)]	5,055,000.00元	2011年 4月28日	27,336.00元
第十原告	2011年 4月28日	[單位(5)]	4,680,000.00元	2011年 5月3日	25,308.00元
第十二原告	2011年 4月28日	[單位(6)]	4,995,000.00元	2011年 5月3日	27,012.00元
第十三原告 及其配偶 偶葵	2012年 8月20日	[單位(7)]	7,015,000.00元	2012年 9月18日	164,603.00元
第十四原告	2013年 3月25日	[單位(8)]	5,895,700.00元	2013年 4月11日	128,287.00元

- 部份原告在簽訂調查基礎內容第1)項的物業買賣預約合同時已交付部分樓款的交易情況如下(調查基礎內容第4)項)：

預約買受人	單位	繳付樓款金額 (港幣)	折合 (澳門幣)	繳付日期
第八原告及 第九原告	[單位(4)]	1,516,500.00元	1,561,995.00元	2011年4月25日
第十原告	[單位(5)]	1,404,000.00元	1,446,120.00元	2011年4月28日
第十二原告	[單位(6)]	1,498,500.00元	1,543,455.00元	2011年4月28日

- 部份原告已分期支付部分樓款的交易情況如下(調查基礎內容第5)項)：

預約買受人	單位	分期繳付樓款金額 (港幣)	繳付日期
第二原告	[單位(1)]	434,625.00 元	2012 年 12 月 31 日
		217,313.00 元	2013 年 6 月 30 日前
		217,313.00 元	2013 年 12 月 30 日前
		217,313.00 元	2014 年 6 月 30 日前
		217,313.00 元	2014 年 12 月 30 日前
第三原告	[單位(2)]	435,575.00 元	2012 年 12 月 31 日
		217,788.00 元	2013 年 6 月 30 日前
		217,788.00 元	2013 年 12 月 30 日前
		217,788.00 元	2014 年 6 月 30 日前
		217,788.00 元	2014 年 12 月 30 日前
第七原告	[單位(3)]	651,504.00 元	2012 年 10 月 29 日
		325,752.00 元	2013 年 1 月 10 日前
		325,752.00 元	2013 年 7 月 10 日前
		325,752.00 元	2014 年 1 月 10 日前
		325,752.00 元	2014 年 7 月 10 日前
第十三原告 及其配偶癸	[單位(7)]	701,500.00 元	2012 年 8 月 20 日
		350,750.00 元	2013 年 2 月 17 日前
		350,750.00 元	2013 年 8 月 17 日前
		350,750.00 元	2014 年 2 月 17 日前
		350,750.00 元	2014 年 8 月 17 日前
第十四原告	[單位(8)]	589,570.00 元	2013 年 3 月 25 日
		294,785.00 元	2013 年 9 月 25 日前
		294,785.00 元	2014 年 3 月 25 日前
		294,785.00 元	2014 年 9 月 25 日前
		294,785.00 元	2015 年 3 月 25 日前

- 已確定事實 A)項所指的物業的分層登記證明整個項目能提供逾 5,000 個住宅單位(調查基礎內容第 6)項)。

- 2013 年 5 月 27 日公布的第 7/2013 號法律訂立了《承諾轉讓在建樓宇的法律制度》(調查基礎內容第 13)項)。

三、法律理據

先明確本案所適用的法律框架。

本案適用“澳門特別行政區及其他公法人就其機關或行政人員因公法管理行為需承擔之非合同民事責任的一般制度”，即經修改的 4 月 22 日第 28/91/M 號法令的相關規範。該制度與《民法典》所確立的非合同民事責任法律制度相若，對因不法事實所產生之責任(第 2 條至第 8 條)、風險責任(第 9 條)及因合法事實所產生之責任(第 10 條)均作了具體規定。

其中，有關因不法事實所產生之民事責任，上指法令第 2 條規定如下：“本地區行政當局及其他公法人，對其機關或行政人員在履行職務中以及因履行職務而作出過錯之不法行為，應向受害人承擔民事責任。”

依上述規定，眾原告是否具備民事求償權，取決於下列要件是否一併成立：行政機關或其工作人員存在作為或不作為、其作為或不作為之不法性、相關機關或人員存有過錯、有關不法作為或不作為與侵害性事實及相關損害間存在適當的因果關係。

上述要件在個案中是否齊備，則須根據已獲法院認定之事實來作出判斷。

現在眾原告主張因被告存有過錯的不作為而承受財產損害，故被告應承擔賠償責任。從其起訴狀的陳述內容看，眾原告所謂的被告“存有過錯的不作為”概指在訂立涉案樓花之預約買賣合同的整個過程中，隸屬於被告的多個部門(包括財政局、土地工務運輸局及物業登記局)的工作人員均沒有提醒眾原告有關樓花所涉土地批給所存在的失效風險，沒有適時披露有關信息，令彼等在不虞有他的情況下預約購入涉案樓花，以致遭受巨額損失。

但是，如我們所知，惟當負有作為之義務時，不作為方足以導致義務人須對權利人所受之損害加以彌補及賠償。換言之，只有在欠缺履行某種強制義務(無論法定或者約定)情況下的不作為對於民事求償而言才具有重要性。

對此，《民法典》第 479 條規定：“基於法律或法律行為，有義務為一行為而不為時，單純不作為在符合其他法定要件下即產生彌補損害之義務。”

所以，本案審理的關鍵首先在於了解上述各個部門的工作人員於個案中是否負有法律或者法律行為所要求的作為義務，繼而再討論其是否違反該作為義務，以致被告須為其不作為負上責任。

然而，眾原告僅僅是泛稱有關工作人員在處理相關樓花交易個案的過程中，對於有關樓花業已存在之交易風險“不告知、不提醒”所以不作為，卻從未提及相關人員的告知和提醒的強制性義務因何而生。

首先，本案的爭議乃因涉案樓花“海一居”的樓宇買賣預約合同而起，該合同的雙方當事人為眾原告與發展商保利達洋行有限公司，被告非訂約主體，從未直接或透過其轄下的公共部門參與其中。故被告與各原告之間不存在任何法律行為所要求的義務，包括告知及提醒的義務。

其次，法律亦無要求相關公共部門的工作人員在對外行使其職能時，履行眾原告所理解的“告知及提醒”的義務。

譬如，財政局工作人員在處理眾原告繳納買賣樓宇印花稅申請時，必要時固然應對有關該稅款課徵的事項加以解釋並說明，但對於其他已逾越該行政程序範圍的情事，包括對有關物業及所在土地的法律狀況則不負有強制性的提醒義務。

同樣，物業登記局人員在為眾原告辦理預約買賣和預約抵押登記時，亦無因潛在的置業風險提醒眾原告之強制性義務，原因很簡單：按《物業登記法典》第 1 條及第 7/2013 號法律《承諾轉讓在建樓宇的法律制度》的第 3 條、第 10 條及第 26 條的規定，涉案樓宇所在土地當時之法律狀況並不妨礙眾原告依法辦理並完成相關登記手續。

更重要的是，依照程序，相關印花稅的繳納及預約買賣合同的物業登記的時間點均發生在簽署預約買賣合同之後(參見《印花稅規章》第 58 條及《承諾轉讓在建樓宇的法律制度》第 10 條規定)，故無論有司如何具體行使其職能，均不能動搖眾原告此前已作的意思表示，無法對已然完成的法律行為產生任何影響。

至於土地工務運輸局，在訂立預約買賣合同的過程中從未與眾原告發生直接聯繫，不必然對其承擔告知及提醒的強制性義務。

所以，眾原告針對被告“不作為”的指責無從談起。

既然如此，眾原告所指的“告知及提醒”的作為義務應由誰人承擔？

正本溯源，該“告知義務”的首要承擔者應是眾原告簽署之樓宇買賣預約合同的相對方—涉案樓花“海一居”的發展商保利達洋行有限公司。

其作為涉案樓花所在土地之承批人，同時又是該樓花交易行為中的預約出賣人，無疑應清楚了解作為交易標之物之樓花及所在土地的事實與法律狀況（包括是否具條件獲發工程準照，工程實際進度如何，是否有條件進行分層所有權登記等等）。

而作為預約出賣人，其更應將所知的重要信息完整如實地告知各預約買受人，以便其在進行交易行為前有條件充分評估各種潛在的交易風險，繼而在對交易行為後果判斷無誤的情形下審慎、自願地作出決定。

這恰恰是因為合約當事人在合約磋商過程中，應對他方當事人秉承善意規則行事，否則便存有合同形成階段之過錯(*culpa in contrahendo*)。

如《民法典》第 219 條第 1 款所規定：

“一、一人為訂立合同而與他人磋商，應在合同之準備及形成階段內按善意規則行事，否則須對因其過錯而使他方遭受之損害負責...”

有關善意原則在合同形成階段的具體表現，葡萄牙學者 Antunes Varela 教授於其著作《Das Obrigações em Geral》(第 10 版，Almedina Coimbra，第一冊)第 267 頁至第 270 頁詳述如下：

“À questão da liberdade contratual, no período anterior à conclusão do contrato, anda desde há muitos anos ligado, na doutrina estrangeira e até na literatura jurídica nacional, o problema da eventual responsabilidade dos contraentes pela sua deficiente conduta (ou dos seus representantes ou auxiliares) ao longo do período de preparação do contrato .

.....

...foi-se desenvolvendo e consolidando, tanto na doutrina como na jurisprudência, a tese da responsabilidade civil pré-contratual, baseada

na ideia de que o simples início das negociações cria entre as partes deveres de lealdade, de informação e de esclarecimento, dignos da tutela do direito.

.....

...A responsabilidade pré-contratual, com a amplitude que lhe dá a redacção do artigo 227.º, abrange os danos provenientes da violação de todos os deveres (secundários) de informação, de esclarecimento e de lealdade em que se desdobra o amplo espectro negocial da boa fé.” (劃線部分為我們所加)。

依該學者所言，合同形成階段雙方當事人的善意應表現為當事人之間的對於必要資訊及時告知、對擬定的合同條款適時澄清且做到誠實無欺。而落實到本案，保利達洋行有限公司對於各原告尤應秉承善意，將所有對法律行為而言屬重要之資訊坦誠相告，不欺騙及不隱瞞。

除涉案樓花之預約出賣方負有告知義務外，眾原告作為在建樓宇的預約買受人亦同時負有勤謹審慎義務(dever de diligência e cuidado)：即其有義務採取必要措施獲取攸關自身利益的資訊，同時對業已取得之資訊則應嘗試通過可靠的途徑核實，確認其準確性，不盲從與輕信，更不可隨便諉過他人。

在這一點上，儘管眾原告反覆聲稱當時不知涉案樓花已存在的風險，尤其是有關土地的批給將於 2015 年 12 月 25 日屆滿失效的事實。惟其本人所提交的“海一居”地段的物業登記證明上(見卷宗第 102 頁至第 295 頁)卻已清清楚楚列明：涉案地段的批給期為 25 年；批給期始於 1990 年 12 月 26 日；批給的性質為臨時批給等等內容。對此，眾原告難以視而不見。

另外，承批人於土地利用期限內未履行事先訂定的土地利用條款，有關土地的臨時批給因而不轉為確定批給，在租賃期屆滿後即告過期失效，行政當局必須宣告該批給合同失效。此一資訊源於法律規定(詳見舊《土地法》即 7 月 5 日第 6/80/M 號法律第 49 條、第 54 條、第 55 條及第 166 條規定與新《土地法》即第 10/2013 號法律第 44 條、第 47 條、第 48 條及第 166 條規定)，眾原告不能推託不知。

所以，眾原告在進行涉案樓花的交易行為前，有條件且應已掌握其決定所需的必要的、穩妥的、對其有利故其應予重視的資訊，並且從中得出涉案土地的批給何時屆滿的結論。

故現在，眾原告聲稱有關資訊欠缺或不實導致其錯誤地作出購買涉案樓花的決定，其說法不足為信。

一如合議庭事實裁判所指：“...Nos termos do art.º 1.º do Código do Registo Predial «o registo predial destina-se essencialmente a dar publicidade à situação jurídica dos prédios, tendo em vista a segurança do comércio imobiliário». Os Autores com base nos contratos de promessa de compra e venda efectuaram o registo predial da aquisição do direito resultante da concessão por arrendamento incluindo a propriedade de construção, conforme resulta da alínea F) dos factos assentes e respectivas certidões do registo predial ali dadas por reproduzidas. Destarte, sendo publica a situação constante do registo predial do prédio referido em A) e resultando o regime de concessão por arrendamento da Lei n.º 6/80/M de 5 de Julho de 1980, não há como ser credível que as pessoas desconheçam que o prédio em causa estava concedido por arrendamento pelo prazo de 25 anos e as condições da mesma constantes do registo predial, sem prejuízo desse desconhecimento poder vir de falta de interesse de quem devia – os Autores – em saber...”

基於以上論述，似乎已難將所謂的“告知及提醒義務”加諸於任何其他與法律行為本身並無關聯的第三方，再要求其為有關資訊的欠缺、不實或者公布拖延負上責任。因此，即便不討論眾原告具體陳述的所有爭議性事實是否獲證，單從取得訴辯雙方共識的已確定事實抽象來看，眾原告對被告的指責，無論是發布信息有欠及時準確以致誤導公眾（針對土地工務運輸局），還是欠缺提供資訊之不作為（針對財政局及物業登記局），皆已不能成立。

更何況，在本案的事實層面，經過合議庭審理，眾原告主張賠償請求所依託的爭議性事實，因欠缺證據悉數未獲證實：

首先，未獲證明存在與被告的違法不作為相關的下列事實：

- “各原告向財政局申請繳納印花稅時，有關工作人員從沒告誡及提醒各原告其所買賣的‘樓花’已存在之風險，尤其有關土地批給將於2015年12月25日因期限屆滿而失效的事實” (調查基礎內容第10)項)；

- “各原告向物業登記局作出相應的預約買賣和預約買賣抵押登記時，有關工作人員從未將上述信息予以告知” (調查基礎內容第11)項)；

- “‘海一居’樓花開售以來，被告只在《承諾轉讓在建樓宇的法律制度》(俗稱‘樓花法’)生效(即2013年6月1日)前後，才通過土地工務運輸局向公眾呼籲，應謹慎購買‘樓花’，但沒有提供更多的清楚具體的資訊” (調查基礎內容第13)項)；

- “當時的澳門特別行政區土地工務運輸局局長賈利安曾公開透過媒體表示：‘海一居’項目土地批給已基本完成，並透過刊登政府公報公布土地獲批准。不過，發展方案仍需按被告要求作出微調，相信很快有最終批示” (調查基礎內容第14)項)；以及

- “土地工務運輸局於 2014 年 8 月才正式批出施工准照予發展商，但卻在 2015 年 12 月 7 日對外宣告上述土地批給於 2015 年 12 月 25 日失效”(調查基礎內容第 15)項)。

此外，未能證實眾原告在行政當局不作為的誤導下預約購入有關樓花及因此蒙受損失，換言之，所有與因果聯繫相關的下列事實均不獲證實，包括：

- “已確定事實 D)項之事實發生後，各原告才意識到他們根本無法完成買賣交易，獲得有關單位的交付”(調查基礎內容第 7)項)；

- “待調查事實第 10)項、第 11)項、第 13)項、第 14)項及第 15)項所指的事實導致各原告在考慮是否購買有關‘樓花’前，根本無法意識到購買‘樓花’所涉及的土地存在被收回的風險及有關‘樓花’極可能不能完成興建，而在購買後亦無法盡早採取相應的預防措施”(調查基礎內容第 17)項)；以及

- “倘若各原告知悉購買有關‘樓花’所涉及的風險，不會考慮購買有關樓宇”(調查基礎內容第 18)項)。

最後，眾原告聲稱所遭受的損害，包括樓價損失及買賣樓宇印花稅損失同樣未獲證實(調查基礎內容第 19)項)。

很明顯，獲證的事實不足以支持眾原告提出的民事賠償請求，因不符合非合同民事責任的構成要件。

有鑒於此，眾原告的訴訟請求因欠缺事實及法律依據不能成立。

四、裁決：

綜上所述，本院裁定眾原告提出的訴訟理由不成立，駁回其訴訟請求，並開釋被告。

*

訴訟費用由眾原告按比例承擔。

*

登錄本判決及依法作出通知。

*

2019年4月9日

法官

戎奇