

第 118/2019 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：盈科有限公司

被上訴人：行政長官

主題：新舊《土地法》在時間上的適用·租賃批給合同·《土地法》·對都市土地或具有都市利益的土地的利用的證明·臨時批給續期·宣告批給合同失效·臨時批給期間·對利害關係人進行聽證·行政程序·行使被限定權力而作出的行政行為的利用原則·所有權

裁判日期：2019 年 11 月 29 日

法官：利馬(裁判書制作法官)、宋敏莉和岑浩輝

摘要：

一、於 2014 年 3 月 1 日開始生效的新《土地法》(第 10/2013 號法律)第 212 條及後續條文優先於《民法典》中關於法律在時間上適用的一般規定。

二、在承批人的權利和義務方面，新《土地法》第 215 條(二)

項規定合同之約定優先於法律規定。如無約定，則適用新法而非舊法(第 6/80/M 號法律)，但不妨礙《民法典》第 11 條第 1 款的適用，該款規定“法律只規範將來情況；法律即使被賦予追溯效力，其旨在規範之事實已產生之效果，仍推定保留”。

三、考慮到新《土地法》第 215 條的標題已經確定了該法適用於其生效之前的臨時批給，上指第 215 條(三)項的意思是，當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の利用時，直接適用新法的兩項規定(第 104 條第 3 款及第 166 條)，即便這違背相關合同中的約定(前項)和舊法的規定。

四、對都市性土地或具有都市利益的土地の利用，須由承批人出示使用准照予以證實(《土地法》第 130 條)。有關利用獲證明後，批給即轉為確定(第 131 條)。

五、《土地法》將臨時批給不可續期作為一項原則予以確定。此規定的唯一例外情況是：只有在臨時批給的土地與確定批給的土地合併，且屬一併利用的情況下，應承批人的申請，經行政長官預先許可，相關的臨時批給方可予以續期(第 48 條)。

六、25 年的臨時批給期間屆滿後(如合同未另外訂定期間)，行政

長官如認為在上述期間內事先訂定的利用條款未獲履行，則應宣告合同失效。也就是說，如果承批人未能提交房地產使用准照，那麼行政長官將基於期間屆滿而宣告失效，因為對都市性土地或具有都市利益的土地的利用是透過該准照的提交予以證實的。

七、且行政長官無須查明相關利用條款是否因不可歸責於承批人的原因而未獲履行。也就是說，無須查明是否因承批人的過錯而未進行土地的利用，或者，譬如行政當局對土地未被利用的情況是否有完全或部分過錯，又或者，是否因意外情況或不可抗力而導致未進行土地的利用。

八、沒有任何規定允許行政當局在達到 25 年的最長批給期限之後，將臨時批給的期間視為中止或將其延長。

九、如基於不可歸責於承批人且行政長官認為充分的理由，則應承批人的申請，行政長官可批准中止或延長土地利用的期間。

十、面對行政當局行使被限定的權力的情形，只要法院透過事後判斷能夠得出行政當局所作的決定是在具體情況下唯一可能的決定的結論，那麼規定於《行政程序法典》第 93 條第 1 款的對利害關係人的聽證便降格為行政程序中的非根本性手續。

十一、都市土地的承批人對土地不具有任何所有權。

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

盈科有限公司針對行政長官於 2016 年 12 月 15 日作出的宣告一幅以租賃制度批出，位於澳門路環島石排灣工業區，稱為 SQ1 地段的土地的臨時批給合同因批給期間屆滿而失效的批示提起撤銷性司法上訴。

中級法院透過 2019 年 7 月 11 日的合議庭裁判裁定司法上訴敗訴。

盈科有限公司不服，向終審法院提起司法裁判的上訴，提出以下問題：

— 被質疑的行為因遺漏對利害關係人進行事先聽證而屬非有效，中級法院出於這個原因而存有審判錯誤；

— 本案中所涉及的失效為懲罰性失效，而不是過期失效；

— 第 10/2013 號法律從未排除在宣告臨時批給失效時審查承批人之過錯行為的必要性；

— 侵犯了受《基本法》保障的所有權，尤其是違反了其中保護私有財產和投資的第 103 條；

— 違反了善意原則和平等原則。

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：

1 – 透過公布於 1989 年 12 月 29 日第 52 期《澳門政府公報》第四副刊上的第 162/GM/89 號批示，批准以租賃制度及免除公開拍賣的方式將一幅位於路環島石排灣工業區，稱為「SQ1」地段的土地(以下簡稱為“批出之土地”)批予 Empresa de Construção e Obras de Engenharia, San Tak Fat, Limitada(現為“盈科有限公司”)。

2 – 1990 年 11 月 9 日，當時的澳門政府與 Empresa de Construção e Obras de Engenharia, San Tak Fat, Limitada 簽訂了位於路環島石排灣工業區「SQ1」地段之土地的批給合同公證書。

3 – 根據批給合同的第 3 條款，批出之土地將用作興建一幢屬分層所有權制度，樓高兩層的工業樓宇及用於生產瀝青的露天區域場所。該工業樓宇的地面層和該露天區域供上訴人自用。

4 – 根據批給合同第 2 條款第 1 款的規定，土地租賃的有效期為 25 年，由簽訂有關公證書之日起計。

5 – 根據批給合同第 2 條款第 2 款的規定，上款訂定的租賃期限可根據適用的法律獲續期至 2049 年 12 月 19 日。

6 – 這樣，批出之土地的租賃期限便由簽訂公證書之日起開始計算，即於 2015 年 11 月 8 日屆滿。

7 – 2016 年 12 月 15 日，行政長官作出批示，宣告上述土地的批給失效。

8 – 1990 年 3 月 1 日，上訴人向行政當局遞交申請，表示由於缺乏沙井底標高的數據，因此要求行政當局將呈遞建築計劃的期限改為由獲得沙井底標高數據時開始計算。(參閱土地工務運輸局土地管理廳第 8118 號卷宗第 201 頁)

9 – 根據載於土地工務運輸局土地管理廳第 8118 號卷宗第 202 頁至第 204 頁的第 63/90 號報告書，在石排灣工業區不存在任何基礎設施，包括道路、水、能源和管道。

10 – 1990 年 3 月 22 日，當時的建設計劃協調司作出批示，要求土地工務運輸司提供制作基礎設施方案的期限，以便其根據該期限訂定承批人提交建築計劃的期限。(參閱土地工務運輸局土地管理廳第 8118 號卷宗第 204 頁)

11 – 1993 年 12 月 2 日，透過第 862/8118.1/SOLDEP/93 號公函，當時的土地工務運輸司通知上訴人，由於欲將石排灣地段的用途由工業改為住宅，並將委託一家公司進行土地翻新和分劃地段，所以詢問上訴人是同意更改批給合同還是用一幅工業用途的土地作交換。(參閱土地工務運輸局土地管理廳第 8118 號卷宗第 236 頁及土地委員會第 5/2016 號卷宗第 27 頁)

12 – 2001 年 5 月 10 日，上訴人向土地工務運輸局遞交申請，再次強調行政當局從未向其交予批出之土地，導致其無法對該土地進行開發利用，要求行政當局指明可以利用土地的日期。(參閱土地工務運輸局土地管理廳第 8118 號卷宗第 241 頁及土地委員會第 5/2016 號卷宗第 29 頁)

13 – 但是土地工務運輸局沒有對上述申請作任何回應。

14 - 根據土地工務運輸局城市規劃廳 2001 年 5 月 28 日第 187/DPU/2001 號內部通訊，石排灣的都市規劃正進行更改，而上級還沒有對石排灣都市規劃方案作出批示，故無法對上訴人於 2001 年 5 月 10 日遞交的申請發表意見。(參閱土地工務運輸局土地管理廳第 8118 號卷宗第 245 頁及土地委員會第 5/2016 號卷宗第 30 頁)

15 - 由於路環島缺乏基礎設施和都市規劃，所有對石排灣土地的利用程序都處於暫停，同時也對新的住宅區進行了都市規劃方面的研究。與豐怡(豐怡石礦場)的批給合同還沒完成更改，沒有訂立規劃條件，也沒有對山坡進行景觀恢復，故行政當局還沒有批准石排灣工業區土地的分段和用途。同時還指出行政當局沒有批准承批人占用石排灣工業區的土地。(參閱載於土地工務運輸局土地管理廳第 8118 號卷宗第 251 頁之 2007 年 6 月 8 日第 205/8104 a 8121.01/2007 號內部通訊)

16 - 2011 年 1 月 21 日，土地工務運輸局向上訴人發出一份信函，要求在批出之土地暫時存放碎石。(參閱土地工務運輸局土地管理廳第 8118 號卷宗第 257 頁及土地委員會第 5/2016 號卷宗第 33 頁)

17 - 2011 年 2 月 17 日，上訴人回覆土地工務運輸局，同意出借批出之土地用以存放碎石至 2011 年 7 月 30 日，以及同意在批出之土地進行土地平整工程和道路網絡工程。(參閱土地工務運輸局土地管

理廳第 8118 號卷宗第 265 頁及土地委員會第 5/2016 號卷宗第 34 頁)

18 - 針對載於上訴人上述申請中的土地批給的用途、樓宇的高度和地積比率，透過第 261/8118.02/DSODEP/2011 號公函，土地工務運輸局沒有表示反對，但之後也沒有派任何人去跟上訴人溝通有關批出之土地的規劃的其他細節以及批給合同的更改。(參閱土地工務運輸局土地管理廳第 8118 號卷宗第 287 頁)

19 - 根據公布於 2012 年 5 月 2 日第 18 期《澳門特別行政區公報》第二組上的運輸工務司司長第 15/2012 號批示，批准與石排灣工業區 SN 地段的承批人信置中華膠袋生產及房地產發展有限公司交換土地，並重新向該公司批出一幅位於路環島石排灣工業區，鄰近九澳高頂馬路，名為“SI1”地段的土地。(參閱附於起訴狀的文件 2)

20. 經 2016 年 2 月 19 日舉行的會議，土地委員會在其第 26/2016 號意見書中寫下了如下內容：

「綜上所述，本委員會經分析案卷，由於有關合同第二條款所定的 25 年的租賃期已於 2015 年 11 月 8 日屆滿，因此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(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，承批人所繳納的一切溢價金及利息歸澳門特別行政區所有。」

21. 該第 26/2016 號意見書的結論為：“經分析案卷並尤其考慮到 2015 年 12 月 17 日第 387/DSODEP/2015 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 3 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 2015 年 11 月 8 日屆滿而導致批給失效，該失效應透過行政長官批示宣告。”

22. 2016 年 2 月 29 日，運輸工務司司長出具意見書，相關內容視為轉錄於此，當中得出以下結論：“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。”

23. 被上訴實體於 2016 年 12 月 15 日作出如下批示：“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二十九日意見書所載的內容及理由，本人宣告土地委員會第 5/2016 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

1. 要審理的問題

須審理上訴人前面提出的問題，在此將完全採納本院於 2018 年 5 月 23 日在第 7/2018 號案件和 2018 年 12 月 12 日在第 90/2018 號案件中作出的裁判中所闡述的見解。

2. 新舊《土地法》在時間上的適用

在開始審理與被上訴的行政行為和被上訴的合議庭裁判就所提出的瑕疵作出的回應有關的問題之前，要先確定對本案中作出的失效宣告應適用哪部法律，是新《土地法》還是舊《土地法》(7月5日第6/80/M號法律)。

在此完全轉錄終審法院於2018年5月23日第7/2018號裁判和2018年12月12日第90/2018號裁判中作出的理由說明。

3. 澳門特別行政區(澳門特區)境內的國有土地制度，特別是以租賃方式作出的都市土地或具有都市利益的土地的有償批給以及在新《土地法》下的租賃批給合同的失效

接下來，要知道因期限屆滿而失效是否屬於懲罰性失效的一種情況，因為失效不會自動發生，而需要行政當局查證所規定的條件未獲履行，也就是說，是否只有在證實了未利用土地的原因可歸責於承批人時才能宣告失效。

在此完全轉錄終審法院於 2018 年 5 月 23 日第 7/2018 號裁判和 2018 年 12 月 12 日第 90/2018 號裁判中作出的理由說明。

4. 侵犯所有權

上訴人稱，除非認為如果承批人在未利用土地方面沒有過錯，那麼即使批給期間屆滿後其依然有權利用土地，如若不然，承批人將喪失所有權利和已支付的溢價金，而且得不到任何賠償，這違反《基本法》，尤其是其中保護私有財產和投資的第 103 條。

首先，透過某幅土地的租賃批給，承批人並不會取得對土地的任何所有權，只會取得對其上建築物的所有權。

其次，不排除承批人有權獲得賠償，如果承批人能夠證明構成民事責任前提的事實的話。因此，不存在對所有權的侵犯。

5. 違反善意原則和平等原則

從上文所述可以清楚地得出，我們認為根據現行《土地法》，行

政長官沒有宣告或不宣告批給失效的選擇空間：行政長官必須宣告失效。

因此，這裡不適用自由裁量行為所特有的瑕疵，例如違反《行政程序法典》第 5 條、第 7 條和第 8 條所規定的行政法的一般原則，也就是公正原則、保護合理期待原則、無私原則、善意原則和適度原則。

關於對這些原則的違反，在此完全轉錄終審法院於 2018 年 5 月 23 日第 7/2018 號裁判和 2018 年 12 月 12 日第 90/2018 號裁判中作出的理由說明。

6. 遺漏對利害關係人進行事先聽證

關於所提出的遺漏對利害關係人進行事先聽證的問題，在此完全轉錄終審法院於 2018 年 5 月 23 日第 7/2018 號裁判和 2018 年 12 月 12 日第 90/2018 號裁判中作出的理由說明，故此認為該瑕疵不成立。

四、決定

綜上所述，合議庭裁定上訴敗訴。

作出通知，並附上 2018 年 5 月 23 日第 7/2018 號合議庭裁判和 2018 年 12 月 12 日第 90/2018 號合議庭裁判的副本。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費訂定為 10 個計算單位。

2019 年 11 月 29 日，於澳門。

法官：利馬（裁判書制作法官）（在遺漏進行預先聽證的瑕疵方面，
本人表決落敗。） — 宋敏莉 —

岑浩輝

出席評議會的檢察院司法官：蘇崇德