

第 192/2020 號案

(司法裁判的上訴)

日期：2021 年 2 月 3 日

主題：請求以租賃制度批出土地

(默示)駁回

行政法原則

摘要

一、如果行政當局與私人之間“交換”的標的只是“兩間房屋”，那麼很明顯，私人並不擁有任何以免除公開競投的方式獲得租賃批給其(按約定之交換)所取得之房屋所在之土地的任何“權利”。

二、因此，(默示)駁回上述批給請求並不導致行政當局違反任何行政法原則。

裁判書制作法官

司徒民正

第 192/2020 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、甲，身份資料詳見卷宗，針對默示駁回其提出的以免除公開競投方式獲租賃批給一幅位於路環島黑沙馬路 2 號、面積為 81 平方米、具體資料詳載於卷宗內的土地的申請的決定—在目前而言重要的部分—向中級法院提起司法上訴(見第 2 頁至第 20 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)。

*

中級法院適時於 2020 年 7 月 9 日作出(第 143/2013 號案的)合議庭裁判，裁定上訴敗訴(見第 331 頁至第 349 頁背頁)。

*

上訴人不服該裁決，提起本上訴，在理由陳述中提出以下結論：

「1. 上訴人在起訴狀中主張被上訴人的默示駁回存在多個瑕疵，當中包括違反合法性原則、平等原則、公正原則及善意原則等基本原則，向中級法院提出命令被上訴人以租賃制度及豁免公開競投方式批出該土地之請求，但中級法院駁回了有關司法上訴。

2. 中級法院認為被上訴人所作出的默示駁回沒有違反合法性原則。

3. 當年澳門政府為進行黑沙馬路的拓寬工程，以公共利益為由，向上訴人提出了以 2 號房屋作交換上訴人合法持有的 31 號房屋的邀請，而上訴人同意與澳門政府交換房屋，並簽署了交換房屋憑據。

4. 然而，上述交換房屋憑據卻因不符合物業登記局要求的法定要式，導致上訴人至今未能為 2 號房屋辦理物業登記，以致其對 2 號房屋的業權不能對抗第三人。

5. 即使上訴人其後再透過取得時效獲宣告取得 2 號房屋的所有權，亦

因 2 號房屋下之土地未有開立新的標示編號，只能以疑問臨時性登錄方式作成登記。

6. 另一方面，基於 2 號房屋所座落的土地之批給已被宣告失效，該土地轉為國有土地，上訴人不能透過取得時效取得 2 號房屋的所有權，更面臨 2 號房屋撥歸澳門特別行政區，且無權獲得任何賠償或補償的風險。

7. 唯一的解決方案是被上訴人以租賃制度方式向上訴人批出該土地，該行為屬於《行政程序法典》第 126 條作出的糾正行為，其目的是對行政當局當年在交換房屋時作出的瑕疵行為予以補正，使交換房屋的程序得以法定方式完成並產生應有的法律上和登記上的效果，屬於限定性行為，而被上訴人默示駁回的行為違反了合法性原則。

8. 中級法院認為被上訴人沒有違反善意原則。

9. 當行政當局主動邀請上訴人交換房屋時，上訴人相信由行政當局所作出的行為必定符合法律規定，使上訴人具合理理由相信並期待能透過此由行政當局推動的交換房屋程序合法地取得 2 號房屋的業權及辦理物業登記，成為 2 號房屋法律上及登記上的業權人。

10. 卻基於行政當局疏忽簽署的交換房屋憑據不符合登記要求，導致上訴人至今仍未能夠為 2 號房屋進行物業登記並成為登記上之合法所有權人。

11. 其後，在信賴判決能獲得切實履行，並期待司法裁決足以作為物業登記憑證的前提下，上訴人取得的2號房屋取得時效有利判決，惟仍未能為業權辦理物業登記。

12. 土地工務運輸局曾透過多個意見書(包括第191/DSODEP/2009號意見書及第051/DODEP/2013號意見書)，建議將該土地以租賃方式批給上訴人。

13. 透過上訴人多年來與行政當局的接觸、在各階段各部門的意見書，均足以使上訴人對以租賃方式獲批該土地，並使其能成功辦理2號房屋的物業登記產生合理期待。

14. 但中級法院卻僅以「申請人從未提出能顯示政府表現出或承諾給予土地的任何證據或證明」為由，認定行政當局的行為沒有違反《行政程序法典》第8條和第7條的善意原則和公正原則。

15. 倘行政當局基於公共利益為由取得了原屬上訴人私有財產的31號房屋並進行了拆除，卻因其疏忽以致上訴人在喪失了其私有財產的前提下，無法取得行政當局供交換的2號房屋的物業登記，行政當局的行為明顯違反了公平原則及善意原則，除了損害了上訴人的私有財產權外，亦損害了上訴人應受法律保護的信賴和合理期待。

16. 中級法院認為被上訴人沒有違反平等原則和公正原則。

17. 上訴人在嗣後陳述中曾提及到，普通管轄法院曾於1998年11月13日作出一判決宣告海島市(CMI)為位於路環打纜前地 Largo da Cordoaria，面積為464平方米的建築物之實用區域的所有人，使該建築物與另一透過1916年6月12日簽署之公證書批給予承批人的建築物(於物業登記局標示編號為XXXX)分離。

18. 為履行上述判決，行政當局透過第24/2009號運輸工務司司長批示，修改了於1916年6月12日簽署的公證書，以將有關實用區域之建築物下的部分土地從原本的地塊中分離，並於2009年6月17日公佈於《公報》。

19. 行政當局在面對同類型情況和請求曾作出過有利決定，卻在上訴人的個案中卻作出了相反的不利決定；這個與以往不同的決定，即使有關被訴行為屬羈束行為，仍違反了平等原則，並應作出與以往相同的決定。

20. 最後，中級法院以本案件不屬第6/80/M號法律舊土地法第56條任一情況為由，認定不能以免除公開競技方式批給該土地。

21. 事實上，中級法院未有考慮同法律第57條第1款：「一、下列情況得免除公開拍賣：a) 批出用於獲承認有利於本地區發展的建設...」規定得選擇免除的情況。

22. 上訴人於多年前以31號房屋交換2號房屋是為實現澳門本地區發

展的建設，並為此喪失了該私有財產，明顯已符合免除公開競投之前提，若然再要求上訴人以公開競投的方式獲批該土地，方能繼而取得原應於交換房屋時便獲得的物業登記，這顯然不合情理。

23. 因此，被上訴人應以豁免公開競投的方式向上訴人批給該土地。

24. 值得重申的是，被上訴人以租賃制度及豁免公開競投方式向上訴人批給該土地，亦只是對先前作出的行政行為，即對交換房屋憑據給予原應有的法定方式，使上訴人得以行使取得物業登記的權利。」(見卷宗第358頁至第364頁背頁及附卷第15頁至第20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(見第369頁至第377頁)，卷宗被移送至本法院，檢察院代表在檢閱階段發表以下意見：

『檢察院現根據《行政訴訟法典》第157條第1款的規定發表以下意見：

1.

甲，身份資料詳見卷宗，不服載於本卷宗第331頁至第349頁裁定其

針對行政長官默示駁回其所提出的以免除公開競投方式獲租賃批給一幅位於路環島、面積為 81 平方米的土地的申請的行為提起的司法上訴敗訴的中級法院裁判，向終審法院提起本司法裁判的上訴。

概括而言，上訴人主要稱原審法院：

- (i) 在裁定被上訴的行政行為並未違反合法性原則時存有錯誤；
- (ii) 在裁定行政當局並未違反《行政程序法典》第 8 條所規定的善意原則時存有錯誤；
- (iii) 在裁定被上訴行為並未違反平等原則和公正原則時存有錯誤；
- (iv) 在認為不能以免除公開競投的方式批出相關土地時存有錯誤。

2.

2.1.

上訴人提出的第一個問題在於判斷被上訴裁判在認為行政當局並未違反合法性原則時是否犯有錯誤。

我們認為上訴人沒有道理。

《行政程序法典》第 3 條第 1 款規定，“公共行政當局機關之活動，應遵從法律及法且在該機關獲賦予之權力範圍內進行，並應符合將該等權

力賦予該機關所擬達致之目的”。

根據權威的司法見解，就行政當局所作的具體決定(即行政行為)而言，從合法性原則中“衍生出法律規範的絕對保留，繼而衍生出一項立法行為直接或間接優先的原則。這意味著只能作出符合在行政法規範中所規定之形式的當局決定：無論是直接以立法行為的形式，還是以行政當局本身所發出之規章的形式(……)”(此觀點見於MÁRIO AROSO DE ALMEIDA的著作《Teoria Geral do Direito Administrativo》，第三版，科英布拉出版社，2015年，第42頁)。

有鑒於此，我們看不到，且上訴人也沒有提出行政當局的作為(注意，是消極作為)如何違反了或可能違反合法性原則。

實際上，我們認為上訴人在這個方面的理解有誤，她將違反合法性原則和違反構成整體合法性之組成部分的其他性質的法律規定或限制性規範混為一談，前者的涵蓋範圍如前文所述，而後者若存在，將體現為違反法律，但這在本案中完全沒有發生。

因此我們認為，應裁定上訴的第一項依據不成立。

2.2

上訴人提出的第二個問題是，被上訴實體在默示駁回其所提出的申請時違反了《行政程序法典》第8條規定的善意原則。

我們認為這也是沒有道理的。

《行政程序法典》第8條第1款規定，“在任何形式之行政活動中，以及在行政活動之任何階段，公共行政當局與私人均應依善意規則行事及建立關係”。按照上訴人的說法，行政當局破壞了她對於她認為應該作出的某一行為的期待，即竭盡全力地令其對用另一處不動產交換而得來的不動產的擁有合法化。

因此，此處所涉及的是善意原則的保護信任層面的問題。

根據從比較法中所獲取到的知識，為了能夠對信任予以保護，必須滿足五項法律前提，即：(i)權利主體引發信任的行動，不論是對於維持法律狀況的信任，還是對於採取其他做法的信任；(ii)相對人對他人行動令其產生信任的狀況有合理解釋，因為存在能夠賦予這種判斷以正當性的抽象及具體元素；(iii)存在因信任而作出的投入，即基於信任狀況而採取的作為或不作為，它可以不是財產性的投入；(iv)在令人產生信任的行動與信任狀況之間以及在信任狀況與因信任而作出的投入之間存有因果關係；(v)令人產生信任的法律主體使該信任落空(此觀點見於 MARCELO REBELO DE SOUSA 及 ANDRÉ SALGADO DE MATOS 的著作《Direito Administrativo Geral》，第一冊，第二版，里斯本出版社，2006年，第220頁)。

顯而易見，在本案中並不滿足這些前提。

首先是因為，上訴人並沒有提到她曾因信任而作出過任何投入。其次，從根本上說，這是因為，按照上訴人的陳述，倘有的違反信任的說法源自行政當局曾與上訴人進行了一次不動產交換，而與她所期待的相反，土地的交換並不合法，因此，正是為了遵行善意原則，行政當局現在才必須作出使該不動產交換符合法律規範的必要行為。

然而，這項前提並未獲證實。上訴人沒有證明她和行政當局之間確實曾根據舊《土地法》(7月5日第6/80/M號法令)第76條及續後數條的規定進行土地的置換或交換。原因很簡單，上訴人未能以確鑿的事實提出，只是以明顯結論性的方式提出，且未證明上面建有本卷宗第45頁文件所指的31號房屋的土地歸其所有，甚至未能證明自己曾獲批該幅土地。關於最後這一點，要注意的是，上訴人完全有可能只不過是臨時占有31號房屋所在的土地，如果是這種情況，那麼她不可能對將來獲批透過交換31號房屋所得的2號房屋所在的土地抱有任何期待。因此，上述“交換”的落實是透過第45頁文件所示的簡單方式完成。儘管文件中提及了31號房屋是上訴人的“財產”，但對於如何理解這個詞還是要特別謹慎，因為“財產”一詞在這種特別語境下並不一定具有其精確的法律含義(另外要強調一點，在初級法院第CV1-03-0023-CAO號案的判決書中所認定的事實不能對抗澳門特區，因為澳門特區不是此案的當事人)。

我們謹認為，要想證明行政當局違反了保護信任的原則，關鍵在於證實行政當局收取了一幅之前由上訴人擁有完全所有權的土地，並且作出了一些會讓人以為它會向上訴人批出 2 號房屋所在之土地的客觀行為，然而行政當局卻違背了上訴人的合理期待，只給了她一幢在某幅土地上修建的樓宇，而上訴人並不擁有占有該土地的重要法律憑證，即租賃批給。但她未能證明這一點。

另外我們還認為，肯定不可能通過本司法上訴讓上訴人獲得比其原本擁有的更多的權利。

因此，我們傾向於認為上訴的這項依據也不成立。

2.3.

上訴人提出的第三個問題是，被上訴的合議庭裁判在裁定被上訴的默示駁回並未違反平等原則和公正原則時存有審理錯誤。

在我們看來，這項依據同樣不成立。

首先是基於我們在前文中就所提出的違反善意原則而指出的那些理由。

其次，因為上訴人沒有提出任何能夠表現出違反平等原則的事實，尤其是能夠顯示她的情況與其列舉的情況相同並應獲得與之相同的對待的

事實。

此外，根據在我們看來更好的司法見解，公正原則是“使行政當局屈從於法律的最後手段，它能夠移除那些雖不在任何規限行政活動的明文法律規定的限制之內，但卻以不可容忍的方式侵犯了法律秩序基本價值的行為，尤其是在那些關於人的完整性和尊嚴、關於善意和關於對法律的信任的規範中所確立的價值”（此觀點見 MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA、PEDRO CONSTA CONÇALVES 及 J. PACHECO AMORIM 合著《Código do Procedimento Administrativo, Comentado》，第二版，科英布拉出版社，1998年，第106頁），而這在本案中顯然並沒有發生。

2.4.

最後一個要審理的問題是，被上訴裁判因認為在本案中向上訴人以租賃制度批出土地之前須先進行公開競投而被指存有的錯誤。

關於這個問題，在給予高度尊重的前提下，我們認為被上訴法院未作出正確裁判。

我們認為，如果說行政當局必須作出被上訴人想要的行為，即以租賃方式向其批出涉案土地，那麼要求在批給之前進行公開競投就是不對的。要注意的是，上訴人並非無緣無故地請求以租賃方式批給一幅土地。如果真的是這樣的話，那麼原則上須在批給之前進行公開競投。但現在不是這

種情況。上訴人之所以提出批地請求因其認為行政當局基於她所提出但我們認為並不成立的理由而有義務向她批出土地。如果是這樣的話，那麼顯然不應進行公開競投。

3.

綜上，應裁定本司法裁判的上訴敗訴，繼而維持被上訴裁判。

在不排除有更佳見解的前提下，以上便是檢察院的意見。』(見第 390 頁至第 393 頁背頁)

*

現予以裁決。

理由說明

事實

二、中級法院“認定”(並列出)了以下事實事宜：

「透過 1959 年 10 月 30 日於前公鈔暨會計廳繕立的公證書，根據經

1940年2月3日第651號立法性法規核准的《澳門殖民地土地批給規章》的規定，以租賃方式向乙批出了一幅面積為3459.30平方米，位於路環島黑沙村的土地，作農業用途，土地標示於物業登記局BXX冊第18頁背頁第XXXXX號。

該批給的租賃期間於1984年10月29日屆滿。

1980年12月17日，前澳門政府將一處由房屋和門廊組成的不動產交予上訴人，與上訴人在鄰近路環黑沙村處所擁有的31號不動產作“交換”，原因是該不動產因公共用途而被拆除。

透過於2006年11月14日轉為確定的由初級法院第一民事法庭在第CV1-03-0023-CAO號通常訴訟案中作出的司法判決，為一切法律效力，尤其是登記效力，上訴人被宣告為上述總面積為81平方米、建於上述面積為3459.30平方米標示於第XXXXX號的土地之上的不動產的所有權人。

依據上述判決，透過2006年12月28日提交的第135號申請，上述地塊脫離第XXXXX號標示，其在物業登記局的編號改為XXXXX，相關權利登錄於第XXXXXXG號，並因為上訴人沒有任何證明所有權或由相關建築所在土地的批給所衍生權利的憑證而繕立基於疑問之臨時登錄。

上訴人於2012年10月4日提出申請，請求行政長官以租賃制度及豁免公開招標方式批出總面積為81平方米的上述土地。

行政長官未就上述申請作出任何決定。

2013年2月28日，上訴人提起司法上訴，請求宣告以1959年10月30日的公證書作為憑證、相關權利登錄於FX冊第156頁背頁第XXXX號的批給失效，但僅涉及位於路環黑沙村入口處、由房屋和門廊組成、面積為81平方米的2號不動產所在的地段，該不動產位於鄰近黑沙馬路、標示於物業登記局第XXXXX號的土地之內；同時請求以租賃制度及豁免公開招標、豁免繳付溢價金的方式將路環島黑沙馬路2號不動產所在的面積為81平方米的上述土地批給予上訴人，期限為25年。

行政長官於2016年11月8日作出批示，宣告面積為3459.30平方米的土地批給因有效期屆滿而失效，該批示透過刊登於2016年11月23日第47期《澳門特別行政區政府公報》第二組的運輸工務司司長批示予以公布。

因基於疑問而作出之臨時登錄失效，故物業登記局第XXXXX號標示作廢。

終審法院透過2018年6月14日的合議庭裁判確認了中級法院作出的合

議庭裁判，後者維持了行政長官透過2016年11月8日的批示宣告批給失效的決定。

時至今日，上訴人房屋所在的區域仍未有城市規劃」(見第343頁至第344頁背頁)。

法律

三、本上訴所針對的是中級法院裁定上訴人之前提起的司法上訴敗訴的合議庭裁判，在該司法上訴中，上訴人對默示駁回其所提出的以租賃制度及豁免公開招標方式批出一幅面積為81平方米、位於路環島黑沙馬路2號的土地的申請的決定—在目前而言重要的部分—提出質疑。

在對不同見解表示高度尊重的前提下，我們認為不應裁定上訴人有道理(在我們看來，上訴人要麼是沒能足夠清楚地理解其所處的一我們姑且稱之為一“狀況”，要麼就是一委婉地說一嚴重離題.....)。

檢察院的意見書以其在此值得予以肯定的清晰性和客觀性，就上訴人指稱現被上訴裁判存有的所有“瑕疵”作出了全面且恰當的回應，而其實，這些瑕疵與上訴人在之前的司法上訴中指責上述“默示駁回其批給申

請”的行為所存有的瑕疵(完全)相同。

既然上訴人只不過是針對中級法院的合議庭裁判(再次)提出相同的瑕疵，那麼，考慮到令原審法院合議庭作出相關決定的“(真正)原因”，我們也就不必花費大量篇幅去論證上訴人毫無道理了。

讓我們來看。

根據我們認為適當的簡要概括，整個“程序”一很遺憾，已經拖延(太)久一是基於上訴人提出的成為(其所要求的)“以租賃制度及豁免公開招標的方式批出”案卷內所指明之土地(即前述2號土地)的受益人的請求，在該土地上建有一座上訴人用其之前擁有的另一棟房屋(31號)與當時的澳門政府交換而取得的“不動產”(一棟房屋)，上訴人透過初級法院在第CV1-03-0023-CAO號通常訴訟案中作出的判決而被宣告為該房屋的所有權人。

正如被上訴的合議庭裁判(引用檢察院之前的意見)所正確強調的，如果在上述“交換”過程中所編制並經上訴人本人簽名的“交付憑單”(本身)明確並僅僅指出，“交予2號房屋……與31號房屋作交換”(見上訴人隨其司法上訴狀一同提交的文件五，載於第45頁)，那麼看不出如何能夠裁定上訴人的請求成立。

確實，如果所提及的“交換”並不包括上述已建成之不動產所處的(相關)“土地”，那麼如何能夠得出(默示)駁回其所提出的批給一上面建有2號房屋的一上述土地的申請的行為違反了其所援引的“合法性原則”、“善意原則”、“平等原則”和“公正原則”呢？

澳門行政當局“有義務”一基於法律、合同或其他法定方式(或理由)一以租賃制度及豁免公開招標的方式向其批出(在上指“房屋交換”程序中交予其的)上述2號房屋所在的土地嗎？

(正如被上訴的合議庭裁判所解釋及檢察院的意見書同樣亦予以說明的)，答案必然是(而且也不可能不是)否定的。

當然，行政當局(也)可以接納上訴人提出的請求。

然而，倘若行政當局這樣做，那是在行使一項“行政自由裁量權”，有較大的自由決定空間，這樣的話，也就(只能)由其來決定是“批出”還是“不批出”所請求的土地。

在這種情形之下，怎麼能說違反了或未遵守上述那些“原則”呢？

如前所述，同時特別考慮到規定所援引的那些原則的《行政程序法典》第3條、第5條、第8條的內容，經衡量其含義和所涉及的範圍，我們認為

答案不言而喻，因為連上訴人自己都未能說明“如何”、“在哪些層面”、“以何種方式”以及“在何種程度上”違反了上述原則，只需要看一下上述意見書便能得出以上所述的我們認為正確的結論，以及應在本上訴程序中採取的解決方法。

— 接下來還有必要作出最後一項“說明”（為避免存有任何疑問）。

這項說明是關於上訴人所提出的違反“善意原則”的問題。

根據《行政程序法典》第8條的規定：

“一、在任何形式之行政活動中，以及在行政活動之任何階段，公共行政當局與私人均應依善意規則行事及建立關係。

二、遵守上款規定時，應考慮在具體情況下需重視之法律基本價值，尤應考慮：

- a) 有關活動使相對人產生之信賴；
- b) 已實行之活動所擬達致之目的。”

為支持其觀點，上訴人提出了載於“其結論部分第9點至第15點”的內容（見本裁判第3頁至第4頁）。

從中可以看到，上訴人認為之所以發生上述違反是由於“行政當局的疏忽”，認為這是“與行政當局多年的磋商以及其所撰寫的多份意見書”所引致的結果。

然而(如前所述)，我們並不同意這種觀點。

關於所指控的“疏忽”，完全沒有認定任何內容，而(如上文所述)所協議的“交換”僅僅涉及在相關土地上所修建的“房屋”(31號房屋和2號房屋)。

這樣，毫無疑問，上述“土地”並不包含在內，因此在我們看來，不應認為行政當局存有任何疏忽或過失。

至於“多年的磋商”和“多份意見書”，我們認為答案是一樣的。

由於行政當局沒有被限定必須批准上訴人提出的一獲得土地批給的一請求，所以這些意見書顯然不具有任何重要性，它們只不過是“提供資訊(或表示意見)的資料”，而最終作出被司法上訴到中級法院、並獲被上訴裁判確認的默示駁回行為的行政程序所持續的時間也不能產生任何後果。

這樣，由於沒有其他需要審理的問題，接下來作出決定。

決定

四、綜上所述，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