

第 15/2020 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：Metalminer (Pacific) - Indústria de Materiais de  
Precisão S.A

被上訴人：行政長官

會議日期：2020 年 4 月 3 日

法官：宋敏莉(裁判書制作法官)、岑浩輝和賴健雄

- 主題：** — 宣告批給失效
- 因承批人的過錯未完成土地的利用
  - 限定性活動

### 摘 要

一、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。

二、在限定性活動中，不適用自由裁量行為所特有的瑕疵，例如對行政法一般原則的違反，提出這些瑕疵—包括對善意原則和禁止前後矛盾原則的違反—是沒有意義的。

裁 判 書 制 作 法 官

宋敏莉

## 澳門特別行政區終審法院裁判

### 一、概述

**Metalminer (Pacific) - Indústria de Materiais de Precisão S.A.**，公司資料詳載於卷宗，針對行政長官於 2015 年 3 月 23 日作出的批示提起司法上訴，該批示宣告一幅面積為 6,406 平方米、位於氹仔島北安填海區、稱為 H 地段的土地的租賃批給因未遵守土地利用期間而失效。

中級法院透過 2019 年 10 月 31 日作出的合議庭裁判裁定司法上訴敗訴。

**Metalminer (Pacific) - Indústria de Materiais de Precisão S.A.**對該裁決不服，向終審法院提起上訴，認為行政長官的批示違反了善意原則和禁止前後矛盾原則。

被上訴實體作出答辯，認為應裁定司法裁判的上訴敗訴。

檢察院司法官發表意見，認為上訴理由不成立。

## 二、事實

案中認定了以下對於就上訴案作出裁決具有重要性的事實：

1. 透過刊登在 1988 年 5 月 16 日第 20 期《澳門政府公報》上的(時任)工務暨房屋政務司第 55/SAOPH/88 號批示，上訴人以免除公開競投的方式取得了卷宗內所指土地的租賃批給，土地的用途為興建一幢兩層的工業用途樓宇(參閱第 6033.01 號卷宗，第 256 頁至第 259 頁，第 1 卷)；

2. 根據上述合同第二條款的規定，“租賃期間”為 25 年，自規範該合同的批示在《澳門政府公報》上刊登之日起計(於 2013 年 5 月 15 日屆滿)；

3. 土地的“利用期間”被訂為 18 個月(於 1989 年 11 月 15 日屆滿，同時亦須遵守遞交計劃和開工的中間期間)；

4. 1988 年 6 月 14 日，上訴人提出在將應於 1988 年 6 月 15 日前結清的首期溢價金從里斯本匯至澳門時存在困難，故請求批准在簽署批給合同公證書的一個月之後再繳納，該請求獲批准，

但條件是對上述款項征收 5% 的年利息；

5. 在利用期間屆滿之日(1989 年 11 月 15 日)，工程還尚未開始；

6. 透過 1991 年 2 月 28 日的聲請，上訴人請求批准對批給合同作出修改，希望將土地的利用(由起初規定的修建一幢兩層建築)改為修建一幢六層建築，但原先的用途保持不變，並為此遞交了相關的建築計劃；

7. 1991 年 6 月 4 日，上訴人還未聲明接受 1988 年 5 月 16 日第 55/SAOPH/88 號批示中所訂定的條件，而且也尚未繳納溢價金；

8. 1991 年 6 月 6 日，(時任)工務運輸司司長出具意見書，建議在遵守上述批示所訂定條件的前提下修改合同；

9. (時任)運輸暨工務政務司透過 1991 年 6 月 27 日(在第 120/SOLDEP/91 號報告書上所作)的批示，批准了建議的行動計劃，即在一個星期的期限內繳納修訂後的溢價金，該期限可予延長兩個星期，屆時不繳納溢價金將以不履行批給合同第九條款 a 項的規定為由解除 1988 年 5 月 16 日第 55/SAOPH/88 號批示批

准的合同；

10. 透過 1991 年 7 月 9 日第 671/6033/SOLDEP/91 號公函，上訴人接獲了運輸暨工務政務司 1991 年 6 月 27 日的批示，當中給予其十五日期間以便聲明接受合同內訂定的條件，以及遞交已繳納溢價金和相關遲延利息的證明文件；

11. 透過土地工務運輸司於 1991 年 7 月 11 日收到的聲請，上訴人聲明接受合同的條件，並附上了已繳納溢價金和相關利息的證明文件；

12. 1991 年 8 月 16 日，簽署了修改合同及相關擬本的承諾書；

13. 時任運輸暨工務政務司透過 1991 年 8 月 23 日(在 1991 年 8 月 20 日第 163/SOLDEP/91 號報告上所作的)批示，決定將卷宗轉送土地委員會以發表意見；

14. 透過刊登在 1992 年 2 月 17 日第 7 期《澳門政府公報》上的第 6/SATOP/92 號批示，按上訴人的要求對上述批給合同作出了修改；

15. 根據經上述第 6/SATOP/92 號批示規範的修改合同第一條對批給合同(第五條款第一款)引入的修改，土地的利用總期間被訂為 24(二十四)個月，自上述批示在《澳門政府公報》上刊登之日起計(亦即於 1994 年 2 月 16 日屆滿)；

16. 透過 1992 年 6 月 19 日的聲請，遞交了建築計劃，並透過 1992 年 10 月 16 日第 5212/DCUDEP/DEUDEP/92 號公函通知了計劃被核准，但前提是須遵守澳電和消防局的意見；

17. 透過 1993 年 2 月 25 日的聲請，工程計劃被遞交到有權限部門；

18. 透過 1993 年 9 月 2 日的第 4691/DUDEP/93 號公函，上訴人接獲工程計劃已被核准的通知；

19. 透過收件日期為 1993 年 11 月 11 日的聲請，上訴人請求發出工程准照；

20. 透過 1994 年 1 月 6 日的部門內部通知，報告了在餘下的利用期(四十二天)內已不足以完工；

21. 透過 1994 年 2 月 18 日第 974/DEUDEP/94 號公函，向

上訴人告知了這一情況，要求其立即申請延期，並就延誤作出解釋；

22. 透過 1994 年 2 月 24 日的信函，上訴人承認共有 203 天的延誤是由其自身原因所導致，但同時指出行政當局也有共計 190 天的延誤，繼而請求再延期 12 個月；

23. 透過 1994 年 3 月 28 日第 38/SOLDEP/94 號報告，建議再延期十二個月並科處金額為 90,000.00 澳門元的加重罰款(根據批給合同第七條款的規定計算)，運輸暨工務政務司同意建議，並透過在 1994 年 4 月 8 日在上述報告書上作出的批示作出決定；

24. 透過 1994 年 5 月 9 日第 91/ACTEXA/94 號公函，告知了上訴人土地的總利用期被延長至 1995 年 4 月 30 日，條件是繳納因已發生的延誤而科處的 90,000.00 澳門元的罰款(參閱第 6033.02 號卷宗，第 469 頁，第 2 卷)；

25. 該罰款於 1994 年 5 月 20 日被繳納；

26. 繳納罰款後發出了第 451/94 號工程准照，上訴人透過 1994 年 10 月 18 日第 5676/DEUDEP/94 號公函接獲了該准照的通知；

27. 上訴人透過在 2008 年 2 月 22 日和 2008 年 10 月 31 日向土地工務運輸局遞交的聲請說明了不遵守土地利用期間的原因，並請求更新建築准照和延長利用期間；

28. 提出了(主要)關於非典肺炎疫情和當時澳門並不樂觀的經濟產業形勢的問題；

29. 在 2008 年 10 月 31 日的聲請之後根據 7 月 5 日第 6/80/M 號法律第 121 條的規定作出的 2009 年 1 月 29 日第 423/DURDEP/2009 號報告中指出，由於“氹仔北安工業園重整計劃”的工作已經開始，所以不宜按照該工作完成及公開以前的都市條件發展有關地段，以避免對重整計劃的實施造成影響；

30. 透過在 2010 年 3 月 8 日第 07/SOPT/2010 號批示和經上訴實體 2010 年 5 月 31 日的批示批准的 2010 年 5 月 12 日第 095/DSODEP/2010 號報告之後作出的 2011 年 5 月 31 日第 392/6033.03/DSODEP/2011 號公函，上訴人被通知在三十日期間內遞交所有其認為必要的信息以對不履行合同的情況作出解釋，遞交其認為有助於實現土地利用的建議，遞交一份關於何時遞交建築計劃和工程計劃、何時實施計劃的時間表，以及一份經濟—財政可行性研究或者其他能證明自己有財政能力履行合同的

文件。

31. 2014年10月16日，土地委員會制作了第103/2014號意見書，最終得出以下結論：

“III

(……)

48. 綜上所述，本委員會經分析案卷，認為承批人未能在訂定的期限內完成土地的利用，完全歸責於承批人，因為承批人自1988年以租賃制度及免除公開競投方式獲得土地批給後，並沒有落實興建一幢供其自用的工業樓宇，而是請求更改土地的利用以增加樓宇的層數，並於1992年獲批准修改有關的批給合同，然而，承批人並沒於所定期間內開展土地之利用，及後儘管於1994年獲得批准延長土地利用期至1995年且須科處罰款，但其始終沒有展開土地利用，僅於2008年始向行政當局請求批准工程准照的續期及再次延長土地的利用期限，而當時承批人已處於對期間嚴重不履行之狀態。

事實上，承批人於1994年獲得批准延長土地的利用期限時，行政當局已給予其利用土地的機會，只是承批人並沒有在該期間

內開展任何措施，僅在13年後始再申請延長土地的利用期，由此可見，行政當局並非沒有給予承批人機會，而很明顯是承批人為更具投機性的目的。

土地利用期限已於1995年屆滿，承批人一直沒展開土地的利用明顯是沒有遇上不可抗力或發生被證實為非其所能控制的其他特殊情況，而導致其沒法履行應有的責任，因為其從沒有就上述情況向權限實體作出通知。

總結承批人在對利害關係人聽證的回覆中，除不能證明非其疏忽，並已致力按照合同條件及期限履行土地利用，以及已十分謹慎和盡責地依善良家父的原則面對有關個案的情況外，更沒有指出或顯示在本具體個案中出現了一些特別或例外的情況可排除其行為的可譴責性。

此外，考慮到第6/80/M號法律《土地法》終止生效的事實是基於第10/2013號法律新的《土地法》已於2014年3月1日的開始生效，故並未能總結出失效程序的結論，而此刻須分析該法律是否適用於本個案。

按照第10/2013號法律(新的《土地法》)第215條規定，新法

規適用於其生效前的臨時批給，但有下列例外規定。(一)如之前的法例所訂定的期間尚未屆滿，而本法律對該期間作出修改，則應適用較長的期間；(二)承批人的權利及義務即時受本法律規範，但不影響有關合同所作的約定；(三)如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的利用，則適用第104條第3款及第166條的規定。

鑒於土地利用的指定期間已屆滿，且是基於承批人的過錯而沒有履行，根據第10/2013號法律《土地法》第166條第1款(一)項的規定，批給失效，且不論之前曾否被科罰款。

無論在新法抑或舊法均規定基於可歸責於承批人之原因而未按合同期間及條款進行利用(參閱第6/80/M號法律第103條至第106條，以及第10/2013號法律第103條、第104條和第106條)，都構成嚴重違反批給合同的主要義務，屬於引致失效的事實。

考慮到承批人已對有關程序之標的及對作出決定的事實上及法律上的所有問題表明意見，故本委員會認為已適當保障其程序參與權及申辯權的行使，因此在新法的適用上，沒有必要重新進行聽證。

另一方面，根據七月五日第6/80/M號法律《土地法》第49條的規定，批給首先為臨時性，並僅於完成合同訂定的利用後方轉為確定性。結合《土地法》第54條第1款及第55條第1款的規定進行解釋，可得知不具確定性的租賃批給期限不得超過25年。而根據第10/2013號法律《土地法》第44條，第47條第1款以及第49條第1款的規定，亦可得出相同結論，不具確定性的租賃批給期間不得超過25年。

此外，在跟進案卷的過程中，為期25年的合同租賃期限已於2013年5月15日屆滿，由於批給屬臨時性質，並不符合第10/2013號法律《土地法》第49條第1款的基本要件，因此無法續期。然而，這並不妨礙繼續以不履行土地批給合同義務及按照第10/2013號法律《土地法》第166條第1款(一)項及第167條的規定，宣告土地批給失效。

基於此，本委員會同意土地工務運輸局的建議，不反對按照土地批給修改合同第十三條第一款a項及第10/2013號法律《土地法》第166條第1款(一)項的規定，宣告一幅以租賃制度及免除公開競投方式批予“Metalminer (Pacific) - Indústria de Materiais de Precisão, S.A.”，面積6,406平方米，位於氹仔島北安填海

區，稱為“H”地段，由第55/SAOPH/88號批示規範，並經第6/SATOP/92號批示修改的土地的批給失效。本委員會亦同意按照第16/2004號行政法規第13條的規定，承批人已繳納的一切溢價金及利息(總金額澳門幣12,023,071.00元)歸澳門特別行政區所有，同時按照該合同第十三條第三款和第10/2013號法律《土地法》第168條第1款的規定，批給經宣告失效後，已繳付的溢價金及以任何方式已在土地上作出的改善物，一概撥歸澳門特別行政區，承批人無權獲得賠償或補償。

另外，按照同一合同第十三條第二款及第10/2013的號法律《土地法》第167條的規定，批給的失效須由公佈於《澳門特別行政區公報》的行政長官批示宣告。

#### IV

土地委員會於2014年10月16日舉行會議，經分析案卷並考慮到2011年10月21日第258/DSODEP/2011號、2012年1月20日第2/DJUDEP/2012號、2012年7月30日第28/GTJ/2012號、2012年8月29日第201/DSODEP/2012號、2013年1月28日第002/DSODEP/2013號、2013年11月20日第72/DJUDEP/2013號的報告書及2013年11月28日第332/DSODEP/2013號建議書內所

載的意見，以及考慮到運輸工務司司長於2012年11月7日在第201/DSODEP/2012號報告書上所作的批示和行政長官於2012年11月12日在同一報告書上作出之批示，本委員會認為，應根據土地批給修改合同第十三條第一款a項及第10/2013號法律《土地法》第166條第1款(一)項的規定，宣告一幅以租賃制度及免除公開競投方式批予“Metalminer (Pacific) - Indústria de Materiais de Precisão, S.A.”，面積6,406平方米，位於氹仔島北安填海區，稱為“H”地段，由第55/SAOPH/88號批示規範，並經第6/SATOP/92號批示修改的土地的批給失效。本委員會亦同意按照第16/2004號行政法規第13條的規定，承批人已繳納的一切溢價金及利息(總金額澳門幣12,023,071.00元)歸澳門特別行政區所有，同時按照該合同第十三條第三款和第10/2013號法律《土地法》第168條第1款的規定，批給經宣告失效後，已繳付的溢價金及以任何方式已在土地上作出的改善物，一概撥歸澳門特別行政區，承批人無權獲得賠償或補償。

另外，本委員會亦認為，鑒於為期25年的合同租賃期限已於2013年5月15日屆滿，由於批給屬臨時性質，並不符合第10/2013號法律《土地法》第49條第1款的基本要件，因此無法續期。

因此，按照同一合同第十三條第二款及第10/2013號法律《土地法》第167條的規定，由行政長官以批示宣告批給失效，並公佈於《澳門特別行政區公報》。

(……)” ， (參閱第 146 頁至第 149 頁)；

32. 2015 年 3 月 17 日，運輸工務司司長制作了如下意見書：

#### “意見書

第70/2013號案卷—基於沒有按照合同的規定，在訂定的期限內完成對土地的利用，且為期25年的租賃期限已屆滿，由於該批給屬臨時性質，並不符合續期基本要件，因此建議宣告一幅面積6,406平方米，位於氹仔島，北安填海區“H”地段，以租賃制度及免除公開競投方式批予“Metalminer (Pacific) - Indústria de Materiais de Precisão S.A.”的土地的臨時性批給失效，該批給合同由第55/SAOPH/88號批示規範，並經第6/SATOP/92號批示修改。

1. 透過公佈於一九八八年五月十六日第二十期《澳門政府公報》的第55/SAOPH/88號批示，批准以租賃制度及免除公開競投方式，將一幅面積6,406平方米，位於氹仔島，北安填海區“H”

地段的土地批予由Omar da Silva Karim Ahmad以其名義及由其代表的“Euro Ars Técnico, Lda.”所代表的一間將成立的公司，名稱為“Metalminer (Pacific) – Indústria de Materiais de Precisão, Lda.”，以興建一幢工業樓宇。

2. 根據上述批給合同第二條的規定，租賃期限為25年，由簽署合同公證書日起計，即租賃期於2013年5月15日屆滿。(雖然沒有簽訂合同公證書，然而，根據經七月二十九日第8/91/M號法律第1條修改後的七月五日第6/80/M號法律第127條的規定，簽訂公證書這一形式已非為必要，而是轉為由公佈於《公報》的批示作為憑證。根據上述第8/91/M號法律第4條第1款的規定，由本法律修訂的第127條的規定，經適當配合後，即時適用於已公佈核准批示的現存批給案卷及修改批給案卷。本案卷即屬這一情況)。

3. 按照批給合同第三條款的規定，土地用作興建一幢兩層高，作生產包裝、包裝物料及印刷油墨的工業樓宇，由承批人直接經營。

4. 上述批給合同第五條的規定，土地的利用總期限為18個月，由批准合同的批示在《澳門政府公報》公佈之日起計，即至1989年11月15日屆滿。

5. 在不妨礙遵守土地利用的總期限，承批人應按照訂定的期限遞交計劃及開始施工。由批示公佈日起計45日內，承批人須制定及遞交工程計劃草案(建築計劃)；工程計劃草案獲核准通知日起計45日內，制定及遞交工程計劃(地基、結構、供水、渠道、供電及特別設施等計劃)；而工程計劃獲核准通知日起計30日內開始施工。

6. 根據載於案卷第132頁的財務跟進資料，承批人已於1991年7月10日一次性全數清繳合同溢價金，金額為澳門幣1,470,780.00元。

7. 批給合同並沒有要求承批人執行任何屬於特別負擔的工程。

8. 其後，承批人於1991年2月透過代表律師向澳門政府遞交申請書，請求批准修改有關的批給合同，這是基於擬更改土地的利用，將樓宇由原來的兩層改為六層，並隨之修改有關的建築面積，但維持原來的用途，並為此附上有關的建築修改計劃，經審議後，該計劃被認為可予核准。

9. 基於此，透過公佈於一九九二年二月十七日第七期《澳門

政府公報》的第6/SATOP/92號批示，修改上述批給合同的若干條款。

10. 透過是次修改，土地用作興建一幢屬分層所有權制度，樓高六層的工業樓宇，當中部分地面層用作停車場用途，且其中只有地面層及一樓的工業單位用作由承批人直接經營的包裝、包裝物料及印刷油墨的生產廠房。

11. 土地的利用總期限為24個月，由規範合同的批示在《澳門政府公報》公佈之日起計，即至1994年2月16日屆滿。

12. 根據載於案卷第131頁的財務跟進資料，承批人已全數清繳附加溢價金澳門幣10,126,081.00元。

13. 由於無法在批給合同規定的利用期限內完成土地的利用，因此承批人於1994年2月24日向土地工務運輸司遞交信函作出解釋，雖然承批人在圖則遞交的過程中有所延誤，但圖則審批的延誤才是導致承批人未能如期完成土地利用的主要原因，因此請求批准將土地的利用期限延長多12個月。

14. 土地工務運輸司土地廳(SOLDEP)透過1994年3月28日第38/SOLDEP/94號報告書進行分析，最終認為土地利用的延誤應

歸責於承批人，因此運輸暨工務政務司於1994年4月8日作出批示，批准將土地的利用期限延長至1995年4月30日，但須科處合同規定的最高罰款澳門幣90,000.00元，並將案卷送交土地委員會發表意見。

15. 土地委員會於1994年4月28日舉行會議並透過第53/94號意見書發表意見，經分析案卷後，不反對延長土地的利用期限至1995年4月30日，並科處最高罰款澳門幣90,000.00元，該意見書獲運輸暨工務政務司確認。

16. 因此，土地委員會於1994年5月9日透過第91/ACTEXA/94號公函將上述的決定通知承批人，並著令其繳付上述罰款。根據相關憑單，承批人已於1994年5月20日在澳門財稅廳繳付罰款。

17. 然而，承批人自此之後便一直沒有對案卷作出跟進。

18. 直至2008年2月22日，承批人始向土地工務運輸局遞交申請書並附同商業登記證明，對土地利用的延誤作出解釋。

19. 土地工務運輸局於2011年5月31日透過公函，再次要求承批人遞交解釋不履行土地利用的原因及提交一切適用說明的資

料。

20. 甲先生及乙先生代表承批人於2011年6月30日向土地工務運輸局遞交由物業登記局發出的物業登記證明以及商業及動產登記局發出的商業登記證明，以及「沙彪置業發展有限公司」的銀行存款證明，並就未能如期利用土地作出解釋。

21. 法律廳透過於2012年1月20日第2/DJUDEP/2012號報告書對案卷進行分析。

22. 法律廳廳長於2012年2月3日在上述報告書上發表意見，建議上級將報告書送交法律工作小組，以便跟進此閒置土地的個案，土地工務運輸局局長表示同意。

23. 為此，由行政長官批示設立的法律工作小組則透過2012年7月30日第28/GTJ/2012號報告書對案卷作出分析，考慮到2011年10月21日第258/DSODEP/2011號報告書所闡述的事實，加上土地管理廳2012年3月8日第131/6033.03/2012號內部通訊和城市規劃廳2012年5月9日第637/DPU/2012號內部通訊作出的說明後，該小組同意法律廳上述報告書的意見，建議上級批准跟進宣告土地批給失效的程序，並必須就決定意向對利害關係人進行預先聽

證，並在聽證程序完成後，將案卷送交土地委員會分析、發表意見及跟進後續程序。

24. 綜合法律廳及法律工作小組的法律意見後，土地工務運輸局土地管理廳於2012年8月29日撰寫第201/DSODEP/2012號報告書，基於不履行土地利用的責任應完全歸責於承批人，而土地批給合同所訂的利用期限已屆滿，故按照土地批給合同及《土地法》的規定，行政長官應宣告土地批給失效，並根據第16/2004號行政法規第13條的規定，承批人已繳納的一切溢價金及利息(總金額澳門幣12,023,071.00元)歸澳門特別行政區所有，另按批給合同第十三條第三款的規定，批給的失效導致土地連同其上的所有改善物歸澳門特別行政區所有，承批人無權要求任何賠償。故此，報告書上建議展開宣告土地批給失效的程序，並在進行聽證程序後，將案卷送交土地委員會分析、發表意見及跟進後續程序。

25. 當土地工務運輸局局長和運輸工務司司長在報告書上發出同意意見後，行政長官亦於2012年11月12日作出批示同意運輸工務司司長意見。

26. 土地工務運輸局於2012年11月21日透過第0818/6033.03/DSODEP/2012號公函，將有關的決定意向通知承

批人，根據《行政程序法典》第93條及續後數條的規定，其於收到通知的10天內對該決定意向以書面發表意見。

27. 於2012年12月13日，丙律師以承批人的受權人身份，向土地工務運輸局遞交申請書，以不懂中文為由，請求該局就案卷中部分以中文撰寫的文件發出葡文譯本證明，以及根據《行政訴訟法典》第110條的規定，中止聽證期間的計算。

28. 於2012年12月17日，丁律師以承批人的受權人身份，向土地工務運輸局遞交申請書，請求該局提供載於2011年10月21日第258/DSODEP/2011號報告書的附件11的文件，以及根據《行政訴訟法典》第110條第1款的規定，中止聽證期間的計算，直至接獲對該申請的回覆。

29. 就前述兩項申請，土地工務運輸局局長於2013年1月14日在土地管理廳2013年1月4日第003/DSODEP/2013號報告書上作出批示，同意：1) 根據《行政程序法典》第3條、第6條、第10條以及第56條第2款，以及第101/99/M號法令第六條的規定，否決發出申請書中所列文件的葡文譯本證明的申請；以及2) 根據《行政程序法典》第94條第2款、第9條第1款a項以及第63條的規定，批准發出第258/DSODEP/2011號報告書中經刪去所有第三者資訊

的附件11。

30. 及後，承批人於2012年12月26日透過其受權人丁律師向土地工務運輸局遞交信函，對有關書面聽證作出回覆，但仍無法改變有關決定。

31. 土地委員會於2014年10月16日舉行會議，經分析案卷並考慮到2011年10月21日第258/DSODEP/2011號、2012年1月20日第2/DJUDEP/2012號、2012年7月30日第28/GTJ/2012號、2012年8月29日第201/DSODEP/2012號、2013年1月28日第002/DSODEP/2013號、2013年11月20日第72/DJUDEP/2013號的報告書及2013年11月28日第332/DSODEP/2013號建議書內所載的意見，以及考慮到運輸工務司司長於2012年11月7日在第201/DSODEP/2012號報告書上所作的批示和行政長官於2012年11月12日在同一報告書上作出之批示，土地委員會認為，應根據土地批給修改合同第十三條第一款a項及第10/2013號法律《土地法》第166條第1款(一)項的規定，宣告一幅以租賃制度及免除公開競投方式批予“Metalminer (Pacific) - Indústria de Materiais de Precisão, S.A.”，面積6,406平方米，位於氹仔島北安填海區，稱為“H”地段，由第55/SAOPH/88號批示規範，並經第

6/SATOP/92 號批示修改的土地的批給失效。土地委員會亦同意按照第16/2004 號行政法規第13條的規定，承批人已繳納的一切溢價金及利息(總金額澳門幣12,023,071.00 元)歸澳門特別行政區所有，同時按照該合同第十三條第三款和第10/2013 號法律《土地法》第168 條第1 款的規定，批給經宣告失效後，已繳付的溢價金及以任何方式已在土地上作出的改善物，一概撥歸澳門特別行政區，承批人無權獲得賠償或補償。

32. 另外，土地委員會亦認為，鑒於為期25 年的合同租賃期限已於2013 年5 月15 日屆滿，由於批給屬臨時性質，並不符合第10/2013 號法律《土地法》第49 條第1 款的基本要件，因此無法續期。

經參閱上述案卷，並基於當中所提出的理由，本人同意有關建議，謹請行政長官閣下宣告有關批給失效。

(.....)”，(參閱第 77 頁至第 83 頁)；

33. 2015 年 3 月 23 日，行政長官在司長的意見書上作出“同意”的批示(此即被上訴行為)。

### 三、法律

上訴人提出的問題是要知道，宣告相關土地的批給失效是否違反了善意原則和禁止前後矛盾原則。

首先要強調的是，澳門特區法院，不論是中級法院還是終審法院，都曾被要求在類似的個案中就同一問題發表意見。

在目前正審議的個案中，已確定的事實顯示：

- 土地的租賃期間為 25 年，於 2013 年 5 月 15 日屆滿；
- 土地的利用期間被訂為 18 個月，於 1989 年 11 月 15 日屆滿；
- 在土地的利用期間屆滿之日(1989 年 11 月 15 日)，工程還尚未開始；
- 透過 1991 年 2 月 28 日的聲請，上訴人請求批准對批給合同作出修改，希望將土地的利用由起初規定的修建一幢兩層建築改為修建一幢六層建築，但原先的用途保持不變，並為此遞交了相關的建築計劃；

—1991年6月4日，上訴人還未聲明接受在其取得土地批給所憑藉的1988年5月16日的批示中所訂定的條件，而且也尚未支付溢價金；

—(時任)運輸暨工務政務司透過1991年6月27日的批示，批准在一個星期的期限內支付修訂後的溢價金，該期限可予延長兩個星期，屆時不繳納溢價金將以不履行批給合同第九條款a項的規定為由解除合同；

—透過1991年7月9日的公函，運輸暨工務政務司的上述批示被通知予上訴人，當中給予其十五日期間以便聲明接受合同內訂定的條件，以及遞交已支付溢價金和相關遲延利息的證明文件；

—透過土地工務運輸司於1991年7月11日收到的聲請，上訴人聲明接受合同的條件，並附上了已支付溢價金和相關利息的證明文件；

—透過刊登在1992年2月17日第7期《澳門政府公報》上的6/SATOP/92號批示，按上訴人的要求對批給合同作出了修改；

— 土地的利用期間被訂為 24 個月，於 1994 年 2 月 16 日屆滿；

— 透過 1992 年 6 月 19 日的聲請，遞交了建築計劃；

— 透過 1993 年 2 月 25 日的聲請，工程計劃被遞交到有權限部門；

— 透過 1993 年 9 月 2 日的第 4691/DUDEP/93 號公函，上訴人接獲工程計劃已被核准的通知；

— 透過收件日期為 1993 年 11 月 11 日的聲請，上訴人請求發出工程准照；

— 透過 1994 年 1 月 6 日的部門內部通知，報告了在餘下的利用期(42 天)內已不足以完工；

— 透過 1994 年 2 月 18 日的公函，向上訴人告知了這一情況，要求其立即申請延期，並就延誤作出解釋；

— 透過 1994 年 2 月 24 日的信函，上訴人承認共有 203 天的延誤是由其自身原因所導致，但同時指出行政當局也有共計 190

天的延誤，繼而請求再延期 12 個月；

— 上訴人的延期聲請獲得批准，土地的利用期被延長至 1995 年 4 月 30 日，同時就已發生的延誤科處一筆罰款；

— 透過 1994 年 5 月 9 日的公函，告知了上訴人土地的總利用期被延長至 1995 年 4 月 30 日，條件是繳納罰款，而該罰款最終於 1994 年 5 月 20 日被繳納；

— 繳納罰款後發出了工程准照，上訴人透過 1994 年 10 月 18 日的公函接獲了該准照的通知；

— 但自此之後上訴人便未再對程序作出任何跟進，直到 2008 年 2 月 22 日，上訴人向土地工務運輸局遞交了一份聲請，對未能遵守土地的利用期間作出解釋。

從以上所轉錄的事實可以看到，上訴人沒有遵守被延長至 1995 年 4 月 30 日的土地利用期。

事實上，在批給合同起初訂定的利用期內(18 個月，於 1989 年 11 月 15 日屆滿)，上訴人並沒有為發開土地做任何事情，在該期間屆滿之日工程都還沒有開始，而且上訴人甚至沒有聲明接受

批給的條件，直至 1991 年 7 月 11 日才作出這一聲明。

批給合同被修改之後，利用期被訂為 24 個月，於 1994 年 2 月 16 日屆滿。

在這第二個期間之內，上訴人遞交了建築計劃和工程計劃，均獲批准，並於 1993 年 11 月 11 日申請發出工程准照，此時距離利用期間屆滿僅剩 42 天。

是行政當局主動要求上訴人立即申請延期，並就延誤作出解釋，而上訴人則請求將期間再延長 12 個月，理由是儘管承認共有 203 天的延誤是歸咎於上訴人自己，但同時指責行政當局也延誤了共 190 天。

利用期再次被延長 12 個月，於 1995 年 4 月 30 日屆滿，該決定透過 1994 年 5 月 9 日的公函被通知予上訴人。

在這個新的期間內，儘管發出了工程准照，但上訴人還是沒有為開發土地做任何事情，直到 2008 年 2 月 22 日才遞交了一份聲請，就其未能遵守土地的利用期間作出解釋。

面對本案的所有情節，必然得出的結論是，上訴人對於未在

所訂的利用期內完成土地的利用負有完全過錯。

即便接受共有 190 天的延誤是歸咎於行政當局的說法，也無法否認利用期(第二個期間)又被延長了 12 個月。

另外，土地的租賃期(25 年)已經屆滿，而上訴人還沒有對該土地作出開發利用。

而行政長官是根據土地批給修改合同第十三條款第 1 款 a 項和第 10/2013 號法律(《土地法》)第 166 條第 1 款(一)項的規定宣告土地的批給失效的，因為未完成土地利用的責任應完全歸咎於上訴人，而在合同中訂定的 25 年租賃期屆滿之日，批給仍是臨時性的，不可續期。

根據第 10/2013 號法律第 166 條第 1 款(一)項的規定，如未能“在合同訂定的期間及按合同的規定”完成土地的利用，“又或如合同未有訂明，在第 104 條第 3 款所指的 150 日期間過後”未能完成土地的利用，“且不論之前曾否被科處罰款”，都市性土地或具有都市利益的土地的臨時批給宣告失效。

在本案中，土地利用的期間和條件是通過合同訂定的。

因此，未能“在合同訂定的期間及按合同的規定”完成土地的利用導致相關的臨時批給失效，該失效應由行政長官宣告。

眾所周知，本終審法院一直認為，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。這裡不適用自由裁量行為所特有的瑕疵，例如對包括《行政程序法典》第 8 條所規定的善意原則在內的行政法一般原則的違反。<sup>1</sup>

在本案中，我們認為，鑒於上訴人在所訂定的利用期間內完全出於其自身的原因未對土地進行利用，同時土地的租賃期間業已屆滿，行政當局被限定必須作出被上訴的行政行為，由行政長官宣告批給失效。

有關行為不是行使自由裁量權而作出的，而是一項限定性行為。

與行使自由裁量權所作的行為相反，當決定者沒有自由決定

---

<sup>1</sup> 參閱終審法院 2018 年 5 月 23 日第 7/2018 號案的合議庭裁判和 2018 年 7 月 31 日第 68/2017 號案的合議庭裁判。

的餘地，行為只存在唯一可能的方向時，行為的內容受限定。<sup>2</sup>

而在限定性活動中，不存在所謂的對善意原則和禁止前後矛盾原則的違反，也不存在對決定原則的違反。

至於審查承批人對未利用土地一事是否存有過錯，也是一樣的道理。

關於過錯問題，本終審法院此前亦曾表明立場，一直認為：這裡可以看到一項不確定概念，屬於以法律意識為手段去單純解釋法律的約束性活動，沒有賦予行政當局自由考量空間的意圖。當牽涉到解釋承批人過去的、對土地未被開發一事所負的過錯時，這項不確定概念不涉及任何預測判斷，只涉及對過去行為的評估，因為通過規則—推理方法可以獲知其內涵。因此，這裡不可能牽涉到違反平等原則、適度原則及善意原則等原則的問題。<sup>3</sup>

上訴人所提之上訴理由不成立。

---

<sup>2</sup> Viriato Lima 與 Álvaro Dantas 合著：《*Código de Processo Administrativo Contencioso Anotado*》，法律及司法培訓中心，2015年，第310頁。

<sup>3</sup> 參閱終審法院2000年5月3日第9/2000號案、2018年4月11日第38/2017號案和2018年12月5日第88/2018號案的合議庭裁判。

#### 四、決定

綜上所述，合議庭裁定上訴敗訴。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費訂為 8 個計算單位。

澳門，2020 年 4 月 3 日

法官：宋敏莉（裁判書制作法官）—岑浩輝—賴健雄

出席評議會的檢察院司法官：蘇崇德