

卷宗編號：187/2014  
(民事上訴卷宗)

日期：2015年1月29日

主題：管轄權  
行政法院

## 摘要

1. 如原告與澳門特別行政區訂立的土地批給合同被宣告為無效，原告因此擬透過訴訟來取回已繳付的溢價金及相關利息，應向行政法院提起有關爭議。

2. 如初級法院認定本身不具管轄權，應將案卷移送至行政法院繼續審理。

裁判書製作法官

---

唐曉峰

# 澳門特別行政區中級法院合議庭裁判

卷宗編號：187/2014  
(民事上訴卷宗)

日期：2015年1月29日

上訴人：A 置業投資有限公司

被上訴人：澳門特別行政區

\*\*\*

## I. 概述

A 置業投資有限公司，法人住所位於澳門(以下簡稱上訴人)，向初級法院民事法庭針對澳門特別行政區(以下簡稱被上訴人)，依通常訴訟程序提起宣告之訴，請求法庭判處後者向前者返還已繳付之全數溢價金澳門幣 10,053,038 元，連同因遲延返還該款項而生之損害賠償澳門幣 3,839,004 元，以及確定第 134/2006 號運輸工務司司長批示及其附件屬無效。

被告接獲傳喚後提出答辯，主張本案出現違反內部秩序分配管轄權規則的延訴抗辯，提請將有關案件送交行政法院審理；同時針對部份分條縷述的事實提出爭執。

初級法院法官隨後作出批示，認為確實出現違反內部秩序分配管轄權規則的情況，因初級法院沒管轄權審理有關訴訟，然而由於未能從起訴狀中界定應由澳門另外哪一個法院負責審理該案，法官最後根據《民事訴訟法典》第 30 條、第 31 條第 1 款、第 32 條第 1 款及第 33 條的規定，駁回原告針對被告提出的起訴。

上訴人不服有關裁決，向本中級法院提起上訴，並在上訴的陳

述中提出以下結論：

a) 關於原審法院宣告其本身無管轄權的決定，上訴人表示尊重，並且認為原審法院法官 閣下所言有理。誠然，上訴人選擇向初級法院提起本訴訟，單純是因應有關合同內有此規定而已。

b) 上訴人同意原審法院宣告其無管轄權，但已提出倘若原審法院宣告其無管轄權時，則要求將有關爭議依職權送予具有管轄權的法院審理。

c) 另外，關於原審法院宣告未能從起訴狀中界定上訴人所闡述的實體關係應由本澳哪一法院處理的決定，上訴人不能認同。

d) 除非有更好的理解，否則上訴人認為根據卷宗的資料，當中被上訴人是澳門特別行政區，而有關的法律關係明顯是行政合同這兩個要件，完全可以確定具有管轄權審理有關爭議的法院就是澳門特別行政區行政法院，而訴訟類型是行政合同之訴。

e) 當然，尊敬的行政法院法官 閣下亦可宣告其自己無管轄權。

f) 然而，可以預見的是，當原審法院法官 閣下命令將卷宗交予行政法院法官 閣下之時，相信行政法院法官 閣下會作出批示，命令上訴人補正有關起訴狀。

g) 基本上，可以肯定，按照卷宗材料，訴訟類型應是行政合同之訴，被告亦應為澳門特別行政區。

h) 因此，除非有更好的理解，否則上訴人認為原審法院指出透過起訴狀未能界定哪一法院具管轄權這結論是存在疑問的，且違反有關移送義務。

i) 另外，上訴人認為原審法院駁回起訴的決定並不適當，因為按照卷宗材料顯示，有管轄權的法院已經非常明顯指向行政法院。

j) 駁回起訴應僅限於本地區所有法院對爭議均沒有管轄權之情況。

k) 駁回起訴令上訴人的權利無法透過法院公正裁決，欠缺保障為社會及立法者所不能認同。

l) 原審法院即使認為其從起訴狀無法認定具管轄權之法院，亦應將本案按其理解的優先次序的第一位，送交其認為最有條件具管轄審理本爭議的法院，即行政法院、中級法院或終審法院都可以，但卻不應不作出移送而駁回起訴。

m) 因為，當卷宗移送去認為具管轄權的法院後，該法院的持案法官可作出批示命令上訴人補正有關起訴狀。

n) 綜上所述，為著上訴的考慮，上訴人在此需要指出，被上訴批示違反了《民事訴訟法典》、《司法組織綱要法》及《行政訴訟法典》當中規定有關管轄權的條款，應予撤銷或廢止。

上訴人請求本法院撤銷或廢止被上訴批示，並命令將本案卷移送至具管轄權之法院。

在提出上訴後，上訴人向初級法院表示澳門特區已向其退回溢價金澳門幣 10,053,038 元，以及印花稅澳門幣 40,275 元。

\*

被上訴人在收到上訴的陳述後提出答覆，重申其在答辯狀中提出的主張。(見本卷宗第 113 頁)

初級法院法官適時根據《民事訴訟法典》第 617 條第 2 款的規定作出維持批示。

\*

## II. 依據

原告於 2013 年 4 月向初級法院針對澳門特別行政區依通常訴訟程序提起宣告之訴，主要訴訟理由如下：

原告主張其為一間在澳門依法設立之有限公司，所營事業為房地產投資。

2006 年 8 月 23 日第 35 期的澳門特區公報刊登了第 134/2006 號運輸工務司司長的批示，內容大致是以租賃制度和免除公開競投方

式向原告批出一幅土地，價值澳門幣 22,087,614 元，同時原告須向被告贈與一幅無帶任何責任或負擔的土地，價值澳門幣 83,850 元，以便納入澳門特區的公產。

原告與被告之合同附於上述批示的附件內。

合同規定原告須向被告分期繳付合共澳門幣 22,087,614 元之溢價金。

為履行有關規定，原告分別三次向被告支付了合共澳門幣 10,053,038 元之溢價金，以及澳門幣 40,275 元之印花稅。

2009 年 2 月 25 日第 8 期的澳門特區公報刊登了第 7/2009 號運輸工務司司長的批示，內容指行政長官宣告其於 2006 年 5 月 17 日，確認土地委員會於 5 月 11 日作出同意上述批給申請的第 45/2006 號意見書和附於該意見書的合同擬本條件的行為無效。

基於合同被宣告為無效，原告分別於 2009 年 4 月、2011 年 11 月及 2012 年 4 月 17 日向被告及相關部門查詢及請求退回已繳付之全數溢價金，但被告沒有作出回應。

被告最終在 2013 年 10 月及 11 月才分別向原告返還澳門幣 40,275 元之印花稅及澳門幣 10,053,038 元之溢價金。

檢察院代表被告答辯時指出本案出現違反內部秩序分配管轄權規則的情況，提請將案件送交行政法院審理；同時針對部份分條縷述的事實提出爭執。

初級法院法官隨後作出以下被訴批示：

“根據第 134/2006 號運輸工務司司長批示的附件(見起訴狀附件二)，原告及被告所簽定的以租賃制度和免除公開競投方式批出的土地合同中的第 16 條款，雙方當事人協定了本初級法院為有權解決由該合同所產生的任何爭訟的法院。

然而，除尊重更好見解及不同立場外，本人認為，本初級法院對本案不具管轄權。

首先，儘管原告及被告曾在上指的以租賃制度和免除公開競投方式批出的土地合同中協定了本初級法院為有權限解決就該合同所產生的任何爭訟的法院，但是，本法院認為，關於法院管轄權的規範帶有強制性，必須遵從法律的規定，除非法律另有規定而容許有關變更外。鑒於本案起訴狀所闡述有關爭議的法律關係僅涉及澳門此一法律秩序的涉內法律關係，沒有與一個以上的法律秩序存有聯繫(即沒有涉外法律因素，不屬涉外法律關係)，故本案並不屬於《民事訴訟法典》第 29 條所規定的情況。

另一方面，按照起訴狀所述，出現爭議的實體法律關係所涉及的標的在於第 134/2006 號運輸工務司司長批示及該批示所附的有關土地租賃批給合同被行政長官以批示宣告無效後所引致的後果。

事實上，不論是有關批示或是有關土地租賃批給合同，被告均是以公權力身份行事，且有關批給受第 6/80/M 號法律《土地法》內一系列關於土地租賃批給的行政程序等的公法法律所規範，並以此方式來實現發展及充份利用特區私產土地的公共利益，屬行政當局進行公共管理的活動範圍。儘管作為有關土地租賃批給合同的他方當事人的原告為一私人，且《土地法》第 50 條第 1 款亦規定了有關土地租賃批給合同亦可補充適用民法，然而，依照行政法學理，土地租賃批給合同屬典型行政合同，屬於《行政程序法典》第 165 條第 1 款的範圍，所適用的法律制度屬公法的範疇，因此，原告所爭議的是一行政法律關係。

根據《行政程序法典》第 3 條的規定，對於審理涉行政上的司法爭訟方面的管轄權具有公共秩序性質，不允許由當事人互相協議變更或分配有關管轄權，除非符合第 110/99/M 號法令第 39-A 條所規定的自願仲裁協議者。然而，本案並不屬於此但書的情況。因此，原告及被告實不可自行約定及賦予本澳哪一法院具管轄權解決就該合同所產生的爭訟，不能透過協議賦予及排除法律所強制規定的

管轄權。所以，本法院認為，雙方當事人透過上述合同賦予本初級法院有關審判權的條款不能產生效力(而且，有關合同在實際上已被宣告無效)。

既然得出以上結論，我們現在必須查究原告所闡述出現爭議的實體法律關係應由本澳哪一法院負責審理。

按照上述的分析，原告所爭議的是一行政法律關係，但我們不能忽略一點，儘管本案的標的在於第 134/2006 號運輸工務司司長批示及該批示所附的有關土地租賃批給合同被行政長官以批示宣告無效後所應引致的返還後果，然而，按照有關起訴狀的闡述，訴因的重點其實在於原告因有關無效宣告而隨後向財政局申請退回溢價金的及向行政長官請求命令財政局退回溢價金，但均未獲財政局及行政長官的具體回應(除財政局僅曾回覆正待上級審議)，從而使原告尚未能取回因行政合同無效而引致的溢價金及印花稅的返還。

第 9/1999 號法律《司法組織綱要法》第 30 條規定：

「一、 行政法院有管轄權解決行政、稅務及海關方面的法律關係所生的爭議。

二、 在行政上的司法爭訟方面，在不影響中級法院的管轄權的情況下，行政法院有管轄權審理：

(一) 對以下實體所作的行政行為或屬行政事宜的行為提起上訴的案件：I) 局長以及行政當局中級別不高於局長的其他機關；(…)

(三) 下列訴訟：(…)

I) 關於確認權利或受法律保護的利益的訴訟；(…)

III) 關於行政合同的訴訟；

IV) 關於澳門特別行政區、其他公共實體及其機關據位人、公務員或服務人員在公共管理行為中受到損害而提起的非因合同的產生的民事責任的訴訟，包括求償訴訟；

V) 要求勒令作出一行為的請求；(…)

三、在稅務上的司法爭訟方面，在不影響中級法院的管轄權的情況下，行政法院有管轄權審理：

(一) 對涉及稅務及準稅務問題的行政行為提起上訴的案件；(…)

另外，同法律第 36 條規定：

「中級法院有管轄權：(…)

(八) 作為第一審級，審判對下列人士及機關所作的行政行為或屬行政事宜的行為，或所作的有關稅務、法稅務或海關問題的行為提起上訴的案件：

(1) 行政長官、立法會主席及終審法院院長；(…)

由於原告指出因有關無效宣告而隨後向財政局要求退回溢價金的申請及向行政長官要求命令財政局退回溢價金的請求均未獲財政局及行政長官的具體回應，因而提起本訴訟，但原告沒有具體指出財政局及行政長官對於其申請及請求仍沒有具體回應是否令其認為已存在默示駁回的情況，因此，僅從原告所闡述的起訴狀的內容及請求作出分析，本法院未能清晰看見其請求所相應的訴訟形式：是單純涉及行政合同之訴、確認權利或受法律保護之利益之訴還是命令作出行政行為之訴(倘屬此三項訴訟，管轄權屬行政法院)?抑或涉及行政行為的司法上訴(倘屬此項訴訟，則視乎原告認為作出默示駁回者是財政局還是行政長官，倘屬前者，管轄權屬行政法院，後者則屬中級法院)?故此，本法院未能從起訴狀中界定本案原告闡述出現爭議的實體法律關係應由本澳哪一法院負責審理。

基於本案出現違反在內部秩序分配管轄權規則的情況，本初級法院無管轄權審理本訴訟(因而也無須作其他審理)，但因應未能從起訴狀中界定應由本澳另外哪一法院負責本案的審理，故此，根據《民事訴訟法典》第 30 條、第 31 條第 1 款、第 32 條第 1 款及第 33 條的規定，本法院未能將本案作出移送，故此裁定駁回本起訴。

訴訟費用由原告承擔。

作出適當通知及必要措施。”

\*

現讓我們就上訴人提出的問題作出分析。

原審法院認定初級法院對本案不具管轄權，原則上應將案卷移送具管轄權的法院繼續審理，然而初院認為未能從起訴狀中界定本案原告所闡述出現爭議的實體法律關係應由本澳哪一個法院負責審理，因此根據《民事訴訟法典》第 30 條、第 31 條第 1 款、第 32 條第 1 款及第 33 條的規定，駁回原告針對被告提出的起訴。

上訴人同意原審法院宣告其無管轄權的決定，但認為初級法院應該將有關爭議依職權送予具有管轄權的法院，即行政法院審理。

本上訴的問題所在是原審法院應否（或有條件）將案卷送往具管轄權的法院審理。

原審法院認為“儘管本案的標的在於第 134/2006 號運輸工務司司長批示及該批示所附的有關土地租賃批給合同被行政長官以批示宣告無效後所應引致的返還效果，然而，按照起訴狀的闡述，訴因的重點其實在於原告因有關無效宣告而隨後向財政局申請退回溢價金的及向行政長官請求命令財政局退回溢價金，但均未獲財政局及行政長官的具體回應，從而使原告尚未能取回因行政合同無效而引致的溢價金及印花稅的返還”，“由於原告指出因有關無效宣告而隨後向財政局要求退回溢價金的申請及向行政長官要求命令財政局退回溢價金的請求均未獲財政局及行政長官的具體回應，因而提起本訴訟，但原告沒有具體指出財政局及行政長官對於其申請及請求仍沒有具體回應是否令其認為已存在默示駁回的情況，因此，僅從原告所闡述的起訴狀的內容及請求作出分析，本法院未能清晰看見其請求所相應的訴訟形式...”。

我們尊重原審法院所持的意見，但不能予以認同。

首先，根據起訴狀的闡述，原告基本上主張被告沒有履行雙方所訂立的行政合同，原因是雖然原告已按照有關合同繳付部份溢價

金，但行政長官於 2009 年 2 月 25 日透過特區公報刊登批示，宣告其於 2006 年 5 月 17 日，確認土地委員會於 5 月 11 日作出同意上述批給申請的第 45/2006 號意見書和附於該意見書的合同擬本條件的行為無效。基於合同被宣告為無效，原告隨之多次向被告之相關部門查詢及請求退回已繳付之全數溢價金，但都得不到被告方的回應，最終選擇透過提起訴訟來追討有關欠款及欠款所生之利息。

由此可見，不難發現原告針對被告提訴的目的就是為了取回已繳費的溢價金及相關利息，屬於行政合同之訴，而並非為撤銷一行政行為。

雖然原告在起訴狀中表示於 2009 年 4 月、2011 年 11 月及 2012 年 4 月 17 日分別向被告及其相關部門查詢及請求退回已繳付之全數溢價金，而該等請求均得不到回應，但我們認為不能夠單憑這方面的表述就讓人質疑原告所主張的訴訟形式不當或認定其有意提出撤銷行政行為的司法上訴。

事實上，原告在起訴狀中從沒有提及過被告或其相關部門因沒有回應其訴求繼而形成默示駁回，也沒有向法院提出撤銷行政當局行政行為的請求。

由此可見，基於原告所主張的爭議實體法律關係 — 原告與被告建立的租賃批給批示以及行政合同無效而要求返還之前所作出的金錢給付 — 涉及行政法律關係所生的爭議，根據《司法組織綱要法》第 30 條第 1 款及第 2 款 3 項 III 目的規定，行政法院具有管轄權審理本訴訟爭議。

如行政法院在收到案卷後認為原告的起訴狀不合規範或有不足之處，可要求上訴人作出補正。

\*

再者，即便起訴狀確實存在不清晰的表述，令原審法院無法判斷應將案卷送到哪一個法院審理，我們認為原審法院也不應該駁回起訴。

正如 José Lebre de Freitas, João Redinha, Rui Pinto<sup>1</sup>所述：“*Ao juiz cabe providenciar, por iniciativa oficiosa se as partes não o requererem, o suprimento da falta de pressupostos processuais susceptíveis de sanção. Já anteriormente a lei previa a sanção da falta de alguns pressupostos processuais, como a capacidade e a legitimidade em casos de litisconsórcio necessário. Mas agora o que era exceção, dependente dum lei que especialmente o previsse, torna-se a regra e a falta, em geral, dum pressuposto processual deixa de conduzir automaticamente à absolvição da instância, que só tem lugar quando o suprimento for impossível ou quando, dependendo ele da vontade da parte, esta se mantiver inactiva*”。

換句話說，當一法院認為自己本身無管轄權時，必須將案卷移送到另外一個具管轄權的法院，但是如果未能確定應由哪一法院負責審理，法官應在宣告自身無管轄權前，依職權採取適當及可行的彌補措施，目的為解決所面對的問題，而不應以此理由立刻駁回起訴，此乃體現法官在訴訟中的領導地位（《民事訴訟法典》第 6 條）及訴訟法中的訴訟經濟原則。

需要知道駁回起訴僅限於本澳所有法院對爭議均無管轄權的情況，正如 Cândida da Silva Antunes Pires 及 Viriato Manuel Pinheiro de Lima<sup>2</sup>提到“*Em geral, a verificação da incompetência implica a remessa*

---

<sup>1</sup> José Lebre de Freitas, João Redinha, Rui Pinto, Código de Processo Civil Anotado, Volume 1º, Coimbra Editora, pág. 469 e 470

<sup>2</sup> Cândida da Silva Antunes Pires e Viriato Manuel Pinheiro de Lima, Código de Processo Civil de Macau, Anotado e Comentado, Volume I, FDUM, 2006, pág. 124

*do processo (translatio iudicii), officiosamente, isto é, sem necessidade de qualquer requerimento, para o tribunal competente. Quer dizer, o tribunal declara-se incompetente para conhecer do processo, mas não indefere a petição nem absolve o réu da instância. Limita-se a determinar a remessa do processo para o tribunal competente. Daqui resulta que o processo prossegue os seus termos nesse outro tribunal, com aproveitamento de todos os articulados e de todo o processado no tribunal incompetente”。*

綜上所述，我們得裁定上訴人的上訴理由成立，准予將案卷移送至行政法院審理。

由於上訴人已取回全數之溢價金及印花稅，這方面的請求已無需要處理。

\*

### **III. 決定**

綜上所述，本院合議庭裁定上訴人 A 置業投資有限公司提起的上訴理由成立，命令將案卷移送至行政法院審理。

無訴訟費用。

登錄及作出通知。

\*\*\*

澳門，2015 年 1 月 29 日

**唐曉峰**

**賴健雄**

**趙約翰**