

第 44/2017 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：甲

被上訴人：行政長官

主題：行政行為的解釋·法院在解釋行政行為方面的權力·命令作出依法應作之行政行為之訴

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、行政行為的解釋由相關程序的決定者作出：在行政程序中，由行政當局解釋其行為；在司法程序中，由法官解釋行政行為。

二、就行政行為的解釋而言，行為本身存在與否的問題和行為人的意圖屬於事實的範疇，而涉及到已經被認定的決定的法律定性

及效力的問題，以及裁定負責查明事實的法院是否恰當地適用了法定標準，則屬於法律的範疇。

三、解釋行政行為的目的是查明行為人想要賦予該行為的含義，但解釋的結果不能超出一般人處於行為相對人的具體位置時，能夠理解的範圍。

四、行政行為的解釋不應局限於其字面內容，對於確定行政行為的含義和所及範圍而言，下列因素同樣重要：作出該行為時的情形，特別是在其之前的程序步驟，行為類型，以及能夠揭示該行為被行政當局自身所賦予的含義的嗣後因素。

五、在命令作出依法應作之行政行為之訴中，不能審理針對明示駁回行政行為所提出的質疑。

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

甲對行政長官提起命令作出依法應作之行政行為之訴，以便行政長官審理原告向其提出的將原告在氹仔北部規劃區擁有的土地與其他國有土地作交換的請求。

中級法院裁定訴訟理由不成立。

甲不服，向終審法院提起司法裁判的上訴，並提出以下問題：

- 被上訴裁判因未履行清理義務而屬無效；
- 被上訴裁判因遺漏審理相關行為無效的問題而屬無效；
- 被上訴裁判因遺漏審理是否符合訴之前提的問題而屬無效；

一被上訴裁判對相關行政行為的解釋存在錯誤。

檢察院司法官發表意見，認為應裁定上訴理由不成立。

二、事實

被上訴裁判認定了以下事實：

1—根據作為文件一附入卷宗的商業登記證明(為一切效力，有關內容在此視為完全轉錄，其餘文件亦是如此)，原告為經營不動產投資的公司，尤其從事樓宇的購置、興建及轉讓。

2—早在 1998 年，原告便與澳門政府展開磋商，將原告以完全所有權制度擁有的土地與澳門政府的土地作交換，一部分採用完全所有權制度，另一部分採用租賃批給制度；

3—磋商過程中，前土地工務運輸司透過 1999 年 7 月 19 日的第 306/6306.01/DSODEP/99 號公函，將土地交換的合同擬本寄給原告，合同擬本中規定將三幅位於氹仔島卓家村，總面積為 15,942 平方米，屬完全所有權制度的私有土地(由承批人讓與)，與五幅位於氹仔北部

規劃區，總面積為 9,755 平方米，屬完全所有權制度的土地(讓與承批人)作交換，並以租賃制度將位於氹仔島孫逸仙博士大馬路旁，屬氹仔北部規劃區及氹仔新城市中心，總面積為 3,132 平方米，稱為 TN9b 地段、BT29b1 地段和 BT29b2 地段的土地批給原告。

4—2001 年 5 月 2 日和 2003 年 10 月 3 日，原告遞交了新的建議書，詢問可否對之前的建議書作部分調整，並根據前運輸暨工務政務司 1998 年 8 月 31 日的批示所通過的標準，對協議合同的擬本作如下調整：

- 原告讓與兩幅位於氹仔島卓家村，總面積為 12,755 平方米，屬完全所有權制度，分別標示於物業登記局第 XXXXX 號及第 XXXXX 號的土地；

- 讓與原告五幅位於氹仔北部規劃區，總面積 6,895 平方米，屬完全所有權制度，稱為 TN7 地段、TN10 地段、TN13b 地段、TN13c 地段及 TN13d 地段的土地；

- 以租賃制度將三幅位於氹仔北部規劃區及氹仔新城市中心，總面積為 3,132 平方米，稱為 TN9b 地段、BT29b1 地段和 BT29b2 地段的土地批給原告。

5—2004年3月1日及2004年5月12日，原告遞交了TN9b地段、BT29b1地段和BT29b2地段土地利用的初步研究方案，以供批准；

6—2004年10月11日，原告向運輸工務司司長辦公室遞交申請，請求批准將位於氹仔北部面積為2,079平方米的B11地塊與位於氹仔新城市中心面積為2,232平方米的BT29b1地段和BT29b2地段作交換；

7—2005年11月29日，編制了第57/DSODEP/2005號報告，報告中建議不批准原告於2004年10月11日提出的申請；

8—2005年12月29日，運輸工務司司長於第57/DSODEP/2005號報告上作出批示，要求繼續與原告進行土地交換程序，並核准土地交換合同擬本中的合同條件；

9—透過2006年1月5日的第17/6306.02/DSODEP/2006號公函，將新的土地交換合同擬本寄給原告，新合同擬本中規定，將兩幅位於氹仔島卓家村，總面積為12,755平方米，屬完全所有權制度的私有土地(由原告讓與)，與五幅位於氹仔北部規劃區，總面積6,895平方米，屬完全所有權制度的土地(讓與原告)作交換，並以租賃制度將

位於氹仔島孫逸仙博士大馬路旁，屬氹仔北部規劃區及氹仔新城市中心的 TN9b 地段、BT29b1 地段和 BT29b2 地段批給原告；

10—原告透過 2006 年 8 月 17 日的申請書，遞交了一份地段劃分建議，請求批准該建議，並基於以下因素對土地交換合同擬本作出修改：全部財政負擔、都市整治改善建議和相關項目對支持本地企業家所具有的重要性；

11—據 2015 年 2 月 9 日第 025/DSODEP/2015 號報告中的第 14 點(第 6 頁)顯示，2006 年 8 月 21 日，該局要求城市規劃廳、基礎建設廳和前運輸廳就原告 2006 年 8 月 15 日的申請發表意見，並作出地段劃分研究方案；

12—原告於 2012 年 7 月 27 日向運輸工務司司長遞交申請，收件編號為 92047/2012，請求按照其於 2006 年 8 月 17 日遞交的地段劃分建議，繼續進行氹仔北部土地的交換程序，同時請求對土地交換合同擬本作出相應修改；

13—2012 年 8 月 20 日，土地工務運輸局要求城市規劃廳就上述土地的利用規劃發表意見。

14—土地工務運輸局的高級技術員於 2015 年 2 月 9 日編制了第

025/DSODEP/2015 號建議書，在此著重指出該建議書中的以下段落：

“(……) 19. 從城市規劃廳對氹仔北區城市規劃的修訂進行研究以來，便暫停審查甲公司於2006年提交的氹仔北區土地的交換建議。

20. 根據城市規劃廳提供的報告，BT29b1地段和BT29b2地段將用於興建公共房屋，不參與氹仔北區土地的交換，因為根據氹仔北區的新規劃，將對氹仔北區的每幅土地進行土地狀況之規範化。

21. 根據物業登記局提供的登記資訊，這兩幅私有土地標示於物業登記局第XXXXX號和第XXXXX號，並以甲的名義登錄於第XXXX號和第XXXXXX號。(附件17)

22. 根據澳門特別行政區終審法院在2006年作出的合議庭裁判，澳門特區繼續承認在特區成立前已存在的擁有私有土地的權利，但在特區成立之後不能產生新的私有土地，否則將違反《基本法》第7條的規定。(附件18)

23. 同時，根據第10/2013號法律(《土地法》)第84條第1款的規定，將可處置的土地的權利用作交換時，視乎土地的用途，僅可

按租賃制度或以准照佔用的制度給予該等權利，因此，無法繼續遵守之前的合同擬本。

24. 根據《行政程序法典》第 103 條第 2 款 b 項的規定，如顯示程序所擬達致之目的或決定之標的屬不能或無用，則有權限作出決定之機關得宣告程序消滅。

25. 結合上述報告第 19 點至第 24 點的內容，現呈上級本建議書，以便：

25.1. 將甲提出的氹仔北部規劃區土地的交流申請歸檔；

25.2. 將上文第 22 點和第 23 點的內容告知甲，並通知該公司，鑒於氹仔北區的城市規劃修訂已獲核准，應申請新的規劃條件圖，以便對該公司在氹仔北部規劃區的私有土地進行利用。”

15—運輸工務司司長於 2015 年 4 月 2 日作出如下批示：

“同意該報告第 25 點中的建議”（第 123 頁）。

16—土地工務運輸局於 2015 年 4 月 23 日向原告寄發第 299/6306.01/DSODEP/2015 號公函(卷宗第 136 頁及第 21 頁至第 23

頁)。

三、法律

1. 要審理的問題

要審理上訴人前面提出的問題。

2. 行政行為的解釋·命令作出依法應作之行政行為之訴的使用前提

我們先來審理上訴人所提出的被上訴裁判對相關行政行為的解釋存在錯誤的問題。

原告認為，中級法院必須接納雙方當事人在訴訟陳述書中據稱達成共識的行政行為的解釋。這是錯誤的觀點。

根據《民事訴訟法典》第 410 條第 2 款的規定及為該條款的效力，解釋不屬於事實問題。

行政行為的內文才是事實，其解釋是解釋者根據專門的解釋規

則所進行的自主活動。

行政行為的解釋帶有決定效力，應總是由相關程序的決定者作出：在行政程序中，由行政當局解釋其行為；在訴訟程序中，由法官解釋行政行為¹。但不妨礙雙方當事人對行政行為作出解釋的自由，不過當事人所作的解釋顯然沒有決定效力。

至於法院為《司法組織綱要法》第 47 條及《行政訴訟法典》第 152 條的效力而具有之審理權，則是另一個不同的問題，也就是要知道行政行為的解釋屬於事實問題還是法律問題。應認為，查明雙方當事人的意圖屬於事實問題²，對此終審法院無審理權。而弄清楚中級法院對某項行政行為所作的解釋是遵守還是違反了原則規定，則屬於法律問題。

這裡所作的區分，與終審法院對雙方當事人合同意思的解釋所具有的審理權有相似之處。本院 2013 年 6 月 14 日在第 7/2013 號民事訴訟程序的上訴案中作出的合議庭裁判中曾指出：查明當事人的真正意思屬於事實問題，對此終審法院無審理權。意思表示本身存

¹ 見 MARCELO REBELO DE SOUSA 和 ANDRÉ SALGADO DE MATOS 合著，《*Direito Administrativo Geral*》，堂吉訶德出版，里斯本，第三卷，第 137 頁。

² 一如所知，《民事訴訟法典》在使用同一法律表述時，有時會有不同的含義。因此，為篩選事實事宜的效力（《民事訴訟法典》第 430 條）而區分事實和法律是一回事，為確定終審法院是否有審理權而區分事實和法律則是另一回事。

在與否的問題屬於事實的範疇，而涉及到已經被認定的意思表示的法律定性及效力的問題則屬於法律的範疇。查明第一及第二審法院是否正確地適用了法律所訂定的解釋法律行為的標準屬於法律問題。

就行政行為的解釋而言，我們可以說，行為本身存在與否的問題和行為人的意圖屬於事實的範疇，而涉及到已經被認定的決定的法律定性及效力的問題，以及裁定負責查明事實的法院是否恰當地適用了法定標準，則屬於法律的範疇。

另一方面，“解釋行政行為的目的是查明行為人想要賦予該行為的含義”³，但“解釋的結果，不能超出一般人處於行為相對人的具體位置時，能夠理解的範圍⁴”。

正如葡萄牙最高行政法院在 1999 年 3 月 3 日第 041889 號案件的合議庭裁判中所裁定的，“行政行為的解釋不應局限於其字面內容，對於確定行政行為的含義和所及範圍而言，下列因素同樣重要：作出該行為時的情形，特別是在其之前的程序步驟，行為類型，以及能夠揭示該行為被行政當局自身所賦予的含義的嗣後因素，這是

³見 MARCELO REBELO DE SOUSA 和 ANDRÉ SALGADO DE MATOS 合著:《Direito...》，……第三卷，第 138 頁。

⁴見 MARCELO REBELO DE SOUSA 和 ANDRÉ SALGADO DE MATOS 合著:《Direito...》，……第三卷，第 138 頁。

因為應當推定行政當局行事具有連貫性且符合善意規則”⁵。

在這方面，被上訴裁判認為：

“(……)首先，要強調的是，該行為在批准所指報告第 25 點中的建議時，是將第 25 點的全部內容都變為其自身的一部分，包括狹義上的第 25 點，以及報告中被第 25 點採納並援用的其他內容。那麼好，第 25 點援用了第 19 點至第 24 點的內容作為其所提建議的理據。相信從這幾點中，我們可以清楚地看到，無法進行相關土地的交換，因此，繼續遵守之前的合同擬本是行不通的。無法進行交換，是因為 BT29b1 地段和 BT29b2 地段將用於興建公共房屋(第 20 點)，在特區成立之後不能產生新的私有土地，否則將違反《基本法》第 7 條的規定(第 22 點)，而且根據《土地法》第 84 條第 1 款的規定，將可處置的土地的權利用作交換時，視乎土地的用途，僅可按租賃制度或以准照佔用的制度給予該等權利。上述理由清楚表明—不管正確與否，這不是當前所討論的問題—所請求的交換在法律上不可行，基於這些理由，認為無法繼續執行相關合同擬本，並建議將土地交換申請歸檔。

這是 2015 年 4 月 2 日的批示所批准或確認的內容，在我們看來，

⁵ www.dgsi.pt.

相關行為的內容無疑是不批准土地交換申請。即使沒有具體提到不批准，但根據相關行為所使用的言辭，能夠明顯看出這一決定。”

因此，我們認為，作為起訴狀基礎的拒絕審理請求的前提不成立，在此情形下，不能使用命令作出依法應作之行政行為之訴。

最後要補充的是，本訴訟中，考慮到訴訟目的及其前提(《行政訴訟法典》第 103 條和第 104 條)，不能像補充請求的那樣宣告相關行為無效。

綜上所述，我們認為應裁定訴訟理由不成立。”

檢察院的觀點在我們看來也是最正確的觀點，所以我們表示贊同，並將其意見作為本裁判一部分。

事實上，如果說訴訟理由明顯基於《行政訴訟法典》第 103 條第 1 款 c 項的規定，那也是因為原告稱作出了“一項拒絕審理請求的行政行為”。

亦即，在原告看來，司長的上述行為僅僅是命令將土地交換申請歸檔，並未對其請求的實體問題及合法性作出審理。

誠然，上述條文 c 項是以拒絕作出決定(這與第 1 款 b 項所規定的拒絕作出行為不同)為基礎的。但拒絕指的是有權限的實體拒絕審理請求，並解釋拒絕理由的明確立場。

所以，在這種情況中，行政當局選擇拒絕就有關案卷作出決定，並說明原因。因此，不會對請求的實體問題發表意見，但會為拒絕作出決定而表明立場(這似乎也是 **Paula Barbosa** 的觀點，見《*A acção de condenação no acto administrativo legalmente devido*》，AAFDL 出版，2007 年，第 60 頁至第 61 頁)。

為拒絕而作出的解釋可以包含多種原因。有的可能是會妨礙—或者在發生時便已妨礙—審理請求的單純的程序/形式方面的原因，例如無權限或者不具正當性。其他的可能是基於某種自由裁量權的原因，譬如作出決定的時機、確定行使職權的前提，甚至以自由裁量選擇本身或者審理自由為由(**Mário Aroso de Almeida** 和 **Carlos Alberto Fernandes Cadilha** 合著：《*Comentário...*》，同前文所引，第 448 頁；以及 **Mário Aroso de Almeida** 著《*O Novo Regime do Processo...*》，同前文所引，第 215 頁至第 216 頁)。

而這些在本案中都不存在。事實上，涉案行為援用在其之前的報告/建議的做法，清楚地顯示出行為人想要而且也確實就原告請求的實體問題作出了決定(至少是暗示性決定；關於暗示行為，參見 **Lino Ribeiro** 和 **José C. Pinho** 合著：《*Código do Procedimento Administrativo de Macau*》，第 636 頁)。這項決定的含義為：我們不批准土地交換申請，不僅因為在澳門回歸後，按照終審法院的見解，不能取得澳門特別行政區（澳門特區）土地的所有權，還因為現在，視乎土地的用途，僅可按租賃制度或以准照佔用的制度給予土地的權利，不能以交換方式給予。

基於上述理由，亦即，鑒於無法批准原告的請求(因此援引了《行政程序法典》第 103 條第 2 款 b 項的規定)，該程序將被“歸檔”。

所以，這項決定的真正基礎，在於對土地交換申請的實體問題有意作出的審理，只是因為所得出的結論是無法進行土地交換，所以該程序才將消滅。這等於說，基於上述原因，“相關申請理由不成立”。

我們認為被上訴裁判遵守了解釋規則，其解釋相關行政行為的活動並無不妥之處。

不過，即使這些都不正確，行政長官也並未在答辯狀中贊同有關行為拒絕審理原告的請求。

總而言之，由於相關行為不批准利害關係人的請求，所以不存在拒絕審理請求的情況，因而不符合原告為提起命令作出依法應作之行政行為之訴而援引的《行政訴訟法典》第 103 條第 1 款 c 項所規定的前提。

3. 被上訴裁判因未履行清理義務而屬無效

現在，我們具備審理其餘上訴理由的條件了。

原告認為，由於存在有爭議的重要事實，所以被上訴裁判未履行清理義務，構成無效。

不存在無效。基於上文所述，訴訟在被提起的一刻就已消亡，因此不存在任何要調查的證據。法院不會作出無用的訴訟行為(《民事訴訟法典》第 87 條)。

上訴人所提出的問題不成立。

4. 被上訴裁判因遺漏審理是否符合訴之前提的問題而屬無效

原告認為被上訴裁判因遺漏審理是否符合訴之前提的問題而屬無效，理由是原告以補充方式提出存在明示駁回的行為，指出該行為因侵犯原告的所有權而無效。

正如檢察院司法官在其意見中所說的，在命令作出依法應作之行政行為之訴中，不能審理針對明示駁回行政行為所提出的質疑。

從提起此類訴訟的前提中便能清楚看到這一點，相關前提規定在《行政訴訟法典》第 103 條第 1 款中：

一、在下列任一情況下，得提起命令作出依法應作之行政行為之訴：

a) 出現默示駁回之情況；

b) 已透過一行政行為拒絕作出內容受羈束之某一行為；

c)已透過一行政行為拒絕就有關要求作出判斷。

這樣一來，考慮到如有關問題之裁判受其他問題之解決結果影響時即無須予以解決，這一法官不予審理原則(《民事訴訟法典》第563條第2款)，被上訴裁判無須就相關訴訟範圍之外的問題表明立場，例如，很明顯，對明示行政行為提出的質疑。

上訴人所提出的問題不成立。

5. 被上訴裁判因遺漏審理是否符合訴之前提的問題而屬無效

原告認為被上訴裁判因遺漏審理是否符合訴之前提的問題而屬無效，因為原告在起訴狀第94條及第95條中提出了一種極小的可能性，即本案所涉及的是一項默示駁回決定。

即使是作為補充或者極其次要的可能性，原告也並未在起訴狀中主張存在一項默示行為。雖然原告在起訴狀的最後一條第95條中提到了《行政訴訟法典》第103條第1款a項的規定，但其在起訴狀第68條及續後數條中所陳述的一直是作出明示駁回行為的情況，所以，原告又一次對問題作出錯誤的法律定性。

不過，即使原告像他現在所說的那樣，在起訴狀中提出了默示行為的問題，被上訴裁判也沒必要討論這個問題，因為被上訴裁判認為並裁定所作出的是明示行為，受此影響，無須再審理上述問題（《民事訴訟法典》第 563 條第 2 款）。

上訴人所提出的問題不成立。

應裁定上訴敗訴。

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 12 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）－ 宋敏莉 － 岑浩輝

出席評議會的檢察院司法官：蘇崇德