

第 79/2018 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：曉景灣置業發展股份有限公司

被上訴人：運輸工務司司長

會議日期：2019 年 9 月 25 日

法官：宋敏莉(裁判書制作法官)、岑浩輝和利馬

主題：— 欠缺理由說明

— 善意原則和保護信任原則

— 臨時批給的續期

— 《土地法》第 104 條第 5 款的類推適用

— 《澳門特別行政區基本法》

摘 要

一、根據《行政程序法典》第 114 條及第 115 條的規定，行

政當局應透過扼要闡述有關決定之事實依據及法律依據對其行政行為說明理由，而說明理由可以僅透過表示贊成先前所作之意見書、報告或建議之依據而作出，在此情況下，該意見書、報告或建議成為有關行為之組成部分。

二、屬限定性行為的情況下，如未能於批給期間屆滿前完成土地利用，則行政當局有義務宣告土地批給失效。

三、在限定性活動中，不存在所謂的對善意原則和保護信任原則(還有公正原則、適度原則和平等原則)的違反。

四、第 10/2013 號法律第 48 條確立了臨時批給不可續期的規則，前提是沒有發生法律規定的例外情況(本案不屬於例外)。

五、在土地的臨時批給不可續期以及臨時批給失效方面，法律的規定十分清晰，不論承批人是否存有過錯，故此行政當局有義務宣告批給失效。

六、《土地法》第 104 條第 5 款的類推適用被排除，不能中止或延長土地的批給期間。

七、在因土地租賃期間屆滿而宣告批給失效的情況中，看不到有任何違反《澳門特別行政區基本法》的規定之處，特別是其

中第 6 條、第 103 條及第 120 條的規定。

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

曉景灣置業發展股份有限公司，詳細公司資料載於卷宗內，針對運輸工務司司長於 2016 年 9 月 5 日作出的不批准延長以租賃制度批出，位於澳門半島，面積為 4169 平方米，稱為南灣湖計劃 A 區 3 地段的土地的批給期限的批示提起司法上訴。

透過 2018 年 4 月 26 日的合議庭裁判，中級法院裁定司法上訴敗訴，維持了被質疑的行政行為。

曉景灣置業發展股份有限公司對該合議庭裁判不服，向終審法院提起上訴，提出以下問題：

— 被上訴的合議庭裁判認為被質疑的行政行為滿足《行政程序法典》第 115 條的要求，這是錯誤的；

— 被上訴的行政行為違反了善意原則和保護信任原則；

— 被上訴的合議庭裁判在適用《土地法》，尤其是其第 48 條及第 104 條第 5 款的規定時存有錯誤；

— 不批准延長 A3 地段的租賃批給期間的請求的行政行為違反了《基本法》第 6 條、第 103 條及第 120 條的規定，侵犯了上訴人受《基本法》保障的私有財產權。

被上訴實體作出上訴答辯，認為應裁定上訴敗訴。

檢察院司法官發表意見，同樣認為應裁定上訴敗訴。

二、事實

以下事實被認定：

1. 根據受刊登在 1994 年 7 月 27 日第 30 期《澳門特別行政區公報》第二組上的第 91/SATOP/94 號批示規範的批給合同，經澳門政府批准，將原本以租賃制度批予南灣發展有限公司的 A3 地段的批給衍生權利轉讓予上訴人曉景灣置業發展股份有限公司。(土地工務運輸局第 1385 號卷宗第 2 頁至第 4 頁)

2. 根據上述批給合同的第二條款，該合同所規範之租賃的有效期至 2016 年 7 月 30 日，該期限可依法接連續期至 2049 年 12 月 19 日。

3. 根據該合同的第三條款，A3 地段應根據經第 134/92/M 號訓令修改的第 69/91/M 號訓令的規定，用於修建一幢屬分層所有權制度，作商業、寫字樓及停車場用途的樓宇。

4. 根據該合同的第五條款，相關地段的利用應在自 1992 年 7 月 6 日開始計算的 66 個月期間內完成。

5. 根據第十條款，相關合同受以經第 57/SATOP/93 號批示、第 56/SATOP/94 號批示及第 6/80/M 號法律引入修改的第 73/SATOP/92 號批示為憑據的批給合同中之規定的規範。

6. 1997 年 10 月 30 日，當時的承批公司“南灣發展有限公司”向當時的澳門政府申請修改“南灣湖發展計劃”A 區 1 地段和 3 地段的用途。(土地工務運輸局第 1385 號卷宗的第 15 頁至第 16 頁)

7. 透過第 127/SATOP/98 號公函，當時的運輸工務政務司稱不反對修改土地的用途，以及可展開相關程序。(土地工務運輸

局第 1385 號卷宗的第 41 頁)

8. 1998 年 6 月 8 日，上訴人向土地工務運輸司遞交了根據上述公函中設定的要求更改 A3 地段之用途的申請，請求將土地的用途更改為修建一幢高 141.5 米，作居住、商業及停車場用途的樓宇，並隨申請一併遞交了建築師責任聲明、說明備忘錄及技術指引等文件。(土地工務運輸局第 1385 號卷宗第 17 頁至第 42 頁)

9. 透過第 577/1385.1/DSODEP/98 號公函，當時的土地工務運輸司通知上訴人需要修改計劃，並就上述變更 A3 地段用途的申請遞交補充文件。(土地工務運輸局第 1385 號卷宗第 54 頁至第 56 頁)

10. 1999 年 1 月 7 日，應上述公函中的要求，上訴人的建築師向土地工務運輸司遞交了公函所要求的補充文件。(土地工務運輸局第 1385 號卷宗第 51 頁至第 84 頁)

11. 透過第 065/1385.1/DSODEP/99 號公函，當時的土地工務運輸司通知上訴人已收到相關補充文件。(土地工務運輸局第 1385 號卷宗第 66 頁)

12. 1999 年 2 月 8 日，就上述公函，上訴人的建築師請求土

地工務運輸司考慮相關工程的時間，盡快審查更改 A3 地段用途的申請。(土地工務運輸局第 1385 號卷宗第 89 頁)

13. 透過第 280/962.4/DSODEP/99 號公函，當時的土地工務運輸司通知原承批人南灣發展有限公司更改 1991 年 7 月 31 日之批給合同的擬本，並在 20 日期間內附上 A3 地段各承批人的答覆。(土地工務運輸局第 1385 號卷宗第 115 頁)

14. 1999 年 7 月 13 日，上訴人按上述公函中的要求向當時的土地工務運輸司作出答覆，請求批准更改 A3 地段的用途。(土地工務運輸局第 1385 號卷宗第 117 頁)

15. 透過第 310/1385.1/DSODEP/99 號公函，當時的土地工務運輸司通知上訴人遞交與更改 A3 地段的用途有關的修改後的建築文件。(土地工務運輸局第 1385 號卷宗第 146 頁)

16. 1999 年 7 月 28 日(T-2283)，上訴人去信當時的土地工務運輸司，按第 280/962.4/DSODEP/99 號和第 310/1385.1/DSODEP/99 號公函的要求遞交獨立單位的說明備忘錄及在更改 A3 地段的用途後的建築計劃。

17. 1999 年 8 月 5 日，上訴人的建築師去信當時的土地工務

運輸司，稱其已按照上述公函的要求於 1999 年 7 月 26 日遞交更改申請，並請求行政當局發出批准更改的公函。

18. 鑒於在經濟上和基礎設施的建設中所面臨的種種困難，上指批給合同第六條款中所規定的 A 區的利用期被延長了 60 個月，亦即 A3 地段的利用期被當時的澳門政府延長至 2004 年 8 月 18 日。(文件 2—第 71/SATOP/99 號批示，載於卷宗第 59 頁至第 65 頁)

19. 透過第 456/1385.1/DSODEP/99 號批示，當時的土地工務運輸司對上訴人作出回應，就上訴人在 1999 年 7 月 28 日(T-2283)提出的變更 A3 地段用途的可行性發表意見，並要求修改隨申請所遞交的建築文件。(土地工務運輸局第 1385 號卷宗的 235 頁)

20. 1999 年 11 月 18 日，上訴人的建築師對上述公函作出回應，再次申請土地工務運輸司就其遞交的初研方案作出決定。(土地工務運輸局第 1385 號卷宗的 240 頁)

21. 根據 1999 年 12 月 29 日第 6765/DURDEP/99 號公函，發出了有關於 1998 年 3 月 4 日遞交的第 BC/164-98 號初研方案

及於 1999 年 11 月 18 日遞交的更改土地用途初研方案的可行性意見書。(土地工務運輸局第 1385 號卷宗第 241 頁)

22. 2004 年 8 月 17 日(T-4315)，上訴人向土地工務運輸局遞交了延長 A3 地段利用期的申請；2005 年 4 月 20 日，透過第 214/1385/DSODEP/2005 號公函，上訴人接獲土地工務運輸局已批准將 A3 地段的利用期延長至 2008 年 8 月 18 日的通知。(土地工務運輸局第 1385 號卷宗第 256 頁及第 266 頁)

23. 土地工務運輸局第 214/1385/DSODEP/2005 號公函明確指出，以上所批准的延期並不涉及罰款的科處。

24. 另外，在上述利用期內，第 248/2006 號行政長官批示廢止了分別由第 68/91/M 號訓令和第 69/91/M 號訓令所核准的《外港新填海區都市規劃章程》和《南灣海灣重整計劃之細則章程》(載於卷宗第 66 頁至第 67 頁的文件)

25. 2009 年 2 月 24 日，上訴人向土地工務運輸局申請延長 A3 地段的利用期。(土地工務運輸局第 1385 號卷宗第 267 頁)

26. 土地工務運輸局的內部通訊顯示，行政當局從未發出 A3 地段的街道準線圖。內部通訊還顯示，A3 地段上的樓宇是直接按

照第 69/91/M 號訓令為 A3 地段設定的建築條件所修建的。(參閱土地工務運輸局第 1385 號卷宗第 307 頁及第 309 頁)

27. 2011 年 5 月 31 日，土地工務運輸局透過第 390/1385.02/DSODEP/2011 號公函通知上訴人就沒有完全利用 A3 地段一事遞交書面說明。(土地工務運輸局第 1385 號卷宗第 325 頁)

28. 2011 年 6 月 27 日，上訴人對上述公函作出回應，同時也向土地工務運輸局遞交了 A3 地段的初研方案、地段的建築計劃和工程計劃、施工時間表、財政條件證明書、財政局發出的不存在欠繳溢價金記錄的證明書以及將土地的利用期延長至 2016 年 2 月 28 日的申請。(土地工務運輸局第 1385 號卷宗第 332 頁至第 362 頁)

29. 就上述申請和答覆，土地工務運輸局沒有向上訴人發出任何公函以便通知其正進行任何的審查程序及有關上述初研方案及 A3 地段的建築文件的決定。

30. 2013 年 2 月 25 日，土地工務運輸局透過第 150/1385.02/DSODEP/2013 號公函通知上訴人就因未履行合同

義務而宣告土地批給失效的決定意向進行事先聽證。(參閱土地工務運輸局第 1385 號卷宗第 747 頁)

31. 2013 年 3 月 14 日，上訴人按照土地工務運輸局 2013 年 2 月 25 日第 150/1385.02/DSODEP/2013 號公函遞交了書面聽證，同時要求行政當局對其於 2011 年 6 月 27 日遞交的初研方案作出審查並提供條件，特別是發出已批出之土地的街道準線圖，以便上訴人可以按照批給合同對土地進行利用。(土地工務運輸局第 1385 號卷宗第 749 頁至第 774 頁)

32. 在舉行聽證之後，行政當局沒有將本案列入宣告批給失效的範疇之內。

33. 2014 年 8 月 22 日，上訴人透過土地委員會第 213/DSTSEA/2013 號公函接獲通知，A3 地段的利用期被延長至 2016 年 7 月 30 日。(參閱土地工務運輸局第 1385 號卷宗第 1749 頁至第 1750 頁)

34. 土地委員會的上述公函是根據 2014 年 8 月 14 日第 79/2014 號意見書制定，其內容如下：

“……

60.2 該土地的租賃期限將於2016年7月30日屆滿(約兩年)；

.....

60.4 跟進現進行的程序，即就不啟動宣告土地批給失效程序及延長利用期限時應否按不遵守土地利用期限屬承批公司的責任的期間科處罰款的程序編制本報告書/建議書、意見書及批示、土地委員會意見書、進行預先聽證及繳付罰款等，將需要數月的時間，這會導致餘下兩年的期限中利用土地的時間減少；

60.5 即使承批公司遵守土地用途及建築面積，亦很有可能會遞交一份計劃，導致合同須作出修改。此外，亦須發出規劃條件圖，在該計劃是依照該規劃條件圖並按現行法例編制時，須獲核准。故此，將需要多一段時間，導致餘下期限中利用土地的時間減少。

.....

62. 然而，租賃期將於2016年7月30日屆滿，約兩年的時間並不足以完成該土地的利用，當中包括延長利用期限的手續、發出規劃條件圖以編制及遞交工程圖則、審議該等圖則作重新施工、還須進行查驗、發出使用准照和相關的利用完成證明書，以

便於租賃期限屆滿前轉為確定批給，……”

35. 2015 年 6 月 9 日，上訴人向土地工務運輸局申請 A3 地段的規劃條件圖。(參閱土地工務運輸局第 1385 號卷宗第 1810 頁至第 1812 頁)

36. 2015 年 6 月 25 日，行政長官去信廉政公署，要求廉政公署就在作出不宣告相關 16 個地段的批給失效的決定的程序中是否存在違規情況展開調查，並向其提交報告。(卷宗第 68 頁至第 95 頁的文件－廉政公署就未宣告 16 個地段批給失效的情況的調查報告的第 2 頁)

37. 涉案的土地正是這 16 幅未被宣告失效的土地的其中之一。

38. 在廉政公署調查的過程中，土地工務運輸局並沒有發出發展相關土地的准照或必要文件，而是中止了對相關准照或文件的審查。

39. 2015 年 12 月 24 日，廉政公署公布了調查報告，得出了不宣告相關土地失效的決定並不違反當時生效的法律規定的結論。

40. 2016 年 3 月 16 日，城市規劃委員會舉行會議，討論 A3 地段的規劃條件圖的計劃內容。(土地工務運輸局第 1385 號卷宗第 1810 頁至第 1812 頁)

41. 2016 年 4 月 27 日，土地工務運輸局核准了第 344/DPU/2016 號建議書，並發出了 A3 地段的規劃條件圖。(土地工務運輸局第 1385 號卷宗第 1810 頁至第 1812 頁)

42. 2016 年 8 月 23 日，編制了以下第 334/DSODEP/2016 號建議書，其內容為：

建議書編號：334/DSODEP/2016

日期：2016 年 8 月 23 日

事由：預審員之報告－延長位於澳門半島，面積 4169 平方米，稱為南灣湖計劃 A 區 3 地段，以第 91/SATOP/94 號批示為憑證，批給曉景灣置業發展股份有限公司的土地的租賃批給期間的請求(第 1385.03 號卷宗)

1. 運輸工務司司長透過 2016 年 7 月 27 日在 7 月 19 日第 299/DSODEP/2016 號建議書上所作的批示，擬駁回曉景灣置業發展股份有限公司(下稱“聲請人”)提出的延長面積為 4169 平方米，稱為南灣湖計劃 A 區 3 地段的土地的租賃批給期間的請求，理由是根據第 10/2013 號法律《土地法》第 44 條的規定，相關土地批給的法律狀況屬臨時性，對該租賃批給期間作出延期將違反該法第 47 條第 1 款的規定。(附件 1)

2. 根據經 10 月 11 日第 57/99/M 號法令核准的《行政程序法典》第 93 條和第 94 條的規定，透過 7 月 27 日第 727/1385.03/DSODEP/2016 號公函，聲請人被通知在自收到該公函之日起開始計算的 10 日期間內就上述決定意向發表書面意見。(附件 2)

3. 作為對該公函的回應，為事先聽證的效力，聲請人遞交了一份書面陳述，收件編號為 112796/2016，收件日期為 2016 年 8 月 8 日，其主要理據為：(附件 3)

3.1 欠缺書面聽證，第 727/1385.03/DSODEP/2016 號公函的內容不符合《行政程序法典》第 94 條第 2 款的規定；

3.2 無權限，運輸工務司司長無權就相關申請作出決定；

3.3 適用法律的錯誤，第 10/2013 號法律《土地法》第 44 條及第 47 條不適用於本案；

3.4 未就在相關申請中所提出的具體理據作出回答。

分析

4. 概括而言，所提出的問題歸結為，根據現行《土地法》規定的制度，租賃期是否可予延長。

5. 根據批給合同第二條款的規定，批給的期間為 25 年，自訂立批給合同公證書之日(1991 年 7 月 30 日)起開始計算。

6. 該期間於 2016 年 7 月 30 日屆滿。

7. 根據第 10/2013 號法律《土地法》第 44 條和第 47 條第 1 款的規定，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。

8. 根據《土地法》第 48 條第 1 款的規定，臨時批給不可續

期。

9. 這樣，臨時批給就既不可續期，也不可延期。

10. 與第 3.1 項所述相反，本局 7 月 27 日第 727/1385.03/DSODEP/2016 號公函的第一段和最後一段已經提供了必要的資料，尤其是在事實事宜和法律事宜上所擬作出的決定，以及卷宗可以在何時何地查詢，因此並沒有違反《行政程序法典》第 94 條第 2 款的規定。

11. 關於無權作出不批准延長租賃批給期間請求之行為的問題，要強調的是運輸工務司司長 2016 年 7 月 27 日的批示不是一項產生對外效力的行為，而是一項工具行為，其目的僅在於將決定意向通知聲請人，以便進行事先聽證，絕不是要對聲請人的權利義務範圍造成改變。

除此之外，要指出的是，雖然《土地法》第 39 條第 4 項將批准土地批給續期的權限賦予了行政長官，但根據行政長官透過第 113/2014 號行政命令對運輸工務司司長所作的授權，該行為也可由運輸工務司司長作出，因為在根據第 2/1999 號法律第 15 條及 8 月 11 日第 85/84/M 號法令第 3 條的規定所作的行政命令中，

行政長官將所有與土地工務運輸局有關的事務的權限全都授予了運輸工務司司長(參閱第 6/1999 號行政法規附件六第 6 條)。

由於批准土地批給之續期的行為屬於管理和使用澳門特區土地的事宜，而這屬於土地工務運輸局的職責，由它負責在這個範疇之內確保土地的使用和發展，監管對批給合同的遵守以及對已批出的土地進行監察(參閱 7 月 7 日第 29/97/M 號法令第 2 條和第 7 條)。

12. 關於在適用法律上的錯誤，根據《土地法》第 215 條的規定，該法適用於在其生效前已作出的臨時批給，承批人的權利和義務被直接規範。

由於直至 2014 年 3 月 1 日，即第 10/2013 號法律(《新土地法》)生效之日，仍未對土地進行利用，而土地的批給仍然為臨時批給，因此該新法直接根據該條而適用於本批給。

在直接適用第 10/2013 號法律的情況下，毫無疑問，本臨時批給不可續期。(參閱第 10/2013 號法律第 48 條第 1 款)

13. 關於未就在相關申請中所提出的具體理據作出回答的問題，要強調的是，在臨時批給方面，除了該法第 48 條第 2 款所規

定的情況之外，不存在任何第 10/2013 號法律規定的可予延期的情況，而本案不屬於例外情況。

14. 因此，沒有為程序帶來足以改變不批准請求之決定意向的資料或事實及法律理由。

結論

15. 最後，考慮到《土地法》第 44 條及第 47 條第 1 款的規定，現將本建議書呈交閣下，以便不批准承批人提出的延長相關土地的租賃批給期間的申請；

呈上考慮。

高級技術員

甲

43. 2016 年 9 月 5 日，運輸工務司司長作出以下批示：“同意”。(卷宗第 55 頁)

三、法律

在本上訴案中，要對上訴人提出的以下問題作出審理：

- 因欠缺理由說明而存有的形式瑕疵；
- 違反善意原則和保護信任原則；
- 錯誤適用《土地法》，尤其是該法的第 48 條和第 104 條第 5 款；以及
- 違反《基本法》第 6 條、第 103 條及第 120 條。

3.1 欠缺理由說明的形式瑕疵

從案卷中可以看到，被質疑的批示是運輸工務司司長以同意第 334/DSODEP/2016 號建議書的內容的方式作出的。在該建議書中，土地管理廳的高級技術員建議不批准延長相關土地的租賃批給期間的請求，主要理據如下：

“5. 根據批給合同第二條款的規定，批給的期間為 25 年，自

訂立批給合同公證書之日(1991年7月30日)起開始計算。

6. 該期間於2016年7月30日屆滿。

7. 根據第10/2013號法律《土地法》第44條和第47條第1款的規定，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。

8. 根據《土地法》第48條第1款的規定，臨時批給不可續期。

9. 這樣，臨時批給就既不可續期，也不可延期。”

該建議書是“考慮到《土地法》第44條和第47條第1款的規定”而被呈交予上級考慮，“以便不批准承批人提出的延長相關土地的租賃批給期間的申請”。

根據《行政程序法典》第114條及第115條的規定，行政當局應透過扼要闡述有關決定之事實依據及法律依據對其行政行為說明理由，而說明理由可以僅透過表示贊成先前所作之意見書、報告或建議之依據而作出，在此情況下，該意見書、報告或建議

成為有關行為之組成部分。採納含糊、矛盾或不充分之依據，而未能具體解釋作出該行為之理由，等同於無說明理由。

行政行為的理由說明應能讓一個普通行為相對人還原相關行為作出者的認知和評價過程。

在現正審議的個案中，我們認為被質疑的行為按要求進行了理由說明，能夠令行為相對人明白其理由。

結合運輸工務司司長的批示及作為該批示之組成部分的土地管理廳的建議書，可以肯定的是，相關行政行為是以土地的批給期間於 2016 年 7 月 30 日屆滿，且批給不可續期而臨時批給期間亦不可延長作為其依據。

而法律也是允許行政行為的理由說明僅透過表示贊成先前所作的意見書、報告或建議的依據的方式作出的，在此情況下，該意見書、報告或建議成為有關行為的組成部分，而本案中所發生的正是這種情況。

上訴人聲稱，由於在第 334/DSODEP/2016 號建議書中並沒有具體闡明建議書第 13 點第 2 段中所指的“這些所提出的瑕疵”是什麼瑕疵，因而無從知曉“這些所提出的瑕疵”是否就是在中

級法院第 434/2015 號案中所說，但卻並沒有在上訴人向行政當局所提出的延長相關土地的批給期間的申請中提出的行使自由裁量權時的明顯錯誤或完全不合理情況以及違反善意原則、平等原則、公正原則、保護信任原則和適度原則的瑕疵，因而出現了《行政程序法典》第 115 條第 2 款所規定的欠缺理由說明的情況，因為沒有具體解釋行為的原因。

首先，我們不明白為什麼要引用第 434/2015 號案件的合議庭裁判，因為行政當局從未將該裁判作為其決定的依據。

另一方面，在建議書的第 13 點提及“這些所提出的瑕疵”是為了回應上訴人在其為事先聽證的效力而在 2016 年 8 月 8 日遞交的書面陳述中提出的“未就在相關申請中所提出的具體理據作出回答”的問題(建議書第 3 點第 3.4.項)。

即便存在上訴人所指的不甚清晰之處，也不足以說明現被質疑的行政行為沒有具體解釋清楚其理由，因為行為的理由說明應該從整體上予以考慮。

要重申的是，如果閱讀第 334/DSODEP/2016 號建議書就可以明白導致行政當局作出不批准擬獲得土地批給期限之延期的上

訴人的申請所依據的事實和法律理由。

在本案中，看不到存在上訴人所指的欠缺理由說明的情況。

3.2 違反善意原則和保護信任原則

上訴人認為，行政當局不批准所申請的延期，損害了上訴人與行政當局之間的信任，使上訴人應有的合理期望落空，為其帶來不可接受及不可預見的損失，違反了社會公義。

在此要重申本終審法院的一致見解，即在限定性活動中，所提出的對善意原則和保護信任原則(此外還有公正原則、適度原則和平等原則)的違反並不重要。¹

一如前述，不批准延長批給期間的理由是土地的批給期間屆滿且批給不能續期，而臨時批給期間也不可延長。

實際上，由於批給不能續期，臨時批給期間不可延長，而批給期間又已屆滿，行政當局被約束必須作出行政行為，而宣告批

¹ 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、2018 年 5 月 23 日第 7/2018 號案、2018 年 12 月 5 日第 88/2018 號案和 2018 年 12 月 12 日第 90/2018 號案的合議庭裁判。

給失效的權限歸行政長官所有。

在此，我們維持本終審法院在多份討論宣告失效的行為是具有自由裁量性質還是被限定性質這一問題的合議庭裁判中所表述的觀點。²

這樣，在本案中，行政當局有義務宣告相關土地的批給失效，因此沒有批准所申請的延期的可能，行政當局應駁回上訴人的申請。

在批給期間內所發生的與土地利用有關的變故並不重要，因為在因土地的租賃期間屆滿而宣告失效的情況中，對於未完成土地利用的過錯問題不是核心問題，因為隨著臨時批給的最長期間的屆滿，而相關土地未完成利用，只要沒有發生法定的例外情況，該批給就不可續期(第 10/2013 號法律第 48 條第 1 款及第 2 款)。

上訴人所提出的尚不存在對相關土地批給的失效宣告的說法是無關緊要的。

² 參閱終審法院 2017 年 10 月 11 日第 28/2017 號案、2018 年 5 月 23 日第 7/2018 號案和 2018 年 6 月 6 日第 43/2018 號案的合議庭裁判。

應裁定上訴在這部分理由不成立。

3.3. 在《土地法》適用上的錯誤

上訴人指在《土地法》第 48 條及第 104 條第 5 款的適用上存在錯誤，稱第 48 條應被解釋為當基於可歸責於承批人的原因而未能在租賃期內完成土地的利用時，臨時批給不可續期，以及根據《民法典》第 9 條第 2 款的規定，第 104 條第 5 款可以被類推適用。

我們認為上訴人沒有道理。

眾所周知，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(第 10/2013 號法律第 44 條)。

如未按第 50 條第 1 款或第 2 款的規定提出續期申請，又或申請不獲許可，則批給於批給期或其後的續期屆滿時失效(第 10/2013 號法律第 52 條)。

第 48 條確立了臨時批給不可續期的規則，除非臨時批給的土地與確定批給的土地合併，且一併被利用。該條文完全沒有提及未能在批給期內完成土地利用是否歸咎於上訴人，或者其是否有過錯。

在本案中我們所面對的並非上述例外情況，因此土地的臨時批給不可續期。

雖然說法律解釋不應僅限於法律之字面含義，而應從有關文本得出立法思想，但也不能將在法律字面上沒有最起碼文字對應的含義視為立法思想，哪怕該等文字表達不盡完善(《民法典》第 8 條第 1 款及第 2 款)。

上訴人對《土地法》第 48 條所作的解釋在法律條文的字面上沒有最起碼的文字對應。

上訴人還主張類推適用《土地法》第 104 條第 5 款的規定，因其認為存在漏洞，因為法律沒有對當發生在批給期間內未完成土地利用不能歸咎於承批人的情況時中止或延長批給期間的問題作出規範。

根據上述條文，如基於不可歸責於承批人且行政長官認為充

分的理由，行政長官可批准中止或延長土地利用的期間。

我們不認為存在上訴人所指的漏洞，因為在臨時批給不可續期及臨時批給失效方面，法律的規定十分清晰，不論承批人是否存有過錯，故此行政當局有義務宣告批給失效。

沒有對相關事宜作出規範恰恰是因為立法者不允許中止或延長批給期間，即便承批人對於未完成土地利用不存有過錯。

這樣也就排除了對《土地法》第 104 條第 5 款的類推適用，無法中止或延長土地的租賃期間。

上訴人所陳述的理由不成立。

3.4 違反《基本法》第 6 條、第 103 條及第 120 條

作為一項一般性原則，《基本法》在其第 6 條中規定“澳門特別行政區以法律保護私有財產權”。

根據《基本法》第 103 條，澳門特區“依法保護私人和法人財產的取得、使用、處置和繼承的權利，以及依法徵用私人和法

人財產時被徵用財產的所有人得到補償的權利”。

同時，根據《基本法》第 120 條的規定，澳門特區承認及保護在 1999 年 12 月 20 日之前訂立的土地批給合同，以及由這些合同所衍生的權利。對於在該日期之後進行的批給續期(即本案所涉及的事宜)，則適用當時生效的法律。

首先要強調的是，從所訂立的土地租賃批給合同來看，在本案中並不涉及上訴人的任何私有財產權，因為該合同並不賦予上訴人對土地的任何所有權。

至於違反《基本法》第 103 條和第 120 條的情況，本終審法院於 2019 年 4 月 4 日、2019 年 2 月 20 日和 2019 年 7 月 10 日分別在第 2/2019 號案、第 102/2018 號案、第 12/2019 號案和第 13/2019 號案內作出的合議庭裁判中就該問題作出探討，當中我們指出，在因土地的租賃期間屆滿而宣告批給失效的情況中，看不到有任何違反相關規定之處。

本院在上述合議庭裁判中所作的理由說明在此視為完全轉錄。

在上述合議庭裁判中所闡述的觀點同樣適用於行政當局面對

批給期間已告屆滿、批給不可續期以及批給期間不可延長的局面而不批准延長土地臨時批給期間的情況。

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。

澳門，2019 年 9 月 25 日

法官：宋敏莉（裁判書制作法官）—岑浩輝—利馬

出席評議會的檢察院司法官：蘇崇德