

第 16/2019 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：長江建築有限公司

被上訴人：行政長官

主題：判決·遺漏篩選已認定的事實·未認定的事實·列明證據方法·形成審判者心證之決定性依據·新舊《土地法》在時間上的適用·租賃批給合同·《土地法》·對都市性土地或具有都市利益土地的利用的證明·臨時批給續期·宣告批給合同失效·臨時批給期間·《民法典》第 323 條第 2 款·阻礙失效之原因·承認權利·對利害關係人進行聽證·行政程序·行使被限定權力而作出的行政行為的利用原則

裁判日期：2019 年 3 月 13 日

法官：利馬(裁判書制作法官)、宋敏莉和岑浩輝

摘要：

一、關於司法上訴的判決中遺漏篩選(在上訴人看來)重要的已認

定事實的主張，只有當上訴人指出其所列出的未獲認定的事實對其案件的審理有何重要性時，該主張理由方能成立。亦即，只有在上訴人澄清其聲稱未獲被上訴裁判認定的事實對起訴狀中所提出的相關行政行為的瑕疵而言有何重要性的情況下，上述主張理由方能成立。而且這一重要性須得到上訴法院的認同。

二、在撤銷性司法上訴中，判決既不指出不予認定的事實，也不具體列明用以認定事實的證據方法，以及那些對於形成裁判者之心證來講屬決定性的依據。

三、於 2014 年 3 月 1 日開始生效的新《土地法》(第 10/2013 號法律)第 212 條及後續條文優先於《民法典》中關於法律在時間上適用的一般規定。

四、在承批人的權利和義務方面，新《土地法》第 215 條(二)項規定合同之約定優先於法律規定。如無約定，則適用新法而非舊法(第 6/80/M 號法律)，但不妨礙《民法典》第 11 條第 1 款的適用，該款規定“法律只規範將來情況；法律即使被賦予追溯效力，其旨在規範之事實已產生之效果，仍推定保留”。

五、考慮到新《土地法》第 215 條的標題已經確定了該法適用

於其生效之前的臨時批給，上指第 215 條(三)項的意思是，當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の利用時，直接適用新法的兩項規定(第 104 條第 3 款及第 166 條)，即便這違背相關合同中的約定(前項)和舊法的規定。

六、對都市性土地或具有都市利益的土地の利用，須由承批人出示使用准照予以證實(《土地法》第 130 條)。有關利用獲證明後，批給即轉為確定(第 131 條)。

七、《土地法》將臨時批給不可續期作為一項原則予以確定。此規定的唯一例外情況是：只有在臨時批給的土地與確定批給的土地合併，且屬一併利用的情況下，應承批人的申請，經行政長官預先許可，相關的臨時批給方可予以續期(第 48 條)。

八、25 年的臨時批給期間屆滿後(如合同未另外訂定期間)，行政長官如認為在上述期間內事先訂定的利用條款未獲履行，則應宣告合同失效。也就是說，如果承批人未能提交房地產使用准照，那麼行政長官將基於期間屆滿而宣告失效，因為對都市性土地或具有都市利益的土地の利用是透過該准照的提交予以證實的。

九、且行政長官無須查明相關利用條款是否因不可歸責於承批

人的原因而未獲履行。也就是說，無須查明是否因承批人的過錯而未進行土地的利用，或者，譬如行政當局對土地未被利用的情況是否有完全或部分過錯，又或者，是否因意外情況或不可抗力而導致未進行土地的利用。

十、沒有任何規定允許行政當局在達到 25 年的最長批給期限之後，將臨時批給的期間視為中止或將其延長。

十一、即便所涉及的是可予處分之權利，建設計劃協調局的報告也絕不可能構成澳門特別行政區對上訴人任何權利的承認，不論該報告內容為何，因為由行政當局的技術員乃至局長編制的機構內部報告不代表亦不約束澳門特區，因此絕不可能根據《民法典》第 323 條第 2 款的規定並為著其效力承認上訴人的任何權利。

十二、如基於不可歸責於承批人且行政長官認為充分的理由，則應承批人的申請，行政長官可批准中止或延長土地利用的期間。

十三、面對行政當局行使被限定的權力的情形，只要法院透過事後判斷能夠得出行政當局所作的決定是在具體情況下唯一可能的決定的結論，那麼規定於《行政程序法典》第 93 條第 1 款的對利害關係人的聽證便降格為行政程序中的非根本性手續。

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

長江建築有限公司針對行政長官 2017 年 3 月 27 日的批示提起撤銷性司法上訴。該批示宣告一幅以租賃方式批出，位於澳門路環島石排灣工業區，稱為“SQ2”地段的土地的臨時批給合同因批給期間屆滿而失效。

中級法院透過 2018 年 10 月 18 日的合議庭裁判裁定司法上訴敗訴。

長江建築有限公司不服，向終審法院提起司法裁判的上訴，提出以下問題：

一被上訴的合議庭裁判無效，因其沒有審理上訴人提出的訴因，也沒有列出不予認定的事實，而且沒有說明不予認定的理由；

— 被上訴行為因遺漏對利害關係人進行事先聽證而非有效，中級法院因此而出現審理錯誤，違反了《行政程序法典》第 93 條的規定；

— 第 10/2013 號法律沒有在任何一處排除在宣告臨時批給失效時考慮承批人過錯的必要性；

— 應該對承批人的行為進行評估，從而得出上訴人既沒有造成土地未完成利用，也不存有過錯的結論；

— 沒有適用《民法典》第 323 條的規定，出現錯誤；

— 違反了保護信任原則、善意原則、平等原則、無私原則以及適度原則，並存在濫用權利的情況；

**檢察院司法官發表意見，認為上訴理由不成立。**

## **二、事實**

**被上訴的合議庭裁判認定了以下事實：**

“1. 透過公布於 1989 年 12 月 29 日第 52 期《澳門政府公報》第四副刊的第 167/GM/89 號批示，批准以租賃制度及免除公開競投

方式，將一幅面積 5,980 平方米，位於路環島，石排灣工業區“SQ2”地段的土地批予長江建築有限公司，即現上訴人，用作設置一間瀝青製造單位，剩餘之露天面積用作設備及原材料之倉儲，以及建造一間供護衛員居住的房屋。

2、上述土地的批給透過於 1991 年 6 月 21 日簽署的公證書作為憑證。

3. 根據批給合同第二條款的規定，租賃有效期為 25 年，由簽署合同公證書之日起計。

4. 按照批給合同第五條款的規定，土地的利用總期間為 24 個月，由批准合同的批示在《澳門政府公報》公布之日起計，即至 1991 年 12 月 28 日。

5. 承批人已全數支付合同第十條款規定的溢價金 **1,564,631.00** 澳門元。

6. 題述土地標示於物業登記局第 23197 號，其批給所衍生的權利以上訴人的名義登錄於第 31047F 號，並附帶一項 2015 年 10 月 15 日由私人公證員甲認證的具物權效力的預約合同的經認證文書，該認證文書於 2015 年 11 月 23 日以[銀行(1)](下簡稱[銀行(1)])名義登錄於該局第 35726F 號，擔保額為 2,414,000,000.00 澳門元的設定負擔之承諾，以提供一般銀行便利方式開立信用予承批人。

7. 根據前運輸暨工務政務司於 1993 年 8 月 30 日在 1993 年 8 月

6日第063/SOTSDB/93號報告書上所作的批示(下文簡稱“1993年的運輸暨工務政務司批示”)，土地工務運輸局於1993年12月2日透過第849/8119.1/SOLDEP/93號公函通知承批人如下內容：

“關於閣下獲批地段之利用，現告知閣下由於該地段之選址、高成本和在建設具石排灣特色的基礎設施方面遇到困難，運輸暨工務政務司透過1993年8月30日的批示作出以下決定：

- 1) 將石排灣一帶地段由工業用途改為住宅用途；
- 2) 將土地調整及劃分工程判給具備技術能力的公司。

於上述的土地調整、景觀整治和批出地段的基礎設施之成本分擔，該等費用由相關承批人承擔，為免出現爭議，有必要取得閣下的書面同意接納修改批給合同，因新的土地用途涉及以下事宜：

- a) 訂定與處置土地預計時間相符的新土地利用期間；
- b) 調整溢價金金額。

倘閣下仍認為該地段應維持工業用途，亦應通知本局，以便批出另一幅等值，更適合作該用途地點的土地，作為交換。

為著儘快開展工作，請閣下於1993年12月20日前給予回覆。”

8. 承批人透過1993年12月20日遞交的信函，表示同意將土地的用途改為住宅用途。

9. 2000年5月16日於第21期《澳門特別行政區政府公報》第一組公布了第29/2000號行政命令，其中決定澳門特別行政區土地基金各項資產存入編號為5994的司庫活動帳目－澳門特別行政區儲備基金內。

11. 針對承批人2006年6月22日提出的申請，土地工務運輸局局長作出如下回覆：

就上述申請所涉及的事由，現通知閣下，維持前運輸暨工務政務司於1993年8月30日作出的批示，有關批示已透過本局1993年12月2日的第849/8119.1/SOLDEP/1993號公函通知予閣下。另通知：針對相關地點，尚未核准任何都市化計劃，為著批給合同的效力，本局將通知閣下以及該區的其他承批人最終獲核准的計劃。

12. 承批人同意改變土地用途後，自2010年3月17日起曾多次要求(根據調查卷宗的內容)土地工務運輸局發出街道準線圖。

13. 然而，由於「路環石排灣區都市化計劃」的修訂一直未獲行政當局核准，以致承批人一直未獲發出相關的街道準線圖及未完成土地的利用。

14. 2011年1月21日，行政當局對承批人作出通知，請求借用SQ2地段至2011年6月30日，以便臨時存放“石排灣公屋群”施工過程中爆石所產生的礫石。

15. 承批人同意借出相關地段以作所指用途。

16. 在 2011 年 3 月 9 日的會議上，土地工務運輸局通知 SQ1、SQ2、SQ3 及 SL 地段的各承批人，基於「石排灣區都市化計劃」的執行，尤其是第一期基建工程的進行，應對上述地段之面積及邊界作出調整。

17. 2011 年 3 月 25 日，透過收件編號為 36926 號的信函，承批人同意修改相關地段的邊界和面積，並詢問該地段新的城市規劃標準。

18. 城市規劃廳透過 4 月 7 日的第 513/DPU/2011 號內部傳閱文件回覆土地管理廳：從城市規劃的角度來看，對土地用途、樓宇的允許高度以及相關地積比率沒有任何異議，但樓裙高度不應超過 13.5 米。

19. 土地管理廳透過 2011 年 4 月 13 日的公函將上條所述意見發給承批人。

20. 2011 年 12 月 14 日，承批人透過收件編號為 145733/2011 的申請遞交了 SQ2 地段的建築計劃，旨在興建一座作酒店、商業、住宅及停車場用途的綜合體。

21. 土地管理廳透過 2011 年 12 月 15 日的報告，請求城市規劃廳就所遞交的建築計劃發表意見。

22. 城市規劃廳於 12 月 30 日編制了第 778/DPU/2011 號報告，稱同意相關建築計劃，隨後於 2012 年 1 月 18 日將相關批示通知給

了承批人。

23. 2012 年 7 月 7 日，向承批人發出相關土地的土方回填准照。

24. 同樣在 2012 年，承批人請求歸還相關土地，行政當局通知稱將於 2012 年 10 月底之前清理相關地點。

25. 2013 年 10 月 7 日，承批人向土地工務運輸局遞交了收件編號為 119390/2013 的申請，請求：1) 修改批給合同；2) 發出街道準線圖並訂定城市規劃條件；3) 基於提出申請時生效的標準計算修改因修改批給而應付的溢價金。

26. 2013 年 10 月 23 日，承批人收到第 945/8119.01/DSODEP/2013 號公函，被通知只有在「路環石排灣區都市化計劃」獲核准之後才能繼續修改土地批給合同，而相關溢價金將按照修改時生效的法律計算。

27. 在《城市規劃法》於 2014 年 5 月 21 日開始生效之後，承批人再次請求土地工務運輸局發出規劃條件圖(PCU)。

28. 鑒於租賃期間將於 2016 年屆滿，承批人多次要求行政當局當具條件修改合同時，重新給予其 25 年土地租賃期限，尤見 2014 年 11 月 7 日的申請。

29. 行政當局透過 6 月 4 日第 147/DSODEP/2015 號建議書對上條所指的申請作出分析，指出引致承批人未能完成土地利用的其他

因素包括：

1) 該區欠缺基建設施；

2) 行政當局曾通知承批人在「路環石排灣區都市化計劃」修改方案獲核准及批准修改相關合同後，方可利用土地；

3) 行政當局曾主動要求借用上述土地，協助於該區建造公共房屋工程，以及曾發出相關的土地平整工程准照。

30. 土地管理廳最終認為由於土地仍處於臨時批給狀態，按照第10/2013號法律(《土地法》)第48條的規定，臨時批給不可續期，故建議將卷案交法律廳作分析及發表意見，土地工務運輸局局長於2015年6月18日作出批示將卷案交跟進批給失效的工作小組作統一處理。

31. 承批人於2015年12月2日透過收件編號為08841/GSTOP/EN/2015的信函，提出三項申請：

1) 因被徵用土地作道路基建而換地；

2) 於租賃期間屆滿前根據1989年的批給合同利用土地；及

3) 修改批給合同租賃期間之起始日期。

32. 及後，於2016年2月3日，[銀行(1)]透過收件編號為19730/2016的申請書請求在上述土地之租賃有效期內完成地界調整

及修改租賃批給合同的程序，以保障該銀行在該地段上的權益。

33. 該行提出此項請求的理由為：

1) 承批人為了發展上述土地，透過於該地段設定負擔之承諾予該行，向該行取得了 2,414,000,000.00 澳門元的貸款。

2) 然而，由於配合澳門特區政府進行「路環石排灣區都市化計劃」及石排灣公屋群項目之基礎建設規劃，上述土地的地界線、面積和位置被重新調整，以致土地的現況與批示、物業登記及地籍圖不符。

34. 土地管理廳透過 2016 年 3 月 8 日第 81/DSODEP/2016 號建議書對該等申請書分析後，得出如下結論：

1) 由於換地申請缺乏理據，亦不符合《土地法》第 47 條第 1 款的規定，故應否決有關申請；

2) 該地段現時不具備條件按工業用途進行利用；

3) 修改租賃期之計算起始日期並不符合《土地法》第 47 條第 1 款規定的租賃批給的期限不得超過 25 年的規定；

35. 運輸工務司司長於 2016 年 6 月 3 日同意 2016 年 3 月 8 日第 81/DSODEP/2016 號建議書的結論，不批准承批人的請求；同月 30 日分別通知承批人及[銀行(1)]有關批示。

36. 然而，2016年4月26日，[銀行(1)]聯同承批人透過登記編號為63057/2016的申請書再次請求完善上述土地地界及土地用途之土地批給合同修改的行政程序，並須於租賃期內完成有關手續並刊登澳門特區公報，以明確[銀行(1)]及承批人名下擔保物之有效性、合法性、完整性、真實性與及時性，保障[銀行(1)]與承批人對上述土地的合法權益不受損害。

37. 土地工務運輸局於2016年4月26日發出題述土地之規劃條件圖。

38. 地圖繪製暨地籍局於2016年5月11日發出有關之地籍圖。

39. 承批人於2016年4月29日向土地工務運輸局遞交了規劃條件圖以修改批給合同。

40. 承批人於2016年5月12日向土地工務運輸局遞交了地籍圖以修改批給合同。

41. 土地管理廳透過2016年5月18日第181/DSODEP/2016號建議書對該等申請作出分析後，按照運輸工務司司長於2016年6月13日作出之批示，土地管理廳於2016年6月30日通知承批人：

“.....根據《土地法》第119條第1款第(二)項的規定，由於承批人尚未遞交土地的利用計劃，因此，現時不具備條件跟進修改批給合同的申請，以及根據同一法律第48條第1款的規定，上述土地的臨時批給不可續期。

根據批給合同第二條款的規定，租賃有效期為 25 年，由簽署合同公證書之日起計，即已於 2016 年 6 月 20 日屆滿，但由於土地至今仍未進行利用，批給仍屬臨時性，按照《土地法》第 48 條第 1 款的規定，臨時批給不可續期。”

42. 基於此，土地管理廳於 2016 年 7 月 14 日透過第 285/DSODEP/2016 號建議書分析有關情況，並建議批准跟進基於租賃期間已過而宣告批給失效的程序，將案卷送交土地委員會發表意見及按照《土地法》第 167 條跟進宣告臨時批給失效的後續程序，運輸工務司司長於 2016 年 7 月 18 日作出同意批示。

43. 承批人透過 6 月 13 日編號為 85744/2016 的申請，請求行政長官根據第 10/2013 號法律第 50 條第 2 款及第 3 款的規定許可批給續期及重新訂定土地的利用期間，因為已超過合同所規定的 25 年的期間，而未利用相關地段的情況不可歸責於承批人。

44. 之後，申請人透過 6 月 20 日編號為 87727/2016 的申請，向行政長官申請修改批給合同。

45. 2016 年 11 月 16 日，行政長官基於第 357/DSODEP/2016 號報告書中所陳述的理由，駁回了租賃批給期間續期及重新訂定相關土地的利用期間的請求，還駁回了批給續期的請求，原因是批給合同已於 2016 年 6 月 20 日失效。

46. 2016 年 8 月 18 日，土地委員會發表如下意見：

## “第101/2016號意見書

第 45/2016 號案卷 - 基於 25 年的批給有效期已於 2016 年 6 月 20 日屆滿，因此建議宣告一幅以租賃制度及免除公開競投方式批予“Companhia de Construção Cheong Kong Limitada.”，位於路環島，石排灣工業區“SQ2”地段，面積 5,980 平方米，由第 167/GM/89 號批示批准並經 1991 年 6 月 21 日簽署的公證書作為憑證的土地臨時批給失效。

### I

1. 透過公佈於一九八九年十二月二十九日第五十二期《澳門政府公報》第四副刊的第 167/GM/89 號批示，批准以租賃制度及免除公開競投方式，將一幅面積 5,980 平方米，位於路環島，石排灣工業區“SQ2”地段的土地批予“Companhia de Construção Cheong Kong Limitada.”，用作設置一間瀝青製造單位，剩餘之露天面積用作設備及原材料之倉儲，以及建造一間供護衛員居住的房屋。上述土地的批給透過於 1991 年 6 月 21 日簽署的公證書作為憑證。

2. 根據批給合同第二條款的規定，租賃有效期為 25 年，由簽署合同公證書之日起計，即於 2016 年 6 月 20 日屆滿。

3. 按照批給合同第五條款的規定，土地的利用總期間為 24 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 1991 年 12 月 28 日。

4. 根據財務跟進資料，承批人已全數支付合同第十條款規定的溢價金澳門幣 1,564,631.00 元。

5. 題述土地標示於物業登記局第 23197 號，其批給所衍生的權利以承批人的名義登錄於第 31047F 號，並附帶一項 2015 年 10 月 15 日由私人公證員甲認證的具物權效力的預約合同的經認證文書，該認證文書於 2015 年 11 月 23 日以[銀行(1)](下簡稱[銀行(1)])名義登錄於該局第 35726F 號，擔保額為澳門幣 2,414,000,000.00 元的設定負擔之承諾，以提供一般銀行便利方式開立信用予承批人。

6. 根據運輸暨工務政務司於 1993 年 8 月 30 日撰寫在 1993 年 8 月 6 日第 063/SOTSDB/93 號報告書上的批示，土地工務運輸司於 1993 年 12 月 2 日透過第 856/8109.1/SOLDEP/93 號公函通知承批人如下內容：

“...由於該地段之選址、高成本和在建設具石排灣特色的基礎設施方面遇到困難，根據尊敬的運輸暨工務政務司於 1993 年 8 月 30 日的批示，作出以下決定：

- 1) 將石排灣一帶地段由工業用途改為住宅用途；
- 2) 將土地調整及劃分工程判給具備技術能力的公司。

於上述的土地調整、景觀整治和批出地段的基礎設施之成本分擔，該等費用由相關承批人承擔，為免出現爭議，有必要取得閣下的書面同意接納修改批給合同，因新的土地用途涉及以下事宜：

- a) 訂定與處置土地預計時間相符的新土地利用期間;
- b) 調整溢價金金額。

倘閣下仍認為該地段應維持工業用途，亦應通知本司，以便批出另一幅等值，更適合作該用途地點的土地，作為交換。

為著儘快開展工作，請閣下於1993年12月20日前給予回覆。”

7. 於1993年12月20日，承批人回覆同意修改土地的用途改為住宅用途。

8. 承批人同意接受改變土地用途後，自2010年3月17日起曾多次要求土地工務運輸局發出街道準線圖。然而，由於「路環石排灣區都市化計劃」的修訂一直未獲行政當局核准，以致承批人多年來未獲發出相關的街道準線圖及未完成土地的利用。

9. 為著配合「路環石排灣區都市化計劃」第一期基建工程的進行，2011年承批人同意行政當局按照該計劃對上述土地之面積及邊界作出調整。

10. 直至2014年《城市規劃法》生效後，承批人於同年5月21日再次向土地工務運輸局申請規劃條件圖。

11. 另一方面，由於租賃期間於2016年屆滿，承批人多次要求行政當局當具條件修改合同時，重新給予25年土地租賃期限，為此，土地管理廳透過2015年6月4日第147/DSODEP/2015號建議書作出

分析，指出引致承批人未能完成土地利用的其他因素包括：

11.1 該區欠缺基建設施；

11.2 行政當局曾通知承批人在「路環石排灣區都市化計劃」修改方案獲核准及批准修改相關合同後，方可利用土地；

11.3 行政當局曾主動要求借用上述土地，協助於該區建造公共房屋工程，以及曾發出相關的土地平整工程准照。

12. 然而，該廳最終認為由於土地仍處於臨時批給狀態，按照第10/2013號法律《土地法》第48條的規定，臨時批給不可續期，故建議將卷案交土地工務運輸局法律廳作分析及發表意見，局長於2015年6月18日作出批示將卷案交跟進批給失效的工作小組作統一處理。

13. 承批人於2015年12月2日透過收件編號08841/GSTOP/EN/2015信函，提出3項申請，1)「因被徵用土地作道路基建而換地」、2)「於租賃期間屆滿前根據1989年的批給合同利用土地」及3)「修改批給合同租賃期間之起始日期」。

14. 及後，於2016年2月3日，[銀行(1)]透過收件編號19730/2016申請書請求在上述土地之租賃有效期內完成地界調整及修改租賃批給合同的程序，以保障該行在該地段上的權益，該行提出此請求的理由為：承批人為了發展上述土地，透過於該地段設定負擔之承諾予該行，向該行取得貸款澳門幣2,414,000,000.00元。然而，由於配合

澳門政府進行「路環石排灣區都市化計劃」及石排灣公屋群項目之基礎建設規劃，上述土地的地界線、面積和位置被重新調整，以致土地的現況與批示、物業登記及地籍圖不符。

15. 土地管理廳透過 2016 年 3 月 8 日第 81/DSODEP/2016 號建議書對該等申請書分析後，結論如下：

15.1 由於換地申請缺乏理據，亦不符合《土地法》第 47 條第一款的規定，故擬否決有關申請；

15.2 該地段現時不具備條件按工業用途進行利用；

15.3 修改租賃期之計算起始日期並不符合《土地法》第 47 條第一款規定的租賃批給的期限不得超過 25 年的規定。

15.4 以及應根據《行政程序法典》第 93 條及續後條文的規定，對有關決定意向進行預先聽證的程序。

16. 運輸工務司司長於 2016 年 6 月 3 日作出同意的批示，土地管理廳於同月 30 日分別通知承批人及[銀行(1)]有關之批示。

17. 於 2016 年 4 月 26 日，[銀行(1)]聯同承批人透過第 63057/2016 申請書再次請求完善上述土地地界及土地用途之土地批給合同修改的行政程序，並須於租賃期內完成有關手續並刊登公報，以明確[銀行(1)]及承批人名下擔保物之有效性、合法性、完整性、真實性與及時性，保障[銀行(1)]與承批人對上述土地的合法權益不受損害。

18. 土地工務運輸局於 2016 年 4 月 26 日發出題述土地之規劃條件圖，而地圖繪製暨地籍局於 5 月 11 日發出有關之地籍圖，因此，承批人分別於 4 月 29 日及 5 月 12 日向土地工務運輸局遞交了該等平面圖以供跟進其修改批給合同之申請。

19. 土地管理廳透過 2016 年 5 月 18 日第 181/DSODEP/2016 號建議書對該等申請作出分析後，按照運輸工務司司長於 2016 年 6 月 13 日作出之批示，土地管理廳於同月 30 日通知承批人根據《土地法》第 119 條第一款(二)項的規定，由於承批人尚未遞交土地的利用計劃，因此，現時不具備條件跟進修改批給合同的申請，以及根據同一法律第 48 條第一款的規定，上述土地的臨時批給不可續期。

20. 根據批給合同第二條款的規定，租賃有效期為 25 年，由簽署合同公證書之日起計，即已於 2016 年 6 月 20 日屆滿，但由於土地至今仍未進行利用，批給仍屬臨時性，按照《土地法》第 48 條第一款的規定，臨時批給不可續期。基於此，土地管理廳於 2016 年 7 月 14 日透過第 285/DSODEP/2016 號建議書分析有關情況，並建議批准跟進基於租賃期間已過而宣告批給失效的程序，將案卷送交土地委員會發表意見及按照《土地法》第 167 條跟進宣告臨時批給失效的後續程序，運輸工務司司長於 2016 年 7 月 18 日作出同意批示。

21. 綜上所述，本委員會經分析案卷，由於有關合同第二條款所定的 25 年的租賃期已於 2016 年 6 月 20 日屆滿，因此有關的臨時批給經已失效(喪失權利的失效)。

事實上，根據第 10/2013 號法律《土地法》第 212 條及第 215 條

而適用於本個案的第 44 條的規定，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(見第 130 條及第 131 條)。

在批給有效期屆滿後，根據《土地法》第 48 條第一款的規定，臨時批給不可續期，而本個案亦不屬於同一法律條文第二款的規定，且有關事實已被證實，故處以失效(租賃期已過)。

同樣地，根據七月五日第 6/80/M 號法律(前《土地法》)的規定，倘批給的性質仍屬臨時性，且土地沒有被利用(第 49 條、第 132 條及第 133 條)，是不可能續期十年，因根據第 55 條第一款的規定，該續期僅適用於屬確定批給。

儘管該批給是自動及直接轉為失效，但為使有關法律狀況轉為確定且不引起爭議，以及清除有關批給所衍生的權利是否已被消滅的法律上不安定性，須按照第 10/2013 號法律第 167 條的規定宣告該批給失效。

基於此，本委員會不反對由於租賃期間已過而宣告題述土地批給失效，按照第 16/2004 號行政法規第 13 條的規定，承批人所繳納的一切溢價金及利息歸澳門特別行政區所有。

## II

土地委員會於 2016 年 8 月 18 日舉行會議，經分析案卷並尤其考慮到 2016 年 7 月 14 日第 285/DSODEP/2016 號建議書內所載的意

見及建議，以及考慮到運輸工務司司長於 2016 年 7 月 18 日在該建議書上所作的批示，本委員會認為基於租賃期間已於 2016 年 6 月 20 日屆滿而導致批給失效，該失效應透過行政長官批示宣告。

2016 年 8 月 18 日於土地委員會。”

47. 運輸工務司司長於 2016 年 9 月 20 日發表如下意見：

#### “意見書

**第 45/2016 號案卷 - 基於 25 年的批給有效期已於 2016 年 6 月 20 日屆滿，因此建議宣告一幅以租賃制度及免除公開招標方式批予“Companhia de Construção Cheong Kong Lda.”，位於路環島，石排灣工業區“SQ2”地段，面積 5,980 平方米的土地臨時批給失效。**

1. 透過公佈於 1989 年 12 月 29 日第 52 期《澳門政府公報》第四副刊的第 167/GM/89 號批示，批准以租賃制度及免除公開招標方式，將一幅面積 5,980 平方米，位於路環島，石排灣工業區“SQ2”地段的土地批予“Companhia de Construção Cheong Kong Lda.”。上述土地的批給透過於 1991 年 6 月 21 日簽訂的公證書作為憑證。

2. 根據批給合同第二條款的規定，租賃的有效期為 25 年，由簽訂有關公證書當日起計，即至 2016 年 6 月 20 日屆滿。

3. 按照合同第三條款的規定，土地用作興建一間瀝青製造單位、剩餘之露天面積用作設備及原材料之倉儲以及建造一間供護衛員居

住的房屋。

4. 由於土地的租賃期已在 2016 年 6 月 20 日屆滿，但土地利用始終沒有完成，因此土地工務運輸局建議批准跟進基於租賃期間之經過而宣告批給失效的程序及將案卷送交土地委員會發表意見。本人於 2016 年 7 月 18 日作出同意批示。

5. 土地委員會於 2016 年 8 月 18 日舉行會議，經分析案卷後，由於土地的租賃期間已過，合同規定的利用無被落實，批給仍屬臨時性，按照第 10/2013 號法律《土地法》第 212 條和第 215 條適用的第 48 條第一款的規定，不予續期。這樣，批給是由於有關租賃期間的經過而被宣告失效(喪失權利的失效)，因此，該失效應透過行政長官批示宣告。

經參閱上述案卷，本人同意有關建議，謹請行政長官 閣下宣告有關批給失效。

二零一六年九月 20 日。

運輸工務司司長

羅立文”

48. 2017 年 3 月 27 日，行政長官作出如下批示(卷宗第 74 頁)：

“同意。因此，根據本批示組成部分的運輸工務司司長二零一

六年九月二十日意見書所載的內容及理由，本人宣告土地委員會第45/2016號案卷所指的以租賃制度及免除公開競投方式的土地批給失效。”

### **三、法律**

#### **1. 要審理的問題**

要審理的是上訴人前面提出的問題，在理由說明方面我們緊跟本終審法院2018年5月23日和2018年12月12日第7/2018號案和第90/2018號案的合議庭裁判，因為在本案內所提出的瑕疵和所闡述的理由都與上述第7/2018號案和第90/2018號案的上訴人所提出的非常相似。

#### **2. 沒有指出已認定事實和未認定事實，也沒有說明理由**

上訴人主張，由於被上訴裁判沒有審理上訴人提出的訴因，沒有指出未認定事實，也沒有說明作出如此事實認定的依據，所以屬

於無效裁判。

本院於 2018 年 5 月 23 日和 2018 年 12 月 12 日分別在第 7/2018 號案和第 90/2018 號案的合議庭裁判中所撰寫的理由說明在此視為完全轉錄，因而裁定就相關瑕疵提出的爭辯理由不成立。

### 3. 新舊《土地法》在時間上的適用

在開始審理與被上訴行政行為和被上訴裁判就所提出的瑕疵作出的回答相關的問題之前，要先確定對本案中作出的批給失效之宣告應適用哪部法律，是新《土地法》還是舊《土地法》(7 月 5 日第 6/80/M 號法律)。

本院於 2018 年 5 月 23 日和 2018 年 12 月 12 日分別在第 7/2018 號案和第 90/2018 號案的合議庭裁判中所撰寫的理由說明在此視為完全轉錄。

### 4. 澳門特別行政區境內的國有土地制度，特別是以租賃方式作

出的都市性土地或具有都市利益的土地的有償批給，以及新《土地法》中租賃批給合同的失效

接下來，要知道因期限屆滿而失效是否屬於懲罰性失效的一種情況，因為失效不會自動發生，而需要行政當局證實所規定的條件未獲履行，也就是說，是否只有在證實了未利用土地的原因可歸責於承批人時，才能宣告失效。

本院於 2018 年 5 月 23 日和 2018 年 12 月 12 日分別在第 7/2018 號案和第 90/2018 號案的合議庭裁判中所撰寫的理由說明於此視為完全轉錄。

## 5. 不適用《民法典》第 323 條之規定的錯誤

上訴人認為，行政當局多次承認了其對相關地段進行利用的權利，根據《民法典》第 323 條第 2 款的規定，該事實阻礙失效的發生。

為此，上訴人援引了一份建設計劃協調局的報告(上訴陳述第 95 條)，並提出未有該區的都市化計劃、相關土地被當局使用以及批給

標的變更等事實。

《民法典》第 323 條規定：

### 第三百二十三條

#### (阻礙失效之原因)

一、唯在法定或約定之期間內作出法律或約定賦予阻卻作用之行為，方阻礙失效之發生。

二、然而，如有關期間係由合同定出或屬法律對可予處分之權利所定出之期間，則權利人應行使權利予以針對之人承認權利時，亦阻礙失效之發生。

上訴人所提出的事實(未有該區的都市化計劃、相關土地被當局使用以及批給標的變更)並非對上訴人任何權利所作的任何承認。

至於建設計劃協調局的報告，不論該報告內容為何，都絕不可能構成澳門特區對上訴人任何權利的承認，因為由行政當局的技術員乃至局長編制的機構內部報告不代表亦不約束澳門特區，因此絕不可能承認上訴人的任何權利。

更何況我們首先要弄清楚的問題是，澳門特區的相關權利是否屬於可予處分的權利，因為僅當所涉及的是可予處分的權利時，方適用《民法典》第 323 條第 2 款的規定。

#### **6. 違反了公正原則、保護信任原則、善意原則、平等原則、無私原則以及適度原則，並存在濫用權利的情況**

從上文所述可以清楚地得出，我們認為面對現行《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。

因此，這裡不適用自由裁量行為所特有的瑕疵，例如違反《行政程序法典》第 5 條、第 7 條和第 8 條所規定的行政法的一般原則，也就是公正原則、保護信任原則、無私原則、善意原則及適度原則。

關於違反這些原則以及濫用權利的問題，本院於 2018 年 5 月 23 日和 2018 年 12 月 12 日分別在第 7/2018 號案和第 90/2018 號案的合議庭裁判中所撰寫的理由說明在此視為完全轉錄。

## 7. 未對利害關係人進行預先聽證

關於上訴人所提出的未對利害關係人進行預先聽證的問題，本院於 2018 年 5 月 23 日和 2018 年 12 月 12 日分別在第 7/2018 號案和第 90/2018 號案的合議庭裁判中所撰寫的理由說明在此視為完全轉錄，因而裁定瑕疵理由不成立。

## 四、決定

綜上所述，合議庭裁定上訴敗訴。

作出通知時附同 2018 年 5 月 23 日和 2018 年 12 月 12 日在第 7/2018 號案和第 90/2018 號案所作的合議庭裁判副本。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費訂為 12 個計算單位。

2019 年 3 月 13 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