

澳門特別行政區終審法院合議庭裁判

概述

一、甲，總部設於里斯本，針對運輸工務司司長於 2023 年 11 月 1 日作出的批示向中級法院提起司法上訴。該批示宣告解除一幅以租賃制度批出，位於路環島，面積為 7,500 平方米，在案卷內已適當識別之土地的批給合同(見卷宗第 2 頁至第 26 頁，連同將在下文提及的頁碼，相關內容為所有法律效力在此視為已轉錄)。

*

透過於 2024 年 9 月 12 日(第 17/2024 號案)所作的合議庭裁判，該上訴被裁定敗訴(見第 469 頁至第 490 頁)。

*

上訴人不服該裁判，提起本上訴，並提出如下結論：

『1. 中級法院透過 2024 年 9 月 12 日的合議庭裁判(“被上訴決定”)當中裁定“鑒於以上所述的所有內容和理由，中級法院的法官們一致認為該上訴不成立，維持被上訴的決定。”

2. 上訴人不服有關判決，在尊重原審判決的前提下，認為原審判決有以下瑕疵：

i. 判決無效：缺乏理由陳述

ii. 事實事宜不足

iii. 判決無效：遺漏審理

iv. 判決無效：所持依據與所作裁判相矛盾

v. 錯誤適用法律

i. 判決無效：缺乏理由陳述

3. 原審法院在原審判決中，從未考慮過上訴人在司法上訴狀中提及的事實。

4. 特別是關於妨礙上訴人使用涉案土地、上訴人持續（包括在 2019 年 10 月後）在涉案土地上為藥物依賴者提供戒毒康復服務的事實，以及上訴人對土地委員會第 76/2023 號意見書中第 12 至 15 點進行反駁的事實，尤其係司法上訴狀中第 68 至 80、86 至 106 條事實。

5. 但在其說明理由部份，既無解釋為何將土地委員會的通知書及建議書的內容視為已證／有用事實之原因，也無解釋為何司法上訴狀的事實不被視為已證／有用事實之原因，以及不考慮 2024 年 5 月 8 日庭審中證人證言之原因。

6. 根據《行政訴訟法典》第 76 條之規定，判決及合議庭裁判應詳細列明已獲證實之事實，以及適當說明有關理由。

7. 而同一法典補充適用《民事訴訟法典》第 571 條第 1 款 b) 項之規定，因為本案中並未有詳細列明作為裁判理由之事實依據之判決，因此應視為無效之判決。

ii. 事實事宜不足

8. 在司法上訴中，法院須查明被上訴的行政行為當中所援引的事實以及上訴人在司法上訴中所提出的事實是否屬實，否則，便存在事實事宜的不足，根據經《行政訴訟法典》第1條補充適用的《民事訴訟法典》第650條的規定，導致事實方面的審判被撤銷。（終審法院2013年3月6日在第5/2013號案中所作的合議庭裁判）

9. 上訴人在司法上訴狀中，陳述了大量上訴人持續在涉案土地上為藥物依賴者提供戒毒康復服務的事實、在某些時段暫時無可能使用涉案土地的原因，以及對土地委員會第76/2023號意見書中第12至15點進行反駁的事實，但被上訴裁判完全沒有考慮這些事實。

10. 尤其透過司法上訴狀第94至98點所指的事實，可印證上訴人對涉案土地的使用從未停止。

11. 因此，被上訴裁判中，不存在任何司法上訴人「對土地的使用偏離批給的目的」、「從未實現土地的批給目的」甚至「涉案土地的批給目的在某個時刻沒有正在被實現」的事實。

12. 由於被上訴裁判沒有對其關於事實事宜認定方面作出任何理由說明，終審法院也就無法進行任何審理，根據《民事訴訟法典》第650條的規定，

鑒於事實事宜的不足，應撤銷原審法院關於事實方面的裁判，命令將案件退回至中級法院，並對本案重新進行審理，尤其包括：司法上訴狀第 68 至 80、86 至 106 條事實。

iii. 判決無效：遺漏審理

13. 上訴人在其司法上訴中，提出了被訴行為沾有錯誤適用《土地法》第 169 條第 1 款第(三)項規定的瑕疵，具體是被訴行為把該條文後半部分「*não estejam, em qualquer momento, a ser prosseguidos*」的表述，理解為「在某個時刻沒有被實現」，是對有關法律規定的錯誤適用。

14. 被上訴裁判完全沒有對上訴人以上提出的瑕疵作出任何實質審理，只是形式上發表了意見。

15. 然而，其係如被訴行為一樣，以「土地批給目的在某個時刻沒有被實現」——儘管上訴人絕對不認同這個事實為真實——作為《土地法》第 169 條第 1 款第(三)項所規範的前提去分析有關事實提前是否獲得滿足，卻完全沒有分析「土地批給目的在某個時刻沒有被實現」是否就滿足該條文所規範的前提。

16. 被上訴裁判中，原審法院僅完全轉錄助理檢察長 閣下之見解，認定基於自 2019 年 10 月以後，上訴人沒有再在涉案土地上為藥物依賴者提供戒毒康復服務，並因而違反了批給合同的義務，符合解除批給的前提，故同樣未

對上訴人所提出的違反《土地法》第 169 條第 1 款第(三)項規定的瑕疵作出實質審理。

iv. 判決無效：所持依據與所作裁判相矛盾

17. 當法官提出的依據在邏輯上沒有導致裁判中的結果，而是導致了相矛盾或至少不同方向的結果時，存在所持依據與所作裁判相矛盾的瑕疵。(中級法院 2006 年 2 月 16 日在第 156/2005 號案中所作的合議庭裁判)

18. 在對《土地法》第 169 條第 1 款第(三)項的規定進行正確理解的前提下，根據原審法院所認定的事實，在邏輯上係不會導致被上訴裁判中的結果，因為被上訴裁判認定上訴人係在 2019 年 10 月後，才暫時沒有再在涉案土地上為藥物依賴者提供戒毒康復服務。

19. 被上訴裁判不否認的是，在該日子之前，上訴人一直按批給合同使用涉案土地。

20. 《土地法》第 169 條第 1 款第(三)項的規定的解除前提是承批人作出一使用行為，而該使用行為偏離了原本的批給目的，或批給目的從來都沒有被實現。

21. 面對所認定的事實框架，原審法院作出了一個與法律規定相矛盾的決定，並因而沾有判決無效的瑕疵。

v. 錯誤適用法律

22. 被上訴裁判的見解實與《土地法》第169條第1款第(三)項的規定欠缺最基本的文字對應。

23. 《土地法》第169條第1款第(三)項訂定的解除前提是：(1)承批人作出一使用行為，而該使用行為偏離了原本的批給目的；或(2)批給目的從來都沒有被實現。被訴行為認定的事實結論，與以上任一情況均不相符。

24. 此外，中級法院第915/2020號裁判書確認司法上訴人已完成了對涉案土地的利用，認定上訴人在涉案土地上興建的建築物符合批給目的，而裁判中提及的土地委員會第65/2020號意見書亦指出涉案土地確實有被用作批給用途。

25. 本案例中，沒有任何事實顯示，上訴人將涉案土地用於建造“一系列樓宇，以設立戒毒康復中心”以外的建築物，或者將有關建築物用於“社會設施(住房、學校、辦公室和車間)”以外的用途，或者將建築物附近的地段用於“果園、菜園、運動場和花園”以外的用途。

26. 被上訴裁判把《土地法》第169條第1款第(三)項後半部分「*não estejam, em qualquer momento, a ser prosseguidos*」的表述，理解為「在某個時刻沒有被實現」，無論是從該條文的中文抑或葡文文義作理解，都是完全錯誤的。

27. 倘如被上訴裁判那樣，錯誤的理解及適用《土地法》第169條第1款第（三）項的規定，全澳門所有已沒有上蓋的批給地段、全澳門所有空置的批給地段、以及全澳門即使正常使用但在工務局人員前往時未見到使用者的批給地段，都將被全部解除批給合同收回，而這將構成對有關條款的完全曲解。

28. 另一方面，以《土地法》第169條為依據解除批給合同的前提，是承批人在有過錯的情況下不履行批給合同。

29. 然而，根據被上訴裁判的事實框架及思路，上訴人係基於社工局在2019年10月與其終止合作關係後，停止在涉案土地上為藥物依賴者提供戒毒康復服務，這屬於一第三人的行為，與上訴人沒有關係。

30. 更重要的是，社工局在與戒毒中心終止合作關係的幾個月之前，時任社會文化司司長已經同意與戒毒中心重新簽訂設立“澳門青年挑戰綜合服務中心”之合作協議，繼續與涉案土地上的戒毒中心展開長期合作，後來只是因為得悉涉案土地批給期限將要屆滿，方終止與戒毒中心的合作關係。

31. 可是，上述宣告土地批給失效之行為已透過中級法院第915/2020號案的合議庭裁判撤銷，即導致社工局與戒毒中心終止合作關係的理由係不應存在。

32. 是故，即便基於被上訴裁判已認定的事實，上訴人停止在涉案土地上為藥物依賴者提供戒毒康復服務，亦不是基於本身可歸責於上訴人的原因。

33. 事實上，文件會說話。在本案中，同樣載於本司法上訴卷宗的工務局第 8125.03 號卷宗已經清楚顯示，政府各部門先設立一個目標（即終止涉案土地的批給），再連同各個不同部門，羅織所謂的「事實」，以便把涉案土地規劃作為永久危險品儲存倉。

34. 由此，直接促成社工局終止與“青年挑戰戒毒中心”的合作關係，並引伸了後續的社工局清走物資、工務局勒遷、社工局終止水錶等事宜。

35. 政府對於涉案土地的規劃和道路工程的安排，也妨礙了上訴人恢復戒毒中心運作的工作。

36. 甚至連職責在於「維持公共秩序及安寧；預防、偵查及打擊犯罪；維護公共及私人財產，管制非法移民，負責出入境工作以及管制及監察車輛與行人之通行」的治安警察局也被要求參與其中。

37. 然而，千方百計阻撓上訴人對涉案土地的使用的始作俑者，現時指上訴人在一段時間內未能順利在涉案土地上運作戒毒中心，竟反過來說要解除涉案土地的批給，這將遠超自由裁量權的界限及對政府的公信造成不可扭轉的損害。

38. 另外，根據本案卷宗顯示的資料，能肯定的是，上訴人自 1990 年獲批給涉案地段以來，一直在其上提供戒毒康復服務。

39. 同樣根據工務局第 8125.03 號卷宗可顯示，行政當局有意在涉案土

地上規劃建設永久危險品儲存倉，又或計劃不再由上訴人為社區提供戒毒服務。

40. 為達致有關目的，行政當局其實可以考慮運用《行政程序法典》第167條c)項規範的基於公共利益的解除機制，又或《土地法》第20條、第12/92/M號法律及第43/97/M號法令所規範的徵收制度，並向司法上訴人作出相應補償，而不是如被訴行為那樣，以錯誤的法律和事實為基礎為之。

綜上所述，懇請法官閣下裁定上訴理由成立，並基於以下理由，廢止原審判決：

1. 《行政訴訟法典》第149條第1款援引《民事訴訟法典》第571條第1款b)項，因缺乏對於事實之理由陳述，原審判決為無效；

2. 《行政訴訟法典》第149條第1款援引《民事訴訟法典》第571條第1款d)項，因遺漏審理，原審判決為無效；

3. 《行政訴訟法典》第149條第1款援引《民事訴訟法典》第571條第1款c)項，因所持依據與所作裁判相矛盾，原審判決為無效；

4. 錯誤適用法律。

倘以上請求未獲法官閣下接納，作為補充，請求基於事實事宜之不足，根據《民事訴訟法典》第650條第1款的規定，命令將案件退回至中級法院，並對本案重新進行審理並，特別係司法上訴狀中第68至80、86至106條事實。』（見卷宗第540頁至第553頁背頁及附卷第4頁至第7頁）。

*

被上訴實體作出上訴答辯，認為上訴理由不成立(見第 560 頁至第 574 頁)。卷宗上呈至本院後，檢察院代表在檢閱卷宗時發表意見，亦認為上訴理由不成立(見第 583 頁至第 584 頁背頁)。

*

現予以審理。

理由說明

事實

二、中級法院認定了以下事實：

「事由：位於路環島，鄰近昔日痲瘋院，面積 7,500 平方米的土地。宣告解除批給。土地委員會第 27/2023 號案卷。土地管理廳第 8125.04 號案卷。

通知。

1. 謹就上述事宜通知 閣下，透過公佈於二零二三年十一月十五日第 46 期《澳門特別行政區公報》第二組的第 38/2023 號運輸工務司司長批示，公佈了其行使第 184/2019 號行政命令第一款授予的執行權限，透過二零二三年十一月一日批示，根據及基於作為該批示組成部分的土地委員會第 76/2023 號意見書，宣告由甲曾持有的該幅面積 7,500 平方米，位於路環島，鄰近昔日痲瘋院，標示於物業登記局 B94K 冊第 293 頁第 22768 號的土地由於未有實現批出土地的目的，因此解除其以有償租賃方式的批給。

2. 基於上款所述的解除，將該土地上的任何形式改善物在無任何責任或負擔下歸屬澳門特別行政區，甲無權收取任何賠償，有關土地將納入國家私產。

3. 根據由第 7/2004 號法律、第 9/2004 號法律、第 9/2009 號法律及第 4/2019 號法律修改的第 9/1999 號法律第三十六條(八)項(2)分項以及由十二月十三日第 110/99/M 號法令核准的《行政訴訟法典》第二十五條第二款(a)項及第二十六條第二款(b)項的規定，得於收到本通知後三十日內就宣告解除的行為，向中級法院提出司法上訴。

4. 根據由十月十一日第 57/99/M 號法令核准的《行政程序法典》第一百四十八條第一款及第一百四十九條的規定，甲亦可於十五日內向作出行為者提出聲明異議。

5. 根據由十月十一日第 57/99/M 號法令核准的《行政程序法典》第六十

四條的規定，利害關係人可於辦公時間內，前往位於澳門馬交石炮台馬路 33 號 18 樓的土地工務局技術輔助處查閱該土地委員會案卷，並可藉支付應繳金額，申請發出有關文件的證明、複製本或經認證的聲明書。

二零二三年十一月十五日。

第 76/2023 號意見書

第 27/2023 號案卷 - 基於未能實現合同所定的土地使用的用途，因此建議解除一幅以租賃制度及免除公開招標方式批予甲，面積 7,500 平方米，位於路環島，鄰近昔日痲瘋院的批給。

I

1. 透過公佈於 1990 年 12 月 26 日第 52 期《澳門政府公報》副刊的第 161/SATOP/90 號批示，批准以租賃制度及免除公開招標方式將一幅面積為 7,500 平方米，位於路環島，鄰近昔日痲瘋院的土地批給予甲。

2. 該批給已於物業登記局作出登記，土地標示於第 B49K 冊第 293 頁第 22768 號，而批給所衍生的權利則以承批人的名義登錄於第 B36K 冊第 285 頁第 9102 號。

3. 根據上述批給合同第二條款第 1 款的規定，土地批給的有效期為 25 年，由訂立有關公證契約之日起計。

4. 根據該批給合同第三條款的規定，土地用作興建一組藥物依賴者康復中心的樓宇。

5. 及後，基於需將土地上已存在的昔日癲瘋院的建築面積納入上述第三條款所指用作社會設施用途的建築面積，故透過公佈於1991年4月29日第17期《澳門政府公報》的第73/SATOP/1991號批示核准的合同修改上述條款及租金的條款。

6. 根據7月29日第8/91/M號法律第四條的規定，上述批給合同和修改批給合同是以第161/SATOP/90號批示和第73/SATOP/1991號批示作為憑證。

II

7. 承批人於2006年與社會工作局簽訂了興建該藥物依賴者康復中心設施的合作協議，並於2003年建成一座女子戒毒中心和於2007年建成一座男子戒毒中心，兩項工程都是由社會工作局推動的。然而土地工務運輸局從未對該兩座建築物發出使用准照。

8. 該協議於2019年終止，當時已沒有住院的治療藥物依賴者。

9. 由於土地批給的期限已於2015年12月25日屆滿，行政當局認為承批人沒有在初始批給期限內完成土地的利用，且其亦沒有獲發出證明土地已完成利用的使用准照，故該批給仍維持臨時性質，因此，透過運輸工務司司長於2020年8月5日作出並公佈於2020年8月19日第34期《澳門特別行政區公報》

第二組的第 43/2020 號運輸工務司司長批示，宣告該土地批給失效。

10. 承批人針對上述決定提起了司法上訴，中級法院透過第 915/2020 號卷宗的合議庭裁判裁定上訴理由成立，認為土地的利用已經完成，儘管是由社會工作局根據合作協議提出的，但由於有關工程是由公共機構進行的，並不需要發出使用准照，因此該准照並非必須。

11. 此外，中級法院亦指出，不論批給是否確定，至少自 2019 年起，沒有繼續批給用途此一事實並不構成宣告失效的依據，而是作為第 10/2013 號法律(《土地法》)第一百六十九條第一款第(三)項規定解除合同的依據。

III

12. 自 2022 年起，土地工務局曾多次派員前往上述土地進行盤查，根據相關的筆錄，證實沒有任何跡象顯示土地上的建築物正在使用，即土地並沒有用作批給合同所指定的用途。

13. 為確認有關情況，土地工務局曾請求治安警察局到該地點進行巡查，以便確認土地上的設施是否仍在進行活動。治安警察局指出於 2022 年 4 月 7 日至 5 月 10 日及 2023 年 3 月 26 日至 4 月 11 日巡查期間，並沒有發現任何跡象顯示相關場所正進行藥物依賴者的復康活動。

14. 另外，經向社會工作局要求，該局透過第 019/DJD-DPT/2022 號和 008/DJD-DPT/2023 號公函作出澄清，指出自 2013 年起，藥物依賴者康復中心

的入住人數逐年減少，至 2019 年全年入住人數僅 3 人，並於 2019 年 10 月起已沒有個案入住，該局於 2019 年 10 月起終止對該機構的定期資助，並於 2020 年 6 月全面終止與承批人的合作，該局人員於 11 月 24 日至 12 月 1 日期間到場收回由該局提供的所有設備及材料。

15. 此外，澳門自來水股份有限公司提供一份由 2019 年 1 月起該地點的用水量表，指出自 2021 年 9 月起已停止向該地點供水，而澳門電力股份有限公司亦指出自 2021 年中旬起，藥物依賴者康復中心的使用電量少於以往的一半，有些情況下，用電量約為平時的十分之一。

IV

16. 概括而言，因應上述的事實，土地工務局法律廳在 2023 年 7 月 18 日第 7571/0057/DJU/2023 號報告書中認為，有強烈跡象顯示承批人沒有在獲批給的土地上繼續從事藥物依賴者康復的工作，而該工作正是以租賃制度及免除公開招標方式批給該土地的依據，這明顯違反了按照合同規定的用途使用土地的義務。

17. 經分析後，法律廳指出這一義務的不履行在法律上有明確的處罰，因為第 10/2013 號法律(《土地法》)第一百六十九條第一款第(三)項規定，當租賃批給的原定目的未被實現時，在任何時候，可解除該批給。

18. 這一規定的理由是為了對不履行按其使用能力及才能使用土地的義務作處罰，以及確保土地正被利用並繼續進行指定用途的這一公共利益。

19. 考慮到《土地法》第一百六十九條的規定，解除批給屬於批給實體的自由裁量範圍，其必須在適當及適時的前提下作出決定，並遵守合法性原則和謀求公共利益原則。

20. 自此，該廳認為鑑於承批人無意使用相關的設施，亦不從事藥物依賴者復康的活動，故批給實體可對土地進行其他使用，或允許承批人以外的其他真正致力於從事該用途和實現該目的的實體使用，故維持批給的決定並不是最符合謀求批給的公共利益的決定，因此，現時土地所處的狀況不應一再拖延，故解除批給才是最適當、公平和公正的決定。

21. 基此，法律廳建議根據第 10/2013 號法律(《土地法》)第一百六十九條第一款(三)項的規定，宣告解除題述土地的批給，並根據《行政程序法典》第九十三條及後續條文的規定，在作出最終決定前給予承批人一個期間，以便其在對利害關係人的聽證中就解除批給的決定意向發表意見。

22. 運輸工務司司長於 2023 年 7 月 21 日在該報告書上作出同意及訂定期間為 10 日的批示。

V

23. 土地工務局透過 2023 年 7 月 24 日第 17676/746/DSO/2023 號公函通知承批人的代理律師，以便其自收到通知書之日起計 10 日內，對宣告解除批給的決定意向發表書面意見。

24. 承批人的代理律師於 2023 年 8 月 4 日提交了書面回覆，請求對事實進行調查和終止解除批給的程序，主要提出了以下的理由：

24.1 中級法院第 915/2020 號卷宗的合議庭裁判並未有如法律廳第 XXXX/00057/DJU/2023 號報告書第 11 點所指，認定批給用途至少自 2019 年起已不再實現的事實。

24.2 土地上建有一組藥物依賴者康復中心的樓宇，已符合批給合同所指的目的，且承批人並沒有將樓宇用作其他用途，對於已完全利用並轉為確定的都市房地產的使用，應適用第 6/99/M 號法律，而不是第 10/2013 號法律(《土地法》)第一百六十九條第一款第(三)項的規定。

24.3 承批人認為中級法院第 915/2020 號卷宗的合議庭裁判第 rrr) 至 uuu) 點已確認其戒毒工作，承批人亦列出其於 2019 年 4 月至 2023 年 7 月期間舉辦的禁毒活動，並表示藥物依賴者康復中心在面對如司法訴訟、社會工作局搬走物資和設備、道路工程施工及新冠疫情爆發等多項困難時的繼續運作，由此可見，承批人並沒有停止對土地的利用。

24.4 承批人認為解除批給的法定要件並不存在，基於土地的利用已完成且批給已轉為確定，物業已經屬於受《澳門特別行政區基本法》保護的私有財產，行政當局沒有自由裁量權解除批給。

24.5 最後，承批人請求採取多項調查措施，包括由土地工務局致函澳門自來水股份有限公司、公共建設局及交通事務局請求提供資訊以確定事實，分

析同類案卷及聽取人證。

25. 為分析承批人提出的理由，法律廳作成了 2023 年 9 月 13 日第 XXXXX/77/DJU/2023 報告書，在此視為完全轉錄，當中尤為重要者如下：

25.1 與承批人的說法相反，在該廳第 XXXX/00057/DJU/2023 號報告書第 11 點中，無論明示或暗示也沒有指出行政當局從第 915/2020 號卷宗的合議庭裁判推斷出中級法院認定土地自 2019 年後沒有被利用，上述第 11 點僅表示根據中級法院所指，行政當局指出批給用途在 2019 年沒有再實現之依據，並不足以構成宣告失效的理由，而是根據第 10/2013 號法律第一百六十九條第一款第 (三) 項的規定解除合同的依據。

25.2 關於 12 月 17 日第 6/99/M 號法律《都市房地產的使用規範》的適用，法律廳並不同意承批人的意見，因為這裡的問題是批給用途或土地批出的目的，而非房地產的不當使用。儘管如此，第 6/99/M 號法律的適用並不排除《土地法》的適用。

25.3 此外，承批人似乎混淆了實現批給用途的義務或土地批給的目的與利用土地的義務，即使完成興建一組藥物依賴者康復中心的樓宇亦只能說明有關土地已被利用，但這並不意味著實現了該用途。

25.4 第 XXXX/00057/DJU/2023 號報告書所描述的事實，即土地上沒有任何使用樓宇的跡象，這顯示批給的目的，即藥物依賴者的康復，並沒有得到實現，而這正是解除批給的前提。

25.5 對於自 2019 年起在該土地上所進行的活動，經分析該等活動的內容，法律廳認為該等活動與藥物依賴者的治療和康復沒有任何關係，亦即與住宿服務的治療階段無關。事實上，自 2019 年 10 月起，該復康中心一直沒有濫藥者入住，再者，藥物依賴者的治療和康復是一項長期性的社會服務，正如社工局表示，即使在疫情期間，亦沒有停止該服務。

25.6 關於承批人聲稱行政當局沒有自由裁量權宣告解除批給，該廳重申在第 XXXX/00057/DJU/2023 號報告書中關於這一事宜的內容。該廳在分析承批人的回覆時強調，儘管沒有禁止民法(《民法典》)適用於承批人對樓宇所持有的臨時私有財產權，但眾所周知，這一權利來自於透過土地租賃批給所衍生的在他人(國家的)土地上進行建設的權利，因此，這裡所涉及的複合物權受《土地法》約束，而且，就正如《土地法》第四十一條的規定所指出的那樣。

25.7 最後，該廳認為行政卷宗內的文件是適當並足以對土地的情況進行分析，與本案決定具意義的事實均可通過書面證據來證明，因此，無需致函其他實體、調查其他案卷和聽取承批人所要求的證人。

26. 基此，法律廳認為承批人所提出的理據並不能改變擬作出的決定，應維持解除題述土地的租賃批給之決定意向。

27. 運輸工務司司長於 2023 年 9 月 14 日在該報告書上作出同意的批示。

28. 綜上所述，考慮到 2023 年 7 月 18 日第 XXXX/00057/DJU/2023 號報告書和 9 月 13 日第 XXXXX/77/DJU/2023 號報告書所載的事實，以及其中的分

析及衡量，有關內容在此視為完全轉錄，本委員會同意土地工務局的¹理解，即已證實《土地法》第一百六十九條第一款第(三)項所規定的解除批給的前題。

VI

土地委員會於2023年10月5日舉行會議，經分析案卷，並考慮到2023年7月18日第XXXX/00057/DJU/2023號及9月13日第XXXXX/77/DJU/2023報告書及其內所載的意見，本委員會認為，基於承批人對土地的使用未能實現土地批給的目的，故應按照第10/2013號法律(《土地法》)第一百六十九條第一款第(三)項的規定，解除土地租賃批給。

2023年10月5日於土地委員會。」(見第482頁背頁至第485頁背頁及第177頁背頁至第183頁)。

法律

三、上訴人甲不服中級法院在其(之前提起的)司法上訴中所作的決定，提起了本(司法裁判的)上訴，請求撤銷被上訴的合議庭裁判，並對案卷內所指明的運輸工務司司長於2023年11月1日作出的宣告“解除土地的租賃批給合同”的批示產生法定和自然後果。

現在就讓我們看上訴人是否有道理。

先來看中級法院駁回現上訴人(之前提起的)司法上訴的理由。

在被上訴的合議庭裁判中，中級法院採納了檢察院在案卷內提交的意見書中提出的見解，並做出了如下闡述：

『針對上訴人所提出的問題，駐中級法院的檢察院司法官提出以下觀點：

“(……)1.

甲，認別資料詳載於卷宗，提起本司法上訴，請求撤銷運輸工務司司長於 2023 年 11 月 1 日作出的批示。該批示宣告解除一幅以租賃制度批出，面積為 7,500 平方米、位於路環島、鄰近昔日癲瘋院、標示於物業登記局第 B94K 冊第 293 頁第 22768 號的土地的有償批給合同。

被上訴實體依規則被傳喚後，提交了答辯狀，認為司法上訴理由不成立。

2.(i.)

上訴人指出被上訴行為沾有的第一項瑕疵是欠缺理由說明。

在保留應有尊重的前提下，我們認為此主張沒有道理。具體理由如下：

眾所周知，根據《行政程序法典》第 114 條第 1 款 b 項和第 115 條第 1 款的規

定，行政當局有說明理由的法定義務，該義務應以明示方式作出，並透過扼要闡述有關決定之事實依據及法律依據，尤其是那些以任何方式否認、消滅、限制或損害權利或受法律保護之利益的行政行為。

人們普遍認為，行政行為說明理由的義務在本質上具有促使行政機關對決定進行反思的內在功能，並具有使市民在接受決定或透過司法途徑面對決定之間作出有意識的選擇的對外或保證性的外在功能（見中級法院 2011 年 12 月 7 日在第 510/2010 號案中作出的合議庭裁判，以及其他眾多裁判）。因此，只要行政行為的相對人處於一般相對人的地位時，能夠了解其決定的理由，並在必要時能夠以明瞭的方式對其提出質疑，即可認為該行為已充分說明理由。

在本案中，經分析被上訴行為的理由說明，我們認為，正如前文所述，行政當局並非沒有履行上訴人所指的作出形式上的理由說明的法定義務。事實上，被上訴行為的文本中清楚載明了被上訴實體宣告解除本案租賃批給的事實理由和法律理由。此外，與上訴人所主張的相反，行政當局並非沒有具體說明土地的使用如何偏離批給的目的或者該目的為何未被實現（見起訴狀第 11 條）。只要看一下被上訴行為的內容便可知道，行政當局是以“上訴人至少四年沒有在相關土地上從事戒毒康復的工作，而該工作正是租賃批給的初衷及依據”這一事實為理由作出該行為的。因此，面對上述行為，一個普通的行政相對人處於上訴人的位置，不可能不知道導致作出有關行政行為的原因。此外，從對本司法上訴的起訴狀的簡單解讀中可以清楚地看到，上訴人對被質疑行為的理據有充分的了解，且在此擬爭論的真正問題與履行所謂的形式上的理由說明義務無關，而是與被質疑行為的實質理據本身有關，上訴人實際上是不認同這些理據。

(ii.) 上訴人還提出被上訴的行政行為存在適用法律的錯誤及事實前提的錯誤，此外，還提出倘有的土地未被使用的情況不可歸責於上訴人，因此，據其所言，行政當局不得宣告解除土地的批給合同。

(ii.1.)

按照邏輯，讓我們先來審查所提出的事實前提錯誤的瑕疵。

我們知道，當發現作出行政決定者在作出行政決定時所基於的前提與在具體個案中確實存在該前提存在分歧時，便會出現事實前提的錯誤。這一分歧是由於在行政決定中考慮了未認定的事實或與實際情況不符的事實，或者說，導致作出的行政行為的事實依據不存在，或者至少不存在符合作出行為者所設想的規模或形態的事實依據。

在本案中，正如我們前面已經提到的，上訴人所爭論的行政行為的事實前提是在其至少四年的時間內沒有從事戒毒康復工作。關於這一事實前提，我們認為該前提在卷宗內已被證實。事實上，從社會工作局於 2020 年 5 月 14 日通過上訴人本人在起訴狀第 65 條提及的第 018/DJD-DTTR/2020 號公函向當時的土地工務運輸局作出的通知中得知，自 2019 年 8 月起，在批給土地上的設施不再提供戒毒康復服務，而社會工作局與上訴人之間的合作已於 2019 年 10 月終止。自此之後，戒毒中心未再接收任何藥物依賴者。社會工作局此份通知的內容通過其他確鑿證實的輔助性事實予以證實，如用水和用電紀錄，這些紀錄表明上訴人在相關期間並沒有從事與戒毒者康復有關的工作。這其實是很容易理解的。事實上，從一開始，上訴人的工作就是通過社會工作局與行政當局緊密合作下開展的，屬於一種公私合營的模式。我們認為，社會工作局

為上訴人的工作提供了支持並賦予其意義，這是一個不能迴避的事實。因此，當社會工作局的“水龍頭”關閉時，如果允許我們這樣表達，上訴人在相關土地上修建的設施內所開展的戒毒康復工作便不可避免地逐漸衰落，直至終結（請注意，相關樓宇的興建亦是由社會工作局根據與上訴人簽訂的“合作協議”推動的）。

因此，我們認為，被上訴行為並不存在事實前提錯誤。

(ii.2)

既然已經證明上訴人從2019年10月起便不再在批給土地上開展戒毒康復工作，那麼行政當局是否有正當性作出宣告解除批給合同的被上訴行為呢？

在提出這一問題的同時，我們實際上已經進入了上訴人指出被上訴行為存在的另外兩項瑕疵的審理，即在對《土地法》第169條第1款(三)項的解釋和適用中存在錯誤的違反法律的瑕疵。

讓我們來看一看。

(ii.2.1)

根據上述法律規定，行政長官可在“土地的使用偏離批給的目的或該等目的從未實現”時，解除租賃批給，無論該批給是否屬確定性批給。正如我們所看到的，行政當局認為上訴人沒有實現批給該土地的目的，這使得我們不得不去探究該等目的究竟是什麼。關於這方面，要注意的是本案土地的租賃批給合同第三條款的規定，根據該條款，該土地旨在“用於興建一系列樓宇，以設立戒毒康復中心”。也就是說，批給該土

地是為了在應興建的設施內開展藥物依賴者的治療和康復工作。

這樣，由於已證實上訴人自 2019 年 10 月起不再在批給土地上興建的治療中心對藥物依賴人士進行治療，我們可以肯定已經符合《土地法》第 169 條第 1 款(三)項的規定，確切地說，自該日起，批給目的不再實現。因此，在這一點上，行政當局並不存在上訴人所指的法律解釋及適用上的錯誤。

(ii.2.2)

然而，上訴人還提出了另一理據來支持其請求。據其所言，土地未被使用的情況不可歸責於上訴人，因此，行政當局不能解除批給。

在保留應有尊重的前提下，我們認為上訴人在這個問題上同樣缺乏理由。

我們同意上訴人的觀點，即《土地法》第 169 條所規定的合同解除具有處罰性質，因此，與《行政程序法典》第 167 條 c 項所規定的因公共利益而必須解除合同有所不同。事實上，從《土地法》第 169 條的規定中可以看到，該條規定的解除必然是基於承批人不履行合同，因此作為批給人的一種處罰性回應，該不履行必須可歸責於承批人。

一般而言，在合同責任方面，正如我們所知道的，並根據《民法典》第 788 條第 1 款的規定，債務人對其不履行所須承擔之債務推定存在過錯。這樣，排除債務人的責任就是要通過證明不履行是不可歸責於其本人的方式為之，只要該不履行是由於債權人、第三人的事實、或是由於事變或不可抗力的情況所致(見 LUÍS MANUEL TELES

MENEZES LEITÃO 著：《Direito das Obrigações》，第二卷，科英布拉，2017 年，第 247 頁及 MÁRIO JÚLIO DE ALMEIDA COSTA 著：《Direito das Obrigações》，科英布拉，2004 年，第 999 頁至第 1000 頁，及 JOSÉ BRANDÃO PROENÇA 著：《Comentário ao Código Civil, Direito das Obrigações, Das Obrigações em Geral》，里斯本，2018 年，第 1084 頁）。

在本案中，我們認為上訴人並未證明存在任何可以推翻上述可歸責其不履行的法律推定的情節。事實上，上訴人在起訴狀的第 158 條中所列舉的任何情節都不具備這樣的效力。正如我們前面所提到的，由於社會工作局終止了與上訴人的合作，其在相關土地上所開展的治療及戒除藥物依賴者的工作亦在 2019 年 10 月終止，因此，無法將不履行義務的行為歸責於債權人或第三人的事實，或者意外事件，又或者不可抗力。

(iii)

最後，上訴人稱被上訴行為沾有違法瑕疵，原因是違反善意原則(該原則明確規定在《行政程序法典》第 8 條第 1 款，“在任何形式之行政活動中，以及在行政活動之任何階段，公共行政當局與私人均應依善意規則行事及建立關係”)和適度原則(根據提及該原則的《行政程序法典》第 5 條第 2 款，“行政當局之決定與私人之權利或受法律保護之利益有衝突時，僅得在對所擬達致之目的屬適當及適度下，損害該等權利或利益”)。

可以肯定的是，在作出自由裁量行為時，正如被上訴行為所體現的那樣(根據第

169 條第 1 款的規定，批給“可以”被解除，這無疑體現了行為的自由裁量性質)，行政當局必須遵守所謂的“自由裁量的道義”，並遵守行使該權力的限制和法定標準，此時行政行為的一般原則就顯得格外重要。本案中須注意的是，法律對於使自由裁量決定符合規範行政行為的基本法律原則而施加的控制是消極的，且正如從《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 d 項中看到的那樣，違反上述原則只有在明確、突出、明顯的情況下才導致非有效(這便是我們的法院一貫秉持的看法：見終審法院 2019 年 4 月 30 日第 35/2019 號案、2021 年 6 月 23 日第 55/2021 號案、2021 年 7 月 23 日第 89/2021 號案、2021 年 9 月 24 日第 110/2021 號案的合議庭裁判)。

其實，本案中上訴人在起訴狀中沒有通過陳述重要事實來具體指明行政當局違反善意的行為之所在。只是在起訴狀第 170 條至第 176 條中表明一種意圖，暗示行政當局通過多個部門作出行為，以便創造出能夠為解除批給提供合理依據的情況，卻沒有對所陳述的內容進行任何舉證。顯然，沒有證明就絕對不能得出結論認為被上訴實體宣告解除批給時違反善意原則。

關於所謂的違反適度原則的問題也是如此。上訴人所陳述的內容在我們看來也是明顯不足以支持其質疑。我們認為，上訴人提出的方式明顯違反謀求公共利益原則，因為這會導致行政當局雖然在法律上有資格基於上訴人的不履行而宣告解除批給，但卻選擇《行政程序法典》第 167 條 c 項規定的因公共利益而解除的替代路徑，對所牽涉的公帑造成嚴重後果。

3、綜上，應裁定本司法上訴理由不成立。

在不排除有更好的見解的前提下，以上是檢察院的意見。”

*

在法律上應如何處理？

我們贊同駐中級法院檢察院司法官的上述論據，其中分析了所提出的全部問題，我們毫無保留地認同並讚成其中所採取的解決辦法，我們認為被上訴決定不沾有所提出的非有效瑕疵，因此應裁定司法上訴理由不成立，維持被上訴決定。

*

總結：

I、可以看到，上訴人自 2019 年 10 月起便不再在獲批土地上從事藥物依賴者康復的活動，根據《土地法》第 169 條第 1 款第(三)項的規定，若“土地的使用偏離批給的目的，或該等目的從未實現”，則不論是否屬確定批給，行政長官可解除租賃批給。行政當局認為，上訴人沒有在追求實現批給土地的目的，因為土地租賃批給合同第三條款規定，“土地被用作興建一組樓宇以設立藥物依賴者康復中心”。這表明批出土地的目的是在於其上興建的設施中開展藥物依賴人士的治療和康復活動。因此，結論是上訴人沒有履行合同義務。

II、《土地法》第 169 條規定的解除批給具有懲罰性質，區別於《行政程序法典》第 167 條 c 項規定的基於公共利益的解除。通過閱讀《土地法》第 169

條可知，其中規定的解除基於承批人不履行合同，由於是批給人的懲罰性回應，故須承批人可被歸責。本案正是這種情況，因此應維持被上訴決定，因其不沾有所指出的違法瑕疵。……』(見第 486 頁至第 489 頁背頁，被上訴合議庭裁判第 35 頁至第 42 頁)

面對上述裁決，應該如何處理？

我們認為被上訴的合議庭裁判無可非議，不能認為現上訴人有道理，因為其中的裁決不沾有所指責的任何一項瑕疵，而且沒必要花費(大量)篇幅來證明這一點。

我們來看。

上訴人稱被上訴的合議庭裁判沾有以下瑕疵：

- i. 判決無效：缺乏理由陳述
- ii. 事實事宜不足
- iii. 判決無效：遺漏審理
- iv. 判決無效：所持依據與所作裁判相矛盾

v. 錯誤適用法律」；(見結論第 2 點)

— 關於(第一項)“因欠缺理由說明而導致的無效”，上訴人認為“因為本案例中並未有詳細列明作為裁判理由之事實依據之判決，因此應視為無效之判決”(見結論第 7 點)。

但在我們看來，很明顯被上訴的合議庭裁判並沒有欠缺對裁判所依據事實進行詳細的說明(見澳門《民事訴訟法典》第 571 條第 1 款 b 項)。

其實，只需看一下被上訴的合議庭裁判(前文轉錄了其中的“事實事宜的裁判”和“法律事宜的裁判”)便可發現，裁判中明確記載了被視為(對於所作裁判)“重要”且“已被證實”的“事實”，另外(同樣)不能忽略的是，根據《行政訴訟法典》第 76 條的規定——“判決及合議庭裁判應載明司法上訴人、司法上訴所針對之實體及對立利害關係人，並清楚準確概述在起訴狀、答辯狀或陳述書中之有用依據及有用結論，以及詳細列明已獲證實之事實，最後作出經適當說明理由之終局裁判”——“在行政訴訟程序中，判決既不必指出不予認定的事實，也不必具體列明用以認定已證明事實的證據方法，以及那些對裁判者心證的形成具決定性的依據”(見本終審法院 2009 年 6 月 29 日第 32/2008 號案和 2012 年 11 月 14 日第 65/2012 號案的合議庭裁判，亦可參閱 V. Lima 及 A. Dantas 合著《C.P.A.C. Anotado》，2015 年，第 244

頁和 J. C. Pinho 著《Comentários ao C.P.A.C.》，第一冊，2018 年，第 537 頁)，因此在我們看來，所指的“無效”顯然並不存在。

— 關於(第二項)因“獲認定的事實事宜不足以支持裁判”而出現的無效，現上訴人主要稱存在有待審理(及“認定”)的(由其所提出的)事宜，這妨礙作出正確的法律裁判，因此應將案卷發回中級法院以便擴大事實事宜的裁判範圍。

如前所述，不能認為現上訴人有道理。

正如檢察院在於本審級檢閱案卷時所出具的意見書中——以明確及肯定方式——強調的那樣：『上訴人混淆了……事實事宜不足和……原審法院因認為其所提出的事實不重要或未獲證實而不予考慮。

顯然，與上訴人的主張相反，我們認為終審法院已經取得了審理本上訴中所提法律問題的必要事實。

另外，由於原審法院完全認同檢察院的意見，故此也採納了其中就本司法上訴中提出的事實前提瑕疵發表的看法(載於本案卷第 462 頁背頁)。因此，同樣基於這一項附加理由，我們也認為所提出的事實事宜不足的論據不能成立。』(見第 583 頁背頁)

其實，實際情況——確實——如此。

“獲認定的事實事宜不足以支持裁判”的瑕疵僅針對“重要”事實，法院也僅須對該等事實發表看法，若證明其屬實則應宣告其“已獲認定”。

本案中，現上訴人主張並認為“欠缺”的事宜因兩項理由而沒有被列入事實事宜的裁判之中：一方面是因為(明顯)“不重要”，另一方面，若非如此則是因為上訴人本身未能證明並說服法院決定視其為“已獲認定”。

我們理解現上訴人試圖“解釋”為什麼“沒有利用”其以租賃方式承批的土地，稱土地的未被利用“不能歸咎於他”，試圖證明行政當局在解除批給合同時欠缺理由。

儘管對不同看法表示高度尊重，但我們認為，從以上所述的“事宜”中看不到任何支持這種看法的“已認定事實”，上述裁判無可非議，不必對此作更多闡述(因為一如所見，不存在所指的“不足”，也不存在能夠支持作出不同裁判的任何倘有的“明顯錯誤”)。

讓我們繼續。

— 關於(第三項)“因所謂的遺漏審理而導致的無效”。

嚴格來說，這個“問題”與另外兩個問題(緊密)相關，即上訴人所稱的“理由說明與決定相矛盾”以及“錯誤適用法律導致的判決無效”，因此，有必要予以一併審查(首先要指出的是，被上訴的合議庭裁判並沒有遺漏審理上訴人提出的“違反第 10/2013 號法律即《土地法》第 169 條第 1 款第(三)項”，也不存在所謂的“矛盾”和“錯誤適用法律”的瑕疵)。

我們來看。

根據第 169 條的規定：

“一、除第七章、第十章及第十一章規定的情況外，如出現下列任一情況，不論是否屬確定批給，行政長官亦可解除租賃批給：

- (一) 在合同或法律所定期間內不繳付溢價金；
- (二) 未經預先許可而修改批給用途或更改土地的利用；
- (三) 土地的使用偏離批給的目的，或該等目的從未實現；
- (四) 在禁止轉租賃的情況下或未經本法律規定的預先許可而將批給土地轉租賃；

(五) 違反第一百四十五條、第一百四十六條或第一百四十七條的規定，未經許可而將批給所衍生的狀況移轉；

(六) 違反其他在合同內已訂明須作此處罰的義務。

二、批給被解除後，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，但不影響第七十條第四款、第一百四十條第五款及第一百五十七條第三款的規定。

三、如出現第一款所指的任一情況，以長期租借方式批給的土地可被收回，已繳付的溢價金和利用權價金，以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，而澳門特別行政區可根據該改善物於宣告收回土地的批示在《公報》公佈之日的實際價值，給予承批人以行政長官批示訂定的賠償，但不影響下款的規定。

四、如出現第六十七條或第一百四十條第四款的情況，以長期租借方式無償批給的土地可被宣告收回，承批人無權獲任何賠償，亦無權取回以任何方式已在土地上作出的改善物。

五、按第一款或第三款的規定解除批給或收回土地，並不影響徵收所欠繳的到期溢價金、租金、地租及倘有的罰款。”

關於所指的“遺漏審理”，不能忽略的是，中級法院(雖然將檢察院在之前的司法上訴中所作意見書中闡述的觀點採納為自己的看法，但還是)在其合議庭裁判中就現上訴人援引的上述第 169 條第 1 款第(三)項作出了以下闡述：

『根據上述法律規定，行政長官可在“土地的使用偏離批給的目的或該等目的從未實現”時，解除租賃批給，無論該批給是否屬確定性批給。正如我們所看到的，行政當局認為上訴人沒有實現批給該土地的目的，這使得我們不得不去探究該等目的究竟是什麼。關於這方面，要注意的是本案土地的租賃批給合同第三條款的規定，根據該條款，該土地旨在“用於興建一系列樓宇，以設立戒毒康復中心”。也就是說，批給該土地是為了在應興建的設施內開展藥物依賴者的治療和康復工作。

這樣，由於已證實上訴人自 2019 年 10 月起不再在批給土地上興建的治療中心對藥物依賴人士進行治療，我們可以肯定已經符合《土地法》第 169 條第 1 款(三)項的規定，確切地說，自該日起，批給目的不再實現。因此，在這一點上，行政當局並不存在上訴人所指的法律解釋及適用上的錯誤。』(見第 463 頁背頁至第 464 頁及第 487 頁背頁)

鑑於已認定的事實和相關的法律規定，我們認為這種闡述是恰如其分

且準確的，因此無需多言，只能得出本上訴理由不成立的結論(因為同樣不存在任何“理由說明與決定相矛盾”或“錯誤適用法律”的情況)。

決定

四、綜上所述並根據文內所載的理由，合議庭通過評議會裁定上訴敗訴。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費訂為 15 個計算單位。

作出登記及通知。

澳門，2025 年 4 月 2 日

法官：司徒民正（裁判書制作法官）

宋敏莉

蔡武彬

出席評議會的檢察院司法官：鄧澳華