

第22/2024號案

(司法裁判的上訴)

澳門特別行政區終審法院合議庭裁判

概述

一、“甲”(“A”)，總部設於澳門，針對澳門特別行政區向行政法院提起“實際履行非合同民事責任之訴”，請求判處被告向其支付3,233,894.00澳門元的賠償，另外附加自判決作出之日起開始計算的法定利息，以及於判決執行時予以結算的金額(見第2頁至第15頁背頁，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)。

*

經進行法定程序，行政法院法官在清理批示中作出裁判，裁定被告提出的(原告所主張的)“損害賠償請求權的時效已完成”理由成立，駁回了針對被告提出的全部訴訟請求(見第506頁至第517頁背頁)。

*

原告“甲”針對這一裁決提起上訴(見第528頁至第541頁背頁)，中級法院透過2023年11月16日(第551/2023號案)的合議庭裁判裁定上訴敗訴(見第654頁至第681頁)。

*

原告仍不服，現向本終審法院提起本上訴，作出陳述並最終提出以下結論：

『1. 中級法院在其裁判的理由說明中，引用了初級法院決定的內容，並根據《民事訴訟法典》第631條第5款規定，確認有關內容，並以此為依據，

裁定上訴理由不成立，維持被上訴的初級法院的決定。

2. 因此，在本上訴陳述中，原告仍然係維持前一份上訴狀的法律觀點，認為被上訴裁判存在以下三項瑕疵。

(i) 關於時效開始計算的時點存在審判錯誤及錯誤適用法律

3. 正如尊敬的前澳門中級法院法官 *João Gil de Oliveira* 和 *José Cândido de Pinho* 在分析是否存在實際損害時，指出須考慮將來所產生的情節是否會影響損害的產生。

4. 只有當損害性事實對其造成確實損害並產生賠償權時，該時效才開始計算。

5. 原告認為其所蒙受的損害是產生自第10/2013號法律《土地法》第167條所規定的行政長官宣告失效的批示。

6. 參考終審法院第55/2016號案件及28/2017號案件的合議庭裁判，行政長官宣告失效的批示並非單純的宣示性行為，而同時確定了行政當局和承批人之間就批給合同建立的法律關係終止。

7. 原告無法在租賃期對涉案批地完成利用，是基於被告實施了起訴狀所陳述的“一系列過錯行為和不作為”造成，而原告所蒙受的損害僅自行政長官宣告失效的批示方開始產生。

8. 上述“批給被宣告失效”，即失效之後果，直至由行政長官宣告批給失效時才導致原告因宣告批給失效產生的損害，使假設的損害，變成一真實及確鑿的損害

9. 實際上，原告僅於上述批示於2016年5月4日公佈於澳門特別行政區公報—第二組第18期，始知悉損害實際產生。

10. 原告已就批給失效的決定向中級法院及終審法院提起司法上訴，終審法院於2020年5月6日作出了的敗訴的終局判決。

11. 因此，在對行政長官宣告失效之批示提起司法上訴並在裁決確定前，不得提起實際履行非合同民事責任之訴。

12. 原告自2016年5月4日起，可以阻止損害產生之行政程序便是待行政長官於2016年3月21日所作出的宣告土地批給失效於2016年5月4日經由第24/2016號運輸工務司司長批示公佈於澳門特別行政區公報 — 第二組第18期後，針對此行政行為提起司法上訴。

13. 中級法院第 265/2020 號案件的合議庭裁判亦指出，在作出宣告批給合同失效時，方知悉民事責任的前提要求和責任人的身份。

14. 故原告主觀知悉損害因行政長官宣告批給失效時才導致損害，並就此提起司法上訴阻止損害的出現。

15. 因此適用第 28/91/M 號法令第6條第2款之規定，於2020年7月17日

提起本訴訟時，請求損害賠償的時效仍未屆滿，不會因時效完成之抗辯理由成立而被駁回訴訟請求。

16. 對於在土地租賃期內土地未能完成利用不可歸責於承批人的情況，行政當局一貫採用的方法為：租賃期限屆滿宣告有關批給失效時，土地將重新批給予承批人，由澳門特別行政區與承批人簽署新的批給合同，並繳付經調整的溢價金。

17. 上述情況可見於第89/2007號運輸工務司司長批示及第8/2009號運輸工務司司長批示，其均指出先宣告批給失效再向承批人作出批給屬過往所採納的解決方法。

18. 基於以上批示內容，原告亦可合理期待行政當局在宣告失效的同時，會將涉案批地重新批給予原告繼續發展。

19. 針對涉案批地的情況，行政長官僅作出了單純宣告土地批給失效的批示，並沒有同時向上訴人重新批給土地。

20. 當行政長官作出的上述批示公佈於澳門特別行政區公報時，原告始知悉其不能夠對涉案批地繼續發展，有關損害在該時間起才實際產生。

21. 原告續後就行政長官作出的宣告失效批示提出了司法上訴，故該時效僅於終審法院就司法上訴終局裁判確定後的六個月方完成。

22. 因原告僅於行政長官宣告失效批示公佈時方知悉民事責任的前提

要件，包括知悉實際發生損害，且原告續後針對有關行政行為提起了司法上訴，且終審法院僅於2020年5月6日作出終局裁判，故請求損害賠償的時效尚未屆滿。

(ii) 本案產生了時效中斷的效果

23. 被上訴裁判一再強調從客觀上因原告於2015年5月17日起，因對提起損害之該權利“創設性事實”的知悉，但未在時效已完成前就相關損害賠償向被告提起請求。

24. 原告於2016年6月2日就行政長官宣告失效之批示向中級法院提起司法上訴，並申請傳喚行政長官答辯。

25. 相關的司法上訴在2019年11月14日已作出裁決，原告就裁決向終審法院提出了上訴，並於2020年5月6日作出終局裁決。

26. 倘原告真的如被上訴裁判陳述那樣，在二十五年租賃期屆滿時已經獲悉其擁有獲得因被告造成的損失獲得賠償的權利，那麼，原告就宣告失效批示提起司法上訴的行動，便會直接地或間接地表示出原告極力避免損害出現的意圖，同時，亦顯示原告擬藉着撤銷宣告失效之行政行為而在續後階段中，行使損害賠償的權利的意圖。

27. 根據《民法典》第315條第1款規定，導致請求損害賠償的時效期間中斷。

28. 根據葡萄牙最高行政法院於2002年4月24日第047353號合議庭裁決亦指出：應當認為，提起上訴能夠使得在隨後的損害賠償之訴中討論彌補與被質疑行為有關的全部損害，因此上訴會影響針對這些損害的賠償權的時效期間的計算。(.....)在針對某一行為提起上訴和就其導致的損害提起損害賠償之訴之間，毋庸置疑，對該行為提起上訴者事實上已顯示其有意透過司法途徑追究於民事責任領域構成違法且有過錯的行為；因此，上訴自然會確定民事責任的幾項主要要素，故能被視為未來行使損害賠償請求權的一個預備步驟。(.....)由此可見，已提起上訴的通知包含間接但有效力的告知，即上訴人想從行為的撤銷中獲得多重效果——延伸至情況所允許的損害賠償請求。因此，根據《民法典》第323條第1款的一般規則，通知被上訴實體在撤銷行政行為的上訴中作出答覆中斷基於該行為產生的損害賠償請求權的時效期間。

29. 中級法院第265/2020號案件的合議庭裁決亦指出提起司法上訴的行為間接地體現了行使請求損害賠償權的意圖，當行政當局接收傳喚時即中斷時效期間。

30. 鑑於原告於2016年6月2日向中級法院提出司法上訴，即使從提起實際履行因該行為所造成之損害而產生之非合同民事責任之訴之時效應該由2015年5月17日開始計算，根據《民法典》第315條第2款規定，請求損害賠償的時效應自2016年6月8日中斷計算。

31. 倘原告所提出的司法上訴最終理由成立，則起訴狀所陳述的一系列過錯行為和不作為根本就不會產生任何損害。

32. 因此在上述司法上訴之裁決轉為確定前，原告並不能提起因該行為所造成之損害而產生之非合同民事責任之訴。

33. 即使裁定原告由2015年5月17日起知悉其有權就所遭受的損害提起賠償之請求，亦因原告針對宣告失效之批示提起司法上訴於2016年6月8日中斷有關時效期間，2020年5月6日終審法院就司法上訴作出終局裁決，且該裁決轉為確定後方重新計算已中斷時效計算，而本訴訟於2020年7月17日提起，故請求損害賠償的時效尚未完成。

34. 重申第28/91/M號法令第6條第1款轉引的《民法典》第491條第1款規定所指的期間為三年，原告於2020年7月17日提起本訴訟並不會因時效完成之抗辯理由而被駁回。

35. 因此，因存在中斷時效的情節，請求法官 閣下廢止被上訴裁判裁定上訴人所主張的損害賠償請求權因時效已完成並駁回其針對被訴人提出的訴訟請求的決定。

(iii) 起訴狀所陳述的事實亦適用合同民事責任的制度

36. 被上訴裁判認為起訴狀所陳述的事實不構成合同民事責任。

37. 在合同民事責任中，基於侵犯了一項債權或狹義上的債，而產生了

損害賠償義務，狹義上的債包括給付義務及其他附屬義務。

38. 與一般享益物權等絕對權受到第三人不法使用、妨礙對物進行享益或物遭到損毀或破壞的情況不同，原告並非基於受到被告實施了該一系列的不法行為而受到損害。

39. 土地承批人在批給土地興建建築物，既構成承批人的權利，也是屬於批給合同所訂定的義務。

40. 在本個案中，原告未有在法律和合同所規定的利用期，完成對上述建築物的興建的合同義務，繼而承擔了不利的法律後果及損害。

41. 原告所遭受的損害是基於合同關係而產生的，應適用合同民事責任的制度。

42. 被告作為批給合同的相對方應遵守善意原則，需要以誠實守信及顧及原告的利益的方式行事，履行法律要求的附屬義務。

43. 被上訴人是訂立批給合同的主體，其清楚知悉原告是需要按照批給合同規定興建相應的建築物，並清楚其需要作出相應配合才能使原告履行有關義務。

44. 被告未有適時推進青洲都市化規劃的完成及向原告發出街道準線圖違反了行政合同所規定的善意原則，妨礙了原告履行興建批給合同指定建築物的義務。

45. 對於批給失效而令原告所承受的損害，其既源於被告未有履行行政程序應遵守的義務，同時亦因為違反批給合同和善意原則所要求的附屬義務而產生，故可同時適用非合同民事責任及合同民事責任的制度，即存在兩個制度出現競合的情況。

46. 參閱葡萄牙最高法院在4444/03.8TBVIS.C1.S1號案件所作出的合議庭裁判，當存在兩個民事責任制度存在表面競合的情況下，受害人可以選擇對其較有利的制度。

47. 在本案中，原告同時主張了非合同民事責任和合同民事責任作為賠償的法律依據，在競合的情況，不排除合同民事責任進行追討。

48. 因本案的事實亦適用合同民事責任之制度，故請求賠償的時效期間在提起本訴訟時尚未屆滿，請求法官閣下廢止被上訴裁判裁定上訴人所主張的損害賠償請求權因時效已完成並駁回其針對被訴人提出的訴訟請求的決定。』（見第690頁至第706頁及附卷第4頁至第7頁）。

*

被上訴實體(澳門特別行政區)作出答覆，認為上訴理由不成立(見第718頁至第722頁)。

*

經進行法定程序，案卷被送交至本法院，不存在任何阻卻性事由，應當對案件作出審理。

接下來進入案件的審理。

理由說明

事實

二、行政法院認定了以下事實：

『— 原告甲為一間在商業及動產登記局註冊的從事海鮮進出口貿易的商業公司，登記編號為XXXX(見附於起訴狀的文件一，載於卷宗第16頁至第30頁)。

— 原告是一幅以租賃制度批出，面積為4,440平方米，位於澳門半島青洲河邊馬路，用於興建海產加工廠、工業活動及停車場的土地的承批人(見附於起訴狀的文件二，載於卷宗第31頁至第35頁背頁)。

— 上述批給是透過公佈於1989年12月26日第52期《澳門政府公報》第二副刊的第36/SATOP/89號批示，以租賃制度及免除公開競投的方式批出。

— 以1990年5月18日簽訂的公證書作為憑證，當時的澳門地區將上述土地以租賃制度批給了原告(見附於起訴狀的文件三，載於卷宗第36頁至第43頁)。

— 該合同第二條款(利用期間)的內容如下：

“一、租賃有效期限為二十五年，自本合同公證書訂立之日起計。

二、上款所定之租賃期限，可於符合適用法律規定並經協議的條件下連續續期，直至2049年12月19日”(同上)。

— 該合同第三條款(土地之利用及用途)的內容如下：

“一、土地將以分層所有權制度建造一幢樓宇，共五層。

二、上款所指之樓宇作下列用途：

a) 地面層部分及一樓用於開設一間由第二立約人直接經營的海產加工廠；

b) 地面層之剩餘部分作停車場之用；

c) 二樓至四樓用於從事與地面層及一樓所從事之工業活動(海產加工廠)性質相容的其他工業活動，尤其在衛生及保健方面相容者。

三、鑑於上款c項所定之限制條件，在二樓至四樓開展任何工業活動，須事先獲得經濟局之許可”(同上)。

— 此外，第五條款(利用期間)的內容如下：

“一、土地利用應自本合同獲授權之批示公佈於《政府公報》之日起三十個月的總期限內完成。

二、在不影響上款規定之情況下，第二立約人就提交方案應遵守下列期限：

a) 自前款所指批示公佈之日起六十日內，編製及提交工程初步方案(建築方案)；

b) 自初步方案獲批准通知之日起九十日內，提交及編製工程方案(地基、結構、給排水、電力及特別設施方案)；

c) 自工程方案獲批准通知之日起四十五日內，開始施工。

三、為遵守上款所指期限，方案僅在齊備並適當附同所有資料時，方視為正式提交。

四、為計算本條第一款所指期限，對第二款所指各方案之審查，主管部門應遵守六十日之期限。

五、如主管部門未於前款所定期限內作出決定，第二立約人得於書面通知工務運輸局三十日後開始所計劃之工程，但方案仍須受《都市建築總規章》或任何其他適用規定之約束，並須承擔該規章所定之全部處罰，但缺乏准照除外。然而，就初步方案未獲決定，並不免除第二立約人提交相應工程方案之義務。”(同上)

— 1990年8月22日，原告向當時的澳門工務運輸司司長申請發出批給土地所在位置的正式街道準線圖，並於同年12月12日提交建築方案以供審批，工務運輸司於1993年4月1日作出回覆，要求根據所收集之意見書修改已提交之方案(見附於答辯狀第331頁至第332頁的文件二十四、二十五及二十六，載於卷宗第331頁至第332頁及第346頁)。

— 透過1994年10月28日第5831/DEUDEP號公函，工務運輸司向原告通知如下：

“事由：海產加工廠——青洲西區，面積4,400平方米

茲就有關事由通知閣下如下：

1. 建築方案從未獲得批准，司長於1993年3月8日之批示已要求修改該方案，並已透過1993年4月1日第1807/DEUDEP/93號公函通知申請人。

2. 根據1994年9月16日城市規劃廳之資料，該廳已編製青洲整體重整規劃研究建議書，現正待上級審批，因此相關街道準線圖須待該研究之分析與批示後方可確定。

3. 故此，請閣下等候上級就該地點將制定之城市規劃決定，這是未能滿足閣下再三申請的原因。

順致敬意

1994年10月28日於澳門

代局長

城市建設廳廳長

乙 土木工程師

(簽名)”

(見附於答辯狀的文件二十八，載於卷宗第348頁)。

— 1996年6月3日，向原告寄送了其所申請的官方街道準線圖(見附於答辯狀的文件三十二，載於卷宗第354頁)。

— 隨後，原告於1997年2月5日致函工務運輸司，申請批給另一幅土地，其位置及面積待定，以建造住宅及商業用途的樓宇，此事獲該司透過1997年2月13日第145/904.1/SOLDEP/97號公函回覆(見附於答辯狀的第34號及第35號文件，載於卷宗第358頁至第359頁)。

— 於1997年4月28日，原告向工務運輸局提交兩幅交換土地之選址替代方案(見附於起訴狀的文件十二，載於卷宗第56頁)。

— 透過1998年3月3日第141/904.1/DSODEP/98號公函，工務運輸司向原告通知如下：

“事由：關於第36/SATOP/89號批示所指位於青洲大馬路面積為4,440平方米之土地的租賃批給合同——土地交換事宜

關於題述事宜，經考慮閣下1998年1月12日的來函，茲通知如下：

1. 經分析閣下所提出的問題，尤其關於擬發展項目的質素及特性，當中包括康樂設施(網球場、泳池、綠化區)及安全條件，該等因素作為吸引條件，將有助於項目更易取得收益；政府本著盡可能兼顧本地區利益與私人投資者利益的精神，決定批准繼續進行有關土地的交流程序，除前第701/904.1/DSODEP號公函(1997年12月31日)所載特性的第1號、第2號及第3號地段外，亦一併納入第4及5號地段，以及一塊額外的康樂休閒區域(泳池、網球場及輔助設施，建築面積約500平方米)。

2. 為此，為就所涉土地交換之整體面積作出說明，隨函附上載有上述地段整體面積之大致劃界的新圖則，並謹此說明，額外的第4號及第5號地段，每幅地段均可容許720平方米的建築面積，包括各自停車場的面積。

3. 本建議書意味著丙公司作為位於[街道(1)]8號樓宇業主的受權人接納按照1996年3月14日核准的街道準線圖所訂定並經第266及413/574.1/SOLDEP/97號公函通知閣下的條件。

順頌時祺！

局長

丁”

(見附於起訴狀的文件十七，載於卷宗第67頁至第68頁)。

— 然而，土地交換程序並無後續進展。

— 2011年2月，澳門特區政府公佈了青洲城市規劃(見附於起訴狀的文件三十二，載於卷宗第101頁至第130頁)。

— 2012年9月19日，原告向地圖繪製暨地籍局申請發出新的官方街道準線圖，但未獲成功(見附於起訴狀的文件二十九，載於卷宗第93頁至第94頁)。

— 於2014年5月12日及2015年11月19日，原告嘗試向工務運輸局取得該土地之城市規劃條件圖，亦無結果(見附於起訴狀的文件二十九，載於卷宗第95頁至第96頁)。

— 2015年5月7日，原告向運輸工務司司長申請對土地的租賃期作出續期(見附於起訴狀的文件三十三，載於卷宗第131頁至第135頁)。

— 透過行政長官於2016年3月21日作出的批示，並經刊登於2016年5月4

日第18期《澳門特別行政區公報》第二組上的第24/2016號運輸工務司司長批示公佈，該土地的批給被宣告失效，相關宣告失效的批示內容如下：

“透過載於前財政司276冊第62頁及續後數頁的一九九零年五月十八日公證書及以公佈於一九八九年十二月二十六日第五十二期《澳門政府公報》第二副刊的第36/SATOP/89號批示作為憑證，以租賃方式及免除公開競投將一幅面積4,440平方米，位於澳門半島青洲河邊馬路，填海取得的土地批予總辦事處設於澳門[地址]，登記於商業及動產登記局XXX冊第XXX頁背頁第XXXX號的甲。

該批給已登記於物業登記局，有關土地標示於XXX冊第XX頁第XXXXXX號，而批給所衍生的權利以該公司的名義登錄於XXX冊第XX頁第XXXXXX號。

根據批給合同第二條款的規定，土地租賃的有效期為25年，由簽訂有關公證書之日起計。

按照同一合同第三條款的規定，土地將用作興建一幢屬分層所有權制度，樓高5層的樓宇，其中部分地面層及1樓用作設立由承批公司直接經營之海產工廠，地面層餘下部分作停車場用途，2至4樓用作與該工廠所從事活動相關的其他工業活動，尤指涉及衛生方面的。

上述土地的租賃期已於二零一五年五月十七日屆滿，但無顯示該土地已被利用。

根據第10/2013號法律《土地法》第四十四條和第四十七條第一款的規定，適用該法律第二百一十五條的規定，以租賃方式批給時，須先作臨時批給，批給的期間不得超過二十五年。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《土地法》第四十八條第一款規定臨時批給不可續期。

鑑於有關批給不能轉為確定，批給因期間屆滿失效。

基於此，

運輸工務司司長行使《澳門特別行政區基本法》第六十四條賦予的職權，作出本批示。

一、茲公佈，行政長官於二零一六年三月二十一日作出批示，根據及基於作為該批示組成部分的運輸工務司司長二零一六年三月三日意見書，由於批給期間已屆滿，土地委員會第12/2016號案卷所述該幅面積4,440平方米，位於澳門半島青洲河邊馬路，標示於物業登記局XXX冊第XX頁第XXXXX號的土地的批給已被宣告失效。

二、基於上款所述的失效，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。

三、根據由第265/2004號行政法規批示重新全文公佈的第9/1999號法律第三十六條(八)項(1)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，得於通知之日起計三十日內就失效宣告的行為，向中級法院提出司法上訴。

四、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，上述公司亦可於十五日內向作出行為者，即行政長官，提出聲明異議。

五、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，上述公司的代表可於辦公時間內，前往位於澳門馬交石炮台馬路33號18樓的土地工務運輸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。

六、本批示即時生效。

二零一六年四月二十七日

運輸工務司司長 戊”

— 原告不服該決定，向中級法院提起上訴，該院透過2019年11月14日第426/2016號案的合議庭裁判，裁定上訴理由不成立(見載於卷宗第144頁至175頁背頁的證明書)。

— 隨後，終審法院透過2020年5月6日第31/2020號案的合議庭裁判，裁定針對上述中級法院合議庭裁判所提起的上訴敗訴(同上)。

— 2020年7月17日，原告向行政法院提起本訴訟』(見第506頁背頁至第510頁及第665頁至第671頁)。

法律

三、原告“甲”針對中級法院合議庭裁判提起本上訴，如前所述，該裁判確認了行政法院(在“清理批示”中)駁回原告針對被告提出的損害賠償請求的決定。

經分析並考量上述“裁決”以及現在提出的陳述和結論，我們認為，

沒有理由裁定上訴人提起的本上訴理由成立。

接下來(試著)闡述我們的這種看法。

我們來看。

本案例中，行政法院在確定了其所“認定”的(已在前文予以轉錄的)“事實事宜”之後，在審理原告/現上訴人提出的請求時指出：

『根據前文所述，有必要先審理被告在答辯中提出的時效已完成的永久抗辯，而為此須審理及裁決的問題如下：

— 基於非合同民事責任而主張損害賠償的請求權，是否因經4月22日第28/91/M號法令第6條第1款準用的澳門《民法典》第491條規定的期間屆滿而時效完成？

— 如果答案是肯定的，那麼是否存在被告的合同責任所導致的損害賠償，該項權利的時效是否因澳門《民法典》第302條規定的一般期間屆滿而完成？

1) 被告認為，概括而言，至少在25年的租賃期屆滿之前，即2015年5月

17日，所謂被告阻礙原告利用批出土地的所有行為已經發生，而在當時，原告完全清楚其無法完成土地的利用及所遭受的損失。因此，由於行使損害賠償請求權的要件已於2015年5月17日成立(或至少是在2016年5月4日，即宣告批給失效的行政長官批示公佈之日)，於2020年7月17日提起的損害賠償之訴因澳門《民法典》第491條規定的3年期間屆滿而明顯逾期。

相反，原告則在其反駁中主張其無法知悉存在本訴訟中主張的任何損害，以及損害在宣告土地租賃批給失效之前不會發生，在此時之前也不會作出任何損害行為。當時原告一直相信，可以通過期待當局會制定的臨時替代性方案來避免損失。因此，2016年3月21日的失效宣告或其在《公報》上的公佈，標記著3年期間開始計算。此外，根據第28/91/M號法令第6條第2款的規定，在終審法院處理針對行政長官宣告失效的行為提起訴訟的裁判轉為確定後的6個月內，原告始終可以提起損害賠償之訴。

首先要強調的是，即使是按照原告的上述觀點，如果澳門《民法典》第491條規定的3年時效期間自宣告批給失效的行為作出及其被相對人知悉起(2016年3月21日批示的日期和2016年5月4日公佈)開始計算，那麼可以肯定的是，於2020年7月17日提起的本訴訟也已經逾期。

即便如此仍要指出，我們不認同這種觀點，來看看為什麼。

1.1) 一如所見，本訴訟首先是建立在公共實體(澳門特區和其他公法人)在公共管理行為方面的不法行為導致的非合同責任制度框架內，由4月22日第28/91/M號法令的法律制度所規範(見起訴狀第72條至第111條所述)。

根據(經第110/99/M號法令修改的)上述法令第6條第1款的規定，“公共實體、其機關據位人及行政人員因其公共管理行為造成損失而須承擔非合同民事責任時，因此產生之損害賠償請求權，包括求償權，係按《民法典》第491條之規定完成時效”。

澳門《民法典》第491條則規定：“損害賠償請求權，自受害人獲悉或應已獲悉其擁有該權利及應負責任之人之日起經過三年時效完成，即使受害人不知損害之全部範圍亦然；但不影響自損害事實發生時起已經過有關期間而完成之一般時效”。

用Vaz Serra教授的話來說，立法者之所以設定三年的特別期間，是想要避免出現“損害行為或不作為的具體情節，須於該行為或不作為實施後很久才由司法機關作出審查”的情況¹，並且亦在不忽視債權人想要在可以行使權利前不使其權利罹於時效的正當利益的前提下，規定該期間僅自受害人知悉

¹ 就此方面，見《Comentário ao Código Civil, Direito das Obrigações, das Obrigações em geral》，天主教大學出版社，第374頁至第375頁。

(或較葡萄牙《民法典》的規範更為嚴格地要求其應知悉)其應享權利²³及責任人身份之日起算。

葡萄牙學者試著去界定“知悉(及本應知悉所享有的權利)”這一不精確表述的範圍，認為只需受害人知悉構成責任的前提，即不法事實、過錯、損害以及事實和損害之間的因果關係，知道或應該知道有權就所遭受的損害獲得賠償⁴。另外，按照葡萄牙的司法見解，標記著3年時效期間開始的重要日期是“受害人知悉體現為事實資料的損害賠償之訴的前提之日，而非在司法上知悉損害事實的存在及其在為此所提起的訴訟中的定性，如不法事實”⁵。

還要指出的是，法律將知悉損害而非知悉其完整範圍作為期間的開始。所規定的解決方案的理由“不止是《民法典》中關於可賠償損害和判處標的的範圍和性質的制度”(見澳門《民法典》第558條第2款第一部分關於未來可預見的損害，第560條第6款和第561條)，還有“《民法典》和《民事訴訟法典》允許受害人提出損害賠償的概括性請求”(見澳門《民法典》第563條和《民事

² 在這一點上，Vaz Serra 提出的建議獲得採納，即“如果不知悉是出於債權人的過錯，因為他本可以知悉但卻不知悉責任人或不知悉其權利，則沒有理由不把不作為的時間計算入時效期間”(《Código Civil de Macau, anotado e comentado》，第二冊，《Direito das Obrigações》，第七冊，CFJJ，2020年)

³ 就此方面，見《Comentário ao Código Civil, Direito das Obrigações, das Obrigações em geral》，天主教大學出版社，第374頁至第375頁。

⁴ 就此方面，見Antunes Varela著《Das Obrigações em geral》，第一冊，第626頁，Almeida Costa著《Direito das Obrigações》，第610頁。

⁵ 見《Comentário ao Código Civil》，第375頁。

訴訟法典》第392條第1款b項)，“在訴訟過程中擴大請求範圍”(見《民事訴訟法典》第563條第二部分和第564條第2款)，以及“結算的附隨事項”(見《民事訴訟法典》第308條至第310條)⁶。

在澳門特區，終審法院最近的司法見解關於損害賠償請求權的時效期間一直認為：

「在此，有必要強調的是，相關法律條文在規定時效期間自受害人知悉其權利那一刻起開始計算時，其用意(僅僅)在於說明該期間自受害人知道相關責任所取決的要件已經滿足，從而其有權就自己所遭受的損害請求賠償之日起開始計算，而不是一須特別指出—自其“意識到可以依法要求賠償”之日起開始計算」(見A. Varela的著作《Das Obrigações em geral》，第596頁)。

這樣，顯然在表現出已具備追究相關民事責任的要件時，受害人便知悉了—為計算相關時效期間的開始日期的效力—他已擁有自己所主張的權利，該(3年的特別)期間的起始日期並不取決於受害人對相關權利“在法律上知悉”，而是相反，僅僅取決於受害人對該權利的“創設性事實”的知悉(換言之，即知道行為已被某人作出或遺漏—不論其是否知悉相關行為屬不法—而且該作為或不作為對其造成了損害)。」(見終審法院2021年9月29日第183/2020

⁶ 見《Comentário ao Código Civil》，第376頁。

號案的合議庭裁判，下劃線由我們添加)。

1.2) 本案中，基於起訴狀中的陳述，原告主張的損害賠償請求權源自妨礙其在租賃期內完成土地的開發利用，這是由被告在編制新的都市化計劃方面的拖延及不謹慎行為，由於其在土地交換程序中遲遲不做決定，以及未及時發出街道準線圖所引致。可以肯定，如果說是這些不法事實導致無法利用批出土地，那麼它們在批給合同有效時就已經發生，根據原告所述，它已經實際知悉。

況且，原告也不可能不知道這些。眾所周知，由於未在所定期間內完成利用，故批給未轉為確定，所以根據經第10/2013號法律(《土地法》)第215條準用的第48條第1款的規定，臨時批給不可續期。因此，在租賃批給有效期結束時，批給因期間屆滿而自動失效(就此方面，見終審法院2019年11月29日第118/2019號案，以及中級法院2020年5月7日第354/2017號案和2019年3月21日第578/2018號案的合議庭裁判等)。

誠然，上述第10/2013號法律要求批給失效由行政長官批示宣告，但同樣毫無疑問的是，這一行政行為僅具宣告性質而不具創設性質，因為失效的原因本身就是一項消滅性事實，這個預先存在的現實情況不能被行政當局後來的宣告所改變。這可以從“過期失效”的典型情況中看到，它“僅取決於期間的屆滿以及承批人未提交房地產使用准照這一客觀事實”(見終審法院2018

年5月23日第7/2018號案的合議庭裁判)。關於這個問題，我們最高法院的司法見解已經肯定地把租賃期屆滿導致的失效定性為過期失效(見終審法院2020年12月4日第145/2020號案的合議庭裁判)。

我們回到本案：

從批給合同第二條中看到，租賃有效期為25年，自簽訂有關公證書之日(1990年5月18日)起開始計算，即2015年5月17日屆滿。因此毫無疑問的是，在最後一天應產生批給失效所導致的消滅性效力。換言之，土地確定性地無法完成利用，發生在2015年5月17日而非行政長官批示的翌日，因此應自上述日期開始而非自批示開始計算3年的時效期間。

1.3) 原告在反駁中提出的另一項理據同樣也不具有決定性。我們不認為(經第110/99/M號法令修改的)第28/91/M號法令第6條第2款的規定適用於本案，從而允許在終審法院2020年5月6日的合議庭裁判轉為確定後的六個月之內提起損害賠償之訴。

正如從第6條第2款中看到的那樣(“.....損害賠償請求權係因受司法上訴所針對之行為而產生時，如按第一款之規定，該權利之時效應於就該司法上訴所作之裁判確定後滿六個月之前完成，則有關時效必須待該裁判確定六個月後方完成”)，關於針對行為所提司法上訴作出的裁判轉為確定後的六個月

期間僅惠及基於創設責任的違法行政行為而提起的損害賠償之訴。

因此，所發生的是澳門《民法典》第315條的一般規定以外的時效期間中斷的特殊原因，使損害賠償請求權的行使取決於預先就導致損害的行政行為提起司法上訴，前提是在司法上訴待決期間或所作判決確定之後，權利可以因行使期屆滿而消滅。

這是因為，“如果受害人可以在獨立程序中行使損害賠償請求權，而無需依賴預先查明行政行為的合法性(正如第38條明確規定的那樣)，那麼，讓時效期間受到訴訟程序(如果同樣被提起的話)結果的影響，從而使受害人在此程序的確定裁判以外享受期間的延長，這是沒有道理的”，見Mário Aroso de Almeida教授和Carlos Alberto Fernandes Cadinha教授的論述⁷。

如果是這樣的話，那麼受害人在選擇構成訴因的事實上只能二選一，要麼基於在最近日期作出的行政行為，但它可能因獲得司法上訴中所作裁判的維持而合法，要麼基於先前作出的侵害性行政行為，但可能因民法所規定的時效期間而無法提起獨立的損害賠償之訴。

本案中，原告想要享受上述規定所指的期間延長，主張存在先前作出的“不當行為”導致侵害的情況，而沒有主張可以獨立歸責於行政長官2016年3

⁷ 《Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos》，第二版，2007年，第249頁至第250頁。

月21日宣告失效的行政行為的具體侵害。

這是完全可以理解的。如果訴訟是基於不法行為導致的非合同民事責任，那麼只有侵害性的不法行為才管用。而根據終審法院第31/2020號案的合議庭裁判，2016年3月21日宣告批給失效的行為反倒是合法的，不能將該裁判作為損害賠償主張的依據。

1.4) 總而言之，我們認為，損害賠償之債的創設性事實於2015年5月17日全部成立，原告本應在這一天知悉構成損害賠償之訴前提的必要事實資料。即使考慮所謂的被告的不法行為所造成損害的程度，也是如此。

本案中，原告請求返還已繳納的溢價金3,233,894.00澳門元，以及按照土地都市化條件的法定計劃實施利用所導致的財產增益，具體金額在執行判決時予以結算。

其中的損害賠償部分與另一部分之間的矛盾是顯而易見的，因為所失利益損害賠償的前提是按照批給合同的規定完成土地利用，而返還已繳納溢價金取決於批給效力的追溯性消滅。

倘若我們將所提出的損害賠償請求與所述的訴因作一致性理解(重申，被告違法且有過錯之行為，即構成阻礙土地利用的事實，並因而導致未能在批給期限內將土地的批給轉為確定)則僅有以所失利益形式構成的損害才可

獲得賠償。

因此，如果存在原告因被告的侵害行為而沒有取得的“財產增益”，不論是在最初確定的批給範圍之內還是之外，由於期待在所公示的都市化重整之後修改批給，此類“所失利益”(即“落空的收益，因受到損害而沒有使財產增加所造成的損失”⁸)也應發生在受害人確定性地喪失任何獲益可能之時。我們已經看到，這發生於2015年5月17日，確定性地無法完成興建，從而使以完成利用為前提的獲益期待落空。

此外，並非如原告在反駁中所稱的那樣，是因為不知悉上述確定性喪失才延誤行使被賦予的權利，而是因為自己在當時錯誤地“相信”所有的損失都能在稍後通過將獲取的好處而得到補償，指望著期待行政當局會作出的替代性解決方案。

另外，其他損害不具可補償性也是顯而易見的。返還承批人已繳納溢價金的主張不屬於損害賠償的範圍，訴訟的依據是侵犯對批給土地進行開發利用的權利。

原因很簡單：如果彌補所造成損害的一般原則是原狀恢復，即澳門《民法典》第556條規定的“恢復假使未發生引致彌補之事件即應有之狀況”，如

⁸ Pires de Lima 及 Antunes Varela 著《Código Civil anotado》，第一冊，第 579 頁至第 580 頁。

果造成起訴狀中所指損害的侵害事件是妨礙原告在批給期內完成利用的行為，假如沒有發生這一侵害事件則原告尚有可能完成興建計劃，從而能夠使土地批給隨後轉為確定，那麼現在所主張的所有開銷，因對於實現利用都是必不可少的，故還是應當且必須做出。

在我們看來，只有當私人的主張是通過撤銷批給來消除批給本身所產生的全部效力時，才会有這部分的損害賠償——此時，賠償的數額旨在覆蓋受害人若無批給則不會遭受的損害。

這樣一來，由於訴因僅包含不合理阻礙完成批給土地的開發利用，故就兩個不同部分所提出的損害賠償主張之間的邏輯矛盾已經解決，因為應視原告的損害賠償請求針對所謂因被告行為而落空的財產增益部分。

因此，由於自2015年5月17日期開始計算的3年期間已經屆滿，故在2020年7月17日提起本訴訟之時，就此部分提出的損害賠償請求權的時效已完成。

一旦時效完成，被告“可拒絕履行給付，或以任何方式對抗他人行使時效已完成之權利”(《民法典》第297條第1款)，因此，原告債權人的主張因永久抗辯而不成立(《民事訴訟法典》第412條第3款)。

1.5) 關於將第28/91/M號法令第10條第1款規定的不法行為導致的非同民事責任制度作為損害賠償請求的補充依據(見起訴狀第112條至第126條

所述)，須強調的是，不論有關法律前提成立與否，適用的時效制度都是澳門《民法典》第491條的規定。

這是葡萄牙司法見解按照1967年11月21日第48051號法令所創立的制度(先於12月31日第67/2007號法律通過的現正生效的制度)而持有的看法，見最高行政法院2009年第463/08號案和2010年5月25日第72/10號案的合議庭裁判(詳情可瀏覽<http://www.dgsi.pt>)。

上述第一份合議庭裁判尤其指出以下內容，“總之，在本案中不存在排除適用《民法典》第498條第1款所規定制度的有效理由：(i)債務非“依法產生”；(ii)其前提並非在所有可能的情況下均成立，需要受害人證明物之價值的實際減損；(iii)沒有理由認為損害賠償責任人(時效受益人)擁有比假如作出不法行為所擁有的(此時的權利時效為3年)更加有利的制度；(vi)最後可以肯定的是，設立一個短期時效的理由也解釋了為什麼存在一個短期時效”，這適用於本案的情況，受與葡萄牙第48051號法令相同的第28/91/M號法令的規範。

因此，如果這一責任的創設性事實和先前在不法事實導致的責任中所指的一樣，那麼邏輯推理的穩定性要求採用上述解決方案，即根據澳門《民法典》第491條第1款的規定裁定時效永久抗辯理由成立。

不同的是，如果原告想要將被告的責任建立在宣告土地批給失效的行為之上，那麼由於它是合法且依法作出的行政行為，且在2016年3月21日作出

並在2016年5月4日公佈，所以提起旨在就該行為所造成的損害獲得補償的損害賠償之訴的時效期間已經屆滿。

但要強調的是，一如所見，不存在所謂能獨立歸責於行政長官合法行政行為的任何損害。假如這些損害能夠得到證實，也必然歸責於先前的行政行為，因此我們認為，關於就終局行政行為的司法訴訟，須通過提起獨立訴訟來行使損害賠償請求權。

無論如何，本案中都顯然不存在基於合法行為所導致的非合同責任的損害賠償。

2) 儘管如此，仍不能忽略的是，本訴訟還以被告的合同責任作為補充依據(見起訴狀第127條至第148條)。眾所周知，若適用15年的一般期間，則損害賠償請求權的時效期間可能尚未完成。

為了證明存在被告的合同責任，原告稱被告違反了批給合同中的從屬義務，即違反善意原則，原因是在修改都市化計劃後主動邀請原告開展土地交換程序，但卻仍未就所提出的請求作出決定，此外，還以都市化計劃有待核准為藉口，在面對重新利用土地的私人主張時拒絕向原告發出街道準線圖。

眾所周知，所主張的合同責任與非合同責任並不兼容，而是作為後者的補充。事實上，雖然從相同的法律事實中可能產生不同的責任，但二者之間

也不可能存在實質兼容(見最高司法法院2017年2月7日第4444/03.8TBVIS.C1.S1號案的合議庭裁判，南部中央行政法院2014年4月2日第08197/11號案的合議庭裁判，詳情可瀏覽<http://www.dgsi.pt>)。

在我們看來，只有一種方式來描述有待提起的損害賠償之訴。考慮到訴訟中作為訴因而主張的所謂遭受侵害的土地利用權，原告將因不法事實而生的非合同責任作為本訴訟的主要依據是正確的，而被告承擔合同責任的補充請求則沒有任何依據。

接下來就試著來更好地論證這一觀點。

眾所周知，按照被侵犯權利的不同，合同民事責任有別於非合同民事責任：前者“因侵犯一項債權或技術意義上的義務而產生”，後者則“因違反針對一項絕對權利(物權、人格權)的普遍不作為義務而產生”⁹。

本案例中，有必要簡要闡明土地租賃批給為承批人帶來的權利。我們可以很容易地看到，這項權利具有物權性質，因此是一項絕對權利。

首先，根據12月26日第51/83/M號法令第1條的規定，“以租賃或轉租方式批出都市性土地或供都市利用之土地而生之權利，包括有權按照有關設權憑證所定之用途且遵守該憑證所定之限制，進行興建或改建工程；在租賃期

⁹ 見 Carlos Alberto da Mota Pinto 著《Teoria Geral do Direito Civil》，第 137 頁。

或轉租期屆滿前，又或在租賃或轉租關係未解除期間，承批人或轉承批人繼續保有已興建之建築物之所有權；在租賃期或轉租期屆滿後又或租賃或轉租關係解除後，則適用土地法所定之改善物制度”(下劃線由我們添加)。

一如所見，租賃批給創設的興建權有著與澳門《民法典》第1417條所指的地上權相同的結構。這項權利給承批人帶來針對建築物的所有權，“在租賃期或轉租期屆滿前承批人或轉承批人繼續保有已興建之建築物之所有權”。

承批人作為興建權的權利人，“建築物的所有權人，有權將其轉讓，為此目的設立分層所有權，以及轉讓有關獨立單位或在其上設定負擔”。此外，“不僅可以將批給所衍生的在他人土地上興建建築物的權利抵押，還可以抵押建築物的所有權(第51/83/M號法令第1條第2款)”¹⁰。

此外，與限制物權一樣，根據第51/83/M號法令第1條的規定，行使租賃批給衍生的興建權受到相關創設憑證中目的和限制的制約。

有鑒於此，由於本案涉及一項絕對權利(租賃批給衍生的在批出土地上的興建權)，所以只能認為行使侵犯該權利的行為所導致的責任是非合同責任。

¹⁰ 見 José Gonçalves Marques 著《Direitos Reais》，第 94 頁至第 95 頁。

另外，雖然存在每一承批人作為主體的批給合同關係，但這才是適用於本案的制度。

確實，在這類合同以及《民法典》規定的多種合同中，每一立約人都必須承擔在實現須作給付時與他方立約人合作的義務，包括不作出能夠影響合同按時履行的不合理行為以及損害他方債權行為的義務。但不能忘記的是，在主張遭受侵犯的絕對物權時，已經不止涉及約束合同方行為的債務義務，而是“針對其他所有人施加的普遍被動義務或普遍不作為義務”¹¹。

本案例中，毫無疑問，被告在遵守這項基本原則所導致的關係框架內，有義務不作出不合理妨礙利用批給的行為。但是，這項不作為義務被另一項範圍更廣的義務所吸收，即不作出任何不當干預的普遍不作為義務。

此外，原告指責被告作出了違反善意原則的行為，即不及時跟進土地交換請求，拒絕發出街道準線圖等，並不是以對方立約人的身份針對澳門特區。顯然，這些事雖然已獲證實，但均不是發生在批給合同關係的框架內，而是發生在不同的情境之下——行政機關不是在有關合同中作為澳門特區的代表，而是作為行使法律賦予的行政管理權限的行政當局來作出行為的獨立行政程序，也須遵守善意原則和其他基本原則。

¹¹ 見 Carlos Alberto da Mota Pinto 前引著作，第 182 頁。

如果是這樣的話，那麼只能通過非合同民事責任制度追究被告的責任。

因此，結論是不可能存在基於合同責任的損害賠償，從而不適用一般時效期間。

經審理所有問題，只能駁回原告針對被告提出的全部請求』(見第510頁至第517頁背頁及第671頁至第680頁背頁)。

經審理原告/上訴人針對上述裁決提起的上訴，中級法院完全確認並認同關於已認定“事實事宜”的裁判以及裁定向行政法院提起的訴訟理由不成立的“法律理由”，在現被上訴的合議庭裁判中指出以下內容：

“我們對於被上訴裁判所闡述的理據沒有什麼需要補充的，根據《民事訴訟法典》第631條第5款的規定予以完全轉錄並表示完全認同，因為它們已經回應了上訴陳述和結論中所作的全部論述，故此只能裁定上訴敗訴，維持被上訴裁判”(見第680頁背頁)。

這樣，鑒於以上就裁判的“理據”所作的闡述，我們來看。

根據上訴人提出的理由陳述和結論，在本上訴案中要裁決的問題是判斷被上訴裁判中是否基於以下理由而存有“法律錯誤”：

– (i) 因裁定“行政當局非合同責任的時效已完成”的抗辯理由成立；以及，

– (ii) 因認定本案中不涉及倘有的“行政當局的合同責任”。

— 先來看第一個問題，即被上訴實體“非合同民事責任的時效已完成”的問題。

(如前所述)，行政法院的看法得到了原審法院的支持，認為上訴人的權利的時效已經完成，因為經第28/91/M號法令第6條第1款準用的澳門《民法典》第491條規定的3年時效期間已經完全屆滿(見行政法院裁判第10頁至第20頁，案卷第510頁背頁至第515頁背頁)。

因此(鑒於前文所轉錄的內容)，應當說，被上訴的兩級法院認為，上訴人倘有的損害賠償請求權的“時效期間”隨著2015年5月17日“批給期間的屆滿”而開始計算，在這一日，“原告應當已經知悉了構成損害賠償之訴前提的必要事實資料”，因為在它們看來，損害賠償之債的全部“創設性事實”業已發生(正如之前所看到的那樣)。

被上訴的兩級法院認為，行政長官的決定僅具“宣告性質”，“臨時

批給期間”一經屆滿，批給失效的效果隨即(自動)產生，立即對上訴人的權利義務範圍產生影響(因其結果具有不可避免性)。

實際上，引用行政法院所作裁判的內容：“土地確定性地無法完成利用，發生在2015年5月17日而非行政長官批示的翌日，因此應自上述日期開始而非自批示開始計算3年的時效期間”(見第512頁背頁)。

上訴人反對這種看法，主張有關權利——不可能在“這一時刻”提出，因為其所主張的損害——隨著行政長官宣告“土地批給失效”才在其權利義務範圍內“確定產生”。

在此之前，它還對於批給的“續期”存有“正當期待”，如同過去在類似情況中所發生的那樣，例如運輸工務司司長在第89/2007號和第8/2009號批示中所作的決定。

這樣，由於損害隨著“宣告土地批給失效的行為”才確定產生，故上訴人認為，根據第28/91/M號法令第6條第2款的規定，其權利的時效期間絕對不可能在裁定其對上述行政行為提起的司法上訴理由不成立的終局裁判轉為確定滿6個月之前完成。

另外，上訴人還主張，根據澳門《民法典》第315條的規定，當被上訴實體在針對宣告批給失效的行政行為提起的司法訴訟中受到傳喚時，其權利的時效期間應被視為已經“中斷”，因此，根據澳門《民法典》第319條的規定，上述期間在本院(第31/2020號案的)合議庭裁判轉為確定時才應(重新)開始。

檢察院代表被上訴實體，支持被上訴的兩級法院認所持的見解，主張“損害賠償請求權的時效期間自確定發生無法利用土地之日起開始計算，而非自行政長官通過其所作出的行政行為宣告土地租賃批給失效之日起開始計算”，並認為，“正如行政法院和中級法院正確裁定的那樣，土地批給失效造成的消滅效力發生於25年期間屆滿之時，即2015年5月17日，因為土地的開發利用正是在這一日成為確定不可能，而受害人也是在這一日知悉其權利，所以應從這一天開始計算3年的時效期間。因此，在提起本訴訟時上述期間已經無法挽回地屆滿”，另外還指出，“針對某個行政行為提起司法上訴無法直接或間接地表達追究行政當局民事責任的意思，該行為顯然不是造成相關損害的源頭”(見第719頁至第720頁)，因此，不會根據澳門《民法典》第315條的規定發生上訴人所主張的中斷。

那麼，在法律上應如何處理？

首先，在此有必要提醒的是，本終審法院在先前的多份合議庭裁判中曾審理過與本裁判中所涉及者相同的“事宜”和“問題”(見2024年6月19日第13/2023號案和2025年4月2日第120/2024號案的合議庭裁判)。

在這些裁判中，我們指出：

「在“行政機關的(民事)責任”問題上，(概括而言)通常習慣將其制度的發展分為三個(重要)階段，即：“無責任”階段、“民事(或混合)責任”階段和“公法責任”階段。

第一個階段是絕對王權國家的特點，它(主要)建立在那句(著名的)諺語“the King can do no wrong”(即“國王不會犯錯”)的前提之上，因為在那個年代，人們認為國家就是法和法律的象徵，無法想象如何能夠認為國家違反了法律規定。

隨著國家與社會之間關係的發展，在法國大革命(十八世紀)之後，出現了將私法上的規則適用於國家責任的“民事過錯理論”，換言之，即國家機關人員的行為必須存有過錯，才能夠追究公共實體的責任。

但這個理論也顯露出它的不足之處，於是隨後便出現了“公法理論”，即按照行政法的(專有)原則來審查國家責任。

在這樣的背景之下，一方面我們承認在當今社會中人和財產不可避免地會遭受損害，因為生活日益複雜(這在很大程度上歸因於科技的發展)，極大地增加了人和財產遭受損害的可能性(以至於正如Ulrich Beck在其著作《Risk Society: Towards a New Modernity》中所精闢指出的，我們如今正生活在一個“風險社會”(Risikogesellschaft)當中；見於Guimarães Osório的著作《A Responsabilidade Civil Extracontratual da Administração por Violação do Direito da União Europeia》，第12頁，波爾圖大學法學院出版)，另一方面為了填補當時的法律空白，“界定公法管理方面不法行為之責任類別，以保障私人之正當利益和權利，以及明確造成損害主體之損害賠償責任之範圍”，同時也是為了保障“可能由於偶然事實以及合法行政行為或合規範性事實行為而受損害之權利或利益”，4月22日第28/91/M號法令—刊登在第16/199期《澳門政府公報》上—在澳門獲得通過，其中第6條(與之前《行政法院程序法》第71條的規定相類似)就“損害賠償請求權的時效”事宜(即目前本案所討論的問題)規定了如下內容：

“一、公共實體、其機關據位人及行政人員因其公共管理行為造成損失而須承擔非合同民事責任時，因此產生之損害賠償請求權，包括求償權，係按《民法典》第四百九十一條之規定完成時效。

二、損害賠償請求權係因受司法上訴所針對之行為而產生時，如按第一款之規定，該權利之時效應於就該司法上訴所作之裁判確定後滿六個月之前完成，則有關時效必須待該裁判確定六個月後方完成。”(亦可參閱核准《行政訴訟法典》的第110/99號法令)。

而前述澳門《民法典》第491條則規定：

“一、損害賠償請求權，自受害人獲悉或應已獲悉其擁有該權利及應負責任之人之日起經過三年時效完成，即使受害人不知損害之全部範圍亦然；但不影響自損害事實發生時起已經過有關期間而完成之一般時效。

二、應負責任之人相互間之求償權，亦自履行時起經過三年時效完成。

三、如不法事實構成犯罪，而法律對該犯罪所規定之追訴時效期間較長，則以該期間為適用期間；然而，如刑事責任基於有別於追訴時效完成之原因而被排除，則損害賠償請求權自發生該原因時起經過一年時效完成，但在第一款第一部分所

指之期間屆滿前不完成。

四、損害賠償請求權之時效完成，不導致倘有之請求返還物之訴權或因不當得利請求返還之訴權之時效完成。」（見本終審法院2021年9月29日第183/2020號案的合議庭裁判，亦可參閱2022年6月8日第93/2020號案和第115/2020號案、2022年6月17日第118/2020號案、第120/2020號案和第159/2020號案、2022年7月6日第102/2020號案以及2025年7月11日第76/2025號案的合議庭裁判）。

然而，拋開其他不談，同樣須注意的是，本終審法院此前在涉及相同“問題”的“情況”中作出的論述並不——自動或必然——意味著本案所要採取的具體“解決辦法”也(完全)相同，因為“對具體情況應做具體分析”，顯然，“最終結果”不可能不取決於相關的具體(及客觀)情況，而該情況又取決於當事人就“訴因”所作的陳述，並且理所當然地(且更為重要的是)取決於實際上獲“證實”的內容。

說清楚這個問題之後，我們來看。

本案中，我們所面對的是關於“何時開始計算行政當局的非合同民

事責任的時效期間”的“兩種相互對立的觀點”：

– 是(根據主流觀點)應當從臨時批給終結的日期開始？還是，

– (像上訴人所主張的那樣)應當從行政長官宣告土地批給失效的決定開始？

根據在被上訴的兩級法院中獲勝的觀點，上訴人列舉的(可能)導致行政當局民事責任的“行為”全部發生於“批給有效之時”，因此上訴人已經能夠主張其權利(故此已經屆滿)，尤其是因為上訴人並未主張任何可“獨立”歸責於宣告批給失效的行政行為的損害。

而上訴人則認為，損害僅因實際“宣告土地批給失效”而產生，因為它還有抱有一種期待—即雖然被宣告失效，但土地的批給還是可以獲得“續期”，正如在以前的個案中所發生的那樣。

如前所述，行政當局非合同民事責任的時效期間規定在(經第28/91/M號法令第6條第1款準用的)澳門《民法典》第491條第1款當中，該條款規定：“損害賠償請求權，自受害人獲悉或應已獲悉其擁有該權利及應負責任之人之日起經過三年時效完成，即使受害人不知損害之全部範圍亦然；但不影

響自損害事實發生時起已經過有關期間而完成之一般時效”。

為了更好地理解雙方當事人之間的“爭論”，首先要注意的是，土地“(臨時)批給的25年期間”於“2015年5月17日”屆滿。

而(根據第10/2013號法律第48條第1款的規定)還須強調的是，“批給失效”是由“2016年3月21日”的行政長官批示所宣告(經刊登於2016年5月4日第十八期《澳門特別行政區公報》第二組的第24/2016號運輸工務司司長批示公佈)，以及目前這宗民事責任之訴於“2020年7月17日”提起，被上訴人於“2020年9月4日”被傳喚(見第178頁)。

這樣(拋開其他不談)，應當看到，“此時”距離上述“臨時批給期間屆滿”之日(2015年5月17日)和“宣告批給失效”之日(2016年3月21日)已經過去“3年”多的時間。

儘管如此，上訴人卻認為其請求是在第28/91/M號法令第6條第2款規定的“延長期”內提起，其中規定：“損害賠償請求權係因受司法上訴所針對之行為而產生時，如按第一款之規定，該權利之時效應於就該司法上訴所作之裁判確定後滿六個月之前完成，則有關時效必須待該裁判確定六個月後方完成”。

從以上法條的文字中可以看到，它規定了“時效期間”屆滿的“中止”¹²，與就引致民事責任的行政行為的有效性作出裁決的司法裁判轉為確定直接相關。

追究行政當局非合同民事責任的時效期間不會在就針對有關行為提起的司法上訴作出的裁判轉為確定後的六個月之內屆滿。

為宣告土地批給失效的行政行為的有效性蓋棺定論的本終審法院(第30/2020號案的)裁判於“2020年5月6日”作出，該裁判確認了相關行為完全有效且合法。

第28/91/M號法令第6條第2款規定的期間延長發生在損害賠償請求權源自“被提起司法上訴的行為”的情況下，即(在此須強調)“(這一)行為”體現並構成立法者在澳門《民法典》第491條第1款所指的(具體)“損害事實”。

但本案中上訴人(在訴訟中)主張的“損害”並非由“宣告失效的行

¹² 類似於《民法典》第311條至第314條的規定。

為”所造成。

其實，上訴人自己也(明確地)這樣指出。

實際上，上訴人自己在其上訴陳述中重申了它的“期待”，即雖然土地批給被宣告失效，但批給當局還是會將土地批給作出“續期”，並列舉第89/2007號和第8/2009號運輸工務司司長批示中的情況作為例子。

然而，在上訴人所指的這些情況中，時任運輸工務司司長(根據經第6/80/M號法令核准的舊《土地法》¹³)並非沒有宣告相關批給因租賃期屆滿尚未完成土地的開發利用而失效。

其實，在上述兩個案例中均認為批給合同因租賃有效期完全屆滿而失效，“該合同”不得續期，因為批給具有“臨時”性質(原因是沒有完成對地段的利用)，以及第6/80/M號法令僅允許對“確定性”有償批給進行續期，見該法律第55條的規定。

¹³ 相繼經下列法律文件所修改：第 5/81/M 號法律、第 2/82/M 號法律、第 8/83/M 號法律、第 78/84/M 號法令、第 8/91/M 號法律、第 13/91/M 號法律和第 2/94/M 號法律。

因此，如前所述，毫無疑問的是，在上訴人列舉的“個案”中宣告了批給的過期失效，並未對最初的批給作出“續期”。

而(向同一承批人)“(重新)批出土地”(或其中未利用的部分)的決定是一項——完全——有別且獨立於(先前的)宣告土地批給失效的“新行為”，二者不能混為一談。

時任運輸工務司司長——按照舊法規定的權力——所決定的“新租賃批給”正是基於宣告土地批給失效行為的合法性和不可避免性而作出。

經認真審視，可以發現上訴人從來沒有——真正——對“宣告土地批給失效”(本身)提出質疑，嚴格來說它只是反對行政當局沒有“重新”將土地批給自己這一“事實”。

關於其所列舉的幾個情況，均不涉及(真正的)“(同一)批給的續期”，因為批給已經“失效”。

最後，不能忽略的是，上訴人針對行政行為提起的司法上訴絕對無法產生上訴人想要實現的確保向其“作出一項新批給”的效果。

從以上所述中亦可看出，“損害事實”絕對不會是“宣告批給失效”，而是“沒有像上訴人所主張的那樣對土地的權利作出重新界定(批給)”。

因此(不排除有相反看法)，我們認為，(本案中)顯而易見上訴人不能主張受益於第28/91/M號法令第6條第2款規定的“延長期”，因為“損害”的“原因”不是上述“失效宣告”。

另外，上訴人還認為，根據澳門《民法典》第315條第1款的規定，其權利的時效期間在對相關司法上訴的待決期間發生了“中斷”。

然而，這項理據同樣不成立，不應予以支持。

提起司法上訴無法“中斷”非合同責任的時效期間，因為“司法上訴”和“民事責任之訴”的目的不同(儘管司法上訴勝訴可能有助於彌補對上訴人造成的潛在損害)。

如果真的像上訴人所認為的那樣，那麼第28/91/M號法令第6條第2款的規定將不合邏輯，因為時效期間總是會在司法上訴的裁決轉為確定之後重新計算。

然而，無論如何都要強調一個在本案中十分重要的方面。

內容如下。

通過分析上訴人的起訴狀可以看到，上訴人亦將無法開發批給合同所指土地的履行不能歸責於行政當局，歸根結底，該履行不能是源自於因“青洲整治計劃”的核准而導致的“城市規劃條件的變更”，在“青洲整治計劃”獲核准後，發出了第89A055號街道準線圖，“並於1996年6月3日被提供予上訴人”。

實際上，青洲地區的重新規劃和當時確定的土地使用和利用條件，使得上訴人無法按照批給合同的規定完成土地的利用。

因此，顯而易見，上訴人從這一天(1996年6月3日)開始便清楚知悉主導了其全部後續行為的這一“事實”，所以上訴人針對行政活動於其權利義務範疇內造成的損害後果提起上訴的權利早已過期。

新《土地法》專門針對這一問題設置了條件，以便行政相對人和批給實體可以就因新城市規劃或規劃修改開始生效導致無法按批給合同的規定開始或繼續對土地進行利用或重新利用的情況達成諒解。

實際上，根據第10/2013號法律第140條第7款和第12/2013號法律第53條第3款(經第55條第2款準用)的規定，主張就這一情況所造成損害獲得賠償的權利自“城市規劃或規劃修改生效之日起”經過3年完成時效¹⁴。

這一期間——連同一般時效期間——在新法開始生效時已經屆滿，而且在新法生效之後再次完整經過，但上訴人卻沒有(及時或適當地)表達主張其權利的意圖。

因此，針對宣告上訴人主張“行政當局非合同民事責任”的權利時效已完成的決定提起的上訴，理由必然不能成立。

— 上訴人還反對被上訴的兩級法院所作的裁判，聲稱法院甚至根本沒有考慮存在“行政當局的合同責任”的可能性。

一如所見(及前文所述)，關於這個問題，我們認同經中級法院完全

¹⁴ 第12/2013號法律第53條第2款規定，時效期間“自城市規劃或規劃修改生效之日起”開始計算，相對於規定時效期間開始的《民法典》第491條，確立了一項特別制度。

確認的行政法院的如下看法：

『2) 儘管如此，仍不能忽略的是，本訴訟還以被告的合同責任作為補充依據(見起訴狀第127條至第148條)。眾所周知，若適用15年的一般期間，則損害賠償請求權的時效期間可能尚未完成。

為了證明存在被告的合同責任，原告稱被告違反了批給合同中的從屬義務，即違反善意原則，原因是在修改都市化計劃後主動邀請原告開展土地交換程序，但卻仍未就所提出的請求作出決定，此外，還以都市化計劃有待核准為藉口，在面對重新利用土地的私人主張時拒絕向原告發出街道準線圖。

眾所周知，所主張的合同責任與非合同責任不兼容，而是作為後者的補充。事實上，雖然從相同的法律事實中可能產生不同的責任，但二者之間也不可能存在實質兼容(見最高司法法院2017年2月7日第4444/03.8TBVIS.C1.S1號案的合議庭裁判，南部中央行政法院2014年4月2日第08197/11號案的合議庭裁判，詳情可瀏覽<http://www.dgsi.pt>)。

在我們看來，只有一種方式來描述有待提起的損害賠償之訴。考慮到訴訟中作為訴因而主張的所謂遭受侵害的土地利用權，原告將因不法事實而生的非合同責任作為本訴訟的主要依據是正確的，而被告承擔合同責任的補充請求則沒有任何依據。

接下來就試著來更好地論證這一觀點。

眾所周知，按照被侵犯權利的不同，合同民事責任有別於非合同民事責任：前者“因侵犯一項債權或技術意義上的義務而產生”，後者則“因違反針對一項絕對權利(物權、人格權)的普遍不作為義務而產生”¹⁵。

本案中，有必要簡要闡明土地租賃批給為承批人帶來的權利。我們很容易地看到，這項權利具有物權性質，因此是一項絕對權利。

首先，根據12月26日第51/83/M號法令第1條的規定，“以租賃或轉租方式批出都市性土地或供都市利用之土地而生之權利，包括有權按照有關設權憑證所定之用途且遵守該憑證所定之限制，進行興建或改建工程；在租賃期或轉租期屆滿前，又或在租賃或轉租關係未解除期間，承批人或轉承批人繼續保有已興建之建築物之所有權；在租賃期或轉租期屆滿後又或租賃或轉租關係解除後，則適用土地法所定之改善物制度”(下劃線由我們添加)。

一如所見，租賃批給創設的興建權有著與澳門《民法典》第1417條所指的地上權相同的結構。這項權利給承批人帶來針對建築物的所有權，“在租賃期或轉租期屆滿前承批人或轉承批人繼續保有已興建之建築物之所有權”。

承批人作為興建權的權利人，“建築物的所有權人，有權將其轉讓，為

¹⁵ 見 Carlos Alberto da Mota Pinto 著《Teoria Geral do Direito Civil》，第 137 頁。

此目的設立分層所有權，以及轉讓有關獨立單位或在其上設定負擔”。此外，“不僅可以將批給所衍生的在他人土地上興建建築物的權利抵押，還可以抵押建築物的所有權(第51/83/M號法令第1條第2款)”¹⁶。

此外，與限制物權一樣，根據第51/83/M號法令第1條的規定，行使租賃批給衍生的興建權受到相關創設憑證中目的和限制的制約。

有鑒於此，由於本案涉及一項絕對權利(租賃批給衍生的在批出土地上的興建權)，所以只能認為行使侵犯該權利的行為所導致的責任是非合同責任。

另外，雖然存在每一承批人作為主體的批給合同關係，但這才是適用於本案的制度。

確實，在這類合同以及《民法典》規定的多種合同中，每一立約人都必須承擔在實現須作給付時與他方立約人合作的義務，包括不作出能夠影響合同按時履行的不合理行為以及損害他方債權行為的義務。但不能忘記的是，在主張遭受侵犯的絕對物權時，已經不止涉及約束合同方行為的債務義務，而是“針對其他所有人施加的普遍被動義務或普遍不作為義務”¹⁷。

本案例中，毫無疑問，被告在遵守這項基本原則所導致的關係框架內，有

¹⁶ 見 José Gonçalves Marques 著《Direitos Reais》，第 94 頁至第 95 頁。

¹⁷ 見 Carlos Alberto da Mota Pinto 前引著作，第 182 頁。

義務不作出不合理妨礙利用批給的行為。但是，這項不作為義務被另一項範圍更廣的義務所吸收，即不作出任何不當干預的普遍不作為義務。

此外，原告指責被告作出了違反善意原則的行為，即不及時跟進土地交換請求，拒絕發出街道準線圖等，並不是以對方立約人的身份針對澳門特區。顯然，這些事雖然已獲證實，但均不是發生在批給合同關係的框架內，而是發生在不同的情境之下——行政機關不是在有關合同中作為澳門特區的代表，而是作為行使法律賦予的行政管理權限的行政當局來作出行為的獨立行政程序，也須遵守善意原則和其他基本原則。

如果是這樣的話，那麼只能通過非合同民事責任制度追究被告的責任。

因此，結論是不可能存在基於合同責任的損害賠償，從而不適用一般時效期間』（見本裁判第32頁至第36頁）。

概而言之，以上觀點是認為，由上訴人的土地租賃批給合同所衍生的權利是一項“物權”，侵犯該權利可能導致“行政當局”或其他侵害上訴人利益的實體的“非合同責任”。

另外，上訴人所指的構成“合同責任”原因的行為不能歸責於作為批給合同之對方當事人的澳門特區，而是應歸責於具“專門權限”的行政當局的所作所為，雖然也可能對上訴人的權利義務範圍產生影響，但

這已經超出了其與上訴人之間“行政合同關係”的範疇。

上訴人認為，澳門特區應當因其不履行所參與的行政程序所要求的義務，以及違反租賃批給合同和“善意原則”所衍生的從屬義務而承擔“合同責任”。

上訴人強調，行政當局因青洲整治規劃正在修改而拒絕發出有關街道準線圖，從而使“土地交換程序”陷入停滯，使“後續的土地利用”無法進行。

關於這個問題，檢察院代表澳門特區作出如下闡述：

『眾所周知，因被侵犯的權利不同，合同民事責任有別於非合同民事責任。概括而言，可以說合同責任源自侵犯一項債權或技術意義上的義務，而非合同責任源自違反一般性法律義務或關係，即課予所有人的對應著所謂絕對權利(如人格權和物權)的義務。』

因此，如果損害賠償請求的具體依據僅僅是侵犯一項絕對權利，則僅具非合同性質，故應遵從有關制度，不產生具體適用規範的競合問題。

本案便是這種情況。

上訴人為支持其所提出的損害賠償請求而主張的訴因是侵犯了由涉案土地的租賃批給所衍生的權利。我們知道，根據被第10/2013號法律廢止但當時生效的12月26日第51/83/M號法令第1條的規定，這項權利包含為著有關創設憑證所設定的目的並遵守其中的限制而興建和改建的權力，以及在租賃期或轉租賃期屆滿前維持對建築物的所有權的權力。

因此，這無疑是一項限制物權，明顯脫胎於地上權(《民法典》第1417條)的概念，賦予權利人對他人之物直接且即時的支配權力，具有對抗所有人的絕對效力，因此與地上權一樣(見AUGUSTO TEIXEIRA GARCIA 著《Concessão por Arrendamento e Direito de Superfície》，《科英布拉大學法學院學報》，第95期[2019年]，第699頁至第705頁，其中援引了大量學說和司法見解)。

上訴人主張的是侵犯一項絕對權利，而不是被上訴人侵犯了某項債權。僅此而已。

在我們看來，空泛地援引善意原則顯然不足以成為追究被上訴人違約責任的依據。

我們認為，批給合同顯然只起到一個創設權利的的作用，正是基於這份合同，上訴人的權利義務範圍內才產生了具有上述內容的物權，我們可以稱之為國家私產土地租賃批給所衍生的權利，上訴人以該權利遭受侵犯作為其損害賠償請求的依據。

但這份合同並沒有給被上訴人設定任何義務，上訴人也沒有指控被上訴人違反了什麼合同義務，而且事實上根本不存在不履行的情況。

因此，我們認為，上訴人現在提出合同責任制度(儘管是與非合同責任競合的方式)，試圖藉此挽救那個已經徹底過期、無法補救的賠償請求權，這種做法明顯站不住腳』(見第720頁背頁至第721頁背頁)。

本終審法院最近曾在2025年4月2日第120/2024號案的合議庭裁判中就與本案(完全)類似的情況發表過看法。

在該份合議庭裁判中，我們得出結論認為，像本案中歸責於行政當局的這類行為不屬於“與私人建立的合同關係的範疇”，應通過“非合同民事責任”制度予以處理，因此在澳門城市規劃的過程中作出的決定並不構成對租賃批給合同的干預，也不屬於合同關係內的行為。

事實上，這些決定源自行政當局的一項“權威性”且屬“合同外”的“決定”，已經完全超越了“批給合同所創設的行政合同關係”。

澳門特區政府的職權範圍本來就是多方面的，而且首要遵循“公共利益”，所以某些決定有時難免會影響私人利益。

然而，正如本終審法院2025年4月2日的合議庭裁判亦曾指出的那樣，並不會因為存在一份“合同”就會使得澳門特區的全部行為都立即且必然地成為合同關係中的行為。

立法者甚至早就規定好了彌補那些因為城市規劃的首次實施或變更而覺得自己利益受損的私人的損失的辦法：不僅針對那些租賃批給合同的立約方(見第12/2013號法律第55條)，而且也針對那些“對受影響土地擁有任何物權”的權利人(見第12/2013號法律第53條)。

同樣地，也看不到應在“合同民事責任”中提出的違反任何(其他)“合同義務”(“主義務”或“從屬義務”)或者“善意原則”的情況。

認真審視其上訴陳述，可以發現上訴人實際上是在質疑行政合同關係“之外”的行政當局的作為，即“公共管理行為”，可以且應當根據第28/91/M號法令通過“行政當局非合同民事責任制度”予以處理。

因此，與我們在上述第120/2024號案中得出的結論一樣，審判者可以且應當在“具備一切必要資料”時在清理批示階段對請求作出最終裁定。

正如Abrantes Geraldès就相同問題也曾指出的那樣，“同該條之前的行文相類似，提前審理實體問題的前提是，不論是涉及法律事宜還是事實事宜，如果訴訟狀態允許作出決定，那麼法官應當立即停止並選擇作出清理批示—判決(具有判決的一切效力)，無需更多的證據，且不論該決定有利於哪一方當事人。

當出現下列情況時，即是如此：(.....)

b) — 證明存在爭議的事實對於任何可行的解決辦法而言都不具重要性。

如果根據可行的法律問題解決辦法，最終裁判無論如何都不會受到證明存在爭議的事實的影響，那麼製作調查基礎表將變得毫無意義，因此法官完全可以立即作出關於實體問題的裁判。

無論該裁判有利於原告還是被告。

如果原告主張的一系列事實(創設性事實)完全不滿足訴訟理由成立的條件，則證明該等事實是沒有意義的，因此選擇、調查並審理該等事實也沒有用處。(.....)

事實上，如果把裁判留到最後時刻，那麼除了浪費時間、精力和金錢以外，法官無法從所調查的支持延後裁判的證據中獲得任何益處。”
(見《Temas da Reforma do Processo Civil》，第二冊，第三版，第135頁至第137頁)。

在本案中，行政法院認為上訴人提出的“訴因”絕對不可能成為其追究澳門特區“合同責任”的理據，因為它(訴因)僅意味著澳門特區可能存在(倘有的)“非合同民事責任”。

因此，我們認為被上訴的兩級法院所作的裁決無可非議。

決定

四、綜上所述，合議庭通過評議會裁定上訴敗訴，確認被上訴的中級法院合議庭裁判。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費定為20個計算單位。

作出登記及通知。

澳門，2026年5月15日

法官：司徒民正（裁判書製作法官）

宋敏莉

蔡武彬