

第 107/2022 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：南光(集團)有限公司

被上訴人：運輸工務司司長

會議日期：2023 年 3 月 15 日

法官：宋敏莉(裁判書制作法官)、司徒民正和岑浩輝

- 主 題：**
- 宣告批給失效
  - 因承批人的過錯而未進行土地利用
  - 限定性活動
  - 行政法的基本原則

### 摘 要

鑒於因承批人的過錯而未在之前訂定的利用期間內對土地進行利用，行政當局被限定必須作出行政行為，由行政長官宣告批給失效

，因此不適用自由裁量行為所特有的瑕疵，例如違反行政法的一般原則。

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

南光(集團)有限公司 (Nam Kwong União Comercial e Industrial, Limitada) (公司資料詳載於卷宗)，針對運輸工務司司長 2021 年 6 月 16 日的批示提起司法上訴，該批示以未能遵守土地的利用期限為由，宣告一幅位於澳門半島比厘喇馬忌士街(5-B 號碼頭)，面積為 2,178 平方米，以租賃制度及免除公開競投的方式批出之土地的批給失效。

透過 2022 年 6 月 2 日(第 681/2021 號案)的合議庭裁判，中級法院裁定上訴敗訴，確認了被上訴行為。

南光(集團)有限公司不服該決定，向終審法院提起上訴，指現被上訴的合議庭裁判存有以下瑕疵：

— 根據《行政訴訟法典》第 76 條末段以及《民事訴訟法典》第 108 條第 1 款、第 562 條第 2 款和第 3 款以及第 571 條第 1 款 b 項的規定及為著上述條款之效力，被上訴裁判因欠缺事實理由說明而無

效；

— 根據《行政訴訟法典》第 76 條的規定以及《民事訴訟法典》第 556 條第 2 款、第 562 條第 2 款和第 3 款及第 571 條第 1 款 b 項的規定及為上述條款之效力，被上訴裁判因遺漏審理於卷宗內提交的證據和欠缺對證據的評判性審查發表意見而無效；

— 因事實及法律前提錯誤而違反法律，違反第 10/2013 號法律第 104 條第 5 款、第 166 條第 1 款(一)項及第 215 條(三)項的規定；  
及

— 違反《行政程序法典》第 5 條第 2 款及第 8 條規定的由善意原則衍生出的保護信賴原則及適度適當原則。

被上訴實體作出上訴答辯，認為應裁定上訴敗訴，維持被上訴的合議庭裁判。

檢察院司法官發表意見，認為司法裁判的上訴理由不成立。

## 二、事實

以下對於上訴的裁決具有重要性的事實獲認定：

1. 1996年8月13日，上訴人請求把一幅位於澳門半島比厘喇馬忌士街5-B號碼頭，標示於物業登記局第23390號的土地的專用准照(臨時占用准照)轉為以租賃方式批出，以便在該幅土地上興建一幢商用及服務用途的樓宇。

2. 透過公布於5月20日第20期《澳門政府公報》第二組的第41/SATOP/98號批示，根據7月26日第6/86/M號法律第25條第2款規定，上訴人所持有的上述土地的專用准照被轉為租賃批給。

3. 根據批給合同第二條第一款的規定，土地的租賃期為25年，由上述批示在《政府公報》公布之日起計，至2023年5月19日屆滿。

4. 根據合同第三條的規定，按照所適用的法例，特別是10月30日第218/90/M號訓令和6月12日第171/95/M號訓令，該土地將被用於興建5-B號碼頭和一幢4(四)層高用作海港經濟活動的建築物，由承批人直接經營。

5. 根據合同第五條第一款的規定，土地的利用總期限為30個月，由作為合同之憑證的批示在《政府公報》公布之日起計，至2000

年 11 月 19 日屆滿。

6. 上訴人全數支付了合同溢價金的所有分期款項，共計 5,876,200.00 澳門元(伍佰捌拾柒萬陸仟貳佰澳門元)。

7. 透過 1997 年 1 月 29 日第 T-673 號聲請和 1997 年 9 月 12 日第 T-9870 號聲請(Ref/CLC/97/0178)，上訴人向土地工務運輸局分別提出了核准工程計劃和更改工程的請求。

8. 工程計劃透過 1998 年 7 月 10 日土地工務運輸局副局長的批示獲得批准，並於 1998 年 7 月 21 日被通知給上訴人，即是在提出申請之日過去 10(十)多個月之後作出的通知。

9. 透過 1998 年 9 月 9 日第 T-3090 號聲請，上訴人向土地工務運輸局申請發放有關工程准照，並為此遞交了責任聲明書、保險單副本及圍板准照的副本。

10. 透過 9 月 23 日的第 5891/DURDEP/98 號公函，批准發出建築工程准照(第 294/98 號工程准照)，該准照於 1998 年 9 月 18 日發出。

11. 透過 1998 年 9 月 28 日第 T-3292 號聲請，上訴人根據 8 月 21 日第 79/85/M 法令第 44 條的規定，向土地工務運輸局提交開工的

請求。

12. 透過 1998 年 11 月 5 日作出的批示，土地工務運輸局根據 11 月 16 日第 6725/DURDEP/98 號公函，批准開工。

13. 透過 2000 年 3 月 27 日提出的聲請，上訴人向運輸工務司司長請求將 5-B 號碼頭的建築物用途更改為興建貨櫃碼頭。

14. 並透過 2000 年 11 月 8 日的聲請重申了這一請求。

15. 透過 2001 年 2 月 15 日第 T-1263 號聲請，上訴人告知了土地工務運輸局將 5-B 號碼頭的建築物的用途更改為興建貨櫃碼頭的請求，以及尚未就此收到任何答覆，並為有關目的呈交了分別於 2000 年 3 月 27 日和 2000 年 11 月 8 日提交的兩份聲請。

16. 上訴人從未收到該請求的回覆。

17. 2015 年 6 月 30 日，上訴人向特首發函，提交了一份初研方案，並請求將土地的利用期再延長 30(三十)個月。

18. 同時，2015 年 7 月 17 日，上訴人向土地工務運輸局城市規劃廳廳長請求發出規劃條件圖，見第 001/DPU/2021 號證明書。

19. 並透過 2015 年 7 月 20 日第 T-8408 聲請書，提交了一份初研方案。

20. 透過 9 月 21 日第 12849/DURDEP/2015 號公函，土地工務運輸局通知上訴人，由於沒有提交有效的規劃條件圖，因此不符合對該初研方案作出評估的條件。

21. 1999 年 6 月 2 日，被上訴實體透過 6 月 2 日第 2835/DURDEP/99 號公函通知上訴人，由於發現尚未開始對土地進行開發利用，因此轉告其應立即開工或提交未實施有關建築工程的解釋。

22. 透過 1999 年 6 月 11 日收件紀錄為 T-5225 的聲請，上訴人告知土地工務運輸局，其已於 1998 年 9 月 6 日開工，並完成了舊碼頭的拆除工程、清潔和挖掘工程等，但由於開始進行公司內部重組，因此自 1998 年 12 月起中止所有工程，預計將於 1999 年 7 月復工，但後來卻未能做到。

23. 由於被上訴實體發現上訴人在預計重新開工的日期仍未開始開發利用土地，因此便透過 1 月 22 日第 350/DURDEP/2001 號公函重新要求上訴人開工，但其實當時土地的利用期間已屆滿(屆滿的日期為 2000 年 11 月 19 日)。



24. 上訴人辯稱其曾於 2000 年 3 月 27 日向運輸工務司司長提出聲請，請求將 5-B 號碼頭的建築物用途更改為貨櫃碼頭，並於 2000 年 11 月 8 日再次提出聲請，但卻從未收到任何答覆，因此認為工程已中止。

25. 透過 1 月 22 日第 350/DURDEP/2001 號公函，現上訴人被通知工程准照已過期，因此應開始辦理申領上述准照的手續。

26. 上訴人於 2001 年 2 月 15 日透過收件編號為 T-1263 的聲請書告知被上訴實體其已提交將 5-B 號碼頭的建築物用途更改為興建一個貨櫃碼頭的請求，由於尚未收到任何答覆，因此決定不實施批給合同中規定的建築工程。

### 三、法律

需審理上訴人在本上訴中提出的那些問題。

#### 3.1. 合議庭裁判因欠缺事實理由說明而無效

上訴人指被上訴裁判存在因完全欠缺事實理由說明而引致的《民事訴訟法典》第 571 條第 1 款 b 項規定的瑕疵，主張其在司法上

訴中提出的事實“並未成為被上訴合議庭裁判所作裁決的標的，該裁判沒有對其所認定的事實，甚至亦未對那些不予認定的事實發表具體詳細的意見”。

根據上述條文，“當未有詳細說明作為裁判理由之事實依據及法律依據”時，判決為無效。

眾所周知，理論學說和司法見解歷來均認為，只有完全欠缺理由說明才構成判決無效，而理由說明的所謂不充分並不構成無效。

“必須將完全欠缺理由說明與理由說明有缺陷、糟糕或有錯誤謹慎地區分開來。法律認為屬無效情況的是完全欠缺理由說明；說明理由不充分或糟糕則是另一種情況，它影響到判決的理論價值，使其面臨通過上訴被撤銷或變更的風險，但並不引致無效”，而“完全欠缺理由說明應理解為完全沒有法律和事實依據”。<sup>1</sup>

此外還必須說明“b 項的無效(未有詳細說明作為裁判理由之事實依據及法律依據)只有在完全欠缺理由說明時才會發生。

如果理由說明有瑕疵或不完整，那並不構成無效。此時的判決是

---

<sup>1</sup> José Alberto dos Reis 著:《Código de Processo Civil Anotado》，第五卷，第三版，重印，科英布拉，2012年，第140頁。

不合法或不公正的，可以根據一般規定對其提起上訴。”<sup>2</sup>

在這個問題上，本終審法院一直反復強調其觀點，即理由說明不充分並不導致判決無效，但有可能屬於審理錯誤<sup>3</sup>，而且“只有對依據的完全遺漏才構成所指的裁判無效，而不是指有缺陷的理據說明。”<sup>4</sup>

另外“不應把裁判缺乏理由說明與上訴人作為反對基礎的理由說明貧乏、不足或表現為審判錯誤的理由說明法律錯誤相混淆，只有完全缺乏理由說明才會導致裁判無效。”<sup>5</sup>

因此，基於被上訴法院在其合議庭裁判中所作的論述，我們認為本案中並不存在所指責的瑕疵。

在案卷中可以看到，上訴人在其所呈交的上訴陳述中列出了其認為中級法院未予考慮的事實(第 347 頁至第 350 頁)，並認為中級法院應從中作出篩選並調查證據，以評估合同雙方在執行批給合同過程中的表現，從而判斷未完成土地的開發利用是否由於承批公司或行政當局的某些作為和/或不作為所造成。

---

<sup>2</sup> Viriato Manuel Pinheiro de Lima 著：《Manual de Direito Processual Civil》，第三版，法律及司法培訓中心，2018 年，第 568 頁。

<sup>3</sup> 參見終審法院於 2012 年 2 月 15 日在第 1/2012 號案件中作出的合議庭裁判。

<sup>4</sup> 參見終審法院於 2004 年 7 月 14 日在第 21/2004 號案件中作出的合議庭裁判。

<sup>5</sup> 參見終審法院於 2008 年 1 月 16 日在第 5/2007 號案件中作出的合議庭裁判。

上訴人援引《行政訴訟法典》第 76 條末段及《民事訴訟法典》第 108 條第 1 款以及第 562 條第 2 款和第 3 款的規定。

首先應指出，在被上訴的合議庭裁判中，被上訴法院明確指出了“基於卷宗中的現有證據資料，對案件的良好裁判具重要性的事實”(合議庭裁判的第三部分)，以應有的方式履行了《行政訴訟法典》第 76 條以及《民事訴訟法典》第 108 條第 1 款和第 562 條第 2 款有關事實事宜的規定。

提出合議庭裁判(因沒有詳細列明事實依據而)無效的爭辯不是質疑法院所認定的事實事宜的正確性的恰當手段。

另一方面，有必要指出的是，如果在已認定的事實事宜中找不到上訴人所提出的事實，那恰恰是因為被上訴法院不認為這些事實對案件的裁決具重要性。

“在司法上訴案的判決中，應當只列出那些重要的已認定事實(《行政訴訟法典》第 76 條)。雙方當事人所陳述、但卻未被列入判決書的已認定事實部分的那些事實，要麼是並未獲得法院的認定，要麼是

不具有重要性。”<sup>6</sup>

本案所涉及的是一項宣告土地批給失效的行政行為，宣告失效的理由是上訴人基於自身過錯而未能在批給合同規定的期限內完成土地的開發利用。

上訴人所陳述的事實主要是發生在利用期屆滿之後，即 2000 年 11 月 19 日之後，涉及到上訴人提出的“續後申請”，包括變更建築用途和建築計劃、延長利用期間、核准初研方案的申請等等。

正如被上訴的合議庭裁判所言，被上訴法院認為在利用期間屆滿之後所發生的事實不具重要性。

「事實上，雖然行政當局未曾回應上訴人分別於 2001 年 2 月 15 日和 2002 年 3 月 20 日提出的變更用途和變更建築計劃的申請，但可以肯定的是，行政當局的懈怠並不能免除上訴人在不利用土地方面負有的責任。

首先，這些變更申請是在利用期間已經屆滿之後才提出的。

上訴人不能通過援引發生在 2001 年 2 月 15 日和 2002 年 3 月 20

---

<sup>6</sup> 見終審法院 2019 年 10 月 16 日第 16/2017 號案的合議庭裁判。

日的事實去解釋為什麼土地在 2000 年 11 月 19 日屆滿的期限內未被利用。

其次，即使作為一種單純假設而認為上訴人可以援引該等事實，它的主張也不能成立。

我們來看。

眾所周知，立法者對於行政當局沒有在法定期間內作出答覆的情況規定了默示駁回的機制。

《行政程序法典》第 102 條規定：……。

一如所見，在行政當局就變更用途的申請作出決定的法定期間屆滿之後，上訴人要麼採取法定手段對默示駁回提出質疑，要麼立即開始先前已獲批准的建築工程，而不能在長達十多年的時間裏什麼都不做。

由於未曾以應有方式作出應對，故此只能承受相應的法律後果。」

由於作出了以上的闡述(對此觀點我們予以認同)，因此不能認為被上訴法院沒有審查上訴人提出的發生在利用期間屆滿之後的事實，而可以肯定的是，這些事實並未被視為作出裁判的關鍵事實。

總而言之，不存在上訴人所指的瑕疵。

### 3.2. 關於因遺漏審理所引致的無效

上訴人還提出，根據《行政訴訟法典》第 76 條和《民事訴訟法典》第 556 條第 2 款、第 562 條第 2 款和第 3 款以及第 571 條第 1 款 b 項的規定並為該等條文的效力，合議庭裁判因未就於卷宗內提交的證據以及對證據作出評判性分析表明立場而無效。

對此首先應指出，上訴人所指的瑕疵規定在第 571 條第 1 款 d 項的第一部分，根據該規定，若“法官未有就其應審理之問題表明立場”，則判決無效。

要強調的是，在司法上訴範疇內，沒有任何規定要求判決應列明審判者形成心證的決定性理由，或者對當事人於卷宗內提交的證據作出評判性分析。

關於這個問題，在此要重申本終審法院在 2009 年 6 月 29 日第 32/2008 號案和 2018 年 5 月 23 日第 7/2018 號案的合議庭裁判中發表的如下見解：

「一如所知，在民事訴訟，在作為其他民事訴訟方式以及因此而屬於其他訴訟法律範例的普通宣告程序中，在事實審和法律審之間存在區分。

事實審是透過法院(大多數情況是合議庭)的一項決定作出的：“……須宣告法院認為獲認定之事實及不獲認定之事實，並分析有關證據及衡量其價值，以及詳細說明構成審判者心證之決定性依據。”(《民事訴訟法典》第 556 條第 2 款)。

之後之法律審體現在一項判決中，肯定由一位法官(獨任)作出。

判決之結構載於《民事訴訟法典》第 562 條中，其規定：

#### 第五百六十二條

#### (判決)

“一、判決中首先指出當事人之身分資料及爭議之標的，並確定法院須解決之問題。

二、隨後為理由說明，為此，法官應逐一敘述其視為獲證實之事實，並指出、解釋及適用相應之法律規定，最後作出終局裁判。



三、說明判決之理由時，法官須考慮經協議而承認之事實或未有提出爭執之事實、透過文件或透過以書面記錄之自認予以證明之事實，以及法院視為獲證明之事實，並審查其負責審理之證據及衡量其價值。

四、……”

因此，在民事訴訟中，在判決內，法官並不指明不予認定之事實，僅列舉那些予以認定的事實。這樣，即使《民事訴訟法典》適用於司法上訴中的判決，上訴人認為所適用的規範是適用於事實審，而不是判決，在此表現為被上訴之裁判。

實際上，《民事訴訟法典》第 556 條第 2 款不適用於判決。

在司法上訴中，並沒有區分事實審和法律審，與刑事訴訟相似，在司法上訴的判決中(或合議庭裁判，如屬中級法院的)，對事實和法律一起進行審理。

《行政訴訟法典》含有一項涉及在司法上訴中的判決的規範，即第 76 條，其規定：

“第七十六條

### (判決及合議庭裁判之內容)

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。”

那麼這一規範所確定的是判決具體列明予以認定的事實，而不是不予認定的事實，因此，既然它直接適用於本案，就不補充適用《民事訴訟法典》第562條了。但即使適用之，其結果也是一樣的。

也就是說，無論是在民事訴訟還是在行政訴訟中，判決並不指出那些法院不予認定的由當事人所提出的事實，只是列舉那些予以認定的事實。

故關於這一部分，上訴人不具理據。

至於上訴人的如下觀點複雜些：由於被上訴裁判中沒有具體列明用以認定已證明事實的證據方法，以及那些對形成裁判者之心證來講屬決定性的依據，故被上訴之裁判無效。

前面提錄的《行政訴訟法典》第76條並沒有將此義務強加於裁判者，在該規範內提到了司法上訴中的判決的結構。

但《民事訴訟法典》第 562 條第 3 款規定：“說明判決之理由時，法官須考慮經協議而承認之事實或未有提出爭執之事實、透過文件或透過以書面記錄之自認予以證明之事實，以及法院視為獲證明之事實，並審查其負責審理之證據及衡量其價值。”

在判決中，除了那些在事實事宜決定中被認定的事實—由裁判者自由分析(第 558 條第 1 款)外—法官還應考慮那些其所依據的證據方法不受制於事實事宜之裁判者的事實(當事人協議接受的事實或訴狀中不被質疑的事實，書證事實—完全證據力—或書面承認的事實)。

在判決中，當法官還須審理有關之證據時，是對證據方法這樣做的“……以不同於事實事宜裁判者的方法去做的：已不是以證據方法去衡量所形成的心證，而是小心地查證是否存在那些以(廣義的)合法推定為**基礎**的事實，並準確地予以框定以便之後適用證據法規範。”<sup>7</sup>

因此，被上訴裁判並不必須具體列明用以認定已證明事實的證據方法以及那些對形成裁判者之心證來講屬決定性的依據。」<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> J. LEBRE DE FREITAS、A. MONTALVÃO MACHADO 及 RUI PINTO 合著：《Código de Processo Civil Anotado》，第二卷，Coimbra 出版社，2001 年，第 643 頁。

<sup>8</sup> 亦可參閱終審法院 2020 年 7 月 22 日第 54/2020 號案的合議庭裁判。

上述立場應予維持。

概而言之，我們重申，在撤銷性司法上訴中法律不要求判決必須指出不予認定的事實，亦不要求詳細列出用來認定事實的證據方法，更不要求列出審判者形成心證的決定性依據。

因此，上訴在此部分的理由也不成立。

### 3.3. 關於事實和法律前提錯誤

上訴人提出該瑕疵，認為違反了第 10/2013 號法律第 104 條第 5 款、第 166 條第 1 款(一)項和第 215 條(三)項的規定而提出該瑕疵。

根據第 10/2013 號法律第 215 條(三)項的規定，“如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的利用，則適用第一百零四條第三款及第一百六十六條的規定”。

(三)項的字面意思很清楚，從中可以看到，如之前訂定的土地利用期間已屆滿，但承批人基於自身過錯而未進行該土地的利用，則適用第 104 條第 3 款和第 166 條的規定，該兩條法律規定分別就因不遵守利用期間而科處有關合同訂定的處罰或罰款以及批給的失效作

出規範。

現在就要看在本案中是否可適用第 10/2013 號法律第 215 條(三)項的規定，換言之，要看批出的土地是否因上訴人的過錯而未被利用，上訴人是否任由相關期間屆滿而不對土地進行利用。

根據已確定事實，相關土地被批給予上訴人，土地利用的總期間被訂為 30 個月，於 2000 年 11 月 19 日屆滿。

然而，儘管行政當局已核准工程圖並於 1998 年 7 月通知上訴人，於 1998 年 9 月 18 日發出建築工程准照，於 1998 年 11 月 16 日批准開工，並於 1999 年 6 月 2 日和 2000 年 11 月 19 日作出了提醒上訴人利用土地的通知，但直至上述期間屆滿該土地都始終未被利用。

因此，被上訴裁判認為不履行利用期間應歸責於上訴人的看法無可非議。

上訴人稱未利用土地是因為“行政當局在審批其所提出的續後申請方面存在懈怠”。

然而要強調的是，除了變更建築用途的聲請之外，所有這些聲請，包括變更建築計劃(2002 年 3 月)、初研方案、延長利用期間(2015 年 6 月)和發出規劃條件圖(2015 年 7 月)的聲請，都是在利用期間屆

滿之後才被提出的。

要重申的是，有關在利用期間屆滿前提出的聲請，上訴人由於沒有按照法定方式作出應對而應該承擔相應的法律後果。

上訴人還提出違反了第 10/2013 號法律第 104 條第 5 款的規定，但並沒有道理。

實際上，該條款所規定的是“基於不可歸責於承批人且行政長官認為充分的理由”，應承批人的申請且經行政長官批准，土地利用的期間被中止或延長的可能性。

本案例中並不存在這種可能性，因為不涉及“基於不可歸責於承批人的理由”而未在所定期間內利用土地的情況。

另一方面，第 104 條第 5 款的規定不適用於在 1980 年舊《土地法》生效時利用期間就已經屆滿的情況，因為該期間在 2013 年《土地法》開始生效之前便已經完結，不能申請中止或延長利用期間。而從 1980 年《土地法》第 105 條第 5 款的規定中只能得出承批人可以就未遵守期間的原因提交解釋的結論。<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> 參閱終審法院 2018 年 4 月 11 日第 38/2017 號案和 2020 年 4 月 3 日第 7/2019 號案的合議庭裁判。

鑒於符合第 10/2013 號法律第 215 條第 3 款所規定的前提，應適用該法律第 104 條第 3 款和第 166 條的規定。

第 166 條第 1 款(一)項明確規定，若“未能在合同訂定的期間及按合同的規定完成土地的利用或重新利用，又或如合同未有訂明，在第一百零四條第三款所指的一百五十日期間過後未能完成土地的利用，且不論之前曾否被科處罰款”，都市性土地或具有都市利益的土地的臨時批給失效。

應強調，本案中批給合同明確訂定了對相關土地進行利用的期限和條件，不屬於合同未有訂明的情況。

因此，鑒於出現了第 10/2013 號法律第 166 條所規定的應宣告臨時批給失效的其中一種情況，應認為被上訴裁判(和被質疑的行政行為)並無不妥之處。

不存在上訴人所指控的事實和法律前提錯誤的瑕疵。

3.4. 關於違反從《行政程序法典》第 5 條第 2 款和第 8 條規定的善意原則和適度適當原則中衍生出的保護正當信賴原則

終審法院已在多份合議庭裁判中對這一問題作出過審理，本院的一致觀點是，根據第 10/2013 號法律的規定，行政長官沒有宣告或不宣告批給失效的選擇空間，而是必須要宣告失效，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。<sup>10</sup>

在本案中，我們認為，鑒於上訴人因自身過錯而未在規定的利用期限內對土地進行利用，行政當局被限定必須作出被上訴的行政行為，而宣告土地批給失效的權限歸行政長官所有。

這是終審法院在因承批人的過錯未在所訂定的利用期間內利用土地而宣告批給失效的類似案件中一貫持有的統一立場。<sup>11</sup>

有關行為不是行使自由裁量權作出的，而是一項限定性行為。

與行使自由裁量權所作的行為相反，當決定者沒有自由決定的餘地，行為只存在唯一可能的方向時，行為的內容受限定。<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> 參閱終審法院 2018 年 5 月 23 日第 7/2018 號案、2018 年 7 月 31 日第 69/2017 號案、2020 年 4 月 3 日第 7/2019 號案、2020 年 7 月 22 日第 54/2020 號案、2020 年 9 月 16 日第 94/2020 號案、2020 年 12 月 4 日第 128/2020 號案和 2021 年 1 月 6 日第 177/2020 號案的合議庭裁判等。

<sup>11</sup> 參閱終審法院 2019 年 1 月 31 日第 103/2018 號案、2020 年 4 月 3 日第 7/2019 號案、2020 年 7 月 10 日第 38/2020 號案和 2021 年 1 月 6 日第 177/2020 號案的合議庭裁判等。

<sup>12</sup> Viriato Lima 及 Álvaro Dantas 合著《Código de Processo Administrativo Contencioso Anotado》，法律及司法培訓中心，2015 年，第 310 頁。



再次強調，本案例中涉及的顯然是一項限定性行為。

在限定性活動中，不存在對上訴人所指原則的違反。

即使行政當局沒有在利用期間屆滿後立即宣告失效，也完全可以在事後這麼做。

此外，關於過錯的問題，本終審法院此前亦曾表明立場，並一直認為：這裡可以看到一項不確定概念，屬於以法律意識為手段去單純解釋法律的約束性活動，沒有賦予行政當局自由考量空間的意圖。當牽涉到解釋承批人過去對土地未被開發一事所負有的過錯時，這項不確定概念不涉及任何預測性判斷，只涉及對過去行為的評估，因為通過規則一推理的方法可以獲知其內容。因此，這裡不可能牽涉到違反平等原則、適度原則及善意原則等原則的問題。<sup>13</sup>

結論只能是上訴理由不成立。

---

<sup>13</sup> 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 號案和 2018 年 12 月 5 日第 88/2018 號案的合議庭裁判。

#### 四、決定

綜上所述，合議庭裁定本司法裁判的上訴敗訴。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費訂為 8 個計算單位。

宋敏莉

司徒民正

岑浩輝

2023 年 3 月 15 日

出席評議會的檢察院司法官：鄧澳華