

第 75/2019 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：澄景灣建築置業股份有限公司

被上訴人：行政長官

主題：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的土地的利用的證明·臨時批給續期·  
宣告批給合同失效·臨時批給期間

裁判日期：2019 年 7 月 24 日

法官：利馬(裁判書制作法官)、宋敏莉和岑浩輝

摘要：

一、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。

二、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”。

三、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。

四、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)。

五、《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)。

六、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的利用是透過該准照的提交予以證實的。

七、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。

八、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。

九、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。

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

澄景灣建築置業股份有限公司針對行政長官 2018 年 5 月 3 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，位於澳門半島「南灣湖計劃」C 區 1 地段，標示於澳門物業登記局 B-47K 冊第 165 頁第 22513 號的土地的臨時批給合同，因批給期限屆滿而失效。

在上述案件進行過程中，澄景灣建築置業股份有限公司針對中級法院裁判書制作法官所作的批示向評議會提出聲明異議，相關批示決定通知司法上訴當事人作出陳述，並裁定對於司法上訴狀中提出的某些涉及未利用土地的過錯的事實，無須調查證據。

中級法院透過 2019 年 3 月 21 日的合議庭裁判駁回了向評議會

提出的聲明異議，並裁定司法上訴敗訴。

澄景灣建築置業股份有限公司不服，向終審法院提起司法裁判的上訴，提出如下問題：

— 由於被上訴裁判沒有命令就阻礙因期限屆滿而失效的事實進行人證調查，所以違法，即使認為相關失效為過期失效亦然。

— 應當評估承批人的行為，進而認定未能完成土地的利用不是出於上訴人的原因，上訴人對此也沒有過錯；

— 存在阻礙失效的原因；

— 被上訴行為違反了平等原則、善意原則、適度原則、作出決定原則及效率原則，並存在濫用權利的情況；

— 違反了《城市規劃法》第 55 條的規定和《基本法》第 7 條及第 103 條的規定。

檢察院司法官發表意見，認為上訴理由不成立。

## 二、事實

被上訴裁判認定了以下事實：

1- 透過於 1991 年 7 月 30 日根據經 1989 年 12 月 29 日第 52 期《政府公報》第四副刊公布的第 203/GM/89 號批示訂立的公證書，涉案土地最初被批予南灣發展股份有限公司，相關批給合同後由(1)經 1992 年 7 月 6 日第 27 期《政府公報》公布的第 73/SATOP/92 號批示、(2)經 1993 年 4 月 26 日第 17 期《政府公報》公布的第 57/SATOP/93 號批示和(3)經 1994 年 6 月 1 日第 22 期《政府公報》公布的第 56/SATOP/94 號批示作出修改。

2- 透過經 2001 年 9 月 12 日第 37 期《政府公報》第二組公布的第 80/2001 號運輸工務司司長批示，批准將以租賃方式作出的土地批給所衍生的權利有償移轉予上訴人(起訴狀所附文件四)。

3- 第 80/2001 號運輸工務司司長批示所附合同的第二條款規定，土地租賃有效期至 2016 年 7 月 30 日，可連續續期至 2049 年 12 月 19 日(見上引文件四)。

4- 從第 3 條提到的批示中可以看到，組成上述批給批示所指的「南灣湖計劃」的各地段於 1991 年，作為整個計劃的一部分，被批

予南灣發展股份有限公司。

5- 作出批給時(1991 年)，南灣發展股份有限公司要開發的土地尚不存在，正如批給公證書(附卷第 268 頁)中詳細指出的，“將從填海取得的土地”。

6- 南灣發展股份有限公司用接下來的 10 年時間建造了“將批出的土地”所在的填海區(第 73/SATOP/92 號批示第六條款關於利用期的規定)，並建造了構成合同特別負擔的基礎設施：

1. 湖水循環再用系統，包括設計並興建南灣的兩個人工湖和人工島；
2. 由媽閣至外港的污水處理系統，包括污水泵站；
3. 這些地區的總配水網絡以及與現有網絡的接駁；
4. 配電網絡；
5. 在整個區域及相鄰地區鋪設道路，包括興建重要的道路交通網絡；
6. 人行通道；
7. 公共停車場；

8. 景觀整治和外觀整治，如上文所述，詳情見第 73/SATOP/92 號批示第七條款關於特別負擔的規定。

7- 行政當局於 1999 年 7 月至 11 月期間臨時接收上述設施，參見對 B 區、C 區、D 區和 E 區的基礎設施以及南灣海灣重整計劃之細則章程所包含的湖泊進行的臨時接收，相關筆錄載於附卷第 80 頁至第 85 頁。

8- 2001 年 12 月才確定接收這些基礎設施。

9- 2001 年 12 月 4 日的檢查及確定接收筆錄確認 C 區的基礎設施，特別是路面，“可完全保證堅固耐用”。

10- 2003 年 1 月 20 日，檢查及確定接收筆錄獲運輸工務司司長確認。

11- 1999 年，再次修改批給及利用期限—參見第 71/SATOP/99 號批示第三條(附卷第一冊第 236 頁)—C/D 區的利用期被延長 72 個月(6 年)，自相關修改於《政府公報》公布之日起計(1999 年 8 月 18 日)。

12- 經行政當局批准，該計劃 C 區的各项批給所衍生的權利被

分割、移轉，以便更容易地獲取融資，詳細說明見日期為 1994 年 10 月 28 日的請求進行移轉的最早的信函，(見附卷第一冊第 62 頁)，南灣發展股份有限公司在持有南灣 C 區地段的各附屬公司中長期持有大部分公司資本。

13- 2001 年 9 月作出移轉。

14- 不管怎樣，2004 年時，上訴人在租賃期限屆滿前還有 12 年的時間來完成計劃，並對行政當局的兩種做法抱有信賴：

a) 各項計劃(只要能夠獲技術核准)，總是獲核准，即使超出利用期限亦然(這在南灣的多個承批人身上都發生過)，換言之，利用期限屆滿並不是核准計劃及實施建造工程的障礙；以及

b) 批給在租賃期限屆滿後連續獲續期。

15- 自 2002 年起，政府一直向南灣發展股份有限公司以及包括上訴人在內的 C、D 區的承批人承諾，將對 C、D 區的總體規劃進行全面修改，以便將交予政府的四幅土地全部或部分納入上述規劃。

16- 土地委員會於 2016 年 10 月 27 日召開會議，在其第 123/2016 號意見書中表示：「根據由 1991 年 7 月 30 日公證書作為憑證的原批

給合同第二條款的規定，租賃有效期為 25 年，由簽訂該公證書日起計，即已於 2016 年 7 月 30 日屆滿。由於土地至今仍未被利用，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，土地工務運輸局土地管理廳於 2016 年 9 月 12 日透過第 366/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 9 月 19 日作出同意批示。

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 7 月 30 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，已繳納的一切溢價金及利息歸澳門特別行政區所有。」(附卷第 95 頁至第 96 頁，“60-2016-C.T.”)。

17- 2016 年 11 月 4 日，運輸工務司司長發表意見，同意土地委員會提出的宣告批給失效的建議(附卷第 101 頁至第 102 頁，“60-2016-C.T.”)。

18- 2018 年 5 月 3 日，行政長官透過批示作出如下決定(a.a)：

“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十一月四日意見書所載的內容及理由，本人宣告土地委員會第 60/2016 號案卷所指的以租賃制度方式批出的土地批給失效。”（附卷第 103 頁，“60-2016-C.T.”）。

### 三、法律

#### 1. 要解決的問題

須審理上訴人前面提出的問題，其中很多問題與本院於 2018 年 5 月 23 日在第 7/2018 號案件中作出的裁判所審理的問題相似，甚至連探討問題的方式都相似，所以我們將完全採納上述裁判的見解。

#### 2. 對不允許在司法上訴中調查證據的決定提出之上訴

在司法上訴中，只有在根據對有關法律問題的各個可予接受的解決方案來看(根據《行政訴訟法典》第 1 條的規定而補充適用的《民

事訴訟法典》第 430 條第 1 款的開頭部分)，相關事實對案件之裁判具有重要性時，才調查證據(《行政訴訟法典》第 63 條第 1 款和第 65 條第 3 款的規定)。

調查證據是為了證明，對土地未被利用的情況，行政當局有過錯而承批人沒有過錯，以及或有的阻卻失效的原因。

然而，一如下文將闡釋的，我們認為對於裁定相關批給因期限屆滿而失效的情況是否合法來說，這些問題並不重要。

因此，不管過錯的重要性是否可以構成在法律問題上可予接受的解決方法之一，都可以肯定“對於不涉及案件實體問題之上訴，僅在所作之違法行為對案件之審查或裁判造成影響時，……方可裁定上訴之理由成立”(根據《行政訴訟法典》第 1 條的規定所補充適用的《民事訴訟法典》第 628 條第 3 款第一部分的規定)，而如下文將更清楚地看到的，這明顯不是本案的情況。

所以，須裁定上訴理由不成立。

### 3. 新舊《土地法》在時間上的適用

關於在宣告失效方面，本案是適用新《土地法》還是舊《土地法》(7月5日第6/80/M號法律)的問題，在此轉用我們在2018年5月23日第7/2018號案的合議庭裁判中所闡述的內容。

#### **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本案的情況**

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。

在此轉用我們在2018年5月23日第7/2018號案的合議庭裁判中所闡述的內容。

#### **5. 新《土地法》下的租賃批給合同的失效以及本案的情況**

關於臨時批給和確定批給的失效制度，在此轉用我們在2018年5月23日第7/2018號案的合議庭裁判中所闡述的內容。

## 6. 阻卻失效

在上訴人看來，行政當局多次承認了其對相關地段的利用權，根據《民法典》第 323 條第 2 款的規定，這阻卻了失效。

《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。

然而，被上訴裁判認為目前所討論的並非可處分的權利，並補

充指出只有當所涉及的是可處分的權利時，才能適用《民法典》第323條第2款的規定。關於這個問題，上訴人沒有提出任何反駁，因此對於這個在司法上訴中提出、但在被上訴裁判中被駁斥，而上訴人又沒有予以質疑的問題，本院不予審理。

## 7. 平等、善意、適度、決定和效率原則以及濫用權利

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，此處不適用自由裁量行為所特有的瑕疵，例如對《行政程序法典》第5條、第7條和第8條所規定的行政法一般原則，如平等原則、公正原則、保護信任原則、公平原則、善意原則和適度原則的違反。

上訴人稱，關於違反平等原則的問題，被上訴的合議庭裁判所給出的回答是在不法方面不存在平等。上訴人反問道，“何處存在不法？裁判並沒有指出，上訴人也不清楚”。

然而，上訴人負有不可不知的義務。被上訴裁判認為行政當局被約束必須因期間的屆滿而宣告批給失效。如果在其他的案例中，行政當局採取了有別於此的立場，那麼它不構成撤銷本案之被上訴行為的理由。不法性存在於其他案例的決定中，前提是如果存在此類其他案例的話。至於有還是沒有，我們並不清楚。

至於對所提到的其他原則的違反和濫用權利，在此我們轉用本院在 2018 年 5 月 23 日第 7/2018 號案和 2018 年 12 月 12 日第 90/2018 號案的合議庭裁判中所作的理由說明。

看不出決定原則和效率原則與我們目前所討論的問題有什麼關係。已經就失效作出了決定，而且在像本案這樣，行政當局認為其被約束必須因期間屆滿而宣告失效的情況下，也不能為了追求效率而違反法律。

## **8. 對《城市規劃法》第 55 條的違反**

上訴人稱違反了《城市規劃法》第 55 條的規定。

該條內容如下：

## 第五十五條

### (修訂國有土地批給合同、捨棄批給及賠償)

一、當城市規劃的實施抵觸已批給的國有土地的批給用途或其利用、重新利用時，承批人有權根據《土地法》的規定申請修訂批給合同、捨棄批給，或屬有償批給時，申請移轉批給所衍生的狀況。

二、在不影響上款的適用下，屬有償批給時，因首次實施或修改城市規劃而受損的國有土地承批人，有權根據《土地法》的規定，就證實受到的損害獲得賠償；而權利時效和賠償金額的訂定，適用經作出必要配合後的第 53 條第 2 款及上條的規定。

但上訴人並沒有適時提出他申請了修訂批給合同。申請了什麼？沒有收到回覆嗎？上訴人一概沒有提及。

上訴人所提出的問題不成立。

### 9. 對《基本法》第 7 條和第 103 條的違反

上訴人稱，失效導致土地被非法徵收，這違反《基本法》，尤其是其中保護私有財產和投資的第 103 條的規定。

首先，透過某幅土地的租賃批給，承批人並不會取得對土地的任何所有權，只會取得對其上建築物的所有權。

其次，不排除承批人獲得賠償之權利，如果承批人能夠證明構成民事責任前提的事實的話。

至於《基本法》第 7 條，它的內容是承認在澳門特區成立前對土地的權利，而在本案中並不涉及這個問題。另外該條還談及了政府管理、使用和開發澳門特區的土地和自然資源的權力，這就更加跟本案無關了。

#### **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。

作出通知，並附上 2018 年 5 月 23 日第 7/2018 號案和 2018 年

12 月 12 日第 90/2018 號案之合議庭裁判的證明書。

2019 年 7 月 24 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