

卷宗編號： 78/2025

日期： 2025 年 7 月 11 日

關鍵詞：

- 列明已證事實
- 裁判者之心證說明
- 收回土地
- 切實履行
- 善意原則
- 適度原則

摘要：

- 在司法上訴的裁判中，不須列明不予認定之事實，僅列舉那些予以認定的事實。同時也不須具體列明用以認定已證事實的證據方法及那些對形成裁判者之心證的依據。
- 根據《民法典》第 400 條第 1 款之規定，“合同應予切實履行，並只能在立約人雙方同意或法律容許之情況下變更或消滅”。
- “切實履行”是指真正去執行合同的標的，而非“象徵性”、“微不足道”、“形式上”或“偏離目標”的履行。
- 《行政程序法典》第 5 條第 2 款規定的適度原則要求對個人權利和利益的限制應當是適當的和保障公共權力的行為擬達致之目的必不可少的。
- 這項原則的中心思想有三個層面：適當性、必要性和平衡。適當性是指所使用的手段必須適合達成決策的目標。在所有替代手段中，必須選擇對所犧牲的利益造成最輕微損害的手段。平衡揭示了存在利益之間的公平尺度，在公共利益和私人利益之間盡量取得均衡。
- 善意原則要求人們在法律關係中以誠實、忠誠和信任的態度行

事。它既表現在主觀上，與當事人的意圖有關，也表現在客觀上，與關係中預期的行為有關。尤其是客觀誠信，要求在關係的所有階段都必須遵守契約所附帶的義務，例如忠誠、資訊和合作。

- 在審議行政機關是否遵守諸如適度原則、信任原則、公正原則及善意原則等一般行政法原則的問題時，只有在行政決定以不能容忍的方式違反該等原則的情況下，法官才可介入。
- 倘司法上訴人長期佔用相關土地且不按批給合同開發利用，在遵從合法性原則及謀求公共利益原則下，被訴實體在作出自由裁量行為時收回土地並沒有違反適度原則及善意原則，亦未見明顯錯誤或絕對不合理行使自由裁量權的情況。

裁判書製作人

何偉寧

澳門特別行政區終審法院裁判

卷宗編號：78/2025 (行政司法裁判上訴案)

上訴人： 甲 (司法上訴人)

被上訴人：運輸工務司司長 (被訴實體)

日期： 2025 年 7 月 11 日

*

一、 概述

於 2025 年 2 月 13 日，中級法院合議庭裁定司法上訴人甲針對運輸工務司司長提起的司法上訴理由不成立。

司法上訴人不服上述裁判，向本院提起上訴，有關結論內容如下：

1. 上訴人針對運輸工務司司長於 2023 年 12 月 6 日作出的批示向原審法院提起了司法上訴，主張被訴行為沾有多個瑕疵。
2. 原審法院完全接納了檢察院的意見，並認定不存在上訴人主張的上述瑕疵，繼而認定上訴人提出的司法上訴理由不成立，維持被訴行為。
3. 在司法上訴狀中，上訴人主張其有在批地持續種植不同品種的植物，並在批地進行維護，相關事實載於司法上訴狀第 30 至第 38 條。
4. 惟在進行所有調查證據後，在被上訴裁判中，原審法院未有列明司法上訴狀第 30 至第 38 條之內容是否獲得證實，以及即便原審法院認為該等事實不獲證實，也沒有指出該等事實未獲證實的理據。
5. 上訴人認為，在被上訴裁決中，即便原審法院認為上訴人所主張的事實不獲證實，原審法院也應根據《行政訴訟法典》第 1 條結合《民事訴訟法典》556 條第 2 款規定，分析本案所涉及的書證及人證，並指出形成心證的理據，從而具體說明為何上訴人所主張的事實不獲證實。
6. 由於原審法院對司法上訴狀中應列作已證事實的部分出現遺漏審理和欠缺說明理由的狀況，因此，應根據《行政訴訟法典》第 1 條結合《民

事訴訟法典》第 571 條第 1 款 b 項及 d 項，請求法官閣下宣告被上訴之裁決無效。

7. 根據 1922 年第 15 及第 16 期的政府公報，批地原以公開招標的方式進行批給，批給憑證中指出該土地為農業用途(fins agrícolas)。
8. 檢察院認為本案核心是查證上訴人是否在批地持續進行耕種土壤的活動，其目的是以經濟上重要的方式生產糧食。
9. 然而，從已證事實可見，從土地工務局對批地進行稽查的記錄，至少在 2022 年 2 月起，上訴人已在批地開展農作物的種植工作，即按照批給憑證的用途對批地進行使用。
10. 就上訴人是否在批地進行農業用途，亦應參考其他國家和地區對「農業」的定義，其正確解釋應為應包括在土地上栽培一切植物，例如樹木、竹類、花木、花卉等等各類型植物。
11. 鑑於上訴人至少自 2022 年 2 月起在批地進行種植，故上訴人實際有在批地從事農業用途的活動，故請求法官閣下廢止被上訴之裁判，並作出改判，根據《行政程序法典》第 124 條規定，撤銷被訴行為。
12. 在被上訴裁判中，檢察院認為《土地法》第 169 條所規定解除或收回土地批給具有制裁性質，有別於基於公共利益而解除批給的情況，無須區分承批人處於遲延或確定不履行的狀況，只要承批人違反法律或合同所約定的義務，行政當局便可行使解除或收回土地批給的自由裁量權，但上訴人並不認同。
13. 在被訴行為中，被訴實體是根據《土地法》第 169 條第 1 款第 3 項及第 3 款之規定，認為上訴人未有實現批給憑證所要求的農業用途，繼而宣告收回批地。
14. 《土地法》賦予行政長官有權對解除批給及在長期租賃土地中收回土地的權限，藉此處罰未有切實有效利用土地之承批人。
15. 解除批給及收回土地屬於對土地承批人科處之最嚴厲的處罰，故此該權

力亦屬於向行政長官賦予的自由裁量權，以便可按照具體個案中的公共利益進行相應考慮，從而採取適當的處罰措施。

16. 對於承批人未有切實有效利用土地，《土地法》按照承批人違反其義務的嚴重程度訂定了不同的處罰機制，包括但不限於對承批人科處罰款、作出宣告失效的懲處。
17. 根據立法會第一常設委員會第3/IV/2013 號意見書，立法者在《土地法》中是按照不同的嚴重程度對承批人違反切實有效利用土地原則而作出相應的制裁，避免承批人不履行批給的義務不斷持續而損害公共利益。
18. 土地批給合同，不論是租賃批給制度，還是長期租賃制度，其雖然屬於公法上的合同，但是也候補適用民法上的一般制度。
19. 因此，與檢察院的觀點不同，上訴人認為對《土地法》第 169 條的解釋，應結合民法上的一般制度一併解釋。
20. 在民法的一般原則中，僅當在確定不履行發生時，債權人有權行使解除行同的權利。
21. 就《土地法》第 169 條第 1 款及第 3 款之情況，上訴人認為應對該條文作限縮解釋，僅於承批人出現確定不履行時方可行使解除合同及收回土地的權限，這樣才符合立法者按土地嚴重程度制定不同制裁方法及民法的一般原則。
22. 在被訴行為中，行政當局認定在 2020 年及 2021 年期間，上訴人沒有在批地開展任何耕種行為，但是上訴人認為該等行為僅構成遲延履行種植農作物的義務，而並未發生確定不履行。
23. 根據行政卷宗的資料顯示，行政當局未有以催告方式給予上訴人糾正其行為的機會，沒有訂定一個合理期間要求上訴人履行在批地進行農耕工作的義務。
24. 根據行政當局的認定，至少在 2022 年 2 月起，即上訴人接收到書面聽證的通知後，上訴人已在批地開展農作物的種植工作，即按照批給憑證

的用途對批地進行使用。

25. 因此，自上述時刻起，遲延履行的情況已不復存在，不履行的情況已作糾正，行政當局不應依據出現確定不履行的情況，對上訴人行使收回土地的權限。
26. 綜上所述，因上訴人認為僅於確定不履行的情況下，方能適用《土地法》第169條第1款及第3款，而非不加以區分的方式地直接對承批人科處解除合同的制裁，故請求法官閣下廢止被上訴之裁判，並作出改判，根據《行政程序法典》第124條規定，撤銷被訴行為。
27. 在被上訴裁決中，檢察院完全否決了上訴人提出的觀點，認為《土地法》第132條的規定不能用於解釋《土地法》第169條第1款第3項，原因是該條文僅適用於廢止使用准照的情況。
28. 但對於如何解釋《土地法》第169條第1款第3項中「該等目的從未實現」，上訴人重申其在司法上訴狀的相關法律觀點。
29. 絕不能因為承批人只是在一天或一段較短的時間(例如：一年)沒有在批地上進行任何農業活動，便認定批地的目的未有實現。
30. 立法者並沒有就未有實現批地之目的所持續的時間訂定一個客觀標準，因此，行政當局在行使解除及收回權限是存在自由裁量權。
31. 根據《民法典》第8條第1款規定，考慮到法律的制定是有條不紊，所表達的意思是相互連貫，在對《土地法》的特定條文進行解釋時，亦應與《土地法》的其他條文所表達的意思和精神進行有機結合，從而獲得正確的解釋。
32. 《土地法》第132條第1款2項規定，如建於已批給的土地上作非住宅用途且屬單一所有權制度的樓宇已整幢不再用作經營與該等樓宇用途相符的業務超過五年，土地工務局局長可廢止使用准照。
33. 在上述廢止使用准照的情節中，因為出現了承批人怠於實現土地批給目的之情事，不再按照使用准照之用途經營業務，其便需要基於可歸責於

其原因，承擔行政當局所訂定的不利後果。

34. 從《土地法》的整體來看，相對於解除批給或收回土地而言，廢止使用准照屬於對承批人違反批給合同目的的其中一種較輕的處罰措施。既然廢止使用准照也訂定了超過五年沒有實現約定用途方作出處罰，按照相應邏輯，在解除批給或收回土地的情況下，也應遵循相同的標準，即當土地未有按照其批給用途進行使用，且該時間持續超過五年時，方能視為批地的目的未有實現。
35. 在本案，批地屬於以長期租賃制度批給的土地，其性質是類似於完全所有權，具有永續的性質，權利人得在任何時間對該土地進行使用、享益和處分。
36. 為正確解讀「批地的目的未有實現」中所需持續之時間，上訴人認為尚應考慮本案的批地屬於以長期租賃制度批給的土地，其具有永續性質，僅在荒廢土地時間較長時方能視為未有實現土地之目的。
37. 在行使自由裁量權時，行政當局需要遵守法律訂定的基本原則，包括適度原則。
38. 就適度原則方面，根據《行政程序法典》第5條規定，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。
39. 在本案中，上訴人必須重申，儘管上訴人曾提出修改批給用途的申請，但是土地工務局未有在2014年至2019年期間對批地現場進行任何視察及進行任何記錄，故被訴實體無法證明上訴人在該期間內沒有在批地進行任何農業活動，並非檢察院所主張批地在多年間被荒廢。
40. 另一方面，在已證事實中，即便認定了在2020年及2021年期間，上訴人沒有在批地開展任何耕種行為，單純在兩年期間內沒有進行農業活動並不滿足「批地的目的未有實現」中所需持續之時間。
41. 誠然，倘承批人已持續沒有進行農業活動，則應參考《土地法》第132

條第 1 款 2 項之規定的做法，僅於上訴人沒有從事農業活動超逾五年時，方可實施收回批地的決定。

42. 考慮到本案之批地為以長期租賃制度批給的土地，土地具有永續性質，短短的兩年期間沒有進行農業用途並不能體現上訴人沒有繼續實現批給目的的意圖。
43. 《土地法》第 169 條所訂立之目的是基於承批人未有切實利用土地，對違反批給合同義務的承批人作出制裁，為了避免不履行繼續延續下去，解除合同方是行政當局糾正有關做法的最終手段。
44. 在本案中，單純以上訴人在 2020 年及 2021 年期間未有在批地開展任何耕種活動作為收回土地的依據，但同時未有給予機會予上訴人進行任何改正，所選擇收回土地的決定未有平衡上訴人的相關權益。
45. 更何況，在被訴行為中，行政當局亦認定上訴人至少在 2022 年 2 月起，即上訴人接收到書面聽證的通知後，上訴人已在批地開展農作物的種植工作，即上訴人已按照批給憑證的用途對批地進行使用，履行批給合同所載的義務。
46. 按照適度原則，被訴實體應採用對上訴人最適當、對其利益構成最低損害的措施，而滿足法律所要求的目的，而《土地法》所謀求之目的正正是責令承批人要切實履行土地利用的情況，如上訴人不履行的情況已不復存在，單純的警誡已能夠完全滿足法律所要求的目的，而無須採取最嚴厲之收回批地的措施。
47. 綜上所述，上訴人認為被訴實體錯誤地解釋「批地的目的未有實現」中的相關內容，且其採用收回土地的決定也是違反了適度原則，故請求法官閣下廢止被上訴之裁判，並作出改判，根據《行政程序法典》第 124 條規定，撤銷被訴行為。
48. 在被上訴裁判中，檢察院亦主張善意原則及信任保護原則並沒有違反，故應駁回上訴人的請求。

49. 在現今的法治社會，行政當局與私人建立任何關係和向其作出行為時都應當遵守善意原則，須對利害關係人所產生的合理期待進行保護。
50. 在本案中，上訴人曾提出變更批地用途之申請，然而被訴實體卻指出上訴人無繼續實現土地批給憑證之目的，繼而解除合同及收回土地。
51. 上訴人提出變更批地用途之申請也是遵從了《土地法》第 139 條規定而提出，而相關請求在土地批給程序亦屬常見。
52. 從一般市民的角度出發，其只會預料到行政當局會基於上訴人向當局提出變更批地用途之申請而作出批准或不獲批准的決定，而非直接收到解除批給合同的結果，有關行為顯然超出了上訴人的合理期待。
53. 被訴實體認定至少在 2022 年 2 月起，上訴人已在批地開展農作物的種植，但卻基於上訴人曾經有 2020 年及 2021 年未有於批地進行任何農業活動，而透過解除合同和收回土地的行為對上訴人作出相應的制裁，此舉亦超出了上訴人的合理期待。
54. 上述行為構成權利濫用的情況，違反了善意原則，故請求法官閣下廢止被上訴之裁判，並作出改判，根據《行政程序法典》第 124 條規定，撤銷被訴行為。

*

被訴實體就上述上訴作出答覆，有關內容載於卷宗第 287 至 303 頁，在此視為完全轉錄，認為應裁定司法上訴理由不成立。

*

檢察院作出意見書，有關內容載於卷宗第 314 至 315 頁，在此視為完全轉錄，認為應裁定上訴理由不成立。

*

二、事實

中級法院認定的事實如下：

第 XX/2023 號運輸工務司司長批示

透過澳督於一九二九年五月二十一日作出的批示，將一幅面積 5,676 平方米，位於路環島，鄰近譚公廟前地以長期租借方式批予乙，作為農業用途的土地，且永遠不能用作公眾或私家墳墓。該批給以公開拍賣方式判給並由 1929 年 X 月 X 日的第 XX 號土地批給執照作為憑證。

該批給已於物業登記局作登記，有關土地標示於 BXX 冊第 135 頁第 XXXXX 號，其田底權以國家的名義登錄於 FX 冊第 31 頁第 XXXX 號，而其利用權以乙名義登錄於 FX 冊第 31 頁背頁第 XXXX 號。

透過載於私人公證員丙第 X 號簿冊第 61 頁的 1996 年 X 月 XX 日的公證書，設於[地址]並登記於商業及動產登記局第 XXXXX(SO)號的甲，根據以其名義作出的載於第 GXXK 號簿冊第 37 頁的第 XXXXX 號登錄，以購買方式取得上述土地的利用權。

據多次在該土地上進行的稽查工作顯示，土地並沒有按其使用效能及性能加以使用，不論最近還是之前也沒有進行任何農業活動，因此沒有履行作為批給依據的社會經濟功能。直至承批公司獲通知在書面聽證中就不履行按照批給憑證規定的用途使用土地的義務發表意見時，承批公司方開始進行土地的種植。

鑒於承批公司在書面聽證回覆中所陳述的理由，無法改變因未有實現批出土地的目的而宣告收回土地的決定意向，故符合第 10/2013 號法律《土地法》第一百六十九條第一款(三)項結合第三款規定的前提。

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，並根據第 10/2013 號法律《土地法》第一百六十九條第一款(三)項結合第三款及第一百七十條的規定，作出本批示。

一、茲公佈，運輸工務司司長行使第 184/2019 號行政命令第一款授予的執行權限，透過二零二三年九月十一日批示，根據及基於作為該批示組成部分的土地委員會第 67/2023 號意見書，宣告收回該委員會第 24/2023 號案卷所述的一幅面

積 5,676 平方米，位於路環島，鄰近譚公廟前地，以長期租借方式批出，標示於物業登記局第 XXXXX 號的農用土地由於未有按照批給憑證規定實現批出土地的目的。

二、基於上款所述的收回，將該土地上的任何形式改善物在無任何責任或負擔下歸還澳門特別行政區，承批公司「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 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，得於通知之日起計三十日內就宣告收回土地的行為，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，「甲」亦可於十五日內向作出行為者提出聲明異議。

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，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土地委員會該案卷，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。

二零二三年十二月六日

運輸工務司司長 XXX

*

第 67/2023 號意見書

第 24/2023 號案卷 – 基於土地的使用偏離批給的目的，因此建議宣告收回一幅以長期租借制度及公開招標方式批予乙，位於路環島，鄰近譚公廟前地，面積 5,676 平方米的土地，該批給由 1929 年 X 月 X 日發出的第 XX 號土地批給執照作

為憑證。

I

1. 應乙所求，透過刊登於1929年4月5日第15號及第16號的《澳門政府憲報》之公告，土地委員會公開拍賣一幅將以長期租借方式批出，位於路環島，鄰近譚公廟前地，面積5,676平方米，作為農業用途的土地，當中明確指出該土地永遠不能用作公眾或私家墳墓。

2. 土地判給乙後，透過1929年X月X日發出的第XX號土地批給執照作為上述以長期租借制度批出的土地的批給憑證。

3. 該批給已於物業登記局作登記，有關土地標示於BXX冊第135頁第XXXXX號，其利用權以乙名義登錄於FX冊第31頁背頁第XXXX號，而其田底權以國家的名義登錄於FX冊第31頁第XXXX號。

4. 透過載於私人公證員丙第X號簿冊第61頁的1990年(應為1996年)X月XX日的公證書，甲，下稱承批人，法人住所設於[地址]，登記於商業及動產登記局第XXXXX(SO)號，根據以其名義作出的載於第GXXK號簿冊第37頁的第XXXXX號登錄，以購買方式取得上述農用土地的利用權。

II

5. 承批人於2018年12月11日透過收件編號為T-13437號的申請書向土地工務運輸局申請發出上述土地之規劃條件圖。

6. 該局城市規劃廳透過2020年4月28日第0364/DPU/2020號內部通訊向該局土地管理廳諮詢，當中詢問到，鑑於批給用途、批給執照規定的限制以及載於競投(拍賣)公告中的土地永遠不能用作公眾或私家墳墓的條件，將土地用途訂定為“非工業”是否與第10/2013號法律《土地法》第一百三十九條有抵觸，並諮詢有關該土地的批給、用途及利用的限制的意見。

7. 同年5月25日土地管理廳透過第357/DSO/2020號內部通訊回覆城市規劃廳，其所諮詢土地是透過公開招標方式批給，不適用《土地法》第一百三十九條第三款的規定。另該土地僅可作農業用途，且根據批給合同規定，須按其使用效

能及性能加以使用和利用，因此，不適用規劃條件圖的規定。

8. 城市規劃廳於2020年7月23日透過第928/DPUDEP/2020號公函通知承批人，根據《土地法》第二十五條的規定，不具備條件發出規劃條件圖。

9. 及後，城市規劃廳透過2020年10月20日第0995/DPU/2020號內部通訊，向土地管理廳轉送承批人於2020年8月13日遞交的收件編號為105990/2020號的申請書，承批人於申請書中表示不同意第928/DPUDEP/2020號公函的內容，並繼續要求發出規劃條件圖及修改批給用途。城市規劃廳在該內部通訊中表示，待收到修改土地用途之分析結果後，才能繼續跟進後續工作，尤其是倘有的規劃條件圖編製。

10. 基此，土地管理廳透過2021年1月13日第017/8155.01/DSO/2021號內部通訊諮詢該局法律廳題述更改用途的申請以及對於已沒有在該土地上進行任何農業活動而將採取的程序之意見。

11. 根據2021年4月8日第16/DJU/2021號報告書上所載的法律廳意見，於多次視察時所拍到的照片已適當證明不論最近還是之前土地內都沒有進行任何農業活動，此情況屬於沒有按批給憑證規定的用途利用和使用土地。根據《土地法》第一直六十九條第三款並結合同一條的第一款(三)項的規定，沒有履行使用土地的義務，即沒有繼續作農業用途使用土地，可作出收回土地的處罰。

12. 法律廳認為，不應讓土地被荒廢的情況拖延下去，但亦不妨礙具體分析和考量哪一個才是對保障公共利益的最好解決方法，而該廳認為最好解決方法是收回土地。

13. 根據《土地法》第一百三十九條的規定，修改用途須經行政長官預先許可，而法律廳對修改用途的意見是，即使有關決定是以自由裁量方式作出，亦即是該決定須符合同一法律第一百四十一條規定的準則，亦應考慮該區的城市規劃，結論是，鑑於土地現時的狀況及承批人在其上興建墳墓的申請，將會更沉重地增加土地使用的負擔，所以現時並非適當的時刻批准修改用途。

14. 最後，法律廳強調，倘若上級決定開展收回土地的程序，以及否決承批

人提出的修改批給用途的申請，應將最終決定的意向預先通知承批人，以便其可根據《行政程序法典》第九十三條的規定行使利害關係人的聽證權。

15. 為查核土地的利用情況，土地管理廳人員按照《土地法》第一百八十五條第一款(二)項的規定，於2020年7月17日、2021年1月至8月每月定期前往題述土地視察及作拍照，從照片可見土地周邊設有鐵絲圍網，部分圍網有損毀情況，土地內沒有行人通道，沒有人在土地內，且土地內林木茂密，雜草叢生，沒有發現有任何農作活動痕跡及農作物。土地管理廳認為此乃土地處於長時間荒廢狀況得出的結果。

16. 基於此情況及法律廳2021年4月8日第16/DJU/2021號報告書之法律意見，土地管理廳於2021年9月1日作成第232/DSO/2021號建議書，建議上級考慮否決承批人提出將土地的農業用途修改為公眾或私家墳墓用途的申請，展開收回上述土地之程序，以及在作出上述決定前對承批人進行預先書面聽證。土地工務運輸局局長於2021年11月16日作出同意副局長建議將建議書退回土地管理廳補充資料的批示。

III

17. 為履行局長的上述批示，土地管理廳從地籍資訊網、該局城市規劃廳及城市建設廳獲取了以下資料：

17.1 地籍資訊網G2G下載的航空/衛星照片顯示題述土地在2011至2020年期間均處於林木茂密的狀況，沒有用作土地批給執照所規定之農業用途跡象；

17.2 2014年2月13日發出的第89A109號街道準線圖及2016年8月10日發出的第89A109號規劃條件圖，皆訂定土地的規劃條件為非工業用途；

17.3 根據2022年1月6日第00024/DURDEP/2022號內部通訊及附件，城市建設廳表示，土地之工程所有人自2015年2月12日至2019年1月30日向土地工務運輸局遞交多個建築計劃草案及建築計劃修改草案，擬於地段建造骨灰安置所。該廳於2019年9月20日透過第13852/DURDEP/2019號公函通知申請人，其於2019年1月30日遞交的建築計劃修改草案T-2074/2019，因沒有附上有效的

規劃條件圖，現階段未能對所遞交的修改草案作審閱。另一方面，申請人於2021年5月5日向土地工務運輸局遞交建築計劃草案第T-5774號，擬以鐵絲圍網圍封土地，有關的草案尚在審批中。

18. 土地管理廳取得了上點所指的補充資料後，於2022年1月12日撰寫第008/DSO/2022號建議書，維持2021年9月1日第232/DSO/2021號建議書的分析，並建議上級考慮根據第10/2013號法律《土地法》第三十九條第(五)項及第一百三十九條一款的規定，否決承批人提出修改土地用途作公眾或私家墳墓之用途的申請；並根據同一法律第一百六十九條第一款(三)項以及結合同一條文第三款的規定，展開收回土地的程序，且基於題述土地上不存在任何改善物，承批人無權獲得任何賠償；此外，該廳建議根據《行政程序法典》第九十三條及續後條文的規定，在作出上述決定前對承批人進行預先書面聽證。

19. 運輸工務司司長於2022年1月17日在該建議書上作出“進行預先聽證”的批示。

20. 已透過2022年1月18日第042/DSO/2022號公函通知承批人行使其聽證權，承批人於2022年1月28日透過收件編號第15493/2022號申請書作出書面答覆。

21. 應土地管理廳要求，法律廳於2022年6月13日透過第295/00062/DJU/2022號報告書，對承批人遞交的書面回覆進行分析，就承批人引述一直種植不同品種的植物以對土地進行園林綠化及美化周邊環境一事，法律廳表達的看法是，總括而言，農用房地產要求在其上進行與土地開墾/耕種有關的活動，而農業用途的土地批給則要求持續進行農業活動，故此，在土地上存在少許植物、樹木或雜草並不足夠。而事實上，土地上存在一些植物作園林綠化或美化周邊環境意味著沒有按土地的使用效能及性能加以使用，此與《土地法》第二十五條的規定相違背，因為土地現時沒有用作起碼能產生足以持有人維生的農業收入的農業耕種。

22. 因此，法律廳結論認為應維持否決修改題述土地的用途的申請，以及宣

告收回該幅土地的決定，因為承批人沒有提出任何能改變或阻卻此決定意向的事實。

23. 土地管理廳人員於2022年2月至5月每月定期繼續到土地現場進行拍照筆錄，及至2022年8月23日的現場照片，均發現土地有剛開墾用作耕種的田地種了少量農作物。

24. 鑑於作出有關決定，土地管理廳依據第295/00062/DJU/2022號報告書撰寫了5月5日第4485/109/DSO/2023號建議書，並在建議書中轉錄了報告書第42點、第44至51點、第55點及第60點，以及認為有關土地的狀況符合《土地法》第一百六十九條一款(三)項規定。土地管理廳的看法是，考慮到承批人於2022年1月19日收悉通知其進行書面聽證之公函一事，再從土地開墾耕種活動時序來看，不排除承批人僅在知悉行政當局擬收回土地後才開始在土地上耕種。

25. 至於修改土地批給用途的申請方面，考慮到載於上述法律報告書第33點及第60點中的分析，土地管理廳的意見認為應否決該申請。

26. 結論是，考慮到法律廳之法律意見、土地管理廳2021年9月1日第232/DSO/2021號及2022年1月12日第008/DSO/2022號建議書的內容，該廳建議上級考慮根據《土地法》第三十九條(五)項及第一百三十九條第一款的規定，否決承批人提出修改土地用途作公眾或私家墳墓之用途的申請。

27. 此外，基於土地長期被荒廢，沒有持續進行農業活動，應根據同一法律第一百六十九條第一款(三)項以及結合同一條文第三款的規定，宣告收回題述土地及根據同一法律第一百六十九條第三款第二部分的規定，由於土地上不存在任何改善物，澳門特別行政區無須向承批人作出賠償；最後，土地管理廳建議按照第60/99/M號法令第三條的規定，將案卷送交土地委員會發表意見及跟進後續程序。

28. 運輸工務司司長於2023年8月4日在該建議書上作出同意批示。

29. 綜上所述，本委員會經分析案卷後，認為根據《土地法》第一百四十一條第一款的規定，修改批給用途或更改土地利用的申請是以自由裁量方式審議，

同時應考慮此規定列舉的各項因素。根據《土地法》第二條(七)項規定的對國有土地的管理、使用及利用方面的規劃約束原則，肯定仍要同樣分析尤其是澳門特別行政區總體規劃對該地點所規定的土地用途，但亦不要忽略承批人的申請是違反批給用途以及批給執照規定土地不能用作公眾或私家墳墓的限制。

30. 然而，在程序的調查階段已適當證明土地已有很長時間沒有按其使用效能及性能加以使用和利用，所以沒有繼續其批給所基於的社會經濟功能，即進行農耕活動。承批人僅當收到通知就不履行合同的情況作書面聽證時才開始在土地上耕種。

31. 所以，明顯違反按照有關憑證規定的批給目的使用土地的義務，因為沒有繼續實現又或停止實現該等目的。故出現《土地法》第一百六十九條第一款(三)項結合同一條文第三款規定的收回土地的原因。

32. 土地委員會審議及考量具體情況後，認為不論是否修改批給用途，維持該批給不是更好地保障公共利益的最適當做法，所以同意土地工務局的建議，否決承批人提出修改批給用途的申請，並宣告收回土地。

IV

土地委員會於2023年9月7日舉行會議，經分析案卷，並考慮到2021年4月8日第16/DJU/2021號和2022年6月13日第295/00062/DJU/2022號報告書以及2021年9月1日第232/DSO/2021號、2022年1月12日第008/DSO/2022號和2023年5月5日第4485/109/DSO/2023號建議書和其內所載的意見，以及運輸工務司司長於2023年8月4日在第4485/109/DSO/2023建議書上所作的批示，基於上述指出的事實，本委員會不反對土地工務局的建議，同意否決承批人提出修改批給用途的申請，另一方面，亦不反對由於土地的使用偏離批給的目的，可宣告收回題述土地，根據《土地法》第一百七十條的規定，收回土地應透過行政長官批示宣告。

2023年9月7日於土地委員會。

*

三、理由陳述

司法上訴人認為中級法院作出之裁判存有以下瑕疵：

- 遺漏審理和欠缺說明理由；
- 存有事實前提錯誤；
- 錯誤適用法律；
- 違反適度及善意原則。

現就有關問題作出審理。

1. 就遺漏審理和欠缺說明理由方面：

司法上訴人主張，由於被上訴裁判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，因此屬無效的裁判。

就相關問題，本院已多次在不同案件作出的合議庭裁判內表明了如下立場(終審法院於2018年5月23日、2018年12月12日、2019年1月23日、2019年2月27日、2019年3月13日及2019年6月26日分別在第7/2018號、第90/2018號、第95/2018號、第6/2019號、第16/2019號及第5/2015號案件中所作的合議庭裁判)：

「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。”¹

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。」

在尊重不同見解下，我們認為應維持已確立的司法見解。

基於此，此部分的上訴理由並不成立。

*

2. 就存有事實前提錯誤方面：

我們認為司法上訴人這部分的上訴理由同樣是不成立的。

根據 1929 年 X 月 X 日的第 XX 號土地批給執照，一幅面積 5,676

¹ 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。

平方米，位於路環島，鄰近譚公廟前地的土地以長期租借方式批予乙，用作農業用途，且永遠不能用作公眾或私家墳墓。司法上訴人於1996年以購買方式取得土地的利用權，並其後向行政當局申請變更土地用途。

從卷宗資料可見，行政當局於2020年7月17日至2022年1月21日期間對該土地作出稽查，發現該土地並沒有按批給憑證規定的用途被利用和使用(見行政卷宗第二冊第280至283頁、第309至358頁及第404至407頁)。直至2022年2月24日的稽查中才發現有少量剛開墾用作耕種的田地並耕種了少量農作物(見行政卷宗第二冊第432背頁至435頁)。

根據《民法典》第400條第1款之規定，“合同應予切實履行，並只能在立約人雙方同意或法律容許之情況下變更或消滅”。

“切實履行”是指真正去執行合同的標的，而非“象徵性”、“微不足道”、“形式上”或“偏離目標”的履行。

從上可見，不論是原來的承批人或司法上訴人均一直沒有按批給憑證的規定利用和使用土地。即使於2022年2月起有開墾少量用作耕種的田地並耕種了少量農作物，但佔所批給的土地(面積5,676平方米)只屬少部分，農作物也不多，可結論出司法上訴人僅是為了應付行政當局的稽查而作出“象徵性”的土地利用，完全沒有意欲按批給合同的規定進行土地利用。

*

3. 就錯誤適用法律方面：

司法上訴人認為只有出現確定不履行時才應適用《土地法》第169條第3款(三)項之規定，即只有土地承批人確定不履行批給合約時才能認定批給土地的目的從未實現，而本案尚未出現確定不履行的情況。

在尊重不同見解下，我們並不認同司法上訴人的見解。

行政當局於 2020 年和 2022 年在現場調查得出的結果並非僅能證實司法上訴人在該兩年沒有利用土地，相反，是證實了該土地自 1929 年批給以來至 2022 年的狀況。

相關土地自 1929 年被批給，在作出巡查時(2022 年)的狀況基本上仍是沒有被利用作農業用途。經歷了超逾 90 年的時間，不論怎樣說，足以確定當年批給土地用作農業用途的目的直至 2022 年仍沒有實現。

第 10/2013 號法律《土地法》第 169 條規定如下：

第一百六十九條

解除及收回

- 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；(底線及粗體為我們所加)
 - (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一百四十四條第四款的情況，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。

根據《基本法》第 7 條之規定，由澳門特別行政區政府負責管理本澳的土地資源。

眾所周知，澳門地少人多，土地在澳門屬稀缺資源。因此任何一個負責任的政府都不可能對長期佔用土地而不按批給合同開發利用的情況坐視不理。

*

4. 就違反適度及善意原則方面：

《行政程序法典》第 5 條第 2 款規定的適度原則要求，“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”。根據這一原則，對個人權利和利益的限制應當是適當的和保障公共權力的行為擬達致之目的必不可少的。

這項原則的中心思想有三個層面：適當性、必要性和平衡。適當性是指所使用的手段必須適合達成決策的目標。在所有替代手段中，必須選擇對所犧牲的利益造成最輕微損害的手段。平衡揭示了存在利益之間的公平尺度，在公共利益和私人利益之間盡量取得均衡。

適度原則確保了行政權力的行使與私人權益的保護之間取得平衡，避免行政當局濫用權力，保障了公民的合法權益。

善意原則是一個法律概念，要求人們在法律關係中以誠實、忠誠和信任的態度行事。它既表現在主觀上，與當事人的意圖有關，也表現在客觀上，與關係中預期的行為有關。尤其是客觀誠信，要求在關係的所有階段都必須遵守契約所附帶的義務，例如忠誠、資訊和合作。

在行政活動中，《行政程序法典》第8條要求：

- 一、 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。
- 二、 遵守前款規定時，應考慮在具體情況下需重視之法律基本價值，尤應考慮：
 - a) 有關活動使相對人產生之信賴；
 - b) 已實行之活動所擬達致之目的。

葡萄牙最高行政法院於2003年6月18日在卷宗編號01188/02作出以下司法見解：

- I. ...
- II. ...
- III. 善意原則是法律制度所依據的一般原則之一。
- IV. 此原則是行政機關裁量活動的限制之一。
- V. 善意原則的必然結果之一是保護合法期望的原則，誠信包含了信任的倫理價值。
- VI. 保護信任的要求也是法律確定性原則的結果，是法治原則的必然要求。
- VII. 然而，保護信賴原則的適用取決於幾項假設，首先是需要面對「合法」的信賴，這尤其涉及其對法律的適切性，當信賴植根於先前明顯違法的行為時，就不能援引違反信賴原則，這種違法性是希望援引該原則對自己有利的人可以感知到的。（底線及粗體為我們所加）

VIII. 另一方面，為了能夠有效且相關地援引此原則，相關利害關係人也必須不打算僅僅基於他們的心理信念，而是基於行政機關所產生的外部跡象，這些外部跡象對於正常的接收者來說具有足夠的決定性，且合理地將所援引的信任錨定在這些外部跡象上。

IX. 純粹的事實期待不受法律保護。」

而本院亦一直認為：

「...在審議行政機關是否遵守諸如適度原則、信任原則、公正原則及善意原則等一般行政法原則的問題時，只有在行政決定以不能容忍的方式違反該等原則的情況下，法官才可介入。

根據《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 d 項的規定，只有行使自由裁量權時有明顯錯誤，或絕對不合理行使自由裁量權時才構成可被司法審查的違法情況。」(終審法院於 2022 年 7 月 27 日、2022 年 9 月 21 日及 2023 年 1 月 13 日分別在第 53/2021 號、第 56/2021 號及第 96/2022 號案件中所作的合議庭裁判)。

在本案中，如上所述，相關的土地自 1929 年被批給至 2022 年，一直沒有依照批給合同的規定被適當利用作農業用途，從而可見批給土地的目的從未實現過。

考慮到本個案的具體情況，以及行政當局的活動應遵從合法性原則及謀求公共利益原則，我們認為被訴實體在作出自由裁量行為時收回土地並沒有違反適度原則及善意原則，亦未見明顯錯誤或絕對不合理行使自由裁量權的情況。

基於此，司法上訴人這部分的上訴理由同樣不成立。

*

四、 決定

綜上所述，合議庭裁定司法上訴人的上訴理由全部不成立，並維持被上訴的裁判。

*

訴訟費用由司法上訴人承擔，司法費訂為 15UC。
作出適當通知。

*

2025 年 7 月 11 日

法官： 何偉寧

宋敏莉

司徒民正