

第 7/2018 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：保利達洋行有限公司

被上訴人：行政長官

主題：調查證據·對有關法律問題的各個可予接受之解決方法·不涉及案件實體問題的上訴·判決·遺漏篩選已認定的事實·未認定的事實·列明證據方法·形成審判者心證之決定性依據·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·臨時批給期限·對利害關係人進行聽證·行政程序·行使被限定權力而作出的行政行為的利用原則

裁判日期：2018 年 5 月 23 日

法官：利馬(裁判書制作法官)、宋敏莉和岑浩輝

摘要：

一、在司法上訴中，只有對有關法律問題的各個可予接受的解決方法而言相關事實對案件之裁判屬重要時，才調查證據。因此，如果被駁回的

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，但終審法院認為此問題不重要的話，那麼不管過錯的重要性可以構成有關在法律問題上可予接受的解決方法之一，針對相關駁回決定提起的上訴理由都不成立，因為“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”。

二、關於司法裁判的判決中遺漏篩選(在上訴人看來)重要的已認定事實的主張，只有當上訴人指出其所列出的未獲認定的事實對其案件的審理有何重要性時，該主張理由方能成立。亦即，只有在上訴人澄清其聲稱未獲被上訴裁判認定的事實對起訴狀中所提出的相關行為的瑕疵而言有何重要性的情況下，上述主張理由方能成立。而且這一重要性須得到上訴法院的認同。

三、在撤銷性司法上訴中，判決既不指出不予認定的事實，也不具體列明用以認定事實的證據方法，以及那些對於形成裁判者之心證來講決定性的依據。

四、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。

五、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”。

六、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的利用時，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。

七、對都市性土地或具有都市利益的土地的利用，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)。

八、《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)。

九、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。

十、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。

十一、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。

十二、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。

十三、面對行政當局行使被限定的權力的情形，只要法院透過事後判斷能夠得出行政當局所作的決定是在具體情況下唯一可能的決定的結論，

那麼規定於《行政程序法典》第 93 條第 1 款的對利害關係人的聽證便降格為行政程序中的非根本性手續。

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

保利達洋行有限公司針對行政長官 2016 年 1 月 26 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，位於澳門半島黑沙灣新填海區，稱為“P”地段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，保利達洋行有限公司針對中級法院 2017 年 3 月 9 日的合議庭裁判提起司法裁判的上訴，該裁判駁回了針對裁判書制作法官所作的批示向評議會提出的聲明異議，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。

該上訴被受理，延遲至訴訟程序終結時上呈。

中級法院透過 2017 年 10 月 19 日的合議庭裁判，裁定司法上訴敗訴。

保利達洋行有限公司不服，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審理上訴人提出的訴因，沒有指出未認定的事實，也沒有說明作出如此事實認定的依據，所以屬於無效裁判；

—被上訴裁判拒絕使用人證，因此違反處分原則，構成遺漏審理；

—第 19 項已認定事實屬於結論性事實；

—以租賃方式批出的“P”地段已獲得利用，實際興建了相關工業設施，而相關有權限行政實體已發出使用准照，因此，已實現了 1980 年的《土地法》所規定的最低限度的土地利用，所以嚴格來講，“P”地段的有償批給實質上是一項確定批給，體現了切實有效利用土地的原則；

—相關批給並沒有在 2015 年 12 月 25 日失效，因此被質疑的行為違法，中級法院的合議庭裁判因違反 2013 年《土地法》的第 49 條而存在審理錯誤；

—考慮到相關合同的行政性質，以及對行政當局使用其單方變更合同的權利所規定的明確限制，澳門特別行政區有義務恢復合同的財政平衡。為達到恢復財政平衡的目的，對本案來說唯一適當的方式，在於按照因行

政當局的自主行為而無法進行土地利用的期間長短，相應延長現有土地利用完成(及批給)期限。如果延長之後，利用期限超過了(臨時)批給期限，那麼顯然，這種方式也意味著要延長批給的期限；

—基於《行政程序法典》第 167 條 a 項的規定，沒必要在合同中規定延長期限的可能性，因此中級法院在得出與此相反的結論時，出現了審理錯誤；

—2013 年的《土地法》第 52 條的規定不包含以租賃方式作出的臨時批給，而僅僅包括可續期的批給，也就是在租賃批給中從未提出任何續期申請的情況，以及在租賃批給中提出的續期申請不獲批准，致使批給失效的情況；

—從 2013 年的《土地法》中的過渡規定得出的解決方法為：關於是否允許在 1980 年的《土地法》生效期間內訂立的臨時批給續期的事宜，受合同中約定的制度規範，而相關合同制度顯然允許上述批給續期，所以中級法院在作出與此相反的決定時，出現了審理錯誤；

—1980 年的《土地法》和 2013 年的《土地法》都沒有任何禁止延長批給期限的規定；

—從目的論角度來看，認為臨時批給期限完結後，必然且必須宣告批

給失效的看法沒有任何意義，此外還違反了 2013 年的《土地法》第 104 條第 5 款規定的原則；

— 延長以租賃方式作出的臨時批給的最初期限並非一項可由行政長官以自由裁量方式行使的權能，而是一項權力義務；

— 稱本案中無法延長期限 — 中級法院稱相關批給在任何情況下都不能超過 25 年時，就是如此主張 — 意味著(i)在沒有法律依據的情況下，認為在任何情況下，且無論所適用的任何其他法律規範是否另有規定，都不能中止 25 年的期限，此外(ii)是以錯誤的法律前提為基礎而作出的解釋；

— 此等情況中，延期權的創設淵源並非某項關於續期或延期的專門法律規定，而是基於普遍性原則，是所有宣稱自己具有實質正當性地位的法律制度都擁有的原則，這些法律制度在謀求公共利益與尊重私人正當利益之間不斷尋找著平衡，而這便要求行政當局恢復受影響的合同平衡；

— 若非如此，批給人便有了理想的方式來隱蔽地逃脫其維持合同原有的經濟財政平衡的基本義務 — 該義務隨著影響立約人外部消極財產的偶然事件而變更，並透過沒收或者隱形徵用對租賃臨時批給的承批人進行實際上的侵奪。批給人只要透過各種法律途徑(甚至是事實途徑)，從非合同層面施加特別且非正常的影響 — 影響私人實現租賃臨時批給的利用的可

能性—便可以阻止有關臨時批給轉為確定批給；

—毫無疑問，這種情況明顯違反了構成一項行政法的一般原則—善意原則；

—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；

—既已證實宣告批給失效的決定是在沒有衡量這些明顯值得考慮的私人利益的情況下作出的，那麼，須認為在作出相關決定之前的認識評價過程中，沒有遵守《行政程序法典》第 7 條所規定的行政活動應當公正無私的指引，因此包含上述決定的行為存在違法瑕疵；

—澳門特別行政區作出被質疑行為中的決定，宣告批給失效時，其行為與此前展開的行政活動所給出的期待不符，意外地破壞了保利達在之前所有行政活動基礎上形成的正當期待，因此，澳門特別行政區前後行為確實自相矛盾，違反《行政程序法典》第 8 條第 2 款 a 項所規定的保護信賴原則(善意原則的必然結果)；

—被上訴裁判在認定保利達未能證明存在濫用權利時，也存在審理錯誤的瑕疵，違反了《民法典》第 326 條的規定；

—被質疑行為因未對利害關係人進行預先聽證而屬無效，因此中級法院存有審判錯誤，違反了《行政程序法典》第 93 條的規定；

—如果像在本案中一樣證實是因公共行政當局的過錯而導致未在臨時批給失效期限屆滿前進行土地的利用的話，那麼將《土地法》第 104 條第 5 款、第 215 條(一)項及(二)項、第 48 條第 1 款及第 2 款、第 52 條以及第 167 條結合起來解釋，就是作出與《基本法》不符的解釋，也就是違法解釋，因為相關解釋違反了該基本性法規的上述條款和《中華人民共和國政府和葡萄牙共和國政府關於澳門問題的聯合聲明》中第 2.4 款所規定的法治原則。

檢察院司法官發表意見，認為兩上訴理由不成立。

二、事實

被上訴裁判認定以下事實：

1. 根據經 1991 年 7 月 1 日第 26 期《政府公報》公布的第 107/SATOP/91 號批示修改的，於 1990 年 12 月 26 日第 52 期《政府公報》第二副刊公布的第 160/SATOP/90 號批示，上訴人獲批給一幅面積 60,782 平方米的填海

土地，該土地由三幅稱為“O”作住宅用途、“S”作住宅用途及“Pa”作工業用途的地段組成(見卷宗第135頁)。

2. 根據批給批示所訂定第二條款第1款規定，批給的期限訂為25年，自簽訂合同公證書之日起計。

3. 根據第二條款第2款，還規定了“上款訂定的租賃期限可根據適用的法律及協議的條件，續期至2049年12月19日”。

4. 透過經1993年9月1日第35期《政府公報》第二組公布的第123/SATOP/93號批示及根據第160/SATOP/90號批示原有的規定，上訴人獲批給以字母“Pb”標示的地塊以併入“Pa”地塊，組成總面積67,536平方米的單一地段，以完成興建“工業用的綜合建築物”的項目(見卷宗第149頁)。

5. 透過這次修訂，土地利用總期限被延長至2000年12月26日。

6. 隨後合併了“Pa”及“Pb”地塊，而相關土地標示於簿冊B68M第22380號，稱為“P”地段(見卷宗第156頁至第167頁)。

7. 在“P”地段興建了一幢“工業用的綜合建築物”並投入運作，而有權限實體亦發出了相關准照(連同起訴狀附入的文件7至文件16)。

8. **O** 地段獲批用作興建一幢屬分層所有權制度、由一座 3 層高的裙樓及其上六幢均為 29 層高的塔樓組成的樓宇，作住宅、商業、停車場及花園用途。

9. 為了可對土地的用途及利用作出更改，聲請人於 2004 年 9 月 10 日向土地工務運輸局(DSSOPT)(T-4803)提交了一份初步研究，其後再於 2004 年 12 月 15 日向同一實體提交了一份初步研究的補充文件(T-6451)(**連同司法上訴起訴狀附入的文件 18 和文件 19**)。

10. 根據於 2006 年 3 月 1 日第 9 期《澳門特別行政區公報》第二組公布的**第 19/2006 號**運輸工務司司長**批示**，「根據附件合同所載規定及條件，局部修改一幅以租賃制度批出，位於澳門半島黑沙灣新填海區，總面積 91,273 平方米，由三幅稱為“O”、“P”及“S”的地段組成的土地的**批給**」—以下簡稱為“2006 年的修改”(**連同起訴狀附入的文件 17**)。

11. 根據附於相關批示的合同第 4 點所載的規定及條件：

「……承批人擬更改“P”地段的用途，由工業改為商業及住宅，其提出的理由是由於紡織品出口配額的取消，在澳門此類工業的競爭力逐漸喪失，導致開設紡織廠會在財政上造成損失，此外，為不影響附近民居的安寧而工廠於晚間停工，令到財政損失的情況更為嚴重，以及由於涉及到

該區未來的城市發展及住宅的需求不斷增加等原因。」

12. 根據第 19/2006 號批示附件合同第 5 條所載規定及條件，由於進行了前期分析的初步研究被視為可予核准，符合修改合同的條件(連同起訴狀附入的文件 17)。

13. 透過於 2006 年 3 月 1 日第 9 期《澳門特別行政區公報》第二組公布的第 19/2006 號運輸工務司司長批示，考慮了 2005 年的初步研究以及 2004 年和 2005 年的 PAOs，達成對“P”地段更改用途及重新利用的協議，用作興建一幢屬分層所有權制度，由 1 座 5 層高的裙樓及其上十八幢均為 47 層高的塔樓組成的樓宇，該樓宇的用途及建築面積如下(見第 19/2006 號批示附件合同所載規定及條件中租賃批給合同第 1 條第三條款第 2.3 點的表述)：

- 住宅：599,730 平方米；
- 商業：100,000 平方米；
- 停車場：116,400 平方米；
- 室外範圍：50,600 平方米。

14. 透過這次修訂，批給合同中的土地變為 105,437 平方米，由 O、P、S 和 V 地段構成，其中 V 地段的面積為 13,699 平方米。

15. 儘管土地的利用經過完全的更改，然而土地批給合同的第二條款，無論在其第 1 點(25 年期限)還是第 2 點(根據適用的法律及協議的條件，可續期至 2049 年 12 月 19 日)方面仍然維持沒有變更。

16. 根據規定，之前已存在的工業用的綜合建築物須被拆除，以便重新利用來興建一幢包括住宅、商業和停車用途的綜合建築。

17. 土地的利用期限為 96 個月，由規範相關更改的批示在《澳門特別行政區公報》公布當日起計(見第 19/2006 號批示附件第 2 條—連同起訴狀附入的文件 17)。

18. 由於對土地用途及利用的更改是在 2006 年 3 月 1 日作出的，因此，事實上上訴人有大約 9 年 9 個月的時間來完成上述帶有十八幢塔樓的建築工程。

19. 在環境保護局接連發表意見、提出要求，而上訴人提交相應的環境影響研究報告之後，相關計劃於 2013 年 8 月 29 日獲最終批准。

20. 上訴人於 2013 年 10 月 24 日向土地工務運輸局發出地基工程的

准照，該准照其後於 2014 年 1 月 2 日發出(連同起訴狀附入的文件 53 和文件 54)。

21. 2014 年 1 月 15 日和 2014 年 1 月 30 日，上訴人提交了延長利用期限的請求，該請求的理據為由於不能歸咎於上訴人的原因，導致其至今仍未能進行利用。

22. 2014 年 6 月 4 日，保利達再次提出延期請求，內容如下(見中止效力案的卷宗第 97 頁；行政卷宗第 252 頁及續後頁；第 179/2016/A 號附案“翻譯”附卷的第 2 頁至第 4 頁)：

「保利達洋行有限公司

致：澳門特別行政區土地工務運輸局局長賈利安工程師閣下

事由：關於一幅以租賃制度批出，位於澳門半島黑沙灣新填海區，面積 68,001 平方米，一幅稱為“P”地段，其批給合同由第 160/SATOP/90 號批示規範，並經第 123/SATOP/93 號批示、第 123/SATOP/99 號批示、第 19/2006 號及第 30/2011 號運輸工務司司長批示修改的土地之土地利用期限延期申請

本公司收到貴局之公函(發函編號：398/954.06/DSODEP/2014)，茲向

閣下陳述和請求如下：

1. “P”地段原作為紡織廠用途並在 1990 年批予本公司興建先進廠房及進行紡織的生產。本公司之後按照有關批地合約之所有規定，開展了填海造地，建廠和營運且一直遵守履行批給的協議內容。直至 2005 年，在澳門技術和人力資源短缺，競爭力下降，難以有效經營，故申請將土地轉型為商住發展。

2. 透過刊登於 2006 年 3 月 1 日第 9 期《澳門特別行政區公報》第 2 組之運輸工務司司長第 19/2006 號批示，上述之批地修訂合同獲當局核准，但租賃期限當時沒有適當延長，使發展期比一般項目為短。儘管本發展項目的複雜性高，本公司積極推進該土地之發展審批而從未怠慢，並於 2007 年，根據要求，重新申請街線圖，在 2008 年 5 月 6 日已向貴局提交了建築計劃，並於 2011 年 1 月獲貴局核准建築計劃。但之後不斷收到各政府部門的意見，例如街影問題、電力問題、交通問題、環保問題等，本公司無間斷及迅速地作出回應，其中多項是新增標準及要求，在 2006 年批地修訂合同中未能預見，最終由改用途批示至正式獲得工程准照足足花了八年時間。

3. 鑑於本發展項目非常龐大，在客觀上和技術上不可能在原土地租賃期限即 2015 年 12 月 25 日前完成，懇請當局能先批准延長土地利用期，

讓本公司能申請工程准照以馬上施工，同時本公司會隨即申請在上述租賃期限屆滿後依法繼續發展該土地，使本發展項目能有足夠時間完成。

4. 鑑於上述項目已預約銷售大約三千個單位，為避免可能對數千名買家和相關家庭造成進一步損失及影響，引起本澳社會的和諧穩定帶來衝擊，本公司誠盼當局能儘快先延長上述之土地利用期及批出工程准照至2015年12月25日，本公司藉此鄭重承諾承擔工程進行後的一切後果。

敬希早日批覆為盼！」

23. 2014年6月26日土地委員會發表了如下意見：

「續會議錄第15/2014號

.....

土地委員會於2014年6月26日(星期四)下午六時正在土地工務運輸局二十樓會議室舉行會議，由主席賈利安工程師主持。

出席成員如下：

地圖繪製暨地籍局雅永健代局長

物業登記局梁美玲登記官

民政總署管理委員會麥儉明委員

土地工務運輸局法律廳潘德玲廳長

土地工務運輸局城市建設廳陳榮喜廳長

土地工務運輸局土地管理廳羅曉靖廳長....

列席者：土地工務運輸局技術輔助處黎筱茵代處長

議事日程之前

通過及簽署第14/2014號會議錄。

議事日程

分析及核准第51/2014號意見書—第17/2014-OT號案卷—關於和記電話(澳門)有限公司、澳門電訊有限公司、數碼通流動通訊(澳門)股份有限公司及中國電信(澳門)有限公司共同申請延續一幅位於澳門半島，友誼橋大馬路，鄰近污水處理廠，面積8平方米，用作設置電訊收發設備基站，並在該地點現存的行人天橋上放置天線杆4支和天線8支的土地的佔用准

照。

分析及核准第52/2014號意見書—第18/2014-OT號案卷—關於彭志權及彭秉鴻申請延續一幅位於路環島，鄰近田畔街，面積150平方米，用作保留一幢作自住用途的臨時建築物的土地的佔用准照。

分析及核准第53/2014號意見書—第19/2014-OT號案卷—關於澳門自來水股份有限公司申請延續一幅位於澳門半島，鄰近西灣湖景大馬路，面積361平方米，用作設置一泵水站的土地的佔用准照。

分析及核准第54/2014號意見書—第13/2014號案卷—關於澳門工業園區發展有限公司申請延長一幅以租賃制度批出，面積50,304平方米，位於澳門半島，鄰近青洲河邊馬路的土地的利用期限，以興建一工業及附屬相關業務用途的跨境工業區，該批給合同由第34/2005號運輸工務司司長批示規範，並經第88/2006號運輸工務司司長批示修改。

因沒有遵守土地的利用期限建議科處罰款澳門幣1,080,000.00元，並延長土地利用期限至2017年3月29日。

再次分析第18/2014號案卷報告書—關於保利達洋行有限公司申請延長一幅以租賃制度批出，位於澳門半島黑沙灣新填海區，由四幅稱為“O”、“P”、“S”及“V”地段組成，總面積為105,437平方米的土地

的利用期限，其批給合同由第160/SATOP/90號批示規範，並經第123/SATOP/93號批示、第123/SATOP/99號批示、第19/2006號及第30/2011號運輸工務司司長批示修改。

因“P”地段沒有遵守利用期限，建議科處最高罰款澳門幣180,000.00元，並延長地段的利用期限至土地的租賃期限屆滿日，即至2015年12月25日。

就有關案卷提供意見。

就承批人於2014年6月4日所遞交的信函，委員會再次舉行會議，經研究及分析案卷後，認為倘若明知承批人無法在租賃期限內對土地完成利用，仍發出同意延長土地利用期限的意見，這顯然給予承批人一個期盼，期望在租賃期限屆滿後，或許仍然可以繼續進行土地利用；另一方面，承批人在租賃期限屆滿時仍未完成對土地的利用，批給不得由臨時性轉為確定性，並且必須宣告批給失效。此外，行政當局未能承諾重批原來的土地，因為按照第10/2013號法律的相關規定，土地重新批給須進行公開招標。倘若延長土地利用期限，估計承批人祇可完成部份地基工程，但這樣會否間接為承批人創設條件，作為其日後以此爭取相同土地批給的理由。

為此，委員會建議將前述案卷的實際情況，尤指承批人的信函內容給

予考慮作最後決定。

基於此，將案卷退回土地工務運輸局技術輔助處，以便按照有關意見撰寫意見書，並留待下次會議審議。

會議於下午七時三十分，主席宣佈會議結束。本會議紀錄由代秘書劉珠玲繕立，並在通過後由全體委員及本人簽署。

委員會

(簽名)

賈利安

(簽名)

(簽名)

(簽名)

雅永健

梁美玲

麥儉明

(簽名)

(簽名)

(簽名)

潘德玲

陳榮喜

羅曉靖」

24. 2014 年 7 月 10 日，運輸工務司司長發表了如下意見(見第 179/2016/A 號中止效力案的卷宗第 158 頁至第 159 頁；行政卷宗第 313 頁；第 179/2016/A 號中止效力案附卷“翻譯”第 6 頁至第 8 頁)：

「澳門特別行政區政府

運輸工務司司長

意見書

第18/2014號案卷－關於保利達洋行有限公司申請延長一幅以租賃制度批出，位於澳門半島黑沙灣新填海區，由四幅稱為“O”、“P”、“S”及“V”地段組成，總面積為105,437平方米的土地的利用期限，其批給合同由第160/SATOP/90號批示規範，並經第123/SATOP/93號批示、第123/SATOP/99號批示、第19/2006號及第30/2011號運輸工務司司長批示修改。

因“P”地段沒有遵守利用期限，建議將“P”地段的實際情況，尤指承批人的信函內容給予考慮作最後決定。

題述土地的利用期已於今年二月二十八日屆滿，而租賃期則至明年(二零一五年)十二月二十五日。

承批公司已表示願意接受倘有的延期罰款，並重申及承諾「承擔工程進行後的一切後果」。

經分析土地委員會的意見書，並考慮到該意見書第17點至第21點，以及第24點所載承批公司的信函尤其是第24.4點的內容，本人原則上同意土地工務運輸局第090/DSODEP/2014號建議書第14.2點及第14.3點的建議，亦即：延長土地利用期至二零一五年十二月二十五日，以及罰款澳門幣\$180,000.00元，但前提是承批公司必須預先以書面承諾接受下列條件，以保障公共利益：

1. 如在土地批租期屆滿前，尚未完成土地的利用，則即使符合第7/2013號法律《承諾轉讓在建樓宇的法律制度》第五條規定的要件，承批公司也不會申請預先許可作出於P地段上在建樓宇的承諾轉讓或承諾設定負擔的法律行為，亦不會作出該等法律行為，但已依法獲倘有再批給該土地的情況除外；

2. 如日後依法不獲再批給該土地，承批公司不得向澳門特別行政區索取任何賠償或補償。

以上意見，謹呈行政長官閣下考慮。

二零一四年七月十日。

運輸工務司司長

劉仕堯」

25. 2014年7月15日，行政長官就該意見書作出了批示：“*同意*”（見第179/2016/A號中止效力案的卷宗第158頁；同一案件行政卷宗第313頁）。

26. 2014年7月29日，土地工務運輸局向保利達發出一份由代局長簽署的公函，內容如下（見第179/2016/A號中止效力案的卷宗第163頁；第179/2016/A號中止效力案的行政卷宗第318頁，及附卷“翻譯”第9頁至第11頁）：

「澳門特別行政區政府

土地工務運輸局

c/c:DURDEP(181/1991/L)

DATSEA(18/2014)

致

澳門東北大馬路“P”地段“1”大廈

保利達洋行有限公司

來函編號	來函日期	發函編號	澳門郵政信箱 467 號
81054, 86028 68260 e 68264 15554, 6818	02/07/2014, 14/07/2014 04/06/2014 30/01/2014, 15/01/2014	572/954.06/DSODEP/2014	

09/07/2014

事由：關於一幅以租賃制度批出，位於澳門半島黑沙灣新填海區，總面積 105,437 平方米，由四幅稱為“O”、“P”、“S”及“V”地段組成，其批給合同由第 160/SATOP/90 號批示規範，並經第 123/SATOP/93 號批示、第 123/SATOP/99 號批示、第 19/2006 號及第 30/2011 號運輸工務司司長批示修改的土地之土地利用期限延期申請。

1. 根據第19/2006號運輸工務司司長批示修改的土地的批給合同第二條的規定，土地的利用期限已於2014年2月28日屆滿，而按第160/SATOP/90號批示第二條的規定，土地的租賃期則至2015年12月25日。

2. 基於延誤土地利用歸責於貴公司，且考慮到貴公司並非首次提出延長土地利用的申請，以及同意接受合同訂定的延期處罰方式，為此，按

照行政長官2014年7月15日批示，批准延長土地利用期至2015年12月25日，並科處罰款\$180,000.00(澳門幣拾捌萬元整)，但為保障公共利益，承批公司必須預先以書面承諾接受下列條件：

2.1 如在土地批租期屆滿前，尚未完成土地的利用，則即使符合第7/2013號法律《承諾轉讓在建樓宇的法律制度》第五條規定的要件，承批公司也不會申請預先許可作出於P地段上在建樓宇的承諾轉讓或承諾設定負擔的法律行為，亦不會作出該等法律行為，但已依法獲倘有再批給該土地的情況除外；

2.2 如日後依法不獲再批給該土地，承批公司不得向澳門特別行政區索取任何賠償或補償。

3. 基於此，現通知貴公司遞交上述的書面承諾，以便轉交土地委員會跟進發出繳付罰款的憑單。」

27. 上訴人同意支付 180,000.00 元罰款。

28. 2014 年 8 月 4 日，“保利達”向土地工務運輸局局長作出如下通知：

「保利達洋行有限公司

澳門特別行政區土地工務運輸局局長賈利安工程師閣下鈞鑒

事由：關於一幅以租賃制度批出，位於澳門半島黑沙灣新填海區，面積68,001平方米，一幅稱為“P”地段，其批給合同由第160/SATOP/90號批示規範，並經第123/SATOP/93號批示、第123/SATOP/99號批示、第19/2006號及第30/2011號運輸工務司司長批示修訂的土地之土地利用期限延期申請

保利達洋行有限公司(葡文名稱：SOCIEDADE DE IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO POLYTEX, LIMITADA；英文名稱：POLYTEX CORPORATION LIMITED，以下簡稱“承批人”)，法人住所設於澳門東北大馬路P地段I大廈，為題述土地之承批人，應貴局本年7月29日發出第572/954.06/DSODEP/2014號公函要求，聲明接受按照2014年7月15日批示所科處之罰款澳門幣180,000元，以及聲明接受下列條件：

1. 如在土地批租期屆滿前，尚未完成土地的利用，則即使符合第7/2013號法律《承諾轉讓在建樓宇的法律制度》第五條規定的要件，承批公司也不會申請預先許可作出於P地段上在建樓宇的承諾轉讓或承諾設定負擔的法律行為，亦不會作出該等法律行為，但已依法獲倘有再批給該土地的情況除外；

2. 如日後依法不獲再批給該土地，承批公司不得向澳門特別行政區索取任何賠償或補償。

保利達洋行有限公司

葉惠琮、焦嫻瑛

二零一四年八月四日」

29. 2015年11月27日，聲請人向行政長官提交了給予一個自2015年12月26日起計且不少於60個月期限的延長利用和批給期限的請求。(文件2：連同第179/2016/A號附案起訴狀附入卷宗的文件第12頁至第17頁)

30. 2015年11月30日，行政長官同意了呈上讓其考慮的意見書，該意見書認為不應批准延期請求，理由在於第10/2013號法律不容許對臨時批給予以續期，故不能批准延長利用期限的請求(文件3：連同第179/2016/A號中止效力附案的起訴狀附入卷宗的文件第18頁至第25頁)。

31. 2016年1月21日，土地委員會發出第9/2016號意見書，其中第50點的內容如下：

「...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 2015 年 12 月 25 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》第二百一十二條及第二百一十五條而適用於本個案的第四十四條的規定，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(見第一百三十條及第一百三十一條)。

在批給有效期屆滿後，根據《土地法》第四十八條第一款的規定，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(第四十九條、第一百三十二條及第一百三十三條)，是不可能續期十年，因根據第五十五條第一款的規定，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 號法律第一百六十七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一幅以租賃制度及免除公開競投方式批予保利達洋行有限公司，位於澳門半島黑沙灣新填海

區，稱為“P”地段，面積為68,001平方米，由第160/SATOP/90號批示作為憑證，並經第123/SATOP/93號批示、第123/SATOP/99號批示、第19/2006號及第30/2011號運輸工務司司長批示修改的土地批給失效，按照第16/2004號行政法規第十三條的規定，承批人所繳納的一切溢價金及利息歸澳門特別行政區所有。」

32. 運輸工務司司長於2016年1月22日發出意見書，其內容如下：

「1. 透過公佈於一九九零年十二月二十六日第五十二期《澳門政府公報》副刊的第 160/SATOP/90 號批示，核准以租賃制度及免除公開競投方式將一幅位於澳門半島，黑沙灣新填海區，填海面積為 60,782 平方米，由三幅稱為“O”、“S”及“Pa”地段組成的土地批予保利達洋行有限公司，用作興建一幢作工廠、住宅及商業用途的綜合建築物。上述土地的批給須由承批人事先進行面積約 187,967 平方米的填海造地。

2. 根據批給合同第二條款的規定，租賃的有效期為 25 年，即於 2015 年 12 月 25 日屆滿。

3. 該批給合同經公佈於一九九三年九月一日第三十五期《澳門政府公報》第二組的第 123/SATOP/93 號批示作出修改，以租賃制度及免除公開競投方式批出“Pb”地段(面積 30,491 平方米)，以便與“Pa”地段(面積 37,045 平方米)合併，組成一幅面積 67,536 平方米的“P”地段作共同

利用。

4. 及後，透過公佈於一九九九年十二月十七日第五十期《澳門政府公報》第二組副刊的第 123/SATOP/99 號批示，對有關的批給合同作出修改，以便更改“P”地段的利用，興建一個總建築面積為 67,896 平方米的綜合工業中心，用作設立一間由不同建築物組成，生產家用紡織品及衣服布料的工廠。

5. 透過公佈於二零零六年三月一日第九期《澳門特別行政區公報》第二組的第 19/2006 號運輸工務司司長批示，對土地的批給合同進行局部修改，更改“P”地段的用途和利用、面積(改為 68,001 平方米)和邊界，更改“S”地段的利用，並以租賃制度及免除公開競投方式批出一幅面積 13,699 平方米的“V”地段。

6. 基於有關修改及批給，合同標的之批給土地改為由“O”、“P”、“S”及“V”地段所組成，總面積為 105,437 平方米。

7. 由於“P”地段的租賃期已於 2015 年 12 月 25 日屆滿且該土地還沒被利用，因此土地工務運輸局建議批准跟進基於租賃期間之經過而宣告批給失效的程序及將案卷送交土地委員會發表意見及跟進續後程序。本人於 2015 年 12 月 30 日作出同意批示。

8. 土地委員會於 2016 年 1 月 21 日舉行會議，經分析案卷後，由於

有關合同第二條款所定的 25 年的租賃期已於 2015 年 12 月 25 日屆滿，且該批給仍屬臨時性，按照第 10/2013 號法律《土地法》第二百一十二條和第二百一十五條適用的第四十八條第一款的規定，不予續期。這樣，“P”地段的批給是由於有關租賃期間的經過而被宣告失效(喪失權利的失效)，因此，該失效應透過行政長官批示宣告。

經參閱上述案卷，本人同意有關建議，謹請行政長官閣下因租賃期已過而宣告有關批給失效。」

33. 2016年1月26日，被上訴實體作出批示如下(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一月二十二日意見書所載的內容及理由，本人宣告土地委員會第2/2016號案卷所指的以租賃制度及免除公開競投方式的土地批給失效。”

ii) 批給合同的第14條款的規定如下：

第十四條款－失效

1. 本合同在下列情況下失效：

a) 第八條款第1款規定的加重罰款期限屆滿；

- b) 在土地利用未完成時，未經同意而更改批給用途，特別是……；
- c) 土地利用中斷超過90日，但有合理解釋且為甲方接受的特殊原因除外。

- 2. 合同的失效由總督以批示宣告，並在《公報》公佈。
- 3. 合同的失效導致該幅土地連同其上的所有改善物歸甲方所有，乙方無權要求任何賠償。

三、法律

1. 要審理的問題

須審理上訴人前面提出的問題。

2. 針對司法上訴中不允許調查證據的決定提起的中間上訴

在司法上訴中，只有對有關法律問題的各個可予接受的解決方法而言（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

430 條第 1 款開頭的部分)，相關事實對案件之裁判屬重要時，才調查證據（《行政訴訟法典》第 63 條第 1 款及第 65 條第 3 款）。

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。

然而，如我們下文將闡釋的，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，此問題不重要。

因此，不管過錯的重要性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. 沒有指出已認定事實和未認定事實，也沒有說明理由

上訴人主張，由於被上訴裁判沒有審理上訴人提出的訴因，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，所以屬於無效裁判。

關於因未審理上訴人提出的訴因而構成遺漏審理的問題，上訴人稱被上訴裁判歸納了一些事實，但忽視了其他事實。

嚴格來講，上訴人所主張的並非未審理訴因的問題，因為上訴人自己沒有指稱被上訴裁判未審理司法上訴狀中提出的被上訴行為的某項瑕疵。

這裡所牽涉到的是遺漏篩選已認定的(在上訴人看來)被視為重要的事實。

不過，為使該主張有一定道理，上訴人須指出其所列出的未獲認定的事實對其案件的審理有何重要性，且這一重要性須得到上訴法院的認同。

亦即，上訴人應當澄清對起訴狀中所提出的相關行為的瑕疵而言，其聲稱未獲被上訴裁判認定的事實有何重要性。但上訴人並沒有這麼做。

因此，須裁定該主張理由不成立。

上訴人指稱被上訴裁判沒有指出未認定的事實，也沒有說明作出如此事實認定的依據，對此，本終審法院已先後兩次在 2009 年 6 月 29 日及

2012 年 11 月 14 日分別於第 32/2008 號案件及第 65/2012 號案件作出的合議庭裁判內，就該問題表明了相同的意見。我們曾有以下表述，相關見解應予維持：

「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。

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。

除此之外，即使被上訴裁判含有所指之遺漏－其實沒有一該遺漏也並非無效之理據，但相反，經當事人申請，可以決定將案件發還以讓被上訴法院對事實之決定提供理據(補充適用《民事訴訟法典》第 629 條第 5 款)。

由於上訴人沒有作出《民事訴訟法典》第 629 條第 5 款之申請，因此必須裁定所提出之無效理由不成立。」

4. 第 19 項事實屬結論性事實

上訴人稱第 19 項已認定事實屬於結論性事實，因為忽略了多項據稱與該問題相關的事實。

有關事實如下：

19. 在環境保護局接連發表意見、提出要求，而上訴人提交相應的環境影響研究報告之後，相關計劃於 2013 年 8 月 29 日獲最終批准。

嚴格來講，上述事實並非結論性事實，而是對司法上訴狀中關於環境保護局要求進行環境影響研究一事的敘述進行歸納概括。

本質上，上訴人的主張與上文提及的主張相似：即與此問題相關的多

項事實陳述沒有獲得被上訴裁判認定。

我們在面對就其他事實提出的類似主張時所作的闡述在這裡同樣適用：為使該主張有一定道理，上訴人須指出其所列出的未獲認定的事實對其案件的審理有何重要性。亦即，上訴人應當澄清，對起訴狀中所提出的相關行為的瑕疵而言，其聲稱未獲被上訴裁判認定的事實有何重要性。但上訴人並沒有這麼做。

因此，須裁定該主張理由不成立。

5. 新舊《土地法》在時間上的適用

在開始審理與被上訴行政行為和被上訴裁判就所提出的瑕疵作出的答覆相關的問題之前，要先確定對本案中於 2016 年 1 月 26 日作出的批給失效之宣告應適用哪部法律，是新《土地法》還是舊《土地法》(7 月 5 日第 6/80/M 號法律)。

新《土地法》於 2014 年 3 月 1 日開始生效(第 223 條)。

雖然《民法典》中有關於法律在時間上適用的一般規定(第 11 條)，

但當立法者對這個問題有特別規定時，優先適用特別規定。這些特別規定載於新《土地法》的第十五章，標題為最後及過渡規定，包括第 212 條至第 223 條。

第 212 條涉及的是“本法律對已出現的情況的適用”，它規定“對本法律生效前已出現的情況，在適用本法律時須遵守下列各條的規定”。

第 213 條規範的是尚未完成的占用程序和批給程序，第 214 條規範的是法律生效前以准照占用的情況，第 216 條是關於過去作出的確定租賃批給，而第 217 條則適用於過去作出的無償批給。

關於新法生效之前的臨時批給，新《土地法》第 215 條規定：

“第二百一十五條

(臨時批給)

本法律適用於其生效之前的臨時批給，但有下列例外規定：

(一) 如之前的法例所訂定的期間尚未屆滿，而本法律對該期間作出修改，則應適用較長的期間；

(二) 承批人的權利及義務即時受本法律規範，但不影響有關合同所

作的約定；

(三) 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 3 款及第一百六十六條的規定。”

第(一)項對於我們目前分析的問題並不重要，因為它所涉及的是法定期間的長短。

有關承批人的權利和義務，第(二)項規定合同約定優先於法律規定。如無約定，則適用新法而非舊法。

也就是說，在所有涉及到承批人權利和義務的問題上，首先適用雙方當事人的約定。批給合同中沒有約定的，補充適用新法。有可能還會適用《民法典》第 11 條的規定，至少是它的第 1 款，即“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”。

在已認定事實的第 II 點中，我們轉載了合同的第十四條款，當中規定了因未能在合同期間內完成土地的利用而導致批給合同失效的條件，因此該條款根據新法第 215 條(二)項的規定而應予適用。但這不等於宣告上述失效的條件僅受該條款的約束。一如前述，如有遺漏可適用新法。

接下來我們對新法第 215 條(三)項作出解釋，根據該項，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 104 條第 3 款及第 166 條的規定。

考慮到第 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，該第(三)項的意思是，直接適用新法的兩項規定，即便這違背相關合同中的約定(前項)和舊法的規定。如果不這樣解釋第(三)項(新法的這兩項規定優先於合同中的約定)，那麼這項就沒有意義了，因為從第 215 條的標題和該條的第(二)項已經可以得出新法適用於其生效之前的臨時批給，且在承批人的權利和義務方面合同條款優先於法律規定。沒有必要明示要求適用新法的這兩項規定。換言之，第(三)項的唯一實際效用是說，與第(二)項的內容—其中規定當事人之間的約定優先於新法的規定—相反，新法的這兩項規定優先於合同條款。

現在我們來分析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的利用時，所適用的新法的兩項規定：

— 第 104 條第 3 款的規定；

— 第 166 條的規定。

有關前者，第 104 條規定：

“第一百零四條

(利用的程序)

一、土地的利用期間及程序由有關批給合同訂定。

二、如批給合同未有載明，而有關利用其中包括興建建築物，則須遵守下列最長期間：

(一) 提交建築計劃的期間為九十日，自作為批給憑證的批示在《公報》公佈之日起計；

(二) 提交其他專業計劃的期間為一百八十日，自核准建築計劃的通知日起計；

(三) 提交發給工程准照的申請的期間為六十日，自核准專業計劃的通知日起計；

(四) 開始工程的期間為十五日，自工程准照發出日起計；

(五) 完成工程的期間為工程准照所載者。

三、如不遵守上款所指任一期間，承批人須受有關合同所定的處罰；

如合同未作規定，則每逾期一日，視乎情況須付相當於溢價金或判給價金千分之一的罰款，此項罰款最高為一百五十日。

四、.....

五、.....”

第 3 款規範的是因不遵守利用已批給土地的程序期間而科處罰款的金額，它優先於舊法的第 105 條第 3 款，該款的內容為，“如不遵守上述期限，承批人受有關合同所定的處分，或在合同沒有訂明時，則每過期一日罰款一百澳門元，以一百二十日為限，逾此期限則罰款加倍，但以六十日為限”。

同時也優先於合同的第九條款，該條款規定了科處罰款的金額。

關於第 166 條，該條規定：

“第一百六十六條

(批給的失效)

一、除第七章及第十一章規定的情況外，如出現下列任一情況，都市性土地或具有都市利益的土地的臨時批給或正處於重新利用階段的確定

批給亦告失效：

(一) 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3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；

(二) 連續或間斷中止利用或重新利用土地的時間達合同所規定的期間；如合同未訂明，連續或間斷中止利用土地的時間超過對該利用所訂的完成期間的一半。

二、除第七章及第十一章規定的情況外，如出現下列任一情況，農用土地的臨時批給亦告失效：

(一) 在批給後六個月內或合同所定期間內未開始利用；

(二) 連續或間斷中止利用超過十二個月。”

現在我們來看第6/80/M號法律中與之相對應的規定：

“第一百六十六條

(臨時批給的失效)

一、如未經批給當局同意而將批出地段用於與許可有異的用途，又或發生任何下列歸責於承批人的情況，則長期租借方式的臨時批給即告失效：

a) 沒有在合同訂定的各個期間及期限內利用有關地段，又或在合同未有如此載明時，逾越第一百零五條第 3 款所指加重罰款繳付期限而仍未為之；

b) 中斷利用地段達合同所規定的期間，或在合同未有如此載明時，所中斷利用地段的時間超過對該利用所訂的完成期限的一半。

二、都市性地段或具有都市利益地段的臨時租賃，倘有上款所指任何情況之一，又或在禁止轉租或未經預先許可的情況下而轉租，則即告失效。

三、如有下列情況，農用地段的臨時租賃即告失效：

a) 在批出後六個月內或合同所訂定期間內未有開始利用；

b) 連續中止利用超過十二個月；

c) 更改批地用途或沒有履行關於經營計劃的合同條款；

d) 在未經預先許可或禁止轉租的情況下進行轉租。”

在臨時批給方面，新法的第 166 條第 1 款(一)項和(二)項優先於舊法的第 166 條第 1 款 a 項和 b 項。

同時新法的第 166 條第 1 款(一)項優先於合同的第十三條款第 1 款 a 項，後者的內容為：

(1.本合同在下列情況下失效：

a) 第七條款規定的加重罰款期間屆滿後；

.....)

也就是說，當未能在合同期間內按照合同規定完成土地的利用時，又或者，若合同未有規定，則在第 104 條第 3 款所規定的 150 日期間屆滿之後，不管是否曾經科處罰款，臨時批給均告失效。

換言之，在新《土地法》中，可以因未能在合同期間內按照合同規定完成土地的利用，或者在第 104 條第 3 款所規定的 150 日期間屆滿之後宣告批給失效，不論是否曾經科處罰款。

總而言之，對因期限屆滿而宣告失效的情況，適用新法。

6. 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。

在直接進入失效問題之前，有必要回顧一下規範相關合同的主要法律規定。

《土地法》(第 10/2013 號法律)訂定管理澳門特別行政區境內屬於國家所有的土地，尤其是在使用及利用方面的權利的設定、行使、變更、移轉及消滅的法律制度(第 1 條)。

澳門特別行政區境內的土地分為三類，包括國有土地(公產和私產)及在澳門特別行政區成立前已依法確認的私有土地(第 3 條)。

根據第 4 條的規定，凡法律尤其是《民法典》第 193 條定為公產的土地且受有關法律制度規範者，一概屬公產。如公產土地的性質許可，該土

地方作為專用批給的標的(第 28 條)，或得以准照臨時占用公產土地，但以其性質容許為限(第 29 條)。

私有土地(在澳門特別行政區成立前已依法確認為私有的土地)受私有財產法律制度尤其是《民法典》規範(第 6 條第 1 款)。

凡不被視為公產或私有土地的國有土地，一概屬私產(第 7 條)。

可處置的土地(舊法稱為無主土地)屬私產土地，可將之撥入公產或予以批給，而有關撥入或批給均須按已核准的城市規劃的規定進行(第 8 條第 2 款)。

法律將下列土地視為可處置的土地：

(一) 未在物業登記上登記，且非屬公產法律制度，亦非在澳門特別行政區成立前已依法確定移轉予私人的私產的土地；或

(二) 未作出批給或未撥作任何公共或私人用途的私產土地(第 8 條第 1 款)。

可處置的土地按其用途分為：

(一) 都市性土地或具有都市利益的土地；

(二) 農用土地。

都市性或具有都市利益的土地是指都市核心，以及認為適宜確保該核心擴展的範圍。

農用土地為上款的定義所不包括的土地(第 23 條)。

至於土地的處置方式，得以租賃方式批給下列土地：

(一) 都市性土地及具有都市利益的土地；

(二) 農用土地(第 27 條)。

在所適用的法律制度方面，都市性土地或具有都市利益的土地的租賃批給及轉租賃受《土地法》及補充法規，以及有關合同的條款規範，並以適用的民法作補充規定(第 41 條)。

第 42 條規定了以租賃或轉租賃方式批給都市性土地或具有都市利益的土地所衍生的權利的內容：包括有權按照有關設定憑證所定的用途和限制進行興建、改建工程或保存建造物；已興建或保存的建築物的所有權繼續屬承批人或轉承批人所有，直至批給因該法律或合同規定的任何原因而消滅為止。如符合該法律對移轉批給或轉批給所衍生的狀況所定的條件，

可移轉上款所指的建築物的所有權，尤其可按分層所有權制度移轉。

《土地法》第 44 條規定：“以租賃方式批給時，須先作臨時批給，並按其特徵訂定期間；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。”

另一方面，第 47 條規定租賃批給的期間須在批給合同中訂明，且不得超過二十五年。其後的每次續期不得超過十年。

本案中，批給合同訂定的租賃批給期限為 25 年(第二條款)。

對都市性土地或具有都市利益的土地的利用，須由承批人出示使用准照予以證實(第 130 條)。有關利用獲證明後，批給即轉為確定(第 131 條)。而確定劃界²須在土地的利用獲得證明後，以及在臨時批給轉為確定批給之前進行(第 97 條)。

關於批給的續期，法律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 條第 2 款)。

² 確定劃界以臨時劃界及批給卷宗內嗣後所作的更正為依據，是在有關土地的界址點作出標誌，並進行足以供物業登記清楚識別所批給的土地及其位置的劃界工作(第 95 條及第 96 條)。

本案所涉及的並非上述例外情況，因此相關臨時批給不可續期。

而已轉為確定的有償租賃批給每十年則可自動續期一次而無須申請，但批給合同另有規定者除外，且不影響第 49 條第 2 款及第 3 款規定的例外情況。

關於批給土地的利用，土地的利用期間及程序由有關批給合同訂定(第 104 條第 1 款)。

如批給合同未有載明，而有關利用其中包括興建建築物，則須遵守下列最長期間：

(一) 提交建築計劃的期間為九十日，自作為批給憑證的批示在《公報》公佈之日起計；

(二) 提交其他專業計劃的期間為一百八十日，自核准建築計劃的通知日起計；

(三) 提交發給工程准照的申請的期間為六十日，自核准專業計劃的通知日起計；

(四) 開始工程的期間為十五日，自工程准照發出日起計；

(五) 完成工程的期間為工程准照所載者(第 104 條第 2 款)。

本案中，相關合同經刊登於 2006 年 3 月 1 日《澳門政府公報》第二組的運輸工務司司長批示修改，批給土地的利用期限被訂為 96 個月，自上述批示於《澳門政府公報》公布之日起計。

但仍維持了 25 年的批給期限，跟現在一樣，這在當時也是最長期限(參見 1980 年的《土地法》第 54 條第 1 款和 2013 年的《土地法》第 47 條第 1 款的規定)，該期限自 1990 年 12 月 26 日起計算—似乎是相關合同的公證書日期(已認定事實中只提到了司長批示於《澳門政府公報》公布的日期，即上述日期，但被上訴裁判綜述中稱 25 年的期限於 2015 年 12 月 26 日完結)。

有一項極為重要的規定需要了解，即第 104 條第 5 款：

“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。”

根據第 166 條第 1 款(一)項的規定，如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 104 條第 3 款所指的 150 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，則都市性土地或具有都市利益的土地的臨時批給或正處於重新

利用階段的確定批給亦告失效。

法律明確要求要有一個宣告批給失效的行政行為。第 167 條規定：

“第一百六十七條

(宣告失效)

臨時或確定批給的失效由公佈於《公報》的行政長官批示宣告。”

7. 新《土地法》下的租賃批給合同的失效以及本案的情況

現在，我們可以從臨時及確定批給的失效制度中得出一些結論。

我們已經看到，以租賃方式批給時，須先作臨時批給，並按其特徵訂定期間；只有在所訂期間內已履行事先訂定的利用條款，該批給方轉為確定批給。租賃批給的期間須在批給合同中訂明，且不得超過 25 年。

法律規定臨時批給不可續期。

由此，我們可以得出，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。

這才是未被延長的期間屆滿的後果，因為法律不容許延期，明確規定了最長期限為 25 年。

另一方面，如我們所見，對都市性土地或具有都市利益的土地的利用，須由承批人出示使用准照予以證實(第 130 條)。有關利用獲證明後，批給即轉為確定(第 131 條)。

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(如合同未另外訂定期間，則為 25 年)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。

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。

另一方面，沒有任何規定允許行政當局中止或延長臨時批給的期間。³

當行政長官以未能在期限屆滿前履行土地利用條款為由宣告失效

³ 但批給期限少於 25 年者顯然不在此限(我們從沒見過這種情況)，這種情況下可以將期限延長至 25 年，也就是第 47 條第 1 款規定的租賃批給的最長期限。

時，無須查明是否因不可歸責於承批人的原因而未履行有關條款，這一理解是從第 104 條第 5 款所規定的情節中得出的，該條款規定“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。”

也就是說，就土地利用的期間而言(本案該期間為 96 個月)，法律允許行政長官應承批人的申請，在認為未進行土地利用的原因不可歸責於承批人的情況下，批准延長上述期間或將其視為中止。

但是對於 25 年期間的進行，沒有任何規定允許行政長官在認為未進行土地利用的原因不可歸責於承批人的情況下，批准延長此期間或將其視為中止。

誠然，《土地法》沒有明確規定只有在延長後的利用期限不超出批給期限的情況下，才能批准延長利用期限，且不妨礙變更批給期限直至達到 25 年。但這是從上述規定的整體解釋中清楚得出的。我們認為法律沒必要明確指出這一點的原因是：鑒於臨時批給的期限是 25 年(這是最長期限，但也是常用期限)，立法者沒有考慮過土地在該期限內仍未被利用的可能性(應注意，利用期限通常為 18 個月至 48 個月⁴，本案中相關利用期

⁴ 提到本終審法院審理過的對司法裁判提起的上訴中的相關批給期限，第 1/2018 號案件中為 42 個月，第 28/2017 號案件中為 36 個月，第 81/2016 號案件中為 18 個月。

限為 96 個月，十分少見)。所以，不能說新舊《土地法》不清晰。新舊《土地法》很清晰，只是無法將行政當局或承批人不遵守相關期限和合同條件，或是城市規劃管理機關審批計劃的效率太低的情況預料在內。

另一方面，與本案中所辯稱的內容相反，相關合同第二條第 2 款所提到的租賃期限的續期(已認定事實第 3 項)，即租賃期限可續期至 2049 年 12 月 19 日的規定，指的不是本案所牽涉到的臨時批給期限，而是確定批給續期的期限，葡萄牙行政當局(1990/91)之所以規定上述期限，是因為根據 1987 年的《中葡聯合聲明》的規定，在上述期限之前，中華人民共和國政府有義務尊重在澳門特別行政區成立前依法訂立的土地批給合同以及私有財產。

本案中，出現了令 25 年的期限加快完成的情節。相關批給從 1990 年開始產生效力，且“P”地段被用於工業設施。然而 14 年後，是承批人捨棄了其工業企業的性質，申請將批給用途改為興建商業及住宅建築，有關申請於 2006 年獲批准。當時，25 年的批給期限已經過了 16 年，這一點承批人/現上訴人十分清楚。

8. 新《土地法》下的租賃批給合同的失效以及本案的情況(繼續)

上訴人對被上訴裁判的批評中有一點是正確的：與被上訴裁判中的見解相反，《土地法》第 52 條所述的批給的失效不是本案所涉及的屬於一般情況的臨時批給，而是《土地法》第 48 條第 2 款所規定的例外臨時批給的失效(須由利害關係人與相關土地的確定批給的續期申請一併提出該臨時批給的續期申請)，以及同一法律第 49 條所規定的確定批給的續期，針對的是如未按第 50 條第 1 款或第 2 款的規定提出續期申請，又或申請不獲許可的情況。第 52 條關於其適用範圍的表述十分清楚：僅規範相關批給可以續期的情況，因此不能適用於不可續期的批給，譬如《土地法》第 48 條第 1 款中的臨時批給。

不管怎樣，本案中批給的失效肯定是基於《土地法》第 44 條、第 47 條第 1 款以及第 48 條第 1 款的規定作出的。

因此，我們可以將批給期間屆滿所導致的失效定性為過期失效(因其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)，而將承批人不遵守土地利用期間所導致的失效定性為懲罰性失效。⁵

⁵ 關於行政法中的這些概念，參閱 MARIA FERNANDA MAÇÃ S 的著作：《A Caducidade no Direito Administrativo: Breves Considerações》載於《Estudos em Homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa》，第二冊，科英布拉出版社，2005 年，第 126 頁及續後數頁。

9. 最低限度的土地利用

現在，我們來審理上訴人在陳述中專門提出的問題。

上訴人辯稱，以租賃方式批出的“P”地段已獲得利用，實際興建了相關工業用設施，而有權限行政實體已發出使用准照，因此，已實現了 1980 年的《土地法》所規定的最低限度的土地利用，所以嚴格來講，“P”地段的有償批給實質上是一項確定批給，體現了切實有效利用土地的原則。還稱相關批給並沒有在 2015 年 12 月 25 日失效，因此被質疑的行為違法，中級法院的合議庭裁判因違反 2013 年《土地法》的第 49 條而存在審理錯誤。

該理由不成立。

已進行土地利用的“P”地段的批給最初是工業設施用途的批給。然而如上文所述，14 年後，是承批人捨棄了其工業企業的性質，申請將批給用途改為興建商業及住宅建築，有關申請於 2006 年獲批准，並針對這一新用途訂立了新的土地利用條款。

10. 行政合同的財政平衡

上訴人主張，考慮到相關合同的行政性質，以及對行政當局使用其單方變更合同的權利所規定的明確限制，澳門特別行政區有義務恢復合同的財政平衡。還稱為達到恢復財政平衡的目的，對本案來說唯一適當的方式，在於按照因行政當局的自主行為而無法進行土地利用的期間長短，相應延長現有土地利用完成(及批給)期限。如果延長之後，利用期限超過了(臨時)批給期限，那麼顯然，這種方式也意味著要延長批給的期限。上訴人還補充道，基於《行政程序法典》第 167 條 a 項的規定，沒必要在合同中規定延長期限的可能性，因此中級法院在得出與此相反的結論時，出現了審理錯誤。

我們不同意上訴人的觀點。

不清楚上訴人是認為行政當局(面對城市規劃和環境方面的新要求)以合同方式對相關合同進行了變更，還是認為行政當局的非合同行為導致了上述合同變更，尤其是透過行使城市規劃機關對建設項目進行審查的權力義務。

不管怎樣，先不討論行政當局維持所訂立合同的財政平衡義務，當其依據《行政程序法典》第 167 條 a 項的規定行使單方變更給付之內容的權力時，可能以多種形式實現上述平衡，不一定是延長合同期限。而根據我們對《土地法》第 47 條第 1 款的規定的解釋，這項強制性規定訂定了 25

年的最長批給期限，因此，如相關批給在 25 年結束時，因未進行利用而仍屬臨時性批給的話，該項強制性規定排除了行政當局延長批給期限的可能性。

另外，如果上訴人在恰當的訴訟程序中證明構成行政當局民事責任的前提成立，那麼不排除行政當局須向上訴人作出賠償的可能性。

11. 無私原則、善意原則以及適度原則

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，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，也就是無私原則、善意原則和適度原則。

12. 權利濫用

上訴人稱，澳門特別行政區作出被質疑行為中的決定，宣告批給失效

時，其行為與此前展開的行政活動所給出的期待不符，意外地破壞了保利達在之前所有行政活動基礎上形成的正當期待，因此，澳門特別行政區前後行為確實自相矛盾，違反《行政程序法典》第 8 條第 2 款 a 項所規定的保護信賴原則(善意原則的必然結果)。上訴人還補充道，被上訴裁判在認定保利達未能證明存在濫用權利時，也存在審理錯誤的瑕疵，違反了《民法典》第 326 條的規定。

但上訴人沒道理。顯然，必須存在一項權利，才會有濫用權利。

而宣告失效是一項強制性規定所訂定的權力義務，因此這裡不可能牽涉到任何權利的濫用或者違反善意原則的情況。

13. 與《基本法》不符的解釋

上訴人認為，如果證實是因公共行政當局的過錯而未在臨時批給失效期限屆滿前進行利用的話，那麼將《土地法》第 104 條第 5 款、第 215 條(一)項及(二)項、第 48 條第 1 款及第 2 款、第 52 條以及第 167 條結合起來解釋，就是作出與《基本法》不符的解釋，也就是違法解釋，因為相關解釋違反了該基本性法規的上述條款和《中華人民共和國政府和葡萄牙共和國政府關於澳門問題的聯合聲明》中第 2.4 款所規定的法治原則。

即使是因行政當局的過錯而未進行土地的利用，也看不出相關失效宣告涉及任何違反《基本法》的解釋。該問題無關緊要，無須審理。

只有在法律秩序中不存在任何方式能夠令上訴人在因特區有過錯的不法行為而遭受損失時獲得賠償的情況下，相關解釋才與《基本法》不符。

但如上文所述，如果符合一般法律所規定的構成特區民事責任的前提，那麼上訴人可以起訴特區。

14. 未對利害關係人進行預先聽證

關於上訴人所提出的未對利害關係人進行預先聽證的問題，本終審法院一直認為，面對行政當局行使被限定的權力的情形，只要法院透過事後判斷能夠得出行政當局所作的決定是在具體情況下唯一可能的決定的結論，那麼規定於《行政程序法典》第 93 條第 1 款的對利害關係人的聽證便降格為行政程序中的非根本性手續(本院於 2012 年 7 月 25 日及 2012 年 4 月 25 日分別在第 48/2012 號案件及第 11/2012 號案件內作出的合議庭裁判)，這一見解應予維持。

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。

2018 年 5 月 23 日，於澳門。

法官：利馬（裁判書制作法官）(根據在 2012 年 4 月 25 日第 11/2012 號案合議庭裁判中的表決聲明，就裁定因未進行預先聽證而存有形式瑕疵的理由不成立的部分，本人表決落敗。) — 宋敏莉 — 岑浩輝

出席評議會的檢察院司法官：蘇崇德