

第 91/2018 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：黃麗霞(由受權人賴百齡代表)

被上訴人：行政長官

會議日期：2018 年 12 月 19 日

法官：宋敏莉(裁判書制作法官)、岑浩輝和利馬

主題：— 批給的宣告失效

- 欠缺理由說明
- 對利害關係人的事先聽證
- 善意原則和保護信任原則

摘 要

一、根據《行政程序法典》第 114 條和第 115 條的規定，行政當局應透過扼要闡述有關決定之事實依據及法律依據對其行政

行為說明理由，而說明理由可以僅透過表示贊成先前所作之意見書、報告或建議之依據而作出，在此情況下，該意見書、報告或建議成為有關行為之組成部分。

二、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。

三、在被限定性活動中，不適用自由裁量行為所特有的瑕疵，例如對行政法一般原則，包括善意原則和保護信任原則的違反。

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

黃麗霞(由受權人賴百齡代表)，身份資料詳載於卷宗內，針對行政長官 2016 年 11 月 8 日的批示提起撤銷性司法上訴。該批示宣告一幅位於路環島，臨近黑沙村，標示於澳門物業登記局 B48 冊第 18 頁背頁第 21200 號，面積為 3,459.30 平方米的土地的批給失效。

中級法院透過 2018 年 6 月 16 日的合議庭裁判，裁定司法上訴敗訴，確認了被質疑的行為。

黃麗霞對該裁判不服，向終審法院提起上訴，上訴理由概括如下：

一、關於錯誤適用《新土地法》方面

—根據“被上訴之裁判”的理由說明，指出“被訴行為”組成部分的運輸工務司司長作出之意見書顯示出有關的失效宣告是

依照第6/80/M號法律的規定而為之，故此，並認定上訴人提出之理據不成立。

— 對此，上訴人除了給予應有的尊重外，並不予認同。

— 首先，從“被訴行為”內所引述之法律依據，被訴實體在作出“被訴行為”時是依據於2014年3月1日生效的第10/2013號法律《土地法》(以下簡稱新土地法)，因當中所使用的法律依據均為新土地法的規定。

— 而按照涉案的批給合同以及續後的第1679號立法性法規之規定，應適用第651號立法性法規之規定，但考慮到於1980年7月5日頒布之第6/80/M號法律《土地法》(以下簡稱為舊土地法)的出現，以及涉案批給合同的有效期，使有關的批給適用第6/80/M號法律。

— 正如上訴人所提出之司法上訴內所述，根據澳門《民法典》第11條之規定，對於涉案之批給合同應適用1980年7月5日的第6/80/M號法律《舊土地法》，因為所有為著“被訴行為”之效力而被認定為重要的事實均發生於《新土地法》生效前。

— 基於此，即使認為涉案之批給合同失效，亦應按照第

6/80/M號法律之規定作出，並無任何的法律依據指出涉案之批給合同是適用第10/2013號法律《新土地法》。

— 而且，值得一提的是，被訴實體在作出“被訴行為”時，應當指出事實及法律依據，而指出法律依據是指在適用時指出具體的法律條文、條款而非單純指出法律名稱而說明已適用相關之法律。

— 倘若被訴實體是依據舊土地法作出“被訴行為”，則在作出“被訴行為”時，亦應該具體指出其是依據舊土地法的具體哪一依據為之，包括是以什麼理據予以宣告失效。

— 然而，事實上“被訴行為”並沒有具體指出是適用舊土地法的哪一條規定，相反，“被訴行為”在作出失效宣告時，均是以新土地法為之。

— 鑒於“被訴行為”在適用法律上出現了錯誤，因其是以新土地法的規定將涉案的土地宣告失效，而涉案的批給合同，亦應該以第6/80/M號法律《舊土地法》的相關規定予以宣告失效，且在宣告時更應列明有關的法律依據。

— 然而，“被上訴之裁判”卻裁定有關的失效宣告是已依照

第6/80/M號法律的規定為之，卻未有考慮“被訴行為”並沒有指出相關的具體依據，相反，在作出“被訴行為”時，被訴實體是使用了第10/2013號法律《新土地法》的規定作出決定。

— 鑒於被訴實體在作出“被訴行為”錯誤地適用第10/2013號法律《新土地法》，繼而導致“被訴行為”因錯誤適用法律而違反法律，根據《行政程序法典》第124條之規定及《行政訴訟法典》第21條第1款d)的規定，故“被訴行為”應當屬可撤銷。

— 然而，尊敬的中級法院合議庭法官閣下卻錯誤地認定了被訴實體是在適用法律上沒有出現錯誤，而如前所述，事實上，被訴行為是因錯誤適用法律而應當屬可撤銷，所以，“被上訴之裁判”是應當被撤銷。

二、關於欠缺說明理由方面

— 根據澳門《行政程序法典》第114條、第115條之規定，行政當局在作出行政行為時，必須明示、清晰、充分地闡述有關的事實依據及法律依據。

— 行政當局在作出行政行為時，不能單純地援引有關之意見書為之，單純的援引並能顯示行政當局已履行了說明理由的義

務。

—正如澳門行政法院於案件編號第1033/13-ADM號裁判內所述，對於其他部門發出屬任意性且不具約束力的意見書，即使被訴實體完全接納有關的意見書，仍需要顯示出有獨立的分析，提出充分之依據，如僅有被訴行為和引用之意見書，並未有滿足澳門行政程序法典第115條第2款之規定。

—類似的見解也可見澳門終審法院於2016年7月22日作出之第45/2015號裁判中曾述：“明確指出行政決定的事實和法律依據的法定要求，符合表明行為對私人利益和公共利益而言均屬不可或缺的各種目的。(…)公共行政決定的理由說明具有多功能性，它不僅為了向私人受法律保護的權益提供傳統上的保護，更主要是為了在做出決定的過程中更加謹慎和客觀以及該決定的正確和公正，以符合行政活動的合法性以至法律性的公共利益，並使決定所針對的人本身和一般公眾了解決定的含義，防止可能出現的衝突。”

—在本案中，被訴實體在作出“被訴行為”時顯然沒有履行說明理由的義務，包括並沒有作出獨立的分析，亦沒有具體指出相應的事實依據及法律依據。

—故此，根據澳門《行政程序法典》第114條、第115條之規定，鑒於“被訴行為”欠缺說明理由，引致被上訴之行為出現了形式上之瑕疵，按照澳門行政程序法典第124條之規定，被訴行為是應當屬可撤銷。

—然而，“被上訴之裁判”卻錯誤認定被訴實體已履行了有關的說明理由之義務，繼而駁回上訴人上述的理據。基於此，上訴人認為，由於“被訴行為”違反了澳門《行政程序法典》第124條之規定以及澳門《行政訴訟法典》第21條第1款C)的規定，故此，“被訴行為”屬可撤銷，鑒於“被上訴之裁判”錯誤認定了被訴實體已履行了說明理由的義務，故此，“被上訴之裁判”應當被撤銷。

三、關於欠缺對利害關係人之聽證

—事實上，只有在法律規定的例外情況下(例如，澳門《行政程序法典》第96條、第97條)，行政當局在作出行政行為時方可以免除對利害關係人之聽證。

—而在本案中，根據獲證明之事實，上訴人作為涉案批給合同之承批人的唯一繼承人，其必然為涉案批給合同或涉案批給合

同衍生之權利的利害關係人。

— 而被訴實體在作出“被訴行為”時，是明知上訴人為利害關係人。

— 立法者要求被訴實體在作出行政行為時要對利害關係人作出聽證，除了是為了使利害關係人能適時陳述、發表意見及適時行使其應有的權利外，這也是立法者對行政當局的要求，使行政當局遵守調查原則。

— 然而，在本案中，不論是在被訴實體作出宣告失效之決定前，又或在作出決定後，均沒有向利害關係人(即上訴人)作出任何的通知，以及讓其參與有關的程序中，以便發表相關立場和作出陳述。

— 被訴實體明知上訴人為涉案地段承批合同之利害關係人，在作出決定前，仍無向其作出通知，亦沒有讓其參與有關的聽證和發表陳述。故此，根據澳門《行政程序法典》第93條、第124條結合澳門《行政訴訟法典》第21條第1款c項之規定，上述情況引致“被訴行為”出現形式上之瑕疵。

— 然而，“被上訴之裁判”卻錯誤地認定行政當局無須向利

害關係人作出聽證，這顯然是違反了澳門《行政程序法典》第93條、第94條以及立法者訂立聽證制度的原意。

— 基於此，鑒於被訴行為違反了澳門《行政程序法典》第124條之規定及《行政訴訟法典》第21條第1款c項的規定，故被訴行為屬可撤銷，而“被上訴之裁判”亦錯誤地認定無須聽證，故此，“被上訴之裁判”是應當被撤銷。

四、關於存在事實前提錯誤方面

— 行政當局在未有履行調查義務的情況下，卻錯誤地以承批人或上訴人未有對有關土地作出利用，因而裁定未有將臨時批給轉為確定。

— 事實上，上訴人在涉案之地段內有種植農作物，並按照有關土地之用途作出利用。(詳見附於司法上訴狀之文件5至文件11)

— 對於承批人或上訴人是否有對有關的土地作出利用，這個事實對於涉案之土地是否應當被宣告失效屬重要的事實，而且是不可以缺少的事實之一。

— 然而，被訴實體在作出“被訴行為”時，卻僅以卷宗內未

有已作出利用的資料為由作出決定。

—顯然地，“被訴實體”在作出“被訴行為”的事實前提是有錯誤的，因“被訴實體”根本未有調查有關的土地是否已被利用。

—“被訴實體”在未有履行調查義務，在錯誤的事實前提情況下作出“被訴行為”，錯誤地認定了涉案地段無任何的農場或農作物，繼而認定有關批給失效，出現了事實前提錯誤，繼而導致被訴行為違反法律；根據澳門《行政訴訟法典》第20條及第21條第1款d項，以及澳門《行政程序法典》第124條規定，被訴行為應當屬可撤銷。

—然而，“被上訴之裁判”卻錯誤地認定有關的事實不重要，繼而使“被訴行為”沾有事實前提錯誤的瑕疵，故此，“被上訴之裁判”應當被撤銷。

五、關於違反善意及保護信賴原則方面

—按照獲證明的事實，司法上訴人作為涉案批給合同承批人之唯一繼承人，其曾於1976年12月4日向行政當局申請將有關的批給轉到其名下。

— 然而，行政當局對於上訴人數次所作出的申請並無作出任何的決定。

— 上訴人是基於批給合同的規定以及行政當局多年來的行為，相信行政當局在期間屆滿後，是會以相同的條件繼續將涉案地段批給予上訴人。

— 故此，在原批給期屆滿後(即1984年10月29日後)至今，上訴人認為行政當局是默示同意以相同的條件將涉案的地段繼續批給予上訴人。

— 於2008年，上訴人在被確定為涉案批給合同承批人的唯一繼承人後，也透過律師向行政當局就涉案的地段申請辦理續期手續，然而，行政當局仍然沒有作出任何的決定。

— 顯然地，“被訴實體”對於上訴人一直以來默示同意行為，使上訴人對此產生了信賴，認為有關的合同是以相同的條件繼續批給予上訴人，否則難以理解因何行政當局多年來對於上訴人的申請均不作出決定。

— 基於此，行政當局不應該突然以《新土地法》的規定，宣告有關的批給合同失效，因為這會違反行政法上的善意原則及保

護信賴原則。

一故此，被訴實體在作出決定時，違反了善意及保護信賴的原則繼而導致被上訴行為違反法律；根據澳門《行政訴訟法典》第20條及第21條第1款d項，以及澳門《行政程序法典》第124條規定，被上訴之行為屬可撤銷。然而，“被上訴之裁判”卻錯誤地指出被訴行為沒有違反善意及保護信賴原則，故此，根據澳門《行政程序法典》第124條之規定，“被上訴之裁判”是應當被撤銷。

檢察院司法官發表意見，認為應裁定司法裁判的上訴敗訴。

二、事實

中級法院認定了以下事實：

1. 透過載於公鈔暨會計廳 112 冊第 98 頁背頁和續後數頁的 1959 年 10 月 30 日公證契約，對以租賃和豁免公開競投方式向 Alfredo Augusto Galdino Dias 批出位於路環島，鄰近黑沙村，面積 3,459.30 平方米土地的批給作出規範。

2. 該批給已在物業登記局登記，土地標示於 B48 冊第 18 頁背頁第 21200 號，而批給權利以上述人士的名義登錄於 F9 冊第 156 頁背頁第 8758 號。

3. 根據批給合同第一條款的規定，土地租賃的有效期為 25 年，由簽訂公證書當日起計。

4. 按照該合同第二條款的規定，土地是作農業用途。

5. 根據上述合同第四條款的規定，承批人必須遵守由 1940 年 02 月 03 日第 651 號立法性法規核准的《澳門殖民地土地批給規章》的其他適用規定。

6. 由於土地一直沒有被利用，土地委員會於 1961 年 10 月 12 日通知承批人 Alfredo Augusto Galdino Dias 作出書面解釋。

7. Alfredo Augusto Galdino Dias 於 1961 年 10 月 25 日提交書面解釋，表示已購買了過百棵果樹正等待適當的種植時機。

8. 土地委員會於 1961 年 11 月 14 日作出決議，要求土地承批人必須在 3 年內，由 1959 年 10 月 30 日開始計算，即在 1962 年 10 月 30 日前，完全利用有關批給土地。

9. 司法上訴人於 1964 年 XX 月 XX 日，與 Alfredo Augusto Galdino Dias 締結婚姻，彼等的婚姻財產制度為一般共同財產制。

10. Alfredo Augusto Galdino Dias 於 1964 年 XX 月 X 日逝世。

11. 司法上訴人於 1976 年 12 月 04 日曾申請將有關的批給轉到其名下。但行政當局並沒有對司法上訴人的申請作出決定。

12. 上述土地的租賃期於 1984 年 10 月 29 日屆滿。

13. 司法上訴人在非強制性財產清冊程序(案件編號 CV2-08-0040-CIV)被確定為涉案批給之承批人的唯一繼承人，有關的裁判於 2008 年 11 月 10 日轉為確定。

14. 於 2008 年 11 月 14 日，司法上訴人向物業登記局申請以繼承方式取得有關的承批權，有關的登記於 2008 年 11 月 14 日獲一臨時登錄。

15. 於 2008 年 11 月 19 日，司法上訴人曾向地圖繪製暨地籍局申請街道準線圖，以便辦理續期的申請。

16. 於 2016 年 09 月 20 日，運輸工務司司長作出意見書，有關內容如下：

“第 22/2016 號案卷一基於 25 年的批給有效期已於 1984 年 10 月 29 日屆滿，因此建議宣告一幅以租賃制度及免除公開競投方式批予 Alfredo Augusto Galdino Dias，位於路環島，鄰近黑沙村，面積 3,459.30 平方米，由 1959 年 10 月 30 日簽訂的公證書作為憑證的土地批給失效。

1. 土地委員會於 2016 年 3 月 17 日舉行會議，並透過第 55/2016 號意見書就題述建議發出贊同意見，行政長官亦於 2016 年 4 月 26 日作出批示，根據作為該批示組成部份的運輸工務司司長 2016 年 3 月 24 日意見書所載的內容及理由，宣告有關土地的批給失效。然而，在草擬有關批示草案時，土地工務運輸局發現有關土地當時以都市性土地批給進行分析，但實屬農業用途的批給，因此有關意見書須重新修改及由土地委員會再次審議。

2. 透過載錄於第 112 冊第 98 頁背頁的 1959 年 10 月 30 日在當時的財政及會計廳簽訂的公證書，以租賃制度及免除公開競投方式，將兩幅面積分別為 3,459.30 平方米及 1,788.38 平方米，位於路環島，鄰近黑沙村的土地批予 Alfredo Augusto Galdino

Dias。

3. 根據批給合同第一條款的規定，租賃有效期為 25 年，由簽訂公證書之日起計，即於 1984 年 10 月 29 日屆滿。

4. 按照同一合同第二條款的規定，土地作農業用途。

5. 按照該合同第四條款的規定，承批人必須遵守由 1940 年 2 月 3 日第 651 號立法性法規核准的澳門殖民地土地批給規章的其他適用規定。

6. 由於土地一直未被利用，但考慮到承批人有合理解釋和提交了經營計劃(種植果樹)，故土地利用規定須於作為合同憑證的公證書簽訂當日起計三年內全部完成。

7. 但是，在土地委員會的案卷內並未載有任何文件證明承批人已完成種植果樹或其他農作物。

8. 由於承批人的離世，其遺孀 Vong Lai Há Dias 透過 1976 年 12 月 4 日遞交的申請書，請求將上述土地的批給移轉予其名義，但有關申請並未得到最後的決定。

9. 隨著由 1965 年 8 月 21 日第 1679 號立法性法規核准的

《澳門省市區政府官地佔用及批給規章》生效，根據該規章第一百二十九條第二段的規定，上述土地的批給繼續由前規章規範，雖然該規章已被廢止。

10. 然而，根據替代第 1679 號立法性法規核准的規章，即 7 月 5 日第 6/80/M 號法律的規定，按照前法例作出的臨時批給納入新法律(即第 6/80/M 號法律)規範的制度，但有某些保留(參見第一百九十五條及第一百九十六條)。

11. 關於過去的確定性批給，根據由 7 月 21 日第 78/84/M 號法令第一條修改的第一百九十七條的規定，承批人應在 1984 年 12 月 31 日之前聲明其希望有關租賃繼續受之前的法例規範，直至其合同期間或合同所衍生的期間屆滿為止，如無提出該聲明，則視為承批人選擇新法律。

12. 在本個案，由於承批人無提交上述聲明，故批給已改為受第 6/80/M 號法律的制度規範。

13. 因此，不論因承批人沒有執行所遞交及由批給實體核准的農業經營計劃而批給屬臨時性，還是有關計劃已落實且批給已轉為確定性，祇是沒有提出申請及獲批准任何租賃期間續期，由於

題述土地的租賃期間已於 1984 年 10 月 29 日屆滿，有關批給已消滅。

14. 事實上，由於是作農業用途的農用土地租賃，根據第 6/80/M 號法律第六十條的規定，不能受惠於第五十五條規定的自動續期制度，按照經 7 月 29 日第 8/91/M 號法律修改的第五十五條和該法律第三條第一款的規定，有關制度只適用於以有償租賃方式作出都市性土地或具有都市利益的土地的確定性批給。

15. 土地委員會於 2016 年 3 月 17 日及 6 月 17 日舉行會議，經分析案卷後，認為不管題述土地的性質為何，按當時適用的法律，即第 6/80/M 號法律規定的制度，其批給已因租賃期間於 1984 年 10 月 29 日屆滿而失效，因此根據第 10/2013 號法律新《土地法》第一百六十七條的規定，應由行政長官批示宣告該喪失權利的失效。

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”。

三、法律

在本司法裁判的上訴中，提出了曾在司法上訴中提出過的相同問題：

- 錯誤適用法律；
- 因欠缺理由說明而出現形式瑕疵；
- 因遺漏聽證而出現形式瑕疵；
- 事實前提錯誤；及
- 違反善意和保護信任原則。

我們來看上訴人是否有理。

3.1 錯誤適用法律

在上訴人看來，被上訴實體是依據第 10/2013 號法律(新《土地法》)作出決定，但實際上應適用第 6/80/M 號法律(舊《土地法》)。

從被質疑的批示中我們看到，行政長官是根據運輸工務司司

長的意見書並基於其中所闡述的理由宣告相關土地的批給失效的。

運輸工務司司長意見書的內容如下：

「……

9. 隨著由1965年8月21日第1679號立法性法規核准的《澳門省市區政府官地佔用及批給規章》生效，根據該規章第一百二十九條第二段的規定，上述土地的批給繼續由前規章規範，雖然該規章已被廢止。

10. 然而，根據替代第1679號立法性法規核准的規章，即7月5日第6/80/M號法律的規定，按照前法例作出的臨時批給納入新法律(即第6/80/M號法律)規範的制度，但有某些保留(參見第一百九十五條及第一百九十六條)。

11. 關於過去的確定性批給，根據由7月21日第78/84/M號法令第一條修改的第一百九十七條的規定，承批人應在1984年12月31日之前聲明其希望有關租賃繼續受之前的法例規範，直至其合同期間或合同所衍生的期間屆滿為止，如無提出該聲明，則視為承批人選擇新法律。

12. 在本個案，由於承批人無提交上述聲明，故批給已改為受第6/80/M號法律的制度規範。

13. 因此，不論因承批人沒有執行所遞交及由批給實體核准的農業經營計劃而批給屬臨時性，還是有關計劃已落實且批給已轉為確定性，祇是沒有提出申請及獲批准任何租賃期間續期，由於題述土地的租賃期間已於1984年10月29日屆滿，有關批給已消滅。

14. 事實上，由於是作農業用途的農用土地租賃，根據第6/80/M號法律第六十條的規定，不能受惠於第五十五條規定的自動續期制度，按照經7月29日第8/91/M號法律修改的第五十五條和該法律第三條第一款的規定，有關制度只適用於以有償租賃方式作出都市性土地或具有都市利益的土地的確定性批給。

15. 土地委員會於2016年3月17日及6月17日舉行會議，經分析案卷後，認為不管題述土地的性質為何，按當時適用的法律，即第6/80/M號法律規定的制度，其批給已因租賃期間於1984年10月29日屆滿而失效，因此根據第10/2013號法律新《土地法》第一百六十七條的規定，應由行政長官批示宣告該喪失權利的失效。

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”。」

從以上所引述的內容可以清楚地看到，運輸工務司司長是適用第 6/80/M 號法律而建議宣告土地批給失效的。

引用新《土地法》(第 10/2013 號法律)第 167 條是用於指明宣告批給失效的權限歸行政長官所有，與所作宣告的理據完全無關。也正是基於這個原因運輸工務司司長才請求行政長官宣告失效。

應留意的是，在宣告土地批給失效的權限方面，第 6/80/M 號法律(舊《土地法》)第 167 條的行文與新《土地法》第 167 條的行文相似，也是規定應由行政長官作出相關宣告。因此，即便在指出條文方面存在錯誤，這個錯誤也是無關緊要的。

在此重申終審法院的觀點，“在司法裁判的上訴中，如果在行使被限定權力時所作的行政行為的含義是合法的且須予以維持，那麼根據行使被限定權力所作的行政行為的利用原則，不必審查是否存在某個違法情況”。¹

¹ 參閱終審法院 2016 年 1 月 13 日第 79/2015 號案的合議庭裁判。

上訴人還稱被上訴行為沒有指明適用了哪些法律規定，以及被上訴的合議庭裁判沒有考慮被上訴行為欠缺指明具體理據的問題。

這是一項與事實不符的指控。

只需簡單閱讀運輸工務司司長的意見書，尤其是以上所引述的部分，就會得出上訴人沒有道理的結論，因為從意見書中可以看到它明確指出了宣告失效所依據的法律條文，即第 6/80/M 號法律的第 195 條、第 196 條、第 197 條、第 60 條和第 55 條的相關規定。

上訴人的理據不成立。

3.2 因欠缺理由說明而存有形式瑕疵

從案卷中我們看到，被質疑的批示是在運輸工務司司長的意見書上作出的，行政長官對意見書中所闡述的宣告相關土地批給失效的理據表示贊同。

在上訴人看來，被上訴實體沒有履行說明理由的義務，既沒

有作出獨立分析，也沒有具體指出事實和法律依據，而對先前意見書的單純引用並不意味著履行了說明理由的義務。

根據《行政程序法典》第 114 條和第 115 條的規定，行政當局應透過扼要闡述有關決定之事實依據及法律依據對其行政行為說明理由，而說明理由可以僅透過表示贊成先前所作之意見書、報告或建議之依據而作出，在此情況下，該意見書、報告或建議成為有關行為之組成部分。採納含糊、矛盾或不充分之依據，而未能具體解釋作出該行為之理由，等同於無說明理由。

行政行為的理由說明應能讓一個普通行為相對人還原相關行為作出者的認知和評價過程。

終審法院曾多次就說明理由的義務表明立場，並就此闡明行政行為的理由說明可以“僅透過表示贊成先前所作的意見書、報告或建議的依據而作出，在此情況下，該意見書、報告或建議成為有關行為的組成部分”²的觀點。

在目前正審議的個案中，我們認為被質疑的行為按要求進行了理由說明，能夠令行為相對人明白其理由。

² 參閱終審法院 2002 年 12 月 6 日第 14/2002 號案的合議庭裁判。

結合行政長官的批示和作為該批示組成部分的運輸工務司司長的意見書，應該說行政行為所依據的理由是土地租賃期間的屆滿，並在相關意見書的第 13 點和第 14 點中就涉案土地的租賃期間於 1984 年 10 月 29 日屆滿和自動續期制度不適用於農用土地的租賃作出了說明。

而法律也是允許行政行為的理由說明僅透過表示贊成先前所作的意見書、報告或建議的依據的方式作出的，在此情況下，該意見書、報告或建議成為有關行為的組成部分。而這也正是行政長官為說明其被上訴人質疑的決定的理由所使用的方法。

雖然《行政程序法典》第 115 條第 2 款規定採納含糊、矛盾或不充分之依據而未能具體解釋作出該行為之理由等同於無說明理由，但上訴人根本沒有提出在被質疑行為的理據中存在任何含糊、矛盾或不充分之處。

而引用終審法院第 45/2016 號案的合議庭裁判對於支持上訴人的觀點也沒有任何幫助，因為當中所闡述的觀點與行政當局說明其決定之理由的方式無關，也不涉及採用表示贊成先前所作的意見書、報告或建議的依據的方式來說明其決定之理由的行政行為是否合法。

在本案中，沒有發現存在上訴人所指控的欠缺理由說明的瑕疵。

3.3 因遺漏聽證而出現形式瑕疵

上訴人稱其不論是在宣告失效的決定作出之前還是之後，都沒有被通知參與行政程序及發表意見，而被上訴的合議庭裁判錯誤地認定沒有必要進行聽證，明顯違反了《行政程序法典》第 93 條和第 94 條的規定以及聽證制度的立法思想。

我們認為上訴人沒有道理。

根據《行政程序法典》第 93 條第 1 款的規定，“調查完結後，利害關係人有權於最終決定作出前在程序中陳述意見，並尤其應獲通知可能作出之最終決定”。

原則上，行政當局在調查完結後，作出最終決定前，應聽取利害關係人的意見，以便他們可以就相關程序中所涉及的問題表明立場，從而參與到與他們有關的行政當局的決定當中。

本終審法院曾多次就所提出的這一問題發表意見，並一直認

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³。這一觀點應予維持。

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。⁴

在本案中，被質疑的行政行為是由行政長官作出的，他以批給合同所規定的(25 年的)租賃期間屆滿為由宣告相關土地的批給失效。

不論是在舊《土地法》生效期間還是在新《土地法》生效期間，宣告土地批給失效的行為都具有被限定性，面對租賃期間屆滿的情形，行政長官應作出這一宣告。

由於適用新法，面對承批人在 25 年的期間內未對城市土地作出利用的情形，行政當局被限定必須作出這一行政行為，應由行

³ 參閱終審法院 2012 年 7 月 25 日第 48/2012 號案、2012 年 4 月 25 日第 11/2012 號案、2018 年 5 月 23 日第 7/2018 號案和 2018 年 6 月 6 日第 43/2018 號案的合議庭裁判。

⁴ Viriato Lima 與 Álvaro Dantas 合著：《Código de Processo Administrativo Contencioso Anotado》，法律及司法培訓中心，2015 年，第 310 頁。

政長官行使被限定性權力宣告批給失效。⁵

這一見解同樣適用於農用土地。

在舊《土地法》的框架之下，除了一些例外規定，農用土地的租賃受適用於都市性地段或具有都市利益地段租賃的規定管制(第 6/80/M 號法律第 60 條)。

這樣，農用土地的租賃批給也是先作臨時批給，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(第 6/80/M 號法律第 49 條)。

有關利用獲證明後，批給即轉為確定；而農用土地的利用是通過所作的檢查予以證實(第 6/80/M 號法律第 133 條第 1 款和第 132 條第 3 款)。

為農業目的臨時批出的土地只有在所批出的面積全部已開墾或耕種時，方視作已完成利用(第 6/80/M 號法律第 106 條第 2 款)。

有償租賃批給當屬確定性時，將透過任何批給權利人或共有

⁵ 參閱終審法院 2017 年 10 月 11 日第 28/2017 號案、2018 年 5 月 23 日第 7/2018 號案和 2018 年 6 月 6 日第 43/2018 號案的合議庭裁判。

權利人向有關機關遞交的聲明以十年為一期續期(第 6/80/M 號法律第 55 條第 1 款)。

法律沒有規定臨時批給的續期或延期。

因此，農用土地的臨時批給不能續期。

當發生第 6/80/M 號法律第 166 條第 3 款所規定的情形，其中包括在批出後六個月內或合同所訂定期間內未開始利用的情形時，農用土地的臨時租賃失效，由行政長官透過刊登在《政府公報》上的批示予以宣告(第 6/80/M 號法律第 167 條)。

綜上所述，未在租賃期內對批出的土地進行利用導致批給失效，而失效應由行政長官宣告。

因此這是一項被限定行為。

由於被質疑的行政行為是被限定行為，因此不必對上訴人進行事先聽證。

3.4 事實前提的錯誤

上訴人認為，行政當局沒有履行調查義務，並錯誤地認為相關土地未被利用，進而得出了相關臨時批給沒有轉為確定的錯誤結論，但實際上上訴人已經在這幅土地上種植了農作物，所作的利用符合土地的用途。被上訴的合議庭裁判錯誤地認為這一事實不重要，出現了事實前提的錯誤。

從被質疑的批示中我們看到，土地的承批人在所訂定的利用期內沒有對土地進行利用，而鑒於承批人所作的解釋和所遞交的開發計劃(種植果樹)，當局批給了3年期間去完成該計劃，自訂立公證書之日起計。然而，在土地委員會的卷宗中並不載有任何能夠證明承批人完成了果樹的種植又或者種植了其他農作物的文件。

同時可以看到以下內容：*“13. 因此，不論因承批人沒有執行所遞交及由批給實體核准的農業經營計劃而批給屬臨時性，還是有關計劃已落實且批給已轉為確定性，只是沒有提出申請及獲批准任何租賃期間續期，由於題述土地的租賃期間已於1984年10月29日屆滿，有關批給已消滅”*。

由此顯示因租賃期屆滿而宣告失效的兩項理由：其一，是土地未被利用而導致批給具有臨時性質；其二，是沒有提出申請也

沒有批准批給的續期，即便批給已轉為確定。

在被上訴的合議庭裁判中，中級法院認為行政當局僅憑不存在任何能夠證明土地已被利用的文件便認定未對土地作出利用是草率的。

儘管如此，中級法院還是認為土地是否被利用的問題已不再重要，因承批人從未請求將臨時批給轉為確定批給，而且沒有資料顯示任何土地批給的續期申請獲得了批准，因此鑒於不能對臨時批給作出續期，該院得出了無可避免要宣告批給失效的結論，因為土地批給在其 25 年期間屆滿時仍是臨時的。

法律規定農用土地的臨時批給只有在證明了已對其作出利用的情況下才轉為確定，而土地的利用是通過所作的檢查予以證實(第 6/80/M 號法律第 133 條第 1 款和第 132 條第 3 款)。

在本案中，沒有提出並證明作出了檢查，也就排除了臨時批給已轉為確定的可能性。

而且也沒有看到任何及時向行政當局作出的以對確定批給作出續期為宗旨的聲明(第 6/80/M 號法律第 55 條第 1 款)。

況且臨時批給也不能續期，正如在新《土地法》中所規定的那樣。⁶

總而言之，在 25 年的租賃期屆滿之後，相關土地的批給即便已經轉為確定，也沒有被續期，因此應宣告批給失效，一如所發生的情況那樣。

3.5 關於違反善意原則和保護信任原則

上訴人辯稱，基於合同條款和行政當局多年來的做法，她相信行政當局在期間屆滿之後會繼續以相同的條件將這幅土地批給她，以及自初始期間屆滿之日起(1984 年 10 月 29 日)，相關批給已經在行政當局的默示同意之下按照原條件續期，而這一長期以來的默示同意令她對批給獲續期產生信任。

上訴人還提出行政當局對其於 2008 年遞交的辦理批給續期手續的聲請沒有作出決定。

指控當局違反了善意原則和保護信任原則。

⁶ 參閱終審法院 2018 年 12 月 5 日第 88/2018 號案的合議庭裁判。

我們認為上訴人沒有道理。

從已確定的事實中可以看到，上訴人為續期的目的在 2008 年 11 月 19 日向地圖繪製暨地籍局請求發出街道準線圖。

首先要說的是，在 2008 年提出批給續期的聲請是沒有意義的，因為距離土地租賃期間的屆滿已經過去了 20 多年。

另一方面，雖然行政當局長期以來沒有採取措施，但這不應被視為是公共實體就批給合同的續期作出具法律效果的默示同意。

最後要強調的是，目前所提出的問題已經在終審法院第 7/2018 號案、第 43/2018 號案和第 69/2017 號案的合議庭裁判中被審理過。終審法院認為，由於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的違反。

在目前正審議的個案中，一如前述，行政當局被限定必須作出現被質疑的行政行為，應由行政長官宣告批給失效。

而在像本案這種被限定的活動中，提出違反善意原則和保護信任原則沒有意義。

上訴人的理由不成立。

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。

澳門，2018 年 12 月 19 日

法官：宋敏莉（裁判書制作法官）—岑浩輝—利馬

出席評議會的檢察院司法官：米萬英