

第 76/2025 號案
(司法裁判的上訴)

澳門特別行政區終審法院合議庭裁判

概述

一、總部設於澳門的甲公司針對澳門特別行政區向行政法院提起“實際履行非合同民事責任之訴”，請求法院判處後者向其支付一筆金額為 329,830,000.00 澳門元的賠償，附加自判決翌日起開始計算的法定利息(見第 2 頁至第 54 頁，相關內容為所有法律效力在此視為已轉錄)。

*

在進行了適當的訴訟程序後，行政法院法官適時作出判決，駁回了原告針對被告的所有訴訟請求(見第 646 頁至第 652 頁背頁)。

*

原告(“甲”)對這一裁決提出了上訴(見第 661 頁至第 680 頁)。中級法院透過 2025 年 2 月 20 日(第 735/2024 號案)的合議庭裁判裁定上訴敗訴(見第 727 頁至第 749 頁背頁)。

*

原告仍不服，現向本終審法院提起上訴，最終提出以下結論：

「1. 上訴人對中級法院駁回上訴人所主張之非合同民事責任內容不服，故提起本上訴。

2. 除了對原審法庭法官之見解保持應有的尊重外，上訴人無法認同卷宗第 38 頁至第 45 頁之如下法律理由闡述部份，並認為被上訴之裁決部份沾有錯誤適用法律之瑕疵。

3. 根據上述被上訴之判決內容，獲中級法庭確認之行政法院依據主要如

下:

- a) 由於承批人沒有在期間內利用土地(許可期限於1996年5月11日屆滿)，導致批給失效，此決定已是不可逆轉的。中級法院和終審法院最終以維持原決定的方式駁回上訴人之司法上訴，上訴人在未能撤銷上述行政決定的前提下，即使沒有其他所指的不法的行政行為(如延遲或欠缺回覆有關變更批地用途的請求，以及對北安地區的總體規劃變更一直未做決定)，上訴人亦難以獲得預期利潤，故無法請求賠償預期所失利益。
- b) 依照舊法第6/80/M號法律第166條第1款a項及第2款規定，在可歸責於承批人且承批人無法於合同期限內完成利用的情況下，行政當局可立即宣告批給失效。
- c) 行政當局所謂的非法行為並沒有侵害上訴人的任何主觀權利，尤其是利用批給土地的權利，因為自1996年5月11日起，上訴人就不再是使用該土地主觀權利人。
- d) 若承批人未能在規定期間內完成利用，但仍有意繼續執行批給，則應在相關期限到期前申請延期或獲得新的利用期限。對於申請的批准，取決於是否能證明未在合約期間內完成是不可歸責的。
- e) 本案例中，根據合同條款，上訴人有義務在延長期限的24個月內，即1996年5月11日前完成利用。然而，在此期限結束前，該利用甚至仍未開

始。儘管上訴人在回覆編號 181/6038.2/SOLDEP/96 的來函中表示，項目延遲是因為在房地產業務中存在困難，但直到 2003 年 8 月 7 日，即在該期限結束 7 年後，上訴人才向土地工務局局長申請再延長 24 個月。

f) 根據前土地法的規定，自 1996 年 5 月 11 日起，上訴人就喪失了批給合同所生的土地利用權利。而訴因中所指的所有行政當局的不法行為，都與上訴人的請求無關，因為這些行為均在 2003 年 8 月 7 日的申請日期後才開始發生，因此不可能損害之前已消滅的權利。

4. 除對中級法庭之見解保留應有的尊重外，上訴人無法認同中級法庭駁回其請求之上述理據，這是因為：

5. 就被上訴裁判駁回上訴人之第 a 點依據方面，被上訴裁判指由於上訴人沒有在期間內利用土地(許可期限於 1996 年 5 月 11 日屆滿)，導致批給失效，此決定已是不可逆轉的。上訴人在未能撤銷上述行政決定的前提下，即使沒有其他所指的不法的行政行為(如延遲或欠缺回覆有關變更批地用途的請求，以及對北安地區的總體規劃變更一直未做決定)，上訴人亦難以獲得預期利潤，故無法請求賠償預期所失利益。

6. 首先，上訴人需要指出涉案土地批給失效並不必然導致上訴人喪失因行政當局之不法行政行為(如延遲或欠缺回覆有關變更批地用途的請求，以及對北安地區的總體規劃變更一直未做決定)而針對澳門特別行政區提起非合同民事責任賠償之權利。

7. 需要提出的是，根據中級法院第 434/2015 號及終審法院第 62/2017 號合議庭裁判內容，涉案土地被宣告批給失效是基於可歸責上訴人自身的原因沒有在合同訂定的期限內履行利用土地的義務為由，宣告土地批給失效。

8. 涉及宣告涉案土地批給失效之判決僅指“可歸責上訴人自身的原因沒有在合同訂定的期限內履行利用土地的義務”，但並沒有排除除上訴人的自身原因外，亦有其他原因導致上訴人未能在合同訂定的期限內履行利用土地的義務的可能性，如起訴狀所提及之行政當局之一系列不法行政行為(延遲或欠缺回覆有關變更批地用途的請求，以及對北安地區的總體規劃變更一直未做決定)。

9. 需要知道的是，批給失效是源於未有履行批給合同所生之義務，是不履行合同之結果；而非合同民事責任則是源於本地區行政當局及其他公法人，對其機關或行政人員在履行職務中以及因履行職務而作出過錯之不法行為。

10. 因此並不能將合同責任與非合同責任混為一談，亦不能因上訴人需要承擔不履行合同之後果而排除上訴人依法追討行政當局責任之可能性；兩者相互獨立，但可以同時並存。

11. 根據涉案批給合同的第二條之內容，涉案土地租賃的有效期為 25 年，由簽署相關合同公證書之日起計及有關租賃期間可按照適用的法例和雙方約定的條件接連續期至 2049 年 12 月 19 日。

12. 本案中，上訴人是以在土地批給期限屆滿(即 2013 年 10 月 26 日)前，

行政當局延遲或欠缺回覆有關變更批地用途的請求，以及對北安地區的總體規劃變更一直未做決定等一系列消極行政行為為由而針對澳門特別行政區提起非合同民事責任賠償。

13. 被上訴裁判指上訴人沒有在土地利用許可期限內完成涉案土地利用(即1996年5月11日前)而導致批給失效及無法請求賠償預期所失利益方面，需要強調的是，涉案土地被宣告批給失效的依據是第10/2013號法律第215條第3項援引同一法律第104條第3款和第166條的規定。

14. 第10/2013號法律是於2014年3月1日生效，有關法律對涉案土地之適用是基於該法律第215條針對該法律生效之前的臨時批給的最後及過渡規定。

15. 上訴人在第10/2013號法律出現及生效前並不可能預見到有關法律之存在，更無法預見有關法律會將沒有在土地利用許可期限內完成土地利用作為臨時批給失效之依據。

16. 事實上，在第10/2013號法律出現及生效前，針對涉案土地所適用之法律為第6/80/M號法律，而該法律僅在第166條第1款a項及第2款規定就臨時批給失效作出規定。

17. 按照第6/80/M號法律第166條第1款a項之分析，行政當局在兩個情況下可宣告臨時批給失效，一是承批人沒有在合同訂定的各個期間及期限內

利用有關地段、二是又或在合同未有如此載明時，逾越第 105 條第 3 款所指加重罰款繳付期限而仍未為之。

18. 鑑於涉案土地之批給合同第 13 條未有訂定承批人沒有在合同訂定的各個期間及期限內利用有關地段時會被宣告臨時批給失效，因此只有在承批人逾越第 6/80/M 號法律第 105 條第 3 款所指加重罰款繳付期限而仍未為之時，行政當局才能宣告臨時批給失效。

19. 事實上，在涉案土地被行政長官依據第 10/2013 號法律宣告失效前，行政當局並未以第 6/80/M 號法律第 105 條第 3 款之規定對上訴人作出加重罰款通知，因此即使上訴人在 1996 年 5 月 11 日前未有完成涉案土地之利用，但礙於行政當局未有就上訴人之有關行為對其作出罰款，故上訴人在 1996 年 5 月 11 日後並不可能預見行政當局會宣告涉案土地之臨時批給失效。

20. 在上述情況下，試問在第 10/2013 號法律出現及生效前，上訴人即使在 1996 年 5 月 11 日屆滿前未有完成涉案土地之利用，上訴人又怎可預料在十七年後會出現法律將沒有在土地利用許可期限內完成土地利用作為臨時批給失效之依據？

21. 根據《民法典》第 11 條之規定，在第 10/2013 號法律出現及生效前，針對涉案土地所適用之法律為第 6/80/M 號法律。

22. 因此被上訴裁判怎可能以 2014 年 3 月 1 日才生效之第 10/2013 號法

律來推定上訴人在 1996 年 5 月 11 日屆滿後便知悉涉案土地將因未有在利用期間內完成利用而將於十九年後(2015 年 5 月 30 日 — 行政長官宣告土地批給失效之批示日期)被宣告批給失效?

23. 另外，即使涉案土地之失效依據是上訴人在 1996 年 5 月 11 日屆滿前未有完成涉案土地之利用，但需要知道的是，第 10/2013 號法律並未有賦予失效具追溯效力，即涉案土地臨時批給之失效日期為 2015 年 5 月 30 日，而非 1996 年 5 月 11 日。

24. 況且根據涉案土地之批給合同，涉案土地之臨時批給期限為 2013 年 10 月 26 日，且訂定的租賃期間可按照適用的法例和雙方約定的條件接連續期至 2049 年 12 月 19 日。

25. 是故在涉案土地被宣告批給失效前，上訴人仍為涉案土地之承批人，其有權以承批人之身份行使批給合同給予之權利，即使涉案土地之利用期限於 1996 年 5 月 11 日屆滿亦然。

26. 即上訴人在被宣告臨時批給失效前向行政當局作出申請之行為是依法行使批給合同賦予之權利，而行政當局亦有義務就上訴人之申請作出回覆。

27. 因此被上訴裁判不應以涉案土地於 2015 年 5 月 30 日被宣告批給失效為由而駁回上訴人之非合同民事責任賠償請求。

28. 就被上訴裁判駁回上訴人之第 b 點、第 c 點和第 f 點依據方面，被上

訴裁判指依照舊法第 6/80/M 號法律第 166 條第 1 款 a 項及第 2 款規定，在可歸責於承批人且承批人無法於合同期限內完成利用的情況下，行政當局可立即宣告批給失效及行政當局所謂的非法人行為並沒有侵害上訴人的任何主觀權利，尤其是利用批給土地的權利，因為自 1996 年 5 月 11 日起，上訴人就不再是使用該土地主觀權利人。

29. 正如以上所述，綜合第 6/80/M 號法律第 166 條第 1 款 a 項及涉案土地之批給合同第 13 條之規定，由於該合同未有訂定承批人沒有在合同訂定的各個期間及期限內利用有關地段時會被宣告臨時批給失效，因此只有在承批人逾越第 6/80/M 號法律第 105 條第 3 款所指加重罰款繳付期限而仍未為之時，行政當局才能宣告臨時批給失效。

30. 事實上，在涉案土地被行政長官依據第 10/2013 號法律宣告失效前，行政當局並未以第 6/80/M 號法律第 105 條第 3 款之規定對上訴人作出加重罰款通知，因此即使上訴人在 1996 年 5 月 11 日前未有完成涉案土地之利用，但礙於行政當局未有就上訴人之有關行為對其作出罰款，故上訴人在 1996 年 5 月 11 日後並不可能預見行政當局會宣告涉案土地之臨時批給失效。

31. 不得不強調的是，涉案土地之臨時批給失效是行政長官於 2015 年 5 月 30 日依照第 10/2013 號法律之相關規定宣告的，而非依據第 6/80/M 號法律之相關規定。

32. 即使涉案土地之失效依據是上訴人在 1996 年 5 月 11 日屆滿前未有完

成涉案土地之利用，但需要知道的是，第 10/2013 號法律並未有賦予失效具追溯效力，即涉案土地臨時批給之失效日期為 2015 年 5 月 30 日，而非 1996 年 5 月 11 日。

33. 因此在涉案土地被宣告批給失效前，上訴人仍為涉案土地之承批人，其有權以承批人之身份行使批給合同給予之權利，其甚至有權在涉案土地臨時批給期限屆滿後與行政當局協商將臨時批給期限接連續期至 2049 年 12 月 19 日，即使涉案土地之利用期限於 1996 年 5 月 11 日屆滿亦然。

34. 就被上訴裁判駁回上訴人之第 d 點及第 e 點依據方面，被上訴裁判指若承批人未能在規定期間內完成利用，但仍有意繼續執行批給，則應在相關期限到期前申請延期或獲得新的利用期限及上訴人有義務在 1996 年 5 月 11 日前完成涉案土地之利用，但在此期限結束前，該利用甚至仍未開始。儘管上訴人在回覆編號 181/6038.2/SOLDEP/96 的來函中表示，項目延遲是因為在房地產業務中存在困難，但直到 2003 年 8 月 7 日，即在該期限結束 7 年後，上訴人才向土地工務局局長申請再延長 24 個月。

35. 正如以上所述，根據舊土地法(6/80/M 號法律)之規定，涉案土地之利用限屆滿後並不必然導致涉案土地之臨時批給失效，有關失效是需要上訴人被科處罰款但不繳交的情況下才可由行政當局宣告的，在行政當局未行使宣告涉案土地臨時批給失效前，有關臨時批給仍有效，況且涉案土地之臨時批給期限為 2013 年 10 月 26 日及符合條件下該臨時批給可接連續期至 2049 年 12 月 19

日。

36. 是故即使上訴人於1996年5月11日前未完成涉案土地之利用，在行政當局未有宣告涉案土地臨時批給失效前，不妨礙上訴人以涉案土地承批人之名義向行政當局解釋未有完成利用之原因及作出其他申請，只要有關申請是在臨時批給期限(即2013年10月26日)屆滿前作出便可。

37. 被上訴裁判指根據前土地法的規定，自1996年5月11日起，上訴人就喪失了批給合同所生的土地利用權利。而訴因中所指的所有行政當局的不法行為，都與上訴人的請求無關，因為這些行為均在2003年8月7日的申請日期後才開始發生，因此不可能損害之前已消滅的權利。

38. 需要重申的是，涉案土地之臨時批給失效之依據是第10/2013號法律，而非第6/80/M號法律，儘管上訴人未能在1996年5月11日前完成涉案土地之利用，但在涉案土地臨時批給期限屆滿(即2013年10月26日)前，上訴人仍是涉案土地之承批人，這是因為在涉案土地之臨時批給期限屆滿前該土地之臨時批給未被宣告失效，故上訴人在2013年10月26日前仍得以涉案土地承批人身份向行政當局作出變更及延長土地利用期間之申請。

39. 倘行政當局未有適時以土地利用期屆滿為依據宣告土地批給失效，上訴人就涉案土地之利用權不會單單因其未於利用期間屆滿後未利用涉案土地而消滅。

40. 因此，訴因中所指的所有行政當局的不法行為都與上訴人的請求有直接的因果關係。

41. 綜上所述，被上訴之裁決部份沾有錯誤解釋和適用法律，尤其是第6/80/M 號法律第166 條之瑕疵。

(.....)」(見第 758 頁至第 776 頁以及附卷第 4 頁至第 7 頁背頁)。

*

被上訴實體澳門特別行政區適時作出回應，主張裁定上訴理由不成立，具體理由如下：

「(.....)」

II.

II.1.

概括而言，可以說，提起本案訴訟是為了實現據稱存在但實際上並不存在的被上訴人的非合同民事責任。

據上訴人所言，該責任源於行政當局的一系列作為和不作為，這些作為和

不作為導致了上訴人以租賃方式承批的土地無法得到利用，而該土地租賃批給被宣告失效後，上訴人遭受了因無法利用該土地而喪失財產利益的損失。

讓我們來看。

II.2.

根據4月22日第28/91/M號法令第2條的規定，“澳門特別行政區行政當局及其他公法人，對其機關或行政人員在履行職務中以及因履行職務而作出過錯之不法行為，應向受害人承擔民事責任”。

該法令第7條第1款進一步解釋，“為本法規之效力，不法性是指違反他人權利或違反保障他人利益之法律規定”。

由此可知，根據澳門特別行政區的法律，不法性的認定取決於是否存在對權利及其他主觀法律地位的侵犯，這種侵犯足以為支付賠償金提供合理理由(中級法院的判例也是這個意思：可參閱2013年7月25日中級法院第237/2008號案的合議庭裁判)。

正如我們所見，原告主張情況就是這樣：行政當局的行為侵犯了其因承租這幅土地而產生的權利。

儘管表示應有的尊重，但是上訴人明顯弄錯了，正如初級法院和中級法院所正確裁決的那樣。

II.3.

上訴人並非其聲稱被行政當局的具體行為侵犯的權利的主體，特別是，上訴人在其權利義務範圍內並無利用租賃土地的權利。

II.3.1.

正如被上訴的合議庭裁判所正確裁決的那樣，行政機關通過行政長官作出的行政行為，以可歸責於上訴人的土地未被利用為由，宣告該土地的租賃批給失效。

該行政行為曾被提起司法上訴，但被中級法院在第 434/2015 號案件中裁定敗訴，該裁決隨後又被終審法院在第 62/2017 號案件中作出的裁決予以確認。

這意味著宣告該租賃批給失效的行為在法律秩序中已經最終確定，因此，該租賃在 1996 年 5 月 11 日因歸咎於上訴人的不履行而終止，該不履行表現為未對土地進行開發利用，而宣告該失效的時間則不具重要性。

因此，基於對由租賃產生的土地利用權的侵犯而要求賠償任何損害，無論是實際損害還是未來收益的喪失，顯然都是不可行的。

II.3.2.

此外，正如被上訴裁決也曾正確指出的那樣，需要注意以下問題：在上訴人聲稱的行政機關的違法行為所發生的時間框架內，不論是否宣告失效，上訴

人在其權利義務範圍內已經沒有利用土地的權利了。

II.3.2.1.

實際上，在發生目前所討論的租賃批給的舊《土地法》即 7 月 5 日第 6/80/M 號法律(1980 年《土地法》)的框架內，在所謂的閒置土地的幾種處置方式中，規定了土地租賃批給[第 6/80/M 號法律第 29 條第 1 款 c 項]，其對象可以是都市土地或具有都市利益的土地[第 6/80/M 號法律第 30 條第 3 款 b 項]。

然而，1980 年《土地法》並沒有明確說明，對於承批人來說，這種土地租賃批給所產生的權利內容到底是什麼。

12 月 26 日第 51/83/M 號法令第 1 條規定，“以租賃或轉租方式批出都市性土地或供都市利用之土地而生之權利，包括有權按照有關設權憑證所定之用途且遵守該憑證所定之限制，進行興建或改建工程；在租賃期或轉租期屆滿前，又或在租賃或轉租關係未解除期間，承批人或轉承批人繼續保有已興建之建築物之所有權；在租賃期或轉租期屆滿後又或租賃或轉租關係解除後，則適用土地法所定之改善物制度”。

顯然受到地面權(《民法典》第 1417 條)的啟發，通過參照不同的權力，定義了土地租賃承批人的權利內容，儘管它們是相互補充的。一方面，是建築的權力，另一方面，一旦完成建造，在承批租賃的土地上保留建築物的權力，而這些建築物將在租賃期內一直歸承批人所有。

承批人在租賃的土地上建築的權力，自然受到適用於其的一般行政法規所產生的要求的約束，在這一點上，其地位與土地的完全所有者並無不同。

根據第 51/83/M 號法令第 1 條明確規定的，構成承批人權利內容的建築權的行使，受限於批給的目的，並受制於租賃合同中規定的限制。

建築權的行使受限於批給的目的意味著，承批人只能為了租賃合同中規定的用途在獲批的土地上進行建設。

關於限制，它們具有雙重性質：一方面，是對土地利用方式的限制(例如，確定樓層數量或建築總樓面面積)；另一方面，是對土地利用期限的限制。

因此，根據第 51/83/M 號法令第 1 條，承批人在授予的土地上建造的權力，作為租賃產生的承批人權利的一部分，不能用於合同以外的目的，也不能超出該合同所規定的限制，因為它受到這些目的和限制的約束。

為了允許在批給後，根據需要或方便對這些要求進行調整，1980 年《土地法》規定了使承批人能够在與相關權利憑證不同的條款下利用土地的機制。

因此，1980 年《土地法》第 107 條規定了土地用途的變更和土地利用的修改，規定這些變更須取得總督(即行政長官)的批准，行政長官將根據第 107 條第 2 款所列的各種情況，酌情考慮承批人提出的申請。

關於土地利用的期限，1980 年《土地法》並沒有明確規定，在土地利用期

限屆滿時，倘若土地利用尚未完成，該如何處理這種情況。

然而，從該法第 166 條第 1 款 a 項和第 2 款可以推斷出，如果由於可歸責於承批人的原因，在合同規定的期限和條件下未對批給的土地進行開發利用，或者合同對此未作規定，則在根據該法第 105 條第 3 款規定的加重罰款期限屆滿後，臨時批給將宣告失效。

因此，對於那些希望繼續進行土地利用但未能在規定期限內完成的承批人來說，他們有程序上的責任在期限屆滿前申請延長該期限，或者如果之前的期限已經屆滿，則申請新的土地利用期限，而對該請求的批准則取決於證明未能履行土地利用義務是由於不可歸責於他們的原因。

提出延長或授予新期限的申請後，行政長官需評估為在合同規定的期限內履行該義務是否歸咎於承批人，並決定是延長期限還是宣告批給失效。

根據 1999 年 10 月 18 日第 60/99/M 號法令第 3 條第 1 款 b 項的規定，行政長官的這一決定應先聽取土地委員會的意見，因為該批准涉及對承批人履行土地利用義務以及該不履行是否歸咎於承批人的評估。

無論如何，承批人必須提出上述延長或確定新的利用期限的申請，因為這涉及一項具有請求內容的個人主觀法律地位，該法律地位是通過程序予以被確定的，因為其法律定義取決於行政行為的作出(關於這一點，可參見 Mário Aroso de Almeida 的著作《A Anulação de Actos Administrativos e Relações Jurídicas

Emergentes》，第 119 頁)。

II.3.2.2.

回到本案的情況，被上訴人認為，隨著本案所討論的土地租賃批給合同的簽訂，上訴人成為了擁有在獲批的土地上修建建築權的權利主體，該權力的行使需遵循合同規定的條款和限制。

此外，上訴人也有在相關批示在《公報》上刊登之日起 18 個月內完成土地利用的義務，即從 1988 年 10 月 27 日起算，該期限後來於 1994 年 5 月 11 日延長了 24 個月。

然而，上訴人並未在規定的期限內完成土地的開發利用。

實際上，在 1996 年 5 月 11 日，即該期限屆滿時，土地利用甚至尚未開始，因此，基於此以及上訴人違反租賃合同，行政長官宣佈該批給失效。

由於未對土地進行開發利用，並考慮到 1980 年《土地法》所規定的制度，被上訴人認為，從 1996 年 5 月 11 日起，上訴人因租賃該土地而產生的權利內容中不再包含建築的權力，這是毫無疑問的。

實際上，根據第 51/83/M 號法令第 1 條，只有在有關設權憑證規定的範圍內，包括土地利用的時間限制，才可以進行建造，而在本案例中，該時間限制已經到期，但土地的開發利用尚未完成。

儘管表示應有的尊重，但上訴人的說法(例如，參見上訴理由中第 25 和 33 條結論)是沒有法律依據的，即在 1996 年 5 月 11 日之後，上訴人仍然擁有或繼續擁有對該土地進行利用的權利，特別是建築的權利。

恰恰相反。可以肯定地說，從該日期起，原告已不再擁有在本案所涉土地上建築的權利。

因此，在相關的時間段內，行政機關並沒有侵犯，也不可能侵犯上訴人的任何權利，無論是建築的權利還是獲得新的利用期限的權利，出於一個很簡單但卻無法回避的原因，即自 1996 年 5 月 11 日起，這些權利已不再屬於上訴人的權利義務範疇。

因此，除非有更好的意見，被上訴人認為，根據 1991 年 4 月 22 日第 28/91/M 號法令第 2 條和第 7 條的規定，以侵犯這些不存在的權利為由，認定行政機關的任何行為違法，並追究其相應的民事責任，是不可能的。

(.....)」(見第 781 頁至第 785 頁背頁)。

*

經適當處理後，卷宗被送呈至本法院。未發現任何阻礙審理的問題，本庭應當對案件進行審查。

接下來進入案件的審理。

理由說明

事實

二、行政法院“認定”了以下事實：

「— 原告甲是一間登記於商業及動產登記局第XXXX(SO)號，從事陶瓷地磚、牆磚及其他陶瓷製品的生產與銷售以及房地產開發業務的商業公司(見隨起訴狀遞交的文件一，載於卷宗第55頁至第66頁)。

— 原告曾是一幅位於氹仔北安區，面積為7000平方米，稱為“D”地段，用於建設紅磚陶瓷地磚和牆磚工廠的土地的租賃承批權的擁有者(見隨起訴狀遞交的文件二，載於卷宗第67頁至第70頁)。

— 該批給是透過公佈於1988年10月27日第43期《澳門政府公報》第二組副刊上的第88/SAOPH/88號批示，以租賃制度及免除公開競投方式批准的(同上)。

— 該批給合同第2條(租賃期間)的內容如下：

“1. 租賃期限為 25 年，自本合同公證合同簽署之日起算。

2. 上款規定的租賃期限可根據適用法律並在雙方商定的條件下，延長至 2049 年 12 月 19 日。”(同上)

— 該批給合同第 3 條(土地的利用及目的)的內容如下：

“該土地將用於建造一幢有夾層的單層樓宇，作為由承批人直接經營，生產地磚和飾面瓷磚的工廠。”(同上)

— 除此之外，該批給合同第 5 條(利用期間)的內容如下：

“1. 土地的總利用期限為 18 個月，由批准本合同的批示在《政府公報》公佈當日起計。

2. 在不影響前款規定的情況下，乙方應遵守以下期限以提交相關計劃：

a) 從上文提到的公告刊登日起 30(三十)天內，編制並提交工程初步草案(建築方案)；

b) 從工程初步草案獲批的通知日起 45(四十五)天內，提交並編制工程計劃(基礎、結構、給排水、電氣及特殊設施等計劃)；

c) 從工程計劃獲批的通知日起 45(四十五)天內，開始施工。

3. 為履行上款所述期限，只有在計劃完整且附有所有必要文件時，才視為已正式提交。

4. 為計算本條第 1 款所述期限，有權限部門應在 60(六十)日期間內對第 2 款所指的每項計劃進行審批。

5. 若有權限部門未在上款規定的期限內作出決定，乙方可在書面通知土地工務運輸局後 30(三十)天開始施工，但該計劃仍須遵守《都市建築總規章》或任何其他適用規定的全部要求，並須承擔《都市建築總規章》規定的全部罰則，但無牌施工除外。然而，若工程初步草案未獲審批，則不能免除乙方提交相應工程計劃的責任。”(同上)

— 透過於 1989 年 11 月 29 日寄給時任澳門總督的信函，原告申請增加興建樓宇的層數，用於工業用途，但予以商業化(見隨答辯狀遞交的文件一，載於卷宗第 298 頁至第 311 頁)。

— 1991 年 2 月 2 日，原告向時任澳門總督正式提出了上述將興建樓宇的體積由 1 層改為 6 層的申請，請求對土地的批給作出修訂(同上)。

— 透過於 1994 年 5 月 11 日第 19 期《政府公報》第二組上公佈的運輸暨工務政務司第 43/SATOP/94 號批示，原告的請求獲得批准，合同中規定的土地利用用途被批准修改(見隨起訴狀遞交的文件時，載於卷宗第 73 頁至第 75 頁)。

— 這樣，批給合同第 3 條(土地的利用及目的)更改為以下內容：

“1. 該土地將用於建造一棟屬分層所有權制度的建築物，共 6(六)層，其中底層將用於陶瓷地磚和牆磚製造業，並由乙方直接經營。

2. 上款所述建築物的用途如下：

工業(自用)：底層的一部分，面積為 6,334 平方米；

工業(出售)：從一樓到五樓，面積為 34,488 平方米；

停車場：底層的一部分，面積為 542 平方米。”(同上)

— 此外，根據上述批示所作的修訂，

“在刊登於 10 月 27 日第 43/88 號《政府公報》第二副刊上的第 88/SAOPH/88 號批示中提及的批給合同第五條規定的 18(十八)個月的利用期限，自本修訂批示在《政府公報》刊登日起延長 24(二十四)個月”，正如該批示第三條所規定的那樣。

— 原告於 1994 年 5 月 11 日提交了一份登記號為 T-2576 的建築方案，但該方案未獲土地工務運輸司批准，該司於 1994 年 9 月 2 日通過第 4855/DURDEP/2003 號公函告知原告，應符合公函中提及的要求(見隨起訴狀遞交的文件五，載於卷宗第 76 頁至第 111 頁)。

— 1994 年 10 月 19 日，原告因澳門經濟衰退導致其暫時性資金不足，向土地工務運輸司司長申請分多期支付溢價金(見隨起訴狀遞交的文件六，載於卷宗第 113 頁至第 114 頁)。

— 由於尚未開始土地的開發利用，土地工務運輸司司長於 1996 年 3 月 15 日透過第 181/6038.2/SOLDEP/96 號公函向原告請求提供資訊(見隨答辯狀遞交的文件三，載於卷宗第 317 頁)。

— 在對第 181/6038.2/SOLDEP/96 號公函的回覆中，原告表示項目延遲是由於房地產業務遇到困難(見隨起訴狀遞交的文件八，載於卷宗第 116 頁)。

— 2003 年 8 月 7 日，通過登記編號為 T-3092 的申請，原告向土地工務運輸局局長申請將土地利用期限延長 24 個月，原因是房地產市場嚴重危機造成

的損失(見隨起訴狀遞交的文件九，載於卷宗第119頁至第120頁背頁及第131頁)。

— 2008年6月9日，通過登記編號為T-4084的申請，原告向土地工務運輸局局長申請變更土地用途，並請求批准建築項目的前期建築設計方案，計劃建造一棟高59層的建築物(見隨起訴狀遞交的文件十六，載於卷宗第121頁和第130頁背頁)。

— 2008年7月29日，土地工務運輸局局長在2008年7月28日第343/DPU/2008號報告書上作出同意決定，認為原告提交的前期研究不符合第43/SATOP/94號批示所規定的條件，亦不符合2006年發出的街道準線圖中訂定的要求(見隨起訴狀遞交的文件十八，載於卷宗第135頁及其背頁)。

— 透過2011年5月31日第393/6038.04/DSODEP/2011號公函，土地工務運輸局要求原告提交所有信息，以澄清有關土地用途及利用方面的違約情況，否則，如未能作出回應或有關合同未履行的解釋不被接受，將啟動宣告土地租賃失效或解除土地租賃合同的程序(見隨起訴狀遞交的文件二十四，載於卷宗第146頁至第147頁)。

— 透過經由刊登於2015年4月8日第14期《澳門特別行政區公報》第二組副刊上的第34/2015號運輸工務司司長批示予以公佈的行政長官2015年3月30日的批示，該土地的批給被宣告失效，相關批示內容如下：

「甲，總辦事處設於澳門[地址]，登記於商業及動產登記局第 CX 號簿冊第 XXX 頁第 XXXX(SO)號，持有一幅以租賃制度批出，位於氹仔島北安填海區 D 地段，面積 7,000 平方米，於物業登記局第 XXXX 號簿冊第 XXX 頁以第 XXXX 號標示，用作興建一幢六層高，屬分層所有權制度，地面層作為由承批人直接經營，生產地磚和飾面瓷磚工廠的工業樓宇的土地批給衍生的權利。

鑒於上述承批人沒有在批給合同第三條訂定的期限內履行利用土地的義務，而該合同由公佈於一九九四年五月十一日第十九期《澳門政府公報》第二組的第 43/SATOP/94 號批示作為憑證的合同修改的公佈於一九八八年十月二十七日第四十三期《澳門政府公報》第二副刊的第 88/SAOPH/88 號批示規範。

鑒於承批人在書面聽證回覆中所陳述的理由，無法改變因可歸責於承批人的原因不按合同訂定的條件利用土地而宣告批給失效的決定意向，故符合第 10/2013 號法律(《土地法》)第一百六十六條第一款(一)項結合第二百一十五條規定的前提。

鑑於 25 年的批給租賃期已於二零一三年十月二十六日屆滿，而有關批給在該日仍屬臨時，因此，該批給因不符合第 10/2013 號法律(《土地法》)第四十九條第一款所述的基本要件而不得續期。

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》)第一百六十七條及第二百一十五條的規定，作出本批示。

一、茲公佈：行政長官於二零一五年三月三十日在本人二零一五年三月十七日意見書上批示，基於土地委員會第 53/2013 號案卷所陳述的理由，同意該案卷的建議。根據該批示，並按照第 10/2013 號法律(《土地法》)第一百六十六條第一款(一)項的規

定，該幅位於氹仔島北安填海區D地段，面積7,000平方米，於物業登記局第XXXX號簿冊第XXX頁以第XXXX號標示的土地的批給已被宣告失效。

二、基於上款所述的失效，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，承批人無權收取任何賠償，有關土地將納入國家私產。

三、根據由第265/2004號行政長官批示重新全文公佈的第9/1999號法律第三十六條(八)項(1)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，得於本批示公佈之日起計三十日內就失效宣告的行為，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，承批人亦可於十五日內向作出行為者，即行政長官，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，承批人的代表可於辦公時間內，前往位於澳門馬交石炮台馬路33號16字樓的土地工務運輸局技術輔助處查閱該土地委員會案卷，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。

二零一五年三月三十一日

運輸工務司司長 羅立文」

(見隨起訴狀遞交的文件三十三，載於卷宗第165頁至第166頁)。

— 原告針對這一決定向中級法院提起上訴，但被該院透過2017年5月25

日第 434/2015 號案的合議庭裁判被裁定敗訴(見隨答辯狀遞交的文件四，載於卷宗第 318 頁至第 428 頁)。

— 隨後，終審法院透過 2019 年 1 月 31 日第 62/2017 號案的合議庭裁判，裁定原告針對上述中級法院合議庭裁判提起的上訴敗訴(見隨答辯狀遞交的文件五，載於卷宗第 432 頁至第 562 頁背頁)。

— 2022 年 1 月 25 日，原告向行政法院提起了本訴訟」(見卷宗第 646 頁背頁至第 649 頁背頁以及第 741 頁背頁至第 745 頁背頁)。

法律

三、原告(“甲”)針對上述確認了行政法院駁回原告針對被告提出的賠償請求的決定的中級法院合議庭裁判提起本上訴。

通過對“所作裁決”以及上訴人陳述的理由和所提結論作出分析和思考，我們認為，被上訴的兩級法院的裁決是正確的，沒有理由裁定上訴人提出的本上訴理由成立。

接下來就讓我們(嘗試)闡述我們的觀點。

讓我們來看。

在本案中，在確定了“已認定”的“事實事宜”(已在前文予以轉錄)之後，經過對原告/現上訴人提出的請求進行評估，行政法院指出：

「本損害賠償之訴是基於公共實體(澳門特別行政區及其他公法人)因公共管理行為中的不法事實而產生的非合同民事責任制度而構建，該制度由 4 月 22 日第 28/91/M 號法令所規範。

根據在起訴狀中所陳述的內容，原告所主張的賠償權是基於其陳述的法律框架下其對批給土地的利用權遭到侵害，由於行政當局的一系列作為或不作為——特別是對變更土地用途的請求的延遲回覆或不予回覆，以及對北安區整體規劃的修改——使得其在規定的期限內完成土地的開發利用變得不可能，並導致租賃批給被宣告失效以及由此而生的一切權利的喪失。最終，基於這一訴因，原告提出了賠償請求，要求獲得一筆金額為 329,830,000.00 澳門元的賠償，該金額是其原本期望通過按照合同規定完成土地利用並出售在該土地上建造的樓宇而獲得的利潤(正如在起訴狀第 231 條至第 237 條所強調的那樣)。

儘管不排除有更好的見解，但基於已確定的事實和證據，我們認為，原告無權按照其在起訴狀中所陳述的那樣獲得賠償。

讓我們來看一看這一觀點的依據。

首先，似乎無法回避這樣一個事實，即為了支持原告提出的賠償請求，存在一項由行政長官於2015年3月30日作出的行政行為，該行為宣告由於未能在最初由第88/SAOPH/88號批示作為設權憑證，後經第43/SATOP/94號批示修訂的租賃合同規定的期限內完成土地的利用，且土地未被利用的責任歸咎於承批人，故根據第10/2013號法律《土地法》第166條第1款a項的規定，該土地的批給失效。

同樣亦無法忽視的是，原告針對行政長官的這一決定提起了司法上訴，但最終被裁定敗訴，並維持了被上訴的行政行為，這可以從中級法院2017年5月25日第434/2015號案的合議庭裁判和終審法院2019年1月31日第62/2017號案的合議庭裁判的內容中看到。

這意味著，由行政行為(根據《行政程序法典》第110條所定義的概念，它被視為行政當局的一種權威性規定)所確定的外部法律狀況，在法律秩序中已經不可再予爭辯(關於行政行為的概念，可參閱Mário Aroso de Almeida的《Teoria Geral do Direito Administrativo, O Novo Regime do Código do Procedimento Administrativo》)，此外，還有終審法院2023年3月29日第28/2022號案的合議庭裁判)。

更具體地說，我們必須接受這樣一個事實，即合同的終止以及租賃批給被宣告失效是基於承批人的過錯而未能在規定的期限內完成土地的開發利用這一不可逆轉的事實——即最初為18個月期限，規定在由第88/SAOPH/88號批示

作為設權憑證的租賃合同中，後來又延長了 24 個月，從 1994 年 5 月 11 日起算，該日期是修訂租賃合同的第 43/SATOP/94 號批示在《澳門政府公報》上刊登的日期，該期限於 1996 年 5 月 11 日屆滿。

這樣，由於原告未能使得上述行政行為被撤銷，因此從未出現過賠償預期所喪失之利益的問題。在我們看來，這種賠償的可能性僅取決於能否證明如果沒有行政機關的非法行為，原告將取得建築權，並在租賃期限內完成土地的開發利用，正如澳門《民法典》第 556 條所規定的那樣。然而，很明顯，在本案中無法實現這樣的證明。

總而言之，根據行政行為所設定的條件，承批人未能在 1996 年 5 月 11 日之前在規定的期限內完成土地的利用，這迫使行政機關在第 10/2013 號法律生效期間，根據第 166 條第 1 款(一)項的規定，基於“未能在合同規定的期限和條件下完成土地的利用或再利用”而宣告臨時批給失效，該條文根據第 215 條(三)項，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，適用於該法律生效之前的臨時批給。

因此，鑒於存在這項未能通過司法途徑從法律秩序予以移除的行政行為，很難得出結論說，如果沒有其他被認為非法並作為訴因的行政行為(例如，關於變更土地用途的請求的延遲回應或不予回應，以及對北安區整體規劃變更的猶豫不決)，原告將能夠按照批給合同規定的條件完成土地利用並獲得預期利潤，因為唯一確定承批人法律狀況的行為就是這項決定，而由於這項決定，原告將

永遠沒有機會完成土地的利用。

當然，與實際發生的情況不同的是，作為被告的行政當局可以在更早的時間作出這項撤銷行為，即在期限屆滿後立即作出，在承批人要求延長該期限之前——根據舊法(7月5日第6/80/M號法律)第166條第1款a項和第2款的規定，如果認為土地未利用是由於承批人的過錯且未在合同規定的期限內完成的話。

這樣，我們確信，在沒有規定具體期限的情況下，行政決定應在一個合理的期限內作出，以確保其快捷性、經濟性和效率，正如《行政程序法典》第12條所規定的那樣。然而，重要的是，行政當局只是在作出決定的時機上存在錯誤，即使這一錯誤顯而易見，也不會按照原告所聲稱的方式產生民事責任，從而賦予其因所聲稱的利潤損失而獲得賠償的權利。

這樣，原告的賠償要求不應得到支持。

另外，從另一個角度來看，被告的行政機關的所謂不法行為甚至沒有侵犯原告的任何權利，特別是其對於承批土地的利用權，因為從1996年5月11日起，原告就已經不再擁有在合同規定條件下利用土地的權利。

由土地的租賃批給所衍生出的承批人權利的內容，由12月26日第51/83/M號法令第1條所規範，其內容如下“以租賃或轉租方式批出都市性土地或供都市利用之土地而生之權利，包括有權按照有關設權憑證所定之用途且遵守該憑

證所定之限制，進行興建或改建工程；在租賃期或轉租期屆滿前，又或在租賃或轉租關係未解除期間，承批人或轉承批人繼續保有已興建之建築物之所有權；在租賃期或轉租期屆滿後又或租賃或轉租關係解除後，則適用土地法所定之改善物制度”。(下劃線由我們所加)

根據上述規定，因批給而產生的建築權的行使受限於土地的用途，並受制於其設權憑證中所設定的限制。在本案中，重要的是批給合同中規定的期限上的限制，即批出之土地的利用期限。關於這一點，儘管舊法(第 6/80/M 號法律)中沒有明確規定在期限屆滿而未完成土地利用的具體情況下應如何處理，但該法律第 166 條第 1 款 a 項和第 2 款規定了因歸咎於承批人的原因而未在合同規定的期限內完成土地的利用時，可宣告土地批給失效的可能性。

因此，如果承批人在規定的期限內未完成土地的利用，但仍希望繼續執行批給合同，那麼其應在期限屆滿前申請延期或申請批出新的利用期限，而該申請的批准取決於能否證明其未能在合同規定的期限內履行義務並非因其自身原因所致。如果沒有獲得批准其申請的行政行為，那麼承批人就無法獲得超出合同最初規定的期限的利用土地的權利。

讓我們回到本案的情況，由於最初設定的合同條款後來被修訂，原告有義務在延長的 24 個月期限內(即 1996 年 5 月 11 日之前)完成土地的開發利用，這一點之前我們已經談到過。然而，在該期限屆滿時，土地利用甚至尚未開始。儘管原告在對第 181/6038.2/SOLDEP/96 號公函的回覆中僅說明項目延遲是由

於房地產領域的困難，但在該期限屆滿後的7年，即2003年8月7日，原告才想起向土地工務運輸局局長申請將土地利用期限再延長24個月。

根據舊《土地法》的框架，毫無疑問，從1996年5月11日起，原告在其權利義務範疇內不再擁有因簽訂的土地批給合同而產生的土地利用權。另一方面，被告的行政當局所作出的所有構成訴因的不法事實都不足以支持原告的訴訟請求，因為它們只是在2003年8月7日的申請之後才開始出現，因此無法損害在之前就已經消滅的權利。

這是使得該訴訟理由不成立另一項理由。

有鑒於此，只能作出以下裁決。」（見卷宗第650頁至第652頁背頁及第745頁背頁至第749頁）。

中級法院審理了原告/現上訴人對上述決定提出上訴，完全確認並認同就已認定的“事實事宜”所作的決定以及裁定向行政法院所提訴訟理由不成立的“法律理由”，並在目前被上訴的合議庭裁判中寫道：

“被上訴裁判在其裁決依據中已經對上訴人在上訴理由陳述和結論中闡述的所有論點作出回應，鑒於對此並無更多補充，我們對相關裁決依據表示完全認同並根據《民事訴訟法典》第631條第5款的規定予以轉用，

因此只能駁回上訴，維持原判”(見卷宗第 749 頁)。

這樣，鑒於上述就裁決“依據”所述的內容(以及檢察院代表被上訴人所作的陳述)，似乎沒有必要就原告/現上訴人的理由完全不成立作出更多的補充，因為，面對“已認定”的事實(該等事實並未遭到質疑，也沒有必要予以變更)，只能對原告提出的訴求給出這樣的“解決方案”，因為它是在涉及該事宜和請求的法律制度下所能得出的公正、正確且必要的解決方案。

讓我們來看。

綜觀現上訴人陳述的上訴理由和結論，可以毫不費力地得出結論，上訴人試圖重新討論之前已經提交給行政法院和中級法院審查的相同“問題”，並沒有補充任何有意義(且有效)的內容。

事實上，上訴人又再次重申(在此有必要回顧)，「涉案土地批給失效並不必然導致上訴人喪失因行政當局之不法行政行為(如延遲或欠缺回覆有關變更批地用途的請求，以及對北安地區的總體規劃變更一直未做決定)而針對澳門特別行政區提起非合同民事責任賠償之權利」；「涉及宣告涉案土地批給失效之判決僅指“可歸責上訴人自身的原因沒有在合同訂定

的期限內履行利用土地的義務”，但並沒有排除除上訴人的自身原因外，亦有其他原因導致上訴人未能在合同訂定的期限內履行利用土地的義務的可能性，如起訴狀所提及之行政當局之一系列不法行政行為(延遲或欠缺回覆有關變更批地用途的請求，以及對北安地區的總體規劃變更一直未做決定)」；「並不能將合同責任與非合同責任混為一談，亦不能排除上訴人依法追討行政當局責任之可能性」；「是故在涉案土地被宣告批給失效前，上訴人仍為涉案土地之承批人，其有權以承批人之身份行使批給合同給予之權利，即使涉案土地之利用期限於1996年5月11日屆滿亦然」；「倘行政當局未有適時以土地利用期屆滿為依據宣告土地批給失效，上訴人就涉案土地之利用權不會單單因其於利用期間屆滿後未利用涉案土地而消滅」；「因此，訴因中所指的所有行政當局的不法行為都與上訴人的請求有直接的因果關係」；「綜上所述，被上訴之裁決部份沾有錯誤解釋和適用法律第6/80/M號法律第166條之瑕疵」（見結論第6條、第8條、第10條、第25條以及第39條至第41條）。

只需看一下行政法院和中級法院所作的裁決，就能夠發現，(如前所述)現上訴人現在再次提出的這些“論點”和“問題”其實已經在此前經過了仔細審查，並且正如我們之前所說，行政法院和中級法院對所有這些問題

都給出了公正、正確且必要的“法律解決方案”。

因此，已作出的裁決應予確認，而且為了避免在此重複已經陳述過的內容，顯然只能對本上訴作出“理由不成立”的決定。

然而(希望藉此緩解現上訴人對其訴求被駁回的不滿)，還是有必要作最後一點說明。

內容如下。

現上訴人說“並不能將合同責任與非合同責任混為一談，亦不能排除上訴人依法追討行政當局責任之可能性”(見其結論第 10 條)，這當然是事實，因為(顧名思義)，當未履行的“義務”源自於合同時，就存在合同責任，而非合同責任即侵權責任則不產生自任何合同。

正是出於這個原因，原告才提起了引致本司法裁判的上訴案的“訴訟”，並將其稱為“實際履行非合同民事責任之訴”(見所提交的起訴狀，特別是其引言部分，第 2 頁)。

然而，(非常)不幸，原告在起訴狀中所陳述的一切都無法使其訴求——

——獲得“329,830,000.00 澳門元的賠償”(及利息)——獲得法院的支持。

接下來就來(嘗試)闡述我們的觀點。

如前所述，原告/現上訴人提出了澳門特別行政區的“非合同責任”，並援引了 4 月 22 日第 28/91/M 號法令(行政法院的判決也是如此)。

這樣——可以肯定的是，根據《行政訴訟法典》第 97 條的規定，“訴之目的尤其在於就涉及下列內容之問題作出審判：e) 行政當局或其機關據位人(……)對公共管理行為所造成損失之責任(……)”，這是一種“完全司法管轄”的訴訟手段，特別規定在該法典的第 116 條和第 117 條中(關於這一主題，可以參考 V. Lima 和 A. Dantas 在《C.P.A.C. Anotado》第 296 頁及後續數頁所作的論述)——我們認為，接下來有必要對所要求的“承擔責任”和“賠償”的(必要)“法定要件”作出分析。

提出這個問題之後，首先必須指出的是，不能忽視這是一個“民事責任”問題，而這種責任——只有在“需要賠償所遭受的損害”時才會產生(可參閱 Mário Júlio de Almeida Costa 在《Direito das Obrigações》第 12 版第 517 和 518 頁中所作的論述，也可以參考 R. Alarcão 的著作《Direito das

Obrigações》第 205 頁及後續數頁、A. Varela 的著作《Das Obrigações em Geral》第一卷第 518 頁及後續數頁、M. Cordeiro 的著作《Tratado de Direito Civil Português II, Direito das Obrigações》第三卷第 285 頁及後續數頁，以及 Manuel Trigo 的著作《Lições de Direito das Obrigações》，澳門大學法學院出版，第 237 頁及後續數頁)。

澳門《民法典》第 477 條規定如下：

“一、因故意或過失不法侵犯他人權利或違反旨在保護他人利益之任何法律規定者，有義務就其侵犯或違反所造成之損害向受害人作出損害賠償。

二、不取決於有無過錯之損害賠償義務，僅在法律規定之情況下方存在。”

另外，還有必要考慮同一法典第 480 條的以下規定：

“一、侵害人之過錯由受害人證明，但屬法律推定有過錯之情況除外。

二、在無其他法定標準之情況下，過錯須按每一具體情況以對善良家父之注意要求予以認定。”

根據上述規定，至少(在理論學說和司法見解中)占主導地位的觀點是，“民事責任”可以根據“被違反的法律義務的性質”區分為(正如之前所看到的那樣)“合同責任”和“非合同責任”。此外，根據“過錯”的不同，還可以將責任進一步區分為“客觀責任”和“主觀責任”，這取決於受害者是否需要證明行為人的過錯。

在“行政(民事)責任”的問題上，(概而言之)其制度的發展通常被劃分為三個(關鍵)階段：首先是“無責任”階段，接著是“民事化”(或混合)階段，最後是“公共化”階段。

第一個階段是極權主義國家的特徵，其(本質上)建立在著名的“國王不會犯錯”的觀念之上，因為國家被視為法律和權利的體現，因此永遠不可能將其視為違反法律規範的主體。

隨著國家與社會關係的發展，在 18 世紀法國大革命之後，出現了“民事過錯理論”，該理論將私法中的責任規則應用於國家責任，即需要存在國家行為人的過錯來讓公共實體承擔責任。

然而，這一理論也被證明是不夠的，於是隨後出現了“公共化理論”，

據此，國家責任開始從行政法(自身)原則的角度進行審視。

這些理論承認在社會中，不可避免地會發生損害私人及其財產的事件，因為隨著生活的日益複雜，尤其是在技術發展的推動下，發生損害的可能性呈指數級增長——正如 Ulrich Beck 在《Risk Society: Towards a New Modernity》中所指出的，我們目前生活在一個“風險社會”中(見 Guimarães Osório 的著作《A Responsabilidade Civil Extracontratual da Administração por Violação do Direito da União Europeia》，第 12 頁，波爾圖大學法學院出版)。為了填補之前存在的空白，以“界定公共管理領域中不法行為的責任類型，以保護私人的合法權益，並明確侵害主體的賠償責任範圍”，同時“保護那些可能因偶然事件以及依法或本質上合法的行政行為而遭到侵害的權利或利益”——澳門通過了上述 4 月 22 日第 28/91/M 號法令(刊登於 1991 年第 16 期《政府公報》)。

事實上，行政機關在履行其職能時，必須嚴格遵守“合法性”、“實現公共利益”、“平等”、“適度”、“正義”、“公正”和“善意”等原則(見《行政程序法典》第 3 條及後續數條)。

當這種行為造成“損害”時，行政機關應承擔責任，這種可能性體現了

“法治社會國家”(自身)的其中一項要求。

因此，“行政民事責任”指的是由公共行政當局及其機關據位人、公務員和行政人員承擔“因在行政活動中對他人造成損害而進行賠償的義務”的“一系列情況”(可參閱 Marcelo Rebelo de Sousa 的著作《Responsabilidade Civil Administrativa – Direito Administrativo Geral》，第三卷，Dom Quixote 出版社，第 11 頁，亦見於 M. J. Rangel de Mesquita 的著作《Responsabilidade Civil Extracontratual da Administração Pública》)。

因此，“公共民事責任”是要求公法人對其在行使職能過程中對私人造成的“損害”進行賠償的一種義務。

然而，在談及“行政民事責任”時，需要注意的是，“民事”一詞的使用並不意味著我們處於“民法”的領域。

這一稱謂僅表明所涉及的責任不是“政治責任”、“刑事責任”或“行政違法的責任”，而僅僅是預防或懲罰那些“違反法律”的行為，即要求行政機關對其在私人的權利義務範疇內可能造成的“損害”進行彌補。

正如本終審法院 2006 年 1 月 18 日(第 23/2005 號案)的統一司法見解

的裁判中所指出的，在理論上將，區分“合同”民事責任和“非合同”民事責任是很容易的。

後者——即本案中所涉及的“非合同”責任——是基於對不作為的一般性義務的違反，這些義務對應的是絕對權利(例如，生命權或身體完整性權)。

眾所周知，儘管基於“過錯”的“主觀責任”占據主導地位，但也存在一些例外情況，即不需要負有賠償責任的人存在任何故意或過錯的“客觀責任”或“風險責任”。

那麼，通過(簡單地)閱讀和比較它們各自的法律規範，可以看出，上述第 28/91/M 號法令——該法令在澳門特別行政區仍然有效，它規定了“公共實體、其據位人及行政人員因公共管理行為而產生的非合同民事責任制度”(見第 1 條)——起源於當時生效的葡萄牙 1967 年 11 月 21 日第 48051 號法令(該法令後來被 12 月 31 日的第 67/2007 號法律廢止，而後者又被 7 月 17 日被第 31/2008 號法律所修改)。

需要指出的是，第 28/91/M 號法令填補了當時生效的 1966 年《民法

典》公佈後在現行法律中出現的空白，該《民法典》僅規定了行政當局和其他公法人因從事“私人管理”活動而實施的不法行為的非合同民事責任(見《民法典》第 494 條)，而大家普遍認同的觀點是，民事責任的構成要件是“不法性”、“過錯”、“損害”以及“損害與不法(且有過錯的)行為之間的因果關係”，而這些構成要件必須“同時滿足”(也就是說，只要其中任何一項要件不成立，就不存在“責任”)(見 F. Pessoa Jorge 在其著作《Ensaio sobre os pressupostos da responsabilidade civil》、Antunes Varela 在其著作《Das Obrigações em Geral》，第一卷，第 532 頁及後續數頁、M. Trigo 在《Lições de Direito das Obrigações》第 249 頁及後續數頁中所作的闡述，亦可參考本終審法院 2022 年 5 月 4 日第 101/2020 號案、2022 年 5 月 13 日第 116/2020 號案、2022 年 6 月 8 日第 93/2020 號案和第 115/2020 號案、2022 年 6 月 17 日第 118/2020 號案、第 120/2020 號案和第 159/2020 號案、2022 年 7 月 6 日第 102/2020 號案案以及 2024 年 6 月 19 日第 13/2023 號案的合議庭裁判)。

實際上，葡萄牙最高行政法院在對上述葡萄牙法律文件發表意見時曾指出：

“立法者將國家和其他公法人的非合同民事責任取決於以下條件的滿足：

a) 自願行為，即行政機關在行使立法者賦予的職能以及因行使這些職能而實施的作為或不作為；

b) 不法性，即該行為違反了合法性整體；

c) 過錯，作為將行為與行為人的意志聯繫起來的法律倫理歸責關係，表現為故意或過失；

d) 在第三方範圍內產生的具有財產價值的損害、傷害或損失；

e) 行為與損害之間的因果關係，根據《民法典》第 563 條所規定的適當因果關係理論來確定”（見葡國 2014 年 11 月 27 日第 1506/13 號案的合議庭裁判，在此作為“比較法上的司法見解”予以引用）。

事實上，顯而易見，在“非合同民事責任”的領域內，賠償義務的形成同樣需要存在一項“自願的不法行為”——即該行為受行為人意志的支配，並且違反了某項法律規定、他人依法受保護的權利或利益——且該行為從

法律倫理的角度而言是應受譴責的，也就是說，該行為“以故意或過錯的形式歸責於該人”，引致了一項“可彌補的損害”或“損失”，並且在此“損害”與該“行為”之間存在著“適當的因果關係”(見澳門《民法典》第 477 條第 1 款、第 480 條第 2 款、第 556 條、第 557 條以及第 558 條第 1 款，鑒於上述第 28/91/M 號法令第 2 條的規定，這些條款也同樣適用於“公共行政當局及其他公法人的責任”)。

在本案中，拋開其他因素不談，我們看不到原告/現上訴人所遭受的“損害”或“損失”是什麼。

上訴人提出了一項金額為 329,830,000.00 澳門元(連同利息)的“賠償請求”，僅僅聲稱這是其本可通過出售經 1988 年 10 月 27 日的《政府公報》上刊登的批示批給的土地上建造或將要建造的樓宇所獲得的金額(見起訴狀第 236 條)，然而，一如所見，由於其自身在利用該土地方面的過錯，該租賃批給於 2015 年 3 月 30 日被宣告失效，隨後該決定又獲本終審法院 2019 年 1 月 31 日(第 62/2017 號案)的合議庭裁判的確認。

結合在本案中已被“認定”的“事實事宜”(一如所見，這些事實並沒有遭到質疑，也沒有必要予以變更)，我們認為顯然沒有任何理由認定原告/

現上訴人遭受了——或者可以預見其將會遭受——任何“損害”或“損失”。

要留意的是，原告自 1988 年起(在該土地以租賃形式被批給之後)就“占用了”上述面積為 7000 平方米的土地，而根據已認定的事實，原告在那幅土地上什麼都沒有做，只是接連不斷地以“經濟衰退導致資金流動性不足”、“房地產領域的困難”、“房地產市場危機”為由來為自己未能在合同訂定的時間內利用該土地進行解釋，之後，又提出“改變土地用途”的請求，打算建造一座 59 層的大樓——而最初在批給合同中約定的是建造一座 6 層的大樓——而這項請求不出所料地沒有獲得批准，而在作出上述“失效宣告”之前，原告自己也沒有(再)採取任何其他重要的舉措。

然而，儘管如此，原告卻還是(就好像這是最自然不過的事情一樣)毫無顧忌地以其本可以通過出售那座 6 層的大廈所獲得的金額為基礎來計算所要求的賠償金額，而那座大廈甚至連建築計劃都沒有獲得批准……

可以說，原告居然沒把那棟據稱要修建的 59 層大樓作為計算賠償金額的基礎，這也足以令人稱奇了……

儘管給予高度的尊重，但我們還是認為，這種做法顯然是(徹底的)“脫離現實”且“毫無分寸”。

試問，原告提出——並(更為關鍵的是)證明——了自己確實具備建造任何東西的經濟與財務能力嗎？

原告提出——並證明——了任何有關具體投資以及實際遭受的損害和損失嗎？

在已認定的事實中，根本沒有任何資料顯示原告曾在這幅土地上搭建過哪怕是一間簡陋的棚屋或是一頂帳篷……

那麼，既然原告因(既經證實的)自身過錯而在承租的土地上碌碌無為，又如何能期望獲得 329,830,000.00 澳門元的賠償呢？

如果原告的請求成立，那麼可以說，這真的是一種從行政當局那裡不勞而獲的方法……

這樣(況且，如果說有什麼“損失”的話，那也一定是澳門特別行政區的公共當局及其居民所遭受的，因為他們被剝奪了本可以在這幅土地上進行

其他利用的機會)，現上訴人顯然沒有任何理由，因此，只能裁定本上訴理由不成立。

決定

四、綜上所述，根據文內所載的理由，合議庭通過評議會裁定上訴敗訴，確認被上訴的中級法院合議庭裁判。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費訂為 20 個計算單位。

作出登記及通知。

澳門，2025 年 7 月 11 日

法官：司徒民正（裁判書製作法官）

何偉寧

宋敏莉