

(譯本)

第 434/2015 號案

(司法上訴卷宗)

日期：2016 年 7 月 7 日

主題：

— 嗣後文書

— 土地批給的失效

— 欠缺理由說明

— 被限定的行政活動

摘要

— 《行政訴訟法典》第 68 條第 3 款明確規定，上訴人可以就其請求陳述嗣後知悉的有關其請求的新依據，或明確縮減有關其請求的依據。

— 既然《行政訴訟法典》已經規定了提出嗣後知悉的新上訴理由的專門地方，那麼就完全沒有理由補充適用《民事訴訟法典》的規定了。

— 根據《行政程序法典》第 114 條的規定，對以任何方式全部或部分

(譯本)

否認、消滅、限制或損害權利或受法律保護之利益，又或課予或加重義務、負擔或處罰之行政行為，應說明理由。

—說明理由之義務的宗旨是讓行政相對人瞭解行政決定所基於的事實和法律理由，或者說，讓行政相對人瞭解行政實體的認知和評價過程，以便可以在接受決定或通過法律途徑對其提出質疑之間作出選擇。

—“只要闡述了導致作出行為的事實和法律理由，不論所提出的理由是否準確或正確”，都算是履行了該義務。

—新《土地法》規定了兩種宣告城市土地批給失效的情況，分別是：

1. 未在規定的期間內完成土地利用(第 10/2013 號法律第 166 條)；以及

2. 臨時批給期間屆滿，而批給未轉為確定(第 10/2013 號法律第 48 條第 1 款及第 52 條)。

—對於第一種情況，《土地法》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(第 10/2013 號法律第 104 條第 5 款)。

—但第二種情況則不同，除了臨時批給失效之外，立法者沒有規定其它可能。

(譯本)

—一旦土地的臨時批給期間屆滿，而批給又未轉為確定，那麼不論承批人是否有過錯，又或者此前是否曾以未在訂定的期間內完成土地利用為由宣告失效，都將發生臨時批給的失效。

—新《土地法》第 166 條第 1 款(一)項的意思很清楚，即因未在訂定的期間內完成土地利用而導致的臨時批給的失效不取決於是否曾經科處罰款，沒有任何一處規定要宣告失效必須事先科處罰款。

—在行使自由裁量權時出現明顯錯誤或完全不合理情況，以及違反善意、平等、公正、保護信任和適度原則在被限定的行政活動中不能成立。

裁判書製作法官

何偉寧

(譯本)

第 434/2015 號案

(司法上訴卷宗)

日期：2016 年 7 月 7 日

上訴人：Sinca — Sociedade de Indústrias Cerâmicas, Limitada

被上訴實體：行政長官

澳門特別行政區中級法院合議庭裁判：

一、概述

Sinca — Sociedade de Indústrias Cerâmicas, Limitada，身份資料詳載於卷宗，針對 2015 年 3 月 30 日的行政長官批示提起本司法上訴，該批示宣告一幅位於氹仔北安填海區之面積為 7,000 平方米，編號為“D 地段”，標示於澳門物業登記局 B111A 冊第 118 頁第 22.139 號的土地之租賃批給合同失效。上訴人之上訴總結如下：

1. 行政長官閣下於 2015 年 3 月 30 日在運輸工務司司長 2015 年 3 月 17 日同意第 53/2013 號案中提出之建議的意見書上作出批示，根據《新土地法》第

166 條第 1 款第(一)項及第 215 條的規定宣告本案土地之批給失效。由於 25 年之租賃期間已於 2013 年 10 月 26 日屆滿且有關批給仍為臨時，依據敘述，該批給因不符合《新土地法》第 49 條第 1 款所規定之要件而不可續期。

2. 宣告批給合同失效是基於這樣一個理解：雖然已有一次明示批准延長利用的期間，但未能按合同訂定的條件利用土地的事實仍可歸責於承批人。
3. 上述理解是基於批給人對載於預審卷宗之事實作出的評價，該評價是主觀的，且承批人認為此評價在行使自由裁量權時存在明顯錯誤或屬絕對不合理行使自由裁量權。
4. 延長土地利用期間的申請於 1989 年 11 月 29 日提出，同時提出的還有更改待建樓宇規模的申請。上述第 43/SATOP/94 號批示之理由闡述第 2 點明確指出，期間之延長由北安填海區基礎設施施工的延誤導致，特別是由批給人負責的鋪路、水網、下水道及公共照明工程。有關延長旨在將延誤對承批人造成的損失降至最低。
5. 正是由於行政當局認為承批人於 1989 年 11 月 29 日所主張的理由屬合理，前者才透過第 43/SATOP/94 號批示批准將土地利用的期間延長 24 個月至 1996 年 5 月 11 日。
6. 如果修訂批給程序持續了 5 年才完成，因 43/SATOP/94 號批示直至 1994 年 5

月 11 日才被刊登于澳門政府公報，可以肯定的是有關拖延不完全是承批人的責任，行政當局也沒有對此作任何證明。

7. 雖然因土地利用期間的延長以及更改批給用途（間接原因）而對承批人處以罰款，根據以上所述，這些情況不完全由可歸責於承批人的事實導致。
8. 因此，直至第 43/SATOP/94 號批示批准的延長利用期間屆滿（1996 年 5 月 11 日）為止，行政當局都不能說未利用土地之事實可歸責於承批人，或承批人提出之理由不合理且不屬於超出承批人控制範圍的重要事實。
9. 即便在第 43/SATOP/94 號批示規定的利用期間屆滿前，早在 1994 年 10 月 17 日，承批人因當時澳門經濟不景氣而面臨一些困難，同時，對有關草案核准的拖延也對承批人向銀行融資構成阻力。
10. 上述事實被行政當局明示確認。
11. 1996 年 4 月 10 日，承批人向批給人遞交新的申請，告知其由於不動產業出現的極大困難，對批地的利用計劃的進程有所延誤。
12. 上述困難在不動產業界持續，且正如上述第 17 條所述，這些困難因中央政府自 1995 年起採取的宏觀經濟再調整政策及 1997 年席捲亞洲的經濟危機而變得更加嚴重，行政當局不可如在本案中這樣低估這些困難。
13. 因此行政當局不可稱那些阻礙在上述期間利用土地的事實沒有被適時作出

通知。

14. 另一方面，有關如果承批人在修訂批給後或在 1996 年 5 月屆滿的新期間被批出後立即對有關土地進行利用，相關工程已經完工且不會受到金融危機影響的說法是完全缺乏理據的。
15. 因此，被上訴行為出現因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而違反法律的瑕疵，根據《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 d 項的規定，本案之決定出現該瑕疵，請求尊敬的法官閣下依法撤銷決定。
16. 正如行政當局清楚知道的，澳門經濟在 1997 年的金融危機到來前已陷入危機，後者不過是雪上加霜。行政當局低估已被其認定為屬重要之事實是沒有意義的。
17. 批給人認為，如果承批人在合同規定的期間內對土地進行利用，則可根據批給地段所在區域的都市發展新計劃申請更改土地用途，在尊重更好的見解的前提下，我們認為批給人的這種想法是站不住腳的。
18. 因此，出於相同的原因，被上訴的行為出現因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而違反法律的瑕疵，根據《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 d 項之規定，本案決定沾有該等瑕疵。
19. 眾所周知，由於受 1997 年亞洲大危機的影響，加上“回歸”前出現的不安定

現象及2003年席捲特區的SARS疫情，澳門經濟疲軟的狀況至少持續到2004年。

20. 無論如何，承批人通知了行政當局經濟危機對土地利用的影響，於2003年8月7日申請將土地的利用期間延長24個月。

21. 通過第21條所指之承批人與行政當局的一名技術員之間於2003年9月17日的會議我們可以得出結論：行政當局接受了承批人主張的至少到當日為止無法對本案之土地進行利用的理由。

22. 承批人的確未立即提交經土地工務運輸局技術員告知為延長土地之利用期間須立即提交之建築計劃。

23. 然而，從2003年9月17日的會議上達成的共識可知，該技術員沒有告知承批人有關延長申請只有在上述計劃被提交及核准之後才會被審理。

24. 行政當局也沒有以任何其他形式跟進承批人之申請。

25. 雖然澳門的經濟形勢自2004年以來隨著博彩業經營權的開放總體有所好轉，但在利用有關土地方面情況並沒有得到改善。

26. 這是因為澳門的區域競爭力因上述原因日漸式微，這導致承批人的工業開發及1至5層的對外銷售變得越來越困難。

27. 因此，已證明由於明顯超出承批人控制的事實，至少到2006年為止承批人

都無法對有關批地進行利用。

28. 行政當局不能對上述事實置若罔聞，尤其是批給之溢價金 14,671,150.00 澳門元已被全額支付。

29. 行政當局同樣不能忽視的事實還有：自 2006 年政府準備將北安填海區之規劃更改為主要針對居住及商業一事被公佈後，對有關批地進行工業用途之利用已沒有意義。

30. 北安區 A 地段的街道準線圖顯示這幅土地為居住用途。正如運輸工務司司長作出的公開聲明，特別是於 2007 年 6 月在立法會所作之聲明確認政府實際上有意圖更改北安區的規劃。

31. 行政當局同樣不可忽視的情節還有，於 2008 年展開公開討論的《澳門城市概念性規劃綱要》證明批地所處區域將用於商業及居住用途。

32. 行政當局不能忽視的事實還包括透過 2008 年 7 月 23 日第 00709/DPU/2008 號公函通知承批人如對批地的城市化規劃之分析未完成，則不能發出街道準線圖。

33. 行政當局不能忽視的情節還包括，雖然已公開宣布《北安填海區規劃》將更改為居住及商業用途，承批人於 2008 年 6 月 9 日提交第 T-4084 號申請後，行政當局僅發出街道準線圖，指出有關區域用作工業用途，但從未根據土地

發展諮詢小組之建議對承批人之申請作出回應或向其提出任何可行之解決方案。

34. 行政當局明確承認未完成根據《土地法》第 121 條之規定展開的程序，而是依據法律將更改土地用途之申請呈交予行政長官閣下作自由裁量。

35. 行政當局保持沉默及不作為的姿態，不通過新的《北安填海區規劃》，也不回應承批人的催告，尤其是 2011 年 5 月 9 日之申請，在該申請中承批人請求對北安區城市化的新規劃作出澄清。

36. 行政當局也沒有跟進承批人 2011 年 7 月 17 日提交的第 T-7084 號申請，該申請包含對根據批給合同興建一幢 6 層樓高的工業大廈的預先研究及申請有關批地的新街道準線圖。

37. 然而，行政當局不斷釋放出矛盾的信號，例如，當局透過 2011 年 5 月 25 日第 0712/CAR/02.01.199/2748/2011 號公函通知承批人，為了不影響衛生規劃的實施及不給新規劃製造障礙，在新的《北安填海區規劃》完成及公佈前，不應按照原有規劃（工業用途）發展有關地段。

38. 接著當局透過第 393/6038.04/DSODEP/2011 號公函通知承批人由於其“未遵守與土地之用途和利用以及利用期間有關之條款（第三及第五條），因此須接受合同所規定之處罰，例如罰款（第七條）及宣告合同失效（第十三

條)或解除(第十四條)。”

39. 在尊重更好的見解的前提下，宣告批給合同失效(被上訴行為)顯示出該行為的明顯矛盾。

40. 綜上所述，承批人相信被上訴的決定沾有因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而違反法律的瑕疵，請求尊敬的法官閣下作出如上宣告。

41. 同樣，基於上述原因，被上訴的決定違反《行政程序法典》第8條、第7條及第5條所規定的善意原則、公正原則及適度原則。

42. 鑑於《北安填海區規劃》仍處於修訂中，因此上訴人在2008年7月29日的繼續確認有關土地之工業用途的街道準線圖發出後沒有立即對該土地進行工業用途利用的選擇應同樣被視為合理。

43. 特別是因為行政當局未根據《土地法》第121條的規定完成已展開的程序，而是將更改土地用途之申請呈交予行政長官閣下作自由裁量。

44. 事實上，行政當局作出的通知顯示其認為為了不影響衛生規劃的實施及不給新規劃製造障礙，在新的《北安填海區規劃》完成及公佈前，不應按照原有規劃(工業用途)發展有關地段。

45. 綜上所述，承批人認為，除應有的尊重外，被上訴實體認為承批人提出的理

由不能作為不對土地進行利用的合理解釋，這種理解是錯誤的。因此，被上訴決定出現因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而違反法律的瑕疵，以及違反善意原則、公正原則及適度原則。因此，在尊重更好的見解的前提下，有關決定應被依法撤銷。

46. 可以看出，與本案相比，行政當局對於幾個與本案土地之情況十分相似的批地案的處理要公正及適當的多。

47. 按照 2010 年 5 月 12 日第 095/DSODEP/2010 號報告書所規定的標準來分析上述案件，這些案件都屬於“嚴重”及“非常嚴重”的情況，因為他們皆因據稱可歸責於承批人之事實而導致未遵守利用期間。儘管如此，行政當局仍決定延長有關利用期間；或在批給期間已屆滿但批給未轉為確定的情況下，儘管已作出失效宣告，仍決定將土地重新批給相同之承批人。

48. 考慮《行政程序法典》第 114 條第 1 款 e 項的規定，在尊重更好的見解的前提下，行政當局負有說明理由的特別義務，以解釋為何對本案之批地區別對待，因其在基於解釋或適用相同之原則、法律及合同規定以及基於相同之理由去解決上述與本案大致相同之案件時，以有別於在這些案件中採取之做法作出決定。由於被上訴的決定沒有履行有關義務，因此出現因無說明理由而引致的形式上的瑕疵，應被依法撤銷。

49. 另一方面，與私人產生關係時，公共行政當局應遵循平等原則，不得因被管理者之血統、性別、種族、語言、原居地、宗教、政治信仰、意識形態信仰、教育、經濟狀況或社會地位，而使之享有特權、受惠、受損害，或剝奪其任何權利或免除其任何義務。
50. 在一些案件中—例如上述之案件—對土地的利用沒有完成甚至沒有開始，行政當局的做法一直是不宣告合同失效，而是與承批人協商修訂合同以允許對土地的利用。這讓承批人相信其會得到與其他承批人相似之處理方式。
51. 因此可知行政當局在處理明顯類似的問題時有兩種衡量方式。
52. 行政當局應以平等方式處理類似的問題，因此也應給予承批人一個附加期間以對有關批地進行利用。否則，應以客觀、透明及公開的方式陳述及證明儘管以相同標準分析所有案件，存在有效理由使其以不同方式對這些案件作出處理。
53. 由於行政當局沒有這麼做，被上訴的行為違反《行政程序法典》第5條規定的平等原則，在尊重更好的見解的前提下，有關行為應被依法撤銷。
54. 根據批給合同第十三條第1款a項的規定，第七條規定之加重罰款的期間屆滿後，合同失效。
55. 第七條第1款規定：“如不遵守第五條所訂定之期間，除獲甲方接受之具適

當解釋之特殊理由外，（...）乙方每延誤一日須被處以罰款（...）直至 60 日為止；如延誤超過這一期間直至最多 120 日，須被處以最多為該金額兩倍之罰款”。

56. 該條第 2 款規定：“如屬不可抗力或其他經證明超出乙方控制範圍之重要事實的情況，乙方可免除上款所指之責任”。

57. 由此可知，根據合同條款規定，對於沒有遵守土地的利用期間一事，承批人有可被適時、明示及暗示接受的合理理由（經證明超出其控制範圍之重要事實）。

58. 因此，由於缺少法律及合同依據，不可宣告批給合同失效。

59. 行政當局在其與承批人及其代表建立的關係中所做的行為一直顯示前者默認接受導致不遵守批給合同第七條第 1 款所指之期間的特別理由，因為直到 2011 年 5 月 31 日為止批給人從未警告承批人相反之情況，這已使我們可以得出如下結論：即便假設根據此情節有理由宣告合同失效，該理由也已經得到補正，否則將違反《行政程序法典》第 8 條規定之善意原則及保護信賴原則。

60. 根據批給合同第十三條第 1 款 a 項的規定，加重罰款的期間屆滿後，合同失效。

61. 然而，承批人從未因不履行批給合同之條款而被處以任何一般或加重罰款。

正如第 43/SATOP/94 號批示所訂定的那樣，為宣告合同失效之效力，罰款是強制性的而非可選擇性的，因罰款具有忠告性的催告作用，不作出罰款就不會出現確定不履行，而僅構成《民法典》第 797 條第 1 款 b 項規定的債務人遲延。

62. 行政當局不得主張給付中之利益喪失，因給付中之利益是否喪失應依客觀標準認定（《民法典》第 797 條第 1 款 a 項及第 2 款）；且行政當局的一切行為可讓人毫無疑問地得出以下結論：行政當局一直從給付中獲利，直到 2011 年 5 月 31 日作出與之前做法完全相悖之行為，即通知承批人其欲宣告批給合同失效。

63. 同樣地，這意味著行政當局不能突然宣告批給合同失效，否則將違反善意原則及保護信賴原則。

64. 至少到 2011 年 5 月 31 日為止，行政當局從未指出將會因承批人未根據合同條款利用土地而對其作出處罰。

65. 正如我們已看到的，在一些其他個案中，尤其是前面所提到的那些案件中，行政當局不認為未在公司訂定之期間內利用批地屬違反法律，這必然是因為行政當局知道導致土地利用未得以進行的原因是甚麼。

66. 除應有的尊重外，從行政當局的行為似乎可以得出，至少從 2008 年起，當局就想將本案之土地用作他途，特別是因為已收取了 14,671,150.00 澳門元的溢價金（我們認為其欲將該款項據為己有），因此主張批給失效，因之前之情況已無利可圖。
67. 行政當局同樣因未對批給合同之履行行使其控制權而違法，因而使承批人確信當局將會允許其對土地進行利用，而不是現在要做的宣告失效。
68. 同樣地，承批人於 2008 年 6 月 9 日提交請求更改批地用途的第 T-4084 號申請書（文件 15）後，行政當局作出了違法行為，因當局未完成根據《土地法》第 121 條之規定展開的程序，而是將更改土地用途之申請呈交予行政長官閣下作自由裁量。
69. 行政當局公開傳遞之信息使承批人產生了合理期望，該等期望被行政當局在與承批人所建立的關係中作出之具體行為完全推翻。
70. 行政當局已經宣佈新的《北安填海區規劃》已在籌備中，該區規劃將從以工業用途為主更改為以居住、商業及服務業為主導。因此行政當局要求按照原計劃利用土地是不合理的。
71. 另外，如果行政當局於 2006 年或 2007 年開始進行新《北安填海區規劃》的修訂程序，則從該時起不得將任何責任歸於承批人，因後者是因為土地的

原用途已過時且與上述籌備中之規劃完全脫節才不對土地進行利用。

72. 自從 2006 年或 2007 年行政當局開始進行新《北安填海區規劃》的修訂程序

的那一刻起，本案土地之批給期間應中止計算直至新的規劃被核准為止。

73. 如果行政當局因任何理由未完成新《北安填海區規劃》的修訂程序，這僅僅

是因為當局的怠惰及效率低下，因從宣稱該程序展開至今已過十年。因此，

也不能將任何未對土地進行利用的責任歸咎於承批人。

74. 承批人於 2008 年提交更改土地用途之申請後，是行政當局告知承批人，在

《北安填海區規劃》確定前不能更改本案土地之用途；承批人應等待有關

規劃之修訂程序完成，如承批人之計劃與所確定之要件相符，則更改用途

之申請可獲通過。

75. 如行政當局及時完成新《北安填海區規劃》並對 2008 年提出的更改用途請

求作適當跟進，為期 24 個月的利用土地期間將可以在批給的初始期間屆滿

日（2013 年 10 月 27 日）前完成。

76. 在承批人於 2011 年 7 月 17 日提交請求核准根據有關土地的工業用途所作

的預先研究的第 T-7084 號申請後，行政當局作出了一個錯誤的行為，即宣

告批給失效。

77. 如行政當局對承批人之上述請求作了適當跟進，為期 24 個月的利用土地期

間將可以在批給的初始期間屆滿（2013 年 10 月 27 日）前完成。

78. 綜上所述，被上訴的決定違反行政當局之善意原則及保護信賴原則。

79. 根據《民法典》第 11 條第 1 款的規定，本案之情況應適用 1980 年 7 月 5 日

第 6/80/M 號法律（《舊土地法》），因為所有為著被上訴行為之效力而被
認定為重要之事實都發生於《新土地法》生效前。

80. 不論如何，如認為適用《舊土地法》，則被上訴的行為違反該法律第 166 條
第 1 款 a 項的規定；如認為適用《新土地法》，則被上訴的行為違反該法
律第 166 條第 1 款 1 項的規定。

81. 因此，無論認為適用前者還是後者，被上訴的行為都違反上述規定，因兩個
規定都涉及合同的期間及規定（在本合同中對這些方面都有規定）且將處
以罰款之需要作為催告之前提，以使遲延轉化為不履行，該等罰款從未被
作出。

82. 行政當局也沒有透過任何其他方式催告承批人履行合同。

83. 因此，被上訴的行為違反《舊土地法》第 166 條第 1 款 a 項的規定。

84. 如法院不同意以上見解，被上訴的行為違反《新土地法》第 166 條第 1 款 1
項的規定。

85. 被上訴的行為還違反第 095/DSODEP/2010 號指引，這是因為，存在不對土

地進行利用的合理理由，因此不能宣告批給失效，而應按照上述報告書的規定先給予一個附加期間以完成對土地的利用。

86. 不同於2011年12月28日第361/DSODEP/2011號報告所載，將本案土地之情況歸納於等級4) (“批給之剩餘期間不足5年”) 及其作參考之效力(見載於上述報告之本案情況描述表內的“評論”欄) 是毫無意義的。

87. 事實上，由於本案土地的利用期間為24個月，因此提出5年之期間是沒有意義的，因為該期間僅對評估載於預審程序的第095/DSODEP/2010號報告書第7頁之表內所指的大型項目(見範疇4)的不履行情況屬重要，對於這些項目來說合同所訂定之利用期間必然超過24個月。

88. 在尊重更好的見解的前提下，當利用土地的24個月之期間在第361/DSODEP/2011號報告作出之日(2011年12月28日)屆滿，評估就沒有任何意義了。

89. 如對不履行之嚴重性的評估標準來自2010年5月12日第095/DSODEP/2010號報告書，則該24個月之期間顯然應自該報告書作出之日開始計算!

90. 也就是說有關24個月之期間，按照正確時間計算，即從2010年5月12日起計，將於2012年5月12日屆滿，而此時該批給25年的初始期間(至2013年10月27日)仍未屆滿。

91. 由於自第 095/DSODEP/2010 號報告書作出之日（即 2010 年 5 月 12 日）開始計算，24 個月之期間屆滿時批給的初始期間仍未屆滿，因此未能符合第 361/DSODEP/2011 號報告所述之情況 3），僅剩下根據該報告書所述屬“不太嚴重”的違反之情況 7），因此應給予一個“合理期間”以完成有關工程。
92. 或者，應與承批人展開友好協商以尋求公正及適度的解決方案，以做到體現適度原則的適當、需要及平衡等方面。
93. 只有當承批人不遵守給予其的合理附加期間時才可根據 2010 年 5 月 12 日第 095/DSODEP/2010 號報告書的規定立即展開將土地歸還行政當局之程序。
94. 只要行政當局對承批人於 2008 年提出的更改用途申請或於 2011 年 7 月 17 日提交的第 T-7084 號預先研究作出適當的跟進，就不會出現所謂的“非常嚴重”3）的情況。
95. 在這兩種情況中，如果行政當局對承批人之申請作出適當跟進，上述 24 個月的利用土地期間將可以在批給的初始期間屆滿（2013 年 10 月 27 日）前完成。
96. 由於行政當局沒有作出有關跟進，被上訴的行為違反 2010 年 5 月 12 日第 095/DSODEP/2010 號報告書以及公正原則及適度原則，因此，在尊重更好的見解的前提下，被上訴的行為應被撤銷。

97. 根據土地委員會第 108/2014 號意見書，行政當局還想要主張根據第 16/2004

號行政法規第 13 條及有關合同第十三條第 3 款的規定將已繳納的一切溢價

金及有關利息（共 14,671,150.00 澳門元）據為己有。

98. 由於被上訴的行為沒有明示宣告已繳納的溢價金喪失，因此，在尊重更好的

見解的前提下，被上訴的決定不具此效力。

99. 倘若法院不認同上述見解，應認為第 16/2004 號行政法規第 13 條之內容違

法，不可產生法律秩序上之效力。因為該規定對所有權作出限制，而所有

權作為與內部規範來源及《澳門基本法》第 40 條之架構的法律制度有關的

基本權利，根據第 13/2009 號法律第 6 條第 1 項的規定，僅得由正式法律予

以規範。因此，在尊重更好的見解的前提下，被上訴的行為在此部份也應

被撤銷。

*

被上訴實體被依規定傳喚，於卷宗第 230 頁至第 295 頁作出答辯（有關內容在此視為完全轉錄），認為上訴理由不成立。

*

上訴人與被上訴實體提交非強制性陳述，基本維持已表明之立場。

*

檢察院發表以下意見：

“在起訴狀及卷宗第971至1056頁之非強制性陳述中，上訴人SINC — Sociedade de Indústrias Cerâmicas, Limitada 對本上訴之標的批示連續提出以下十個瑕疵（見附於本案之行政程序第732頁）：

- a) 因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而違反法律；
- b) 違反《行政程序法典》第8條、第7條及第5條所規定的善意原則、公正原則及適度原則；
- c) 因無理由說明而導致的形式上的瑕疵；
- d) 違反《行政程序法典》第5條規定的平等原則；
- e) 違反《行政程序法典》第8條規定的行政當局善意原則及保護信賴原則；
- f) 違反《舊土地法》第166條第1款a項的規定或《新土地法》第166條第1款1項的規定；
- g) 違反2010年5月12日第095/DSODEP/2010號指引；
- i) 違反《行政程序法典》第7條規定的公正原則及適度原則；
- j) 喪失已繳納的溢價金之決定違法。

*

1. 首先要強調的是上訴人作為批地之持有人，從未對該土地投入分毫，在自1988

(譯本)

年 10 月 27 日(第 88/SAOPH/88 號批示公佈之日期)起計的整個 25 年之批給期間內，
上訴人從未啟動對該土地的利用 (起訴狀第 1 條)。

因此，根據第 6/80/M 號法律第 49 條及第 10/2013 號法律第 44 條的規定，第 88/SAOPH/88 號批示所指之經 1994 年 5 月 11 日第 43/SATOP/94 號批示檢查之批給必須一直是臨時性的 (起訴狀第 11 條)。

在十分尊重不同見解的前提下，我們傾向認為雖然利用期間及批給本身之期間已於 2014 年 3 月 1 日第 10/2013 號法律生效前屆滿 (該法律第 223 條)，根據該法律第 215 條的規定且由於有關批給在 25 年之期間內一直屬臨時，仍由該法律對批給作出規範。

*

2. 很明顯，1994 年 5 月 11 日第 43/SATOP/94 號批示應上訴人請求慷慨訂立的 2 年之利用期間已過，而事實上上訴人從未提交經土地工務運輸局技術員提醒屬延長利用期間之申請的必要條件的建築計劃 (起訴書第 21 條、90 條及 91 條)。

起訴狀第 48 及 49 條所指之預先研究及說明分別於 2011 年 7 月 19 日及 2011 年 7 月 27 日被提交 (卷宗第 124 至 126 頁及第 127 至 131 頁之文件)，上述提交日期已超過 2011 年 5 月 31 日第 393/6038.04/DSODEP/2011 號公函指定的 30 日之期間 (卷宗第 122 至 123 頁之文件及起訴狀第 46 條)。

(譯本)

以上事實清楚無疑地顯示，行政當局對於上訴人於 2003 年 8 月 7 日提出的將利用期間延長 24 個月的請求不具決定義務（卷宗第 102 至 103-A 頁之文件及起訴狀第 19 條）。

於 2008 年 6 月 9 日提交的（卷宗第 112 至 113 頁之文件）起訴狀第 33 至 35 條所指之更改用途申請及未忠於原計劃之建築計劃不僅明顯違反當時對批地有效之街道準線圖，還對決定免除公開競投之公共利益構成重大且應受譴責之違背。

事實上，上訴人承認已知行政當局之立場（起訴狀第 37 條及卷宗第 117 至 118 頁之文件）。不論如何，上訴人沒有對行政當局駁回上述申請之立場作出反應。

2008 年 7 月 29 日向上訴人發出的含有起訴狀第 40 條所指之信息的街道準線圖無疑顯示出行政當局已堅決駁回更改批給用途的申請（起訴狀第 33 至 35 條）。

因此，土地工務運輸局不必將上述申請呈交行政長官審理，因該申請與當時生效之街道準線圖相抵觸且與公共利益相悖，因此呈交有關申請明顯屬浪費時間且違反訴訟經濟原則。

顯然，本案之批示不存在對（上訴人）任何延長利用期間的請求的默示駁回，也與早已結束之利用期間無關，而僅僅是宣告批給合同失效。

*

3. 第 6/80/M 號法律第 55 條第 1 款僅對確定性批給的續期作出規範，而第 10/2013

(譯本)

號法律第 48 條第 1 款堅決禁止臨時批給的續期（注意：上述第 48 條第 2 款所指的唯一例外的情況毫無疑問並不適用於本案）。

第 6/80/M 號法律第 103 條堅定且清楚地規定：在臨時批出的期間內，承批人應遵守與地段利用有關的法律及合同規定。第 10/2013 號法律第 103 條複製了上述規定的文字內容以規範利用的義務。

參閱第 6/80/M 號法律、第 10/2013 號法律以及上述批給合同之完整內容後，我們可以肯定沒有任何法律規定或合同條款接受批給期間的中止或延長；根據第 10/2013 號法律第 104 條第 5 款的規定，只有利用的期間可以被中止或延長，前提是有不可歸責於承批人且行政長官認為充分的理由。

根據第 10/2013 號法律第 166 條第 1 款及《民法典》第 320 條的規定，我們認為批給期間本身不能被中止或延長。也就是說不能中止或延長批給的期間。

根據第 10/2013 號法律第 166 條第 1 款及第 6/80/M 號法律第 166 條第 2 款的規定，我們認為立法者建立了這樣一個規則：當未能在最長為 25 年的批給期間內完成對土地的利用，任何臨時租賃批給都將不可避免的強制失效（第 10/2013 號法律第 47 條第 1 款及第 6/80/M 號法律第 54 條第 1 款的規定）。

因此，我們認為，毫無疑問，只要出現批給期間內未完成利用的客觀事實，第 167 條賦予行政長官的宣告失效的權力即被限定。

(譯本)

然而，這並不代表第 6/80/M 號法律及第 10/2013 號法律不遵守罪過原則（可歸責性）或與善意原則無關—該原則是貫穿及指引澳門整個法律體制的原則。

事實上，第 10/2013 號法律第 66 條、第 75 條第 1 款 1 項及第 104 條第 5 款規定考慮“不可歸責於承批人的理由”，且賦予行政長官評價及決定承批人所主張之理由是否充分的自由裁量權。

對第 10/2013 號法律第 166 條第 1 款、第 104 條第 4 及第 5 款以及第 139 條進行解讀，並以《行政程序法典》第 3 至第 5 條及第 7 至第 8 條所規定的一般原則為指引，我們認為：如果行政長官已根據第 104 條第 4 款之規定及為該款之效力認為承批人主張的理由充分，且將超過批給期間，則也許可以認為該情況是上述規則之例外情況。

我們還認為有關批給的期間在根據第 104 條第 4 款的規定被中止或延長的利用期間屆滿前屆滿的見解不應被接納，否則法律制度的連貫性會遭到破壞，這是非常可惜的。

不論如何，毋庸置疑，對於所有根據第 104 條第 5 款的規定所批准的中止或延長不超過批給期間的案件或中止或延長利用期間的申請已被批示駁回的案件來說，如有關利用未在批給期間內完成，必須宣告批給失效，且此為唯一合法的做法。

綜上所述，在批給期間內未完成對土地的利用將不可避免地導致批給失效，除非出現有關規則（當未能在批給期間內完成對土地的利用，任何臨時租賃批給都將不可

(譯本)

避免地強制失效) 之上述例外情況。

不論如何，第 104 條第 5 款賦予行政長官決定理由是否充分的自由裁量權與宣告第 10/2013 號法律第 166 條第 1 款規定的失效之權力受限定的性質無關。

順著這一思路，我們回到本案中，我們不認為宣告上訴人為持有人之批給失效有何不妥。被上訴的批示不是源自行使自由裁量權，而是一個受限定的行為，因為宣告失效是唯一的合法解決方案。

由此可知，上訴人的第一個理由—主張因在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而違反法律—無疑是不成立的。

*

4、在澳門的法律體制中，具有關於善意原則、公正原則、適度原則、平等原則及保護信任原則的範圍和意義的學說。(例如，Lino Ribeiro 及 José Cândido de Pinho 合著：《Código de Procedimento Administrativo de Macau – Anotado e Comentado》，第 82 頁及後續數頁)

可以確定的是所有上述原則只對行使自由裁量權適用，而不適用於受限制的行為(見上述作者及著作)，終審法院正是按此意思在第 54/2011 號案中作出以下合議庭裁判：對於法定的行為，行政當局沒有自由裁量空間或是決定的自由，因此，所提出的存在違反善意、平等、適度或公正原則情況的觀點不能成立。

(譯本)

因此，鑒於被上訴批示具有受限制行為的性質，我們認為其無論如何都沒有違反善意、公正、適度、平等及保護信任原則，因為在法律上不可能違反該等原則。

關於現審查的批示違反平等原則的爭辯，我們作如下補充：

—如果在起訴狀及陳述書中所指的情況與上訴人的情況不相同的話，則沒有理由適用該原則；

—相反地，如果情況真的相同，那麼不宣告失效的行政決定就必定是違法的，這樣一來，上訴人要求非法性平等的做法也是不正當的。

這正是終審法院在第 7/2007 號案中所作合議庭裁判中所說的：在行使受限制的權利過程中，並不存在違反平等原則，因為並沒有一項對非法性的平等權利。不能以平等原則來對抗合法性原則：當行政當局的一項非法行為並不賦予個人將來在相同情況中要求當局作出相同內容的非法行為的權利。

*

5、此外，我們完全贊成答辯狀的內容，認為毫無疑問地，上訴人從來沒有以善意行事。我們來看上訴人的行為：

5.1 — 在一年多的時間裏沒有開始作任何利用的情況下，上訴人首先做的是於 1989 年 11 月 29 日請求修改批給合同，將興建樓宇的體積由 1 層增加至 6 層(起訴狀第 8 條)，

(譯本)

5.2—1993 年 2 月 16 日，上訴人承認其忘記在為上述修改而開立的卷宗內提供一些資料(答辯狀第 34 條及第 40 條)：延誤了 3 年多的時間且無合理解釋，

5.3—1994 年 9 月 2 日的公函要求上訴人更正建築計劃，而上訴人直到 1996 年 4 月 10 日才作出答覆，通知將提交新的建築計劃(答辯狀第 58 條、第 69 條及第 40 條)：幾乎 20 個月無回應，且無合理解釋，

5.4—於 1995 年 12 月 5 日、1996 年 1 月 4 日及 1996 年 3 月 15 日，行政當局堅持不懈地向上訴人發出了 3 份公函，以使其意識到須履行利用期限(答辯狀第 64 條、第 66 條及第 68 條)。第 1 及第 2 份公函後被退回，這意味著上訴人要不就是無視將地址變更告知行政當局的義務，要不就是故意不提取該 2 份公函，

5.5—1996 年 6 月 3 日，行政當局通知上訴人利用期限已於 1996 年 5 月 11 日屆滿，同時要求上訴人提交重新延長期限及完成工程所需時間的申請(答辯狀第 75 條)。於 2003 年 8 月 7 日才對該公函作出答覆(答辯狀第 81 條)：7 年多的時間無回應，且無合理解釋，

5.6—須承認在 2003 年 9 月 17 日舉行的會議中沒有提交由土地工務運輸局技術員明確建議的建築計劃，而上訴人將其過錯歸責於技術員，以在起訴狀結論第 23 條中所說方式指責該技術員。

5.7—上述 5.4 點至 5.6 點所述的行政當局的行為可肯定地證明起訴狀結論第 67

(譯本)

條中的指控無疑是沒有根據且不合理的，

5.8—於2003年9月17日至2008年6月9日—於該日提交答辯狀第98條所指的及第99條至第135條所質疑的計劃，上訴人甚麼都沒有做：幾乎5年的時間無作為，且無合理理由，

5.9—自2008年7月29日發出街道準線圖(起訴狀第111條)起，直到2011年5月31日發出第393/6038.04/DSODEP/2011號公函為止(答辯狀第253條)，上訴人甚麼都沒有做：幾乎3年的時間無作為，且無合理解釋，

5.10—於2008年7月29日向上訴人發出街道準線圖導致在起訴狀結論第69條至第75條中宣稱的事宜必定缺乏任何理由且不能實現，

5.11—對該第393/6038.04/DSODEP/2011號公函的答覆在行政當局為此指定的30日期限過後才作出(答辯狀第254條)，且沒有提交任何合理解釋，

5.12—為使其投機意圖及無合理解釋的不作為合法化，上訴人有意識地編造了一系列沒有根據的指控，而被上訴實體在其答辯狀中對該等指控全部提出質疑，

5.13—上訴人25年來都沒有在批出的土地上投資過一分錢，違反了以免除公開競投方式批給的基本公共利益，即創造新的工作崗位、代替進口及增加出口。

我們的結論是，所有這一切都明顯且不容置疑地表明在批給的期限內，上訴人不但沒有表現出善意，同樣不具備正常的勤謹和忠誠來利用批出的土地，可見從批給一

(譯本)

開始其行為中就存在嚴重的不作為及背信情況。

根據權威的學說和司法見解(Lino Ribeiro 及 José Cândido de Pinho 上述著作，以及中級法院在第 693/2010 號、第 762/2013 號、第 598/2014 號及第 813/2014 號案中所作合議庭裁判)對上訴人的行為進行考量後，毫無疑問上訴人主張違反善意、公正、適度、平等及保護信任原則是沒有道理的。

*

6、被上訴批示在 2015 年 3 月 12 日的運輸工務司司長意見書上作出，只寫有“同意/Concordo”(見行政卷宗第 732 頁)。根據《行政程序法典》第 115 條第 1 款的規定，該批示贊同上述意見書中所載的所有事實及法律依據，並以該等依據作為自己的依據。

考慮到該意見書以及運輸工務司司長提到的報告書和土地委員會意見書的內容(行政卷宗第 732 頁至第 736 頁的文件)，我們認為被上訴批示足以使得並確保現上訴人知悉其事實及法律依據，並了解決策機關的思考過程。

為此，起訴狀第 116 條至第 156 條的內容顯示上訴人沒有否認知道有關批示的事實及法律理由，提出欠缺理由說明是因為行政當局沒有向上訴人解釋未宣告與其情況明顯相似的批給失效的理由。

之前，我們採用的是以下司法見解(葡萄牙最高行政法院於 1999 年 3 月 10 日在第

(譯本)

44302 號案中所作合議庭裁判)：理由說明是一個相對概念，取決於法定行為、行為的內容以及作出行為的情況，應能夠讓相對人知悉作說明之人是基於哪些事實及法律理由作出這樣的而不是其他的決定，不能脫離具體情況，並且鑒於個人具體情節，必須能夠使人了解及明白上述理由，特別是在行政程序中推動決策當局思考過程的理由。

因此，在我們看來，沒有任何法律規定、學說或司法見解要求行政當局在履行說明理由義務時必須就兩個或以上情況之間的差別作出解釋，雖然該等情況在表面上是相似的，但卻是相互獨立的，屬於不同的主體。

根據《行政程序法典》第 115 條第 1 款的規定，毫無疑問說明理由義務沒有規定行政當局必須向任何人展示及解釋就其他人的情況給出的解決辦法的決定性理由，即便有關情況表面上是相似的。

我們認為與資訊權相似，說明理由義務並不是用來滿足或取悅任何人的偷窺欲或好奇心的工具(Mário Esteves de Oliveira、Costa Gonçalves 及 Pacheco Amorim 合著：

《Código do Procedimento Administração - Anotado》，第 2 版，第 328 頁及第 340 頁)。

由此必然得出本案中不存在欠缺理由說明的情況。

*

7、第 6/80/M 號法律(舊《土地法》)第 166 條第 1 款 a 項規定，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 105 條第 3

(譯本)

款所指加重罰款繳付期限而仍未為之，將導致長期租借方式的臨時批給失效。

第 10/2013 號法律(現行《土地法》)第 166 條第 1 款第(一)項則規定，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，都必將導致臨時或確定批給失效。

本案例中，第 88/SAOPH/88 號批示第 13 條第 1 款 a 項規定，以該批示為憑證的批給合同在第 7 條規定的加重罰款期限過後失效，無須確實科處加重罰款。

因此，無論是法律規定還是合同條款都沒有規定確實科處加重罰款構成宣告批給失效的必要條件，由此可見行政當局在不科處加重罰款時表現出的寬容和善良並不妨礙其宣告失效，因此起訴狀結論第 61 條至第 81 條不成立。

上訴人 25 年來從未開始利用的事實，以及答辯狀中以令人信服的方式指出的上訴人的不作為、無知及投機意圖使人確信被上訴批示違反上述兩項法律規定的爭辯明顯沒有道理且不成立。

*

8、2010 年 5 月 31 日，行政長官在第 095/DSODEP/2010 號報告書(行政卷宗第 353 頁至第 358 頁背頁的文件)中作出“批准/Autorizo”的批示，該報告書為解決未被利用的批出土地的問題制定標準。

(譯本)

根據合法性原則，上指報告書中所載的、由該報告書中所作批示批准的標準僅規範在作出該批示當日仍失效的批給，而不適用於上訴人的批給，因該批給已根據合同第 13 條規定失效，否則會違反第 6/80/M 號法律第 166 條的規定。

另一方面，無論是複數行為，還是規範性行為，“批准/Autorizo”的批示自第 10/2013 號法律於 2014 年 3 月 1 日開始生效(該法律第 223 條)起便已失效，因為由該批示批准的報告書是根據第 6/80/M 號法律的規定作出的。

這意味著提出被上訴批示違反在第 095/DSODEP/2010 號報告書中所作的“批准/Autorizo”批示是沒有任何意義的，且該兩個批示之間倘有的不一致肯定是不重要的，也不能使有關批示無效。

*

9、根據第 10/2013 號法律第 168 條第 1 款的規定，在宣告批給失效後，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，行政當局沒有任何自由裁量權。

第 88/SAOPH/88 號批示第 13 條第 3 款規定，“合同失效導致土地以及其上所有的改善物被歸還給甲方占有，乙方無權獲得任何賠償...”。

因此，更有理由認為宣告批給失效不會為上訴人帶來請求返還已繳付的溢價金的權利，根據合同第 9 條的定義，有關溢價金是因未能利用而失效的批給合同的對待給

(譯本)

付。

因此，我們可以肯定，認為裁定上訴人喪失已繳付的溢價金的裁判違法的爭辯是不成立的。

綜上所述，我們建議裁定有關司法上訴的請求理由不成立”。

*

助審法官已依法作出檢閱。

*

本法院具有管轄權。

雙方當事人享有當事人能力及訴訟能力。

雙方具有正當性並被正常代理。

不存在妨礙審理案件實體問題的無效或其他抗辯情況。

*

二、事實

根據本案卷宗及有關行政卷宗內所載的人證及書證，得出下列重要的確定事實：

1) 透過公佈於 1988 年 10 月 27 日第 43 期《澳門政府公報》第二副

刊的第 88/SAOPH/88 號批示，批准以租賃制度及免除公開競投方式，將一幅位於氹仔北安填海區 D 地段，面積為 7,000 平方米的土地(以下簡稱為“承批土地”)批給將在澳門成立的一家有限責任公司的代表 **Cristina Neto Valente**，其與 **Chong Kon Kit** 同為這家公司的股東。

- 2) 根據批給合同第 2 條的規定，租賃的期限為 25 年，由簽訂作為有關合同憑證的公證書當日起計。
- 3) 由於一直沒有訂立公證書，因此根據經 7 月 29 日第 8/91/M 號法律第 1 條修訂的 7 月 5 日第 6/80/M 號法律(舊《土地法》)第 127 條的規定，上述合同以第 88/SAOPH/88 號批示作為憑證——這意味著租賃期限於 2013 年 10 月 27 日屆滿，可根據法律規定予以續期。
- 4) 根據合同(以下稱為“批給合同”)第 3 條規定，承批土地用作興建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。
- 5) 根據批給合同第 5 條第 1 款的規定，土地的總利用期限為 18 個月，由批准本合同的批示在《澳門政府公報》公佈當日起計。

- 6) 為執行 1988 年 5 月 7 日的承諾書，批給的眾申請人成立了“**Sinca – Sociedade de Indústrias Cerâmicas, Limitada**”公司，即現上訴人，轉由該公司在程序中替代 **Cristina Neto Valente** 及 **Chong Kon Kit**，具有承批人地位。
- 7) 根據批給合同第 9 條的規定，承批人已向行政當局全數繳付總額為 1,551,000.00 澳門元(壹佰伍拾伍萬壹仟元)的合同溢價金。
- 8) 1989 年 11 月 29 日，承批人向澳門政府申請修改有關批給，將興建樓宇的體積由 1 層改為 6 層，並修改建築面積，維持批給的工業用途，但將附加的 5 層用於商業化，以及延長利用土地的期限。
- 9) 根據於 1994 年 5 月 11 日《政府公報》公布的第 43/SATOP/94 號批示，承批人的請求以繳交罰款的方式獲得批准，土地利用的期限獲延長 24 個月至 1996 年 5 月 11 日。
- 10) 於 1994 年至 2004 年間，澳門的房地產行業一直處於困難之中。
- 11) 於 2008 年進行公開討論的《澳門城市概念性規劃綱要》中指出承批土地所處區域將作商業及居住用途。
- 12) 根據調查卷宗內所載的依據，承批人透過 2008 年 6 月 9 日的申請，要求將批給由工業用途改為住宅用途，並附上一份初研方

案，計劃興建一幢 MA 級別、共 58 層、建築面積為 113,784.70 平方米的樓宇，用於商業、停車場及住宅用途。

13) 根據承批人在 2008 年 6 月 9 日提交的第 T-4084 號申請書中所聲明內容，其在透過 2008 年 7 月 23 日第 00709/DPU/2008 號公函獲通知在完成對承批土地都市規劃的分析前不能發出街道準線圖之後，分別提交了申請及新的街道準線圖。

14) 之後，於 2012 年 11 月 23 日，透過同日第 842/6038.02/DSODEP/2012 號公函，土地工務運輸局通知承批人在分析其 2011 年 7 月 27 日的申請後，該局認為未利用土地的原因歸責於承批人，同時告知承批人澳門特別行政區欲宣告合同失效，所繳付的溢價金共 14,671,150.00 澳門元以及該土地上的任何改善物均撥歸澳門特別行政區，其無權獲得任何賠償。

15) 根據上述公函，承批人還獲通知如不服，可根據《行政程序法典》第 93 條的規定於 10 日內在預先聽證中就行政當局的意向發表意見，上訴人於 2012 年 12 月 6 日提交了載於行政調查卷宗的答覆，有關內容在此視為轉錄。

16) 在完成其他程序後，卷宗被送至土地委員會，而該委員會引用了

2011 年 12 月 28 日第 361/DSODEP/2011 號、2012 年 7 月 31 日第 37/DJUDEP/2012 號、2012 年 8 月 8 日第 31/GT/2012 號、2012 年 10 月 8 日第 277/DSODEP/2012 號、2013 年 2 月 22 日第 32/DSODEP/2013 號、2013 年 4 月 10 日第 17/DJUDEP/2013 號報告書及 2013 年 10 月 3 日第 279/DSODEP/2013 號建議書中給出的意見，以及運輸工務司司長於 2012 年 11 月 9 日在第 277/DSODEP/2012 號報告書中所作批示，及被上訴實體，即**行政長官**閣下於 2012 年 11 月 13 日在同一報告書中所作的批示，給出意見認為，應根據合同中規範修改土地批給的第 13 條第 1 款 a 項，以及新《土地法》第 166 條第 1 款第(一)項的規定，宣告案中的批給失效(於土地委員會第 53/2013 號卷宗內作出的載於調查卷宗的第 108/2014 號土地委員會意見)。

- 17) 土地委員會同樣同意根據第 16/2004 號行政法規第 13 條的規定，承批人已繳納的一切溢價金及有關利息(總額為 14,671,150.00 澳門元)應歸澳門特別行政區所有，以及根據合同第 13 條第 3 款及新《土地法》第 168 條第 1 款的規定，在宣告批給失效後，已繳納的溢價金及土地上任何形式的改善物均撥歸澳門特別行政

區，承批人無權獲得任何賠償。

18) 土地委員會還認為，由於合同中規定的 25 年的租賃期已於 2013 年 10 月 26 日屆滿，而有關批給在該日仍屬臨時，因此不符合新《土地法》第 49 條第 1 款規定的要件。

19) 經查閱土地委員會第 53/2013 號卷宗後，運輸工務司司長作出載於調查卷宗的 2015 年 3 月 17 日的意見書，同意上述卷宗內所闡述的內容，得出結論要求被上訴實體宣告本案的土地批給失效。

20) 最後，根據被上訴實體行政長官於 2015 年 3 月 30 日在上述運輸工務司司長 2015 年 3 月 17 日的意見書上所作批示，同意第 53/2013 號卷宗的建議，根據新《土地法》第 215 條及其準用的第 166 條第 1 款第(一)項規定，基於 25 年的租賃期已於 2013 年 10 月 26 日屆滿且有關批給仍屬臨時的事實，宣告本案的土地批給失效，且由於不符合新《土地法》第 49 條第 1 款所指的要件，有關批給不得續期。

21) 上述批示還決定，隨著批給被宣告失效，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、 理由說明：

A. 前置問題：嗣後文書及附件文件是否可被接納：

2016 年 1 月 12 日，上訴人以嗣後文書的名義遞交了載於卷宗第 301 頁至第 314 頁和第 893 頁至第 895 頁的文書，指被上訴行為存有欠缺理由說明的瑕疵和違反平等、公平、平等及善意原則的問題。

此後於 2016 年 1 月 15 日，又申請附入現載於卷宗第 899 頁至第 961 頁的文件，以證明被上訴行為存有其在“嗣後文書”中提出的瑕疵。

經適當通知後，被上訴實體對嗣後文書的遞交表示反對。

現就此作出裁決。

乍看之下，《行政訴訟法典》似乎並沒有就是否可以接納嗣後文書作出規定。

然而，在對《行政訴訟法典》中所有關於司法上訴的訴訟步驟的條文作出認真的分析之後，答案就不是這樣淺顯直白了。

我們來看。

首先，《行政訴訟法典》在答辯狀之後並沒有規定其它的訴訟文書。如果被上訴實體或檢察院在答辯或最初檢閱中提出任何妨礙審理上訴的

(譯本)

問題，為履行辯論原則，只會在法官或裁判書制作人訂定的期間內聽取上訴人對這些問題的意見。

這反映出《行政訴訟法典》的立法者想要簡化司法上訴的訴訟步驟，排除民事訴訟中通常訴訟案之一般規則的意圖。

其次，《行政訴訟法典》第 68 條第 3 款明確規定，上訴人可以就其請求陳述嗣後知悉的有關其請求的新依據，或明確縮減有關其請求的依據。

既然《行政訴訟法典》已經規定了提出嗣後知悉的新上訴理由的專門地方，那麼就完全沒有理由補充適用《民事訴訟法典》的規定了。

相同理解，見中級法院 2015 年 11 月 16 日第 499/2015 號案的合議庭裁判。

綜上所述，結論是，不應接納所遞交的嗣後文書以及附件文件。

有鑑於此，命令從卷宗中抽出相關文件，並將其返還給上訴人。

抽出的費用由上訴人承擔，司法費 1 個計算單位。

通知並採取適當措施。

*

B. 關於司法上訴本身：

本司法上訴所要分析的問題是宣告涉案土地之批給失效的被上訴行

(譯本)

為的或有合法性/不合法性。

首先要解決的一個問題是，本案應適用新《土地法》(第 10/2013 號法律)還是舊《土地法》(第 6/80/M 號法律)？

我們可以從新《土地法》第 215 條的規定中找到直接答案，該條規定，新法適用於其生效之前的臨時批給，但以下情況除外：

(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 104 條第 3 款及第 166 條的規定。

因此，毫無疑問，本案的情況應適用新《土地法》。

解決了法律在時間上的適用的問題之後，接下來分析宣告失效行為的性質。

新《土地法》規定了兩種宣告城市土地批給失效的情況，分別是：

1-未在規定的期間內完成土地利用(第 10/2013 號法律第 166 條)；以及

(譯本)

2 – 臨時批給期間屆滿，而批給未轉為確定(第 10/2013 號法律第 48 條第 1 款及第 52 條)。

對於第一種情況，《土地法》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(第 10/2013 號法律第 104 條第 5 款)。

但第二種情況則不同，除了臨時批給失效之外，立法者沒有規定其它可能。

換言之，一旦土地的臨時批給期間屆滿，而批給又未轉為確定，那麼不論承批人是否有過錯，又或者此前是否曾以未在訂定的期間內完成土地利用為由宣告失效，都將發生臨時批給的失效。

這就是所謂的過期失效(caducidade-preclusão 或 caducidade preclusiva)，它的發生僅取決於一項單純的客觀事實，即法定期間或合同訂定期間的屆滿。

相同理解，見本院 2016 年 6 月 8 日第 179/2016/A 號案的合議庭裁判。

由於法律強制性規定臨時批給期間屆滿而批給未轉為確定的後果為失效，沒有給予其它選擇，因此宣告失效就屬於一項被限定的行政活動。

在瞭解了基於臨時批給的期間屆滿而批給未轉為確定的情況宣告失

(譯本)

效的行為的性質之後，現在讓我們回到本案。

上訴人認為被上訴行為存有以下瑕疵：

a) 因在行使自由裁量權時出現明顯錯誤或完全不合理情況而違反法律；

b) 違反《行政程序法典》第 8 條、第 7 條及第 5 條中的善意原則、公正原則及適度原則；

c) 因欠缺理由說明而存有形式瑕疵；

d) 違反《行政程序法典》第 5 條中的平等原則；

e) 違反《行政程序法典》第 8 條中的善意原則和行政當局保護信任的原則；

f) 違反舊《土地法》第 166 條第 1 款 a 項或新《土地法》第 166 條第 1 款(一)項；

g) 違反 2010 年 5 月 12 日第 095/DSODEP/2010 號指引；

h) 違反《行政程序法典》第 7 條中的公正原則及適度原則；以及

i) 已繳付之溢價金喪失的決定不合法。

我們來分析是否有道理。

1. 關於欠缺理由說明：

根據《行政程序法典》第 114 條的規定，對以任何方式全部或部分否認、消滅、限制或損害權利或受法律保護之利益，又或課予或加重義務、負擔或處罰之行政行為，應說明理由。

同時，說明理由應透過扼要闡述有關決定之事實依據及法律依據，以明示方式作出；說明理由亦得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(《行政程序法典》第 115 條第 1 款)，本案屬於後者。

說明理由之義務的宗旨是讓行政相對人瞭解行政決定所基於的事實和法律理由，或者說，讓行政相對人瞭解行政實體的認知和評價過程，以便可以在接受決定或通過法律途徑對其提出質疑之間作出選擇。

但是，不能將理由說明和理據混為一談。前者指的是行為的方式，後者指的是它的內容。

因此，“只要闡述了導致作出行為的事實和法律理由，不論所提出的理由是否準確或正確”，都算是履行了說明理由的義務。

此一觀點，見 Lino José Baptista Rodrigues Ribeiro 與 José Cândido de Pinho 在其二人合著的《Código do Procedimento Administrativo de Macau, Anotado e Comentado》一書中對第 106 條所作的註釋，載於第 619 頁至第

621 頁。

回到本案。試問，一個正常謹慎的人不能夠理解被上訴決定所基於的前提和理由嗎？

從被上訴行為的內容和其中的意見書來看，我們認為，不但其行文足夠清楚，能夠令人瞭解所作之決定的形成過程和解釋清楚行為的決定性原因，而且是有條理而且充分的。從中可以得知，之所以宣告土地的臨時批給失效是因為未在訂定的期間內完成土地的利用以及臨時批給的期限屆滿而批給未轉為確定。

至於被上訴行為的理據正確與否，那是實體問題。

因此結論是，欠缺理由說明的形式瑕疵不成立。

2. 關於在行使自由裁量權時出現明顯錯誤或完全不合理情況以及違反善意、平等、公正、保護信任和適度原則：

上述瑕疵只存在於自由裁量的行政活動中。

由於以臨時批給的期限屆滿而批給未轉為確定為由宣告失效屬於被限定的行政活動，因而所提出的瑕疵絕無可能成立。

此一理解，見終審法院 2016 年 6 月 8 日和 2016 年 6 月 22 日分別在第 9/2016 號案和第 32/2016 號案中所作的合議庭裁判。

由於臨時批給的期限屆滿而批給未轉為確定本身不可避免地決定了臨時批給的失效，因此分析以未在所訂定的期間內完成土地的利用為由宣告失效的行為中是否存在所提出的相關瑕疵是徒勞的，原因在於，即便相關理由成立，也完全無法改變被上訴行為的決定方向。

因此，上訴的這些理由不成立。

3. 關於違反舊《土地法》第 166 條第 1 款 a 項或新《土地法》第 166 條第 1 款第(一)項：

在開篇部分我們已經裁定，本案適用新《土地法》，所以在此將不分析舊《土地法》。

上訴人認為，根據新《土地法》第 166 條第 1 款第(一)項的要求，要想以在規定的期間內未完成土地的利用為由宣告失效，必須首先科處罰款，否則將導致以上述理據宣告失效的行為不合法。

在本案中，涉案土地臨時批給失效所基於的理由還包括臨時批給的期限屆滿而批給未轉為確定。

在前文我們已經提到過，這屬於過期失效(caducidade-preclusão 或 caducidade preclusiva)，它的發生僅取決於一項單純的客觀事實，即法定期間或合同訂定期間的屆滿，不取決於其它前提。

這樣，由於臨時批給的期限屆滿而批給未轉為確定本身不可避免地決定了臨時批給的失效，因此即便在以前在所訂定的期間內完成土地的利用為由宣告失效的過程中真的存在某些不規範或不合法情況，也絕不能影響被上訴行為的決定方向。

況且，新《土地法》第 166 條第 1 款(一)項的意思很清楚，即因未在訂定的期間內完成土地利用而導致的臨時批給的失效不取決於是否曾經科處罰款，沒有任何一處規定要宣告失效必須事先科處罰款。

4. 關於違反 2010 年 5 月 12 日第 095/DSODEP/2010 號指引：

上訴人認為，由於存在未完成土地利用的合理理由，因此不應宣告批給失效，而應給予一個完成土地利用的額外期間，正如上述指引所指出的那樣。

我們認為這是沒有道理的。

首先，相關指引沒有約束力。

其次，此前我們已經提到，新《土地法》的立法者強制規定，臨時批給期限屆滿而批給未轉為確定的，批給失效，並未給予其它選擇。

因此，以合理原因延長土地利用期限只有在臨時批給的期限屆滿之前才是可能的，而本案不屬於這種情況。

5. 已繳付的溢價金喪失之決定的不合法性

這個上訴理由也不可能成立，因為正如上訴人自己也承認的，相關決定並不載於被上訴行為之中。

既然相關決定並不載於被上訴行為，上訴人又如何能指責一個不存在的決定為不合法？

況且，即便行政當局將來決定已繳付的溢價金喪失，從新《土地法》第 168 條第 1 款的規定來看，這也完全不是不合法的，因為該款規定，“批給經宣告失效後，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”。

*

全部理由分析完畢，現作出裁決。

*

四、決定

綜上所述，合議庭裁定本司法上訴敗訴，確認被上訴行為。

*

訴訟費用由上訴人承擔，司法費訂為 10 個計算單位。

通知及採取適當措施。

(譯本)

*

澳門，2016 年 7 月 7 日。

何偉寧

簡德道

唐曉峰

出席評議會

米萬英