

第 103/2018 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：銀山投資有限公司(代表安泰地產投資有限公司)

被上訴人：行政長官

會議日期：2019 年 1 月 31 日

法官：宋敏莉(裁判書制作法官)、岑浩輝和利馬

主題：— 宣告批給失效

— 因承批人的過錯而未進行土地的利用

— 第 10/2013 號法律第 215 條 (二)項及(三)項的適用

— 失效的中止

— 不確定概念

— 限定性活動

— 善意原則、公正原則、適度原則、保護信任原則和平等原則

摘 要

一、根據第 10/2013 號法律第 215 條的規定，除其中(一)項至(三)項所規定的情況外，該法律立即適用於其生效之前的臨時批給。

二、在承批人的權利和義務方面，如有關合同已作約定，則不適用第 10/2013 號法律，亦即，合同中規定的承批人的權利和義務優先於這方面的法律規定—第 10/2013 號法律第 215 條(二)項。

三、第 215 條(三)項的字面意思很清晰，從中可以看到，如之前訂定的土地利用的期間已屆滿，但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，該兩條法律規定分別就因不遵守利用期間而須受有關合同所定的處罰或罰款以及批給的失效作出規範。

四、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，當之前訂定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，即便這違背相關合

同中的約定(前項)和舊法的規定。

五、關於土地利用期限的延長，在土地利用期限於 1980 年的《土地法》生效期間內屆滿的情況下，新《土地法》第 104 條第 5 款中明確允許行政長官應承批人的申請批准中止或延長該期間的規定不適用，因為相關土地利用期限在 2013 年的《土地法》開始生效之前便已完結，不能申請中止或延長該期限。

六、在因未利用土地而告失效的期限已屆滿的情況下，不能再討論該期限是否中止。

七、根據現行《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。

八、鑒於因承批人的過錯而未在之前訂定的利用期間內對土地進行利用，行政當局被限定必須作出被上訴的行政行為，而宣告批給失效的權限歸行政長官所有。

九、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。

十、新《土地法》第 215 條(三)項的過渡規定中規定的承批人過錯是不確定概念，屬於單純解釋法律的限定性活動。

十一、在限定性活動中，不存在所謂的對善意原則、公正原則、適度原則、保護信任原則和平等原則的違反。

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

銀山投資有限公司(代表安泰地產投資有限公司)，身份資料詳見卷宗，針對行政長官 2015 年 5 月 6 日的批示提起撤銷性司法上訴，該批示宣告一幅以租賃制度及免除公開競投方式批出，位於澳門半島外港填海區，6 街區 K 地段，面積 1,636 平方米，標示於物業登記局 B111A 冊第 45 頁第 22127 號的土地的批給因未遵守土地利用的期限而失效。

中級法院透過 2018 年 7 月 12 日的合議庭裁判，裁定司法上訴敗訴，確認了被質疑的行政行為。

銀山投資有限公司不服上述裁判，向終審法院提起上訴，並於上訴理由闡述中提出如下結論：

1. 與被上訴裁判所作裁定相反，本案符合新《土地法》第 215 條(二)項和(三)項的例外規定所載明的前提，因此不得對本案

適用該法律，特別是其中與批給合同所作的約定相悖的規定，也不可適用該法律第 104 條第 3 款和第 166 條的規定。根據《行政訴訟法典》第 152 條的規定，對新《土地法》第 215 條(二)項和(三)項規定的違反構成提起本上訴的依據；

2. 不管是行政長官基於經新《土地法》第 215 條規定準用的同一法律第 166 條第 1 款(一)項的規定(如上文所述，在本案中不適用)宣告批給失效的行為，還是贊同上述行為的現被上訴裁判，均違反批給合同第十三條的規定和雙方在合同中所作的約定，因為，在作出現被質疑的失效宣告時，必須符合批給合同第十三條明確列出的任一理由；

3. 由於現被上訴裁判所作的決定沒有這樣做，所以違反了批給合同的規定，尤其是其中第十三條的規定，根據《行政訴訟法典》第 152 條的規定，構成提起本上訴的依據；

4. 關於以未進行土地的利用為由宣告失效的情況，法律規定應按照雙方在合同中所作的約定來解決，只有在批給合同未就相關事宜作規定時，才牽涉到必須超過第 105 條第 3 款所指加重罰款繳付期限(舊《土地法》)，或者必須超過第 104 條第 3 款所指

的 150 日期間，且不論之前曾否被科處罰款(新《土地法》)的問題；

5. 還得出，不論是新法的第 166 條，還是舊法的第 166 條，均明確援用了合同訂定的期間及條款，僅當批給合同未訂明利用的期限及條件時，方存在批給失效之前是否須先科處罰款的問題，而這並非本案情形；

6. 任何主張法律的強制性規定優先於雙方所作約定的討論都應被排除，因為是法律本身規定“如合同未有訂明”，也就是說法律意在以後補方式規範因未利用土地而可能導致的失效。

7. 現聲請人相信這樣便足以確定相關失效宣告是違法的，無論是基於新《土地法》第 166 條第 1 款(一)項的規定，還是基於舊《土地法》第 166 條第 1 款 a 項的規定，因此，行政長官的行為因明顯違反了上述規定而屬違法、可撤銷，於此聲請撤銷該行為。

8. 作為補充—僅出於代理的謹慎和責任，並不認同一還要指出，如以未進行利用為由宣告批給失效，則必須根據批給合同第

十三條的規定，以及經該條第 1 款 a 項準用的第八條的規定作出宣告；

9. 從行政當局將其決定以未利用土地為由宣告批給失效的意圖通知予現上訴人之日起，現上訴人便完全無法利用獲批土地，也就是行使其權利了，因此，根據《民法典》第 313 條第 1 款的規定，租賃失效期在權利人不能行使其權利的期間內中止，換言之，在承批人無法對該土地進行利用的期間內中止；

10. 因此原審法院不能作出批給失效的決定，因為至少從 2012 年 3 月 16 日起，即承批人接到第 0140/693.04/DSODEP/2012 號公函，獲悉行政當局決定宣告失效的意圖之日起，批給的失效期便已中止。

11. 由於被上訴裁判裁定批給失效，所以違反了經《民法典》第 322 條第 2 款準用的同一法典第 313 條第 1 款的規定，根據《行政訴訟法典》第 152 條的規定，構成提起本上訴的依據；

12. 終審法院於 2012 年 12 月 14 日在第 61/2012 號案內作出的合議庭裁判中裁定：“在對司法裁判提起的上訴中，終審法院

不得質疑各審級在證據方面所形成的心證；但是如果在審理事實事宜的過程中違反了法律規定或原則，那麼終審法院可以確認和宣告該心證的形成存在法律障礙。”；

13. 《民事訴訟法典》第 558 條第 1 款規定“證據由法院自由評價，法官須按其就每一事實之審慎心證作出裁判”，所以我們的訴訟法規定的是證據自由評價原則；

14. 上訴人認為違反了該原則以及《民事訴訟法典》第 558 條第 1 款的規定，因為原審法院評價了特定事實卻忽視了其他事實，而根據法律規定，這些事實具有同等的證明力，故原審法院在審理現有事實情狀時做法武斷；

15. 評價證據的自由並不意味著審判者在衡量證據價值時可以根據其自由裁量作出沒有實質證據支持的決定；

16. 現被上訴裁判違反了《民事訴訟法典》第 558 條第 1 款的規定以及證據自由評價原則，根據上訴法院 2012 年 12 月 14 日在第 61/2012 號案內所作的裁判，“在對司法裁判提起的上訴中，……但是如果在審理事實事宜的過程中違反了法律規定或原

則，那麼終審法院可以確認和宣告該心證的形成存在法律障礙”，而這就是本案的情況；

17. 接下來，須查明對事實事宜的審理是否是在違反《民事訴訟法典》第 558 條第 1 款的規定以及證據自由評價原則的情況下作出的，以及這將導致怎樣的後果，亦即是否應廢止原審法院認為有關行為不存在司法上訴狀中所指瑕疵的決定；

18. 結合卷宗內的全部資料，宣告失效的行為因在行使自由裁量權時出現明顯錯誤或絕對不合理的情況而違反法律，相關行政決定存有《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 d 項所規定的瑕疵，應依法被撤銷；

19. 在不合理行使自由裁量權的情況之下，有鑒於行政當局在整個程序中所採取的所有做法和姿態，其絕不能認為延遲或未能完成土地利用可被歸責於上訴人。因此違反了《行政程序法典》第 8 條、第 7 條和第 5 條分別規定的善意原則、公正原則和適度原則，同樣基於這些原因，應依法撤銷宣告批給失效的行為；

20. 對比卷宗中提到並詳細指出的與本案情形相似的案件，在

尊重更好的見解前提下，現上訴人想不出比本案更為典型的違反平等原則的情況了；

21. 如果上述關於明顯違反平等原則的觀點被裁定理由不成立，那麼這項作為行政活動以及行政當局與私人關係之指引的原則將逐漸消亡；

22. 重要的是行政當局應以相同方式處理類似問題，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；

23. 由於宣告批給失效的行為沒有這麼做，所以公然違反了平等原則，應依法被撤銷；

24. 上文已顯示，根據合同規定[見批給合同第十三條第 1 款 a 項，以及第八條第 1 款和第 2 款]，對於沒有遵守原來的土地利用期間一事，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)，如至少在本案所提到並指明的案件中獲考量的那些理由；

25. 行政當局接受了導致更改批給合同第八條第 1 款所指期間

的特別理由，因為直到 2012 年 3 月 16 日為止，批給人從未警告承批人相反的情況！

26. 另一方面，要再次強調的是，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*。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*。而行政當局在《土地法》及其配套法例初步檢討建議諮詢文本一見承批人在預先聽證中所作答覆的附件，文件五，相關內容於此視為轉錄一中亦承認在宣告失效之前必須先科處罰款；

27. 同樣根據這部分的陳述，宣告失效的行為因*在行使自由裁量權時出現明顯錯誤或絕對不合理的情況而違反法律*，相關行政決定存有《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 d 項所規定的瑕疵，應依法被撤銷。此外還得出，行政當局違反了*善意原則及保護信任原則*，也因此應依法撤銷宣告土地批給失效的行為；

被上訴實體作出上訴答辯，認為應裁定司法裁判的上訴敗訴。

檢察院司法官發表意見，認為上訴理由不成立。

已作出檢閱。

現予以裁決。

二、事實

案卷中認定了以下對上訴案作出良好裁決具重要性的事實：

— 上訴人是住所設於澳門的公司。

— 透過公佈於 1991 年 9 月 2 日第 35 期《政府公報》的第 135/SATOP/91 號批示，以租賃制度及免除公開競投方式向上訴人批出位於澳門半島外港填海區，6 街區 K 地段，面積 1,636 平方米，標示於物業登記局 B111A 冊第 45 頁第 22127 號的土地。

— 上述批給的目的為興建一幢二十三層高，屬分層所有權制

度的樓宇，其中兩層作商業用途，十二層用作售賣寫字樓，五層用作自用寫字樓，四層作停車場之用。

—租賃有效期為 25 年，自上述規範批給合同的批示在《政府公報》公布之日起計。

—根據批給合同第五條第一款的規定，土地利用的總期限為 30 個月，自上述批示於《政府公報》公布之日(即 1994 年 3 月 2 日)起計。

—承批人於 1993 年 5 月 13 日向前土地工務運輸司提交申請，請求批准將最初作自用的五層寫字樓出售。

—鑒於已部分更改土地用途，批准出售作自用的五層寫字樓，並將層數從二十三層改為二十二層，故透過公布於 1994 年 10 月 12 日第 41 期《政府公報》第二組的第 117/SATOP/94 號批示，部分修改了受第 135/SATOP/91 號批示規範的批給合同。

—根據受第 117/SATOP/94 號批示規範的部分修改批給合同第三條的規定，土地的利用期間被延長 30 個月，至 1996 年 9

月 2 日結束。

— 上訴人於 1994 年 12 月 12 日遞交申請，請求從工程准照的發出之日開始計算第 117/SATOP/94 號批示所定出的 30 個月的新利用期間，而不是從最初訂定的期間屆滿之日開始計算。

— 透過前運輸暨工務政務司司長 1995 年 6 月 14 日的批示，利用期間被再次延長至 1997 年 5 月 21 日。

— 1996 年 2 月 1 日，承批人尚未支付合同溢價金的兩項分期付款。

— 1995 年 12 月 26 日第 52 期《政府公報》公布了第 71/95/M 號法令，引入過渡措施，以減輕法律在承批人未及時履行有關承批憑證內所定溢價金債務之情況下適用之處罰制度內之處罰。

— 前土地工務運輸司司長透過 1997 年 2 月 25 日的公函，要求承批人在一個月內支付所有欠繳的合同溢價金分期付款，總金額為 37,268,670.00 澳門元。

—1998 年 3 月 13 日，承批人請求將土地用途更改為興建一座酒店，為此陳述了與經濟危機和行政當局延遲移交土地相關的因素。

—前運輸暨工務政務司司長透過 1999 年 2 月 10 日的批示，批准將用途由寫字樓改為酒店，及對批給合同作相應修改，但條件是須於接獲相關通知日起 30 日內提交土地利用的初步研究方案，須在同一期限內支付受第 135/SATOP/91 號批示規範的合同溢價金的一項分期款，並在《政府公報》公布規範上述修改的批示之前支付剩餘遲延的分期款。

—上述為更改用途而對合同所作的修改未能實現，因為承批人沒有支付溢價金。

—2004 年 9 月 9 日，承批人在未能於所定期限內完全支付溢價金的情況下，告知行政當局，由於澳門建築業在 90 年代大幅放緩造成了諸多困難，所以不得不延遲對獲批土地的利用。

—同時請求將土地租賃批給所衍生的權利移轉予銀山投資有限公司。

— 2005 年 12 月 13 日，承批人向土地工務運輸局提交申請，請求更改土地用途，以興建一座三星級的酒店式公寓。

— 前運輸工務司司長於 2006 年 1 月 23 日作出批示，批准將土地用途從寫字樓改為酒店，將樓宇高度從海拔 60 米提高至海拔 90 米，並將地積比率從 12 提高至 15。

— 此後，由於終審法院 2009 年 4 月 22 日在第 53/2008 號案內作出的合議庭裁判裁定前運輸工務司司長觸犯了受賄作不法行為罪，行政長官透過 2009 年 6 月 19 日的批示，宣告前運輸工務司司長對 2005 年 12 月 13 日遞交的工程計劃草案作出批准的整個程序無效，其中包括批准更改用途、降低對樓宇高度及地積比率的限制，同時決定維持第 135/SATOP/91 號批示和第 117/SATOP/94 號批示所規範的批給，並宣告包含獲批土地利用計劃和工程計劃在內的所有計劃的核准批示，以及所有該等計劃的贊同意見書的確認批示均為無效。

— 2009 年 7 月 31 日，承批人遞交了新的初步研究方案，以便能夠利用獲批土地。

— 2010 年 1 月 20 日，承批人對 2009 年 7 月 31 日遞交的初步研究方案作出修改，稱有關方案獲批准之後，即可以迅速提交建築工程計劃、施工和完工時間表，並履行特別負擔。

— 鑒於發生了引致批給失效的事實，並為保證承批人的申辯權，土地工務運輸局透過 2010 年 3 月 23 日的公函要求承批人澄清未利用土地、未支付溢價金以及未履行批給合同所規定的特別負擔的情況。

— 此後，承批人遞交了申請，稱並非因其過錯而未進行土地的利用，並表示未清償溢價金分期款的原因在於整個修改土地批給的程序被宣告無效的問題，因為修改後要重新計算溢價金，只有修改批給的申請獲核准後才清償。

— 在對利害關係人的聽證中，承批人透過 2012 年 3 月 16 日的公函，獲悉可能決定以未履行合同義務為由宣告 K 地段的土地批給失效。

— 2012 年 4 月 26 日，承批人提交書面辯護。

— 土地委員會於 2014 年 7 月 10 日召開會議，出具如下意見

書：

「第54/2013號案卷一基於沒有按照合同的規定，在訂定的期限內完成對土地的利用，因此建議宣告一幅面積1,636平方米，位於澳門半島新口岸填海區，第六街區K地段，以租賃及免除公開競投方式批予安泰地產投資有限公司的土地的臨時性批給失效，該批給合同由第135/SATOP/91號批示規範，並經第117/SATOP/94號批示修改，其批給失效導致土地在無帶任何責任或負擔的情況下歸還國家，而其上的所有改善物歸還澳門特別行政區，承批人無權要求任何賠償。

I

1. 透過公布於一九九一年九月二日第三十五期《澳門政府公報》第二組的第135/SATOP/91號批示，以租賃及免除公開競投方式，將一幅面積1,636平方米，位於澳門半島新口岸填海區，第六街區K地段的土地批予安泰地產投資有限公司(以下簡稱“安泰”或承批人)，上述土地用作興建一幢屬分層所有權制度，樓高23層，作商業、寫字樓及停車場用途的樓宇，其中的5層寫字樓供承批人自用。

2. 按照上述批給合同第二條款及第五條款的規定，租賃期限為25年，由規範該合同的批示在《澳門政府公報》公布日起計，即租賃期將於2016年9月1日屆滿；土地利用的總期限為30個月，亦由該批示在《澳門政府公報》公布日起計，即至1994年3月1日屆滿。

3. 隨後，透過公布於一九九四年十月十二日第四十一期《澳門政府公報》第二組的第117/SATOP/94號批示作出部分修改。

4. 根據上述修改批給合同第三條款的規定，土地用作興建一幢屬分層所有權制度，樓高22層，作商業、寫字樓及停車場用途，全部供出售的樓宇。

5. 按照第135/SATOP/91號批示的批給合同第六條款的規定，承批人須負責騰空及移走批給土地上的所有建築物和物料；在地圖繪製暨地籍局於1990年11月19日發出的第3274/90號地籍圖中以字母“C”標示的地塊鋪設臨時道路；支付由行政當局進行的確定性道路建築工程的費用及由行政當局負責的室外景觀整治所需的都市化家具的費用。

6. 上述批給合同第九條款的規定，承批人須以現金方式於1994年3月2日前分期支付43,438,459.00澳門元的合同溢價金。但基於承批人的請求，前運輸工務政務司於1994年6月29日在第79/SOLDEP/94號報告書上作出批示，批准將最後四期，每期金額均為7,087,392.00澳門元的溢價金延至工程准照發出日(1994年12月21日)起計30日後才開始繼續分期支付。

7. 及後，基於批給合同的修改，承批人須於1996年4月12日前以現金方式分期支付16,664,365.00澳門元附加溢價金。

8. 根據財務跟進資料，承批人僅支付了首兩期共18,525,851.00澳門元(即11,438,459.00澳門元+ 7,087,392.00澳門元)，尚欠四期每期金額7,087,392.00澳門元的溢價金款項；而附加溢價金方面，承批人亦僅支付了首期8,335,000.00澳門元，餘下三期每期2,973,034.00澳門元的款項亦一直沒有支付。

9. 另一方面，由於格蘭披治大賽車的設施、國際音樂節的設施，以及前市政廳交通部的設施佔用了批給土地的範圍，導致土地利用工程無法進行，故承批人請求延長土地的利用期限，前運輸工務政務司於1994年6月29日在第79/SOLDEP/94號報告書上

作出批示，批准土地的利用期限延長30個月，即延至1996年9月1日。

10. 然而，由於工程施工時受到澳門自來水公司的遷移水管工程的阻延，因此前運輸工務政務司於1995年6月14日在1995年6月8日第094/SOLDEP/95號報告書上作出批示，批准將土地的利用期限再延長至1997年5月21日。

11. 在土地利用期限屆滿後，承批人於1998年3月13日向前土地工務運輸司遞交申請書，其以經濟不景氣為由，請求將土地更改為酒店用途，並認為溢價金金額將會作出調整，因此應待調整完成後才支付尚欠的溢價金。

12. 就承批人的申請，前運輸工務政務司於1999年2月10日在1999年1月14日第007/DSODEP/99號報告書上作出批示，批准將土地的用途由辦公室更改為酒店，並開展土地的修改批給合同，但條件是須於收到通知函的30天內，呈交土地利用的初研方案和支付第135/SATOP/91號批示規範的一期7,087,392.00澳門元的合同溢價金，以及須於批准更改用途的修改批給合同的批示公布前，支付所有尚欠的溢價金。

13. 雖然，承批人已接獲上述的通知，但其一直都沒有遵守該等條件，隨後透過其轉受權人岐江(澳門)發展有限公司於2004年9月9日向土地工務運輸局遞交申請書，請求將土地租賃批給所衍生的權利轉讓予銀山投資有限公司，以下簡稱“銀山”，並表示“銀山”會清繳尚欠的溢價金款項。

14. 實際上，根據承批人的代表律師甲於2005年1月20日向土地工務運輸局遞交關於上述的轉讓申請文件時，已顯示承批人於2004年12月8日授權予“銀山”處理有關標的土地的一切相關事宜。

15. 隨後，“銀山”以承批人受權人的身份，於2005年12月13日向土地工務運輸局遞交申請書，請求更改土地的用途，以興建一幢樓高30層(海拔90米)，其中3層為地庫的三星級公寓式酒店，並附同一份建築初研方案。

16. 就上述的計劃，前運輸工務司司長於2006年1月23日於城市規劃廳第003/DPU/2006號報告書上作出批示，批准土地的用途由寫字樓更改為酒店，樓宇高度由海拔60米增至90米，最大許可地積比率由12倍增至15倍。

17. 根據土地工務運輸局局長於2006年2月21日所作的批示，上述計劃被發出附帶條件的可行意見，故該局城市建設廳於2006年2月27日透過第2783/DURDEP/2006號公函將審批結果通知申請人。

18. 然而，由於該建築計劃在地積比率計算方面存在錯誤，大幅超出15倍的規定，故城市建設廳於2006年7月12日透過第10978/DURDEP/2006號公函通知申請人必須作出修改。

19. 後來，基於終審法院在第53/2008號案卷作出的裁判，前運輸工務司司長被裁定在澳門新口岸填海區，第六街區K地段，建築發展項目中受賄作不法行為罪，因此，根據《行政程序法典》第一百二十二條第二款c項及第一百二十三條第二款的規定，前行政長官透過2009年6月19日批示作出如下決定：

1) 宣告前運輸工務司司長2006年1月23日批准澳門新口岸填海區，第六街區K地段，更改用途、放寬樓宇高度及地積比率的批示無效，並維持該土地批給繼續受第135/SATOP/91號及第117/SATOP/94號批示規範；

2) 宣告核准土地的利用計劃及工程計劃等所有計劃(本文第17點)的批示或發出可行意見的批示無效。

20. 2011年於現場拍攝的照片所示，土地的利用只完成了地面層以下的結構工程，上蓋建築工程從未展開。

21. 至於特別負擔所包括的臨時道路鋪設工程方面，根據土地工務運輸局基礎建設廳2008年11月21日第302/DINDGV/2008號報告書的資料，土地周邊的都市化及衛生整治已屬於由澳門旅遊娛樂股份有限公司按照《澳門地區幸運博彩專營合約》第十五條(新口岸填海區都市化)規定完成的其中一部分。

II

22. 為加強對批給土地利用的監察，以及優化土地資源的管理，運輸工務司司長在2010年3月8日作出第07/SOPT/2010號批示，著令土地工務運輸局通知閒置土地的承批人須在接獲通知函後的一個月內，就不履行合同的規定提交書面解釋，而土地工務運輸局須在收到該解釋後，進行分析和制定處理的方案及處理的先後次序。

23. 土地工務運輸局土地管理廳與運輸工務司司長辦公室就處理閒置土地的事宜經過多次討論及分析後，對閒置土地的狀況、合同沒有履行的嚴重性和案卷的處理原則制定分級標準，並且劃列成表，於2010年5月12日透過第095/DSODEP/2010號報告書呈交上級審閱，以便就該等情況制定明確及具體的指引。運輸工務司司長同意報告書上訂定的分級標準和處理原則，而行政長官於同年的5月31日作出批准批示。

24. 按照上款所述報告書中訂定的閒置土地分級標準，土地管理廳認為本批給確認屬2個「最嚴重」(欠付溢價金及土地批給期限尚餘不足5年)、1個「嚴重」(超過一次延長土地利用期而未依合同利用土地+超過一次多重授權而未依合同利用土地)和1個「次嚴重」(只要求改變土地利用及/或用途而從沒有按土地批給合同規定遞交利用計劃)情況的個案。故此，土地管理廳於2010年3月23日透過公函，要求承批人的受權人遞交解釋延誤土地利用的原因及提交一切適當說明的資料。

25. 乙代表“銀山”於2010年4月22日向土地工務運輸局遞交土地的物業登記證明、“安泰”和“銀山”的商業登記證明和相關授權鑑證文件，以及由中國銀行澳門分行發出的項目融資批覆

文件複印本等，並就上述公函作出以下解釋：

25.1 由於土地承批人“安泰”於1991年將土地的樓花間接出售予內地一家中資公司(樓花買家)後，又將土地批給衍生的權利連同已簽訂的樓花買賣合約以大授權方式讓與內地另一家中資公司，故需要經過洽商解決有關問題後才能展開土地的利用工程；

25.2 而自1994年開始，由於受到國內宏觀經濟調控及東南亞金融風暴影響，社會資金流失，澳門的房地產市場亦受到很大衝擊，因此項目完成了基層工程及三層地庫停車場後便停止工程；

25.3 因澳門在回歸後，投資環境好轉，故前受權人與樓花買家在解決其錯綜複雜的關係及經斡旋後，於2004年達成協議，成立“銀山投資有限公司”以承擔有關項目的發展；

25.4 及後，“銀山”於2005年8月遞交土地用作興建酒店的建築計劃，但因涉及前運輸工務司司長之貪污案件，土地工務運輸局於2009年6月26日透過第269/693.03/DSODEP/2009號公函明確表示有關酒店建築計劃的所有批示無效；為此，“銀山”於2009年7月31日再次遞交建築修改計劃，並等待土地工務運輸局的

回覆；

25.5 就溢價金方面，“銀山”在土地批給轉讓的申請書中已表明在有關申請獲批准後，便會立即繳付尚欠的溢價金，但土地工務運輸局則表示由於土地用途的更改需要重新計算溢價金金額，故待申請方案獲批後，才可辦理轉讓手續和繳付相關溢價金；

25.6 綜上所述，“銀山”一直積極關注項目的發展，並無藉故延誤履行合同，且已籌集足夠的資金以發展該項目，詳見中國銀行的有關信貸文件；

25.7 最後，“銀山”還請求核准2009年7月31日遞交的建築修改計劃，並表示修改批給合同的申請在獲得批准後，可於數月內遞交建築工程計劃及施工時間表等，而特別負擔亦可在工程完成時同步完工。

26. 為對該土地批給案卷作全面分析，土地管理廳分別透過內部通訊，請求城市建設廳及城市規劃廳對土地的城市規劃及工程准照審批程序提供詳細的分析。

27. 城市建設廳透過2010年6月2日第646/DURDEP/2010號和2011年6月21日第617/DURDEP/2011號內部通訊作出回覆：承批人分別於1994年12月和1995年1月申請工程准照及申請施工，該廳核准有關申請，延誤審批天數共為26天；承批人於2005年，即上述申請施工後10年，遞交更改用途的建築初研計劃，該計劃須作出修改。隨後因有關批示被宣告無效，相關修改計劃亦被終止，承批人再於2009年7月及2010年1月遞交建築初研方案，有關計劃仍須作修改，其後承批人再沒有遞交任何計劃。

28. 而城市規劃廳則透過2011年7月29日第1082/DPU/2011號內部通訊作出回覆，該廳應承批人於2009年10月19日透過一站式的申請，於2010年1月11日發出土地的第90A338號街道準線圖，土地用途為非工業。而關於申請人對該街道準線圖所產生的疑問，城市規劃廳已於2010年2月3日透過第127/DPU/2010號內部通訊發出意見，並交予城市建設廳，由其作最終回覆。

29. 根據2011年8月24日於法務局的登記公證網上服務平台下載的物業登記資料，上述土地標示於物業登記局B111A冊第45頁第22127號，以“安泰”的名義於FK3冊第753號登錄，並附帶一筆抵押登錄，登錄編號為110364C，抵押權人為中國銀行股份有

限公司，以下簡稱“中銀”，擔保額最高為280,000,000.00澳門元的意定抵押，以提供一般銀行便利方式開立信用予“銀山”。

30. 土地工務運輸局土地管理廳於2011年9月14日撰寫第189/DSODEP/2011號報告書，就案卷的情況向上級匯報，總結土地未被利用應完全歸責於承批人，主要原因如下：

30.1 承批人的前受權人與樓花買家的複雜關係是由承批人直接造成，故土地的延誤利用應歸責於承批人本身，與行政當局無關；

30.2 澳門經濟確曾受國內宏觀調控政策(1993年中開始)、亞洲金融風暴(1997年至1998年)及沙士疫症(2002年中至2003年初)的負面影響，但承批人及其受權人均不得以此為藉口，推卸未有按合同規定完成土地利用的責任，因為承批人在獲批給土地前應已對土地發展所需資金作充分準備，而且無論承批人或其受權人都應該明白房地產投資存在的風險，並必須具備應對風險或危機的方案，除遇有不可抗力的情況外，必須確切如期履行土地批給合同的規定；即使有關負面情況確實存在，承批人或其受權人亦必須就有關情況對其項目發展所產生的具體影響提出確切的證

明，而不能只作出空泛辯解；

30.3 承批人一直拖欠第135/SATOP/91批示所訂定的四期(每期金額7,087,392.00澳門元)及第117/SATOP/94號批示所訂定的三期(每期金額2,973,034.00澳門元)溢價金，此是無可否認的事實，行政當局雖曾多次要求承批人支付拖欠的溢價金，但承批人仍舊不履行其應有的義務；

30.4 就“銀山”表示其於2005年8月遞交的酒店建築計劃因涉及前運輸工務司司長之貪污案件而於2009年6月被宣告無效，現正等待土地工務運輸局審批其於2009年遞交的新的建築計劃，導致利用工程無法展開的問題，基於終審法院在第53/2008號案卷中裁定前運輸工務司司長在本發展項目中受賄作出不法行為罪，故該廳認為可以充份證明“銀山”不單無意按照合同規定進行土地利用，更意圖利用批給的權利，藉前運輸工務司司長作出的不法行為(批准更改土地用途、放寬樓宇高度及地積比率)投機取利，延誤土地的利用，這亦不可能歸責於行政當局的。

31. 土地管理廳還在報告書上表示，由於延誤土地利用的責任應完全歸責於承批人及其受權人，且土地批給合同所訂的利用期

限經已屆滿，按照經第117/SATOP/94號批示部分修改的第135/SATOP/91號批示規範的土地修改批給合同第十三條款(失效)第一款a及c項，以及七月五日第6/80/M號法律《土地法》第一百六十六條第一款a及b項與第一百六十七條的規定，行政長官可宣告土地批給失效，但基於案卷的複雜性，報告書上建議將案卷送交法律廳，以便其對是否具備充分條件展開土地收回程序，以及對承批人已部分支付溢價金、土地已作意定抵押和土地工務運輸局曾發出街道準線圖等方面發表意見。土地工務運輸局局長表示同意。

32. 為此，法律廳透過2011年10月28日第56/DJUDEP/2011號報告書對案卷作出分析，發表意見並概述如下：

32.1 根據土地管理廳於2011年9月22日遞交的第509/693.04/2011號內部通訊，要求法律廳就題述土地之承批人“Companhia de Investimento Imobiliário On Tai, Limitada”未於期間內利用土地，而宣告租賃批給失效之可行性提供法律意見；

32.2 按照第693.04號案卷所述，根據公布於一九九一年九月

二日第三十五期《澳門政府公報》的第135/SATOP/91號批示，
“ Companhia de Investimento Imobiliário On Tai, Limitada” 獲得以租賃及免除公開競投方式批給一幅面積1,636平方米，位於澳門新口岸填海區，第六街區K地段，用作興建一幢23層高，屬分層所有權制度，用作出售及自用的寫字樓、商業及停車場用途的樓宇；

32.3 根據上述批給合同之第二條款之規定，租賃為25年，由規範該合同的批示在《澳門政府公報》公布日起計，即租賃期將於2016年9月1日屆滿；

32.4 第135/SATOP/91號批示所載的土地批給合同，被公布於一九九四年十月十二日第四十一期《澳門政府公報》第二組的第117/SATOP/94號批示作出部分修改，旨在部分更改土地用途，獲批准將原為自用之5層寫字樓轉為出售用途及把樓層數目共23層改為22層；

32.5 根據第135/SATOP/91號批示所載的土地批給合同第五條款之規定，上述土地的總利用期限為30個月，自該批示於《澳門政府公報》公布日起計；

32.6 然而，按照第117/SATOP/94號批示所載的土地批給部分修改合同第三條之規定，上述土地的利用期限被延長30個月；

32.7 及後，根據載於1995年6月14日第094/SOLDEP/95號報告書的前運輸暨工務政務司之批示，上述合同利用期限再獲延長至1997年5月21日；

32.8 可是，承批人於1998年3月13日向土地工務運輸司遞交申請書，請求更改土地用途，以建造一間酒店，並指出相關經濟危機的因素及實際利用上述土地之不可能性，因為格蘭披治賽車的舊箱子及《paddock》、國際音樂節的機構之設備及市政廳對該土地之佔用；

32.9 由1994年7月13日第455/693.2/SOLDEP/94號公函得知，上述隸屬於行政部門的機關佔用土地的問題已於1994年7月15日得以解決；

32.10 1999年2月10日，前運輸暨工務政務司於1999年1月14日第007/DSODEP/99號報告書作出批示，批准土地工務運輸局的建議將土地的用途由辦公室改為酒店，並進行相應的土地批給

合同修改，但要求其於接獲通知日起計之30日期間內，呈交土地利用初研方案，並於同一期限內，支付第135/SATOP/91號批示規範的一期合同溢價金，以及於規範相關修改的批示公布前，支付所有拖欠的溢價金；

32.11 須指出直至上述運輸暨工務政務司作出批示之日，承批人僅完成了地面層以下的結構工程，且沒有完全及適時地支付各期溢價金；

32.12 上述更改用途的合同修改沒有完成正常的程序，或者說其沒有得以落實是因為承批人沒有按照要求支付相關溢價金；

32.13 在5年多之後，承批人於2004年9月9日向土地工務運輸局遞交申請書，請求將上述土地租賃批給所衍生的權利轉讓予“銀山投資有限公司”；

32.14 但考慮到終審法院於第53/2008號案件的合議庭之普通訴訟程序中已證實前運輸工務司司長在上述土地之轉讓程序中受賄而作出不法行為，行政長官於2009年6月19日在6月5日的第097/DSODEP/2009號報告書內作出批示，宣告關於轉讓之整個

程序無效；

32.15 然而，為加強對批給土地利用的監察以及優化土地資源的管理，運輸工務司司長透過2010年3月8日第07/SOPT/2010號批示加以落實，而土地工務運輸局於2010年3月23日，透過第203/693.03/DSODEP/2010號公函，通知承批人上述土地之批給合同所規範的土地利用、支付溢價金及特別負擔之不履行的情況，並給予其30天期限內解釋上述不履行的原因及行政機關將向其採取合同所規定之制裁(罰款及宣告批給失效或解除合同)；

32.16 就上述通知，承批人於2010年4月22日向土地工務運輸局遞交信函，解釋對相關土地整體利用之不履行是基於下列原因：

- 由獨立單位的預約買賣合同間接引起與一間中國內地的公司之間的爭議；
- 自1994年開始，遭受國內宏觀經濟調控的打擊；
- 東南亞金融風暴對本澳不動產市場的影響；

- 獨立單位的買賣雙方間之爭議於澳門特別行政區成立後方得以解決，並僅自2004年起才成立“銀山投資有限公司”，負責實行K地段的整體利用；

- 於2005年8月，上述公司向土地工務運輸局呈交K地段的酒店建築計劃，但因涉及前運輸工務司司長所作的行為之不法性，土地工務運輸局於2009年6月26日透過第269/693.03/DSODEP/2009號公函明確表示有關上述酒店建築計劃的所有申請批示無效；

- 於2009年7月31日，該公司再次向土地工務運輸局遞交相關酒店的建築修改計劃，但至今仍未收到回覆；

- 欠缺支付各期溢價金乃因關於修改批給合同的整個程序被宣告無效所衍生的問題，而相關合同的修改必須重新計算溢價金，因此，待批給修改方案批准後方繳付溢價金方屬合理。

從法律角度對土地承批人之書面解釋應否被接納作出分析

32.17 根據土地管理廳第189/DSODEP/2011號報告書所載之案卷背景資料顯示，批給實體總是滿足承批人的請求，始於

1994年對批給的部分修改，將擬建造的樓宇之樓層數目由23層改為22層及將5層寫字樓的用途由自用修改為自由出售，以及將土地的利用期限延長30個月(見117/SATOP/94號批示所載的合同之第三條)；

32.18 此期限被再次延長至1997年5月21日，儘管如此，相關工程仍未能完成；

32.19 在1998年，相關利用期限過後，承批人請求將原批給土地的用途(辦公室、商業及停車場)更改為酒店用途，辯稱受經濟危機的影響及因公共實體佔用該土地使其不能對土地作出利用，但上文已述及相關佔用已於1994年結束；

32.20 儘管發現承批人未遵守對上述土地的使用期限，且因其過錯而以加重的罰款延長相關期限，行政機關不但無按其職責展開宣告批給失效的程序，取而代之的是為違約之承批人尋求新的機會，按其所作之請求，批准更改批給用途以建造一間酒店，並要求其於批准修改合同的批示公布前支付所欠的溢價金；

32.21 即使面對此個案之情況，承批人沒有採取措施如善良家

父般履行所欠溢價金的給付，以切實履行修改合同及對土地之利用，致使對公共利益造成損害，因相關批給是為了按照已核准的利用方案中土地的都市變化的需要而作出；

32.22 此外，承批人應清楚知道申請批給一房地產興建項目，須保證計劃的發展資金充裕，如任何其他明智的商人般，能預見或有之困難，尤其同時發生經濟及財政危機的可能性，如上述東南亞金融風暴，以及從一般經驗法則得知經濟活動所帶來的不可估計的風險；

32.23 因此，承批人現不能以不動產市場之經濟危機作為不履行其自由訂立的合同之義務的理由；

32.24 同樣地，眾所周知的發生於2006年12月的前運輸工務司司長受賄而作出不法行為一事亦不能作為其不履行義務之合理解釋；

32.25 而利害關係人在獨立單位的間接買賣交易中的爭議被認為是該公司的內部問題，亦不能成為其作為批給合同的一方立約人適時地履行義務之障礙；

32.26 此外，應強調承批人沒有證明其所稱之事實以解釋上述不履行，亦即是說缺乏解釋與證明該等事實如何構成其對土地切實利用及支付溢價金之障礙；

32.27 由此可見，承批人所提出之解釋不應被接納，因對於合同之不履行，其屬唯一及完全之可歸責方，理由是其所聲稱之原因不屬可免除債務人履行合同所定之在指定期間內對上述土地作出整體利用的義務之不可抗力因素；

32.28 考慮到批給合同第十三條款第一款a及c項之規定，承批人實施了一導致批給失效之違反行為，因其於基礎及地庫工程完成後停頓超過90日而未完成土地之利用；

32.29 現面對之個案屬於失效—制裁，即因不履行行政機關與私人之間建立關係的文件所規範的義務或負擔而導致喪失一權利。因此，宣告失效之決定體現了《行政程序法典》第四條及第五條所規範之謀求公共利益原則、平等原則及適度原則；

32.30 針對本個案而言，須強調於合同中所定的期限內對土地作出整體利用是構成承批人的主要義務，因透過免除公開競投所

賦予的批給是旨在為按照街道準線圖所定的條件，適時地滿足該區域都市變化的需要；

32.31 儘管行政機關幾乎滿足所有承批人提出之請求，但其從未履行合同所規範的條款而對土地作出整體利用。故此，根據上述合同第十三條款第一款a及c項之規定，急須宣告批給之失效；

32.32 關於已繳交之部分溢價金，該事實並不對失效之宣告構成任何障礙，因為承批人所作出的支付僅為履行合同義務中的其中一項，與土地利用無關。也就是說，支付溢價金是因訂立合同而生的義務，和作出利用與否無關。因此，即使批給被宣告失效，仍然有此支付之義務；

32.33 基此，根據上述合同第十三條款第二款以及七月五日第6/80/M號法律《土地法》第一百六十七條的規定，行政長官可作出相關行為—宣告新口岸填海區K地段之批給失效；

32.34 按照《行政程序法典》第九十三條及第九十四條之規定，應在作出上述失效宣告的決定前預先作出聽證，且應在相關卷宗轉交土地委員會給予意見前作出；

32.35 宣告批給的失效，相關土地歸還澳門特別行政區所有，且承批人喪失已支付的溢價金(見第135/SATOP/91號批示所載的批給合同第十三條款第三款，並結合第16/2004號行政法規第十三條)。

33. 其後，法律廳廳長亦在報告書上發表如下意見：

33.1 行政當局已不斷接納承批人的請求(批准修改由第117/SATOP/94號批示規範的合同，包括延長利用期限、批准將期限再延長至1997年5月21日及同意跟進將用途由寫字樓改為酒店的修改批給用途申請，但當利用期屆滿後，由於承批人無繳付結欠的各期溢價金，所以該申請並無落實)，然而該公司並非因不可抗力或非其可控制的原因，不落實任何利用計劃，亦無繳付結欠的各期溢價金；

33.2 事實上，應是由承批人負責採取行動，因為當訂立批給合同時，其便有責任準時履行義務，故不能試圖將其責任推諉他人，因為承批人所列出的理由，都只是其與預約買受人之間的關係；

33.3 即使承批人以澳門房地產市場受亞洲金融危機影響作為借口，亦不能獲得接納，因為有關報告書已指出，一個謹慎的商人，在進行買賣之前一定會透過進行經濟研究，以確保其計劃的可行性和保證具備所需的財力；

33.4 另一方面，若其財政是來自國內的資本，則當1994年國內實施宏觀經濟調控時，承批人便應想辦法去取得其他財政來源；

33.5 再者，正如該報告書所述般，承批人只是籠統地引用有關事實，但卻沒有指出和證明影響土地利用正常發展的具體問題，亦無顯示其已盡一切努力去確保履行全部合同義務；

33.6 因此認為不履行合同義務，具體來說，就是無在規定期限內，以及在一般罰款的期限及加重罰款的期限內完成全部的土地利用(承批人只建造了地基和地庫)是歸責於承批人，根據合同第十三條款第一款a)和c項的規定，不履行合同導致批給失效；

33.7 除了失效之外，根據合同第十四條款第一款d)項的規定，批給實體亦可因承批人無繳付全部溢價金而解除合同；

33.8 鑑於本行為的不利性和制裁性，在將案卷呈送土地委員會之前，在處理程序方面，應就宣告批給失效或宣告解除合同進行預先聽證。

34. 隨後，土地管理廳於2011年11月10日撰寫第310/DSODEP/2011號報告書，表示基於土地批給合同所訂的利用期限經已屆滿，不履行土地利用的責任可完全歸責於承批人，故按照經第117/SATOP/94號批示修改的第135/SATOP/91號批示規範的土地批給合同第十三條款(失效)第一款a項及c項，以及七月五日第6/80/M號法律《土地法》第一百六十六條第一款a項及b項和第二款與第一百六十七條的規定，行政長官應宣告土地批給失效，並按第16/2004號行政法規第十三條的規定，屬宣告土地批給失效的情況，承批人已繳納的一切溢價金連利息(總金額26,860,851.00澳門元)歸澳門特別行政區所有，同時按照同一合同第十三條款第三款a項及b項的規定，批給的失效導致土地連同其上的所有改善物歸澳門特別行政區所有，承批人無權要求任何賠償，以及該合同第十條款規定提供的保證金25,540.00澳門元亦歸澳門特別行政區所有，因此該廳在報告書上建議上級批准開展宣告有關土地批給失效的程序，以及在進行聽證程序後，將案卷送

交土地委員會分析及發表意見。土地工務運輸局局長表示同意。

35. 另一方面，由行政長官批示設立的法律工作小組透過2012年2月14日第03/GTJ/2012號報告書同意法律廳的分析和意見。此外，由於承批人已將有關土地批給所衍生的權利向中國銀行澳門分行作出意定抵押，因此，小組除建議展開宣告有關土地批給失效的程序外，還建議對承批人及中國銀行澳門分行進行聽證，並在完成聽證程序後，將案卷送土地委員會分析和發表意見，以及跟進續後的程序。行政長官於2012年3月9日作出同意批示。

36. 基於此，土地管理廳分別透過2012年3月16日第140/693.04/DSODEP/2012 號 公 函 及 第141/693.04/DSODEP/2012號公函，將上述決定意向通知“銀山”及“中銀”，並通知其根據《行政程序法典》第九十三條及續後數條的規定，可由收到通知日起計10日內，對有關決定意向提交書面回覆。

37. 就上述的書面聽證，“中銀”於2012年3月29日向土地工務運輸局遞交回覆信函，其表示知悉題述土地的所有事實，包括獲批准延長土地的利用期限和曾批准更改用途，雖然有關更改用

途的批示最後被宣告無效，但卻明確保留第135/SATOP/91號批示和第117/SATOP/94號批示的全部效力，及後基於權限實體對有關項目均發出有利意見，即行政當局會根據上述批示所定的條款認定土地的利用權，故“中銀”提供融資及批出本金至280,000,000.00澳門元的貸款。“中銀”還強調，從未收過行政當局會對此案卷進行分析以便因失效或其他理由對批給作出撤銷的通知，而其批出有關貸款的信心是基於土地工務運輸局發出關於項目的有利文件，其構成決定性的事實，使“中銀”作出批出巨額貸款的決定，現在抵押已經有效地設定並登記於物業登記局，根據《行政程序法典》第五條的規定，僅得在對所擬達致之目的屬適當及適度下損害此權利，因為由於是適當設定的物之擔保，並登記於政府機關，只可在作為極端措施和終極手段情況下，並且作為對債權銀行本身的懲罰，抵押的設定方應被消滅和不被承認，而“中銀”對加速利用土地有堅定的承諾，以使土地批給在租賃期內得以確定，並為此目的獲授權代表承批人處理有關事宜。最後，“中銀”提出兩個請求：

1). 同意和批准新的土地利用期限30個月，或批出與第135/SATOP/91號批示和第117/SATOP/94號批示所定期限相同

的利用期限；

2). 批准將該土地轉租或將該土地批給所衍生的權利轉讓予“中銀”，以便收回借出的貸款，“中銀”承諾在適當時候及在批准的情況下，提交承批人同意聲明書及願意接受政府設定的條款和條件。

38. 承批人透過其代表律師於2012年4月26日向土地工務運輸局遞交信函回覆，除再次陳述與上文第25點相若的事項外，亦增加了法律的原則和見解等辯解，其表示：

38.1 土地利用的不履行不可完全歸責於承批人，因在第117/SATOP/94號批示公布後，相關土地被格蘭披治大賽車的設施、國際音樂節的設施，以及前市政廳交通部的設施所佔用，故工程無法進行；

38.2 行政當局宣告批給失效是違反善意原則，因為直至2010年3月23日，行政當局所作出之行為可理解為行政當局暗示地接受土地批給合同保持有效，因在相關過程中，沒有提出任何有關不遵守利用期限之問題，也沒有因前運輸工務司司長所犯之受賄罪

而引致宣告轉讓無效後給予一個新的期限，以作出相關利用；

38.3 此外，雖然承批人未有對土地完全利用，但亦從未依據批給合同第八條款被科處普通或加重罰款，故行政當局不能突然宣告批給失效；

38.4 再者，行政當局因合同多次修改而需重新計算溢價金，其認為此事實對因沒繳付全數溢價金而展開解除合同的程序構成障礙；

38.5 最後，代表律師表示不應宣告批給失效，並代表承批人請求批予一個合理的利用期限以完成土地的利用，同時亦會繳付應繳之溢價金款項。

39. 關於該聽證，法律廳於2012年10月12日撰寫第52/DJUDEP/2012號報告書，概括如下：

框架

39.1 透過行政長官於2012年3月9日在2012年2月14日第03/GTJ/2012號報告書所作的批示，已核准土地工務運輸局2011

年11月10日第310/DSODEP/2011號報告書第5點之建議，對經公布於一九九四年十月十二日《澳門政府公報》第四十一期第二組之第117/SATOP/94號批示修改的公布於一九九一年九月二日《澳門政府公報》第三十五期之第135/SATOP/91號批示規範，以租賃制度批予“Companhia de Investimento Imobiliário On Tai, Limitada”，一幅位於澳門半島新口岸填海區，第六街區K地段的土地批給因其不遵守相關批給修改合同第三條的規定而展開宣告批給失效程序；

39.2 因此，根據《行政程序法典》第九十三條及第九十四條之規定，土地工務運輸局透過2012年3月16日第0140/693.04/DSODEP/2012及0141/693.04/DSODEP/2012號公函，就可能作出的最終決定(宣告批給失效)向上述承批人及對立利害關係人(中國銀行澳門分行)進行預先聽證，給予其自通知書回執日起計10日期限內發表書面意見；

39.3 於該期限內，接獲承批人“Companhia de Investimento Imobiliário On Tai, Limitada”及對立利害關係人中國銀行澳門分行就此程序所作之回覆；

承批人的回覆之分析

39.4 承批人指出對於土地利用之不履行，不可完全向其歸責，因為第117/SATOP/94號批示對批給合同作出修改時，相關土地正被格蘭披治賽車的舊箱子及《paddock》、國際音樂節機構之設備及市政廳交通部門佔用；

39.5 考慮到即使承批人之理據屬實，也不能接受不進行土地利用是完全基於相關事實之說法，因為於1994年7月15日，行政機關已完全騰空該土地，故不存在相關障礙；

39.6 尤須指出，行政機關於騰空土地後，合同訂定之土地利用期限被延長30個月(參閱第117/SATOP/94號批示所規範之合同的第三條)，及後此期限再獲延長至1997年5月21日；

39.7 儘管如此，承批人並沒有為進行土地利用而完成相關工程；

39.8 一旦行政機關於1991年至1994年間消除相關障礙，透過延長利用期限給予承批人新的機會，其應該在障礙終止後立刻完成土地之利用。毫無疑問，對於土地利用期限之不履行完全歸責

於承批人，因行政機關已履行了其義務將相應之期限延長，以抵銷其對土地開始進行利用所引起之4年之遲延；

39.9 相同地，也不能接受承批人所述之不進行土地利用是因為中國大陸對宏觀經濟之調控，1997年亞洲金融風暴及2002年中SARS疫症之流行，因為我們見及：載於第094/SOLDEP/95號報告書的前運輸工務政務司於1995年6月14日之批示，土地利用期限獲延長至1997年5月21日。在此延長期限，如承批人於回覆中第20點所述，澳門於1991年存在的經濟狀況於1995年已改變及惡化，這恰好是對期限作出延長之年份。儘管如此，承批人仍作出上述延長期限之申請，故導致我們認為其已具備財政能力實行訂於合同內之土地利用之計劃，相反地，由於當時經濟及/或財政的不利因素，不應建議實行該項目；

39.10 同樣，雖然承批人於回覆中第24至26點中指出當其作出接納土地批給合同之決定時，經濟環境良好及沒有預料到4年後會轉壞，但當土地利用期限於1995年獲延長時不能預見經濟及財政等不利因素之說不完全正確，理由是該等因素早已存在，此試圖使行政機關對其缺乏關於自身經濟活動的或有風險的遠見表示認同，至少可反映其不誠實；

39.11 承批人又於回覆中第29點聲稱，若非因行政機關起初對合同之不履行，其毋須面對九十年代後期持續至2004年之經濟困難，從而希望展示其具意願按照最初協議之條件，確實履行土地之利用；

39.12 即使被認為事實上存在因果關係，我們仍不認為承批人真切地按合同條件作出土地利用，因為於1998年，當時土地利用期限剛屆滿，其申請改變批給用途(寫字樓，商業及停車場)，建造一間酒店，可見其市場投機之意圖，而沒有真正意願嚴格履行最初協定之合同義務；

39.13 儘管更改批給用途之申請具市場投機意圖，行政機關仍接納之，條件是支付所欠之溢價金。然而，面對本個案之情況，承批人仍沒有為落實修改合同及隨後之土地利用，如善良家父般支付所欠之溢價金，結束損害批給所帶來的公共利益的情況，將土地按照已核准的利用方案之既定條件都市化；

39.14 承批人於回覆中第30點指出，行政機關說有就其於2004年9月10日所遞交之替換程序中當事人之申請作出決定；

39.15 雖然按照《行政程序法典》第十一條所規範之作出決定原則，行政機關對於私人向其提出屬其權限之所有事項，有作出決定之義務，土地工務運輸局沒有於法定期限內就上述申請作出決定，此沉默賦予承批人推定該要求被駁回之權能(默示駁回)，故可使用有關之法定申訴方法(參閱《行政程序法典》第一百零二條第一款及第二款之規定)；

39.16 然而，承批人沒有作出相關行為，如今其不能抱怨行政機關對其相關申請之怠慢，因此，該怠慢不應被視為阻卻或減輕不遵守批給合同所訂之土地利用期限的過錯之事由；

39.17 於回覆中第31至48點，承批人指稱行政機關宣告批給失效之主張違反善意原則，因為直至2010年3月23日，其所作出之行為可理解為行政機關暗示地接受土地批給合同保持有效，因為在相關過程中，沒有提出任何有關不遵守利用期限之問題，也沒有因前運輸工務司司長所犯之受賄罪而引致宣告轉讓失效後給予一個新的期限，以作出相關利用；

39.18 對於其主張的善意原則之違反，值得強調的是儘管發現承批人未遵守土地的利用期限，以及加重罰款的期限，行政機關

為其尋求新的機會，按其所作之請求，批准更改批給用途以建造一間酒店。換言之，行政機關一直與承批人合作，幾乎滿足其所提出之所有要求，而承批人卻沒有對土地進行利用，也沒有支付全部溢價金；

39.19 另一方面，僅於2010年7月7日，承批人為取得發展該項目的融資而對批給作出意定抵押。意思是說，僅在其接獲行政機關透過3月23日第203/693.03/DSODEP/2010號公函之通知後才努力取得相應之融資；

39.20 從而，直至接獲上述公函之日，承批人之行為顯示其欠缺利用土地之意願是毋庸置疑的。因此，並未發現行政機關宣告批給失效會違反善意原則；

39.21 須強調在合同的履行關係中之善意原則—此個案中在行政機關與私人(承批人)之間—主要存在於相對人產生之信賴(參閱《行政程序法典》第八條之規定)。但可以看到承批人沒有完全利用土地，也沒有支付全部溢價金，破壞了此信賴關係，違反了合同之履行中對雙方均要求的善意原則之規定，即根據《民法典》第七百五十二條之規定，依照行為承諾，忠誠及正確行事；

39.22 承批人又於回覆中的49至67點指出，其從未依據批給合同第八條款，被科處普通或加重罰款，故行政機關不能突然宣告批給失效。可能作出的宣告批給失效之決定將會是極度不公平及違反平等原則的，因為對於其他相似的個案(參閱第65點)，行政機關沒有宣告批給失效，並為許可利用而與承批人協商修改合同；

39.23 考慮到合同第八條款所規定的行政機關之義務，其應對土地利用的部分期限之不履行採取方法科處第五條款所定之罰款。然而，按照合同及《土地法》之規定，宣告批給之失效取決於不僅僅及唯一地預先科處相關的罰款；

39.24 對於審議中之個案，合約雙方之義務載於合同內，因此，屬於具確定期限的義務，該期限屆滿便構成債務人之遲延而不取決於催告(參閱《民法典》第七百九十四條第二款a項之規定)。因此，欠缺行政機關對承批人履行義務之催告，不構成阻礙宣告批給失效的事實及法律上之依據；

39.25 此外，亦須清楚行政機關打算按合同(第十三條款)及《土地法》(第一百六十六條第二款)所定之特別制度宣告批給失

效，而非基於私法，尤其按《民法典》第四百二十六條至七百九十條第二款之規定，解除合同；

39.26 於合同中並不存在土地利用期限訂定的遺漏，遺漏之情況導致宣告批給失效需經科處加重罰款後為之(按照《土地法》第一百六十六條第一款a項及第二款之規定)，故承批人沒有理由適用民法第七百九十七條第一款b項之規定是毫無疑問的；

39.27 另一方面，我們認為本個案不能與承批人於第65點所提出之例子作對比，因為該等個案屬行政機關基於不同前提而對批給合同作出修改。換言之，該等個案之相關承批人沒有因可歸責之理由而不履行合同義務；

39.28 關於承批人在第68點至第70點所述之違法行為，闡明以下事項：

39.28.1 承批人僅為土地之承租人而非所有權人。亦即是說，澳門土地的權利之租賃批給中，承批人透過訂立合同取得建造建築物之權利，且於作出利用後，取得相關建築物之所有權(參閱十二月二十六日第51/83/M號法令第一條及第二條)，但不會成為土

地之所有權人，土地仍屬國家所有；

39.28.2 因此，僅存在一由租賃批給權利固有的建築權利產生的承批人對建築物之所有權，表現為一真正的物權。故此，存在一與土地相連之建築物之所有權，但有別於屬國家所有之土地所有權；

39.28.3 承批人僅得在法律容許之範圍內及在遵守法律規定之限制下，對屬其所有之物享有全面及排他之使用權、收益權及處分權(參閱《民法典》第一千二百二十九條)，不能理解宣告批給失效及隨後將土地歸還予國家，在何種程度上構成對其所有權之限制，理由是土地之所有權非屬其所有；

39.28.4 於審議中之個案，法律容許之範圍內及在遵守法律規定之限制下，指的是上述民法的條文，且在《土地法》第一百六十八條及批給合同第十三條款第三款中得到支持。因此，可以說我們不是面對一限制或剝奪所有權之情況，因為發生於法律容許之範圍內；

39.28.5 亦須強調，公布於五月三十一日《澳門特別行政區公

報》第二十二期第一組之第16/2004號行政法規是《土地法》第四十八條第二款的規定之衍生物，承批人於訂立批給合同時便接受此法例；

39.28.6 故此，不可認為上述法規第十三條之內容不合法，因為其沒有超出《土地法》第四十八條第二款所援引的由政府所訂之補充法例所規範之事宜範圍。換言之，其屬一僅為完善或清晰《土地法》所規定之關於溢價金事宜之法規；

39.28.7 此外，須強調第16/2004號行政法規於第13/2009號法律公布前已生效。根據第13/2009號法律第十條的過渡性規定，“在本法生效前已公布的行政法規，即使未符合本法訂定的制度者，在新的法規對其作出修改、暫停實施或廢止前，有關行政法規繼續生效”。因此，上述行政法規毋須修改、中止或廢止，仍然維持於法律秩序中，故行政當局有義務適用之；

39.28.8 鑒於此，毫無疑問，宣告批給之失效、土地應歸還予國家，以及喪失已支付的溢價金均基於合同規定及七月五日第6/80/M號法律《土地法》，沒有違反第13/2009號法律第六條第一項及《基本法》第四十條的規定，不影響合法性。

39.29 最後，承批人於第71及第79點中提出主要有關行政當局基於合同之多次更改而欠缺計算溢價金之問題，承批人認為此事實妨礙因不履行支付全數溢價金而引起的解除合同行為，因為該支付取決於《民法典》第七百九十七條第一款b項所規定之催告；

正如於2012年4月16日向承批人所作出的第0140/693.04/DSODEP/2012號通知公函所述，行政當局打算宣告批給失效而非解除合同。因此，即使承批人已支付全數的溢價金—支付溢價金為訂立合同應有的義務—也只能消除解除合同之其中一個原因，但仍存在不按合同期限及條款履行土地利用而宣告批給失效的原因(參閱合同第十三條款第一款c項，《土地法》第一百六十六條第一款b項及第二款的規定)；

39.30 基於此原因，可以說承批人所有爭議的溢價金的支付問題與本個案沒有關係，因為該事實與基於沒有完全利用土地之批給失效的宣告之原因並沒有任何關連；

結論

39.31 基於上述考慮，總結出承批人在對利害關係人之預先聽證中之回覆，除不能證明其沒有過失，努力按合同期限及條款履行土地利用，且面對本個案之情況如善良家父般謹慎及熱心行事外，亦沒有在具體個案中陳述及證明其遇到特別及例外的情況，以排除其行為之可譴責性；

39.32 《民法典》第四百條及第七百九十三條第二款規定，*“合同應予切實履行，且基於可歸責於債務人的原因以致未在適當時間內作出仍為可能之給付者，則構成債務人遲延”*。因此，在合同責任之領域內存在一債務人之過錯推定，而為推翻之，債務人須就債務之不履行或瑕疵履行，證明非因其過錯所造成；

39.33 就承批人不履行土地完全利用之合同義務，該土地為公布於九月二日第三十五期《澳門政府公報》第135/SATOP/91號批示所載的批給合同之標的，面積為1,636平方米，位於新口岸填海區，稱為K之地段，是屬可歸於承批人的，故行政當局應維持宣告批給失效的決定之意向，該決定意向已透過3月16日第0140/693.04/DSODEP/2012號公函予以通知。

40. 隨後法律廳廳長透過2013年8月22日第

219/DJUDEP/2013 號內部通訊通知土地管理廳，該報告書已送交法律工作小組，並要求土地管理廳跟進有關程序，透過編製建議書呈交上級，將案卷送交土地委員會發表意見。

41. 基於此，土地管理廳於 2013 年 10 月 8 日透過第 284/DSODEP/2013 號建議書，建議上級批准將案卷送交土地委員會分析、發表意見及進行續後的程序。土地工務運輸局局長於 2013 年 10 月 10 日在該建議書上作出同意的批示。

42. 綜上所述，本委員會分析案卷，基於土地批給合同所訂的及獲批准延長的土地利用期限經已屆滿，不履行土地利用的責任可完全歸責於承批人，雖然行政當局已多次批予其延長土地利用期限及接受其更改土地的用途，但承批人 20 多年來僅完成土地的地基工程及三層地庫停車場，並藉此作投機意圖，在權限實體的通知下仍拖欠有關的溢價金款項。

另一方面，考慮到第 6/80/M 號法律《土地法》終止生效的事實是基於第 10/2013 號法律(新《土地法》)於 3 月 1 日的開始生效，故並未能總結出失效程序的結論，而此刻須分析該法律是否適用於本個案。

第10/2013號法律(新《土地法》)第二百一十五條規定，新法規適用於其生效前的臨時批給，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三款及第一百六十六條的規定。

鑒於土地利用的指定期間已屆滿，且是基於承批人的過錯而沒有履行，根據第10/2013號法律(新《土地法》)第一百六十六條第一款(一)項的規定，批給失效，且不論之前曾否被科罰款。

無論在新法抑或舊法均規定，基於可歸責於承批人之原因而未按合同期間及條款進行利用(參閱第6/80/M號法律《土地法》第一百零三條至第一百零六條，以及第10/2013號法律(新《土地法》)第一百零三條、第一百零四條和第一百零六條，都構成嚴重違反批給合同的主要義務，屬於引致失效的事實。

考慮到承批人已對有關程序之標的及對作出決定的事實上及法律上的所有問題表明意見，故本委員會認為已適當保障其程序

參與權及申辯權的行使，因此在新法的適用上，沒有必要重新進行聽證。

除此之外，本委員會還對中國銀行澳門分行在書面回覆中所提出的請求(批出30個月的新土地利用期限和批准將土地轉租或將土地批給所衍生的權利轉讓)作出分析，委員會認為：1) 土地的租賃期將於2016年9月1日屆滿，餘下的時間(距今只有約28個月)在扣除有關行政程序的需時後，相信不足以完成土地的利用；2) 中國銀行澳門分行作為一個信貸機構，就本案卷而言，其應對批給合同的具體情況作出查核，特別是其上所訂定的義務，或向行政當局查核有關的資料後，才作出相關的融資貸款，再者，其應該明白到所有的融資行為亦存有一定的風險，且須承擔相關責任。基於此，本委員會認為有關中國銀行的請求不應予以考慮。

為此，本委員會同意土地工務運輸局的建議，不反對按照土地批給合同第十三條款第一款a項及c項，以及第10/2013號法律(新《土地法》)第一百六十六條第一款(一)項的規定，宣告一幅以租賃及免除公開競投方式批予安泰地產投資有限公司，面積1,636平方米，位於澳門半島新口岸填海區，第六街區K地段，由第135/SATOP/91號批示規範，並經第117/SATOP/94號批示修改

的土地的批給失效，並同意按照第16/2004號行政法規第十三條的規定，承批人已繳納的一切溢價金連利息(總金額26,860,851.00澳門元)歸澳門特別行政區所有，同時按照批給合同第十三條款第三款a項及b項，和第10/2013號法律(新《土地法》)第一百六十八條第一款的規定，批給的失效導致土地歸還國家，而其上的所有改善物歸澳門特別行政區所有，承批人無權要求任何賠償，以及該合同第十條款規定提供的保證金25,540.00澳門元亦歸澳門特別行政區所有。

此外，按照同一合同第十四條款第二款及第10/2013號法律(新《土地法》)第一百六十七條的規定，批給的失效由公布於《澳門特別行政區公報》的行政長官批示宣告。

III

土地委員會於2014年7月10日舉行會議，經分析案卷並考慮到2011年9月14日第189/DSODEP/2011號報告書、2011年10月28日第56/DJUDEP/2011號報告書、2011年11月10日第310/DSODEP/2011號報告書、2012年2月14日第03/GTJ/2012號報告書、2012年10月12日第52/DJUDEP/2012號報告書和

2013年10月8日第284/DSODEP/2013號建議書其內所載的意見，以及考慮到運輸工務司司長於2012年2月15日在第03/GTJ/2012號報告書上所作的批示和行政長官於2012年3月9日在同一報告書上作出之批示，本委員會認為，應根據土地批給合同第十三條款第一款a項及c項，以及第10/2013號法律(新《土地法》)第一百六十六條第一款(一)項的規定，宣告一幅以租賃及免除公開競投方式批予安泰地產投資有限公司，面積1,636平方米，位於澳門半島新口岸填海區，第六街區K地段，由第135/SATOP/91號批示規範，並經第117/SATOP/94號批示修改的土地的批給失效，並同意按照第16/2004號行政法規第十三條的規定，承批人已繳納的一切溢價金連利息(總金額26,860,851.00澳門元)歸澳門特別行政區所有，同時按照同一合同第十三條款第三款a項及b項，和第10/2013號法律(新《土地法》)第一百六十八條第一款的規定，批給的失效導致土地歸還國家，而其上的所有改善物歸澳門特別行政區所有，承批人無權要求任何賠償，以及該合同第十條款規定提供的保證金25,540.00澳門元亦歸澳門特別行政區所有。

此外，按照同一合同第十四條款第二款及第10/2013號法律

(新《土地法》)第一百六十七條的規定，批給的失效由公布於《澳門特別行政區公報》的行政長官批示宣告。

2014年7月10日於土地委員會。」

— 之後，運輸工務司司長於 2015 年 3 月 17 日發表以下意見：

「第54/2013號案卷—基於沒有按照合同的規定，在訂定的期限內完成對土地的利用，因此建議宣告一幅面積1,636平方米，位於澳門半島新口岸填海區，第六街區K地段，以租賃及免除公開競投方式批予安泰地產投資有限公司的土地的臨時性批給失效，該批給合同由第135/SATOP/91號批示規範，並經第117/SATOP/94號批示修改，其批給失效導致土地在無帶任何責任或負擔的情況下歸還國家，而其上的所有改善物歸還澳門特別行政區，承批人無權要求任何賠償。

1. 透過公布於一九九一年九月二日第三十五期《澳門政府公報》第二組的第135/SATOP/91號批示，以租賃及免除公開競技方式，將一幅面積1,636平方米，位於澳門半島新口岸填海區，第

六街區K地段的土地批予安泰地產投資有限公司(以下簡稱“安泰”或承批人)，上述土地用作興建一幢屬分層所有權制度，樓高23層，作商業、寫字樓及停車場用途的樓宇，其中的5層寫字樓供承批人自用。

2. 按照上述批給合同第二條款及第五條款的規定，租賃期限為25年，由規範該合同的批示在《澳門政府公報》公布日起計，即租賃期將於2016年9月1日屆滿；土地利用的總期限為30個月，亦由該批示在《澳門政府公報》公布日起計，即至1994年3月1日屆滿。

3. 隨後，透過公布於一九九四年十月十二日第四十一期《澳門政府公報》第二組的第117/SATOP/94號批示作出部分修改。

4. 根據上述修改批給合同第三條款的規定，土地用作興建一幢屬分層所有權制度，樓高22層，作商業、寫字樓及停車場用途，全部供出售的樓宇。

5. 按照第135/SATOP/91號批示的批給合同第六條款的規定，承批人須負責騰空及移走批給土地上的所有建築物和物料；

在地圖繪製暨地籍局於1990年11月19日發出的第3274/90號地籍圖中以字母“C”標示的地塊鋪設臨時道路；支付由行政當局進行的確定性道路建築工程的費用及由行政當局負責的室外景觀整治所需的都市化家具的費用。

6. 上述批給合同第九條款的規定，承批人須以現金方式於1994年3月2日前分期支付43,438,459.00澳門元的合同溢價金。但基於承批人的請求，前運輸工務政務司於1994年6月29日在第79/SOLDEP/94號報告書上作出批示，批准將最後四期，每期金額均為7,087,392.00澳門元的溢價金延至工程准照發出日(1994年12月21日)起計30日後才開始繼續分期支付。

7. 及後，基於批給合同的修改，承批人須於1996年4月12日前以現金方式分期支付16,664,365.00澳門元附加溢價金。

8. 根據財務跟進資料，承批人僅支付了首兩期共18,525,851.00元(即11,438,459.00澳門元+7,087,392.00澳門元)，尚欠四期每期金額7,087,392.00澳門元的溢價金款項；而附加溢價金方面，承批人亦僅支付了首期8,335,000.00澳門元，餘下三期每期2,973,034.00澳門元的款項亦一直沒有支付。

9. 另一方面，由於格蘭披治大賽車的設施、國際音樂節的設施，以及前市政廳交通部的設施佔用了批給土地的範圍，導致土地利用工程無法進行，故承批人請求延長土地的利用期限，前運輸工務政務司於1994年6月29日在第79/SOLDEP/94號報告書上作出批示，批准土地的利用期限延長30個月，即延至1996年9月1日。

10. 然而，由於工程施工時受到澳門自來水公司的遷移水管工程的阻延，因此前運輸工務政務司於1995年6月14日在1995年6月8日第094/SOLDEP/95號報告書上作出批示，批准將土地的利用期限再延長至1997年5月21日。

11. 在土地利用期限屆滿後，承批人於1998年3月13日向前土地工務運輸司遞交申請書，其以經濟不景氣為由，請求將土地更改為酒店用途，並認為溢價金金額將會作出調整，因此應待調整完成後才支付尚欠的溢價金。

12. 就承批人的申請，前運輸工務政務司於1999年2月10日在1999年1月14日第007/DSODEP/99號報告書上作出批示，批准將土地用途由辦公室更改為酒店，並開展土地的修改批給合

同，但條件是須於收到通知函的30天內，呈交土地利用的初研方案和支付第135/SATOP/91號批示規範的一期7,087,392.00澳門元的合同溢價金，以及須於批准更改用途的修改批給合同的批示公布前，支付所有尚欠的溢價金。

13. 雖然，承批人已接獲上述的通知，但其一直都沒有遵守該等條件，隨後透過其轉受權人岐江(澳門)發展有限公司於2004年9月9日向土地工務運輸局遞交申請書，請求將土地租賃批給所衍生的權利轉讓予銀山投資有限公司，以下簡稱“銀山”，並表示“銀山”會清繳尚欠的溢價金款項。

14. 實際上，根據承批人的代表律師甲於2005年1月20日向土地工務運輸局遞交關於上述的轉讓申請文件時，已顯示承批人於2004年12月8日授權予“銀山”處理有關標的土地的一切相關事宜。

15. 隨後，“銀山”以承批人受權人的身份，於2005年12月13日向土地工務運輸局遞交申請書，請求更改土地的用途，以興建一幢樓高30層(海拔90米)，其中3層為地庫的三星級公寓式酒店，並附同一份建築初研方案。

16. 就上述的計劃，前運輸工務司司長於2006年1月23日於城市規劃廳第003/DPU/2006號報告書上作出批示，批准土地的用途由寫字樓更改為酒店，樓宇高度由海拔60米增至90米，最大許可地積比率由12倍增至15倍。

17. 根據土地工務運輸局局長於2006年2月21日所作的批示，上述計劃被發出附帶條件的可行意見，故該局城市建設廳於2006年2月27日透過第2783/DURDEP/2006號公函將審批結果通知申請人。

18. 然而，由於該建築計劃在地積比率計算方面存在錯誤，大幅超出15倍的規定，故城市建設廳於2006年7月12日透過第10978/DURDEP/2006號公函通知申請人必須作出修改。

19. 後來，基於終審法院在第53/2008號案卷作出的裁判，前運輸工務司司長被裁定在澳門新口岸填海區，第六街區K地段，建築發展項目中受賄作不法行為罪，因此，根據《行政程序法典》第一百二十二條第二款c項及第一百二十三條第二款的規定，前行政長官透過2009年6月19日批示作出如下決定：

1) 宣告前運輸工務司司長2006年1月23日批准澳門新口岸填海區，第六街區K地段，更改用途、放寬樓宇高度及地積比率的批示無效，並維持該土地批給繼續受第135/SATOP/91號及第117/SATOP/94號批示規範；

2) 宣告核准土地的利用計劃及工程計劃等所有計劃(本文第17點)的批示或發出可行意見的批示無效。

20. 2011年於現場拍攝的照片所示，土地的利用只完成了地面層以下的結構工程，上蓋建築工程從未展開。

21. 至於特別負擔所包括的臨時道路鋪設工程方面，根據土地工務運輸局基礎建設廳2008年11月21日第302/DINDGV/2008號報告書的資料，土地周邊的都市化及衛生整治已屬於由澳門旅遊娛樂股份有限公司按照《澳門地區幸運博彩專營合約》第十五條(新口岸填海區都市化)規定完成的其中一部分。

22. 故此，土地管理廳於2010年3月23日透過公函，要求承批人的受權人遞交解釋延誤土地利用的原因及提交一切適當說明的資料。

23. 乙代表“銀山”於2010年4月22日向土地工務運輸局遞交土地的物業登記證明、“安泰”和“銀山”的商業登記證明和相關授權鑑證文件，以及由中國銀行澳門分行發出的項目融資批覆文件複印本等，並就上述公函作出解釋。

24. 土地工務運輸局土地管理廳於2011年9月14日撰寫第189/DSODEP/2011號報告書，就案卷的情況向上級匯報，總結土地未被利用應完全歸責於承批人。

25. 為此，法律廳透過2011年10月28日第56/DJUDEP/2011號報告書對案卷作出分析，並發表意見。

26. 另一方面，由行政長官批示設立的法律工作小組透過2012年2月14日第03/GTJ/2012號報告書同意法律廳的分析和意見。此外，由於承批人已將有關土地批給所衍生的權利向中國銀行澳門分行作出意定抵押，因此，小組除建議展開宣告有關土地批給失效的程序外，還建議對承批人及中國銀行澳門分行進行聽證，並在完成聽證程序後，將案卷送土地委員會分析和發表意見，以及跟進續後的程序。行政長官於2012年3月9日作出同意批示。

27. 基於此，土地管理廳分別透過2012年3月16日第140/693.04/DSODEP/2012號公函及第141/693.04/DSODEP/2012號公函，將上述決定意向通知“銀山”及“中銀”，並通知其根據《行政程序法典》第九十三條及續後數條的規定，可由收到通知日起計10日內，對有關決定意向提交書面回覆。

28. 就上述的書面聽證，“中銀”於2012年3月29日向土地工務運輸局遞交回覆信函，而承批人亦遞交了回覆。

29. 關於該聽證，法律廳於2012年10月12日撰寫第52/DJUDEP/2012號報告書。

30. 隨後法律廳廳長透過2013年8月22日第219/DJUDEP/2013號內部通訊通知土地管理廳，該報告書已送交法律工作小組，並要求土地管理廳跟進有關程序，透過編製建議書呈交上級，將案卷送交土地委員會發表意見。

31. 基於此，土地管理廳於2013年10月8日透過第284/DSODEP/2013號建議書，建議上級批准將案卷送交土地委

員會分析、發表意見及進行續後的程序。土地工務運輸局局長於2013年10月10日在該建議書上作出同意的批示。

32. 土地委員會於2014年7月10日舉行會議，經分析案卷並考慮到2011年9月14日第189/DSODEP/2011號報告書、2011年10月28日第56/DJUDEP/2011號報告書、2011年11月10日第310/DSODEP/2011號報告書、2012年2月14日第03/GTJ/2012號報告書、2012年10月12日第52/DJUDEP/2012號報告書和2013年10月8日第284/DSODEP/2013號建議書其內所載的意見，以及考慮到運輸工務司司長於2012年2月15日在第03/GTJ/2012號報告書上所作的批示和行政長官於2012年3月9日在同一報告書上作出之批示，土地委員會認為，應根據土地批給合同第十三條款第一款a項及c項，以及第10/2013號法律(新《土地法》)第一百六十六條第一款(一)項的規定，宣告一幅以租賃及免除公開競技方式批予安泰地產投資有限公司，面積1,636平方米，位於澳門半島新口岸填海區，第六街區K地段，由第135/SATOP/91號批示規範，並經第117/SATOP/94號批示修改的土地的批給失效，並同意按照第16/2004號行政法規第十三條的規定，承批人已繳納的一切溢價金連利息(總金額26,860,851.00

澳門元)歸澳門特別行政區所有，同時按照同一合同第十三條款第三款a項及b項，和第10/2013號法律(新《土地法》)第一百六十八條第一款的規定，批給的失效導致土地歸還國家，而其上的所有改善物歸澳門特別行政區所有，承批人無權要求任何賠償，以及該合同第十條款規定提供的保證金25,540.00澳門元亦歸澳門特別行政區所有。

經參閱上述案卷，並基於當中所提出的理由，本人同意有關建議，謹請行政長官閣下宣告有關批給失效。」

—行政長官於2015年5月6日就上述意見書作出如下批示：
“同意。”

—澳門在1997年至2004年間經歷了經濟危機。

—截至目前，相關土地仍未被利用。

三、法律

上訴人指稱存在下列瑕疵：

— 違反了第 10/2013 號法律第 215 條(二)項和(三)項的規定；

— 違反了批給合同的規定，尤其是其中第十三條；

— 違反了經《民法典》第 322 條第 2 款準用的同一法典第 313 條第 1 款的規定；

— 違反了《民事訴訟法典》第 558 條第 1 款的規定和證據自由評價原則；

— 因在行使自由裁量權時出現明顯的錯誤或絕對不合理的情況而違反了法律，並違反了善意原則、公正原則、適度原則、保護信任原則及平等原則。

3.1. 上訴人認為，本案符合第 10/2013 號法律第 215 條(二)項和(三)項的例外規定所載明的前提，因此不能對本案適用該法律，特別是其中與批給合同所作的約定相悖的規定，也不可適用該法律第 104 條第 3 款和第 166 條的規定。

稱違反了第 10/2013 號法律第 215 條(二)項和(三)項的規定，以及批給合同的規定，尤其是合同第十三條。

上述法律規定內容如下：

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三款及第一百六十六條的規定。

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，在第一百零四條第三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。

根據第 10/2013 號法律第 215 條的規定，除其中(一)項至(三)項所規定的情況外，該法律立即適用於其生效之前的臨時批給。

從本案所涉及的(二)項和(三)項的規定中可以看到，在承批人的權利和義務方面，如有關合同已作約定，則不適用第 10/2013 號法律，亦即，合同中規定的承批人的權利和義務優先於這方面的法律規定—(二)項。

(三)項的字面意思很清晰，從中可以看到，如之前訂定的土地利用的期間已屆滿，但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，該兩條法律規定分別就因不遵守利用期間而須受有關合同所定的處罰或罰款以及批給的失效作出規範。

換言之，在(三)項規定的情況中，即使合同中有相關規定，也立即適用第 10/2013 號法律第 104 條第 3 款和第 166 條的規定。

這一解釋不僅在法律字面上有對應文字，而且也符合立法思想。

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(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(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(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，(三)項的唯一實際效用是說，與(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。¹

這樣，只要因承批人的過錯而未在所訂定的利用期間內進行獲批土地的利用，便排除批給合同所定制度的適用。

還要看在本案中是否可適用第 10/2013 號法律第 215 條(三)項的規定，亦即，是否因承批人的過錯而未進行獲批土地的利用，承批人是否任由相關期間屆滿而不進行土地的利用。

根據已認定的事實，相關土地是透過在 1991 年 9 月 2 日的《政府公報》上公布的批示被批予上訴人的，批給的目的是興建一幢 23 層高，屬分層所有權制度，作商業、出售寫字樓、自用寫字樓及停車場用途的樓宇，租賃期間為 25 年，自上述批示在《政府公報》公布之日起計。

而土地利用的總期限最初為 30 個月，也從上述批示在《政府公報》公布之日起計，也就是在 1994 年 3 月 1 日屆滿。

土地被批出後發生多次變動，包括部分修改批給合同以便更改土地用途、延長合同最初訂定的利用期間。

¹ 參見終審法院 2018 年 5 月 23 日在第 7/2018 號案件作出的合議庭裁判，以及 2018 年 6 月 6 日在第 43/2018 號案件作出的合議庭裁判。

最終，透過前運輸暨工務政務司 1995 年 6 月 14 日的批示，利用期間被延長至 1997 年 5 月 21 日。

2004 年 9 月 9 日，承批人在未能於所定期限內完全支付溢價金的情況下告知行政當局，由於澳門建築業在 90 年代大幅放緩造成了諸多困難，所以不得不延遲對獲批土地的利用。

2009 年 7 月 31 日，承批人遞交了新的初研方案，以便能夠利用獲批土地，此後於 2010 年 1 月 20 日對初研方案作出修改，稱有關方案獲批准之後，即可以迅速提交建築工程計劃、施工和完工時間表，並履行特別負擔。

總之，上訴人未在被延長至 1997 年 5 月 21 日的利用期限內對相關土地進行利用。

關於土地利用期限的延長，在土地利用期限於 1980 年的《土地法》生效期間內屆滿的情況下，新《土地法》第 104 條第 5 款中明確允許行政長官應承批人的申請批准中止或延長該期間的規定不適用，因為相關土地利用期限在 2013 年的《土地法》開始生效之前便已完結，不能申請中止或延長該期限。從 1980 年的《土

地法》第 105 條第 5 款中只能得出，承批人可以就未遵守期限的原因提交合理解釋。²

不管怎樣，上訴人獲批土地的利用期限已被延長至 1997 年 5 月 21 日。

且如被上訴法院所述，未進行利用的原因完全歸責於上訴人。被上訴法院基於卷宗內的資料，包括兩次延長後最終訂定的土地利用期限，以及上訴人就修改批給合同的條件所表示的知悉和接受，同時基於就所提出的經濟危機所作的考量，對過錯問題作出審理，並得出結論，認為上訴人未能謹慎行動，及時進行土地的利用工作和工程。

況且上訴人所提出的直到 1994 年年底土地一直被行政當局占據的情況也已經在兩次延長利用期時被考慮和衡量過了。

因此，鑒於符合第 10/2013 號法律第 215 條第 3 款所規定的前提，應適用該法律第 104 條第 3 款和第 166 條的規定。

第 166 條第 1 款(一)項明確規定，如“未能在合同訂定的期

² 參見終審法院於 2018 年 4 月 11 日在第 38/2017 號案件作出的合議庭裁判。

間及按合同的規定完成土地的利用，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告失效。

即使像上訴人所主張的那樣適用第 6/80/M 號法律第 166 條的規定，如果“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 款所指加重罰款繳付期限而仍未為之”，那麼都市性地段或具有都市利益地段的臨時租賃亦告失效。

應強調，本案中批給合同(及其修改合同)訂定了對相關土地進行利用的期限和方式，不屬於合同未有訂明的情況。

因此，鑒於出現新《土地法》第 166 條所規定的應宣告臨時批給失效的情況之一(如按照上訴人的主張，舊《土地法》第 166 條亦規定了此情況)，應認為被上訴裁判和被質疑的行政行為並無不妥之處。

既然已得出應適用第 10/2013 號法律第 104 條第 3 款和第

166 條的規定，那麼應裁定上訴人所指稱的另一項瑕疵，即違反批給合同的規定，尤其是其中第 13 條和第 8 條，亦不成立，這樣便無須再分析相關合同的規定。

3.2. 上訴人還指責違反了經《民法典》第 322 條第 2 款準用的同一法典第 313 條第 1 款的規定。

上訴人稱，從行政當局將決定以未利用土地為由宣告批給失效的意圖通知他之日起，便完全無法利用獲批土地，也就是行使其權利了，因此，根據《民法典》第 313 條第 1 款的規定，租賃的失效期在其無法進行土地利用的期間內中止，所以至少從 2012 年 3 月 16 日起，即承批人獲悉行政當局決定宣告失效的意圖之日起，批給的失效期便已中止。

首先要注意的是，這個問題在司法上訴中並沒有被提出，因此被上訴法院沒有對此作出審理。這是一個新問題。

眾所周知，向終審法院提起的上訴以中級法院的裁判為其標的，不是為了審理從未提出過的問題，除非屬於須依職權審理的

問題。

正如檢察院司法官在其意見書中所言，是上訴人自己將當前所討論的失效歸入約定失效之列，既然這樣，那麼根據《民法典》第 296 條和第 325 條第 2 款的規定，我們所面對的就不是須依職權審理的問題，因此法院不能審理這裡提出的中止問題。

不管怎樣，如果認為法院應依職權審理該問題，那麼要強調，在上訴人提出的失效中止的日期，即 2012 年 3 月 16 日，被延長至 1997 年 5 月 21 日的土地利用期限已屆滿將近五年。

所以上訴人所提出的理由不重要，沒必要審理上訴人所主張的批給失效的中止是否有道理。

事實上，從新《土地法》的規定—第 166 條第 1 款 a 項—和舊《土地法》的規定中—第 166 條第 2 款及第 1 款 a 項—都能得出，未在合同訂定的期間及按合同的規定利用土地將導致都市性土地的臨時批給失效，行政長官應宣告相關批給失效。

因此，在因未利用土地而告失效的期限早已屆滿的情況下，不能再討論該期限是否中止。

上訴人所提出的瑕疵理由不成立。

3.3. 上訴人認為違反了證據自由評價原則和《民事訴訟法典》第 558 條第 1 款的規定，因為原審法院評價了特定事實卻忽視了其他事實，而根據法律規定，這些事實具有同等的證明力，故原審法院在審理現有事實時做法武斷，須查明對事實事宜的審理是否是在違反上述原則及規定的情況下作出的，以及這將導致怎樣的後果。

我們不太理解怎麼會指責違反了這項原則，根據證據評價原則，“證據由法院自由評價，法官須按其就每一事實之審慎心證作出裁判。”

當前涉及的是事實事宜。

眾所周知，根據《司法組織綱要法》第 47 條第 1 款的規定，在作為第二審級審判上訴案件時，終審法院審理事實上及法律上的事宜，“但訴訟法律另有規定者除外”。

而根據《行政訴訟法典》第 152 條的規定，對中級法院之合議庭裁判提起之上訴，僅得以違反或錯誤適用實體法或訴訟法，或以被爭議之裁判無效為依據。因此，原則上來講，在針對行政訴訟案件中所作的裁判而提出的上訴中，終審法院僅審理法律問題，不審理事實問題。

根據《行政訴訟法典》第 1 條的規定而補充適用的《民事訴訟法典》第 649 條第 2 款界定了終審法院對被上訴法院就事實事宜所作之決定的管轄權，按照此規定，“不得變更上訴所針對之法院就事實事宜所作之裁判，但其違反法律要求以某一特定類別之證據方法證明某事實存在之明文規定，或違反法律訂定某一證據方法之證明力之明文規定者，不在此限”。³

本案中，正如檢察院司法官在其意見書中所言，看不到並且上訴人亦未指明在事實事宜的審判中違反了什麼法定限制和證明力方面的明文規定。而就像在上訴人提交的司法裁判的上訴陳述中所看到的，上訴人這裡質疑的是對形式上的瑕疵和涉及自由裁量權之行使的瑕疵所作的審判。

³ 參見終審法院於 2012 年 12 月 14 日在第 61/2012 號案件作出的合議庭裁判。

確實看不到違反了任何要求以某一特定類別之證據方法證明某事實存在，或訂定某一證據方法之證明力的法律規定，而上訴人甚至未能指明違反了什麼規定，此外也沒發現在事實事宜的審理中出現了所謂的武斷做法。

也看不到被上訴法院就已認定的事實事宜形成其心證時有任何法律障礙。

至於上訴人未在所訂定的期限內利用土地的過錯，甚至可以說，這是面對卷宗內的資料，從已認定的事實中必然得出的結論或推斷。

司法裁判的上訴陳述中所闡述的，是上訴人自身就過錯問題所作的與被上訴法院所形成的心證不同的判斷。

上訴人提出的瑕疵理由不成立。

3.4. 上訴人還指責因在行使自由裁量權時出現明顯的錯誤或絕對不合理的情況而違反了法律，並違反了善意原則、公正原

則、適度原則、保護信任原則及平等原則。

終審法院已在多份合議庭裁判中對這一問題作出過審理，認為根據現行《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。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。⁴

在本案中，我們認為，鑒於上訴人在所訂定的利用期間內未對土地進行利用，行政當局被限定必須作出被上訴的行政行為，而宣告批給失效的權限歸行政長官所有。

有關行為不是行使自由裁量權而作出的，而是一項限定性行為。

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。⁵

不管是在舊《土地法》生效期間，還是在新《土地法》生效

⁴ 參見終審法院 2018 年 5 月 23 日在第 7/2018 號案件作出的合議庭裁判，和 2018 年 7 月 31 日在第 69/2017 號案件作出的合議庭裁判。

⁵ 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。

期間，宣告土地批給失效的行為均屬被限定的行為，面對未在所訂定的期間內利用土地的情況，行政長官必須作出上述宣告。

而在如本案一樣的限定性活動中，不存在所謂的對善意原則、公正原則、適度原則、保護信任原則和平等原則的違反。

至於審查承批人對未利用土地一事是否存有過錯，也是一樣的道理。

關於過錯問題，本終審法院此前亦曾表明立場，一直認為：這裡可以看到一項不確定概念，屬於以法律意識為手段去單純解釋法律的約束性活動，沒有賦予行政當局自由考量空間的意圖。當牽涉到解釋承批人過去的、對土地未被開發一事所負的過錯時，這項不確定概念不涉及任何預測判斷，只涉及對過去行為的評估，因為通過規則—推理方法可以獲知其內涵。因此，這裡不可能牽涉到違反平等原則、適度原則及善意原則等原則的問題。⁶

未發現本案中有違反善意原則、公正原則、適度原則、保護信任原則和平等原則的情況。

⁶ 參見終審法院 2000 年 5 月 3 日在第 9/2000 號案件作出的合議庭裁判、2018 年 4 月 11 日在第 38/2017 號案件作出的合議庭裁判，以及 2018 年 12 月 5 日在第 88/2018 號案件作出的合議庭裁判。

即使在延長利用期限和更改土地用途方面，也看不出存在上訴人所指稱的瑕疵。

根據已認定的事實，應承批人的申請，批給合同訂定的土地的最初利用期限獲兩次延長，至 1997 年 5 月 21 日屆滿，然而該期限屆滿時有關土地仍未被利用。

1998 年 3 月 13 日，承批人請求將土地用途更改為興建一座酒店，為此提出了與經濟危機和行政當局延遲交付土地相關的原因。

前運輸暨工務政務司司長透過 1999 年 2 月 10 日的批示，批准將用途由寫字樓改為酒店，以及對批給合同作相應修改，但條件是須於接獲相關通知日起 30 日內提交土地利用的初步研究方案，須在同一期限內繳付受第 135/SATOP/91 號批示規範的合同溢價金的一期款項，並在《政府公報》公布規範上述修改的批示之前繳付剩餘遲延的分期款。

然而，上述為更改用途而對合同所作的修改未能實現，因為承批人沒有繳付溢價金。

2004年9月9日，承批人在未能於所定期限內全數繳付溢價金的情況下告知行政當局，由於澳門建築業在90年代大幅放緩造成了諸多困難，所以不得不延遲對獲批土地的利用。

2005年12月13日，承批人向土地工務運輸局遞交申請，請求更改土地用途，以興建一座三星級的公寓式酒店。

前運輸工務司司長於2006年1月23日作出批示，批准將土地用途從寫字樓改為酒店，將樓宇高度從海拔60米提高至海拔90米，並將地積比率從12提高至15。

此後，由於終審法院2009年4月22日在第53/2008號案件作出的合議庭裁判裁定前運輸工務司司長觸犯了受賄作不法行為罪，行政長官透過2009年6月19日的批示，宣告前運輸工務司司長批准2005年12月13日遞交的工程計劃草案的整個程序無效，其中包括批准更改用途、降低對樓宇高度及地積比率的限制，同時決定維持第135/SATOP/91號批示和第117/SATOP/94號批示所規範的批給，並宣告包含獲批土地利用計劃和工程計劃在內的所有計劃的核准批示，以及該等計劃贊同意見書的所有確認批示均為無效。

已認定的事實顯示，未在相關期限內進行土地利用的原因完全歸責於上訴人。

我們看到，即使在利用期限被延長至 1997 年 5 月 21 日之後，行政當局仍透過前運輸暨工務政務司司長 1999 年 2 月 10 日的批示，批准按承批人申請更改土地用途，以及對批給合同作相應修改，然而此次修改未能實現，原因是承批人沒有繳付溢價金，而這是承批人須滿足的其中一項條件。

在終審法院於第 53/2008 號案件作出合議庭裁判，裁定前運輸工務司司長觸犯了受賄作不法行為罪之後，前運輸工務司司長於 2006 年 1 月 23 日作出的批准更改土地用途的批示因涉及犯罪而被宣告無效。

亦未發現行政當局在行使其權力時出現明顯的錯誤或絕對不合理的情況。

至於上訴人所指的經濟危機和經濟困難，本院認為該情節不重要，『合同應予切實履行屬於一般性原則。幾乎所有合同都涉及風險，而風險由立約人承擔。只有在例外情況下才應當容許受影

響的一方當事人解除或變更合同。

如《民法典》第 431 條第 1 款的規定(與 1966 年《民法典》第 437 條第 1 款相同)，“當事人作出訂立合同之決定所依據之情事遭受非正常變更時，如要求受害一方當事人履行該債務嚴重違反善意原則，且提出該要求係超越因訂立合同所應承受之風險範圍，則該受害當事人有權解除合同或按衡平原則之判斷變更合同。”⁷

如果像在本案中一樣，上訴人沒有證明當事人作出訂立合同之決定所依據之情境遭受非正常變遷，致使其無法履行合同，或者履行合同使其負擔過重，那麼上訴人所陳述的情節不應被認為具有重要性。

就平等原則而言，眾所周知，僅當以不同方式對待相同情況時，方違反該原則。換言之，違反該原則的前提在於所涉及的是相同情況。

⁷ 參見終審法院於 2018 年 4 月 11 日在第 38/2017 號案件作出的合議庭裁判。

上訴人援引了多個案例，涉及更改獲批土地用途、在租賃結束後再次批出土地，或者延長利用期限等情況。

在此重申，宣告土地批給失效對行政當局而言屬於限定性行為，在該事宜上不適用平等原則，因此援引此原則沒有意義。

另一方面，正如被上訴法院所言，本案中未能證明上訴人所指出的案件與本案的情況相同。

行政當局沒有及時宣告失效不代表利用期限獲延長，也沒有令人產生任何該期限總是可以被延長的期待。

總而言之，沒有發現上訴人聲稱的違反上述原則的情況，也沒看到他所指的瑕疵。

上訴人還提出因行政行為欠缺理由說明而存在形式上的瑕疵，稱行政當局沒有履行說明理由的特別義務，沒有說明為何對本案土地批給的處理方式與在類似案件中所作決定有所不同。

這項瑕疵是在指責行政當局違反平等原則的情況下提出的。

既然已得出平等原則對於限定性行為不適用，應由行政長官根據法律規定宣告土地批給失效的結論，那麼我們不認為行政當局在此情況下有義務就所採取的不同處理方式作出解釋說明，即便其處理方式確實不同。

另外，行政當局適當履行了說明理由的義務，指出了作出相關批給失效決定的理由。

上訴人所提出的理由不成立。

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 18 個計算單位。

澳門，2019 年 1 月 31 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：蘇崇德