

上訴案件編號： 646/2019

合議庭裁判日期： 二零二零年七月十六日

主題：

行政機關自我約束

抽象及概括的內部指引

裁判書內容摘要：

行政機關在落實法律的規定時可製定抽象和概括的標準和指引，作為在日後具體個案作決定時沿用。這些準則和指引尤其多見於法律賦予行政機關在適用法律時享有一定的自由裁量權，特別是技術性質的自由裁量權的情況。這種自訂標準和指引的作為並沒有違法，只要這些準則和指引在內容上與行政機關沿用這些準則和指引適用的法律沒有抵觸和在引用這些準則和指引時能確保平等原則得以被遵守。

裁判書製作法官

賴健雄

澳門特別行政區中級法院
行政上訴卷宗第 646/2019 號
合議庭裁判

一、序

A 有限公司，其法人身份資料已載於本卷宗，就市政署市政管理委員會代主席作出不批准在澳門 XX 路 XX 號 XX 大廈(XX 中心)外牆安裝招牌/廣告的決定表示不服，向行政法院提起上訴。

經審理後，行政法院法官作出如下裁決，裁定上訴理由不成立：

一、 案件概述

司法上訴人 A 有限公司，詳細身分資料及聯絡地址記錄於卷宗內；

針對

被上訴實體市政署市政管理委員會代主席(原：民政總署管理委員會代主席)，就其於 2018 年 8 月 21 日作出的不批准司法上訴人提出安裝廣告招牌准照申請的決定，向本院提起本司法上訴。

司法上訴人以起訴狀第 18 頁至第 25 頁及背頁所載之被上訴行為存在下列瑕疵為理據：

- 1) 違反法律；
- 2) 事實前提錯誤；
- 3) 欠缺說明理由；以及
- 4) 違反平等原則；

請求撤銷被上訴行為。

*

被上訴實體獲傳喚後提交答辯狀(見卷宗第 39 頁至第 54 頁)，請求裁定本司法上訴理由不成立，維持被上訴實體所作之決定。

*

於法定期間內，訴辯雙方均沒有提交非強制性陳述。

*

駐本院檢察官發表意見，認為本司法上訴的理由不成立，建議維持被上訴行為(見卷宗第 61 頁至第 67 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

本院對此案有管轄權。

本案訴訟形式恰當及有效。

訴訟雙方具有當事人能力及正當性。

不存在待解決的無效、抗辯或其他先決問題以妨礙審理本案的實體問題。

二、 事實

根據本卷宗及行政卷宗所載資料，本院認定以下對案件審判屬重要的事實：

- 2015 年 5 月 29 日，司法上訴人向前民政總署環境衛生及執照部行政執照處提交放置廣告牌、招牌或太陽傘廣告申請表，首次申請在澳門 XX 路 XX 號 XX 大廈外牆安裝放置寬 14 米 X 高 30 米的燈光廣告牌，並提交相關文件（見行政卷宗第 43 頁及背頁與第 45 頁至第 67 頁及背頁）。

- 2015 年 8 月 19 日，前民政總署管理委員會主席作出不批准上述廣告招牌安裝申請的決定，於 2015 年 9 月 25 日，司法上訴人針對該決定向本院提起司法上訴，而本院於 2016 年 11 月 25 日作出判決，裁定司法上訴人提出的訴訟請求不成立（見行政卷宗第 38 頁至第 42 頁及背頁）。
- 2016 年 12 月 12 日，司法上訴人針對上述判決向中級法院提起上訴，中級法院於 2018 年 3 月 15 日作出判決，裁定司法上訴人勝訴，裁定因說明理由不充分而撤銷前民政總署管理委員會主席所作的「不批准上述廣告招牌安裝申請」（見行政卷宗第 29 頁至第 36 頁）。
- 2018 年 5 月 23 日，前民政總署透過編號 10686/3629R-CW/DLA/SAL/2018 公函要求文化局就司法上訴人提出的上述廣告招牌安裝申請重新發表意見（見行政卷宗第 22 頁）。
- 2018 年 6 月 27 日，文化局透過編號 0558/DPC-DEPROJ/2018 公函回覆前民政總署，指相關廣告招牌安裝的大小尺寸和位置與該局指引不符，且對澳門歷史城區的整體景觀造成負面影響，該局對上述廣告招牌的申請作出維持「不通過，且須移除，包括相關配件、支架及射燈等」之意見（見行政卷宗第 12 頁至第 21 頁）。
- 2018 年 7 月 11 日，前民政總署環境衛生及執照部代部長作出批示，指出基於文化局發表之意見，該署將不批准司法上訴人的申請，並同意發函通知司法上訴人，隨函附上文化局對安裝廣告招牌的指引，以通知其將需移除有關廣告物及就上述事宜於指定期間內提交書面聽證（見行政卷宗第 9 頁至第 11 頁）。
- 2018 年 7 月 18 日，前民政總署透過編號 14893/5357R-CW/DLA/SAL/2018 公函將上述決定通知司法上訴人，並告知其可於接獲公函翌日起計 10 日期間內就上述事宜提交書面聽證（見行政卷宗第 5 頁至第 8 頁）。
- 2018 年 7 月 20 日，司法上訴人接收上述公函（見行政卷宗第 7 頁）。
- 2018 年 8 月 21 日，被上訴實體作出批示，同意編號 5312R/DLA/SAL/2018 報告書的內容，指出經分析有關申請資料及聽取文化局的意見後，該署已透過上述公函通知司法上訴人將不批准有關申請，而司法上訴人在接獲該公函後，並沒有就有關事宜提出異議或向該署重新遞交建議安裝方案，因此，決定不批准有關申請，並透過編號 17612/6356R-CW/DLA/SAL/2018 公函通知司法上訴人上述事宜（見行政卷宗第 1 頁至第 4 頁）。

- 2018 年 9 月 26 日，司法上訴人透過訴訟代理人以圖文傳真方式針對上述決定向本院提起本司法上訴。

三、理由說明

司法上訴人指文化局有關的內部指引沾有違法瑕疵，理由是文化局在法律未許可的情況下，通過內部指引排除面積大於 7.5 平方米的廣告招牌，違反法律規定。

先看就相關事宜，現行法律是如何規定的。

首先，澳門特別行政區現行的文化遺產保護制度由第 11/2013 號法律《文化遺產保護法》(簡稱“文遺法”)訂定，其宗旨在於促使並確保保存澳門特別行政區的文化遺產，維護澳門特別行政區環境景觀的品質(見“文遺法”第 7 條規定)；保護的範圍涵蓋：物質文化遺產，包括被評定的不動產及動產與非物質文化遺產(見“文遺法”第 3 條規定)。

此外，為了“維護被評定的不動產的觀感”及“基於空間或審美整合的理由”，將與被評定的不動產不可分割的自然形成或修築而成的周邊範圍設定為緩衝區(見“文遺法”第 5 條 10)項及第 28 條規定)。至於澳門歷史城區及其緩衝區的範圍由“文遺法”第 50 條及其附件示意圖專門劃定，設立該緩衝區的目的尤在於確保澳門歷史城區特色的保存，以及保存被評定的不動產在建築藝術上的完整性。

不難看出，緩衝區的設置具有其特殊的功能性，乃服務於該地區內被評定的不動產，維護其美觀性及藝術性，保存其作為文化遺產的價值。

故可以理解，緩衝區的範圍及變更均依法受到限制，緩衝區內任何建築工程(室內改造、保養及維修工程除外)的啟動取決於文化局強制性及具約

束力的意見(見“文遺法”第31條第1款規定)。

同樣道理，“文遺法”第35條第4款規定：“*位於緩衝區的不動產張貼或裝置任何性質的物品，須遵守適用法例和事先經文化局評估，並取決於該局具約束力的意見*”。誠如司法上訴人所言，法律並無“一刀切”地一律禁止在位於緩衝區的不動產上進行張貼和裝置任何性質的物品，而是將作出決定的權限交由具權限機關(即文化局)，由該局在評估後出具許可與否的意見。該意見直接制約被上訴決定之最後取向，成為其依據。

很明顯，按上述規定，文化局在出具意見時，具有極為充分的自由裁量權：一方面，法律無明確限定文化局作出行為的前提或準則；而另一方面，文化局的意見不可背離設置文遺保護緩衝區的初衷，即維護被評定的不動產的觀感及保存被評定的不動產在建築藝術上的完整性。

所以，文化局在上述條件下進行的自由裁量活動及給出的最終判斷具有其行使行政職能方面的不可替代性，故法院僅可進行極為有限的審查，也就是說，除非行政當局的判斷出現明顯錯誤或絕對不合理導致違反法律的情況，否則法院難以介入並撤銷其行為。

現在司法上訴人所質疑的是文化局進行自由裁量活動的方式：文化局以內部指引為依據是否有悖自由裁量所固有的對具體個案作具體分析的要求。

從行政卷宗第14頁至第18頁及背頁所附的“*已評定區域內廣告招牌的安裝指引*”可見，該指引從保護建築物及城市景觀的指導原則出發，就區域內商舖廣告及招牌的尺寸、安裝方式及位置，以及招牌數目均提出明確的限制。該指引可構成行政當局對其行為自我約束(auto-vinculação administrativa)的標準，在法律允許的框架下，制定細化的要求與準則，限制其日後在面對同類個案時的決定取向。

毫無疑問，有關內部指引的制定是法律所允許的。

一如中級法院於同類個案的裁判中所表達的精闢見解：

“Não está a Administração impedida de criar “directivas” ou “critérios de auto-vinculação” que a ajudem a interpretar e a densificar este conceito na sua aplicação aos casos concretos futuros.

Mas, tal como os pode criar, também os pode fundamentadamente derrogar ou substituir por outros, desde que o aconselhem razões de interesse público.”（參見中級法院第 416/2016 號卷宗的合議庭裁判）。

再看文化局將內部指引援用於具體個案的過程中有無違反具體裁量的準則。

從上述內部指引結合行政卷宗第 12 頁至第 13 頁所載文化局的覆函內容，可以得出，文化局並非僅僅因涉案廣告的面積超過標準，而簡單否決司法上訴人的申請。其意見尤其指出：“另根據上述指引規定，新馬路一帶允許外牆身可垂直懸掛廣告招牌的最大面積只為 7.5 平方米，而上述廣告的面積為 420 平方米(寬 14 米 X 高 30 米)，為其他可獲通過廣告招牌面積的 56 倍。此等高達十層樓之大型廣告面向世界遺產—澳門歷史城區的核心地帶，當中包括紀念物—“市政廳大樓”、具建築藝術價值的樓宇—“郵政局大樓”以及建築群—“亞美打利比盧大馬路(新馬路)/市政廳前地/板樟堂前地”，特別對途人在議事亭前地向南觀望市政廳大樓、郵政局大樓及見證過去本澳現代化戲院發展歷史的前平安戲院等所組成之歷史和特色景觀造成紛擾，讓人容易分散視覺重點，難以把視覺重點落在觀賞歷史建築上，亦讓歷史建築的背景顯得雜亂，影響市民及旅客觀賞該等被評定的不動產和世遺景觀(見附件二)”。可見其個案分析的立足點乃在於維護被評定的歷史建築的觀感及保存該歷史建築在建築藝術上的完整性這個根本目的上。

從這個意義上，文化局引用內部指引的同時，並無拘泥於考察利害關係人的某一項申請條件是否達標，即涉案廣告招牌的面積，而是已經綜合

考慮了涉案廣告招牌的面積、所處位置及視覺效果等多方面的因素：認為涉案廣告招牌面積之大遠遠超過常規，且位置面向世遺建築，故容易分散市民及旅客的視覺重點，妨礙公眾對有關歷史建築的觀感。其未排除“具體個案具體分析”，是以合乎法律的方式行使自由裁量權。

至此，司法上訴人此一上訴理據不能成立。

*

再看被上訴行為是否出現事實前提的錯誤。

.

司法上訴人認為，文化局的意見書中對於涉案廣告招牌對周圍特色景觀造成紛擾的認定是錯誤的。

但正如上文所言，文化局是在行使充分自由裁量權的基礎上出具有關意見的，只要司法上訴人申請安裝的廣告招牌處於有關法律所劃定的緩衝區範圍內，無疑須接受該局的預先評估。

現在司法上訴人並無質疑安裝涉案廣告招牌的位置處於法律規定的緩衝區範圍內，而文化局立足於“文遺法”及內部指引，作出該廣告招牌對周圍景觀造成紛擾及負面影響的判斷，亦無不合理之處，也無明顯的事實認定錯誤。司法上訴人實不能單以其個人的觀感凌駕於文化局的技術判斷之上，質疑其決定的適當性。

所以，司法上訴人的此項上訴理據明顯不成立。

*

至於欠缺說明理由的瑕疵，分析如下：

本院認為被上訴行為以文化局的相關覆函意見為依據，清楚載明不通過申請的原因為涉案廣告招牌的大小尺寸和位置與該局內部指引不符，且對澳門歷史城區的整體景觀造成負面影響。其理由說明不存在含糊、矛盾

或不充分的情況，凡具一般認知水平的受眾處於司法上訴人的位置均不會不明白或產生誤解。

再者，被上訴實體通知司法上訴人書面答辯時已將文化局的有關意見轉錄於公函中(編號 14893/5357R-CW/DLA/SAL/2018 公函)。此後，亦在將最後的行政決定通知司法上訴人時(編號 17612/6356R-CW/DLA/SAL/2018 公函)再次重提有關意見，所以，對於被上訴行為所持理據司法上訴人應已知悉。且司法上訴人已在起訴狀內對有關決定前提的認定提出頗有針對性的爭執，足見其對於該決定的理由亦非不理解。

現在司法上訴人之所以指被上訴行為欠缺理由說明，乃認為文化局欠缺說明內部指引中廣告招牌尺寸要求的依據，故促請解釋，其實質上是爭執內部指引中相關標準的合理性，但上文已就此問題作針對性的分析，不再贅述。

所以，被上訴行為不存在司法上訴人所指責的形式瑕疵。

*

最後，司法上訴人認為被上訴行為違反平等原則，質疑行政當局對位於同一範圍內的多個大型廣告招牌的處理手法不同。

須指出，平等原則不單被規範於《行政程序法典》中，同時受到《澳門特別行政區基本法》的保護，是行政當局在行政活動中應予恪守的基本原則之一。

《澳門特別行政區基本法》第 25 條規定：“澳門居民在法律面前一律平等，不因國籍、血統、種族、性別、語言、宗教、政治或思想信仰、文化程度、經濟狀況或社會條件而受到歧視。”

《行政程序法典》第 5 條規定：“一、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。二、行政當局之決定與私人之權利或受法律保護之利益有衝突時，僅得在對所擬達致之目的屬適當及適度下，損害該等權利或利益。”

上述平等原則涉及憲法平等權的司法適用和對現代憲法所確立的“同等情況，同樣對待；不同情況，差別對待”的實質平等觀的理解等問題，終審法院曾透過典型案例作出深入的闡釋，其觀點摘錄如下（詳情查閱<http://www.court.gov.mo/tools/attachment/1381216278uskto.pdf>）：

“…第二，維護《基本法》中規定的平等原則，禁止獨斷是一個重要的標準。既不能專橫地對基本相同的狀況給予不平等對待，也不能專橫地對根本不同的狀況給予平等對待。但禁止獨斷只是對公共權力所作決定的一項外部限制，合憲性監控機構應做的僅僅是一種“消極性”判斷，即排除那些從各點上看都不能被認為屬於合乎情理的法律解決辦法，即那些明顯的和不能容忍的不平等狀況…”

（劃線部分為我們所加）。

回到本案，在司法上訴人所主張存在的其他類似個案中，大多數廣告招牌安裝位置非處於文化局規定的已評定區域內，其事實及法律狀況與本個案存在實質的差異，兩者並非類似。

而對於澳門 XX 路 XX 號 XX 廣場位置所懸掛的廣告招牌，合共四十個廣告招牌安裝申請個案，文化局曾按個案具體情況之不同，給予正面或負面的意見（見行政卷宗第 81 頁至第 83 頁）。必須看到，獲通過的申請個案，其廣告招牌的位置及尺寸明顯與本個案不同，根本不存在同等情況差異對待的問題，更無出現明顯和無法容忍的亟需法院介入予以排除的不平等狀況。

有鑒於此，司法上訴人對被上訴行為違反平等原則的指責同樣因欠缺依據而不能成立。

四、決定

綜上所述，本院裁定司法上訴人提出的訴訟理由不成立，駁回本司法上訴，維持被上訴行為。

*

訴訟費用由司法上訴人承擔，司法費訂定為 5UC。

*

登錄本判決及依法作出通知。

上訴人 A 有限公司依法獲通知一審判決後不服，向本中級法院提起上訴，並結論如下：

1)

本上訴之標的為行政法院於2019年1月23日作出的判決，該判決認為司法上訴人提出的四項依據理由不成立，故駁回撤銷司法上訴所針對之行為的訴求。

2)

在對被上訴判決給予應有尊重的前提下，上訴人不同意該判決，理由如下：

❖ 針對第一項依據：違反法律

3)

按照文化局就申領有關廣告准照事宜所發出的意見書，援引了《已評定區域內廣告招牌的安裝指引》，並按該指引的統一要求，對本案件所涉及的廣告物的位置、數量和大小作出調控。

4)

文化局認為司法上訴人申請的廣告招牌位的大小尺寸和位置與文化局的內部指引不符，對景觀造成負面影響，故發出不通過意見。

5)

首先，第11/2013號法律第35條第4款，要求文化局須對每一個案進行具體及獨立的評定，而按一般經驗法則，本澳各具建築藝術價值的樓宇、建築群、場所，以及位於緩衝區的不動產均各有不同，而市民的申請亦各有不同，至少在位置、大小、性質、內容等方面上均會有差異，故立法者認為倘劃一處理，則會出現不公平的情況，因此要求須按每一個案的實際情況進行具體的評定，這應是一綜合各方面的評定。然而，本個案中，文化局透過內部指引把法律所指須作個別具體審查的情況以同一形式前提審查方式來統一處理。

6)

事實上，法律亦無賦予文化局可透過制定內部指引限制私人活動，且有關內部指引亦未有向公眾公佈。

7)

此外，第11/2013號法律第35條第4款並無排除位於緩衝區的不動產張貼或裝置廣告物的可能，而現時文化局在沒有任何理由說明的情況下，透過內部指引一律排除面積大於7.5平方米的廣告招牌，實屬違法和不能援引為法律依據。

8)

因此，現時文化局透過制定內部指引(《已評定區域內廣告招牌的安裝指引》)方式，統一處理所有個案，這無疑是與本身法律的規定以及所訂的目的不一致，違反法律規定，更不能以該內部指引作為行政行為的法律依據。

9)

因此，市政署(原民政總署)遵從的具約束力意見書沾有違反法律瑕疵，從而致使其作出的最後否決決定亦沾有同樣瑕疵，故行政行為同屬違法和應被撤銷。

❖ 針對第二項依據：事實前提錯誤

10)

按實地所拍攝的圖片所示，在議事亭前地向南觀望市政大樓、郵政局大樓及前平安戲院等歷史建築物時，實際上並未能見到司法上訴人的廣告物，更遑論文化局意見書所述的對特色景觀造成紛擾和顯得雜亂的情況。

11)

簡言之，文化局在判斷是否對景觀造成紛擾時，建基於一錯誤的事實前提，從而沾有瑕疵，有關行政行為應被撤銷。

❖ 針對第三項依據：欠缺說明理由

12)

除此之外，雖然表面上，被上訴行為似乎符合了《行政程序法典》第114及115條對說明理由的規定。

13)

然而，文化局制定的「內部指引」並無就為何排除設置面積大於7.5平方米的廣告招牌及為何將廣告面積以7.5平方米定為設置界限，作出任何理由說明。

14)

考慮被上訴行為是依據文化局具約束力的意見書，而該意見書所援引的「內部指引」欠缺如何及為何如此設定作出理由說明，致使意見書同樣沾有欠缺理由說明的形式瑕疵，從而致使市政署(原民政總署)作出的最後否決決定亦沾有同樣瑕疵，故行政行為應被撤銷。

❖ 針對第四項依據：違反平等原則

15)

行政法院認為司法上訴人所主張的其他廣告物的位置非處於文化局規定的已評定緩衝區域內。

16)

事實上，本案所涉廣告物是設於大廈的側面，實非處於文化局已評定區的域內(該界線以外)

17)

為何屬同一範圍，同一事宜，民政總署及文化局會有不一樣的處理結果？

18)

按照《行政程序法典》第5條的規定，公共行政當局應遵循平等原則，故現時民政總署的做法完全是違反了平等原則。

19)

違反平等原則造成違反法律瑕疵，根據《行政程序法典》第124條的規定，屬可撤銷。

綜上所述，謹請中級法院裁定本上訴理由成立，撤銷被上訴判決，並裁定上訴人所提起訴訟理由成立，並撤銷市政署(原民政總署)管理委員會代主席於2018年08月21日作出的不批准安裝廣告的決定。

請作出公正裁判!

依法獲通知上訴理由陳述後，被上訴實體市政署市政管理委員會代主席未有就上訴作出答覆。

隨後上訴連同原卷宗上呈至本中級法院，經裁判書製作法官作出初步審查和受理後，檢察院發出以下的法律意見：

Nas alegações do recurso jurisdicional em apreciação, a recorrente assacou à sentença do MM^o Juiz *a quo* erro de julgamento em relação aos vícios invocados na petição, quais são a violação de lei de que padece a directiva interna do Instituto Cultural de Macau, o erro nos pressupostos de facto, a falta de fundamentação e a violação do princípio da igualdade.

*

Ora, o n.º4 do art.35º da Lei n.º11/2013 atribui ao Instituto Cultural a competência de proceder à avaliação prévia e emitir parecer vinculativo para os devidos efeitos, sem regulamentar a forma e modo de exercer tal competência, deixando-lhe assim livre margem de actuação.

De acordo com a douta doutrina (Martin de Albuquerque: Da igualdade. Introdução à Jurisprudência, apud. Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves, J. Pacheco de Amorim: Código do Procedimento Administrativo Comentado, Almedina 2ª ed., pp.99 a 100), o princípio da igualdade não só admite a autovinculação do exercício de poder discricionário, mas também a exige, o que fica proibido pelo princípio da boa governação se traduz em emitir directivas permanentes pelas quais estabeleçam critérios uniformes vinculativos, rígido e sem permitirem atender circunstâncias específicas, de aplicação de poderes discricionários.

Com efeito, a teoria vem inculcando que representando a certeza e segurança jurídicas, a autovinculação razoável e racional é uma das formas da concretização dos princípios de igualdade e de justiça, daí resulta estes dois princípios constituem a justificação e razão de ser daquela.

A redacção do art.35º da Lei n.º11/2013 patenteia inequivocamente que o seu n.º4 é rigorosamente excepcional aos correspondentes n.º1 e n.º2 que consagram categoricamente proibições como regra geral, nesta medida, o art.35º implica que a protecção do património cultural sobrepuja todos os interesses relacionados com a afixação ou instalação de material de qualquer natureza, sobretudo com as actividades publicitárias.

Nesta linha de vista, não podemos deixar de inferir que a afixação ou instalação de material de qualquer natureza tem como pressuposto imprescindível que, segundo a prudente avaliação do Instituto Cultural, a qual não causa nenhum risco, perigo ou prejuízo ao património cultural.

Na há margem para dúvida de que a avaliação aludida no referido n.º4 envolve inerentemente a discricionariedade técnica por comportar o uso de conhecimentos e experiências especializados, assim em princípio não é sindicável por órgão judicial salvo padeça de grosseiro erro ou total

desrazoabilidade (Freitas do Amaral: Direito Administrativo, Vol. II, Lisboa 1989, pp.174 a 180). Em esteira e sem embargo do respeito pela opinião diferente, afigura-se-nos que o limite máximo de 7.5 metros quadrados fixado na directiva interna do Instituto Cultural de acordo com a discricionariedade técnica não pode ser sindicado por não enfermar de grosseiro erro ou total desrazoabilidade.

Tudo isto aconselha-nos a concluir que a própria directiva interna do Instituto Cultural, em si mesma, é legal em relação à competência, à matéria e à forma, e cuja aplicação como parâmetro interno em casos concretos não depende de prévia publicação no Boletim Oficial.

Atendendo minuciosamente ao conteúdo do ofício n.º0558/DPC-DEPROJ/2018 do Instituto Cultural (doc. de fls.12 a 13 do P.A.), sufragamos a conclusão extraída pelo MMº Juiz *a quo* que apontou “從這個意義上，文化局引用內部指引的同時，並無拘泥於考察利害關係人的某一項申請條件的是否達標，即涉案廣告招牌的面積，而是已經綜合考慮了涉案廣告的招牌的面積、所處位置及視覺效果等多方面的因素：認涉案廣告招牌面積之大遠遠超過常規，且位置面向世遺建築，故容易分散市民及旅客的視覺重點，妨礙公眾對有關歷史建築的觀感。其未排除“具體個案具體分析”，是以合乎法律的方式行使自由裁量權。”

O que conduz a que seja irremediavelmente insubsistente os argumentos aduzidos nos arts.17º a 19º das alegações do recurso jurisdicional em apreço, e não padeça da assacada violação de lei o parecer vinculativo incorporado no ofício n.º0558/DPC-DEPROJ/2018 do Instituto Cultural.

*

Ora bem, o ofício n.º0558/DPC-DEPROJ/2018 do Instituto Cultural apontou “另根據上述指引規定，新馬路一帶允許外牆身可垂直懸掛廣告招牌的最大面積只為 7.5 平方米，而上述廣告的面積為 420 平方米（寬 14 米 X 高 30 米），為其他可獲通過廣告招牌面積的 5.6 倍。此等高達十層樓之大型廣告面向世界遺產－澳門歷史城區的核心地帶，當中包括紀念物－“市政廳大樓”、具建築藝術價值的樓宇－“郵政局大樓”以及建築群－“亞美打利庇廬大馬路（新馬路）/市政廳前地/板樟堂前地”，特別對途人在議事亭前地向南觀望市政廳大樓、郵政局大樓及見證過去本澳現代化戲院發展歷史的前平安戲院等所組成之歷史和特色景觀造成紛擾，讓人容易分散視覺重

點，難以把視覺重點落在觀賞歷史建築上，亦讓歷史建築的背景顯行雜亂，影響市民及旅客觀賞該等被評定的不動產和世遺景觀（見附件二）。”

Baseado em conhecimentos e experiências especializados, o juízo do Instituto Cultural não eiva de erro grosseiro, por isso entendemos que é são e impecável a conclusão do MMº Juiz *a quo* que afirmou: “現在司法上訴人並無質疑安裝涉案廣告的位置於法律規定的緩衝區範圍內，而文化局立足於“文遺法”及內部指引，作出該廣告招牌對周圍景觀造成紛擾及負面影響的判斷，亦無不合理之處，也無明顯的事實認定錯誤。司法上人實不能單以其個人的觀感凌駕於文化局的技術判斷之上，質疑其決定適當性。”

*

A conclusão 13) das alegações do presente recurso jurisdicional re-vela que a título da falta de fundamentação, a recorrente prende com, no fundo, discordar dos critérios adoptados pelo Instituto Cultural ao fixar o limite máximo de 7.5 metros quadrados na sua directiva interna.

Não é difícil perceber que concordar é uma coisa, e compreender é outra, a discordância duma posição não se equivale à incompreensão ou à incompreensibilidade. Por isso, a não concordância do interessado com a posição da Administração não germina a falta de fundamentação.

Sendo assim, e dado que aquele limite máximo de 7.5 metros quadrados foi fixado de acordo com a discricionariedade técnica e não eiva do erro grosseiro ou total desrazoabilidade, a arguição reiterada da falta de fundamentação não pode deixar de ser infundada.

*

No que respeite à violação do princípio da igualdade assacada ao acto administrativo contenciosamente impugnado e à douta sentença em escrutínio, basta que subscrevamos a douta observação do ilustre colega que afirmou: “本案明顯沒有這種可能。理由是涉案建築物的位置與司法上訴人用作比較的建築物的位置明顯不同。事實上，文化局的意見書中所指的標準主要是針對新馬路一帶的建築物，而司法上訴人用作比較的建築物主要是位於殷皇子馬路、南灣大馬路、蘇亞利斯博士大馬路或澳門商業大馬路，而且相比之下，雖然它們都位於同一緩衝區，但這些建築物與被文化局的意見書中提到的被評定的建築物，包括市政廳大樓、郵政局大樓、市政廳前地等主要文化遺產建築物地有相當距離，在有關建築物上安裝廣

告所造成的影響絕不能與涉案建築物(XX 大廈)相比，因此，被訴實體允許在這些建築物上安裝相應廣告的個案不能作為司法上訴人指控被訴行為違反平等原則的依據。”

*

Por todo o expendido acima, propendemos pela *improcedência* do presente recurso jurisdicional.

經兩位助審法官檢閱後，由評議會作出如下的裁判。

二、理由說明

根據《民事訴訟法典》第五百八十九條的規定，上訴標的為上訴狀結論部份所劃定的範圍內具體指出的問題，以及依法應由上訴法院依職權審理的問題。

在上訴中，不存在任何本上訴法院應依職權作出審理的問題。

本個案中的上訴人重申被上訴的行政行為違反法律，在未獲法律容許的情況下，提供具約束力意見的文化局自訂的內部指引有違法律的規定，此外，亦主張被上訴的行政行為依據了錯誤的事實前提，且欠缺理由說明和違反平等原則。

就這些問題，被上訴的行政法院判決已作出審理和裁判，且本院完全認同原審判決的理據。因此，得根據《行政訴訟法典》第一百四十九條準用的《民事訴訟法典》第六百三十一條第五款的規定，完全引用原審判決所持的理據，裁定本上訴理由不成立。

事實上，行政機關在落實法律的規定時可製定抽象和概括的標準

和指引，作為在日後具體個案作決定時沿用。這些準則和指引尤其多見於法律賦予行政機關在適用法律時享有一定的自由裁量權，特別是技術性質的自由裁量權的情況。這種自訂標準和指引的作為並沒有違法，只要這些準則和指引在內容上與行政機關沿用這些準則和指引擬適用的法律沒有抵觸和在引用這些準則和指引時能確保平等原則得以被遵守。

在本個案中，一如檢察院的意見書中所言，本院未見得負責發出具約束力意見的文化局就文遺法適用而製定的指引內容有違該法的規定和按這些指引發出其具體的具約束力意見時有違平等原則。

此外，就事實前提錯誤問題，載於行政卷宗第21頁的照片所顯示的明顯事實已說明一切。

照片中所見正是文化局在其意見中所言的「此等高達十層樓之大型廣告面向世界遺產—澳門歷史城區的核心地帶，當中包括紀念物—“市政廳大樓”、具建築藝術價值的樓宇—“郵政局大樓”以及建築群—“亞美打利比盧大馬路(新馬路)/市政廳前地/板樟堂前地”，特別對途人在議事亭前地向南觀望市政廳大樓、郵政局大樓及見證過去本澳現代化戲院發展歷史的前平安戲院等所組成之歷史和特色景觀造成紛擾，讓人容易分散視覺重點，難以把視覺重點落在觀賞歷史建築上，亦讓歷史建築的背景顯得雜亂，影響市民及旅客觀賞該等被評定的不動產和世遺景觀」。

結論：

行政機關在落實法律的規定時可製定抽象和概括的標準和指引，作為在日後具體個案作決定時沿用。這些準則和指引尤其多見於法律賦予行政機關在適用法律時享有一定的自由裁量權，特別是技術性質

的自由裁量權的情況。這種自訂標準和指引的作為並沒有違法，只要這些準則和指引在內容上與行政機關沿用這些準則和指引適用的法律沒有抵觸和在引用這些準則和指引時能確保平等原則得以被遵守。

三、裁判

綜上所述，中級法院民事及行政分庭評議會表決，裁定上訴理由不成立。

由上訴人支付訴訟費，當中包括 8UC 的司法費。

依法作登記及通知。

二零二零年七月十六日，於澳門特別行政區

賴健雄

米萬英

馮文莊

何偉寧