

上訴案件編號： 686/2012

合議庭裁判日期： 二零一五年五月七日

主題：

善意原則

損害賠償責任

裁判書內容摘要：

立法者引入善意原則於行政活動的其中一個立法理由是為了避免或防止在行政活動中，行政當局或私人可能基於其行為或決定而導致對方對某一事情的可能或不可能產生正當期望或信任後，而突然改變其原先立場而導致對方基於對其先前行為或所持的立場寄予信任或期待而承受損害，或使行政當局被誤導而作出不適當甚至不法的決定。

因此，善意原則擬保護的其中一個基本價值是行政關係各主體之間的信任或正當期望。

違反善意原則可產生有關行政行為的有效性問題、損害賠償問題，以及涉及人員的紀律及刑事責任等問題。

裁判書製作法官

賴健雄

澳門特別行政區中級法院
行政司法上訴卷宗第 686/2012 號
合議庭裁判

一、序

A 護老中心有限公司及 B 護理安老中心有限公司，其法人身份資料已載於卷宗，針對澳門特別行政區提起普通宣告之訴，請求行政法院判處澳門特別行政區向其支付合共澳門幣二千三百三十四萬九千六百二十八圓五角的財產及精神損害賠償。

行政法院法官依法受理並經法定程序，就起訴作出如下的裁決：

I. 案件敘述：

第一原告：A 護老中心有限公司(Companhia de Centro de Asilo A, Limitada，下稱作“第一原告”)，澳門商業及動產登記局登記編號為 2XXX6 SO，法人住所設於澳門 XX 街 XX 大廈商場 XX 樓，及

第二原告：B 護理安老中心有限公司(Centro de Cuidados Para Idosos B Limitada，下稱作“第二原告”)，澳門商業及動產登記局登記編號為 2XXX0 SO，法人住所設於澳門 XX 街 XX 號 XX 大廈商場 XX 樓；

針對被告：澳門特別行政區；

提出普通宣告之訴。

*

兩原告指出土地工務運輸局透過 2009 年 9 月 15 日之 10065/DURDEP/2009 號信函，通知第二原告有關安老院的工程計劃不具備獲核准的條件，因為基於社會工作局的意見，所涉及之不動產不具備開設安老院的條件。原告方認為其在上述事件中蒙受損失，因而提出本訴訟要求被告賠償，其相關理據載於卷宗第 2 頁至第 13 頁之起訴狀。

*

被告作出卷宗第 778 頁至第 786 頁及其背頁的答辯，請求判處原告敗訴，以及被告無需向原告承擔賠償損失之民事責任。

*

訴訟依照其餘下步驟進行。

*

法院依法組成合議庭，並進行審判聽證後，對調查基礎的事實進行認定。

*

雙方當事人提交了其書面陳述。

*

本法院在地域、等級及事宜上均具有管轄權。

雙方當事人具有當事人能力以及訴訟能力，且在本案中具有其訴訟正當性。

訴訟形式為適當。

不存在依職權須即時解決之無效、抗辯或妨礙審理本案實體問題的先決問題。

II. 事實部份：

對本案之實體問題而言，下列事實獲得證實：

已確定之事實：

1. 第一原告於 2006 年 11 月 6 日成立。(已證事實 A)
2. 第一原告購入澳門 XX 街 XX 號 XX 大廈，於澳門物業登記局標示編號 1XXX2 一樓及二樓的所有獨立單位，成為所有人。(已證事實 B)
3. 而為改動上述獨立單位以配合開設安老院的需要，於 2007 年 6 月 15 日，第二原告向土地工務運輸局作出申請(編號 T-4189)，提交有關工程計劃、圖則及其他文件。(已證事實 C)
4. 編號 T-4189 申請包括由申請人 C、D 和土木工程師 E 共同簽署的一份備忘錄，當中三人作出以下聲明：『在 1 字樓層和 2 字樓層皆無侵佔公共走廊面積』。(已證事實 D)

5. 就此申請，土地工務運輸局開立行政卷宗編號 110/MF/2007/L (Processo de Licenciamento)，並向包括社會工作局、衛生局及消防局徵詢意見。(已證事實 E)
6. 社會工作局透過 2007 年 7 月 31 日的 3631/148/DGLES/2007 信函回覆土地工務運輸局，指“經初步評估相關平面圖則的設計，本局認為該設施在設置方面已基本符合本局對安老院的要求”。社會工作局此信函，隨後透過土地工務運輸局 2007 年 10 月 25 日的 15920/DURDEP/2007 信函轉送知會了第二原告。(已證事實 F)
7. 土地工務運輸局透過 2007 年 10 月 24 日的 15888/DURDEP/2007 信函，通知第二原告，指第二原告所申請的更改工程計劃已獲批准並可發出工程准照。(已證事實 G)
8. 土地工務運輸局城市建設廳代廳長於 2008 年 2 月 8 日作出批示，批准編號 T-7831 申請的工程准照，並於 2008 年 2 月 21 日向第二原告發出第 77/2008 號工程准照；以及監察處處長於 2008 年 3 月 13 日作出批示，編號 T-2045 的施工申請獲得批准，第二原告須按本已核准的計劃施工。(已證事實 H)
9. 第二原告完成適當手續後，於 2008 年 3 月 13 日開始施工。(已證事實 H-1)
10. 期間，因應土地工務運輸局及其他各局的要求及意見，第二原告對工程計劃及圖則作出相應的適當修改。(已證事實 I)
11. 因應有關修改，第二原告於 2009 年 3 月 26 日向土地工務運輸局提交了經修改工程計劃的圖則及其他文件(編號 T-2521)。(已證事實 J)
12. 在第二原告於 2009 年 3 月 26 日遞交的編號 T-2521 申請及新圖則附同的備忘錄中，申請人 D 和土木工程師 E 有以下聲明：『另該場所更改公眾走廊面積，更改後合共比原來建築時的公眾走廊面積為大，並無侵佔公眾面積』。(已證事實 K)
13. 因應修改的工程計劃及圖則，土地工務運輸局向包括社會工作局等各不同部門徵詢意見。(已證事實 L)
14. 社會工作局透過 2009 年 5 月 27 日之 2785/175/DGLES/2009 信函回覆土地工務運輸局指：
 - i. 一、“…明顯可見，大廈的公用走廊通道貫穿設施的範圍顯示，該設施並未能自公共空間完全獨立出來。對此，該所安老院的設置

不符合第 90/88/M 號法令第四條 b)項規定…”；

ii. 二、“…在圖則上標示設施內的洗手間均屬於公共部份，並未有為服務對象留置適當數量的專用衛浴設備，故並未能符合安老院舍設置的規範”。(已證事實 M)

15. 土地工務運輸局透過 2009 年 9 月 15 日之 10065/DURDEP/2009 號信函通知第二原告，指基於社會工作局的意見，上述獨立單位未具備開設安老院的條件，有關申請的工程計劃現階段不具備獲核准的條件。(已證事實 N)
16. 社會工作局於 2785/175/DGLES/2009 信函所指出的問題，早已存在於第二原告於 2007 年 6 月 15 日提交的第一份更改工程計劃的圖則中。(已證事實 O)
17. 社會工作局的意見對土地工務局是否核准原告更改工程計劃，具有關鍵作用。(已證事實 P)
18. 自原告向有關當局查詢及提出有關開設安老院的工程申請起兩年多以來，社會工作局及土地工務運輸局等部門均曾表示支持第二原告在 XX 大廈開設安老院，並認為 XX 大廈一樓全層及二樓全層具開設安老院的條件。(已證事實 Q)

庭審後獲證的待調查事實：

19. 為開設安老院，第一原告買入已確定之事實 B)項(上方的第 2 點)所指之獨立單位。(待調查事實 4)
20. 期後，第一原告及第二原告達成協議，共同合作於上述獨立單位開設安老院。(待調查事實 5)
21. 根據上述協議，第一原告容許將安老院設置於上述獨立單位。(待調查事實 6)
22. 第二原告負責向政府申辦開設安老院、簽訂所有文件及訂立合同（包括與設計公司及裝修公司之合同）、並支付開設安老院所需的其他一切費用。(待調查事實 7)
23. 於 2008 年 3 月 13 日前，土地工務運輸局或社會工作局從未禁止或勸阻第一原告出租在有關上述獨立單位所擁有的物業。(待調查事實 10)
24. 為支付有關工程准照、其續期的稅項，第一原告及第二原告支付了合共 MOP\$12,720.00。(待調查事實 14)

25. 由於更改工程計劃被核准及獲發工程准照，第二原告需承擔 MOP\$4,749,499.75 的施工費用。(待調查事實 15)
26. 最少自 2007 年 6 月 6 日起，上述獨立單位的改動工程由於侵佔公共空間，遭到 XX 大廈其他小業主的強烈反對。(待調查事實 27)

III. 理據部份：

法院必須具體分析本案當中獲視為既證之事實，並適用法律，以解決當事人間的爭議。

本案首先需處理的是：對於原告方於卷宗第 849 至 850 頁的聲請，應否視之為請求之減縮。原告表示其向法院提交書證及補充事實，而就更改工程的施工費用其指出：“換言之，原告方在是更改工程的施工費用上損失了不少於 MOP\$5,137,828.22”。本院認為，從原告的陳述內容不足以得出其有減縮請求的意圖之結論，而只應視為單純提交書證，以證明其已陳述的事實。

*

本案需處理澳門特別行政區，即本案的被告，是否需要承擔賠償責任的問題。

按照原告所陳述的事實版本，其為了開設安老院，最初於 2007 年 6 月 6 日曾向社會工作局查詢，並獲該局回覆，經初步分析，涉案的不動產符合設置安老院之要求；其後，原告為改動涉案不動產以配合開設安老院的需要，於 2007 年 6 月 15 日向土地工務運輸局提交工程計劃及圖則等文件(T-4189)，而經社會工作局向土地工務運輸局提交意見，指“經初步評估相關平面圖則的設計，本局認為該設施在設備方面已基本符合本局安老院的要求”後，原告最終於 2007 年 10 月 24 日獲土地工務運輸局通知其工程計劃已獲批准並可發出工程准照。

原告方尚指出，其隨即開始按獲核准的工程計劃及圖則施工。其後，因應行政當局的要求及意見，第二原告對工程計劃及圖則作出了相應的適當修改，並向行政當局提交了經修改工程計劃的圖則及其他文件。但最終，行政當局透過 2009 年 9 月 15 日之 10065/DURDEP/2009 號信函通知第二原告其有關安老院的工程計劃不具備獲核准的條件，因為基於社會工作局的意見，所涉及之不動產不具備開設安老院的條件。

原告主張，令到該工程計劃不獲核准的問題其實早已於原告所提交的第一份更改工程計劃的圖則中存在。

在原告的角度而言，其認為社會工作局的意見對土地工務運輸局是否核准原告更改工程計劃具有關鍵作用，而被告(社會工作局及土地工務運輸局)在分析原告於 2007 年 6 月 15 日所提交的圖則時沒有適時指出明顯存在的問題，直接使有關更改工程計劃及圖則錯誤地獲得核准，亦使原告方錯誤認定涉案不動產具備開設安老院的條件，使其不停投放資源及時間於有關更改工程計劃中，最終造成損失。

原告認為被告(社會工作局及土地工務運輸局)在分析原告於 2007 年 6 月 15 日所提交的圖則時存在明顯過錯(或至少具運作過錯或部門過錯-Culpa funcional)。

*

被告作出答辯，認為社會工作局對原告方作出回覆的意思是：經初步評估，原告之圖則所顯示的設計符合社工局對安老院“在設計上”的要求。

被告接受原告在起訴狀第 22 點的內容，其亦認同社會工作局透過 2009 年 5 月 27 日之 2785/175/DGLES/2009 信函所反映的涉案不動產不具備開設安老院條件的問題(大廈的公用走廊通道貫穿設施的範圍顯示，該設施並未能自公共空間完全獨立出來、圖則上標示設施的洗手間屬於公共部份，並未有為服務對象留置適當數量的專用衛生浴設備)事實上早已存在於原告於 2007 年 6 月 15 日向土地工務運輸局提交的圖則中。(見答辯狀第 47 條第 1 部份、起訴狀第 17、19 及 22 條)

但被告認為由此可見，第二原告於 2007 年 6 月 15 日提交的首次圖則具有不容置疑的不法性，表現為“侵佔公共空間”且預先未得到小業主們的同意。被告進而認為，對於“侵佔公共空間”這一事實，原告不僅未向社會工作局和土地工務運輸局如實反映，反之，首次圖則之“備忘錄”的 3 名簽署人反而宣稱“並無侵佔商場的公共走廊面積”，故被告認為簽署上述“備忘錄”的人士倘不是出於故意也至少是“嚴重過失”。

另一方面，被告認為社會工作局有理由信任原告會自律從而“圖則”不至於擅自侵佔公共空間；而土地工務運輸局縱使確有發現“首次圖則侵佔公共空間”的技術能力，其局長核准“首次圖則”的原因在於為社會設施的設立提供可能的便利和支持，而不是“未盡到應盡”的勤謹義務，所以被告認為土地工務運輸局亦同樣有理由信任“首次圖則”之“備忘錄”的 3 名簽署人的宣稱，亦認為土地工務運輸局對“首次圖則”的核准也不存在不法性及過錯。最後，被告補充認為即使假設土地工務運輸局存在錯誤和不法性，兩名原告的不法性和過錯也嚴重得多，依據《民法典》第 564

條第 1 款，應排除(excluire)被告的賠償責任。

※

現行涉及澳門行政當局及其他公法人在公法管理行為方面之非合同民事責任的制度，主要規範於第 28/91/M 號法令。

“第一條

（適用範圍）

本地區行政當局及其他公法人在公法管理行為方面之非合同民事責任，凡未被特別法所規定者，應由本法規之規定所規範。

第二條

（行政當局及其他公法人之責任）

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，應向受害人承擔民事責任。

第三條

（機關之據位人、行政人員及公法人之責任）

在不影響上條規定之情況下，本地區行政當局之機關據位人及行政人員和其他公法人，對於其超越其職務範圍所作出的不法行為或在履行職務中以及因履行職務故意作出之不法行為，應承擔民事責任。

第四條

（過錯之認定）

一、機關據位人或行政人員之過錯，須按《民法典》第四百八十條之規定予以認定。

二、如有多名責任人，則適用《民法典》第四百九十條之規定。

第五條

（求償權）

當履行任何賠償時，本地區行政當局及其他公法人對犯過錯之機關據位人或行政人員享有求償權，但必須該過錯人之所為係出於故意或明顯欠缺擔任職務所需之注意及熱心。

第六條

（損害賠償請求權之時效）

一、公共實體、其機關據位人及行政人員因其公共管理行為造成損失而須承擔非合同民事責任時，因此產生之損害賠償請求權，包括求償權，係按《民法典》第四百九十一條之規定完成時效。

二、損害賠償請求權係因受司法上訴所針對之行為而產生時，如按第一款之規定，該權利之時效應於就該司法上訴所作之裁判確定後六個月之前完成，則有關時效必須待該裁判確定六個月後方完成。

第七條

(不法性)

一、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。

二、違反法律和規章規定或違反一般適用原則之法律行為，以及違反上述規定和原則或違反應被考慮之技術性和常識性規則之事實行為亦被視為不法。

第八條

(損害賠償義務)

一、本地區行政當局及其他公法人、其機關據位人及行政人員之賠償義務不取決於受害人行使對造成損害之非法行為之上訴權。如盡管已撤銷非法行為並已執行撤銷之判決而損害繼續時，上述賠償義務仍然存在。

二、如損害係歸因於受害人沒有提起上訴或其訴訟行為之過失，則該受害人之補償權不得保持。”

要公共行政當局承擔非合同民事責任取決於下列各個要件的同時符合：

- 1) 公共管理活動；
- 2) 不法性；
- 3) 過錯；
- 4) 損害；
- 5) 適當因果關係。

本院將分析各個要件是否符合。

*

1) 公共管理活動：

從已證事實出發，本案涉及土地工務運輸局發出的工程准照，以及社會工作局就開設護老院而發出的行政准照問題，毫無疑問，上述兩個行政部門被原告指稱侵害其權利的行為必然屬於公共管理活動範圍。

*

2) 不法性：

就不法性的認定，第 28/91/M 號法令比一般民事侵權中不法性的範圍更廣。上述法令第 7 條第 2 款規定：“違反法律和規章規定或違反一般適用原則之法律行為，以及違反上述規定和原則或違反應被考慮之技術性和常識性規則之事實行為亦被視為不法。”

本院認為被告的行為具不法性。

本案例中，原告認為其受到損失的主要成因乃由於其接獲土地工務運輸局的第 10065/DURDEP/2009 號信函，表示其工程計劃不具備獲核准的條件。

(已確定之事實第 15 點)

土地工務運輸局不核准工程計劃是參考了社會工作局的意見，後者的意見是考慮到原告的設施未能自公共空間完全獨立出來，且未能為服務對象提供適當數量的專用衛浴設備。(已確定之事實第 14 點)

此外，已確定之事實第 16 及 26 點表明，“社會工作局於 2785/175/DGLES/2009 信函所指出的問題，早已存在於第二原告於 2007 年 6 月 15 日提交的第一份更改工程計劃的圖則中。”，且“最少自 2007 年 6 月 6 日起，上述獨立單位的改動工程由於侵佔公共空間，遭到 XX 大廈其他小業主的強烈反對。”

本院的觀點是：既然未得大廈小業主對佔用公共走廊及空間的同意，土地工務運輸局面對原告方於 2007 年 6 月 15 日提交的計劃就不應該發出工程准照。

《民法典》第 1317 及續後條文規定了分層所有權的設定問題，其中第 1321 條規定：

“第一千三百二十一條

(憑證之更改)

一、分層所有權之設定憑證，得透過分層建築物之全體所有人一致議決通過而更改之，或得例外按第一千三百六十七條 e 項之規定，透過所涉及之分層建築物子部分之全體所有人一致議決通過而更改之；無論屬何種情況，有關決議均須在具有經認定簽名之文件內載明；如不遵守第一千三百一十四條及第一千三百一十五條之規定，則導致有關決議無效及適用經作出必要配合之第一千三百一十六條第三款之規定。

二、如有關更改設定憑證之方案未能獲得一致議決通過，但按有關情況而獲得至少占分層建築物或其有關子部分總值之三分之二之分層所有人之贊成票時，則可請求法院作出批准以取代其餘所有人之同意。

三、上款所指之可取代同意之批准，如導致違反法律規定或侵犯未給予同意之分層建築物所有人之應予重視之利益，則不得給予。

四、就涉及上條第二款 c 項及 d 項所指之內容，第一款所規定之必須全體所有人一致議決通過之規則，由必須獲得占分層建築物總值一半以上之所有人通過之規則取代。

五、設定憑證之更改，如涉及共同部分之用途，則須遵守第一千三百三十四條所規定之制度；涉及專有部分之用途時，除須遵守該制度外，亦須獲得有關部分之權利人之同意。”

第 1334 條則規定：

“第一千三百三十四條

(更新工程)

一、在共同部分上進行工程，如構成更新工程，則須經分層建築物之一定數目之所有人在大會通過有關許可方得進行，而該等所有人所占之份額須至少為分層建築物總值之三分之二。

二、凡導致更改建築線條或建築物美觀之工程均屬更新工程，但在設定憑證上無相反規定之情況下，如有關工程之目的係在由一獨立單位組成之樓宇上作出改變，而有關樓宇可受獨立建築模式計劃所規範，則不屬更新工程。

三、凡會對分層建築物之某一所有人就其本身之物或共有物之使用構成影響之更新工程，均不得進行。”

從上述條文清楚可見，涉及公共空間的工程必須得到業主的同意，故此在未有取得 XX 大廈的小業主的同意下，有關工程准照的發出將違背上條文，損害小業主的權益。再者，即使獲發工程准照，且改動的工程“事實上”已完成，也難保小業主不會容後提出反對，堅拒大廈的公共部份被霸占，而在此情況下，獲發工程准照的人士也無可避免須將公共部份歸還。

簡而言之，在未能確保設定憑證(título constitutivo)最終能夠被修改及已取得足夠小業主的決議同意前，有關的工程准照的發出似乎有違《民法典》的規定。

再者，土地工務運輸局作為專責部門，透過分析原告根據現行的第 79/85/M 號法令所核准的《都市建築總章程》第 27 條的規定而提交的重合圖則(Desenhos de sobreposição)時，亦應當發現原告的工程計劃與原有的大廈公共部份重疊，且實應先處理好相關問題方發出工程准照。

綜上所述，本院認為土地工務運輸局批出工程准照的行為違反《民法典》的相關規定，也違反該類涉及公共部份的工程審批而應注意的技術性規則，故被告方的行為具有不法性。

*

3) 過錯：

根據第 28/91/M 號法令第 4 條，過錯的認定適用《民法典》第 480 條的規定。

《民法典》第 480 條第 2 款規定：“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。”

至於何謂“善良家父”，Inocência Galvão Telles 有這樣的表述：“Com a expressão «bom pai de família» quere-se visar o homem de diligência normal, encarado não apenas no âmbito das relações familiares, mas nos vários campos de actuação. A referência a «circunstâncias de cada caso» significa que o próprio padrão a ter em conta varia em função do condicionalismo da hipótese e designadamente do tipo de actividade em causa. Para concluir se houve ou não culpa, se deve conjecturar como o homem padrão teria agido dentro do condicionalismo

concreto da hipótese”¹。

作為比較法參考，葡萄牙最高行政法院將 *bonus pater familias* 的概念演繹為：“diligência exigível a um funcionário ou agente típico, isto é, respeitador da lei e dos regulamentos e das *leges artis* aplicáveis aos actos ou operações materiais que tem o dever de praticar.”²

讓我們對本案進行分析。

原告在其起訴狀中並非具體指明某公務員的行為具過錯，而是指出涉案兩個部門具有運作過錯或部門過錯(*culpa funcional*)。我們將從此方向作出分析。

本院認為已確定之事實第 3、6、7、16、18 及 26 點對過錯的認定為重要。

從已確定之事實第 18 點顯示，社會工作局及土地工務運輸局均表示支持原告在涉案的地點開設安老院。然而，已證事實第 16 及 26 點卻表明，原告於 2007 年 6 月 15 日提交的第一份更改工程計劃的圖則中，已存在侵佔公共走廊的問題，且至少在 2007 年 6 月 6 日起，該改動工程由於侵佔公共空間，遭到 XX 大廈其他小業主的強烈反對。

在上述的情況下，本院認為土地工務運輸局不應發出工程准照。事實上，原告提交的第一份更改工程計劃的圖則既然已存在佔用公共空間的問題，作為謹慎、負責任的行政當局，決不應漠視有關問題的存在。

正如在分析“不法性”的要件時已指出的，在未有取得 XX 大廈的小業主的同意下，工程准照的發出與《民法典》第 1321 及 1334 條相違背，同時也損害小業主的權益。再者，即使獲發工程准照，且改動的工程“事實上”已完成，也難保小業主不會容後提出反對，堅拒大廈的公共部份被霸占，而在此情況下，獲發工程准照的人士也無可避免須將公共部份歸還，甚至將已進行的工程還原。

故此，在存有小業主最終也不會同意公共空間被侵佔或位置轉換的可能性、且未能遵守《民法典》上述規定的前提下，作為具基本程度謹慎的行政當局也不應該發出工程准照，故在本案中被告的行為具有過錯。

*

4) 損害：

¹ *Direito das Obrigações*, 3ª ed., p. 302.

² Ac. STA, de 10/01/1987, Recurso n.º 23967, in: A.D., 1987, n.º 310, p. 1243 e ss.

原告方聲稱其就申報有關更改工程計劃及申領工程准照的事宜上支出了 MOP\$40,000，唯相關事實未能獲證。

此外，第二原告稱由於最後得知不動產不具備開設安老院的條件，因此須將不動產退還予第一原告並把根據獲錯誤核准的更改工程計劃已被改動的部份回復原狀，有關的工程費為 MOP\$5,000,000，此部份的事實也無法獲證。

原告方稱未能將不動產向第三者出租而少收租金 MOP\$8,355,150.00，但有關事實也未能獲證，再者，原告在 2007 至 2009 年期間，其本意乃開設安老院社並正進行工程，本院亦未見任何客觀事實支持原告在該段期間有突然放棄原有開設安老院社，並立即將不動產出租的打算。

由於上述三部份的損失未能獲證，故本院必須駁回有關的請求。

原告方的精神損害：

就原告方聲稱其所承受的精神損害而要求的 MOP\$2,500,000 賠償，本院也必須將該部份請求駁回。一方面，原告方提出的事實俱無法獲得證實，另一方面，鑑於第一及第二原告均為法人身份，本院不認同其可以在精神層面上聲稱受到傷害，因而獲得賠償。

獲得證明的損害：

在本案中，原告方聲請的下列損害獲得證明：

- 為支付有關工程准照、其續期的稅項，第一原告及第二原告支付了合共 MOP\$12,720.00(已確定之事實第 24 點)。
- 由於有關更改工程計劃被核准及獲發工程准照，第二原告需承擔 MOP\$4,749,499.75 的施工費用(已確定之事實第 25 點)。

*

5) 適當因果關係：

《民法典》第 557 條規定：“僅就受害人如非受侵害即可能不遭受之損害，方成立損害賠償之債。”。要認定侵害人須負擔賠償責任，必須在侵害行為與受害人承受的損害之間存在適當的因果關係。

在本案中，該適當因果關係的存在是明顯的。

首先，若土地工務運輸局在審查原告方的最初圖則時已立即提出有關的侵佔公共空間的問題，而未有發出工程准照者，原告自然亦無須支出 MOP\$12,720.00 以支付有關工程准照、其續期的稅項。

另外，若工程准照未有發出，相信原告方也不會開展施工，從而無須付出 MOP\$4,749,499.75 的施工費用。

*

6) 賠償責任：

《民法典》第 556 條規定：“對一項損害有義務彌補之人，應恢復假使未發生引致彌補之事件即應有之狀況。”

原則上，被告須就原告方上述的損害承擔賠償責任。

然而，《民法典》第 564 條第 1 款同樣規定：“如受害人在有過錯下作出之事實亦為產生或加重損害之原因，則由法院按雙方當事人過錯之嚴重性及其過錯引致之後果，決定應否批准全部賠償，減少或免除賠償。”。第 566 條規定：“聲稱受害人有過錯之人須證明該過錯之存在；但即使無人聲稱受害人有過錯，法院亦得查明之。”

本院認為，本案當中，原告方同樣具有過錯，其過錯與被告的行為一同促成損害事實的發生。

原告聲稱，其在 2007 年 6 月 15 日(向土地工務運輸局提交首次圖則)前，曾先向社會工作局了解涉案不動產是否符合開設安老院之要求。然而，經過審判聽證後，均未能證實原告曾向社會工作局作出有關的查詢。

僅獲證實的是原告於 2007 年 6 月 15 日向土地工務運輸局作出申請(編號 T-4189)，提交有關工程計劃、圖則及其他文件³。而在原告提交上述申請前，小業主已強烈反對有關的改動工程，理由是其侵佔公共空間⁴。本院認為，原告方既然投放大量資源，買入整層的不動產，其在作出任何的行動前，也應該盡投資者應盡的謹慎，以了解其計劃是否可能出現任何阻礙或反對之聲。簡而言之，本院認為小業主的反對是重要的，原告也應當要盡必要的謹慎義務，注意到有關問題，否則也須承擔部份責任。

在這層面而言，原告方是應受到譴責的。事實上，小業主的強烈反對至少是在 2007 年 6 月 6 日出現，早於原告在 2007 年 6 月 15 日向土地工務運輸局提交工程計劃的日期。再者，土地工務運輸局在 2007 年 10 月 24 日方向原告作通知，指第二原告所申請的更改工程計劃已獲批准並可發出工程准照⁵，而最後，完成相關手續後，原告於 2008 年 3 月 13 日開始施工⁶。在原告正式開始施工前，小業主的反對至少已出現 9 個月，而翻閱土地工

³ 已確定之事實 3。

⁴ 已確定之事實 26。

⁵ 已確定之事實 7。

⁶ 已確定之事實 9。

務運輸局的行政卷宗，可以發現小業主曾多次投訴，原告對於上述問題的忽略難辭其咎。更甚者，原告在開始施工直至最終在 2009 年 9 月接獲土地工務運輸局的通知為止，亦有足夠的時間及條件察覺並及時處理有關問題，甚至停止工程以減少損失。

綜上所述，原告方亦應承擔部份的責任。

另一方面，原告聲稱社會工作局及土地工務運輸局的行為使第一原告及第二原告認定上述獨立單位具備開設安老院的條件，唯有事實未能獲得證實(見待調查事實第 11 點)。本院認為，涉案兩局均無以明確或肯定的方式向原告表示涉案不動產必然能夠開設安老院，就此而言，已確定之事實第 6 點表明【社會工作局透過 2007 年 7 月 31 日的 3631/148/DGLES/2007 信函回覆土地工務運輸局，指“經初步評估相關平面圖則的設計，本局認為該設施在設置方面已基本符合本局對安老院的要求”。社會工作局此信函，隨後透過土地工務運輸局 2007 年 10 月 25 日的 15920/DURDEP/2007 信函轉送知會了第二原告。】，但社會工作局提出的：“該設施在設置方面”已“基本符合”該局對安老院的要求，亦僅表明社會工作局乃考慮到設置方面的條件，而“基本符合”一詞亦不排除在審批准照的過程中會出現其他技術問題。

雖然本院認同倘若涉案兩局在事前已就整個工程計劃、圖則以及開設安老院舍的審批條件作良好的溝通及意見交換，將有可能避免部份問題的出現，但被告既然從未向原告保證，原告理應亦承擔部份風險，即有關安老院最終不被獲發行政准照的風險。

在此層面考慮，原告方亦不可將責任完全歸咎於被告。

本院尚要指出的是，原告在提交首次工程計劃時，已有其本身的技術失誤。首先，原告及被告均承認的一點是⁷：原告首次提交的工程計劃及圖則存在侵佔公共空間的問題。

關鍵正在於原告自身提交的工程計劃。已確定之事實第 3 及 4 點表明，原告於 2007 年 6 月 15 日提交編號 T-4189 的申請時，附有由申請人 C⁸、D 和土木工程師 E 共同簽署的一份備忘錄，當中三人作出以下聲明：『在 1 字樓層和 2 字樓層皆無侵佔公共走廊面積』。(底線強調部份由本院所加)

一方面，上述備忘錄反映出原告方事實上已意識到公共走廊的問題。只要結合已確定之事實第 14 及 16 點，以及案中的重合圖則(Desenhos de

⁷ 見本判決書第 7 頁第 2 段：“被告接受原告在起訴狀第 22 點的內容……”。

⁸ 為股東(見卷宗第 17 頁)。

sobreposição), 便可發覺原告的工程計劃試圖將屬其所有的面積與公共走廊的位置進行了調動, 以對整個樓層的格局從新規劃, 而原告表示“皆無侵佔公共走廊面積”所表達的是其調動了公共走廊的位置, 但又騰出部份的空間去補償公共走廊的面積。

所以, 原告的表述“無侵佔公共走廊面積”, 在客觀事實層面上屬實, 亦因此待調查事實第 28) 條無法獲證。然而, 關鍵的問題是, 原告在屬自己所有的單位面積與公共走廊的面積進行互換的過程中, 不等同於沒有霸佔原有的公共走廊位置。實際上, 儘管是原告沒有多佔“公共走廊面積”, 但其卻會侵佔“公共走廊位置”, 而此操作無疑亦需共同部份所有人的同意, 方可為之。

原告的工程計劃有專業人員的參與, 其一方在提交工程計劃前, 亦有責任評估其公共走廊位置對調的方式的合法性及對其可行性進行評估, 正如《行政程序法典》第 62 條第 1 款所指導的: “利害關係人有義務不提出違法要求, 不陳述與真相不符之事實, 以及不申請採取純為拖延之措施。”

經第 79/85/M 號法令核准的現行《都市建築總章程》對工程計劃的提交有仔細的要求, 提交工程計劃的人員亦負有無可推卸的責任應確保工程計劃的合法性。本案中, 原告提交的最初工程計劃已有其問題, 原告方應意識到有關公共走廊的問題。本院質疑, 原告方既然買入的是整個樓層的獨立業權, 自然是不包括公共走廊部份, 何以其又會認為公共走廊的位置可容許其支配?

為了加強原告方乃意識到公共走廊問題的觀點, 已確定之事實第 12 點表明:【在第二原告於 2009 年 3 月 26 日遞交的編號 T-2521 申請及新圖則附同的備忘錄中, 申請人 D 和土木工程師 E 有以下聲明:『另該場所更改公眾走廊面積, 更改後合共比原來建築時的公眾走廊面積為大, 並無侵佔公眾面積』。】。上述的聲明內容再次重申, 原告有對公眾走廊面積進行調動及調整的意圖, 與其首次提交的工程計劃的意圖一致。

如上所言, 社會工作局與土地工務運輸局之間的確可以有更大程度的溝通。另外, 土地工務運輸局在面對原告提交的已有問題的工程計劃時, 亦應在先處理好公共空間的問題前方發出工程准照; 然而, 原告方亦負有不可推卸的責任, 試問, 土地工務運輸局發出工程准照後, 是否意味被告方已對原告作出一種承諾, 保證原告開設安老院的意願必然會被滿足? 當然不是! 工程准照的發出, 又是否意味原告無需盡小心謹慎的義務、無需了解公共走廊、小業主等的問題, 從而可以不顧一切地展開工程? 本院認為答案是否定的, 原告實應承擔部份的責任。

在本個案中，本院認為原告方的行為未能達致一般謹慎的被管理者的標準(administrado normalmente diligente)⁹，故其也須在事件中承擔部份的責任。

*

在過錯分配的問題上，本院認為，考慮到上述提及的訴訟雙方在事件中的參與程度及各自具有的過錯，被告承擔 30%的過錯而原告承擔 70%的過錯為適當。

因此，就展開工程而造成的損失問題上，由於已確定之事實第 25 點表明有關工程費用由第二原告承擔，故被告須向第二原告賠償澳門元 \$1,424,849.925(\$4,749,499.75 x 30%)。

而有鑑於工程准照及其續期的稅項完全屬工程准照批出的直接後果，故本院認為被告須全數向第一及第二原告作出賠償，合共澳門元\$12,720.00。

*

IV. 裁決：

據上所述，本院裁定原告方之訴訟理由部份成立，判處被告須向：

- 1) 第一及第二原告支付澳門元\$12,720.00 的賠償；
- 2) 第二原告支付澳門元\$1,424,849.925 的賠償。

就原告方的其餘請求，開釋被告。

兩名原告須共同承擔按其敗訴比例計算的訴訟費用；被告因獲法定豁免，故無訴訟費用。

著令通知及登錄本判決。

兩原告對上述的僅裁定部份請求成立的判決不服，向本中級法院提起上訴，其上訴理由結論如下：

- a. 本上訴針對的標的，是被上訴之判決中，有關獲得證明的 MOP\$4,749,499.75 損害的過錯分配和被告因而被判處賠償之部份。
- b. 根據被上訴之判決，原告方聲請的下列損害獲得證明:1)在支付有關工

⁹ Cfr. Margarida Cortez, “Responsabilidade Civil da Administração por Actos Administrativos Ilegais e Concurso de Omissão Culposa do Lesado”, Coimbra Editora, 2000, p. 151.

程准照、其續期的稅項，第一原告及第二原告支付了合共MOP\$12,720.00(已確定之事實第24點)；及2)由於有關更改工程計劃被核准及獲發工程准照，第二原告需承擔MOP\$4,749,499.75的施工費用(已確定之事實第25點)。

- c. 被上訴之判決指出，“在本案中，該適當因果關係的存在是明顯的。首先，若土地工務運輸局在審查原告方的最初圖則時已立即提出有關的侵佔公共空間的問題，而未有發出工程准照者，原告自然亦無須支出MOP\$12,720.00以支付有關工程准照、其續期的稅項。另外，若工程准照未有發出，相信原告方也不會開展施工，從而無須付出MOP\$4,749,499.75的施工費用。”
- d. 然而，判決最終卻認為“本案當中，原告方同樣具有過錯，其過錯與被告的行為一同促成損害事實的發生”。
- e. 對於MOP\$4,749,499.75的施工費用，行政法院卻認為，“在過錯分配的問題上，本院認為，考慮到上述提及的訴訟雙方在事件中的參與程度及各自具有的過錯，被告承擔30%的過錯而原告承擔70%的過錯為適當。因此，就展開工程而造成的損失問題上，故被告須向第二原告賠償澳門元\$1,424,849.925(\$4,749,499.75 x 30%)”。
- f. 正如行政法院在分析適當因果關係時所指出，“若土地工務運輸局在審查原告方的最初圖則時已立即提出有關的侵佔公共空間的問題，而未有發出工程准照者，原告自然亦無須支出MOP\$12,720.00以支付有關工程准照、其續期的稅項。若工程准照未有發出，相信原告方也不會開展施工，從而無須付出MOP\$4,749,499.75的施工費用”。
- g. 所以有關獲證的MOP\$4,749,499.75損害，並非因社會作工局之行為而引致，和有關行政准照發出與否無關，兩者間並沒有適當的因果關切。
- h. 另外，雖然根據獲證事實，就侵占公共空間問題，小業主方面的反對最少是在2007年6月6日起出現，早於原告在2007年6月15日向土地工務運輸局提交工程計劃的日期，而且更即使翻閱行政卷宗，發現小業主曾向土地工務運輸局，作出多次投訴(此點沒有在獲證事實中證實，而且現在引用之亦有違辯論原則)，但須指出的是，原告方當時並不知悉，本案中的獲證事實亦未證實原告方知悉。
- 1. 再講，一向以來原告方所得悉有關小業主方面的反對，都是指小業主們不希望設置一所老人院在其大廈，影響樓價，而並非投訴有關針對有關侵占公共空間之問題。

- J. 此仍眾所周知之事實，只在要翻閱原告隨起訴狀交的報章資料，更可發現當時的特首、司長、局長等亦曾為此發表意見。
- k. 即使到最後，原告方獲告知有關侵占公共空間的問題，但卻從來沒有人告知原告方這是不法。須知道，原告方作為市民，不懂得法律，即使知悉某事實，但不代表其察覺存在任何不法性。
- l. 作為市民的原告方，作為履行其公民責任及謹慎義務，要做的就是按土地工務運輸局的要求、指引及准則行事及提交其申請。而且，事實上，最後原告方的工程計劃及圖則(第一份)亦獲土地工務運輸局核准(許可)並發出工程准照。
- m. 試問在這情況下，作為市民的原告方又怎會不信任該局，而再去審查土地工務運輸局在過程中有否出錯。
- n. 行政法院又認為原告方有專業的技術人員協助，理應履行其作為被管理者的市民的謹慎義務，發現其工程計劃、圖則、備忘錄等等存在的技術失誤。該院更似在認為，原告方所提交指沒有侵占公共空間之備忘錄，有取巧之嫌，更從而認定原告方應知悉有關事實的不法性。
- o. 需知道，澳門特區擁有資源及負有的責任遠多於及高於作為被管理者的市民，因此其能力及責任(包括所負的謹慎義務)亦也遠高於市民。
- p. 但面對着有關工程計劃、圖則、備忘錄等文件，就連澳門特區亦未能指出問題的存在，試問作為市民的原告方及其專業的技術人員未能發現有關問題又有何過錯。
- q. 況且，正如一般市民，原告方及其專業的技術人員，一直以來，都是按着土地工務運輸局指引、要求、准則來行事及作出申請。試問如此，原告方怎可料到按著土地工務運輸局指引、要求、准則，並最終獲得核准(許可)及發出工程准照的申請，也會存在不法性?!
- r. 需知道，被告可是全澳最有能力及最值得別人信賴的澳門特別行政區，原告方實在沒有不信任其之理。
- s. 或許協助原告方的專業技術人員可能真的知悉有關侵占公共空間問題具不法性(但此事實未獲證實)，但該等人員從沒有告知原告方，原告方並不知悉。
- t. 該等人員僅曾告之原告方的是，所有向土地工務運輸局提交計劃、圖則、備忘錄等文件都是予按該局的要求、指引、准則作出，該局會仔細地分析該等文件的合規、合法及技術問題，待取得該局核准(許可)

並發出工程准照後，原告方便可安排人員施工。

- u. 最重要的是，不論作為市民的原告方，還是協助他們的專業技術員(他也可 不是法學士)，都是按照土地工務運輸局的指引、要求及准則行事，包括來提交其所有申請文件，包括工程計劃、圖則及備忘錄等等。
- v. 因此，即使存在錯誤也不應歸責於原告方。
- w. 事實上，被告方的證人，即土地工務運輸局的F副局長，在法庭上已清楚交待一切，原告方的申請，尤其備忘錄，是符合該局的要求、指引及准則(見庭上錄音的第5盒帶B面，為着方便，原告方已把其證言轉載成文字-附件.1)。
- x. 歸根究底，其實是土地工務運輸局沒有嚴遵守法律，在同樣法律基礎下，不 停的改變其指引、要求及准則。
- y. 作為特別行政區，被告不單有能力及條件指出及發現有關影響審批更改工程計劃問題的存在，而且被告更是全澳最具該能力及條件者。而且被告作為更改工程計劃審批的“把關人”(權限實體)，其是有義務及責任找出及指出影響審批的一切問題，不然就是其把關不力。
- z. 根據獲證事實M)，被告更認為，更改計劃中存在的問題是明顯可見，因此被告更沒有不能及時發現之理。另外，正如被證實的獲證事實27)，由於XX大廈其他小業主的強烈反對，最少早在2007年6月6日，換言之，被告已知悉/或意識到有改動工程會侵佔公共空間。
- aa. 然而，雖然被告早知存在影響審批更改工程計劃的問題，但在審批原告方第 一次的更改工程計劃申請時，被告沒有指出問題，相反，更於2007年10月24日批准了有關的計劃並在隨後發出了工程准照。
- bb. 明顯地，被告在其運作過程中，沒有充分地履行其職責，沒有把其知悉及具 有能力知悉的問題指出，因而導致錯誤核准了一個不應獲得核准的更改工程計劃並發出了工程准照，被告此舉更誤導了原告方認為其申請的工程計劃、圖則、備忘錄等是合規、合法、符合技術要求。
- cc. 倘被告能盡其應盡的義務，尤其謹慎義務，被告便能及時向原告指出問題所 在，並且不予核准原告方第一次的更改工程計劃，更不應發出工程准照。而不予核准計劃及發出工程准照，原告方便不會按工程計劃施工，原告方便不用承擔獲證實的損失。
- dd. 由此可見就是次的損害，被告是唯一過錯者。基於此，行政法院在審理有關MOP\$4,749,499.75之獲證損害的過錯分配上，似有違反《民法典》

第564條之規定。

- ee. 有關MOP\$4,749,499.75之獲證損害，應由被告全部承擔並向原告方作出賠償。

請求：

1. 請求中級法院裁定上訴理由成立，廢止被上訴之判決中有關獲得證明的MOP\$4,749,499.75損害的過錯分配和被告因而被判處賠償之部份;並
2. 改判由被告承擔全部過錯或大部份之過錯，且須向原告方作出有關相應的賠償。

二、理由說明

首先，本院必須指出，上訴法院祇解決上訴人在其上訴理由闡述書的結論部份內所具體提出和框劃的問題(此一見解尤其已載於本中級法院第 63/2001 號案的 2001 年 5 月 17 日的裁判書、第 18/2001 號案的 2001 年 5 月 3 日的裁判書、第 130/2000 號案的 2000 年 12 月 7 日的裁判書和第 1220 號案的 2000 年 1 月 27 日的裁判書內)。

根據一審判決書的理由說明及主文部份，一審法院僅裁定原告提出的就工程施工部份的財產損害賠償請求的方面理由部份成立，並以造成損害的責任比例由原告負上百分之七十責任，而被告則負百分之三十責任的比例定出損害賠償金額。

上訴人的上訴結論僅就雙方的責任分擔的百分比有異議，主張被告應負百分之百全責，並因此請求上訴法院改判被告全數支付一審法院認定原告因工程支出而承受的財產損害的百分之一百的金額，即澳門幣四百七十四萬九千四百九十九圓七角五分。

獲一審法院認定，且原告並無異議的事實闡列如下：

1. 第一原告於 2006 年 11 月 6 日成立。(已證事實 A)
2. 第一原告購入澳門 XX 街 XX 號 XX 大廈，於澳門物業登記局標示編號 1XXX2 一樓及二樓的所有獨立單位，成為所有人。(已證事實 B)
3. 而為改動上述獨立單位以配合開設安老院的需要，於 2007 年 6 月 15 日，第二原告向土地工務運輸局作出申請(編號 T-4189)，提交有關工程計劃、圖則及其他文件。(已證事實 C)
4. 編號 T-4189 申請包括由申請人 C、D 和土木工程師 E 共同簽署的一份備忘錄，當中三人作出以下聲明：『在 1 字樓層和 2 字樓層皆無侵佔公共走廊面積』。(已證事實 D)
5. 就此申請，土地工務運輸局開立行政卷宗編號 110/MF/2007/L (Processo de Licenciamento)，並向包括社會工作局、衛生局及消防局徵詢意見。(已證事實 E)
6. 社會工作局透過 2007 年 7 月 31 日的 3631/148/DGLES/2007 信函回覆土地工務運輸局，指“經初步評估相關平面圖則的設計，本局認為該設施在設置方面已基本符合本局對安老院的要求”。社會工作局此信函，隨後透過土地工務運輸局 2007 年 10 月 25 日的 15920/DURDEP/2007 信函轉送知會了第二原告。(已證事實 F)
7. 土地工務運輸局透過 2007 年 10 月 24 日的 15888/DURDEP/2007 信函，通知第二原告，指第二原告所申請的更改工程計劃已獲批准並可發出工程准照。(已證事實 G)
8. 土地工務運輸局城市建設廳代廳長於 2008 年 2 月 8 日作出批示，批准編號 T-7831 申請的工程准照，並於 2008 年 2 月 21 日向第二原告發出第 77/2008 號工程准照；以及監察處處長於 2008 年 3 月 13 日作出批示，編號 T-2045 的施工申請獲得批准，第二原告須按本已核准的計劃施工。(已證事實 H)
9. 第二原告完成適當手續後，於 2008 年 3 月 13 日開始施工。(已證事實 H-1)
10. 期間，因應土地工務運輸局及其他各局的要求及意見，第二原告對工程計劃及圖則作出相應的適當修改。(已證事實 I)
11. 因應有關修改，第二原告於 2009 年 3 月 26 日向土地工務運輸局提交了

經修改工程計劃的圖則及其他文件(編號 T-2521)。(已證事實 J)

12. 在第二原告於 2009 年 3 月 26 日遞交的編號 T-2521 申請及新圖則附同的備忘錄中，申請人 D 和土木工程師 E 有以下聲明：『另該場所更改公眾走廊面積，更改後合共比原來建築時的公眾走廊面積為大，並無侵佔公眾面積』。(已證事實 K)
13. 因應修改的工程計劃及圖則，土地工務運輸局向包括社會工作局等各不同部門徵詢意見。(已證事實 L)
14. 社會工作局透過 2009 年 5 月 27 日之 2785/175/DGLES/2009 信函回覆土地工務運輸局指：
 - i. 一、“…明顯可見，大廈的公用走廊通道貫穿設施的範圍顯示，該設施並未能自公共空間完全獨立出來。對此，該所安老院的設置不符合第 90/88/M 號法令第四條 b) 項規定…”；
 - ii. 二、“…在圖則上標示設施內的洗手間均屬於公共部份，並未有為服務對象留置適當數量的專用衛浴設備，故並未能符合安老院舍設置的規範”。(已證事實 M)
15. 土地工務運輸局透過 2009 年 9 月 15 日之 10065/DURDEP/2009 號信函通知第二原告，指基於社會工作局的意見，上述獨立單位未具備開設安老院的條件，有關申請的工程計劃現階段不具備獲核准的條件。(已證事實 N)
16. 社會工作局於 2785/175/DGLES/2009 信函所指出的問題，早已存在於第二原告於 2007 年 6 月 15 日提交的第一份更改工程計劃的圖則中。(已證事實 O)
17. 社會工作局的意見對土地工務局是否核准原告更改工程計劃，具有關鍵作用。(已證事實 P)
18. 自原告向有關當局查詢及提出有關開設安老院的工程申請起兩年多以來，社會工作局及土地工務運輸局等部門均曾表示支持第二原告在 XX 大廈開設安老院，並認為 XX 大廈一樓全層及二樓全層具開設安老院的條件。(已證事實 Q)

庭審後獲證的待調查事實：

19. 為開設安老院，第一原告買入已確定之事實 B) 項(上方的第 2 點)所指之獨立單位。(待調查事實 4)
20. 期後，第一原告及第二原告達成協議，共同合作於上述獨立單位開設

安老院。(待調查事實 5)

21. 根據上述協議，第一原告容許將安老院設置於上述獨立單位。(待調查事實 6)
22. 第二原告負責向政府申辦開設安老院、簽訂所有文件及訂立合同（包括與設計公司及裝修公司之合同）、並支付開設安老院所需的其他一切費用。(待調查事實 7)
23. 於 2008 年 3 月 13 日前，土地工務運輸局或社會工作局從未禁止或勸阻第一原告出租在有關上述獨立單位所擁有的物業。(待調查事實 10)
24. 為支付有關工程准照、其續期的稅項，第一原告及第二原告支付了合共 MOP\$12,720.00。(待調查事實 14)
25. 由於更改工程計劃被核准及獲發工程准照，第二原告需承擔 MOP\$4,749,499.75 的施工費用。(待調查事實 15)
26. 最少自 2007 年 6 月 6 日起，上述獨立單位的改動工程由於侵佔公共空間，遭到 XX 大廈其他小業主的強烈反對。(待調查事實 27)

原審法院根據已證事實，認為儘管被告的行為具有不法性，但在審查被告的行為與損害間的因果關係及賠償責任時，認定原告也有過錯，而其行為與被告的行為一同促成損害事實的發生，而最終結論被告僅須付百分之三十的責任。

綜觀一審法院的已證事實，問題可歸類為審查訴訟雙方在事件上各自有否違反《行政程序法典》第八條規定的善意原則。

《行政程序法典》第八條規定：

第八條 (善意原則)

一、在任何形式之行政活動中，以及在行政活動之任何階段，公共行政當局與私人均應依善意規則行事及建立關係。

二、遵守上款規定時，應考慮在具體情況下需重視之法律基本價值，尤應考慮：

- a) 有關活動使相對人產生之信賴；
- b) 已實行之活動所擬達致之目的。

第一條明示規定善意原則除約束行政當局也約束私人在行政活動中的行為。

此外，在行政活動中的任何階段，皆適用善意原則。

立法者引入善意原則於行政活動的其中一個立法理由是為了避免或防止在行政活動中，行政當局或私人可能基於其行為或決定而導致對方對某一事情的可能或不可能產生正當期望或信任後，而突然改變其原先立場而導致對方基於對其先前行為或所持的立場寄予信任或期待而承受損害，或使行政當局被誤導而作出不適當甚至不法的決定。

因此，善意原則擬保護的其中一個基本價值是行政關係各主體之間的信任或正當期望。

違反善意原則可產生有關行政行為的有效性問題、損害賠償問題，以及涉及人員的紀律及刑事責任等問題。

在本案中，一審法院已就行政行為的有效性作判斷，且雙方當事人沒有就這一部份提出爭議，故本上訴法院無須審理之。

現原告就賠償部份的責任百分比提出爭辯，那麼我們要審視原告及被告雙方有否互相違反善意原則，抑或如原告所主張者，僅被告出爾反爾而導致原告承受工程費用開支的損失。

一審法院認為，最終導致原告擬開設安老院工程計劃不獲批准的問題，是土地工務運輸局早在原告最初提交工程計劃時和在土地工務運輸局發出工程准照前已知悉，但該局仍向原告發出工程准照使原告決定投資金錢並展開施工，故被告的行為應屬不法和導致原告有所損失。

這點本院是認同的。

事實上，根據一審法院獲證事實，開設安老院的工程被否決的主因是由於原告的計劃佔用了有關樓宇的公共空間。然而涉案的土地工務運輸局雖然知悉這一問題的存在，但仍向原告發出施工所需的工程准照，此外，一審獲證事實顯示「自原告向有關當局查詢及提出有關開設安老院的工程申請起兩年多以來，社會工作局及土地工務運輸局等部門均曾表示支持第二原告在 XX 大廈 開設安老院，並認為 XX 大廈 一樓全層及二樓全層具開設安老院的條件。」

本院相信包括土地工務運輸局和社會工作局在內的行政當局基於其種種的行為和表態，正是使原告產生正當期望，甚至乎深信其最終能獲得工程計劃批准進行裝修工程及開設和經營其計劃安老院。

因此，毫無疑問，行政當局這兩個部門有違善意原則。

就原告的行為方面，原審法院認為：

本案當中，原告方同樣具有過錯，其過錯與被告的行為一同促成損害事實的發生。

原告聲稱，其在 2007 年 6 月 15 日(向土地工務運輸局提交首次圖則)前，

曾先向社會工作局了解涉案不動產是否符合開設安老院之要求。然而，經過審判聽證後，均未能證實原告曾向社會工作局作出有關的查詢。

僅獲證實的是原告於 2007 年 6 月 15 日向土地工務運輸局作出申請(編號 T-4189)，提交有關工程計劃、圖則及其他文件¹⁰。而在原告提交上述申請前，小業主已強烈反對有關的改動工程，理由是其侵佔公共空間¹¹。本院認為，原告方既然投放大量資源，買入整層的不動產，其在作出任何的行動前，也應該盡投資者應盡的謹慎，以了解其計劃是否可能出現任何阻礙或反對之聲。簡而言之，本院認為小業主的反對是重要的，原告也應當要盡必要的謹慎義務，注意到有關問題，否則也須承擔部份責任。

在這層面而言，原告方是應受到譴責的。事實上，小業主的強烈反對至少是在 2007 年 6 月 6 日出現，早於原告在 2007 年 6 月 15 日向土地工務運輸局提交工程計劃的日期。再者，土地工務運輸局在 2007 年 10 月 24 日方向原告作通知，指第二原告所申請的更改工程計劃已獲批准並可發出工程准照¹²，而最後，完成相關手續後，原告於 2008 年 3 月 13 日開始施工¹³。在原告正式開始施工前，小業主的反對至少已出現 9 個月，而翻閱土地工務運輸局的行政卷宗，可以發現小業主曾多次投訴，原告對於上述問題的忽略難辭其咎。更甚者，原告在開始施工直至最終在 2009 年 9 月接獲土地工務運輸局的通知為止，亦有足夠的時間及條件察覺並及時處理有關問題，甚至停止工程以減少損失。

綜上所述，原告方亦應承擔部份的責任。

本院不予認同一審法院所言。

事實上，原告在最初提交的工程計劃就公共空間與其擁有的單位的面積置換已明確作出聲明和請求審批。

因此，原告並沒有故意隱瞞，相反主動提出其希望把公共部份的

¹⁰ 已確定之事實 3。

¹¹ 已確定之事實 26。

¹² 已確定之事實 7。

¹³ 已確定之事實 9。

面積和其私人擁有的面積置換的請求。構思和請求合法與否是執法的行政機關必須審查的事宜。故本院認為原告方並沒有誤導行政當局和因此而沒有違反善意原則。

相反，，一如上文所言，行政當局有違反善意原則，因其先批出工程准照，和一直表示支持原告開設安老院，是導致原告決定施工的原因。

因此，責任分擔比例不應維持，應變更為行政當局應負責全責。

三、裁判

綜上所述，中級法院民事及行政上訴分庭合議庭通過評議會表決，裁定上訴理由成立，改判被告須向原告支付相當於工程施工費用的澳門幣四百七十四萬九千四百九十九圓七角五分(MOP4,749,499.75)。

原告無須支付訴訟費用。

依法作登記並通知各當事人。

二零一五年五月七日，於澳門特別行政區

賴健雄

João Augusto Gonçalves Gil de Oliveira (趙約翰)

何偉寧