

卷宗編號：259/2025

(行政、稅務及海關方面的司法裁判上訴卷宗)

裁判日期：2026年5月28日

主 題：對瑕疵的錯誤定性；廣告活動；准照申請；分層建築物所有人大會的許可決議；行政行為利用原則。

裁判摘要

1. 《行政訴訟法典》第74條第6款容許法院就當事人已具體指出的瑕疵依據作出法院認為正確的法律定性，有關情況有別於法院自行識別出司法上訴人或檢察院均未曾針對被訴行為提出的撤銷理由進行裁決。

2. 當考慮司法上訴人所陳述的自然事實(即司法上訴人所主張的，行政當局被指作出的具體違法行為)，以及根據經驗分析有關自然事實所可能指向及涵蓋各項法律規定時，原審法院賴以撤銷被訴行政行為的瑕疵不屬起訴狀當中所陳述的訴因者，有關情況構成被上訴判決在解釋及適用《行政訴訟法典》第74條第6款此一規定上的審判錯誤。

3. 在第7/89/M號法律《廣告活動》的框架下，若相關廣告擬擺放的位置屬第14/2017號法律《分層建築物共同部分的管理法律制度》第11條第1款所規定者，行政當局得要求准照的申請人提交大廈分層建築物所

有人大會的許可決議，而一旦申請人無法提供有關證明文件者，行政當局得否決有關申請。

4. 若准照的申請人沒有提供足夠證據，證明第28/2004號行政法規《公共地方總規章》第28條第4款之規定已得到符合，行政當局面對現存文件證據作出不批准的決定並無可予非議之處。

5. 申請人在行政當局作出不批准決定後，再行提交其於早前提交文件證據時所存缺漏的其他補充文件以進行彌補，不能在事後用以支持及證明行政行為的不法性。

6. 當行政當局的不批准決定是建基於多項理由時，儘管其中一項理由存在事實前提錯誤的瑕疵，一旦行政行為中所援引的其餘理由單獨而言亦約束行政當局須作出不批准之決定時，法院不應撤銷有關行政行為。

裁判書製作人

盛銳敏

澳門特別行政區

中級法院合議庭裁判

卷宗編號：259/2025

(行政、稅務及海關方面的司法裁判上訴卷宗)

裁判日期：2026年5月28日

上訴人：市政署環境衛生及執照廳廳長

被上訴人：A一人有限公司

一、 案件概述

司法上訴人A一人有限公司(本上訴中的“被上訴人”)針對被訴實體市政署環境衛生及執照廳廳長(本上訴中的“上訴人”)向行政法院提起司法上訴，當中請求撤銷被上訴行為及命令被上訴實體作出批准其申請的決定。

檢察院駐行政法院辦事處檢察官提交了載於卷宗第88頁至91頁的意見書，建議裁定司法上訴人的上訴理由不成立，維持被訴行為。

經審理，行政法院法官裁定司法上訴人所提出的司法上訴理由部分成立，並作出決定如下：

- 撤銷被上訴行為中關於不批准其在澳門.....街.....新邨第...座...號地下A-B舖外牆安裝招牌一之申請（即“被上訴行為一”），對其餘的不批准決定則予以維持（即“被上訴行為二”）。

- 與此同時，就其合併的命令被上訴實體作出批准申請的請求，駁回針對被上訴實體的起訴。

*

被訴實體不服上指裁判並提出上訴。為此，被訴實體均適時提交了載於卷宗第114至158頁的上訴理由陳述，當中載有結論如下：

1. 本平常上訴主要針對判決中撤銷被上訴行為中關於不批准其在澳門.....街.....新邨第...座...號地下A-B舖外牆安裝招牌一之申請(即“被上訴行為一”)之部份。

2. 上述行政法院承審法官作出之判決-撤銷被上訴行為中關於不批准其在澳門.....街.....新邨第...座...號地下A-B舖外牆安裝招牌一之申請(即“被上訴行為一”)之部份，撤銷被上訴行為基於有以下幾個重點:

A) 行政當局的行為明顯違背第11/2013號法律《文化遺產保護法》第35條第4款規定的應有之義，削減及消除法律及指引所要求的自由裁量，構成“自由裁量使用不當”的違法瑕疵(uso indevido de discricionarieidade)。(見判決書第18/24頁)

B) 上述觀點之認定，法院可根據《行政訴訟法典》第74條第6款依職權根據認定對司法上訴依據恰當的定性予以判處。(見判決書第18/24頁)

C) 被上訴實體錯誤適用第14/2017號法律的相關規定。司法上訴人已對此瑕疵提出其主張，認為被上訴實體基於錯誤認定事實導致錯誤適用上述法律規定，但法院對該瑕疵的法律定性與其不同。(見判決書第20/24頁)

D) 最後，關於招牌一要求購買民事責任保險問題，行政法院承審法官認為司法上訴人已提交證明顯示為安裝招牌一購買民事責任保險，因此，“被上訴行為一”事實認定存在錯誤。(見判決書第22/24頁)

3. 基於上述的觀點，行政法院承審法官作出判決，其中撤銷被上訴行為中關於不批准其在澳門.....街.....新邨第...座...號地下A-B舖外牆安裝招牌一之申請(即“被上訴行為一”)。

4. 我們對行政法院承審法官作出之判決表示尊重，但有關部份不予認同。

5. 關於本署要求司法上訴人按文化局提出之意見對申請作出相應修改及向本署提交修改之方案，司法上訴人於指定期間內無提交修改方案而遭本署否決申請之部

份，行政法院承審法官指出無論文化局，抑或市政署，在審批招牌一廣告申請上，純粹將適用指引視為行使自由裁量的一種方式，此已等同執行一項具普遍約束的行政規範(*norma regulamentar*)，因此，行政當局違背第11/2013號法律《文化遺產保護法》第35條第4款規定的應有之義，削減及消除法律及指引所要求的自由裁量，構成“自由裁量使用不當”的違法瑕疵(*uso indevido de discricionarieidade*)，對此，我們有不同的理解。

6. 根據第7/89/M號法律第19條第1款的規定，本署具職能審查安裝廣告及決定發出准照之權限。

7. 鑒於上訴人申請安裝位於澳門.....街...號.....新邨(第...座)地下A-B商舖之招牌廣告申請，廣告安裝地點為緩衝區，本署在發出准照前，除須按本身職能範圍的訂定之審批要件作出審查外，另根據11/2013號法律《文化遺產保護法》第35條第4款之規定，申請之廣告亦須符合文化局發出之具約束力的意見。

8. 文化局在關於緩衝區的不動產張貼或裝置任何性質的物品之申請程序中，發出之評估意見，具技術性自由裁量權的行使。

9. 本署審查及發出安裝廣告准照之行政決定為一行政羈束決定，文化局發出具約束力的意見為作出批准申請安裝廣告決定之其中一項積極前提，且意見內容必須對申請為有利，倘若其意見內容對申請非為有利，本署必須對申請作出否決，本署沒有選擇的空間。

10. 在文化局行使自由裁量權的意見範圍內，司法機關僅可進行極為有限度的審查，只可以當行政當局的判斷明顯出現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行政當局的行為。

11. 根據中級法院第646/2019號裁決書指出 - “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。”

12. 文化局在執行相關職能工作上，或者說，根據第11/2013號法律《文化遺產保護法》第35條第4款之規定，為在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張貼或裝置任何性質的物品的申請程序上，就申請的評估意見之內容，制定指引，並沒有違法，執行有關指引並沒有如本上訴爭議的判決所說，行政當局已等同執行一項具普遍約束的行政規範(*norma regulamentar*)，收窄了自由裁量權的行使空間，反之，本人認為，有關指引的制定及執行，更能符合及體現《行政程序法典》第5條所要求達致之平等原則及適度原則。

13. 本上訴爭議的判決中亦提到，文化局僅僅以廣告招牌的厚度不符合指引規定便要求司法上訴人作出修改，以致於招牌尺寸既未達標，又未應要求修改之申請遭到駁回，行使自由裁量權的方法已等同執行一項具普遍約束的行政規範(*norma regulamentar*)，判決認為沒有就法律要求行使自由裁量其他考慮的因素，或者具體的個案作出分析。

14. 本人同意，文化局行使自由裁量權時，應予考慮法律中所要求的因素作為基礎，發出評估意見，正如第11/2013號法律《文化遺產保護法》第35條第4款之規定，除安裝廣告的尺寸因素外，對其他因素，尤其對世遺環境、建築物、整性觀感等

因素作出考慮，為此，我們應對文化局製定的《被評定的不動產及緩衝區內廣告招牌安裝指引》作出分析。

15. 根據《被評定的不動產及緩衝區內廣告招牌安裝指引》第1點之適用範圍：

1.1 地鋪範圍裝設的長期廣告招牌。1.2 樓宇地面層以上裝設的廣告招牌和具歷史文化價值的廣告招牌等不適用本指引規限。1.3 節慶、臨時、公益等的裝飾或宣傳品不適用本指引規限。1.4 樓宇門牌、樓宇名稱等不適用本指引規限。1.5 營業時間標識、臨時告示等資訊性物品不適用本指引規限。1.6 構築物及設備如雨篷、捲閘、室外照明燈具等不適用本指引規限。1.7 建築室內的廣告招牌不適用本指引規限。1.8 具行業特徵的標誌物，如髮廊的彩色旋轉燈（花柱）、藥房 Rx 燈箱和診所十字燈箱等不適用本指引規限。1.9對於上述第 1.2 至第 1.8 點所列出的不適用本指引規限的物品之裝設，需因應其對被評定的不動產及緩衝區的景觀影響而作逐案分析。

16. 如上述規定，有關指引純粹適用緩衝區內地鋪範圍裝設長期廣告招牌，其他情況如樓宇地面層以上裝設的廣告招牌和具歷史文化價值的廣告招牌、節慶、臨時、公益等的裝飾、具行業特徵的標誌物，如髮廊的彩色旋轉燈（花柱）等個案並不適用，需作其他類別的分析。

17. 根據《被評定的不動產及緩衝區內廣告招牌安裝指引》第2點之適用本指引規限的廣告招牌之安裝總則：2.1 廣告招牌的張貼及裝置均不得破壞或遮擋原有的建築元素，如裝飾線、浮雕、壁柱、門窗、門楣及窗楣等，但緩衝區張貼及裝置於地鋪門窗的廣告招牌除外。2.2 廣告招牌的裝設，尤其是數量、位置、顏色及材質，須與其所處的建築及街道景觀相協調。2.3 不得使用光源外露、會閃爍、會走動或播放視頻等之屏幕，但展示內容是靜態的圖片或文字，且沒有光源外露之屏幕不受此限。

18. 按上述規定，文化局除了考慮廣告招牌的尺寸因素外，有關廣告招牌數量、位置、顏色、材質使用及光源等因素，亦為意見評估範圍，審查安裝之廣告有否破壞原有的建築元素，配合周邊環境、建築及街道景觀相互協調等。由此可見，文化局對廣告招牌在緩衝區內地鋪範圍安裝申請，廣告的尺寸並不是唯一考慮的因素。

19. 綜合上述指引第1點及第2點的規定，我們可以得出，文化局行使相關法律賦予之技術性自由裁量權時，即對為在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張貼或裝置任何性質的物品的申請，發出評估意見時，有關考量的因素是多方面的，安裝之廣告物尺寸僅為其中一項的因素。

20. 在本上訴爭議的判決中提到，文化局僅僅以廣告招牌的厚度不符合指引規定便要求司法上訴人作出修改，以致於招牌尺寸既未達標，又未應要求修改之申請遭到駁回，因此推定沒有就法律要求行使自由裁量其他因素作出考慮，做法猶如執行行政規章，違背行使自由裁量權的觀點不予認同。

21. 唯一支持上述觀點的論證為文化局發出之意見只表述對招牌廣告尺寸之立場，沒有就其他考慮因素作出更多的闡述，但此亦不能等同沒有考量其他的因素，或者說，我們可以從另一角度理解，文化局僅對廣告招牌的厚度不達標的情況發出修改申請建議，其他的廣告招牌考慮因素，如位置、顏色及材質與其所處的建築及街道景觀相協調因素等，沒有異議，因此，不作表述。

22. 文化局認為司法上訴人安裝的廣告過大，明顯地考慮的因素是基於對建築物外觀、特色的裝飾細部或門窗等造成遮擋，這是客觀的事實。

23. 文化局按本身已訂定的指引內容發出意見，更能體現《行政程序法典》所要求的平等原則及適度原則，本署依法按文化局的意見向司法上訴人要求申請作出修

改，此為其中一項發出安裝廣告的要件，無甚不妥，但不能籍此認為本行政當局修窄了自由裁量的行使空間。

24. 申言之，文化局的意見書內容已考慮的因素屬多方面，在沒有其他客觀事實證明下，不能藉此就推定文化局沒有考慮其他因素，從而推定等同執行一項具普遍約束的行政規範及帶出“自由裁量使用不當”的違法瑕疵，我們不同意有關觀點，因為文化局發出之評估意見所適用之指引已包含多方面考慮的因素。

25. 綜上所述，根據《行政訴訟法典》第1條，補充適用《民事訴訟法典》第598條第2款c)項的規定，承審法官之判決書出現事實前提的認定錯誤導致適用法律錯誤的瑕疵。

26. 其次，司法上訴人在其起訴書狀中，由此至終，只對安裝招牌廣告之厚度提出爭執，質疑招牌廣告厚度量度方法之事實爭議，從而導致事實前提錯誤認定而導致錯誤適用法律之違法瑕疵。

27. 司法上訴人沒有就文化局適用之指引提出爭議，只提出文化局量度招牌廣告厚度的方法錯誤，即是事實前提錯誤認定，然而，行政法院承審法官卻引用《行政訴訟法典》第74條第6款依職權根據認定對司法上訴依據恰當的定性予以判處，即以“自由裁量使用不當”的違法瑕疵作出判處。

28. 根據《行政訴訟法典》第74條第6款之規定，司法上訴人對司法上訴之依據所作之錯誤定性，並不妨礙可根據法院認為恰當之定性而判該司法上訴理由成立。

29. 上述的條文是指司法上訴人對司法上訴之依據所作之錯誤定性，即指法律依據定性錯誤，但不能以此改變司法上訴提出之事實依據，即爭議之事實，在本個案中，由始至終，司法上訴人只爭議文化局量度廣告厚度的方法錯誤，定性為事實前提錯誤認定而導致錯誤適用法律之違法瑕疵，有關爭議之事實並不能定性為“自由裁量使用不當”的違法瑕疵。況且“自由裁量使用不當”亦不會產生無效之瑕疵。

30. 因此，行政法院承審法院的法官判處本署作出之爭議行政決定，根據《行政訴訟法典》第74條第6款之規定，以定性為“自由裁量使用不當”的違法瑕疵而作出撤銷，本人認為是錯誤的適用法律，且有關判決有更改司法上訴人提出之訴因，違反根據《行政訴訟法典》第1條，補充適用《民事訴訟法典》第212條規定之“訴訟程序恆定原則”及根據《民事訴訟法典》第598條第2款c)項的規定的規定，在適用之規定方面有錯誤，導致產生違法瑕疵。

31. 關於本個案之判決指出被上訴實體錯誤適用第14/2017號法律的相關規定方面，承審法官認為第14/2017號法律《分層建築物共同部分的管理法律制度》屬私法範圍，在欠缺公法規範明確許可的條件下，不能用以支持行政決定。

32. 根據第7/89/M號法律《廣告活動》第19條規定-“一、安裝廣告應遵守對上一章所訂定的規則，且須事先領取由市政署發出的准照。二、為確保城市規劃及環境平衡，市政署負責訂定發出准照的適用標準。”

33. 根據第7/89/M號法律《廣告活動》第20條規定 - “在訂定發出廣告准照的標準時，應顧及廣告媒介不應：a) 有礙觀瞻或影響地方或風景的美觀和環境；b) 損害已評定的紀念物或樓宇的美觀或附近的環境；c) 損害第三者；d) 危害人或物的安全，尤其是道路交通安全；e) 使其外形，顏色或所安裝的位置誤導公眾而視之為交通符號；f) 阻礙行人通行，特別是傷殘人士。

34. 在本署訂定安裝廣告之許可准照標準時，尤其考慮上述第7/89/M號法律《廣告活動》第20)條c)項之規定 - “損害第三者”，除要求申請人提交一般性文件外，

如申請表格、營業稅或職業稅證明文件影印本、標示廣告牌/招牌安放地點的照片等必須遞交之文件，更要求倘廣告牌/招牌的佔用範圍屬第三者地方，須遞交經合法業權人許可的證明文件正本或已被鑑證的影印本，並須附上物業登記書面報告(已於澳門物業登記局作登記的場所則豁免遞交)。倘業權人為個人，簽名須附上簽署人的身份證明文件影印本；倘業權人為法人，簽名須附上有效商業登記證明書影印本(已於澳門商業及動產登記局登記的公司則豁免遞交)，或由身份證明局發出的有效社團證明書影印本，及附上簽署人的身份證明文件影印本。(見附件一本署要求長期廣告及招牌准照首次申請的辦理資料及資料載於本署之網站內)

35. 上述針對安裝長期廣告及招牌准照之申請，倘廣告牌 / 招牌的佔用範圍屬第三者地方，本署要求遞交之經合法業權人許可的證明文件正本，無疑是根據第7/89/M號法律《廣告活動》第19條及第20條c) 項之規定，以及經考慮第14/2017號法律《分層建築物共同部分的管理法律制度》第11條的規定而訂定。

36. 上述所指之合法業權人許可的證明文件正本，根據第14/2017號法律《分層建築物共同部分的管理法律制度》第11條第1條(1)項及(2)項，結合第29條第2款(3)項及第3款(1)項的規定，可分為兩種，前者在樓宇外牆及地面層外牆前方的柱裝設招牌、廣告或其支撐物及組件的許可或對該許可作出廢止，如屬地面層外牆前方的柱的情況，須經出席會議的分層建築物所有人的過半數票通過，且其份額至少須在分層建築物總值中占百分之二十五通過的決議，以及後者如屬樓宇外牆的情況，則須至少取得分層建築物總值的過半數票通過。

37. 因此，本署訂定長期廣告及招牌准照首次申請要求遞交之文件，是根據第7/89/M號法律《廣告活動》第19條及第20條c) 項之規定訂定，此外，透過第14/2017號法律內的相關規定解釋有關本署要求之合法文件，此為法律解釋之工作。

38. 在本署向司法上訴人發出之通知文件上，包括第02599/641R Z/DLA/DHAL/2023號公函及第04954/1199R-Z/DLA/DHAL/2023號公函，本署要求司法上訴人遞交合法業權人許可的證明文件正本，由於招牌廣告一裝設於樓宇外牆，因此，有關合法文件須符合第14/2017號法律《分層建築物共同部分的管理法律制度》第11條第1款(2)項及第29條第3條(1)項的規定，即須至少取得分層建築物總值的過半數票通過。

39. 本署否決司法上訴人的理據亦是在指定的期間內沒有提交分層建築物所有人大會所通過的決議有效證明文件為由而不批准申請。

40. 綜上所述，本署要求司法上訴人遞交合法業權人許可的證明文件正本，是根據第7/89/M號法律《廣告活動》第19條及第20條c) 項之規定訂定。而有關合法業權人許可的證明文件須符合14/2017號法律《分層建築物共同部分的管理法律制度》內相關規定的要求，此為一項“填充法律概念”的工作(*integração do conceito jurídico*)，司法上訴人因於指定期間內無遞交本署要求之文件，而申請遭否決，本署之決定沒有違法，亦沒有如判決書內指出被上訴實體錯誤適用第14/2017號法律的相關規定方面，判決書之觀點屬錯誤理解，為認定事實前提錯誤而導致適用錯誤法律的瑕疵。

41. 倘若中級法院法官 閣下不認同上述觀點，本人以下有另一方面的論述。

42. 《行政程序法典》第3條（合法性原則）第一款規定 - “公共行政當局機關之活動，應遵從法律及法且在該機關獲賦予之權力範圍內進行，並應符合將該等權力賦予該機關所擬達致之目的。”

43. 公共行政當局機關之活動，應遵從「法律」及「法」，此法律及法的意思為所有法淵源，包括憲法、法律/法令、規章、適用之國際公約等形式法律(lei em sentido formal)，此外，亦包括實質意義(lei em sentido material)的法律，包括司法見解等。

44. 《澳門特別行政區基本法》第65條規定 - “澳門特別行政區政府必須遵守法律，對澳門特別行政區立法會負責；執行立法會通過並已生效的法律；定期向立法會作施政報告；答覆立法會議員的質詢。”

45. 第14/2017號法律《分層建築物共同部分的管理法律制度》由澳門特別行政區立法會制定、頒佈及生效，為本澳法律體制的一項法律，行政機關有責任按《行政程序法典》第3條（合法性原則）的規定遵守。

46. 《行政程序法典》第4條（謀求公共利益原則及保護居民權益原則）規定 - “行政機關有權限在尊重居民之權利及受法律保護之利益下，謀求公共利益。”

47. 司法上訴人申請安裝長期廣告及招牌准照，有關廣告安裝的位置佔用了大廈外牆的公共部份，因此，本署有必要核實有關招牌廣告安裝位置的合法性，根據第14/2017號法律《分層建築物共同部分的管理法律制度》第11條第1款(二)項及第29條第3款(一)項之規定，須遞交有關分層建築物所有人大會所通過許可安裝廣告之決議有效文件，實屬合情合理，一方面，本署的做法嚴格遵守《行政程序法典》第3條規定之合法性原則，另一方面，本署亦會考慮到有關招牌廣告准照之發出對有關分層建築物所有人大會對大廈公共管理部份管理權之尊重，體現《行政程序法典》第4條規定之謀求公共利益原則及保護居民權益原則。

48. 根據第28/2004號行政法規《公共地方總規章》第32條(廣告及招牌的裝設)之規定- “除須遵守九月四日第7/89/M號法律第二十條規定的標準外，廣告或招牌的裝設應不妨礙或影響公共道路的交通，亦不遮擋公共照明、地名牌或門牌。”

49. 根據第7/89/M號法律第20條c)項的規定- “在訂定發出廣告准照的標準時，應顧及廣告媒介不應：- c) 損害第三者；”，毫無疑問，倘若本署在發出招牌/廣告安裝申請時，在明知有關廣告的安裝位置佔用大廈外牆的公共部份而無須按第14/2017號法律《分層建築物共同部分的管理法律制度》第11條第1款(二)項及第29條第3款(一)項之規定，向本署須遞交有關分層建築物所有人大會所通過許可安裝廣告之決議有效文件以證明有關廣告安裝位置的合法性，除了損害大廈共同業主對大廈共同部份之業權外，有關廣告准照的發出，亦違反第14/2017號法律內的相關規定，明顯違反了《行政程序法典》第3條規定之合法性原則及第4條規定之謀求公共利益原則及保護居民權益原則。

50. 根據第28/2004號行政法規《公共地方總規章》第34條第2款(2)項的規定，所裝設的廣告訊息違反九月四日第7/89/M號法律第一章的規定或其他強制性規定，本署應依職權命令拆除有關廣告載體，並立即執行之。

51. 綜上所述，本署發出之招牌/廣告安裝申請須遵守九月四日第7/89/M號法律第20條規定的標準，尤其C)項-應顧及廣告媒介不應損害第三者，及亦有職務監管合法廣告的安裝，否則應依職權將之清除。

52. 最後，分析第14/2017號法律《分層建築物共同部分的管理法律制度》之立法意見書，當中為於大廈公共部份安裝招牌/廣告，降低向分層建築物所有人決議比例為立法者制定有關條文之意向，會議中，政府當局代表向委員會反映 - “現時行政部門審批廣告招牌，除了要求取得業主會同意，還會要求取得廣告招牌所對應單位的業主

同意。”，委員會對政府代表的意見沒有異議。(見附件二- 第二常設委員會第4/V/2017號意見書第120頁)

53. 第14/2017號法律《分層建築物共同部份的管理法律制度》第68條(已裝設的招牌或廣告)第1款規定- “一、在本法律生效之日，已裝設在樓宇的共同部分且已獲民政總署發出而仍然有效的准照的招牌、廣告或其支撐物及組件可繼續保留及獲得准照續期，無須遵守第十一條第一款的規定。”

54. 承上述，立法者在制定上條規定時，關於本署已發出之招牌/廣告准照，考慮了准照持有人已取得之權利，無須按同一法律第11條第1款的規定申請准照續期，為此，按條文之反面解釋，即在法律生效後之招牌/廣告安裝准照之申請，倘在樓宇外牆及地面層外牆前方的柱裝設招牌、廣告，須按同一法律第11條第1款的規定取得分層建築物所有人大會通過的決議。

55. 有鑑於此，關於本個案之判決指出被上訴實體錯誤適用第14/2017號法律的相關規定方面，承審法官認為第14/2017號法律《分層建築物共同部份的管理法律制度》屬私法範圍，在欠缺公法規範明確許可的條件下，不能用以支持行政決定之觀點錯誤，根據《行政訴訟法典》第1條，補充適用《民事訴訟法典》第598條第2款c)項的規定，承審法官之判決書出現事實前提的認定錯誤導致適用法律錯誤的瑕疵。

56. 關於招牌/廣告一安裝申請，根據《公共地方總規章》第28條第4款之規定，欠缺遞交“裝設宣傳品及廣告品的民事責任保險”文件而遭否決的部份，本人有以下理解。

57. 根據判決書所指，其中一項已認定之事實為- “司法上訴人於2022年9月7日為安裝一項招牌向XX保險有限公司購買責任保險，其後於2023年4月6日將保單範圍延伸至其餘三項廣告安裝(見行政卷宗第22頁及第41頁背面所附)。(見判決書第8/24頁)

58. 承審法院對上述文件作出的心證為以下 -“必須指出，儘管被上訴實體在行政程序中予以質疑，認為上訴人提交的保險單影印本未有列明所受保之招牌/廣告尺寸，故不能知悉保險範圍是否涵蓋有關的招牌及廣告。但由始至終，問題的核心僅在於司法上訴人曾在行政程序中提交之證明文件可否得出其已購買民事責任保險而已，結合嗣後提交的拓展原保障範圍的附加保單(第41頁及背頁所附)，可茲認定在行政當局作出決定並通知之前，司法上訴人已為安裝招牌一購買保險，但至於廣告二、廣告三及廣告四，由已提交之文件顯示其嗣後2023年4月6日才通過額外付費將最初的保障拓展至上述工作物。基於此，法庭僅得依文件所載認定相關事實。(見判決書第12/24頁)

59. 我們現在分析有關文件，鑒於司法上訴人於2022年9月7日提交的保單影印本，其對所受保之招牌廣告物描寫為：“One sign Board with measurement of whilst installed at the Outdoor of the Premises”，本署認為該文件沒有列明所受保招牌/廣告尺寸，故未能知悉招牌一是否屬有效之受保招牌/廣告。

60. 無論招牌一、廣告二、廣告三及廣告四都申請安裝於商舖外面，因此，亦無法單憑“Outdoor”能確定上述的保單受保廣告為招牌一，基於此，市政署環境衛生及執照廳廳長於2023年3月17日行使第04/VPW/2022號授權作出之決定同意，否決有關申請。

61. 上述的保單文件內容不清晰，本署無法接納為有效之文件。

62. 其後，司法上訴人於司法上訴起訴狀中附隨拓展原保障範圍的附加保單據(附於司法上訴第5-1號及第5-2號之附件)，該保單發出日期為2023年4月6日，保單內容

為“it is hereby understood and agreed that as from 6th April 2030, Three additional Sign Boards are deemed to be included under this Policy, details as below:

Description/Location of Risk : Four (4) Sign Boards with measurement of

- 1) 11.30m x 0.68m;
- 2) 0.63m x 2.10m;
- 3) 0.83m x 2.35m;
- 4) 0.53 x 2.40m.

Whilst installed at the outdoor of the Premises.”

63. 根據法庭之認定，認定上述文件為拓展原保障範圍的附加保單，文件只顯示拓展附加三個廣告，文件沒有清楚列明哪三個為拓展部份，但法庭如何認為該拓展部份肯定是廣告二、廣告三及廣告四，而推定原遞交的文件保險範圍為招牌一？

64. 本署是基於司法上訴人於2022年9月7日遞交之保險單作為事實依據而作出否決申請之決定，完全合情合理；本署在作出決定的時候，還沒有拓展原保障範圍的附加保單的事實出現，法庭不能以嗣後之事實來推翻及認定本署之決定存有錯誤事實認定之瑕疵。

65. 此外，單憑拓展原保障範圍的附加保單之內容，亦不能推定原保險購買的範圍為招牌一。

66. 綜上所述，根據《行政訴訟法典》第1條，補充適用《民事訴訟法典》第599條第1款的規定就法庭事實方面之認定提出爭執，承審法官出現事實的認定錯誤導致判決不正確的瑕疵。

67. 懇請中級法院法官 閣下裁定本案中行政法院判決撤銷被上訴行為中關於不批准其在澳門.....街.....新邨第...座...號地下A-B舖外牆安裝招牌一之申請(即“被上訴行為一”)之部份違法，裁定本上訴理由成立。

*

司法上訴人就有關上訴作出了載於卷宗第165至170頁的答覆，當中作出了以下結論：

1. 原審法院於2024年11月29日作出判決，裁定撤銷被上訴行為一， 主要理據如下：

A. 被上訴行為明顯違背第11/2023號法律《文化遺產保護法》第35條第4款規定的應有之義，構成沾有“自由裁量使用不當”的 違法瑕疵；

B. 原審法院可根據《行政訴訟法典》第74條第6款的規定，依職權對上述觀點，作出恰當的定性並予以判處；

C. 司法上訴人主張上訴人基於錯誤認定事實導致錯誤適用第14/2017號法律的相關規定，但法院對該瑕疵的法律定性有不同 見解；

D. 原審法院認為被上訴人已提交證明顯示為安裝招牌一購買民事責任保險，因此，被上訴行為一存在事實認定錯誤。

2. 在給予充分尊重的前提下，被上訴人對於上訴人所主張的全部上訴理據明確表示不認同。

3. 第一，針對被上訴行為一沾有自由裁量使用不當的瑕疵方面，根據第28/2004號行政法規《公共地方總規章》第28條第1款以及第7/89/M號法律第19條的規定，由上訴人發出廣告准照，並由其因應都市規劃及環境平衡訂定發出准照的標準。

4. 雖然第7/89/M號法律第20條以及第28/2004號行政法規第32條的規定，就發出准照的標準訂定了若干限制性規定，但綜觀上述法律並沒有明文規定發出准照須符合哪些具體的實質要件。

5. 根據第11/2013號《文化遺產保護法》法律第35條第4款的規定，本案的廣告准照申請須聽取文化局具約束力的意見，但上述條文並未就意見所涉及的内容多作規範。

6. 故此，文化局的意見原則上應僅限於有關維護緩衝區內被評定的不動產的内容，例如綜合考慮廣告招牌的面積、位置及視覺等多方面因素。至於其餘事項，則應由上訴人依法保留審查及決定的權限。

7. 基此，上訴人可製定抽象性、概括性的指引以確保以平等、一貫的方式處理不同個案，以弱化行政行為的不確定及不可預測性，但在本案中，文化局僅因廣告招牌的厚度不符合指引規定便要求被上訴人修改，而上訴人亦未對其他因素作綜合考慮，最後被上訴人因未有應要求修改而遭駁回申請。

8. 出現了行政法學者所指的“自由裁量普適化”，導致縮減甚至消除行政當局在個案中進行具體分析的空間。

9. 上訴人在本案中僅援引文化局針對廣告招牌的厚度的意見作為決定的依據，其未就其他因素作出綜合考慮，做法猶如執行行政規章一樣。

10. 正如原審法院的見解，上訴人作出被上訴行為一時明顯違背第11/2013號法律第35條第4款規定的應有之義，構成“裁量使用不當”的違法瑕疵。

11. 故此，被上訴判決中的上述部份並不存在事實前提認定錯誤導致適用法律錯誤的瑕疵。

12. 第二，針對原審法院可依職權作出恰當的定性並予以判處方面，原審法院在審查被上訴行為時，並不妨礙其依職權指出其他瑕疵的存在。

13. 司法上訴的目的是為了審查行政行為的合法性，加上行政法範疇是屬於公法範疇，與民事範疇法律屬於私法範疇不同，故此，《民事訴訟法典》第212條所規定的訴訟程序恆定原則並不完全適用於司法上訴程序中。

14. 故此，原審法院在司法上訴中可根據《行政訴訟法典》第74條第6款的規定，就被訴的行政行為依職權作出恰當的定性及判處。

15. 故此，被上訴判決的上述部份，並不存在法律適用錯誤的瑕疵。

16. 第三，針對上訴人錯誤適用第14/2017號法律的相關規定方面，參照第7/89/M號法律第19條及20條的規定，僅要求上訴人需負責訂定准照的標準，且對標準應具備的内容訂出若干指引。

17. 另外，參照第28/2004號行政法規《公共地方總規章》第28條的規定，僅對准照申請人的資格、須具備文件及應完成的手續作出扼要規定，故此，被上訴人認為，上述法律均沒有訂明申請人須取得分層建築物所有人大會決議許可。

18. 至於第14/2017號法律第11條第1款規定中所指的許可或廢止，是屬於分層建築物所有人大會通過決議行使第22條(14)項賦予法定職權，該法律是屬於私法法律範疇。

19. 根據《行政程序法典》第110條的規定，行政行為是依據公法規定所作出的決定，故此，在欠缺公法規範明確許可下，上訴人不能直接將私法範疇的法律用以支持其行政決定。

20. 即使後來出現有人未經許可擅自安裝招牌，所有人大會可根據《民法典》相關規定訴諸法院將有關行為予以撤銷，通過私法範疇的獨立制度尋求救濟。

21. 故此，上訴人所主張的，其須在行政活動中透過合法性原則體現出尊重所有人大會管理權的說法，明顯不恰當。

22. 故此，被上訴判決的上述部份，並不存在事實前提認定錯誤導致適用法律錯誤的瑕疵。

23. 第四，針對被上訴人已提交證明顯示為安裝招牌一購買民事責任保險方面，事實上，首份保單的保障範圍為招牌一，而嗣後補交的附加保單拓展保障範圍至廣告二、廣告三及廣告四。

24. 正如原審法院的見解，問題的核心在於被上訴人曾提交的證明文件 可否得出已購買民事責任保險而已，故此，被上訴人認為，上訴人在判斷原保單保障範圍時，應依從非官僚化原則，不應拘泥於證明文件上的個別字眼，故此，原審法院根據附加保單顯示拓展附加三個廣告，繼而推定原保單保障範圍為招牌一的邏輯分析並無不妥。

25. 故此，被上訴判決的有關部份，並不存在事實前提認定錯誤導致判決不正確的瑕疵。

26. 綜上，原審法院在作出被上訴判決時，並不存在上訴人所主張的全部瑕疵及錯誤，故此，被上訴判決中裁定撤銷被上訴行為一的部份應依法予以維持。

*

根據《行政訴訟法典》第157條，本卷宗送交檢察院進行檢閱。檢察院助理檢察長作出本附卷第183至189頁的意見書，建議裁定上訴理由成立，其內容如下：

No seu recurso jurisdicional, o Exmo. Sr. Chefe do Departamento de Higiene Ambiental e Licenciamento do IAM solicitou a revogação da sentença do MM.º Juiz *a quo*, traduzida em anular a Decisão-I do despacho atacado do recurso contencioso, fundamentando que essa Decisão-I aplicou erradamente o disposto no n.º4 do art.35.º da Lei n.º11/2013 e na Lei n.º14/2017.

*

1. Quanto ao primeiro fundamento da anulação

A sentença em escrutínio demonstra que o primeiro fundamento no qual o MM.º Juiz *a quo* estribou a decisão de anulação traduz na tese de que “顯而易見，本案例中，無論出具約束意見的文化局，或是以該意見為依據作出決定的被上訴實體，在行政活動中並未純粹適用指引視為行使自由裁量的一種方式。有關指引不僅僅被賦予自我約束的內部效力(efeito autovinculante)，更具備約束任何有意於緩衝區建

築裝設廣告之他人的對外效力(efeito heterovinculante), 甚至從某種意義上, 已等同於具普遍約束力的行政規範(norma regulamentar)。故行政當局的行為明顯違背第11/2013號法律第35條第4款規定的應有之義, 削減及消除法律及指引所要求的自由裁量, 構成“裁量使用不當”的違法瑕疵(uso indevido de discricionariedade)” (vide. fls.101v dos autos, sublinha nossa).

Nessa sentença lê-se ainda “在司法上訴人而言, 儘管其已在起訴狀中主張行政當局適用有關指引錯誤的事實並質疑其屬違法, 但未能對違法瑕疵如是定性。在此情況下, 法院可根據《行政訴訟法典》第74條第6款依職權權限據認為對司法上訴依據恰當的定性予以判處(關於新瑕疵與瑕疵的不同法律定性的區別, 見終審法院2014年11月19日第112/2014號合議庭裁判)”。

A argumentação do MM.º Juiz *a quo* impõe que se indague o alcance do n.º6 do art.74.º do CPAC, segmento legal que dispõe: A errada qualificação pelo recorrente dos fundamentos do recurso não impede o seu provimento com base na qualificação o tribunal considere adequada.

1.1. Os teorizadores mais reputados na comunidade jurídica de Macau afirmam unanimemente que o n.º6 consagra a aplicação no recurso contencioso do princípio *jura novit curia* que está igualmente plasmado na primeira parte do art.567.º do CPC (Viriato Lima, Álvaro Dantas: Código de Processo Administrativo Contencioso Anotado, p.239; José Cândido do Pinho: Notas e Comentários ao Código de Processo Administrativo Contencioso, Volume I, p.525).

No nosso prisma, convém apontar que por via de atribuir ao juiz o poder de corrigir a errada qualificação pelo recorrente dos fundamentos do recurso, o referido n.º6 constitui também a concretização do princípio da tutela jurisdicional efectiva consignado no art.2.º do CPAC.

De outra banda, cabe frisar a jurisprudência mais autorizada que vêm sedimentando que no recurso contencioso, o tribunal só pode apreciar o vício determinante da anulabilidade do acto a pedido, e é nulo, por excesso de pronúncia, o Acórdão que oficiosamente conhece de vício de acto administrativo a que corresponde a sanção da anulabilidade. (vide. Acórdãos do TUI nos Processos n.º8/2007, n.º10/2007, n.º83/2019 e n.º129/2019).

Em esteira da jurisprudência *supra* aludida e da lição do ilustre Dr. José Cândido de Pinho (Manual de Direito Processual Administrativo Contencioso, 2ª edição, pp.8 a 9), podemos inferir que todas as fontes conducentes à mera anulação de acto administrativo ficam regidas pelo princípio do dispositivo e, por isso, o n.º6 do art.74.º do CPAC deve ser interpretado à luz do equilíbrio entre o princípio da tutela jurisdicional efectiva e o princípio do dispositivo, cuja axiologia, como se sabe, consiste em respeitar a personalidade e, sobretudo, a autonomia da vontade das partes processuais.

Nesta linha de vista, sufragamos tranquilamente a prudente doutrina, no sentido de que a liberdade do juiz consignada no referido n.º6 tem seu limite inerente, dado que se pertence ao recorrente o impulso processual do recurso contencioso, pelo que será dentro do âmbito da causa de pedir definida pelo

recorrente que o tribunal exercerá a liberdade relativa à qualificação jurídica dos fundamentos (Viriato Lima, Álvaro Dantas: obra cit., p.239).

Bem, entendemos que é judiciosa e cabal a explanação do distinto Professor Mário Aroso de Almeida (Sobre A Autoridade do Caso Julgado das Sentenças de Anulação de Actos Administrativos, Almedina 1994, pp.90 a 91, sublinhas nossas): O recurso não tem como objecto o acto, mas a pretensão do recorrente, identificada esta, de acordo com as regras gerais, não só em função do pedido, mas da causa de pedir – que, nas acções de anulação, é a invalidade específica que se invoca para obter o efeito pretendido: o vício arguido pelo recorrente, consubstanciado na sua ilegalidade concreta. Convirá ... conciliar a tese que identifica a causa de pedir com o *episódio da vida, o comportamento ilegítimo da Administração, independentemente da sua qualificação jurídica*, com a necessidade de relacionar o facto com a *fattispecie normativa*. Daqui resulta que, ... o juiz pode aplicar uma norma diferente daquela que por ele tenha sido erradamente indicada, desde que o recorrente tenha correctamente qualificado a conduta como ilegal, por referência ao conteúdo material de uma norma efectivamente existente.

Em conformidade com todo que antecede, somos levados a colher que a liberdade do juiz prevista no n.º6 do art.74.º do CPAC traduz tão-só em corrigir a errada qualificação pelo recorrente dos fundamentos por ele invocados, não podendo determinar a anulação com um fundamento que não tenha sido invocado, nem seja do conhecimento officioso.

1.2. Voltando-se ao caso *sub judice*, urge realçar que a sentença em questão demonstra que quanto à violação da alínea 3.4A1 das «Instruções para Instalação de Reclamos e Tabuletas nos Imóveis Classificados e respectivas Zonas de Protecção», a recorrente contenciosa «A Sociedade Unipessoal limitada» alegou apenas “5. 另一方面，被訴行為在認定招牌一的厚度方面出現錯誤，將招牌一的厚度由正確的0.22米，錯誤認定為1.35米。這繼而導致被訴實體錯誤地適用《指引》第3.4A1規定”.

Logicamente interpretada, a conclusão 5 da petição significa que na visão da «A Sociedade Unipessoal limitada», o despacho contenciosamente atacado padece do erro de cálculo da espessura da Tabuleta-1 e é esse erro que provocou a entidade recorrida na errada aplicação da alínea 3.4A1 das «Instruções».

Com efeito, a referida conclusão 5 evidencia indisputavelmente que no entendimento da «A Sociedade Unipessoal limitada», a violação da alínea 3.4A1 tem por única fonte e medida o arrogado erro de cálculo da espessura da Tabuleta-1 *supra* aludida.

No nosso prisma, não se divisa, na petição inicial, nenhuma crítica sobre o exercício ou não exercício do poder discricionário contemplado no n.º4 do art.35.º da Lei n.º11/2013, pois, é verdade que a «A Sociedade Unipessoal limitada»

nunca criticou o exercício ou não exercício do dito poder discricionário, o que ela invocou é, tão-só e simplesmente, o supramencionado erro de cálculo.

Nesta linha de vista, sob égide das jurisprudências e doutrinas acima mencionadas, e sem prejuízo do elevado respeito pela melhor opinião em sentido diferente, parece-nos que o primeiro fundamento da anulação fica além da causa de pedir definida na petição e, deste maneira, excede indevidamente o alcance do n.º6 do art.74.º do CPAC.

Em consequência disso e na medida em que a violação do n.º4 do art.35.º da Lei n.º11/2013 não invocada na petição e declarada pelo MM.º Juiz *a quo* germina apenas a anulabilidade, a anulação decretada por ele com base nessa violação incorre em violação do princípio dispositivo e em excesso de pronúncia que dá luz a nulidade (art.571.º, n.º1, alí. d) do CPC).

*

2. Quanto à errada aplicação da Lei n.º14/2017

Colhemos que tem razão o MM.º Juiz *a quo* ao afirmar que “惟倘若審視授權市政署以准證監管廣告安裝的相關規定，可知並無任何法律條文許可其以欠缺分層建築物所有人大會決議為據限制利害關係人裝設廣告招牌 (cfr. fls.102 dos autos)”. Com efeito, também nos parece que tanto na Lei n.º7/89/M, como no Regulamento Administrativo n.º14/2017 e no seu Anexo «Regulamento Geral dos Espaços Públicos», não se descortina norma que permita ao IAM indeferir um requerimento da licença para afixação de publicidades por o correlativo requerente não ter obtido deliberação da assembleia geral do condomínio.

Porém, e com todo o respeito, não sufragamos o seu entendimento de que “根據《行政程序法典》第110條規定，行政行為尤其指依據公法之規定產生法律效果的決定，而無論是現行第14/2017號法律，還是之前《民法典》中的相關規定均屬於私法律規範，在欠缺公法規範明確許可的條件下，不能用以支持行政決定”。 No nosso modesto juízo, há norma do direito público que habilita o IAM a aplicar a Lei n.º14/2017 ao caso *sub specie* e esta Lei pode ser base legal de actos administrativos.

2.1. Repare-se que o P.A. e os autos demonstram, com certeza, que a recorrente contenciosa «A Sociedade Unipessoal Lda.» não ofereceu prova capaz de constatar a conclusão de “12. 加上司法上訴人作為承租人已獲得該地舖的所有權人/出租人的同意安裝有關招牌和廣告”.

E importa realçar que no art.27.º do seu recurso hierárquico facultativo (cfr. fls.55 a 57 do P.A., sublinha nossa.), se lê que “訴願人承諾將盡快提交……和同意文件”. O que revela concludentemente que ao pedir a licença para a afixação de publicidade, ela não entregou documento comprovativo de consentimento do respectivo titular.

Nestes termos, não pode deixar ser incurável a conclusão de “9. 以上錯誤導致被上訴實體錯誤地適用第14/2017號法律第11條第1款(2)項的規定，而非正確地適用同法第11條第2款(3)項的規定，連同錯誤適用第7/89/M號法律第19的規定，導致

不批准司法上訴人關於招牌一的准照申請”。 Assim, aplica-se-lhe o preceito no n.º1 do art.11.º da Lei n.º14/2017.

2.2. Note-se que o n.º1 do art.11.º da Lei n.º14/2017 dispõe: Sem prejuízo do disposto no número seguinte, a autorização para afixação de tabuletas, reclamos ou respectivos suportes e componentes na fachada do edifício e nas colunas que estão em frente à fachada do rés-do-chão, ..., dependem de deliberação da assembleia geral do condomínio, tomada nos termos previstos: 1) No n.º2 do artigo 29.º, caso se trate das colunas que estão em frente à fachada do rés-do-chão; 2) No n.º3 do artigo 29.º, caso se trate da fachada do edifício.

À luz da gramática e da regra hermenêutica, o verbo «dependem» implica que o sobredito n.º1 é disposição imperativa e que a autorização por deliberação da assembleia geral do condomínio constitui pressuposto obrigatório e vinculativo para a afixação da publicidade.

Da sua banda, a alínea 3) do n.º2 do art.29.º desta Lei estabelece que as deliberações são tomadas por mais de metade dos votos dos condóminos presentes e que represente pelo menos 25% do valor total do condomínio, relativamente à autorização e revogação da autorização da afixação de publicidade, nos casos previstos na alínea 1) do n.º1 do art.11.º; e a alínea 1) do n.º3 do art.29.º prevê que são tomadas por votos que representem mais de metade do valor total do condomínio as deliberações relativas à autorização e à sua revogação, nos casos previstos na alínea 2) do n.º1 do artigo 11.º.

Importa realçar que a epígrafe do art.29.º demonstra seguramente que todas as percentagens fixadas nestes normativo legal têm a natureza de quórum deliberativo (da assembleia geral do condomínio) e, sendo assim e por natureza das coisas, são mínimas e necessárias.

Sendo assim e na medida em que se aplica o n.º1 do artigo 11.º à referida recorrente contenciosa, é natural e necessário que ela teve de obter a prévia autorização da assembleia geral do condomínio para efeitos da afixação da Tabuleta-I (招牌一), sob pena de cair na ilicitude.

2.3. Quanto ao significado da expressão “ao abrigo de normas de direito público” usada pelo art.110.º do CPA, subscrevemos a brilhante doutrina que preconiza que normas de direito público são, antes de mais, normas de competência e compreende as normas que regulam situações e relações jurídicas que pelo seu *sujeito, facto, conteúdo* ou *garantia* são insusceptíveis de se constituir entre simples particulares (Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e J. Pacheco de Amorim: Código do Procedimento Administrativo Comentado, Almedina 2ª edição, p.423p.560).

No caso *sub judice*, é de ter presente a disposição legal no n.º1 do art.19.º da Lei n.º7/89/M, segundo a qual a afixação de publicidades está sujeita a licenciamento prévio por parte do IAM e, por seu lado, o n.º2 do art.28.º do Regulamento Administrativo n.º28/2004 indica as pessoas e entidades sujeitas

ao ónus de requerer a licença e, deste modo, consagra a regra de que o licenciamento prévio pelo IAM depende do requerimento.

Seguindo de perto a judiciosa a doutrina preconizada pelos ilustres administrativistas Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e J. Pacheco de Amorim (obra citada, p.423), extraímos tranquilamente que o ónus de prova consignado no n.º1 do art.87.º do CPA recai sobre o interessado a quem aproveitam os correlacionados factos. O que significa *in casu* que, a dita recorrente contenciosa, ao requerer a licença ao IAM, assumiu o ónus de provar o preenchimento (por ela) de todos os pressupostos legalmente fixados para a afixação da Tabuleta-I (招牌—), incluindo obtenção da prévia autorização da assembleia geral do condomínio.

A coerente interpretação do art.19.º da Lei n.º7/89/M, do art.28.º do Regulamento Administrativo n.º28/2004 e ainda do n.º1 do art.11.º da Lei n.º14/2017 conduz-nos a colher que ao apreciar o requerimento pelo qual a referida recorrente contenciosa pediu a licença para a afixação da Tabuleta-I (招牌—), o IAM podia e devia averiguar se ela tiver obtido a prévia autorização da assembleia geral do condomínio e, no caso negativo, indeferir o supramencionado requerimento dela.

Na nossa modesta opinião, evidente é que um tal indeferimento se destina a assegurar a licitude da afixação da publicidade e a legalidade da licença requerida, pelo que é axiologicamente legítimo e, por isso, não implica a indevida ou ilegal intromissão na administração da propriedade horizontal e na autonomia da vontade privada.

Nesta linha de raciocinação, afigura-se-nos que o n.º1 do art.11.º da Lei n.º14/2017 vincula, pelo menos, de modo indirecto, o IAM como autoridade legalmente competente para o prévio licenciamento e, nesta medida, pode ser fundamento legal do aludido indeferimento do pedido apresentado, no caso *sub specie*, pela referida recorrente contenciosa que pediu a licença para a afixação da Tabuleta-I (招牌—) e não comprovou a obtenção da prévia autorização da assembleia geral do condomínio.

2.4. O n.º2 do art.19.º da Lei n.º7/89/M dispõe categoricamente que compete ao IAM, para salvaguarda do equilíbrio urbano e ambiental, definir os critérios de licenciamento aplicáveis. E em harmonia com o fim de “salvaguarda do equilíbrio urbano e ambiental”, o seu art.20.º enumera seis factores que o IAM deve ter em atenção ao definir critérios, no sentido de que os suportes publicitários não devem: a) provocar obstrução de perspectivas panorâmicas ou afectar a estética ou o ambiente dos lugares ou da paisagem; b) prejudicar a beleza ou o enquadramento de monumentos e edifícios classificados; c) causar prejuízos a terceiros; d) afectar a segurança das pessoas ou das coisas, nomeadamente na circulação rodoviária; e) apresentar disposições, formatos ou cores que possam confundir-se com os da sinalização rodoviária; f) prejudicar a

circulação de peões, designadamente dos deficientes. Não há margem para dúvida de que tal enumeração é meramente exemplificativa.

Bem vistas as coisas, a redacção do apontado n.º2 demonstra que este segmento legal é um paradigma das normas de competência que, de acordo com a boa doutrina (Lino Ribeiro, José Cândido de Pinho: Código do Procedimento Administrativo de Macau Anotado e Comentado, p.60), não predeterminam integralmente os pressupostos e o conteúdo do acto, correspondendo tal abertura a uma vontade de deixar à administração o poder de aditar novos pressupostos ou de escolher outros efeitos de direito.

Em esteira, entendemos modestamente que mesmo se admita, sem conceder e por mera hipótese de raciocínio, que a Lei n.º14/2017 não vincula o IAM, este pode voluntariamente observar o disposto no n.º1 do art.11.º desta Lei e, nos procedimentos do prévio licenciamento, fixar a deliberação autorizante da assembleia geral do condomínio como pressuposto de deferimento de pedido de afixação da publicidade.

*

3. Quanto ao âmbito do apólice de seguro n.ºAMC/ANS/22-35011685

Na sentença em sindicância, o MM.º Juiz *a quo* afirmou que “必須指出，儘管被上訴實體在行政程序中予以質疑，認為司法上訴人提交的保險單影印本未有列明所受保之招牌/廣告尺寸，故不能知悉保險範圍是否涵蓋有關招牌及廣告。但由始至終，問題的核心僅在於從司法上訴人曾在行政程序中提交之證明文件可否得出其已購買民事責任保險而已。現在檢閱其於行政卷宗內（第22頁所附）首次提交的保單，結合嗣後提交的拓展原保單保障範圍的附加保單（第41頁及背頁所附），可茲認定在行政當局作出決定並通知之前，司法上訴人已為安裝招牌一購買保險，但至於廣告二、廣告三及廣告四，由已提交之文件顯示其嗣後2023年4月6日才通過額外付費將最初的保障拓展至上述工作物。基此，法庭僅得依文件所載認定相關事實”。(sublinhas nossas)

Com habitual e muito elevado respeito, inclinamos a colher que é insubsistente a conclusão do MM.º Juiz *a quo*, no sentido de “可茲認定在行政當局作出決定並通知之前，司法上訴人已為安裝招牌一購買保險”.

Ora, o documento de fls.22 do P.A. assegura-nos a entender que o primeiro apólice de seguro n.ºAMC/ANS/22-35011685 não especifica os seus âmbito e a abrangência, pelo que é insuficiente para demonstrar o seu objecto concreto e, assim, padece da ambiguidade.

À luz da gramática, a palavra “結合” significa razoavelmente que o MM.º Juiz *a quo* também admite a supramencionada ambiguidade, dado que de acordo com o seu raciocínio, é a apólice de seguro adicional (附加保單) que torna claro, *a posteriori*, o concreto objecto do primeiro apólice de seguro n.ºAMC/ANS/22-35011685.

Inculca a jurisprudência mais autorizada (vide. Acórdão do TUI no Processo n.º131/2022): 實前提錯誤指的是行政機關在作出相關行政行為時所基於的事實與實情不符；或者說，作為行政行為基礎的事實前提有別於真實的情況，兩者之間存在差異，行政機關是基於未經證實或與真實情況不符的“事實”作出行政行為，以致在法律

適用方面也出現錯誤。E em regra, os vícios do acto administrativo, pela natureza das coisas, têm de preceder ou ser contemporâneos do acto; não podem ser posteriores (vide. Acórdão do TUI no Processo n.º37/2015).

Em esteira, somos levados a inferir que o sobredito apólice de seguro adicional (附加保單) não tem nenhuma virtude de germinar erro nos pressupostos de facto à referida Decisão-I, dado que tal apólice de seguro adicional (附加保單) é superveniente por ser apresentado posteriormente à prolação do despacho objecto do recurso contencioso.

Por todo o expendido acima, o Parecer do Ministério Público é no sentido do *provimento* do presente recurso jurisdicional, devendo ser mantida a Decisão-I anulada pela sentença do MM.º Juiz *a quo*.

*

各助審法官已對卷宗進行檢閱。此外，裁判書製作人尚透過卷宗第195頁命令了補充措施，有關措施已為各助審法官所知悉。

現對案件進行審理。

二、 訴訟前提

本院對此案具有管轄權。

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，且已適當地被代理。

不存在待解決之無效、抗辯或其他先決問題。

三、 事實

原審法院認定了以下事實：

1. 2023年1月16日，司法上訴人A一人有限公司向市政署環境衛生及執照廳行政執照處提交放置廣告及招牌准照申請，擬在澳門.....街.....新邨第...座...號地下A-B舖外牆安裝一個招牌及三個廣告，具體規格如下：
 - 燈光招牌一：面積為11.30米x 0.68米；
 - 非燈光廣告二：面積為0.63米x 2.10米；
 - 非燈光廣告三：面積為0.83米x 2.35米；
 - 非燈光廣告四：面積為0.53米x 2.40米）（見行政卷宗第13頁及第15頁）。
2. 司法上訴人擬安裝的招牌一厚度自地舖門面牆身起測量為1.35米（見行政卷宗第14頁至第15頁結合卷宗第30頁所附）
3. 上述擬安裝廣告及招牌的建築物坐落於因維護具重要文化價值之不動產所需設立之緩衝區（見卷宗第33頁及背頁所附）。
4. 司法上訴人於2022年9月7日為安裝一項招牌向XX保險有限公司購買責任保險，其後於2023年4月6日將保單保障範圍延伸至其餘三項廣告的安裝（見行政卷宗第22頁及第41頁背頁所附）。
5. 2023年1月19日，市政署在實地對廣告招牌尺寸進行測量後，將相關尺寸告知文化局（見編號000332/IAM-DLA/OFI/2023公函）以便就司法上訴人的上述招牌及廣告申請發表意見（見行政卷宗第15頁至第16頁及背頁）。
6. 2023年2月9日，文化局透過編號 0108/IC-DEPROJ/OFI/2023公函回覆市政署，指燈光招牌一“不符合《被評定的不動產及緩衝區內廣告招牌安裝指引》廣告招牌類別3.4 A1的尺寸規定（厚度由門面牆身起計不超過0.5米）；建議按相關規定作出修改”，及對其餘三個非燈光廣告的安裝不表異議（見行政卷宗第17頁及背頁）。
7. 上指覆函中的《被評定的不動產及緩衝區內廣告招牌安裝指引》於2021年發佈，可於文化局的官網上查詢。

8. 根據指引要求，屬3.4 A1廣告招牌類別，需安裝在地舖門面的門洞或窗洞上方，厚度自門面牆身起計不超過0.5米（見卷宗第77頁所附）。
9. 2023年2月17日，被上訴實體透過編號02599/641R-Z/DLA/DHAL/2023公函通知司法上訴人下列事宜：

“執事先生/女士台鑒：

本人行使市政管理委員會**副主席於2022年12月06日第04/NPW/2022號批示所轉授予的權限，有關台端申請在澳門.....街...號.....新邨（第...座）地下A-B安裝招牌/廣告事宜，茲通知台端如下：

1. 申請安裝之招牌/廣告（詳見附件）

招牌一：面積為11.30米×0.68米；廣告二：面積為0.63米×2.10米；

廣告三：面積為0.83米×2.35米；廣告四：面積為0.53米×2.40米；

2. 根據第31/2018號行政法規的規定，題述地段屬於緩衝區；因此，按照第11/2013號法律《文化遺產保護法》第三十五條第四款之規定，於該地段裝設之招牌/廣告須事先經文化局評估，並取決於該局具約束力的意見。

3. 關於招牌一之申請：

3.1) 文化局之意見如下：

“不符合《被評定的不動產及緩衝區內廣告招牌安裝指引》廣告招牌類別3.4A1的尺寸規定（厚度由門面牆身起計不超過0.50米）<現時為1.35米>，建議按相關規定作出修改。”

3.2) 根據文化局之上述意見，台端須對招牌一之厚度作出相應修改，並向本署遞交有效之修改方案；

3.3) 由於其裝設於樓宇外牆，根據於2018年8月22日正式生效之第14/2017號法律《分層建築物共同部分的管理法律制度》第十一條第一款（二）項及第二十九條第三款（一）項之規定，有關裝設招牌/廣告的許可須取決於分層建築物所有人大會所通過的決議，並須至少取得分層建築物總值的過半數票通過，以及向本署遞交載有上述許可決議之有效證明文件；

3.4) 經查閱所遞交之文件，尚欠“xxxx”於上址營運之有效營業稅文件；

3.5) 由於其裝設於有金屬成份或石材成份的載體上，根據《公共地方總規章》第二十八條第四款之規定，須為其購買“裝設宣傳品及廣告品的民事責任保險”；

煩請 台端在接獲本公函之翌日起計十五天內，遞交有效之修改方案及上述所欠缺之文件以供本署審批，否則，本署將不批准上述之申請。

4. 關於廣告二、廣告三及廣告四之申請：

4.1) 經查閱所遞交之文件，尚欠“xxxx”於上址營運之有效營業稅文件；

4.2) 由於其裝設於有金屬成份或石材成份的載體上，根據《公共地方總規章》第二十八條第四款之規定，須為其購買“裝設宣傳品及廣告品的民事責任保險”；

煩請 台端在接獲本公函之翌日起計十五天內，遞交上述所欠缺之文件以供本署審批，否則，本署將不批准上述之申請。

5. 根據第57/99/M 號法令核准的《行政程序法典》第十條、第九十三條和第九十四條的規定，台端可於接獲本公函之翌日起計十天期間內，就上述事宜向本署遞交書面聽證，以便本署依法作最後的決定。

6. 隨著本地文化遺產旅遊的發展，加上澳門歷史城區已被列入世界文化遺產，將為商戶帶來更大的商機。同時，由於世界文化遺產不是一項永久性的殊榮，但在享受其成果的同時，政府和市民更應合力做好文物保護工作，共同保護和改善保護區的環境。”

(見行政卷宗第27頁、第29頁及背頁)。

10. 2023年3月24日，被上訴實體透過編號04954/1199R-Z/DLA/DHAL/2023公函通知司法上訴人有關不批准安裝招牌及廣告的決定，具體內容如下：

“[...]

3. 關於招牌一之申請：

3.1) 本署早前已透過第02599/641R-Z/DLA/DHAL/2023號公函通知 台端有關事宜。(見附件二)

3.2) 現時，本署接獲 台端所遞交的保險單影印本，以及營業稅文件M1、M8；

3.3) 惟經查閱所遞交之保險單影印本，其對所受保之招牌廣告物描述為：“One Sign Board with measurement of whilst installed at the Outdoor of the Premises”，並未有列明所受保之招牌/廣告尺寸，故本署未能知悉招牌一是否屬有效之受保招牌/廣告；

3.4) 而且，台端未有按上述公函所示，於指定期間內向本署遞交招牌一之修改方案，以及分層建築物所有人大會所通過的決議有效證明文件；

因此，本署不批准上述之申請。

4. 關於廣告二、廣告三及廣告四之申請：

4.1) 本署早前已透過第02599/641R-Z/DLA/DHAL/2023號公函通知台端有關事宜。（見附件二）

4.2) 現時，本署接獲台端所遞交的保險單影印本，以及營業稅文件M1、M8；

4.3) 惟經查閱所遞交之保險單影印本，其對所受保之招牌廣告物描述為：“One Sign Board with measurement of whilst installed at the Outdoor of the Premises”，並未有列明所受保之招牌/廣告尺寸，故本署未能知悉廣告二、廣告三及廣告四是否屬有效之受保招牌/廣告；

因此，本署不批准上述之申請。”

（見行政卷宗第32頁、第34頁及背頁）。

11. 2023年4月25日，司法上訴人針對上述決定向本院提起本司法上訴。

四、 法律適用

在行政程序中所討論的標的為一項招牌及三項廣告的設置申請。

經審理，原審法院撤銷涉及上述一項招牌的不批准決定；至於涉及三項廣告的不批准決定，則予以維持。

本上訴的討論只圍繞上述一項招牌的部份。

*

分析被上訴判決，其撤銷上述一項招牌的不批准決定，是建基於三方面的理由：

1) 行政當局的行為明顯違背第11/2013號法律第35條第4款規定的應有之義，削減及消除法律及指引所要求的自由裁量，構成“裁量使用不當”的違法瑕疵。司法上訴人在起訴狀中主張行政當局適用有關指引錯誤的事實並質疑其屬違法，但未能對違法瑕疵如是定性，而在此情況下，法院可根據《行政訴訟法典》第74條第6款依職權根據認為對司法上訴依據恰當的定性予以判處；

2) 對於市政署所慮之未經所有人大會許可擅自進行廣告招牌安裝的情形，私法制度從事前的行為監管到事後的責任追究都有規定，皆由各所有人自負其責(auto-responsabilização)。從這個意義上，被訴實體錯誤適用第14/2017號法律的相關規定。

3) 根據法院認定的事實，司法上訴人在首次收到被訴實體第02599/641R-Z/DLA/DHAL/2023號公函要求補交民事責任保險後，已提交證明顯示為安裝招牌一購買民事責任保險。

*

先審理被訴實體圍繞上引第1)點所提出的上訴理據。

就有關部份，被上訴判決的理由可歸納如下：

- 文化局根據第11/2013號法律（文化遺產保護法）第35條第4款的規定須發出具約束力的意見，其結論應僅限於對維護緩衝區內被評定的不動產所需。對除此之外的其他事項，市政署依法仍保留審查及決定的權限。由此可見，本案所指的意見書在行政法學說上可構成兩個不同的行政機關對同一決定權的分割(*segmentação do poder decisório ou co-decisão*)—倘意見書的結論對利害關係人有利，則僅形成部分的許可決定，但不約束最終之決定；倘意見書的結論是負面的，則必然約束最終決定的取向；
- 現司法上訴人質疑市政署提供文化局發表意見的涉案廣告招牌厚度量度有誤（應從門洞上方向外突出部分測量招牌厚度，建築物外突部分的厚度不應計算在內）。若是如此，該局系因事實前提之錯誤及錯誤適用“指引”出具有關修改建議，以致被上訴實體因利害關係人欠缺修正駁回申請的決定沾有瑕疵。
- 問題的本質儘管仍在於如何具體適用由文化局自行制定的“指引”，但根本上卻關乎對該指引之強制力的理解—是僅僅應作為約束行政當局自身行為的自由裁量之指引(*directiva de discricionarieidade*)，還是作為具備普遍強制力的規範。
- 本案中，無論出具約束意見的文化局，或是以該意見為依據作出決定的被上訴實體，在行政活動中並未純粹將適用指引視為行使自由裁量的一種方式。有關指引不僅僅被賦予自我約束的內部效力(*efeito autovinculante*)，更具備約束任何有意於緩衝區建築物裝設廣告之他人的對外效力(*efeito heterovinculante*)，甚至從某種意義上，已等同於具普遍約束力的行政規範(*norma regulamentar*)。故行政當局的行為明顯違背第11/2013號法律第35條第4款規定的應有之義，削減及消除法律及指引所要求的自由裁量，構成“裁量使用不當”的違法瑕疵(*uso indevido de discricionarieidade*)
- 在司法上訴人而言，儘管其已在起訴狀中主張行政當局適用有關指引錯誤的事實並質疑其屬違法，但未能對違法瑕疵如是定性。在此情況下，法院可根據《行政訴訟法典》第74條第6款依職權根據認為對司法上訴依據恰當的定性予以判處。

本上訴中，簡言之，被訴實體則認為：

- 文化局在執行相關職能工作上，根據第11/2013號法律《文化遺產保護法》第35條第4款之規定制定指引，並沒有違法。執行有關指

引並沒有如本上訴爭議的判決所說，行政當局已等同執行一項具普遍約束的行政規範(*norma regulamentar*)，收窄了自由裁量權的行使空間，反之，有關指引的制定及執行，更能符合及體現《行政程序法典》第5條所要求達致之平等原則及適度原則；

- 根據《被評定的不動產及緩衝區內廣告招牌安裝指引》，文化局除了考慮廣告招牌的尺寸因素外，有關廣告招牌數量、位置、顏色、材質使用及光源等因素，亦為意見評估範圍，審查安裝之廣告有否破壞原有的建築元素，配合周邊環境、建築及街道景觀相互協調等。由此可見，文化局對廣告招牌在緩衝區內地鋪範圍安裝申請，廣告的尺寸並不是唯一考慮的因素。被上訴判決指文化局發出之意見書僅為廣告尺寸作出考量此一觀點並沒有事實根據；
- 文化局的意見書內容已考慮的因素屬多方面，在沒有其他客觀事實證明下，不能藉此就推定文化局沒有考慮其他因素，從而推定等同執行一項具普遍約束的行政規範及帶出“自由裁量使用不當”的違法瑕疵。我們不同意有關觀點，因為文化局發出之評估意見所適用之指引已包含多方面考慮的因素。綜上所述，承審法官之判決書出現事實前提的認定錯誤導致適用法律錯誤的瑕疵；
- 《行政訴訟法典》第74條第6款是指司法上訴人對司法上訴之依據所作之錯誤定性，即指法律依據定性錯誤，但不能以此改變司法上訴提出之事實依據，即爭議之事實，在本個案中，由始至終，司法上訴人只爭議文化局量度廣告厚度的方法錯誤，定性為事實前提錯誤認定而導致錯誤適用法律之違法瑕疵，有關爭議之事實並不能定性為“自由裁量使用不當”的違法瑕疵。況且“自由裁量使用不當”亦不會產生無效之瑕疵；
- 行政法院承審法官卻引用《行政訴訟法典》第74條第6款依職權根據認定對司法上訴依據恰當的定性予以判處，即以“自由裁量使用不當”的違法瑕疵作出判處，在適用之規定方面有錯誤，導致產生違法瑕疵。

分析上訴理由陳述當中的結論內容，被訴實體一方面質疑被上訴判決指涉案行政行為(尤其體現在文化局所發出的具約束力意見書)存在裁量使用不當的觀點；另一方面則認為在被上訴判決中，原審法院審理了不應審理的問題。

司法上訴人則認為，雖然其僅提出文化局量度廣告招牌厚度的方法存在錯誤，但這不妨礙原審法院在審查被上訴行為時，可根據《行政訴訟法典》第74條第6款的規定，依職權指出其他瑕疵的存在，又或作出恰當的定性及判處。

基於邏輯使然，應先分析原審法院是否審理了其不應審理的問題。

與招牌厚度相關者，在最初聲請狀當中，司法上訴人作了以下陳述：

- 針對被上訴實體按照文化局方面的意見指司法上訴人沒有在指定期限內遞交招牌一之修改厚度方案方面的問題，按照文化局《被評定的不動產及緩衝區內廣告招牌安裝指引》（2021年）有關廣告招牌類別3.4A1規定，廣告招牌需安裝於地舖門面的門洞或窗洞上方，且厚度需由門面牆身起計不超過0.5米。
- 就文化局意見指招牌一的厚度為1.35米的意見，司法上訴人表示不認同。針對招牌一的厚度計算方式問題，從客觀事實上分析，所謂門洞上方正正是等同於該突出部份，同時亦必需被理解為等同於「門面牆身」的計算招牌厚度的起始點（見文件6）中的B點）。
- 招牌一的厚度計算方式，應視為自門洞上方牆身至招牌一表面（即文件5上的照片中的B點至A點）的距離去計算招牌一厚度，從而應得出的厚度為0.22米。
- 位於招牌一下方長度為1.35米的底版是與招牌一分離的，並不是招牌一的組成部份，有關申請並不包括該部份。
- 被上訴實體錯誤地認定了招牌一的厚度的事實。
- 招牌一無論其所安裝的位置以及其厚度均已經符合《指引》第3.4A1規定，並不需再遞交任何招牌一的修改方案。
- 被上訴實體將招牌一的安裝位置錯誤地理解為樓宇地面層以上的外牆範圍，繼而錯誤適用上述法律第11條第1款（2）規定。即在整個審查過程中，不論在事實認定及法律適用上皆存在錯誤。

- 招牌一的安裝位置處於該樓宇地面層地舖的外牆範圍（見文件7），因此，應改為適用第14/2017號法律《分層建築物共同部分的管理法律制度》第11條第2款（3）項的規定。
- 被上訴實體亦出現事實認定方面的錯誤，將招牌一的厚度由0.22米，錯誤認定為1.35米，繼而導致錯誤地適用《指引》第3.4A1規定。
- 此外，亦錯誤地將招牌一所安裝的錯誤認定為樓宇地面層以上的外牆範圍。
- 司法上訴人所申請的招牌一、廣告二、廣告三及廣告四的尺寸、厚度及安裝位置等都已完全符合法律規定，被上訴實體應作出對司法上訴人積極及有利的受羈束行為。

*

現審理的問題的癥結在於：原審法院認為被訴行政行為所存在的裁量使用不當的瑕疵，是屬於司法上訴人已在司法上訴程序中適時提出的瑕疵的正確法律定性，抑或是屬於一個沒有適時提出的新瑕疵。

傳統觀點認為，訴訟標的是依照被訴行政行為的瑕疵而加以限定的，亦即，其限於司法上訴人針對該被質疑行政行為所具體提出的非有效原因¹。在此意義上，在2002年葡萄牙通過其現行的《行政法院訴訟法典》（並引入其中第95條第3款的創新規定）前，葡萄牙的司法見解亦主張，在司法上訴中，若請求撤銷行政行為，法院須根據構成撤銷依據的每一個具體訴因而分別作出裁決。換言之，提出多少個具體的撤銷訴因，就會相應存在多少個具體的撤銷請求²

¹ JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, 《行政司法公正》，馮文莊譯，澳門大學法學院，2017年，第213至216頁；Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha, Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, 3ª Edi., Almedina, 2010, p. 636.

² Ac. STA, proc. n.º 031311, de 9 de Fevereiro de 1993, AP-DR de 14 de Agosto de 1996, p. 842.

從《行政訴訟法典》第25條第2款、第68條第3款等規定可見，性質屬可撤銷的瑕疵(除非法律明文規定的情況，例如《行政訴訟法典》第69條第2款c項)基於當事人處分原則須由當事人適時向法院提出爭議，且取其決於失效期間。

《行政訴訟法典》第74條第6款規定“司法上訴人對司法上訴之依據所作之錯誤定性，並不妨礙可根據法院認為恰當之定性而判該司法上訴理由成立”。

就此一條文的適用，Viriato Lima及Álvaro Dantas指出³：

“Consagra-se no n.º 6 deste artigo 74.º, de modo expresse, a aplicação no recurso contencioso do princípio jura novit curia que, entre nós, se mostra igualmente plasmado na norma do artigo 567º do CPC. Com efeito, a qualificação jurídica dos fundamentos do recurso ou dos vícios invocados não vincula o tribunal. Por isso, a sua errada qualificação também não constituirá motivo para que o tribunal considere o recurso improcedente, impõe-lhe, antes, a qualificação do vício do modo que considere adequado.

O limite ao funcionamento deste princípio da liberdade do juiz no que à qualificação jurídica concerne encontra-se na causa de pedir, a qual, em recurso contencioso de anulação, consiste “no vício do acto arguido pelo recorrente, consubstanciado na sua ilegalidade concreta”, sendo que o vício do acto consistirá “no comportamento concreto da Administração que ao praticar certo acto violou a legalidade”. Como se sabe, pertencendo ao recorrente o impulso processual do recurso contencioso, ele carece de “articular os factos e as razões de direito que servem de fundamento ao pedido e que integram a causa de pedir, não bastando a mera invocação em termos genéricos da invalidade do acto”. Será, pois, dentro do

³ Viriato Lima, Álvaro Dantas, Código de Processo Administrativo Contencioso Anotado, CFJJ, 2015, p. 239.

âmbito da causa de pedir definida pelo recorrente que o tribunal exercerá a liberdade no que à qualificação jurídica dos fundamentos do recurso concerne.”

值得注意的是，《行政訴訟法典》第74條第6款容許法院就當事人已具體指出的瑕疵依據作出法院認為正確的法律定性，有關情況有別於法院自行識別出司法上訴人或檢察院均未曾針對被訴行為提出的撤銷理由進行裁決。⁴

在闡明上述規範的適用範圍後，本院繼續分析被訴實體提出的問題。

長久以來，訴因被認為是由原告所主張的、作為其請求依據的具體法律行為或事實，而非原告將其所陳述的客觀事實就法律類別或法律概念所進行的歸類。⁵在此一意義上，《民事訴訟法典》第417條第4款亦規定，撤銷之訴中，當事人為取得欲產生之效果而援引之具體事實或特定之無效視為訴因⁶。

一如助理檢察長在其意見書所引用Mário Aroso de Almeida⁷的見解：司法上訴的標的並不是行政行為本身，而是上訴人所提出的訴求 (*pretensão*)。依據一般規則，對訴求的識別不僅取決於司法上訴人提出的請求，還取決於訴因，而在撤銷訴訟中，訴因就是為了取得所欲效果而

⁴ Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira, Código de Processo Nos Tribunais Administrativos, Vol. I, 2006, Almedina, p. 551.

⁵ 比較法上，亦見葡萄牙最高行政法院1994年12月13日在第030641號上訴案的合議庭裁判。

⁶ 正如Alberto dos Reis教授(Código de Processo Civil Anotado, Vol. III, 3ª Edi., 2005, p. 127)就撤銷之訴所作出的經典論述：“Temos várias vezes acentuado que a causa de pedir nada tem que ver com a *qualificação jurídica* do facto ou factos submetidos à apreciação do tribunal; a causa de pedir está no facto oferecido pela parte, e não na *valoração jurídica* que ela entenda atribuir-lhe.”

⁷ Sobre A Autoridade do Caso Julgado das Sentenças de Anulação de Actos Administrativos, Almedina, 1994, p. 90 a 91.

主張的特定無效理由：即上訴人所提出的具體違法瑕疵。同一學者亦指出，有必要將把訴因理解為“生活事件”與另一種需要將事實與法律規範的構成要件相聯繫的觀點加以調和。只要上訴人正確地將行政行為的具體內容界定為違法，並且該違法可參照一個確實存在的法律規範來認定，即使他錯誤地指出了適用的法律條文，法官仍然可以適用正確的規範。

回到本具體個案當中，在尊重不同見解的前提下，本院認為，考慮司法上訴人所陳述的自然事實(即司法上訴人所主張的，行政當局被指作出的具體違法行為)，以及根據經驗分析有關自然事實所可能指向及涵蓋各項法律規定⁸，裁量使用不當均並非起訴狀當中所陳述的訴因。

從上引最初聲請狀內容可見，司法上訴人所著眼的，乃涉案招牌厚度的量度方法，具體而言是行政當局的量度方法是否符合《被評定的不動產及緩衝區內廣告招牌安裝指引》第3.4A1的規定。

值得注意的是，司法上訴人並未明示提及行政行為存在不當/怠惰行使法律所賦予之裁量權力的情況，其甚至認為，由於涉案招牌尺寸、厚度及安裝位置已完全符合法律規定(指引第3.4A1)，被訴實體應作出對其積極及有利的羈束行為。

質言之，《被評定的不動產及緩衝區內廣告招牌安裝指引》第3.4A1此一規定的適用，尤其是行政當局所進行的量度符合有關規定與否，是司法上訴人所提出的唯一問題。

⁸ 比較法上，具參考價值的，見葡萄牙最高法院2026年3月24日分別在第1018/24.3T8PDL.L1.S1號卷宗的合議庭裁判；此外，亦見，葡萄牙最高法院在2018年9月18日及2019年4月30日在第21852/15.4T8PRT.S1號及第4435/18.4T8MAI.S1號卷宗的合議庭裁判。

此一問題與行政當局在獲法律授予裁量權的情況下，是否有濫用裁量、不當裁量或怠惰裁量，處不同維度。

中級法院2020年7月16日在第646/2019號上訴案的合議庭裁判中所肯定：“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。”

此等預先製定抽象和概括的標準和指引對於確保行政當局在對將來、數目眾多的個案中秉持類同的裁量標準，貫徹公正及平等原則的同時，亦能保障行政效率，顯然有其價值。然而，正如原審法院所留意，行政法學中不乏意見提倡“在訴諸“自由裁量指引”解決實際問題時，應極力避免“自由裁量的普適化”(aplicação genérica da discricionarieidade)，導致縮減甚至消除行政當局在個案中進行具體評價的空間。這種做法將明顯與法律賦予自由裁量權的初衷背道而馳。”舉例而言，在一行政當局獲賦予決定裁量或選擇裁量的情況當中，若預先製定的抽象和概括的標準是任何申請均不會獲得行政當局批准，則在此情況下，有關指引是否等同行政當局放棄裁量，不無疑問。

本個案中，《被評定的不動產及緩衝區內廣告招牌安裝指引》並非僅有單一條的指引規則。要審理文化局具約束力的意見書是否存在裁量不當的情況，首先要解釋指引第3.4A1是否屬於一項毫無討論空間的硬性

標準；其次，亦要探究的，是在於文化局的立場，即使個案存在指引第3.4A1所指情況，文化局在其他類同個案以及本具體個案當中，到底尚會否考慮個案其他的具體情節，抑或其一貫慣例是會不加區分並直接以指引第3.4A1否決所有同類型申請。就此問題，亦即，到底招牌的厚度若超逾某一尺寸時，安裝指引是否將其3.4A條列為有絕對性不批准的原因，抑或有關規定與指引中的其他規則單獨或聯動考慮時，在抽象層面上仍有可能使有關申請獲得批准，只有經雙方當事人的辯論及相應證據支持下，方得穩妥地得到審理。

有關問題實應由司法上訴人依據當事人處分原則，在提起司法上訴一刻提出，以便被訴實體在獲得傳喚後可以就指引的某一或某些規定是否構成一成不變的規則，以致行政當局的裁量空間被全部或部份地收縮至一種不應予以接受的境地此一觀點，作出辯護。

除更佳見解，司法上訴人在其最初聲請狀中指摘被訴行為在認定招牌一的厚度方面出現錯誤，將招牌一的厚度由正確的0.22米，錯誤認定為1.35米，繼而導致被訴實體錯誤地適用《指引》第3.4A1規定所作出的自然事實陳述在法律適用的可能性上，既難以輻射並及於自由裁量權的行使錯誤，也難以令被訴實體知悉並對有關瑕疵進行防禦⁹。

基於上述理由，被訴實體指被上訴判決在沒有先審理司法上訴人所提出的招牌厚度問題下，更改了司法上訴人提出的訴因，不無道理。有關情況構成被上訴判決在解釋及適用《行政訴訟法典》第74條第6款此一規定上的審判錯誤(erro de julgamento)。

⁹ 比較法上，具上引註腳8的裁判中所提出的司法見解。

接續下來，本院將審理文化局在其意見書中有否錯誤量度招牌厚度此一問題。

司法上訴人與行政當局的分歧從卷宗第30頁的圖片清晰可見：若從司法上訴人所使用的門面起量度，有關招牌厚度為1.35米，若從大廈的立面(“騎樓”外壁)起量度，有關招牌厚度為0.22米而不超過《指引》第3.4A1規定。

另一要留意的，是有關招牌下方存在底部結構(詳見上引圖片)，繼而引起該底部結構是否應予以計算的問題。

《指引》¹⁰第3.4A1指出：“廣告招牌類別：3.4A1

安裝位置：地舖門面的門洞或窗洞上方。

數量：不限。

形式：平行門面、光源不閃爍及不外露。

尺寸：厚度：門面牆身起計不超過0.5米。”

除應有尊重及更佳見解，本院認為，上述指引的規定不完全清晰，尤其是當地舖門面外有“騎樓”的個案，而有關招牌是依附在“騎樓”外牆(儘管有關位置有可能屬於分層建築物的共同部份)時，0.5米應從哪一點起算。

就此問題，為釐清倘有的疑問，經聽取文化局技術人員的意見，可以得知局方認為重要的是確保建築物立面由最外緣起算不會額外加入具

¹⁰ 從網上資料可見，《指引》曾在2025年進行修訂。然而，對本案重要的，是2021年的指引，即在行政行為作出時適用者。

一定厚度因而足以影響建築物外觀的廣告招牌，故在上段所指情況下，《指引》第3.4A1所指的厚度是從“騎樓”起算。

本案例中，儘管涉案招牌存在底架，但有關招牌的重要部份在於其依附於“騎樓”外牆的部份，有關底架屬可有可無之物，故此，不應考慮有關厚度。

基於以上理由，涉案行政行為所考慮的文化局具約束力的意見指有關招牌的厚度由門面牆身起計超過0.5米，因而不符合《指引》第3.4A1的規定，出現前提錯誤，而有關錯誤既影響上述意見書，亦影響被訴行為的有效性，致令其帶有事實前提錯誤的瑕疵。

*

接續分析第2)部份的上訴理據。

原審法院認為，對於市政署所慮之未經所有人大會許可擅自進行廣告招牌安裝的情形，私法制度從事前的行為監管到事後的責任追究均有規定，皆由各所有人自負其責(auto-responsabilização)，繼而認為，被訴實體錯誤適用第14/2017號法律的相關規定。

本上訴中，被訴實體則指出，署方要求司法上訴人遞交合法業權人許可的證明文件正本，是根據第7/89/M號法律《廣告活動》第19條及第20條c)項之規定訂定；有關合法業權人許可的證明文件須符合第14/2017號法律《分層建築物共同部分的管理法律制度》內相關規定的要求，此為一項“填充法律概念”的工作(integração do conceito jurídico)。

被訴實體亦主張，司法上訴人因沒有於指定期間內遞交署方要求之文件，故申請遭到否決，署方之決定沒有違法，亦沒有如判決書內所指被訴實體錯誤適用第14/2017號法律的相關規定。

一如被訴實體所主張，公共行政當局機關之活動應遵從「法律」及「法」。在此，公共行政當局應遵從之法不單指形式上的法律，而亦包括所有的法淵源，以及行政法的一般原則。

問題在於，行政當局在按照第7/89/M號法律進行廣告准照的審批過程中，是否得考慮第14/2017號法律第11條第1款第2項此一規定－性質上似純屬私法的規範，並在申請人未能應行政當局要求提交分層建築物所有人大會的許可決議時，否決有關申請。

在當代的行政法學理論中，越趨鞏固的觀點是，行政法與私法不應被視為兩個靜態的、嚴格分離的體系，而應當被理解為兩種靈活且跨學科的法律體系，而透過這種互動與融合，公共行政機關能夠更好地發揮兩者的潛力，實現法律制度的優化與效能提升。¹¹。儘管如此，應同樣注意的是，私法與行政法的界線並非不存在。若行政當局在其理由說明當中，僅援引一項純粹保障私人利益的法律規範作為其否決申請人的申請理據，又或行政當局依照與其職能相關的法規不應考慮前述類型的私法規範時，有關行政行為的合法性非不能受到質疑¹²。

以上說明足以揭示，現有待解決問題的癥結在於：行政當局是否獲法律授權其得要求司法上訴人提交大廈分層所有人大會的許可決議，抑

¹¹ Francisco Paes Marques, *As Relações Jurídicas Administrativas Multipolares*, 2011, Almedina, p. 69.

¹² 比較法上，葡萄牙最高法院2004年7月7日在第0567/04號卷宗的合議庭裁判。

或有關問題純屬私法性質，應交由私人自行處理，而無庸行政當局在審批涉案准照的過程中予以關顧。

本文中，擬安裝廣告招牌的位置顯然屬第14/2017號法律《分層建築物共同部分的管理法律制度》第11條第1款第2項，而非同一條文第2款所指情況。

毫無疑問的是，在分層所有人與司法上訴人的關係之中，根據第14/2017號法律第11條第1款規定，司法上訴人倘欲於涉案大廈外牆安裝有關的廣告招牌，須取決於分層建築物所有人大會通過的決議。

在行政程序進行期間，行政當局曾要求司法上訴人提交有關證明文件，但其沒有提交。

根據第7/89/M號法律第19條規定，“一、安裝廣告應遵守對上一章所訂定的規則，且須事先領取由市政署發出的准照；二、為確保城市規劃及環境平衡，市政署負責訂定發出准照的適用標準。”

同一法律第20條c項規定，在訂定發出廣告准照的標準時，應顧及廣告媒介不應：c) 損害第三者。

此外，根據同一法律第23條，“倘安裝在任何建築物、結構或附着物的廣告違反有關所有人的權益、本法律的規定或市政署所議決的適用規定時，得將之毀滅或以其他方法使之不能使用。”。此一規定顯示，行政當局有權在安裝的任何建築物的廣告有損有關所有人的權益時，議決將之毀滅或以其他方法使之不能使用。質言之，行政當局非完全不能介入張貼廣告者與建築物所有人之間的關係當中，其得應建築物所有人之要

求，就有關廣告物作出處理。在此意義上，同一法律第24條甚至沒有排除有關廣告由公共部門進行清除的可能。

依據《行政程序法典》第3條及第4條，行政當局在行使職權時，除須遵守合法性原則外，亦應同時兼顧公共利益之維護及居民權益之保障。

本院認為，凡利害關係人申請廣告准照，而該廣告擬放置於空置土地或依附於大廈外牆時，申請人是否具備合法使用該不動產之權利，既涉及其申請正當性之確認，亦直接關乎建築物所有人之權益。倘若申請人未能證明其正當性，則行政當局對其申請進行審查即失去意義，且貿然批准有關申請亦可能造成行政當局為申請人不具正當性作出的行為進行背書的表象；同理，若申請人事實上從未獲得業權人同意但卻有意使用他人的不動產，供自利之用，則申請同樣缺乏正當理由支持。

可見，行政當局要求申請人提交相關證明文件，一方面確保當局無須對欠缺正當性之申請作出審批，另一方面避免准照核准後申請人藉此不當利用他人財產以謀取私利，並同時預防私人間未來可能產生之爭端甚至訴訟，亦避免第7/89/M號法律第23及24條所指情況之發生。

基於以上理由，依照《行政程序法典》第3條及第4條對第7/89/M號法律第19條、第20條c項、第23條、第24條、28/2004號行政法規第28條第4款，以及第14/2017號法律《分層建築物共同部分的管理法律制度》第11條第1款進行目的及體系的解釋，本院認為，行政當局在按照第7/89/M號法律第19條第2款訂定發出准照的適用標準過程中，得要求申請人提交大

廈分層建築物所有人大會的許可決議，而有關要求並沒有超逾法律授權、明顯過當或不合理的情況。

除更佳見解，考慮到第14/2017號法律《分層建築物共同部分的管理法律制度》第68條規定，至少在該法生效後，行政當局具備要求申請人提交大廈分層建築物所有人大會的許可決議的權限，不容置疑。

上引條文規定：“一、在本法律生效之日，已裝設在樓宇的共同部分且已獲民政總署發出而仍然有效的准照的招牌、廣告或其支撐物及組件可繼續保留及獲得准照續期，無須遵守第十一條第一款的規定。二、上款所指的共同部分所屬的分層建築物所有人大會或分層建築物子部分所有人大會可按第二十九條第二款及第三款的規定作出決議要求拆除或更換招牌、廣告或其支撐物及組件，但第十一條第二款規定的情況除外。”

本院認為，上引條文第一款足以表明，就署方在新法生效前已發出的准照，考慮到准照持有人已取得之權利¹³，因此在署方審查准照續期時，准照持有人無須按照第11條第1款的規定，取得大廈分層建築物所有人大會的許可決議；然而，就新的准照申請，署方則有權要求申請人遵守新法第11條第1款的規定，提交有關大廈分層建築物所有人大會的許可決議。

綜上所述，被訴實體此一部份上訴理由成立。

*

接續分析第3)部份的上訴理據。

¹³ 就該等情況的考慮，見立法會第二常設委員會 - 第4/V/2017號意見書第95及96頁。

被訴實體主張，司法上訴人於2022年9月7日所提交的保單文件內容不清晰，且被訴實體在作出否決申請之決定時，尚未有拓展原保障範圍的附加保單的事實出現，故法庭不能以嗣後之事實來推翻及認定上訴人之決定存有錯誤事實認定之瑕疵。

司法上訴人則認為，就保險方面，問題的核心在於其曾提交的證明文件是否可得出其已購買民事責任保險，故被訴實體判斷保單保障範圍時，不應拘泥於證明文件上的個別字眼，故原審法院的分析並無不妥。

根據第28/2004號行政法規《公共地方總規章》第28條第4款規定，“如將廣告裝設於有金屬或石材成份的、附於外牆的載體上，又或將廣告裝設於懸掛在建築物外的載體上，申請人必須購買“裝設宣傳品及廣告品的民事責任保險”。

基於此一規定，行政當局在發出准照前，須核實申請人已構買民事責任保險。證明已購買民事責任保險的責任，在於申請人一方。

正如檢察院所留意，行政卷宗第22頁的保險單並沒有標示相關的廣告招牌的位置及尺寸。此外，正如被訴實體所提出，司法上訴人所申請的招牌一、廣告二、廣告三及廣告四都申請安裝於商舖外面。因此，從合理角度出發，行政當局在作出被訴行為一刻，在欠缺其他文件佐證而只單憑上述文件的情況下，並無條件判定司法上訴人是否已為其擬安裝的具體招牌購買保險。

在欠缺證據支持第28/2004號行政法規《公共地方總規章》第28條第4款規定已得到符合下，行政當局面對現存文件證據所作出的不批准決定並無可予非議之處。

儘管司法上訴人其後提交了行政卷宗第41頁文件，以彌補其早應在行政當局作出決定前本應證明及提交的文件，但一如檢察院所提出般，該等事後的文件不能在事後支持及證明行政行為的不法性。

基於此，被訴實體此一上訴理由成立。

*

如上分析，被訴行為具事實前提錯誤的瑕疵，該瑕疵原則上足以導致被訴行為被撤銷。然而，行政當局的不批准決定同時是建基於司法上訴人沒有提交大廈分層建築物所有人大會的許可決議，以及在作出被訴行為前司法上訴人沒有證明其已購買相應保險。上述兩項理由，尤其是第二項(根據《公共地方總規章》第28條第4款，有關保險屬必須)屬獨立於行政行為中所援引的其他理據，且單獨而言約束行政當局須作出不批准之決定，故在此情況下，法院不應撤銷有關行政行為¹⁴。

五、 決定

綜上所述，本院合議庭裁定被訴實體上訴理由部份成立，因而廢止被上訴判決，改為按照以上理據所定範圍，維持被訴行為的效力。

¹⁴ 比較法上，具參考價值的，見葡萄牙最高行政法院2005年2月23日及2009年10月28日在第045502號及第0121/09號卷宗的合議庭裁判。

*

上訴程序的司法費定為5個計算單位。

原審程序(卷宗第104頁)及本上訴程序的司法費均由司法上訴人及被訴實體各承擔一半，但此不妨礙被訴實體的主體豁免。

依法登錄本裁判並作出通知。

澳門特別行政區，2026年5月28日

盛銳敏

馮文莊

Foi-me traduzido o acórdão.

Jerónimo Alberto Gonçalves Santos

助理檢察長

米萬英