

卷宗編號：391/2018

（司法裁判上訴卷宗）

日期：2019 年 10 月 10 日

主題：廣告准照續期
被視為已確定的行政行為

摘要

上訴人自 2002 年起獲發廣告准照，其後每年申請准照續期及支付相關行政費用。

由 2002 年至 2015 年 12 月 31 日期間，上訴人每年均能獲悉其准照的有效期只有一年，而准照的有效期清楚載於每年民政總署所發出的收據上。

針對該部門所作出的行政行為，即是每年批准准照續期的行為，上訴人從來沒有提出任何爭議，這些行為在法律秩序中被視為已確定或已解決的情況。

基於每次准照續期的有效期只有一年，當最後一次，即 2015 年 12 月 31 日准照期限屆滿，有關准照必然因完成期間而失效。

裁判書製作法官

唐曉峰

中華人民共和國 澳門特別行政區 中級法院合議庭裁判

卷宗編號：391/2018
(司法裁判上訴卷宗)

日期：2019 年 10 月 10 日

司法裁判上訴人：A

被上訴人：民政總署管理委員會代主席

一. 概述

A 澳門居民，詳細身份資料載於卷宗內（以下簡稱“上訴人”），就民政總署管理委員會代主席（以下簡稱“被上訴人”）作出不批准 2016 年長期廣告准照續期申請的決定，向行政法院提起司法上訴，要求該院撤銷有關行政行為。

行政法院對司法上訴進行審理及作出判決，裁定上訴人提起的司法上訴敗訴。

上訴人不服，向本中級法院提起司法裁判上訴，並在上訴的陳述中提出以下結論：

“欠缺說明理由，沾有形式瑕疵

1. 基於第 7/89/M 號法律第 19 條第 1 款的規定及第 11/2013 號法律第 35 條第 4 款的文化局的具約束力意見，被訴實體於 2016 年 1 月 27 日作出不批准上訴人第 974/DLA/SAL/2002 號長期廣告准照中尺寸為 $5.60 \times 1.80 = 10.08\text{m}^2$ 廣告一的年度准照續期申請。

2. 而文化局在意見書中僅簡單指出“安裝位置對建築外觀 特色的飾細或門窗等造成遮擋；且廣告尺寸過大，對大三巴、耶穌紀念廣場乃周邊街道景觀造成負面影響。”

3. 按第 11/2013 號法律規定，有關意見書實際上是被訴實體最後決定行為的關鍵要素，而有關意見書為有關行政決定的組成部分。

4. 被上訴實體在作出決定時雖然有援引有關意見書的內容，然而，我們並不能就此認為已經滿足了說明理由的義務，仍需要進一步審視具體意見書的具體內容是否同樣亦符合說明理由的要素。

5. 按照文化局申領有關廣告准照事宜所發出的意見書，僅簡單指出“安裝位置對建築外觀、特色的飾細或門窗等造成遮擋；且廣告尺寸過大，對大三巴、耶穌紀念廣場乃周邊街道景觀造成負面影響”，當中並無就廣告的位置、廣告面積大小如何界定、如何造成遮擋、遮擋的範圍、如何對周邊的景觀構成負面影響，亦無就具體如何評定及評定的標準等作出充分及明確的闡述及說明。

6. 要強調的是，基於涉及文化遺產的評定區及緩衝區，須向文化局諮詢意見，這是涉及文化遺產保護方面的技術評定，至起碼應與文化建築的技術要素及保護要素有關聯，而上述的評定亦應是透過具專業知識的人員，透過一些可科學化的客觀標準而作出的專業技術意見，這與一般具常識理解力的普通人的自行判斷準則是有異的。

7. 這與作為審批權限的被上訴實體針對一般個案而所制定的相關安裝標準也是有不同的。因此，行政法院不應認為從一般普通人的理解，就能夠清楚明白上述技術意見中的斷定標準。

8. 再者，此廣告自 2002 年已存在且其大小和位置亦自 2002 年至 2015 年一直獲批准，即使“澳門歷史城區”在 2005 年及其後被評定列入《世界文化遺產名錄》，該廣告的存在根本沒有影響“澳門歷史城區”在被評定列入《世界文化遺產名錄》，故在沒有任何解釋下便直接作出結論及認為該廣告的安裝位置、尺寸過大、對大三巴、耶穌紀念廣場乃周邊街道景觀造成負面影響上，實是令人費解。

9. 綜觀現時的意見書內容，僅是就有關事宜作出了結論性的意見，對如何得出有關的意見則無作出任何的解說，則按說明理由的準則來說，等同於無說明理由。

10. 因此，基於有關具約束力意見書欠缺說明理由，沾有形式瑕疵，從而致使被訴實體作出的最後否決決定亦沾有同樣瑕疵。

違反法律

- 廣告准照不屬年度性質，且屬設定權利。

11. 第 7/89/M 號法律為進行廣告活動設定了准照制度，透過發給准照，消除限制並允許私人按照相關規則從事或進行相應的活動，發給准照屬於設定權利的行政行為，符合《行政訴訟法典》第 129 條第 1 款 b) 項所述情況。

12. 在上述法律中未有對相關准照的性質作明確規定，亦沒有就廣告准照的有效性作出限制及要求作出續期，有別於其他准照續期的規範，例如第 47/98/M 號法令，當中第 20 條賦予續期權力及第 22 條對准照定出有效期間及續期的規定。

13. 即使按同一法律第 19 條第 2 款規定，賦予市政廳訂定發出准照的標準，然而結合第 20 條的規定，有關的標準只能理解為安裝廣告的客觀標準，而非就准照本身訂定標準。

14. 至於經第 268/2003 號行政長官批示核准的《民政總署的費用、收費及價金表》僅就民政總署提供的服務收取的程序、服務及手續費用作出規範，而當中第 31 條雖然將一般廣告准照定為年度准照，但這只是規定了需為“准照”繳交准照年度費用而已，並不表示廣告准照的有效性及其效力是年度性的。

15. 值得注意的是，廣告准照本身不屬年度性的性質是由法律(第 7/89/M 號法律)作出規範，因為當中並沒有就廣告准照訂出時限，因此有關的廣告准照本身不屬年度性，亦不存在續期的問題。此等屬性絕對不能由法律位階較低的行政長官批示(第 268/2003 號行政長官批示)所規定或修改。

16. 為此，透過第 268/2003 號行政長官批示對規範廣告活動而所收取的准照費用與廣告准照的有效性並無關係。民政總署每年所發出的所謂“廣告准照”實質只是一繳付費用的收據單。

17. 極其量可說廣告准照本身的效力取決於繳交年度費用，然而，不繳費並不必然導致准照失效，更何況就本案件所涉廣告物的年度費用是民政總署拒絕司法上訴人作出支付。

18. 此外，根據 268/2003 號行政長官批示第 2 條第 2 款的規定，對須續期的准照，續期申請應於 1 月至 2 月期間遞交，但在第 3 及第 4 款規定了一最長為 90 日的補正期間，只要繳交

附加費用就可為該類型的准照續期。

19. 即使認為屬須續期的准照，但結合上述所指的補正期間，可以得出最起碼直至翌年的 2 月底該准照仍然是有效及產生效力的。

20. 現時被訴實體於 1 月 27 日作出不批准准照續期的決定，是在准照仍然有效及產生效力期間作出，屬對現時司法上訴人的法律狀況的改變。

21. 因此，被訴實體於 1 月 27 日作出不批准准照續期的決定，實為一廢止有效准照的行政行為，其對一已存在及設立的權利作出廢止。

廢止有效行為違反既得權利、市民的善意信任和合理期待

22. 在第 11/2013 號法律《文化遺產保護法》生效之前，已有一系列的法例訂定就保護本澳紀念物、具建築藝術價值的樓宇、建築群、場所及其緩衝區作出規範，如第 56/84/M 號法令、第 83/92/M 號法令以及第 202/2006 號行政長官批示等，而根據第 11/2013 號法律第 117 條第 3 款的規定，在新的行政法規未生效前，原有的第 83/92/M 號法令附件一至附件五及第 202/2006 號行政長官批示附件一繼續生效，即有關的紀念物、具建築藝術價值的樓宇、建築群、場所及其緩衝區的範圍繼續予以維持。

23. 上訴人的廣告位置無論是在第 11/2013 號法律生效前或生效後均屬上述評定及保護範圍。而在第 11/2013 號法律《文化遺產保護法》生效之前，民政總署對涉及上述評定及保護範圍的廣告/招牌准照的申請，均會事先徵詢文化局的意見。

24. 於 2002 年上訴人作出首次准照申請時，至 2005 年“澳門歷史城區”正式列入《世界文化遺產名錄》後，文化局並無發出任何不同意的意見，十多年來無論是權限審批實體或文化遺產保護的評定實體均同意上訴人進行有關的廣告活動。

25. 此廣告的存在亦沒有影響在 2005 年及其後“澳門歷史城區”被評定列入《世界文化遺產名錄》。

26. 實際上，在第 11/2013 號法律生效前後，其事實依據及法律依據並無明顯的不同，行政當局的行為損害了上訴人的既得權利、善意信任及合理期待。

27. 立法者為保護上述權利及利益，制定《行政程序法典》第 129 條第 1 款 b) 項的規定，

即對設定權利或受法律保護之利益的行政行為是不得廢止的。

28. 設定權利的行為，指創設或更改一項主體權利或對行使該主體權利之限制予以消滅的行為。

29. 對上訴人在先前已獲得且仍有效的權利應得到保護，而有關的廣告准照不得被廢止或被剝去。因此，有關民政總署管理委員會代主席於 2016 年 1 月 27 日作出的不批准廣告准照續期的行政行為違反《行政訴訟法典》第 129 條第 1 款 b) 項的規定，應予以撤銷。

廢止有效行為違反平等原則

30. 雖然上訴實體所提出作比較的多個廣告屬已取得相關廣告准照，然而倘認為存要需要進行續期申請前提下，有關審查廣告准照的續期要件與首次申請所要求的要件應是一致的。

31. 而對於涉及第 11/2013 號法律第 35 條第 4 款所述狀況的廣告物，應該是有一致的處理方法，而不應因首次申請及續期申請而有所區別。

32. 實際上，在保護區域內可見現存在眾多的廣告物，而與上訴人現時長期廣告准照的附近及其他同屬緩衝區的位置亦掛有廣告物。

33. 對現時被訴實體在處理同一事實及法律層面均屬相同的事宜，採用不同的對待處理手法，有關做法違反了《行政程序法典》第 5 條規定的平等原則。

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，並撤銷有關行政行為。

請作出公正裁判！”

*

被上訴人在接獲通知後沒有提出答覆。

*

檢察院助理檢察長依法就本上訴發表以下精闢意見：

“Na douta sentença posta em crise (cfr. fls. 239 a 246v dos autos), a MMª Juiz a quo julgou improcedentes todos os vícios assacados pela recorrente ao despacho atacado na petição inicial, quais são a falta de

fundamentação e a violação de lei, por tal despacho implicar a revogar uma licença válida e constitutiva de direito, lesar direito adquirido, confiança de boa fé e expectativa legítima, bem como infringir o princípio da igualdade.

As alegações de fls. 275 a 294 dos autos mostram que em sede do presente recurso jurisdicional, a recorrente imputou o erro de julgamento à dita sentença, lutando pela procedência do recurso contencioso e, deste modo, pela anulação do despacho atacado na petição inicial.

*

1. Quanto à arguição da falta de fundamentação

De acordo com uma corrente doutrinal (José Cândido de Pinho: Manual Elementar de Direito Administrativo de Macau, p. 51), os pareceres vinculativos, desde que lesivos, podem ser sindicados contenciosamente. Salvo erro, afigura-se-nos que à luz da doutrina e jurisprudência pacíficas, a não impugnação contenciosa de parecer vinculativo não o converte em caso decidido, nem preclude o direito do recurso contencioso de acto que o absorve.

Na medida em que o despacho objecto do recurso contencioso culminante com a prolação da sentença ora posta em crise adopta, sem mais nem menos, os fundamentos constantes do parecer vinculativo emitido pelo Instituto Cultural, sufragamos, para os devidos efeitos, a brilhante jurisprudência que preconiza (cfr. Acórdão do TSI no Processo n.º 295/2017): Quando uma decisão administrativa foi tomada com base em parecer, mormente parecer vinculativo produzido por um outro órgão administrativo, a decisão absorve o parecer, sendo este parte integrante

daquela; se o parecer está viciado, a decisão final sofrerá também do vício.

No que respeite aos parâmetros de cotejo, acompanhamos a douta jurisprudência que reza que “A fundamentação é um conceito relativo que depende do tipo legal do acto, dos seus termos e das circunstâncias em que foi proferido, devendo dar a conhecer ao seu destinatário as razões de facto e de direito em que se baseou o seu autor para decidir nesse sentido e não noutro, não se podendo abstrair da situação específica daquele e da sua possibilidade, face às circunstâncias pessoais concretas, de se aperceber ou de apreender as referidas razões, mormente que intervém no procedimento administrativo impulsionando o itinerário cognoscitivo da autoridade decidente.” (vide. Acórdão do STA de 10/03/1999, no processo n.º 44302)

Bem, importa também ter presente a prudente jurisprudência que inculca (cfr. aresto do TSI no Processo n.º 288/2015): O acto administrativo considera-se fundamentado quando o administrado, colocado na posição de um destinatário normal – o bonus pater familiae de que fala o artº 480º/2 do Código Civil – possa ficar a conhecer as razões factuais e jurídicas que estão na sua génese, de modo a permitir-lhe optar, de forma esclarecida, entre a aceitação do acto ou o accionamento dos meios legais de reacção, e de molde a que, nesta última circunstância, o tribunal possa também exercer o efectivo controle da legalidade do acto, aferindo o seu acerto jurídico em face da sua fundamentação contextual.

Em esteira, e ressalvado respeito pela opinião diferente,

inclinamos a entender que o parecer vinculativo do Instituto Cultural é suficiente para o recorrente apreender os fundamentos de facto e de direito subjacentes à decisão de indeferir o seu requerimento da renovação, nesse parece se indica “安裝位置對建築外觀、特色的裝飾細部或門窗等造成遮擋；且廣告尺寸過大，對大三巴、耶穌紀念廣場及周邊街道景觀造成負面影響” (vide fls. 41 dos autos).

Pois, subscrevemos a proficiente e detalhada análise da MM^a Juiz a quo que aponta com clareza: “關於涉案廣告物之安裝位置及面積 司法上訴人作為相關廣告物之准照持有人，顯然不能推說此等資料不屬其個人所認知，且民政總署早於司法上訴人為其編號 974/DLA/SAL/2002 長期廣告准照提出續期申請前，發函通知司法上訴人關於文化局對其持有之長期廣告准照中序號 01 之廣告物發表之技術意見(見附卷1 第9 頁)，並要求司法上訴人對有關閣樓廣告作出跟進改善。縱使文化局之技術意見所載廣告物之尺寸(6.5 米 x 1.7 米)與民政總署就涉案廣告物記錄之尺寸(5.6 米 x 1.8 米)存在些微差異(司法上訴人沒有明確質疑文化局技術意見書中所載廣告物之尺寸)，然而，該意見書中除清楚指出該廣告物之安裝位置(閣樓)，並附有已安裝廣告物的內容及圖片，可見提出之說明理由實屬清晰。從具有一般理解及注意能力之普通人角度，結合司法上訴人早已掌握的廣告物資料，包括涉案廣告物所在建築物的位置與廣告物的尺寸，以及同一建築物另一獲得批准續期之非燈光招牌尺寸，應能夠清楚明白被訴行為所引述的技術意見中，提出涉案廣告物所在位置及面積，如何對所在建築物外觀、特色的裝飾細部或門窗等造成遮擋，以至該廣告物所在位置如何與周邊文化景點及街道景觀不協調而造成紛擾及負面影響之客觀判斷標準，從而不能認為被訴行為欠缺履行說明理由義務之形式要

件。”

Com efeito, o recorrente pode e deve saber o concreto local em que se instalara a sua publicidade. Resta-nos acrescentar que se a afirmação de “安裝位置對建築外觀、特色的裝飾細部或門窗等造成遮擋” enfermar de erro por não corresponder à verdade e à realidade, tal erro não germina a falta de fundamentação, quanto a mais, podendo dar luz a erro de facto.

*

2. Da natureza da licença prevista na Lei n.º 7/89/M

Ora, o recorrente assacou ainda o vício da violação de lei ao despacho contenciosamente recorrido e à sentença in quaestio, fundamentando que a licença consagrada no art.19º da Lei n.º 7/89/M para actividade de publicidade não é da validade anual, visto que esta Lei, de todo em todo lado, não estabelece o prazo de validade nem exige renovação anual.

A doutrina mais reputada ensina, e bem, que a licença é o acto pelo qual um órgão da Administração atribui a alguém o direito de exercer uma actividade que é por lei relativamente proibida (Freitas do Amaral: Direito Administrativo, Vol. III, Lisboa 1989, p. 130). O mesmo Mestre ilustra ainda que uma licença para a instalação duma determinada indústria perdura meses ou anos, por isso é de execução continuada (autor e obra citados, p. 154). Essa sensata doutrina aconselha-nos a inferir que por Natureza das Coisas, a licença é temporal, não podendo ser permanente ou vitalícia.

De jure condito, impõe-se ter presente que como forma

tradicional e usual do condicionamento administrativo de determinadas actividades económicas, a licença vem sempre ficando sujeita ao prazo de validade que tem sido de um ano – o art. 12º n.º 2 do D.L. n.º 8/87/M, o art. 22º n.º 2 do D.L. n.º 31/93/M e o art. 22º n.º 1 do D.L. n.º 47/98/M.

No nosso prisma, o legislador da Lei n.º 7/89/M omite consciente e propositadamente a consagração do prazo de validade da licença da actividade publicitária, para tal licença ficar igualmente sujeita ao prazo que se encontra expressamente fixado no n.º 2 do art. 12º do D.L. n.º 8/87/M e rege todas as actividades económicas mencionadas neste diploma legal.

Chegando aqui, e pese embora a Lei n.º 7/89/M não preveja o prazo de validade, inclinamos a concluir que é inconsistente a posição do recorrente traduzida em considerar que a licença prevista nesta Lei não é anual e não necessita da renovação, apesar de ser correcto o seu argumento de que esta licença é constitutiva do direito ao seu titular.

*

3. Da arguição da violação do direito adquirido e dos princípios de boa fé e da igualdade

O recorrente invocou ainda que o acto atacado no recurso contencioso revogara um acto constitutivo de direito, deste modo, infringira o seu direito adquirido, a confiança e expectativa legítimas na manutenção da Licença n.º 974/DLA/SAL/2002 de qual ele tinha sido titular desde o dia 07/10/2002 (docs. de fls. 23 a 37 dos autos), bem como o princípio da igualdade.

3.1. Com toda a estimação da opinião diferente, a definição

preconizada pelo insigne administrativista Freitas do Amaral leva-nos a inferir que a Licença n.º 974/DLA/SAL/2002 e as sucessivas e ininterruptas renovações atribuíam ao recorrente o consecutivo direito adquirido de, até ao dia 31/12/2015 (docs. de fls. 23 a 36 dos autos), afixar os dois suportes publicitários.

No entanto, convém realçar que se trata do direito condicionado na medida em que o qual tem por origem a dita Licença e a sua subsistência tem como pressuposto imprescindível a tempestiva renovação da mesma Licença, tanto a revogação como a caducidade dessa Licença determinam incuravelmente a imediata extinção desse direito.

No caso sub judice, acontece que proferido em 27/01/2016, o acto objecto do recurso contencioso consiste em “不批准974/DLA/SAL/2002號長期廣告準照中廣告一之2016年度準照續期申請” (doc. de fls. 38 dos autos), o documento de fls.37 dos autos evidencia que tal Licença era válida até a 31/12/2016 e permite apenas afixação de um suporte aí especificado, eliminando o suporte publicitário com dimensões de $5.60 \times 1.80 = 10.08\text{m}^2$.

Na nossa óptica, os documentos de fls. 37 e 38 dos autos mostram iniludivelmente que aquele despacho proferido em 27/01/2016 se limita a indeferir a renovação para o ano 2016 dessa Licença na parte relativa ao suporte publicitário com dimensões de $5.60 \times 1.80 = 10.08\text{m}^2$ ao arrimo dos fundamentos indicados no parecer vinculativo do Instituto Cultural de Macau, sem tocar os efeitos produzidos até 31/12/2015 por tal Licença e não procedendo a qualquer revogação.

Nesta linha de consideração, dado que a decisão de indeferimento da renovação é substancialmente distinta da revogação, e na medida em que o direito atribuído pela Licença n.º 974/DLA/SAL/2002 ao recorrente depende indissolúvelmente da válida renovação, afigura-se-nos que o dito despacho proferido em 27/01/2016 não ofende seu direito adquirido.

3.2. Com efeito, o n.º 1 do art. 118º da Lei n.º 11/2013 prevê expressamente o dia 01/03/2014 como o início da entrada em vigor, e a Licença n.º 974/DLA/SAL/2002 na sua íntegra obteve consecutivas renovações aos anos de 2014 e 2015. Não há dúvida de que essas renovações se devem à preterição da inobservância da formalidade imperativamente consagrada no n.º 5 do art. 118º da Lei n.º 11/2013, por isso são ilegais.

Do princípio da legalidade decorre necessariamente que qualquer conduta da Administração, desde que seja ilegal, não pode dar luz à precedente vinculativa, de outro lado, perfilhamos a sensata jurisprudência que assevera concludentemente “即使上訴人曾因當局某次“寬鬆”執法而“受惠”，在法律上亦不能“期望”日後同樣獲得“寬鬆”對待，因為法律所保護的“合理期盼”，係以“符合法律規定”為基礎。” (vide. Acórdão do TSI no Processo n.º 478/2012)

Sendo assim, e tendo ainda em conta que o então IACM notifica o recorrente do parecer vinculativo do Instituto Cultural e lhe concedeu o prazo de 30 dias para aperfeiçoar os seus suportes publicitários de acordo com esse parecer vinculativo (doc. de fls. 40 dos autos) inclinamos a concluir que o despacho contenciosamente recorrido não frustrou a confiança e expectativa legítimas do recorrente que, no fundo,

não existem.

3.3. Na medida em que a Administração está vinculada a revogar os actos ilegais anuláveis, sejam desfavoráveis ou favoráveis aos particulares, com ou sem substituição por outros, a menos que decida proceder à sua sanção (reforma, conversão ou ratificação) (vide. Acórdão do TUI no Processo n.º 54/2011), afigura-se-nos que é igualmente vinculado o indeferimento parcial da renovação de uma licença, eliminando da mesma a sua parte por esta parte ser ilegal e lesiva do interesse público.

Assim sendo, é válida ao vertente caso a orientação jurisprudencial no sentido de que a aplicação dos princípios de igualdade, de proporcionalidade, da justiça e de boa fé se circunscrevem apenas ao exercício de poderes discricionários, sendo inoperante aos actos administrativos vinculados. (a título exemplificativo, cfr. Acórdãos do TUI nos Processos n.º 32/2016, n.º 79/2015 n.º 46/2015, n.º 14/2014, n.º 54/2011, n.º 36/2009, n.º 40/2007, n.º 7/2007, n.º 26/2003 e n.º 9/2000).

Vale também assinalar que na ordem jurídica de Macau, não existe um direito à igualdade na ilegalidade, e o princípio da igualdade não sobrepuja o princípio da legalidade, nem pode ser invocado contra este princípio, e por isso mesmo, um acto ilegal da Administração não atribui ao particular o direito de exigir a prática no futuro de um acto de conteúdo idêntico em face de situações iguais. (vide. Acórdão do TUI no Processo n.º 7/2007)

Sopesando tudo isto e parecendo-nos que o recorrente não

fornece exemplo prático capaz de ser colação, impende-se-nos a colher que não se verifica in casu a assacada violação do princípio da igualdade, por isso é descabida a arguição (do recorrente) neste sentido.

*

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

*

已適時將本案卷送交兩名助審法官檢閱。

*

二. 理由說明

原審法院認定以下對審理本上訴屬重要的事實：

民政總署自 2002 年起批准發出安裝於大三巴右街 X 號地下編號：974/DLA/SAL/2002 長期廣告准照，司法上訴人自 2010 年起成為該長期廣告准照之持有人，准照中包括兩個非燈光招牌，其中序號 01 之燈光招牌，（尺寸：5.6 米 x1.8 米）獲得續期至 2015 年 12 月 31 日（見卷宗第 23 頁至第 37 頁，有關內容在此視為完全轉錄）。

於 2013 年 12 月 19 日，民政總署人員制作編號：4720R/DLA/SAL/2013 報告書，當中指出鑒於第 11/2013 號法律《文化遺產保護法》將自 2014 年 3 月 1 日起生效，為履行上述法律之規定，建議將該署已發出的有效長期廣告資料，寄送一份予文化局，以便該局作出評估及適當處理。於 2013 年 12 月 30 日，被上訴實體在上述報告書上作出同意批示（見附卷 1 第 193 頁，有關內容在此視為完全轉錄）。

於 2014 年 1 月 13 日，民政總署人員制作編號：173R-A/DLA/SAL/2014 建議書，建議長期廣告准照的續期程序繼續沿

用當相關人士前往民政總署行政執照處前檯提交長期廣告准照的續期申請時，前檯工作人員即時核實申請文件是否已符合續期條件；倘符合，即時透過電腦系統列印最新的年度准照，不需經主管或上級簽署，並蓋上民政總署的印章作準之方式處理。同日，民政總署行政執照處處長在上述建議書上作出同意批示（見卷宗第 190 頁至第 204 頁，有關內容在此視為完全轉錄）。

於 2014 年 7 月 23 日，民政總署接獲文化局編號：7.2.0663/DPC/0831 公函，指出對位於被評定區域內影響較大及急須處理的招牌廣告個案，該局已整理出控制名單及相關意見，並於 2014 年 4 月 10 日透過編號：7.2.0663/DPC/0360 公函發出有關意見，但因該名單部分意見有所更新及補充，故重新向民政總署發出意見，並以此更新的意見作準，該更新名單中包括司法上訴人所持長期廣告准照中之兩個廣告物、卷宗第 44 頁、第 48 頁至第 49 頁、第 114 頁及第 117 頁至第 120 頁所顯示之廣告物（見附卷 1 第 28 頁至第 189 頁，有關內容在此視為完全轉錄）。

於 2014 年 11 月 17 日，民政總署人員制作編號：4770-R/DLA/SAL/2014 報告書，當中指出關於文化局所提供之名單資料，經分析及查核民政總署行政執照處之記錄，對於已領有長期廣告/招牌准照之店舖，建議發函通知准照持有人須於接獲公函翌日起計 60 天內，按文化局所發表之意見對相關廣告/招牌作出適當跟進，否則該署將廢止有關長期廣告/招牌准照，而對於未領有長期廣告/招牌准照之店舖，則建議將相關個案轉交稽查處協助跟進（見附卷 1 第 13 頁至第 14 頁，有關內容在此視為完全轉錄）。

於 2014 年 12 月 5 日，民政總署人員制作編號：254/GJN/2014 意見書，就文化局要求該署協助處理被評定之不動產上的宣傳物及其

他物品，按已領有長期廣告/招牌准照的廣告物、未領有長期廣告/招牌准照的廣告物、張貼於門、窗、櫥窗內側的宣傳物，以及關於非法佔用公共地方和安裝簷篷等四大類別提供建議，其中就已領有長期廣告/招牌准照的廣告物延至提出續期申請時才作處理，即當准照持有人的廣告物之實際情況不符合文化局之意見，方不予續期(見附卷 1 第 22 頁至第 25 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2015 年 1 月 13 日，民政總署人員制作編號：162-R/DLA/SAL/2015 報告書，指出為協助文化局處理在被評定區內影響較大及急須處理的招牌/廣告個案，並經參考法律及公證辦公室在編號：254/GJN/2014 意見書所發表之意見，建議對於已領有長期廣告/招牌准照之店舖，發函通知准照持有人須於接獲公函翌日起計 60 天內，按文化局所發表之意見對相關廣告/招牌作出適當跟進，否則有關准照將不獲續期，而對於未領有長期廣告/招牌准照之店舖，則建議將相關個案轉交稽查處協助跟進。於 2015 年 1 月 21 日，民政總署管理委員會主席在上述報告書上作出“同意《報告書》的建議”批示(見附卷 1 第 15 頁及其背頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2015 年 1 月 14 日，民政總署人員制作編號：145R-A/DLA/SAL/2015 建議書，建議長期廣告准照的續期程序繼續沿用當相關人士前往民政總署行政執照處前檯提交長期廣告准照的續期申請時，前檯工作人員即時核實申請文件是否已符合續期條件；倘符合，即時透過電腦系統列印最新的年度准照，不需經主管或上級簽署，並蓋上民政總署的印章作準之方式處理。同日，民政總署行政執照處處長在上述建議書上作出“核准/批准”批示(見卷宗第 205 頁至第 219 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

2015 年 8 月 12 日，民政總署透過編號：

17414/1345R-CW/DLA/SAL/2015 公函，通知司法上訴人文化局對其持有之編號：974/DLA/SAL/2002 長期廣告准照內部分廣告物發表之技術意見，要求司法上訴人於接獲該公函翌日起計 30 日內，遵照文化局之意見對相應之廣告/招牌作出跟進改善，並將跟進結果通知該署，否則，相關之廣告/招牌將不獲批准續期；同時通知司法上訴人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(見附卷 1 第 10 頁至第 12 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2015 年 8 月 14 日，司法上訴人接收上述公函(見附卷 1 第 12 頁)。

於 2016 年 1 月 22 日，民政總署人員制作編號：509R/DLA/SAL/2016 報告書，指出司法上訴人未有於限定期間內向該署遞交新的修改方案及對有關招牌/廣告作出跟進，建議不批准編號：974/DLA/SAL/2002 長期廣告准照中序號 01 之廣告物於 2016 年度之續期申請。於 2016 年 1 月 27 日，被上訴實體在上述報告書上作出同意批示(見附卷 1 第 5 頁至第 7 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2016 年 1 月 29 日，民政總署透過編號：02040/658R-CW/DLA/SAL/2016 公函，將上述決定通知司法上訴人，並在該通知書中指出司法上訴人可於法定期間內向作出行為者提出聲明異議，或/及向民政總署管理委員會提起任意訴願，亦可向有行政管轄權法院提起司法上訴(見附卷 1 第 2 頁至第 4 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2016 年 3 月 2 日，司法上訴人針對上述決定向本院提起本司法上訴。

根據民政總署提供之文件資料，卷宗第 44 頁、第 48 頁至第 49 頁、第 114 頁及第 117 頁至第 120 頁所顯示廣告物之現況，包括為無

准照、准照已失效或持有有效期至 2016 年 12 月 31 日之准照(見卷宗第 130 頁至第 159 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

*

在本個案中，上訴人於 2016 年申請該年度的長期廣告准照續期，但有關當局不批准向其發出尺寸為 5.60x1.80=10.08 平方米的廣告准照。

上訴人不服，要求行政法院撤銷有關行政當局的行為。

行政法院對案件進行審理，最終駁回上訴人提起的司法上訴。

現在讓本院對上訴人提起的司法裁判上訴作出審理。

欠缺說明理由

上訴人指被質疑的行政行為欠缺說明理由。

《行政程序法典》第一百一十四條規定行政行為需要說明理由。

而同一法典第一百一十五條第一及第二款還規定：

“一．說明理由應透過扼要闡述有關決定之事實依據及法律依據，以明示方式作出；說明理由亦得僅透過表示贊成先前所作之意見書、報告或建議之依據而作出，在此情況下，該意見書、報告或建議成為有關行為之組成部分。

二．採納含糊、矛盾或不充分之依據，而未能具體解釋作出該行為之理由，等同於無說明理由。”

根據第 11/2013 號法律（《文化遺產保護法》）第三十五條第五款的規定，“本法律生效後，按適用法例由主管的公共部門發出准照的續期申請，取決於文化局的評估及具約束力的意見”。

在本個案中，被上訴人吸納了文化局的意見書而作出了被質疑的行政行為。

意見書認為由於“安裝位置對建築物外觀、特色的裝飾細部或

門窗等造成遮擋；且廣告尺寸過大，對大三巴、耶穌紀念廣場及周邊街道景觀造成負面影響”，所以建議移除有關廣告。

事實上，文化局的意見書屬於被質疑的行政行為的組成部分，且依法具有約束力。

儘管上訴人不認同意見書所載的內容，又或者不接受被上訴人所作的決定，但後者以明示方式扼要闡述有關決定之事實及法律依據，不見得存在任何含糊、矛盾或不充分之處。

誠然，意見書表示廣告尺寸過大，所指的是 $5.60 \times 1.80 = 10.08$ 平方米面積的廣告過大，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。同時意見書又附上已安裝廣告物的內容及圖片，可見被上訴人已遵守說明理由的義務。

此外，透過上訴人在起訴狀中的表述，足以顯示其清楚明白有關當局不批准發出廣告准照續期的具體理由。

基於此，本院認為被上訴人已遵守說明理由之義務，有關被質疑的行政行為並無沾有所指之瑕疵。

*

損害上訴人的既得權利、善意信任及合理期待

上訴人又表示其自 2002 年起獲發有關准照。儘管每年需要向當局申請續期及支付年費，但相關制度（第 7/89/M 號法律）並沒有訂定廣告准照的期限，因此主張行政當局不向其發出廣告准照續期的決定損害了上訴人的既得權利、善意信任及合理期待。

事實證明，上訴人確實自 2002 年起獲發有關廣告准照，其後每年申請准照續期及支付相關行政費用。

誠然，由 2002 年至 2015 年 12 月 31 日期間，上訴人每年均能獲悉其准照的有效期只有一年，而准照的有效期清楚載於每年民政總署所發出的收據上（見起訴狀文件 1 至 14）。針對該部門所作出的行

政行為，即是每年批准准照續期的行為，上訴人從來沒有提出任何爭議。這些行為在法律秩序中被視為已確定或已解決的情況。換句話說，每次准照獲得續期，而有效期只得一年，屬於無法改變的事實。上訴人從來沒有就有關狀況提出爭議，相關行政行為從而被視為已確定。

終審法院在第 22/2010 號案的合議庭裁判中曾就發放薪俸的行為定性為行政行為，並認為如沒被提出爭執，這些行為在法律秩序中被視為已確定或已解決的情況：

“每個發放補助的行為確定行為發生期間內該名人員的個別及具體的情況。

這並不是一個科學的聲明¹，不是一個價值判斷，也不是一個意見。而是一個決定，一個行政當局的權威行為。

的確，目前這些發放補助的行為是透過電腦的方式作出的，但這一情況不能改變其本質。

稅項結算行為也是透過電腦方式處理，但從沒被質疑過其構成具司法上訴性的納稅行為。

因此，我們認為將發放補助的行為定性為行政行為的學說是正確的。”

按照同一個邏輯，民政總署每年批准上訴人的廣告准照續期同樣應被視為行政行為，而且每次所指定的有效期只有一年。上訴人從沒就該等行為及內容，例如有效期並非一年而是具有永久性質的狀況提出任何爭議，因此即使存在可撤銷的瑕疵，有關行為早已隨著無人及時提起司法上訴而獲補正過來。

事實上，基於每次續期准照的有效期只有一年，當最後一次，即 2015 年 12 月 31 日准照期限屆滿，有關准照必然因完成期間而失效。

¹ 嚴格來說，這裡所指的“科學的聲明”，正確意思應該是“認知的聲明”。

由此可見，上訴人每年獲發的廣告准照（或准照續期）並不具有永久性質，從而上訴人提出行政當局不向其發出廣告准照續期的決定損害了其本人的既得權利、善意信任和合理期待的主張明顯理由不成立。

*

違反平等原則

上訴人還指出被質疑的行政行為違反平等原則。

行政法院對該問題有以下見解：

“司法上訴人同時提出被訴行為違反平等原則，理由是涉案廣告物所處建築物附近及同一緩衝區內現存有眾多廣告物。

關於平等原則，不論學說及司法見解方面，均指出平等係指法律層面上屬相同之情況應獲得同等的對待，從而只有當作比較之個案不論在事實以至法律方面均屬相同時，才可視為違反平等原則。

附卷資料證實民政總署遵照為此而分別制作之編號：4770-R/DLA/SAL/2014 報告書、編號：254/GJN/2014 意見書及編號：162-R/DLA/SAL/2015 報告書中訂定之指引，當中指出針對位於被評定區域內的所有廣告物之准照申請是否獲得批准，需根據第 11/2013 號法律《文化遺產保護法》第 35 條之規定，取決於文化局發出之評估及具約束力的意見，不過，讓已領有有效准照之廣告物待提出續期申請時才作處理。

附卷資料同時證實民政總署按照上指既定方針處理司法上訴人 2016 年度之長期廣告准照續期申請。

另根據由民政總署提供之文件資料，與涉案廣告物同獲文化局列入為位於被評定區域內影響較大及急須處理的招牌廣告個案之控制名單(包括卷宗第 44 頁、第 48 頁至第 49 頁、第 114 頁及第 117 頁至第 120 頁所顯示之廣告物)，當中廣告物出現不同的法律狀況，包

括為無准照、准照已失效或持有有效期至 2016 年 12 月 31 日之准照(見卷宗第 130 頁至第 159 頁)，而司法上訴人並沒有就行政當局針對該等廣告物已獲批准或不予批准准照續期申請之處理提出任何具體說明，以此支持被訴行為違反平等原則之說法。

基於此，應裁定本訴訟理由不成立。”

在充分尊重不同見解的情況下，我們完全認同原審法院在被訴裁判中就上述問題所作的論述，因此有關內容在此視為完全轉錄，從而裁定有關主張理由不成立。

根據以上所述，本院得裁定本司法裁判上訴理由不成立。

*

三. 決定

綜上所述，本院合議庭裁定上訴人 A 提起的司法裁判上訴理由不成立，維持原判。

上訴人須負擔 8 個計算單位的司法費。

登錄及作出通知。

澳門特別行政區，2019 年 10 月 10 日

唐曉峰

賴健雄

馮文莊

米萬英