

卷宗編號： 840/2023

日期： 2024 年 12 月 05 日

關鍵詞： 說明理由、善意原則

摘要：

- 根據《行政程序法典》第 114 條第 1 款 c)項之規定，當作出與利害關係人所提出之要求或反對全部或部分相反之決定之行政行為，須說明理由。
- 而根據《行政程序法典》第 115 條第 1 款之規定，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。
- 行政當局接收司法上訴人的改變土地用途申請並作出相應的研究工作並不構成司法上訴人對相關申請能獲得批准的任何合理期盼，故不存在違反善意原則的瑕疵。

裁判書製作人

何偉寧

司法上訴裁判書

卷宗編號： 840/2023
日期： 2024 年 12 月 05 日
司法上訴人： A 投資有限公司
被訴實體： 澳門運輸工務司司長

*

一. 概述

司法上訴人 A 投資有限公司，詳細身份資料載於卷宗內，不服澳門運輸工務司司長作出的決定，向本院提出上訴，有關結論內容如下：

- A. 本司法上訴所針對的行政行為是運輸工務司司長於 2023 年 11 月 11 日所作出之否決司法上訴人申請將位於鄰近 XXX 前土地之土地的用途由農業用途變更為骨灰龕用途之批示。
- B. 在現今的法治社會，行政當局與私人建立任何關係和向其作出行為時都應當遵守善意原則。
- C. 《行政程序法典》第 8 條所規定的善意原則可以透過信任保護原則得以實現。
- D. 在修改批給之土地用途的行政程序之開展及磋商過程中，行政當局應按照善意原則行事。
- E. 司法上訴人擬將該土地的用途由農業用途變更為骨灰龕用途是經諮詢行政當局的建議後才作出申請，也是響應並落實澳門特別行政區政府的施政政策。
- F. 司法上訴人在土地用途變更申請程序當中有積極地與行政當局進行磋商及溝通，雙方開展過多次會議並在會議當中有多項的共識，行政當局，尤其是土地工務局的城市建设廳及城市規劃廳的人員亦不時就司法上訴人

所委託的建築師所制作的計劃提供建議和優化方案。

- G. 在本案中，司法上訴人的合理信賴，正正是建基於行政當局所簽署或發出的具體文件，以及在相互交往過程中以書面或口頭所給予之資訊而形成的。
- H. 在本案中，司法上訴人曾先後兩次向土地工務運輸局申請街道準線圖/規劃條件圖，而獲批出的街道準線圖/規劃條件圖均註明該土地之用途為非工業。
- I. 司法上訴人也委託了 B 建築師事務所就有關該土地建造成骨灰龕制定了工程計劃，並於 2015 至 2017 年期間提交了核准建築擴建計劃(修改)草案。
- J. 在收悉工程計劃草案後，土地工務運輸局曾先後三次對有關草案提供了修改意見，未有就該土地建造成骨灰龕作出任何反對意見。
- K. 其中於 2017 年 6 月 13 日的回覆中，更指出每 100 平方米實用面積必須至少提供一個停車位，因此有關的車位計算應以骨灰安置所的實用面積(即建築面積)去計算，行政當局清楚知悉司法上訴人擬在該土地興建骨灰龕，並提供工程計劃草案的調整建議。
- L. 從以上所描述的事實可見，就涉及修改用途的建築計劃和相關城市規劃，行政當局會因應司法上訴人提交的申請，及聽取司法上訴人及其委託的工程人員意見後，提供修改和優化建議，充分肯定司法上訴人修改土地用途的意向，未有對該土地建造骨灰龕作出任何反對意見。
- M. 上述溝通及會議中所作之討論均應建基於當局確認可以變更土地用途之基礎上。
- N. 反之，行政當局在與司法上訴人持續溝通的過程中一直發出的正面意見，沒有就該土地變更為骨灰龕用途給予任何負面評價，但是最終卻全面否決司法上訴人申請變更用途的申請，此舉無疑從根本上破壞了司法上訴

人與行政當局的信賴和其應有的合理期望，對司法上訴人帶來不可接受及不可預見的損失，違反了社會的公義。

- O. 行政當局在修改批給用途之申請的行政程序進行過程中所作出的行為，令司法上訴人產生了合理期望，其後卻作出了否決修改批給用途申請之行政行為，屬於出爾反爾的行為，明顯違反了善意原則，破壞了司法上訴人對其的信賴。
- P. 基於被訴行為違反了善意原則，屬可撤銷的行政行為，請求法官閣下根據《行政程序法典》第124條規定，撤銷被訴行為。
- Q. 被訴行為的說明理由載於土地委員會第67/2023號意見書、法律廳之法律意見，土地管理廳2021年9月1日第232/DSO/2021號及2022年1月12日第008/DSO/2022號建議書中。
- R. 在本個案中，修改土地批給用途的權限屬於行使自由裁量權的行政行為，行政當局根據該行為是否符合公共利益進行考量及作出最終決定。
- S. 由於被訴行為是否決修改土地批給用途的決定，根據《行政程序法典》第114條第1款a項規定，必須作出說明理由。
- T. 行政當局主要否決司法上訴人的申請之理據為現時並沒有總體規劃，倘城市整治方面顯示與該申請用途不相容，那麼將來會對該幅土地的使用造成重大的負擔，故現時並非適當的時刻作出批准修改用途的申請。
- U. 行政當局在分析司法上訴人所提交的申請上，並沒有全面分析《土地法》第141條第1款所指的各項因素是否有獲滿足，尤其包括所申請的用途是否滿足澳門特別行政區的發展。
- V. 其次，行政當局指出「倘城市整治方面顯示與該申請用途不相容，那麼將來會對該幅土地的使用造成重大的負擔」，但是在此處未有詳述現時將農業用途變更為骨灰龕用途對該土地，乃至XXX周邊的土地造成何種重大的負擔，究竟是造成環境污染？還是交通堵塞等危害公共利益的後果？

- W. 從一般人的角度去理解被訴行為中的理由，似乎無法完全透徹了解司法上訴人的申請為何不符合公共利益，繼而遭到駁回。
- X. 司法上訴人認為被訴行為沾有欠缺說明理由的瑕疵，屬可撤銷的行政行為，故請求法官閣下根據《行政程序法典》第 124 條規定，撤銷被訴行為。
- Y. 澳門特別行政區行政長官已透過第 7/2022 號行政法規核准了《澳門特別行政區域市總體規劃(2020-2040)》，自 2022 年 2 月 15 日開始生效。
- Z. 否決司法上訴人的申請是建基於欠缺澳門城市的總體規劃。
- AA. 事實上，行政當局應根據現時生效的總體規劃與司法上訴人所提出的修改批給用途申請進行比較，繼而分析是否存在不相容之處，再就對該土地的使用是否造成重大的負擔進行判斷。
- BB. 無論是土地委員會所作出的意見書，以及土地管理廳所制作的建議書，均是建基於總體規劃尚未頒佈及生效的事實前提下而作出分析，這將導致否決司法上訴人所提出的申請之說明理由不充分及有缺嚴謹。
- CC. 因此，司法上訴人認為被訴行為沾有事實前提錯誤及欠缺說明理由的瑕疵，屬可撤銷的行政行為，故請求法官閣下根據《行政程序法典》第 124 條規定，撤銷被訴行為。

*

被訴實體就上述上訴作出答覆，有關內容載於卷宗第 36 至 63 頁，在此視為完全轉錄。

*

檢察院作出意見書，有關內容載於卷宗第 73 至第 76 背頁，在此視為完全轉錄。

*

二. 訴訟前提

本院對此案有管轄權。

本案訴訟形式恰當及有效。

訴訟雙方具有當事人能力及正當性。

不存在待解決之無效、抗辯或其他先決問題。

*

三. 事實

根據卷宗及附卷資料，本院認定以下事實：

1. 司法上訴人申請將位於鄰近 XXX 前土地之土地的用途由農業用途變更為骨灰龕用途。
2. 根據 1929 年 06 月 06 日的第**號土地批給執照，相關土地以公開招標及長期租借批給方式批予 C，用作農業用途，且永遠不能用作公眾或私家墳墓。
3. 根據物業登記局的資料，司法上訴人透過於 1996 年 04 月 02 日簽署的公證書以購買之方式取得土地的利用權。
4. 根據 2022 年 01 月 21 日及之前的現場相片及航空/衛星照片，相關土地處於長時間荒廢狀況，長期沒有任何農作活動痕跡及農作物。
5. 土地委員會在第 67/2023 號意見書中指出，經分析第 16/DJU/2021 號及 295/00062/DJU/2022 號報告書，以及第 232/DSO/2021 號、第 008/DSO/2022 號及第 4485/109/DSO/2023 號建議書，同意否決司法上訴人提出修改土地批給用途的申請。
6. 於 2023 年 09 月 11 日，被訴實體作出批示，維持否決修改土地用途申請的決定，並決定繼續進行後續程序，以便宣告收回有關土地。

*

四. 理由陳述

檢察院作出了以下意見：

“ ...

Na petição inicial, a recorrente identificada nestes autos solicitou a anulação do despacho em escrutínio, assacando ao mesmo a violação do princípio da boa fé, o vício de forma por falta de fundamentação e, ainda, o erro nos pressupostos de facto.

O documento n.º 1 junto pela recorrente à petição inicial evidencia seguramente que a recorrente incorreu no lapso quanto à data do apontado despacho. Na convicção de ser irrelevante tal lapso, vamos indagar qual for a sorte do recurso contencioso em apreço?

*

Ora, o despacho in questio apontou (vide. doc, de fls. fls.10 dos auto, sublinhas nossas): Considerando que foi efectuada e audiência do concessionário para efeitos do artigo 93.º e seguintes do C.P.A. quanto à intenção de indeferimento de alteração da finalidade do terreno e às razões para uma eventual declaração da sua devolução, as razões por este apresentadas e atento ao Parecer n.º 67/2023 sobre as mesmas matérias, mantenho a minha decisão de indeferimento do pedido de alteração da finalidade e determino que se prossiga com os procedimentos subsequentes com vista à declaração da sua devolução do terreno em causa.

Salta à vista que estruturalmente, o despacho objecto do presente recurso contencioso contém, em si, duas decisões, sendo a 1ª traduzida em manter “a minha decisão de indeferimento do pedido de alteração da finalidade”. O que significa concludentemente que o pedido de alteração da finalidade apresentado pela recorrente tinha sido já indeferido pelo Exmo. Sr. STOP que manteve o anterior indeferimento.

Sendo assim, e visto que a petição inicial demonstra, com toda a certeza, que neste

recurso contencioso, a recorrente impugnou apenas e tão-só a 1ª decisão, sem tocar a decisão de determinar o prosseguimento de procedimentos subsequentes com vista à declaração da sua devolução do terreno em causa”, inclinamos a entender que é pertinente identificar a decisão administrativa pela qual foi indeferido, pela primeira vez, o pedido de alteração da finalidade apresentado pela recorrente.

Salvo erro e com elevado respeito pelo melhor entendimento em sentido contrário, o P.A. leva-nos a colher que a sobredita “decisão administrativa” se incorpora no despacho de “Concordo” exarado pelo Exmo. Sr. STOP na Proposta n.º4485/109/DSO/2023 (doc. de fls.700v-703 do P.A.).

Repare-se que a “decisão administrativa” aludida logo acima não foi notificada à recorrente. Daí flui naturalmente que pese embora seja confirmativa, a 1ª decisão constante no despacho atacado nestes autos é a decisão nova para a recorrente, não assumindo acto meramente confirmativo, pelo que pode ser objecto do recurso contencioso.

*

Importa realçar acentuadamente que é firme e inabalável o facto referido no ponto 5 na Proposta n.º4485/109/DSO/2023 acima, facto que se traduz em “根據1929年6月6日的第**號土地批給執照，題敘土地以公開招標及長期租借批給方式批予C，用作農業用途（fins agrícolas），且永遠不能用作公眾或私家墳墓。……” (cfr. fls.702v do P.A., sublinha nossa).

Os factos aludidos nos pontos 5-10 da Proposta supra referida e os demais elementos constantes do P.A. assegura cabalmente a exactidão da conclusão de “11. 在這種情況下，...，可以顯而易見地得出土地處於長時間荒廢狀況，長期沒有任何農作活動痕跡及農作物” (cfr. fls.701 do P.A., sublinha nossa). Tal conclusão assume a pedra fundamental do despacho exarado pelo Exmo. Sr. STOP na Proposta

n.º4485/109/DSO/2023 (doc. de fls.700v-703 do P.A.).

Sinteticamente avaliados, os elementos probatórios constantes do P.A. constata, com certeza, que “29. ...承批人的申請是違反批給用途以及批給執照規定土地不能用作公眾或私家墳墓的限制” e que “30. 然而，在程序的調查階段已適當證明土地已有很長時間沒有按其使用效能及性能加以使用和利用，所以沒有繼續其批給所基於的社會經濟功能，即進行農耕活動。承批人僅當收到通知就不履行合同的情況作書面聽證時才開始在土地上耕種。31. 所以，明顯違反按照有關憑證規定的批給目的使用土地的義務，因為沒有繼續實現又或停止實現該等目的。故出現《土地法》第一百六十九條第一款(三)項結合同一條文第三款規定的收回土地的原因。” (vide. fls.768 do P.A.)

Na nossa óptica, é concisa e sintética a doutrina que inculca (vide. Lino Ribeiro, José Cândido de Pinho: Código do Procedimento Administrativo de Macau Anotado e Co-mentado, pp.112, sublinhas nossas): O princípio da boa fé significa que ao valorar os comportamentos a lei impõe sempre que se avalie da correção e probidade dos intervenientes em dada situação ou relação tutelada pelo direito.

Na medida em que o art.8.º do CPA de Macau reproduz literalmente o art.6.º-A do CPA de Portugal, extraímos que pode ser chamada à colação, a título do direito comparado, a jurisprudência mais autorizada, no sentido de que na densificação do princípio de boa fé relevam sobretudo dois subprincípios concretizadores – o da tutela da confiança e o da primazia da materialidade subjacente, contemplados nas alíneas a) e b) do n.º2 do art.6.º-A (a título exemplificativo, cfr. Acórdão do STA no Processo n.º0589/11), correspondentes às alíneas a) e b) do n.º2 do art.8.º atrás referido.

O princípio da tutela da confiança visa salvaguardar os sujeitos jurídicos contra actuações injustificadamente imprevisíveis daqueles com quem se relacionem e pressupõe a verificação de diversas circunstâncias, a saber: 1ª- uma actuação de um

sujeito de direito que crie a confiança, quer na manutenção duma situação jurídica, quer na adopção de outra conduta; 2ª- uma situação de confiança justificada do destinatário da actuação de outrem, ou seja, uma convicção por parte do destinatário da actuação em causa, na determinação do sujeito jurídico que a adoptou quanto à sua actuação subsequente, bem como a presença de elementos susceptíveis de legitimar tal convicção, não só em abstracto mas em concreto; 3ª- a efectivação de um investimento de confiança que podem não ter tradução patrimonial, na base da situação de confiança; 4ª- o nexo de causalidade entre a actuação geradora de confiança e a situação de confiança, por um lado, e entre a situação de confiança e o investimento de confiança, por outro; 5ª- a frustração da confiança por parte do sujeito que a criou. Estes pressupostos devem ser encarados de modo global: a não verificação de um deles será em princípio relevante, mas pode ser superada pela maior intensidade de outro ou por outras circunstâncias pertinentes (por exemplo, em certos casos, o decurso de grandes lapsos temporais).

Por sua vez, o princípio da primazia da materialidade subjacente proíbe, por exemplo, o exercício de posições jurídicas de modo desequilibrado ou o aproveitamento de uma ilegalidade cometida, pelo próprio prevaricador, de modo a prejudicar outrem.

Em esteira, somos levados a colher tranquilamente que o despacho atacado nestes autos não colide com o princípio da boa fé, na medida em que estão solidamente provados que “承批人的申請是違反批給用途以及批給執照規定土地不能用作公眾或私家墳墓的限制” e que “明顯違返按照有關憑證規定的批給目的使用土地的義務，因為沒有繼續實現又或停止實現該等目的”.

*

Ora, a Proposta n.º4485/109/DSO/2023 e o Parecer n.º67/2023 revelam, com toda a certeza, que o fundamento mais decisivo e fulcral da sobredita 1ª decisão do despacho in questio consiste em “承批人的申請是違反批給用途以及批給執照規定土地不能用

作公眾或私家墳墓的限制” e “明顯違返按照有關憑證規定的批給目的使用土地的義務.....”.

Dai decorre necessariamente que é decerto falso e fictício o argumento de que “ 無論是土地委員會所作的意見書，以及土地管理聽所製作的建議書，均是建基於總體規劃尚未頒布及生效的事實前提下而作出分析，這將導致否決司法上訴人所提出的申請之理由說明不充分及有缺嚴謹” (art.65.º da petição).

Convém notar a jurisprudência mais autorizada que reza (a título do direito comparado, cfr. Acórdão do STA no Processo n.º0730/06): I- Verificado o desrespeito de qualquer norma legal ou regulamentar, nos termos previstos no art. 63º/1/b) do DL n.º445/91 de 20.11.), não há alternativa juridicamente válida, ficando a Administração vinculada ao indeferimento do pedido de licenciamento da obra. II- Tendo a Administração invocado uma pluralidade de fundamentos para o indeferimento a legalidade de alguns deles assegura a validade substantiva da decisão e torna inoperante, caso existam, os vícios da motivação superabundante.

Em esteira, e mesmo se admita (por cautela de raciocínio) a hipótese de o despacho atacado nestes autos tomar em conta o juízo de ainda não se publicar o plano urbanístico, o erro (desse juízo) por se ter publicado tal plano urbanístico não pode deixar de ser irrelevante e não ter virtude de acarretar o erro nos pressupostos de facto ao mesmo despacho.

*

O art.115º do CPA implica os seguintes 5 requisitos cumulativos da fundamentação: a explicitude traduzida na declaração expressa; a contextualidade no sentido de constar da mesma forma em que se exterioriza a decisão tomada; a clareza; a congruência e a suficiência. (Lino Ribeiro e José Cândido de Pinho: Código do Procedimento Administrativo de Macau – Anotado e Comentado, pp.637 a 642).

Convém ter presente a douta jurisprudência que ensina (cfr. Acórdão do TSI no Processo n.º1060/2017): A fundamentação é um conceito relativo, que varia em função do tipo legal de acto e em razão das circunstâncias de cada caso concreto, de cada procedimento, de cada acto, sendo suficiente se, perante um certo conjunto de factores, for possível ficar a saber-se por que se decidiu num sentido e não noutro, de forma que o interessado, discordando do acto, o possa impugnar sem qualquer limitação, nem constrangimento, quanto às razões da discórdia.

*No caso sub judice, acontece que na sua audiência (vide. fls.572 a 576 do P.A.), o ilustre mandatário forense da recorrente reconheceu expressamente ter recebido o ofício n.º042/DSO/2022 cuja alínea 1.1) diz (vide. fls.578 do P.A.): 1.1. 根據1929年6月6日的第**號土地批給執照，題述土地的用途為農業用途，且永遠不能用作公眾或私家墳墓。由於土地處於長期被荒廢狀況，土地承批人沒有任何繼續農業活動的意願，故此擬根據第10/2013號法律《土地法》第169條第1款3)項以及同一條文第3款的規定，宣告收回長借租借批給的土地。*

Do seu lado, a Proposta n.º4485/109/DSO/2023 menciona que “為此，本局透過2022年1月18日第042/DSO/2022號公函，通知承批人可自收到公函日起計10天內，就上述的決定意向發表意見並以書面回覆本局” (vide. fls.702 do P.A., sublinha nossa). Recorde-se que esta proposta se encontra acolhida pelo despacho aí exarado pelo Exmo. Sr. STOP em 04/08/2023.

Ora, é evidente e concludente que a supramencionada Proposta e o Parecer n.º67/2023 reafirmaram os fundamentos fulcrais aos quais alude o ofício n.º042/DSO/2022 acima referido, e que o despacho in questio se referem propositadamente à “audição” e ao Parecer n.º67/2023.

Ponderando o contexto supra arrumado e tendo em consideração que o lustre mandatário forense da recorrente consultou todo o P.A. (cfr. fls.776 e 777 do P.A.),

parece-nos que sendo embora sumária, a fundamentação do despacho em causa é clara e congruente, e ainda assegura à recorrente a conhecer cabalmente os fundamentos de facto e de direito da decisão de indeferir o indeferimento do pedido de alteração da finalidade, pelo que não se descortina a arrogada falta de fundamentação.

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

...”。

我們完全同意檢察院就有關問題作出之論證及意見，故在訴訟經濟快捷原則下，引用上述意見作為本裁判的依據，裁定上訴理由不成立。

事實上，根據《行政程序法典》第 114 條第 1 款 c) 項之規定，當作出與利害關係人所提出之要求或反對全部或部分相反之決定之行政行為，須說明理由。

而根據《行政程序法典》第 115 條第 1 款之規定，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。

在本個案中，從司法上訴人的上訴依據中可知其清楚明白行政當局為何否決其改變批准土地用途的申請，只是不認同相關理由，因此被訴行為並不存在沒有說明理由的瑕疵。

就違反善意原則方面，行政當局接收司法上訴人的改變土地用途申請並作出相應的研究工作並不構成司法上訴人對相關申請能獲得批准的任何合理期盼。作出可行性的研究並不代表有關申請必然獲得批准，就如接納某人的應聘並作出面試，且在面試中詢問了一些和應聘相關的問題，並不代表該人有合理期盼獲得聘任。

基於此，亦不存在違反善意原則的瑕疵。

*

五. 決定

綜上所述，裁判本司法上訴不成立，維持被訴行為。

*

訴訟費用由司法上訴人承擔，司法費定為 8UC。

作出適當通知及採取適當措施。

*

2024 年 12 月 05 日

(裁判書製作人)

何偉寧

(第一助審法官)

唐曉峰

(第二助審法官)

李宏信

(助理檢察長)

米萬英