

第 136/2019 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：勝鴻發展有限公司

被上訴人：運輸工務司司長

會議日期：2020 年 2 月 26 日

法官：宋敏莉(裁判書制作法官)、司徒民正和岑浩輝

主題：— 行政行為效力的中止

— 難以彌補的損失

摘 要

一、《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款數項中所規定的中止行政行為效力的要件必須同時成立，只要其中一項不成立便不能批准保全措施，除非出現第 2 款、第 3 款及第 4 款所規定的情況。

二、聲請人有責任以具體及詳盡的方式提出和證明構成難

以彌補的損失這一概念的事實，為此，僅使用空洞籠統的言語表述是不夠的。

裁 判 書 制 作 法 官

宋 敏 莉

澳門特別行政區終審法院裁判

一、概述

勝鴻發展有限公司，公司資料詳載於卷宗，根據《行政訴訟法典》第120條及續後條文的規定向中級法院申請中止運輸工務司司長2019年5月10日所作批示的效力，該批示命令自收到有關通知起計30日期間內騰空位於石排灣馬路、路環高頂馬路和陸軍路交匯處的土地。

中級法院透過合議庭裁判，不批准中止運輸工務司司長批示效力的請求。

勝鴻發展有限公司不服裁判，向本終審法院提起上訴，並以下列結論結束其理由陳述：

a) 難以彌補的損失是一個不確定概念，必須通過自由裁量的評價和正常性的判斷，在具體個案中進行具體分析。

b) 應將造成既不能立即明顯評估又不能輕易計量的後果，

或者造成使聲請人陷入難以擺脫的經濟、職業或個人狀況的後果的損失視為難以彌補的損失。

c) 開發土地以興建屬分層所有權制度的樓宇以及在之後將獨立單位投入交易是上訴人所營事業的組成部分。

d) 上訴人持有第659/2012號准照，啟動了興建樓宇的土地準備工作，購置了圍隔土地的材料，而且簽訂了執行城市規劃草案所必需的合同。

e) 剝奪、限制或擾亂職業、經濟、商業或工業活動的進行很可能會導致客戶的流失，這構成難以彌補之損失。

f) 只要行為的執行影響到投資的實行，就存在難以彌補的損失。

g) 這裡所涉及到的問題是，上訴人不但損失掉了已投入的金錢，其對公司事業的經營和作為土地完全所有權的擁有人行使其權利遭到抑制，而且良好的名譽和聲譽也遭到侵害。

h) 侵害商業形象造成的損害可以補償，但無法用具體金錢衡量。

i) 侵害形象長遠來講會對生意造成無法計算的損失，並嚴重影響上訴人的經濟財政結構。

j) 不可彌補的損害不應等同於無法補償的損害，否則將沒有一種情況能符合“難以彌補之損失”的概念。

k) 這裡涉及到的問題是，可以預計上訴人在就損失獲得補償方面將遭受困難，因為損失即使可以評估，也極其難以彌補。

l) 雖然許多損失可以精確地量化為金錢，但鑒於具體情節，這種彌補並不足以令受害人的權利義務範圍恢復到之前的狀況。

m) 如果行政當局已經透過批給將土地判予第三人，那麼上訴人僅有權按土地價值獲得賠償，如同土地被徵用一般。

n) 很難具體計算出所失收益的金額，即假定已將有關土地用於原本計劃的城市運營，然後又將公寓、商鋪及停車位轉讓出去的話，將會賺取多少收益。

o) 也就是說，在實務上不可能恢復原狀。

p) 極有可能發生的情況是，行政當局一旦拿到了土地，便想著開發它並將它批給第三人。

q) 對於“難以彌補之損失”這個不確定概念，沒有必要“完全、精確及詳盡地證明所列舉的事實，(……)因為法律在這方面並沒有這麼高的要求，只是要求存在強烈迹象、一個單純的可能性即可”。

r) 如果批給土地的程序已經開始，將會有更多受害人。

s) 假如批給了第三人，那麼將土地恢復原狀會—即便不是不可能—也會變得更加困難，唯有通過金錢來彌補，因為司法上訴甚至無法被登記。

t) 彌補損失的困難應該透過對可能遭受的損害作出預判的方式來衡量，同時考慮恢復原狀的義務。

u) 不管是由於財產損害的金額巨大，還是由於對上訴人形象的損害，或是因為若土地已被批給第三人將無法恢復原狀，我們都將面臨損害與補償總是不匹配的情形。

v) 完全滿足中止行為效力的要件，而這正是我們所請求的。

被上訴實體作出上訴答辯，認為上訴理由不成立。

檢察院司法官發表意見，也認為上訴理由不成立。

二、事實

中級法院認定了以下對作出公正裁判具有重要性的事實：

1. 標示於澳門物業登記局第6150號，屬私有財產制度，面積為56,592平方米的土地登記在聲請人的名下。

2. 在行政當局批給的第659/2012號准照範圍內，聲請人用圍欄和鐵網圍住了該幅位於石排灣馬路、路環高頂馬路和陸軍路交匯處的土地，並在上面放置了各式貨櫃和諸多材料。

3. 這些材料的用途是為開發土地做準備，以便在獲得行政當局的批准之後興建居住用途的樓宇。

4. 運輸工務司司長透過2019年5月10日的批示命令在30日期間內騰空該幅土地。

三、法律

本上訴案中所提出的問題在於《行政訴訟法典》第121條第1款a項所規定的中止行政行為效力的要件是否成立。

《行政訴訟法典》第121條規範了中止行政行為效力的正當性及要件：

“一、同時具備下列要件時，法院須准許中止行政行為之效力，而中止效力之請求得由有正當性對該等行為提起司法上訴之人提出：

a) 預料執行有關行為，將對聲請人或其司法上訴中所維護或將在司法上訴中維護之利益造成難以彌補之損失；

b) 中止行政行為之效力不會嚴重侵害該行為在具體情況下所謀求之公共利益；

c) 卷宗內無強烈跡象顯示司法上訴屬違法。

二、如有關行為被判決或合議庭裁判宣告無效或法律上不存在，而該判決或合議庭裁判正被提起上訴，則只要具備上款a

項所指之要件，即可中止該行為之效力。

三、對於屬紀律處分性質之行為，無須具備第一款a項所指之要件，即可准許中止其效力。

四、即使法院不認為已具備第一款b項所指之要件，如符合其餘要件，且立即執行有關行為會對聲請人造成較嚴重而不成比例之損失，則仍得准許中止該行為之效力。

五、第一款所指之要件雖已具備，或出現上款所指之情況，但對立利害關係人證明中止有關行為之效力對其所造成之損失，較執行該行為時對聲請人所造成之損失更難以彌補，則不准許中止該行為之效力。”

眾所周知，第121條第1款數項中所規定的中止行政行為效力的幾項要件必須同時成立，只要其中一項不成立便不能批准保全措施，除非出現第2款、第3款及第4款所規定的情況。

顯然，本案不屬於第121條第2款、第3款及第4款所規定的任何一種情況，因此，必須滿足第1款所規定的所有要件。

現被上訴的合議庭裁判認為已滿足b項及c項所規定的要件，但不滿足上述a項的要件，因而決定不批准中止效力的聲

請。

而上訴人則持相反意見。

a項所指要件提及執行行政行為所造成的難以彌補的損失。

在對本案的情況作出分析之後，我們認為被上訴的合議庭裁判無可爭議。

首先來看《行政訴訟法典》第121條第1款a項所要求的可預料的難以彌補的損失指的是甚麼。

一如本終審法院所認為的那樣，在一定情況下，可以用金錢計量的損失可被視為對聲請人來說難以彌補的損失，還有“損害的評估及彌補雖並非完全不可能，但會變得非常困難”的情況，“導致終止工業、商業或自由職業活動的行為所產生的”損失以及“被剝奪收益、且這一剝奪可導致產生幾乎絕對的困厄和不能滿足起碼的基本需要的狀況”。¹

“即使因執行一項行政行為而使利害關係人遭受損失，如

¹ 終審法院 2001 年 4 月 25 日第 6/2001 號案的合議庭裁判。

在相關之訴訟中成功獲得撤銷行為，可以在判決之執行中得到損害賠償。如果這一途徑不足夠，還可以提起賠償之訴，以便就損失追討賠償。因此，只有當損失是難以彌補的，即通過所談到的訴訟手段仍不能滿足時，法律才允許中止行為之效力。”²

“彌補損失的困難應該通過對可能的損害作預測性判斷來衡量，同時考慮行政機關在(執行)可能出現的撤銷性判決時所負有的恢復(假設性)狀況的義務。”³

此外，司法見解向來認為提出和證明構成難以彌補的損失這一概念的事實的责任必須由聲請人承擔，為此，其必須以符合邏輯而且真實可信的方式具體而又詳細地列出令人信服的客觀理由，而不能僅提出存在損失，單純使用空洞籠統、導致無法客觀評價事實的言語表述不能被視為履行了該責任。

我們回到本具體案件。

² 終審法院 2009 年 11 月 4 日第 33/2009 號案的合議庭裁判。

³ José Carlos Vieira de Andrade 著：《A Justiça Administrativa (Lições)》，第三版，Almedina 書局，科英布拉，2000 年，第 176 頁。

上訴人稱執行相關行政決定會造成難以彌補的損失，提出搬離土地上放置的所有材料和貨櫃以及之後對它們進行重新安置所造成的巨額財產損害、對上訴人形象的侵害以及如涉案土地被批給第三人，則無法恢復該土地的原狀作為依據，聲稱將面臨損害與補償總是不匹配的情況。

關於搬離及重新安置所有材料和貨櫃所造成的財產損害，以及土地被批給第三人的問題，被上訴法院已作出審理，認為上訴人所提出的損害絕對不符合“難以彌補的損失”這一不確定概念。對這一觀點，本院予以認同。

事實上，正如被上訴法院所強調的，即使搬走了相關材料和貨櫃，重新安置這些物品也並不困難。

而計算以及繼而為補償這些搬遷和重新安置所需的費用同樣不困難。

可以看到，上訴人未能以大致具體的資料證明，在就搬遷及重新安置相關材料和貨櫃所造成的財產損害獲取補償方面存在其所提出的困難，即使相關損害數額較高。

另外，所提出的涉案土地有可能在討論勒遷命令是否合法

的撤銷性司法上訴的待決期間被批給第三人的說法是一項極其空泛且沒有任何事實支撐的陳述，這是因為，一如現被質疑的裁判所言，考慮到涉案土地的面積，或將作出的土地批給必須分三次進行(《土地法》第31條)，而且每次都要進行公開招標(《土地法》第54條)，這意味著，即便行政當局真有此意，這樣做也是需要時間的。

上訴人還提出對其形象造成的損害，稱侵害商業形象造成的損害可以補償，但無法具體用金錢衡量，而且剝奪、限制或擾亂職業、經濟、商業或工業活動的進行可能會導致客戶的流失，這構成難以彌補的損失。

上訴人認為，涉及的不僅是已投入的金錢的損失，而且公司事業的經營和公司作為土地完全所有權的擁有人行使其權利也遭到抑制，此外公司的良好名譽和聲譽也遭到了侵害。

這是一項上訴人之前未曾在其中止效力的聲請中提出過的新理據。

我們認為上訴人沒有道理。

首先，看不到執行有關行政行為會導致上訴人商業活動的

終止，因為從卷宗中看不出利用涉案土地興建樓宇是其唯一的業務，而且上訴人也沒有提出。

況且，從卷宗中也看不出執行土地勒遷命令會令上訴人商業活動的開展受到限制或擾亂，並令其良好的名譽和聲譽受損，原因是上訴人也未能提出或證明能夠顯示在上述司法上訴待決期間，公司的商業活動將受到限制或擾亂，而其名聲也會受損的具體事實。

最後，正如被上訴實體在其陳述中指出的，不明白為何執行相關行為會侵害上訴人的職業活動，影響其開展公司的所營事業，或是損害其在客戶中的商業形象及良好聲譽。這種侵害只有在待被中止效力的行為與中止某項業務甚至關閉某間商業場所之間存在直接聯繫的情況下才有可能發生，而本案不屬於這種情形。

另外再補充一點，我們不認為對上訴人造成的損失是難以彌補的，包括所提出的那些所失收益(即假定已將有關土地用於原本計劃的都市運營，然後又將公寓、商鋪及停車位轉讓出去的話，上訴人將會賺取的收益)在內，因為明顯存在能使上訴人就所遭受的損失獲取賠償的法律手段(在執行判決時，或透過損

害賠償之訴)，而可以肯定的是，只有無法運用上述訴訟手段獲取賠償的損失才應當被視為難以彌補的損失。

總而言之，被上訴裁判中關於《行政訴訟法典》第121條第1款a項所規定的要件不成立的決定無可指責，因此，應裁定上訴理由不成立。

四、決定

綜上所述，合議庭裁定上訴敗訴。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費訂為8個計算單位。

澳門，2020年2月26日

法官：宋敏莉（裁判書制作法官）—司徒民正—岑浩輝

出席評議會的檢察院司法官：蘇崇德