

第 60/2019 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：甲

被上訴人：社會文化司司長

會議日期：2019 年 7 月 3 日

法官：宋敏莉(裁判書制作法官)、岑浩輝和利馬

**主題：**— 行政行為效力的中止

— 難以彌補的損失

— 第三人利益

## 摘 要

考慮到《行政訴訟法典》第 33 條的規定，請求中止行政行為效力的申請人不能為第三者的利益辯護，因此該等第三者利益的損失不視為《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項要件中的損失。

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

甲(浪濤行之商業企業主)，身份資料詳見卷宗，根據《行政訴訟法典》第 120 條及後續條文的規定，向中級法院提起中止社會文化司司長於 2018 年 12 月 14 日所作批示之效力的程序。該批示以違反《體育局管轄澳門區游泳池的管理服務合同》中規定的合同義務為由，對其科處 4,098,000.00 澳門元的罰款。

透過中級法院的合議庭裁判，中止被質疑之行政行為效力的請求被裁定理由不成立。

甲不服上述裁判，向本終審法院提起上訴，並於上訴理由闡述中提出如下結論：

1. 中級法院合議庭於 2019 年 4 月 4 日作出裁決，不批准上訴人提出中止社會文化司司長於 2018 年 12 月 14 日決定向上訴人科處罰款肆佰零玖萬捌仟澳門元正 (MOP4,098,000.00) 決定之效力的聲請。

2. 上訴人認為被上訴裁判沾有違反《行政訴訟法典》第121條第1款規定的瑕疵。

3. 上訴人認同被上訴裁判認定上訴人提出的申請已具備《行政訴訟法典》第121條第1款b項及c項規定的要件，即中止行政行為之效力不會嚴重侵害公共利益以及卷宗並無強烈跡象顯示司法上訴屬違法。

4. 然而，上訴人不認同被上訴裁判中指上訴人僅指出“浪濤行”的資產不足以支付巨額罰款，卻沒有交待亦應作為償付的上訴人資產及財政狀況，因此沒有足夠證據支持行政當局的有關處罰措施會對聲請人造成難以彌補的損失。

5. 因為根據《行政訴訟法典》第121條第1款a項規定，立法者僅要求聲請人指出倘被訴行政行為不被中止，可合理預期難以彌補之損失將會發生，並不要求在具有確切無疑的證據支持下才符合要件。

6. 況且，被上訴裁判提出須由上訴人證明“上訴人的資產不足以支付罰款”的消極事實，在不存在可提供人證等證據及沒有調查措施的中止效力保全程序中根本難以實現。

7. 因此，被上訴裁判要求上訴人必須證明其個人資產也不足以償付有關罰款是錯誤理解上述條文。

8. 事實上，上訴人在原審法院的聲請中已指出上訴人無能力支付巨額罰款。

9. 社會文化司司長同時決定向上訴人科處罰款金額合共高達MOP11,711,500.00，即使扣除“浪濤行”在銀行存款MOP716,414.32後，上訴人仍然需要負擔約一千一百萬的巨額罰款!

10. 再說，從中止效力聲請狀附件8中可看到，一直以來上訴人從本澳公共游泳池、泳灘及水上設施管理服務或救生服務中所獲得的判給金額，絕大部分都是用以支付工作團隊的薪金，利潤微薄，遠遠不足以支付該等巨額罰款。

11. 從以上種種事實，經已可合理預期倘被聲請的行政行為效力不獲中止，上訴人將會破產及浪濤行將會倒閉!

12. 倘被訴行政行為不被中止，上訴人將因無法支付巨額罰款而破產，浪濤行將倒閉，所有員工將被譴散，外地僱員聘用許可將被取消，社會上將頓時增加百多名失業者，且獲判給的服務合

同將被解除，上訴人所提供救生服務的泳池、泳灘及水上設施將被逼暫停開放，更重要的是，上訴人的名譽，浪濤行的商譽將嚴重受損和被徹底破壞，上訴人半生的心血將毀於一旦且無法復原，這無疑是對上訴人構成難以彌補的損失。

13. 因此，上訴人認為其所主張的事實已滿足了《行政訴訟法典》第121條第1款a項所規定的要件，被上訴裁判違反了《行政訴訟法典》第121條第1款規定，應予以撤銷。

14. 同時，由於《行政訴訟法典》第121條第1款所列的各項要件完全具備，應裁定准許中止社會文化司司長於2018年12月14日作出「向獲判給者罰款肆佰零玖萬捌仟澳門元正(MOP4,098,000.00)」的批示之效力。

被上訴實體提交了答辯，認為應裁定上訴理由不成立，因為不存在所指的違反《行政訴訟法典》第121條第1款a項之規定的情況。

檢察院司法官發表意見，認為上訴理由不成立。

已作出檢閱。

現予以裁決。

## 二、事實

中級法院認定了以下具重要性的事實：

1. 聲請人於 2019 年 1 月 23 日簽收澳門體育局發出編號 0054/DGED-Of/2019 的通知(見司法上訴狀文件 1 至文件 3)，指社會文化司司長於 2018 年 12 月 14 日作出批示，由於浪濤行違反「體育局管轄澳門區游泳池的管理服務公證合同」中涉及孫中山泳池的合同義務，故決定向其科處罰款肆佰零玖萬捌仟澳門元正 (MOP4,098,000.00)。

2. 針對上述批示，聲請人已於 2019 年 2 月 2 日向中級法院提起司法上訴。

3. 社會文化司司長同時於 2018 年 12 月 14 日作出批示，指由於浪濤行違反「體育局管轄離島區游泳池的管理服務公證合同」的合同義務，故決定向其科處罰款柒佰陸拾壹萬叁仟伍佰澳門元正 (MOP7,613,500.00)(見附件 1)。

4. 浪濤行現時的資產僅有 MOP716,414.32 (見附件 2 及附件 3)。

5. 聲請人於 1970 年代開始在本澳經營救生行業，並於 2002 年設立浪濤行，現時企業業務為對公司之服務(機器及設備之租賃除外)，體育用品零售業，泳池管理，貿易，清潔服務，游泳設備管理，提供救生服務(見附件 4)。

6. 截至 2018 年第四季度，聲請人共聘請了 57 名本地僱員及 48 名外地僱員(見附件 5)。

7. 於 2018 年 3 月 29 日，澳門特別行政區體育基金與聲請人簽署「體育局管轄澳門區游泳池的管理服務」公證合同，為體育局管轄的新花園泳池及孫中山泳池提供管理服務，服務期由 2018 年 1 月 1 日起至 2019 年 2 月 28 日止(見司法上訴狀文件 2(P.13))。

8. 除此之外，聲請人亦是本澳所有公共游泳池、泳灘及水上設施管理服務或救生服務的獲判給者，並簽署了下述公證合同：

(1) 於 2017 年 12 月 28 日，澳門特別行政區體育基金與聲請人簽署了「體育局管轄氹仔區游泳池的救生員服務」公證合同，

向體育局管轄的嘉模泳池及奧林匹克體育中心游泳館提供服務(見司法上訴狀文件 5)，服務期由 2017 年 10 月 16 日起至 2019 年 10 月 15 日止；

(2) 於 2017 年 12 月 28 日，澳門特別行政區體育基金與聲請人簽署了「體育局管轄澳門區游泳池的救生員服務」公證合同，向體育局管轄的鮑思高體育中心游泳池及巴坡沙體育中心游泳池提供服務(見司法上訴狀文件 6)，服務期由 2017 年 10 月 16 日起至 2019 年 10 月 15 日止；

(3) 於 2018 年 3 月 29 日，澳門特別行政區體育基金與聲請人簽署了「南灣雅文湖畔水上單車設施的管理服務」公證合同，向體育局管轄的南灣雅文湖畔水上單車設施提供管理服務(見司法上訴狀文件 7)，服務期由 2018 年 1 月 1 日起至 2020 年 6 月 30 日止；

(4) 澳門特別行政區與聲請人簽署了「為海事及水務局提供黑沙及竹灣兩海灘管理及救生服務」公證合同，向海事及水務局管轄的黑沙及竹灣兩海灘提供管理及救生服務(見附件 6)，服務期由 2017 年 5 月 1 日起至 2020 年 4 月 30 日止；

(5) 澳門特別行政區澳門大學與聲請人簽署了「為澳門大學游

泳館提供游泳池保養及救生員服務」公證合同，向澳門大學游泳館提供游泳池保養及救生員服務(見附件 7)，服務期由 2018 年 7 月 1 日起至 2020 年 6 月 30 日。

9. 聲請人為本澳所有公共游泳池、泳灘及水上設施管理服務或救生服務的獲判給者，但其每月所獲得的判給金絕大部分用以支付工作團體的薪金(見附件 8)，遠遠未有能力支付該等巨額罰款。

### 三、法律

上訴人所提出的問題僅與《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項規定的中止效力的要件是否成立有關。

《行政訴訟法典》第 121 條規定了提出中止效力申請的正當性及要件。

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。

被上訴的合議庭裁判認為第 121 條第 1 款 a 項規定的要件不成立，因此決定不批准中止效力的請求。

上訴人則持相反觀點。

為了能夠批准中止行政行為的效力，第 121 條第 1 款 a 項要求“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”。

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。

a 項要件提及執行行政行為所造成的難以彌補的損失。

首先來看《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項所要求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，例如“損害的評估及彌補並非完全不可能，但會變得非常困難”的情況，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”<sup>1</sup>。

“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。”<sup>2</sup>

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。

上訴人認為，由於無法支付所科處的巨額罰款，倘若不中止相關行政行為的效力，那麼上訴人將破產，“浪濤行”將倒閉，所有聘用的員工將被遣散，外地僱員聘用許可將被取消，社會上將頓時增加百多名失業者，且獲判給的服務合同將被解除，上訴人所提供救生服務的泳池、泳灘及水上設施將被迫暫停開放，上

---

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

<sup>2</sup> 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。

訴人的名譽、“浪濤行”的商譽將徹底被破壞，上訴人半生的心血將毀於一旦；這對上訴人構成難以彌補的損失。

上訴人還稱，被上訴裁判稱其應當證明自己沒有支付相關罰款的財力，這是對法律規定的錯誤解釋。

我們來看。

首先，從卷宗中可以看到，為證明具備《行政訴訟法典》第121條第1款a項所規定的要件，上訴人在司法上訴狀中提出，以其本人和“浪濤行”當時擁有的財產，根本無法支付罰款，屆時上訴人將破產，“浪濤行”亦將倒閉，同時提交了“浪濤行”銀行帳戶結餘的證明文件。

這種情況下，考慮到上訴人是以個人名義從事商業活動的(個人企業主)，根據《商法典》第82條的規定，因經商而產生的所有債務，須以企業的財產償付，如該財產不足以償付，則以企業主自己的財產償付，因此上訴人應當主張並證明企業及其個人不具備相關財力，但其並未這樣做。

我們不認為被上訴裁判中所作的考量有不妥之處，因為上訴人確實未能就其財務狀況提交證據。

應強調的是，上訴人應以其財產承擔所科處之罰款，因此他應證明其自身無能力支付罰款。

上訴人提出的財產證明方面的困難不具重要性，因為上訴人可以將其財產證明文件附入卷宗，正如其對“浪濤行”的財產所做的那樣。

鑒於上訴人未能證明其無支付能力，援用上述難以彌補之損失的前提不成立。

另外，有關其他人的利益，例如員工的利益，要說的是，這些利益不能由上訴人來維護，尤其是在本案中。

“法律上所提到的損失，是申請人自身或與其利益有關的損失，這些都是申請人可以透過司法上訴來維護的。後者，即如一位澳門居民可就下列利益而提起民眾訴訟的情況：涉及損害公共衛生、住屋、教育、文化財產、環境、地區整治、生活質素及任何屬公產之財產等利益(《行政訴訟法典》第 36 條第 1 款)。

考慮到《行政訴訟法典》第 33 條的規定，申請人不能為第三者的利益辯護，因此該等第三者利益的損失不視為《行政訴訟法

典》第 121 條第 1 款 a 項要件中的損失。”<sup>3</sup>

總而言之，我們認為裁定《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項規定之要件不成立的被上訴的合議庭裁判並無不妥之處，因此應裁定上訴敗訴。

#### 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 6 個計算單位。

澳門，2019 年 7 月 3 日

法官：宋敏莉（裁判書制作法官）—岑浩輝—利馬

出席評議會的檢察院司法官：陳子勁

---

<sup>3</sup> 參閱終審法院 2011 年 10 月 28 日第 56/2011 號案的合議庭裁判。