

第 9/2023 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：有記建築置業有限公司

被上訴人：運輸工務司司長

會議日期：2023 年 2 月 22 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

有記建築置業有限公司（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提起中止運輸工務司司長批示效力的聲請，該批示不批准延長支付年費期間和續期占用准照的請求，同時宣告占用准照的續期程序消滅並命令騰空位於路環石排灣填海工業區 H14 地段臨近榕樹街的土地。

透過在第 786/2022/A 號案件中所作的合議庭裁判，中級法院決定不批准中止行政行為效力的請求。

聲請人不服該決定，向本終審法院提起上訴，並以下列結論結束上訴陳述：

1. 原審法院裁定，儘管涉案的行為—勒遷—確實是一項具有積極內容的行為，但並不滿足《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項及 b 項規定的要件。

2. 儘管對原審法院表示應有的高度尊重，但上訴人對其所作之決定不服，指出被上訴決定在審查批准在本具體個案中所聲請之保全措施取決的前提方面存有錯誤。

3. 上訴人曾提出(而且也已經以預防及保全程序所要求的應有的確定程度證明了)其在所占用的土地上持有大量材料和設備，估價為60,917,400.00 澳門元。

4. 同時，以對該土地的占用為基礎，目前還有兩個正在生效的合作合同，由於執行勒遷而無法繼續履行合同。

5. 上訴人之前已充分指出，難以彌補之損失一方面來自於1) 將喪失存放在土地上的珍貴材料和設備，因為澳門特區土地稀缺，無處放置這些物件，另一方面則來自於2) 因無法履行其所訂立的合同而不得不對與其訂立合同者作出難以計算之賠償的風險。

6. 關於不存在可放置其材料的土地，有必要指出的是這一點在最初聲請的第30條中已有所提及。

7. 被上訴實體在其答辯狀中並沒有對這一事實提出反駁。相反，在答辯狀第49條中，被上訴實體指出：“(……)我們不能忽視澳門土地具有顯著的稀缺性(……)”，而這一說法與澳門長期以來所公開承認的情況相一

致。

8. 這是一項眾所周知的事實，再加上被訴實體沒有對此提出反駁，由此應得出如下結論：實際上沒有閒置土地來供上訴人放置長期以來一直存放在其土地之上的大量設備和材料，更不用說在短期之內了。

9. 我們不贊成有關的損害可以很容易地通過賠償之訴來確定數額並進而得到補償，更加無法認同那些根據權威學說(認為最重要是證明損害的不可逆轉性)主張僅憑這一點就足以駁回預防性申請的觀點。

10. 如果上訴人失去占用土地的可能性，正如最初聲請的第 30 條所述，即使司法上訴獲判勝訴，這些損害也將不可逆轉，甚至有可能會導致公司破產。

11. 因失去涉及所占用之土地的合作合同以及設備和材料的滅失而造成的損失是無法完全量化的，因為不僅損失了這些物件的潛在價值，還損害了聲請人的形象，同時亦失去了將來獲得其他潛在立約人之信任的可能性。

12. 我們不能忘記，法律僅要求存在難以彌補之損失的可能性，這是從規範的文字—可預料—當中所得出的結論，而這種可能性在本案中已經被證實。

13. 因此，在不排除有更好見解的前提下，我們認為，被上訴的合議庭裁判違反了《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項的規定，因其認為在本案中執行有關行為將對聲請人造成難以彌補的損失這一要件不成立。

14. 被上訴的合議庭裁判還認為《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 b 項規定的(須同時具備的)要件也不成立，因為根據第 10/2013 號法律第 208 條第 3 款的強制性法律規定，這一要件被視為不成立。

15. 經分析《土地法》，我們發現存在兩種不同的騰空土地制度：發出勒遷令之後的騰空及非法占用後的騰空。

16. 《土地法》第 179 條規定了在占用准照被廢止或失效情況下的勒遷 (第 1 款(4)項)，在這種情況下，勒遷程序遵循《都市建築法律制度》的規定，特別是第 29 條及續後條文的規定。

17. 而《土地法》第 208 條的規定則只適用於騰空非法占用土地之命令的情況。在這種情況下，相應的程序由《土地法》本身所規定(第 209 條至第 211 條)。

18. 超出勒遷令的土地占用是一回事，而非法占用土地則是另一回事。在第一種情況下，土地承批人或占用者完全有權對勒遷的合法性進行司法上的討論，不能從中得出其是土地非法占用者的結論。

19. 因此，就《土地法》第 208 條的效力而言，聲請人顯然不是有關土地的非法占用者。

20. 為了能夠得出以上結論，我們可以看一下在每一種情況下占用實體必須放棄有關土地的期限。

21. 如果說在非法占用土地的情況下，法律規定行政長官應訂定一個騰空土地的期間(第 208 條第 1 款末段)，那麼在因准照被廢止而勒遷的情況下，法律則規定勒遷應在 45 天內進行(這是綜合《土地法》第 179 條第 2 款和現行《都市建築法律制度》第 29 條第 1 款和第 2 款所得出的結論)。

22. 而如果我們分析本案中聲請人於 2022 年 11 月 8 日收到的勒遷令，就會發現它並沒有訂定任何騰空土地的期限。

23. 由於聲請人並不是《土地法》第 208 條所規定以及為該條之效力的非法占用者，因此該條文第 3 款規定的制度對其不適用。

24. 這至少是因為，該規範在第 1 款中明確提及了第一款所指命令的執行。換句話說，只有行政長官發出的騰空被非法占用之土地的命令才屬於第 3 款的範圍，而《土地法》第 179 條規定的勒遷令則不屬於此範圍。

25. 因此，應得出被上訴的合議庭裁判違反了《土地法》第 208 條和

《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 b 項之規定的結論，因為其在無法適用以上規定的事實框架之下適用了以上規定。

26. 經分析被上訴實體的答辯狀，我們發現，在關於中止行為將嚴重侵害公共利益的辯護思路上，被上訴實體僅限於陳述聲請人是《土地法》第 208 條規定的土地非法占用者。

27. 既然該論據站不住腳，那麼就應適用《行政訴訟法典》第 129 條第 1 款的規定，即欠缺陳述中止行為效力將嚴重侵害公共利益的結果應該是視第 121 條第 1 款 b 項所規定之要件已成立。

28. 最後，我們認為從卷宗中看不出有強烈迹象顯示聲請人提起的司法上訴屬違法，因此儘管這一要件的審理因其他要件的審理而失去其必要性，但上訴法院仍可根據《行政訴訟法典》第 159 條第 3 款的規定對其作出審查。

被上訴實體提交上訴答辯，認為應裁定上訴理由不成立。

檢察院司法官發表意見，同樣認為本司法裁判的上訴理由不成立。

二、事實

中級法院認定了以下對作出裁判具有重要性的事實：

- 聲請人多年來一直憑藉一份於 2005 年發出，接連獲續期，每次續期一年，最後一次續期的期限於 2019 年 12 月 26 日屆滿的臨時占用准照 (第 23/2019 號占用准照) 占用位於路環石排灣填海工業區榕樹街旁 H14 地段，面積為 4485 平方米，用於倉儲、廢料存放及建築工地的土地。

- 2019 年 11 月 13 日，聲請人提交聲請，請求將第 23/2019 號占用准照續期一年，即至 2020 年 12 月 26 日為止。

- 該聲請獲運輸工務司司長 2020 年 3 月 20 日的批示批准，條件是繳納一筆金額為 1,614,600.00 澳門元的年費。

- 聲請人通過 2020 年 6 月 19 日的公函接獲通知，但未繳納應繳的費用。

- 聲請人一直在相關土地上存放各種建築材料和機器，並搭建了一些鋅鐵棚。

三、法律

在被上訴的合議庭裁判中，中級法院決定不批准聲請人/現上訴人所提出的中止行政行為效力的請求，原因是其認為《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項和 b 項規定的要件並不成立。

而上訴人則提出相反的主張。

我們來看。

《行政訴訟法典》第 121 條規範了中止效力的正當性和要件：

“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相關措施，除非出現第 2 款、第 3 款及第 4 款所規定的情況。

本案例中顯然不存在第 121 條第 2 款、第 3 款和第 4 款的情況，因此必須具備第 1 款規定的全部要件。

a 項規定的要件是指執行行政行為所造成的難以彌補的損失。

經分析現正審議的情況，我們認為被上訴的合議庭裁判無可非議。

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

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

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責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，難以彌補的損失源自：1) 他將失去存放在土地上、估價為 60,917,400.00 澳門元的材料和設備，因為澳門特區土地稀缺，無處存放該等物品，以及 2) 須就無法履行所簽訂的兩份合作合同而向與其訂立合同者支付難以計算的賠償的風險，此外還提出上訴人的形象受損和未來

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。

有可能會失去其他潛在共同立約人的信任。

首先要強調的是，雖然上訴人明確指出了在涉案土地上存放的材料和設備的金額，並通過主張喪失這些金額來證明其所提出的難以彌補的損失，但卻沒有提出任何能夠證明這一金額的證據資料，僅僅是向卷宗內提交了一些照片而已。而且也不知道這些照片拍攝於何時何地。

即使作為單純的假設而接受上訴人所指的巨大金額，我們也並不認為該損失難以彌補，因為如果上訴人所提起的司法上訴獲判勝訴的話，那麼對其所遭受的損失作出賠償並沒有多麼困難。

我們無意否認“澳門土地明顯短缺”的事實，被上訴實體也承認這一點，但可以肯定的是，該事實並不必然意味著無法找到另一幅土地來放置相關材料和設備。要強調的是，上訴人根本沒有提出及證明其曾經為重新安置這些材料和設備而採取過某些措施，但卻未能成功。

關於上訴人所提出的“不可逆轉”的損失，也是同樣的道理。

而且也並非難以計算轉移並重新安置這些材料和設備的費用，以致於難以彌補。

至於無法履行與其他人訂立的合同，以及對其共同立約人作出賠償的

風險，上訴人同樣沒有提供能夠評估是否屬於難以彌補的損失的具體資料，僅僅是提交了所訂立的合同並空泛地提出“難以計算的金額”，並沒有解釋為什麼會存在困難。

此外上訴人還提出其形象受損以及未來有可能會失去其他潛在共同立約人的信任，這些屬於並未在之前的中止效力聲請中提出的新論據。

要強調的是，上訴人顯然沒有深入展開這些論據，也沒有作出對其主張而言屬必需的相關具體證明。因此，屬於十分空泛且全無事實支撐的論據。

因此，只能得出上訴人明顯沒有道理的結論。

在此有必要重申，上訴人有責任通過相對具體和令人信服的資料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，不履行該義務必然導致批准中止效力的法定要件不成立。

由於《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款各項所規定的要件須同時成立，只要其中一項不成立便不能批准中止行政行為效力的保全措施，因此已沒有必要審查其他要件。

這樣就不必審理上訴人就《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 b 項的要

件所提出的問題了。

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。

宋敏莉

司徒民正

岑浩輝

2023 年 2 月 22 日

出席評議會的檢察院司法官：鄧澳華