

第 43/2011 號案件

行政事宜司法裁判的上訴

上訴人：甲

被上訴人：行政長官

主題：行政行為效力的中止·難以彌補的損失·居住房屋的拆除·通常居住地·非財產性損失

裁判日期：2011 年 9 月 21 日

法官：利馬(裁判書制作法官)、岑浩輝和蔡武彬

摘要：

一、為批准行政行為效力中止，必須同時滿足《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款所規定的三項要件。

二、除具有紀律懲處性質的行政行為外，如要行政行為效力中止的請求獲准，同一法典第 121 條第 1 款 a 項(預料執行有關行為將對申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)的要件必須成就。

三、某個地點或者某個不動產對於某人及其家人來說可能會構成人生的重要記憶，從考慮非財產性損失的不可彌補性質看，對其造成的損害是無法復原的，故應受到法律的保護。

四、如果即將被拆除的房屋是一間兩年前在承載著申請人及其家庭記憶的舊屋所處地點之上所興建的新屋，而舊屋又因為要修建新屋的原因而被申請人自己拆除了，那麼因執行命令拆除新屋的行政行為所導致的損害並不屬於上款所描述的情況，因為即便是在執行了該行為之後，相關土地依然完好無損。

五、利害關係人若要以沒有另一間房屋可供其及其家庭成員共同生活為由來證明由執行命令拆除其通常居住的房屋行政行為所導致的損害為難以彌補的損失，他還必須證明在房屋被拆除至一旦裁判決定撤銷行政行為後，因執行該裁判而返還相關租金的期間一段時間內，自己並無能力支付租住房屋所需繳納的租金。

裁判書制作法官

利馬

澳門特別行政區終審法院

合議庭裁判

一、概述

甲申請中止行政長官於 2011 年 5 月 20 日作出的批示之效力，該批示命令騰空一幅位於路環[地址(1)]第 XXXXX 號燈柱的附近土地、拆卸土地上的建築物、移走存放在內的物件、物料和設備，並將土地歸還澳門特別行政區政府。

透過 2011 年 7 月 21 日之裁判，中級法院不批准請求。

甲不服，向終審法院提起司法裁判之上訴。

以下列有用之結論來結束其有關之上訴陳述：

一與原審裁判所指出的截然相反的是，上訴人並未辯稱亦絕不會辯稱其房屋具歷史價值，該房屋也肯定沒有原審法院的裁判中所駁斥的那種意義上的歷史價值。

—上訴人所辯駁的是該房屋以及承載該房屋的土地對於他本人及其伴侶來講具有情感及回憶價值，而該價值是應該得到法律保護的，因此，相較於行政當局立即拆除房屋的可能性，該價值的存在至少促使行政當局將房屋之拆除推遲至撤銷性司法上訴案作出終局裁判之後。

—如果說這個在之前處於同一塊土地上的原有建築基礎上所重建的建築並不像大三巴牌坊或是東望洋燈塔一樣——這裡只是列舉澳門的幾處紀念性建築——具有突出的歷史文化底蘊的話，那麼可以肯定的是，該地點以及其上曾經存在以及現存的一切對於上訴人及其伴侶來講都有著自身的歷史意義，因為它代表並承載了其自身以及上訴人的家庭近三分之二個世紀的歷史。

—因此，上訴人認為《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項中所提到的“難以彌補的損失”應當被解讀為當中包含了本案中所發生的存在感及身份認同方面的損失，否則便構成對《基本法》第 30 條所規定的人的尊嚴之不可侵犯性以及《民法典》第 67 條第 2 款所規定的精神人格之保護原則的違反。

—至於原審法院所持的上訴人並不會因為房屋被拆除而陷入“無瓦遮頭”之境地的觀點，此處的問題在於，難以（在本案中是無法）彌補的損失所指的並不是他們被剝奪了頭頂的那一方遮擋，因為，如果以這個為

標準的話，那麼行政當局便可以隨便地立即對任意一間房屋進行拆除，而只需要將原本之居民安排到公共收容所及避難所，又或者讓他們寄居到自己親人的家中便可。

被上訴實體認為上訴理由不成立。

尊敬的助理檢察長提交了意見書，認為應裁定上訴理由不成立。

二、事實

被上訴的合議庭裁判認定下列事實：

1. 根據行政長官 2011 年 5 月 20 日所作之批示，命令在最多 30 日之期間內騰空一幅位於路環[地址(1)]第 XXXXX 號燈柱附近的土地、拆卸土地上的建築物、移走存放在內的物件、物料和設備，並將土地歸還澳門特別行政區政府，以及不具有獲得賠償的權利。

2. 自出生以來，申請人為路環九澳居民，與乙以事實婚方式共同生活。

3. 2009 年，申請人在上述土地上進行一項鋼筋混凝土結構的建築工程以代替原來的村屋，一如載於行政卷宗第 184 頁的相片所示。

4. 申請人不具備佔有或使用上述土地的准照。

5. 建造房屋並沒有獲得有權限當局的許可。

6. 2009 年 4 月 2 日，土地工務運輸局對工程發出禁制令。

7. 申請人為退休人士。

三、法律

1. 要審理的問題

被上訴的合議庭裁判認為，為批准中止行政行為效力的保全措施，必須同時具備《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款規定的三項要件。另由於申請人並沒有提出因執行有關行為，將對申請人造成難以彌補的損失的事實，該措施注定不會成功，因而作出了不批准措施的決定。

上訴人提出上訴並認為其已適時提出符合上述提到的“預料執行有關行為，將對其造成難以彌補之損失”的這一要件的事實。

這就是要審理的問題。

2. 要件的同时具備

在澳門的行政制度和其他類似的、被稱之為執行性行政的制度中，“行政行為在產生效力後即具有執行力”（《行政程序法典》第 136 條第 1 款）。

因此，行政當局不需求助於法院以便執行有關之行政行為。《行政程序法典》第 136 條第 2 款規定：“對於因一行政行為而產生之義務及限制，行政當局得強制要求履行該等義務及遵守該等限制而無須事先求助於法院，但該要求必須以法律容許之方式及方法為之。”

另一方面，原則上，提起撤銷行政行為的司法上訴不中止行政行為的效力（儘管在法律明示規定的情況下，有些個案具中止效力）。

在本案之情況中，撤銷性司法上訴的提起並不中止行為的執行。

儘管如此，作為保全措施，法律規定了行政行為效力之中止，《行政訴訟法典》第 121 條規定：

“第一百二十一條

(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，將對申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申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，較執行該行為時對申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。”

很明顯，規定於第 1 款各項中的三項要件必須要同時具備，因此，除了規定於第 2、3 和 4 款的情況外，該三項要件中，只要其中一項不具備，就不能批准措施。¹

更嚴格地講，除具有紀律懲處性質的行政行為外，不是本案之情況，如要行政行為效力中止的請求獲准，現涉案的 a) 項(預料執行有關行為將對申請人或其司法上訴中所維護或將在司法上訴中所維護之利益造成難以彌補之損失)要件必須成就。

¹ 此一理解，當時與澳門相似的法例，參閱 J. C. VIEIRA DE ANDRADE：《A Justiça Administrativa (Lições)》，科英布拉，Almedina 出版社，第三版，2000 年，第 176 頁。

3. 難以彌補的損失

因此，措施的申請者必須提出財產性或非財產性的損失，但這還不夠，如果申請人不能提出和簡要地證明執行行為將給其帶來難以彌補的損失的話，就不能使行政當局之活動停頓，這也是完全可以理解的。

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，法律才允許中止行為之效力。

然而，至於拆除作為某人通常居住地的房屋是否構成難以彌補的損失，從而足以導致中止行政行為的效力，直至旨在撤銷該行為的司法上訴案作出裁判為止，關於這個問題我們不能抽象地給出答案，不論是肯定的還是否定的，否則便會陷入明顯的概念主義。

因此，我們要對利害關係人所提出的事實作出分析，以便判斷是否符合了難以彌補的損失這一概念。

4. 難以彌補的非財產性損失

現上訴人主要提出了一項非財產性損失及一項財產性損失，認為二者是難以彌補的。

前者在於本案所涉及的地點是上訴人出生以及一直生活的地方，也是上訴人的先輩們曾經生活的地方，因此這個空間及地點當中包含了一些無形的價值，而這些應該受到法律的保護。

毋庸置疑的是，某個地點或者某個不動產對於某人及其家人來說可能會構成人生的重要記憶，從考慮非財產性損失的不可彌補性質看，對其造成的損害是無法復原的，故應受到法律的保護。

但本案肯定不是這種情況。

本案所涉及的房屋是一間由申請人於 2009 年在之前所居住的村屋的地點上所修建的鋼筋混凝土結構的三層新屋(見上述已認定事實以及當中所指出的相片)。

而根據兩個固體不能同時佔據同一空間這一物理學的基本原理，要修建新屋就必須要拆除之前那間承載著申請人家庭記憶的村屋。

如此說來，即便真的存在申請人的什麼家庭及情感記憶的話，那也只能是對上述村屋所處的那塊土地，而非對房屋本身的，因為後者已經因為要修建新屋的原因而被申請人拆掉了。

而這個地點，亦即這塊土地，並不會隨著房屋被拆除而消失。如果司法上訴被判理由成立——這裡最終要討論的是申請人對該地點的佔用權——他將重新獲得該土地。

因此，從這個意義上來講，根本不存在任何無法彌補的損失。

申請人只會在房屋被拆除至執行裁定其司法上訴勝訴的裁判（如果最後判決結果果真如此）的一段時間內失去對土地的佔有（這段時間土地被行政當局佔有），這似乎並不能成為禁制行政行為的合理理由。

5. 難以彌補的財產性損失

至於申請人所指的難以彌補的財產性損失，當中唯一有可能作為中止行政行為效力之合理理由的，是一旦司法上訴案的裁判認為申請人有權在案中所涉及的土地上修建自己的房屋，那麼在房屋被拆除與申請人獲得相當於房屋價值的損害賠償之間的一段時間內，申請人將無法與伴侶在該房屋內生活。

為此，申請人聲稱自己在澳門沒有其他房屋，亦沒有經濟能力去購買房屋甚至是租屋。此外申請人還辯稱，為修建本案所涉及的房屋，他已經花費了自己全部的積蓄。

關於這個問題，首先要說的是，我們並不贊同被上訴的合議庭裁判中所闡述的觀點，即申請人可以選擇住在其中一位子女的家裡，從而解決暫時沒有房屋的問題。原因是我們既不能強迫申請人去與其他家人同住，亦不能強迫子女接受父親及其伴侶在自己家中居住。

但是申請人並沒有證明其所提出的事實（在澳門沒有其他房屋，亦沒有經濟能力去購買房屋甚至是租屋，以及為修建本案所涉及的房屋已經花費了自己全部的積蓄）。

拋開申請人在澳門是否還有其他房屋，或者是否有能力再購買另一房屋不談，可以肯定的一點是，在上面所提到的一段時間裡，申請人租一間房屋居住是有很大可能的。

澳門的房屋租賃市場繁榮是人盡皆知的事實，因此不論是在澳門、氹仔還是路環，想要租一間不動產或是分層物業單位都並非難事，哪怕是對於收入或積蓄微薄之人亦是如此，更何況遠未證明申請人屬此情況。

這是因為，申請人於 2009 年所修建的本案涉案的三層房屋並非一個經濟拮据人士之力所能及，而申請人甚至不需要申請貸款便可辦到，因為申請人辯稱為修建房屋花費了全部的積蓄。至於是否為全部積蓄，申請人沒有證明，也根本不可信，此外申請人亦未指出自己是否有收入以及數額多少。

另外，對申請人在上述過渡期內為租賃不動產或單位所需繳納之租金做出賠償亦實屬易事。

因此，既然申請人沒能證明難以彌補之損害這一要件，被上訴的合議庭裁判便無可譴責之處。

四、決定

綜上所述，駁回上訴。

訴訟費用由上訴人承擔，其中司法費訂為 6 個計算單位。

2011 年 9 月 21 日，於澳門。

法官：利馬（裁判書制作法官）— 岑浩輝 — 蔡武彬

出席評議會的檢察院司法官：高偉文