第 4/2016 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：甲

被上訴人：行政長官

主題：司法上訴案的合併·行為效力的中止·難以彌補的損失·計算損失的困難

裁判日期：2016 年 2 月 4 日

法官：利馬(裁判書制作法官)、宋敏莉和岑浩輝

摘要：

一、某一司法上訴案向另一司法上訴案的附併不能在後者的中止效力附卷中命令作出。

二、原則上，在司法訴訟中計算損失時所遇到的或大或小的困難不構成認為滿足《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項之要件的理由。

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 2015 年 4 月 14 日之行政長官批示和 2015 年 5 月 29 日之運輸工務司司長批示的效力，前者宣告以租賃形式批出一幅面積 7324 平方米，位於氹仔島盧廉若馬路，在物業登記局的標示編號為 XXXXX 之土地的合同失效，後者命令申請人於 60 日期間內清空相關土地。

透過 2015 年 11 月 26 日的合議庭裁判，中級法院駁回中止運輸工務司司長批示效力的申請，不批准中止行政長官批示效力的申請，因認為不滿足預料執行有關行為將對申請人造成難以彌補之損失這一要件，同時也不批准將第 827/2015 號司法上訴案的卷宗及其中止

效力附卷併入第 499/2015 號司法上訴案。

申請人不服，向終審法院提起司法裁判的上訴。

並以下列問題結束其理由陳述：

— 應命令將兩個司法上訴案合併；

— 如果本程序所依附的司法上訴最終被裁定勝訴，如果行政當局利用涉案土地，那麼實際上將無法恢復假使宣告批給合同失效的決定和勒遷令沒有被執行時申請人將面臨的狀況；

— 上訴人所遭受之損失的程度是無法或者很難估量的，因為它具有極強的隨機性。

助理檢察長發表了意見，認為上訴理由不成立。

二、事實

以下事實獲得認定：

a) 透過 2015 年 4 月 14 日的行政長官批示，以租賃形式批出一幅面積為 7324 平方米，位於氹仔島盧廉若馬路，鄰近葡京花園，在物業登記局的標示編號為 XXXXX 之土地的合同被宣告失效。

b) 申請人針對該批示向中級法院提起司法上訴，上訴狀於 2015 年 5 月 22 日透過圖文傳真遞交，於 2015 年 5 月 26 日親手遞交，案件編號為 499/2015。

c) 透過 2015 年 5 月 29 日的運輸工務司司長批示，申請人被命令自收到通知起計 60 日期間內清空相關土地，將該土地上的任何形式改善物在無任何責任或負擔下歸還澳門特別行政區，承批人無權收取任何賠償，有關土地將納入國家私產，若不履行，土地工務運輸局將在 60 日期間屆滿之後，聯同其它公共部門，在澳門治安警察的協助下予以強制勒遷，相關費用將由申請人承擔。

d) 申請人不服，針對運輸工務司司長之批示向中級法院提起司法上訴，案卷編號為 827/2015。

e) 2015 年 10 月 13 日，針對宣告批給合同失效的行為以及依附於該行為的勒遷令提起了本中止效力程序，以中院第 499/2015 號上訴案之附卷的形式進行。

f) 2015 年 10 月 22 日，針對獨立於宣告批給合同失效的行為的勒遷令提起了中止效力程序，以中院第 827/2015 號上訴案之附卷的形式進行。

三、法律

1. 要解決的問題

被上訴的合議庭裁判認為，為使中止行政行為效力的保全程序獲得批准，必須同時具備《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款所規定的三項要件。由於不滿足預料執行有關行為將對申請人造成難以彌補的損失這一要件，因而不批准請求。申請人不認同沒有滿足該要件。

要對這個問題作出分析。

另外，還要審查被上訴的合議庭裁判不批准將第 827/2015 號司法上訴案(申請人針對運輸工務司司長於 2015 年 5 月 29 日作出的命令申請人於 60 日期間內清空涉案土地的批示而提起司法上訴)併入第 499/2015 號司法上訴案(申請人對在本裁判概述的開篇部分所提及的行政長官批示提出質疑)的決定是否正確。

2. 司法上訴案的合併

在中止效力的程序中，在訴訟待決期間，申請人提出將第 827/2015 號司法上訴案(申請人針對運輸工務司司長於 2015 年 5 月 29 日作出的命令申請人於 60 日期間內清空涉案土地的批示而提起司法上訴)併入第 499/2015 號司法上訴案(申請人對在本裁判概述的開篇部分所提及的行政長官批示提出質疑)。

該請求未獲批准，因為不滿足《行政訴訟法典》第 82 條所規定的合併要件。

但通過一個前置理由可以立即將該請求駁回，即：合併卷宗的申請只能在擬被附入的卷宗中提出(補充適用的《民事訴訟法典》第219條第3款)。如果想將某司法上訴案併入另一司法上訴案，顯而易見，相關申請必須在後者中提出，而不是像本案這樣，在一個不具自主性的附卷中提出¹。該保全程序的法官沒有必要，也不能就某個司法上訴案併入另一司法上訴案發表意見。

因此，根據這個理由，必須駁回請求，裁定司法裁判的上訴在這個部分敗訴，相關申請應被轉送至司法上訴案的卷宗並在那裡被審理。

3. 難以彌補的損失

在本案中，預料執行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的利益造成難以彌補的損失是批准中止行政行為效力的要件(《行政訴訟法典》第121條第1款a項)。

¹ 參閱 VIRIATO LIMA 與 ÁLVARO DANTAS 合著：《Código de Processo Administrativo Contencioso Anotado》，法律及司法培訓中心，澳門，2015年，第266頁。

被上訴的合議庭裁判認為不滿足該要件，上訴人對此不予認同。

正如我們在 2009 年 11 月 14 日第 33/2009 號案的合議庭裁判中所說，“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”。

申請人稱如果司法上訴獲得勝訴而沒有批准中止效力，那麼實際上將無法恢復假使宣告失效和勒遷令沒有被執行時申請人將面臨的狀況，因為在本案中行政當局已經承認有意將土地批給其他人。

從這個角度而言，我們認為申請人在這一點上是有道理的。

但正如前文所述，如果司法上訴獲得勝訴，即便情況已無法挽回，亦即不能繼續以租賃方式承批涉案土地，申請人還是能夠通過判決的執行或者獨立的司法訴訟要求就所遭受的損失獲得賠償。

更不要說無法計算所失收益、現有損失以及未來將遭受的任何其他損失的具體數額。在本個案中，有兩種方法：要麼與行政當局協議賠償金額，要麼提起司法訴訟，在訴訟中將有機會計算損失，法院亦將就此作出裁決，不得推諉，即使在計算上有些許複雜，但這不意味著為《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項的效力而言損失是難以彌補的。可以設定確定建築之收益率及假設發展商可以完成建設將獲得之利潤的標準。

如果在這個計算的過程中所遇到的或大或小的困難全都構成中止行政當局活動的理由，那麼我們將舉步維艱。

須留意法律所要求的批准中止行政行為效力的要件是預料執行行為將對申請人造成難以彌補的損失，而不是損失難以計算，尤其是難以被有管轄權的法院計算。

因此，上訴理由不成立。

四、決定

綜上所述：

A) 合議庭裁定上訴敗訴；

B) 命令將合併司法上訴案的申請移送主程序以便作出審理。

訴訟費用由上訴人負擔，司法費訂為 6 個計算單位。

2016 年 2 月 4 日，於澳門。

法官：利馬（裁判書制作法官）－ 宋敏莉 － 岑浩輝

出席評議會的檢察院司法官：蘇崇德