

(譯本)

第 35/2016 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：甲

被上訴人：澳門特別行政區行政長官

會議日期：2016 年 6 月 29 日

法官：宋敏莉(裁判書制作法官)、岑浩輝和利馬

主題：— 中止行政行為效力

— 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、只有那些不能通過合法手段(判決的執行或賠償之訴)予以

(譯本)

滿足的損失才應被認為是難以彌補的損失。

裁 判 書 制 作 法 官

宋 敏 莉

(譯本)

## 澳門特別行政區終審法院裁判

### 一、概述

甲，身份資料詳載於卷宗，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 2015 年 9 月 30 日的行政長官批示效力的程序，該批示宣告一幅位於氹仔北安填海區之面積為 2637 平方米，編號為“V2 地段”，標示於物業登記局 B35K 冊第 79 頁第 22491 號的土地之租賃批給失效。

中級法院作出合議庭裁判，不批准中止行為效力的請求。

甲對該合議庭裁判不服，向本終審法院提起上訴，並以下列結論結束其理由陳述：

1. 上訴人並不認同中級法院對《行政訴訟法典》第121條第1款a項所作的理由說明。因為，中級法院忽視了公司集團(*grupo de sociedades*)的概念。

(譯本)

2. 根據行政卷宗上所載有關上訴人的商業登記證明，以及上訴人在中止效力聲請書所提供的乙及丙商業登記證明，上述三間公司的行政管理機關為丁、戊及己等人士，存在一個共同和統一的領導機關。

3. 另一方面，由於三間公司的大部分的出資均為丁和戊所持有，因此，公司間存在經濟上的依賴關係。

4. 由此可見，上訴人、乙及丙隸屬同一公司集團。

5. 正如上訴人在其聲請書所主張的事實，丙和乙分別在相關地段停泊110輛大型公共巴士和40台旅遊巴，宣告失效的批示將影響公共巴士和旅遊巴的停泊、維修及正常運作，從而影響相關公司的營運。

6. 基於公司間經濟上的依賴性，上訴人有直接維護乙及丙因被訴行為的執行而受損的利益。

7. 此外，上訴人亦會認為其與乙及丙間的承諾亦應受法律所保護。

8. 因為透過行政卷宗內第XXX/DSODEP/2008號報告書，上訴人確信更改批地用途的申請將獲批准，而令上訴人向丙和乙作

(譯本)

出承諾，讓這兩間公司使用批地作停泊用途。

9. 然而，行政當局卻中止了審批更改批地用途的行政程序。上述的行為違反了行政當局應遵守的善意原則，破壞了上訴人對更改批地用途的申請獲批准的合理期望，故上訴人的利益應受法律保護。

10. 再者，即使上訴人能在司法上訴完結後，透過司法或非司法途徑向行政當局追討損害賠償，然而這並不代表相關賠償就能達到恢復原狀的效果。

11. 考慮到丙為澳門道路集體客運公共服務批給承批人之一，其對澳門公共巴士的正常運行負有社會責任。

12. 倘被訴行為被執行時，必定對巴士的日常運作及對市民和旅客出行帶來負面影響，亦會令澳門陸路交通的形象受損，帶來的後果是難以估計。

13. 這些執行被訴行為而引致的負面影響僅透過金錢賠償是無法彌補的。

14. 另一方面，正如我們所知，涉案土地之所以被宣告失效，是因為被訴實體指稱上訴人違反批給合同第14條第1款a項及第

(譯本)

10/2013號法律《土地法》第166條第1款第一項，即沒有在土地批給合同所訂的利用期限內利用土地。

15. 上訴人認為，假如現時不中止被訴的行政行為的效力，將會導致另一種難以彌補的損害的情況。

16. 因為，若不中止被訴的行政行為的效力，則意味著上訴人必須馬上離開涉案土地，不能繼續對土地進行利用。

17. 如此的話，即便其後上訴人的司法上訴案理由成立，撤銷被訴行為的決定時，涉案土地很可能會基於其他原因而被再次宣告失效。

18. 第一種可能導致宣告失效的原因是：上訴人被迫離開涉案土地後，超過90日或特定的期間，有可能被相關實體認定屬於第10/2013號法律《土地法》第166條第1款第二項規定和批給合同第14條第1款c項所規定的、中止或中斷利用的情況，繼而導致合同被宣告失效。

19. 第二種可能導致宣告失效的原因是：出現第10/2013號法律第48條第1款上半部分所指的、因臨時批給的租賃期間屆滿，繼而導致合同被宣告失效。

(譯本)

20. 雖然，直至目前為止，涉案土地的租賃期尚未屆滿，但倘若法院真的不賦予被訴行為具有中止效力，上訴人將被迫離開涉案土地，無法完成利用，繼而造成租賃期屆滿時仍為臨時批給的狀況，屆時無論是否歸責於上訴人，批地都非常可能因為臨時批給不得續期的規定而被宣告失效。

21. 因此，在土地因租賃期屆滿而被宣告失效的情況下，即便上訴人提出的卷宗編號為1021/2015的司法上訴案被裁定理由成立，也難以取回其對土地的承批權。

22. 前述損失，除了不應該由上訴人去承擔外，更是不可用金錢去衡量的。

23. 眾所周知，澳門土地資源緊張，土地的批租的主動權掌握在批給實體手中，無論支付多少金錢，批給實體都可能不批給相關地段。

24. 綜上所述，應當認為，上訴人所述的損失係屬於難以彌補。

被上訴實體提交了答辯，認為被上訴的合議庭裁判認定上訴人未就《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項所指之批准中止效

(譯本)

力之要件的成立進行舉證，這是對法律的正確適用，因此沒有出現能夠成為撤銷這裁判之理由的錯誤。

檢察院司法官發表意見，認為司法裁判的上訴理由不成立。

已作出檢閱。

現予以裁決。

## 二、事實

中級法院認定了以下對案件的裁判屬重要的事實：

— 2015年9月30日的行政長官批示宣告一幅位於氹仔北安填海區之面積為2637平方米，編號為“V2地段”，標示於物業登記局B35K冊第79頁第22491號的土地之租賃批給失效；

— 上訴人對行政長官之批示不服，向中級法院提起撤銷性司法上訴。上訴被登記、編制卷宗並分發，卷宗編號1021/2015；

— 在該撤銷性司法上訴待決期間，聲請人請求中止運輸工務司司長批示的效力。

(譯本)

### 三、法律

上訴人所提出的問題僅涉及《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。

《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：

“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。

(譯本)

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。

(譯本)

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 款中所規定的所有要件。

被上訴的合議庭裁判認為第 121 條第 1 款 b 項和 c 項規定的消極要件成立，但是未能滿足 a 項所指的要件，因此決定不批准中止效力的請求。

上訴人則持相反觀點。

我們來看。

第 121 條第 1 款 a 項所指的要件為執行行政行為造成難以彌補的損失。

經分析本案的情況，我們認為被上訴的合議庭裁判並無不妥。

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。

(譯本)

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。

回到本具體個案。

---

<sup>1</sup> 見終審法院於 2001 年 4 月 25 日及 2013 年 7 月 10 日分別在第 6/2001 號案及第 37/2013 號案中所作的合議庭裁判。

<sup>2</sup> José Carlos Vieira de Andrade 著：《*A Justiça Administrativa (Lições)*》，第三版，科英布拉，Almedina 出版社，2000 年，第 176 頁。

(譯本)

從上訴人的理由陳述可以看出其不認同被上訴法院所作的理由說明的原因如下：

— 被上訴法院忽視了公司集團的概念。由於上訴人、乙及丙隸屬同一公司集團，因此，基於各公司間存在經濟上的依賴關係，而乙及丙將因本案行政行為的執行而受損，上訴人有維護該兩間公司的直接利益。

— 上訴人確信其更改批地用途之申請將獲批准，向乙和丙承諾提供該土地以供停泊其車輛，該承諾應受法律保護；

— 上訴人所受之損失應被視為難以彌補。

讓我們來看上訴人是否有道理。

首先要說的是，即使承認上訴人與上述其他公司隸屬同一公司集團，後者之利益也不能由上訴人來維護，尤其是在本案中或在所提起的司法上訴中。因為，即使這些公司隸屬同一集團且相互間存在某種經濟依賴，他們仍是具有不同法律人格且法律上獨立的公司。

(譯本)

關於上訴人對另兩間公司的承諾，上訴人指，由於其提出了更改批地用途的申請，請求在有關土地上興建一個重型汽車維修車間，且針對該興建計劃發出了贊同意見，認為批准該請求符合公共利益，因此上訴人確信更改土地用途之請求將獲批准，因而向其餘兩間公司作出承諾，允許其使用該土地停泊車輛。然而，行政當局中止了審批有關請求的行政程序。

上述的行為違反了善意原則，破壞了上訴人對更改批地用途的申請獲批准的合理期望。而上訴人的利益應受法律保護。

要強調的是在這裡還談不到上訴人應受法律保護的合理期望，因仍為時尚早且僅有土地工務運輸局出具的贊同意見。

而且我們也不認為上訴人對另外兩間公司所作的承諾應受法律保護，即便他們隸屬同一公司集團。

事實上，如在有關上訴人提出的請求的行政程序中未作出批准更改批地用途的行政行為，上訴人自然沒有將土地用作批給用途以外的其他用途的正當性，因為對土地的利用須遵守批給合同訂定的規定及條件，包括土地的用途，且任何更改應由行政當局批准。

由此可見，由於上訴人還無權將土地作其他用途，因此其對

(譯本)

第三人所作的承諾及或有之交易不能受到法律保護。

即便承認將土地用途更改為興建一個重型汽車維修車間的請求獲得批准的假設，我們對上訴人將土地讓與第三人停泊車輛的正當性仍然存有疑問。

最後，有關上訴人主張的難以彌補的損失，須要指出的是上訴人可以通過合法手段(判決的執行或賠償之訴)得到賠償，而可以肯定的是，只有那些不能通過上述訴訟方式予以滿足的損失才應被認為是難以彌補的損失。

上訴人所遭受的損失總是可以評估及確定具體數額的，要對這些損失進行彌補並不十分困難。

正如本終審法院一直認為的那樣，“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。”<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> 見終審法院於 2009 年 11 月 4 日在第 33/2009 號案中所作的合議庭裁判。

(譯本)

“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。”<sup>4</sup>

還要注意的是上訴人沒有履行其責任具體指出其認為可能的及難以彌補的損失，也完全沒有解釋為何想要發展的土地必須是那一幅而不能是其他土地。

總而言之，被上訴的合議庭裁判認為《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項所規定的要件不成立是無可厚非的，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。

---

<sup>4</sup> 見終審法院於 2016 年 2 月 4 日在第 4/2016 號案中所作的合議庭裁判。

(譯本)

訴訟費用由上訴人承擔，司法費訂為 8 個計算單位。

澳門，2016 年 6 月 29 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：蘇崇德