

(譯本)

效力中止  
要件  
罰款處罰  
難以彌補的損失

摘要

一、為使一個行政行為可被給予效力中止，必須一併具備《行政訴訟法典》第 120 條的前提以及第 121 條第 1 款規定的三個一般要件。

二、只有損失因為該執行而呈現絕對不可逆轉時，才能被視為難以補救的損失。

2005 年 2 月 3 日合議庭裁判書  
第 20/2005/A 號案件  
裁判書製作法官：蔡武彬

澳門特別行政區中級法院合議庭裁判

甲公司，公司住所設於澳門，以及乙，男性，已婚，中國籍，持香港特別行政區身份證，職業住所設於澳門，為上訴公司代表，聲請中止經濟財政司司長於 2004 年 12 月 14 日在澳門金融管理局行政委員會的決議（2004 年 11 月 11 日第 XXX 號決議）中作出的批示的效力，該決議根據 7 月 5 日第 32/93/M 號法令通過的《金融體系的法律制度》第 122 條第 2 款 b 項、第 126 條第 1 款 a 項及第 128 條第 1 款的規定，因其違反同一法律規範第 116 至第 120 條的規定而對其科處澳門幣 100 萬元的罰款，現陳述如下：

— “該行為具有積極內容，因為涉及科處罰款。

— 被上訴的行為，基於產生的效力，屬於損害聲請人利益的行為；中止在上訴待決及提起上訴期間聲請；處罰行為的作出者及相對人是眾聲請人及被聲請的實體；在保存措施上存在利害關係；法院具管轄權。

— 看到的不是是一個簡單遲延支付罰款的問題，其甚至涉及一種基本權利 — 上訴權 — 的行使，可以影響澳門特別行政區的財政及財產利益。最後，

— 不難得知，就執行被科處的罰款而言，鑑於巨大的金額以及公司的所有文件及設備已被被上訴實體扣押的事實，實在不可能繼續經營業務，繼而導致收入及顧客的損失。如收入的損失即使得到補償，對來自顧客流失造成的損失情況就不一樣。司法見解當中的行政裁判在該事宜上不勝枚舉地認為顧客的流失是極難以補救的損失。”

請求批准被聲請的中止。

被上訴實體被傳喚後，提出答辯：

— “申請應被駁回，因為聲請人不能證實存在《行政程序法典》第 121 條第 1 款 a 項所規定的要件，讓我們闡述：

— 無爭議的理解認為中止效力請求的批准取決於證實同時一併具備上述第 121 條第 1 款各項中規定的三個要件。

— 毫無疑問，聲請人不但須負上證明可預見難以補救的損失的責任，而且還要負上證明執行行為是該損傷的合理原因的責任。但是沒負上任何一個責任。

— 事實上，對於舉證責任，聲請人究竟做過什麼？僅在申請的第 5 點認定：“...不難得知，

就執行被科處的罰款而言，鑑於巨大的金額以及公司的所有文件及設備已被被上訴實體扣押的事實，實在不可能繼續經營業務...”

— 我們認為這是微不足道的。關於須要證明罰款的執行可以預見對其構成難以補救的損失的立場方面，上訴人一方面只糾纏於罰款的金額，另一方面又爭議一個甚至不是行政行為效力的事實，針對該行為擬提出中止效力。

— 關於第一個問題，即罰款的金額，我們認為一如任何其他的金額，罰款是否過高須視乎由誰來承擔。事實上，澳門幣 100 萬元對很多人來說是一個巨額，但對很多其他人來說也不一定是一個巨額！一切須取決於每個人的財政狀況，這個金額對有些人是不可或缺，但對其他人來說則完全可以是多餘的。

— 但眾聲請人既沒有向我們說明其財政狀況，也沒有表示支付罰款如何對其造成難以補救的損失。

— 他們的產生是什麼？他們的收入是什麼？他們的負擔是什麼？這些都一一欠奉。

— 另一方面，一如我們所言，聲請人提出“所有文件及設備已被被上訴實體扣押的事實”，但有關行為效力的中止在該方面並不產生任何有用的效力。

— 該扣押的決定並不是基於現申請中止效力的行為而作出 — 也絕對不會發生，而是通過經濟財政司司長的行為作出決定或維持扣押。

— 因此，就算批准中止效力的申請，也不會產生對上訴人發回上述的設備及文件的效力。

— 這就是說，如上述的扣押對他們造成難以補救的損失，是不可以在該損失與執行批示兩者之間定出任何適當的因果關係。

— 結論認為：聲請人既沒有證明存在損失的風險，又沒有證明執行該行為與或有損失之間的因果關係。”

檢察院司法官在其意見書中表示：

“我們不可能不同意被上訴實體提出合理的考慮，我們完全認同，因果贅而不在此轉錄，這些考慮充分地顯示在本預防性程序中不能證實存在《行政程序法典》第 121 條第 1 款 a 項所規定的要件，因為聲請人既沒有證明難以補救的損失的風險，又沒有證明執行該行為與該損失之間的因果關係（當中明顯看到的是所謂的收入及顧客的損失）。

因此，無須更多的考慮及贅言，我們主張駁回這個中止效力的請求。”

現作出裁判，根據《行政訴訟法典》第 129 條第 2 款的規定無須各助審法官的事前檢閱。

以下事實事宜產生法律後果：

— 澳門金融管理局行政委員會透過 2004 年 11 月 11 日的決議，決定：

— 事由：針對甲公司及對乙提起第 XXX/2004 號違法行為程序；實施制裁。

— 澳門金融管理局行政委員會透過 2004 年 5 月 28 日第 XXX/CA 號決議，對甲公司提起違法行為程序，相關內容及理據載於第 XXX/2004 號違例筆錄。

— 被證實的是：

a) 上訴卷宗在 2004 年 6 月 30 日刊登在《澳門特別行政區公報》告示上作出同日通知；

b) 2004 年 8 月 6 日提交答辯；

c) 行政委員會同意該程序預審員在載於 2004 年 9 月 3 日第 XXX/2004-GAJ 號報告的最後報告中提出的結論內容，為著所有的法律效力，有關內容在此視為轉錄；

— 考慮到：

a) 毋庸置疑，甚至違法者也承認，該公司是從事金融中介活動；

b) 公司無牌照開展活動已有很長的時間；

c) 從稽查行動中扣押的文件得知該公司與不同的顧客之間訂立了大量的財務中介合同；

d) 從該些文件得知所開展活動在有關洗錢及恐怖主義融資方面涉及有特別風險不同地區的大量顧客，但不能夠證實存有該些犯罪活動的跡象；

e) 從無牌經營的活動得知涉及大量的顧客及大量的金錢；

f) 因應類似的性質及範圍的狀況科處罰款；

— 行政委員會決議：

a) 建議根據 7 月 5 日第 32/93/M 號法令通過的《金融體系的法律制度》第 122 條第 2 款 b 項、第 126 條第 1 款 a 項及第 128 條第 1 款的規定，向甲公司並連帶地向作為該公司管理負責人的乙先生科處澳門幣 100 萬元的罰款。

b) 把本決議呈上予經濟財政司司長作出考慮。

— 決議透過經濟財政司司長 2004 年 12 月 14 日的批示予以確認；

— 上訴人不服該決定，向本中級法院提起上訴，案件以第 20/2005 號司法上訴案作登記。

現審理如下：

眾所周知，行政行為效力的中止機制具有保全程序的性質和結構，並以手段性（《行政訴訟法典》第 123 條）、表面存有權利、遲延風險和在某程度上的適度等作為要件。<sup>1</sup>

鑑於推斷行政當局行為合法性以及相關事實前提真實性的原則，在本訴訟手段中，基於行政行為的中止效力被聲請，因此不可以審議該行為各項前提的真實性或真確性。<sup>2</sup>

在一般情況下，為使一個行政行為可被給予上述的中止效力，必須一併具備《行政訴訟法典》第 120 條的前提以及第 121 條第 1 款規定的三個一般要件，但第 121 條第 2 至第 5 款規定的情況除外。

第 120 條及第 121 條規定：

**“第 120 條**  
**（行政行為效力之中止）**

在下列情況下，得中止行政行為之效力：

a) 有關行為有積極內容；

b) 有關行為有消極內容，但亦有部分積極內容，而中止效力僅限於有積極內容之部分。

**第 121 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。”

首先，某一行政行為效力中止的前提條件是需要存在積極內容的行為。

積極行為是那些改變相對已作出行為時刻的法律秩序的行為。

顯然在本案中證實存在該前提，因為被上訴的行政行為是一個科處罰款處罰的決定，體現了屬於一個積極內容的行為。

我們看看是否符合擬提出的給予中止的各項要件。

<sup>1</sup> 本中級法院第 30/2000/A 號案件的合議庭裁判。

<sup>2</sup> 作為例子，參見葡萄牙最高行政法院以下的合議庭裁判：第 31265 號案件的 1992 年 11 月 11 日及第 31541 號案件的 1993 年 1 月 12 日；《最高行政法院司法見解》，第 380 期至第 381 期，第 850 頁，以及澳門高等法院的 1999 年 7 月 15 日合議庭裁判，載於《司法見解》，第 2 卷，第 21 頁。

根據上述第 121 條的規定，為使一個行政行為可被給予上述的中止效力，必須一併具備各項要件，只符合其中之一並不足以命令擬提出的中止。

顯然，從該請求看不到執行行為對聲請人或對該聲請人現在或將來在上訴中要捍衛的利益造成可以預見的難以補救的損失，因為，現在涉及的是澳門幣 100 萬元的罰款，而在提起上訴的期間（暫時）支付該款項不可以視為對上訴人造成難以補救的損失。

我們可以說，只有損失呈現絕對不可逆轉時，才能被視為難以補救的損失。然而，上訴人既沒有陳述能顯示其經濟及財務狀況的事實，也沒有以具體事實說明在面對文件及設備扣押，支付罰款如何對其造成難以補救的損失，事實上，上訴人須負上陳述該等事實的責任，一如被上訴實體在上面引述的合議庭裁判內容。

上訴一旦勝訴、被上訴行為的相應撤銷以及改變被上訴實體的決定都意味著必定把已支付的金額返還。

這樣不容許證實符合第一個法定要件，也不能證實第 121 條第 2 至第 5 款規定的例外情況，繼而可以免去驗證批准中止效力的第一個要件。

再者，關於所指稱公司的所有文件及設備被被上訴實體扣押，該措施與被上訴行為完全無關，即使假設可以產生難以補救的損失，但也不能解釋執行該被上訴的決定與該損失之間的存有因果關係，因此不可以考慮該指稱。

因此，無須更多的考慮，尤其無須要證實是否符合其他的要件，必須駁回擬提出的中止請求。

綜上所述，本中級法院合議庭裁定駁回中止被爭執行為效力的請求。

訴訟費用由眾聲請人承擔，各聲請人須繳付 4 個計算單位的司法稅。

蔡武彬（裁判書製作法官）— José M. Dias Azedo（司徒民正）— 賴健雄