

第 4/2008 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·保全措施·民眾訴訟

裁判日期：2008 年 4 月 9 日

法官：利馬(裁判書制作法官)、岑浩輝和朱健。

摘要：

一、規定於《行政訴訟法典》第 112 條第 1 款各項中的、為批准行政行為效力中止的三項要件必須同時出現。

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)的要件必須成就。

三、無論作出保全措施通常所要求的要件為何，將在主訴訟中提出的

請求明顯成立這一允許作出保全措施的原則並不在澳門法律制度中生效。

四、商業公司並非《行政訴訟法典》第 36 條第 1 款所規定的民眾訴訟的權利主體。

五、在行政行為效力中止的訴訟中，民眾訴訟主體並不獲豁免提出和簡要證明難以彌補的損失這一要件。

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 2007 年 10 月 9 日作出的批示的效力，該批示許可簽署澳門(氹仔)與香港之間海上客運服務營運批給合同，其中澳門特別行政區為批給方，承批方為乙。

透過 2008 年 1 月 17 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：

—根據 5 月 14 日第 3/90/M 號法律第 2 條和第 5 條的規定，由被請求實體所作的行為顯然是非法的；

—根據並為著《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款的規定，避免因措施延誤而造成損失這一要件的提出和證明的要求是作為措施保全性質的結果予以規定的，而同時也是如下利益考量理念作出規定的：一方面，在執行行為上的公共利益；另一方面，中止行為的個人利益；

—面對行政行為明顯的非法性以及考慮到與競投程序有關的利益的性質，應推定出對公共利益的損害，因此甚至沒有符合所提出的利益考慮所依據的要件；

—因此，所申請的措施具有最後決定效力的前置特性，如果駁回請求將維持一種公認的非法狀況，無論對公共利益還是對現上訴人利益均造成損害；

—儘管對批准所申請的措施來講，上述理據已足夠明顯，而且批給予對立利害關係公司的執行行為對現上訴人所造成的具體損害所依據的所有資料均載於卷宗內；

—這些損失是那些直接來自於現上訴人的具體競投地位以及損害其權利和利益而有利於另一可能的競投准照發給的公司；

—另一方面，從由現上訴人的初始申請清晰可見，提出了一因執行行

為所產生的對公共利益的一系列損害；

— 這一陳述符合為保障大眾利益而行使司法爭議的手段，其正當性由法律賦予任何個人，並可以與現上訴人的純屬私人特性的利益的維護一同行使；

— 對批准所申請的措施來講，僅考慮這些損失已足夠了，因為這一措施之目的在客觀上是保障那些對所有人均有好處的利益。

被上訴實體及被上訴個體均認為上訴敗訴。

尊敬的檢察院司法官提交了意見書，認為應裁定上訴敗訴，因為在司法上訴中沒有提出構成難以彌補的損失這要件的事實要素，而只是在司法裁判的上訴中提出，而因這屬於新的事宜，故法院對此不得審理。

二、事實

被上訴之裁判認定如下事實：

2007 年 10 月 5 日，港務局局長向運輸工務司司長呈交了第 71/ATJ/2007 號建議書：

“事由：有關乙申請開辦氹仔客運碼頭至香港的航線的事宜

運輸工務司司長鈞鑒

就乙申請開辦氹仔客運碼頭與香港特別行政區之間的海上客運航線事宜，現報告如下：

遵照閣下 2007 年 9 月 14 日的批示，在司長辦公室顧問丙的協助下，本局已完成了澳門特別行政區未來與乙簽署的《澳門特別行政區(氹仔客運碼頭)與香港特別行政區之間海上客運服務營運批給合同》草案，該草案也已獲乙同意。

鑑於乙開辦氹仔客運碼頭至香港的客運航線的申請已符合批准條件，為此，建議：

批准與乙簽署上述之《澳門特別行政區(氹仔客運碼頭)與香港特別行政區之間海上客運服務營運批給合同》。

另附上授權運輸工務司司長簽署上述之《澳門特別行政區(氹仔客運

碼頭)與香港特別行政區之間海上客運服務營運批給合同》的行政長官批示草案，供上級考慮。

呈上批示。

港務局局長

(...)

附件：

- 一、港務局第 58/ATJ/2007 號建議書複印本一份；
- 二、待與乙簽署的《澳門特別行政區(氹仔客運碼頭)與香港特別行政區之間海上客運服務營運批給合同》草案中文及葡文文本；
- 三、行政長官批示草案一份；
- 四、載有合同文本及行政長官批示文本電子檔案的磁碟一隻。”

合同文本內容如下：

“澳門特別行政區(氹仔客運碼頭)與香港特別行政區之間海上客運

服務營運批給合同

第一條 定義

在本合同中：

- 1) RAEM——指澳門特別行政區；
- 2) RAEHK——指香港特別行政區；
- 3) 營運公司——指“乙”，葡文名稱為“乙”，英文名稱為“乙”，該公司在澳門特別行政區成立及總辦事處設在地址(1)，屬於有限公司，在商業及動產登記局的法人商業企業主登記編號為XXXXX(X)；
- 4) 雙方——指澳門特別行政區及營運公司；
- 5) 合同——指本協議，以及雙方將來或有簽立的補充性及補遺性文件；
- 6) 營運——指透過本合同賦予營運公司經營澳門特別行政區(氹仔客運碼頭)與香港特別行政區之間海上客運服務的權利；
- 7) 監察實體——指由澳門特別行政區指派、以監察營運公司履行義

務的一個或多個實體。

第二條一標的

一、本合同規範營運公司經營澳門特別行政區氹仔客運碼頭與香港特別行政區之間時速不少於二十海里的定期快速客運航線。

二、營運公司必須按照協議的內容及澳門特別行政區簽立本合同所遵循的公共利益原則，確保上款所述之海上客運服務的運作及經營。

三、經澳門特別行政區批准後，營運公司可建立澳門特別行政區氹仔客運碼頭與香港特別行政區的其他目的地之間的海上定期快速客運航線。

四、營運香港特別行政區上環信德中心以外為目的地的海上客運服務一經批准後，以補充文件附入本合同，文件內應包括營運公司為每一條目的地的航線提供具體條件的條款。

第三條一期限

一、本合同由簽署翌日起生效，為期二十年，但不妨礙按照本合同的規定中止或解除合同。

二、上款所定的期限可由雙方協議延長，該協議將以補充文件附入本
合同。

三、倘在上述第一款的期限內出現中止營運的情況，有關期限將按照
本合同第十七條的規定而延長。

四、在本合同期限屆滿前三年，雙方將就或有的延期召開會議磋商條
件。

五、澳門特別行政區與營運公司必須在上述第一款的期限屆滿前的第
十年間內對本合同進行檢討。

六、本條第一款所定期間內之首五年屆滿後，並在有需要對海上客運
服務的營運規定或對使用澳門特別行政區港口及碼頭基礎設施的規則作
出修改時，澳門特別行政區與營運公司將會善意地協商對本合同需作出的
修改，且營運公司同意將受澳門特別行政區用於規範其他經營往來澳門特
別行政區的海上客運服務的營運公司的同等規定及條件拘束。

第四條—船隊

營運公司在二零零七年年底前必須最少經營三艘高速客船，每艘高速

客船的載客量不少於三百二十五人，並在二零零八年九月底前增加經營七艘同等載客量的高速客船。

第五條—營運公司的義務

一、營運公司的義務包括：

- 1) 遵守澳門特別行政區的現行法例；遵守關於乘客及其行李海上運輸以及人命海上安全與救生的國際慣例、規章及公約；
- 2) 把有意用於營運的船舶預先交給澳門特別行政區檢驗；
- 3) 使船舶具有航行功能及適當設備，並加以保養；
- 4) 確保船舶的整體狀態良好及維持船舶有良好的保養及清潔；
- 5) 在每艘船舶內當眼處標示載客量；
- 6) 不超越在有關登記上為每艘船舶所定的載客量；
- 7) 在每艘船舶上以澳門特別行政區的官方語文標示乘客安全守則，並在每一航班以該等語言廣播周知；

- 8) 在船舶上為乘客提供適當的船艙醫療服務；
- 9) 透過適當的保險，保證承擔乘客因死亡或人身意外、遺失行李或其他遺失而受損害的責任；
- 10) 遵守港務局的指示或建議；
- 11) 採取必要措施，使被委派負責該項營運的隊伍給人整潔而劃一的形象，以及能以正確態度對待乘客；
- 12) 將航班時刻表及打算引入的更改最遲在其生效日的三十天前提交澳門特別行政區政府作預先核准；
- 13) 以澳門特別行政區的兩種官方語文，把生效的航班時刻表張貼在船舶及客運碼頭內，並適當地公布已核准的更改，尤其由實施前的第十五天起張貼在相同的地點；
- 14) 遵守被核准的航班時刻表；
- 15) 訂定並執行船舶在懸掛熱帶氣旋警告時的離港避險計劃，以確保客船在熱帶氣旋到來以前安全離開到其他適當港口避風；

16) 具備相應設備及適當的機制以處理在港內發生事故的能力，如發生阻礙或使客船難以航行、或阻礙或使客船難以在碼頭停泊的情況，以免影響本合同之經營標的。

二、任何船舶的更換及用於經營該項活動的船隊船舶的增減，均需由澳門特別行政區預先批准。

三、如營運公司欲建立往香港特別行政區上環信德中心客運碼頭以外為目的地的海上高速客船航線時，必須：

- 1) 最少要提前九十天向澳門特別行政區申請以獲准營運新航線；
- 2) 就新航線提交運作計劃時應包括投入運作的船舶的數量及種類、船舶的載客量、每艘船的船員組成、航班數目、時刻表及費用；
- 3) 附上其他相關資料或應要求提交澳門特別行政區認為批准申請所需的資料。

四、營運公司用於營運的船舶應在其中一個目的地的港口辦理登記。

第六條—船舶的檢驗

一、除現行法例規定的常規檢查外，澳門特別行政區可在認為適宜時著令對用於經營該項活動的船舶進行檢驗。

二、船舶經檢驗證實不具備確保服務所需的條件時，不得繼續被使用。

第七條—航行班次

一、就往香港特別行政區上環信德中心客運碼頭之客運服務，營運公司在二零零七年年底前每日應為每一航向開出最少十五個航班，在二零零八年九月底前每日應為每一航向開出最少四十個航班。

二、為保證運輸能力滿足需求，營運公司有責任增加航班。

三、營運公司須接受港務局就進入及離開澳門特別行政區港口所作的決定。

第八條—碼頭

一、營運公司將為乘客的登船及離船在氹仔客運碼頭自資建立經澳門特別行政區具權部門核准的基礎設施，並使其保持良好狀態。

二、在本合同有效期屆滿時，營運公司把上款所指設施，在無任何負

擔或責任及可供繼續使用的情況下無償交予澳門特別行政區。

第九條－行李運輸

一、除手提行李外，營運公司為每一乘客無償運輸最多二十公斤的行李。

二、凡超逾上款所定限度的行李運輸，乘客應依澳門特別行政區政府核准的運輸價目表付費予營運公司。

三、行李須擺放在每艘船舶的特留空間運輸。

四、上款所指的行李應隨乘客乘坐的船舶運輸，並須在營運公司規定的截止時間前提交處理，而截止時間不得早於在開航前的十五分鐘。

五、營運公司必須在澳門特別行政區的客運碼頭及香港特別行政區的客運碼頭內設置處理乘客行李的部門。

第十條－承批人應繳費用

一、營運公司應繳付所有相關及現行法例所定的稅項，尤其有關船舶離岸、港務局人員服務及客運等費用。

二、在氹仔客運碼頭運作期間，營運公司須按規定向碼頭經營實體繳付客船每次停泊碼頭的費用。

第十一條－因公共服務留座

營運公司須無償滿足澳門特別行政區政府所指定的行政當局部門以公共服務為理由向其提出的客運要求，所需的離岸稅由乘客負擔。

第十二條－收費制度

一、收費制度由營運公司制定，並在公布的三十天前提交澳門特別行政區核准。

二、應營運公司申請，收費可每年調整，但須以燃料價格及澳門特別行政區消費物價指數的變化等因素為依據。

三、乘客攜同的未滿一歲孩童可免費乘船。

四、運輸憑證應印明價目及使用條件。

五、營運公司可實施特價的降價措施，但須最少於措施生效的十五天前通知澳門特別行政區。

六、營運公司應備有發出船票的電腦系統設備，且可有或無其他功能，如可使用智能卡購買、自動售票、為經常乘坐客船的乘客提供月票或折扣優惠、向透過乘坐客船或享用有關體系之酒店服務而獲取積分的乘客提供折扣優惠。

第十三條—管理資料

一、營運公司應維持經適當組織及現代化的專為運輸業務而設的會計系統，其足以提供所需資料作為將來實施價格政策的依據。

二、在營運範圍內，營運公司必須建立一個收集和處理資料及統計數據的系統，以便有規律地跟進運輸業務的演變情況。

三、營運公司將按月向澳門特別行政區提供在雙方協定的管理資料基本系統內的數據。

四、營運公司應每季以電子方式向澳門特別行政區提供每日航行班次總數及載客總數的詳細資料。

第十四條—監察

一、自港務局負責替澳門特別行政區政府監察本合同的執行，該局可

採取認為適宜的措施以保證營運公司履行義務。

二、營運公司必須向港務局提供為上述目的之所需解釋及資料，並為監察工作的執行提供方便。

第十五條—政府代表

一、營運公司的業務尚由澳門特別行政區政府行政長官指派一名代表長期跟進，其在執行職務時具法定的職責及權限。

二、上款所指代表的報酬由營運公司負擔，並由澳門特別行政區政府行政長官訂定，報酬的上限相當於澳門特別行政區政府公共行政工作人員薪棒表最高索引點的薪棒的百分之二十五。

第十六條—合同地位的轉移及分營

一、未經澳門特別行政區明確同意，營運公司的合同地位不得作部分或全部轉移；倘轉移，承讓人承擔本合同所載的一切權利和義務。

二、本合同第三條所定的期限不得因轉移而延長。

三、未經澳門特別行政區明確同意，營運公司不得把航線的營運全部

或局部分營。

第十七條—中止營運

一、澳門特別行政區政府可按法例決定臨時中止全部或部分的營運，直至營運公司被通知復業為止。

二、澳門特別行政區政府行使上款所賦予的權力時，營運公司無權索取任何賠償。

三、在中止期內，營運公司毋須承擔本合同所載因停止業務而產生的義務。

四、在全部中止的情況下，倘營運公司向澳門特別行政區政府表示願意時，則視本合同的效期按等同於中止期的期限而延長。

第十八條—由澳門特別行政區解除合同

一、倘發生以下情況，澳門特別行政區可解除本合同：

- 1) 不按照第二十一條第一款及第五款的規定設定及/或重置擔保；
- 2) 在未經澳門特別行政區核准及不遵守本合同所定原則下更改收費

制度；

- 3) 無正當的原因而全部或部分不開始、中斷或放棄服務的經營；
- 4) 營運公司未經澳門特別行政區預先批准，轉移合同地位或簽立分營合同；
- 5) 營運公司訂立債權人協議、協定、破產、解散或轉讓資產的實質部分；凡澳門特別行政區行政當局認為可導致航線的正常運作受影響的一切，均被視為資產的實質部分；
- 6) 屢不遵守監察實體的決定而使本合同標的服務明顯受到損害；
- 7) 就有關本合同的執行的任何事宜，提供刑法規定處分的假聲明。

二、解除會以雙掛號信通知營運公司。

三、解除合同時，營運公司喪失擔保金，該擔保金將歸屬澳門特別行政區所有。

第十九條—修訂及解除

經澳門特別行政區及營運公司雙方同意，得隨時修訂或解除本合同。

第二十條—處分

一、下列情況時，營運公司將被科處罰款，罰款可為收費最高額的一千倍至一萬倍：

- 1) 不遵守經核准的時刻表；
- 2) 不遵守有關乘客及行李的安全的規定；
- 3) 不遵守關於行李運輸的規定；
- 4) 不遵守有關船舶的檢驗、更換及安全的規定；
- 5) 未經澳門特別行政區預先核准而修改收費制度；
- 6) 屢不遵守澳門特別行政區所發布、不會對營運造成嚴重損害的指示；
- 7) 未經澳門特別行政區預先批准而將設施及船舶不合理地用作有別於使用准照所載之用途。

二、營運公司提出證據證明上款所述行為是因不可預料或不可抗力的情況或由不可歸責營運公司的事務引起者，不科處罰款。

三、為權衡上款規定之目的，凡官方的介入、戰爭、公共秩序的改變、火警、水災及強風、災難、第三者的惡行及介入等情況而經適當證實者，概視為不可預料或不可抗力的情況。

四、監察實體在有依據的報告中作出結論，認為所有發生的事實或行為是在已採取必要的預防措施而且是在無疏忽或非故意的情況下發生，均可視為不可歸責於營運公司。

五、在累犯的情況下，罰款的最低限度將提高四分之一，而其最高限度則維持不變。

六、營運公司須在接到被科處罰款通知之日起計三十天內繳付罰款；倘不在上述期限內繳付，澳門特別行政區保留扣減第二十一條所指擔保金以繳付罰款的權利。

七、倘擔保金不足繳付罰款時，則應繳付以下列方式計算的過期利息：

a) 首月或不足一個月：每月百分之二(2%)；

b) 隨後每月或不足一個月：每月百分之三(3%)。

八、科處本條所規定的罰款並不免除營運公司承擔對第三者的或有責

任，亦不妨礙權限實體科處法律規定的其他處分。

第二十一條—擔保金

一、營運公司必須在本合同簽署日起計三十天內設定擔保金，金額為澳門幣\$1,500,000.00(澳門幣壹佰伍拾萬元)，以保證切實及按時履行承擔的義務及支付可能被科處的罰款。

二、上款所指擔保金可以現金存入或以銀行擔保書代替。

三、現金應存入澳門特別行政區的其中一間代理銀行，收款人為澳門特別行政區，並指明有關款項的用途。

四、銀行擔保書由澳門特別行政區所核准經營銀行業務的銀行簽發，以確保倘因營運公司不履行義務或其他倘可被科處的罰款時向澳門特別行政區立即支付在該擔保金額內的款項。

五、擔保金倘被動用，營運公司應在三十日內重置，使之復原。

六、本合同有效期屆滿時，擔保金將被返還給營運公司；但在第十八條所指之情況下解除合同，擔保金則全歸澳門特別行政區所有。

七、設定擔保的一切開支概由營運公司支付。

第二十二條－仲裁庭

一、因合同的解釋及執行引起的雙方之間的問題，均應交由一仲裁庭處理。該庭將在澳門特別行政區運作，由三名仲裁員組成，其一由澳門特別行政區委任，另一自營運公司委任，第三名由雙方協議產生並主持仲裁。

二、倘任何一方在委任仲裁員的通知送達之日起計三十天內仍未能委任其仲裁員時，或在同一期間內，未能就第三名仲裁員的委任達成共識，則由澳門特別行政區初級法院應任何一方的請求選定仲裁員。

三、仲裁庭將按衡平原則進行審理，對其判決不得上訴。

四、設立仲裁庭的開支由敗訴方按敗訴比例支付。

五、仲裁庭作出判決前，雙方就合同之理解及執行應遵循澳門特別行政區海事當局的決定。

第二十三條－優先權

本合同有效期屆滿時，只要營運公司已經履行本合同的義務，營運公

司享有優先權以同等的條件與澳門特別行政區簽立關於營運同一業務的新合同。

第二十四條－雙方之間的通信

一、與營運公司的通信將由寄往其在地址(1)的總辦事處。

二、與澳門特別行政區的通信應按照權限範圍寄送行政長官或行政長官授權的實體、政府代表或港務局。

第二十五條－氹仔客運碼頭

在興建氹仔客運碼頭的固定設施期間，營運公司暫時使用位於同一地點的臨時設施，且須遵守港務局發出的相關指示。”

2007年10月9日，運輸工務司司長作出如下批示：

“同意，謹呈 行政長官閣下審批及簽署有關行政長官批示。”

2007年10月9日，尊敬的行政長官 閣下作出如下批示：

“同意劉仕堯司長之意見。”

這就是向中級法院請求中止其效力的行為。

三、法律

1. 要審理的問題

被上訴之合議庭裁判認為，為可以批准中止行政行為效力的保全措施，必須同時符合《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款規定的三項要件，由於申請人沒有提出預料執行行政行為對其造成難以彌補的損失的事實，故申請之措施注定不會獲批准，而且也作出了如此之決定，不批准有關之措施。

申請人提起上訴，提出了如下問題：

一與所決定的相反，因執行行政行為而造成損失是次要的，如果行為本身明顯非法，基於公共利益，必須批准保全措施，為此提出在葡萄牙生效的《行政法院訴訟法典》第 120 條第 1 款 a)項的規定；

—申請人所遭受的損失來自於其競投地位，而由於不開展相關之競投程序而受損，因此，如不作如此理解，那麼在競投程序中，絕不可能接受保全措施，因為其他競投者不是任何實在財產權利的持有人而從不會有損失；

—對公共利益來講，執行行政行為造成一系列的損失，因此，當涉及大眾利益時，任何人均有提起司法爭議的正當性。

要審理的問題就是這些。

2. 要件的同时具備

在澳門和其他相類似的、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之執行。

儘管如此，作為保全措施，法律規定了行政行為效力的中止，《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”。

明顯的是規定於第 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

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。

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聲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。

上訴人不同意，與所作出的決定相反，認為因執行行為而造成損失是次要的，如果行為本身明顯非法，基於公共利益，必須批准保全措施，為此提出在葡萄牙生效的《行政法院訴訟法典》第 120 條第 1 款 a)項。

但與之相似的規範現在沒有，過去也從沒有在澳門法律制度中生效。

於 2004 年 1 月 1 日開始生效的新的葡萄牙《行政法院訴訟法典》“在行政法院內訴訟制度中引入了深刻和重大的革新²”，一如所見，尤其是在保全措施領域，其變革是根本性的，即深化利害關係人的權利，有消息指該制度正處於重返原制度之中。

澳門的法律與所提到於 2004 年 1 月 1 日開始生效的法典之前的葡萄牙法律相似。

² MÁRIO AROSO DE ALMEIDA 及 CARLOS CADILHA：《Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos》，科英布拉，Almedina 出版社，第二版，2007 年，第 13 頁。

上訴人所提到的原則(無論作出保全措施通常所要求的要件是否滿足，只要將在主訴訟中所提出的請求明顯成立³，就允許採取保全措施)並沒有在澳門法律制度中生效，也從沒有生效過，而面對《行政訴訟法典》第 121 條的明確規定，看不到如何將之適用。

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。

在現上訴人申請保全措施的申請書中，沒有找到任何因執行行政行為而對申請人構成損失的事實，更不要說是難以彌補的損失的事實了。

³ 在此我們沒有權限作出審查(主訴訟中所提出的請求是否明顯成立)。

所聲請的措施因此注定不會成功。

在本司法裁判的上訴中，上訴人提出了可以構成所提及的要件的事實，但晚了，應當在此之前提出，因為上訴之功能並非審查新的事宜，而是查究被上訴之決定是否正確。由於被上訴之決定沒有就現提出的事實的存在以及其構成法定要件作出審理，因此上訴法院不能對此等事實作出審理，此外肯定的是終審法院的審理權僅限於法律事宜。

4. 民眾訴訟

在司法裁判上訴中，上訴人希望以民眾訴訟參與，認為對公共利益而言，執行有關行政行為會帶來一系列的損失，因此，當涉及大眾利益時，任何人均有提起司法爭議的正當性。

但是，即使被有關行為所侵犯的利益是《行政訴訟法典》第 36 條第 1 款所提到的其中一項⁴——我們不去審理的問題——毫無疑問的是上訴人並非澳門居民(《基本法》第 25 條)，亦非一個賦予它們捍衛該些利益的法人，而是一個商業公司，其所經營之業務為海上運輸，因此不是民眾

⁴ 當中提定：“為對損害公共衛生、住屋、教育、文化財產、環境、地區整治、生活質素及任何屬公產之財產等基本利益之行為提起司法上訴，澳門居民、有責任維護該等利益之法人以及市政機構，均為擁有民眾訴訟權之人”。

訴訟的權利人。

此外，在行政行為效力中止的訴訟中，民眾訴訟的原告並不獲豁免提出及簡要證明難以彌補損失這一要件。

也基於此點，申請人之請求不可能有任何可行性。

四、決定

綜上所述，駁回上訴。

訴訟費用由上訴人負責，其中司法費訂為 8 個計算單位。

2008 年 4 月 9 日，於澳門。

法官：利馬（裁判書制作法官）— 岑浩輝 — 朱健

出席評議會的檢察院司法官：宋敏莉