

案件編號：845/2009

合議庭裁判書日期：2009 年 11 月 12 日

主題：

司法上訴

行政行為效力的中止

《行政訴訟法典》第 22 條

行政行為

預先執行權

推定行政行為合法原則

《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 b 項

場所查封令

公共利益

防火安全條件

《行政訴訟法典》第 121 條第 4 款

裁判書內容摘要

一、 根據澳門《行政訴訟法典》第 22 條的一般性規定，司法上訴

的提起並不自動中止被訴的行政行為的效力。

二、 這法律條文正好體現了行政機關即使在利害關係人就其某一行政決定提出司法爭執的情況下，仍可行使其預先執行相關行政決定的特權。

三、 而這在行政法學說中被稱為「預先執行權」的特權，其實亦是「推定行政行為合法」原則所使然。

四、 正是由於行政機關具有知法、依法施政和執法的義務，且及時有效的合法管理又屬公共利益的範疇(見《澳門特別行政區基本法》第 64 條第(一)、第(二)項和第 65 條，及澳門《行政程序法典》第 3 和第 4 條等規定)，所以行政法立法者在具體立法時，均會實質貫徹上述的「推定行政行為合法」原則，使行政當局在法院作出有關撤銷備受利害關係人爭議的行政決定、甚或宣告有關行政決定屬無效或屬在法律上不存在的行為的最終司法裁決之前(見《行政訴訟法典》第 20 條有關司法上訴的目的之規定)，仍可立即執行有關行政決定，以免其對社會的日常必要管理工作因受利害關係人的倘有質疑而陷入癱瘓之境。

五、 然而，倘提出或將欲提出司法上訴的利害關係人想排除行政機關在司法上訴待決期間或在此之前行使「預先執行權」的可能性，則須根據《行政訴訟法典》第 123 條的規定，以書面向法院提出中止行政行為效力的要求。

六、當然，法院在對有關中止行政行為效力的要求作出審議和決定時，基於前述「推定行政行為合法」的行政法原則，必須假設有關已被上訴或行將被上訴的行政行為屬合法行為。

七、在本案中，正是發生了利害關係人要求法院下令中止行政機關的查封令效力的情況。

八、根據《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款的規定，中止行政行為效力的聲請，須同時符合下列三個條件才可獲法院批准：

- 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。

九、由於澳門旅遊局局長在作出今被利害關係人質疑的有關查封其位於本澳宋玉生廣場某大廈 XXX 樓的會所的命令時，正是尤其考慮到該場所「是在不具備獲認可的……防火安全方面的條件下營運」，倘行政當局不可立即執行查封令，則這命令所謀求的尤其在防火安全方面的公共利益，勢必受到嚴重侵害。

十、這是因為如該場所在不具備獲認可的防火安全條件下仍可繼續運作，萬一不幸發生火警，其對人身安全所將造成的惡果必然堪虞；在相比之下，聲請人所聲稱的其旗下所有會員在該場所的結社聯誼自由

權、其為該場所的運作而聘用的人員的工作崗位、其有關會員在場所內放置的物資，以及聲請人本身的名譽等等，便一概顯得微不足道。據此，無論如何，聲請人也絕不可受惠於《行政訴訟法典》第 121 條第 4 款的規定。

十一、 法院遂得以有關中止查封令效力的聲請並不符合《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 b 項所定要件為由，否決該聲請。

裁判書製作人

陳廣勝

澳門特別行政區中級法院

合議庭裁判書

上訴案第 845/2009 號

上訴人(原審聲請人)： A 同盟會

被上訴的行政實體(原審被聲請人)： 澳門旅遊局局長

原審法院： 澳門行政法院

案件在原審法院的編號： 第 53/09-SE 號案

一、 案情敘述

2009 年 7 月 29 日，澳門旅遊局局長簽署了第 183/2009 號通知令，內容主要如下：

「旅遊局局長安棟樑派遣由其本人簽署核准之旅遊局下列督察，通知位於宋玉生廣場 XXX 號，XXX 商業中心 XXX 樓的“A 同盟高級會所”卡拉 OK 經營者“A 同盟會”，葡文為“Associação de A”，英文為“A Alliance Association”：現就治安警察局於 2009 年 6 月 24 日提起編號 013/B/2009-Pº.225.48 和第 014/B/2009-Pº.225.48 的實況筆錄（附上複印本），以及根據下方簽署人在 2009 年 7 月 29 日在 2009 年 7 月 22 日

第 169/DI/2009 號報告書上作出的批示，考慮到場所經營者涉嫌在沒有有效准照的情況下經營卡拉 OK 業務，亦因為有關場所是在不具備獲認可的環境、衛生，清潔及防火安全方面的條件下營運，因此，按照 10 月 26 日第 47/98/M 號法令第 46 條 b)項和第 47 條第 1 款規定，且在不影響進行中的行政程序的情況下，命令關閉場所及施加封印。」（詳見本案卷宗第 26 頁的內容）。

2009 年 8 月 5 日，A 同盟會向澳門行政法院聲請下令中止上述有關查封令的效力（見卷宗第 2 至第 24 頁的葡文聲請書內容）。

就這聲請，旅遊局局長於 2009 年 8 月 13 日提交答辯狀，認為有關聲請理由並不成立（詳見卷宗第 71 至第 79 頁的葡文內容）。

最後，行政法院於 2009 年 9 月 9 日作出如下判決：

「A 同盟會 (Associação de A)，詳細身份資料載於卷宗內，就澳門旅遊局局長於 2009 年 7 月 29 日作出關閉場所及施加封印的保全措施決定，向本院提出中止有關決定效力之保全及預防程序，理由是有關決定存有欠缺說明理由及沒有作出聽證之瑕疵，以及執行有關決定將嚴重損害其權益，造成難以彌補之損失。

*

被聲請當局認為應判處有關請求不成立。

檢察院也持同一意見。

*

根據本卷宗及附卷資料，以及比較分析證人之證供，本院認定以下事實：

於 2009 年 6 月 24 日，澳門治安警察局人員到位於宋玉生廣場 XXX 號 XXX 商業中心 XXX 樓“A 同盟高級會所”進行稽查，發現該場所放有告示牌，寫著“只招待會員，非會員恕不招待”。在巡查期間，該場所內有數十名人士，分別在第 1 號、12 號、20

號、43 號、47 號、48 號、49 號、53 號、54 號及 55 號房間內唱卡拉 OK。

有關房間設有電視機及可供唱卡拉 OK 之設備。

有關人士為：

1. B及C：分別為 17 歲及 18 歲，均為學生，聲稱需繳付澳門幣 198 元作為租房唱卡拉 OK，並持有 D 物業管理有限公司發出之收據，編號 0003847（見附卷 149/09 第 32 及 30 頁之筆錄）。
2. E、F、G、H、I、J、K及L：分別為 18 歲、17 歲、18 歲、19 歲、44 歲、41 歲、19 歲及 19 歲，除 E、F、G、H及K為學生外，其餘為在職人士，均聲稱需繳付澳門幣 198 元作為租房唱卡拉 OK，飲品食物自備（見附卷 149/09 第 28、27、26、17、16、15、14 及 13 頁之筆錄）。
3. M：18 歲，學生，聲稱於門口繳付澳門幣 198 元作為租房唱卡拉 OK，並持有 D 物業管理有限公司發出之收據，編號 0003849，酒水小食自備，沒有服務員（見附卷 149/09 第 25 頁之筆錄）。
4. N：19 歲，學生，聲稱需繳付澳門幣 198 元作為租房唱卡拉 OK，沒有其他服務，只供應卡拉 OK（見附卷 149/09 第 24 頁之筆錄）。
5. Q：64 歲，聲稱由會員黃小姐訂房，會員編號 W001713，飲品食物自備，到現時還未付錢，房租為澳門幣 198 元，已多次光顧（見附卷 149/09 第 23 頁之筆錄）。
6. P及Q：分別為 48 歲及 46 歲，無業，聲稱需繳付澳門幣 198 元作為租房唱卡拉 OK，並持有 D 物業管理有限公司發出之收據，收據編號 0003848，該單據是在接待處交付費用及收取單據（見附卷 149/09 第 22 及 21 頁之筆錄）。
7. R：63 歲，聲稱需繳付澳門幣 198 元作為租房唱卡拉 OK，收據編號 0003843，且在現場辦理入會手續，並即時獲發給會員卡，編號 V002721（見附卷 149/09 第 20 頁之筆錄）。

8. S: 56 歲，工人，聲稱需向櫃位的接待員繳付澳門幣 198 元作為租房唱卡拉 OK，酒水小食自備，持有 D 物業管理有限公司 收據，編號 0003843（見附卷 149/09 第 19 頁之筆錄）。
9. T: 18 歲，學生，聲稱需繳付澳門幣 198 元作為租房唱卡拉 OK，並持有 D 物業管理有限公司 發出之收據，編號 0003849（見附卷 149/09 第 18 頁之筆錄）。
10. U: 16 歲，學生，聲稱需繳付澳門幣 450 元作為租房唱卡拉 OK（見附卷 149/09 第 12 頁之筆錄）。
11. 另發現有 3 名未滿 16 歲的人士，分別為 V（15 歲）、W（13 歲）及 X（15 歲），均為學生。

上述場所由聲請人所經營，並沒有任何有效之行政准照。

聲請人為一社團，於 2009 年 4 月依法成立。

根據其組織章程，成立之宗旨為探討研究音樂，促進音樂交流及推廣藝術文化活動。

上述之場所並沒有廚房、餐廳、酒吧或同類場所，亦不提供食物或飲品。

同日，治安警察局人員分別提起實況筆錄編號第 013/B/2009-Pº.225.48 及 014/B/2009-Pº.225.48（見卷宗第 43 頁及第 28 至 29 頁），有關內容在此視為完全轉錄。

於 2009 年 7 月 3 日，澳門警務廳人員到上述場所巡查，發現場所內有拾數名人士在內耍樂，其中兩名顧客 Y 及 Z 均聲稱為上述場所之會員，並且不需要交會費，但分別需繳付澳門幣 480 元及 198 元作為租用房間唱歌之用。

警員提起實況筆錄 163/2009/C3（見附卷 149/09 第 54 頁，有關內容在此視為完全轉錄）。

治安警察局將上述實況筆錄及資料送交旅遊局處理。

澳門消防局曾接獲就 XXX 商業中心 XXX 樓的消防設施之投訴，並透過公函編號

4168/DT/2009 向旅遊局提交監察報告編號 1072/DT/UVI/2009（見附卷 149/09 第 40 至 41 頁，有關內容在此視為完全轉錄）。

於 2009 年 7 月 22 日，旅遊局人員提起報告書編號 169/DI/2009（見附卷 149/09 第 60 至 61 頁，有關內容在此視為完全轉錄），建議對上述場所的經營者 **A 同盟會** 採取關閉場所和施加封印的保全措施。

旅遊局局長於 2009 年 7 月 29 日同意上述報告書之意見，作出以下批示：

「*同意，予以執行。Concordo. Proceda-se em conformidade.*」

聲請人於 2009 年 7 月 31 日接獲上述決定之通知（見附卷 149/09 第 63 頁，有關內容在此視為完全轉錄）。

於 2009 年 8 月 1 日，旅遊局人員到位於 XXX 商業中心的“**A 同盟高級會所**”，發現前往 XXX 樓的升降機按“X”字是沒有反應，需要用一張卡在升降機內的系統上擦一下再按“X”字才能到達 XXX 樓，而當時有一批人士聲稱到 XXX 樓的有關場所耍樂，負責招待的男子都予放行並協助他們擦卡（詳見附卷 149/09 第 137 頁，有關內容在此視為完全轉錄）。

聲請人在 XXX 商業中心 XXX 樓另設有會所。

*

未獲審理查明之事實：

- **A 同盟高級會所** 只招待“**A 同盟會**”之會員。
- XXX 商業中心 XXX 樓之場所免費提供給上述社團之會員唱歌和休息，而會員只需按時繳交會費。
- 被聲請當局所採取之保全措施嚴重損害聲請人之聲譽及其會員之結社權利。
- 其他與已證事實相反之事實。

*

本案為中止行政行為效力之保全程序，因此只審理是否符合給予中止效力之要件。就聲請人提出行為本身存有之瑕疵，不予審理。該等瑕疵，倘存在，應在有關的

司法上訴中審理，而非本案。

《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款規定如下：

『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，將對聲請人或其在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。』

且讓我們分析本案是否符合上述要件。

聲請人指若 XXX 中心 XXX 樓之場所關閉和封印，將嚴重損害其形象及聲譽，令人懷疑其是一非法團體。

此外，亦損害會員結社之權利，因不能在有關場所進行結社活動。

對此，我們並不認同。

根據已證之事實，可以毫無疑問地認定 XXX 商業中心 XXX 樓之場所並非單純之社團活動場所，而是一假借社團之名而經營之無牌卡拉 OK。雖然有關場所並不提供飲品和食物，但這並不否定其是卡拉 OK 場所之性質。

卡拉 OK 的核心業務是向客人提供唱歌設備和地點，並就此收取有關費用，有否提供食物和飲品並不重要。

此外，若聲請人真希望進行合法的結社活動，仍有 XXX 樓的場所可用，可見所謂損害結社權利之事實，根本不存在。

再者，根據消防局之監察報告，XXX 商業中心 XXX 樓之場所存有消防安全之隱憂，而警方亦在上述場所發現未滿 16 歲之未成年人在耍樂。

從上可見，若讓 XXX 中心 XXX 樓之場所繼續運作，將嚴重損害公共利益。

*

《民事訴訟法典》第 385 條第 1 及 2 款規定如下：

『一、當事人出於惡意進行訴訟者，須判處罰款。

二、因故意或嚴重過失而作出下列行為者，為惡意訴訟人：

- a) 提出無依據之主張或反對，而其不應不知該主張或反對並無依據；
- b) 歪曲對案件裁判屬重要之事實之真相，或隱瞞對案件裁判屬重要之事實；
- c) 嚴重不履行合作義務；
- d) 以明顯可受非議之方式採用訴訟程序或訴訟手段，以達致違法目的，或妨礙發現事實真相、阻礙法院工作，或無充分理由而拖延裁判之確定。』

在本案中，聲請人聲稱 XXX 商業中心 XXX 樓之場所只是向會員提供服務，其本身並沒有收取任何房租，場所的支出均是從會員所交的會費中支付。會員所支付的費用，並不是房租，而是清潔費，且不是聲請人收取，而是管理公司（詳見起訴狀第 31、35、36 及 37 條）。

而事實上，有關場所是任何人只要支付租房費用，均可入內唱歌，包括未滿 16 歲之未成年人。而所謂之會員，亦是可即場辦理入會及即時獲發給會員證，且不需繳付任何會費（證人 Aa 及 Bb 之證供）。

就所收取之費用方面，在內唱卡拉 OK 之人士均表示是房租。此外，由聲請人所提交之證人 Cc（D 物業管理有限公司 在有關大廈之保安員）亦清楚表明從沒有收取進入 XXX 商業中心 XXX 樓玩樂人士之任何金錢，亦沒有收到其所供職之管理公司的任何指示需向該等人士收取所謂之“管理費”。

聲請人清楚知悉其是在經營一無牌卡拉 OK，而有關場所應是依法被關閉，但卻利用訴訟程序，拖延有關決定之執行，從而可在暑假的黃金檔期內繼續經營，以獲取更大的不法利益。

從上可見，聲請人不但歪曲對案件裁判屬重要之事實之真相，更以明顯受譴責之方式，利用訴訟程序拖延有關保全措施之執行，以達致其可繼續經營無牌卡拉 OK 之違法目的，其行為構成惡意訴訟，應判處罰款。

*

綜合所述，判決如下：

1. 駁回聲請人中止旅遊局局長於2009年7月29日作出關閉場所及施加封印的保全措施效力之聲請。

2. 判處聲請人為惡意訴訟人，並罰款30UC。

訴訟費用由聲請人支付，司法費定為8UC。

作出適當之通知。」（見卷宗第96至第99頁的內容）。

聲請人不服，現向本中級法院提起平常上訴，並在上訴狀總結部份提出了下列上訴問題(見卷宗第 129 至第 134 頁的葡文原文內容)：

1. 被上訴的行政法院 2009 年 9 月 9 日的判決並不具備判案理由陳述，且尤其違反了澳門《行政訴訟法典》第 1 條所援引適用的澳門《民事訴訟法典》第 556 條第 2 款的規定；

2. 10 月 26 日第 47/98/M 號法令並不適用於聲請人的個案；

3. 旅遊局局長針對聲請人的「A 同盟高級會所」而作出的查封令明顯違反了 8 月 9 日第 2/99/M 號法律所賦予的結社自由權；

4. 該判決不應言之過早地對聲請人與旅遊局局長之間的行政訴訟爭執所涉及的實質問題表態；

5. 該判決亦沒有對聲請人的聲請是否符合《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款所定的三項要件作出明確表態；

6. 行政法院亦不應裁定聲請人為惡意訴訟人，而這裁定亦有違辯論原則。

基此，聲請人請求本中級法院廢止行政法院的判決，並進而批准有關中止行政行為效力的聲請。

就這上訴，被聲請的行政實體旅遊局局長並沒有行使答覆權。

上訴經上呈予本中級法院後，檢察院於 2009 年 11 月 6 日發表葡文意見書，認為雖然應廢止原審判決中涉及裁定聲請人為惡意訴訟人的部份，但有關中止行政行為效力的聲請則不應被批准。

本院經組成合議庭和對卷宗所有材料作出審議後，現須對上訴作出裁決。

二、 裁判依據說明

從法律層面來說，根據澳門《行政訴訟法典》第 22 條的一般性規定，司法上訴的提起並不自動中止被訴的行政行為的效力。這法律條文正好體現了行政機關即使在利害關係人就其某一行政決定提出司法爭執的情況下，仍可行使其預先執行相關行政決定的特權。而這在行政法學說中被稱為「預先執行權」的特權，其實亦是「推定行政行為合法」原則所使然。

事實上，如行政機關不享有預先執行其決定的特權，便不能在緊急的情況下，對社會作出必要的有效管治。

正是由於行政機關具有知法、依法施政和執法的義務，且及時有效的合法管理又屬公共利益的範疇(見《澳門特別行政區基本法》第 64 條第(一)、第(二)項和第 65 條，及澳門《行政程序法典》第 3 和第 4 條等規定)，所以行政法立法者在具體立法時，均會實質貫徹上述的「推定行政行為合法」原則，使行政當局在法院作出有關撤銷備受利害關係

人爭議的行政決定、甚或宣告有關行政決定屬無效或屬在法律上不存在的行為的最終司法裁決之前(見《行政訴訟法典》第 20 條有關司法上訴的目的之規定)，仍可立即執行有關行政決定，以免其對社會的日常必要管理工作因受利害關係人的倘有質疑而陷入癱瘓之境。

然而，倘提出或將欲提出司法上訴的利害關係人想排除行政機關在司法上訴待決期間或在此之前行使「預先執行權」的可能性，則須根據《行政訴訟法典》第 123 條的規定，以書面向法院提出中止行政行為效力的要求。

當然，法院在對有關中止行政行為效力的要求作出審議和決定時，基於前述「推定行政行為合法」的行政法原則，必須假設有關已被上訴或行將被上訴的行政行為屬合法行為。

在本案中，正是發生了利害關係人要求法院下令中止行政機關的查封令的效力的情況。

首先，就聲請人提出的第一個問題，本院認為原審法官並沒有在其判決書內不具體闡述判案的理由，也沒有違反《民事訴訟法典》第 556 條第 2 款的規定。而事實上，原審法官在判決書起始部份已明確指出，其是「根據本卷宗及附卷資料，以及比較分析證人之證供」後，對事實作出認定。再者，在法律層面方面，他實質主要是以聲請人的要求並不符合《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a) 和 b) 項要件為由，否決有關中止效力的申請。另由於這第 121 條第 1 款所定的三個要件全屬缺一不可的法定要件，原審法官在作出上述判斷後，已毋須就第 1 款 c) 項所指要件是否成立作明確表態。如此，聲請人的第五個問題亦不再具任何意義了。

至於聲請人的第二個和第三個問題，由於已涉及行政爭議的實體問題，本院並無義務亦不應在此訴訟階段對之作出審理，就正如聲請人在其第四個上訴問題中所實質指出的一樣。

而針對有關中止效力的聲請是否理據充份這核心問題，本院認為答案是否定的，理由如下：

根據《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款的規定，A 同盟會有關中止旅遊局局長 2009 年 7 月 29 日查封令的效力之聲請，須同時符合下列三個條件才可獲法院批准：

1. 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；
2. 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；
3. 卷宗內無強烈跡象顯示司法上訴屬違法。

本院經審議已於上文轉載的卷宗資料，認為是次中止效力的聲請實已不符合上指第二個法定要件。

一如檢察院在意見書內所指，旅遊局局長在作出今被聲請人質疑的有關查封位於澳門宋玉生廣場 XXX 商業中心 XXX 樓的「A 同盟高級會所」的命令時，正是尤其考慮到該場所「是在不具備獲認可的……防火安全方面的條件下營運」，如此，倘行政當局不可立即執行查封令，這命令所謀求的尤其在防火安全方面的公共利益，勢必受到嚴重侵害。

常言道，人命關天。如該場所在不具備獲認可的防火安全條件下仍可繼續運作，萬一不幸發生火警，其對人身安全所將造成的惡果必然堪虞；在相比之下，聲請人所聲稱的其旗下所有會員（包括年青會員）在該場所的結社聯誼自由權、其為該場所的運作而聘用的人員的工作崗位、其有關會員在場所內放置的物資，以及聲請人本身的名譽等等，便一概顯得微不足道。由此可見，無論如何，聲請人也絕不可受惠於《行政訴訟法典》第 121 條第 4 款的規定。

據此，司法機關依法不得批准聲請人 A 同盟會的中止行政行為效力的聲請。

最後，針對第六個上訴問題而言，本院亦認為原審法官實不應把聲請人視為惡意訴訟人。因為無論如何，聲請人當初向行政法院提出中止效力聲請時，是在行使其應有的訴訟權利，而其在聲請狀內所聲稱的事實，純屬其對個案的個人立場，原審法院基於上述「推定行政行為合法」原則，不應亦毋須在本緊急保全程序內，對涉案場所是否屬無牌經營的「卡拉 OK」這受聲請人爭議的「事實」作出認定，並以此為由認定聲請人歪曲了真相。

因此，本院得廢止原審判決中涉及惡意訴訟方面的決定。

三、 裁決

綜上所述，中級法院合議庭裁定 A 同盟會的上訴理由僅部份成立，因而祇廢止原審判決中涉及惡意訴訟的處罰決定，而有關中止效力的聲請的不批准決定則以上述理據予以維持。

上訴人除了須支付一審的訴訟費（當中包括捌個訴訟費用計算單位的司法費），還要負責與其上訴敗訴部份相應的二審訴訟費（當中包括柒個訴訟費用計算單位的司法費）。

澳門，2009 年 11 月 12 日。

陳廣勝
(裁判書製作人)

Vítor Manuel Carvalho Coelho (高偉文)
(出席評議會的駐本院檢察官)

João Augusto Gonçalves Gil de Oliveira (趙約翰)
(第一助審法官)

賴健雄
(第二助審法官)