

中國澳門特別行政區 中級法院合議庭裁判

卷宗編號：433/2023/A
(效力之中止卷宗)

日期：2023年6月21日

聲請人：A

被聲請實體：經濟財政司司長

一、概述

A，女性，持澳門非永久性居民身份證（下稱“聲請人”），向本院提起效力中止之保全程序，請求中止以下行政行為的效力：經濟財政司司長（下稱“被聲請實體”）於2023年2月6日作出的不批准聲請人臨時居留許可續期申請的決定。

聲請人主張其聲請符合《行政訴訟法典》第120條及第121條第1款規定的所有要件。

*

被聲請實體請求本院依法審理。

*

檢察院助理檢察長依法就聲請人的聲請發表以下意見：

“申請人A提出“效力中止”請求，其客體是「經濟財政司」司長閣下2023年2月6日在第0188/2012/01R號建議書上所作之批示，其全文如下（見卷宗11頁）：根據第3/2020號行政命令所授予之權限，同意本建議書的分析，並根據第3/2005號行政法規第18條第1款、第2款、第19條第2款及第23條補

充適用的第 16/2021 號法律第 23 條第 2 款 (2) 項、第 43 條第 2 款 (1) 項第 (1) 分項及第 3 款的規定，不批准申請人的續期申請。

*

遵照主流司法見解 (參見中級法院在第 785/2011/A 號、第 163/2012/A 號、第 413/2018/A 號和第 915/2020/A 號程序中之合議庭裁判)，我們認為：由於不可避免地導致申請人 A 法律狀況之間接變更，所以，系爭批示屬於具積極成分之消極行政行為，符合《行政程序法典》第 120 條 b 項的規定。

本案之系爭批示並非“紀律處分性質”的行政行為，這一點顯而易見且確鑿無疑；所以，本案不適用《行政訴訟法典》第 121 條第 3 款。肇端於此的效果之一在於“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” (參見終審法院在第 33/2009 號、第 58/2012 號和第 108/2014 號案件之合議庭裁判)。

按諸精闢的理論和判例，關於前提之“一般規則”是：第 121 條第 1 款訂立的三個前提是並存關係、而且彼此相互獨立、必須同時具備，所以，當未能滿足其中任何一個要件時，就無必要審理其他要件是否成立 (*Viriato Lima, Álvaro Dantas: Código de Processo Administrativo Contencioso Anotado, CFJJ 2015, pp.340 a 359; José Cândido de Pinho: Manual de Formação de Direito Processual Administrativo Contencioso, CFJJ 2013, pp.305 e ss.;* 終審法院在第 2/2009 號和第 2/2009 號程序中之裁判)。

再者，第 121 條第 1 款 a 項沒有設立“行政行為立即執行產生難以彌補損失”的推定，故此，上述“一般規則”也要求：聲請人有責任以具體及詳盡的方式提出和證明構成難以彌補的損失這一概念的事實，為此，僅使用空洞籠統的言語表述是不夠的。(參見終審法院在第 38/2018 號和第 136/2019 號案件之合議庭裁判)

遵循前引司法見解，我們可以坦然相信本案之申請人 A 承擔她具備《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項所確立之要件之舉證責任，因此，僅有必要分析她是否證實了系爭批示之立即執行將直接、即時和必然地令她蒙受難以彌補的損失。對此，明智的司法見解一再諄諄提醒，無需考量那些臆測的、或然的、假定的損失（參見，前『澳門高等法院』於 1999 年 7 月 15 日在第 1123 號程序中之裁判，以及中級法院在第 17/2011/A 號和第 265/2015/A 號案件之合議庭裁判）

在聲請書第 25 條，申請人 A 提出的難以彌補損失為：於 2023 年 2 月 6 日，被上訴實體作出“不批准申請人的續期申請”之批示，使聲請人喪失以重大投資權利人身份在澳門居留，喪失在澳門重大投資項目和工作，對聲請人的人生構成絕對性破壞，而該等損失，在現行法律制度下無法彌補。

針對她的論點，有必要指出司法見解的如下共識：在中止行政行為效力的程序中，不討論和審查被質疑行政行為的合法性以及它是否存在瑕疵，亦不討論和審查被質疑行政行為的事實前提是否真實準確，而須視被質疑行政行為為既定事實，以便審查中止具有某一內容的行為的效力是否符合行政訴訟法典第 121 條第 1 款規定的要件。（參見終審法院在第 37/2009 號和第 66/2010 號案件之合議庭裁判，前『澳門高等法院』於 1999 年 7 月 7 日在第 1132-A 號程序中之裁判）

適用於本案，我們可引申出的結論是：在本程序中，申請人 A 不得質疑“系爭批示”所立足的事實前提，法院也不得討論和審查這些事實前提，相反，須視它們為真實準確。無論如何，在本案中必須尊重 A 被定罪和判刑之“刑事既判案（*caso julgado penal*）”的權威性。

基於此，必須承認第 0188/2012/01R 號建議書第 12 點與第 13 點的真實性和準確性——這兩點之內容視為在此全文轉錄，從而她在聲請書第 25 條聲稱之“難以彌補損失”顯然是信口開河、純屬無稽。職是之故，系爭批示之立即執

行對她不產生任何難以彌補損失，而且，不言自明，中止其效力將嚴重損害公共利益——澳門特別行政區的公共秩序和治安。

綜上所述，謹此建議法官閣下：宣判申請人 A 提出的理由不成立，駁回其“效力中止”請求。”

*

本法院對此案有管轄權，且訴訟形式恰當。
雙方當事人享有當事人能力、訴訟能力、正當性及訴之利益。
不存在任何可妨礙審理本效力中止案的延訴抗辯或無效之情況。

*

二、理由說明

本院認定以下對審理本案屬重要的事實：

聲請人因在本澳作重大投資而在 2014 年 8 月 8 日獲發澳門非永久性居民身份證。

聲請人所營的事業為：中國名優產品紫砂壺設計、製作、銷售；中國文化產品傳播與推廣；名優產品展銷、國際貿易及零售。

2023 年 5 月 8 日，聲請人獲通知其臨時居留許可的續期申請不獲批准。

*

本案屬於一宗中止行政行為效力的保全程序，因此只需要審理有關請求是否符合給予中止效力的要件。

《行政訴訟法典》第 120 及第 121 條規定：

“第一百二十條

(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。”

在本案中，行政當局不批准聲請人的臨時居留許可續期申請，

屬於消極的行政行為。但因該行為對聲請人造成一定的影響及變化，故具有部分積極內容，從而符合《行政訴訟法典》第 120 條 b)項規定之要件。

接著，我們需審查《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款所規定的三項要件是否同時獲得滿足；如該規定的任一要件不成立，法院便不得批准中止該行政行為的效力。

首先，我們認為已具備《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 b 項及 c 項所規定的要件，即中止行政行為之效力不會嚴重侵害公共利益¹及卷宗內並無強烈跡象顯示聲請人擬/已提起的司法上訴屬違法。

至於是否具備《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項所規定的要件，即是執行有關行政行為會否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，聲請人在聲請書中表示，其作出了重大投資，倘若不中止有關批示的效力，將導致聲請人無法繼續留在澳門進行持續之重大投資項目，被迫中斷其作出有利於推動澳門文化創意及文化推廣的重大投資，認為有關情況將對其造成難以彌補的損失。

根據《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項的規定，法院批准中止行政行為之效力的其中一項要件，就是有理由相信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。

終審法院第 117/2014 號案的合議庭裁判中提到²：“一如本終審法院所認為的那樣，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，而如屬“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，

¹ 儘管尊敬的檢察院助理檢察長認為中止行為效力將嚴重侵害公共利益，但本院未見有何公共利益會遭受到嚴重侵害

² 另外，亦可見終審法院於2001年4月25日及2013年7月10日在第6/2001號案和第37/2013號案中所作的合議庭裁判

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”，則同樣應視為難以彌補的損失。”

本院認為，雖然立即執行有關行政行為將導致聲請人無法繼續以澳門非永久性居民身份留澳，但沒有任何跡象顯示聲請人必須立即結束所有投資項目。事實上，有關投資項目仍可以由其他負責人或員工繼續營運，就算有關投資項目真的要被迫結束，但尚有的損失屬於經濟損失，可透過金錢量化，因此並不構成難以彌補的損失。

基於以上所述，由於聲請人的情況不符合《行政訴訟法典》第121條第1款a項所規定的要件，因此本院不批准中止效力的請求。

*

三、決定

綜上所述，本院裁定不批准聲請人 A 提出的中止行政行為效力的請求。

聲請人需承擔 4 個計算單位的司法費。

登錄及作出通知。

澳門特別行政區，2023 年 6 月 21 日

唐曉峰
(裁判書製作人)

Rui Carlos dos Santos P. Ribeiro (李宏信)
(第一助審法官)

馮文莊
(第二助審法官)

鄧澳華
(主任檢察官)
(Fui presente)