

卷宗編號：208/2019/A
(效力之中止卷宗)

日期：2019 年 4 月 4 日

主題：中止行政行為之效力
難以彌補的損失

摘要

根據《商法典》第八十二條第二款的規定，“自然人商業企業主因經營企業而生之債務，須以構成企業之財產償付；如無該財產或該財產不足以償付，則以私人財產償付。”

面對行政當局的罰款決定，聲請人作為商業企業主，如欲中止有關行政行為的效力，僅主張其商業企業的資產不足以支付該筆罰款是不足夠的，因為還須交代其本人的資產及財政狀況，否則難以判斷有關行政行為是否對聲請人造成難以彌補的損失。

另外，即便存在第三者利益受損的情況，聲請人亦不能夠為第三者的利益辯護。

在未符合《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項規定的對聲請人造成難以彌補損失的情況下，法院不應批准聲請人所提出的中止行政行為效力之請求。

裁判書製作法官

唐曉峰

澳門特別行政區中級法院合議庭裁判

卷宗編號：208/2019/A
(效力之中止卷宗)

日期：2019 年 4 月 4 日

聲請人：A (“A1”之商業企業主)

被聲請實體：社會文化司司長

I. 概述

A, “A1”之商業企業主(以下簡稱“聲請人”)向本院提起效力中止之保全程序,要求中止以下行政行為的效力:社會文化司司長(以下簡稱“被聲請實體”)於 2018 年 12 月 14 日對聲請人科處澳門幣 7,613,500.00 元罰款的行政決定。

聲請人主張其聲請符合《行政訴訟法典》第一百二十條及第一百二十一條第一款規定的所有要件。

*

被聲請實體在答辯狀中表示聲請人提出的效力中止請求不具備《行政訴訟法典》第一百二十一條第一款 a 項所指的要件。

*

檢察院助理檢察長依法就聲請人的聲請發表寶貴意見,內容如下:

“O teor da petição e o da contestação mostram que o despacho suspendendo consiste em aplicar a multa no valor de MOP\$7.613,500.00 ao Requerente, com fundamento de ele não cumprir os deveres

decorrentes do Contrato de Prestação de Serviços de Gestão das Piscinas situadas nas Ilhas afectas ao Instituto do Desporto (體育局管轄離島區游泳池的管理服務合同).

Em harmonia com as jurisprudências consolidadas, afigura-se-nos patente e incontroverso que se trata in casu de um acto administrativo de conteúdo positivo, por provocar directa e necessariamente a diminuição do património ao Requerente.

À luz do disposto na alínea b) do art. 120º do CPAC, verifica-se a idoneidade do objecto, no sentido de ser susceptível de suspensão da eficácia o referido despacho. Resta-nos apurar se se preencherem os três requisitos previstos no n.º 1 do art. 121º do CPAC.

*

No actual ordenamento jurídico de Macau, formam-se doutrina e jurisprudência pacíficas e constantes que propagam que são, em princípio geral, cumulativos os requisitos previstos no n.º 1 do art. 121º do CPAC, a não verificação de qualquer um deles torna desnecessária a apreciação dos restantes por o deferimento exigir a verificação cumulativa de todos os requisitos e estes são independentes entre si. (Viriato Lima, Álvaro Dantas: Código de Processo Administrativo Contencioso Anotado, CFJJ 2015, pp. 340 a 359M; José Cândido de Pinho: Manual de Formação de Direito Processual Administrativo Contencioso, CFJJ 2013, pp. 289 e ss.)

O requisito da alí. a) do n.º 1 do art. 121.º do CPAC (a execução do acto cause previsivelmente prejuízo de difícil reparação para o requerente ou para os interesses que este defenda ou venha a defender no

recurso) tem sempre de se verificar para que a suspensão da eficácia do acto possa ser concedida, excepto quando o acto tenha a natureza de sanção disciplinar (cfr. arestos no TUI nos Processos n.º 33/2009, n.º 58/2012 e n.º 108/2014).

E, em princípio, cabe a requerente o ónus de demonstrar, mediante prova verosímil e susceptível de objectiva apreciação, o preenchimento do requisito consagrado na alínea a) do referido n.º1, por aí não se estabelecer a presunção do prejuízo de difícil reparação. (cfr. Acórdão do TUI no Processo n.º 2/2009, Acórdãos do TSI nos Processos n.º 799/2011 e n.º 266/2012/A)

Não fica tal ónus cumprido com a mera utilização de expressões vagas e genéricas irreduzíveis a factos a apreciar objectivamente. Terá de tornar credível a sua posição, através do encadeamento lógico e verosímil de razões convincentes e objectivos. (Acórdãos do ex-TSJM de 23/06/1999 no Processo n.º 1106, do TUI nos Processos n.º 33/2009 e n.º 16/2014, do TSI no Processo n.º 266/2012/A)

Bem, apenas relevam os prejuízos que resultam directa, imediata e necessariamente, segundo o princípio da causalidade adequada, do acto cuja inexecução se pretende obter, ficando afastados e excluídos os prejuízos conjecturais, eventuais e hipotéticos. (Acórdãos do ex-TSJM de 15/07/1999 no Processo n.º 1123, do TSI nos Processos n.º 17/2011/A e n.º 265/2015/A)

Voltando ao caso sub judice, em homenagem das jurisprudências e doutrinas supra citadas, inclinamos a entender que não se descortinam provas virtuosas que possa demonstrar convincentemente o prejuízo de

difícil reparação a resultar da imediata execução do acto suspendendo.

É verdade que a doutrina e jurisprudência vêm afirmando que a falência de empresário, o encerramento de empresa, a paralisação de uma actividade, o desemprego de empregados e a perda da clientela constituem exemplares prejuízos de difícil reparação para efeitos da suspensão de eficácia. (a título exemplificativo, vide. José Cândido de Pinho: obra cit., CFJJ 2013, pp. 295 e ss.)

Todavia, acontece que o Requerente não apresentou factos e provas concretas que possam cabalmente demonstrar que a imediata execução do acto suspendendo determinará inevitavelmente a falência e liquidação dele como empresário em nome individual, o encerramento da empresa A1 bem como o despedimento dos empregados. De outro lado, o Requerente poderá solicitar ao órgão competente que seja autorizado a pagar a multa em prestações, com fundamento na dificuldade financeira.

Nesta linha de ponderação, e atendendo aos argumentos aduzidos nos arts. 29.º a 31.º da contestação, inclinamos a entender que não se prova in casu o requisito prescrito na a) do n.º 1 do art. 121.º do CPAC. Assim e em esteira das sensatas doutrinas e jurisprudências supra aludidas, terá de cair em vão o pedido de suspensão de eficácia do Requerente.

Por todo o expendido acima, propendemos pela improcedência do pedido de suspensão de eficácia em apreço.”

*

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。
不存在其他可妨礙審理本效力中止案的延訴抗辯及無效之情況。

*

II. 理由說明

本院認定以下對審理本效力中止案屬重要的事實：

聲請人經營商業企業“A1”。

社會文化司司長於 2018 年 12 月 14 日作出批示，由於“A1”違反“體育局管轄離島區游泳池的管理服務公證合同”的合同義務，故決定向其科處罰款澳門幣柒佰陸拾壹萬叁仟伍佰圓正(MOP7,613,500.00)。

針對上述批示，聲請人已於 2019 年 2 月 22 日向中級法院提起司法上訴。

另一方面，社會文化司司長同時於 2018 年 12 月 14 日作出批示，指由於“A1”違反“體育局管轄澳門區游泳池的管理服務公證合同”的合同義務，故決定向其科處罰款澳門幣肆佰零玖萬捌仟圓正(MOP4,098,000.00)(見附件 1)。

於 2019 年 3 月 8 日，“A1”在銀行開設的編號 XXX 及 XXX 帳戶內共有澳門幣 716,414.32 元的存款(見附件 2 及附件 3)。

聲請人於 2002 年設立“A1”，現時企業業務為對公司之服務(機器及設備之租賃除外)，體育用品零售業，泳池管理，貿易，清潔服務，游泳設備管理，提供救生服務(見附件 4)。

截至 2018 年第四季度，聲請人共聘請了 57 名本地僱員及 48 名外地僱員(見附件 5)。

於 2018 年 3 月 29 日，澳門特別行政區體育基金與聲請人簽署

“體育局管轄離島區游泳池的管理服務”公證合同，為體育局管轄的氹仔中央公園泳池、竹灣泳池及黑沙公園泳池提供管理服務，服務期由 2018 年 1 月 1 日起至 2019 年 2 月 28 日止。

除此之外，聲請人亦是本澳所有公共游泳池、泳灘及水上設施管理服務或救生服務的獲判給者，並簽署了下述公證合同：

(1) 於 2017 年 12 月 28 日，澳門特別行政區體育基金與聲請人簽署了“體育局管轄氹仔區游泳池的救生員服務”公證合同，向體育局管轄的嘉模泳池及奧林匹克體育中心游泳館提供服務，服務期由 2017 年 10 月 16 日起至 2019 年 10 月 15 日止；

(2) 於 2017 年 12 月 28 日，澳門特別行政區體育基金與聲請人簽署了“體育局管轄澳門區游泳池的救生員服務”公證合同，向體育局管轄的鮑思高體育中心游泳池及巴波沙體育中心游泳池提供服務，服務期由 2017 年 10 月 16 日起至 2019 年 10 月 15 日止；

(3) 於 2018 年 3 月 29 日，澳門特別行政區體育基金與聲請人簽署了“南灣雅文湖畔水上單車設施的管理服務”公證合同，向體育局管轄的南灣雅文湖畔水上單車設施提供管理服務，服務期由 2018 年 1 月 1 日起至 2020 年 6 月 30 日止；

(4) 澳門特別行政區與聲請人簽署了“為海事及水務局提供黑沙及竹灣兩海灘管理及救生服務”公證合同，向海事及水務局管轄的黑沙及竹灣海灘提供管理及救生服務，服務期由 2017 年 5 月 1 日起至 2020 年 4 月 30 日止；

(5) 澳門特別行政區澳門大學與聲請人簽署了“為澳門大學游泳館提供游泳池保養及救生員服務”公證合同，向澳門大學游泳館提供游泳池保養及救生員服務，服務期由 2018 年 7 月 1 日起至 2020 年 6 月 30 日止。

聲請人每月向工作人員發放薪金（見附件 8）。

*

本案為中止行政行為效力的保全程序，因此只需審理請求是否符合給予中止效力的要件。

《行政訴訟法典》第一百二十條及第一百二十一條規定如下：

“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。”

在本個案中，聲請人擬中止以下行政行為之效力：社會文化司司長對聲請人科處澳門幣 7,613,500.00 元罰款的決定。

基本上，該行政行為對聲請人的法律狀況帶來實質影響及變化，具有積極內容，因此符合《行政訴訟法典》第一百二十條 a) 項規定之要件。

接著，我們將審查《行政訴訟法典》第一百二十一條第一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，本院不得准許中止該行政行為之效力。

首先，我們認為已具備《行政訴訟法典》第一百二十一條第一款 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以及卷宗內並無強烈跡象顯示司法上訴屬違法。

因此，關鍵在於審查是否具備第一百二十一條第一款 a 項所規定的要件 — 執行有關行政行為會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。

在聲請書內，聲請人表示倘若有關行政行為之效力不被中止，

¹ 被聲請實體沒有主張中止行為效力將嚴重侵害公共利益

以聲請人及“A1”現時的資產，根本無法支付澳門幣 7,613,500.00 元的罰款，屆時聲請人將被迫聲請破產，而“A1”亦將會面臨倒閉。

另外，聲請人還表示屆時將無法繼續履行所有游泳池及海灘的管理及救生服務合同，導致聲請人被解除合同，即使最終在司法上訴中獲勝，亦無法因此而恢復有關合同的獲判給人地位，以及相關游泳設施將停止向公眾開放，影響公共服務的提供，同時所有本地及外地員工將被譴散，屆時將導致一百多人失業，且無法確保聲請人之後能夠取回相同數量的外地僱員聘用許可。

基於以上理由，聲請人認為有關情況足以構成《行政訴訟法典》第一百二十一條第一款 a)項所指之難以彌補之損失。

根據《行政訴訟法典》第一百二十一條第一款 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 28/2015 號案的合議庭裁判中提到：“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，“決定終止工業、商業或自由職業活動的行為導致的損失”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”。

聲請人主張其本人及“A1”現時的資產不足以支付澳門幣 7,613,500.00 元的罰款，屆時將被迫宣告破產，而“A1”亦將面臨倒閉。按照聲請人所提供的資料，僅證實以“A1”名義開設的銀行賬戶截止 2019 年 3 月 8 日共有款項澳門幣 716,414.32 元，除此之外，聲請人並沒有交代其個人的財政狀況。

誠然，根據《商法典》第八十二條第二款的規定，“自然人商業

企業主因經營企業而生之債務，須以構成企業之財產償付；如無該財產或該財產不足以償付，則以私人財產償付。”

在本案中，聲請人辯稱商業企業“A1”的資產不足以支付巨額罰款，並表示該行將面臨破產倒閉。

事實上，除了“A1”本身的資產外，聲請人的個人財產也應當償付，因此聲請人必須同時主張及證明其個人資產也不足以償付有關罰款，但如上所言，聲請人沒有交代其本人的資產及財政狀況。

基於此，本院認為沒有足夠證據支持行政當局的有關處罰措施會對聲請人造成難以彌補的損失。

另外，對於聲請人表示因執行有關行政決定將有可能導致“A1”失去對所有游泳池及海灘的管理及救生服務合同，以及日後將無法取得相同數量的外地僱員聘用許可等情況，我們同樣認為不屬於難以彌補的損失，因為該等損失即使存在，可透過金錢量化。

至於聲請人指稱立即執行有關行政行為將有可能導致游泳設施停止向公眾開放，影響公共服務的提供，以及本地及外地員工將被譴散，導致員工失業等問題，我們認為由於有關情況並不屬於聲請人本身的問題，倘若有損失，須由第三人來主張，因此不應由聲請人透過個人的司法上訴中來維護，也不得替代他們來維護。

終審法院第 56/2011 號案的合議庭裁判提到：“申請人不能為第三者的利益辯護，因此該等第三者利益的損失不視為《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項要件中的損失。”

綜上所述，由於《行政訴訟法典》第一百二十一條第一款 a) 項所規定之要件未獲得滿足，本院不批准聲請人提出中止行政行為效力的請求。

*

III. 決定

綜上所述，本院不批准聲請人 A（“A1”之商業企業主）提出中止行政行為效力的請求。

聲請人須負擔 4 個計算單位的司法費。

登錄及作出通知。

澳門特別行政區，2019 年 4 月 4 日

唐曉峰

賴健雄

馮文莊

Fui presente

蘇崇德