

第 7/2016 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：甲

被上訴人：行政長官

會議日期：2016 年 3 月 4 日

法官：宋敏莉(裁判書制作法官)、岑浩輝和利馬

主題：— 中止行政行為效力

— 難以彌補的損失

摘 要

一、《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款數項中所規定的中止行政行為效力的要件必須同時成立，只要其中一項不成立便不能批准保全措施，除非出現第 2 款、第 3 款及第 4 款所規定的情況。

二、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，不能僅使用空洞籠統的言語予以表述。

裁判書制作法官

宋敏莉

澳門特別行政區終審法院裁判

一、概述

甲，身份資料詳載於卷宗，根據《行政訴訟法典》第 121 條及後續條文的規定向中級法院提起中止 2015 年 10 月 8 日的行政長官批示效力的程序，該批示命令其於接獲有關通知之日起計 30 日內騰空在地圖繪製暨地籍局發出的第 XXXXXXXXX 號地籍圖上以“A”、“B1”和“B2”標示的土地，拆除和遷離其上的僭建物，移走在該處存放的物件、物料及設備，並將土地歸還澳門特別行政區政府，但無權獲得任何賠償。

中級法院作出的合議庭裁判，不批准中止行為效力的請求。

甲對該合議庭裁判不服，向本終審法院提起上訴，並以下列結論結束其理由陳述：

1. 在對被上訴判決給予應有尊重之前提下，根據《行政訴訟法

典》第152條之規定，上訴人認為被上訴判決對構成裁判之法律依據，即《行政訴訟法典》第121條第1款a及b項之解釋及適用存有錯誤。

2. 基於被上訴判決錯誤地解釋《行政訴訟法典》第121條第1款a及b項有關中止行政行為效力之要件的規定，繼而以該錯誤解釋為依據駁回上訴人的中止被要求中止之行為聲請的決定，該判決因而存在違反法律的瑕疵。

3. 有關《行政訴訟法典》第121條第1款a項之要件，被上訴裁判認為被要求中止效力的行為對上訴人維護之利益造成的損失並非屬難以彌補，同時亦指出上訴人並無提供足夠證據證實停止營運劏車業務及流失客源可導致難以彌補之損失及暫時停止營運劏車業務會造成客人流失及難以彌補之損失，此外，亦指出上訴人並未提供上述業務的財政情況以證實流失客戶可為其帶來有意義性的損失。

4. 除給予應有的尊重外，上訴人並不認同被上訴裁判的上述見解。

5. 正如中止行政行為效力聲請書第22條至第24條所述，在未覓得土地繼續營運劏車業務時，清空及遷離涉案土地會導致上訴人因

無法繼續營運剷車業務而流失所有客源。

6. 事實上，剷車業務需要在廣闊及空曠的土地營運，該業務對營運地點的特殊要求導致上訴人無法在普通商業或工業大廈繼續營運該業務，為此，上訴人已積極尋找合適的土地進行業務搬遷，但租借土地並非如租賃工商業單位一樣簡單，加上澳門特別行政區缺少土地的情況，上訴人根本無法在被上訴行政行為給予的期間內尋找到適當的土地進行搬遷。

7. 若立即執行被要求中止的行政行為會導致上訴人立即停止營運上述業務，因而導致客源流失，即使日後上訴人覓得土地繼續營運上述業務，亦因缺乏客源而面臨業務倒閉的危機。

8. 正如尊敬的簡德道法官在落敗聲明第3頁中所述，“…學說和司法見解普遍認為，考慮到會流失客戶(選擇同一行業的其他服務提供者、其他商人或其他企業主等等)，結業或業務停滯都被接受為造成難以彌補的損失的因素。客戶流失不僅是在財務、會計和營業額上的損失；經常還會造成業務自身價值的下降以及營業場所所謂的‘關門’。離開的客戶很多時候不會回來；而是將興趣轉向同一行業的其他營業場所，並開始與該等場所的東主熟絡。這是無法用金錢來衡量的！”

9. 此外，在分析“余記劏車”的營運時間(至今已逾35年)及題述土地內放置的待處理車輛數量可知，上訴人在題述土地營運劏車業務具有穩定的客源及利潤。

10. 因此，停止營運業務所導致的客源流失足以為上訴人帶來無可彌補之損失。

11. 題述案件之情況符合《行政訴訟法典》第121條第1款a項之要件，執行被要求中止效力的行為將對上訴人在司法上訴中維護之利益造成難以彌補之損失。

12. 不得不提的是，在相關的司法上訴中，上訴人以被要求中止效力之行為在訂定搬遷期間時違反適度原則為由要求撤銷該行為。

13. 事實上，上訴人並未就題述土地的所有權提起爭議，上訴人不認同的是被要求中止效力之行為所訂定的搬遷期間，換句話說，若上訴人在司法上訴程序中需立刻執行被要求中止效力之行為，即上訴人需立刻清空及遷離題述土地，及後之司法上訴結果便無法達到上訴人延長搬遷期間之目的，因而使該司法上訴變得毫無意義。

14. 有關本案是否符合《行政訴訟法典》第121條第1款b項之要件，上訴人並不認同被上訴裁判的見解。

15. 上述條文第1款b項所指的公共利益是行政行為所謀求之公共利益。

16. 本案被要求中止效力之行為所謀求之公共利益是澳門特別行政區對題述土地所擁有之所有權的保護，而非對居民安全的保護。

17. 上訴人的父親與其在題述土地先後連續經營“余記剷車”達35年之久，期間從來沒有任何人士包括政府人員曾通知上訴人父親或上訴人不得在題述土地經營“余記剷車”又或不得佔用題述土地。

18. 事實上，中止被要求中止效力之行為並不會嚴重侵害澳門特別行政區對題述土地的所有權。

19. 上訴人並不反對澳門特別行政區對題述土地的所有權，上訴人提起中止行政行為效力之預防及保存程序的目的是為了能在適度的期間內遷離題述土地，以保障其自身利益。

20. 上訴人所經營的剷車業務起到保護環境及生態的作用，中止被要求中止效力之行為並不會對題述土地帶來嚴重影響。

21. 有關車輛堆積高度超過圍牆因而對道路使用者或行人造成

危險之問題，此法益並非被要求中止效力的行為所保障的公共利益。

22. 再者，上述危險並非不可消除，事實上，上訴人已將待處理之車輛的堆積高度降至低於圍牆高度的安全水平。

23. 因此，題述案件符合《行政訴訟法典》第121條第1款b項之要件，即中止被要求中止效力的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。

24. 綜上所述，基於被上訴判決錯誤地解釋《行政訴訟法典》第121條第1款a項及b項的規定，錯誤地認為上訴人之中止行政行為效力請求不符合該條文之要件，繼而駁回上訴人之中止行政行為效力請求，因此，該判決存在違反法律的瑕疵。

被上訴實體提交了答辯，並提出了以下結論：

1. 被上訴人並不認為如立即執行被要求中止效力的行為對上訴人維護之利益造成難以彌補的損失。因為，立即執行行為僅僅是暫時停止上訴人經營上述業務，上訴人日後在覓得土地或司法上訴勝訴後其仍可繼續經營，其並非必然面臨企業倒閉的危機。

2. 而且，即使停止營運業務所導致的客源流失亦非無可彌補之損失，因為該業務在市場上營運企業相對較少，如上訴人日後能繼續經營其客戶的流失相信會回復。

3. 況且，即使因執行一項行政行為而導致上訴人的損失遭受損失，如在司法上訴中成功獲得撤銷行為，其可以在判決中得到損害賠償。

4. 而事實上，即使停止營運業務所帶來上訴人的損失僅僅是因變賣或棄置上述物件及車輛的經濟損失，而有關的損失並非難以彌補。

5. 另外，上訴人並沒有提供具體損失數額，如相關的營業額、是否有利潤或虧損、多少員工、員工薪金、客戶多少、剷車儀器及設施等資料，故無法證實上訴人的損失數額，因而，並不存在如上訴人所述其損失嚴重且難以彌補的。

6. 另一方面，被上訴人認為商譽的損害是屬於財務損失，而該損失是屬於經濟損失，有關損失是可作出評估和可被量化的，如損害可以被經評估，那麼就不是難以彌補的損失(見前澳門高等法院1999年6月23日合議庭一案卷編號1106號)。況且，上訴人根本並未提供證明其經營的合法文件，故不能評估其商譽是否有損失。

7. 因此，即使繼續執行有關騰空土地的命令，對上訴人的損失並非難以彌補的，故上訴人並不符合《行政程序法典》(《行政訴訟法典》)第121條第1款a)項所規定要件。

8. 毫無疑問，根據《澳門特別行政區基本法》第7條的規定，特區政府是有責任管理特區政府土地，所以，如批准中止執行該行政行為，將令國家土地繼續被非法佔用，使特區政府無法對土地進行有效管理和監督。

9. 同時，澳門土地資源缺乏，而上述土地已被規劃為興建檢察院臨時辦公大樓及社會設施等用途(參閱第1號案卷第235至237頁)，由於興建具緊急性，如批准中止執行該行政行為，將會引致司法機關辦公大樓設施延遲興建，以及居民對社會設施及綠化的訴求渴望，這將造成公共利益嚴重損害。

10. 顯然，公共利益並非僅僅為著保護土地所有權之財產的法益，因為廢棄車輛堆積高度超過圍牆對道路使用者和行駛中的車輛均構成危險，而此法益是應該受到保護，不能漠視，故對居民安全的保護應屬於公共利益。

11. 雖然，上訴人聲稱已消除上述危險，並將堆積車輛高度降低於圍牆高度安全水平，但被上訴人認為按照上訴人提供的圖片顯示

仍然存在車輛堆積情況，而且，如中止效力被批准並不能保證上訴人日後仍然有可能將部分車輛堆疊高於圍牆。同時，假如中止效力被批准，在司法上訴期間，當上訴人繼續將車輛堆疊造成危險，由於不能執行行政長官命令，這對行駛中的車輛及居民生命的安全將構成更加危險，故此，如不儘快執行行政長官命令將損害公共利益。

12. 被上訴人認同從事的廢車回收業務屬環保行業，澳門特區政府應該為環保事業作出政策上支持和鼓勵，但這並不表示被上訴人支持非法佔用國家土地的行為。

13. 基於此，被上訴人並不認為中止行政行為之效力不會嚴重侵害行政當局所謀求之公共利益。由於上訴人提出的理據並不足夠，故其並不符合《行政訴訟法典》第121條第1款b項所規定的要件。

14. 綜上所述，基於上訴人並不符合《行政訴訟法典》第121條第1款a及b項有關中止行政行為效力的規定，故應維持駁回其申請中止行政行為之效力。

檢察院司法官發表意見，認為由於不具備《行政訴訟法典》第121條第1款a項規定的積極要件，因此應維持不批准的決定。

已作出檢閱。

現予以裁決。

二、事實

中級法院認定了以下對案件的裁判屬重要的事實：

— 在關於占用一幅位於[地址]的特區土地的調查報告(第XX/DC/2013/F 號卷宗)中，提交了第 XXXX/DURDEP/2015 號報告/建議書：

概述

1. 土地工務運輸局人員在行使7月7日第29/97/M號法令第8條第3款b)項所授予的監察權限時，發現題述土地已加建多個竹棚架及金屬頂篷組成之僭建物，及放置大量廢置車輛及貨櫃。但本局沒有發出有關工程的准照，同時佔用人並未持有第10/2013號法律《土地法》第76條至第81條所規定的臨時佔用准照，為此，本局人員編制實況筆錄(見附件一)，開立第XX/DC/2013/F號卷宗，以便了解是否涉及

非法佔用土地。

2. 本局曾於2014年1月22日透過第XXX/DURDEP/2014號公函(見附件二)，對利害關係人“余記剷車”展開書面聽證，而甲，其聲稱為“余記剷車”持牌人，於2014年2月5日向本局交來登記編號DMSXXXXX/2014(見附件三)之書面陳述。然而，按照第10/2013號法律《土地法》第219條的規定，本個案需重新進行有關聽證程序。

3. 另外，本局稽查人員於2014年4月29日到現場地點調查，記錄顯示(見附件四)題述地點利害關係人還應包括“成興沙場”。

4. 土地工務運輸局局長於2015年6月9日在第XXXX/DURDEP/2015號報告書內作出批示，委任本工作小組就本個案進行調查。(見附件五)

5. 稍後，本局根據《行政程序法典》第93條及第94條的規定，分別透過2015年7月17日第XXXX/DURDEP/2015、XXXX/DURDEP/2015及XXXX/DURDEP/2015號公函通知利害關係人甲、“余記剷車”及“成興沙場”進行聽證(見附件六)，以便其可在被通知日起計十日內對構成有關程序之標的之問題以書面方式表明意見。同時，本局還根據同一法典第72條第2款規定，於2015年7

月22日在中文報章及葡文報章上刊登告示作公示通知(見附件七)，對不知名佔用人進行聽證，以便其在告示刊登日起計十日內對構成有關程序之標的之問題以書面方式表明意見。

6. 在上述期限內，利害關係人甲及“余記剷車”於2015年7月27日向本局交來登記編號DMSXXXXX/2015(見附件八)之書面陳述，摘要如下：

6.1 利害關係人表示本局於2014年已向其提起行政程序，而利害關係人亦於2014年2月5日提交了書面陳述(亦即登記編號DMSXXXXX/2014文件)，但至今尚未收到結果。利害關係人認為根據《行政程序法典》第3條、第5條及第8條規定，一個程序未完成之時不應重新提起另一新程序，否則將違反合法性、平等、適度和善意等原則。

6.2 為此，利害關係人要求本局撤銷是次非法佔用土地程序，及繼續進行2014年之程序。

6.3 利害關係人聲稱其父親乙自1980年已開始在題述土地經營“余記剷車”，而利害關係人於1996年繼受父業，自2003年起接手經營，在三十多年來沒有任何人士包括政府人員通知其不得經營或

不得佔用土地。

6.4 因此，利害關係人認為本局應撤銷是次非法佔用土地程序，以及讓利害關係人在題述土地上繼續經營。

6.5 另外，利害關係人表示題述土地上的報廢車輛多達五百輛，騰空需時不少於半年至一年時間，且未能從本澳地產中介得到幫助，承租足夠土地經營廢車回收業務或擺放五百多輛報廢車輛的空間。

6.6 基於此，利害關係人請求批准其繼續佔用題述土地，或臨時批出另一土地予其經營，又或寬限不少於半年至一年時間，讓關係人找到合適土地搬遷。

7. 在上述期限內，利害關係人丙，其聲稱為“成興建材貿易行”的持有人，於2015年7月27日交來登記編號DMSXXXXX/2015(見附件九)之書面陳述，摘要如下：

7.1 利害關係人表示自1996年開始已在題述土地經營“成興建材貿易行”，近二十年間沒有任何人士包括政府人員通知其不得經營或不得佔用土地。

7.2 利害關係人認為根據7月5日第6/80/M號法律《土地法》序言第3款提及應審慎維護本法律前已產生或開始的狀況，故要求撤銷本非法佔用程序。

7.3 利害關係人表示其根本無能力去履行有關決定，因為現時澳門市面並沒有合法的空間土地出租予利害關係人繼續經營，故請求本局向其告知臨時佔用准照的申請程序。

7.4 利害關係人還認為，倘若未能撤銷本程序，則要求延長騰空土地的期間至最少半年以上，以便有足夠時間尋找另一合適土地繼續經營及處理搬遷。

8. 經參閱卷宗內所載文件後，本調查小組分析如下：

事實事宜

9. 根據本局技術輔助處(DATSEA)於2013年10月18日發出第XXX/DATSEA/2013號內部通訊，證實標題地點涉及土地委員會第XXC/1998號案卷，並提供了刊登於1998年X月X日第XX期《政府公報》第二組的第XX/SATOP/98號批示副本。(見附件十)

10. 土地管理廳透過2013年10月23日第XXX/XXXX.XX/2013號

內部通訊，提供了刊登於1998年X月X日第XX期《澳門政府公報》第二組的第XX/SATOP/98號批示副本，按批示內容顯示在[公司(1)]同意下，本地區接受[公司(2)]交還一幅無設定負擔或任何負擔方式、鄰近外港新填海區、舊稱為“XXX”的土地，面積20248平方米，在地圖繪製暨地籍司於1995年12月4日發出的第XXXX/89號地籍圖中以“A”、“A1”及“A2”字母標示(見附件十一)。而上述土地部分與本個案土地重疊。

11. 根據物業登記局2014年1月2日發出的證明書，本個案所指土地，位於地圖繪製暨地籍局於2013年12月18日發出地籍圖編號XXXXXXXX(檔案編號XXXX/1989)中以字母“A”、“B1”及“B2”標示之土地法律狀況如下(見附件十二)：

11.1 當中位於上述地籍圖中以字母“A”標示之土地，標示於物業登記局B18冊第XXX背頁第XXXX號並以澳門特別行政區名義作出F41K冊第XXX頁第XXXXX號及XXXXXXG號登錄。

11.2 當中位於上述地籍圖中以字母“B1”及“B2”標示之土地並沒有以私人(自然人或法人)名義就所有權或其他物權作出登記，尤其是以長期租借或租賃制度批給土地的登記。因此，根據《澳門特別行政區基本法》第7條的規定，上述土地視為國家所有。

12. 根據房屋局於2013年11月8日發出第XXXXXXXXXX/DFHP號公函，題述土地所涉及在房屋局登記之木屋已清拆。(見附件十三)

法律事宜

13. 按照《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》第7條規定：『澳門特別行政區境內的土地和自然資源，除在澳門特別行政區成立前已依法確認的私有土地外，屬於國家所有，由澳門特別行政區政府負責管理、使用、開發、出租或批給個人、法人使用或開發，其收入全部歸澳門特別行政區政府支配。』

14. 根據物業登記局發出的證明書，標題土地，位於地圖繪製暨地籍局於2013年12月18日發出地籍圖編號XXXXXXXX(檔案編號XXXX/1989)中以字母“A”、“B1”及“B2”標示之土地法律狀況如下：

14.1 當中位於上述地籍圖中以字母“A”標示之土地，標示於物業登記局B18冊第XXX背頁第XXXX號並以澳門特別行政區名義作出F41K冊第XXX頁第XXXXX號及XXXXXG號登錄。

14.2 當中位於上述地籍圖中以字母“B1”及“B2”標示之土地並沒有以私人(自然人或法人)名義就所有權或其他物權作出登

記，尤其是以長期租借或租賃制度批給土地的登記。因此，根據《澳門特別行政區基本法》第7條的規定，上述土地視為國家所有。

15. 佔用人並沒持有第10/2013號法律《土地法》第76條至第81條規定的臨時佔用准照，亦沒有相關的批給合同以證明獲准佔用政府土地，因此其須騰空上述土地，並將土地交還澳門特別行政區政府。根據《基本法》第7條的規定，由澳門特別行政區政府負責管理、使用及開發土地和自然資源，而根據《土地法》第208條第1款的規定，行政長官具職權發出有關的騰空命令，並訂定騰空土地的期間。

就利害關係人甲及“余記剷車”的書面意見分析：

16. 利害關係人指本局先前已向其展開聽證程序，而現時又向其作出另一新程序，所以認為本局違反《行政程序法典》有關的合法性、平等、適度和善意等原則。就該質疑，我們認為本局並不存在違法或不適當，因為，由於7月5日第6/80/M號法令已被第10/2013號法律《土地法》第222條所廢止，而按照第10/2013號法律第219條的規定，對已展開騰空土地程序並不適用，換言之，就本個案先前已展開的聽證程序需重新進行。另外，就本個案而言，即使對利害關係人重新展開聽證程序亦不會損害其權利，以及對其有任何不公平對待。

事實上，佔用人並無持有《土地法》所規定之批給合同或臨時佔用准照，以證明其獲准佔用國家土地；即使佔用人聲稱其佔用標題土地已三十多年，但並不表示其具有合法權益可繼續佔用標題土地，基於此，我們認為佔用人在書面答辯中所陳述的事實及理由，均未有足夠及充分的證據可證明其可取得標題土地的任何權利，包括完全所有權及與土地有關的財產。因此，佔用人所主張事實並不成立。所以，佔用人應騰空標題土地，並將土地交還澳門特別行政區政府。

就利害關係人丙及“成興建材貿易行(亦即成興沙場)”的書面意見分析：

17. 利害關係人指根據7月5日第6/80/M號法律《土地法》序言第3款提及應審慎維護本法律前已產生或開始的狀況，故要求撤銷本非法佔用程序。我們認為利害關係人的主張事實並不成立，因為，佔用人並無持有《土地法》所規定之批給合同或臨時佔用准照，以證明其獲准佔用國家土地；即使佔用人聲稱其佔用標題土地已二十多年，但並不表示其真有合法權益可繼續佔用標題土地，基於此，我們認為佔用人在書面答辯中所陳述的事實及理由，均未有足夠及充分的證據可證明其可取得標題土地的任何權利，包括完全所有權及

與土地有關的財產。所以，佔用人應騰空標題土地，並將土地交還澳門特別行政區政府。

18. 綜上所述，提出結論如下：

18.1 根據物業登記局發出的證明書，標題土地，位於地圖繪製暨地籍局於2013年12月18日發出地籍圖編號XXXXXXXX(檔案編號XXXX/1989)中以字母“A”、“B1”及“B2”標示之土地法律狀況如下：

18.1.1 當中位於上述地籍圖中以字母“A”標示之土地，標示於物業登記局B18冊第XXX背頁第XXXX號並以澳門特別行政區名義作出F41K冊第XXX頁第XXXXX號及XXXXXXG號登錄。

18.1.2 當中位於上述地籍圖中以字母“B1”及“B2”標示之土地並沒有以私人(自然人或法人)名義就所有權或其他物權作出登記，尤其是以長期租借或租賃制度批給土地的登記。因此，根據《澳門特別行政區基本法》第7條的規定，上述土地視為國家所有。

18.2 佔用人並無持有《土地法》所規定之批給合同或臨時佔用准照，以證明其獲准佔用政府土地，因此其須騰空題述土地，並將土地交還澳門特別行政區政府；

18.3 根據《澳門特別行政區基本法》第7條的規定，由澳門特別行政區政府負責管理、使用及開發土地和自然資源，而根據《土地法》第208條第1款的規定，行政長官具職權發出有關的騰空命令，並訂定騰空土地的期間。

19. 建議：

19.1 不接納佔用人/利害關係人甲、“余記剷車”、丙及“成興建材貿易行(亦即成興沙場)”在聽證程序中所主張之意見；

19.2 行政長官按照第10/2013號法律《土地法》第208條第1款的規定，發出騰空非法佔用土地的命令；

19.3 命令佔用人/利害關係人須在告示刊登日起計三十日內，騰空上述地塊，移走其上存有的所有物件、物料及設備，並將土地歸還澳門特別行政區政府，而無權取得任何賠償；

19.4 為產生上述行政行為的效力，按照《行政程序法典》第72條第1款規定，應先以直接通知方式通知佔用人甲、“余記剷車”、丙及“成興建材貿易行(亦即成興沙場)”；

19.5 考慮到可能尚有其他不知名非法佔用人，並視乎上項所指

直接通知成功與否，按如下方式處理：

19.5.1 倘未能直接通知上項所指已知名的佔用人，則按照《行政程序法典》第72條第2款之規定，以公示方式通知已知名的佔用人和其他倘有的不知名佔用人，並同時張貼相關告示於現場；

19.5.2 倘能直接通知，則按《行政程序法典》第72條第2款之規定，公示通知其他倘有的不知名佔用人，並同時張貼相關告示於現場；

19.6 根據《土地法》第208條第1款及《行政程序法典》第139條的規定同時通知佔用人/利害關係人，倘在告示所指期限屆滿後而尚未騰空，則祈請行政長官批准下列行政程序：

19.6.1 由土地工務運輸局聯同其他政府部門在治安警員協助下執行土地騰空工作，倘若有需要時，可透過第三者(聘請承判商)提供人力資源及搬運機械等設備，落實騰空及清拆土地上所有的物料、機械及倘有的僭建物等工作；

19.6.2 治安警察局須派治安警員協助執行清場工作，其中須將現場不願離開及妨礙行政當局工作的人士遷離，尤其為現場所有工作人員提供人身保護，派駐警員駐守至土地被完全騰空為止，其具

體分工須按照土地工務運輸局所制訂的遷拆計劃進行；

19.6.3 按照《土地法》第211條的規定，由違反該命令的人承擔騰空費用及倘有的保存身份證明文件及動產的費用，並須在土地工務運輸局指定的期限及地點繳交有關費用。如不在所定期間內繳交有關費用，則按稅務执行程序規定，以土地工務運輸局發出的有關已作出費用的證明作為執行憑證，進行強制徵收；

19.6.4 佔用人/利害關係人除了須繳付上點所指騰空費用外，尚不妨礙按照《土地法》第196條所訂定按被佔用的土地面積科處罰款；

19.6.5 根據《土地法》第193條規定，非法佔用屬公產或私產的土地，且不服從行政長官依法發出的騰空土地的命令者，將以《刑法典》第312條第1款規定的違令罪處罰；

19.6.6 有關於騰空的土地上的物品，按照《土地法》第210條的規定處理。

19.7 在完成騰空題述土地的程序，以及在該土地周邊設置圍網和標示牌後，本局將該土地交予相關部門管理及跟進。

呈請上級考慮

工作小組：

法律廳高級技術員－丁

監察處高級技術員－戊。

- 2015 年 10 月 8 日，行政長官作出“同意”的批示。
- 申請人提出自 1980 年起，在上述土地上便開有一家劏車行，最初是由申請人的父親經營，目前則由申請人經營。
- 該土地由第 XXXXXXXXX 號地籍圖上 A、B1 和 B2 三幅土地組成(第 XXXX/1989 號卷宗)：其中第一幅土地登記在澳門特別行政區名下，第二和第三幅則沒有以任何私人的名義進行登記。
- 有關土地上的很多車輛都堆疊在一起，其中一些甚至已經超過了將該土地與公共道路分隔開來的圍牆的高度。
- 該土地的旁邊是外港變電站。

三、法律

上訴人所提出的問題涉及《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項及 b 項規定的中止效力的要件是否成立。

《行政訴訟法典》第 121 條規定了提出中止效力申請的正當性及要件：

“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，無需具備第一款 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。”

眾所周知，第 121 條第 1 款數項中所規定的中止行政行為效力的幾項要件必須同時成立，只要其中一項不成立便不能批准保全措施，除非出現第 2 款、第 3 款及第 4 款所規定的情況。

顯然，本案不屬於第 121 條第 2 款、第 3 款及第 4 款所規定的任何一種情況，因此，必須滿足第 1 款中所規定的所有要件。

被上訴的合議庭裁判認為第 121 條第 1 款 c 項規定的消極要件成立，但是未能滿足 a 項和 b 項所指的要件，因此決定不批准中止效力的請求。

上訴人則持相反觀點。

我們首先來看是否滿足上述條文 a 項所指的要件，即執行行政行為是否會造成難以彌補的損失。

經分析本案的情況，我們認為被上訴的合議庭裁判並無不妥。

首先來看《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項所要求的難以彌補的損失指的是甚麼。

一如本終審法院所認為的那樣，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，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”¹。

“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。”²

“彌補損失的困難應該通過對可能的損害作預測性判斷來衡量，同時考慮行政機關在(執行)可能出現的撤銷性判決時所負有的恢復(假設性)狀況的義務。”³

此外，司法見解向來認為提出和證明構成難以彌補的損失這一概念的事實的責任必須由聲請人承擔，為此，其必須以符合邏輯而且真實可信的方式具體而又詳細地列出令人信服的客觀理由，而不能僅提出存在損失，單純使用空洞籠統、導致無法客觀評價事實的言語表述不能被視為履行了該責任。

回到本具體個案。為了說明因執行行政決定而產生的難以彌補

¹ 見終審法院於 2001 年 4 月 25 日及 2013 年 7 月 10 日分別在第 6/2001 號案及第 37/2013 號案中所作的合議庭裁判。

² 見終審法院於 2009 年 11 月 4 日在第 33/2009 號案中所作的合議庭裁判。

³ José Carlos Vieira de Andrade 著：《A Justiça Administrativa (Lições)》，第三版，科英布拉，Almedina 出版社，2000 年，第 176 頁。

的損失，上訴人提出，在找到一幅可以從事割車業務的土地之前，執行行政行為將令其一直以來所從事的業務戛然停滯，以及因無法繼續從事該業務而致客戶流失；即便將來可以找到繼續從事上述業務的土地，也會面臨因客戶流失而結業的風險。

首先要留意的是，上訴人沒有提出任何能夠說明因立即執行行為而導致的或有損失難以彌補的證據，甚至沒有指出相關損失的大概數額。

誠然，客戶是營商的一項重要因素，難以言明其價值，但不能否認的是它的價值最終還是會反映在通過商業經營而獲得的利潤上，因此從某種程度上講是可以量化的。

即便是考慮到客戶的因素，我們還是認為，通過上訴人從事相關業務所賺取的月平均利潤，要確定因執行行為而導致之損失的數額及對其作出賠償並非像上訴人所說的那樣困難。

另外還注意到，連上訴人本人也沒有排除找到另一幅土地繼續開展業務的可能性，儘管這並不容易。

也就是說，即便業務停頓，也既非長期亦非確定性的，而是暫時的。

概括而言，我們不認為上訴人具體及詳盡地提出及證明了滿足難以彌補之損失這一概念的事實。

因此，上訴人沒有履行其必須履行的具體指明可能之損失的責任。

儘管我們承認執行行政行為必然對上訴人的職業生活帶來變化及不便，但重要的是要考慮卷宗內所載的供評估之用的資料，就可能的被定性為難以彌補的損失作出預測性判斷。

更何況我們也不認為給上訴人造成的損失是難以彌補的，因為上訴人所遭受的損失顯然可以通過合法手段(判決的執行或賠償之訴)得到賠償，而可以肯定的是，只有那些不能通過上述訴訟方式予以滿足的損失才應被認為是難以彌補的損失。

上訴人所遭受的損失總是可以評估及確定具體數額的，要對這些損失進行彌補並不十分困難。

總而言之，被上訴的合議庭裁判認為《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項所規定的要件不成立是無可厚非的，因此應裁定上訴理由不成立。

這樣，也就沒有必要審查是否滿足《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 b 項所規定的要件了，因為要批准中止行政行為的效力，所有要件必須同時具備。

四、決定

綜上所述，合議庭裁定上訴敗訴。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費訂為 8 個計算單位。

澳門，2016 年 3 月 4 日

法官：宋敏莉（裁判書制作法官）—岑浩輝—利馬

出席評議會的檢察院司法官：蘇崇德