

卷宗編號：525/2016
(司法裁判上訴卷宗)

日期：2016 年 9 月 22 日

主題：中止行政行為之效力

摘要

在未符合《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項所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：525/2016

（司法裁判上訴卷宗）

日期：2016 年 9 月 22 日

司法裁判上訴人：A（聲請人）

被上訴人：房屋局局長（被聲請實體）

I. 概述

A（以下簡稱上訴人），向行政法院針對房屋局局長（以下簡稱被上訴人）提起效力中止之保存程序，要求該院中止以下行政行為的效力：被上訴人作出解除與上訴人簽訂之經濟房屋單位的預約買賣合同，並命令其自收到通知之日起計 75 日內交還上述單位。

行政法院隨後作出裁判，裁定上訴人的情況並不符合《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a) 項的要件，從而駁回上訴人提出的請求。

上訴人不服有關判決，向本中級法院提起司法裁判上訴，並在上訴的陳述中提出以下結論：

“1. 上訴人數年來一直就上述單位累計償還的貸款連利息原本是可產生可能額外的經濟收益的，最簡單的例子就是將上述累計之貸款連利息放入銀行也有利息可以收取，故就這部份原本可能取得之增益，本身就是難以評估及舉證，且難以循有效之途徑索取賠償的損失，然而，按正常的一般生活經驗已可知，此部份之損害明顯是存在的。

2. 上訴人為了購買上述單位，計上已支付的首期及貸款連利息已逾澳門幣伍拾伍萬圓正 (MOP550,000)。因此資本而可以產生可能之收益，雖並非無法評估，但仍是難以評估。

3. 因執行上述決定而必須於 2016 年 7 月 23 日前搬離上述單位之上訴人及其家團成員極有可能需要於 2016 年 7 月 23 日後同時承擔支付另租他處之月租金及上述單位之月供款，且此額

外的經濟負擔是不知期限的，這應是顯而易見的客觀事實。

4. 已支付的金錢是可以計算及彌補的，但前提是得有金錢可以支付，缺乏足夠經濟能力的上訴人及其家團成員因被執行上述決定以致根本承擔不起同時支付月租金及月供款，該等支付將使彼等即時由安穩的生活陷入經濟困厄境況，這損失是難以評估及難以彌補的。

5. 倘執行上述決定，在被上訴實體沒有訂定返還價金的期間或期限的情況下，上訴人極有可能須同時承擔支付另租他處之月租金及上述單位之月供款，從而使上訴人及其家團成員即時陷入困厄境況，正是結合上訴仍居於上述單位之家團成員狀況及其家團收入作為事實依據的，而因執行上述決定致上訴人產生可能的損害及困厄明顯並非不可預見。

6. 上訴人及其丈夫 B 早已退休無業(參見《聲請書》之文件十七)，C 剛為人父不久，其兼職工作不穩定且收入微薄，養家糊口尚且不足，其妻子 D 無業，二人尚需養育一個快 7 個月大的兒子 E(參見《聲請書》之文件十六)，彼等因被執行上述決定而需面對困境所產生的不安、彷徨及困難，不管是經濟上的還是精神上的，損害明顯並非不可預見，此等損失正是難以評估及難以彌補的。

7. F，其妻子 G 同樣無業，尚需養育一子一女，但其月收入人民幣 12,000(參見《聲請書》之文件十八)僅足以維持其家庭生計。

8. 已遷出上述單位之 H 月收入澳門幣 15,000(參見《聲請書》之文件十九)，亦育有兩名女兒，其收入亦僅及澳門總體就業人口月工作收入中位數，與其丈夫 I 仍需為其位於青洲的家庭居所償還按揭貸款。

9. 從上述資料可知，家團月總收入不足澳門幣 30,000 元，卻要維持 12 人的生計及支付上述單位之月供款，且 12 人中可工作人數為 5 人，但有穩定工作收入的僅得 2 人，若撇除已遷出上述單位之 H，即家團成員中，只有 F 有穩定的工作收入及 C 不穩定的兼職收入，按正常一般人的生活經驗已可得以判斷，上訴人及其家團成員之經濟狀況並不樂觀，倘再同時負擔另租他處之月租金，無疑是雪上加霜。

10. 按上訴人及其家團成員之年齡、家團收入及成員狀況之變更，上訴人縱於司法上訴中得以撤銷上述決定，但因未中止上述決定之效力而使決定得以執行，則極有可能使上訴人及其

家團成員於日後可能出現的撤銷性判決時或可重新購買經濟房屋時未能達到相關按揭貸款之要求，致不可能再購得經濟房屋。

11. 而且，隨著經濟發展及物價通漲，也不見得上訴人必然可以以相同條件購買相同價金及大小間格位置一致的經濟房屋。若如此，則意味著不大可能通過有效的途徑在可能出現撤銷性判決後恢復上訴人及其家團成員原來之狀況，此亦應屬難以評估及難以彌補的損失。

12. 即使上述單位對上訴人及其家團成員不屬於不可替代，但執行上述決定致彼等必須遷離稱意及已習慣生活起居之家庭居所，則按正常一般人的生活經驗，亦應可知道肯定不愜意的事情。且明顯地，以上訴人及其家團成員之經濟狀況，可以預計彼等之生活質素及穩定性將會更形惡劣，因為上述單位本是上訴人期望可以取得所有權的家庭居所，有異於另租他處生活之不安定感，其中落差之體會，亦屬難以評估及難以彌補的損失。

13. 上訴人認為基於上述理由及結合上述案卷之所有資料後不難得出結論，因執行上訴決定致上訴人及其家團成員從“尚算安寧穩定的生活”轉變成“使司法上訴人及其家團成員立刻陷入經濟及居住之困厄境況”之不安穩生活狀態，上訴人等待針對上述決定之司法上訴有確定判決期間當中之情緒不安、生活彷徨及經濟困難，並非不可預見，且屬難以評估及彌補的損失。

14. 上述案卷之程序目的，並非為了證實上訴人及其家團成員受到實質損害產生的損失而請求賠償，而是為了建立在真實及合邏輯的事實基礎上對因執行上述決定可能導致上訴人及其家庭成員出現難以彌補的損失作出預測性判斷，以判斷彼等情況是否符合中止上述決定效力之法定要件。

15. 倘尊敬的法官閣下認同上訴人之情況符合澳門《行政訴訟法典》第 121 條第一款 a) 項之要件，上訴人維持於《聲請書》中對符合該等要件所持之事實及理由。”

上訴人最後請求本院裁定司法裁判上訴理由成立，以便中止澳門房屋局局長於 2016 年 5 月 4 日作出之解除預約買賣合同之批示之效力，以及要求上訴人自獲通知之日起計 75 日內須返還上述單位之批示之效力，直至針對上述決定之司法上訴有確定判決為止。

*

被上訴人在收到上訴的陳述後作出答覆，並提出以下結論：

“1. 被上訴的決定立論精確，理由清晰，且就具體個案正確用法律，並沒有上訴人在其陳述中所指出的違反或錯誤適用《行政訴訟法典》第 121 條第一款 a)項的瑕疵，應維持原審法院的決定。

2. 上訴人就本案涉及的經濟房屋單位已支付數年的貸款連利息，以至可能喪失原本可以用這部分財產產生的額外經濟增益，其實與被訴行政行為的執行毫無關係。

3. 此外，上訴人僅憑個人主觀臆測，指房屋局不會在上訴人返還單位後立即退還購買單位的價金及向其債權銀行清償貸款，以致上訴人有可能無限期地繼續向銀行供款，但事實上被訴行政行為已詳細說明執行退款的方式，故上訴人這樣的假設顯然欠缺客觀事實支持，這項所謂損失明顯不能被認定。

4. 退一步說，即使該等損失確實存在，一貫的司法見解均認為屬金錢性質的損失並非不可彌補，如上訴人提起的司法上訴理由成立而撤銷被訴行政行為，上訴人可以在判決執行中得到損害賠償，甚至可提起賠償之訴以追討損失，且即使損失的金額在計算上有些複雜，亦不意味著損失難以彌補。

5. 上訴人亦沒有對其等缺乏足夠經濟能力以致無法承擔另住他處的租金的事實作具體陳述及提出證據，況且上訴人在司法上訴待決期間亦可尋求其他社會服務或福利機構援助，解決倘有的即時住屋問題，故執行被訴行政行為並不引致任何難以彌補的損失。

6. 而上訴人指其將未能達到相關按揭貸款之要求不可能再購買經濟房屋亦只屬上訴人的個人推斷，且僅與其個人及家團成員的財務狀況及金融機構的貸款政策有關，並非被訴行政行為所引致的損失。

7. 「執行被訴行政行為會造成上訴人難以彌補之損失」並非行政行為的必然推定，聲請人有責任提出體現該損失的具體事實及因果關係，然而，上訴人在其中止行政行為效力聲請書中僅陳述倘立即收回單位會令其及家團成員陷入困厄境況及造成其等不安的結論性陳述，欠缺事實要素支持，故實在無法認定。

8. 而對於上訴人指被訴行政行為侵犯了其等基本權利及居住權的問題，實際上是與被訴

行政行為的合法性問題有關，理應在司法上訴中審理，不屬本案的審理範圍。

9. 總括來說，在本案中並未能認定上訴人的情況符合《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a)項的要件。

10. 最後，無論如何，被上訴實體仍認為若不立即執行被訴行政行為，是違反公平原則且與合理運用公共資源的政策背道而馳，嚴重侵害公共利益，故本案的情況亦不符合《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 b)項的要件。

11. 綜上所述，被上訴實體認為上訴人的上訴理由不成立，應予以駁回，並維持原審法院的決定。”

被上訴人最後請求本院裁定上訴人提起的上訴理由不成立，並維持行政法院的決定。

*

檢察院司法官依法就本上訴發表寶貴意見，內容如下：

“Para os devidos efeitos, perfilhamos a sensata jurisprudência no seguinte sentido: A delimitação objectiva de um recurso jurisdicional afere-se pelas conclusões das alegações respectivas (art. 589º, n.º 3, do CPC). As conclusões funcionam como condição da actividade do tribunal “ad quem” num recurso jurisdicional que tem por objecto a sentença e à qual se imputam vícios próprios ou erros de julgamento. Assim, se as alegações e respectivas conclusões visam sindicar algo que não foi sequer discutido, nem decidido na 1ª instância, o recurso terá que ser julgado improvido. (vide. Acórdão do TSI no processo n.º 98/2012)

Em esteira, e tendo em conta as conclusões nas alegações de fls. 76 a 83v. dos autos, basta-nos indagar se a douda sentença em causa ofender o disposto na a) do n.º 1 do art. 121º do CPAC? Ou seja, se a imediata execução do despacho suspendendo trouxe prejuízo de difícil

reparação à requerente e ao seu agregado familiar.

*

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 e Álvaro Dantas: Código de Processo Administrativo Contencioso – Anotado, 2015, pp. 340 a 359, José Cândido de Pinho: ob. cit., pp. 305 e ss.)

O requisito da alínea a) do n.º 1 do art. 121º 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.º 1, por aí não se estabelecer a presunção do prejuízo de difícil reparação. (cfr. Acórdão do TUI no Processo n.º 2/2009, Acórdão 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)

E, 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)

A maior ou menor dificuldade em contabilizar prejuízos em acção judicial não constitui, em princípio, fundamento para considerar preenchido o requisito da alínea a) do n.º 1 do art. 121º, do Código de Processo Administrativo Contencioso. (Aresto no TUI no Processo n.º 4/2016)

Trata-se de prejuízo de difícil reparação o consistente na privação de rendimentos geradora de uma situação de carência quase absoluta e de impossibilidade de satisfação das necessidades básicas e elementares. (Arestos do TUI nos Procs. n.º 6/2001, n.º 37/2013 e n.º 177/2014)

Para que o interessado demonstre um prejuízo de difícil reparação provocado pela execução do acto administrativo que determinou a demolição da sua casa de residência habitual, consistindo em não ter outra casa para viver com o seu agregado familiar, terá de provar também que está impossibilitado de pagar as rendas de um imóvel que

teria de arrendar para habitar, desde o momento da demolição da casa até à devolução das rendas, que teria lugar em execução da sentença que eventualmente anulasse o acto administrativo. (Arresto no TUI no Processo n.º 43/2011)

Voltando ao caso sub judice, em homenagem de todas as doutrinas e jurisprudências supra citadas, sufragamos os ajuizamentos e avaliações pelas ilustre colega e MMª Juiz a quo, no sentido de não se descortinarem provas virtuosas que possa demonstrar convincentemente o prejuízo de difícil reparação a resultar da imediata execução do acto suspendendo.

Bem, não temos margem para dúvida de que a imediata execução do despacho suspendendo, que constitui dado adquirido, provocará, de modo necessário e inevitável, incómodo, inconveniência e ainda prejuízo económico à Requerente e ao seu agregado familiar.

Mas, afigura-se-nos que incómodos, inconveniências e prejuízos económicos tais que derivarão da imediata execução do despacho suspendendo, não atingem ao grau de difícil reparação, remetendo nós para as penetrantes considerações no Parecer de de fls. 67v a 68v dos autos.

Daí entendemos que a douda sentença em escrutínio não infringe o preceito na alínea a) do n.º 1 do art. 121º do CPAC, sendo inatacável.

*

Por todo o expendido acima, propendemos pela improcedência do presente recurso jurisdicional.”

*

II. 理由說明

原審法院認定以下對審理本上訴屬重要的事實事宜：

於 2004 年 3 月 30 日，聲請人向房屋局遞交房屋發展合同競投報名表，報名表編號為 0062011，家團成員包括聲請人、配偶 B 及三名子女 F、C 與 H(見卷宗第 15 頁至第 16 頁及其背頁，有關內容在此為完全轉錄)。

聲請人家團之經濟房屋競投報名表隨後被接納於總輪候名單內(見附卷第 1 頁至第 2 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2011 年 10 月 11 日，房屋局透過編號：1110110076/DAH 公函，通知聲請人於 2011 年 11 月 1 日前往該局選擇可供發售的經濟房屋單位，並須攜同指定的證明文件，以便該局重新審查其家團是否符合申請購買經濟房屋的要件(見附卷第 5 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2011 年 11 月 1 日，房屋局向聲請人發出經濟房屋承諾購買確認書，確認聲請人承諾認購位於 XX 街 XX 號 XX 大廈第四座 23 樓 AK 座單位(見附卷第 6 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2011 年 12 月 27 日，聲請人與房屋局簽訂上述單位的買賣預約合同(見附卷第 8 頁至第 9 頁及其背頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2011 年 12 月 30 日，家團成員 H 與 I 在本澳登記結婚(見附卷第 12 頁及其背頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2013 年 4 月 10 日，I 及 H 以預約買受人身分簽署不動產預約買賣合同，承諾購買位於澳門青洲上街無門牌地段綠洲第二座 26 樓 G 座作居住用途之獨立單位，並於 2013 年 9 月 11 日在物業登記局作出取得登記(見附卷第 16 頁至第 17 頁與第 19 頁及其背頁，有關

內容在此視為完全轉錄)。

於 2016 年 2 月 24 日，被聲請實體作出批示，同意編號：0326/DHP/DHEA/2016 建議書之內容，指出基於聲請人家團的成員在簽訂買賣預約合同後至發出許可書期間，為屬澳門特別行政區作居住用途的獨立單位的預約買受人，故決定針對聲請人開展書面聽證程序(見附卷第 20 頁至第 21 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2016 年 2 月 26 日，房屋局透過編號：1602180058/DHEA 公函，將上述決定通知聲請人，並在通知書上指出聲請人應於收到通知之日起計 10 日內，針對上述事實提交書面解釋，並可提交一切人證、物證、書證或其他證據(見附卷第 22 頁至第 23 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2016 年 3 月 15 日，聲請人向被聲請實體提交書面陳述(見附卷第 24 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2016 年 5 月 4 日，被聲請實體作出批示，同意編號：1163/DHP/DHEA/2016 建議書之內容，指出鑒於聲請人家團成員 H 確實為屬澳門特別行政區作居住用途的獨立單位的預約買受人，根據經第 11/2015 號法律修改的第 10/2011 號法律《經濟房屋法》第 60 條第 5 款 1)項及第 14 條第 4 款 1)項之規定，有關人士不得申請取得單位，故決定解除房屋局與聲請人於 2011 年 12 月 27 日簽訂涉案經濟房屋單位之買賣預約合同，同時指出聲請人應自收到通知公函之日起計 75 日內，向該局交還涉案單位(見附卷第 25 頁至第 28 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2016 年 5 月 6 日，房屋局透過編號：1604280010/DHEA 公函，將上述決定通知聲請人，並在通知書上指出聲請人可於指定期間內向被聲請實體提出聲明異議，或向行政法院提起司法上訴(見附卷

第 29 頁至第 30 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2016 年 5 月 31 日，聲請人針對上述決定向行政法院提起本效力之中止的保存程序(見卷宗第 2 頁)。

於 2016 年 6 月 6 日，聲請人針對同一決定向行政法院提起司法上訴(見本院編號：1302/16-ADM 卷宗第 2 頁)。

*

被訴之裁判認為上訴人的情況並不符合《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項所規定的“難以彌補的損害”之要件，但上訴人則持不同意見。

現在讓我們就有關問題逐一作出分析。

原審法院認定上訴人日後是否符合銀行貸款條件以便再次購買經濟房屋單位，本質上與其個人及家團成員之財務狀況，以及金融機構的貸款政策有關，因此不認為相關被訴行政行為會對其帶來損失。

但上訴人則認為，如執行有關行政決定，將導致上訴人喪失多年來支付予銀行的利息，這正正是該行政行為所造成的損失。

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。

一如終審法院第 17/2014 號合議庭裁判所認定，“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，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”。

在本個案中，即使認為上訴人喪失多年來支付予銀行的利息是因執行有關行政行為而造成的損失，該所謂“損失”屬於可量化的，能

以金錢計算，因此並不構成難以彌補的損害。

上訴人還表示，由於被上訴人及上訴人之債權銀行仍沒有聯繫上訴人及安排處理退回為購買單位所支付之價金，因此認為被上訴人並不會於執行有關決定時立刻退還有關款項，從而導致其家團成員將即時陷入同時支付銀行月供款及另覓他處之月租金之困境，主張其本人及家團成員將缺乏足夠的經濟能力同時承擔支付租金及供款，從而導致彼等即時由尚算安穩的生活陷入經濟困厄境況，認為屬於難以彌補的損失。

誠然，根據有關買賣預約合同的規定，在與上訴人解除預約買賣合同後，房屋局會先扣減因購買該經濟房屋單位而作的銀行抵押貸款的欠款，繼而再向上訴人退回已支付之樓款價金，因此上訴人自該時起再無需要向銀行供款。

另外，正如被上訴人所述，由於上訴人提出了效力中止程序，被訴的行政行為無法立即執行，從而房屋局人員至今仍未聯絡上訴人安排退款事宜屬正常情況，因此並不代表一旦有關行政行為可被執行時，房屋局不會立即安排退還價金事宜。

由此可見，上訴人所提出的擔憂明顯不存在。

另外，綜觀有關事實，我們並不認為執行有關行政行為會為上訴人或其家團成員帶來困厄或不能滿足起碼的基本需要的狀況。

再者，倘若出現上訴人或其家團成員因嚴重缺乏經濟能力致使無法負擔他處租金的情況，按照澳門現行的社會保障制度，相信上訴人及其家團成員可以向澳門的有關部門或機構尋求緊急服務或援助，以解決臨時住屋問題，因此我們亦不認同該情況存在難以彌補的損失。

上訴人亦表示，隨著其本人及家團成員之年齡、收入及成員狀況之變更，縱使上訴人於司法上訴中獲得勝訴，但日後亦可能未能達到相關抵押的要求而不能夠再購買經濟房屋。

正如被訴裁判所言，上訴人是否符合銀行貸款條件以便再次購買經濟房屋，本質上與其個人及家團成員之財務狀況及金融機構之貸款政策有關，試想如日後上訴人或其家團成員的收入有所增加、澳門樓價大幅下滑或銀行貸款政策有所改變，到時不但經濟房屋，甚至連私人市場的樓宇亦有機會購買到，所以我們認同原審法院的判斷，就是上訴人所主張的情況與被訴行政行為並無直接及必然關係，從而難以將上述情況定性為該行政行為對上訴人帶來的損害。

最後，上訴人再表示，除了女兒 H 之外，其他家團成員已在該單位生活四年半時間，存在緊密聯繫，倘若另覓他處生活將導致生活狀態不安穩，亦屬難以彌補的損失。

對於居住習慣方面，儘管搬遷必然對上訴人及其家團成員造成一些不便，但我們並不認為彼等人士對本身的經濟房屋單位有何特別緊密或感情聯繫，從而非住不可。

誠然，上訴人並沒有提出具說服力的理由來支持為何必定要以該單位作為共同生活中心，因此我們不見得該單位對上訴人及其家團成員來說屬不可替代。

有見及此，我們認同被訴之裁判，就是上訴人所提出的情況不符合《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項所規定的要件，因此得裁定本上訴理由不成立。

*

III. 決定

綜上所述，本院裁定上訴人A提起的司法裁判上訴理由不成立，維持原判。

上訴人需負擔 8 個計算單位的司法費。

登錄及作出通知。

澳門特別行政區，2016 年 9 月 22 日

唐曉峰

賴健雄

趙約翰

Fui presente

米萬英