

卷宗編號：469/2018
(效力之中止卷宗)

日期：2018 年 7 月 5 日

主題：中止行政行為之效力
難以彌補的損失

摘要

聲請人主張的損失可透過金錢量化，而且不見得立即執行有關行政行為，即廢止聲請人公司的 13 名外地僱員聘用許可，必然導致聲請人破產。

聲請人聘用大量外地僱員，且不願意以較優厚的待遇招聘本地員工，早應對一些突發事件，例如僱員因病缺勤、離職，甚至外地僱員聘用許可被廢止等情況而無法支援其客戶公司的正常運作，進行全面考量及制定相關預案，否則難以令人置信及接受。

既然是因為聲請人自己所制定的決策而導致今天的局面，就應承擔相關後果，因此不可視為難以彌補的損失。

另外，即便存在第三者利益損失的情況，聲請人亦不能夠為第三者的利益辯護，因為有關情況不構成《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項所指的損失。

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：469/2018

(效力之中止卷宗)

日期：2018年7月5日

聲請人：A 有限公司

被聲請實體：經濟財政司司長

I. 概述

A 有限公司（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：經濟財政司司長（以下簡稱“被聲請實體”）於2018年4月30日作出廢止聲請人13名外地僱員聘用許可的決定。

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121條第1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 Informação n.º 104169/INF/DCTNR/2018 demonstra que o acto suspendendo se traduz em manter a decisão tomada pelo Director da DSAL, decisão que consiste em revogar a autorização da contratação de trabalhadores-não-residentes. (doc. de fls. 634 a 642 do P.A.)

Em harmonia com as jurisprudências pacíficas, trata-se in casu de um acto administrativo de conteúdo positivo, por provocar directamente a alteração da statu quo da Requerente. À luz do disposto na alínea a) do art. 120º do CPAC, o despacho suspendendo é susceptível de suspensão da eficácia. Então, 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 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, 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 irredutíveis 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)

Para além disso, vale recordar que no procedimento de suspensão de eficácia, é vedado ao juiz apreciar a realidade ou verosimilhança dos pressupostos de acto cuja eficácia seja posta em crise, isto é, não cabe ao

tribunal apreciar os vícios do acto no processo de suspensão de eficácia deste que deve ser considerado como um dado adquirido. (Acórdãos do ex-TSJM de 07/07/1999 no Processo n.º 1132-A, do TUI nos Processos n.º 37/2009 e n.º 66/2010)

Em harmonia com as iluminativas jurisprudências e doutrinas supra citadas, e sem embargo do respeito pela opinião diferente, inclinamos a entender que não merecerá deferimento o presente pedido de suspensão de eficácia do despacho proferido pelo Exmo. Senhor SEF na Informação n.º 104169/INF/DCTNR/2018.

Com efeito, impõe-se-nos, nesta sede do processo de suspensão de eficácia, aceitar como verdadeiro o facto reiteradamente afirmado pelos trabalhadores da DSAL, no sentido de «現有本地人尋找有關工作». Daí flui que a contratação de trabalhadores-não-residentes não é imprescindível ou necessário para a Requerente cumprir os contratos por si referidos.

Nesta medida, a perda da clientela bem como a falência e liquidação alegadas no Requerimento não podem ser consideradas inevitáveis nem directamente derivadas da imediata execução do despacho suspendendo. O que conduz a que não se verifique in casu o pressuposto consagrado na alínea a) do n.º 1 do art. 121º do CPAC.

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案屬重要的事實：

聲請人為勞工事務局第 46430/IMP/DSAL/2016 號批示聘用外地僱員許可之利害關係人。(見附件二)

勞工事務局局長作出第 21861/IMO/DSAL/2017 號批示，廢止聲請人上述聘用外地僱員之許可。(見附件三)

聲請人不服，向經濟財政司司長提出必要訴願。

就有關訴願，勞工事務局局長向經濟財政司司長提出以下建議：

“雖然申請人提交了書面解釋及文件，但該書面解釋及文件仍不足以構成充分的理據支持其申請，同時亦考慮到 1. 利害關係人是次之解釋，與相關僱員於本局作出之聲明不符；2. 根據本局調查結果，證實利害關係人在未徵得員工 B、C、D、E、F 及 G 的同意，且在其等不知情的情況下將其等的資料轉移至「H 信息科技發展(澳門)有限公司」。另外，在未徵得員工 I、J、K、L、M、N、O、P、Q、R、S、T、U、V、W、X、Y 及 Z 的同意，且在其等不知情的情況下將其等的資料轉移至「AA 科技有限公司」。此外，在本局調查期間，利害關係人才要求仍在職或已離職的員工補簽以「H 信息科技發展(澳門)有限公司」或「AA 科技有限公司」名義的勞動合同，及為有關員工進行社會保障基金登記及供款；3. 利害關係人是次提交的社會保障基金公函未能證明上述有關員工與「H 信息科技發展(澳門)有限公司」或「AA 科技有限公司」存在勞動關係；4. 現有本地人尋找

有關工作。”

經濟財政司司長於 2018 年 4 月 30 日作出以下批示：“維持原批示決定。”

聲請人與.....銀行股份有限公司簽訂了災備中心電腦機房運營服務合同，為.....銀行澳門分行的災難備份中心電腦機房提供 7 天 x 24 小時 x 365 日管理、監察、維護等技術服務。(見附件五)

聲請人亦與香港的 BB 諮詢顧問服務有限公司簽訂了澳門地區技術熱線及緊急支援服務合同，合同內容為聲請人需在服務期間內向該公司提供 10 人之技術團隊，為該公司的客戶(包括.....銀行及.....，以及客戶因應該公司承接服務合同而有所增減)以提供 7 天 x 24 小時 x 365 日 IT 技術熱線及到場緊急支援服務。(見附件六)

聲請人自 2015 年 12 月開始曾嘗試自行及透過勞工事務局刊登廣告以聘請合適的本地人從事上述技術工作。(見附件七及附件八)

聲請人轄下的技術支援部門的人員原有 18 名人員，其中有 6 名為本地人員，12 名為外地僱員，外地僱員的人數佔技術支援部門的總人數三分之二。(見附件九至十一)

*

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 120 及第 121 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。”

在本案中，聲請人請求中止效力的行為之內容為廢止聲請人 13 名外地僱員聘用許可的決定，該行為對聲請人的法律狀況帶來實質影響或變化而具有積極內容，因此符合《行政訴訟法典》第 120 條 a)

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；只要當該規定的任一要件不成立，法院不得准許中止該行為的效力。

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以及卷宗內並無強烈跡象顯示司法上訴屬違法。

關鍵在於審查是否具備第 121 條第 1 款 a 項所規定的要件 — 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。

在聲請狀中，聲請人表示其公司分別與兩家客戶簽訂合同，前者為後者提供全天候及不間斷的系統維護服務，同時又指該等服務不能由一般人士負責，而是必須有 IT 知識、經過培訓及由客戶核實的人員負責。

聲請人還表示，倘若失去外地僱員的配額，將導致聲請人無法履行有關合同，除可令聲請人失去商譽及破產倒閉外，該兩家客戶的服務亦會遭到暫停，從而認為構成《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a) 項所指之難以彌補之損失。

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。

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

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”。

就本案而言，對於聲請人所指的商譽，我們認為不屬於難以彌補的損失，因為聲請人所提到的情況屬於違反商業合同而生的損失，從而可透過金錢量化，況且不見得立即執行有關行政行為，即廢止聲請人公司的 13 名外地僱員聘用許可，必然導致聲請人破產。至少在現階段，不存在這方面的顧慮。

此外，聲請人表示因無法聘請到本地工人，而大部分的員工也是外地人員，所以認為行政當局廢止該批外地僱員聘用的許可將對其造成難以彌補之損失。

根據聲請人提供的資料，其轄下的技術支援部門的人員原有 18 人，其中只有 6 名，即三分之一為本地人員，換言之，三分之二為外地僱員。

一間自稱全年無休而且要不間斷地為重大商戶提供 IT 技術支援及系統維護服務的公司，僅聘用 18 名人員，而且僅三分之一為本地員工，其餘三分之二為非本地僱員，後者隨時可以因各種原因而被取消或廢止逗留澳門的許可，試問如果沒有制定預案，又怎可能向所謂重大客戶確保提供全年無休的優質服務，包括服務的持續性及穩定性。

聲請人表示已經嘗試自行及透過勞工事務局刊登廣告以聘請合適的本地人從事有關技術工作，然而至今未有合適人士應徵。

根據卷宗的資料顯示，聲請人的而且確曾透過勞工事務局的招聘登記嘗試聘請本地人從事有關技術工作，但最終情況是沒有人來應徵，抑或應徵者沒有被聲請人錄用，則不得而知。

另外，根據聲請人於 2018 年所開出的招聘條件，擔任其公司的技術支援緊急服務員，需要有資訊技術專科或以上學歷及兩年工作經驗，但所提供的待遇僅為澳門幣 12000 至 15000 元；而擔任資訊科技技術員，需要有資訊技術專科或以上學歷及兩年工作經驗，所提供的待遇為澳門幣 12000 至 13000 元。根據統計局發佈的最新資料，今年即 2018 年第一季的總體就業人口月工作收入中位數為澳門幣 16,000 元²，換言之，聲請人擬以低於工作收入中位數的工資招聘具有兩年工作經驗及資訊技術專科或以上學歷人士，似乎不切實際，因此其表示至今未有合適人士應徵，不論在主觀及客觀層面上，絕對是預料中事。

考慮到上述情況，即聲請人聘用大量外地僱員，且不願意以較優厚的待遇招聘本地員工，我們認為聲請人早應對一些突發事件，例如僱員因病缺勤、離職，甚至今次的外地僱員聘用許可被廢止等情況而無法支援其客戶公司的正常運作，進行全面考量及制定相關預案，否則難以令人置信及接受。

既然是因為聲請人自己所制定的決策而導致今天的局面，就應承擔相關後果，因此不可視為難以彌補的損失。

聲請人還提出，一旦無法支援其客戶公司的運作及維護，將導致客戶的資料滅失及出錯，從而認為構成《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a) 項所指之難以彌補之損失。

² <https://www.dsec.gov.mo/TimeSeriesDatabase.aspx?KeyIndicatorID=25>

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。”

事實上，聲請人跟其客戶之間存在商業上的合同關係，任一方違反合同，必須承擔應有的合同責任。

我們認同被聲請實體的見解，就是“聲請人客人的損失、甚至乎聲請人客人的客人再衍生出的損失，將無法摸得邊際，且完全不能由聲請人透過其在司法上訴中所能維護，聲請人也無法替代他們來維護。”

基於此，由於《行政訴訟法典》第 121 條第 1 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，本院裁定不批准聲請人 A 有限公司 提出中止行政行為效力的請求。

聲請人需負擔 4 個計算單位的司法費。

登錄及作出通知。

澳門特別行政區，2018 年 7 月 5 日

裁判書製作人

唐曉峰

第一助審法官

賴健雄

第二助審法官

馮文莊

(com declaração de voto vencido e anexo)

米萬英

效力之中止卷宗編號 : 469/2018
聲 請 人 : A 有限公司
被聲請實體 : 澳門特別行政區經濟財政司司長

落敗票聲明 (Declaração de Voto Vencido)

1. 由於本案之事實與第 489/2018 號案件相似，只是涉及的公司不同，所針對之行政行為皆為經濟財政司司長廢止聲請人聘用外地僱員之許可，而聲請人請求中止執行有關決定。

2. 作為第 489/2018 號案件之裁判書製作人，在該案裏已清楚闡明本人之法律觀點及立場，亦清楚分析聲請人提出之請求(中止行政行為之效力)，故上述案件之理據，經適當配合後亦適用於本案，有關內容在此視為完全轉錄。由於有關請求符合《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款所列之三個要件，故應裁定聲請人之請求理由成立，如在第 489/2018 號案中所作之裁判，頒令中止執行有關行政決定，直至行政司法上訴(主案)有確定裁判為止。

2018 年 7 月 5 日。

法官

馮文莊