

第 90/2019 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：甲

被上訴人：澳門特區行政長官

會議日期：2019 年 10 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 120 條及後續條文的規定向中級法院申請中止 2019 年 4 月 29 日的行政長官批示的效力，該批示決定取消之前向他及其配偶乙和兒子丙批出的居留許可。

中級法院透過 2019 年 7 月 11 日的合議庭裁判，不批准中止行為效力的請求。

甲對該裁判不服，向終審法院提起上訴，並以下列結論結束其理由陳述：

A. 原審法院在審理本案時，僅考慮兩項事實，但沒有審理同樣對於《行政訴訟法典》第 121 條 b 項的認定有著重要作用的，關於上訴人自身的狀況和需要照顧年幼子女的配偶的事實。

B. 被上訴的行政行為對上訴人及其配偶的損失亦是難以彌補的。

C. 如上訴人之居留許可被廢止，上訴人將喪失其在澳門的工作，收入的減少將導致生活模式突然改變和生活素質下降，這對身心仍未健全的未成年人的健康成長造成不可逆轉的影響。

D. 正如終審法院第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。」

E. 被上訴之合議庭裁判未有考慮到上述各情況和案件的具體特點，對事實有所誤解，未能適當地權衡與作出正確決定有關的事實，忽略了對於形成裁判有著重要性的事實，以及錯誤適用法律，特別是《行政訴訟法典》第121條。

F. 上訴人獲得了對案件有著重要意義的新文件－[醫院]醫務部於2019年7月23日發出的證明書及於2019年7月18日因購買藥物由[藥房]發出之收據。

G. 上述文件均為被上訴之裁決作出後發出，而文件1是提起中止效力程序前聲請，屬於嗣後文件。

H. 亦正如被上訴之合議庭裁判，如提供到證明是對於審理是一個非常有分量的因素，不僅體現在財產性損害方面，而且更主要體現在非財產性損害方面，從健康和人道主義方面來看，都是重要的。

I. 上述嗣後文件印證了上訴人岳母患病之事實，在欠缺上訴人的支援下，可預見的是岳母的健康情況惡化，這構成難以彌補的損害。

被上訴實體沒有遞交上訴答辯。

檢察院司法官發表意見，認為上訴理由不成立。

二、事實

中級法院認定了以下事實：

1 - 申請人於 2017 年 6 月 19 日取得臨時居留許可，並於 2017 年 7 月 20 日首次獲發澳門特區非永久性居民身份證。

2 - 當時，申請人在[公司(1)]擔任岩土總工程師兼項目經理，每月賺取 48,000.00 澳門元的工資。

3 - 2017 年 11 月 30 日，申請人終止了與[公司(1)]的工作關係。

4 - 2017 年 12 月 27 日，申請人與[公司(2)]建立了新的工作關係，擔任岩土總工程師兼經理，每月賺取 60,000.00 澳門元的工資。

5 - 2018 年 1 月 22 日，[公司(2)]就申請人的入職向財政局作了通報。

6 - 同日，即 2018 年 1 月 22 日，申請人就其入職一事向澳門貿促局作出通知。

7 - 申請人於 2018 年 11 月 30 日從[公司(2)]離職，於 2018 年 12 月 21 日通知澳門貿促局，稱其已於 2018 年 12 月 10 日入職[公司(3)]，每月收取 60,000.00 澳門元的工資。

8 - 申請人在澳門一直有固定工作，並於 2017 年留澳 294 天，於 2018 年留澳 216 天。

9 - 此外申請人一直都有參加澳門的職業協會，現時為澳門岩土工程協會的會員。

10 - 申請人須供養其妻子和兩名年齡分別為 8 歲和 2 歲半的子女。

11 - 申請人的妻子因為要照顧子女的關係而沒有從事有收入的職業。

12 - 申請人在其供職的公司擔任岩土總工程師兼經理的職務，而這也是唯一的家庭收入來源。

13 - 2019 年 2 月 22 日，編制了第 XXXXX/AJ/2019 號建議書，其內容如下：

“1. 申請人甲(A)按照第3/2005號行政法規之規定，以受聘於 “[公司(1)]” 擔任 “岩土總工程師兼項目經理” 為依據於 2017 年 6 月 19 日獲批臨時居留許可，同日惠及其配偶乙(B) 和卑親屬丙(C) 的臨時居留許可申請獲得了批准。上述人士的臨時居

留許可有效期至2020年6月19日。

2. 2017年7月27日，本局接獲治安警察局通報，指出：甲(A)涉嫌觸犯「毀損罪」，被送交檢察院進行相關刑事程序。為此，本局透過第XXXXX/GJFR/2017號公函向檢察院進行查詢(見附件1)。

3. 透過檢察院於2017年11月9日回函指出：甲(A)於2015年7月20日以外僱身份在地盤操作“傾倒水泥”時濺到途徑地盤外圍的重型電單車。考慮到事件只涉及非故意毀損，按《刑法典》規定不構成犯罪，加上其所屬公司對車主承諾賠償及車主聲稱不追究，檢察院於2016年7月29日批示決定對事件不開立刑事偵查(見附件1)。

4. 申請人於2018年1月22日提交了書面聲明和證明文件，證實其僱傭關係發生了變更(見附件2)：

獲批臨時居留許可續期依據之 僱傭關係		第一次提交新設立的 僱傭關係狀況	
僱主	[公司(1)]	僱主	[公司(2)]
職位	岩土總工程師兼項目經	職位	岩土總工程師兼經理

	理		
月薪	48,000.00 澳門元	月薪	60,000.00 澳門元
聘用 期限	自2011年10月1日起任 職，合約有效期至2016 年9月30日	聘用 期限	自2017年12月27日起 任職，合約有效期至 2018年12月31日
離職 日期	2017年11月30日	任職 日期	2017年12月27日

5. 為跟進有關情況，本局透過第XXXXXX/DJFR/2018號公函通知申請人提交新僱傭關係之補充證明文件，其後，申請人亦提交相關文件(見附件3)。

6. 在本個案中，申請人沒有保持臨時居留許可續期申請獲批准時被考慮的具重要性的法律狀況，且沒有依法向本局履行通知義務。

7. 基於此，本局於2018年7月4日向利害關係人進行書面聽證，其後，申請人回覆指其確實沒有履行通知義務，並解釋因家庭和工作原因而疏忽，致使其沒有在離職後30天內通知本局，在入職至新公司後才發現須遵守有關規定，及後即時通知本局(見附件4)。

8. 就上述回覆意見，茲分析如下：

(1) 根據第3/2005號行政法規第十八條第一款規定：「利害關係人須在臨時居留期間保持臨時居留許可申請獲批准時被考慮的具重要性的法律狀況」，同時根據同條第三款及第四款規定：「利害關係人須在法律狀況消滅或出現變更之日起計三十日內，就法律狀況的消滅或變更向澳門貿易投資促進局作出通知」；「不依時履行上款規定的通知義務又無合理解釋者，可導致臨時居留許可被取消」。

(2) 從卷宗文件所見，申請人與“[公司(1)]”的僱傭關係已於2017年11月30日終止，但其於2018年1月22日才向本局作出通知，由此可見，申請人未有於法律狀況出現變更之日起計三十日內向本局作出通知，而且認為申請人上述之主張不存合理解釋導致其沒有在法定期間內履行通知義務。

(3) 基於此，建議不接受申請人所設立的新法律狀況。

9. 儘管申請人於2018年12月21日告知本局已於2018年11月30日離職於“[公司(2)]”，並於2018年12月10日入職於“[公司(3)]”（見附件5），但基於上述分析已提出不維持利害關

係人臨時居留許可的意見，故建議不接受申請人是次設立的僱傭關係為其臨時居留許可申請之依據。

10. 為核實申請人在臨時居留許可存續期間的留澳狀況，本局於2018年10月8日透過第XXXXX/DJFR/2018號公函向治安警察局索取申請人的出入境紀錄及有關資料，申請人自2017年1月1日至2018年9月30日的留澳紀錄如下(見附件6)：

期間	留澳日數
2017/01/01 - 2017/12/31	294
2018/01/01 - 2018/09/30	216

根據上述資料，可反映申請人在其臨時居留許可存續期間常居於本澳。

11. 綜上所述，鑒於申請人臨時居留許可申請獲批准時被考慮的具重要性的法律狀況已消滅，又沒有於法定期間內就其法律狀況變更履行通知義務且無合理解釋，因此，未能接受其所設立的新法律狀況為維持其獲批臨時居留許可之依據。故建議呈請行政長官閣下根據第3/2005號行政法規第18條的規定，取消申請人甲(A)、配偶乙(B)及卑親屬丙(C)獲批有效期至

2020年6月19日的臨時居留許可。”

14 - 2019年4月29日，行政長官作出如下批示：

“同意建議。” (a.a.)

三、法律

被上訴法院不批准中止行政長官批示效力的申請，認為不滿足《行政訴訟法典》第121條第1款a項規定的要件。

上訴人則持相反觀點，辯稱被上訴的合議庭裁判忽略了他指出的對於作出裁判而言屬重要的事實，並且錯誤地適用了法律。

我們來看上訴人是否有道理。

要討論的問題是，是否滿足規範中止行政行為效力之要件的《行政訴訟法典》第121條中第1款a項的要件。

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（本案不屬於例外情況）。

為了能夠批准中止行政行為的效力，第 121 條第 1 款 a 項要求“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”。

在對本案的情況作出分析之後，我們認為被上訴的合議庭裁判無可爭議。

a 項要件提及執行行政行為所造成的難以彌補的損失。

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

“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。”²

而非財產損失只在達到巨大或嚴重到需要法律保護的程度時才屬重要。³

另外，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，而不僅是提出存在損失，而且，僅使用空洞籠統、不能導致客觀地審查事實的言語表述不能被視為履行了該責任。

現在讓我們回到本案。

¹ 終審法院 2001 年 4 月 25 日第 6/2001 號案的合議庭裁判。

² José Carlos Vieira de Andrade 著：《*A Justiça Administrativa (Lições)*》，第三版，Almedina 書局，科英布拉，2000 年，第 176 頁。

³ José Carlos Vieira de Andrade 著：《*A Justiça Administrativa (Lições)*》，第三版，科英布拉，Almedina 出版，第 176 頁及第 177 頁。

上訴人聲稱，由於沒有審查其個人情況以及其需要照顧兩名未成年子女及妻子的情況，被上訴的合議庭裁判忽略了對重要事實作出考量。

實際上，在被上訴的合議庭裁判中可以看到，法院提醒注意兩項“原本有可能會對於滿足”《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項的要件“具有重要性”的事實，分別是上訴人有兩名尚年幼的子女，以及其岳母患病，據說每月需花費 8000 澳門元治療，但最終得出結論認為，由於欠缺提出重要事實及提交相關證明文件，沒有資料支持上訴人在與該要件有關的事宜上的說法。

雖然被上訴的合議庭裁判確實沒有談及上訴人本人的情況(肯定是因其認為這對於作出裁決而言不重要)，即據上訴人自己所稱，他將因無法繼續在澳門工作和喪失其此前在澳門所賺取的收入而遭受難以彌補的損失，但即便是存在這一遺漏，也不屬於《民事訴訟法典》第 571 條第 1 款 d 項所規定的無效，而且這一瑕疵也沒有被上訴人提出。

況且，上訴人配偶的情況似乎並沒有在司法上訴的理由陳述中被具體及明確地提出，也沒有在司法裁判的上訴的理由陳

述中被提出。

關於工作和收入，上訴人只是提出居留許可被取消迫使他必須返回內地工作，收入明顯減少，導致其個人及家庭的生活質量下降，這一情況不應被忽視。

要強調的是，上訴人不但沒有提交任何顯示其經濟狀況的證據，以便說明立即執行行政行為將使其陷入甚至會嚴重影響到其基本和起碼生活需要的滿足的極為困難的境地，而且根本就沒有提出這一困厄狀況。

上訴人並沒有按要求履行具體且詳細地證明那些構成難以彌補的損失這一概念的事實的責任，而不僅僅是提出事實。

儘管他有可能失去工作以及來源於該份工作的收入，但我們並不認為這屬於幾乎絕對的困厄和無法滿足基本和起碼需要的狀況。

在案卷中所看到的僅是既籠統又概括的單純提述，沒有任何證據予以佐證。

至於生活方式的改變有可能會對未成年子女的健康成長造

成不可挽回的負面影響的說法也是一樣，更何況我們並不清楚這兩名未成年子女是否在澳門居住和讀書。

另外，即便是考慮現在附入案卷內的文件，被上訴裁判也沒有什麼需要改變的。

事實上，這些文件證明的是上訴人的岳母患有癌症且一直服藥(案卷第 63 頁)；於 2019 年 7 月 18 日花費了 8000 元購買藥物(案卷第 63 頁背頁)。

嚴格來講，完全無法證明上訴人每個月都花費了上述金額。

因此，應裁定上訴人的上訴理由不成立。

總而言之，由於《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a 項所規定的必要要件並不成立，因此不應批准中止效力的請求。

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 5 個計算單位。

澳門，2019 年 10 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