

第 79/2015 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：甲

被上訴人：經濟財政司司長

主題：臨時居留許可的取消・第 3/2005 號行政法規第 18 條第 2 款及第 4 款・行政當局的被限定權力和自由裁量權・批給居留許可時所依據的重要法律狀況的變更・無償還能力程序中對獨立單位的查封和扣押・行使被限定權力作出的行政行為的利用原則

裁判日期：2016 年 1 月 13 日

法官：利馬(裁判書制作法官)、宋敏莉和岑浩輝

摘要：

一、第 3/2005 號行政法規第 18 條第 2 款規定的權限屬於行政當局行使被限定權力的範疇。

第 3/2005 號行政法規第 18 條第 4 款規定的權限屬於行政當局行使自由裁量權的範疇。

二、在執行程序中進行的查封，以及在針對上訴人提起的無償還能力程序中對獨立單位的扣押，構成批給居留許可時所依據的重要法律狀況的變更。

三、只有在行政當局行使自由裁量權時提出違反公正原則及適度原則才是有用的。

四、在司法裁判的上訴中，如果在行使被限定權力時所作的行政行為的含義是合法的且須予以維持，那麼根據行使被限定權力所作的行政行為的利用原則，不必審查是否存在某個違法情況。

裁判書制作法官

利馬

## 澳門特別行政區終審法院

### 合議庭裁判

#### 一、概述

甲，下稱上訴人，針對 2014 年 10 月 14 日的經濟財政司司長批示提起撤銷性司法上訴，該批示駁回了其臨時居留的續期申請。

透過 2015 年 7 月 23 日的合議庭裁判，中級法院裁定上訴敗訴。

甲不服，向終審法院提起司法裁判的上訴，提出了以下理由：

儘管作為批給居留許可基礎的不動產被查封，但它仍然保有第 3/2005 號行政法規第 4 條第 1 款規定的一百萬澳門元的最低價值，且不帶任何負擔。

根據第 3/2005 號行政法規第 18 條第 1 款結合第 19 條第 2 款的規定，只在批准臨時居留許可時所依據的重要法律狀況消滅或出現變更時，上訴人才須作出通知，而在本案中，上訴人沒有作出該通

知的法定義務，因為有關事實在法律上並不重要，也因此不能產生任何法律狀況的變更。

此外被上訴的裁判還違反了公正原則及適度原則。

檢察院司法官發表意見，認為上訴理由不成立。

## 二、事實

被上訴的合議庭裁判認定了以下事實：

—2007 年 1 月 29 日，甲為自己及由其配偶乙和兩名女兒丙及丁組成的家團向澳門貿易投資促進局申請臨時居留許可。

—2007 年 11 月 9 日，透過行政長官的批示，上訴人及其家團因符合第 3/2005 號行政法規第 3 條第 1 款規定的要件，特別是購買了價格不低於一百萬澳門元的不動產，且符合所有其他被要求的要件，故而獲批給臨時居留許可。

—當時，根據“戊公司”的報告(見附於卷宗的報告)，上訴人購

買的不動產的市場價值被評定為 1,960,000.00 港元，相當於貳百多萬澳門元。

— 在臨時居留期間，上訴人以有關不動產作為家庭居所，與由其配偶和兩名女兒組成的家團以澳門特區為中心生活，儘管其妻子患有腫瘤疾病，現時在醫院接受治療，有時需要長時間離開澳門。

— 2012 年 1 月，上訴人與己公司及庚公司發生糾紛，糾紛的原因現仍在澳門初級法院第二民事法庭第 CV2-12-0001-CFI 號案件(同時附有多個附屬程序)中接受司法審查。

— 由上述案件可知，首先，“己”查封了上訴人為第 3/2005 號行政法規第 3 條第 1 款的效力而購買的獨立單位 XXX。

— 之後，“庚”採取了宣告無償還能力的法律手段，於 2013 年 7 月 25 日扣押了有關不動產。

— 這使得當上訴人於上一次即 2013 年 6 月 4 日向澳門貿易投資促進局提出臨時居留許可的續期申請時，有關申請被中止以便分析評估上訴人及其家團是否仍然符合第 3/2005 號行政法規要求的法定

要件。

—上述情況導致根據《行政程序法典》第 93 條及後續條文的規定對利害關係人進行聽證程序，繼而查明“重要法律狀況”是否出現變更。

—在書面聽證時，根據相關規定，上訴人向卷宗內附具證據以證明相關不動產被不當查封及扣押，因為在物業登記局的登記中，錯誤地記載上訴人甲與其配偶乙以分別財產制結婚，而事實上兩人是以取得共同財產制結婚。

—因此，即使只查封上訴人對共有財產的一半所擁有的權利(依法可以這樣做，但並沒有)，有關不動產也仍保有第 3/2005 號行政法規第 4 條第 1 款規定的最低價值，因為在購買不動產當日，配偶所擁有的一半的價值不低於一百萬澳門元。

—基於此，上訴人在聽證中一直堅持認為其曾經擁有且一直保持法律要求的不動產投資，因為儘管存在查封且不動產仍作為破產財產而被扣押，但該法律事實並未使批准臨時居留許可時所依據的重要法律狀況出現變更，而且無償還能力程序也已經“吸收”及

“影響”了出於上文所述原因而屬違法的查封。

—這是因為，上訴人甲在購買有關不動產時是以取得共同財產制與乙結婚，因此上訴人的配偶有權申請且目前也正在進行分產，分產程序遵循財產清冊程序的相關程序規定及《民事訴訟法典》第 1028 條至第 1030 條的特別規定。

—上訴人於 10 月 7 日向貿促局提交了物業登記局於 2014 年 9 月 11 日將相關不動產登記中的財產制度由之前錯誤登載的“分別財產制”更正為“取得共同財產制”的書面證明文件，因其於該日才拿到該證明。

—在 9 月 23 日進行的利害關係人會議中，透過 10 月 29 日的批示，裁定雙方各自取得作為本案標的之住宅單位不可分割的一半，因為該單位是在雙方婚姻存續期間所取得的財產，而雙方的財產制度是取得共同財產制(見已附入卷宗的文件 4 及文件 5，為所有法律效力，有關內容在此視為全部轉錄)。

—儘管如此，在 2014 年 9 月 30 日的貿促局意見書中，仍然建議經濟財政司司長駁回上訴人及其家團臨時居留許可的續期申請。

—建議駁回的意見書中所依據的決定性理據是，批給臨時居留許可的最初申請中的“重要法律狀況”出現變更，因而違反了第3/2005號行政法規第18條及第19條第2款的規定。

—2014年10月14日，經濟財政司司長同意了上述建議，作出了目前被上訴的駁回上訴人及其家團臨時居留續期申請的批示。

—現被審查之行為中的批示、報告書及意見書的內容如下：

「澳門貿易投資促進局

第XXXX居留/2007/02R號建議書

不動產投資—續期

申請人—甲

適用第3/2005號行政法規

事由：審查投資居留申請

執行委員會：

1. 利害關係人身份資料及建議批給臨時居留許可期限如下：

| 序號 | 姓名 | 關係  | 證件編號               | 證件有效期      | 臨時居留許可有效期至 |
|----|----|-----|--------------------|------------|------------|
| 1. | 甲  | 申請人 | 中國護照<br>XXXXXXXXXX | 2019/10/12 | 2013/07/01 |
| 2. | 乙  | 配偶  | 中國護照<br>XXXXXXXXXX | 2019/10/12 | 2013/07/01 |

|    |   |     |                    |            |            |
|----|---|-----|--------------------|------------|------------|
| 3. | 丁 | 卑親屬 | 中國護照<br>XXXXXXXXXX | 2019/10/12 | 2013/07/01 |
| 4. | 丙 | 卑親屬 | 中國護照<br>XXXXXXXXXX | 2014/10/12 | 2013/07/01 |

2. 申請人於2007年11月9日首次獲批臨時居留許可有關申請。

為更嚴謹地確認申請人與其卑親屬之間的親子關係，申請人於申請當日提交親子鑑定報告證明，透過對有關申請人及其卑親屬的DNA的化驗，證實申請人與其卑親屬丁及丙之親子關係(見第32至35頁)。

3. 為續期目的，申請人提交下列不動產文件，證實仍持續擁有符合法律規定之不動產投資：

物業編示編號：XXXXX-X

[地址(1)]

價值：1,492,050.00澳門元

登記日期：2006年12月5日(6)

4. 申請人提交本澳信用機構發出定期存款證明文件，以證實其持續擁有不低於五十萬澳門元的定期存款：

信用機構：[銀行(1)]

賬戶編號：XX-XX-XX-XXXXXX

存款本金：530,863.90港元，約等於546,789.82澳門元

存款期間：2007/01/19至2014/01/28

到期處理方式：到期本息一併續存

性質：不設任何負擔

簽發日期：2013/4/23

5. 然而，按申請人提交的物業文件顯示，上述用作申請依據之物業已被法院查封，並於2012年3月27日作查封登記，致使原獲批之法律狀況變更，故不利於申請人及上述家團成員是次臨時居留許可續期申請(見第68頁)。

6. 基於上述事宜，本局透過第XXXXX/GJFR/2014號通知申請人須於10日內就上述相關事宜提出書面答辯及相關佐證文件，以便本局繼續處理申請人之臨時居留許可續期申請(見第73頁)。

7. 申請人授權律師於2014年3月25日及隨後向本局提出書面答辯，指出申請人因與己及庚發生經濟糾紛，隨後己將上述申請人用作投資依據之物業查封，而庚於2013年7月25日對同一物業作扣押並提出無償還能力之宣告，從而可撤銷己的查封，且認為有關物業的1/2份額被不當地查封，故己就共有財產的1/2份額在初級法院進行聲明異議程序以解除該1/2份額的查封，並把無償還能力財產的份額分開，且聲稱已在和解協談中，因此認為申請人之狀況符合投資居留法之規定，請求批准申請人是次居留許可續期申請(見第76至84頁)。

8. 對於上點申請人授權律師提出之書面答辯，本局已透過第XXXXXX/GJFR/2014號公函作出相應補充回函(見第71至72頁)。

9. 須指出的是，澳門初級法院為查閱申請人之物業狀況，曾透過第1777/2013/CV2-AGP18/06/2013號公函索取申請人之結婚證明文件，而至今有關個案仍未有最終審判結果(見第74至75頁)，然而，申請人用作申請依據之物業確於2012年3月27日登記被法院查封，且該查封登記至今仍有效(見第68頁)。

10. 再者，根據第3/2005號行政法規第3條第1款第1項和第19條第2款規定，利害關係人以購置不動產為依據申請臨時居留許可，該不動產為無需貸款而在澳購買不帶任何負擔的不動產，且價金不低於澳門幣100萬澳門元。而於臨時居留許可續期申請，利害關係人本人須維持其最初申請獲批准時被考慮的前提。

11. 誠言，根據第3/2005號行政法規第4條第1款規定，臨時居留許可之申請人可就其所購之不動產設定擔保，但所擔保的債之金錢價值，不得使申請人之實際投資額低於澳門幣100萬元。再者，根據《澳門民法典》第807條及隨後數條之規定，如債務不被履行，債權人有權透過司法途徑，針對債務人的財產作出強制措施，因此，債務人的財產遂構成債的一般擔保。查封就是其中一種作為確保債權人的權利得到滿足之強制措施。查封不取決於債務人有否對有關財產作出處分，即使債務人對已被查封的財產作出處分或設定負擔，但對債權人不產生效力，債權人仍繼續享有因已確立的查封而所獲得的擔保。查封產生物的

擔保的效果，此一擔保，在申請人之具體個案而言，已超出了上述行政法規第4條第1款規定的限制。

12. 此外，本局於發給申請人之批准通知書時，於注意事項中已明確：“依據第3/2005號行政法規第18條規定，閣下須於申請期間或申請獲批准後保持居留許可申請獲批准時被考慮的具重要性的法律狀況。如法律狀況消滅或出現變更，將於法律狀況消滅或變更之日起計30日內以書面方式通知本局，否則臨時居留許可會被取消。...申請依據的變更，例如不動產類別的業權狀況變更或50萬澳門元定期存款變更、...等情況。”

13. 具體在本案中，申請人在澳門用作申請依據之物業確實自2012年3月27日已登記被法院查封，且按照物業文件顯示，申請人之財產制度為分別財產制，申請人對申請依據之物業佔有100%業權，並非第7點申請人授權律師所謂之1/2物業份額被不當地查封，且其在法定期間內並沒有提供足夠文件佐證其在申請期間或申請獲批准後保持居留許可申請獲批准時被考慮的具重要性的法律狀況，又或設立可獲考慮之新法律狀況，再者，透過本局之前發給申請人之批准通知書及現行之相關法規之宣傳單張，申請人應當知悉其有義務依法將法律狀況之變更及時通知本局，故對申請人是次續期申請，無法給予正面考慮。

14. 經分析，由於申請人在本澳用作申請依據之物業確實已被查封，沒有維持其最初申請獲批准時被考慮的前提，亦沒有依法於法定期間內書面通知本局有

關法律狀況變更之事宜，經聽證程序後，其新法律狀況仍不符合臨時居留許可續期規定，故依據第3/2005號行政法規第18條和第19條第2款規定，建議不批准下列利害關係人是次提出的臨時居留許可續期申請。

| 序號 | 姓名 | 關係  |
|----|----|-----|
| 1. | 甲  | 申請人 |
| 2. | 乙  | 配偶  |
| 3. | 丁  | 卑親屬 |
| 4. | 丙  | 卑親屬 |

請批閱

高級技術員

辛

2014年9月22日

\*

澳門貿易投資促進局

第XXXX居留/2007/02R號建議書

不動產投資－續期

申請人－甲

適用第3/2005號行政法規

經濟財政司司長批示

批准建議。

14/10/14

貿促局執行委員會意見

經濟財政司司長：

經本建議書研究分析，因申請人在本澳用作投資依據之物業確實已被查封，沒有維持其最初申請獲批准時被考慮的前提，亦沒有依法於法定期間內書面通知本局有關法律狀況變更之事宜，經聽證程序後，其新法律狀況仍不符合臨時居留許可續期規定，故建議不批准下列利害關係人的臨時居留許可續期的意見，現本人建議不批准有關申請。

| 序號 | 姓名 | 關係  |
|----|----|-----|
| 1. | 甲  | 申請人 |
| 2. | 乙  | 配偶  |
| 3. | 丁  | 卑親屬 |
| 4. | 丙  | 卑親屬 |

然而還是請 閣下決定。

壬主席

30SEP2014

投資居留暨法律處主管意見

同意建議。

癸

經理

29/09/2014」

### 三、法律

#### 1. 要審理的問題

要審理上訴人提出的那些問題。

#### 2. 行政當局在取消臨時居留許可方面的被限定權力和自由裁量權

上訴人於 2007 年根據第 3/2005 號行政法規第 1 條第(四)項及第 3 條第 1 款的規定申請在澳門臨時居留，這意味著，除其他現不討論的情況外，上訴人已經“無需貸款在澳門特別行政區購買不帶任何負擔的不動產，而價金不低於澳門幣一百萬元，且在購買時其市場

價值亦不低於澳門幣一百萬元”。

上訴人當時遞交了購買獨立單位的證明文件，在該單位的登記中載明上訴人以分別財產制結婚。上訴人當時正是為了自身利益才提出並證明自己擁有一個獨立單位，而不是該單位為夫妻財產。

然而，有關單位先是被查封，之後又在針對上訴人提起的無償還能力程序中被扣押。

上訴人指查封是違法的，因為他是以取得共同財產制而非以分別財產制結婚。如前所述，上訴人是現在才這麼說。直到行政行為作出之日為止，上訴人從未證實有關查封及對財產的扣押是違法的。明顯地，在本司法上訴中不應討論在其他訴訟程序中所作的審判行為的合法性。

根據第 3/2005 號行政法規第 18 條的規定：

“第十八條

狀況的變更

一、利害關係人須在臨時居留期間保持居留許可申請獲批准時被考慮的具重要性的法律狀況。

二、如上款所指法律狀況消滅或出現變更，臨時居留許可應予取消，但利害關係人在澳門貿易投資促進局指定的期限內設立可獲考慮的新法律狀況，又或法律狀況的變更獲具權限的機關接受者，不在此限。

三、為適用上款的規定，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。

四、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。”

被上訴的行為出於以下兩個原因駁回了居留續期申請：

一 未能保持批准居留許可時所依據的重要法律狀況，因為獨立單位被查封和扣押(第 18 條第 1 款)；

一 未就批准居留許可時所依據的重要法律狀況這一變更作出通

知(第 18 條第 3 款)。

在本院 2013 年 5 月 22 日第 28/2013 號案的合議庭裁判中，我們指出，第 3/2005 號行政法規第 18 條第 4 款所規定的權限(取消臨時居留許可)屬於行政當局自由裁量權的範疇，但自由裁量的前提是要得出結論認為利害關係人在無合理解釋(不確定概念)的情況下，在作為批給居留許可依據的重要的法律狀況消滅或出現變更之日起 30 日內，沒有就法律狀況的消滅或變更履行告知義務(行為中被限定的部分)。

我們維持這一見解。

那麼第 18 條第 2 款所指的權力呢？

我們毫不懷疑這屬於行政當局被限定的權力：當作為批給居留許可之依據的重要法律狀況消滅或出現變更時，行政當局必須取消臨時居留許可。沒有其他選擇。

這是“...消滅或出現變更，臨時居留許可應予取消”這一規定的含義。相反，對於不履行通知義務的情況，有關條文則規定“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”。

本案中，重要法律狀況這一不確定概念不包含任何預測性判斷，沒有賦予行政當局自由決定空間的意圖。

另外，所涉及的利益也毫無疑問地顯示這一權利為被限定的權力。因為批給臨時居留許可的首要前提是無需貸款在澳門購買價金不低於一百萬澳門元且不帶任何負擔的不動產，而且在購買時其市場價值亦不得低於一百萬澳門元。

根據第 18 條第 1 款的規定，利害關係人有義務在臨時居留期間保持批准該許可時所依據的重要法律狀況。

面對違反該義務的情況，未保持重要法律狀況完全有理由導致居留許可被取消，而行政當局無權決定是否取消。這屬於嚴重違反，因為它使得批給居留許可所依據的前提不復存在，而不是簡單的未作通知。

我們的結論是：

第 3/2005 號行政法規第 18 條第 2 款規定的權限屬於行政當局行使被限定權力的範疇。

第 3/2005 號行政法規第 18 條第 4 款規定的權限屬於行政當局行使自由裁量權的範疇。

### 3. 重要法律狀況

要知道的問題是，在針對上訴人提起的無償還能力程序中所進行的查封和對獨立單位的扣押是否構成批准居留許可時所依據的重要法律狀況的消滅或變更。

批准居留許可時所依據的重要法律狀況是什麼？

在澳門取得並擁有價值不少於一百萬澳門元的獨立單位。

獨立單位的所有權並沒有發生變化，因為它仍在上訴人名下。但這足以說明批准居留許可時所依據的重要法律狀況沒有消滅或變更嗎？

我們來看。在第 3/2005 號行政法規中有一個雖然並不直接適用於本案，但是對於作出相關的法律解釋有所啟示的條文，即第 4 條。該條規定：

#### “第四條

#### 設定擔保的限制

一、按照上條規定請求給予或已獲給予臨時居留許可的利害關係人得就所購的不動產設定擔保，但所擔保的債的金錢價值，不得高於所購不動產按照本行政法規的規定所定的在購買時的市場價值與第三條第一款(一)項所定最低額之間的差額。

二、不得就上條第一款(二)項所指銀行存款設定任何負擔。”

根據這一規定，想要取得或已經獲得臨時居留許可的人士可以在不動產上設定抵押擔保，但所擔保之債務的金錢價值不得高於所購不動產在購買時的市場價值(原則是利害關係人所申報的價值，除非有迹象顯示申報價值高於實際價值，此時要進行評估)與一百萬澳門元之間的差額。

也就是說，利害關係人可以在不動產上以意定抵押的方式設定擔保，前提是所擔保的數額不超過利害關係人向行政當局所申報的不動產價值和所規定的最低投資價值一百萬澳門元之間的差額。要留意的是，這裡所要考慮的不動產價值不是設定擔保時不動產的市場價值，而是利害關係人在提出居留許可的申請時所申報的價值或者在此時經評估而得出的價值。

那麼這一規定適用於本案，即不動產被查封和扣押的情況嗎？

我們認為是不適用的。在查封和扣押的情況中，即便債務的數額不超過不動產的價值，原則上不動產也會在程序中被變賣。也就是說，重要狀況便沒有被保持，因為利害關係人對不動產的所有權消失。即便可以接受利害關係人根據第 18 條第 2 款的規定而在指定的期間內設立可獲考慮的新法律狀況，仍要注意的是，通過司法變賣而獲得的價格很難達到市場價格。

即便第 4 條的規定適用於本案情況，它對於上訴人也是沒有幫助的，因為要考慮的不動產價值是 1,960,000.00 港元，上訴人並沒有證明在司法程序中被要求的債務低於 1,960,000.00 港元和 1,000,000.00 澳門元之間的差額，而上訴人對此負有舉證責任。

因此結論是，在執行程序中所進行的查封和在針對上訴人所提起無償還能力程序中對獨立單位的扣押構成批准居留許可時所依據的重要法律狀況的變更。

#### 4. 本案情況

即便認同一事實上不能認同一上訴人的觀點，即在被訴行為之後，於 2014 年 10 月 30 日在上訴人與其配偶的分產程序中所作的訂定上訴人擁有涉案獨立單位 1/2 所有權的司法批示具有重要性，重要法律狀況的變更也是顯而易見的。因為批給居留許可時所依據的重要法律狀況是取得及擁有涉案獨立單位的全部所有權。現在，上訴人僅擁有該單位不可分割的一半，因此批給臨時居留許可時所依據的重要法律狀況明顯發生了改變。

概而言之，必須運用第 3/2005 號行政法規第 18 條第 2 款所規定的權限，行使行政當局被限定的權力，取消上訴人的臨時居留許可。

這樣，上訴人所提出的違反公正和適度原則的問題便不能成立，

因為這兩個原則只有在行政當局行使自由裁量權時才有用。當像本案一樣，所行使的是被限定權力時，提出這樣的理由是徒勞的，因為此時要審查的只是行政機關是否嚴格遵守了法定權力。

如此，也就沒有必要審查是否違反了第 3/2005 號行政法規第 18 條第 4 款的規定以及所提及的法律原則，這是因為，即便發現此處存在違法情況，鑒於行使被限定權力所作之行政行為的利用原則，也必須維持被上訴的行政行為。

因此，司法裁判的上訴理由不成立。

#### 四、決定

綜上所述，合議庭裁定司法裁判的上訴敗訴。

訴訟費用由上訴人承擔，司法費訂為 6 個計算單位。

2016 年 1 月 13 日，於澳門。

法官：利馬（裁判書制作法官）－ 宋敏莉 － 岑浩輝

出席評議會的檢察院司法官：蘇崇德