

第 180/2020 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

評議會日期：2020 年 12 月 18 日

法官：宋敏莉(裁判書制作人)、司徒民正和岑浩輝

主題：— 臨時居留許可

— 重要法律狀況的變更

— 善意原則

摘 要

一、根據第 3/2005 號行政法規第 18 條的規定，利害關係人應該在臨時居留期間保持居留許可申請獲批准時被考慮的重要法律狀況，而如果該狀況消滅或發生變更，臨時居留許可應該被取消，除非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，又或者法律狀況的變更獲具權限的機關接受。

二、如果有關狀況消滅或發生變更，利害關係人應該在法律狀況消滅或出現變更之日起計 30 日內履行通知義務；如無合理解釋而不履行有關義務，可導致臨時居留許可被取消。

三、上訴人沒有在臨時居留期間維持行政機關批准其臨時居留許可時所考慮的重要法律狀況，沒有持續經營博彩業務，沒有繼續作出對澳門特別行政區有利的重大投資，亦沒有在法定期間內就有關法律狀況的變更作出通知或提出合理解釋，因而導致其居留許可被取消。

四、如果作為上訴人獲批臨時居留許可之依據的重要法律狀況出現了改變，而上訴人所聲稱的新法律狀況並未獲得有權限機關的接納，則上訴人的臨時居留許可“應予取消”。

五、行政當局必須取消上訴人的臨時居留許可，這是受限定的行政行為，因為除取消居留許可外行政當局沒有第二個選擇，沒有任何自由裁量的空間。

六、在行政當局的限定性活動中，不存在上訴人所指的對善意原則的違反。

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(身份資料詳見卷宗)針對經濟財政司司長 2019 年 8 月 13 日作出的批示提起司法上訴，該批示同意澳門貿易投資促進局提出的建議，決定取消上訴人的臨時居留許可。

透過 2020 年 6 月 24 日的合議庭裁判，中級法院裁判上訴不成立，維持被訴行為。

甲不服上述裁判，向終審法院提起上訴，並以下列結論結束其上訴理由陳述：

1. 本上訴之提起屬適時，貴院具有權限審理本對司法裁判之上訴；

2. 於2010年11月3日，上訴人獲批准以重大投資方式發給臨時居留許可，並惠及其配偶乙；上訴人獲批准上述的臨時居留許可後，並獲澳門身份證明局發出之第XXXXXXX(X)號澳門非永久性居民身

份證；

3. 上述臨時居留許可，於2013年12月18日及2016年11月29日分別獲批准續期申請，而上訴人的居留許可有效期至2019年11月3日；

4. 於2019年8月13日，上訴人收到澳門貿易投資促進局第04373/DJFR/2019號公函，函內同時附有該局第01835/AJ/2019號建議書，其指出經濟財政司司長作出同意取消上訴人在本澳臨時居留許可之批示；

5. 上訴人不服，並認為澳門經濟財政司司長作出同意該局第01835/AJ/2019號建議書之行政決定存在行政行為的瑕疵；

6. 於2019年9月24日，上訴人針對經濟財政司司長於2019年8月13日於澳門貿易投資促進局第01835/AJ/2019號建議書上，作出同意取消上訴人在本澳臨時居留許可之批示，向中級法院提起司法上訴；於2020年1月2日，上訴人按照《行政訴訟法典》第68條的規定，就所提起之司法上訴向中級法院提交相應之非強制性陳述；

7. 於2020年6月30日，上訴人透過中級法院通知書，獲悉於2020年6月24日，該院對第990/2019號司法上訴卷宗作出的合議庭裁判，該裁判判定上訴人敗訴(即被上訴的司法裁判)；

8. 被上訴司法裁判認為，原審法院認為由於上訴人未有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，從而認定經濟財政司司長於2019年8月13日作出的批示並不存在事實前提錯誤的瑕疵，

9. 對於被上訴的司法裁判作出的上述認定，除卻應有之尊重外，上訴人在此表示不同意，並認為被上訴的司法裁判在解釋第3/2005號行政法規《投資者、管理人員及具特別資格技術人員臨時居留制度》第18條，並結合上訴人案中所認定之事實存在明顯錯誤；

10. 根據第3/2005號行政法規《投資者、管理人員及具特別資格技術人員臨時居留制度》第18條的規定，可以對本條文作出以下認定：

(a) 由於臨時居留許可是給予符合法律規定要件的非本地居民的人士可以在澳門臨時居留，為此，利害關係人須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；

(b) 如出現法律狀況消滅或變更的情況，利害關係人須在有關狀況消滅或出現變更之日起計30日內向澳門貿易投資促進局履行通知義務；

(c) 如利害關係人未有在上述指定期限內履行通知，且提供的資料未構成合理解釋時，有機會導致臨時居留許可被取消。

11. 立法者的立法原意相當清晰，就是要求利害關係人在臨時居留許可期間維持被批准該居留許可所依據的重要法律狀況；同時，如果出現重要法律狀況消滅或變更時，利害關係人必須在有關法律狀況消滅或出現變更之日起計30日內履行通知義務，如超過上述期間且沒有合理解釋者，可導致臨時居留許可被取消；

12. 值得注意的是，通過第3/2005號行政法規《投資者、管理人員及具特別資格技術人員臨時居留制度》第18條第3款及第4款的理解—倘利害關係人沒有於其獲批准的法律狀況消滅或出現變更之日起計30日內向澳門貿易投資促進局履行通知義務，只要利害關係人可提供合理解釋者，亦不會導致臨時居留許可被取消；

13. 因此，本案之關鍵是在於利害關係人對於所出現的重要法律狀況之消滅或變更是否存在合理解釋，以及所解釋之情況經過主管機關審核是否可維持原先的申請依據；

14. 按照上述條文顯示，立法者使用的描述為“具重要性的法律狀況”，而該描述在立法技術上屬於“不確定概念”，而且，對於如何適用“不確定概念”，多取決於行政當局對具體個案的評估；

15. 根據中級法院在2015年3月19日第574/2013號上訴案中曾針對就「不確定概念」的理解發表意見，並同時指出不確定的概念是指其內容並非為單純事實描述，僅對法律所用語言有一定程度的認知者亦不能容易掌握其意思和明瞭當中應包括的事實情況的內容和範圍，適用包含不確定概念的法律時，法律適用者必須先對具體的事實情況作出價值性的評價，方能判斷具體情況是否符合法律以不確定概念所要求成立的事實情況；

16. 故此，行政機關在解釋“*具重要性的法律狀況*”此不確定概念以便在具體個案適用法律的活動的合法性是可以受司法審查。

17. 至於司法審查的方式，一般可通過審視該行政行為中是否出現明顯錯誤或絕對不合理的情況；

18. 回歸本案，行政當局取消上訴人臨時居留許可之原因為：[公司(1)]於2013年10月16日起與[娛樂場]終止合作關係及[公司(1)]之澳門特別行政區博彩中介人准照失去效力、經澳門貿易投資促進局審視上訴人提交[公司(2)]之營運資料後，基於[公司(2)]於2015年內沒有錄得任何營業活動及2016年沒有聘用任何僱員等事實，從而認定[公司(2)]非屬作為上訴人維持“重大投資”申請狀況、而通過於2018年12月5日對[公司(2)]的營業場所進行巡查，由於巡查的地點為居住用

途，且有關地點並未有顯示屬[公司(2)]的商業場所，故認為未能確定[公司(2)]有進行實際業務的跡象，上訴人對於行政當局於上指建議書所載的全部依據表示不同意，並認為被錯誤審理的事實之上的錯誤；

19. 必須指出，即使[公司(1)]於2013年10月16日起與[娛樂場]終止合作關係及[公司(1)]之澳門特別行政區博彩中介人准照失去效力，但上訴人仍通過[公司(2)]持續進行“重大投資”的情況；

20. 按照澳門博彩監察協調局的指引，即使持有多間的澳門特別行政區博彩中介人准照，亦只會發出一張澳門特別行政區博彩中介人准照；

21. 所以，上訴人將旗下擁有的所有澳門特別行政區博彩中介人准照之公司整合成為由[公司(2)]單獨持有澳門特別行政區博彩中介人准照；

22. 另一方面，為了證明上訴人通過[公司(2)]維持[公司(1)]進行“重大投資”之目的，上訴人於2019年3月15日已向澳門貿易投資促進局提交書面聲明、證明文件、社會保障基金本地僱員變動情況申報表，以及[公司(2)]之財務報表等資料；

23. 上訴人此等資料的提供，目的是為了證明上訴人在[公司(1)]

之澳門特別行政區博彩中介人准照失去效力後，通過[公司(2)]維持[公司(1)]作為“重大投資”的實體；

24. 另一方面，必須指出於2014年下旬至2017年期間，正值澳門博彩業處於“持續數年不景氣”的情況，而有關情況亦經傳媒廣泛報導；而於2014年下旬開始，由於中國內地開始進行打貪及反貪腐行動、中國經濟放緩等等外在因素嚴重打擊澳門貴賓廳收入；

25. 上訴人在面對當時澳門博彩業經營的最艱難時期，仍然能夠配合澳門博彩監察協調局的指引，將由上訴人擁有[公司(1)]、[公司(2)]及[公司(3)]等持有澳門特別行政區博彩中介人准照之公司進行整合；

26. 除此以外，上訴人並沒有作出有損害履行“重大投資”其他行為，依照繼續維持營運的狀況；

27. 雖然，[公司(2)]於2015年內沒有錄得任何營業活動，只是受當時澳門博彩業不景氣的數據反映，並不代表[公司(2)]沒有經營業務，而且，即使上訴人於2014年至2017年面對當時澳門博彩業經營的最艱難時期，但在此段期間，上訴人所營運的[公司(2)]沒有解僱任何員工；與此同時，即使於2014年至2017年澳門博彩業或上訴人都是面對經營相當困難的情況，但上訴人仍堅持每年對其博彩中介人

准照提交續期申請；

28. 事實證明，上訴人亦準確地評估澳門博彩業的情況，而數據亦顯示，上訴人相信澳門博彩業發展及當時正在走出低谷的意向完全正確；

29. 因此，上訴人認為該局並沒有審慎考慮2014年下旬至2017年下旬期間，澳門博彩業的不景氣營運狀況的，僅以通過簡單的文件審核財務報表之數據來認定[公司(2)]沒有實質營運的決定是存在瑕疵；

30. 至於澳門貿易投資促進局指出於2018年12月5日對[公司(2)]的營業場所進行巡查，但未能確認[公司(2)]有進行實際業務的跡象的結論，上訴人表示不同意；

31. 眾所周知，了解澳門博彩中介人業務地點，除可以通過商業登記證明的內容了解基礎情況外，最重要是通過澳門博彩監察協調局發出的博彩中介人准照；

32. 換言之，澳門貿易投資促進局僅通過在進行實地巡查及單純以上訴人所經營的[公司(2)]的商業登記證明為基礎來了解上訴人從事澳門博彩中介人業務的經營狀況無疑是片面及對真實狀況存在不

足；

33. 基於上述原因，由於被訴實體在審核上訴人是否存在重大投資的依據並不充分，從而存在事實錯誤的瑕疵，根據第57/99/M號法令所核准的《行政程序法典》第5條、第124條以及第110/99/M號法令所核准的《行政訴訟法典》第21條1款d)項之規定，被訴實體所作之批示屬不適度及不適當，存在違反法律之瑕疵，屬可撤銷之情況，由此，亦導致被上訴的司法裁判沾有上述瑕疵。因此，上訴人依法享有相應權利，主張被上訴的司法裁判存在事實錯誤的瑕疵、錯誤認定行政當局之不適當及不適度之行政行為，並予以撤銷；

34. 除此之外，對於被上訴的司法裁判指出本個案並不適用善意原則方面，除卻應有之尊重外，上訴人在此表示不同意，並認為被上訴的司法裁判在解釋第3/2005號行政法規《投資者、管理人員及具特別資格技術人員臨時居留制度》第18條上出現錯誤，從而導致了善意原則之違反，亦損害了上訴人對行政當局的信任；

35. 根據第3/2005號行政法規《投資者、管理人員及具特別資格技術人員臨時居留制度》第18條的規定，立法者賦予行政當局行使自由裁量權情況，亦准許行政當局可因應利害關係人於個案中的具體情況以判別其所提供之解釋是否合理，從而決定利害關係人之居

留許可應否被取消；

36. 由此，當澳門貿易投資促進局行使上述法律所賦予之權限處理個案時，該局可因應每個個案不同的情況及條件作出不同的、最為合適的決定，因此，該局援引有關權限所作出的行為並非受限定之行為；

37. 申言之，當被訴實體在援引有關規定作出行政行為，而該行為卻出現違反《行政程序法典》善意原則之情況時，亦會導致該行為存有瑕疵，可被撤銷；

38. 再者，根據第57/99/M號法令所核准的《行政程序法典》第8條之規定，該條文原則是希望行政當局和私人在行政活動中能建立互信關係，以實現有關行政活動所擬達致之目的；

39. 再次重申，除了給予應有之尊重外，上訴人並不同意被上訴之司法裁判認定本個案並不適用善意原則；反而，上訴人認為由行政當局所作之行為已沾有違反善意原則之瑕疵；

40. 首先，本個案涉及上訴人提出的依據是否屬合理解釋，以及行政機關在解釋案中情況是否符合“具重要性的法律狀況”之不確定概念，因此，本案並非單純的受羈束的行政活動，故應當適用《行

政程序法典》善意原則情況；

41. 通過上訴人向澳門貿易投資促進局提供的文件指出，即使[公司(1)]於2013年10月16日起與[娛樂場]終止合作關係，但不代表上訴人沒有參與任何推介娛樂幸運博彩的業務；相反，為讓澳門貿易投資促進局知悉上訴人持續參與任何推介娛樂幸運博彩的業務，更按澳門貿易投資促進局的指示，於2019年3月15日分別提交書面聲明、證明文件、社會保障基金本地僱員變動情況申報表，以及[公司(2)]之財務報表等資料；

42. 同時，上訴人向澳門貿易投資促進局提供此等資料，亦信任澳門貿易投資促進局在分析過後明白上訴人是通過[公司(2)]維持[公司(1)]作為“重大投資”的實體；

43. 有必要指出，上訴人在澳門居住已有九年多，與澳門已建立密不可分的情感及生活連繫，無論是在個人、家庭及社會生活都以澳門為中心；同時，倘上訴人本個案的續期申請獲得批准，上訴人將於澳門居住連續7年，並有條件申請澳門永久性居民身份證；

44. 由此所見，上訴人對於能夠成功獲得居留許可具有主觀信任，相關的信任建基於上訴人至今仍切切實實地遵守法律、多年在澳門工作、維持業務且作出了許多的投入，而相關的信任亦是建基

於認定澳門陽光政府的政策以及對被訴實體之對“重大投資”的取態；

45. 所以，被訴行為完全忽略上訴人的具體情況，以及不理會取消上訴人在本澳臨時居留許可之批示後會對上訴人帶來嚴重不利後果，從而損害上訴人之基本權利及對被訴實體的信任，違反《行政程序法典》第8條規定之善意原則；

46. 綜合上述，根據《行政程序法典》第8條、第124條以及《行政訴訟法典》第21條1款d)項之規定，由於被訴實體之行政行為違反善意原則，存在違反法律之瑕疵，屬可撤銷之情況，由此導致被上訴的司法裁判沾有上述瑕疵。因此，上訴人依法享有相應權利，主張被上訴的司法裁判存在上述瑕疵，並予以撤銷。

被上訴實體遞交了上訴答辯狀，並作出如下結論：

一、上訴人認為被上訴裁判存有事實錯誤的瑕疵，不應忽略其在司法上訴中提出整合公司數目及經濟環境不景氣等原因。

二、茲因被訴決定出現明顯錯誤，導致被上訴裁判亦沾有該瑕

疵，以及錯誤認定行政當局之不適當及不適度的行政行為。

三、被上訴裁判與被訴決定均沒有忽略上訴人提出的上指事實。

四、正如被上訴裁判已清楚闡明，上訴人所指的理由因從未在行政程序中提及，所以不予以考慮。

五、另一方面，被訴決定及被上訴裁判亦並非片面地只靠實地巡查結果及相關整合的公司的商業登記便得出上訴人並沒有維持投資的結論。

六、首先，正如被上訴裁判已闡明其理由，上訴人以其於一間名為[公司(1)]的出資為依據獲批居留許可，該公司營運所依據的博彩中介人准照已失效，但上訴人並沒有按第3/2005號行政法規第18條第3款的規定履行通知義務。

七、按上指規定，上訴人的臨時居留許可應被取消。

八、而上訴人整合其持有出資的公司後，最終只持有一間名為[公司(2)]的出資，但上訴人未能證明新公司繼受了舊公司的業務，或法人之間進行了合併，使上訴人能維持原來獲批居留許可的依據。

九、再者，除了貿促局到新公司報稱的地址巡查時發現該公司

地址上沒有實際營運跡象外，上訴人補交的文件中亦充分顯示，[公司(2)]因以下不利的狀況反映沒有營運跡象：(a) 2015年度財務報表顯示該公司於該年度沒有錄得任何活動；(b) 2016年度財政局職業稅M3/M4顯示公司於該年度沒有任何僱員；(c) 2018年第二季社保供款記錄顯示公司已沒有任何僱員。

十、事實上，被訴決定及被上訴裁判已充分考慮了上訴人提出的理據，但根據客觀事實反映，上訴人的確沒有維持投資。

十一、上訴人亦不同意被上訴裁判指本個案不適用善意原則，其認為被訴決定中涉及對“不確定概念”的適用，因此善意原則適用於本個案。

十二、在過往眾多司法見解中認為，對“不確定概念”的適用，屬於單純解釋法律的限定性活動。

十三、正因為行政當局在適用“不確定概念”時不擁有自由裁量的空間，故無法談得上善意原則的適用。

十四、另一方面，上訴人雖一直強調自己亦維持獲批居留許可時所依據的重大投資，取消其居留許可的決定有違善意原則，損害其對基本權利及對被上訴實體的信任。

十五、然而，不能忘記的是，上訴人憑著其於一間名為[公司(1)]的出資為依據獲批居留許可，為維持其居留許可，上訴人實在有責任遵守法律，維持其投資。

十六、在沒有說明任何原因的情況下與娛樂場結束合作、取消其經營所需的准照，且沒有依法對該具重要性法律狀況作出通知，上訴人的行為顯然屬不遵守相關法律的情況。

十七、按第3/2005號行政法規第18條第3款的規定，上訴人沒有依法履行通知義務，行政當局依法取消其臨時居留許可，並不違反善意原則。

十八、被上訴裁判的決定正確，並不沾有上訴人所指的瑕疵。

檢察院司法官發表意見，認為應裁判上訴敗訴，並維持被上訴裁判。

已作出檢閱。

現予以審理和裁決。

二、獲認定的事實

中級法院認定了如下事實：

1. 澳門貿易投資促進局於 2019 年 7 月 9 日作出建議書編號 01835/AJ/2019，有關內容如下：

“ ...

1. 申請人甲(A)依據第 3/2005 號行政法規的規定，以重大投資為依據於 2010 年 11 月 3 日獲批臨時居留許可申請，並惠及其配偶乙(B)，其後分別於 2013 年 12 月 18 日及 2016 年 11 月 29 日獲批續期申請，利害關係人的臨時居留許可有效期至 2019 年 11 月 3 日。

2. 申請人獲批臨時居留許可申請的依據如下：

(1) 機構：[公司(1)]

成立日期：2006 年 8 月 22 日

註冊資本：25,000.00 澳門元

股權：96%，即 24,000.00 澳門元

所營事業：推介娛樂場幸運博彩或其他方式的博彩

(2) 機構：[公司(3)]

成立日期：2007 年 12 月 11 日

註冊資本：25,000.00 澳門元

股權：96%，即 24,000.00 澳門元

所營事業：推介娛樂場幸運博彩或其他方式的博彩

3. 申請人於 2017 年 11 月 24 日到本局提交確認聲明申請書和相關證明文件(見附件 1)，為跟進相關事宜，本局透過第 08395/GJFR/2017 號公函向博彩監察協調局諮詢意見，透過博彩監察協調局於 2017 年 12 月 15 日回函，證實申請人用作臨時居留許可申請依據的[公司(1)]所持有的澳門特別行政區博彩中介人准照已於 2013 年 10 月 16 日失去效力(見附件 2)。

4. 故本局透過第 08740/GJFR/2017 號公函通知申請人補交文件及暫緩發出“確認聲明”事宜(見附件 3)，申請人於 2018 年 1 月 8

日及隨後提交書面聲明和證明文件，確認由於自 2013 年 10 月 16 日起與[娛樂場]終止合作關係，其用作臨時居留許可申請依據的[公司(1)]所持有的澳門特別行政區博彩中介人准照亦同時失去效力(見附件 4)。

5. 由於申請人之臨時居留許可申請獲批准時被考慮的具重要性之法律狀況出現變更，根據第 3/2005 號行政法規第 18 條規定，將不利於維持申請人的臨時居留許可，故本局透過第 00219/DJFR/2018 及 00220/DJFR/2018 號公函向利害關係人進行書面聽證(見附件 5)。

6. 申請人於 2018 年 1 月 25 日及隨後提交回覆意見和證明文件，內容指出雖然[公司(1)]所持有的澳門特別行政區博彩中介人准照已於 2013 年 10 月 16 日失去效力，但其從事的博彩業務後由[公司(2)]全部接管，其本人亦對公益事業不遺餘力，更每年向澳門大學提供贊助，培養本地人才(見附件 6)。

7. 根據申請人提交的證明文件，證實申請人為[公司(2)]之唯一股東，該公司自 2012 年 12 月 12 日起持有博彩中介人准照，有效期至 2018 年 12 月 31 日，有關資料如下：

機構：[公司(2)]

成立日期：2008 年 1 月 29 日

註冊資本：25,000.00 澳門元

股權：100% ，即 25,000.00 澳門元

所營事業：推介娛樂場幸運博彩或其他方式的博彩

8. 本局隨後透過第 00991/DJFR/2019 號公函向博彩監察協調局諮詢意見，透過博彩監察協調局於 2019 年 3 月 8 日回函，證實[公司(2)]所持有的澳門特別行政區博彩中介人准照有效期至 2019 年 12 月 31 日(見附件 7)。

9. 本局於 2018 年 12 月 5 日對[公司(2)]的營運場所進行實地巡查，根據巡查報告內容，申請人所申報的法人住址：[地址]為住宅，亦未見任何[公司(2)]的招牌或水牌，鑑於[公司(2)]之所營事業為推介娛樂場幸運博彩或其他方式的博彩，有關營運場所設於本澳不同的娛樂場所內，該地址未能客觀反映有關項目是否有實際營業(見附件 8)。

10. 為跟進有關事宜，本局透過第 00196/DJFR/2019 號公函要求申請人補交相關文件，以證實[公司(2)]的營運情況，透過申請人於

2019 年 3 月 15 日及隨後提交的書面聲明、證明文件、社會保障基金本地僱員變動情況申報表及 2015 年至 2017 年註冊核數師所審核的財務報表，顯示[公司(2)]於 2015 年內沒有錄得任何營業活動，於 2016 年沒有聘用任何的僱員，於 2017 年隨後聘用的本地僱員亦已於 2018 年 4 月 18 日至 2018 年 5 月 1 日期間全部離職(見附件 9)，上述資料未能為申請人以[公司(2)]作為新法律狀況，在臨時居留許可期間持續於本澳從事臨時居留許可申請獲批時之所營事業作證。

11. 綜上所述，申請人在臨時居留期間未有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，透過文件顯示，申請人設立的新法律狀況：[公司(2)]，於 2015 年內沒有錄得任何營業活動，有關的本地僱員亦已於 2018 年 4 月 18 日至 2018 年 5 月 1 日期間全部離職，未能接受該投資項目作為可獲考慮的新法律狀況，經書面聽證後，亦未能證實申請人持續於本澳從事臨時居留許可申請獲批時之所營事業，持續作出並維持對澳門特別行政區有利的重大投資。基於此，建議呈經濟財政司司長閣下根據第 3/2005 號行政法規第十八條的規定，取消利害關係人的臨時居留許可。

上述意見，謹呈上級審閱及批示...”。

2. 澳門經濟財政司司長於 2019 年 8 月 13 日在上述建議書內作

出以下批示：

“同意建議。”

三、法律

上訴人提出的問題有二，分別為事實前提的錯誤及違反善意原則。

1. 事實前提的錯誤

眾所周知，所謂“事實前提的錯誤”是行政行為可能帶有的瑕疵之一，可以導致行政行為被撤銷。它指的是行政機關在作出相關行政行為時所基於的事實與實情不符；或者說，作為行政行為基礎的事實前提有別於真實的情況，兩者之間存在差異，行政機關是基於未經證實或與真實情況不符的“事實”作出行政行為，以致在法律適用方面也出現錯誤。¹

在本案中，從中級法院認定的事實可以看到，被上訴實體認為上訴人“在臨時居留期間未有保持臨時居留許可申請獲批准時被考

¹ 詳見終審法院於 2020 年 7 月 31 日在第 67/2020 號上訴案件中作出的合議庭裁判。

慮的具重要性的法律狀況”，而上訴人設立的新法律狀況(即有關[公司(2)]的狀況)於“2015 年內沒有錄得任何營業活動，有關的本地僱員亦已於 2018 年 4 月 18 日至 2018 年 5 月 1 日期間全部離職”，未能被接受作為可獲考慮的新法律狀況；經對上訴人書面聽證後，“亦未能證實上訴人持續於本澳從事臨時居留許可申請獲批時之所營事業，持續作出並維持對澳門特別行政區有利的重大投資”，故根據第 3/2005 號行政法規第 18 條的規定，取消上訴人的臨時居留許可。

案中認定的事實顯示，上訴人是以在澳門進行重大投資為依據而獲批臨時居留許可，並惠及其配偶；該許可分別於 2013 年 12 月 18 日及 2016 年 11 月 29 日獲得續期，上訴人的臨時居留許可有效期至 2019 年 11 月 3 日。

上訴人當時以兩間公司([公司(1)]及[公司(3)])在澳門經營“推介娛樂場幸運博彩或其他方式的博彩”業務為依據獲得臨時居留許可。但經查明，上訴人用作臨時居留許可申請依據的[公司(1)]所持有的澳門特別行政區博彩中介人准照已於 2013 年 10 月 16 日失去效力。

由於臨時居留許可申請獲批准時被考慮的具重要性之法律狀況出現變更，貿易投資促進局對上訴人進行了書面聽證，上訴人回應指出雖然[公司(1)]所持有的博彩中介人准照已失去效力，但其從事的

博彩業務由同樣持有博彩中介人准照的[公司(2)]全部接管。

其後貿易投資促進局要求上訴人補交文件，以證實[公司(2)]的營運情況，上訴人於 2019 年 3 月 15 日及隨後提交了書面聲明、證明文件、社會保障基金本地僱員變動情況申報表及 2015 年至 2017 年註冊核數師所審核的財務報表。這些文件顯示[公司(2)]於 2015 年內沒有錄得任何營業活動，於 2016 年沒有聘用任何僱員，於 2017 年後聘用的本地僱員亦已於 2018 年 4 月 18 日至 2018 年 5 月 1 日期間全部離職。

由此可知，被上訴實體作出被質疑的行政行為的事實前提是：上訴人用作臨時居留許可申請依據的[公司(1)]所持有的博彩中介人准照已失效，上訴人聲稱之後全部接管博彩業務的[公司(2)]於 2015 年內沒有錄得任何營業活動，於 2016 年沒有聘用任何僱員，於 2017 年隨後聘用的本地僱員亦已於 2018 年 4 月 18 日至 2018 年 5 月 1 日期間全部離職。由此而得出的結論是：上訴人並未在臨時居留許可期間“持續於本澳從事臨時居留許可申請獲批時之所營事業”。

上訴人辯稱其在[公司(1)]所持有的博彩中介人准照失效後仍通過[公司(2)]持續進行重大投資，並於 2019 年 3 月 15 日向貿易投資促進局提交了相關證明文件，包括社會保障基金本地僱員變動情況申

報表及[公司(2)]的財務報表。

應該強調的是，被上訴實體在作出決定前已對上述由上訴人提交的文件加以考慮，並得出了與上訴人完全相反的結論。

上訴人還以“2014年下旬至2017年期間澳門博彩業持續數年不景氣”為由，質疑被上訴實體沒有審慎考慮該不景氣狀況，而「僅以通過簡單的文件審核財務報表之數據來認定[公司(2)]沒有實質營運的決定是存在瑕疵」。

但毫無疑問的是，一如被上訴實體和被上訴法院經審查上訴人提交的文件而作出的認定那樣，[公司(2)]沒有持續經營與博彩相關的業務是不爭的事實，即便考慮上訴人提出的博彩業不景氣的狀況亦然。

上訴人亦不同意貿易投資促進局經對[公司(2)]的營業場所進行巡查後而得出的未能確認[公司(2)]有進行實際業務的跡象的結論。

在貿易投資促進局製作的建議書中可以看到，該局於2018年12月5日對[公司(2)]的營運場所進行了實地巡查，最後認為該場所“未能客觀反映有關項目是否有實際營業”。換言之，貿易投資促進局並未因實地巡查而作出[公司(2)]有否實際營業的判斷。

實際上，被上訴實體主要是基於對相關文件的審查而查明[公司(2)]於 2015 年內沒有錄得任何營業活動，於 2016 年沒有聘用任何僱員，於 2017 年後聘用的本地僱員亦已於 2018 年 4 月 18 日至 2018 年 5 月 1 日期間全部離職，並由此而作出該公司沒有實際從事業務的判斷。

必須指出的是，上訴人並未能證明被上訴實體所考慮以及被上訴法院所認定的事實如何與實情不相符。

眾所周知，在對中級法院合議庭裁判所提起的行政上訴中，終審法院不審理事實方面的事宜(《司法組織綱要法》第 47 條第 1 款及《行政訴訟法典》第 152 條)。

根據補充適用於行政訴訟的《民事訴訟法典》第 649 條第 2 款的明確規定，“不得變更上訴所針對之法院就事實事宜所作之裁判，但其違反法律要求以某一特定類別之證據方法證明某事實存在之明文規定，或違反法律訂定某一證據方法之證明力之明文規定者，不在此限”。

換言之，原則上終審法院不得變更被上訴法院就事實事宜所作的裁判，除非發生第 649 條第 2 款的末段部分所明確規定的情況。

正如本終審法院於2002年11月27日在第12/2002號案的合議庭裁判中所說，在對司法裁判提起的上訴中，終審法院不得質疑各審級在證據方面所形成的心證；但是如果在審理事實事宜的過程中違反了法律規定或原則，那麼終審法院可以確認和宣告該心證的形成存在法律障礙。這種質疑僅限於針對查明事實的合法性，而不直接涉及該等事實的存在與否。

根據澳門《民事訴訟法典》第649條第2款的規定，如果在事實事宜的審理中違反了法律規定和法律原則，終審法院有權審理與事實事宜有關的問題，但這並非我們在本案中所面對的情況。

另一方面，第3/2005號行政法規訂定了投資者、管理人員及具特別資格技術人員臨時居留制度，該行政法規第18條規定如下：

“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。”

由此可知，臨時居留許可是批給符合法律規定要件的非本地居民，在臨時居留期間，這些人士必須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。

如果在臨時居留期間出現法律狀況消滅或變更的情況，原則上將導致臨時居留許可被取消，除非利害關係人在指定期限內設立可獲考慮的新法律狀況或者具權限的機關接受該法律狀況的變更。

利害關係人必須在從法律狀況消滅或變更之日起計 30 日的期間內履行通知義務，告知貿易投資促進局有關法律狀況已消滅或出現變更；如無合理解釋而不履行有關義務，可導致臨時居留許可被取

消。

立法者的意圖相當明確，就是要求利害關係人在臨時居留許可期間維持批准該居留許可所依據的重要法律狀況，否則將承擔相應的法律後果。

在本案中，顯而易見的是，對上訴人獲批臨時居留許可具重要性的法律狀況是指上訴人通過[公司(1)]及[公司(3)]在澳門進行重大投資，該兩間公司經營的業務均為“推介娛樂場幸運博彩或其他方式的博彩”。

為達到臨時居留許可獲得續期的目的，上訴人至少應該在臨時居留期間維持上述兩間公司的業務經營。

但上訴人用作臨時居留許可申請依據的[公司(1)]所持有的澳門特別行政區博彩中介人准照已於 2013 年 10 月 16 日失效。而上訴人聲稱其從事的博彩業務由[公司(2)]全部接管。

上述情況的改變無疑構成第 3/2005 號行政法規第 18 條第 2 款所指的“重要法律狀況的變更”，但該變更並未獲得貿易投資促進局及被上訴實體的接受及考慮。同時上訴人沒有根據第 18 條第 3 款的規定在三十日內通知貿易投資促進局有關變更，也沒有就其不履

行通知義務提出任何合理解釋，故應承受第 18 條所規定的取消臨時居留許可的後果。

總而言之，上訴人沒有在臨時居留期間維持行政機關批准其臨時居留許可時所考慮的重要法律狀況，沒有持續經營博彩業務，沒有繼續作出對澳門特別行政區有利的重大投資，亦沒有在法定期間內就有關法律狀況的變更作出通知或提出合理解釋，因而導致其居留許可被取消。

上訴人提出的有關事實前提錯誤的上訴理由並不成立。

2. 善意原則

上訴人認為被上訴裁判在解釋第3/2005號行政法規第18條上出現錯誤，“從而導致了善意原則之違反，亦損害了上訴人對行政當局的信任”。

被上訴的合議庭裁判認為，根據第18條第2款的規定，在具重要性的法律狀況消滅或出現變更的情況下，倘沒有可獲考慮的新法律狀況，“行政當局必須取消已批准的臨時居留許可，不存在任何自

由裁量的空間，因此在本個案中並不適用善意原則”，因為“該原則並不適用於受羈束的行政活動”。

我們同意中級法院的觀點。

事實上，一如第 18 條第 2 款所明確規定的那樣，當出現批准居留許可所依據的重要法律狀況消滅或變更的情況時，行政當局除取消有關居留許可外並無其他選擇。

儘管同一規範規定了例外情況，但事實是，在本案中上訴人既沒有履行通知義務，且針對重要法律狀況所出現的變更也沒有獲得有權限機構接納。

換言之，作為上訴人獲批臨時居留許可之依據的重要法律狀況出現了改變，而上訴人所聲稱的新法律狀況(即[公司(2)]繼續持續經營)並未獲得有權限機關的接納，故上訴人的臨時居留許可“應予取消”。

我們認為，在本案的具體情況下，行政當局必須取消上訴人的臨時居留許可，這是受限定(或羈束)的行政行為，因為除取消居留許可外行政當局沒有第二個選擇，沒有任何自由裁量的空間。

與行使自由裁量權所作的行為相反，當決定者沒有自由決定的餘地，行為只存在唯一可能的方向時，行為的內容受限定。²

在此有必要重申本終審法院的統一見解：在行政當局的限定性活動中，不存在所謂的對善意原則和保護信任等原則的違反。³

關於上訴人提到的不確定概念，我們認為，對不確定概念的解釋屬於以法律意識為手段去單純解釋法律的限定性活動，沒有賦予行政當局自由考量的空間。

最後還要指出的是，即使考慮善意原則在本案中的適用，我們亦不認為上訴人有道理。

上訴人辯稱其信任貿易投資促進局在分析其提交的文件後明白上訴人是通過[公司(2)]維持[公司(1)]作為“重大投資”的實體，而且其本人在澳居住多年，與澳門建立了密不可分的情感及生活連繫，以澳門為生活中心，對於能夠成功獲得居留許可具有主觀信任，取消其臨時居留許可對其帶來嚴重的不利後果，損害其基本權利及對被上訴實體的信任。

² Viriato Lima 與 Álvaro Dantas 合著，《Código de Processo Administrativo Contencioso Anotado》，法律及司法培訓中心，2015 年，第 310 頁。

³ 詳見終審法院 2000 年 5 月 3 日在第 9/2000 號案件、2018 年 4 月 11 日在第 38/2017 號案件、2018 年 5 月 23 日在第 7/2018 號案件、2018 年 12 月 5 日在第 88/2018 號案件以及 2018 年 12 月 12 日在第 90/2018 號案件中作出的合議庭裁判。

一如被上訴裁判所言，立法者制定善意原則是希望在行政活動中行政當局和私人之間能建立互信關係，以實現有關行政活動所擬達至的目的，《行政程序法典》第8條第2款a項明確規定行政當局尤其應考慮“有關活動使相對人產生之依賴”。

我們無意忽視取消居留許可的行為對上訴人帶來的不利後果，但完全看不到被上訴實體如何損害了上訴人的“信任”。事實上，這種信任僅僅是上訴人個人方面的主觀意願，而非由行政當局作出的活動所產生。

簡而言之，行政當局的行為和被上訴裁判並未違反善意原則。

四、決定

綜上所述，裁判上訴敗訴。

訴訟費用由上訴人支付，司法費訂為5個計算單位。

澳門，2020年12月18日

法官：宋敏莉（裁判書制作法官）

司徒民正

岑浩輝

出席評議會的檢察院司法官：鄧澳華