

澳門特別行政區終審法院裁判

一、概述

甲、乙、丙及丁(所有人身份資料皆詳載於卷宗)就經濟財政司司長於2023年1月9日作出的宣告他們的臨時居留許可續期申請的行政程序消滅的批示提起司法上訴。

透過在第 179/2023 號上訴案件中作出的合議庭裁判，中級法院裁定上訴勝訴，撤銷了被訴決定。

經濟財政司司長(以下稱為上訴實體)不服裁判，向終審法院提起上訴，並以以下結論結束其上訴理由陳述：

一、《行政程序法典》第 103 條第 2 款 a 項允許行政當局在“程序因可歸責於利害關係人之理由而停止進行逾六個月”的情況下，行使自由裁量宣告行政程序被棄置；

二、上述規範沒有對可導致行政程序停滯的利害關係人的怠惰或不作為的情況與不能中止行政程序的情況進行區分(既然法律上沒有區分，那麼我們也不應加以區分)；

三、利害關係人不提交行政當局所要求的證據資料的做法可導致行政程序停滯；

四、在本案中，證實了沒有提交行政程序所要求之文件的原因可歸責於利害關係人；

五、不存在行政當局不能根據《行政程序法典》第 103 條第 2 款 a)項的規定宣告程序消滅的充分理由；

六、被上訴的合議庭裁判作出與此相反的決定，出現了審理錯誤。

基於上述原因，請求終審法院撤銷中級法院於 2023 年 11 月 16 日在其第 179/2023 號案件中作出的合議庭裁判，維持在司法上訴中被質疑的行政行為。

被上訴人甲、乙、丙及丁未對上訴作出回應。

檢察院司法官發表了意見，重申其中級法院提交的意見書中提出的觀點和理據(詳見卷宗第 173 頁至第 175 頁)，認為應裁定上訴敗訴，維持被上訴的合議庭裁判。

二、事實

根據案中所載資料認定如下事實：

透過 2023 年 1 月 9 日作出的批示，經濟財政司司長宣告司法上訴人提出的臨時居留許可續期申請的行政程序消滅。該批示是根據澳門貿易投資促進局編制的載於行政卷宗第 392 頁至第 397 頁的第 0418/2013/03R 號建議書中所載的理據而作出，其內容如下：

第0418/2013/03R號建議書

重大投資權利人臨時居留許可申請-續期

申請人—甲 (A)

適用第3/2005號行政法規

事由：審查臨時居留許可申請

投資居留及法律廳高級經理：

1. 利害關係人身份資料如下：

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	首次提出 惠及申請 日期
1	甲 (A)	申請人	中國護照 EXXXXX XXX	2026/03/02	2019/03/08	不適用
2	乙 (B)	配偶	中國護照 GXXXXX XXX	2025/01/29	2019/03/08	2013/08/27
3	丙 (C)	卑親屬	中國護照 EFXXXX XXX	2024/02/29	2019/03/08	2013/08/27
4	丁 (D)	卑親屬	中國護照 EFXXXX XXX	2024/04/14	2019/03/08	2013/08/27

2. 申請人甲(A)於2014年2月13日首次獲批臨時居留許可申請有效期至2015年8月13日，同時，惠及配偶乙(B)、卑親屬丙(C)及丁(D)，其等於2015年10月31日獲批第一次臨時居留許可續期有效期至2017年12月26日，並於2017年11月14日獲批第二次臨時居留許可續期有效期至2019年3月8日，及後，申請人於2019年3月22日提出是項續期申請。

3. 根據卷宗資料顯示，申請人甲仍與其配偶乙存有持續的婚姻關係，且暫未發現申請人及其配偶有刑事違法的情況。

4. 為更嚴謹地確認申請人與上述卑親屬之間的親子關係，申請人於首次申請已提交出生醫學證明及居民戶口簿公證書。

5. 申請人於2019年8月6日提交其卑親屬丁(D)新簽發的中國護照(編號為EFXXXXXXX)代替原護照作為申請依據(見第29頁)。

6. 為續期目的，申請人向本局提交投資證明文件，有關資料如下(見第9至11、31至131及252至350頁)：

商業名稱：XXX餐飲投資有限公司(見第32及253頁)

註冊資本：50,000.00澳門元(見第32及253頁)

佔股比例：90%，相等於45,000.00澳門元(見第32、253及256頁)

所營事業：投資、經營及管理酒樓及餐廳(見第32、253及260頁)

營運地址：

(1) [地址(1)](購置)(見第11、84至95及386頁)

(2) [地址(2)](租賃) (見第11、99至101、275及306頁)；

營業牌照：由市政署發出的飲食場所牌照，編號為XX/2017，有效期至2023/05/28，店號名稱已由“[店名(1)]”更改為“[店名(2)]” (見第83及307頁)

營運場所員工數目：截至2022年第1季分別聘用了4名本地僱員及6名外地僱員 (見第304頁)

註：申請人於2019年8月6日向本局提交聲明書及證明文件，表示位於“[地址(3)]”的營業場所已於2019年7月結業 (見第110及152頁)

7. 為進一步分析申請人用作申請依據的投資項目的營運情況，本局於2021年5月21日透過第OF/02640/DJFR/2021號公函，要求申請人自接獲通知起計15日內補交一系列審批所需文件。根據郵電局的簽收記錄，上述公函已於2021年6月16日成功派遞 (見第205至208頁)；然而，申請人一直未有按要求提交審批所需的文件，導致有關臨時居留許可申請程序因可歸責於申請人之理由而停止進行逾六個月。

8. 根據《行政程序法典》第103條第2款a項的規定，將不利於申請人是項臨時居留許可申請，故本局於2022年3月7日透過第OF/00206/DJFR/2022及OF/00207/DJFR/2022號公函向利害關係人進行書面聽證，申請人於2022年5

月11日親臨本局簽收有關公函（見第226至240頁）；其後，申請人透過被授權律師提交了回覆意見及一系列文件，主要內容如下（見第245至350頁）：

(1) 被授權律師表示申請人並沒有親身接收本局於2021年5月21日發出的第OF/02640/DJFR/2021號補交文件公函，申請人於2021年6月時並不知悉有關內容，並認為本局沒有任何理由將申請程序停止進行逾六個月的事宜歸責於申請人，亦不應因此而向利害關係人作出任何不利的決定；

(2) 被授權律師於聽證程序中向本局提交了一系列的投資證明文件，包括“XXX餐飲投資有限公司”最新的商業登記證明、2019年“所得補充稅A組收益申報書(M/1格式)”、“[店名(1)]”作出頂讓的證明文件、2019年至2021年“營業稅徵稅憑單(M/8格式)”、2019年至2021年“職業稅僱員或散工名表(M3/M4格式)”、2019年至2022年第一季的社會保障基金供款憑單、2019年度“所得補充稅收益評定通知書(M/5格式)”、有效期至2022年12月31日的租賃合同、“[店名(2)]”的業務經營准照、申請人在本澳開設髮廊工作室的證明文件（見第252至350頁）

(3) 被授權律師指出在申請人之非永久居民身份證未完成續期的情況下，“[地址(4)]”的物業買賣協議未能完成公證手續，倘利用其它身份證明文件簽署有關協議，在印花稅方面將會蒙受巨額及不必要的損失，故未能按本局要求

提交購入上述單位的證明文件，只提交了有關物業登記證明及向發展商交託的支票作為佐證（見第315至318頁）；

(4) 被授權律師表示由於疫情關係導致本澳旅客急劇遞減及公司業務出現嚴重虧損，為著更好地經營餐飲業務，XXX餐飲投資有限公司於2021年將所經營商號由“[店名(1)]”改為“[店名(3)]”，其後再變更為“[店名(2)]”，基於此，未能提供本局所要求的“[店名(1)]”的經營照片；

(5) 另就利害關係人在臨時居留許可存續期間大部份時間不在本澳的情況，申請人被授權律師解釋因申請人84歲的家婆居於中國內地，於2019年5月27日不慎滑到，患有左股骨轉子間骨折，因年老及受傷後難以自理日常生活，故利害關係人需經常返回中國內地照顧家婆的日常生活，直至家婆於2021年5月23日離世，利害關係人需為其辦理喪事，以及照顧居於中國內地而且達85歲高齡的家翁，其家翁已於2021年6月26日被診斷出腔隙性腦梗死、頸椎間盤突出、頸椎椎管狹窄、頸內動脈斑塊，因家翁年老及患病後難以自理日常生活，故利害關係人亦需經常返回中國內地照顧家翁的日常生活，並提交了有關尊親屬的就診證明及死亡證明作為佐證；

(6) 申請人希望本局就其臨時居留許可續期申請作出有利的決定，同時就本書面聽證未能補充的內容及文件讓利害關係人適時作出補充。

9. 就上述回覆意見，茲分析如下：

(1) 申請人根據第3/2005號行政法規第一條(二)項之規定，以投資“XXX餐飲投資有限公司”並持有90%的股權作為依據獲批臨時居留許可，並以上述依據提出是次臨時居留許可續期申請。

(2) 為著分析申請人的投資項目的營運情況，本局於2021年5月21日根據第3/2005號行政法規第九條第二款的規定，透過第OF/02640/DJFR/2021號補交文件公函要求申請人提交審批所需的文件。然而，申請人於2021年6月16日收到本局的通知後，一直未有按本局要求提交上述審批所需的文件，導致是項臨時居留許可申請程序停止進行超過六個月。

(3) 首先，被授權律師在聽證程序中補交了部分文件，同時為未能提交營運場所現場照片及購入“[地址(4)]”單位的證明文件作出解釋，然而，申請人至今仍未按要求提交經本澳執業會計師審核的2020年度財務報表、2020年“所得補充稅A組收益申報書(M/1格式)”、2020年度“所得補充稅收益評定通知書(M/5格式)”等審批所需文件；

(4) 須指出，根據第21/78/M號法律第十條的規定，A組納稅人須於每年四月至六月份向財政局遞交所得補充稅M/1格式“收益申報書-A組”申報上年度收益，即申請人理應於2021年的四月至六月期間已完成2020年的收益申報程序，不存在未能提交“所得補充稅A組收益申報書(M/1格式)”及經本澳執業會

計師審核的2020年度財務報表的情況，但經聽證程序，申請人至今仍沒有向本局提交該等文件，以致本局未能核實有關投資項目的營運情況。

(5) 另外，被授權律師在書面意見中表示，申請人並未親身接收本局第OF/02640/DJFR/2021號公函，於2021年6月時並不知悉有關內容，所以認為本局沒有任何理由將申請程序停止進行逾六個月的事宜歸責於申請人，亦不應因此而向利害關係人作出任何不利的決定。

(6) 事實上，本局於2021年5月21日按照申請人申報的郵寄地址“[地址(5)]”(見第2及391頁)，以雙掛號的方式向申請人作出上述補交文件的通知，而透過郵電局的收件回執及網上郵件查詢系統，顯示第OF/02640/DJFR/2021號公函已於2021年6月16日被成功派遞，公函被一位名為庚的人士簽收(見第205至208頁)，本局已履行通知義務。

(7) 根據經第441/99/M號訓令核准的《郵政函件公共服務規章》第十八條第一款的規定“掛號函件應交付予收件人或其法定代理人，如該法定代理人不在且函件上無附親收之指示時，經公共郵政經營人之工作人員適當證明身分後，得將函件交付予與收件人共同居住或工作之成年人，或交付予公共郵政經營人工作人員所認識之獲准接收函件之成年人。”因此，可以理解收件人是申請人的法定代理人或經公共郵政經營人之工作人員適當證明身分的人士；在聽證回覆中，申請人亦沒有提出任何理據或提交文件佐證上述收件人不符合有關

規章所規定簽收函件的條件，又或申請人確實不知悉上述收件人曾簽收有關公函，因此，被授權律師指申請人因未親身接收公函而不知悉有關補交文件的事宜不是合理原因。

(8) 另一方面，被授權律師表示利害關係人亦有投資其他行業，包括開設髮廊工作室，以及擬購買居住用途的不動產，但利害關係人是以投資“XXX餐飲投資有限公司”為依據申請是次臨時居留許可續期申請，其有否在澳作其他投資並非影響是項申請的主要因素。

(9) 經進行聽證程序後，申請人至今仍未按本局要求提交審批所需文件，且透過回覆意見，未能反映申請人具備合理的原因或情況，有關臨時居留許可申請程序因可歸責於申請人的理由已停止進行逾六個月，因此，建議宣告有關申請行政程序消滅。

10. 綜上所述，鑒於申請人自接獲通知後一直未有向本局提交審批所需的文件，導致有關臨時居留許可申請程序因可歸責於申請人的理由而停止進行逾六個月；經進行書面聽證後，利害關係人仍沒有提交有關審批所需文件，且未有提供合理解釋。故建議經濟財政司司長行使行政長官透過第3/2020號行政命令第一款所授予的權限，並根據《行政程序法典》第103條第2款a項的規定，宣告申請人甲(A)、配偶乙(B)、卑親屬丙(C)及丁(D)的臨時居留許可續期申請行政程序消滅。

呈上級審閱批示。

三、法律

根據案中所載資料顯示，為處理涉案臨時居留許可的續期申請，貿促局於 2021 年 5 月 21 日致函申請人/現第一被上訴人甲，要求其自接獲通知起計 15 日內補交一系列審批所需文件，以便了解用作申請依據的投資項目的營運情況，但申請人自接獲通知後一直未有提交相關文件，且未有提供合理解釋，導致有關臨時居留許可申請程序因可歸責於申請人的理由而停止進行逾六個月，因此經濟財政司司長作出批示，根據《行政程序法典》第 103 條第 2 款 a 項的規定宣告相關行政程序消滅。

在司法上訴中，中級法院完全認同檢察院司法官在其意見書中提出的觀點和理據，認為被訴行為沾有違反法律(《行政程序法典》第 103 條第 2 款 a 項)的瑕疵，故裁定司法上訴勝訴，撤銷被訴行政行為。

在向本終審法院提起的上訴中，上訴實體認為被上訴的合議庭裁判存在審理錯誤的瑕疵，因為利害關係人不提交行政當局所要求

的文件的做法導致行政程序停滯，而沒有提交文件的原因可歸責於利害關係人，故不存在行政當局不能根據《行政程序法典》第103條第2款a項的規定宣告程序消滅的充分理由。

經分析本案的具體情況，我們認為在被上訴裁判中未見出現上訴實體所指的審理錯誤。

《行政程序法典》第 103 條有如下規定：

第一百零三條

(消滅程序之其他原因)

一、如利害關係人透過書面申請，撤回程序或捨棄所作之某些請求，又或放棄其權利或受法律保護之利益，則該程序消滅；但法律不容許撤回、捨棄或放棄者，或行政當局認為基於公共利益須繼續進行程序者，不在此限。

二、在下列情況下，有權限作出決定之機關得宣告程序消滅：

a) 程序因可歸責於利害關係人之理由而停止進行逾六個月；

b) 顯示程序所擬達致之目的或決定之標的屬不能或無用。

簡言之，根據第 103 條第 2 款 a 項的規定，如果行政程序因可歸責於利害關係人的原因而停止進行逾六個月，則可導致相關程序消滅。宣告行政程序消滅取決於兩個前提條件，一為程序停滯超過六個月，二為造成該停滯的原因可歸責於利害關係人。

在本案中，貿促局為審批第一被上訴人提出的臨時居留續期申請而要求其補交所需文件資料，但被上訴人在接獲貿促局公函後並未按照該局要求提供，以致相關行政程序停滯超過六個月。在被上訴裁判中未見中級法院及上訴實體就此有不同意見。

分歧存在於宣告程序消滅的第二項前提條件方面。

在獲得中級法院完全認同的檢察院意見書中，主任檢察官指出，如果說上述第一項要件在深入理解其規範的含義方面沒有任何困難的話，第二項要件的成立則取決於利害關係人在作出一項若缺少則將會導致行政程序無法進行的行為或手續方面的疏忽性怠惰的情況。這意味著，如果沒有任何事由阻礙程序的繼續進行，那麼即使行政當局預先作出了通知，利害關係人或有的不作為態度也不能導致程序的消滅，儘管這種態度完全不妨礙產生對當事人不利的後果，並為此引用了理論界的觀點。在本案中，行政當局通知第一被上訴人提交文件，但該通知的目的並不是作出程序的繼續進行所取

決的任何行為，因為即使被上訴人對該通知無動於衷，行政程序也可以繼續進行，沒有什麼妨礙行政當局可以根據其已經收集的證據材料或者通過法律賦予的調查權力而能夠收集到的證據材料作出最終的決定。因此，不存在認定行政程序因可歸責於被上訴人的疏忽性怠惰而停止進行的法定理由。

在本上訴中，檢察院司法官重申了上述見解。

葡萄牙《行政程序法典》載有與澳門《行政程序法典》第 103 條第 2 款 a 項相似的規定。有觀點認為，因可歸責於利害關係人的理由而造成的程序停滯必須是涉及一項對於程序的連續進行而言不可或缺的手續，因為如若不然，程序仍會繼續進行，儘管該手續的遺漏自然會對相關利害關係人產生其他的不利後果；而在談到與澳門《行政程序法典》第 101 條第 3 款相似的規定時也指出，因可歸責於利害關係人之理由而停止行政程序，此處涉及的必須是一項若缺少則將會導致程序無法進行的行為或手續，否則程序將正常進行，儘管未作出行為或未履行手續的申請人須承擔因該不履行而產生的程序上的後果。¹

¹ Mário Esteves de Oliveira、Pedro Costa Gonçalves 和 J. Pacheco de Amorim 所著：《Código do Procedimento Administrativo Comentado》，第二版(1997 年版的第八次重印)，第 488 頁、第 504 頁及第 505 頁。

換言之，並非任何的不作為或不履行(如本案中被上訴人沒有提交行政當局要求提交的文件)均會導致行政程序被宣告消滅，僅當涉及那些對於程序的進行而言屬於不可或缺的行為或手續時，利害關係人的不作為或不履行才可導致程序消滅；當然，利害關係人須承擔不作為或不履行所可能產生的對其不利的後果。

在本案中，第一被上訴人提出了涉案的臨時居留許可續期的申請，並向貿促局提交了投資證明文件，為進一步分析其用作申請依據的投資項目的營運情況，貿促局發函要求其自接獲通知起計15日內補交一系列審批所需的文件，但被上訴人未予提交。

由此可見，第一被上訴人為已獲批的居留許可續期的目的而提出申請，相關行政程序因此展開。行政當局為就該續期申請作出審批而通知被上訴人提交多份文件，其目的無疑是為了審查批准臨時居留許可續期的前提是否成立。

在不排除更好見解的前提下，我們認為，行政當局作出了要求提交文件的通知，其目的並非通知被上訴人作出行政程序的進行所取決的任何行為。一如前述，相關行政程序已因被上訴人提出的續期申請而展開，行政當局在審批過程中作出通知，以便就是否批准續期作出最終決定，被上訴人是否提交行政當局要求的文件對於行

政程序的繼續進行非屬必不可少。換言之，即使被上訴人接獲行政當局的通知後依然無動於衷，未提供合理理由而不提交文件，也不妨礙行政程序的繼續進行，行政當局完全可以根據其已經收集的證據材料或者通過法律賦予的調查權力而能夠收集到的證據材料對續期申請進行審查，並作出(批准或不批准的)最終決定。因此，不存在認定行政程序因可歸責於被上訴人的疏忽性怠惰而已經停止進行的法定理由。

事實上，貿促局為補交文件訂定了15日的期限，被上訴人並未提交。本院認為，行政當局不必等待該期限結束的六個月後才就續期申請作出決定，根據《行政程序法典》第103條第2款a項的規定宣告相關行政程序消滅。

基於以上理由，在被上訴裁判中間存在審理錯誤的瑕疵，上訴實體提出的上訴理由不能成立。

四、決定

綜上所述，合議庭裁定上訴敗訴，維持被上訴裁判。

無須繳納訴訟費用。

宋敏莉

司徒民正

岑浩輝

2024 年 7 月 29 日

出席評議會的檢察院司法官：鄧澳華