

卷宗編號：565/2018
(司法裁判上訴卷宗)

日期：2018年12月6日

主題：經濟房屋
收入證明文件

摘要

《經濟房屋法》第二十六條第三款(一)項規定經濟房屋申請人須在指定的期間內提交其家團成員或個人的**每月收入的證明文件**，否則根據第二十八條第一款(二)項的規定，其獲甄選的取得人資格將被取消。

根據上述規定，經濟房屋申請人必須在指定的期間內提交其家團成員或個人的每月收入的證明文件，但在法律上並沒有要求申請人必須提交特定類別的文件，例如公證文件，否則變相對申請人提交證據的權利設定法律以外的限制。

需要知道，申請人沒有在指定期間內提交收入證明之文件有別於申請人在指定期間內提交了相關文件但不被房屋局視為具充分證明力之文件的情況。

當出現第一種情況時，當局須依法取消申請人獲甄選的取得人資格；但如屬於第二種情況，房屋局須考慮是否採信文件上所載的資料，以便審查申請人在實質上是否符合申請購買經濟房屋的要件。

房屋局作為審批經濟房屋申請的權限部門，有責任對申請人提交的申請及所有文件進行調查分析，而不應該為了減省可能需面對的大量調查工作而在法律未賦予權力的情況下自行對法律規範設定限制。

由於經濟房屋申請人已提交了法律要求的家團月收入證明文件，

房屋局以其未提交證明文件為由將之除名欠缺法律依據，該行政行為須予撤銷。

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：565/2018
(司法裁判上訴卷宗)

日期：2018年12月6日

司法裁判上訴人：房屋局局長

被上訴人：A

I. 概述

A，澳門居民，詳細資料載於卷宗內（以下簡稱“被上訴人”），針對澳門房屋局局長作出的取消其所屬家團的獲甄選的取得人資格的決定，向行政法院提起司法上訴，要求該院撤銷被訴之行政行為。

行政法院隨後作出司法裁判，准予撤銷有關行政行為。

房屋局局長不服，向本中級法院提起司法裁判上訴，並在上訴的陳述中提出以下結論：

a. 行政司法上訴人 A，針對房屋局局長於 2016 年 9 月 6 日作出的取消其所屬家團獲甄選的取得人資格的決定，向行政法院提起司法上訴(卷宗: 1478/16-ADM)，要求撤銷被上訴行為。

b. 除了給予原審法院應有之尊重外，上訴實體對於原審法院以被訴行為沾有違反法律瑕疵為由且根據《行政訴訟法典》第 20 條及第 21 條第 1 款 d)項及《行政程序法典》第 124 條之規定予以撤銷之決定不予以認同，並就此提起上訴。

c. 原審法院認為“家團成員或個人的每月收入的證明文件”並非一個賦予行政當局自由裁量的純正不確定概念，並就此根據《民法典》第 355 條及第 356 條有關書證的規定對此概念加以解釋並介入審查。

d. 然而，在本案中，司法上訴人所代表家團成員 B 提交之文書是在中國內地發出的，而非在澳門。

e. 而就澳門以外地方發出的文書，《民法典》第 358 條具有特別的規定。

f. 但原審法院忽略了該等文書的性質，亦沒有根據《民法典》第 358 條的特別規定對該等文件加以解釋並介入審查。

g. 此外，原審法院更沒有根據《民法典》第 358 條第 1 款規定考慮該等文書發出地的法律，以決定其證明力。

h. 在忽略“證明文件”的性質及發出地的前提下，單純根據《民法典》第 355 條及第 356 條以認為該等文件符合“家團成員或個人的每月收入的證明文件”這一概念，顯然出現了適用法律錯誤的瑕疵。

i. 最終亦導致以此錯誤前提作出的判決存在錯誤。

j. 被上訴判決違反了《民法典》第 358 條或/及《公證法典》第 62 條之精神，沾有違反法律的瑕疵，應予以撤銷。

k. 倘法官閣下不如此認為(單純假設)，上訴實體繼續陳述：原審法院認為：抽象層面上的任何文件，不論公文書或是私文書，只要可證明申請人的家團月收入，皆可援為證據。(…) 誠然，以上論述並不妨礙房屋局作為有權限當局，為了經濟房屋申請人資格的審核工作能夠統一及有序地進行，將抽象的法律概念，通過制定具體工作指引予以細化落實，就有關證明文件的類別及形式提出其所認為適宜的特定要求。

l. 原審法院並不認為上訴實體可根據《經濟房屋法》第 28 條 1 款 2 項對司法上訴人作除名處理。

m. 首先，原審法院認為《經濟房屋法》未賦予房屋局自行定義規範“證明文件”的權力。

n. 然而，“證明文件”非為“conceito indeterminado puro”，上訴實體可以將此法律概念以具體工作指引予以細化落實。

o. 而且，上訴實體在被訴行為中亦解釋了要求在內地工作的利害關係人提交內地公證處出具文件的必要性，皆因為“實質審查”的目的，故將“證明文件”這法律概念如此細化落實。

p. 《經濟房屋法》第 26 條 3 款的開端說明了必須提交文件的目的是“為適用以上兩款的規定”，即實質審查的目的。

q. 故上訴實體如此作出“形式”的要求，是根據且符合法律規定的實質審查的目的而作出的，並不存在以內部指引“限制解釋了規定所指的‘家團成員或個人的每月收入的證明文件’。”

r. 倘不如此要求，便不能確保上訴實體能充分對司法上訴人的申請作出實質審查。

s. 既然司法上訴人不能提交符合法律目的之證明，其後果自然是等同沒有提交文件，這完全符合《經濟房屋法》第 28 條 1 款 2 項的規定。

t. 另一方面，原審法院認為：司法上訴人已於限期內提交文件，惟該文件未獲房屋局接納而已，其法律狀況顯然已與上述法律條文所指的不同，被上訴實體難以除名的決定待之。倘若允許司法上訴人因此被取消已獲甄選的取得人資格，那麼便無異於間接地擴大上訴法律第 28 條第 1 款 2) 項的適用範圍。

u. 而且：司法上訴人於現階段所提交的文件已足以顯示該名家團成員在內地的就業狀況及收入水平，形式上已滿足法律對證明文件的要求。至於有關文件所載內容真確與否，是否有助房屋局客觀核實有關家團成員的受僱狀況，能否為被上訴實體所採信，已非本案要分析審查的問題。(…) 在本案中，成為上訴標的之除名行為似乎是將兩者混淆了，其基於一個實質審查層面的理由(即申請人不符合法定的申請資格)，作出了一個形式審查方面的決定(即因申請人未能於限期內提交證明文件而被取消申請資格)，導致錯誤適用《經濟房屋法》第 28 條第 1 款 2) 項的規定。

v. 換句話說，原審法院認為第 10/2011 號法律《經濟房屋法》第 26 條及第 28 條 1 款 2) 項的規定只適用形式上欠交文件或文件不足的情況，至於文件內容是否真確或值得上訴實體採信，這是之後實質審查的問題，兩者不能混為一談。

w. 然而，《經濟房屋法》第 26 條第 3 款規定經屋申請人提交一系列上訴實體認為必須的文件，正正是為了上訴實體能具備必要條件，對申請人的資格作出實質審查。

x. 如果申請人提交任何形式符合的文件上訴實體均須要接納的話，上訴實體認為原審法院過於“形式”地理解上述條文。

y. 申請人所提交的一切文件，均需要具有能力證明所聲明事實，同時上訴實體能透過該等文件確切地被告知相關事實。

z. 倘有關文件並不能確保所載事實的真確性，法律上亦不會且不應強加要求上訴實體予以接納，再容後分析。

aa. 本案中，上訴實體已解釋了要求內地工作的經屋申請人提交公證處就薪金、公司名稱等資料發出公證文件，以及其他輔助資料的目的及必要性。

bb. 既然經屋申請人所提交的文件不能確切地告知上訴實體有關事實，在不能達致實質審查的目的下，上訴實體有權不接納有關文件。

cc. 至於原審法院認為上訴實體採信該等文件所載內容與否，是屬於實質審查階段的標的，上訴實體亦不認同。

dd. 因為申請人的資格實質審查是用以分析申請人在實質上是否符合申請購買單位的要件，當面對沒有條件採信的文件時，根本難以判斷、也沒有條件對文件內容的真確性予以分析，更惶言該等文件可以用作實質審查。

ee. 《經濟房屋法》第 26 條第 3 款所述的文件並非單純的形式審查，事實上其是實質審查的一部分，兩者並非獨立，而是相關的。

ff. 經屋申請人是否符合法定的申請資格，只有在具有以信賴或具有條件採信的文件的情況下，上訴實體才能予以分析。

gg. 倘申請人向上訴實體提交連上訴實體無法調查證實基礎的文件，即不得用作實質審查的文件，實際上等同沒有在期限內向上訴實體提交證明文件或沒有填補文件上的缺漏。

hh. 由於司法上訴人向上訴實體提交了不符要求的文件，以致上訴實體不能透過該等文件對申請人作實質審查，故上訴實體根據《經濟房屋法》第 28 條第 1 款 2 項之規定取消其所屬家團獲甄選的取得人資格的決定，並沒有違反法律，亦不沾有違反法律的瑕疵。

ii. 原審法院錯誤地理解《經濟房屋法》第 26 條 3 款及第 28 條 1 款 2 項之規定，以致作出被上訴判決，故應予以撤銷。

綜上所述，請求法官 閣下裁定本上訴陳述提出之依據成立，

i) 因被上訴判決違反《民法典》第 358 條規定或/及《公證法典》第 62 條之規定精神，予以撤銷及維持司法上訴中的被訴行為；

ii) 倘上述請求不成立，則因被上訴判決違反《經濟房屋法》第 26 條 3 款及第 28 條 1 款 2 項之規定，予以撤銷及維持司法上訴中的被訴行為。”

*

被上訴人在收到上訴的陳述後沒有作出答覆。

*

檢察院助理檢察長依法就本上訴案發表如下意見：

“Nas alegações de fls. 66 a 84 dos autos, o Presidente do Instituto de Habitação assacou, à douda sentença em escrutínio (cfr. fls. 52 a 58 dos autos), a violação das disposições nos arts. 358º do Código Civil e 62º do Código do Notariado, ou subsidiariamente, nos n.º 3 do art. 26º e alínea 2) do n.º 1 do art. 28º da Lei n.º 10/2011, na redacção dada pela Lei n.º 11/2015.

Para os devidos efeitos, impõe-se consignar que o despacho contenciosamente atacado consiste em excluir a recorrente contenciosa de nome A dos adquirentes seleccionados, alegadamente de acordo com o disposto nos n.º 3 do art. 26º e alínea 2) do n.º 1 do art. 28º da Lei n.º 10/2011, na redacção dada pela Lei n.º 11/2015.

Quid juris?

*

1. Ora bem, a referida alínea 2) do n.º 1 do art. 28º determina que os adquirentes seleccionados sejam excluídos do concurso se não apresentarem os documentos indicados no n.º 3 do art. 26º ou não suprirem a deficiência documental dentro do prazo que lhes for fixado para o efeito. Vê-se que a exclusão é a única solução legal quando se verificar a falta da apresentação ou de atempado suprimento.

Por sua vez, o n.º 3 do art. 26º prevê que para efeitos da apreciação substancial, os candidatos admitidos devem apresentar, dentro do prazo fixado: 1)

Documentos comprovativos dos rendimentos mensais dos elementos do agregado familiar ou dos indivíduos; 2) Declaração de património dos elementos do agregado familiar ou dos indivíduos; 3) Documentos comprovativos, caso existam, necessários para pedir a autorização excepcional referida no n.º 6 do artigo 14º; 4) Cópia do cartão de registo de avaliação da deficiência emitido pelo Instituto de Acção Social, ou atestado médico relativo à deficiência emitido por hospitais instalados na RAEM ou pelos centros de saúde subordinados aos Serviços de Saúde, caso existam; 5) Outros documentos que o IH considere úteis para a apreciação substancial.

A nosso ver, não há margem para dúvida de que a alínea 1) do n.º 3 deste art. 26º exige documentos ad probationem (não os ad substantiam), e não delimita as modalidades dos documentos, nem estabelece requisito para os comprovativos de rendimentos mensais dos elementos do agregado familiar ou dos indivíduos. O que revela que o legislador admite qualquer documento para os devidos efeitos e, deste modo, confere aos candidatos a faculdade de apresentar qualquer documento ao Instituto de Habitação.

2. No vertente caso, a MMª Juiz a quo deu como provado, além de outros, que “2016年2月3日，B向房屋局提供其本人和僱主的聲明書，聲明B於中國江門市XXXX任職業務員，指明其工作期間及收入，並附具該僱主實體的檔案登記資料（見行政卷宗二第107頁至第111頁）。”

Pois bem, na Declaração escrita (聲明書) passada em 01/02/2016 (doc. de fls. 109 do volume 2/2 do P.A.), a empregadora de B que é filho da recorrente e elemento do seu agregado familiar indica, com toda a precisão, o montante total do salário mensal de B em Fevereiro de 2014 e os correspondentes componentes.

Acontece que no seu ofício n.º 1603020084/DHEA (doc. de fls. 136 do volume 2 do P.A.), o Instituto de Habitação exigiu “須提交內地居民身份證或台港澳人員

就業證（倘有）、由僱主填報的人息報稅表及繳稅通知單、由中國內地公證處就受僱人士的薪金、發出薪金的註冊公司名稱等資料發出的公證文件及提供輔助文件，例如公司的出糧記錄、勞動合同、由國內僱主繳納的社會保險費單據（若有）”。

E depois, sem ter analisado os complementares esclarecimentos e declarações prestados pelo referido indivíduo B e pela sua empregadora, o despacho exarado na Proposta n.º 0721/DAJ/2016 determinou a exclusão do agregado familiar representado pela recorrente, alegando abrigo das disposições nos n.º 3 do art. 26º e alínea 2) do n.º 1 do art. 28º da Lei n.º 10/2011, na redacção introduzida pela Lei n.º 11/2015.

3. É verdade que como um documento particular e passada fora de Macau, a dita Declaração escrita de fls. 109 do volume 2 do P.A. não faz prova plena do salário mensal de B, ficando sujeita à livre apreciação do IHM em sede da apreciação substancial regulada no art. 26º da Lei n.º 10/2011, na redacção introduzida pela Lei n.º 11/2015.

Porém, vale sublinhar que, como bem apontou a MMª Juiz a quo na sentença em questão, aquela Declaração escrita é formalmente idónea para provar o rendimento mensal do indivíduo B que é elemento do agregado familiar da recorrente.

De outro lado, impõe-se igualmente realçar que o P.A. mostra irrefutavelmente que o IHM não se dispunha de contraprova capaz de pôr em séria dúvida a força probatória da sobredita Declaração escrita (doc. de fls. 109 do volume 2/2 do P.A.), nem suscitou qualquer “fundada dúvida” contemplada no n.º 2 do art. 358º do Código Civil, pois limitando-se a não aceitar os documentos apresentados por B como elemento do agregado familiar da recorrente, sem proceder a outras diligências.

Sendo assim, e sem embargo do respeito pela melhor opinião em sentido diferente, temos por concludente que não infringe o preceito nos arts. 358º do Código Civil e 62º do Código do Notariado a douta sentença atacada que anulou o despacho contenciosamente recorrido, com fundamento de verificar a errada aplicação do disposto na alínea 2) do n.º 1 do art. 28º da Lei n.º 10/2011, na redacção dada pela Lei n.º 11/2015.

4. Na medida em que exigiu “由中國內地公證處就受僱人士的薪金、發出薪金的註冊公司名稱等資料發出的公證文件……”, o IHM operou a interpretação restrita do conceito “Documentos comprovativos” previsto na alínea 1) do n.º 3 do art. 26º da Lei n.º 10/2011, no sentido de excluir os documentos particulares deste conceito, não admitindo documentos particulares.

Sabe-se que em Macau, a habitação económica tem sido um bem-estar muito carecido pela população, por isso compreendemos e prezamos a preocupação e esforço dedicados pelo IHM para alcançar a justiça material na distribuição da habitação económica, nomeadamente para prevenir e evitar a fraude dos candidatos à habitação económica.

Todavia, afigura-se-nos que é ilegal a interpretação restrita supra apontada, em virtude de que esta interpretação implica inevitavelmente a redução e diminuição da faculdade probatória dos candidatos que, sendo óbvio, não podem utilizar documentos particulares como dos rendimentos mensais, tratando-se assim duma interpretação prejudicial.

Na nossa modesta opinião, não se descortina razão ponderosa que possa cabalmente justificar a posição do IHM traduzida em, para efeitos consignado na alínea 1) do n.º 3 do art. 26º da Lei n.º 10/2011, não aceitar documentos particulares passados fora de Macau, importa acentuar que a falta de certo documento ad

probationem legalmente exigido se distingue da insuficiência da força probatória dum documento apresentado que seja formal e abstractamente idóneo para provar determinado facto.

5. Note-se que a empregadora de B afirmou reiterada e claramente que “2014年2月份總收入壹萬肆仟伍佰元整。上述餘額都是本人去當地農商銀行取現金支付，因本商行是個體戶類型員工流動性大，不需要賬買社保、醫保，每個月都是現金支付，加上和 B 相熟，每個月都是支付現金出糧的方式，本人曾到江門市公證處想公證上述事實，但被告知公證處沒有這些業務公證，即使有做帳、社保、醫保、糧單，都不能出這樣的公證，只能出複印件與原件相符……” (doc. de fls. 150 e 213 do volume 2 do P.A.)

Ora, o IHM não atendeu nem pôs em dúvida tal afirmação, e afinal excluiu a recorrente, com fundamento de que não aceitara as explicações e, de outro lado, a recorrente não apresentara os documentos exigidos no ofício n.º 1603020084/DHEA (doc. de fls. 136 do volume 2 do P.A.).

Com respeito pela opinião diferente, parece-nos que o despacho de exclusão contenciosamente impugnado é ilegal ainda por que a exigência pelo IHM do documento notarial para se comprovar rendimento mensal implica a imposição à recorrente dum dever cujo integral cumprimento é juridicamente impossível, dado que “公證處沒有這些業務公證”.

6. Chegando aqui, inclinamos a concluir que o despacho de exclusão atrás referido não está conforme com as disposições nas alíneas 1) no n.º 3 do art. 26º e 2) do n.º 1 do art. 28º da Lei n.º 10/2011, na redacção dada pela Lei n.º 11/2015, e a douta sentença questionada mostra sã e não eiva do vício arrogado pelo IHM no recurso jurisdicional em apreço.

Afinal, resta apontar que a MMª Juiz a quo concluiu prudentemente apenas

que é formalmente adequado o documento apresentado pela recorrente para comprovar o rendimento mensal do seu filho de nome B, daí decorre que cabe ao IHM abalar e apreciar a força probatória do mesmo documento, não podendo desatentá-lo.

Por todo o expendido acima, propendemos pela improcedência do presente recurso jurisdicional.”

*

組成合議庭的兩名助審法官亦相繼檢閱了卷宗。

*

II. 理由說明

原審法院認定以下對審理本上訴屬重要的事實：

2014年3月14日，司法上訴人A提交編號82201338147經濟房屋申請表，家團成員包括A、其兒子B及孫子C，獲房屋局接納（見行政卷宗一第1頁至第3頁及背面和第7頁至第10頁）。

2015年12月15日，房屋局透過編號1512150036/DHEA信函通知司法上訴人已獲甄選成為經濟房屋取得人，並要求司法上訴人提交資料以便核實其家團申請資格（見行政卷宗一第24頁）。

2016年2月3日，B向房屋局提供其本人和僱主的聲明書，聲明B於中國江門市XXXX任職業務員，指明其工作期間及收入，並附具該僱主實體的檔案登記資料（見行政卷宗二第107頁至第111頁）。

2016年3月6日，房屋局透過編號1603020084/DHEA公函通知司法上訴人於十日內補交有關家團成員B下列文件：

“... —內地居民身份證或台港澳人員就業證(倘有)、由僱主填報

的入息報稅表及繳稅通知單、由中國內地公證處就受僱人士的薪金、發出薪金的註冊公司名稱等資料發出的公證文件及提供輔助文件，例如公司的出糧記錄、勞動合同、由國內僱主繳納的社會保險費單據(若有)...”(見行政卷宗二第137頁及背頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

2016年3月14日，B向房屋局提交其本人的聲明書，聲稱其僱主沒有為其購買社會保險和醫療保險，每月工資均以現金給付，沒有支薪記錄，且當地公證處無法出具相關公證文件，故無法向房屋局提供上述文件（見行政卷宗二第139頁）。

2016年3月15日，B向房屋局提交其僱主之聲明書，解釋沒有為B在內地買社保及其在公司的支薪方式（見行政卷宗二第152頁）。

2016年5月20日，房屋局公共房屋廳廳長在編號1414/DHP/DHEA/2016建議書上作出批示，同意就司法上訴人沒有於規定的期限內提交所要求的文件一事開展聽證程序，房屋局遂於同年6月6日透過第1606030097/DAJ號公函通知司法上訴人提交書面解釋（見行政卷宗二第196頁至第197頁及第206頁）。

2016年6月16日，B向房屋局提交書面解釋及其僱主發出之聲明書，重申僱主每月以現金支薪，沒有薪俸單及未購買社會保險及醫療保險，且當地公證處亦無法出具相關公證文件。另外，附具該僱主實體的營業執照副本，以及相關納稅記錄等文件為之佐證（見行政卷宗二第208頁至第209頁及第213至第233頁）。

2016年7月25日，司法上訴人向房屋局提交書面解釋（見行政卷宗二第235頁和第236頁及背頁）。

2016年9月6日，被上訴實體於編號0721/DAJ/2016建議書上作出批示，決定不接納司法上訴人之書面解釋，並根據經第11/2015號法律修改的第10/2011號法律《經濟房屋法》第26條第3款及第28條第1

款2)項之規定，取消司法上訴人所屬家團的獲甄選的取得人資格（見行政卷宗二第237頁至第239頁，有關內容在此視為完全轉錄）。

2016年9月9日，房屋局透過第1609060102/DAJ號信函將上述決定通知司法上訴人（見行政卷宗二第240頁至第241頁）。

2016年10月18日，司法上訴人針對上述決定向本院提起本司法上訴。

*

房屋局局長認為被上訴人A的其中一名家團成員B沒有提交由內地公證部門發出的收入文件，遂要求被上訴人補交有關公證文件。

被上訴人隨後提交了其家團成員B的書面解釋及僱主發出的聲明，重申僱主每月以現金支薪，沒有薪俸單及購買社會和醫療保險，且當地公證處亦無法出具相關公證文件。

然而，房屋局局長認為被上訴人未能提交其家團成員的僱主所填報的入息報稅表及繳稅通知單、以及由中國內地公證處發出的關於受僱人士的薪金、支薪公司名稱等資料的公證文件和輔助文件，最終根據《經濟房屋法》（經2015年修改的第10/2011號法律）第26條第3款及第28條第1款（2）項的規定，以被上訴人無法出示公證文件為由取消經濟房屋申請人所屬家團獲甄選的取得人資格。

被上訴人向行政法院提起司法上訴，該院最終撤銷了房屋局局長的行政行為。

在本上訴案中，房屋局局長主張原審法院錯誤適用法律。

以下將轉錄判決的重點部分：

“首先，儘管《經濟房屋法》第26條第3款1)項規定要求申請人提交“家團成員或個人的每月收入的證明文件”的同時，對何謂“每月收入的證明文件”未作具體規範，但“家團成員或個人的每月收入的證明文件”並非一個賦予行政當局自由裁量的純正不確定概念（conceito indeterminado puro），故法院可

對此概念根據法律標準(參見《民法典》第 355 條及第 356 條有關書證的規定)加以解釋並介入審查(有關純正不確定概念的界定範圍,參見終審法院第 9/2000 號合議庭裁判及第 21/2014 號合議庭裁判的相關見解)。

現在通過法律解釋不難得出:抽象層面上的任何文件,不論公文書或是私文書,只要可證明申請人的家團月收入,皆可援為證據。在此問題上,本院完全尊重及同意檢察院意見書所表達的立場。

誠然,以上論述並不妨礙房屋局作為有權限當局,為了經濟房屋申請人資格的審核工作能夠統一及有序地進行,將抽象的法律概念,通過制定具體工作指引予以細化落實,就有關證明文件的類別及形式提出其所認為適宜的特定要求。譬如:對於在本地工作的經濟房屋申請人,可要求提交由僱主發出的收入證明;對於非本地工作的申請人,要求提交台港澳人員就業證(倘有)、內地公證處就受僱人士的薪金、發出薪金的註冊公司名稱等資料發出的公證文件及提供輔助文件,例如公司的出糧記錄、勞動合同、由國內僱主繳納的社會保險費單據等等,以供核實。

但是,倘若申請人所提交之文件不符合房屋局所指定的要求,是否便等同未於限期內提交文件,即應作除名處理?對此本院仍有保留,理由如下:

首先,如上文所述,《經濟房屋法》未賦予房屋局自行定義規範“證明文件”的權力。房屋局固可就“何為證明文件”制定更為清晰的指引,但有關指引不能作為規範性文件以對抗未能遵行指引要求的申請人。否則,其制定的指引便違反了有關法律規定,限制解釋了規定所指的“家團成員或個人的每月收入的證明文件”。也就是說,提交文件不符合房屋局要求的申請人,不應招致“未提交證明文件”的不利後果,故有關的除名決定欠缺法律依據。

其次,按《經濟房屋法》第 28 條第 1 款 2)項規定,期限內未提交該法律第 26 條第 3 款所指的文件或未填補文件上的缺漏,將被取消獲甄選的取得人資格。現在司法上訴人已於限期內提交文件,惟該文件未獲房屋局接納而已,其法

律狀況顯然已與上述法律條文所指的不同，被上訴實體難以除名的決定待之。倘若允許司法上訴人因此被取消已獲甄選的取得人資格，那麼便無異於間接地擴大上述法律第 28 條第 1 款 2)項規定的適用範圍。也就是說，提交的文件不符合要求的申請人與未能於限期內提交文件的申請人所處境遇相同，如此似乎有失公允。

在本案中，司法上訴人的家團成員 B 早於 2016 年 2 月 3 日向房屋局提交了其僱主實體江門 XXXX 負責人的聲明，指明 B 的工作時間、職務及收入，其後還提交了該僱主實體的營業執照及相關納稅記錄等資料為之佐證。

而對於其他未能提交的資料，B 還先後於同年 3 月 14 日及 15 日和 6 月 16 日提交其本人的書面解釋及僱主之聲明書，聲稱其僱主每月以現金支付薪金，沒有發出薪俸單且未為其購買社會保險及醫療保險，此外，還解釋由於當地公證處無公證薪金資料的業務，無法出具相關公證文件。司法上訴人於現階段所提交的文件已足以顯示該名家團成員在內地的就業狀況及收入水平，形式上已能滿足法律對證明文件的要求。

至於有關文件所載內容真確與否，是否有助房屋局客觀核實有關家團成員的受僱狀況，能否為被上訴實體所採信，已非本案所要分析審查的問題。被上訴實體在綜合考量司法上訴人及其家團成員的申請資料後，倘認定司法上訴人不具經濟房屋申請資格，固仍可予以除名，但此已屬後續對申請人資格實質審查時所要考慮的問題。

然而在本案中，成為上訴標的之除名行為似乎是將兩者混淆了，其基於一個實質審查層面的理由（即申請人不符合法定的申請資格），作出了一個形式審查方面的決定（即因申請人未能於限期內提交證明文件而被取消申請資格），導致錯誤適用《經濟房屋法》第 28 條第 1 款 2)項的規定。”

在充分尊重不同見解的情況下，本院認為原審法院在適用法律

方面完全正確。

先看經第 11/2015 號法律修改的第 10/2011 號法律（簡稱《經濟房屋法》）的相關規定。

《經濟房屋法》第二十六條規定：

“實質審查

一、在甄選取得人時，須按申請人排序名單的次序及因應可分配單位的數量，對獲接納的申請人進行實質審查。

二、在分配房屋前，房屋局須實質審查申請人在實質上是否符合申請購買單位的要件。

三、為適用以上兩款的規定，申請人須在指定的期間內提交下列文件：

（一）家團成員或個人的每月收入的證明文件；

（二）家團成員或個人的資產聲明書；

（三）倘有的為申請第十四條第六款所指的例外許可所需的證明文件；

（四）倘有的由社會工作局發出的殘疾評估登記證副本，又或由設於澳門特別行政區的醫院或衛生局轄下的衛生中心發出的關於殘疾的醫生證明；

（五）房屋局認為有助於實質審查的其他文件。

四、申請人應在提交申請表之日符合本法律所定的申請要件及公開申請公告所定的申請條件，方可獲甄選成為取得人。”

另外，根據《經濟房屋法》第二十八條第一款（二）項的規定，“在規定的期限內未提交第二十六條第三款所指的文件或未填補文件上的缺漏，取消獲甄選的取得人資格”。

為落實便民服務，本院認為房屋局可以制定工作指引，要求申請人提交為進行實質審查所需的文件，但立法者並沒有允許房屋局對何謂“證明文件”自行制定規範。

事實上，書證可分為公文書及私文件，兩者也具有證明力。

在一般情況下，雖然公文書的證明力大於私文書，但為證明某些事實，利害關係人並非一定要出示公文書；私文書也可以作為證據方法。

《經濟房屋法》第二十六條第三款（一）項規定經濟房屋申請人須在指定的期間內提交其家團成員或個人的每月收入的證明文件，否則根據第二十八條第一款（二）項的規定，其獲甄選的取得人資格將被取消。

根據上述規定，經濟房屋申請人必須在指定的期間內提交其家團成員或個人的每月收入的證明文件，但本院認為在法律上並沒有要求申請人必須提交特定類別的文件，例如公證文件，否則變相對申請人提交證據的權利設定法律以外的限制。

甚至參考《經濟房屋法》第二十六條第三款（一）項的葡文表述，條文中的“證明文件”被翻譯成“documentos comprovativos”，也無法得出證明文件必須為“公證文件”的結論！

需要知道，申請人沒有在指定期間內提交收入證明之文件有別於申請人在指定期間內提交了相關文件但不被房屋局視為具充分證明力之文件的情況。

當出現第一種情況時，當局須依法取消申請人獲甄選的取得人資格；但如屬於第二種情況，房屋局須考慮是否採信文件上所載的資料，以便審查申請人在實質上是否符合申請購買經濟房屋的要件。

房屋局局長引用了《民法典》第三百五十八條的規定來質疑原審法院的決定，但實際上該規定沒有禁止在澳門以外地方發出的文書（包括私文書）作為證據使用；而是接受任何書證作為證據，但如果對文書的真確性存有懷疑，允許法院（或補充適用於行政當局）自由判斷有關文書的證明力。

另外，司法裁判上訴人亦引用了《公證法典》第六十二條的規定，然而有關規定涉及公證上的程序，與本案沒有任何關係。

如上所述，《經濟房屋法》第二十六條第三款（一）項根本不容許房屋局以實質審查為名，自行對法律上所要求的“每月收入的證明文件”加以限制，因此房屋局強制申請人必須提交某指定類別的文件，否則便當未提交證明文件論的做法，明顯有違現行法律規定。

最後，房屋局作為審批經濟房屋申請的權限部門，有責任對申請人提交的申請及所有文件進行調查分析，而不應該為了減省可能需面對的大量調查工作而在法律未賦予權力的情況下自行對法律規範設定限制。

基於此，由於被上訴人已提交了法律要求的經濟房屋申請家團月收入的證明文件，房屋局以被上訴人未提交證明文件為由將之除名欠缺法律依據，原審法院撤銷該行政行為的決定正確無誤。

*

III. 決定

綜上所述，本院合議庭裁定上訴人房屋局局長提起的司法裁判上訴理由不成立，維持被訴之司法裁判。

根據《法院訴訟費用制度》第 2 條的規定，上訴人享有訴訟費用之豁免。

登錄及作出通知。

澳門特別行政區，2018 年 12 月 6 日

唐曉峰

賴健雄

馮文莊

米萬英