

卷宗編號: 367/2023
日期: 2023 年 10 月 26 日
關鍵詞: 合理解釋、例外許可、受拘束行為

摘要：

- “合理解釋”屬於不確定概念，經濟房屋申請人承擔關於“合理解釋”的陳述責任與舉證責任。在解釋這一概念時，房屋局局長享有“判斷餘地”(margem de livre apreciação)。
- 倘司法上訴人及其家團成員所提及的困難狀況不能成為“例外許可”的正當理由，那房屋局局長不接納他們的解釋並不違反《經濟房屋法》第 14 條第 6 款及《行政程序法典》第 7 條規定之無私原則。
- 經第 11/2015 號法律修改之第 10/2011 號法律之第 14 條第 5 款與第 28 條第 1 款之行文屬於“強行性(imperativo)”規範，故房屋局局長取消司法上訴人“取得人資格”之決定是受拘束行為。
- 行政法一般原則——平等原則，適度原則，公正原則，無(偏)私原則及善意原則——僅適用於裁量行為，不適用於受拘束行政行為。

裁判書製作人

何偉寧

行政、稅務及海關方面的上訴裁判書

卷宗編號: 367/2023
日期: 2023 年 10 月 26 日
上訴人: A(司法上訴人)
被訴實體: 澳門房屋局局長

*

一.概述

司法上訴人 A，詳細身份資料載於卷宗內，不服行政法院於 2023 年 02 月 14 日作出的決定，向本院提出上訴，有關內容如下：

1. 原審法院於被上訴判決中闡述如下：“考慮到司法上訴人實際欲爭執之行為 - 被上訴實體 2021 年 4 月 28 日作出不接納司法上訴人家團成員 B 的例外許可申請 - 已不可再被爭執，與此同時，其卻未對應予爭執之行為本身 - 取消司法上訴人獲甄選經濟房屋取得人資格 - 主張任何違法瑕疵，為此，應駁回其司法上訴。”
2. 然而，除了應有的尊重外，上訴人並不同意被上訴判決之內容，尤其當中沾有錯誤適用法律的瑕疵。
3. 首先，值得再次強調對於案件審判屬重要的事實。
4. 於 2020 年 1 月 14 日，上訴人代表經屋家團申請人向房屋局提交經屋申請，在表內申報其家團成員包括上訴人 A、女兒 C 及女婿 B。
5. 於 2021 年 1 月 6 日，上訴人家團成員 B 向被上訴實體提交例外許可取得經濟房屋的申請。
6. 於 2021 年 4 月 28 日，房屋局局長於編號 0510/DHP/DHEA/2021 建議書上作出“同意”的批示，因 B 曾登記為經屋業主，已享受過經濟房屋資源，故不接納其提出的例外許可申請。

7. 於 2021 年 6 月 3 日，上訴人收悉房屋局於 2021 年 5 月 27 日透過編號 2105210001/DAJ 公函作出之通知 - 書面解釋。
8. 根據《行政程序法典》第 10 條參與原則規定：“公共行政當局之機關，在形成與私人及以維護其利益為宗旨之團體有關之決定時，應確保私人及該等團體之參與，尤應透過本法典所規定之有關聽證確保之。”
9. 為具體落實上指原則，《行政程序法典》第 93 條至第 98 條的規定確立了聽證制度。
10. 而設立上述聽證制度之目的，無論是澳門特別行政區的法律學說抑或司法見解均曾作過較為深入的闡釋，概言之，乃“讓利害關係人可參與有關程序，發表自己的意見，以供行政當局參考及避免意料之外之決定。”（詳見中級法院 2013 年 11 月 21 日第 843/2012 號卷宗的裁判及 2014 年 5 月 8 日第 2/2013 號卷宗的裁判）
11. 被訴實體於 2021 年 5 月 27 日透過編號 2105210001/DAJ 公函作出之通知為根據《行政程序法典》第 93 條至第 98 條規定而作出之預先聽證，旨在遵從行政程序中應奉行的一般原則之一的參與原則，令上訴人發表自己的意見，以供被訴實體參考及避免意料之外之決定。
12. 綜上所述，上訴人無法認同原審法官閣下所認為的“被上訴實體先是不經預先聽證，於編號 0510/DHP/DHEA/2021 建議書上作出“同意”的批示”。
13. 於 2021 年 6 月 9 日，上訴人與其家團成員 B 向房屋局提交書面解釋。
14. 按照被上訴判決的見解，被訴實體於編號 0510/DHP/DHEA/2021 建議書上作出“同意”批示，屬於《行政程序法典》第 110 條所指之行政行為。
15. 按照上述觀點，若被訴實體最後接受了上訴人與其家團成員 B 的書面解釋中所持理由，批准其獲甄選的取得人資格，則被訴實體須根據《行政程序法典》第 127 條之規定，作出新的行政行為來廢止被訴實體於編號

0510/DHP/DHEA/2021 建議書上作出“同意”批示 – “不接納其提交的例外許可申請”，這沒有任何意義，且明顯違反行政程序中應奉行的一般原則之一的效率原則(參見《行政程序法典》第12條之規定)。

16. 因此，上訴人無法認同原審法官閣下所認為的“基於2021年5月27日公函通知有效性，應視“不接納其提交的例外許可申請”通知予司法上訴人時，已產生其有效力，司法上訴人負有義務適時提出爭執”。
17. 於2021年7月14日，上訴人收悉房屋局於2021年7月7日透過第21063000078/DAJ號公函作出之通知 - 取消獲甄選的取得人資格及申訴機制。
18. 顯然，即使被訴實體曾就B的例外許可申請作出一項不接納決定，但被訴實體在書面聽證後，還是將是否構成例外許可的合理理由及是否取消司法上訴人的獲甄選的取得人資格的理由一併考慮，作出終局決定“不接納A及B的在書面解釋中所持的理由，取消其獲甄選的取得人資格”。
19. 綜上所述，上訴人實際須爭執之行為應為被上訴實體於第1229/DAJ/2021號建議書上作出同意之批示 - 決定不接納A及B的在書面解釋中所持的理由，及取消其獲甄選的取得人資格，若前一決定屬違法，則必將導致後一決定被撤銷。
20. 被上訴判決錯誤地理解被訴實體於2021年4月28日作出不接納司法上訴人家團成員B的例外許可申請之性質及效力，認為上訴人欲爭執之行為已不可再被爭執及未對應予爭執之行為本身主張任何違法瑕疵，故被上訴判決沾有錯誤適用法律之瑕疵。
21. 被上訴判決沒有針對被上訴實體行使自由裁量權時出現明顯錯誤、絕對不合理，及違反無私原則部分作出裁判，因此，根據《民事訴訟法典》第629條第4款之規定，將本案發回重審。
22. 被告已獲批司法援助，可豁免支付預付金、訴訟費用以及委托在法院的代

理人和支付代理費用。

*

被訴實體澳門房屋局局長就有關上訴作出答覆，內容載於卷宗第98至100背頁，在此視為完全轉錄。

*

檢察院作出意見書，內容載於卷宗第109至111頁，在此視為完全轉錄。

*

二.事實

原審法院認定的事實如下：

- 2020年01月14日，司法上訴人A向房屋局提交經濟房屋獨立單位申請表，在其申請表內申報家團成員包括A、女兒C及其女婿B(見行政卷宗二第8頁至第17頁)。
- 家團成員B曾於1988年06月22日以澳門幣114,500.00元向前房屋司預約買入位於澳門馬場大馬路465號永添新邨XXX經濟房屋單位，並為此訂立買賣預約合同(見行政卷宗二第38頁)。
- 2021年01月06日，司法上訴人的家團成員B向房屋局提交例外許可取得經濟房屋單位的申請書，聲稱其於2007年離婚並遷往內地居住，在2013年已將上述經濟房屋單位轉至其子D的名下(見行政卷宗二第20頁)。
- 2021年04月28日，房屋局局長於編號0510/DHP/DHEA/2021建議書上作出“同意”的批示，因B曾登記為經屋業主，已享受過經屋資源，故不接納其提出的例外許可申請(見行政卷宗一第17頁至第21頁及背頁)。
- 2021年05月27日，房屋局透過編號2105210001/DAJ公函，通知

司法上訴人就擬取消其代表之經屋家團申請人獲甄選之取得人資格的決定提交書面解釋，函件之行文如下：

“事由：書面解釋通知(卷宗編號：287/EAS/2021)

現根據《行政程序法典》第68條規定，作出本通知：

A，女，持XXX號澳門居民身份證，於2020年1月14日代表經屋家團申請人向房屋局提交經屋申請，申請表編號為81201903647，屬3人家團之申請，家團成員包括A、C及B，申請人排序名單次序為1,790。

由於A代表的經屋家團申請人購買經濟房屋的排序已獲甄選，房屋局按照法律規定實質審查獲甄選的申請人。

經房屋局查核，發現家團成員B曾為“澳門馬場大馬路465號永添新邨XXX”，即物業標示編號21673的XX居住用途經屋獨立單位的所有人，家團編號為V882218。

2021年1月6日，家團成員B就上述事宜向房屋局提交例外許可申請(收據編號2021000381)。

2021年4月28日，房屋局局長在第0510/DHP/DHEA/2021號建議書作出同意批示，決定不接納家團成員B提出的例外許可申請，相關內容如下：

1. 鑒於申請人確實登記為經屋業主，曾享受過經屋資源，本能解決申請人之居住困難，而申請人選擇將上述經屋單位出售予其兒子D。
2. 申請人亦沒有提及因出現經濟困難原因而出售經屋單位，故未能證實因出現經濟困難原因而出售該經屋單位。
3. 建造經濟房屋的目的是為協助處於特定收入水平及財產狀況的澳門特區居民解決住房問題，促進符合澳門特區居民實際需要及購買力的房屋的供應。經濟房屋的資源有限，因此要善用有限的公屋資源，申請人已登記為經屋的業主，已享受過一次經屋資源，本能解決申請人之居住困難，而申請人選擇將上述經屋單位出售予其兒子D。

4. 綜上所述，申請人已登記為經屋的業主，已享受過一次經屋資源，申請人亦沒有提及因出現經濟困難原因而出售該經屋單位，其例外許可解釋未見存有合理之原因，建議不接納申請人例外許可申請經濟房屋。

根據第13/2020號法律第3條第2款、經第11/2015號法律修改的第10/2011號法律《經濟房屋法》第14條第5款7項的規定，曾出售經濟房屋單位的所有人及其家團成員，不得申請取得單位。

由於家團成員B為曾出售經濟房屋單位的所有人，且房屋局局長不接納其提交的例外許可申請，不符合申請購買單位的要件，故根據第13/2020號法律第3條第2款及經第11/2015號法律修改的第10/2011號法律《經濟房屋法》第14條第5款7項及第28條第1款1項的規定，應取消A代表的經屋家團申請人獲甄選的取得人資格。

根據十月十一日第57/99/M號法令所核准之《行政程序法典》第93條及第94條的規定，申請人應於收到本通知之日起計10日內就上述事實提交書面解釋，並可提交一切人證、物證、書證或其他證據方式。**(回覆時請註明卷宗編號：287/EAS/2021)**

倘不在上述期間內提交書面解釋或有關解釋不獲房屋局接納，根據經第11/2015號法律修改的第10/2011號法律《經濟房屋法》第28條第1款1項的規定，將取消獲甄選的取得人資格。”

(見行政卷宗一第23頁至第25頁及背頁)。

- 2021年06月03日，司法上訴人收訖上述公函(見行政卷宗一第25頁)。
- 2021年06月09日，司法上訴人與其家團成員B向房屋局提交書面解釋，內容如下：

“本人B，身份證號碼：XXX，房屋局(卷宗編號：287/EAS/2021)，住祐漢馬場大馬路465號永添新邨XXX。

2007年与前妻意見不合離婚，後經兩人合議，將永添新邨名下物業單位售給兒子D名下。本人後搬回內地居住至今。

本人在2009年經親友介绍与內地女子C結婚，婚後一直兩人居住內地中山至今。至2013年妻子C成功申請來澳定居，夫妻团聚，後在博彩業威尼斯人工作。

這几年真的苦不堪言，妻子轉班返早上7:00時不能回家，只有在親友家留宿，因內地中山坐車到关口都要兩個小時。外母A一人住老人供屋單位，因年邁多病，几年前因肺潰水在廣州切除手术。長期要我夫妻兩人照顧。所以本人联名申請經屋就是希望方便照顧年邁多病外母。老來多病，親不在，可悲!

多謝局長! 挽弱扶貧，功德無量... ..望局長開恩，本人感激不尽。謝謝局長!

2021年6月9日

A(簽名)B(簽名)字

Tel: 66575777

(見行政卷宗一第26頁)。

- 2021年06月30日，被上訴實體於編號1229/DAJ/2021建議書上作出“同意”批示，根據第13/2020號法律第3條第2款、經第11/2015號法律修改的第10/2011號法律《經濟房屋法》第14條第5款7)項及第28條第1款1)項的規定，不接納A及B的書面解釋中所持理由，並決定取消司法上訴人及其家團的獲甄選經濟房屋的取得人資格(見行政卷宗一第27頁至第29頁及背頁，有關內容在此視為完全轉錄)。
- 2021年07月07日，房屋局透過第2106300078/DAJ號公函就上述決定向司法上訴人作出通知，後者於07月14日收訖(見行政

卷宗一第30頁至第32頁)。

- 2022年01月05日，司法上訴人就上述決定向行政法院提起司法上訴。

*

三.理由陳述

檢察院就司法上訴人提出的問題作出以下意見：

“...

在被上訴判決中，行政法院法官閣下宣判：司法上訴理由不成立，維持被上訴行政行為。被上訴判決昭示，行政法院法官閣下之核心論據在於：綜上，考慮到司法上訴人實際欲爭執之行為——被上訴實體 2021 年 4 月 28 日作出不接納司法上訴人家團成員 B 的例外許可申請——已不可再被爭執，與此同時，其卻未對應予爭執之行為本身——取消司法上訴人獲甄選經濟房屋取得人資格——主張任何違法瑕疵，為此，應駁回其司法上訴。

A 請求中級法院撤銷被上訴判決和發回重審，主要理由是(上訴陳詞第 19-21 點結論)：19. 綜上所述，上訴人實際爭執之行為應為上訴實體於第 1229/DAJ/2021 號建議書上作出同意之批示 – 決定不接納 A 及 B 的在書面解釋中所持的理由，及取消其獲甄選的取得人資格，若前一決定屬違法，則必將導致後一決定被撤銷。20. 被上訴判決錯誤地理解被訴實體於 2021 年 4 月 28 日作出不接納司法上訴人家團成員 B 的例外許可申請之性質及效力，認為上訴人欲爭執之行為已不可再被爭執及未對應予爭執之行為本身主張任何違法瑕疵，故被上訴判決沾有錯誤適用法律之瑕疵。21. 被上訴判決沒有針對被上訴實體行使自由裁量權時出現明顯錯誤、絕對不合理，及違反無私原則部分作出裁判，因此，根據《民事訴訟法典》第 629 條第 4 款之規定，將本案發回重審。

*

的確，在 A 申請經濟房屋的行政程序中，房屋局局長相繼作出兩個批示：其

一是 2021 年 4 月 28 日在第 0510/DHP/DHEA/2021 號建議書上所作之批示，另一是他 2021 年 6 月 30 日在第 1229/DAJ/2021 號建議書上所作之批示。我們認同行政法院法官閣下的一個觀點，即：房屋局局長 2021 年 4 月 28 日在第 0510/DHP/HEA/2021 號建議書上所作之批示的通知不欠缺本質要素，因此，該批示已轉為“既決案”(caso resolvido)。穩妥起見，不妨增加一點：可以肯定，此批示不存在無效性質的瑕疵。

儘管如此，有必要強調兩點：首先，A 在起訴狀第 3 條明確表示她針對被上訴實體於第 1229/DAJ/2021 號所作之批示——即決定不接納上訴人及 B 在書面解釋中所持理由，取消其獲甄選的取得人資格——提出本司法上訴；此外，其亦清晰提出如下訴求(著重號為我們所加)：宣告被上訴實體之行政行為因違反《經濟房屋法》第 14 條第 6 款及《行政程序法典》第 7 條之規定，而根據《行政程序法典》第 124 條撤銷該行政行為。

起訴狀第 3 條及它包含之訴求顯而易見和不容置疑地顯示——她提起之司法上訴的客體是房屋局局長(被訴實體)於第 1229/DAJ/2021 號建議書上所作之批示，而且，她針對被訴行政行為提出了瑕疵。鑑於此，姑且不論她主張之兩個瑕疵是否能夠成立，行政法院法官閣下得出之“其卻未對應予爭執之行為本身——取消司法上訴人獲甄選經濟房屋取得人資格——主張任何違法瑕疵”的結論並不準確、流於偏頗。再者，行政法院法官閣下所持“考慮到司法上訴人實際欲爭執之行為——被上訴實體 2021 年 4 月 28 日作出不接納司法上訴人家團成員 B 的例外許可申請”的判斷同樣不準確。

雖然被上訴判決中出現了上文提及之失誤，在充分尊重不同見解之前提下，我們傾向於認為：被上訴判決與被訴行政行為都不存在 A 在第一審程序和上訴審程序中主張的瑕疵。

*

第 10/2011 號法律原始文本之第 14 條第 5 款——經第 11/2015 號法律修改，

其成為第 6 款——規定：如有合理解釋，可請求房屋局局長例外許可上款所指的家團成員申請購買單位。的確，立法者採用之“合理解釋”屬於不確定概念；經濟房屋申請人承擔關於“合理解釋”的陳述責任與舉證責任；在解釋這一概念時，房屋局局長享有“判斷餘地”(margem de livre apreciação)。

本案中，再次重申，我們認同行政法院法官閣下的觀點：房屋局局長 2021 年 4 月 28 日在第 0510/DHP/HEA/2021 號建議書上所作之批示的通知不欠缺本質要素，而且，該批示已轉為“既決案”(caso resolvido)。基於此，並且由於此批示並非司法上訴之訴訟客體，所以，司法上訴人 A 之家團成員 B 不具有“合理解釋”成為不可爭辯事項。

再者，退一步說，即使(假設)被訴之行政行為——房屋局局長(被訴實體)於第 1229/DAJ/2021 號建議書上所作之批示——又一次考量了 B 提交的“例外許可”申請，那麼，依據公認的倫理道德且考慮到經濟房屋的稀缺程度，我們坦然認為：B 自己供認的出售經濟房屋原因——與前妻因意見不合而離婚，肯定難以企及“合理解釋”的範疇。

綜合以上兩點，我們相信：A 之家團成員 B 確實不符合“例外許可”的前提；否決其“例外許可”申請的任何批示——包括房屋局局長在第 0510/DHP/HEA/2021 號建議書上所作之批示與被訴行政行為，既不違反經第 11/2015 號法律修改之第 10/2011 號法律之第 14 條第 6 款，亦不違反《行政程序法典》第 7 條規定之無私原則。

*

在他們聯名提交的書面解釋中，A 及 B 稱：2007 年與前妻意見不合離婚，後經兩人合議將永添新邨名下物業單位售給兒子 D 名下，本人後搬回內地居住至今。本人在 2009 年經親友介紹與內地女子 C 結婚，婚後一直兩人居住內地中山至今。至 2013 年妻子 C 成功申請來澳定居，夫妻團聚。後在博彩業威尼斯人工作。這幾年真的苦不堪言，妻子轉班返早上 7:00 時不能回家，只有在親友家留宿，因內

地中山坐車到關口都要兩個小時。外母 A 一人住老人供屋單位，因年邁多病，幾年前因肺積水在廣州切除手術。長期要我夫妻兩人照顧。所以本人聯名申請經屋就是希望方便顧年邁多病外母。...望局長開恩。

首先有必要指出，以我們拙見：基於公認的倫理道德與經濟房屋的稀缺程度，他們提及的困難狀況不能成為 B 出售經濟房屋的合理解釋，從而不能成為“例外許可”的正當理由；鑑於此，房屋局局長不接納他們的解釋不違反上述第 14 條第 6 款及《行政程序法典》第 7 條規定之無私原則。

再者，揆諸經第 11/2015 號法律修改之第 10/2011 號法律之第 14 條第 5 款與第 28 條第 1 款之行文，我們認為它們都屬於“強行性(imperativo)”規範，因此，它們賦予房屋局局長之權力屬於受拘束權力，房屋局局長取消 A“取得人資格”之決定——本案之被訴行政行為——是受拘束行為。

在澳門法律秩序中獲得牢固確立的權威司法見解斷言(舉例而言，參見終審法院在第 54/2011 號、第 46/2015 號與第 32/2016 號程序中之合議庭裁判，中級法院也一以貫之地持相同立場)：行政法一般原則——平等原則，適度原則，公正原則，無(偏)私原則及善意原則——僅適用於裁量行為，不適用於受拘束行政行為。這更穩固地證實，被訴行政行為與被上訴判決不違反無私原則。

綜上所述，謹此建議中級法院法官閣下：宣判上訴理由皆不成立，駁回上訴請求。

...”。

我們完全同意檢察院就有關問題作出之論證及意見，故在訴訟經濟快捷原則下，引用上述意見作為本裁判的依據，裁定上訴理由不成立。

*

四. 決定

綜上所述，裁決司法上訴人之上訴不成立，維持原審決定。

*

訴訟費用由司法上訴人承擔，司法費訂為 8UC，但其享有免交之司法援助。

作出適當通知。

*

2023 年 10 月 26 日

何偉寧

(裁判書製作人)

唐曉峰

(第一助審法官)

李宏信

(第二助審法官)

米萬英

(助理檢察長)