

上訴案件編號：952/2020

合議庭裁判日期：二零二一年十二月十六日

主題：

經濟房屋

法律的時之效力

裁判書內容摘要：

1. 根據《行政訴訟法典》準用的民事平常上訴的制度，上訴的功能是糾正錯誤，讓認為受原審判決犯錯而其權利受損的利害關係人藉此請求上訴法院審查原審法院的判決是否有犯錯，和倘上訴法院認為原審法院有犯錯時，則尋求上訴法院廢止原審法院的判決，取而代之改判以還利害關係人公道或命令發回重審。
2. 因此，上訴法院只能以原審法院作出判決時生效的法律以判斷原審判決有否違法。
3. 同理，判斷任何具體行政行為是否合法的準據是在它作出時生效的法律。

裁判書製作法官

賴健雄

澳門特別行政區中級法院
行政司法上訴卷宗第 952/2020 號
合議庭裁判

一、序

A、B 及 C，彼等身份資料已載於卷宗，就房屋局局長於二零一七年二月十六日在第 0538/DHP/DHEA/2017 號意見書上作出同意解除彼等之經濟房屋預約買賣合同之決定，向行政法院提起司法上訴。

行政法院法官依法審理上訴，並作出如下判決，裁定上訴理由不成立：

一、 案件概述

眾司法上訴人 A、B 及 C，詳細身分資料及聯絡地址記錄於卷宗內；
針對

被上訴實體**房屋局局長**，就其於 2017 年 2 月 16 日作出解除房屋局與眾司法上訴人就位於澳門路環石排灣馬路居雅大廈第 X 座 X 苑 X 樓 X 座經濟房屋單位之買賣預約合同的決定，向本院提起本司法上訴。

眾司法上訴人以起訴狀第 2 頁至第 18 頁及第 37 頁至第 39 頁所載之下列理據：

-被上訴行為欠缺說明理由；

-被上訴行為違反第 17/2013 號行政法規第 4 條第 3 款、第 17 條第 1 款及第 9 款、《行政程序法典》第 91 條第 2 款的規定及第 3 條規定的合法性原則；

-被上訴行為違反謀求公共利益及保護居民權益原則、效率原則、善意原則及《行政程序法典》第 73 條的規定與《經濟房屋法》第 34 條第 2

款及第 4 款規定之立法原意；

- 被上訴行為出現權利偏差；以及
 - 被上訴行為屬絕對不依法定方式作出之行為；
- 請求宣告被上訴行為無效或予以撤銷。

*

被上訴實體獲傳喚後提交答辯狀，請求駁回眾司法上訴人的請求，維持被上訴行為(見卷宗第 45 頁至第 49 頁)。

*

依法聽取眾司法上訴人指定的一名證人的證言。

*

於法定期間內，僅眾司法上訴人提交非強制性陳述，並維持起訴狀中提出的結論。

*

駐本院檢察官發表意見，認為本司法上訴理由全部不成立，建議駁回眾司法上訴人提出之請求 (見卷宗第 72 頁至第 75 頁與第 156 頁至第 157 頁及背頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

本院對此案有管轄權。

本案訴訟形式恰當及有效。

訴訟雙方具有當事人能力及正當性。

不存在待解決的無效、抗辯或其他先決問題以妨礙審理本案的實體問題。

二、 事實

根據本卷宗及行政卷宗所載資料，本院認定以下對案件審判屬重要的事實：

➤ 1982年8月9日，司法上訴人A及B在澳門締結婚姻，沒有選擇婚姻財產制度（見行政卷宗第23頁及背頁）。

➤ 2005年6月10日，司法上訴人A向房屋局遞交編號...房屋發展合同競投報名表，家團成員包括司法上訴人A本人、其配偶司法上訴人B及其兒子司法上訴人C，其後該報名表被接納於總輪候名單內（見行政卷宗第7頁至第8頁及背頁）。

➤ 2012年12月17日，房屋局與眾司法上訴人簽訂位於澳門路環石排灣馬路居雅大廈第X座X苑X樓X座經濟房屋單位的買賣預約合同（見行政卷宗第127頁至第129頁）。

➤ 2016年8月2日，司法上訴人B透過繼承一分割取得位於澳門XX街X號XX大廈X樓X座（房地產紀錄編號: ...）作居住用途的獨立單位（見行政卷宗第78頁至第79頁）。

➤ 2017年1月17日，被上訴實體於編號0188/DHP/DHEA/2017建議書上作出“同意”批示，決定針對眾司法上訴人的家團開展書面聽證程序，並於同年1月23日透過編號1701130074/DHEA公函通知眾司法上訴人於收到通知之日起計10日內提交書面解釋（見行政卷宗第81頁至第82頁及第98頁至第100頁）。

➤ 2017年2月6日，司法上訴人B透過訴訟代理人向房屋局提交書面陳述（見行政卷宗第105頁至第107頁）。

➤ 2017年2月16日，被上訴實體於編號0538/DHP/DHEA/2017建議書上作出“同意”批示，指出鑒於司法上訴人A及其家團成員司法上訴人B確實為澳門特別行政區居住用途的獨立單位的所有人，根據經第11/2015號法律修改的第10/2011號法律《經濟房屋法》第34條第4款之規定，決定解除房屋局與眾司法上訴人於2012年12月17日簽訂的涉案經濟房屋單位之買賣預約合同（見行政卷宗第101頁至第104頁，有關內容在此視為完全轉錄）。

➤ 2017年2月21日，被上訴實體發出編號1702130040/DHEA公函，將上述決定通知眾司法上訴人（見卷宗第22頁及背頁與行政卷宗第119頁，有關內容在此視為完全轉錄）。

➤ 2017年3月27日，眾司法上訴人之訴訟代理人針對上述決定向本院提起本司法上訴。

三、理由陳述

下面逐項審理眾司法上訴人提出的違法性瑕疵。

首先，眾司法上訴人認為被上訴實體拖延三年之久仍未發出有關經濟房屋單位的許可書，違反有關行政程序期限的規定，違反《行政程序法典》之謀求公共利益原則及保護居民權益原則、效率原則、善意原則及《行政程序法典》第 73 條的規定與《經濟房屋法》第 34 條第 2 款及第 4 款規定之立法原意。

此外，亦指出，被上訴實體有意拖延發出許可書，並以此將一些在發出許可書前不符合第 14 條第 3 款所指的要件的申請人解除合同，目的是分配更多房屋予申請人，不符合《經濟房屋法》的立法原意，構成權力偏差。

首先，法院認為，《行政程序法典》第 73 條所規定的一般期限，僅僅是對行政程序的一種非根本性手續(*formalidade não essencial*)的要求，目的在於避免程序停滯，保障決定的效率。所以，違反有關規定導致行政行為逾期作出，不產生行為非有效的後果(詳見 Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves – J.Pacheco de Amorim, *Código do Procedimento Administrativo*, Comentado, 2.^a edição, Almedina, pp.365)。

而本案中的被上訴行為為房屋局局長作出的解除經濟房屋單位之買賣預約合同的決定。該行為本身沒有違反任何程序期限的規定一整個《經濟房屋法》並無規定被上訴實體何時須發出有關經屋單位出售許可書，或者行使解除合同的權力應迄至何日，因立法者無意為之。不能理所應當地認為可後補適用《行政程序法典》有關行為期限的規定。

因此，程序拖延的問題即便成立，不能產生眾司法上訴人所理解的違法性後果。

眾司法上訴人還以權力偏差為依據，指責拖延發出許可書導致被上訴行為出現違法瑕疵並應予撤銷，因為在被上訴行為所追求的公共利益與法律規定的不同。

如我們所知，當行政當局藉行使自由裁量權之便追求與法律在賦予權力時所考慮的公共利益不同的利益時，其行為將出現權力偏差的瑕疵（cfr. José Eduardo Figueiredo Dias, *Manual de Formação de Direito Administrativo de Macau*, CFJJ.2020, pp. 216）。

本案中，眾司法上訴人沒有準確指出被法律賦予被上訴實體行使有關權力背後的立法利益為何，覓得立法會所出具的法案意見書中的隻言片語便斷章取義，引為己用，卻無視制定整個《經濟房屋法》的宏旨，根本無助於向法院證明存在所謂的權力偏差。

《經濟房屋法》第 2 條開宗明義：

“建造經濟房屋的目的為：

（一）協助處於特定收入水平及財產狀況的澳門特別行政區居民解決住房問題；

（二）促進符合澳門特別行政區居民實際需要及購買力的房屋的供應。”

事實上，從被上訴行為的理由說明中，並不能得出被上訴實體所冀望實現的利益與上述法律規定闡明有任何不同。

再者，在案件重新審理的過程中，眾司法上訴人所指定的證人房屋局公共房屋廳廳長，僅僅是介紹了從訂立買賣預約合同，到發出許可書，簽訂買賣契約的一般工作流程。從中不能得出被上訴實體在整個程序過程中另有別圖。

綜上，發出許可書的嚴重拖延不能產生眾司法上訴人所主張的違法性後果一出現權力偏差，違反行政法各項基本原則等等瑕疵，更不會導致本案被上訴行為的非有效。

因此，眾司法上訴人提出的相關理由不能成立。

*

再看，眾司法上訴人提出的另一個瑕疵一欠缺房屋局法律事務處的法定介入，導致違反第 17/2013 號行政法規《房屋局的組織及運作》第 17 條第 9 款的規定，以及因欠缺強制性意見書，導致出現《行政程序法典》第 122 條第 2 款 f)項規定的無效。

上述理據顯然不能成立，理由如下：

首先，司法上訴人所強調的第 17/2013 號行政法規《房屋局的組織及運作》第 17 條第 9 款規定：“法律事務處的職權主要包括：…針對房屋局職責範圍內的行政違法行為組成處罰卷宗，並建議應採取的相應處罰措施…”。

本司法上訴中的被上訴行為一解除買賣預約合同並非是針對行政違法行為的處罰行為。所以，上述第 17/2013 號行政法規《房屋局的組織及運作》第 17 條第 9 款之規定，不適用於本案。

其次，《行政程序法典》第 91 條明確規定：“一、法律要求之意見書為必需意見書，反之為任意意見書；有權限作出決定之機關必須遵從意見書之結論時，該意見書為有約束力之意見書，反之為無約束力之意見書。二、法律所提及之意見書視為必需且無約束力之意見書，但另有明文規定者除外。”（劃線部分為我們所加）。

而上述第 17 條第 9 款的規定在字面上與法定必需意見書的要求並不吻合。

再次，行政機關的組織法並非是嚴格意義上賦予行政機關權限，決定其行為的主體及客體的法律（competência subjectiva e competência objectiva），其純粹對有關行政機關轄下各部門職能作內部分工，並無規定有關部門對某一特定行政程序的必然參與。

換言之，只要遵循《行政程序法典》所規定的程序，由法定權限機關作出最終確定性的行政行為，該行為就不會沾有無權限的瑕疵，更不會因機關內部工作流程調整受到影響。

所以，眾司法上訴人提出的此一上訴理由亦不能成立。

*

最後，再審查欠缺說明理由方面的瑕疵。

首先，有關行政行為說明理由的義務，《行政程序法典》第 114 條第 1 款 a)項規定，當“以任何方式全部或部分否認、消滅、限制或損害權利或受法律保護之利益，又或課予或加重義務、負擔或處罰之行政行為”，行政當局應說明理由。

另外，對於說明理由之要件，同一法典第 115 條第 1 款規定：“說明理由應透過扼要闡述有關決定之事實依據及法律依據，以明示方式作出”；另外，第 2 款還規定了“採納含糊、矛盾或不充分之依據，而未能具體解釋作出該行為之理由，等同於無說明理由。”

在說明理由充分性判定的問題上，無論是行政法學說抑或是司法判例，均已趨於統一：行政當局對於行政行為的說明理由是否充分及能否滿足法定要求，應視其說明理由能否令具一般認知水平的受眾清楚理解有關決定者的認知及評價過程，其理由說明固然不能脫離具體個案，流於空泛，卻又無須面面俱到及極盡周全。

本案中，被上訴實體通過在編號 0538/DHP/DHEA/2017 建議書上作出

“同意”批示，將報告書所載全部內容納為其行為依據。該報告書中已清楚指明解除涉案經濟房屋單位之買賣預約合同決定之事實及法律依據，其理由說明不存在含糊、矛盾或不充分的情況，故對於有關決定的前因後果，凡具一般認知水平的受眾處於眾司法上訴人的位置均不會不明白或產生誤解。

從眾司法上訴人於起訴狀所列之理據看，其對被上訴行為的事實和法律依據均提出了頗有針對性的爭執，其顯然已明白被上訴行為決定的思路。

現在眾司法上訴人指被上訴行為沒有對其書面陳述內容作任何回應，包括沒有說明司法上訴人 A 及 B 透過繼承一分割取得的財產將如何影響有關申請，遲遲未發出許可書是否屬合法及合理，以及行政當局有否違反善意原則與效率原則等等。

必須看到，行政當局欠缺就書面陳述提出的問題（大多數關於司法上訴人個人對有關法律條文的解讀）一一回應並不同於其決定的理由說明不清或欠缺說明理由。

事實上，被上訴行為本身的内容已經具備形式上的充分性。即便就眾司法上訴人書面陳述作出回應，也僅屬非必要的理由說明（*motivação superabundante*），不可能妨礙既有之決定在形式或是實質上的有效。如葡萄牙最高法院判決的相關見解：“*Tendo a Administração invocado uma pluralidade de fundamentos para o indeferimento a legalidade de alguns deles assegura a validade substantiva da decisão e torna inoperante, caso existam, os vícios da motivação superabundante*”（cfr. o Ac. do STA, Proc. n.º 0730/06, de 5 de Junho de 2007, consulta disponível em <http://www.dgsi.pt>）。

最後，被上訴行為的通知中未附有被上訴行為的全文——即房屋局技術員報告，不構成可導致被上訴行為撤銷的瑕疵，非司法上訴應予審理的訴因（見《行政訴訟法典》第 20 條規定）。

在通知中倘若欠缺有關法定要素至多可影響行政行為的效力，妨礙起算就有關行為提起司法上訴之期限。但由於本司法上訴已經提起，通知的瑕疵更無需再予討論。

因此，眾司法上訴人提出的此一上訴理由不能成立。

四、決定

綜上所述，本院裁定眾司法上訴人提出的訴訟理由皆不成立，並予以駁回，維持被上訴行為。

*

訴訟費用由眾司法上訴人共同承擔，訂定司法費為 5UC。

*

登錄本判決及依法作出通知。

彼等上訴人對上述判決不服，向本中級法院提起上訴，其上訴結

論如下：

1. 被上訴判決作出維持被訴行為，是基於適用經第11/2015號法律修改的第10/2011號法律第14條第4款第1項規定，在不影響上款規定下，在提交申請表之日前的五年內直至簽訂買賣單位公證書之日前，申請人均不得：*(一)屬澳門特別行政區居住用途的都市房地產、獨立單位或土地的預約買受人或所有人；*
2. 然而，上述規定已被第13/2020號法律修改的《經濟房屋法》相應規定為第14條第8款1項規定，在提交申請之日前的十年內直至簽訂買賣預約合同之日，申請人及其家團成員均不得為或不曾為：(一)澳門特別行政區居住用途的都市房地產、獨立單位或土地的預約買受人、共同預約買受人、所有人或共有人，不論當中所佔的份額為何，但因繼承而取得不動產的情況除外。以及第13/2020號法律第3條第3款及4款過渡規定，適用於已簽訂預約買賣合同之預約買受人，即上訴人之狀況。
3. 因上述法律之修改已明訂繼承而取得不動產的情況除外，以及上訴人屬由提交申請之日前五年計至選擇單位之日2012年7月2日(行政卷宗F4

頁，承諾購買確認書)。

4. 因此，根據現行適用之法律(於2020年8月17日公佈並於翌日生效)，被上訴之行為因出現應適用新法之情況，而適用上述新法將使被上訴之決定無論在法律或決定，都不能被維持，而應被廢止。
5. 因此，被上訴之判決違反第13/2020號法律第3條第3款及4款過渡規定，違反經第13/2020號法律修改之《經濟房屋法》第14條第8款1項規定而應被撤。
6. 被上訴之行政行為具有違反公平原則、效率原則及保護居民權利原則，且被上訴實體決定因適用《經濟房屋法》第14條第3款及第34條第4款去解除合同，而被上訴判決未作撤銷被上訴之行為，屬錯誤解釋及適用法律。
7. 而根據《經濟房屋法》第34條及補充《行政程序法典》之行為期間之規定，以上訴人於2016年8月為擁有居住用途不動產而解除合同，屬錯誤解釋及適用法律。被上訴實體應以本應發出許可書之期間去確定上訴人是否符合《經濟房屋法》第34條第4款規定。
8. 對於違反組織法第17/2013號法律第17條規定，且具有程序性質之規定，亦應視為違反行政程序，行為應被撤銷。

請求

請求尊敬的合議庭根據法律規定，裁定上訴人的上訴理由成立，改判撤銷被上訴之批示。

被上訴實體房屋局局長主張被上訴行為不存在任何瑕疵，請求法院裁定上訴理由不成立（見本卷宗第 180 至 185 頁）。

隨後卷宗依法送交檢察院作檢閱，尊敬的檢察院司法官就上訴的

標的問題發表如下的法律意見，當中指出被上訴的批示並沒有上訴人所指的瑕疵，主張上訴應予裁定理由不成立：

在卷宗第 170-175 頁的上訴陳述書中，三名上訴人請求（中級法院）改判行政法院法官之判決、撤銷司法上訴所針對的房屋局局長之批示，他們提出的上訴理由在於：第一，被上訴判決違反經第 13/2020 號法律修改之《經濟房屋法》第 14 條第 8 款第 1 項；第二，被上訴行政行為患錯誤解釋及適用法律的瑕疵。

*

行政法院法官閣下，於 2020 年 6 月 16 日作出被上訴判決。第 13/2020 號法律公佈於 2020 年 8 月 17 日，自翌日生效（第 13/2020 號法律第 6 條）。顯而易見，被上訴判決出生於第 13/2020 號法律生效之前。職是之故，該判決不可能抵觸經第 13/2020 號法律修改之《經濟房屋法》第 14 條第 8 款第 1 項。

在行政法理論與司法見解領域，毋庸贅引而可以確信的共識性觀點是：判斷任何具體行政行為是否合法的準據是在它作出時生效的法律，因為，行政機關須執行當時生效的法律。不僅如此，終審法院一再重申（參見其第 37/2015 號和第 49/2015 號程序中的裁判）：出於其性質，行政行為的瑕疵須先於該行為或與該行為同時出現，而不能後於行為。在本案中，不論被訴行政機關還是原審法官閣下皆適用了被上訴批示做出時生效的法律。據此，我們認為三名上訴人提出的第一個理由不成立，判決不可能抵觸經第 13/2020 號法律修改之《經濟房屋法》第 14 條第 8 款第 1 項。

在上述的上訴陳述書中，三名上訴人提出的支持上訴請求的第二個理由是（參見結論第 6 點）：被上訴之行政行為具有違反公平原則、效率原則及保護居民權利原則，且被上訴實體決定因適用《經濟房屋法》第 14 條第 3 款及第 34 條第 4 款去解除合同，而被上訴判決未作撤銷被上訴之行為，屬錯誤解釋及適用法律。

原審法官閣下對事實之認定有根有據、無懈可擊，獲得證實之事實不容置疑地顯示：第一名上訴人透過繼承，取得了“澳門 XX 街 X 號 XX 大廈 X 樓 X 座”的所有權；該物業足以成為由三名上訴人組成之家團安居樂業的住所，所以他們喪失了申請經濟房屋的前提。有鑑於此，我們不能不認為他們的第二個理由同樣不成立，尤其是他們不再享有購買經濟房屋的權利。

綜上所述，謹建議法官 閣下裁決三名上訴人的全部上訴理由均不成

立，宣判他們的上訴敗訴。

經兩位合議庭助審法官依法檢閱後，本上訴提交評議會審理。

本中級法院在地域、事宜和層級上具管轄。

本上訴程序形式正確，且不存在任何有礙本法院審理本上訴並須先作解決的無效情事及先決問題。

各訴訟主體具有訴訟主體的人格及能力，且對本上訴具有正當性。

二、理由說明

根據本卷宗所載資料，下列者為審理本上訴所依據的重要事實：

- 1982年8月9日，上訴人A及B在澳門締結婚姻，沒有選擇婚姻財產制度；
- 2005年6月10日，上訴人A向房屋局遞交編號...房屋發展合同競投報名表，家團成員包括司法上訴人A本人、其配偶上訴人B及其兒子-C，其後該報名表被接納於總輪候名單內；
- 2012年12月17日，房屋局與彼等上訴人簽訂位於澳門路環石排灣馬路居雅大廈第X座X苑X樓X座經濟房屋單位的買賣預約合同；
- 2016年8月2日，上訴人B透過繼承一分割取得位於澳門XX街X號XX大廈X樓X座（房地產紀錄編號: ...）作居住用途的獨立單位；
- 2017年1月17日，被上訴實體於編號0188/DHP/DHEA/2017建議書上作出“同意”批示，決定針對彼等上訴人的家團開展書面聽證程序，並於同年1月23日透過編號1701130074/DHEA公函通知眾司法上訴人於收到通知之日起計10日內提交書面解釋；
- 2017年2月6日，上訴人B透過訴訟代理人向房屋局提交書面陳

述；

- 2017年2月16日，被上訴實體於編號0538/DHP/DHEA/2017建議書上作出“同意”批示，指出鑒於上訴人A及其家團成員上訴人B確實為澳門特別行政區居住用途的獨立單位的所有人，根據經第11/2015號法律修改的第10/2011號法律《經濟房屋法》第34條第4款之規定，決定解除房屋局與眾司法上訴人於2012年12月17日簽訂的涉案經濟房屋單位之買賣預約合同；
- 2017年2月21日，被上訴實體發出編號1702130040/DHEA公函，將上述決定通知彼等上訴人；
- 2017年3月27日，彼等上訴人之訴訟代理人針對上述決定向本院提起本司法上訴。

根據《民事訴訟法典》第五百八十九條的規定，上訴標的為上訴狀結論部份所劃定的範圍內具體指出的問題，以及依法應由上訴法院依職權審理的問題。

在上訴中，不存在任何本上訴法院應依職權作出審理的問題。

據上訴狀結論所言，上訴人具體提出以下問題：

1. 被上訴判決違反經第 13/2020 號法律修改之《經濟房屋法》第 14 條第 8 款第 1 項；及
2. 被上訴行政行為患錯誤解釋及適用法律的瑕疵。

就上述由上訴人提出的問題，檢察院已在其詳盡和精闢的意見書中提出了準確的見解，對此本上訴法院完全認同和將之視為本合議庭裁判的理由說明，和以此為據裁定本司法上訴理由不成立。

結論：

4. 根據《行政訴訟法典》準用的民事平常上訴的制度，上訴的功能是糾正錯誤，讓認為受原審判決犯錯而其權利受損的利害關係人藉此請求上訴法院審查原審法院的判決是否有犯錯，和倘上訴法院認為原審法院有犯錯時，則尋求上訴法院廢止原審法院的判決，取而代之改判以還利害關係人公道或命令發回重審。
5. 因此，上訴法院只能以原審法院作出判決時生效的法律以判斷原審判決有否違法。
6. 同理，判斷任何具體行政行為是否合法的準據是在它作出時生效的法律。

三、裁判

綜上所述，中級法院民事及行政上訴分庭合議庭通過評議會表決，裁定上訴人的上訴理由不成立，維持原判。

由上訴人共同支付訴訟費用，訂定司法費為 9UC。

依法作登記並通知訴訟主體。

二零二一年十二月十六日，於澳門特別行政區

賴健雄
馮文莊
何偉寧

米萬英