

第 14/2016 號案

對行政司法裁判的上訴

上訴人：甲

被上訴人：行政長官

會議日期：2016 年 6 月 8 日

法官：宋敏莉(裁判書制作法官)、岑浩輝和利馬

主題：— 為分配澳門特別行政區房屋的公開競投

— 房屋的租賃權

— 程序上的期限

摘 要

一、分配房屋的公開競投只有在行政長官作出第 31/96/M 號法令第 17 條第 2 款所指的分配批示後才結束，這才是在獲接納並被評核的競投人的權利義務範圍內產生法律效力、賦予他們租賃權的行政行為。

二、如果公開競投的競投人在行政長官作出分配批示前死亡，應該說租賃已由他挑選的房屋的權利在其生前仍未進入其權利義務

範疇內，因此，不能根據第 31/96/M 號法令第 22 條第 1 款的規定進行移轉。

三、在沒有明確的相反規定的情況下，由第 31/96/M 號法令(尤其是第 12 條第 1 款、第 14 條及第 16 條第 1 款)所訂定的法定期限毫無疑問僅具有組織及紀律性質，並且倘有的不遵守有關期限不構成行政行為非有效的理由。

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，身份資料詳載於卷宗，針對行政長官於 2013 年 9 月 10 日所作的決定提起司法上訴，該決定不批准其繼承已故丈夫乙所選房屋的租賃權的申請。

透過 2015 年 11 月 26 日的合議庭裁判，中級法院裁定上訴敗訴。

甲對該合議庭裁判不服，向本終審法院提起上訴，並以下列結論結束其理由陳述：

A) 首先，上訴人不認同中級法院判決乙所涉及的公務員宿舍的租賃權應自行政長官簽署第31/96/M號法令第17條第2款所規定的批示後始成立及生效的立場。

B) 事實上，在本案涉及的競投程序中，競投審核委員會於2013

年3月6日第10期第二組《澳門特別行政區公報》中公佈了競投程序的評核名單，在上述評核名單中，乙最後被評定為B組別T2型房屋的第11名競投人。

C) 而根據第31/96/M號法令第17條第1款的規定，一待確定名單公布後，房屋便應根據競投人的意願及按評核名單的次序作分派。

D) 此亦即是說，確定名單內的競投人自該時刻起便擁有取得公務員宿舍的承租權。

E) 在本案中，乙已於2013年5月13日選擇[地址]作為承租單位同時亦簽署了相關的文件。

F) 因此，雙方的承租關係應已視作建立，而當乙在2013年7月20日離世後，根據第31/96/M號法令第22條第1款a項的規定，上訴人完全有權繼承乙已獲得的承租權。

G) 基於此，中級法院判處被上訴實體駁回司法上訴人申請繼承乙對[地址]的承租人地位的決定不存在違反第31/96/M號法令第22條第1款a項的規定，司法上訴人認為上述的結論屬錯誤。

H) 此外，正如中級法院認定為已確定的事實，乙於2013年7月20日離世，而行政長官簽署批示確認乙獲分配承租[地址]單位的日期則為2013年8月21日，相關的批示則於2013年8月28日在《澳門特別行政區公報》中作公布。

I) 亦即是，行政長官作出整個公務員宿舍競投程序中的最後一個階段的時間僅在乙離世後的一個月。

J) 根據第31/96/M號法令的規定，在競投程序的不同階段中，審核委員會均應在規定的期限內開展工作。

K) 然而，第31/96/M號法令內所規定的期限並沒有被行政當局所遵守。

L) 根據一般經驗法則作分析，倘若行政當局嚴格遵守法令所規定的上述期限，那怕是當中的任一項，乙絕對可以在其離世前完成整個競投程序的不同階段。

M) 《行政程序法典》第12條規定，公共行政當局應以使部門親民為目的，且以非官僚化之方式，建立架構及運作，藉此確保其能以快捷、經濟及有效率之方式作出決定。

N) 明顯地，上述的非官僚化原則及效率原則，以至第31/96/M號法令內所規定的行政行為期限完全並沒有被行政當局遵守。

O) 因此，被上訴當局理應對其存在的行政行為上的遲延承擔應有的責任而非相關公務人員單純的紀律責任。

P) 因此，中級法院在作出判決時並沒有對《行政程序法典》所規定的非官僚化原則及效率原則作出考慮。

Q) 最後，行政長官在2013年8月21日已簽署批示，確認將[地址]出租予乙。

R) 而在行政長官作出上述批示前，司法上訴人已在2013年7月24日將乙去世的消息通知行政當局，同時亦提出將乙承租特區政府房屋的權利轉予上訴人及其兒子的請求。

S) 然而，在此情況下，特區行政長官仍簽署批示，確認將[地址]的獨立單位出租予乙。

T) 既然行政長官在已收到乙已去世的消息後仍作出將[地址]出租予乙的決定，根據《行政程序法典》第8條所規定的善意原則，行

政長官不應隨後再援引同一事實去廢止先前已作出的行政決定。

U) 基於此理解，上訴人同樣有權繼承乙已獲得的承租權。

V) 因此，中級法院在審理本案及適用法律時沒有遵守《行政程序法典》第 8 條善意原則的規定。

被上訴實體提交了上訴答辯狀，認為應維持現被上訴的合議庭裁判。

檢察院司法官發表了意見，認為應裁定司法裁判的上訴敗訴。

已作出檢閱。

二、獲認定事實

案中獲認定的事實如下：

— 上訴人是乙的生存配偶，而乙生前是海關公務員；

— 乙申請參與在 2012 年 6 月 20 日第 25 期第二組《澳門特別行政區公報》公布的特區政府房屋分配予特區政府公共機關及機構編制內確定委任公務員的公開競投；

— 乙獲接納成為競投人，之後被列入確定評核名單內；

— 乙在競投人確定名單內排在分配 B 組 T2 類型房屋的第 11 位；

— 乙出席了 2013 年 5 月 13 日在財政局舉行的選擇房屋會議，並挑選了位於[地址]的房屋；

— 會後，根據競投人的意願制定了房屋分配名單，其中乙獲分配已挑選的房屋；

— 乙於 2013 年 7 月 20 日去世；

— 透過於 2013 年 7 月 25 日向財政局提交的申請，現上訴人請求財政局局長批准其繼承配偶乙所選房屋的租賃權；

— 透過公布於 2013 年 8 月 28 日《澳門特別行政區公報》的 2013 年 8 月 21 日的批示，行政長官同意由財政局於 2013 年 7 月 23 日制作並由經濟財政司司長於 2013 年 7 月 31 日上呈的第

XXXXX/DGP/DACE/2013 號報告書中關於按照附具的房屋分派名單分配房屋的建議；

— 關於現上訴人於 2013 年 7 月 25 日提出的請求，財政局於 2013 年 8 月 1 日制作了第 XXXXX/DGP/DACE/13 號報告書，建議駁回請求；

— 透過經濟財政司司長的批示，上述報告書在獲得該司長同意相關建議的意見後，呈交行政長官審批；

— 透過 2013 年 9 月 10 日的批示，行政長官同意駁回的建議；

— 現上訴人對行政長官的決定不服，提起撤銷性司法上訴。

三、法律

上訴人指被上訴的合議庭裁判沾有以下瑕疵：

— 違反第 31/96/M 號法令第 22 條第 1 款 a 項的規定；

— 未考量《行政程序法典》第 12 條規定的非官僚化原則及效

率原則；以及

- 違反《行政程序法典》第 8 條規定的善意原則。

3.1. 關於違反第 31/96/M 號法令第 22 條第 1 款 a 項

規範將澳門特區為所有人的房屋分配予公共行政當局工作人員住宿的第 31/96/M 號法令第 22 條以“因死亡而移轉”作為標題，其第 1 款規定，如屬承租人死亡的情況，澳門特區為所有人的房屋的承租人地位得根據法定次序，移轉予有關親屬，當中排在首位的是未經法院裁定分居及分產的配偶或事實婚的配偶。

承租人地位可死因移轉予死者的親屬。

本文中，根據已確定事實可知：

- 乙參與了澳門特區房屋分配的公開競投，獲接納成為競投人並被列入確定評核名單內，排在分配 B 組 T2 類型房屋的第 11 位；
- 乙出席了 2013 年 5 月 13 日舉行的選擇房屋會議，並挑選了

房屋；

— 會後，根據競投人的意願制定了房屋分派名單，其中乙獲分配已挑選的房屋；

— 乙於 2013 年 7 月 20 日去世；

— 透過公布於 2013 年 8 月 28 日《澳門特別行政區公報》的 2013 年 8 月 21 日的批示，行政長官同意由財政局於 2013 年 7 月 23 日制作的按照附具的房屋分派名單分配房屋的建議。

由此可見上訴人的丈夫是在制定並公布競投人評核名單之後、行政長官作出分配房屋的批示之前死亡的。

在被上訴的合議庭裁判中，中級法院認為上訴人已故的丈夫在行政長官作出第 31/96/M 號法令第 17 條第 2 款所指的分配批示之前並未取得租賃澳門特區房屋的權利，因此該權利從未進入其權利義務範疇內，之後也不能根據上述法令第 22 條第 1 款的規定移轉至其生存配偶的權利義務範圍。

上訴人則認為在此之前已取得租賃所提供予公務員的房屋的權

利，特別是在為分配房屋的效力公布有關公開競投的競投人評核名單後已取得該權利，其丈夫在該名單中被列為第 11 位競投人。

要討論的是競投人從何時起取得租賃房屋的權利。

經了解分配澳門特區房屋的法律中規範的整個行政程序並分析本案例中查明的所有情節後，我們認為被上訴法院的立場並無任何不妥。

根據第 31/96/M 號法令第 6 條至第 17 條的規定，房屋分配的行政程序隨著行政長官以批示開設的公開競投而展開，有關競投的通告公布於《澳門特別行政區公報》內，並經過遞交競投申請書、制定並公布臨時名單、制定並公布確定名單、對競投人進行評核及排列名次(評核名單)並由行政長官認可及公開等階段，最終透過行政長官在《澳門特別行政區公報》公布的批示分配房屋而結束。

為對案件作出裁判，我們在此轉述以下關於評核名單及房屋分配的法律規定：

“第十六條

(評核名單)

一、自公開確定名單起四十五日內，財政局須對競投人進行評核及排列名次，並將有關名單呈交行政長官認可，以及根據第十二條第二款 a 項、b 項及 c 項之規定將名單公開。

二、競投人得根據第十三條之規定對最後評核名單提出上訴。

三、名單在《政府公報》公布或有關通知公布於《政府公報》日起之兩年內有效。

第十七條

(房屋分派)

一、房屋應根據競投人之意願，及按評核名單之次序，在財政局為此訂定之期限內分派。

二、分配透過行政長官在《政府公報》公布之批示為之。

三、如公務員在無可接納原因之情況下，在有關批示公布後放棄獲分配之房屋或於公布之日起計三十日內不搬進獲分配之房屋，

則從評核名單內剔除並於競投有效期告滿後兩年內不得再參予競投。”

根據第 31/96/M 號法令第 6 條第 1 款、第 16 條第 1 款及第 17 條第 1 款的規定，分配房屋為財政局的責任，財政局須自公開由審核委員會制定的確定名單起計 45 日內，對競投人進行評核及排列名次，並將有關名單呈交行政長官認可及公開。

乍看之下，似乎上訴人有一定的道理，因為負責分配房屋的實體(財政局)制定了包括上訴人丈夫在內的確定評核名單，並根據競投人的意願制定了房屋分派名單，在該名單中上訴人的丈夫獲分配其先前挑選的房屋。

最後評核名單在《澳門特別行政區公報》公布或有關通知公布於《澳門特別行政區公報》之日起計 2 年內有效。

但是，不能忽視行政長官在房屋分配的公開競投中的介入，行政長官有權限作出許可開設競投的批示，在該批示中應訂定審核委員會的設立，行政長官還有權認可評核名單並最終作出分配房屋的

批示(第 31/96/M 號法令第 6 條第 1 款、第 11 條第 1 款、第 16 條第 1 款及第 17 條第 2 款)。

第 31/96/M 號法令第 17 條第 2 款明確規定房屋的分配透過行政長官在《澳門特別行政區公報》公布的批示為之。

由此可見，應認為分配房屋的公開競投只有在行政長官作出分配批示後才結束，這才是在獲接納並被評核的競投人的權利義務範疇內產生法律效力、賦予他們租賃權的行政行為。

只有在作出分配批示後，由行政當局與公務員訂立租賃合同之後，租賃關係才得以建立，而公務員基於該租賃關係獲得承租人地位(第 31/96/M 號法令第 18 條及第 19 條)。

可移轉的是承租人地位而不是在最後評核名單中的地位，也不是公務員因被納入上述名單以及已挑選某特定房屋的事實而具有的取得租賃權的期望。

本案中，上訴人的丈夫在行政長官作出分配批示前死亡，可以肯定地說，租賃已由他挑選的房屋的權利在其生前仍未進入其權利義務範疇內，因此，即使行政長官於《澳門特別行政區公報》公布

的批示中，由於未知悉上訴人丈夫已死亡，仍向其分配了房屋，也不能根據第 31/96/M 號法令第 22 條第 1 款的規定進行移轉。

不得因死亡而移轉一個在死者生前的權利義務範疇內不存在的權利。

上訴人提出的理據不成立。

3.2. 關於非官僚化原則及效率原則

在上訴人看來，鑒於審核委員會在公開競投的不同階段應遵守期限的法律規定，不遵守有關期限意味著違反《行政程序法典》第 12 條規定的非官僚化原則及效率原則，因此行政當局應承擔其行政行為延誤帶來的責任，而非對有關公務員的單純紀律責任。

如果行政當局嚴格遵守法定期限，哪怕只是其中的任意一個，也足以使公開競投的所有階段在其丈夫死亡前結束。

從上述陳述可見，上訴人本人亦承認，為分配澳門特區房屋而展開的行政程序只有在行政長官作出分配批示後才結束。

法律確實為公開競投的不同階段訂定了相應的期限：制定臨時名單的期限為 30 日，可延長，制定確定名單的期限為 15 日，而對競投人進行評核及排列名次的期限為 45 日(第 31/96/M 號法令第 12 條第 1 款、第 14 條及第 16 條第 1 款)。

但不遵守該等期限並不會導致上訴人所說的後果，不會賦予其已故丈夫租賃權。

我們認為，正如被上訴法院所認為的那樣，由於沒有明確規定相反情況，上述法定期限毫無疑問僅具有組織及紀律性質，不遵守有關期限並不妨礙公開競投的進行、制定有關名單又或作出行政決定。

倘有的不遵守有關期限不具有上訴人所指的重要性，也不構成在有關公開競投中作出的行為或本案中被質疑的行政行為非有效的理由。

3.3. 關於善意原則

上訴人還指出違反《行政程序法典》第 8 條規定的善意原則。

在被上訴的合議庭裁判中，中級法院沒有審理該問題，僅指出：

“對於所主張的違反善意原則，我們認為不能在本上訴中成為審理的標的。

根據《行政訴訟法典》第 68 條第 3 款的規定，上訴人確實可在非強制性陳述中陳述嗣後知悉的新依據。

然而，在本案中，違反善意原則的新瑕疵是基於已在上訴狀中陳述的事實而提出的。

因此，未滿足嗣後知悉的前提，不應理會上訴人在非強制性陳述中才提出的違反善意原則的新瑕疵。”

要注意的是，上訴人在上訴中並未就裁判的這一部分提出質疑，因此現在上訴人不能在沒有質疑該決定的情況下再次提出原審法院已表明立場的同一問題。

四、決定

綜上所述，合議庭裁定本司法裁判的上訴敗訴。

訴訟費用由上訴人承擔。

澳門，2016 年 6 月 8 日

法官：宋敏莉（裁判書制作法官）—岑浩輝—利馬

出席評議會的檢察院司法官：蘇崇德