

澳門特別行政區行政法院

行政司法上訴第 1014/13-ADM 號

*

卷宗編號：1014/13-ADM

*

判決書

*

甲，詳細身份資料記錄於卷宗內(下稱司法上訴人)，就房屋局局長(下稱被上訴實體)於 2013 年 4 月 29 日駁回其提起的必要訴願，維持將其家團申請表從經濟房屋總輪候名單中除名的決定，向本院提起司法上訴，要求撤銷被訴行為，理由是被訴行為因錯誤解釋《經濟房屋法》第 14 條第 3 款 1)項的規定而違反法律。

*

被上訴實體提交答辯，反駁司法上訴人提出的訴訟理由，要求裁定司法上訴人提出的訴訟理由不成立。

*

於法定期間內，僅被上訴實體提交非強制性陳述，並維持答辯狀作出的結論(見卷宗第 133 頁至第 139 頁及其背頁)。

*

駐本院檢察官發表意見，認為司法上訴人提出的訴訟理由成立，建議撤銷被訴行為(見卷宗第 141 頁至第 142 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。

不存在待解決之無效、抗辯或其他先決問題以妨礙審理本案之實體問題。

*

於 1989 年 11 月 22 日，司法上訴人的父母乙及丙共同購買位於[地址(1)]獨立單位的三分之二份額(見卷宗第 54 頁至第 65 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2005 年 5 月 31 日，司法上訴人向房屋局遞交房屋發展合同競投報名表，報名表編號為 XXXXXXXX，其後被接納於總輪候名單內(見附卷第 38 頁至第 40 頁及其背頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2011 年 1 月 17 日，丙在第二公證署簽署確認繼承資格公證書，聲明乙於 2010 年 8 月 6 日逝世，在逝世前沒有繕立遺囑或其他表達其最後意願的文書，合法繼承人為其配偶及七名子女，當中包括司法上訴人(見卷宗第 51 頁至第 65 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2012 年 5 月 23 日，司法上訴人及其母親與六名兄弟姊妹簽署遺產分割公證書，聲明分割乙持有的上述獨立單位的三分之一份額，而司法上訴人聲明將其所佔的十四分之一份額撥讓予另一繼承人丁及已收妥現金補償，並作出相關物業登記(見卷宗第 54 頁至第 65 頁及第 67 頁至第 71 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2013 年 2 月 1 日，房屋局透過編號：XXXXXXXXXX/DAH 公函，通知司法上訴人於 2013 年 2 月 22 日前往該局選擇可供發售的經濟房屋單位，並須攜同指定的證明文件，以便該局重新審查是否符合申請購買經濟房屋

的要件(見附卷第 37 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2013 年 2 月 14 日，房屋局公共房屋事務廳代廳長作出批示，同意編號：XXXX/DAHP/DAH/2013 報告書的內容，指出經重新審查，根據物業登記局回覆的資料及遺產分割公證書顯示，司法上訴人於 2011 年 1 月 31 日透過遺產繼承取得住宅用途的獨立單位的部分業權，並於 2012 年 5 月 23 日透過遺產分割公證書將所佔的份額撥讓予其他遺產繼承人，基於司法上訴人在提交申請表之日起至簽訂買賣單位公證書之日前，為屬澳門特別行政區居住用途的獨立單位的所有人，按第 10/2011 號法律第 60 條第 5 款 1)項及第 14 條第 3 款 1)項的規定，其不得申請取得單位，故決定針對司法上訴人開展書面聽證程序(見附卷第 26 頁至第 27 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2013 年 2 月 14 日，房屋局透過編號：XXXXXXXXXX/DAH 公函，將上述決定通知司法上訴人，並在通知書上指出司法上訴人應自收到通知之日起計 10 日內，針對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(見附卷第 25 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2013 年 2 月 19 日，司法上訴人簽收上述公函(見附卷第 25 頁)。

於 2013 年 2 月 21 日，司法上訴人向房屋局提交書面陳述，表示父親因病於 2010 年去世並留有一住宅單位，其為照顧弟妹親情關係，且其亦已申請經濟房屋，故自願放棄該住宅單位的遺產權並交給弟弟丁，同時表示沒有收取任何金錢利益，並附同丁的聲明書(見附卷第 22 頁至第 24 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2013 年 2 月 28 日，房屋局公共房屋事務廳代廳長作出批示，同意編號：XXXX/DAHP/DAH/2013 報告書之內容，指出根據司法上訴人提交的遺產分割公證書顯示，司法上訴人在繼承有關物業的份額後再撥讓予其弟弟丁，故即使司法上訴人並沒有收取任何現金補償，但其確實在提交申請表

之日起至簽訂買賣單位公證書之日前，為屬澳門特別行政區居住用途的獨立單位的所有人，因此，根據第 10/2011 號法律《經濟房屋法》第 14 條第 3 款 1) 項、第 60 條第 5 款及經第 25/2002 號行政法規修改的第 26/95/M 號法令核准的《以房屋發展合同制度所建房屋之購買規章》第 16 條第 2 款的規定，決定將司法上訴人的經濟房屋申請表從總輪候名單中除名(見附卷第 20 頁至第 21 頁及其背頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2013 年 3 月 5 日，房屋局透過編號：XXXXXXXXXX/DAH 公函，將上述決定通知司法上訴人，並在通知書上指出司法上訴人可自收到通知之日起計 30 日內，向房屋局局長提起必要訴願(見附卷第 18 頁至第 19 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2013 年 3 月 28 日，司法上訴人針對房屋局公共房屋事務廳代廳長的決定向被上訴實體提起必要訴願，主要表示其於 2011 年 8 月 27 日晚不幸跌至重傷，至今還未完全康復，而其由出生至現在都沒有擁有過任何物業，之前可能在神智不清的情況下簽署某些文件，其也不清楚是什麼情況，並附同疾病證明及醫療單據與一份刊登於報章上的放棄房屋業權聲明(見附卷第 4 頁至第 17 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2013 年 4 月 29 日，被上訴實體作出批示，同意編號：XXXX/DAJ/2013 報告書之內容，指出由於司法上訴人於必要訴願所作陳述及提交的證據，以及所指出其家庭各人的身體、經濟及居住情況，並不足以推翻司法上訴人在提交經濟房屋申請表後曾擁有有關單位的部分業權的事實，亦未能使其免除遵守第 10/2011 號法律第 14 條第 3 款 1) 項規定的不得擁有物業的要件，故有關解釋理由不被接納，因此決定駁回司法上訴人提起的必要訴願，維持將司法上訴人的經濟房屋申請表從總輪候名單中除名(見附卷第 41 頁至第 48 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2013 年 5 月 2 日，房屋局透過編號：XXXXXXXXXX/DAJ 公函，將上

述駁回必要訴願的決定通知司法上訴人，並在通知書上指出司法上訴人可自收到通知之日起計 30 日內，向行政法院提起司法上訴(見附卷第 49 頁至第 51 頁及其背頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2013 年 6 月 5 日，司法上訴人的訴訟代理人透過傳真方式向本院提起本司法上訴。

*

在起訴狀中，司法上訴人主要指出其沒有作出明確接受遺產的意思表示，同時因不懂得法律而沒有履行拋棄遺產的義務；亦沒有因接受遺產而享用有關房屋又或經濟狀況得以改善，主張被上訴實體錯誤解釋第 10/2011 號法律第 14 條第 3 款 1) 項的規定，要求撤銷被訴行為。

根據卷宗已證事實，於 2012 年 5 月 23 日司法上訴人及其母親與六名兄弟姊妹簽署遺產分割公證書，分割其已去世父親持有的一個獨立單位的三分之一份額，而在相關公證書上，明確載明司法上訴人已聲明將其所佔的十四分之一份額撥讓予另一繼承人丁及已收妥現金補償，按照澳門《民法典》第 1894 條第 2 款的規定，本院認為，司法上訴人的行為實質上等同對遺產明示接受；此外，按照同一法典第 5 條的規定，司法上訴人亦不能主張對法律之不知而免除對拋棄遺產所需遵守的法定方式。

至於司法上訴人指出沒有因接受遺產而享用有關房屋又或經濟狀況得以改善，從而主張被上訴實體錯誤解釋第 10/2011 號法律第 14 條第 3 款 1) 項的規定，在此僅轉錄載有被訴行為的編號：XXXX/DAJ/2013 報告書的部分內容：

“... ..

11.4 根據《民法典》第 1888 條的規定“一、對遺產中之財產之擁有權及占有，均透過接受而取得，而不取決於對財產之實際管領。二、接受遺產之效力追溯至繼承開始之時。”及第 1871 條的規定“繼承於被繼承

人死亡時在其最後住所地開始。”，有關接受遺產的效力追溯至其父親死亡之時，法律上即甲自其父親死亡之時(2010年8月6日)起擁有其位於[地址(1)]單位的遺產份額，這不符合第10/2011號法律《經濟房屋法》第14條第3款(1)項及第60條第5款的規定的關於經濟房屋申請人不得擁有物業的要件；

11.5 此外，儘管訴願人指出其家庭各人的身體、經濟及居住情況，希望能獲例外地免除遵守上述關於不得擁有物業的要件，然而，第10/2011號法律並未規定在甚麼情況下經濟房屋申請人可以無須遵守不得擁有物業的要件，容許擁有物業的申請人購買經濟房屋似乎亦違反了經濟房屋的目的，故此，根據合法性原則，本局僅得批准符合上述要件的申請人取得經濟房屋；

11.6 基於以上所述，因訴願人於必要訴願所作陳述及提交之證據，並不足以推翻家團代表甲曾在申請經濟房屋後擁有上述單位部分業權的事實，亦未能使其免除遵守第10/2011號法律第14條第3款(1)項規定的不得擁有物業的要件，故其解釋理由不合理。

12. 總言之，因家團代表甲在申請經濟房屋後曾擁有[地址(1)]的住宅用途獨立單位的部分業權的事實確實存在，且其訴願的理由不合理，不符合第10/2011號法律《經濟房屋法》第14條第3款(1)項及第60條第5款規定的要件，根據經第25/2002號行政法規修改的6月26日第26/95/M號法令核准的《以房屋發展合同制度所建房屋之購買規章》第16條第2款的規定，應維持公共房屋事務廳代廳長2013/02/28在第XXXX/DAHP/DAH/2013號報告書上將以甲為代表的經濟房屋申請(編號：XXXXX)從總輪候名單中除名的決定。

... ..”

從上述內容可見，被上訴實體並非以接受遺產後司法上訴人家團的居住及經濟狀況作為除名的考慮因素，而是因應司法上訴人接受遺產成為作

居住用途的不動產所有人的事實，決定將司法上訴人的家團從總輪候名單中除名。

故此，本案的核心問題在於分析八月二十九日第 10/2011 號法律《經濟房屋法》第 14 條第 3 款 1) 項的規定，尤其該規定中所指“所有人”的概念範圍。

第 10/2011 號法律《經濟房屋法》有以下規定：

“第二條

目的

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。

第十四條

一般要件

一、澳門特別行政區居民並符合本法律所定的其他要件的家團或個人，均可申請購買單位。

二、申請人須遵守按第十六條及第十七條規定訂定的收入及資產限額。

三、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；

(二) 屬澳門特別行政區私產土地的承批人。

四、下列人士不得申請取得單位：

(一) 在提交申請表之日前的兩年內，按第五十三條第三款規定曾被解除買賣預約合同或按第五十條第二款規定曾被宣告買賣預約合同無效的家團成員或

個人；

(二) 在提交申請表之日前的兩年內，因作虛假聲明，或使用欺詐手段而按第二十八條(六)項規定曾被取消申請的家團成員或個人；

(三) 已獲房屋局許可購買或已簽定一個單位的買賣預約合同的另一家團的申請表所載成員；

(四) 已獲房屋局許可獲得取得或融資租賃自住房屋之貸款補貼的另一家團的申請表所載成員；

(五) 經濟房屋單位的申請人、預約買受人或所有人的配偶；

(六) 在提交申請表之日前的五年內，曾在有關樓宇的使用准照已發出及獲交付單位後捨棄購買單位的預約買受人及其家團成員；

(七) 曾出售經濟房屋單位的所有人及其家團成員。

五、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。

第十六條

每月收入限額

一、每月收入的上限及下限由補充法規訂定。

二、申請人的每月收入下限不得高於為租賃社會房屋家團訂定的每月總收入的上限。

三、在訂定申請人的每月收入上限時，須考慮住房開支、非住房開支及儲蓄。

四、在計算住房開支時，尤其須考慮過去四季住宅用途不動產交易平均成交價、年利率及為取得房屋而承擔的抵押貸款的最高比率。

五、每月收入包括在澳門特別行政區內外所取得的收入，尤其是：

(一) 從自僱工作或為他人工作而取得的收益；

(二) 補助金、退休金或退伍金；

(三) 從工商業活動、不動產、著作權及財務運用所取得的收益。

六、為着計算的效力，每月收入是指作出申報前一個月的收入或作出申報前十二個月的平均每月收入，以對利害關係人較有利者計算。

第十七條

資產淨值上限

一、資產淨值上限由補充法規訂定。

二、在訂定申請人的資產淨值上限時，尤其須考慮自由市場住宅用途不動產交易的價格、銀行貸款金額及其他負擔。

三、資產淨值是指在澳門特別行政區內外的資產，尤其是不動產、工商業場所、合夥或公司的股、股份、出資或其他的資本參與，對船舶、飛行器或車輛擁有的權利，有價證券及金額超過澳門幣五千元的銀行賬戶、現金、債權、藝術品、珠寶或其他物品，扣除金額超過澳門幣五千元的債務。”

根據《經濟房屋法》第 2 條的規定，興建經濟房屋的目的為透過供應符合實際需要及購買力的房屋，以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。眾所周知，現時澳門特別行政區可用作興建以提供公共房屋的土地資源緊絀，面對龐大的需求下，為達致公平及平衡的分配，立法者在公共房屋(包括經濟房屋及社會房屋)的准入制度上，設定一些條件，針對經濟房屋，可見於第 10/2011 號法律《經濟房屋法》第 13 條至第 17 條的規定。

上述法律第 14 條的規定訂定經濟房屋申請人必需符合的條件，當中包括由同一法律第 16 條及第 17 條規定的收入及資產限額；同時要求申請人不得於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，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；又或屬澳門特別行政區私產土地的承批人。

第 10/2011 號法律第 14 條第 4 款亦設定一些具排除性質的條件，主要就申請人或其家團成員曾因實施違法行為而被解除買賣預約合同或宣告

買賣預約合同無效或被取消申請、又或曾受惠於公共資源(包括經濟房屋或自住房屋的貸款補貼)等情況；同時，賦權房屋局局長對上述家團成員申請購買單位給予例外許可，針對具體個案作出裁量。

考慮《經濟房屋法》頒布時已存在按《以房屋發展合同制度所建房屋之購買規章》被列入總輪候名單的申請人，立法者訂定總輪候名單的申請人無需滿足《經濟房屋法》規定的收入及資產限額，且對於該法律第 14 條第 3 款的期間限制，對於總輪候名單的申請人僅指向由其提交申請表之日起直至簽訂買賣單位公證書之日前(見《經濟房屋法》第 60 條第 5 款 1) 項)。

本案的司法上訴人，根據《經濟房屋法》第 60 條第 5 款 1) 項)及第 14 條第 3 款的規定，無需受制於“提交申請表之日前的 5 年內”不能為澳門特別行政區作居住用途的不動產(包括都市房地產或獨立單位)或土地的預約買受人或所有人；又或屬澳門特別行政區私產土地的承批人。

然而，透過繼承已去世父親遺下的作居住用途的獨立單位份額，毫無疑問，司法上訴人成為該獨立單位的共同所有人，即使其於財產分割之同時將其持有的份額向另一繼承人轉讓。

本院認為，從經濟房屋的准入制度全面考慮，司法上訴人透過繼承而成為作居住用途的不動產的所有人，並不屬於《經濟房屋法》第 14 條第 3 款 1) 項所指的所有人範圍內。

如上所述，興建經濟房屋的目的為透過供應符合實際需要及購買力的房屋，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，從而立法者對申請人的資格設定收入及資產限額，且明確訂定單位售價須考慮受惠人的購買力(見《經濟房屋法》第 32 條第 2 款 1) 項)，可見申請人的經濟狀況完全反映於甄選資格條件上，且與其購買力完全掛鉤，倘若申請人的經濟能力足以應付現行居住房屋市場的價格，根本無需要與

他人共同競逐緊絀的公共房屋資源以解決其居住問題。

根據《經濟房屋法》第 14 條第 3 款的規定，可以知道，立法者對該禁止性規定設定了兩個考慮因素，包括：期限及不動產的特定用途(除土地或獲批給的土地外，考慮有關土地尚未發展，難以判斷有關具體用途)，規定申請人不得於“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”，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，或澳門特別行政區私產土地的承批人”，當中不僅沒有禁止申請人為澳門特別行政區非用作居住用途的都市房地產、獨立單位的預約買受人或所有人，亦沒有排除那些在澳門特別行政區以外擁有房地產(包括作居住用途的不動產或土地)的申請人。

從禁止期限的設置上可見立法者無意永久排除那些曾經持有澳門特別行政區作居住用途的不動產或土地的申請人；此外，由於沒有禁止申請人為澳門特別行政區非用作居住用途的都市房地產、獨立單位的預約買受人或所有人，亦沒有禁止申請人在澳門特別行政區以外擁有房地產，故可見立法者亦無意對具備一定經濟條件的經濟房屋申請人的財產處分權作出限制，只不過申請人擁有的財產(包括不動產或土地)需受制於《經濟房屋法》第 14 條第 2 款及第 17 條規定的資產限額標準。

在絕對尊重對同一問題不同見解的前提下，本院認為，《經濟房屋法》第 14 條第 3 款的立法目的，顯然為確保那些在某一時段內無法透過自身經濟條件以取得(包括購買或以其他有償方式取得)作居住用途的不動產或土地資源的人士，認定該等人士的經濟狀況不充裕及欠缺客觀居住條件，從而需要透過公共房屋資源協助以解決居住問題。對於並非憑著自身經濟能力而取得作居住用途的不動產(包括都市房地產或獨立單位)或土地，或成為作居住用途的不動產預約買受人或土地承批人，並非完全不需審查，而應適用《經濟房屋法》第 14 條第 2 款及第 17 條規定的資產限額標準(縱

使並不適用於本案司法上訴人)，以計算該利害關係人持有的有關不動產是否超出由單行法規規範的資產淨值上限。事實上，《經濟房屋法》第 17 條第 2 款及第 3 款規定的行文上，亦沒有排除將位於澳門特別行政區作居住用途的不動產或土地視為資產以作計算。

按照被上訴實體對《經濟房屋法》第 14 條第 3 款的理解，沒有考慮利害關係人對因死亡而賦權繼承及進行財產分割的被動性，與拋棄遺產的限制(見澳門《民法典》第 1872 條第 2 款、第 1873 條、第 1879 條、第 1880 條及第 1939 條)；同時亦沒有考慮立法者對設定期間限制的目的，並非為永久排除曾經具經濟能力取得澳門特別行政區作居住用途的不動產或土地的利害關係人，反過來，若利害關係人非因其自身經濟條件而取得(包括因死因繼承或贈與)的澳門特別行政區作居住用途的不動產或土地，且基於某些原因一直持有而不作轉讓，那麼，依照被上訴實體的理解，持有該不動產或土地的期間不能為著《經濟房屋法》第 14 條第 3 款的規定用作計算從而不符合有關要件，有關結論完全沒有考慮利害關係人的經濟與居住狀況。

畢竟經濟房屋申請人擁有一定的經濟條件，且如上所述，立法者亦無意對申請人的財產處分權作出限制，而只就在某一段時段內對持有澳門特別行政區作居住用途的不動產或土地作出限制，認定該等申請人的經濟狀況不充裕及欠缺客觀居住條件，故此，即使申請人以無償方式(包括因死因繼承或贈與)取得財產僅單純取決於其個人意志(接受行為)，而沒有其他法定障礙，本院認為，其取得財產的權利亦不應因《經濟房屋法》第 14 條第 3 款的規定而受到限制(既然立法者無意對申請人的財產處分權作出限制，包括沒有禁止申請人為澳門特別行政區非用作居住用途的都市房地產、獨立單位的預約買受人或所有人，亦沒有排除那些在澳門特別行政區以外擁有房地產(包括作居住用途的不動產或土地)的申請人，難以想象立

法者會就申請人接受死因繼承或贈與財產的性質作出限制)，而僅應受制於同一法律第 14 條第 2 款及第 17 條規定的資產審查。

基於此，本院認為，由於被上訴實體在適用《經濟房屋法》第 14 條第 3 款 1) 項的規定時出現法律前提錯誤¹，導致被訴行為違反法律，根據《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 d) 項及《行政程序法典》第 124 條的規定，撤銷被訴行為。

綜上所述，本院裁定司法上訴人提出的訴訟理由成立，撤銷被上訴實體於 2013 年 4 月 29 日駁回司法上訴人提起的必要訴願，維持將司法上訴人家團申請表從經濟房屋總輪候名單中除名的決定。

免除訴訟費用，因被上訴實體獲得主體豁免。

登錄本判決及依法作出通知。

*

2014 年 5 月 19 日

法官

梁小娟

¹ 參見中級法院編號：20/2005(2006 年 1 月 19 日)及 162/2003(2004 年 4 月 15 日)卷宗裁判書。