

上訴案件編號：609/2021

合議庭裁判日期：二零二二年三月十日

主題：

社會房屋

舉證責任

裁判書內容摘要：

根據《民法典》第三百三十五條規定，社會房屋申請人如欲行使第 17/2019 號法律制定的《社會房屋制度》第八條第二款規定的權利時，應就能產生該權利的事實負舉證責任。

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 609/2021 號
合議庭裁判

一、序

A，身份資料詳見於本卷宗，就澳門特別行政區運輸工務司司長作出駁回免除其申請社會房屋的妨礙性要件的批示不服，向本中級法院提起上訴，其上訴理由結論如下：

1. 在本申請中被訴實體的決定亦為過於倉促以及並未完成履行調查義務，已違反“善意、合作及調查原則”而屬於《行政訴訟法典》第 21 條 1 款 d)項違反法律之情況而應被撤銷。
2. 被訴實體仍以司法上訴人沒有提供更多實質文件而駁回其申請，此舉已屬於行使自由裁量權時存有明顯錯誤的情況；即是被訴行為屬於《行政訴訟法典》第 21 條 1 款 d)項違反法律之情況而應被撤銷。
3. 被訴實體應於作出決定前聽取司法上訴人之意見而沒有聽證，已沾有欠缺法定程序的形式瑕疵，所以被訴行為可撤銷之行為。

被上訴實體運輸工務司司長依法經傳喚提出答辯，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 21 至 39 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：

在起訴狀中，司法上訴人請求中級法院撤銷運輸工務司司長閣下所作之批示。為支持其訴求，他聲稱被訴批示患三項瑕疵：其一，違反善意、合作及調查原則；第二，自由裁量權之行使有明顯錯誤；其三，就財政局提供之資料未聽取他的意見，因此，欠缺聽證。

基於《行政程序法典》第 115 條第 1 款，運輸工務司司長閣下 Concorde 這一宣告的效果是：被訴批示完全採納房屋局 Prop. n.º0554/DHP/DHS/2021 的建議（*proposta*）以及它提出的全部事實理由和法律理由，它則成為被訴批示的組成部分。這意味著，被訴批示的含義是：由於申請人（本案之司法上訴人）未能證明他符合第 17/2019 號法律第 8 條第 2 款訂立的前提，所以不批准他提出的免除同條第 1 款第 3 項之妨礙性要件的申請。

*

1. 關於違反善意原則

司法上訴人認為被訴批示違反了善意原則，其論證邏輯是：他出售房屋距今 20 餘年，舉證有困難，但他已盡力向被訴實體證明當時的情況；行政當局應當主動收集證據，然則未履行調查義務，其決定過於倉促，為加強其理據，他引用了中級法院在第 1090/2017 號程序中闡述的司法見解。

儘管善意是歷史悠久、意蘊豐富的法律概念，然而它的外延與效力並非包羅萬象、無遠弗屆。理論與判例一致認為，善意原則既不凌駕也不優先於合法性原則，故此，善意原則所保護的信任與合理期盼必須以“符合法律規定”為基礎（參見中級法院在第 478/2012 號案件之合議庭裁判）。

再者，智慧的司法見解諄諄指出（參見中級法院在第 693/2021 號和第 48/2019 號案件之合議庭裁判）：A invocação da violação do princípio da boa fé (art.8º, do CPA) só faz sentido ante uma atitude da Administração que fira a confiança que nela o particular depositou ao longo do tempo, levando-o a crer que diferente decisão administrativa estaria para ser tomada. 換言之，只有在行政當局之舉動傷害私人對該舉動長期寄予的信任時，主張違反善意原則才有意義（參見中級法院在第 693/2021 號和第 48/2019 號案件之合議庭裁判）。

基於事物之屬性，違反善意（*violação da boa fé*）理所必至地意味著某種程度的惡意。職是之故，事實認定錯誤（包括證據審查錯誤）、法律適用錯誤、調查不足，等等——凡此種種都有別於違反善意原則；只有當諸如此類的錯誤或欠缺出自行政機關的“明知故犯”時，才有可能違反善意原則。此外，在我們看來，像“權力偏差（*desvio de poder*）”一樣，行政活

動“違反善意原則”的舉證責任由以它為訴訟理由的司法上訴人承擔，司法上訴人須證明行政機關的“明知故犯”和損害私人對行政活動的信任與合理期待。

值得指出，本案與中級法院第 1090/2017 號上訴程序之狀況存在深刻的實質性差異：第 1090/2017 號上訴程序中的被訴行政行為是房屋局局長解除社會房屋租賃合同的批示，具有“制裁”屬性；構成本案之訴訟客體的批示的內容，在於否決了司法上訴人 A 為取得第 17/2019 號法律第 8 條第 2 款規定之“免除”而提交的申請，理由是他提交的證據不充分。

循此思路，在充分尊重不同見解的前提下，我們的淺見是：本案之司法上訴人不僅未能證明行政當局違反善意原則，而且，其論據和論證邏輯本身就表明“違反善意原則”的主張不成立。

*

2. 關於違反合作及調查原則

在起訴狀（尤其是其第 3-12 條）中，司法上訴人提出被訴批示違反合作及調查原則，理由在於：他已盡力向房屋局證明當時之狀況，由於事件發生距今 20 年之久，他不可能將有關文件保存如此之久；被訴當局如果認為某些事實仍需要證據，應按照《行政程序法典》第 86 條及第 87 條行使調查權和自行採取調查措施，而不應等待司法上訴人提供。

2.1. 對澳門《行政程序法典》第 9 條，第 62 條，第 87 條第 2 款與第 88 條作系統解釋，我們相信行政機關和利害關係人之間相互承擔“證據合作”的一般義務。比較澳門《行政程序法典》第 59 條與葡萄牙《行政程序法典》第 56 條，可以發現它們兩者如出一轍。鑑於此，並且考慮到這兩部《法典》之間的歷史脈絡，我們也相信：儘管澳門《行政程序法典》第 59 條沒明示採用“調查原則”的表述，但該條文的立法精神恰恰是葡萄牙《行政程序法典》第 56 條明文確認的調查原則。基於立法理念的這種一致，我們有正當理由認為：在解釋澳門《行政程序法典》第 59 條，第 86 條和第 87 條第 1 款時，應遵循葡萄牙法學家的明智提醒（Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves, J. Pacheco de Amorim: Código do Procedimento Administrativo Comentado, 2ª edição, p.307）：

É que o legislador pode estar interessado em inverter certos ónus de instrução, atribuindo-os aos interessados, designadamente em casos de grandes dificuldades da obtenção de prova por parte dos órgãos administrativos, como pode ser o caso da instrução dos procedimentos tendentes a concessão do direito

de asilo, ou de outros, em que haja, pelo menos em certos aspectos, um *monopólio de prova* dos interessados.

Também é normal que em procedimentos do tipo concorrencial o princípio do inquisitório possa ceder o passo, em muitos aspectos, a exigências do contraditório, à semelhança do que acontece naqueles casos em que a Administração assume uma posição de “juiz” – como acontece nos exames (na decisão sobre habilitações ou qualificações académicas) – ou de “árbitro” num conflito entre terceiros, públicos ou privados.

的確，作為行政程序的一般原則，調查原則之適用並非包羅萬象、法力無邊或無遠弗屆，它受程序經濟和快捷原則的節制，其含義之一是行政機關有權力和義務“拒絕作出及避免出現一切”無關或拖延程序進行之情事（同一《法典》第 60 條）。依據第 59 條、第 60 條、第 86 條第 1 款和第 87 條第 1 款及遵循上文引述的明智司法見解，我們可以引申出的結論是：調查之對象只是“有助於對程序作出公正及迅速之決定”的事實，行政機關無須調查無關之事實，而且應拒絕或駁回利害關係人申請的一切拖延性調查；只有當遺漏調查對“公正及迅速之決定”具重要性的事實時，才產生有可能引致（行政行為）非有效效果的調查赤字（*deficit de instrução*）或事實前提錯誤。

值得強調的是，調查原則不架空也不凌駕《行政程序法典》第 87 條第 1 款確立的舉證責任分配規則，正如中級法院所言（參見其在第 99/2002 號案件中合議庭裁判）：儘管在行政程序中不適用主觀或形式的舉證責任，它意味著法官只能考慮各利害關係方陳述及證明的事實。肯定的是，永遠存在客觀的舉證責任，其前提是陳述負擔的適當分配，換言之，為了分配缺乏證據的風險，沒有陳述其程序中堅持的立場所依據之事實的一方，承擔相應的不利後果。

不僅如此，終審法院與中級法院的司法見解指出：在法定的應申請程序中，主張權利和申請利益、福利或優惠的一方，須承擔支持其主張與立場的舉證責任，證明他符合法定的前提與要件；如果其未（準時）履行法定義務且提出存在合理原因和不可歸責，申請人亦須承擔相應的舉證責任（參見終審法院在第 129/2019 號案件中合議庭裁判，中級法院在第 626/2015 號案件中合議庭裁判）。

遵循上述精闢的司法見解，我們認為《行政程序法典》第 87 條第 1 款中的“不影響（*sem prejuízo*）”的含義在於：其一，在利害關係人承擔舉證責任的場合，若行政機關質疑或拒絕利害關係人提供的某項證據，其須

承擔相應“反證”的舉證責任，以證實其質疑或拒絕；其二，當利害關係人不能提供某些證據有合理理由，並且請求行政機關採取證據措施時，行政機關應提供證據合作。值得說明的是，在（應私人之申請）提供證據合作時，行政機關不可能調查漫無邊際的一切事實；利害關係人有責任指明其認為有價值利的具體事實並請求行政當局採取特定調查措施。總而言之，須在私人利益與公共利益（公共資源）之間尋求適度的平衡。

2.2. 第 17/2019 號法律第 8 條第 2 款規定（著重號系此處所加）：行政長官可免除上款（二）項及（三）項的規定，但僅限於所指的經濟房屋取得人或取得補貼者能證明因健康問題、陷入經濟困境、家庭環境逆轉或家庭收入銳減而已出售其單位，又或因無償還能力而被司法變賣其房屋，以清償銀行批給的貸款。基於這一規範，社會房屋申請人承擔舉證責任是一目了然且不容置疑的，這也吻合《行政程序法典》第 87 條第 1 款訂立的一般規則。

不言而喻，第 8 條第 2 款規定的是經濟房屋取得人或（其第 1 款第三項提及之）補貼制度受益人出售其房屋的原因。既然是原因，那麼立法者列舉之狀況——健康問題、陷入經濟困境、家庭環境逆轉、家庭收入銳減——必然在出售房屋“之前”已經發生和出現，必須“先於”房屋之出售。

2.3. 本案司法上訴人 A 曾受惠於四厘利息補貼，且申請了第 17/2019 號法律第 8 條第 2 款規定的免除。為達此目的，其一再聲稱他出售自主房屋的原因在於：持續性失業導致經濟出現問題，供樓壓力大；其母親生病並且住院，急需用錢（見 P.A.第 11 頁，第 23 頁，第 30 頁和第 32 頁）。

值得著重指出下列三點事實：其一，直至被訴批示作出之日（即 2021 年 3 月 10 日，參見 P.A.第 59 頁），司法上訴人沒有呈交任何證據，尤其是他母親住院的證據；其二，在 2021 年 2 月 5 日遞交的第四份的書面解釋中，他唯一一次提到了他母親曾經入住的醫院的名稱；其三，他一直未向房屋局提供他母親的身份資料。公允立論，由於這三點事實，房屋局無從調查他所說“母親生病住院，急需用錢”是否屬實，客觀上不可能作出這方面的調查。

房屋局曾致函財政局，查詢司法上訴人職業與營業狀況（參見 P.A.第 34 至 36 頁）。鑑於行政機關不懷疑他聲稱的持續性失業，對於判斷第 8 條第 2 款規定之狀況而言，他在 2020 年 8 月 20 日之書面解釋中提及的查詢其本人當年之出入境記錄是可有可無的證據，至少並非不可或缺。

至此，在充分尊重不同見解前提下，恕我們認為房屋局已經履行了調查義務，被訴批示沒有違反合作原則與調查原則，司法上訴人提出的這項理由不成立。

*

3. 行使自由裁量權之明顯錯誤

司法上訴人認為行政當局行使自由裁量權出現明顯錯誤，理由在於（見起訴狀第 16 條）：需要知道一人處於失業狀態已等於其處於經濟困境，原因是司法上訴人為成年人已沒有他人扶養，亦即是只能靠自己工作養活自己，而上述事實已能佐證該段期間司法上訴人並沒有工作。

查閱 P.A.內之資料，可以得知司法上訴人出生於 1956 年 2 月 2 日（見 P.A.第 9 頁），他出售受惠於四厘利息補貼之房屋的時間是 2000 年 8 月 5 日（見 P.A.第 24 頁）。由此可見，出售房屋時他正值壯年。鑑於此，我們冒昧認為他提出的理由不足以支持其立場（認為行政當局行使自由裁量權出現明顯錯誤）。

在針對被訴批示提起聲明異議時，司法上訴人才提交了醫院證明（見 P.A.第 65 至 70 頁）。不言而喻，行政當局在作出被訴批示時，不可能考量這些醫院證明。此外，這些醫院證明記載的住院時間是 2003 年——而他出售房屋的時間是 2000 年 8 月 5 日（見 P.A.第 24 頁）。

再次重申，第 8 條第 2 款規定之狀況——健康問題、陷入經濟困境、家庭環境逆轉、家庭收入銳減——必須在出售房屋“前”已經發生和出現。司法上訴人現在的困境不能反證他符合第 8 條第 2 款確立的前提。這不是說“現存困境”無足輕重，立法者在第 31 條第（四）項作了規定：屬下列情況，行政長官可例外免除第七條及第八條的規定，並許可房屋局透過相應的合同訂定具體的權利義務，將社會房屋分配予：……（四）面臨社會、家庭、身體或精神危機急須安置的家團或個人。

凡此種種，令我們認為不存在司法上訴人提出明顯錯誤。

*

4. 欠缺聽證

的確，房屋局沒有將財政局提供之資料通知司法上訴人（見 P.A.第 36

至 38 頁)，而且沒有聽取他對這些的意見。就此而言，也可以認為欠缺聽證。然則，此等資料之內容表明它們印證了司法上訴人一再聲稱的持續性失業，令房屋局相信了他所說的失業，故此，是有利於司法上訴人的證據。

循此理念，我們傾向認為：上述欠缺聽證屬於本質程式，不足以導致被訴批示的非有效。

綜上所述，謹此建議法官閣下：宣判司法上訴人敗訴，駁回其訴求。

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：

1. 司法上訴人於 2020 年 8 月 21 日提交了社會房屋申請，並申請免除妨礙性要件，原因為其於 1997 年獲房屋局許可按七月八日第 35/96/M 號法令的規定取得補貼，並於 2000 年出售受補貼單位。
2. 司法上訴人在申請免除妨礙性要件時所提出的原因為，其當時失業，母親亦患病住院，急需要金錢，別無他法，故於 2000 年 9 月虧 3 萬港元出售物業並返回廣州照顧母親。

3. 房屋局透過第 2011200077/DHS 號信函通知司法上訴人開展書面聽證程序，邀約司法上訴人進行面談，並要求其作出補充解釋及提交相關證明文件。
4. 為了對有關事宜發表意見，司法上訴人分別於 2020 年 12 月 28 日、2021 年 2 月 5 日提交了書面解釋，當中表示其於 2000 年失業，經濟出現問題而產生供樓壓力，而且母親約於 2002 年中風在廣州住院，但自出售物業已經 20 年，無法提供證據。
5. 為了解有關情況，房屋局於 2021 年 2 月 17 日透過公函向財政局查詢司法上訴人的職業稅及營業稅資料，其後獲回覆司法上訴人在 1999 年至 2001 年度沒有工作紀錄，而且於營業稅登記冊內沒有登記。
6. 因司法上訴人未能證明其符合法定要件，根據《社會房屋法律制度》第 8 條第 1 款（3）項、第 8 條第 2 款及第 30/2020 號行政法規《社會房屋法律制度施行細則》第 6 條第 3 款（1）項的規定，被訴實體於 2021 年 3 月 10 日在第 0554/DHP/DHS/2021 號建議書上作出批示，決定不批准有關免除妨礙性要件之請求，並駁回申請。
7. 司法上訴人於 2021 年 4 月 7 日向被訴實體提出聲明異議，重申當年出售單位的原因為其本人失業、母親患病所導致的經濟困難。
8. 被訴實體於 2021 年 4 月 20 日在第 0747/DAJ/2021 號建議書上作出批示，決定駁回司法上訴人之聲明異議。

根據《行政訴訟法典》第一條準用的《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的具體指出的問題，以及依法應由上訴法院依職權審理的問題。

本上訴不存在須由本法院依職權審查的問題。

據上訴狀結論所言，上訴人具體提出以下問題：

1. 違反“善意、合作及調查原則”；
2. 自由裁量權存明顯錯誤；及
3. 欠缺法定程序的形式瑕疵。

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：

根據《民法典》第三百三十五條規定，社會房屋申請人如欲行使第 17/2019 號法律制定的《社會房屋制度》第八條第二款規定的權利時，應就能產生該權利的事實負舉證責任。

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，裁定上訴理由不成立。

由上訴人支付訴訟費用，當中包括 6UC 司法費，但不妨礙其已獲批給的司法援助。。

通知各訴訟主體。

二零二二年三月十日，於澳門特別行政區

(裁判書製作法官)

賴健雄

(第一助審法官)

馮文莊

(第二助審法官)

何偉寧

米萬英