

第 45/2006 號案件

行政事宜的司法裁判上訴

上訴人：保安司司長

被上訴人：甲和乙

主題：房屋津貼。分期供款負擔。澳門公共行政工作人員通則。公平原則。

評議會日期：2007 年 1 月 31 日

法官：利馬（裁判書制作法官）、岑浩輝和朱健。

摘要：

一、為著《澳門公共行政工作人員通則》第 203 條第 4 款 b) 之效力，公務員或服務人員要取得房屋津貼的權利，正在支付因將其房屋本身抵押而產生之銀行貸款是不足夠的，還要該貸款之目的為支付取得居住房屋之價款，因為這才是該房屋所承擔的分期供款負擔。

二、對行政當局而言，公平的義務意味著其必須考慮所有牽涉其中的利益，對所有個體利益維持平等，同時有義務不以與其職能無關的價值而

去考慮該等利益。概而言之，即行政當局在為具體個案尋求解決辦法時，應持一個公正的取態。

裁判書制作法官

利馬

澳門特別行政區終審法院

合議庭裁判

一、概述

甲，消防區長和乙，治安警察局高級警員，互為夫妻，針對保安司司長於 2005 年 10 月 7 日所作批示提起撤銷性司法上訴，該批示駁回了對保安部隊事務局局長所作批示提起的訴願，後一批示命令退回被指不當收取的房屋津貼，其金額分別為 44,024.50 澳門元及 45,251.20 澳門元。

透過 2006 年 7 月 6 日的合議庭裁判，中級法院裁定上訴勝訴並撤銷了被上訴行為。

保安司司長不服，向終審法院提起司法裁判的上訴，並在上訴陳述中提出如下結論：

1. 被訴批示並沒沾上被訴裁判所指的違法瑕疵，亦即沒有違反現行

《行政程序法典》第 5 條所指之平等原則。

2. 被上訴的合議庭裁判違反了現行《澳門公共行政工作人員通則》第 203 條第 4 款 b)項的規定。

尊敬的**助理檢察長**在其所發出的意見書中認為上訴勝訴，因為被上訴人是透過其房屋的第二次抵押來取得銀行貸款的，而該貸款之目的並非用於支付其房屋之價款，而是用於與居住沒有任何聯繫的其他支出。

二、事實

被上訴裁判認定如下事實：

A) 2005年7月18日，澳門保安部隊事務局審計科科長就甲和乙夫妻二人的房屋津貼事宜，向上級呈交了第XXXX/XX/XXXX號的建議書，內容如下：

“……

1. 治安警察局高級警員編號……乙及消防區長編號……甲，就本局代

局長於2005年5月18日在本局第XXXX/XX/XXXX號建議書作出批准由2005年6月份起終止其倆人之房屋津貼，並需退回2001年8月至2005年5月多收之房屋津貼各為MOP\$44,333.50及MOP\$44,024.5之批示，於2005年6月16日向保安司司長提起必要訴願。

2. 保安司司長於2005年6月29日作出批示如下，“經審閱有關卷宗，證實被訴行為在說明理由方面未合符現行《行政程序法典》第115條的要求，具體而言，是被訴實體沒有就他贊同並援引之一系列意見書及行政當局的文件，具體清楚解釋如何適用於訴願人的個案內。除此以外，對訴願人進行的口頭聽證也欠缺繕立聽證紀錄。再者，通知行為的方式也不符上述《法典》的規定。基於以上所述，無須對這兩個訴願個案的其他問題再作處理，本人現決定根據上述《法典》第124條的規定，撤銷現被訴之兩個行為，即保安部隊事務局代局長於2005年5月18日分別所作要求消防區長甲退回合共澳門幣44,024.50元，及高級警員乙退回合共澳門幣44,333.5元，屬不當收取款項的批示。同時，著令該局考慮是否須重新進行有關程序。”

3. 基於保安司司長作出上點所述之撤銷行為並著令本局考慮是否須重新進行有關程序，鑑此，現就高級警員乙及消防區長甲須退回多收房屋津貼事作出報告如下：

a. 高級警員乙於2004年12月31日經治安警察局向本局遞交2004年度維持房屋津貼申請書及銀行供款月結單，申請以現居所澳門.....馬路.....號.....大廈.....樓.....座繼續享有房屋津貼之權利。

b. 基於高級警員乙所提交的銀行供款月結單上顯示為定押貸款，從而翻查其個人檔案資料悉，當事人於1991年5月遞交聲明書，聲明遷往.....大廈.....樓.....座居住，並附同由.....銀行出具的文件，證明當事人和其配偶，消防區長甲於1990年以其倆人名義購入的現居所，向.....銀行申請樓宇貸款，金額為HKD\$250,000.00，貸款期為175期，每月供款約HKD\$3,600.00，另供款月結單之貸款餘額則為HKD\$227,985.52，基此，當事人以上述之居址獲發放房屋津貼。

c. 而當事人於1993年3月為維持發放房屋津貼所提交的銀行供款月結單則顯示貸款餘額為HKD\$236,100.00，隨後每年所遞交的年度維持房屋津貼所附同的銀行供款月結單之貸款餘額均逐年遞減。鑑於93年的貸款餘額狀況，故本科工作人員聯絡當事人以釋該差誤。

d. 當事人於2005年4月25日向本局遞交一信函，內列其“.....現居所之房屋於90年在.....銀行辦理樓宇按揭貸款金額為HKD\$250,000.00，至91年餘額為HKD\$220,000.00，因當時銀行利息高企高達十多厘，母親為減

輕本人之負擔，將她所有之積蓄逐步分段借給本人放在房屋貸款內，直至92年所剩之餘額大約為HKD\$9,000.00，後因父親年老生病需付醫療費用，便將所剩之餘額加按至原額HKD\$250,000.00。想不到15年後的今天要追究我倆所獲取之房屋津貼真令人費解”。

e. 本局遂透過2005年5月3日第XXXX/XXXX及第XXXX/XXXX號函件，要求消防區長甲和高級警員乙就上述事宜於5月9日親臨本局，並與本處處長、本人及技術顧問辦公室高級技術員.....就所遞交之函件作進一步之了解。

f. 上述兩名人員於面談當中表述，承認其等現居所確曾加按，惟據其等當時對有關房屋津貼之法律條文之理解，認為該加按行為不屬違法。

g. 當問及當事人是否知悉行政暨公職局曾於2001年7月發出第247/DTJ號傳閱公函事，並說明該傳閱公函內曾就《澳門公共行政工作人員通則》第203條作出解釋，其內，亦以房屋作出第二次抵押並不獲賦予收取房屋津貼的權利，以例子形式列出以澄清某些疑慮。

當事人及其配偶回應均悉該事，惟其兩人認為該指引只為其後之申請所須執行，並重申其在信函內亦曾提及之“在葡國政府統治澳門時期，房屋津貼第203條（發放），祇要求沒有自置之房屋及可以提交供樓之月結

單就有權收取，這法律態度相信大家都會認同，甚至不少軍事化人員及文職公務員都曾做這種行為，真想不到50年不變的基本法，把過去的歷史來清算，從回歸至今，特區政府在各方面提高效率、改善、進步和諾言，總想不到遠在15年前的法例精神及有關人員審批之工作態度，而審批與執行之行政機關不需負任何責任……”

h. 按上述信函所載，並因當事人及其配偶坦承其樓宇按揭貸款確曾於92年辦理增按，按此不符合收取房屋津貼法規之規定，另消防區長甲亦於2005年4月25日經消防局向本局遞交終止房屋津貼申請書，而高級警員乙其後於2005年5月4日經治安警察局向本局提交已清訖該單位貸款之銀行文件及終止房屋津貼申請書。

i. 綜上所述，雖然當事人因不理解有關法律而引致不當收取，但在法律上，當事人自增按時已不具備收取全額房屋津貼之權利(約1992年)，基此，應自該期間起退回有關多收之款項，並按照第59/94/M號法令第7條第1款所訂：“退回款項義務之時效期間為五年，由收取不當收取之款項之日起算。”，即2000年6月至2005年5月。但較客觀的做法是按照經行政長官同意及批准的經濟財政司司長辦公室第9/SEF/2002號建議書所述：‘對於行政暨公職局於2001年7月17日透過0247/DTJ號傳閱公函，向各公共部門闡釋關於『澳門公共行政工作人員通則』第203條條文的法律

地位，應自該日起才產生效力。因此，建議當事人應退回自2001年8月份起不當收取的房屋津貼款項，據財政局薪俸系統記錄，當事人及其配偶甲於2001年8月至2005年5月每月均已收取房屋津貼金額如下：

2001年8月至2002年12月：

消防區長甲 $\$1000 \times 17 = \$17,000$

高級警員乙 $\$1000 \times 17 = \$17,000$

2003年1月至12月：

消防區長甲 $\$974.90 \times 12 = \$11,698.80$

高級警員乙 $\$977.70 \times 12 = \$11,732.40$

2004年1月至12月：

消防區長甲 $\$917.70 \times 12 = \$11,012.40$

高級警員乙 $\$917.70 \times 12 = \$11,012.40$

2005年1月至5月：

消防區長甲 $\$862.50 \times 5 = \$4,312.50$

高級警員乙 $\$917.70 \times 5 = \$4,588.50$

2001年8月至2005年5月多收之房屋津貼，合共為

消防區長甲

$\text{MOP}\$17,000 + \text{MOP}\$11,698.80 + \text{MOP}\$11,012.40 + \text{MOP}\$4,312.5 =$

$\text{MOP}\$44,023.70$

高級警員乙

$\text{MOP}\$17,000 + \text{MOP}\$11,732.40 + \text{MOP}\$11,012.40 + \text{MOP}\$4,588.5 =$

$\text{MOP}\$44,333.30$

j. 綜上所述，根據現行《澳門公共行政工作人員通則》第203條第1款及第4款b)項之規定，乙及甲已不具備收取房屋津貼之權利，並自2005年6月份起被終止有關津貼之發放，而其倆須退回由2001年8月至2005年5月期間多收之房屋津貼。

k. 惟按本局第XXXX/XX/XXXX報告書內容，基於薪俸科工作人員在2005年6月份未能適時透過財政局薪俸系統終止發放高級警員乙之房屋津貼，因而引致高級警員乙被多發放了2005年6月份之房屋津貼，金額為MOP\$917.70，故建議該人員尚須退還2005年6月份被多發放之款項，相關建議並已獲本局代局長於2005年7月1日作出批示批准。

4. 綜上所述，現建議如下：

- 1) 消防區長甲須退回2001年8月至2005年5月期間多收之房屋津貼，因有關退還款項分別經由2001至2005年度的財政預算撥款所承擔，故此，其在2001年8月至2004年12月之退款MOP\$39,711.20需取整數計算，金額應調整為MOP\$39,712.00，至2005年1月至5月之退款則為MOP\$4,312.50，共計退款為MOP\$44,024.50；
- 2) 高級警員乙須退回2001年8月至2005年6月期間多收之房屋津貼，因有關退還款項分別經由2001至2005年度的財政預算撥款所承擔，故此，其在2001年8月至2004年12月之退款MOP\$39,744.80需取整數計算，金額應調整為MOP\$39,745.00，而2005年1月至6月之退款則為MOP\$5,506.20，共計退款為MOP\$45,251.20。

5. 以上意見當否，請上級批示。（見有關行政卷宗第80至84頁的

建議書原文，當中涉及個人具體身份和住址等資料和有關銀行名稱已於上文省略）。

B) 對該份建議書所述事宜，澳門保安部隊事務局代局長於2005年7月22日批示如下：

“消防區長甲，編號.....及治安警高級警員乙，編號.....，於1992年將已於1990年在.....銀行辦理樓宇按揭貸款，且尚餘貸款餘額HK\$9,000.00之單位（.....大廈.....樓.....座），即現居所再次抵押予銀行，其目的為了支付醫療費用。根據《澳門公共行政工作人員通則》第203條房屋津貼之發放，其目的是為了幫助工作人員解決住屋開支的沉重負擔，由此得知，即使立法者沒有在條文中明確表示，但按該項津貼的立法原意，同條第4款b) 項所指之分期供款，應是指因購置樓宇而引致的，非指上述當事人因其他原因而申請之貸款，況且亦不容許將同一單位作第二次抵押以收取房屋津貼，這樣的理解與負有解釋公職法制職責之行政暨公職局，在第0247/DTJ號傳閱公函之意見亦是一致的。故上述當事人在完成首次（1990年）貸款的供款後，不再享有以該單位收取房屋津貼的權利。倘按照退回行政當局不當支付之公共款項的一般制度，有關退款義務之時效為五年，.....（轉背頁）

(續前頁)惟根據經行政長官同意及批准的經濟財政司司長辦公室第9/SEF/2002號建議書所述，就行政暨公職局於2001年7月17日透過第0247/DTJ號傳閱公函指出之內容，自2001年7月17日起才正式執行，故有關退款義務應自該日起計算。

綜上所述，並根據上述《通則》第204條第三款規定，現批准消防區長甲由2005年5月份起終止有關房屋津貼，並需退回自2001年8月至2005年5月不當收取之房屋津貼，其中由2001年8月至2004年12月之退款MOP\$39,711.20需取整數計算，金額應調整為MOP\$39,712.00，而2005年1月至5月之退款則為MOP\$4,312.50，總退款額為MOP\$44,024.50(澳門元肆萬肆仟零貳拾肆圓伍角)；另批准高級警員乙由2005年6月份起終止有關房屋津貼，並需退回自2001年8月至2005年6月不當收取之房屋津貼，其中由2001年8月至2004年12月之退款MOP\$39,744.80需取整數計算，金額應調整為MOP\$39,745.00，而2005年1月至6月之退款則為MOP\$5,506.20，共計退款為MOP\$45,251.20(澳門元肆萬伍仟貳佰伍拾壹圓貳角)。

通知上述當事人。

.....”（見同一行政卷宗第80頁右上角部份至同一頁背幅的批示原文，當中具體身份和住址等資料和有關銀行名稱亦已於上文省略）。

C) 上述兩名保安部隊工作人員獲悉該批示內容後，向澳門保安司司長提起必要訴願（見該行政卷宗第51至53、第58至60頁的內容）。

D) 澳門保安司司長遂於2005年10月7日就上述訴願作出如下決定：

“批示

事由：退回不當收取房屋津貼款項—訴願

訴願人：消防區長甲及高級警員乙

領取房屋津貼的權利人與行政當局就涉及現行《澳門公共行政工作人員通則》第203條條文解釋上分歧的爭執屢見不鮮，唯至今還沒有形成效力凌駕於官方解釋的具規範性或裁判性的行為出現。

因此，儘管行政公職局對上述條文所作的解釋不具法律約束力，然對行政當局而言具有統一指導性的價值意義。基此，行政部門在處理發放、中止、或甚至以不正當收取為由追回涉及房屋津貼的款項方面的事宜，仍應該遵從有關的法律解釋處理。

對於上述訴願人的個案，根據保安部隊務局調查所得（此等事實分別援引自2005年10月3日所上呈意見書內的事實部分，現視作複述於此），

經按照行政公職局2001年7月17日第0247/DTJ號傳閱公函的內容，確定自他們一起以分期供款自住的房屋作了第二次抵押後即不符合領取房屋津貼的條件。另外，按行政長官於第9/SEF/2002號建議書作出的批示，追回由此產生不正當收取款的數額，應按第59/94/M法令及配合訂定賦予該解釋條文文書的執行效力（即2001年7月17日）處理。

基於以上所述，現決定維持有關的被訴行為及駁回上述訴願人提出的上訴。”

這就是被上訴的行為。

三、法律

1. 要審理的問題

需要審理的問題只是想知道，為著經12月21日第87/89/M號法令核准的《澳門公共行政工作人員通則》第203條規定之效力，當公務員擁有本身的房屋，並用此房屋作實物抵押以便以每月支付的方式取得銀行貸款，如該貸款與房屋之取得沒有直接關係時，是否可以受惠房屋津貼。

2. 房屋津貼

構成《澳門公共行政工作人員通則》第四編第四章中關於房屋津貼的第一節第 203 條和第 204 條規定：

“第一節

房屋津貼

第二百零三條

(發放)

一、在澳門居住且收取本地區支付之全部或部分薪俸、工資或定期金之在職、離職待退休或已退休之公務員及服務人員，均有權收取金額為表二所載者之房屋津貼；如所繳付之租金低於表二所載之金額，則僅獲發放金額相等於該租金之房屋津貼。

二、所有公務員及服務人員，即使有親屬關係且居住在同一單位內，均有權獲發放房屋津貼。

三、上款所定之權利，延伸至實際及連續服務超過六個月之在職散位人員。

四、第一款之規定不適用於處於下列任一狀況之工作人員：

- a) 居住在屬本地區、自治機關或市政廳財產之房屋；
- b) 有自置房屋，但仍須分期供款者除外。

五、房屋津貼之發放取決於工作人員向有關部門呈交之聲明，其內應

以名譽承諾聲明所繳付租金之金額及非處於上款所指之狀況。

六、連同上款所指之聲明，工作人員尚須證明其居住在租賃、轉租之房屋，或證明其處於透過給予回報而從另一方取得暫時享有使用一不動產之權利之狀況。

七、獲發放房屋津貼之工作人員應在每年十二月份，將第五款所指之聲明及第六款所指之上一月份之房屋租賃收據或回報收據呈交有關部門。

八、租金低於發放予居住在同一房屋之各工作人員之津貼總金額時，須按比例減少房屋津貼。

九、不遵守第七款之規定，導致中止發放房屋津貼，直至呈交所指之文件為止，而呈交文件之月份亦不獲發放房屋津貼。

第二百零四條

(房屋津貼之開始及終止)

一、房屋津貼自呈交上條所指聲明之翌月起開始全數支付，並在不再具備獲發放該津貼所需條件之翌月終止。

二、引致終止權利之事實發生後十日內，利害關係人須向有關部門聲明該事實。

三、如不呈交上款所指之聲明，除倘提起之紀律程序外，尚有義務退回不適當收取之款項。”

公共行政的公務員和服務人員有一項房屋津貼的權利，但如居住於由公共部門提供的房屋或有其本身房屋者除外。在後一種情況下，如屬於公務員居住的房屋仍須分期供款時，還可以受惠津貼。

而分期供款意即部分地支付一項債務¹。

因此明顯的是，當公務員擁有其本身的房屋，且正在支付、分期支付為購買用於居住的房屋貸款時，才有房屋津貼的權利。

當公務員用房屋作抵押擔保以獲取用於與購置居所沒有聯繫的其他目的的銀行貸款——無論其目的為慈善性的，如用於善舉或娛樂性質的私人目的，如支付旅行費用或個人性的私人目的，如支付一項手術費用——明顯無權受惠房屋津貼，因為不是分期支付，支付居所所需。

為取得居所而獲取銀行貸款，同時以所取得的居所本身作為擔保，尤其是抵押，是一回事，在這裡，居所承擔分期供款的負擔，因為支付貸款就等於支付房屋的價金。

為其他非取得住所的目的而獲取銀行貸款，同時以居所本身作為擔保，尤其是抵押，這是另一回事，在這裡，房屋不承擔任何分期供款的負

¹ ANA PRATA, 《Dicionário Jurídico》, I, 科英布拉, Almedina 出版社, 第四版, 2005 年, “分期供款” 入門, 第 94 頁。

擔，因為貸款之目的不是取得住所，也不是在支付房屋的價金。

在本案中，上訴人在支付完為購置居所所作之貸款後，為其他目的，據他們所說是為支付家庭健康開支而獲取第二次銀行貸款，並再次將居所抵押，無論所提出的目的是否真實，也不重要，其居所並不承擔分期供款，因此不具有房屋津貼的權利。

因為被上訴之裁判不當地解釋了房屋分期供款的負擔，因此明顯地違反了《澳門公共行政工作人員通則》第 203 條第 4 款 b)項的規定。

3. 公平原則

被上訴之裁判完全無的放矢地提出一個所謂被上訴之行為違反公平原則的問題，因為即使從利害關係人角度，也看不到可以涉及違反該原則的問題。

事實是，對行政當局而言，公平的義務意味著其必須考慮所有牽涉其中的利益，對所有個體利益維持平等，同時有義務不以與其職能無關的價值而去考慮該等利益。概而言之，即行政當局在為具體個案尋求解決辦法時，應持一個公正的取態²。

² M. ESTEVES DE OLIVEIRA、PEDRO C. GONÇALVES 和 J. PACHECO DE AMORIM，《Código do Procedimento Administrativo》，科英布拉，Almedina 出版社，第二版，1997 年，第 107 頁。

然而，沒有任何人指稱行政當局在本案中不以公正方式行事，其實被上訴之裁判也沒有提到此點。

這樣，被上訴裁判違反了《行政程序法典》第7條的規定，該條規定行政當局有以公平的方式對待所有與其產生關係者。

因此，應裁定上訴勝訴。

四、決定

綜上所述，裁定司法裁判上訴勝訴，撤銷被上訴之裁判。

兩審中之訴訟費用由上訴人負責，其中在司法上訴和司法裁判上訴中由上訴人甲負擔之司法費分別為6個計算單位和3個計算單位，在上述兩審上訴中，上訴人乙負擔之司法費分別為4個計算單位和2個計算單位。

律師代理費：1/4 司法費。

2007年01月31日，於澳門。

法官：利馬（裁判書製作法官）— 岑浩輝 — 朱健

出席評議會的檢察院司法官：宋敏莉