

卷宗編號： 291/2023

日期： 2024 年 03 月 14 日

關鍵詞： 自由裁量權、善意原則

**摘要：**

- 自由裁量權的行使只有在權力偏差、明顯的錯誤或絕對不合理的情況下才受司法監管。
- 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。

裁判書製作人

何偉寧

## 司法上訴裁判書

卷宗編號： 291/2023  
日期： 2024 年 03 月 14 日  
司法上訴人： A  
被訴實體： 澳門運輸工務司司長

\*

### 一. 概述

司法上訴人 A，詳細身份資料載於卷宗內，不服澳門運輸工務司司長作出的決定，向本院提出上訴，有關結論內容如下：

1. 司法上訴人首先於 2020 年 9 月 9 日提交了社會房屋申請，並申請免除妨礙性要件，被上訴實體否決有關申請(參見行政卷宗編號 31202000708，以下簡稱“卷宗 1”第 13 頁，以及第 19 頁至第 20 頁背頁)。
2. 司法上訴人針對上指的決定提起聲明異議及司法上訴。於司法上訴待決期間，被上訴實體主動廢止該行政行為(參見“卷宗 1”，第 237 頁至 238 頁)。
3. 司法上訴人再於 2022 年 4 月 20 日，重新提交申請，亦再次提出免除妨礙性要件(參見行政卷宗編號 31202004137，以下簡稱“卷宗 2”，第 5 頁)。
4. 被上訴實體決定將“卷宗 1”及“卷宗 2”的申請，一併審查。(批示決定載於附件 1)
5. 由始至終，司法上訴人提出免除妨礙性要件的理據是「家庭環境逆轉」：因離婚，而分割及轉讓夫妻共同財產。
6. 司法上訴人與前任丈夫於 1999 年 3 月 29 日就其二人於婚姻存續期取得之夫妻共同財產，並獲得四厘補貼(“卷宗 2”第 30 頁，及附件 2)。
7. 司法上訴人透過卷宗編號為 CV2-07-0013-CDL 的訴訟離婚程序，解銷與前夫的婚姻，相關判決於 2009 年 9 月 18 日轉為確定(附件 3)。

8. 上指的夫妻共同財產亦透過因離婚而分割的財產清冊程序，而被分割及作出生前轉讓，相關判決於2012年2月2日轉為確定。(附件4)
9. 離婚解銷婚姻。在實體法律關係上，離婚導致法律賦予夫妻雙方的一切法律義務消滅，包括人身及財產義務。(《民法典》第1643條及第1555條)
10. 人身效力上，對於患有長期重度精神殘疾的司法上訴人來說，其不再獲得夫方照顧。其已由家庭共同生活的狀態，逆轉為單獨一人。
11. 財產效力方面，司法上訴人失去因婚姻而被扶養的權利；值得注意的是，離婚後，司法上訴人亦沒有因離婚而得到前夫的扶養。
12. 毫無疑問，離婚使家庭破裂，2009年的離婚事實令司法上訴人的家庭狀態呈現傾倒式的逆轉。
13. 離婚後，司法上訴人於2012年2月2日，將原本屬於夫妻共同財產的，獲四厘補貼的不動產，進行分割財產程序，並將分割後屬於其1/2的份額，以收取抵償金的形式，轉讓予其前夫，並於2012年2月28日作出取得物業登記。(《民法典》第1556條第1款b)項，結合《民事訴訟法典》第1028條第1款及第967條第1款；《民事訴訟法典》第1016條第1款規定)
14. 即是說，司法上訴人是基於離婚而導致的家庭環境逆轉，已於離婚後出售曾取得四厘補貼之不動產。
15. 但是，被上訴實體的行政決定內，完全沒有分析及回應司法上訴人鏗而不捨的向其交代的家庭環境逆轉的依據。
16. 被上訴實體錯誤適用第17/2019號法律第8條第2款規定，並在適用法律以斷定“家庭環境逆轉”的不確定概念時，明顯不合理行使自由裁量權，並有違善意原則。
17. 被上訴批示指出：“在申請人辦理離婚期間(2010年至2012年)並未有任  
何精神科門診求診記錄，且申請人具有工作能力”。(參閱附件1第7點，  
上半部份)

18. 被上訴實體在判斷理據上，要求司法上訴人於離婚後，尚需要有精神病求診，且不能有工作的理據，明顯不合理地行使自由裁量權。
19. 難道要同時出現人生的極端事態，方可被認為是免除妨礙性要件？
20. 另一方面，被上訴批示第7點後半部分指出的理據：“再者，申請人於第31202004137申請表所申報2022年3月31日的總資產淨值約為181,000元，金額較申請人於31202000708號申請表所申報2020年8月31日的總資產淨值約為115,000元為高，加上申請人長期租賃私人房屋居住，每月租金為港元9,800，其總資產淨值不減反增，可見申請人具有一定經濟能力。”（參閱附件1第7點，下半部份）
21. 評價司法上訴人現時的總資產淨值，與第8條第2款的免除妨礙性要件規定，沒有任何關係。況且，被上訴實體質疑的資產淨值金額並沒有超出法定申請社會房屋的上限。
22. 被訴實體此判斷模式，屬偏離立法者的立法原意：“對一些特殊情況，譬如...曾依照《自置居所貸款利息補貼制度》的規定取得補貼，但後來因為某些原因“返貧”失去房屋，如果一概限制其再次申請社會房屋，未必合理並且無法實現社會最低保障的目的，所以，增加例外性的規定，對某些情況予以豁免。”
23. 值得注意的是，當仔細查看行政當局供市民填寫的申請免除妨礙性要件表格，不難發現，在供申請人勾選的免除妨礙性原因的格式屬“可多選”（“卷宗1”第13頁及“卷宗2”第5頁）。
24. 於表格使用者的角度出發，一般人皆可容易理解上指表格的格式含義：只要至少符合其中一個理由，便屬於可被免除妨礙性要件。
25. 這代表著，行政當局的判斷準則亦並非要求申請人符合第17/2019號法律《社會房屋法律制度》第8條2款的全部或大部分要件。
26. 被上訴實體在對使用第17/2019號法律《社會房屋法律制度》第8條第2款的法律規定時，明顯屬不合理地行使自由裁量權。

27. 更重要的是，面對一名已離婚多年並孤獨一人生活的精神病患殘疾人士，其於這幾年間鍥而不捨地向行政當局提請社會房屋申請，正如尊敬的中級法院於第 822/2021 號裁判中的見解中所引述般：“行政當局的舉措不符合請求公共利益的根本原則，亦不利於保護私人的正當利益，明顯違反善意原則。”
28. 綜上所述，根據《行政程序法典》第 124 條規定，基於被上訴批示違反法律規定，因而依據《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 d) 項，被上訴批示決定須予以撤銷。

\*

被訴實體就上述上訴作出答覆，有關內容載於卷宗第 84 至 105 頁，在此視為完全轉錄。

\*

司法上訴人作出非強制性陳述，有關內容載於卷宗第 112 至 117 頁，在此視為完全轉錄。

\*

檢察院作出意見書，有關內容載於卷宗第 121 至 123 頁，在此視為完全轉錄。

\*

## 二. 訴訟前提

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。

\*

## 三. 事實

根據卷宗的資料，本院認定以下事實：

1. 司法上訴人與前任丈夫於 1999 年 03 月 29 日就其二人於婚姻存續期取得之夫妻共同財產，獲得四厘利息補貼。
2. 司法上訴人透過卷宗編號為 CV2-07-0013-CDL 的訴訟離婚程序，解銷與前夫的婚姻，相關判決於 2009 年 09 月 18 日轉為確定。
3. 上指的夫妻共同財產亦透過因離婚而分割的財產清冊程序被分割及作出生前轉讓，相關判決於 2012 年 02 月 02 日轉為確定。
4. 司法上訴人於 2020 年 09 月 09 日提交了社會房屋申請，並申請免除妨礙性要件，但被澳門房屋局否決了有關申請。
5. 司法上訴人針對上指的決定提起聲明異議及司法上訴。
6. 於司法上訴待決期間，被訴實體主動廢止該否決行政行為。
7. 司法上訴人再於 2022 年 04 月 20 日重新提交申請，亦再次提出免除妨礙性要件。
8. 澳門房屋局人員作出第 6556/DHP/DHS/2022 號意見書，建議不許可免除妨礙性要件的請求。
9. 被訴實體於 2022 年 12 月 01 日作出批示，同意上述建議。

\*

#### 四. 理由陳述

檢察院就有關問題作出以下意見：

“...

在起訴狀及非強制性陳述中，司法上訴人請求撤銷運輸工務司司長閣下所作之批示，她聲稱：被訴實體在作出被訴行為時，違反了第 17/2019 號(《社會房屋法律制度》)第 8 條第 2 款的規定，不合理地行使自由裁量權，並違反善意原則。

基於《行政程序法典》第 115 條第 1 款，運輸工務司司長閣下 Concorde 這一表述的效果是：被訴批示完全採納房屋局第 6556/DHP/DHS/2022 號的建議書以及

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)未能證明她符合第17/2019號法律第8條第2款訂立的前提，所以不批准她提出的免除同條第1款第3項之妨礙性要件的申請。

\*

### 1. 第17/2019號法律第8條第2款之含義

為準確判斷司法上訴人提出的第一個理由——被訴批示不合理地行使自由裁量權，首先有必要探討第17/2019號法律第8條第2款的含義，它規定(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。

1.1. 遵循法律解釋規則，我們認為：第8條第2款賦予了行政長官裁量權限——行政長官“可以”免除第8條第1款第(二)項及第(三)項設立的妨礙性要件；此處“僅限於”這一定定性副詞意味著，第8條第2款窮盡性列舉了裁量權的前提，質言之，它窮盡了行政長官行使“免除權”的前提和依據，從而它是封閉式規範；再者，它是一個例外規範，不得類推適用(《民法典》第10條)。

1.2. 不言而喻，第8條第2款列舉的事項也正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”房屋之出售並且直接導致了房屋之出售。

基於這一規範，社會房屋申請人承擔相應的舉證責任是一目了然且不容置疑的，他們負責證明是因健康問題、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。的確，立法者採用之“合理解釋”屬於不確定概念；經濟房屋申請人承擔關於“合理

解釋”的陳述責任與舉證責任；在解釋這一概念時，房屋局局長享有“判斷餘地”(margem de livre apreciação)。

\*

## 2. 錯誤適用第 17/2019 號法律第 8 條第 2 款

本案例中，司法上訴人聲稱被訴批示出現不合理地行使自由裁量權，理由在於：其一，被訴批示不應以其現時的總資產淨值來判斷她沒有陷入經濟困境，因為兩者之間沒有任何關係(起訴狀第 37 條)；其二，她因與丈夫離婚和家庭破裂而分割並轉讓夫妻共同財產，屬於因家庭環境逆轉而已出售獲補貼房屋的情況(起訴狀第 53 條及第 57 條)；第三，她因婚姻破裂與分割夫妻共同財產所獲得的資產不得成為不批准她提交之“豁免申請”的妨礙性要件；第四，被上訴批示沒有適當及合理地考量她的解釋。

第一，值得指出的是，司法上訴人的確與前任丈夫於婚姻存續時以“四厘利息補貼”買入他們曾經一起居住的不動產房屋(起訴狀第 12 條)，這一事實不會因為離婚而消滅。故此，她確實享用過“四厘利息補貼”這一社會福利，從而，出現第 17/2019 號法律第 8 條第 1 款第 3 項所規定的妨礙性要件。

第二，在充分尊重不同見解的前提下，我們的淺見是：離婚不可避免地導致家庭破裂，的確是一種不幸和悲劇，然則，它自身(僅此一點)不具有第 17/2019 號法律第 8 條第 2 款所說之“陷入經濟困境、家庭環境逆轉或家庭收入銳減”的效力；依據第 8 條第 2 款的立法精神，僅僅因為離婚與相應的分割夫妻共同財產而出售獲得過“四厘利息補貼”的房屋，不是免除定妨礙性要件定的充分理由。

第三，儘管尊重不同見解，我們傾向於認為：在房屋局第 6556/DHP/DHS/2022 號建議書中，行政當局對司法上訴人提交之申請的審查有理有據、客觀公允；至少是，沒有發現被訴批示抵觸法律規定的前提和依據，亦看不到任何的明顯錯誤、絕對不合理或不可容忍的非正義。

循此思路，依據行政法理論和司法見解的共識(在行政當局行使自由裁量權的範圍內，如不涉及須透過被限定的決定解決的事宜，則行政當局所作出的決定不受



法院審查，除非在行使自由裁量權時有明顯錯誤，或絕對不合理行使自由裁量權——僅僅舉例而言，見中級法院在第 30/2022 號程序中之判決），我們認為：被訴批示對第 17/2019 號法律第 8 條第 2 款的解釋不存在(司法上訴人主張的)錯誤，所以，她提出的第一個上訴理由不成立。

\*

### 3. 關於違反善意原則

除此之外，司法上訴人認為本案之被訴批示違反了善意原則，她的論證邏輯是：更重要的是，面對一名精神病患者，其於這幾年間鋌而不捨地向行政當局提請社會房屋申請，正如尊敬的中級法院於第 822/2021 號裁判中的見解中所引述般：“行政當局的舉措不符合請求公共利益的根本原則，亦不利於保護私人的正當利益，明顯違反善意原則。”

眾所周知，善意是歷史悠久、意蘊豐富的法律概念，但它的外延與效力並非包羅萬象、無遠弗屆。理論與判例一直且一致認為，善意原則既不凌駕於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均必須以“符合法律規定”為基礎(舉例而言，參見中級法院在第 478/2012 號程序中之裁判)。

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 號程序中之裁判)：*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，只有在行政當局之活動傷害了私人對該活動長期寄予的信任時，主張違反善意原則才有意義。

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，法律適用錯誤、調查不足、事實認定錯誤(包括證據審查錯誤)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。

循此思路，在充分尊重不同見解的前提下，我們的淺見是：本案之司法上訴人未能提交任何可信、客觀的證據，從而，她未證明行政當局違反善意原則。再者，揆諸邏輯原理，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。

\*\*\*

綜上所述，檢察院謹此建議中級法院法官閣下：宣判司法上訴人提出的上訴理由皆不成立，駁回上訴請求...”。

我們完全同意檢察院就有關問題作出之論證及意見，故在訴訟經濟快捷原則下，引用上述意見作為本裁判的依據，裁定上訴理由不成立。

\*

## 五. 決定

綜上所述，裁判本司法上訴不成立，維持被訴行為。

\*

訴訟費用由司法上訴人承擔，司法費定為 8UC，但其享有免交之司法援助。

作出適當通知及採取適當措施。

\*

2024 年 03 月 14 日

何偉寧 (裁判書製作人)

唐曉峰 (第一助審法官)

李宏信 (第二助審法官)

米萬英 (檢察院助理檢察長)