

卷宗編號： 444/2023
日期： 2024 年 07 月 17 日
關鍵詞： 社會房屋申請、妨礙性要件

摘要：

- 陷入經濟困境和家庭環境逆轉並非一定是一夜變天，可以是慢慢惡化到某天無法再繼續忍受和維持，出現了“壓死駱駝的最後一根稻草”的情況。
- 倘證實司法上訴人在出售曾受補貼房屋前陷入經濟困境，那便符合第 17/2019 號第 8 條第 2 款訂立的前提。

裁判書製作人

何偉寧

司法上訴裁判書

卷宗編號： 444/2023
日期： 2024年07月17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不許可免除妨礙性要件的決定，向本院提出上訴，有關結論內容如下：

1. 本司法上訴之提起屬適時，且貴院具有權限審理本司法上訴。
2. 司法上訴人不認同被上訴批示的決定及其見解
3. 向被上訴批示主要以下列兩點理由駁回司法上訴人的申請。
 - a. 根據《行政程序法典》第87條的規定，利害關係人負證明其陳述之事實之責任，再者，考慮到由於申請人均主張之事實屬私人性質的事實，房屋局沒有條件進行依職權調查，亦無法調查有關事實的真實性。
 - b. 申請人提交的書面解釋、兩名證人的聲明書、銀行的存摺資料及其他補充文件未能實質證明因健康問題急需醫藥費、陷入經濟困難、家庭環境逆轉、無能力償還銀行貸款單位被司法變賣而出售單位，再者，申請人亦未有提供有關當時銀行催促支付欠繳樓宇供款及欠下其他債務等證明。
4. 卷宗資料顯示，司法上訴人曾聲明及以書面解釋出售經濟房屋的理由，大致是因學歷低且身體殘障及患有精神疾病，家庭負擔重，因而買樓後經常拖欠供款，最終只能以賣樓方式還債。

5. 司法上訴人認為被上訴實體作出被上訴決定時沒有履行《行政程序法典》第86及87條之調查義務。
6. 即使房屋局認為銀行帳戶或貸款資料等是私人文件，房屋局都可以透過獲得司法上訴人的同意後進行調查，以公權力去調查司法上訴人所陳述的事實之真實性。
7. 有關欠款記錄文件的獲得並非不可能的，而被上訴實體亦並非無從入手調查的。
8. 根據《行政程序法接》第59條之規定，不論程序是否由利害關係人主動提起，行政機關均得採取其認為有助於調查之措施，即使該等措施涉及利害關係人申請或答覆內未提及之事宜亦然；基於公共利益，行政機關得對非為所請求之事，或對較所請求之事之範圍更廣泛之事作出決定。
9. 根據《行政程序法典》第86條第1款之規定，被上訴實體如知悉某一些事實有助於對程序作出公正及迅速之決定，則被上訴實體應設法調查所有此等事實。
10. 根據《行政程序法典》第87條第1款之規定，即使司法上訴人負有證明其所陳述的事實，但亦不妨礙被訴實體履行作出調查的義務。
11. 故為著司法上訴人得到公正的決定，被上訴實體明知司法上訴人在取得十多年前的銀行資料存有困難，被上訴實體應透過其行使公權力向有關銀行取得相關資料。
12. 例如調查司法上訴人的銀行帳戶流水帳在賣樓前的情況以及司法上訴人的貸款欠款記錄，只需命令銀行交出有關記錄即可釐清事實。
13. 司法上訴人早已表現銀行方面不給予幫助尋找文件的困境，而被上訴實體只一直要求司法上訴人提交一些司法上訴人早已說明無法靠自身努力而提交的文件，是毫無意義的。
14. 在行政程序中，有權限作出決定的機關負責領導調查的進行(《行政程序法典》第85條第1款)，不論私人是否提出要求，行政當局都完全有權力

和義務使用其認為對作出決定屬重要及必需的、法律容許的一切證據方法。

15. 正如尊敬的中級法院於2022年5月12日作出的753/2021號裁判中作出的精闢見解如下：“É que, e com isto terminamos, também quando exerce o poder discricionário previsto no n.º 2 do artigo 8.º da Lei n.º 17/2019, a Administração actua, como sempre o faz, na prossecução do interesse público (embora, no caso, a satisfação do interesse público a resulte de uma prestação a favor de um particular). Em todo o caso, é do interesse público providenciar àqueles que se encontrem numa inultrapassável situação de carência económica ou financeira uma habitação com um mínimo de dignidade, Donde, porque da prossecução desse interesse público se trata, não nos parece que a Administração possa legalmente assumir, em especial no decurso do procedimento, uma atitude puramente passiva que empurre para o particular todas as «despesas» da prova como se, no caso, apenas confluísse o seu interesse, para, a final, decidir de acordo com um entendimento erróneo do que sejam as regras do ónus da prova.”
16. 以及“Apesar de se tratar de um procedimento da iniciativa do particular, a Administração não podia refugiar-se num inexistente dever de prova a cargo daquele para, confortavelmente, se abster de proceder às diligências necessárias ao completo esclarecimento da base factual indispensável à prolação de uma decisão justa e ao exercício correcto do poder discricionário.”
17. 本案例中司法上訴人所申請的免除妨礙性要件涉及社會房屋申請的批准與否，有關申請顯然涉及公共利益。
18. 為了謀求公共利益，司法上訴人不認為行政當局可以採取純粹被動的態度，而不積極調查對司法上訴人有利的證據，而正確行使自由裁量權。
19. 行政當局未有盡其所能對司法上訴人所陳述的事實及其是否符合《社會

房屋法律制度》第8條第2款所規定的情況作出調查，因此，被上訴批示因違反了調查原則而沾有可撤銷的瑕疵。

20. 行政當局沒有向司法上訴人解釋其可以要求行政當局幫忙調查銀行資料。
21. 事實上，大部分市民對行政部門的手續及運作都不太了解，加上本個案涉及對社會房屋法律制度的解釋及適用，相關部門應以親民及非官僚化之方式對待市民。
22. 被上訴實體在處理相關事宜上沒有從服務市民的角度出發，根據善意原則主動協助司法上訴人提交相關的證據，而非僅完全地照本子辦事，因司法上訴人沒有提交足夠證據便拒絕其免除妨礙性要件的請求。
23. 因此，被上訴批示違反了上述《行政程序法典》中的善意和非官僚化原則的規定，因而沾有可撤銷的瑕疵。
24. 按照上文所述以及行政卷宗內的證據，司法上訴人因伴侶的離棄、伴侶對家庭的傷害、又因身患耳疾及精神疾病、學歷不高、需獨立養育兩名子女等等狀況，因此亦無法找到工作，經濟收入極低。
25. 按照卷宗內之證據完全可以得出司法上訴人當時根本不具有還貸能力。
26. 被上訴實體應該綜合所有因素多方考慮司法上訴人的實際情況。
27. 按照行政卷宗中證人的聲明、銀行存摺記錄、醫療記錄、聖公會澳門聖十架堂發出的證明信、司法上訴人於2005年至2006年在財政局及社會保障基金的記錄，司法上訴人需要就業輔助培訓津貼的援助等。都證明了司法上訴人當時至少是處於經濟困境。
28. 司法上訴人明顯屬於《社會房屋法律制度》第8條第2款規定之因健康問題、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的情況。
29. 故此，被上訴實體作出被上訴決定時存在事實前提錯誤的瑕疵，因而有關行為沾有可撤銷的瑕疵。
30. 綜上所述，被上訴批示的作出違反了調查原則、善意原則、非官僚化原則

以及出現事實前提錯誤的瑕疵，因此被上訴批示沾有了可撤銷的瑕疵。

*

被訴實體就上述上訴作出答覆，有關內容載於卷宗第 25 至 51 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 71 至 74 背頁，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

根據卷宗及附卷的資料，本院認定以下事實：

1. 司法上訴人向房屋局提交社會房屋申請，申請編號為 XXXX，屬 1 人家團。
2. 司法上訴人曾為取得補貼者，單位位於澳門涌河新街 XXXX。
3. 司法上訴人請求免除曾為取得補貼者的妨礙性要件。
4. 澳門房屋局人員作出第 1160/DHP/DHS/2023 號意見書，建議不許可免除妨礙性要件的請求。
5. 被訴實體於 2023 年 03 月 07 日作出批示，同意上述建議。
6. 在事實婚存續期間，司法上訴人於 1995 和 1998 年生下兩名子女。
7. 在出售曾受補貼房屋前，司法上訴人的事實婚配偶有不良嗜好

和惡習，背叛司法上訴人及離棄家庭，使其須獨自撫育兩名未成年子女。

8. 司法上訴人在出售曾受補貼房屋前已經患“雙側性中重度感覺神經性耳聾”與“適應障礙伴抑鬱”之疾病。
9. 為生存和給子女看病，司法上訴人有時不得不向親朋借錢。

*

四.理由陳述

檢察院作出意見書，有關內容如下：

“...

在起訴狀中，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，違反了調查原則、善意原則和非官僚原則及事實前提錯誤的瑕疵。

據《行政程序法典》第 115 條第 1 款，運輸工務司司長閣下“Concordo”這一表述的效果是：被訴批示完全採納房屋局第 1160/DHP/DHS/2023 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。

不妨指出的是本案與第 511/2021 號司法上訴卷宗所處理的問題屬同一性質，亦是同一司法上訴人。對該案件房屋局已向中級法院聲請司法上訴程序消滅，並由法院宣告訴訟程序消滅(見 P.A. 第 113 頁)。而被訴實體對該個案作重新審查及評估(見 P.A. 第 117 及第 118 頁)。

*

1. 違反調查原則

司法上訴人提出的第一個理由是被訴批示違反調查原則，她所持之理由在於：司法上訴人在申請免除社會房屋的妨礙性要件的過程中曾多次表明其當年賣樓的

原因及說明當時的生活陷入了經濟困境情況，並向被上訴實體表示部分資料已遺失，且已向有關銀行申請當年欠款的資料，但亦因2006年至今相差多年，故無法提供相關文件。此外，被訴實體在知悉司法上訴人存在獲得證據資料的困難後，卻沒有以其公權力主動調查有關事宜。最終，司法上訴人花費了很大的氣力要求銀行幫忙才能獲得一封證明信，可是未能在被上訴實體作出決定前及時提交，故未有被行政當局作考量之用。

司法上訴人之邏輯昭示，她主張“違反調查原則”之理由是行政部門僅要求她呈交證據，沒有替她收集證據。首先，須注意的是：在作出被訴批示之前，房屋局展開了聽證程序，且通知她提交書面解釋(見P.A.第32及背頁)。

1.1. 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，證明她符合法定的前提與要件；如果其未(準時)履行法定義務且未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。

1.2. 本案司法上訴人 A 曾受惠於四厘利息補貼以購買住房，且申請了第 17/2019 號法律第 8 條第 2 款規定的免除。為獲得該免除，其一再聲稱她出售該房屋的原因在於(見 P.A. 第 23 及 24 頁)：結婚後，她的前夫不僅沒有工作，還經常在外勾搭，沒有履行家庭責任；她是聽力障礙人士，經濟收入較低，當時房屋供款及生活開支皆由她一一承擔，經常入不敷支，生活非常艱苦，也經常拖欠房屋供款，甚至曾有兩位銀行經理上門追還房屋供款，並多次由親戚代還房屋供款；由於前夫多次背叛，她更患上抑鬱症，精神大受困擾，曾一度意圖自殺。其前夫亦在二零零六年提出離婚及迫售出物業，在完全沒有出路下，她處於情緒崩潰下最終妥協房屋賣掉...

查閱 P.A. 內之資料，我們認為有必要強調如下事實：首先，司法上訴人 A 提交了兩份證人聲明(見 P.A. 第 25-26 頁)；其二，她本人書面聲明在上一期申請社會房屋時曾到「XX 銀行」查詢當年的貸款資料，並努力嘗試從銀行調取出當年的供款記錄及欠供款通知書，惟銀行經理告知她相關的資料僅保存九年，當年記錄已被銀行銷毀(見 P.A. 第 37 頁)。就是次的妨礙性要件的申請，司法上訴人再提交了兩份書面解釋(見 P.A. 第 149-150 頁及 185 頁)，另亦提供了由「XX 銀行」發出一封證明信，證明其供款期間曾出現逾期還款，並直至 2006 年把貸款全數清還(見 P.A. 第 186 頁)。

除此之外，本案之行政卷宗確鑿昭示：房屋局為重新審查司法上訴人的個案主動作出調查(見 P.A. 第 138 及背頁)。

在充分尊重不同見解的前提下，我們的淺見是：被上訴實體沒有違反調查原則，

只是作出了其認為足以審查本個案的資料，唯司法上訴人不認同。

*

2. 違反善意原則和非官僚原則

司法上訴人亦認為本案之被訴批示違反了善意原則和非官僚原則，她的論證邏輯是：行政當局沒有向司法上訴人解釋其可以要求行政當局幫忙調查銀行資料。而且司法上訴人是一名殘障人士，知識水平不高的老百姓，被上訴實體在處理相關事宜上沒有從服務市民的角度出發，根據善意原則主動協助司法上訴人提交相關的證據，而非僅完全地照本子辦事，因司法上訴人沒有提交足夠證據便拒絕其免除妨礙性要件的請求。

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無邊無際。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。

*

3. 事實前提錯誤的瑕疵

司法上訴人又聲稱被訴批示患事實前提錯誤，指被訴實體沒有綜合考量她提出的實際情況——其因遭受離棄和傷害而身患耳疾及精神疾病、學歷不高、需獨立養育兩名子女，因此無法找到工作，經濟收入極低，這種種因素能夠且足以證實她不具有還貸款的能力(起訴狀第 68 條及第 69 條)。

須知，第 17/2019 號法律訂立了兩個例外，分別是第 8 條第 2 款與第 31 條，第 8 條第 2 款的特徵在於：首先，利害關係人(社會房屋之申請人)之經濟困境“先於”他/她出售經濟房屋或曾受補貼房屋；其次，經濟困境與出售經濟房屋或曾受補貼房屋之間必須存在適當因果關係，倫理上，能夠成為出售經濟房屋或曾受補貼房屋的正當理由。

我們充分尊重任何不同見解，尤其是行政當局為善用公共房屋所堅持的嚴格與謹慎。儘管如此，我們的淺見是司法上訴人提交的證據能夠證實如下事實(參見 P.A. 第 149-155 頁和第 158 頁)：其一，在事實婚存續期間，司法上訴人於 1995 和 1998 年生下兩名子女；其二，在出售曾受補貼房屋前，她的(事實婚)配偶不僅有不良嗜好和惡習，而且背叛她並離棄家庭，她須獨自撫育兩名未成年子女；其三，由於遭受背叛與離棄，她(在出售曾受補貼房屋之前)已經患“雙側性中重度感覺神經性耳聾”與“適應障礙伴抑鬱”之疾病；第四，為生存和給子女看病，她有時不得不向親朋借錢。

訴諸 P.A. 內之證據，我們傾向於認為：在出售曾受補貼房屋前，她的確陷入經濟困境，她 2006 年出售曾受補貼房屋是不得已而為之；鑑於此，她出售曾受補貼房屋符合第 17/2019 號第 8 條第 2 款訂立的前提，被訴批示對於第 8 條第 2 款訂立之解釋出現錯誤，患違反法律之瑕疵。

綜上所述，檢察院謹此建議法院法官閣下：宣判司法上訴人提出的上訴理由成立，撤銷被訴行政行為。

...”。

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，裁定上訴理由成立，撤銷被訴行為。

事實上，被訴實體沒有認定其符合第 17/2019 號法律第 8 條第 2 款所訂立的前提的核心理由是：“司法上訴人可出售受補貼單位前在職業及收入方面均沒有任何負面的變化”，且“與事實婚配偶關係轉差並獨自養家並非在出售單位前突然出現，而是已持續長達超過 7 年的時間”。

在尊重不同見解下，我們認為被訴實體出現了判斷上的明顯錯誤，從而導致錯誤適用法律。

從已審理查明的事實可見，司法上訴人的經濟環境一向不好，有拖欠償還銀行貸款及需向親友借錢看病的情況。雖然這些情況在出售受補貼單位前已有發生，並非突然出現，但不能忽略的是，陷入經濟困境和家庭環境逆轉並非一定是一夜變天，可以是慢慢惡化到某天無法再繼續忍受和維持，出現了“壓死駱駝的最後一根稻草”的情況。

根據已證事實，我們認為司法上訴人正是後者的情況。

司法上訴人是一名身體殘障人士，學歷不高，收入亦不高。自身患有疾病，還需要獨自撫養兩名未成年子女和償還銀行貸款，其面對的經濟和心理壓力之大是可想而知的。因此，當到達承受臨界點時，出售受補貼的單位以償還銀行貸款及親友的借款以緩解壓力是完全可以理解和接受的。

*

五. 決定

綜上所述，裁判本司法上訴成立，撤銷被訴行為。

*

訴訟費用由被訴實體支付，但其享有主體豁免。

作出適當通知及採取適當措施。

*

2024年07月17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)