

Processo n.º 196/2017

(Recurso Jurisdicional)

Data : 8 de Março de 2018

Recorrente : Presidente do Instituto de Habitação (**房屋局局長**)

Recorrida : XXX (XXX)

*

ACORDAM OS JUÍZES NO TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA DA RAEM:

I - RELATÓRIO

XXX, 詳細身分資料記錄於卷宗內(下稱司法上訴人), 就房屋局局長(下稱被上訴實體)於 2015 年 10 月 7 日在編號: 0444/DAJ/2015 建議書上作出駁回其提起的必要訴願, 並維持解除房屋局與其簽訂之社會房屋租賃合同之決定, 於 2016 年 1 月 15 日向行政法院提起司法上訴(P.º1250-16-ADM), 要求撤銷被訴行為, 理由是被訴行為沾有事實前提錯誤、錯誤解釋法律及違反適度原則與公正原則之瑕疵。

*

行政法院於 2016 年 10 月 31 日作出判決, 撤銷被訴行政行為。

房屋局局長不服判決, 於 2017 年 1 月 6 日向中級法院提出上訴, 理據載於第 70 頁至 74 頁, 其中結論為:

1. 原審法院法官認為房屋局回覆司法上訴人的時間超過了第 25/2009 號行政法規第 19 號第 2 款(二)項所規定的 45 日時間, 從而令上訴人誤以為自己申請離澳讀書的原因已獲接納, 這說法顯然是不成立的。

2. 因為上述規定針對的是承租人確實不在社會房屋居住超過 45 日，則房屋局有權解除合同，但事實上，這與司法上訴人申請離澳的事宜不能混為一談。

3. 房屋局確實在 2014 年 3 月 18 日收到司法上訴人的離澳申請，但房屋局作出回覆時，是以司法上訴人並未離澳為前提的，畢竟司法上訴人確實在何時離澳、有否離澳、離澳後有沒有回澳等在當時都是無法知悉的，而在申請未獲批准前，司法上訴人仍有在社會房屋居住的義務。

4. 而房屋局在 5 月 20 日對司法上訴人作出回覆時並未超過《行政程序法典》中規定行政當局作出決定的一般期間，亦未明顯作出拖延行為。

5. 從卷宗資料可見，司法上訴人在作出申請後 5 天便離開澳門，期間及之後都一直沒有向房屋局查詢審批情況，可見，司法上訴人根本沒有期望房屋局的回覆或批准，因其一心以認定讀書便可不遵守法律規定及社會房屋租賃合同中早已列明之義務，這認定是由司法上訴人一開始便存在的，並不是由房屋局的行為誤導的，且房屋局當時根本未作出任何行為。

6. 所以，司法上訴人因自己的認定以為必然會獲例外批准而在未得到房屋局回應前已離澳超過 45 日，最後不如所願而造成了被解除合同的後果，根本不能歸責於房屋局。

7. 而事實上，司法上訴人不在社屋居住的事實確實存在，且其亦從未表示若申請未獲批准，便立即返回社屋居住。

8. 需要強調的是，縱觀整個行政程序甚至司法上訴的程序，司法上訴人有始至終都從來沒有提及過其因房屋局的行為而被誤導以為其離澳原因已被接納，相反只是一直堅稱到外地升學應是一個合理理由，以及不知道申請需要審批。

9. 可見，原審法院指房屋局的行為“無可避免讓司法上訴人認為其離澳讀書而於指定期間不在承租之社會房屋單位居住之原因已獲接納”的認定明顯是無依據的。

10. 另一方面，原審法院易混淆了房屋局接收司法上訴人申請與確實發現司法上訴人不在社會房屋單位居住的時間，以致誤以為房屋局故意回覆司法上訴人的郵件而已開始收集司法上訴人不在該社居單位居住的證據，以解除其社會房屋租賃合同。

11. 然而，事實是，房屋局在 5 月 20 日已向司法上訴人發出回覆公函，當中已說明應遵守的義務以及違反義務的相關後果作出說明，根本無需一再作出提醒。

12. 此外，由於上述公函在 7 月 3 日因無人領取而退回，房屋局才開始向澳門電力股份有限公司、治安警察局、澳門自來水股份有限公司等部門要求資料，目的並不是如原審法院說的那樣是為了收集對司法上訴人不利的證據，而是為了查看司法上訴人到底有沒有在該單位內居住，以及相關的期間，只是在調查完成後，才發現司法上訴人在 3 月已離澳且沒有在該單位內居住！

13. 於是房屋局職員在 8 月 27 日將個案匯報予上級，才啟動了解除合同之程序，而在解除合同程序中，房屋局亦已按照第 25/2009 號行政法規第 22 條第 1 款規定，立即通知司法上訴人進行書面聽證。

14. 整個解除合同程序完全符合法律規定，且亦給予了司法上訴人辯解的機會，並無不妥，且沒有違反善意原則。

15. 而原審法院多方面的質疑均顯示其錯誤認定了房屋局發現導致解除合同的事實的時刻，並將之與司法上訴人申請離澳的時刻混淆。

16. 雖然司法上訴人在申請信中指其將會離開澳門，但事實上是是否已離開？或何時離開？或離開後有否回澳？回澳的時間是否已符合上述法規

對承租人的要求？這些都是房屋局在處理該申請程序時未能知悉的，雖然司法上訴人聲稱已離澳，但在無任何其他客觀資料的情況下，根本不可能進行第 25/2009 號行政法規第 22 條的解除合同程序。

17. 當然，正如原審法院的見解，第 25/2009 號行政法規並未規定司法上訴人在提出申請後要留澳等待回覆，這是司法上訴人的自由選擇，但最後要將司法上訴人這選擇(在未獲批准前不在社會房屋局住)而造成的不利後果，歸責於行政當局未能及時回應/阻止而被視為違反善意原則，是對行政當局不公平的。

18. 因為在得到批准通知前，司法上訴人根本不可以因行政當局沉默或未作出回應而自行斷定申請已獲批准/接納！

19. 在本案中，行政當局早已在 2014 年 5 月 20 日對司法上訴人的申請作出回覆及提醒，亦在 7 月經相關部門調查後發現導致解除合同的事實後，馬上給予了司法上訴人解釋的機會，而在作出決定時亦履行了說明理由的義務，整個行政程序完全符合法律規定，且沒有違反善意原則，不存在任何瑕疵。

20. 綜上所述，原審法院指行政當局在作出決定時違反了善意原則的認定是錯誤的，行政當局的行為並不存在任何瑕疵，故原審法院裁定司法上訴人請求成立的判決應予撤銷。

*

Regularmente citada, a Recorrida, **XXX (XXX)**, veio apresentar as suas contra-alegações, tendo formulado as seguintes conclusões :

1. O recurso Recorrente não se conformou com a sentença proferida pelo Tribunal *a quo*.

2. No seu entender, é correcto que o IHM tenha respondido à Recorrida volvidos cerca de dois meses sobre o seu pedido pois o Recorrente

não sabia' se a Recorrida já se tinha ausentado de Macau e, por outro, essa resposta foi dada dentro do prazo geral de 90 dias para a conclusão do procedimento, nos termos do artigo 61.º do CPA.

3. O Recorrente discorda da sentença recorrida quando é afirmado que a sua actuação é contrária à boa fé porquanto, ao invés de responder ao e-mail da Recorrida, começou a recolher elementos tendentes a dar início ao procedimento para a rescisão.

4. A Recorrida foi informada, no dia 15/3/2014, dia em que assinou o contrato com o IHM, por um funcionário deste Instituto que, para se ausentar por necessidade de estudos, bastava requerer através de formulário próprio do IHM, expondo a sua situação, o que a Recorrida fez em 18/3/2014, confiando nas palavras do funcionário do IHM.

5. A Recorrida nunca esperou que o IHM viesse, muito tempo depois de passados os 45 dias sobre o seu pedido, dizer que tal formalidade não só não era suficiente, como, ainda que constituía motivo de despejo.

6. Fere a mais básica noção de justiça que uma pessoa, para arrendar um imóvel, tenha de sacrificar um curso superior que estava a cerca de 3 meses da sua conclusão, não, sendo razoável, nem proporcional prejudicar o direito à educação da Recorrida;

7. Se o Recorrente tivesse respondido a tempo ou se tivesse avisado a Recorrida dentro do prazo de 45 dias, a mesma teria certamente ponderado a situação; não excluindo a possibilidade de regressar a Macau antes do fim do ano lectivo.

8. O Recorrente não tinha motivos para desconhecer se a Recorrida se tinha efectivamente ausentado de Macau.

9. A resposta expedida pelo IHM, quase dois meses depois do pedido, apenas informa a Recorrida de que o IHM toma conhecimento do mesmo e que o regista no processo, não adiantando nenhuma resposta em sentido negativo nem positivo, o que leva a questionar a bondade e razoabilidade dessa resposta.

10. É legítimo que a Recorrida, nessa data, tenha entendido que o Recorrente tinha aceite o seu pedido.

11. Em Julho, o Recorrente começa a recolher dados tendentes ao procedimento de rescisão.

12. A actuação do Recorrente induziu em erro a Recorrida e é contrária à boa fé.

13. Todo o procedimento do IHM, - desde o envio da resposta ao fim de cerca de dois meses sobre o pedido da Recorrida, à não resposta ao e-mail da Recorrida, ao telefonema com a mãe da Recorrida, à visita e audiência realizadas - é contrário à boa fé, nos termos do artigo 8.º do CPA.

14. A intenção do IHM foi, desde sempre, proceder ao despejo, como é notório pelo desfasamento entre o teor do parecer n.º 0225/DAJ/2014 e as acções e diligências levadas a cabo pelo IHM tendentes ao despejo da Recorrida.

15. Assim, dúvidas não restam de que o acto deve ser anulado por violação do princípio da boa fé.

16. Todavia, a ser dado provimento ao presente recurso, o que não se concede mas apenas se admite por cautela de patrocínio, deverá esse Tribunal, nos termos do artigo 590.º, n.º 1 do Código do Processo Civil, apreciar subsidiariamente os fundamentos apresentados pela ora Recorrida

na sua petição de recurso contencioso.

*

O Exmo. Magistrado do MP junto do TSI oferece o seguinte douto parecer, pugnando pela anulação do acto (fls. 227 a 228v):

Impugna-se, no presente recurso jurisdicional, a sentença de 31 de Outubro de 2016, do Tribunal Administrativo, que julgou procedente o recurso contencioso interposto por XXX contra o acto de 7 de Outubro de 2015, do Presidente do Instituto da Habitação, através do qual, em via de recurso hierárquico, fora mantida a decisão de rescisão do contrato de arrendamento que a recorrente contenciosa celebrara em 2014 com o Instituto da Habitação.

O recorrente deixa subentendido que houve errada interpretação do princípio da boa-fé.

Cremos que não lhe assiste razão.

Como bem se evidencia no parecer da Exm.^a colega, inserto a fls. 44 e seguintes, que aqui temos por bem chamar à colação e reiterar, dado o acerto e a completude com que suscita e aborda a questão, verifica-se que a Administração não andou bem na forma como tratou e geriu o caso da arrendatária XXX.

E a alegação de recurso continua a laborar em manifesto equívoco.

Parte do princípio de que a informação a prestar nos termos do artigo 11.º, n.ºs 10 e 11, do Regulamento Administrativo 25/2009, é um requerimento ou pedido de autorização. E não é. É apenas uma

comunicação. Por isso, nenhuma razão tem quando afirma que a recorrida devia aguardar até obter a decisão.

Aliás, advogar que a recorrida devia aguardar a decisão faz ainda menos sentido se tivermos presente que nenhuma decisão, nesta matéria, foi adoptada pelo Instituto da Habitação. Houve, sim, uma espécie de alerta, mas que foi transmitido quando já iam decorridos mais de 45 dias, sendo este o prazo máximo de ausência da fracção sem obrigatoriedade de comunicação. Ora, uma vez que o recorrente interpreta - mal a nosso ver - esta obrigatoriedade de comunicação como obrigatoriedade de obtenção de autorização, é óbvio que aquele alerta, feito decorridos os tais 45 dias, já não tinha qualquer efeito útil para o administrado.

E nem se argumente que o Instituto da Habitação não sabia se a recorrida já tinha saído de Macau, ou quando saíra. A comunicação é feita em Março e nela a ora recorrida XXX refere que vai estar fora, em Taiwan, por motivos de estudo, até finais de Julho. Tendo a comunicação que ser efectuada no prazo de cinco dias, a partir da ausência, não se compreendem as dúvidas suscitadas a este propósito pelo recorrente. Além disso, como é por demais sabido, o Instituto da Habitação, sempre que o reputa necessário, recorre às autoridades de fronteira para indagar sobre as ausências dos inquilinos e demais membros do agregado, o que, aliás, também acabou por fazer neste caso, numa fase posterior.

Enfim, a falta de notícias atempadas da Administração sobre a comunicação que lhe fora efectuada e sobre a sua própria interpretação

acerca da justificação das ausências do locado por mais de 45 dias, além de não se coadunar com a instauração de um procedimento visando a rescisão do contrato de arrendamento, fere, de um ponto de vista objectivo, a transparência e a boa-fé que deve nortear as relações da Administração com os administrados.

Daí que a douta sentença recorrida não mereça reparo.

Se porventura assim não vier a entender-se, haverá que conhecer, em sede de ampliação do recurso, como vem pedido, dos fundamentos em que a recorrente contenciosa decaiu, aí incluída a violação do princípio da proporcionalidade.

E nesta vertente, estamos em crer que, no exercício do poder discricionário conferido pelo artigo 19.º, n.º 2, alínea 2), do Regulamento Administrativo 25/2009, a Administração terá violado o princípio da proporcionalidade, ao desconsiderar, pura e simplesmente, a situação de formação académica - que já estava em curso, note-se, quando foi assinado o contrato de arrendamento - que esteve na origem da ausência da habitação e que, à luz dos normais padrões de razoabilidade por que deve reger-se o *bonus paterfamilias* ou um agente administrativo típico, devia ser ponderada e sobrelevada ao interesse da efectiva ocupação daquela mesma habitação no espaço de tempo em questão. Privilegiar o interesse genérico de ocupação efectiva de uma fracção habitacional por um período de cerca de 4 meses contra o sacrifício da conclusão de um curso académico superior por um cidadão residente de Macau acarreta, não apenas o inerente sacrifício da

formação pessoal, mas também a desconsideração da mais-valia que daí resulta para a colectividade e para o Território, o que não parece razoável. Aliás, o parecer jurídico interno que antecedeu a decisão de primeiro grau, tomada pelo Exm.º Vice-presidente do Instituto da Habitação, apontava o caminho a seguir, ou seja, o da ponderação dos interesses em presença, para não se correr o risco de sacrificar desnecessariamente o mais relevante.

Ante o exposto, improcedem os fundamentos do recurso jurisdicional, pelo que deve ser-lhe negado provimento.

Assim não se entendendo, crê-se que deve proceder o vício de violação de lei por ofensa do princípio da proporcionalidade, anulando-se o acto contenciosamente sindicado.

*

Foram colhidos os vistos legais.

Cumpre analisar e decidir.

* * *

II - PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS

Este Tribunal é o competente em razão da nacionalidade, matéria e hierarquia.

O processo é o próprio e não há nulidades.

As partes gozam de personalidade e capacidade judiciária e são dotadas de legitimidade *“ad causam”*.

Não há outras excepções ou questões prévias que obstem ao conhecimento do mérito.

* * *

III - FACTOS

Ponderando o teor dos documentos juntos aos autos e os elementos constantes do processo administrativo, têm-se por assentes os factos seguintes com interesse para a decisão da causa tal como se consigna na sentença recorrida:

1. 於2014年3月15日，司法上訴人與房屋局簽訂社會房屋租賃合同，承租位於路環和諧廣場石排灣社會房屋.....樓第...座...樓...座單位，家團編號：6120.....(001)，家團成員只有司法上訴人(見附卷1第1頁至第2頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

2. 於2014年3月18日，司法上訴人向房屋局提交社會房屋一般項目申請表，表示因其大學課程尚未完成，會於3月23日離澳繼續課程，直到7月初畢業回澳，故申請暫時離開社會房屋生活(見附卷1第9頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

3. 於2014年5月23日，房屋局透過編號：1403240016/DFHP公函，就司法上訴人告知其暫不在社會房屋居住之申請作出回覆，該信函於同年7月3日因無人領取而被退回(見附卷1第10頁至第12頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

4. 於2014年5月26日，司法上訴人透過電郵方式向房屋局表示其已申請離澳超過45日，但因未辦理完成所有事務，故向該局查詢延長至8月初才回澳的申請方法(見附卷1第13頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

5. 於2014年7月29日，澳門電力股份有限公司透過編號：CSD/CBM/351/014205公函，回覆房屋局有關上述涉案社會房屋單位於2014年1月至2014年6月期間之用電記錄(見附卷1第22頁至第23頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

6. 於2014年7月31日，治安警察局透過編號：MIG.10585/14/SE公函，回覆房屋局有關司法上訴人於2014年1月1日至2014年6月30日期間之出入境記錄(見附卷1第24頁至第26頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

7. 於2014年8月14日，澳門自來水股份有限公司透過編號：1008/CR/CS/2014公函，回覆房屋局有關上述涉案社會房屋單位於2014年1月至2014年6月期間之用水記錄(見附卷1第20頁至第21頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

8. 於2014年8月18日，房屋局人員到司法上訴人承租之社會房屋單位進行家訪及拍攝照片(見附卷1第14頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

9. 於2014年8月19日，司法上訴人與房屋局人員進行面談，司法上訴人表示在簽署涉案社會房屋單位之租賃合同當日，已告知簽約的房屋局工作人員其需於同年3月23日回台灣繼續大學四年級課程，其知悉簽署租賃合同後四十五日內必須搬進該社會房屋單位及每年有三分之二時間於社會房屋單位內居住，故於2014年3月17日，司法上訴人把其個人物品搬進該單位，於同年8月8日回澳後便於該社會房屋單位內居住，並附上在台灣升學之證明文件(見附卷1第15頁至第19頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

10. 於2014年8月27日，房屋局人員制作編號：0579/DHP/DFHP/2014報告書，指出經面談及家訪調查後，司法上訴人承認於簽署涉案單位之租賃合同後，為繼續完成大學課程，須離開澳門並長期空置涉案單位，直至2014年8月8日完成學業才返回澳門居住。根據司法上訴人的出入境記錄，顯示其於簽署該租賃合同後由2014年3月23日至2014年6月30日期間不在澳門且沒有居於上址，在家訪調查期間，發現該涉案單位只有少量傢具，房間地上只有一張被單，沒有任何枕具及衣物，顯示司法上訴人只是把個人物品搬進該單位內而沒有居住，司法上訴人已違反第25/2009號行政法規第19條第2款2)項及第20條第1款之規定，建議轉交法律事務處開展解除房屋局與司法上訴人簽訂之社會房屋租賃合同程序(見附卷1第4頁至第8頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

11. 於2014年9月2日，上述建議書獲房屋局副局長同意(見附卷1

第4頁)。

12. 於2014年10月29日，治安警察局透過編號：MIG.14903/14/SE公函，回覆房屋局有關司法上訴人於2014年7月1日至2014年8月15日期間之出入境記錄(見附卷1第27頁至第28頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

13. 於2014年11月6日，房屋局人員指出司法上訴人涉嫌不以上述社會房屋單位作為永久居所，自2014年3月15日簽署該社會房屋租賃合同後至2014年8月15日期間離澳共138日，違反第25/2009號行政法規第19條第2款2)項及第20條第1款之規定，建議通知司法上訴人在10日內就上述事宜作出書面解釋，並獲上級批准(見附卷1第36頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

14. 於2014年11月10日，房屋局透過編號：1411060506/DAJ公函，通知司法上訴人自收到通知之日起計10日內以書面解釋“自簽署社會房屋租賃合同後，不以該房屋作為永久居所之原因”，並可提交一切人證、物證、書證或其他證據(見附卷1第37頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

15. 於2014年12月9日，司法上訴人向房屋局提交書面解釋並附上相關文件(見附卷1第38頁至第62頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

16. 於2015年7月15日，房屋局副局長作出批示，同意編號：0324/DAJ/2015建議書之內容，指出雖然司法上訴人已提交書面解釋，聲稱其於簽署涉案社會房屋單位之租賃合同後已向該局申報回台灣繼續學業而將離澳超過45日，以及於2014年3月15日至22日期間已帶個人物品搬進該單位，然而對該局作出告知絕不代表告知原因後其可將單位長期空置，司法上訴人離開澳門到外地升學並不構成不遵守第25/2009號行政法規的合理理由，且司法上訴人已簽署社會房屋租賃合同及責任聲明書，應清楚知悉並有責任及義務遵守第25/2009號行政法規《社會房屋的分配、租賃及管理》的規定，根據該局之調查及出入境記錄，足以證實司法上訴人於2014年3月15日(簽署租賃合同之日)至2014年8月15日期間，共離境138日，認為司法上訴人不以所承租的社會房屋單位作為永久居所，有關解釋被視為理由不成立，故決定根據第25/2009號行政法規第22條第2

款之規定，解除房屋局與司法上訴人簽訂之社會房屋租賃合同(見附卷2第30頁至第32頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

17. 於2015年7月21日，房屋局透過編號：1507090029/DAJ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該通知之日起計30日內搬離該社會房屋單位，否則將會被強制執行敕遷，同時指出司法上訴人可於指定期限內向被上訴實體提起必要訴願。司法上訴人於2015年8月11日接收上述公函(見附卷2第33頁至第35頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

18. 於2015年8月17日，司法上訴人向被上訴實體提起必要訴願，並附上相關文件(見附卷2第36頁至第42頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

19. 於2015年10月7日，被上訴實體作出批示，同意編號：0444/DAJ/2015建議書之內容，指出根據卷宗所載之資料，證實司法上訴人在簽署涉案單位之租賃合同日(2014年3月15日)後至2014年8月15日期間離澳合共138日，以及其所承租之社會房屋單位的用水及用電量均為零度，顯示該社會房屋單位長時間被空置。雖然司法上訴人表示以該社會房屋單位作為永久居所，但由於其不以該社會房屋單位作為永久居所的事實確實存在，該社會房屋單位被空置的事實與合理運用公共房屋資源的政策背道而馳，而司法上訴人提交的解釋理由與其之前提交的書面解釋內容相同且沒有任何新的證據證實其存有長期不在該社會房屋單位居住的合理理由，故其所作的解釋並不成立而不獲接納，決定駁回司法上訴人提起的必要訴願，維持房屋局副局長於2015年7月15日在編號：0324/DAJ/2015建議書上所作之批示，解除房屋局與司法上訴人簽訂之社會房屋租賃合同(見附卷2第59頁至第60頁及其背頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

20. 於2015年10月16日，房屋局透過編號：1510130021/DAJ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該通知之日起計30日內搬離該社會房屋單位，否則將會被強制執行敕遷，同時指出司法上訴人可於指定期限內向行政法院提起司法上訴。司法上訴人於2015年10月20日接收上述公函(見附卷2第62頁至第63頁及其背頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

21. 於2015年11月12日，司法上訴人向司法援助委員會提出司法援助申請(見附卷2第65頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

22. 司法上訴人之司法援助申請獲得批准，並自2015年12月16日起轉為不可申訴(見卷宗第18頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

23. 於2016年1月15日，司法上訴人之委任訴訟代理人向本院提起本司法上訴。

* * *

IV - FUNDAMENTOS

Ora, como o objecto deste recurso é a sentença do Tribunal Administrativo, importa ver o que disse o Tribunal *a quo*:

“在起訴狀中，司法上訴人指出因需在台灣修讀尚未完成之大學專科課程，繼而離澳並已將此事告知房屋局，認為被上訴實體沒有將上述情況視為合理理由，令被訴行為具有事實前提錯誤，錯誤解釋第 25/2009 號行政法規第 19 條第 2 款 2)項及第 20 條第 1 款之規定，同時違反《行政程序法典》第 5 條第 1 款及第 7 條規定之適度原則及公正原則。

八月十日第 25/2009 號行政法規《社會房屋的分配、租賃及管理》第 11 條第 1 款 10) 項及 11)項、第 19 條第 1 款及第 2 款 2)項、第 20 條第 1 款與第 22 條第 1 款及第 2 款規定如下：

“第十一條

承租人的義務

一、承租人的義務為：

... ..

(十) 如家團中任何成員不在該房屋超過四十五日，應在五日內告知房屋局；

(十一) 為適用第二十條第一款的規定，應在五日內通知房屋局其不在有關房屋的原因；

... ..

第十九條

房屋局的解除

一、如不履行合同或違反第十一條第一款（一）項至（六）項以及（八）項所規定的任一義務，則房屋局有權解除合同。

二、在下列情況下亦可解除合同：

... ..

（二）承租人不在該房屋居住超過四十五日，或不以該房屋作為永久居所，而不論其是否居住於另一房屋；

... ..

第二十條

永久居所

一、為適用本行政法規的規定，永久居所係指承租人每年至少有三分之二時間留宿的居所。

... ..

第二十二條

解除合同的程序

一、如發現有導致或能導致解除合同的事實，則房屋局立即通知承租人，以便該承租人在十日內作出書面解釋。

二、如承租人不作任何解釋或所作的解釋被房屋局視為理由不成立，則立即解除合同。

... ..”

根據上述法律規定，社會房屋之承租人需就其本人及家團任一成員不在該房屋居住超過四十五日之情況告知房屋局，而當承租人未能滿足每年至少有三分之二時間在承租之社會房屋留宿之義務時，需向房屋局告知其不在之原因，以讓房屋局審查是否存在合理理由。如承租人於獲通知後不作任何解釋，又或房屋局認定承租人所作的解釋理由不成立時，則局方可以承租人

違反不在承租之社會房屋居住超過四十五日，或沒有遵守每年至少有三分之二時間留宿於承租的社會房屋單位之義務為由，解除相關社會房屋租賃合同。

從立法者對承租人在承租之社會房屋單位居住時間之關注，包括以每一租賃年度內四十五日為上限，要求承租社會房屋之家團成員需為其沒有於承租之社會房屋單位內居住之事宜向房屋局作出通知，甚至只要承租人於每一租賃年度內沒有在承租之社會房屋單位內居住超過四十五日，或沒有將承租之社會房屋單位作為永久居所，均視為違反合同義務之情況而可導致解除租賃合同，可見立法者藉此對已分配的社會房屋作出監管，以免緊絀的公共房屋資源沒有獲得充分利用，未能達到解決居住在澳門特別行政區的經濟狀況薄弱的家團或個人之實際居住需要之效益(見第 25/2009 號行政法規《社會房屋的分配、租賃及管理》第 2 條及第 3 條之規定)。

然而，按照以上引述之法律規定，即使承租人未能滿足每年至少有三分之二時間留宿於承租之社會房屋單位之情況，並非必然導致房屋局與其簽訂的社會房屋租賃合同被解除，且由於立法者沒有訂定何種情況才可獲豁免承租人遵守在承租之社會房屋單位居住之義務，故此，賦權權限機關針對具體個案情況作適當裁量。

就自由裁量權之行使，主流學說及司法見解均認為法院針對行政機關運用自由裁量權作出行為之審查具有一定限制，原則上不受法院審查，僅當行使自由裁量權時出現明顯或嚴重的錯誤，又或違反適當及適度原則之情況¹，又或在行政決定以不能容忍之方式違反該等原則之情況下，法官才可介入²。

本案中，被上訴實體正是引用司法上訴人於該社會房屋租賃合同生效期間(自 2014 年 3 月 15 日簽署合同當日起至 2014 年 8 月 8 日止，司法上訴人合共離澳 138 日)，均沒有於承租之社會房屋單位內居住(留宿)之事實，決定解除有關租賃合同。

在此一事實層面上，根據第 25/2009 號行政法規第 19 條第 2 款 2)項下半部分，結合同一行政法規第 20 條第 1 款及第 22 條第 2 款之規定，行政當局確實可因應司法上訴人沒有於承

¹ 參見終審法院於 2014 年 4 月 9 日在編號:13/2014 卷宗及於 2013 年 7 月 31 日在編號:30/2013 卷宗作出之裁判。

² 參見終審法院於上指編號:30/2013 卷宗及於 2013 年 7 月 31 日在編號:32/2013 卷宗作出之裁判。

租之社會房屋單位內居住而不符合以該單位作為永久居所所指之居住期間限制為理由，決定是否解除房屋局與司法上訴人簽訂之社會房屋租賃合同。

即使司法上訴人認為其離開澳門前往台灣繼續修讀大學課程應視為合理理由，卻事與願違而不獲行政當局接納，亦不能藉此指控被訴行為存在事實前提錯誤。

關於司法上訴人因離澳修讀課程以致於行政當局所指之期間內不在承租之社會房屋單位內居住，如上所指，立法者沒有訂定何種情況才可豁免承租人須遵守在其承租之社會房屋單位內居住之義務，讓行政當局針對具體個案作出合適的裁量，包括判斷承租人所提出的解釋是否合理，而沒有明文訂定任何判斷的標準。

因此，司法上訴人在起訴狀中提出參考適用經第 20/2011 號行政法規修改之第 31/2009 號行政法規《開立及管理中央儲蓄制度個人帳戶的一般規則》第 10 條之規定，當中指出：

“第十條

獲分配款項的權利

一、於備有第五條第二款（一）項所指款項當年的一月一日仍在生，且於該日前已具備參與人資格者，倘於前一曆年內至少有一百八十三日身處澳門特別行政區，享有獲分配該款項的權利。

二、為適用上款的規定，參與人於相關曆年內因下列原因而不在澳門特別行政區的期間，亦視為身處澳門特別行政區的時間：

- （一）就讀由當地主管當局認可的高等程度課程；
- （二）因傷病住院；
- （三）年滿六十五歲並以內地為常居地；
- （四）受僱於已在社會保障基金登錄的僱主，且被派往澳門特別行政區以外地方工作；
- （五）因長期患病或臥病，又或全身或半身癱瘓而常居內地；
- （六）負擔在澳門特別行政區的配偶及直系親屬的主要生活費而在地工作。

三、基於人道或其他適當說明的理由，行政長官在聽取社會保障基金行政管理委員會的意見後，得許可將非因上款所指原因而不在澳門特別行政區的期間視為身處澳門特別行政區的時間。

... ..”

從上述規定之行文表述，在賦權予行政長官基於人道或其他適當說明的理由(當中亦沒有明確訂定任何參考及判斷準則)從而作出例外許可外，同時明確將因某些特定原因而不在澳門特別行政區的期間視為身處澳門特別行政區的時間，當中包括在外地就讀由當地主管當局認可的高等程度課程。故此，司法上訴人主張參考適用上述法律規定，認為被上訴實體應將其離開澳門修讀之課程視為其不在承租之社會房屋單位內居住之合理理由，明顯欠缺法律依據。

不能否定的是，房屋局人員曾針對社會房屋一人家團於訂立租賃合同前後長期離澳的處理制作報告(見編號：0225/DAJ/2014 報告書，載於附卷 1 第 33 頁至第 35 頁)，並作出結論如下：

“... ..

三、結論

13. 綜上所述，根據本建議書的法律依據及分析部分，就如何處理社屋一人家團簽署合同前後長期離澳個案之事宜，提供之主要意見如下：(詳見本報告書法律依據及分析部分)

13.1 關於當發現獲甄選的一人家團於獲分配房屋前長期離澳，法律上此對資格審查或分配程序方面是否產生任何影響的問題，即使獲甄選的一人家團於獲分配房屋前長期離澳，在資格審查方面，因這並非申請承租社屋的要件之一，且《申請規章》第 11 條亦未將「於澳門特別行政區居住少於若干時間」納入為引致除名的前提之一，根據合法性原則，無任何法律依據容許因此將其除名；而在分配程序方面，《申請規章》第 9 條、第 10 條結合《行政程序法典》第 71 條，房屋局一經確認獲甄選的候選人符合要件後，應隨後在八日內書面通知候選人分配房屋，故此，根據合法性原則，亦無任何法律依據因此中止分配程序之進行；

13.2 關於本局要求承租人作出書面承諾(承諾在簽約後 X 天內入住)的法律依據及其效力如何的問題，縱觀社會房屋相關法律制度，「居住承諾聲明書」並非法定必要之文件，

其亦不影響判斷承租人是否符合申請資格，法律從未賦予其任何效力或約束力，因此，原則上承租人有權選擇是否簽署「居住承諾聲明書」作出此類私人名譽承諾，而即使背棄有關承諾，亦無法律依據獨立地須就此承擔任何不利(例如解除合同)之法律後果；

13.3 關於一人家團的承租人因於海外升學/就業的原因而將單位長期空置(已預先告知本局原因)可否解除有關之租賃合同的問題，首先，縱然第 25/2009 號行政法規第 11 條第 1 款(10)項及(11)項規範承租人承擔告知不在有關房屋的原因的義務否則可被罰款，但這絕不代表已告知原因就可長期將單位空置；其次，本處認為基於審慎起見，不適宜劃一地指出因海外升學/就業原因空置房屋者最終必然是或否被解除合同，我們認為，應綜合審視多方面因素，例如是否已預先告知本局、離澳原因、持續時間、頻率、承租人的家庭及經濟情況、健康狀況、當時之社會房屋供需狀況及其他因素，由最終負責跟進解除合同個案之部門(現時主要由本處負責)獨立地每案作分析，視乎整體案情、事實及證據而定，並對決定所欲維護的公共利益與私人因此而損失/犧牲的利益加以衡量，從而在是或否解除合同當中建議選擇一種認為最恰當的決定。

... ..”

然而，從載有被訴行為之編號：0444/DAJ/2015 建議書中，被上訴實體指出：“...12. 根據本局的調查及分析治安警察局及水電公司提供的資料，證實本個案的訴願人在簽署租賃合同後即自 2014 年 3 月 15 日至 2014 年 8 月 15 日期間離澳合共 138 日，以及其所承租社屋單位的用水及用電量都為零(0)度，顯示該社屋單位長時間被空置。雖然訴願人表示“自知將離開澳門超過 45 天”，及“...回澳後將.....樓第...座...樓...座當作永久居所”，但由於訴願人確實存在不以該房屋作為永久居所的事實，該社屋單位被空置的事實與合理運用公共房屋資源的政策背道而馳；而訴願人所提交的解釋理由與其之前提交的書面解釋內容相同並沒有任何新的證據證實其存有長期不在該社屋單位居位的合理理由，故其所作的解釋並不成立而不獲接納。...”明顯沒有參考上述報告書之結論，而僅對沒有遵守每年至少有三分之二時間在承租之社會房屋單位居住的司法上訴人，視為不以該社會房屋單位作為永久居所而解除其租賃合同。

既然立法者賦予行政當局針對具體個案享有裁量之空間，且行政當局已就司法上訴人因離澳而不在承租之社會房屋單位居住的事實的法律定性，以及解除租賃合同之理由表明立場，

故此，司法上訴人單純指出因讀書而離澳必定構成可豁免承租人遵守在承租之社會房屋單位居住義務之情況，繼而主張被訴行為沾有法律前提錯誤、違反行使自由裁量權所應遵循之適度原則與公正原則³(見《行政程序法典》第 5 條及第 7 條之規定)的說法，顯然不能成立。

不過，縱觀整個行政卷宗所反映行政當局對本個案之處理，正如尊敬的駐本院檢察官在其意見書中所指，確有違反善意原則之實(見《行政程序法典》第 8 條之規定)。

卷宗資料證實司法上訴人與房屋局於 2014 年 3 月 15 日簽訂社會房屋租賃合同，同月 18 日，司法上訴人向房屋局提交社會房屋一般項目申請表，表示因其大學課程尚未修讀完成，會於 3 月 23 日離澳繼續課程直到 7 月初畢業回澳，故申請暫時離開該社會房屋單位生活。由此可見，司法上訴人已按照第 25/2009 號行政法規第 11 條第 1 款 11)項之規定，向房屋局闡明其將於上指期間不在承租之社會房屋單位居住之原因。

於司法上訴人離澳兩個月後，房屋局針對上述申請，於 2014 年 5 月 23 日寄出編號：1403240016/DFHP 公函(公函簽署日期為 2014 年 5 月 20 日)回覆司法上訴人，當中載有說明如下：

“... ..

有關日前 台端來函告知於 2014 年 3 月 23 日至 2014 年 7 月 31 日期間因離開澳門赴台灣修讀大學課程，而暫不在社會房屋居住一事，本局已收悉並記錄在案。

然而， 台端為社屋承租人，在租賃社會房屋期間必須遵守第 25/2009 號行政法規《社會房屋的分配、租賃及管理》之規定，尤其第 19 條第 2 款(2)項規定“二、在下列情況下亦可解除合同：(二)承租人不在該房屋居住超過四十五日，或不以該房屋作為永久居所，而不論其是否居住於另一房屋；”，若 台端出現上述情況，本局將解除有關社屋租賃合同。

... ..”

上述公函於同年 7 月 3 日因無人認領而退回房屋局。

上述公函回覆的時間，明顯已超逾第 25/2009 號行政法規第 19 條第 2 款 2)項上半部分所指之 45 日期間，本院認為，無可避免讓司法上訴人認為其離澳讀書而於指定期間不在承租之社會房屋單位居住之原因已獲房屋局接納，否則房屋局在該公函中指出上述規定之用意何在？

³ 參見終審法院於 2015 年 11 月 4 日在編號：71/2015 卷宗作出之裁判。

再者，該公函中亦沒有明確否定司法上訴人之解釋。

事實上，卷宗亦證實於同年 5 月 26 日，司法上訴人透過電郵方式向房屋局表示其已申請離澳超過 45 日，但因未辦理完成所有事務，故向該局查詢延長至 8 月初才回澳的申請方法。

針對上述電郵，局方早已於 2014 年 5 月 30 日，透過電話聯絡司法上訴人母親，確認該電郵由司法上訴人寄出並知悉司法上訴人將於同年 8 月 8 日完成課程後回澳(見編號：0324/DAJ/2015 建議書第一部分第 3 點，附卷 2 第 30 頁至第 32 頁)。

然而，卷宗沒有資料顯示房屋局就此電郵作出任何跟進及回覆，而是開始收集資料以開展解除房屋局與司法上訴人簽訂之社會房屋租賃合同程序，包括於 2014 年 7 月去函澳門電力股份有限公司及治安警察局，以了解司法上訴人承租之社會房屋單位於同年 1 月至 6 月期間之用電記錄及其出入境記錄；同時，去函澳門自來水股份有限公司以了解該單位之用水記錄；並於司法上訴人回澳後，於 2014 年 8 月 18 日前往該單位進行家訪及拍攝照片，其後並安排與司法上訴人進行面談等。

按照第 25/2009 號行政法規第 22 條第 1 款之規定，房屋局如發現有導致或能導致解除合同的事實(包括承租人不在該社會房屋單位居住超過四十五日，或不以該社會房屋單位作為永久居所)，需立即通知承租人以便其於十日內作出書面解釋。

倘若局方認為不能接納司法上訴人以離澳讀書為由免除其於指定期間內在承租之社會房屋單位居住之義務，為何待司法上訴人離開澳門兩個月後才發出回覆公函？且於回覆中沒有任何明確說明？作出回覆時司法上訴人顯然已不在承租之社會房屋單位居住超過四十五日，為何回覆亦僅限於提醒而沒有對司法上訴人提出之原因表明否定立場？同時，於收到司法上訴人之電郵查詢後亦沒有再作出任何回覆，而是讓時間流逝待司法上訴人離澳約四個月後，繼而開始收集資料以開展解除社會房屋租賃合同程序，最終以司法上訴人違反每年至少有三分之二時間留宿於承租單位之義務而作出解除社會房屋租賃合同之決定。假使行政當局及早對司法上訴人之電郵查詢作出回覆，又或於編號：1403240016/DFHP 公函因無人認領而退回時立即跟進通知，當時明顯尚未出現違反每年至少有三分之二時間留宿於承租單位之事實。

縱使司法上訴人向房屋局作出通知後，未待收到任何回覆便離澳，然而，從第 25/2009 號行政法規第 11 條第 1 款 10) 及 11) 項、第 19 條第 2 款 2) 項、第 20 條第 1 款及第 22 條第 2 款之規定，看不見立法者有此方面之要求。本院不能接納被上訴實體於卷宗第 53 頁至第 55 頁之答覆中所指，司法上訴人應認為其提出之解釋被默示駁回，需知道默示駁回為法律擬制，根據《行政程序法典》第 102 條之規定，以讓利害關係人於法定所指之期間後，就行政當局之沉默可行使法定申訴方法，但不能否定的是，默示駁回同時抵觸《行政程序法典》第 11 條及第 114 條所規定之作出決定原則及說明理由之義務。如上所述，根據第 25/2009 號行政法規第 22 條第 1 款及第 2 款之規定，除非承租人不作任何解釋，否則即使證實可導致解除社會房屋租賃合同的事實，只有當承租人所作的解釋被房屋局視為理由不成立時才應立即解除合同，賦權行政當局享有自由評價及考量之空間，但不免除行政當局對行使自由裁量權作出之決定負有適當說明理由之義務⁴。

在此前提下，難以認為房屋局可利用默示駁回之機制，作為司法上訴人提出申請之回應。

再者，針對司法上訴人提出之申請，房屋局亦非完全沒有回應，至少向司法上訴人發出編號：1403240016/DFHP 公函，當中亦沒有明確否定司法上訴人提出之原因。

“…立法者引入善意原則於行政活動的其中一個立法理由是為了避免或防止在行政活動中，行政當局或私人可能基於其行為或決定而導致對方對某一事情的可能或不可能產生正當期望或信任後，而突然改變其原先立場而導致對方基於對其先前行為或所持的立場寄予信任或期待而承受損害，或使行政當局被誤導而作出不適當甚至不法的決定。

因此，善意原則擬保護的其中一個基本價值是行政關係各主體之間的信任或正當期望。…⁵”

“…只有在行政當局之態度挫傷私人對該態度長期寄予的信任時，主張違反善意原則才有意義。…⁶”

綜上所述，局方沒有適時就其早已認為不能接納之理由表明立場，令司法上訴人錯

⁴ 參見終審法院於 2014 年 6 月 4 日分別在編號：33/2014 及 34/2014 卷宗作出之裁判。

⁵ 參見中級法院於 2015 年 5 月 7 日在編號：686/2012 卷宗作出之裁判。

⁶ 參見中級法院於 2013 年 11 月 7 日在編號：974/2012 卷宗作出之裁判。

誤認為其於所指定期間內不在承租之社會房屋單位居住之原因獲得接納，其後更以相同原因提出延長不在承租之社會房屋單位居住之期間的請求，亦沒有獲得拒絕接納該原因之訊息。甚至待針對司法上訴人更為不利之客觀條件成就時，獲局方加以利用作為解除與其簽訂的社會房屋租賃合同之事實依據，局方之行事方式明顯破壞司法上訴人對其先前行為所寄予的信任或期待，違反《行政程序法典》第 8 條所規定且於行使自由裁量權時所應遵循之行政法的一般原則——善意原則⁷。

基於此，根據《行政程序法典》第 124 條及《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 d) 項之規定，被訴行為應予撤銷。

綜合所述，本院裁定司法上訴人提出之訴訟請求成立，撤銷被訴行為。”

Além disso, importa ainda reter as seguintes ideias:

1) – Em face dos pedidos formulados pela Recorrida junto do Instituto de Habitação de Macau (IHM), este nunca toma decisões expressas. Quanto ao 1º pedido, apresentado em 18/03/2014 (facto assente no. 2, fls. 9 do PA), o IHM veio, mediante o ofício de fls. 10 do PA, informar que tal informação de ausência de Macau no período indicado fica registada. Mas curiosamente, o formulário fornecido pelo IHM e que consta do pedido da Recorrida menciona que são “formulários (boletins) de pedidos”. Quanto ao 2º pedido, formulado por email, contante de fls. 13 do PA, aí a Recorrida formulou pergunta nestes termos: *“se eu pretendesse prolongar período da minha ausência de Macau, por necessidade de tratar de formalidades administrativas na universidade uma vez que acabarei a minha vida académica lá, o que eu devia fazer junto deste IHM?”* Resposta zero!

2) Quanto a nós, parece dúvida não resta que o IHM tem o dever de

⁷ 參見終審法院於上指編號：71/2015 卷宗作出之裁判。

decidir, pelo menos, fornecer informações solicitadas, pois o artigo 11º do CPA manda:

“1. Os órgãos administrativos têm o **dever** de se pronunciar sobre todos os assuntos da sua competência que lhes sejam apresentados pelos particulares, e nomeadamente:

a) Sobre os assuntos que lhes disserem directamente respeito;

b) Sobre quaisquer petições, representações, queixas, reclamações ou recursos formulados em defesa da legalidade ou do interesse geral.

(...)”

3) – Pelo visto, este dever de decisão não foi cumprido pelo IHM.

4) – Por outro lado, está em causa um direito subjectivo, conferido pelo contrato de arrendamento, que só pode ser revogado ou suprido com motivos ponderosos, tal como preceitua o artigo 19º do Regulamento Administrativo Nº25/2009, de 10 de Agosto, já acima citado na sentença recorrida. Depois, o artigo 22º do citado Regulamento confere sempre ao arrendatário a possibilidade de justificar a sua situação. Aliás, a rescisão do contrato de arrendamento nunca é automática.

5) – Tudo isto constitui mais um fundamento para manter a decisão ora posta em crise.

6) – Pelo exposto, nos termos do preceituado no artigo 631º/5 do CPC, *ex vi* do disposto no artigo 149º/1 do CPAC, é de julgar improcedente o presente recurso interposto pelo IHM, e consequentemente manter a decisão do Tribunal Administrativo.

Tudo visto, resta decidir.

* * *

V - DECISÃO

Em face de todo o que fica exposto e justificado, os juízes do TSI **acordam em negar provimento ao presente recurso, mantendo-se a decisão do Tribunal Administrativo.**

*

Sem custas por isenção subjectiva.

*

Registe e Notifique.

Macau, 8 de Março de 2018.

Fong Man Chong

Ho Wai Neng

José Cândido de Pinho

Joaquim Teixeira de Sousa

(Fui presente)