

卷宗編號：865/2016

（司法裁判上訴卷宗）

日期：2017 年 6 月 29 日

主題：社會房屋
自由裁量權的行使

摘要

雖然行政當局可運用自由裁量權，但房屋局單純以上訴人在一年內不在獲分配的社會房屋留宿至少三分之二時間為由，從而認定上訴人不以該單位為永久居所，並且在審批的過程中沒有接納上訴人提出的不留澳居住的實際原因——為了照顧居於香港並患上糖尿病、高血壓、高血脂及坐骨神經痛，以致不良於行，同時須定期覆診及接受治療的丈夫，最終選擇解除與上訴人簽訂的社會房屋租賃合同，有關決定沾有違反法律的瑕疵，即有關當局在行使自由裁量權時出現明顯不合理的情況，因此應予以撤銷被訴的行政行為。

裁判書製作法官

唐曉峰

澳門特別行政區中級法院合議庭裁判

卷宗編號：865/2016

(司法裁判上訴卷宗)

日期：2017 年 6 月 29 日

司法裁判上訴人：A

被上訴人：房屋局局長

I. 概述

A，澳門居民，詳細資料載於卷宗內（以下簡稱“上訴人”），就澳門房屋局局長（以下簡稱“被上訴人”）作出解除與前者簽訂之社會房屋租賃合同之決定，向行政法院提起司法上訴，要求該院撤銷有關行政行為。

行政法院隨後就訴訟作出裁判，駁回上訴人提出的請求。

上訴人不服有關判決，向本中級法院提起司法裁判上訴，並在上訴的陳述中提出以下結論：

“1. 被上訴判決認為上訴人不以本澳為永久居所，故根據第 25/2009 號行政法規《社會房屋的分配、租賃及管理》第 19 條 2 款(二)項及第 20 條之規定，裁定司法上訴理由不成立，並維持被上訴之行政行為。

2. 雖然上訴人承認其曾於 2014 年 2 月 15 日至 2014 年 10 月 31 日期間，共有 156 日離開澳門且身處香港，然而，在卷宗內之資料已足以證實上訴人丈夫居於香港，並患上糖尿病、高血壓、高血脂及坐骨神經痛，以致其不良於行，且須定期覆診及接受治療。

3. 由於立法者並沒有將承租人患病或其他不可控制的情況而必須離澳或身處外地等狀況規範在該行政法規內，但該等情況皆會導致承租人無法在每年至少三分之二的時間留宿在承租單位內，因此，第 25/2009 號行政法規《社會房屋的分配、租賃及管理》第 19 條 2 款(二)項及第 20 條之立法原意應為以澳門特別行政區為常居地，即當承租人身在澳門、且在沒有特殊情況下，

每年應至少三分之二時間留宿在承租單位；有關的理解應可透過同一行政法規第 22 條加以印證。

4. 在本案中，雖然過去上訴人與其丈夫一同於香港居住，但事實上，自上訴人獲分配本澳之社會房屋後，一如上訴人丈夫在詢問措施中指出，上訴人在獲分配社會房屋單位後已返回澳門居住，故此，可見上訴人一直視本澳為其常居地；因此，即使上訴人丈夫居於香港，上訴人仍然在澳門生活；而當其身於澳門時，其每天均居住於承租單位內。

5. 而根據上訴人所提供的書證及證人的證言，由於上訴人在香港之丈夫及家姑患病，才令上訴人必須盡妻子的責任及義務而經常赴港照料親人，故此情況實屬非常例外及特殊。

6. 但被上訴法院卻沒有特別考慮這例外情況，而直接根據上訴人的出入境紀錄斷言上訴人沒有將承租單位作為永久居所，因而認同房屋局的決定，存有錯誤解釋法律的瑕疵，應予以撤銷。

7. 另一方面，在被上訴之判決中，法官在認定上訴人非以澳門為家庭常居地、且於澳門沒有實際居住需要時，以上訴人母親已去世作為其中一依據以作考量，亦顯而是帶有瑕疵的。

8. 上訴人承認其母親於 2015 年 7 月 28 日去世，但本案之被上訴行為是早於 2015 年 6 月 9 日作出，而該行為所依據的是上訴人自 2014 年 2 月 15 日至 2014 年 10 月 31 日期間合共 156 日離澳的事實。

9. 可見，原審法院在審定被上訴行為時，似乎以嗣後發生之事實為依據，而推斷上訴人在離澳期間沒有以澳門特別行政區作為其家庭之常居地(見卷宗第 106 頁及背頁之判決書內容)；基於此，被上訴判決應予以撤銷。”

*

被上訴人在收到上訴的陳述後作出答覆，請求本院裁定上訴人提起的司法裁判上訴理由不成立，維持行政法院的判決。

*

檢察院司法官依法就本上訴發表精闢意見，內容如下：

“Nas suas alegações de fls. 114 a 121 dos autos, a recorrente solicitou a revogação da douda sentença em sindicância (cfr. fls. 102 a 197v dos autos), assacando-lhe o erro na interpretação e aplicação da lei

quanto ao conceito de «residência permanente» e o erro nos pressupostos de facto.

*

Nos termos do disposto na alínea 2) do n.º 2 do art. 19º do Regulamento Administrativo n.º 25/2009, o contrato de arrendamento da habitação social pode ser rescindido se o arrendatário conservar o fogo desabitado por mais de quarenta e cinco dias ou não tiver nele residência permanente, habite ou não outra habitação.

Por seu turno, o n.º 1 do art. 20º deste Regulamento Administrativo prescreve: «Para efeitos do disposto no presente regulamento administrativo, considera-se que o arrendatário tem residência permanente na habitação se nela pernoitar, pelo menos, durante dois terços de cada ano.»

Da sua banda, a alínea 10) do n.º 1 do art. 10º do mesmo diploma regulamentar impõe a cada arrendatário a obrigação de comunicar ao IH, no prazo de cinco dias, a ausência por mais de quarenta e cinco dias de qualquer elemento do agregado familiar.

No caso sub iudice, os registos fornecidos pela PSP que respeitem às entradas e saídas da recorrente mostram iniludivelmente que no período compreendido de 15/02/2014 a 31/10/2014 na totalidade de 259 dias, ela ficara fora de Macau durante 154 dias, e nunca comunicou ao IHM das suas ausências por mais de quarenta e cinco dias.

Daí flui incontestável que objectivamente, a recorrente não tinha residência permanente no apartamento objecto do contrato de arrendamento rescindido pelo IHM, nem cumprira a obrigação de

comunicação acima aludida. Nisto consiste a dupla causa de rescisão.

Quanto a nível subjectivo, convém ter presente a douda explicação da MMª Juiz a quo nas fls. 9 a 10 da sentença em questão: «事實上，從司法上訴人提出之解釋，可以知道其家庭主要成員（丈夫）並非於本澳居住，……；此外，司法上訴人丈夫在本院進行之詢問措施中，指出與司法上訴人結婚 20 年，一直與司法上訴人在香港居住，而司法上訴人僅因為司法上訴人母親患病及獲分配社會房屋單位而返回澳門居住，並指出司法上訴人母親已於三個月前逝世。»

Ponderando tudo isto, sufragamos a prudente conclusão da MMª Juiz a quo, no sentido de «綜合上述，可以合理推斷，已婚之司法上訴人在離澳期間沒有以澳門特別行政區作為其家庭之常居地，且沒有於澳門特別行政區之實際居住需要，試問其如何談及在離澳期間（超逾每年三分之一時間）一直把其在澳門特別行政區承租之社會房屋單位視為其永久居所。»

Chegando aqui, podemos concluir tranquilamente que se verificam na recorrente os elementos objectivos e subjectivos do motivo da rescisão prescrito na alínea 2) do n.º 2 do art. 19º do citado Regulamento, pelo que a douda sentença recorrida não padece do invocado erro de Direito.

A recorrente assacou o erro nos pressupostos de facto, argumentando que a MMª Juiz a quo tomou em consideração o facto superveniente traduzido no falecimento da mãe da recorrente em 28/07/2015, visto que o acto objecto do recurso contencioso ocorreu em 09/06/2015.

Procedendo à leitura atenciosa da sentença recorrida, vemos que a MM^a Juiz a quo mencionou o falecimento da mãe da recorrente apenas ao citar o depoimento do seu cônjuge – como bem apontou a entidade recorrida no art.21^o das contra-alegações de fls.122 a 126 dos autos: «法院之所以提及上述事實和上訴人母親去世這個事實，只是引述上訴人丈夫之證言。」

Na medida em que a morte da mãe da recorrente não constituiu o fundamento da douta sentença em escrutínio, a arguição pela recorrente do erro nos pressupostos de facto por indevida consideração do apontado facto superveniente é inelutavelmente impertinente e sofisticado.

Por todo o expendido acima, propendemos pela improcedência do presente recurso jurisdicional.”

*

已適時將本案卷送交兩名助審法官檢閱。

*

II. 理由說明

原審法院認定以下對審理本上訴屬重要的事實：

於 2014 年 2 月 15 日，司法上訴人與房屋局簽訂社會房屋租賃合同，承租位於路環樂居大馬路石排灣社屋 — 樂群樓第 X 座 X 樓 X 座單位，家團成員只有司法上訴人(見附卷第 1 頁及其背頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2014 年 10 月 30 日，房屋局透過編號：1410300010/DFHP 公函，向治安警察局查詢司法上訴人於 2014 年 2 月 1 日至 2014 年 10 月 31 日期間之出入境記錄(見附卷第 7 頁，有關內容在此視為完全

轉錄)。

於 2014 年 11 月 12 日，治安警察局透過編號：MIG.015575/14/SE 公函，回覆房屋局有關司法上訴人於上述期間之出入境記錄(見附卷第 8 頁至第 13 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2014 年 12 月 1 日，房屋局公共房屋廳廳長作出批示，同意編號：0767/DHP/DFHP/2014 建議書之內容，指出經跟進調查後，根據司法上訴人之出入境記錄，發現其自 2014 年 2 月 15 日簽署社會房屋租賃合同當日至 2014 年 10 月 31 日共 259 日，不在澳居住 154 日，而根據該單位的水、電費單據顯示，司法上訴人於 2014 年 9 月 2 日至 10 月 29 日期間飲用水用量為 4 立方米，再生水用量為 1 立方米；而於 2014 年 10 月 8 日至 11 月 4 日期間用電量為 88 度，有關情況已違反第 25/2009 號行政法規第 11 條第 1 款 10)項、第 19 條第 2 款 2)項及該項葡文文本與第 20 條第 1 款之規定，決定轉交法律事務處研究開展解除與司法上訴人簽訂之社會房屋租賃合同之法律程序(見附卷第 2 頁至第 4 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2015 年 1 月 21 日，房屋局人員指出司法上訴人涉嫌不以涉案社會房屋作為永久居所，因於 2014 年 2 月 15 日至 10 月 31 日期間共有 156 日不在澳門，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 日內就其違反上述行政法規之行為作出書面解釋，並獲上級同意 (見附卷第 18 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

同日，房屋局透過編號：1501200186/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(見附卷第 19 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2015 年 2 月 24 日，司法上訴人就上述事宜向房屋局提交書面解釋，表示因居於香港的丈夫及家姑均患病，需要親人照顧，故其逗留在香港照顧兩位親人，以致留在澳門的時間較少(見附卷第 20 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2015 年 4 月 17 日，房屋局副局長作出批示，同意編號：0154/DAJ/2015 建議書之內容，指出由於司法上訴人於 2014 年 2 月 15 日(簽署社會房屋租賃合同之日)至 2014 年 10 月 31 日期間共離境 156 日，不以該社會房屋作為永久居所，已構成第 25/2009 號行政法規第 19 條第 2 款 2)項及第 20 條第 1 款所指可解除社會房屋租賃合同之情況，雖然司法上訴人已提交書面解釋，但其所作的解釋理由不成立，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的社會房屋租賃合同(見附卷第 22 頁至第 25 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2015 年 4 月 24 日，房屋局透過編號：1504080105/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通知之日起計 30 日內搬離上述單位，否則將會被強制執行勒遷，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(見附卷第 26 頁至第 27 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2015 年 5 月 4 日，司法上訴人向被上訴實體提起必要訴願，重申原有之立場，並附同相關文件(見附卷第 28 頁至第 32 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2015 年 6 月 9 日，被上訴實體作出批示，同意編號：0257/DAJ/2015 建議書之內容，指出由於該局卷宗內所載之證據證實司法上訴人不以其承租之社會房屋作為永久居所之事實確實存在，且司法上訴人於必要訴願所作之陳述及提交之證據並不足以推翻有關

事實，故決定駁回司法上訴人提起之必要訴願，維持房屋局副局長於 2015 年 4 月 17 日在編號：0154/DAJ/2015 建議書上所作之批示，解除房屋局與司法上訴人簽訂的社會房屋租賃合同(見附卷第 34 頁至第 36 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2015 年 6 月 11 日，房屋局透過編號：1506090204/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通知之日起計 30 日內搬離上述單位，否則將會被強制執行勒遷，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(見附卷第 37 頁至第 40 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2015 年 6 月 23 日，司法上訴人向司法援助委員會提出司法援助申請(見附卷第 41 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

司法上訴人之司法援助申請獲得批准，並自 2015 年 9 月 1 日起轉為不可申訴(見卷宗第 27 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2015 年 9 月 30 日，司法上訴人之委任訴訟代理人透過圖文傳真方式針對上述決定向本院提起本司法上訴。

於 2015 年 10 月 8 日，司法上訴人之委任訴訟代理人針對同一決定向本院提起效力之中止保存程序。同年 10 月 20 日，本院裁定因不符合《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 a) 項規定之要件，駁回司法上訴人提出之中止行政行為效力之請求，有關判決於 2015 年 11 月 5 日起轉為確定(見本院編號：105/15-SE 效力之中止卷宗第 2 頁至第 21 頁、第 39 頁至第 42 頁及其背頁與第 46 頁)。

*

在本個案中，房屋局認定上訴人不以所承租的社會房屋作為永久居所，理由是上訴人在一年內不在該社會房屋留宿至少三分之二時間，同時亦不接受上訴人提出的書面解釋，根據第 25/2009 號行政法規第 19 條第 2 款 2) 項及第 20 條第 1 款的規定，該局最後解除與上

訴人簽訂的社會房屋租賃合同。

上訴人承認於 2014 年 2 月 15 日至 10 月 31 日期間，共 156 天離開澳門且身處香港，表示是為了照顧居於香港並患上糖尿病、高血壓、高血脂及坐骨神經痛，以致不良於行，同時須定期覆診及接受治療的丈夫；而當身在澳門時，每天均居住於承租單位內，表示其仍然視該單位為永久居所。

原審法院針對上述問題提出以下見解：

“至於被上訴實體不接納司法上訴人不在其承租之社會房屋單位內居住之解釋，根據第 25/2009 號行政法規《社會房屋的分配、租賃及管理》第 19 條第 2 款 2) 項及第 22 條第 2 款之規定，如上文所述，即使承租人未能滿足同一行政法規第 20 條第 1 款所指之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，並非必然導致相關之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出合適的裁量，以判斷利害關係人不在承租之社會房屋單位內居住所作的解釋是否合理。

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，又或在行政決定以不能容忍之方式違反該原則之情況下，法官才可介入。

本案中，被上訴實體並非不採信司法上訴人需照顧在香港居住且患病之丈夫及家姑，然而，司法上訴人因其個人家庭問題而需要離開澳門，並不同其於承租社會房屋期間大部分時間沒有在該社會房屋單位內居住屬合理，正如被訴行為引用之建議書中所提及：“...社會房屋的資源有限，訴願人既已受惠本澳的社會房屋政策，理應善用並在所承租的社會房屋居住...”，既然司法上訴人需照顧在香港長期患病之丈夫及家姑，明顯在澳門無即時之實際居住需要，將其承租之社會房屋單位長時間空置確實未能達到善用緊絀之公共房屋資源效益。

基於此，本院認為，不能證實被訴行為出現明顯錯誤或不合理、不公正之處，應裁定司法上訴人提出被上訴實體錯誤解釋法律及違反行使自由裁量權之指控不成立。”

在充分尊重不同見解的情況下，我們認為行政當局在行使自由裁量權時存在明顯不合理的情況。

在本案中，上訴人承認於2014年2月15日至10月31日期間，共156天離開澳門且身處香港，但表示是為了照顧居於香港並患上糖尿病、高血壓、高血脂及坐骨神經痛，以致不良於行，同時須定期覆診及接受治療的丈夫，因此在上述期間上訴人無法在澳門的承租單位內居住。

針對上述解釋，被上訴人沒有提出任何質疑。

我們認為，身為妻子的上訴人，當知道丈夫患病，在正常的情况下，必定盡自己最大的能力去照顧丈夫，此乃夫妻義務中合作義務的表現，即是夫妻雙方必須互相支援及幫助。

儘管上訴人有義務在社會房屋單位內居住，但亦有義務向患病且不良於行的丈夫提供照顧，因此存在義務之衝突。

誠然，雖然行政當局可運用自由裁量權，但被上訴人單純以上訴人在一年內不在獲分配的社會房屋留宿至少三分之二時間為由，從而認定上訴人不以該單位為永久居所，並且在審批的過程中沒有接納上訴人提出的不留澳居住的實際原因，最終選擇解除與上訴人簽訂的社會房屋租賃合同，有關決定沾有違反法律的瑕疵，即被上訴人在行使自由裁量權時出現明顯不合理的情況，因此應予以撤銷被訴的行政行為。

基於此，上訴人提出這部分的上訴理由成立。

*

另外，上訴人指原審法院以其母親去世的嗣後事實為基礎作出

判決，認為判決帶有瑕疵。

事實上，行政當局於 2015 年 6 月 9 日作出被訴行為，而上訴人的母親則於 2015 年 7 月 28 日去世，理論上當局不可能以該事實為基礎作出被訴的行政行為。

然而，原審法院之所以提到上述事實，只是引述上訴人丈夫的證言，實質上並沒有以該事實為依據來判斷上訴人沒有以澳門特別行政區作為其家庭之常居地。

因此，不存在所指的瑕疵。

*

III. 決定

綜上所述，本院合議庭裁定上訴人 A 提起的司法裁判上訴理由成立，准予撤銷被訴的行政行為。

根據《法院訴訟費用制度》第 2 條的規定，被上訴人享有訴訟費用之豁免。

登錄及作出通知。

澳門特別行政區，2017 年 6 月 29 日

唐曉峰

賴健雄

Fui presente

Joaquim Teixeira de Sousa

João A. G. de Oliveira