

卷宗編號： 1090/2017  
日期： 2019 年 05 月 30 日  
關鍵詞： 善意、合作及調查原則

**摘要：**

- 根據《行政程序法典》第 86 條第 1 款之規定，如知悉某些事實有助於對程序作出公正及迅速之決定，則有權限之機關應設法調查所有此等事實；為調查該等事實，得使用法律容許之一切證據方法。即使利害關係人負證明其陳述事實之責任，也不妨礙被訴實體履行作出調查的義務(《行政程序法典》第 87 條第 1 款)。
- 基於此，由於被訴實體沒有核實司法上訴人容許其兒子(非登記家團成員)居住所承租的社會房屋是否因其年老或患有長期性疾病而需他人照顧，便否定其解釋，繼而解除其承租社會房屋的合同之做法過於倉促，違反了善意、合作及調查原則，應予以撤銷。

裁判書製作人

何偉寧

## 行政、稅務及海關方面的上訴裁判書

卷宗編號: 1090/2017  
日期: 2019 年 05 月 30 日  
上訴人: A(司法上訴人)  
被訴實體: 澳門房屋局局長

\*

### 一.概述

司法上訴人 A，詳細身份資料載於卷宗內，不服行政法院於 2017 年 07 月 14 日作出的決定，向本院提出上訴，理由詳載於卷宗第 125 至 145 頁，有關內容在此視為完全轉錄<sup>1</sup>。

---

<sup>1</sup>司法上訴人的上訴結論如下:

- I. Veio o presente recurso interposto da sentença proferida a fls. 90 a 95 dos autos, através da qual foi o presente recurso contencioso de anulação do Acto Recorrido julgado improcedente;
- II. O tribunal a quo indeferiu, a fls. 75 dos autos, a inquirição de duas testemunhas para a prova dos factos alegados nos artigos 19.º a 24.º da petição inicial de recurso contencioso.
- III. A inquirição das ditas testemunhas - a primeira, o filho do Recorrente e a segunda o médico que o acompanha - sobre os factos relativos à condição de saúde do Recorrente e sobre a necessidade do Recorrente ser permanentemente acompanhado, revelava-se essencial para que fosse tomada uma boa decisão na causa uma vez que o Acto Recorrido foi tomado justamente partindo do pressuposto - errado, como se invocou - da inexistência de prova do dito estado de saúde do Recorrente e necessidade de viver acompanhado por alguém capaz de o acompanhar e auxiliar no dia-a-dia.
- IV. O tribunal a quo julgou a produção da referida prova desnecessária mas, porém, fundamentou a decisão recorrida na circunstância de considerar não houve quaisquer provas que justificam que o filho da recorrente morava na fracção para cuidar do Recorrente e que este sofria de doença prolongada".
- V. Não se consegue perceber, em face de a sentença recorrida ter afirmado contraditoriamente que o Recorrente apenas havia invocado os seus problemas de saúde na petição de recurso contencioso e que o havia feito em sede de audiência prévia escrita, porém, de forma insustentada, se o tribunal a quo julgou desnecessária a produção da prova testemunhal requerida por julgar a mesma irrelevante em função da existência de pressuposto de direito que precludia a apreciação do supra referido - a circunstância de o Recorrente não ter antecedido a permanência do seu filho do requerimento de autorização à Entidade Requerida - ou antes se tal decisão foi também ela tomada no errado pressuposto que o ora Recorrente não havia informado a Entidade Recorrida dos problemas de saúde de que padecia e de ser em função deles que precisava que o seu filho vivesse consigo.
- VI. Não obstante, o certo é que foi pela sentença recorrida invocado como fundamento para a conclusão pela improcedência do vício de erro nos pressupostos de facto que o Recorrente

- 
- assacara ao Acto Recorrido a circunstância de a sua condição de saúde e da necessidade de o seu filho viver consigo para lhe prestar auxílio não ter ficado provado.
- VII. Depois, de acordo com a solução jurídica do presente recurso contencioso pugnada pelo Recorrente, a ponderação da gravidade e consequências dos problemas de saúde do Recorrente - estado que a Entidade Recorrida ilicitamente se demitiu de indagar, como era seu dever nos termos do artigo 86.º do CPA era essencial fim de efectivamente decidir em função da prossecução do interesse público e da protecção do direito e interesse do particular ora Recorrente.
- VIII. Ao não diligenciar no sentido de ordenar a inquirição das referidas testemunhas, a sentença recorrida omitiu formalidade essencial que, nos termos do disposto no artigo 147.º, n.º 1 do CPCM, gera a sua nulidade, pelo que deve a mesma ser revogada e, caso não se entenda ser de anular o acto recorrido, diligenciada a inquirição das mesmas após baixa do processo à primeira instância.
- IX. Depois, sem prejuízo da contradição, ambiguidade e da obscuridade do raciocínio que presidiu à decisão recorrida quanto ao momento em que o Recorrente deu conta à Entidade Recorrida dos seus problemas de saúde, o certo é que resulta inquestionável da exposição escrita do Recorrente em sede de audiência prévia, constante do documento junto à Petição Inicial de Recurso Contencioso sob o n.º 6, bem como dos documentos com que o Recorrente juntou naquela mesma sede, igualmente constantes dos documentos juntos à Petição Inicial de Recurso Contencioso sob os n.ºs 7, 8 e 9, e, ainda, do certificado médico junto com a mesma petição sob o n.º 10, que o ora Recorrente sofre efectivamente das patologias que acusou no seu requerimento justificativo de 11 de Março de 2016, patologias essas devidamente diagnosticadas e para as quais o recebe tratamento, incluindo hipertensão primária crónica.
- X. Sendo certo que para tal erro de apreciação em tudo contribuiu não se ter produzido a prova requerida, o Recorrente considera que, salvo o devido respeito, só uma intolerável desatenção no julgamento de tal facto pela inexistência de provas que demonstrassem os problemas de saúde do Recorrente e da desnecessidade de ter quem cuidasse de si, não tendo partido de qualquer exercício crítico das provas existentes nos autos nem de fundamentos suficientes para que, através das regras da ciência, da lógica e da experiência, alcançasse tal conclusão.
- XI. Ao que parece, o Tribunal partiu do errado pressuposto que o Recorrente nada havia dito sobre o seu estado de saúde ou sobre a necessidade de ter quem cuidasse de si, ou, pelo menos, concluiu inexistirem nos autos provas que sustentassem a veracidade de tais afirmações, eximindo-se do dever de decidir segundo a sua prudente convicção, conforme o disposto no artigo 558.º, n.º 1 do CPC.
- XII. Para além disto, a sentença recorrida também violou o disposto nos artigos 3.º, n.º 1, 4.º, e 86.º do CPA uma vez que desconsiderou que, não obstante caber aos interessados provar os factos que tenham alegado, nos termos do artigo 87.º, n.º 1, 1.ª parte do CPAC, compete à Administração averiguar todos os factos cujo conhecimento seja conveniente para a justa e rápida decisão do procedimento, podendo, inclusivamente para tal recorrer a todos os meios de prova admitidos em direito, como manda o artigo 86.º, n.º 1 do mesmo diploma, nem sequer estando esta vinculada quanto aos factos que o interessado não tenha alegado, como sustenta a doutrina autorizada na matéria e que se identifica supra.
- XIII. Isto significa que ainda que fosse de entender que os documentos apresentados em sede de audiência prévia escrita pelo ora Recorrente - os quais, refira-se consistem em documentos comprovativos de realização de consultas médicas e de referências para tratamento com nota dos valores relativos à pressão arterial do Recorrente no último trimestre do ano de 2015 emitidos pelos Serviços de Saúde - não eram suficientes para atestar cabalmente os problemas de saúde que invocara, tinha a Entidade Recorrida o dever de solicitar ao Recorrente que providenciasse a obtenção de tais documentos ou exames, em vez de decidir liminarmente pela rescisão do

- 
- contrato com o Recorrente.
- XIV. A sentença recorrida fez tábua rasa dos comandos relativos à actividade da administração ínsitos nos aludidos artigos 3.º, n.º 1 e 4 e 86.º, n.º 1, todos do CPA, que, assim, violou, devendo ser revogada.
- XV. Por fim, a sentença recorrida também incorre em erro de julgamento na parte em que considera que, tratando-se de poder discricionário da Administração e inexistindo qualquer erro grave ou evidente no Acto Recorrido, o tribunal a quo não pode ingerir na actividade administrativa.
- XVI. O Recorrente considera que o Acto Recorrido e bem assim, a sentença recorrida, desconsideraram os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público e da protecção dos direitos e interesses dos residentes, da adequação e proporcionalidade das decisões que colidam com direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares e da boa-fé da administração, na parte que impõe a ponderação dos valores fundamentais do direito em face do objectivo a alcançar com a actuação empreendida.
- XVII. Importa salientar que em causa nos presentes autos está considerar-se admissível à luz de todos aqueles princípios enunciados, que se rescinda um contrato de habitação social com um particular viúvo de 63 anos, porteiro de profissão, cuja absoluta incapacidade económica para adquirir ou arrendar um qualquer espaço em Macau através do mercado imobiliário privado que lhe permita viver com dignidade é do conhecimento da Entidade Recorrida - tanto que tal pressuposto fundamentou, ab initio, a constituição da relação jurídico -administrativa com o mesmo -, com fundamento na omissão (desculpável) de uma mera formalidade que objectivamente não belisca qualquer interesse público.
- XVIII. Formalidade, pois existiam todas as circunstâncias de facto atendíveis para que tal permanência fosse, de acordo com um critério de mínima razoabilidade e legalidade, efectivamente autorizada pela Entidade Requerida.
- XIX. O acto e a sentença recorrida interpretaram de forma incorrecta o conjugadamente disposto nos artigos 2.º, alínea 2), 11.º, n.º 1, alínea 6), 12.º, 13.º e 19º, n.º 1, todos do Regulamento Administrativo n.º 25/2009 - normas que, assim, violaram -, no sentido de o IHM estar vinculado a uma decisão de rescisão dos respectivos contratos de arrendamento, bastando que permaneça na habitação social arrendada quem não figure no contrato de arrendamento (portanto, sem autorização), independentemente dos motivos atendíveis e justificativos dessa permanência invocados pelo arrendatário .
- XX. Revela-se absolutamente desadequado, desproporcional e contrário aos valores do direito relevantes em face do objectivo a alcançar com a actuação empreendida, rescindir-se, sem mais, o contrato de arrendamento com um cidadão cuja sobrevivência condigna depende da boa vontade da administração, com fundamento no facto de ter omitido o dever de requerer a dita autorização, fazendo-o, portanto, morar na rua ou em situações de extrema precariedade, como reacção aos factos sub judice, mais quando vislumbra qualquer interesse público cuja prossecução justificasse acto da natureza e com as consequências do ora Recorrido.
- XXI. A ilegalidade do Acto Recorrido revela evidente desrespeito pela dignidade da pessoa humana, pelo direito de protecção e amparo dos residentes da RAEM, do direito destes à comunhão e reunião familiar, tal como estatuído nos artigos 30.º e 38.º da lei fundamental da RAEM.
- XXII. Por outro lado, mesmo o supra exposto não fosse de proceder, sempre competiria à Entidade Recorrida permitir tal permanência nos termos do artigo 12.º do citado Regulamento Administrativo 25/2009 e ao Tribunal a quo anular o acto recorrido com tal fundamento.
- XXIII. É que as situações enumeradas no referido artigo 12.º não são as únicas susceptíveis de fundamentar a autorização do aumento de elementos do agregado familiar, uma vez que a norma não tem a pretensão de enumerá-las de forma taxativa, o que é notório através da utilização do advérbio de modo "nomeadamente" no respectivo corpus.
- XXIV. Não faria sentido, da perspectiva do Recorrente, interpretar-se tal norma no sentido de permitir a

被訴實體澳門房屋局局長就有關上訴作出答覆，內容載於卷宗第 147 至 152 頁，在此視為完全轉錄。

檢察院認為應判處上訴理由不成立，有關內容載於卷宗第 161 至 164 頁，在此視為完全轉錄<sup>2</sup>。

---

proibição dos arrendatários de habitações sociais de residirem com os respectivos filhos, ou membros do "agregado familiar" tal como se define na alínea 2) do artigo 2.º do citado Regulamento Administrativo, caso estes últimos não integrem as situações previstas nas alíneas da supra mencionada norma nem conceber-se que o legislador tenha pretendido que, caso os arrendatários, não tendo mais elementos inscritos no seu agregado familiar, não tenham 1) filhos ou adoptados nascidos ou adoptados durante o arrendamento, 2) filhos menores ou solteiros que fixem residência na RAEM, 3) filhos ou adoptados solteiros com idades compreendidas entre os 18 e 24 anos que se encontrem a frequentar o ensino secundário, superior ou idêntico, nem 4) cônjuge, sejam, pelo IHM, condenados à solidão, e coarctada de forma tão injustificada a liberdade de residirem na respectivas fracções com outros membros da família que não se encontrem em qualquer das situações exemplificativamente descritas no mencionado artigo 12.º; não obstante integrarem o conceito de agregado familiar plasmado no artigo 2.º, alínea 2), do mesmo diploma.

- XXV. O direito de os residentes residirem com os respectivos filhos em comunhão de mesa e habitação, trocando, entre si, o apoio e auxílio mútuo inerente às relações familiares desta natureza, traduz-se num direito básico do Recorrente, e bem assim, de todos os cidadãos, associado à respectiva eminente dignidade da pessoa humana, ao seu direito de comunhão e reunião familiar e, bem assim, ao seu direito de amparo e protecção previstos nos já mencionados artigos 30.º e 38.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau - normas com as quais, aliás, se há-de conformar a interpretação dos artigos citados do Regulamento Administrativo n.º 25/2009, particularmente os seus artigos 11.º e 12.º.
- XXVI. Assim, quer o acto quer a sentença recorrida violaram os princípios da igualdade e da não discriminação consagrado no artigo 25.º da Lei Básica da RAEM, ao restringirem os direitos, liberdades e garantias supra referidos e assegurados pela lei Básica, que os cidadãos arrendatários de habitação social - que o são por se encontrarem em situação económica desfavorecida -, mormente idosos, teriam caso tivessem oportunidade de arrendar uma habitação no mercado privado.
- XXVII. Também por este motivo deve a sentença e o acto recorrido ser revogado, por violação do disposto nos artigos 2.º, alínea 2), 11.º, n.º 1, alínea 6), 12.º, 13.º, e 19, n.º 1 do Regulamento Administrativo 25/2009 e, bem assim, do disposto nos artigos n.º 3.º, n.º 1, 4.º, 5.º e 8.º, n.º 1 e n.º 2, alínea b), todos do CPA, no artigo 39.º da lei Básica da RAEM.

<sup>2</sup> 檢察院之意見如下：

Nas alegações de fls.125 a 145 dos autos, o recorrente assacou, à douta sentença em escrutínio (cfr. fls.90 a 95 dos autos), a contracção do raciocínio da MMª Juiz *a quo*, a omissão de formalidade essencial nos termos do art.147º do CPC, o erro nos pressupostos de facto e a violação das disposições na alí. 2) do art.2º, na alí. 6) do n.º1 do art.11º, nos arts.12º, 13º e n.º1 do art.19º do Regulamento Administrativo n.º25/2009, nos arts.3º a 5º e 8º do CPA, bem como no art.39º do Lei Básica.

*Quid juris?*

\*

Ora bem, no despacho de fls.78 dos autos, a MMª Juiz *a quo* tomou a decisão de indeferir a

inquirição das duas testemunhas arroladas pelo recorrente a propósito de provar os factos referidos nos art.19º a 23º e 24º da petição, fundamentando que entendeu haver suficientes dados nos autos e no P.A. e, por isso, ser desnecessária mais diligência probatória (針對本卷宗需審理之問題，經過分析卷宗及附卷資料後，本院認為已具備充足資料而無須進行更多的證據蒐集措施，故此，根據《行政訴訟法典》第 65 條第 3 款之規定，本院決定不批准司法上訴人聲請採用之證據措施，並繼續本訴訟程序。).

E depois, julgou, na douda sentença em escrutínio, improcedente a arguição do erro nos pressupostos de facto assacado pelo ora recorrente ao acto administrativo impugnado no recurso contencioso, argumentando que «本案中，由於欠缺任何資料佐證司法上訴人兒子為照顧長期患病之司法上訴人而需於涉案社會房屋單位內長時間居住（自 2011 年至 2016 年 2 月）».

No nosso prisma, é verdade que existe a contradição ou oposição entre aquela posição de «本院認為已具備充足資料而無須進行更多的證據蒐集措施» e esta de «由於欠缺任何資料佐證司法上訴人兒子為照顧長期患病之司法上訴人而需於涉案社會房屋單位內長時間居住» (sublinhas nossas).

Porém e ressalvado respeito pela opinião diferente, afigura-se-nos que a apontada contradição/oposição se distingue da oposição contemplada na alínea c) do n.º1 do art.571º do CPC, que prevê a oposição entre os fundamentos e a correlativa decisão, por isso, a contradição/oposição entre o despacho da não inquirição de testemunhas e a posterior sentença, só por si, não dá lugar à nulidade consagrada nesta disposição legal. O que implica que a invocada contradição é inócua para os efeitos pretendidos pelo recorrente – traduzidos em assacar a nulidade da sentença recorrida.

\*

O recorrente assacou, em segundo lugar, a omissão de formalidade essencial e a nulidade prescrita no n.º1 do art.147º do CPC à decisão de indeferir inquirição das testemunhas arroladas na petição, e à decisão de julgar inexistente o erro nos pressupostos de facto por ele imputado ao acto administrativo objecto do recurso contencioso.

Ora, as provas constantes do P.A. demonstram inequivocamente que o recorrente tinha sido o único membro do seu agregado familiar para efeitos do arrendamento da habitação social, o seu filho nunca era. E de outro lado, está igualmente provado, de modo indubitável, que o seu filho morara, durante cerca de 4 anos, no apartamento do qual o recorrente era arrendatário, e ele nunca requereu ao IH a autorização para que o seu filho pudesse residir no sobredito apartamento da habitação social.

Todos estes factos tornam incontestável que o recorrente infringiu o dever preceito na alínea 6) do n.º1 do art.11º do Regulamento Administrativo n.º25/2009 e, por outra banda, que lhe faltava a apresentação do requerimento exigido nos arts.12º e 13º deste Regulamento.

Perante o constatado incumprimento pelo recorrente do contrato de arrendamento da habitação social, incumbia-lhe o ónus de provar que tal incumprimento não procedia de culpa sua (art.788º, n.º1 do CC). Porém, na audiência e durante toda a fase administrativa, sucede que «可見司法上訴人從沒有提及其於起訴狀所指之病况（見起訴狀第 20 條至第 24 條），以及需要其兒子在承租社會房屋內一起居住以便照顧。» O que nos conduz a entender que o recorrente não provou a sua inculpabilidade do dito incumprimento.

Na medida em que o recorrente não provou a sua inculpabilidade do incumprimento do contrato de arrendamento da habitação social, não podemos deixar de acompanhar a posição da MMª Juiz *a quo*, no sentido de não se descortinar o erro nos pressupostos de facto imputado pelo recorrente ao acto administrativo contenciosamente impugnado.

Ora bem, «Estando em causa a anulação de um acto praticado em dada conjuntura temporal, em regra, a apreciação do mesmo e aferição da sua legalidade têm de ser apreciadas à luz dessa conjuntura, a não ser que se lhe aponte um vício existente e observável àquela data, não se podendo impor um comportamento a partir de dados que a entidade administrativa não dispunha, por falta de fornecimento dos mesmos por parte do contribuinte.» (cfr. Acórdão do Venerando TSI no Processo n.º261/2003)

Com efeito, ensina a iluminativa doutrina (José Cândido de Pinho: Manual de Formação de Direito Processual Administrativo Contencioso, CFJJ 2015, pág.125): «não deve ser possível fazer no recuso contencioso a prova de factos a respeito dos quais o recorrente tenha podido fazer prova no procedimento

administrativo, não obstante o poder inquisitivo da Administração. (...) Isto é, não pode ser feita no recurso contencioso a prova de factos – para efeito do vício de erro sobre os pressupostos de facto, v.g. – se o recorrente teve a possibilidade de em concreto a fazer no processo administrativo.»

Por sua vez, adverte doutamente o Alto TUI: «Perante os trâmites totalmente contraditórios do processo disciplinar em que o arguido tem ampla possibilidade de defesa, não faria sentido que o recurso contencioso fosse uma repetição do processo disciplinar, com uma segunda oportunidade de produção de prova.» (vide. Acórdão do TUI no Processo n.º17/2003)

E no aresto tirado no Processo n.º39/2013, assevera o Venerando TUI prudente: «Está vedado, ao que interpõe recurso contencioso de acto disciplinar punitivo, pedir a produção de meios de prova para provar factos ou fazer contraprova de factos da acusação ou da defesa, quando, tendo tido a oportunidade de o fazer no processo disciplinar, omitiu tal pretensão.»

Sem embargo do respeito pela opinião diferente, temos por certo que o despacho da MMª Juiz *a quo* consubstanciado em indeferir a inquirição das duas testemunhas arroladas na petição inicial está conforme com as sensatas doutrinas jurisprudência mais autorizadas. O que nos leva a extrair que não se verifica *in casu* a omissão da formalidade essencial e a sequencial nulidade arrogadas pelo recorrente.

\*

Na medida em estar inequivocamente provado que o recorrente era o único membro do seu agregado familiar para efeitos do arrendamento da habitação social, podemos tranquilamente colher que não faz sentido que o recorrente arguisse a violação do disposto na alínea 2) do art.2º do Regulamento Administrativo n.º25/2009.

Está igualmente provado, de molde indubitável, que o seu filho morara, durante cerca de 4 anos, no apartamento do qual o recorrente era arrendatário, e ele nunca requereu autorização ao IH. Daí que ele infringiu a 6) do n.º1 do art.11º do citado Regulamento, e que faltava ao recorrente o requerimento exigido nos arts.12º e 13º deste Regulamento.

Bem, o incumprimento do dever consignado na alínea 6) do n.º1 do art.11º e a falta dos requerimentos para autorização exigidos nos arts.12º e 13º asseguram, sem margem para dúvida, que a sentença recorrida e o acto contenciosamente recorrido não contende com o preceito no art.39º da Lei Básica, que prevê: «Os residentes de Macau gozam do direito a benefícios sociais nos termos da lei. O bem-estar e a garantia de aposentação dos trabalhadores são legalmente protegidos.»

No que respeite à arguição da violação dos princípios consagrados nos arts.3º a 5º e 8º do CPA, sufragamos a prudente conclusão da MMª Juiz *a quo* que reza: «最後，針對司法上訴人提出被訴行為違反《行政程序法典》第5條及第8條所規定之平等原則及公正原則之指控，司法上訴人陳無經濟能力，被訴行為讓其無家可歸而流落街頭。確實可以預料，解除涉案社會房屋租賃合同意味司法上訴人即時喪失使用及居住承租社會房屋單住之權利，然而，有關決定及相關法律後果源於司法上訴人違反租賃合同義務，絕非被上訴實體之過錯所導致，且談不上與被訴行為存在適當的因果關係，否則所有可導致解除社會房屋租賃合同之事實便會獲得豁免考慮。」 Com efeito, foi a conduta ilícita e culposa do recorrente que deu causa à rescisão do contrato de arrendamento operada pelo despacho objecto do recurso contencioso.

De outro lado, colhemos que não enferma do erro manifesto ou de total desrazoabilidade a decisão do IH traduzida em julgar improcedente a justificação apresentada pelo recorrente (13. 綜上所述，.....，儘管承租人已向本局提交書面解釋，主要解釋因不理解房屋法例、身體健康問題、年紀老邁、收入低微及私人樓宇租金高昂，但有關解釋並不構成可不遵守法律規定之合理理由，cfr. ponto 13 da proposta n.º165/DAJ/2016 – documento de fls.46 a 48 dos autos)

Chegando aqui, podemos concluir que a douda sentença ora posta em crise não infringe nenhum dos preceitos ou princípios invocados pelo recorrente nas aludidas alegações, portanto, o recurso jurisdicional nesta parte não pode deixar de ser infundado e de cair em vão.

\*\*\*

Por todo o expendido acima, propendemos pela *improcedência* do recurso jurisdicional em apreço.

\*

## 二.事實

已審理查明之事實載於卷宗第 90 背頁至 91 背頁，有關內容在此視為完全轉錄<sup>3</sup>。

<sup>3</sup> 已審理查明事實如下：

- 於 2003 年 03 月 11 日，司法上訴人與房屋局根據八月八日第 69/88/M 號法令之規定，簽訂社會房屋租賃合同，承租位於...花園第 3 座 11 樓 D 座單位，司法上訴人為獨一家團成員(見附卷第 34 頁至第 35 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。
- 於 2011 年 09 月 01 日，司法上訴人與房屋局根據八月八日第 69/88/M 號法令及第 25/2009 號行政法規之規定，重新簽訂上述單位之社會房屋租賃合同，家團成員只有司法上訴人(見附卷第 22 頁至第 23 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。
- 於 2015 年 12 月 11 日，房屋局人員前往上述單位巡查並對現場拍攝照片及制作筆錄，筆錄中指出司法上訴人聲稱其兒子 B 於 2011 年來澳定居後一直與其同住(見附卷第 8 頁及其背頁與第 19 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。
- 於 2015 年 12 月 14 日，房屋局透過編號：1512110061/DFHP 公函，通知司法上訴人於指定日期及時間前往房屋局提交指定文件及進行面談(見附卷第 11 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。
- 於 2015 年 12 月 23 日，房屋局人員與司法上訴人進行面談，司法上訴人表示其兒子約於 4 年前來澳，其後便入住涉案社會房屋單位(見附卷第 9 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。
- 於 2016 年 02 月 04 日，房屋局人員與司法上訴人進行面談，司法上訴人表示其兒子仍於涉案單位內居住，並表示明白社會房屋法例的規定(見附卷第 10 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。
- 於 2016 年 02 月 15 日，房屋局人員制作編號：0168/DHP/DFHP/2016 建議書，指出經家訪調查後，司法上訴人承認在未獲房屋局許可之情況下，讓非合同人士(其超齡兒子 B)在涉案社會房屋單位居住達 4 年，其行為涉嫌違反第 25/2009 號行政法規第 11 條第 1 款 6)項之規定，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之法律程序。翌日，房屋局公共房屋廳廳長對上述建議作出同意批示(見附卷第 5 頁至第 6 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。
- 於 2016 年 02 月 22 日，房屋局人員指出司法上訴人在未獲房屋局許可之情況下，允許租賃合同內未載明的人士(其兒子 B)逗留於承租單位內，有關行為涉嫌違反第 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 6)項之規定，建議通知司法上訴人於 10 日內就上述事宜作出書面解釋，並獲上級批准(見附卷第 24 頁及其背頁，有關內容在此視為完全轉錄)。
- 於 2016 年 02 月 26 日，房屋局透過編號：1602220069/DAJ 公函，通知司法上訴人自收到通知之日起計 10 日內，以書面解釋允許租賃合同內未載明的人士逗留在所承租單位之原因，並可提交一切人證、物證、書證或其他證據(見附卷第 25 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。
- 於 2016 年 03 月 11 日，司法上訴人向房屋局提交書面解釋(見附卷第 26 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。
- 於 2016 年 03 月 24 日，被上訴實體作出批示，同意編號：0165/DAJ/2016 建議書之內容，指出司法上訴人允許租賃合同內未載明的人士逗留於承租單位內的事實確實存在，其行為已構成第 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 6)項及第 19 條第 1 款所指房屋局可解除租賃合同之情況，雖然司法上訴人已提交書面解釋，但有關解釋並不構成可不遵守法律規定之合理理由，其所作之解釋被視為不成立，決定根據上述行政法規第 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(見附卷第 1 頁至第 3 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。
- 於 2016 年 03 月 29 日，房屋局透過編號：1603230025/DAJ 公函，將上述決定通知司法上訴



\*

### 三.理由陳述

原審判決內容如下：

“...

司法上訴人主張被訴行為存在事實前提錯誤，理由是行政當局欠缺對作出決定屬重要之事實進行調查，包括其於 2016 年 3 月 11 日提交之書面解釋中所闡述之病況及讓其兒子在承租單位居住之原因。

根據附卷資料及起訴狀之陳述，司法上訴人由始至終均承認其成年兒子自 2011 年來澳門定居後便於其承租社會房屋單位內居住。

八月十日第 25/2009 號行政法規《社會房屋的分配、租賃及管理》載有以下規定：

#### “第十一條

#### 承租人的義務

一、承租人的義務為：

... ..

(六) 不允許租賃合同內未載明的人士以任何方式逗留於房屋內，但承租人的子女或已登記的家團成員的子女在其間出生或獲收養者除外；

... ..

#### 第十二條

#### 家團成員的增加

---

人，並在通知書中指出司法上訴人應自收到該通知之日起計 30 日內搬離涉案社會房屋單位，否則將會被強制執行執遷，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 4 頁及其背頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

- 於 2016 年 04 月 19 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 28 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 2016 年 05 月 24 日起轉為不可申訴(見卷宗第 49 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。
- 於 2016 年 06 月 22 日，司法上訴人之委任訴訟代理人透過圖文傳真方式向行政法院提起司法上訴。

經房屋局許可，准許增加在澳門特別行政區居住的家團成員，尤其是下列情況：

（一）在租賃期間出生或收養的承租人或其已登記的家團成員的子女或收養子女；

（二）來澳門特別行政區定居的承租人或其已登記的家團成員的未成年且未婚的子女；

（三）年齡介乎十八歲至二十四歲的正接受中學、高等教育或其他同等的教育階段的教育且未婚的承租人或其已登記的家團成員的子女或收養子女；

（四）承租人或其已登記的家團成員的配偶。

#### 第十三條

##### 家團以外人士逗留的許可

一、如承租人年老或患有長期性疾病而家團中無任何成員可予以照顧時，房屋局可應利害關係人的申請，許可家團以外人士在該房屋逗留。

... ..

三、上兩款所指的許可，因應有關的情況，在引致出現許可的狀況終止之日起三十日內或在給予許可的期限屆滿後三十日內失效。

#### 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。

... ..”

按照上述行政法規第11條第1款6)項之規定，可見承租人有義務不許可社會房屋租賃合同內未載明人士以任何方式逗留，唯一的例外情況僅屬承租人子女或已登記家團成員的子女在租賃合同生效期間出生或獲收養。

司法上訴人兒子顯然不屬上指情況。

另根據同一行政法規第13條第1款之規定，經申請並獲得房屋局具期限之許

可下，承租人因年老或患有長期性疾病亦可讓家團以外之人士在承租單位內逗留。

本案中，沒有任何資料顯示司法上訴人曾以年老或患有長期性疾病為由，要求局方批准其兒子在其承租社會房屋單位內居住。即使於2015年12月11日經房屋局人員進行首次家訪後，已知悉不能讓成年兒子在其承租社會房屋單位內居住，司法上訴人沒有作出任何舉措以使其成年兒子可合法在承租單位內居住，甚至於2016年2月4日與房屋局人員之面談中，表示其成年兒子仍然在該單位內居住。

另一方面，司法上訴人僅於獲通知就解除租賃合同程序提交書面答辯時，才初次述及其本人有健康問題，當中指出：

“...本人因身体问题，有5年的血压高，有多次高于186度的记录，经常有头晕，也有心藏病的记录，经多年来在快子基卫生中心的医治，病情已有好转，卫生中心有我的病历记录，肾功能也高于正常人30度，也需吃药来维持生命，有珠海市人民医院电脑检查报告交给局方，本人因体弱多病，已无法同正常人一样工作，只能做一些轻易的保安工作来维持正常的生活开支，也有多次的工作收入证明书交给局方。

本人現年已63岁，慢慢进入老年人生活，收入底微，現時私人樓，租金高。如果没有公共房屋的居住，是不可能在澳门生存，敬请局方体谅我的过错，给以机会原谅。...”

可見司法上訴人從沒有提及其現於起訴狀所指出之病況(見起訴狀第20條至第24條)，以及需要其兒子在承租社會房屋單位內一起居住以便照顧。在此前提下，司法上訴人如何認定被上訴實體欠缺對相關事實作出調查，並錯誤作出其不需要非家團成員照顧之判斷，以致違反第25/2009號行政法規《社會房屋的分配、租賃及管理》第13條第1款之規定呢？

事實上，從載有被訴行為之編號：0165/DAJ/2016建議書中，可見行政當局已考慮司法上訴人提供之解釋及書證是否符合上指法律規定並作出適當說明，當中指出：

“ ... .. ”

10.2 表示因身體健康問題、年紀老邁、收入低微及私人樓宇租金高昂，敬請本局體諒其過錯，給以機會。然而，其並沒有就身體健康問題，附同任何的醫生證明，故無法證明承租人的健康狀況，縱使承租人因年老或患有長期性疾病而需家團以外人士予以照顧，亦需事先向房屋局提出申請，若得到許可的情況下，才可允許家團以外人士在該單位逗留；況且年紀老邁、收入低微及私人樓宇租金高昂，均與允許家團以外人士在該單位逗留沒有任何直接關聯，亦不能構成不遵守第 25/2009 號行政法規的合理理由。

... .. ”

再者，上指法律規定僅為方便照顧年老或患有長期性疾病之承租人，以許可非家團成員於特定期間內在承租單位居住，簡言之，承租人因年老或患有長期性疾病而需要他人協助照顧亦非必然構成第 25/2009 號行政法規《社會房屋的分配、租賃及管理》第 22 條第 2 款規定所指之合理理由。

第 25/2009 號行政法規《社會房屋的分配、租賃及管理》第 22 條規定如下：

#### “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。

三、為適用上款的規定，房屋局可進行在十五日內完成的必要調查，而報告書應在調查後四十八小時內提交，並因應有關情況決定歸檔或解除合同。

四、房屋局應將決定通知承租人，並簡要說明有關理由。”

上述規定結合同一行政法規第 19 條第 1 款及第 2 款之規定，房屋局僅當在承租人違反合同義務之情況下，如承租人不作任何解釋或解釋被視為理由不成立，

才可立即解除租賃合同。因此，綜合已查明之事實及承租人提供之解釋，局方針對每一個案具體作出裁量，以判斷解除租賃合同之決定是否符合適當及適度之準則。

就自由裁量權之行使，主流學說及司法見解皆主張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等原則之情況下，法官才可介入。

誠然，社會房屋政策之目的為協助經濟狀況薄弱的家團或個人以解決在澳門特別行政區之實際居住需要，並確保緊絀的公共房屋資源獲得合理分配及充分利用。故此，社會房屋法律制度本質上與維護家庭共同生活之權利和老年人應獲得關懷及保護之權利並無直接關聯。

縱使被訴行為直接損害司法上訴人之私人利益，但在維護寶貴的公共房屋資源能夠獲得充分利用及合理分配，而與承租人之私人利益兩者作出權衡之情況下，難以見得因不存在合理原因下違反承租人義務而被解除相關租賃合同之行為，屬損害社會房屋政策欲滿足之公共利益及破壞其目的，以致違反《行政程序法典》第4條所規定的保護居民權益原則，亦不能將適用上指法律之決定所欲保障的社會房屋政策的利益及目的，比擬為侵犯《澳門特別行政區基本法》第30條及第38條所規範保護人格尊嚴及居民成立家庭的基本權利。

根據第25/2009號行政法規《社會房屋的分配、租賃及管理》第22條第2款之規定，倘行政當局證實承租人讓租賃合同內未載明的人士在承租社會房屋單位逗留且不接納有關解釋，則別無他選而必須解除相關租賃合同。意即是說，不能將解除租賃合同之結果視為違反適當原則及適度原則，因不存在任何裁量空間。

至於第25/2009號行政法規《社會房屋的分配、租賃及管理》第12條之規定，顯然亦不適用於本個案。卷宗沒有資料顯示司法上訴人曾提出增加其兒子為家團成員之申請，且若嗣後申請獲得批准則變相鼓勵承租人規避同一行政法規第11條第1款6)項規定之義務，並破壞房屋局對社會房屋租戶居住狀況所作持續監管之

有效性。

本案中，由於欠缺任何資料佐證司法上訴人兒子為照顧長期患病之司法上訴人而需於涉案社會房屋單位內長時間居住(自 2011 年至 2016 年 2 月)，質言之，司法上訴人讓非家團成員在涉案單位逗留之行為確實違反第 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 6) 項所規定之承租人義務，而其自稱不懂得法律不足以構成不遵守法律義務之合理理由(見《民法典》第 5 條之規定)。卷宗資料亦沒有跡象顯示被上訴實體認定不存在合理理由之判斷存在重大或明顯錯誤、採納絕對不準確或不適合的標準、明顯不公平、或以難以容忍的方式以致違反適當及適度原則等基本法律原則。

基於此，司法上訴人主張被訴行為存在事實前提錯誤，以及錯誤解釋第 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 6) 項、第 12 條及第 13 條規定之訴訟理由，應被裁定不成立。

最後，針對司法上訴人提出被訴行為違反《行政程序法典》第 5 條及第 8 條所規定之平等原則及公正原則之指控，司法上訴人力陳無經濟能力，被訴行為讓其無家可歸而流落街頭。確實可以預料，解除涉案社會房屋租賃合同意味司法上訴人即時喪失使用及居住承租社會房屋單位之權利，然而，有關決定及相關法律後果源於司法上訴人違反租賃合同義務，絕非被上訴實體之過錯所導致，且談不上與被訴行為存在適當的因果關係，否則所有可導致解除社會房屋租賃合同之事實便會獲得豁免考慮。

故此，應裁定此項訴訟理由不成立。

\*\*\*

綜上所述，本院裁定本司法上訴敗訴，不批准司法上訴人提出之訴訟請求。

訴訟費用由司法上訴人承擔，司法費訂為 6UC，因司法上訴人之司法援助請求已獲得批准，無需支付本案之訴訟費用(見第 13/2012 號法律《司法援助的一般制度》第 2 條之規定)。

登錄本判決及依法作出通知...”。

在尊重不同見解下，我們並不認同上述原審判決。

無可否認，司法上訴人負有證明其因年老或患有長期性疾病而需他人照顧的舉證責任，因此其在向被訴實體作出書面解釋為何容許其已成年兒子(沒有登記的家團成員)居於所承租的社會房屋時，理應提交相關的證據。

然而，我們不能忘記的是，司法上訴人出生於 1953 年，案發時是一位 60 多歲的老人家，一名年老的市民。因此，被訴實體在處理相關事宜上應考慮這一實際情況，從服務市民的角度出發，根據善意和合作原則(《行政程序法典》第 8 及 9 條)，主動通知司法上訴人提交相關的證據，而不是完全地照本子辦事，因司法上訴人沒有提交證據便否定其解釋，繼而解除其承租社會房屋的合同。

事實上，根據《行政程序法典》第 86 條第 1 款之規定，如知悉某些事實有助於對程序作出公正及迅速之決定，則有權限之機關應設法調查所有此等事實；為調查該等事實，得使用法律容許之一切證據方法。即使利害關係人負證明其陳述事實之責任，也不妨礙被訴實體履行作出調查的義務(《行政程序法典》第 87 條第 1 款)。

雖然倘承租人因年老或患有長期性疾病而須家團以外人士予以照顧，需事先向行政當局作出申請並獲批後才能允許該人士在有關單位逗留，但立法者亦容許當事人作出事後解釋。申言之，若當事人沒有作出事先申請亦不能以其的不作為而否定其事後解釋，繼而解除其承租社會房屋的合同。

基於此，我們認為由於被訴實體沒有核實司法上訴人容許其兒子(非登記家團成員)居住所承租的社會房屋是否因其年老或患有長期性疾病而需他人照顧，便否定其解釋，繼而解除其承租社會房屋的合同之做法過於倉促，違反了善意、合作及調查原則，應予以撤銷。

最後，我們希望說明的是，撤銷被訴行為僅是認為該行為的決定過

於倉促，違反了善意、合作及調查原則，並不是認定司法上訴人的狀況符合“年老或患有長期性疾病而需他人照顧”的情況。相關情況應由被訴實體根據相關事實和證據(不論是由司法上訴人所提交或被訴實體自身調查所得)作出評定。

\*

#### 四. 決定

綜上所述，裁決本對司法裁判提出之上訴成立，廢止原審判決及撤銷被訴行為。

\*

無需任何訴訟費用。

作出適當通知及採取適當措施。

\*

2019 年 05 月 30 日

何偉寧

司徒民正

馮文莊

米萬英