

上訴案件編號：280/2020

合議庭裁判日期：二零二一年七月二十七日

主題：

社會房屋的分配

行政程序的證據調查

裁判書內容摘要：

在行政程序中，利害關係人有權就對其有利的事實提交證據或請求行政機關就該事實進行證據調查或對其提交的證據作出審查，只要該請求不屬明顯無用或不切題，則行政機關不能在欠缺具理由說明的情況下不對提交的證據作出評價或審查或應利害關係人聲請而作出證據調查，否則會產生導致該行政程序調查不足而影響通過該行政程序作出的行為的有效性，使其沾上可被撤銷的瑕疵。

裁判書製作法官

賴健雄

澳門特別行政區中級法院
行政司法上訴卷宗第 280/2020 號
合議庭裁判

一、序

A，其身份資料已載於本卷宗，針對澳門特別行政區房屋局局長於二零一八年十二月三日，作出宣告因上訴人不具備第 25/2009 號行政法規《社會房屋的分配、租賃及管理》所規範之承租社會房屋之要件，解除上訴人的社會房屋租賃合同及取消住屋補助的批給的批示不服向行政法院提起行政司法上訴。

行政法院法官依法受理，並作出如下判決，裁定上訴理由成立：

A，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 2018 年 12 月 3 日在編號：2908/DAJ/2018 建議書上作出解除房屋局與司法上訴人簽訂的社會房屋租賃合同及司法上訴人須返還於 2015 年 2 月至 9 月期間所收取的住屋補助，合共澳門幣 14,850.00 元之決定，向本院提起本司法上訴，要求宣告被訴行為無效或予以撤銷，理由是被上訴實體的解除合同權已失效，以及被訴行為違反調查原則以致存在事實前提錯誤而違反法律。

*

被上訴實體提交答辯，反駁司法上訴人提出之訴訟理由，要求駁回司法上訴人提出之訴訟請求。

*

依法聽取司法上訴人指定之兩名證人。

*

於法定期間內，訴訟雙方均提交非強制性陳述，維持訴辯書狀之結論(見卷宗第 57 頁至第 58 頁及其背頁與第 59 頁至第 65 頁)。

*

駐本院檢察官發表意見，認為被上訴實體違反調查義務，在調查證據方面存在嚴重不足，使被訴行為沾有事實前提錯誤的瑕疵，建議撤銷被訴行為(見卷宗第 66 頁至第 74 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

*

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。

不存在待解決的無效，抗辯或其他先決問題以妨礙審理本案的實體問題。

*

根據本卷宗及其附卷資料，本院認定以下對案件審判屬重要的事實：

於 2013 年 5 月 28 日，司法上訴人向房屋局遞交社會房屋申請表，申請表編號為 31201****，當中聲明家團總資產淨值為澳門幣 35,906.00 元，家團成員只有司法上訴人(見附卷第 12 頁至第 14 頁及其背頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2014 年 12 月 29 日，司法上訴人向房屋局遞交社會房屋輪候家團住屋臨時補助發放計劃申請表，申請表編號為 30201****，其後獲批准發放住屋補助(見附卷第 15 頁至第 17 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2015 年 1 月 15 日，房屋局透過編號：1501150168/DHS 公函，通知司法上訴人上述住屋補助申請已獲批准(見附卷第 17 頁背頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2015 年 6 月 19 日，房屋局透過編號：1506190072/DHS 公函，通知司法上訴人於指定日期及時間前往該局遞交指定的證明文件，以便該局重新審查其是否符合申請租賃社會房屋的要件(見附卷第 19 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2015 年 7 月 20 日，司法上訴人向房屋局提交“社會房屋確認家團成

員資料、收入及資產淨值聲明書”，當中聲明家團總資產淨值為澳門幣 1,070.00 元(見附卷第 22 頁及其背頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2015 年 9 月 12 日，司法上訴人與房屋局簽訂社會房屋租賃合同，承租位於澳門筷子基北街(俾若翰街)筷子基社會房屋——.....樓第...座...樓...座單位，家團編號：6120***** (001)，家團成員只有司法上訴人(見附卷第 25 頁至第 26 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2016 年 10 月 25 日，房屋局分別透過編號：1613007334/DHS、1613007337/DHS、1613007328/DHS 及 1613007327/DHS 公函，向匯業銀行股份有限公司、中國建設銀行股份有限公司、大豐銀行股份有限公司及中國銀行股份有限公司查詢司法上訴人分別於 2013 年 5 月 27 日及 2015 年 6 月 18 日以個人名義或聯名開立的所有帳戶之存款及投資結餘(見附卷第 36 頁至第 39 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2016 年 12 月 6 日、12 月 14 日、2017 年 2 月 2 日及 2 月 17 日，中國建設銀行股份有限公司、中國銀行股份有限公司、匯業銀行股份有限公司及大豐銀行股份有限公司分別向房屋局作出回覆，並提供相關資料(見附卷第 40 頁至第 43 頁及其背頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2017 年 6 月 13 日，房屋局公共房屋廳廳長作出批示，同意編號：1214/DHP/DHS/2017 建議書之內容，指出司法上訴人於遞交社會房屋申請表時未有如實申報家團的總資產，且家團總資產淨值超過當時規定的資產上限，不符合當時承租社會房屋及收取住屋補助的要件，故決定轉交法律事務處跟進解除房屋局與司法上訴人簽訂之社會房屋租賃合同及返還住屋補助之程序(見附卷第 1 頁至第 2 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2017 年 8 月 31 日，房屋局人員指出經向銀行查詢司法上訴人的銀行帳戶資料，並經該局人員分析及總結由銀行提供的帳戶結餘記錄後，發現司法上訴人於 2013 年 5 月 27 日(遞交社會房屋申請表的前一天)的家團總資產淨值已超過當時適用的經第 23/2013 號行政長官批示修改的第 179/2012 號行政長官批示第 1 款表二內所載的金額，不符合第 25/2009 號行政法規《社會房屋的分配、租賃及管理》第 2 條 3)項及第 3 條第 1 款所規定承租社會房屋的要件，基於司法上訴人在申請社會房屋時作出不實聲明，建議通知司法上訴人在 10 日內就上述事宜作出書面解釋，並獲法律事務處處長同意(見附卷第 46 頁至第 47 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2017 年 9 月 6 日，房屋局透過編號：1708310005/DAJ 公函，將上述決定通知司法上訴人，並在通知書中指出司法上訴人須自收到該通知之日

起計 10 日內，針對上述事宜提交書面解釋，並可提交一切人證、物證、書證或其他證據(見附卷第 48 頁至第 49 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2017 年 10 月 6 日，司法上訴人向房屋局提交書面解釋，並提供兩名證人(見附卷第 50 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2018 年 12 月 3 日，被上訴實體作出批示，同意編號：2908/DAJ/2018 建議書之內容，指出基於司法上訴人在遞交社會房屋申請表時不具備由第 25/2009 號行政法規《社會房屋的分配、租賃及管理》所規範之承租社會房屋的要件，且司法上訴人在書面解釋所作之理由不成立，故決定解除房屋局與司法上訴人簽訂的社會房屋租賃合同，以及取消住屋補助的批給，司法上訴人須返還於 2015 年 2 月至 9 月期間已收取的住屋補助，合共澳門幣 14,850.00 元(見附卷第 54 頁至第 55 頁及其背頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2018 年 12 月 12 日，房屋局透過編號：1812040200/DAJ 公函，將上述決定通知司法上訴人，並指出司法上訴人可於指定期間內向被上訴實體提出聲明異議，或向行政法院提起司法上訴(見附卷第 56 頁至第 57 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2019 年 1 月 7 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 58 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不獲批准(見卷宗第 11 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2019 年 3 月 15 日，司法上訴人針對被上訴實體在編號：2908/DAJ/2018 建議書上作出之決定向本院提起本司法上訴。

*

根據司法上訴人在起訴狀提出之首項訴訟理由，指出被上訴實體自 2017 年 2 月 16 日起便知悉作為解除其社會房屋租賃合同依據之事實，因而主張被上訴實體於 2018 年 12 月 3 日作出被訴行為屬違反第 25/2009 號行政法規《社會房屋的分配、租賃及管理》第 23 條之規定，行使解除合同權利因一年期間完成而失效。

為此，有必要針對第 25/2009 號行政法規《社會房屋的分配、租賃及管理》之相關規定作出分析。

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：

“第一條

標的

本行政法規規範由房屋局負責管理且作社會房屋用途的樓宇或房屋的分配、租賃及管理。

第二條

概念

為適用本行政法規的規定，下列詞語的含義為：

（一）社會房屋——屬行政當局財產的房屋，包括六月二十二日第41/87/M號法令第一條所指的房屋，尤其是讓經濟狀況薄弱且居住於澳門特別行政區的家團租賃；

（二）家團——一群以婚姻、事實婚姻、血親、姻親及收養等為聯繫而共同生活的人；

（三）經濟狀況薄弱的家團——每月總收入及總資產淨值不超過公佈於《澳門特別行政區公報》的行政長官批示所訂定的限制，且居住於澳門特別行政區的家團。

第三條

承租房屋的要件

一、在澳門特別行政區居住的經濟狀況薄弱的家團或個人，可申請承租上條所指的社會房屋。

... ..

第七條

申請

一、房屋分配的申請，應透過向房屋局遞交已填妥並簽署的申請表以及收入及資產淨值聲明書為之。

二、房屋局可在任何時候要求任何公共或私人實體確認候選人於填寫申請表時所提供的資料；提供虛假聲明者，將依法予以處罰。

三、有關房屋的申請方式，排名、順序及甄選等標準，以及家團成員的收入及資產淨值聲明書載於公佈於《澳門特別行政區公報》的行政長官批示核准的規章內。

第十一條

承租人的義務

一、承租人的義務為：

- (一) 在訂定的地點及時間繳付租金；
- (二) 讓房屋局在必要時對房屋進行檢查；
- (三) 不得將房屋作異於其目的的其他用途，亦不允許其他人將房屋作其他用途；
- (四) 不得作出影響樓宇安全及衛生的行為；
- (五) 不得妨礙進行房屋局認為必要的工程；
- (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；
- (七) 如獲悉房屋有損壞或缺陷、存在任何危險又或有第三人對房屋主張權利等情況，須立即告知房屋局；
- (八) 未經房屋局的同意，不得進行任何工程；
- (九) 如家團中任何成員死亡，應在三十日內告知房屋局；
- (十) 如家團中任何成員不在該房屋超過四十五日，應在五日内告知房屋局；
- (十一) 為適用第二十條第一款的規定，應在五日内通知房屋局其不在有關房屋的原因；
- (十二) 遵守樓宇的規章；
- (十三) 合同終結時應交還房屋。

二、第八條（二）項所指的機構、實體或公共機關或實體無須支付租金，但仍須按租賃比例支付樓宇共同部分的保存及享用開支。

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：

（一）承租人在申請或按第十五條第二款的規定作告知時，所作的聲明不符合本行政法規所規範的租賃前提；

（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；

（三）家團中任何成員在訂立合同後一年內放棄該房屋；

（四）承租人因延誤或不提交第十五條第二款所指的資料而受到處罰後仍未提交資料者；

（五）家團的人數不符合本行政法規附件一所載的規定，房屋局為承租人安排一間適合其家團人數的房屋，而家團無合理理由拒絕者；

（六）如房屋局擬拆除或改建樓宇而為承租人安排一間適合其家團人數的房屋，而家團無合理理由拒絕者。

三、上款（一）項的規定不適用於下列情況：

（一）如作出不當情事的目的在於支付較低租金，而承租人雙倍繳付先前兩年所欠的租金；

（二）如涉及申請要件的不當情事，但該等要件在合同解除日成立。

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。

第二十三條

解除合同權的失效

房屋局應自首次獲悉作為依據的事實之日起一年內行使解除合同權，否則有關權利失效。”

上述規定明確規範租賃社會房屋之申請要件、訂立租賃合同後承租人之相關義務，以及當發現違反承租人義務之情況時，房屋局可因應相關情況行使之解除合同權，同時訂出有關解除合同權之失效制度，行政當局必須於首次獲悉作為依據的事實之日起一年內行使解除合同權。

本案例中，從既證事實可以知道，房屋局為在與司法上訴人訂立社會房屋租賃合同後，從蒐集之銀行帳戶資料中發現司法上訴人於提出申請時申報的家團總資產金額，與其當時的銀行帳戶結餘(經房屋局人員計算後為澳門幣 189,211.49 元)不符，且有關結餘超過當時規定的資產上限¹，從而決定針對司法上訴人開展解除房屋局與司法上訴人簽訂之社會房屋租賃合同及返還住屋補助之程序(見編號：1214/DHP/DHS/2017 建議書(2017 年 6 月 12 日))。

上述事實距離被訴行為之作出日(即 2018 年 12 月 3 日，見編號：2908/DAJ/2018 建議書)，明顯超逾第 25/2009 號行政法規《社會房屋的分配、租賃及管理》第 23 條所規定之一年期間。

依照第 25/2009 號行政法規《社會房屋的分配、租賃及管理》第 7 條第 1 款及第 2 款之規定，申請人有義務於填寫申請表時向房屋局提供真實的資料，如發現有虛假聲明之情況，將依法予以處罰。

不過，對於申請人在社會房屋租賃前提中作出聲明方面出現之不規則情況，從上述行政法規第 19 條第 3 款之規定，可以發現立法者在賦予權限行政當局行使解除合同權之同時，設定另一解決機制²，包括：

¹ 根據經第 23/2013 號行政長官批示修改的第 179/2012 號行政長官批示第 1 款表二所載，一人家團的總資產淨值上限為澳門幣 168,920.00 元。

² 根據已被第 25/2009 號行政法規廢止之八月八日第 69/88/M 號法令第 36 條第 2 款 a)項及第 3 款之

(一) 如作出不當情事的目的是在於支付較低租金，而承租人雙倍繳付先前兩年所欠的租金；

(二) 如涉及申請要件的不當情事，但該等要件在合同解除日成立。

根據第 25/2009 號行政法規《社會房屋的分配、租賃及管理》第 14 條及第 15 條之規定，首項情況原則上指承租人對家團的每月總收入或人數作出不實聲明，藉以規避支付更多租金，立法者容許承租人可透過雙倍繳付先前兩年所欠的租金以彌補有關不當情事。

第二項情況則涉及租賃要件，儘管承租人於提出申請時為符合該行政法規所規範的租賃前提而作出不實聲明，然而，倘房屋局於決定解除社會房屋租賃合同時查明並證實承租人已滿足有關租賃前提，則無需解除合同。

誠然，從第 25/2009 號行政法規《社會房屋的分配、租賃及管理》之整體制度設置，可見立法者不希望亦致力避免申請人透過提供不實資料以獲取分配社會房屋，同時確保社會房屋租賃者須遵守使用該公共資源之義務，因此，對違反者訂定有關處罰制度，甚至可構成解除租賃合同之前提。

然而，針對第 25/2009 號行政法規《社會房屋的分配、租賃及管理》第 19 條第 3 款之規定，可以認為立法者對違反者家團是否能夠解決即時之居住需要更為重視，以滿足有關社會公共資源扶助經濟狀況薄弱家團解決居住需要之真正目的。

儘管同一行政法規第 7 條第 2 款明確規定如發現申請人於填寫申請表時向房屋局提供虛假聲明，將依法予以處罰(如觸犯刑事法律衍生之刑罰)，卻不可解讀為排除適用上述例外規定。

言簡意賅，針對第 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 1)項規定可導致解除合同之情況，只要違反者仍存在公共房屋資源解決居住問題之需要並符合相關社會房屋租賃要件，則無需解除合同。

由於上述例外制度，在絕對尊重就同一問題之不同見解下，本院認為，針對第 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 1)項規定可導致解除合同之情況，並不適用同一行政法規第 23 條規定關於失效方面之制度。

規定，與第 25/2009 號行政法規第 19 條第 2 款 1)項及第 3 款之規定如出一轍。

以下為轉錄自載有被訴行為之編號：2908/DAJ/2018 建議書之部分內容：

“...1.社會房屋承租人：A(A，持澳門居民身份證編號：1***** (2))，於 2013 年 5 月 28 日向本局遞交社會房屋申請表(編號：31201*****)，並申報其家團的總資產淨值(銀行活期、定期存款及可動用現金(包括外幣))為澳門幣 35,906.00 元。(卷宗第 3-14 背頁)

... ..

5. 經本局向銀行查詢承租人 A 的銀行戶口資料，並按澳門金融管理局於相關日公佈的銀行同業匯率中間價：每港元 1 元兌澳門幣 1.03 元換算，發現承租人 A 於 2013 年 5 月 27 日(即遞交社會房屋申請表的前一天)的銀行戶口結餘資料如下：(卷宗第 36-45 頁)

日期	2013 年 5 月 27 日
姓名	A
中國銀行	MOP 35,516.34
大豐銀行	MOP 11,318.31
中國建設銀行	MOP 5,050.54
	HKD 61,509.45
	(MOP 63,354.73)
滙業銀行	MOP 73,971.57
資產結餘(MOP)	MOP 189,211.49

... ..

二、法律依據及分析：

9. 本個案涉及社會房屋申請、社屋租賃合同的解除，以及住屋補助的申請、發放及返還的事宜，故應受第 25/2009 號行政法規《社會房屋的分配、租賃及管理》、經第 141/2013 及 141/2012 號行政長官批示修改的第 296/2009 號行政長官批示所核准之《社會房屋申請規章》及第 23/2008 號行政法規《社會房屋輪候家團住屋臨時補助發放計劃》所規範。

10.根據第 25/2009 號行政法規《社會房屋的分配、租賃及管理》第 2 條(概念) (三)項及第 3 條(承租房屋的要件)第 1 款之規定，經濟狀況薄的家團可申請承租社會房屋，而家團的總資產淨值的上限由行政長官批示訂定；由於 A 於 2013 年 5 月 28 日遞交社會房屋申請表，故應適用經第 23/2013 號行政長官批示修改的第 179/2012 號行政長官批示第 1 款表 2 所載一 1 人家團的總資產淨值上限為澳門幣 168,920.00 元之規定。

11.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(房屋局的解除)第2款(一)項的規定，經本局調查後，發現承租人A在社會房屋申請表上所申報的家團總資產淨值與事實不符且超出上文第10點所述的法定上限，本局可根據前述規定解除有關的社會房屋租賃合同。

12.根據第23/2008號行政法規《社會房屋輪候家團住屋臨時補助發放計劃》第4條(申請資格)的規定，住屋補助的發放對象為社會房屋輪候家團，故申請人應首先具備由《社會房屋的分配、租賃及管理》所規範之承租社會房屋的要件，否則，本局將根據《社會房屋輪候家團住屋臨時補助發放計劃》第8條(補助的取消及返還)第1款(二)項之規定，取消住屋補助的批給。

13.根據承租人A在書面解釋所述之內容，考慮到本局調查所得的結餘是按承租人在聯名戶口中應占之比例份額加總而得出的，由於承租人沒有在書面解釋附上實質的證據，以舉證其所述之事實，故承租人與聯名戶口的其他持有人被視作擁有存款的同等份額，且承租人對其名下的銀行帳戶具有絕對的管理及處分權，因此，有關的解釋理由不成立。

14.針對住屋補助之部分，基於承租人於遞交社會房屋申請表時不具備由第25/2009號行政法規《社會房屋的分配、租賃及管理》所規範之承租社會房屋的要件，且承租人在書面解釋所作之理由不成立，因此，根據第23/2008號行政法規《社會房屋輪候家團住屋臨時補助發放計劃》第8條第1款(二)項及第3款的規定，取消承租人的住屋補助的批給，並要求承租人須返還自2015年2月至9月所收取的住屋補助，合共澳門幣14,850.00元。

15.至於根據第1214/DHP/DHS/2017號建議書第9.1點，DHS轉介本處跟進倘有之檢舉工作，本處將以另案處理。

三、結論：

16.根據第25/2009號行政法規《社會房屋的分配、租賃及管理》第1條及第23/2008號行政法規《社會房屋輪候家團住屋臨時補助發放計劃》第2條的規定，社會房屋的租賃事宜及審核住屋補助的申請及發放事宜屬房屋局的權限，且根據第17/2013號行政法規《房屋局的組織及運作》第5條的規定，房屋局由局長代表，故房屋局局長具權限就上述事宜作出決定。

17.綜合上述事實、法律依據及分析，謹向上級建議如下：

17.1 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(一)項及第22條第2款的規定，解除承租人A的社會房屋租賃合同；

17.2 根據第 23/2008 號行政法規第 8 條第 1 款(二)項及第 3 款的規定，取消住屋補助的批給，及要求承租人 A 須返還自 2015 年 2 月至 9 月所收取的住屋補助，合共澳門幣 14,850.00 元；…”

清楚可見，被上訴實體因應司法上訴人在提出申請並獲分配社會房屋單位前被查明其家團總資產淨值超出法定一人家團資產上限，不符合承租社會房屋的租賃要件，且其書面解釋不合理而不被接納為由，依據第 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 1)項及第 22 條第 2 款之規定，決定解除房屋局與司法上訴人簽訂之社會房屋租賃合同。

從此角度考慮，司法上訴人提出解除合同權失效藉此撤銷被訴行為之訴訟主張明顯不成立。

然而，承上分析，立法者透過第 25/2009 號行政法規《社會房屋的分配、租賃及管理》第 19 條第 3 款 2)項之規定設定其中一種例外情況，套入本具體個案中，即使房屋局人員認為司法上訴人在申請社會房屋的過程中曾作出關於家團總資產淨值之不實聲明以符合租賃要件(根據附卷資料，可以證實司法上訴人分別於 2013 年 5 月 28 日及 2015 年 7 月 20 日向房屋局作出家團總資產淨值之書面聲明，而房屋局人員僅指出司法上訴人於首次申報前一天的銀行帳戶結餘不符合家團總資產淨值的上限)，依照上指法律規定，如作出解除社會房屋租賃合同決定時司法上訴人一人家團仍符合租賃要件(包括總資產淨值³)，則無需解除合同。

需要指出，被上訴實體並沒有否定司法上訴人於“上樓”前其家團總資產為低於當時法定上限，明言之，司法上訴人於簽署社會房屋單位租賃合同時之家團總資產淨值符合租賃前提⁴。

因此，被上訴實體以司法上訴人提出申請時曾聲明家團總資產為澳門幣 35,906.00 元，且對其解釋不予接納而決定解除房屋局與司法上訴人簽訂之社會房屋租賃合同，顯然違反第 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 1)項及第 3 款 2)項與第 22 條第 1 款之規定，以

³ 根據第 368/2017 號行政長官批示修改的第 179/2012 號行政長官批示第 1 款表一及表二所載，一人家團的每月總收入及總資產淨值上限分別為澳門幣 11,470.00 元及澳門幣 247,800.00 元。

⁴ 根據附卷資料，司法上訴人於 2015 年 6 月 18 日的銀行帳戶結餘為澳門幣 131,029.51 元，即其獲甄選並重新審查其是否符合申請租賃社會房屋的要件時，其家團總資產淨值皆無超逾第 23/2013 號行政長官批示及第 1/2015 號行政長官批示修改的第 179/2012 號行政長官批示所訂定之一人家團總資產淨值上限。

致被訴行為應予撤銷。

尚有必要指出，依照被上訴實體的理解，有關調查所得的結餘是按司法上訴人在聯名戶口中應占之比例份額加總而得出的，且基於司法上訴人沒有附上實質的證據以舉證其所述之事實，故認為司法上訴人與聯名戶口的其他持有人被視作擁有存款的同等份額，從而不接納司法上訴人提出之解釋，亦沒有對司法上訴人於書面答辯時提供之證據(聽取其女兒 B 及兒子 C 之聲明)進行任何調查。

根據附卷資料，涉案的其中三個銀行帳戶分別由司法上訴人與 B 聯名持有(見附卷第 40 頁及其背頁與第 42 頁及其背頁)。由於法律沒有就聯名銀行帳戶之持有人具有相同份額作出推定(見《民法典》第 343 條之規定)，在沒有其他資料佐證下，試問局方人員如何單純因上指三個銀行帳戶由司法上訴人與 B 聯名持有而可穩妥判斷司法上訴人必然擁有該三個銀行帳戶的半數份額呢？

《行政程序法典》第 86 條之規定指出：

“第八十六條

(要證事實)

一、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。

二、明顯之事實及有權限之機關因執行職務而知悉之事實，無須證明，亦不須陳述。

三、有權限之機關應在程序上提及因行使其權限而知悉之事實。”

根據上述法律規定，可見行政機關對卷宗作出最終決定前進行之調查，並非取決於採取更多及具體的調查措施，才視為履行調查義務，而是因應卷宗證據所反映的狀況，倘認為對作出決定屬重要之事實尚未清晰，則有需要採取對查明該等事實屬有效用之調查措施，包括法律所容許之證據方法。

故此，行政當局無義務針對違法者認為所有存在疑點之處無的放矢地調查證據，而僅應就對作出決定屬重要且需透過更多可行的證據方法予以查證之事實進行調查。

承上分析，被上訴實體提出的司法上訴人與帳戶聯名持有人對銀行帳戶存款具有相同份額之理由顯然欠缺充分理據；對於如何認定司法上訴人指定之兩名證人對調查相關事實欠缺任何必要性而純屬拖延措施亦欠缺作出任何說明。

因此，被訴行為顯然存在調查不足以致被上訴實體在審查司法上訴人家團總資產之租賃要件時，未具備充分事實理據而作出其家團總資產超出法定上限之錯誤判斷。

綜合上述分析，應裁定司法上訴人提出之訴訟理由成立，撤銷被訴行為。

綜上所述，本院判處本司法上訴勝訴，撤銷被訴行為。

免除訴訟費用，因被上訴實體獲得主體豁免。

登錄本判決及依法作出通知。

被上訴實體房屋局局長對行政法院作出的一審裁判不服，以下列結論的理由陳述向中級法院提起上訴：

- 1) 基於違反第25/2009號行政法規第19條第2款第1項及第3款第2項與第22條第1款之規定，以及存有調查不足的瑕疵，故原審法院撤銷了被訴行為。
- 2) 根據原審法院認定之對案件審判屬重要的事實，於2013年5月28日，被上訴人向房屋局遞交社會房屋申請表，申請表編號為31201*****，當中聲明家團總資產淨值為澳門幣35,906.00元，家團成員只有被上訴人。
- 3) 必須指出的是，被上訴人在遞交社會房屋申請表時所申報的家團總資產淨值為房屋局編製臨時輪候名單以及除名名單的重要考量之一。
- 4) 倘若被上訴人不具備申請所要求的要件，則其申請應根據第296/2009號行政長官批示第6條規定被除名。
- 5) 經向銀行查詢被上訴人的銀行帳戶資料，及經分析及總結由銀行提供的帳戶結餘記錄後，發現被上訴人於2013年5月27日的家團總資產淨值已超過當時通用的經第23/2013號行政長官批示修改的第179/2012號行

政長官批示第1款表二內所載的金額，不符合第25/2009號行政法規第2條第3項及第3條第1款所規定承租社會房屋的要件，基於被上訴人在申請社會房屋時作出不實聲明，故通知被上訴人在10日內作出書面解釋。

- 6) 綜上所述，被訴行為並無違反第25/2009號行政法規第22條第1款之規定。
- 7) 原審法院認為上訴人在作出被訴行為時未有考慮第25/2009號行政法規第19條第3款第2項的例外情況，即“如作出解除社會房屋租賃合同決定時，被上訴人一人家團仍符合租賃要件(包括總資產淨值)，則無需解除合同”。
- 8) 上訴人認為，在結構上，第25/2009號行政法規第19條第3款2項在該條文中屬例外規定，倘若出現不當情事的申請要件在合同解除日成立，則排除適用第19條第2款1項之規定。
- 9) 事實上，被訴行為屬一其積極內容的行政行為，行政法學說從舉證責任的角度分析認為:對於有關行為，如指令、禁止、剝奪(...)原則上應由行政當局對存在其行為的構成要件承擔舉證責任，但倘若司法上訴人提出了抗辯性事實以排除行政行為的前提，則應由司法上訴人就該等事實承擔相應的舉證責任。
- 10) 為此，上訴人認為該抗辯性事實應由被上訴人主張並承擔舉證責任；倘若將該責任轉移至行政當局，要求其不但須證明行為的前提要件，尚須證實不存在任何抗辯性情事，並不符合舉證規則。
- 11) 那麼，上訴人似乎並非必要對例外性規定中列明的事項繼續調查取證，且亦非在得出有關抗辯性事宜未獲證明的結論後，方能合法地作出解除有關的社會房屋租賃合同的決定。
- 12) 必須強調的是，立法者在第25/2009號行政法規第19條第2款第1項及第19條第3款第2項分別以“租賃前提”及“申請要件”作規定。此外，考慮到第19條第3款為例外性規定，在個別及特殊情況下予以適用，不能視之為全盤(in bloco)廢止或取代原則性規定。
- 13) 那麼，例外性規定中的“申請要件”與原則性規定中的“租賃前提”不能是完全等同的概念。
- 14) 儘管第25/2009號行政法規第3條第1款的規定已將經濟狀況薄弱的家團或個人列為可承租社會房屋的要件之一，但不應視之為第19條第3款第2項所指的“申請要件”。

- 15) 因此，當立法者通過第25/2009號行政法規第19條第3款第2項提請行政當局予以考慮的事項，應該為不涉及申請之實質前提(例如家庭經濟狀況)的內容，換言之，也就是同一行政法規第3條第2款所指的“(一)年滿十八歲；(二)在澳門特別行政區居留至少七年；(三)持有澳門特別行政區永久性居身份證。”
- 16) 因此，將第25/2009號行政法規《社會房屋的分配、租賃及管理》第19條第3款第2項所指的申請要件限於第3條第2款所指的刑式要件，應更貼合立法者的本意。
- 17) 綜上所述，被訴行為並無違反第25/2009號行政法規第19條第2款第1項及第3款第2項之規定。
- 18) 原審法院認為涉案的其中三個銀行帳戶分別由被上訴人與B聯名持有，由於法律沒有規定就聯名銀行帳戶之持有人具有相同份額作出推定，在未沒有其他資料佐證下，房屋局不應單純因聯名持有而判斷被上訴人必然擁有該三個銀行帳戶的半數份額。
- 19) 必須指出的是，不論被上訴人是基於何種原因或用途而持有該等銀行帳戶，其作為帳戶持有人，與其他帳戶持有人共同對有關銀行帳戶行使管理權及處分權。
- 20) 此外，被上訴人並沒有向房屋局提交任何指定份額分配的設定依據，為此，應視被上訴人擁有該三個銀行帳戶的半數份額。
- 21) 雖然被上訴人在書面答辯時提供證據(B及C之聲明)，然而，應認為指定份額分配的設定依據方為充足證據，故即使房屋局未有進一步聽取B及C之聲明，亦並不同於被訴行為存有調查不足的瑕疵。
- 22) 上訴人認為，既然房屋局已要求被上訴人提交書面解釋，則已履行了調查義務，至於是否必須採納被上訴人聲請的證據措施，應屬其自由裁量權的範圍。
- 23) 綜上所述，被訴行為並不存有調查不足的瑕疵。

綜上所述，請求尊敬的法官 閣下接納本陳述書之理由，
裁定上訴理由成立並撤銷原審法院的判決。

被上訴人沒有就上訴理由作出回覆。

隨後上訴連同卷宗上呈至本中級法院，經裁判書製作法官作出初步審查並受理後，卷宗送交檢察院作檢閱。

經檢閱後，檢察院發出如下法律意見，主張上訴理由不成立：

在卷宗第 91-100 頁的陳述詞中，房屋局局長請求撤銷行政法院閣下的判決——它撤銷了房屋局局長所作的、構成司法上訴之客體的批示，認為該批示違反了第 25/2009 號行政法規（社會房屋的分配、租賃和管理）第 19 條第 2 款 1）項及第 3 款 2）項與第 22 條第 1 款之規定，而且亦存在調查不足的瑕疵。

*

按照第 25/2009 號行政法規（社會房屋的分配、租賃和管理）第 19 條第 2 款 1）項，承租人在申請或按第 15 條第 2 款的規定作告知時提供之聲明如果不符合該行政法規所設立的租賃前提，房屋局「可」解除（社會房屋租賃）合同，同條第 3 款清晰明確、不容置疑地規定：上款（一）項的規定不適用於下列情況：（一）如作出不當情事的目的是在於支付較低租金，而承租人雙倍繳付先前兩年所欠的租金；（二）如涉及申請要件的不當情事，但該等要件在合同解除日成立。（著重號為我們所加）

在尊重不同觀點的前提下，我們的膚淺看法在於：第 25/2009 號行政法規第 19 條第 3 款既是例外規範——相等於第 2 款 1）項而言，同時又是強制性規範（*norma imperativa*）——質言之，當出現其第 1）項和第 2）項訂立之前提時，房屋局「不可」解除合同，從而第 2 款 1）項賦予房屋局的裁量權在此縮減為零，蛻變為受拘束權力。

在本案中，房屋局與 A（司法上訴人）之租賃合同簽訂於 2015 年 9 月 12 日（參見 P.A. 第 25-28 頁）。當時生效的規章是第 1/2015 號行政長官批示，它規定的一人家團「總資產淨值」上限是 201,800 澳門元。按房屋局的調查，A 2015 年 6 月 18 日的資產結餘是 131,029.51 澳門元（見 P.A. 第 45 頁）——顯然不超越第 1/2015 號行政長官批示確立的上限。再者，正如原審法官閣下所言，房屋局不否認 A “上樓前”的家團總資產淨值低於當時生效的上限。

A 是出生於 1931 年 X 月 XX 日的老人家，卷宗和 P.A. 內的資料顯示她

並沒有穩定的收入——這些令我們相信：在房屋局局長透過 2018 年 12 月 3 日之批示而解除涉案的租賃合同時，她的總資產淨值也「低於」法定上限。無論如何，沒有任何跡象或證據可以顯示：A 2018 年 12 月 3 日之總資產淨值高於當時生效的法定上限。

由此可見，在 2015 年 9 月 12 日（社會房屋租賃合同簽訂日期）和 2018 年 12 月 3 日（司法上訴所針對之批示作出日期），A 均符合承租社會房屋的前提，房屋局應而且須適用第 25/2009 號行政法規第 19 條第 3 款 2）項。基於此，房屋局局長於 2018 年 12 月 3 日作出的、解除涉案租賃合同之批示確實違反第 19 條第 3 款 2）項，所以，原審法官閣下之“被訴批示違反第 19 條第 3 款 2）項”的結論無懈可擊。

*

的確，正如答辯狀第 2 至 4 條所示，司法上訴人 A 在 2013 年 5 月 28 日之申請表中申報的資料不準確。對此，她的解釋是：中國建設銀行及滙業銀行實則為本人及女兒 B 早期共同開設，目的是為了方便照顧本人，及幫助本人提出政府派給本人福利而設，之後沒有理會本人跟女兒開設的中國建設銀行及滙業銀行，而女兒因便利原因繼續使用上述 3 個戶口，本人完全不知情及忘記，所以導致本人申請表上遺忘填中國建設銀行及滙業銀行資料，中國建設銀行及滙業銀行內的金錢全屬本人女兒 B 所擁有，本人沒佔分毫。

首先，毋庸置疑，她所說的“本人完全不知情及忘記”和“中國建設銀行及滙業銀行內的金錢全屬本人女兒 B 所擁有，本人沒佔分毫”並非無足輕重，相反，對她能否獲得正義而言，屬於至關重要的事宜。考慮到 A 是出生於 1931 年 X 月 XX 日的老人家，容我們認為她說的上述兩點絕非毫不可信或者不值一駁。因此，我們深信：不論是基於正義還是僅僅出於慎重，在作出解除租賃合同的批示前，房屋局理應聽取 B（A 之女兒）的（口頭或書面）證言。

為論證自己的立場（答辯狀第 16-19 條），房屋局引用《商法典》第 841 條及《民法典》第 1299 條與第 1300 條、並聲稱 A 未曾提交任何指定份額分配的設定依據（見卷宗第 91-100 頁上訴陳述詞第 26-29 條）。對此，我們的看法是：其一，上述法律規範所設立的皆是可推翻的簡單推定（*presunção simples*），其反駁（*ilidir*）不要求法定證據，證人證言是反駁此類推定的適當證據；其二，A 所說的“…全屬本人女兒 B 所擁有，本人沒佔分毫”已足以揭示份額分配，她無須再提交什麼“設定依據”之類。

可惜的是，房屋局既不要求 B 作證也不採取任何調查，而是直接不採信 A 所說的“本人完全不知情及忘記”和“中國建設銀行及滙業銀行內的金錢全屬本人女兒 B 所擁有，本人沒佔分毫”兩點事實，並且解除與她簽訂的租賃合同。我們認為，原審法官閣下得出的被訴行為存在調查不足的結論同樣無懈可擊，房屋局局長對原審法官閣下之判決這部分的上訴不能不敗訴。

綜上所述，檢察院建議中級法院法官閣下：裁決房屋局局長提起的上訴理由全部不成立，維持原審法官閣下之判決。

經兩位合議庭助審法官依法檢閱後，本上訴提交評議會審理。

本中級法院在地域、事宜和層級上具管轄。

本上訴程序形式正確，且不存在任何有礙本法院審理本上訴並須先作解決的無效情事及先決問題。

各訴訟主體具有訴訟主體的人格及能力，且對本上訴具有正當性。

二、理由說明

根據本卷宗所載資料，下列者為審理本上訴所依據的重要事實：

- 於 2013 年 5 月 28 日，司法上訴人(現被上訴人)向房屋局遞交社會房屋申請表，申請表編號為 31201****，當中聲明家團總資產淨值為澳門幣 35,906.00 元，家團成員只有司法上訴人(現被上訴人)；
- 於 2014 年 12 月 29 日，司法上訴人(現被上訴人)向房屋局遞交社會房屋輪候家團住屋臨時補助發放計劃申請表，申請表編

號為 30201*****, 其後獲批准發放住屋補助；

- 於 2015 年 1 月 15 日，房屋局透過編號:1501150168/DHS 公函，通知司法上訴人(現被上訴人)上述住屋補助申請已獲批准；
- 於 2015 年 6 月 19 日，房屋局透過編號:1506190072/DHS 公函，通知司法上訴人(現被上訴人)於指定日期及時間前往該局遞交指定的證明文件，以便該局重新審查其是否符合申請租賃社會房屋的要件；
- 於 2015 年 7 月 20 日，司法上訴人(現被上訴人)向房屋局提交“社會房屋確認家團成員資料、收入及資產淨值聲明書”，當中聲明家團總資產淨值為澳門幣 1,070.00 元；
- 於 2015 年 9 月 12 日，司法上訴人(現被上訴人)與房屋局簽訂社會房屋租賃合同，承租位於澳門筷子基北街(俾若翰街)筷子基社會房屋——.....樓第...座...樓...座單位，家團編號：6120***** (001)，家團成員只有司法上訴人(現被上訴人)；
- 於 2016 年 10 月 25 日，房屋局分別透過編號:1613007334/DHS、1613007337/DHS、1613007328/DHS 及 1613007327/DHS 公函，向匯業銀行股份有限公司、中國建設銀行股份有限公司、大豐銀行股份有限公司及中國銀行股份有限公司查詢司法上訴人(現被上訴人)分別於 2013 年 5 月 27 日及 2015 年 6 月 18 日以個人名義或聯名開立的所有帳戶之存款及投資結餘；
- 於 2016 年 12 月 6 日、12 月 14 日、2017 年 2 月 2 日及 2 月 17 日，中國建設銀行股份有限公司、中國銀行股份有限公司、匯業銀行股份有限公司及大豐銀行股份有限公司分別向房屋局作出回覆，並提供相關資料；

- 於 2017 年 6 月 13 日，房屋局公共房屋廳廳長作出批示，同意編號：1214/DHP/DHS/2017 建議書之內容，指出司法上訴人(現被上訴人)於遞交社會房屋申請表時未有如實申報家團的總資產，且家團總資產淨值超過當時規定的資產上限，不符合當時承租社會房屋及收取住屋補助的要件，故決定轉交法律事務處跟進解除房屋局與司法上訴人(現被上訴人)簽訂之社會房屋租賃合同及返還住屋補助之程序；
- 於 2017 年 8 月 31 日，房屋局人員指出經向銀行查詢司法上訴人(現被上訴人)的銀行帳戶資料，並經該局人員分析及總結由銀行提供的帳戶結餘記錄後，發現司法上訴人(現被上訴人)於 2013 年 5 月 27 日(遞交社會房屋申請表的前一天)的家團總資產淨值已超過當時適用的經第 23/2013 號行政長官批示修改的第 179/2012 號行政長官批示第 1 款表二內所載的金額，不符合第 25/2009 號行政法規《社會房屋的分配、租賃及管理》第 2 條 3)項及第 3 條第 1 款所規定承租社會房屋的要件，基於司法上訴人(現被上訴人)在申請社會房屋時作出不實聲明，建議通知司法上訴人(現被上訴人)在 10 日內就上述事宜作出書面解釋，並獲法律事務處處長同意；
- 於 2017 年 9 月 6 日，房屋局透過編號：1708310005/DAJ 公函，將上述決定通知司法上訴人(現被上訴人)，並在通知書中指出司法上訴人(現被上訴人)須自收到該通知之日起計 10 日內，針對上述事宜提交書面解釋，並可提交一切人證、物證、書證或其他證據；
- 於 2017 年 10 月 6 日，司法上訴人(現被上訴人)向房屋局提交書面解釋，並提供兩名證人；
- 房屋局沒有應司法上訴人(現被上訴人)的請求對其提交的人

證進行調查，且沒有說明不作為的理由；

- 於 2018 年 12 月 3 日，被上訴實體作出批示，同意編號：2908/DAJ/2018 建議書之內容，指出基於司法上訴人(現被上訴人)在遞交社會房屋申請表時不具備由第 25/2009 號行政法規《社會房屋的分配、租賃及管理》所規範之承租社會房屋的要件，且司法上訴人(現被上訴人)在書面解釋所作之理由不成立，故決定解除房屋局與司法上訴人(現被上訴人)簽訂的社會房屋租賃合同，以及取消住屋補助的批給，司法上訴人(現被上訴人)須返還於 2015 年 2 月至 9 月期間已收取的住屋補助，合共澳門幣 14,850.00 元。

根據《行政訴訟法典》第一百四十九條準用的《民事訴訟法典》第五百八十九條的規定，上訴標的為上訴狀結論部份所劃定的範圍內的具體指出的問題，以及依法應由上訴法院依職權審理的問題。

本上訴不存在須由本法院依職權審查的問題。

據上訴狀結論所言，上訴人具體提出問題是形成被上訴的行政行為的行政程序過程中，行政機關有否在調查事實方面患有缺失，因而可導致被上訴行為沾上可被撤銷的瑕疵。

就上訴機關現提出的問題，一審法院已對之作出正確的分析 and 審理，而檢察院亦在其意見書中作出了評價和精闢的見解，並贊同一審判決的內容。

鑑於這一問題已在一審法院獲得正確分析和裁決，且本院完全認同一審法院的判決理據，因此得根據《行政程序法典》第一百四十九條準用的《民事訴訟法典》第六百三十一條第五款的規定，完全引用

原審判決所採的理據，裁決本上訴理由不成立。

結論：

在行政程序中，利害關係人有權就對其有利的事實提交證據或請求行政機關就該事實進行證據調查或對其提交的證據作出審查，只要該請求不屬明顯無用或不切題，則行政機關不能在欠缺具理由說明的情況下不對提交的證據作出評價或審查或應利害關係人聲請而作出證據調查，否則會產生導致該行政程序調查不足而影響通過該行政程序作出的行為的有效性，使其沾上可被撤銷的瑕疵。

三、裁判

綜上所述，中級法院民事及行政上訴分庭合議庭通過評議會表決，裁定上訴理由不成立，維持一審撤銷被上訴行為判決。

上訴實體依法享有訴訟費豁免。

通知各訴訟主體。

二零二一年七月二十七日，於澳門特別行政區

裁判書製作法官

賴健雄

第一助審法官

馮文莊

第二助審法官

何偉寧

米萬英