

澳門特別行政區中級法院
行政司法上訴卷宗第 861/2020 號
合議庭裁判

一、序

A，其身份資料已載於卷宗，就房屋局局長於二零一九年三月二十五日同意編號 0705/DAJ/2019 號建議書之內容，解除與其的社會房屋租賃合同之決定，向行政法院提起司法上訴。

行政法院法官依法受理上訴，並作出如下判決，裁定上訴理由不成立：

一、 案件概述

司法上訴人 A，詳細身分資料及聯絡地址記錄於卷宗內；

針對

被上訴實體**房屋局局長**，就其於 2019 年 3 月 25 日在編號 0705/DAJ/2019 建議書上，作出解除房屋局與司法上訴人簽訂位於澳門...大馬路...花園第...座...閣...樓...座社會房屋單位租賃合同之決定，向本院提起本司法上訴。

司法上訴人於起訴狀第 2 頁至第 8 頁所載之下列理據：

- 解除合同通知的說明理由存在法律前提錯誤；
- 被上訴行為存在事實前提錯誤；以及
- 被上訴實體行使自由裁量權存在明顯不合理；

請求撤銷被上訴行為。

*

被上訴實體獲傳喚後提交答辯狀(見卷宗第 53 頁至第 60 頁及背頁)，請

求裁定全部司法上訴理由不成立，維持被上訴行為。

*

於法定期間內，訴辯雙方均沒有提交非強制性陳述。

*

駐本院檢察官發表意見，認為本案司法上訴理由不成立，建議駁回司法上訴請求（見卷宗第 67 頁至第 69 頁及背頁，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。

二、 事實

根據本卷宗及行政卷宗所載資料，本院認定以下對案件審判屬重要的事實：

- 司法上訴人社會房屋家團編號為...，家團成員包括司法上訴人本人及其配偶B（見行政卷宗第15頁）。
- 2016年11月18日，司法上訴人與房屋局簽訂位於澳門...大馬路...花園第...座...閣...樓...座社會房屋單位之租賃合同（見行政卷宗第16頁至第17頁及背頁）。
- 根據治安警察局提供的出入境記錄顯示，於2016年7月1日至2018年7月31日期間，司法上訴人及家團成員B連續離澳超過45天的時段包括：
 - 司法上訴人於2016年7月26日至10月20日（共86天）、2016年

10月22日至2017年1月20日（共90天）、2017年1月30日至3月17日（共46天）、2018年2月6日至5月15日（共98天）及2018年5月25日至7月10日（共46天）離澳；

- 家團成員B於2016年8月9日至2017年1月19日（共163天）及2017年1月31日至2018年6月9日（共494天）離澳；
- 兩人於2016年8月9日至10月20日（共72天）、2016年10月22日至2017年1月19日（共89天）、2017年1月30日至3月17日（共46天）及2018年2月6日至5月15日（共98天）同時離澳。

（見行政卷宗第1頁至第4頁與第19頁至第54頁）。

- 根據澳門電力股份有限公司及澳門自來水股份有限公司資料顯示，涉案單位於司法上訴人及家團成員B同時離澳期間仍存有用电量及用水量記錄（見行政卷宗第57頁及第58頁）。
- 2018年8月21日，房屋局人員分別向司法上訴人的兒子C及其女友D錄取聲明（見行政卷宗第5頁至第6頁）。
- 2019年2月13日，房屋局法律事務處處長作出批示，指出因司法上訴人及家團成員B並沒有以社屋單位作為永久居所，以及允許他人將房屋作異於其目的的其他用途，有關行為違反了第25/2009號行政法規第11條第1款3)項及6)項、第19條第2款2)項及第20條第1款的規定，決定對其開展書面聽證程序。隨後，房屋局於2019年2月15日發出編號1902120004/DAJ公函，通知司法上訴人提交書面解釋及一切證據（見行政卷宗第70頁至第73頁）。
- 2019年3月8日，司法上訴人及家團成員B向房屋局提交書面解釋（見行政卷宗第74頁及背頁）。
- 2019年3月25日，被上訴實體於編號0705/DAJ/2019建議書上作出“同意”批示，指出因司法上訴人不以社屋單位作為永久居所，及曾允許租賃合同內未載明的人士逗留在社屋內的事實確實存在，根據第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3)項、第19條第2款2)項及第20條第1款的規定，決定解除房屋局與司法上訴人簽訂的社會房屋租賃合同。隨後，房屋局於同年3月29日發出編號1903250075/DAJ公函通知司法上訴人上述決定（見行政卷宗第75頁至第79頁，有關內容視為完全轉錄）。
- 2019年6月26日，司法上訴人之委任訴訟代理人針對上述決定向本院提起本司法上訴。

三、理由陳述

首先，司法上訴人提出有關被上訴行為通知的說明理由存在法律前提錯誤的問題—沒有提及以第 25/2009 號行政法規第 11 條第 1 款 6)項及第 19 條第 1 款作為依據。

必須看到，儘管司法上訴人在提及上述瑕疵（見起訴狀第 17 條至第 21 條），卻未以之作為訴因，即可導致被上訴行為予以撤銷的具體依據。

司法上訴人聲稱，即便被上訴行為中沒有提及根據第 25/2009 號行政法規第 11 條第 1 款 6)項及第 19 條第 1 款作為依據，但解讀通知上下文內容，為穩妥起見，仍根據有關規定對被上訴行為提出爭執。

所以，對於此項瑕疵，法院無審理的必要。

*

司法上訴人還指責被上訴行為存在多項瑕疵—主要針對被上訴行為所認定的事實前提—此外還認為被上訴實體行使自由裁量權出現明顯錯誤。

分析卷宗資料可知（見行政卷宗第 75 頁至第 77 頁），被上訴行為主要基於司法上訴人不以社屋單位為永久居所，及曾允許租賃合同內未載明的人士逗留在社會房屋內，違反《社會房屋的分配、租賃及管理》第 11 條第 1 款 3)項、第 19 條第 2 款 2)項及第 20 條第 1 款的規定，決定解除與司法上訴人簽訂的社會房屋租賃合同。

首先，第 25/2009 號行政法規《社會房屋的分配、租賃及管理》第 19 條規定如下：

“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。”

依上引條文第 1 款所指，社會房屋承租人的義務訂於第 25/2009 號行政法規第 11 條規定，具體如下：

“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。

...”

結合上述行政法規的規定可以得出，構成房屋局解除社會房屋租賃合同的法定依據包括兩類：

- 承租人出現違反合同義務及法定義務的行為（見第 25/2009 號行政法規第 19 條第 1 款規定）；
- 承租人作出與履行租賃合同以外的其他違法行為（見第 25/2009 號行政法規第 19 條第 2 款規定）。

先看被上訴行為的第一項理據——司法上訴人不以社屋單位作為永久居所。具體言之，司法上訴人及其家團成員在 2018 年在其承租的社會房屋內留宿時間少於三分之二（見第 25/2009 號行政法規第 20 條第 1 款規定）。

被上訴實體是在經過調查，尤其調閱司法上訴人及其家團成員 2016 年 7 月 1 日至 2018 年 7 月 31 日的出入境記錄後得出的上述結論。對此，司法上訴人並未予以反駁（見起訴狀第 36 條陳述內容），而是主張其需陪同患病配偶離澳往福建莆田涵江醫院接受治療並照顧其起居飲食，故無法滿足法定的最短留宿時間。

然而儘管如此，由於存在上述情節，司法上訴人應可豁免遵守最短留宿時間法定要求。惜其理由未獲被上訴實體接納。

所以，在司法上訴人看來，被上訴實體的決定存在自由裁量的明顯錯誤，應予撤銷。

確實，上引的第 25/2009 號行政法規第 19 條第 2 款規定，在提及“在下列情況下亦可解除合同”，賦予行政當局在面對滿足條文預設之事實前提的情況下，選擇解除合同與否的自由裁量權。也就是說，行政當局可以在全面評估社會房屋承租人的違法事實及其他具體情節之後，再酌情決定是否解除有關租賃合同。

然而，促成行政當局行使自由裁量的前提必須是利害關係人所主張的例外事實情節均獲得證實。而相關事實的舉證責任應由司法上訴人承擔。

本文中，司法上訴人於卷宗第 36 頁至第 45 頁提交的病歷記錄等書證可以顯示其配偶因患病須在異地接受治療並留宿的事實，卻無法證實司法上訴人本人長期離澳的真正原因。

相反，恰如檢察院意見書所指，司法上訴人本人於 2016 年 7 月 1 日至 2018 年 7 月 31 日期間，多次當日或隔日往返澳門與內地。其不在澳門是否果真因照顧在閩配偶所需，法院對此不得不存疑。除此之外，卷宗亦再無其他證據可茲證明司法上訴人所陳述的其個人不在澳門的具體情由。

有見與此，司法上訴人沒有就其所陳述的例外事實情節完成舉證義務，相關情節不能構成行政當局行使自由裁量權的基礎。自由裁量權出現錯誤的說辭更欠缺依據。

其此部分上訴理由不能成立。

*

被上訴行為的第二項理據是，司法上訴人曾允許租賃合同內未載明的人士逗留在社屋內—其曾經允許其兒子 C、兩名孫女 E 及 F 長時間居住於其承租的社屋單位內。

附帶一提，儘管被上訴行為引用第 25/2009 號行政法規第 11 條第 1 款 3)項規定作為法律依據，但分析解讀該行為已認定的事實前提，不難得出被上訴行為實際上是立足於第 11 條第 1 款 6)項規定。而上述瑕疵不妨礙法院根據應適用之法律條文解釋被上訴行為。

面對上述理據，司法上訴人辯稱 C 一直在別處承租單位居住（見卷宗第 32 頁至第 34 頁）。而兩名孫女也一直居住於希望之泉兒童院舍（見卷宗第 35 頁）。三人從未將有關社屋單位當作日常起居的生活據點，未曾在該址逗留，所以不符合第 25/2009 號行政法規第 11 條第 1 款 6)項規定的法定前提。

從卷宗資料可以看到，就此項處罰理據，房屋局已實施並記錄的調查措施包括：

- 2018 年 8 月 21 日在涉案社屋單位的家訪—於該處發現司法上訴人兩名孫女 E、F 及兒子 C 的女友 D，並向 D 進行詢問；
- 與司法上訴人兒子 C 面談並制作筆錄；
- 向治安警察局調取有關司法上訴人及家團成員 B 的出入境記錄(2016 年 7 月至 2018 年 7 月)；
- 查詢涉案社屋單位在上述期間的水電使用記錄。

可見，被上訴實體是在實施了充分的調查措施後，認定司法上訴人曾允許他人於社屋單位長時間逗留的事實，並非僅僅在單次家訪活動或者偏頗地聽取某一位證人的聲明後，便輕率定下結論。

而相形之下，司法上訴人兒子 C 及兩名孫女另有住處的書面證據並不能成為有力的反證，不能有效排除三人曾實際在涉案社屋單位逗留並且生活的可能。

最後，由被上訴實體所認定三人在涉案社屋單位逗留的時間具有一定的持續性及穩定性—符合中級法院在類似個案的司法見解中給出的解讀（見中級法院 2016 年 5 月 5 日第 525/2015 號卷宗的合議庭裁判），故不存在違反法律的錯誤。

*

四、決定

綜上所述，本院裁定司法上訴人提出的訴訟理由不成立，駁回本司法上訴。

*

訴訟費用由司法上訴人承擔，訂定司法費為 6UC，但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。

*

登錄本判決及依法作出通知。

一審上訴人對上述判決不服，向本中級法院提起上訴，其上訴理由結論如下：

十九、

上訴人在照顧配偶期間亦有回澳門居住，故上訴人會出現偶有當日或隔日往返澳門與內地的情況並非異常。

二十、

而上訴人之配偶為長期病患並在內地治療為事實，在義務沖突中上訴人選擇照顧配偶而導致未能45天居住在澳門實屬合理，故被上訴實體不接納上訴人因此而常不在澳門居住是行使自由裁量權的明顯錯誤。

二十一、

上訴人認為被上訴裁判在上述卷宗第74頁第3段及第4段所提出的結論從而認定上訴人不以上述單位為永久居所並不合理。

二十二、

在具備上訴人提交其兒子的租賃合同及2名孫女一直住在院舍的證明的情況下，被上訴裁判仍認為上述已有住所的3人是持續及穩定地生活在上述單位內亦不合理。

請求：

綜上所述，被上訴實體在行使自由裁量權時因沒有考慮及接納實際合理原因而作出上述決定屬於明顯錯誤，故根據《行政訴訟法典》第21條第一款d)項及《行政程序法典》第124條之規定，請求撤銷或廢止被上訴裁判，並撤銷被上訴實體在第0705/DAJ/2019號《**建議書**》中作出批示解除與上訴人的社會房屋租賃合同的決定。

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和受理後，卷宗送檢察院作出檢閱。

經檢閱後，檢察院發出以下的意見書：

在卷宗第 83-85 頁的上訴陳述書中，上訴人 A 提出如下請求：撤銷或廢止被上訴裁判，並撤銷被上訴實體在第 0705/DAJ/2019 號《建議書》中作出批示解除與上訴人的社會房屋租賃合同的決定。為此，他提出的兩個理由：其一，上訴人認為被上訴裁判在上述卷宗第 74 頁第 3 段及第 4 段所提出結論從而認定上訴人不以上述單位為永久居所並不合理。其二，在具備上訴人提交其兒子的租賃合同及 2 名孫女一直住在院舍的證明的情況下，被上訴裁判仍認為上述已有住所的 3 人是持續及穩定地生活在上述單位內亦不合理。（上述上訴陳述書第 21 及 22 條）

*

本案上訴人 A 是社會房屋的承租人，家團由他及其配偶 B 組成（參見卷宗第 17-18 頁）。治安警察局向房屋局提供了上訴人 A 及其配偶 B 的出入境資料，這些資料毋庸置疑地顯示：A 不符合“承租人每年至少有三分之二時間留宿”的要求（第 25/2009 號行政法規第 20 條第 1 款）。

就實際留宿時間不足每年三分之二這一確鑿事實，他的解釋在於：其表示配偶 B 因不懂講廣東話及不會煮食，且身體較差，需要他人照顧其起居飲食，故長期留在福建浦田老家生活。而承租人因在澳生活感到沈悶，故此過去在坦洲賣衣服，並在晚上暫居坦洲朋友家中。每天日間會回澳門社屋單位。（參見卷宗第 21 頁）

在充分尊重不同觀點的前提下，我們認為：房屋局不接納 A 之解釋並且得出他“不以該房屋作為永久居所”的結論，符合第 25/2009 號行政法規第 19 條第 2 款第（二）項，從而有理有據；職是之故，原審法官閣下在被上訴判決中的立場——有見與此，司法上訴人沒有就其所陳述的例外事實情節完成舉證義務，相關情節不能構成行政當局行使自由裁量權的基礎。自由裁量權出現錯誤的說辭更欠缺依據，不存在任何錯誤，無懈可擊。

*

須知，第 25/2009 號行政法規第 11 條第 1 款第（六）項明確無誤地規定的承租人義務之一是：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。毋庸置疑的是：上訴人 A 之兒子以及孫子女的狀況，超出“但書”的範圍。

在 2018 年 8 月 21 日之巡查家訪的現場，A 之子 C 明認：他與 “...花園...座...座” 所有權人的租賃合約，已經於 2018 年 7 月終止，他們一家人 “稍後” 珠海拱北居住。不言而喻，在 2018 年 8 月他們實際上是居住在 A 承租之社會房屋內，儘管時間不長。

閱讀 A 之兒子 C 的陳述（參見 P.A. 第 11 頁，其內容在此視同完全轉錄），我們的結論是：即使不考慮 D 女士所說的事宜，也有足夠的證據證實 A 違反了第 25/2009 號行政法規第 11 條第 1 款第（六）項確立的承租人義務；房屋局局長解除租賃合同的批示，擁有充分的事實基礎和法律依據；有鑑於此，原審法官閣下對這一事實的審理亦無可挑剔，A 提出的第二個上訴理由同樣不成立。

綜上所述，謹此建議法官 閣下：裁決 A 之上訴理由全部不成立，駁回他提出的上訴請求。

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，不存在其他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《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。

在上訴中，不存在任何本上訴法院應依職權作出審理的問題。

就上訴人提起的上訴問題，基本上是重申其在一審上訴時已提出的論據和問題，當中就上訴人提出的兩個理由：

一、上訴人認為被上訴裁判在上述卷宗第 74 頁第 3 段及第 4 段所提出結論從而認定上訴人不以上述單位為永久居所並不合理；

二、在具備上訴人提交其兒子的租賃合同及 2 名孫女一直住在院舍的證明的情況下，被上訴裁判仍認為上述已有住所的 3 人是持續及穩定地生活在上述單位內亦不合理。

檢察院已在其意見書中對上述兩個理由逐一作出精闢分析和拆解，本合議庭完全認同意見書的內容，並以此意見書所陳述的理由為據，裁定本上訴理由不成立。

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，裁定上訴人 A 的上訴理由不成立，維持原判。

由上訴人支付本上訴的訴訟費用，當中包括 4UC 司法費，但不妨礙對其已批給的司法援助。

依法作登記並通知訴訟主體。

二零二一年二月二十五日，於澳門特別行政區

賴健雄

馮文莊

何偉寧

米萬英