

(譯本)

住宿權的法律制度
現被上訴的批示是否屬於單純確認性質的批示
因確認性行為不存在而產生的法律後果
上訴人的法律狀況
租金差額繳付的時效

摘要

一、確認性行為的客體要與確定行為的客體相同，能提起司法申訴，同時又需要是之前作出之行為，並因此導致行政當局及行政相對人之法律狀況已被確定。

二、為了使到有關行為被視為司法上的不可申訴，則須已確認行為及確認性行為是在相同的法律制度下作出；私人在解讀針對確認性行為而提起上訴之前，已知悉已確認的行為；以及確認性行為的各個要素，即法律效果、利害關係人、事實上和法律上的理據等要素須與已確認行為的各要素完全相符。

三、沒有根據《行政程序法典》第 11 條第 1 款的規定，對上訴人住宿狀況法律制度的界定表明立場，因此證實因有違反法律的瑕疵而造成不作為之情況，這樣導致被爭執的行為可被撤銷。

四、法院基於被上訴的行為可能須重新作出，故此認為有需要審查其他理據以更好保護上訴人之權利或利益，而上訴的其中一項理據成立是不會影響按既定次序審查其他理據的。

五、所謂外聘人員“報銷租金”的獨特制度，是指外聘人員在租賃房屋時，有關房屋的租金並非由行政當局支付，外聘人員還需負擔支付租賃房屋的按金和房屋的維修工程費，但外聘人員可收取津貼用以支付房屋的租金。

六、按理解當有關制度屬分配房屋制度時，而上訴人需為房屋履行的給付則具租金或類同的性質，所以難以看到該給付並未超過為租金而訂定的時效。

2003 年 11 月 13 日合議庭裁判書

第 209/2002 號案件

裁判書製作法官：João A. G. Gil de Oliveira（趙約翰）

澳門特別行政區中級法院合議庭裁判

一、概述

甲，持有居民身份證編號 XXX，居住於[地址(1)]，為土地工務運輸局從外地聘用的顧問高級技術員，對經濟財政司司長於第 335/NAJ/SM/02 號報告書上繕寫的 2002 年 9 月 20 日批示提起司法上訴：

1991 年 9 月 27 日的批示沒有通知上訴人，就此一事實，被上訴實體沒有提出爭辯。而該批示與 2002 年 3 月 25 日的批示內容也不相同，兩者除了以不同的確定住宿法例作為依據外，前者還強調扣除上訴人百分之三的薪俸，而後者則是要求再多扣除上訴人薪俸的百分之二；

因此，為上訴人訂定住宿權制度的 2002 年 3 月 25 日的批示不是單純確認 1991 年 9 月 27 日的批示；

1997 年 4 月 3 日的批示內容有別於 2002 年 3 月 25 日的批示，因為 1997 年 4 月 3 日的批示反對向上訴人增加租賃津貼，同時繼續建議上訴人不再租賃房屋，並轉而入住行政當局分配的房屋；而 2002 年 3 月 25 日的批示正如以上所述是關於從上訴人薪俸中增加扣除百分點；

因此，2002 年 3 月 25 日的批示也不是單純確認關於為上訴人訂定住宿權制度的 1997 年 4 月 3 日的批示；

因此，根據《行政程序法典》第 11 條規定之作出決定原則，被上訴當局不得不就從上訴人薪俸中扣除的百分點的提增的合法性和要求作出決定，亦不得不就上訴人針對 2002 年 3 月 25 日的批示提起訴願時所提出的其他問題作決定；

不論是該行為被錯誤認為確認性行為，還是就扣除薪俸的百分點的合法性及要求作出決定方面的不作為，兩者都構成違反法律的瑕疵，並會導致 2002 年 9 月 20 日的被司法爭執的行為被撤銷；

根據《民法典》第 969 及 970 條的定義，租金是一方因暫時享用由他方提供之不動產而支付之回報；

根據被上訴當局的陳述書，上訴人有權取得政府分配的房屋，但與此同時，須從其薪俸中扣除特定的百分點，被扣除的百分點視為真正的租金，而並不因被法律冠以“對待給付”的名稱而喪失其作為租金的特徵。事實上，租金和對待給付並沒有互相排斥，因為所有的租金都是對待給付；

根據《民法典》第 303 條 b 項及 f 項，租金和可定期重新作出之給付的時效期間為 5 年。至於拖欠特區的債務，其時效期間則規定在《稅務執行法典》第 252 條，該規定與《民法典》的規定相同；

因此，凡向上訴人追討拖欠超過 5 年時間的債務都屬於時效已過；

在將薪俸中扣除的百分點定性為有別於租金的對待給付，並認定超過 5 年時間未有扣除的百分點尚未超過時效時，被上訴行為再一次構成違法，因而可被撤銷；

自第 60/92/M 號法令生效後，上訴人所享有的住宿權被法律界定為以收取租賃津貼的方式來予以實現；

行政當局在 1997 年 4 月 3 日的批示中明確承認該事實。

此外，1997 年 4 月 3 日的批示亦採納了 1992 年行政當局制定的內部指引。根據該指引，採用報銷租金而非以收取租賃津貼的方式來實現其住宿權的工作人員，屬例外情況，並應在租賃合同終止時轉為收取租賃津貼；

上述指引嚴格規定當工作人員的家庭成員有所增加，又或工作人員職能有變動時，工作人員所報銷的租金金額應多於其所收取的津貼（因需租住較大的房屋），他們應自動過渡至租賃津貼制度，而毋須等待租賃合同屆滿；

在制定有關指引後，上訴人的家庭成員增加了，同時亦兩度搬家，因此，即使第 60/92/M 號法令沒有即時聲明上訴人被納入津貼制度，而 1997 年 4 月 3 日的批示也沒有承認該制度適用於上訴人，但過渡期應於 1997 年 10 月當上訴人家庭成員增加時開始，又或最少於 1997 年 12 月上訴人以其個人名義簽訂的首份租賃合同，也就是說，在作出 1997 年 4 月 3 日的批示之後開始，因適用該批示所採納的 1992 年的原則；

在行政當局分配房屋制度中，以作為房屋承租人的工作人員取代行政當局是不合法的，也不能以財政局組織法、又或代位人或無權代理之委任作為抗辯；

自上述法令第 21 條第 5 款經第 37/95/M 號法令修訂後，在上訴人薪俸中扣除的百分之三作為房屋租金成為不法行為；

因此，不能扣除百分之三，也不能再多扣百分之二，不管是日後扣除，抑或是追討過去的都不可以；

此外，行政當局應返還自第 37/95/M 號法令生效後所扣除的百分之三予上訴人，同時亦要返還自 1999 年 8 月起所發放的津貼與上訴人應收取之津貼之間的差額，又或起碼自提出必要訴願起所計算之差額；

就上訴人現處的具體情況而言，房屋分配制度有其歷史背景（指家居設備），當中也有不合法的地方（指報銷租金及從薪俸中扣除百分之三作為房屋租金），但是，不管怎樣，上訴人都支付了地產代理所收取的佣金（這做法與之前的房屋租賃相同）。與此同時，亦是由上訴人及房屋業權人負責支付因房屋結構本身問題或因正常使用引致需作維修保養的工程費用，因為行政當局以其並非業權人也不是租客為由拒負有關責任。

綜上所述，**結論**是被上訴行為因有下列違法情況應被撤銷：錯誤將 2002 年 3 月 25 日的批示定性為確認性批示；違反《行政程序法典》第 11 條規定之作出決定原則；違反《民法典》第 303 條 b 及 f 項以及《稅務執行法典》第 252 條之規定；違反經第 37/95/M 號法令修改之第 60/92/M 號法令第 21 條第 5 款之規定。同時，被上訴的行為亦有形式瑕疵，因欠缺依據。支持被上訴行為的理由說明沾有含糊、矛盾及不足之處，因未有按《行政程序法典》第 115 條就動機作具體解釋，而被上訴行為尤其需要說明理由因為涉及負擔之增加 — 《行政程序法典》第 114 條第 1 款 a 項。

身分資料詳見於卷宗的被上訴實體，即經濟財政司司長**譚伯源**作出答辯如下：

本司法上訴要求撤銷的經濟財政司司長於 2002 年 9 月 20 日作出的批示純粹用於確認 1991 年 9 月 27 日及 1997 年 4 月 3 日的行政行為。

向上訴人分配房屋屬經濟財政司司長之行為，由於該行為是單純確認之前的行為，所以不可被上訴。

屬單純確認性行為，因未有對當事人的法律情況作出任何變動，也沒有對其合法權益造成較大的侵害，此行為與 1997 年 4 月 3 日的行為具有相同的主體、客體及決定。

上訴人的情況已規定於 7 月 5 日第 30/99/M 號法令第 16 條 d 項、第 71/92/M 號法令第 5 及 9 條以及經 8 月 7 日第 37/95/M 號法令修訂的 8 月 24 日第 60/92/M 號法令第 21 條第 2 款 a 項及第 5 款的條文中。

行政當局已決定以房屋分配的模式實現當事人的住宿權，有關決定在 1997 年已成為既判案或既決案，故現在不可以就該決定提出爭議。現上訴人根據《民事訴訟法典》第 412 條第 3 款提出永久抗辯，為此，將事實作分條縷述，但已不能達到預期的效果，因為其法律狀況將維持不變，即使被上訴行為被撤銷或被宣告無效。

在提起旨在撤銷行為的司法上訴時，根據《行政訴訟法典》第 1 條而適用的《民事訴訟法典》第 413 條之規定，與確定裁判之案件具有類同效力的既判案或既決案會構成規定於《民事訴訟法典》第 412 條第 2 款中的延訴抗辯。

本訴訟所針對的行政行為未有違反《行政程序法典》第 11 條中規定的作出決定原則，因為已就住宿制度事宜作出決定。

以上所述有關發表意見（或回應）的義務和就程序作決定的義務不要求即時對最新的行政行為作上訴，因為當行政當局就當事人提出的要求所作出的決定是一樣時，有關請求與之前提出的相同，而其提出的依據也是一致，後者的行政行為只是前者的確認，因此不可作司法上訴。

作為房屋租金的對待給付是經法律規定，並由他方因受惠於一項特別權利而需向行政當局履行。

該對待給付並不是租金，因不存在一種租賃關係，當中上訴人欠下特區之債務仍未過時效，因為尚未超過《稅務執行法典》第 251 條規定的 20 年時效。

考慮到理據充分，故不存在因欠缺理據而導致的違反法律瑕疵。充分是指為普通人所理解，而行為類型及決定的動機都屬於合理。

綜上所述，**結論**如下：應裁定導致駁回請求的永久抗辯成立；裁定導致駁回起訴的延訴抗辯成立，如這樣理解，則裁定本上訴不成立，因不存有違反法律的瑕疵。

檢察院司法官的**意見**闡述如下：

在有關批示中，被上訴實體沒有重申或維持任何之前所作出的行政行為，也就是說，該批示並不屬於確認批示，也不是為上訴人確定適用特定的住宿制度，而是決定向受惠於該住宿制度的上訴人增加扣除其薪俸的百分比，故此，該決定內容是之前沒有提出的，因此需再次重申，在該

新的情況下，不能理解為何被上訴實體辯稱沒有對當事人的法律狀況作出任何變更，或“對當事人的合法權益作出更大的侵害”。如果本來已在當事人薪俸中扣除百分之三，現在又通過被上訴的行為改為在當事人薪俸中扣除百分之五，在此情況下，如果說沒有對當事人的法律狀況作出改變，那麼依據又是甚麼？

故此，若將被上訴的行為說成是對 1991 年 9 月 27 日、又或對 1997 年 4 月 3 日的行為的確認，是毫無意義的，儘管認為後者的兩個行為是確切地界定上訴人所受惠的住宿制度。

正如前述之理由，在陳述書中提到本案屬既判案或既決案也是不存意義的，因為大家都有目共睹，該案只是現在才作決定，在之前的任何行為中，未見有就扣除薪俸的百分比的增加作出決定。

其他的問題就是提出有關抗辯，該抗辯並不是直接與行為本身有關，而是與上訴人提出的答辯有關。

上訴人真正要提出的問題是，其是否真正被納入行政當局想採用的制度中？

考慮到與上訴人有關的住宿制度事實上已獲當時的經濟財政政務司 1991 年 9 月 27 日的批示界定且當事人取得了有關權利。

因欠缺通知而導致行為無效是不存爭議的，而當時的財政司副司長於 1997 年 4 月 3 日的批示中也明示了行政當局也有這樣的理解。

上述被爭議的行為並沒有顯示出要為上訴人界定其受惠的住宿制度，然而，有關決定已成為既判案或既決案（在此作引述該制度具意義），故此，上訴人在討論適用的住宿制度時所提出的陳述不能起作用。

結論為本案上訴理由不成立。

*

法定檢閱已畢。

*

二、訴訟前提

本法院在國籍、事宜及審級方面有管轄權。

程序形式是恰當的，沒有無效性。

當事雙方具有當事人能力及訴訟能力，並具有在本案中的正當性。

沒有其他抗辯或妨礙上訴審理之先決問題。

*

三、事實

現把以下相關事實視為確鑿：

上訴人提出必要訴願後，經濟財政司司長在 2002 年 9 月 10 日第 335/NAJ/SM/02 號報告書上作出批示，內容轉載如下：

“根據財政局局長之意見及報告書內所述之理據，本人對本訴願不予受理，並請通知上訴人。

簽名：譚伯源 2002 年 9 月 20 日”

與此同時，亦將財政局局長的意見轉錄如下：

“現將意見書呈上級審議。本人同意駁回關於房屋租賃部份的上訴，而有關上訴人住宿制度的行為純粹是確認性行為。”

就上述報告書之內容，法律輔助中心協調員撰寫了意見書，內容如下：

“局長閣下：本人同意本意見書。

上訴人就其受惠的住宿制度提出的問題不可爭辯，因為該制度已界定多時，具體而言，已於 1991 年 9 月 27 日及 1997 年 4 月 3 日的批示中訂定。基此，本案針對的行政行為純粹是用於確認上述各批示。值得一提的是，被爭議的行政行為並沒有提及住宿制度。另一方面，已證實上訴人的配偶自 1994 年起收取的月薪高於公共行政人員的最低月薪，故此，上訴人應向特區政府支付相等於其薪俸百分之五作為對待給付，而非錯扣了的百分之三，因為該工作人員沒有按有關房屋租金的規定將其家庭成員的變動情況通知行政當局。

最後，本案中不存在時效已過的問題，因為我們要求上訴人支付的是對待給付，而並非租金，只是上訴人對對待給付作出錯誤的認定。基此，可結論出時效應是 20 年，而並非 5 年。

綜上所述，建議就該部份提出的上訴不予受理，並維持 2002 年 3 月 25 日樓宇管理及保養處處長的行為。

如閣下贊同，本人請求將本案交予有權限實體 - 經濟財政司司長辦公室作決定。

呈交上級審議

簽名：..... 於 2002 年 9 月 10 日 ”

現將載有上述批示及意見的報告書的內容轉載如下：

“財政局局長閣下：

根據法律輔助中心協調員的批示，現就向經濟財政司司長提出的必要訴願編寫了本意見書。

茲因土地工務運輸局顧問高級技術員甲針對樓宇管理及保養處處長 2002 年 3 月 25 日的批示向經濟財政司司長提出必要訴願，有關依據載於土地工務運輸局於 2002 年 5 月 3 日收到由經濟財政司司長轉交作分析用途的文件中，在此視為全部轉錄。

在行政相對人提出上訴的批示中，要求行政相對人返還自 1994 年 6 月至 2002 年 3 月期間未有從薪俸中扣除的百分之二的金額，理由是其配偶收取的薪金高於公共行政人員的最低薪俸。與此同時，批示亦要求自 2002 年 4 月 1 日起將扣除薪俸的百分之三的數值增加至百分之五。

行政相對人要求廢止有關行政行為，理據如下：

1. 根據《行政程序法典》第 114 及 115 條之規定，行政行為因違反說明理由之義務而存在形式瑕疵。

2. 因違反經 8 月 7 日第 37/95/M 號法令修訂的 8 月 28 日第 60/92/M 號法令第 21 條第 5 款和 9 月 21 日第 71/92/M 號法令第 1 條、第 2 條和第 35 條第 1 款而存在違反法律瑕疵。

3. 作為提出上述瑕疵的理據，上訴人聲稱其並非居住在特區分配之單位，因而合法享有固定住宿權。

4. 據上訴人的理解，在第 60/92/M 號法令生效前，實現其住宿權的模式不具有法律基礎，但自該法令生效後，上訴人轉為以收取津貼的模式受惠於住宿制度。

5. 上訴人原先是根據第 60/92/M 號法令之規定履行對待給付，但經第 37/95/M 號法令修改後，終止履行該義務。

6. 上訴人重申沒有欠特區任何餘款。

7. 因此，請求廢止上指批示，並以以下內容的批示取代：

— 沒有欠付任何扣除；

— 將已扣除的薪俸退回上訴人，最少要追溯至 1995 年；或以其他方式補償。

— 只應從上訴人薪俸中扣除百分之一。

— 因此，應將自 1995 年 8 月開始不當扣除的百分之二返還上訴人；及

— 根據第 98/GM/92 及 16/GM/94 號批示，按家團成員之組成，尚欠支付租賃津貼澳門幣 1 萬元，故應將該金額與自 1999 年 8 月至今支付的金額之間的差額支付予上訴人；又或最少應自現在開始將津貼的全數支付予上訴人。

先決問題

上訴人首先簡述其在澳門擔任公職之初的住宿安排，當中有不準確之處。儘管該不準確之處對被上訴行為的瑕疵而言不具重要性，但仍有需要作以下澄清：

於 1991 年 5 月 18 日該名工作人員向財政局申請批准租賃一個 T2 單位，並要求因簽訂租賃合同所引致之正常開支以及有關之傢俱均由行政當局負責，該申請於 1991 年 5 月 23 日由財政局局長作出批示批准。

上訴人表示，根據 8 月 28 日第 53/89/M 號法令，她屬於本地區外聘人員，該法令第 20 條規定了她有權獲分配具傢俱的房屋，其後，該法令經 8 月 24 日第 60/92/M 號法令廢止。1991 年，行政當局並沒有足夠的房屋提供予受惠於該制度的工作人員，因此，批准該工作人員以自己的名義向第三者租賃房屋，作為她與家人的居所，其後，再向行政當局索回已支付的租金，與此同時，

行政當局亦為其租住的房屋提供傢俱。

根據1月14日第1/91/M號法令規定，從其薪俸中扣除百分之三作為房屋租金，這情況一直維持至今。

現在要處理的是，根據上述法規訂定適用於外聘人員的住宿制度。

第53/89/M號法令第20條規定外聘人員透過繳付為公共行政工作人員訂定的現行租金，有權按照家庭成員人數而入住設有傢俱的房屋。據此，由行政當局向外聘人員提供設有傢俱的房屋，並根據1月14日第1/91/M號法令規定，在其薪俸中扣除百分之三或二（視乎入住的房屋是否設有行政當局提供的傢俱）。該法令規定獲行政當局分配房屋的公務員及服務人員需支付的租金金額。扣除的百分比（百分之三或二）將會按與工作人員同住，且收取等同或低於公務人員的最低薪俸（即100點）之家人之人數再增加扣除的百分比，以每名同住家人加百分之二為計算標準。

該租金由始至終都具有對待給付的性質，因為工作人員使用並享用行政當局分配的房屋，工作人員因此負有義務，即需根據第53/89/M號法令第20條規定履行對待給付。

第1/91/M號法令規定支付對待給付的方式（從薪俸中扣除）。

上訴人明確承認，她曾申請批准以其名義租賃房屋，因為如行使第53/99/M號法令第20條第2款賦予的住宿權，她需入住酒店，直至政府分配房屋為止。

行政當局由於沒有足夠的單位用作分配，因此接納該工作人員的申請，而接納的原因並非是其上訴中第5點所辯稱的事實，而只是因為考慮該工作人員所提出的原因成立。需強調的是法規沒有規定工作人員居住於單位的時間，也沒有規定她入住酒店的時間，而行政當局所作出的選擇都只是以工作人員的舒適為出發點。以上所述情況的唯一例外是，由於該工作人員明確拒絕入住酒店，因此批准她自行租賃房屋，與此同時，亦向她承諾事後可向行政當局報銷其每月支付的租金以及有關的按金，但要明確地向行政當局提出申請。

另一方面，根據廢止第53/89/M號法令的8月24日第60/92/M號法令，可維持確定住宿的權利，然而，規定了兩種不同的模式。法規這樣的規定並不意味著上訴人屬於其提出爭議的那種住宿模式。

嚴格地說，根據第60/92/M號法令第23條第3款之規定，若上訴人在本法規生效時是居住於酒店，她應會選擇收取第21條規定的津貼，又或者說立法者明白到行政當局沒有足夠單位用作分配，故此，預料到不適宜安排工作人員長期入住酒店。同樣地，如立法者想將已獲行政當局同意以自己名義租住單位的工作人員納入津貼制度內，也會就該情況作出規定，但法律未見有規定。

住宿權法規（9月21日第71/92/M號法令）除了規定可維持既得之較有利情況外，還規定可選擇上述的津貼模式（參閱9月21日第71/92/M號法令第35條第2款）。

除了在9月21日第71/92/M號法令第5條內明確地重申房屋分配或津貼發放屬行政當局權限外，立法者還作出以上的規定，其目的純粹是為了預防出現如上訴人所處的情況。

經澄清先置問題後，現在我們可以肯定地說，根據8月24日第60/92/M號法令第21條第2款a項以及9月21日第71/92/M號法令第15條及續後條文規定，從外地聘用的上訴人有權獲政府分配房屋，以實現其確定住宿權。

審議

分析被上訴行為所得，該行為僅限於確定由上訴人根據第1/91/M號法令支付相等於房屋租金百分之二的差額，因考慮到自1994年7月起該工作人員的配偶每月收取的薪酬高於為公職人員釐定的每月最低薪俸。

自1991年起，上訴人已受惠於住宿制度，這一事實不管在過去或現在都不存爭議。

但是，嚴謹而言，應作出如下的審理。

根據上訴人於1991年3月18日提交的上訴狀第15點及續後數條，行政當局已批准她租賃房屋，因考慮到根據8月28日第53/89/M號法令第20條第1款的規定，當事人享有住宿權，具體而言，是指當事人可透過支付行政當局為其工作人員訂定的租金而獲分配具有傢俱的房屋。

儘管根據第 53/89/M 號法令第 20 條第 2 款之規定，外聘人員可入住酒店直至獲分配房屋為止，但是，行政當局考慮到自己沒有足夠房屋分配予合資格的申請人，因而無限期延長入住酒店的時間，故此，認為可批准該工作人員的請求。

這樣，需從該工作人員薪俸中扣除特定的百分比，以履行 1 月 14 日第 1/91/M 號法令所規定的對待給付。

當工作人員得悉從其薪俸中扣除的法定百分比時，便向當時的經濟財政政務司司長提出訴願。其後，根據 9 月 24 日第 233/GE/MA/91 號報告書上繕寫的 1991 年 9 月 27 日的批示，其請求被駁回。

該工作人員並非針對 1991 年 9 月 27 日的行政行為提出爭議，該行為在其權利義務範圍內已產生應有的法律效力，她已根據由 8 月 24 日第 60/92/M 號法令第 21 條第 2 款 a 項以及 9 月 21 日第 71/92/M 號法令第 15 條及續後數條的規定受惠於享有分配房屋的確定住宿權。

此外，還要強調的是，根據分析其個人檔案所得，於 1997 年 2 月 18 日該工作人員申請遷居，此時，證實行政當局已有可作分配的房屋，於是便向該工作人員提出建議，但工作人員拒絕接受分配的房屋。

上訴人在其上訴狀第 21 及 22 點中提出，由於 8 月 7 日第 37/95/M 號法令所作出的修改，使她毋須履行對待給付，因為她所居住的房屋並非由行政當局分配的，此論點與她於 1997 年作出的決定存有矛盾，因該年她明確拒絕遷入屬行政當局所有的房屋，並選擇繼續受惠於一個較有利的制度，而立法者亦已將該情況規定在 9 月 21 日第 71/92/M 號法令第 35 條內。

基此，提出辯稱違反法律瑕疵的理由不成立，因為上訴人所受惠的住宿制度由始至終都有法律依據。

儘管根據上訴狀第 27 至 49 條，上訴人並沒有以上述的理據針對被上訴行為提出任何新的瑕疵，然而，時常都在強調該工作人員所受惠的住宿制度已於 1991 年 9 月 27 日起被界定，該行政行為已在其法律範圍內確認，同時根據法律規定，也不存在爭議性。

對於行政當局分別於 1991 年及 1997 年向上訴人提出遷入屬本地區所有的房屋的建議，上訴人都一一拒絕。而根據該工作人員的個人檔案，於 1997 年，上訴人爭取維持其當時所受惠的制度，並解釋此舉對行政當局最為有利，因為儘管上級已批准調整報銷租金的金額相等於 T4 單位的租金，即每月 1 萬元，但當時（1999 年）她所租住的單位的租金為 5,500 元，因此，她在上訴狀第 47 及 48 點的陳述似乎存在矛盾，並且欠缺理據。

上訴人在上訴狀第 50 至 59 點中提到根據現行《稅務執行法典》第 252 條的規定，特區對收取有關債務的主張權的時效已過。上訴人就有關債務的定性有誤解。對待給付是根據 1 月 14 日第 1/91/M 號法令的規定作計算和繳清。然而，有關金額根據第 71/92/M 號法令第 9 條的規定，具有對待給付的性質，而且該性質亦由刊登於 10 月 7 日的第 40 期《政府公報》的第 223/85 號批示獲得認定。該批示規定，向外聘人員分配房屋是以第 46/80/M 號法令（規範向本地工作人員分配房屋）作為基礎而提供的額外方便。根據該法令，工作人員享有行政當局分配的房屋，並需支付純粹具象徵意義的數額作為對待給付。從外聘人員薪俸中扣除作為對待給付的金額不是租金。再者，正如上訴人已認同和肯定，她與行政當局之間從不存在租賃合同，既然不存在這一法律關係，也就不存在租金。因此，上訴人不得將其本人認為不存在的狀況賦予法律上的租金性質。

因此，不適用所提出的《稅務執行法典》第 252 條的規定。在本具體個案中，特區對稅務及其他債務的追討時效是 20 年，根據同一法典第 251 條的規定，且尚未超過時效，該時效是自執行案立案起才開始計算，這明顯不是本案的情況。故此，該論據並不成立，況且根據《民法典》第 302 條，普通時效為 15 年。

總結

上訴人不存在理由，因為有關住宿權利之享有必須按照 1 月 14 日第 1/91/M 號法令第 3 條第 1 款規定，知會行政當局有關其配偶之狀況，因為在其聲請書內上訴人本人是允許在其薪金中扣除百分之三。

如一方面其行為經常與行政當局的行為一致，另一方面明顯地又與法律不一致，那麼更突顯

對行政相對人關於把款項退回特區方面的善意審查。

上訴針對的行政行為僅僅決定退回相應的款項，由於證實1月14日第1/91/M號法令第3條第1款所規定之事實（自1994年起，甲的配偶所得的每月收入高於公務員職程的最低月薪），因此，

a)該訴願應被拒絕，並維持樓宇管理及保養處處長2002年3月25日所作出之行政行為，該行為不沾有所指稱的瑕疵，及根據上述的情況，

b)甲欠有2002年3月28日第10378/DGP/DACE/2002號公函所列之款項 — 按照1月14日第1/91/M號法令第2條第1款及第3條第1款所載的房屋租金。

再作解釋的是，上訴人所享有的住宿制度 — 按照第21條第2款a項，特別行政區分配居住單位予公務員 — 1991年9月27日在其權利義務範圍確定的是利害關係人在法定期限內沒有申駁的確定行為。同樣，在1997年透過4月7日第1062/DGP/97號公函，把摘錄於第035/DTJ/QF/97號報告書的財政局代局長1997年4月3日批示知會該上訴人，建議其住宿於作為特區財產的房屋。行政相對人已明確表明無興趣占有特區所擁有的房屋，正如按照其個人卷宗所載的。此外，法律賦予行政當局關於選擇分配房屋或發放津貼的自由裁量權 — 根據8月24日第60/92/M號法令第21條第2款及9月21日第71/92/M號法令第5條 — 工作人員及其家屬轉入特區房屋在法律上是可容許的。

本不批准的建議是基於上述的事實及法理依據，而且，就上訴人針對樓宇管理及保養處處長批示而提起申訴的有關決定，只具有1991年9月27日及1997年4月3日所作行為的單純確證性質，此事實應通知工作人員。”

樓宇管理及保養處處長在行使刊登於2001年8月1日第31期第二組《澳門特別行政區公報》的2001年7月19日第001/DGP/2001號批示所授予之權力而作出之批示內容如下：

“根據經10月11日第57/99/M號法令核准之澳門《行政程序法典》第68及70條之規定，將樓宇管理及保養處處長在2002年3月22日第30216/DGP/DACE/02報告書上繕寫的2002年3月25日的批示通知台端：‘考慮到甲的配偶收取的薪酬高於公職人員的最低薪俸，本人批准向土地工務運輸局要求返還自1994年7月至2002年3月未有扣除的薪俸百分之二，同時由2002年4月1日起，將扣除的數值由百分之三調整為百分之五。’”

上訴人除獲通知該批示外，還獲通知如下：

“報告書內所載有關批示的事實及法律理據轉錄如下：

— 透過2001年10月5日第10847/DGP/DACE/01號公函，將2001年9月21日第30656/DGP/DACE/01號報告書內容通知甲女士，並告知她可根據澳門《行政程序法典》第93條之規定，在90天內要求進行新的調查工作又或呈交其他證據。

— 該工作人員呈交了兩份聲請書，日期分別為2001年10月24日及2001年12月21日，要求行政當局就1995年7月1日至31日、1995年8月1日至31日、1997年12月1日至31日以及1999年12月1日至31日等時段內的薪俸扣除的差額作解釋，因為該時段的扣除金額與其前後時段扣除的金額不相同。通過2001年11月16日第10989/DGP/DACE/01號公函及2002年1月18日第10047/DGP/DACE/02號公函，財政局應該工作人員的要求作出解釋。

— 由於被通知人在限定時間內沒有作出任何回應或提出任何新的事實，因此，作為該報告書基礎的所有前提以及有關決定之建議內容都維持不變。

基於此，在法律輔助中心作出研究後，重申該經適當更新的建議書，以便：

— 要求當事人以B格式的支付憑單繳付1994年7月至2002年3月期間未有從其薪俸中扣除的百分之二，金額為澳門幣55,562元（澳門幣伍萬伍仟伍佰陸拾貳元）。

— 要求土地工務運輸局由2002年4月1日開始在該工作人員的薪俸中扣除的百分比由百分之三調整為百分之五。”

與此同時，亦將2001年9月21日第30656/DGP/DACE/01號報告書的內容轉錄如下：

“（...）

1.根據本司前司長在1991年4月26日第271/GAL/91號公函背頁中繕寫的1991年5月23

日批示，批准向該工作人員發還其所租住單位的租金，金額為澳門幣3,850元，而備有傢俱的租住單位位於[地址(2)]；

2.根據1月14日第1/91/M號法令之規定，在當事人薪俸中扣除的百分比為百分之三；

3.自1997至1998年期間，該工作人員獲准搬遷其租住的房屋，並可繼續向行政當局報銷有關租金，同時，亦獲准調整報銷的租金；

4.根據本司副司長在1999年7月28日的申請書上繕寫的1999年7月28日的批示，該工作人員獲准由其租住的房屋遷往位於[地址(1)]；

5.該工作人員在2001年5月31日呈交附於本報告書內的聲明書中聲明與自1994年7月11日開始任職於司法警察局的配偶乙先生同住；

考慮到：

根據1月14日第1/91/M號法令第3條第1款之規定，當住客的配偶、相等身分之人士或家庭其他成員與住客同住而同時收取相等於或高於公務員職程的最低月薪時，則第2條第1款所指之百分率將按該情況之人數每一人加百分之二。據此，由於該工作人員的配偶與她同住，並收取高於公務員職程的最低月薪，故此應從該工作人員薪俸中扣除百分之五作為房屋租金。

該工作人員應償付1994年7月至2001年9月尚欠的百分之二的薪俸扣除，金額為澳門幣51,362元（澳門幣伍萬壹仟叁佰陸拾貳元）。

（...）”

此外，還通知 台端不可就本行政行為即時作出司法上訴，因須在30天內先向經濟財政司司長作必要訴願。

另外，本人還通知 台端，財政局將通知土地工務運輸局由2002年4月1日起，因 台端租賃房屋而從 台端薪俸中扣除的百分比將由百分之三調整為百分之五，與此同時，亦將扣除尚未扣除的百分比，總金額為澳門幣55,262元（澳門幣伍萬伍仟貳佰陸拾貳元）。

（...）

局長
公物管理廳廳長代行
簽名...”

之前，為回覆上訴人提出的請求，根據經當時經濟財政政務司確認的財政司司長的批示，作出1991年10月2日的通知，其內容如下：

“僅此將司長繕寫在第233 GE/MA/91號報告書上的批示通知 台端，該批示已獲經濟財政政務司於1991年9月27日確認，內容如下：

經濟財政政務司司長閣下：

本人懇請 閣下確認本意見書，並駁回有關訴願。

本人認為適當由財政司查找上訴人提出要審理的不規則情況。

報告書內所載有關批示的事實及法律理據摘錄如下：

事實上，法律上並不存在上訴人所說的其他“可供選擇的例外制度”。

反過來看，法律上存在的就只有財政廳根據其對8月28日第53/89/M號法令第20條的理解，而賦予當事人按下列任一方式獲分配具傢俱的房屋之權利：

a)由本地區政府自行給付財產；或

b)還款予因獲本地區政府批准代表其簽訂租賃合同而支付了預定之款項，繼而取得求償權的權利人。

上訴人正是基於財政廳這樣的理解而獲准簽訂租賃合同。

但是，亦是因為這樣的理解，需從上訴人的薪俸中扣除第1/91/M號法令規定的百分比作為房屋租金。

換句話說，上訴人不能在接受財政廳對法律作出這樣的理解時，只享受福利而拒絕接受關於負擔方面的標準。

與此同時，上訴人亦不能以字面的解釋去排除適用上述法規。

事實上，將“本地區所分配的房屋”理解為屬本地區所有的房屋，屬限制性解釋，不可取。誠言，本地區所分配的房屋中，屬本地區向第三人承租的多不勝數。故此，不能理解為不適用第 1/91/M 號法令。

事實上，有關的法規只是將第 53/89/M 號法令第 20 條第 1 款的規定具體化而已，上訴人肯定不會拒絕將有關規定適用於在審理中的案件。

換句話說，既然上訴人要求享有載於有關法規內的住宿權，當然亦須承受有關法規同時規定的負擔。

顯而易見，既然上訴人已獲准代位本地區簽訂租賃合同，有關的房屋租金扣除亦應從簽訂合同日開始計算，而並非上訴人所認為的自入住日起計算，除非上訴人沒有代位本地區簽訂有關合同。

綜上所述，若推翻針對被上訴行為所作出的裁決，可以說是不公平及不合法的。

因為，如果各人都享有相同的住宿權時，一些需要承受負擔，而另一些則獲得豁免，那就談不上公平、合法。

為此，建議通知上訴人，以指出其在訴狀中提及的不規則情況。

還要澄清的是，沒有程序上的重疊。

事實上，以上所述有關上訴人報銷的金額與從上訴人薪俸中扣除的金額互不相關。

有關之扣除是會因應不同的理由及上訴人的薪俸變動而有所不同。

因此，在確定有關的扣除時，知悉上訴人在代表本地區訂立租賃合同時所須的金額是不重要的。

按照上述的理據，應維持被上訴之批示，裁判上訴理由不成立。

順頌台安

1991 年 10 月 2 日於澳門財政司。

局長代行
簽名.....”

上訴人不服當局就批准其遷址的有關規定所持的立場，以及她提出對退還的租金增加 15% 的申請亦遭裁定駁回。上訴人獲通知關於財政局副局長於 1997 年 4 月 3 日所作的如下批示：

“回覆 閣下之申請.....，財政司於 1997 年 2 月 26 日收到有關文件，現按照經 7 月 18 日第 35/94/M 號法令核准的《行政程序法典》第 65 及 67 條，將財政司副司長於 1997 年 4 月 3 日透過行使其根據刊登於 1996 年 12 月 11 日第 50 期《澳門政府公報》的第 20/DIR/96 號批示及載於 1997 年 3 月 26 日第 035DTJ/QF/97 號報告所獲轉授權的權限所作的批示內容通知 閣下，接著是有關的謄本。

“本人同意本意見書上的分析及結論，因此維持本人於 1997 年 2 月 04 日第 174/DGP/97 號報告書上的批示。”

報告書內所載有關批示的事實及法律理據轉錄如下：

“（...）

上訴及上訴之原因

學士甲，顧問高級技術員，任職於土地工務運輸司，因不服適時獲通知之 閣下於 1997 年 2 月 18 日的批示內容，另根據該批示的有關規定她獲批准“住所的搬遷”及被駁回其於 1 月 23 日提出對退還租金增加 15% 的申請，於是根據以下的理由向財政司司長提出任意訴願以示質疑該決定：

- 現時所收取的“每月租金之退還”之金額比現時供選擇所建議的金額還要高，因此；
- 她認為這項建議可構成“既得權利”之侵犯。”

上訴人還堅稱按照分配 T2 型房屋給她的有關現行住宿類型法例是不能根據所提出的理由對她適用。

最後，還指出其同一大廈居住的鄰居亦有與她相類似的情況。她稱有關的工作人員所收取的“退款”比根據獲分配住屋而獲發放之相應津貼的金額還要高。另有關工作人員早前亦獲批准

遷址，而現時估計仍然在收取有關的“退款”。

遵從上級的批示特對有關的問題作出報告。

檢舉表面上為不當情事之情況

一開始便對推定與被上訴之批示有衝突之情況提出檢舉，以揭發上訴人已不是第一次遇有此類事件。

— 事實上，上訴人藉著 1991 年 7 月 30 日向財政司司長提出之聲明異議中的第 16 條，檢舉揭發了她在向本地區支付特定金錢的義務上遭到不平等對待。據她所指其他公務人員對比她享有更優惠的待遇。

— 雖然接著於 10 月 2 日上訴人獲財政司通知需“確定其所稱申明知悉的不當情事”，但經翻查有關卷宗發現她並沒有遵守該通知。

這種不作為，我們認為，當出現新的或面對著申明知悉為表面不當情事的新情況時並不會妨礙再次通知上訴人以確定有關之情況。

所援引的“既得利益”

— 上訴人為 1990 年 12 月 13 日從外地聘請為本地區提供服務的人員。按照《澳門公共行政工作人員通則》第 25 及 26 條以及 8 月 28 日第 53/89/M 號法令的規定，透過 1991 年 4 月 17 日的批示批准上訴人以設有上限之金額租住 T2 型房屋。另根據當時規範外聘人員及與該人員住宿有關的事宜的第 53/89/M 號法令第 20 條 1 款的規定，財政司需為該房屋配置傢俱。

— 另 9 月 10 日第 16/SAAE/87 號批示亦補充對工作人員應有權享有房屋的類別作了規定。根據有關批示，上訴人有權居住 T2 型房屋。

— 然而，由於房屋短缺的問題，當局為了“回應刻不容緩的需求”，負責承擔向私人租住房屋所帶來之負擔。為此，當局則對各人有權因不同類型而獲得的“退款”設上限。

— 隨著 9 月 21 日第 71/92/M 號法令的公佈，有關屬例外之情況則正如經有關組織附屬單位主管人員所確定的 11 月 16 日第 187/SGP/92 號報告書中所述需要重新考慮（見附件）。

— 該報告書的結尾部分建議有關住宿的“例外”情況應以就各工作人員有權獲分配之房屋類型而作的第 9 月 18 日第 98/GM/92 號批示中所述的作為租住房屋而獲發放的津貼金額為防線。

— 有關的金額會被定期調整。現在按照最近一次經財政司副司長於 1995 年 3 月 25 日所作之批示，該金額已遠遠超過 9 月 18 日第 98/GM/92 號批示所訂定之數。以一 T2 型房屋為例，可獲發放的租住津貼為澳門幣 4,700 元。然而，實際上現時所給予上訴人之每月租金“退款”為澳門幣 6,324 元。

現在上訴人藉援引“既得權利”要求將“退款”增至 20% 使有關的差距變得更明顯。

這樣，若將“既得權利”的概念與澳門《行政程序法典》第 5 條所述之“平等”行政原則作比較時，初部認為按照前述第 98/GM/92 號批示所規定的計算方法向外聘人員發放租住津貼的情況是值得批評的。因在同一規定下，竟有等級相同的專業人士，為同一原因而收取數額極大差別的津貼。

— 另一方面所謂“既得權利”的概念在行政法的學術理論上，就是對在時間的歷程中所取得的權利的維護。權利人因初時缺乏某種主觀或客觀上的要件所以未能獲得有關的權利。共和國總檢察長公署的意見書對於此類“既得權利”之情況亦有說明。另雖然刊登於 1981 年 6 月 6 日第二組之《共和國報》的第 62 號簿冊的第 190/80 號案件有關“既得權利”的解釋是與題述案件截然不同，但我們認為還是可以適用有關的學說。

在本案中，上訴人似乎不能合法地援引與行政當局立場相矛盾之“既得權利”。需知道，事實上就是為了解決某一特定的情況才作出某一例外之決定。及後，隨著租賃津貼概念透過 9 月 21 日第 71/92/M 號法令中被公佈後，該問題得到徹底的解決。

— 另一方面，今天的房屋情況對比 1991 年時的情況相比是完全不同。今天最常見之情況就是房屋租金因出現供過於求之現象，所以就持續下降。有關的現象可以通過查看統計資料而證實。同時有關的事實亦可作為理據反對業主現時對上訴人提出之加租要求。

雖然自1992年起本地區行政當局可以根據該1992年法規的規定把上訴人置於相關之住宿情況之中，但在此事上，她並不想維護“既得權利”只是單純希望可以例外地被批准繼續在租住單位居住下去，而有關的“退款”亦能獲得調整。被調整之金額不應超過其按照第98/GM/92號批示有權¹獲得之津貼之數。另有需要再次強調，現並非在討論某一項用以對抗某人之“權利”，因上訴人應以充份的理據申請該項一直以來都是在有理由及按時之情況下給予的調整。

然而，今天之情況卻完全不同。本地區行政當局現備有條件滿足上訴人住宿的權利，讓她的家團可根據應有間隔種類而享有一屬本地區政府的房屋。

此住宿之方式對上訴人而言，應是有利的，因行政當局可以收回其行使自由裁量之權利而以崇高之公共利益為前提，並按照8月24日第60/92/M號法令選擇一種它認為合適之方法以履行對上訴人之義務。

現在有關的行為似乎有違崇高的公共利益，而此事件是上訴人不能否定的，因使行政當局在其身上花上更多的金錢。其實，為了達至完全相同的目的，行政當局實際上是不用花這麼多的錢。

倘若上訴人拒絕此住宿方式，情況就有所不同了！這樣，在沒有其所希望得到的調整下，我們認為可以以價例為由繼續向她支付可調整之租金“退款”，因這樣行政當局可以將之代入經濟暨財政政務司於1992年12月28日在11月16日第187/SGP/92號報告書（見附件）上所作的批示之情況中。按照有關的批示，前副司長亦透過1993年9月3日所作之批示（見附件）給予上訴人此項特權。

綜上所述，得出的結論如下：

結論：

— 經過分析學士甲就其作為外聘人員身份申請I型住宿所提出的訴願中的理據，得出的結論認為按照現時規範此課題的法律，行政當局是不應增加以“租金退款”名義支付之金額。

— 現時行政當局備有條件向其提供9月21日第98/GM/92號批示中所規定普遍切合外聘人員情況之本地區房屋的間隔種類。

— 倘上訴人欲繼續住在現時之房屋繼續收取“租金退款”並拒絕接受財政局的建議，她應遵照批准其享有“退款”權利之經濟暨財政政務司之批示，繼續收取“退款”。然而，有關金額應維持不變。

— 在這情況下，既沒事實又沒有法律等之理由可決定被上訴批示之廢止。因此，應繼續維持該批示。（...）”

特此通知 閣下有關之行政行為是不可以即時提出司法上訴。就該行為應首先向社會事務暨預算政務司提出必要訴願。

局長代行
簽名...”

另從筆錄中得悉如下：

她初來澳時的1990年12月12日至1991年7月期間，是入住酒店的。

自1991年開始，她便遷到由她租入之房屋居住，提出由於需負擔地產公司向她收取之佣金，收取行政當局向她發放津貼以支付租金，以及支付就房屋租金之規定在她薪俸中之扣除。

該情況一直維持至今。上訴人一直在收取少於在該制度下，其根據家團成員人數有權獲得之津貼，並且需與出租人共同分擔因行政當局拒絕負責之房屋保養及修復費用（參照第61頁至第63頁）。

上訴人是直接與出租人商討關於其房屋所需之維修工程。

四、依據

本上訴的標的為：“倘經濟暨財政司司長於2002年9月20日在2002年9月10日第335/NAJ/SM/02號報告書上所作之批示駁回了上訴人就1月14日第1/91/M號法令之規定所提出

¹ 之後情況改變了，該金額超出了預期作為對租住T2型房屋之津貼。

之必要訴願，即原在上訴人薪金扣除的3%的房屋租金，自2002年4月開始便扣增至5%，而有關之增幅是基於上訴人的配偶所收取的每月薪金高於公職的最低薪酬”——本標的是經過以下幾方面的分析：

- 住宿權利之法律制度；
- 被上訴的批示是否具有單純確認性質；
- 不存在確認行為之法律後果；
- 上訴人之法律狀況；
- 應繳租金差額之時效。

*

（一）住宿權利之法律制度

本案涉及適用於上訴人之具體法律制度，有需要就抽象性適用的法律制度作一介紹。

8月28日第53/89/M號法令訂定了外聘人員在澳門政府機關擔任職務的章程。

按第2條的解釋，所謂外聘指的是非澳門居民的人員，其中還包括根據《澳門組織章程》聘請之人員。

按照第20條的規定：“外聘人員透過繳付為澳門公共行政當局工作人員訂定的現行租金，有權按照家庭成員人數而入住設有傢具的房屋”，外聘人員有權享有由行政當局提供之住宿。

與此同時1989年12月26日起生效的1月14日第1/91/M號法令則是規範第53/89/M號法令第20條所述之有權獲本地區分配房屋之公務員／住客的每月繳付租金之制度。

8月24日第60/92/M號法令廢止了第53/89/M號法令，繼而就外聘人員在澳門政府機關擔任職務訂定了新的制度。

並且就有關人員的住宿權利設定了新的模式。這樣，除規範了由本地區分配房屋作住宿之情況外，還對發放津貼作租賃及配置設備之用之情況作了規範。

該法規第21條有如下的規定：

“（住宿）

- 一、外聘人員有權獲得本地區付費安排視乎家庭成員人數而定的住宿。
- 二、上款所指的權利須視乎行政當局安排住宿的能力而享受，並包括：
 - a) 確定性住宿安排，有或無家具；
 - b) 倘未有房屋配給時，得給與工作人員家具津貼及屋租津貼；
 - c) 暫住酒店。
- 三、倘獲配給無家具的房屋，工作人員有權收取家具津貼。
- 四、房屋面積及津貼金額均由總督以批示訂定。
- 五、工作人員在行使第2款a項及b項所指之權利時，須繳付相等於澳門公共行政工作人員應付之租金。
- 六、...
- 七、...
- 八、...”

然而，8月7日第37/95/M號法令卻對第62/92/M號法令第21條5款作出如下之修改：

“五、工作人員在行使第2款a項所指之權利時，須繳納相等於澳門公共行政工作人員應付之租金。”

此外，9月21日第71/92/M號法令亦對外聘人員章程所規定之住宿權利作出管制。根據有關規定行政當局有權選擇批給配備或無配備家具之房屋，或批給津貼（參照第5條）。

就確定住宿方式即批給配備或無配備家具之房屋，或批給津貼以便租入設備等問題上，有必要強調如房屋由本地區承租，則一般管理費由行政當局負責（參見第15條4款）。

另在分配房屋制度上，行政當局會負責因建築出現缺陷及正常使用房屋及設備所導致之房屋及設備之工程及修葺（參見第31條）。

此外，倘因不能使用房屋及不能收益，以及當遇有工程妨礙房屋之正常使用時，亦需負責支

付工作人員及其家團入住酒店的住宿費用（參見第 29 條 2 款及 34 條）。

在津貼制度上，工作人員僅收取一項每月發放之租賃津貼及一項設備之津貼。租賃津貼是與薪俸一併處理及支付，而設備津貼則是一次性批給予工作人員（參見第 21 條第 2 款及第 3 款）。除此之外，並沒有其他給付，特別是沒有權利為其所住之房屋要求進行任何工程，包括修葺工程。

至 1999 年外聘人員住宿權利分為兩個階段：

— 第一階段：按照第 53/89/M 號法令第 20 條 1 款，有關人員透過繳付為澳門公共行政當局工作人員訂定的現行租金，有權按照家庭成員人數而入住設有傢具的房屋。另一條第 2 款又規定該等人員可以暫住酒店，費用由本地區行政當局負擔。

— 第二階段：按照第 60/92/M 號法令第 21 條 2 款，確定性住宿權利除了以上所述之暫住酒店外，還包括行政當局分配房屋，以及家具津貼和屋租津貼兩種方式。因此，在這個階段是有必要識別以下兩個時段：

— 1992 年至 1995 年期間：按照上述之第 21 條 5 款，無論獲行政當局分配房屋之受益人還是房屋津貼之受益人均須繳付相等於澳門公共行政工作人員應付之租金。

— 1995 年以後：按照第 37/95/M 號法令第 21 條 5 款引入新修改的效力，津貼之受益人獲豁免繳納所述之租金。

（二）被上訴的批示是否具有單純確認性質

現需決定的問題就是在必要訴願中所爭議的關於適用於上訴人的住宿法律制度。行政當局的立場是，很久以前有關的制度已透過分別於 1991 年 1 月 27 日及 1997 年 4 月 3 日所作之批示確定，因此最後宣讀之判決應單純是為了確認有關批示。這樣，倘駁回就廢止被宣讀之批示而提出之訴願，有必要研究被上訴之行為是否具有單純屬確認性質，以支持不予批准上訴人之申請之理據。其實，她在希望廢止批示的同時，還希望撤回分析其住宿法律制度之決定，因她認為這就意味著要在其薪俸扣除 3%，甚至她最不希望落實之 5% 附加扣除作為支付“租金”之用。

被上訴之實體認為很久以前有關的制度已分別透過前面轉錄的 1991 年 9 月 27 日及 1997 年 4 月 3 日所作之批示被確定，因此現時被上訴之行為對有關批示而言，屬**單純確認性質**。為此，主要提出兩個方面：上訴人對其隸屬當時的政務司於 1991 年 9 月 27 日所作之關於駁回當時上訴人不滿首次規定之扣除之批示並沒有提出爭議；1997 年 4 月 3 日之批示拒絕增加租金津貼，即當時支付予她之退款。此外，還更新之前的報告書，務求使上訴人放棄租住以其名義租入之房屋，而入住由行政當局分配之房屋。

現有必要就確認性行為之定義作一探討。

單純確認性行為為非確定橫向行為之一，因屬確定行為之後的行為。所謂“確認性行為”是指在某一行政行為發生以後，所進行的一切以求維持該行為的行政行為。該等行政行為之進行均代表對之前的行政行為的支持，因而會拒絕有關行為之廢止或變更。所謂“單純確認性行為”是指確認性行為中那些以之前所進行之確定行為作為標的行為。

根據 Freitas do Amaral 教授的講解²，要作出區分之理由是因為非確定行為之確認可以或其本身可以構成一確定行為，但確定行為之確認則構成一非確定行為。

套用其本身的說話：“好像繞口令一樣，但事實就是這樣：我們法律的規則就是非確定行為之確認性行為為確定行為，但確定行為之單純確認性行為為非確定行為。

以上是因為：倘一個行為已是確定的，對它進行確認是沒有意思的，因並不會對它做成任何“補充或刪減”。但對一仍未確定的行為進行確認，情況則不同了！因對其確認會使之成為或可以使之成為一確定行為。

（...）

單純確認性行為並非確定行為，因此是不可提起司法上訴：這是為了預防私人按其意願推遲司法上訴之有關期限之可能性。按照規則，司法上訴只能在某些期限內提起：假若單純確認性行為是可以質疑的，就能找出方法以扭轉或避免錯過期限：足以就同一事件引發另一新的判決。但

² 《Direito Administrativo》第 3 卷，1989 年，第 231 頁。

若是涉及到為之前決定之確定問題，則對之提起上訴。遵守法例規定之司法上訴之期限則會對單純確認性行為之可上訴性構成妨礙。”

該點已體現在學說及司法見解中，若要以一行政行為可以被視為不確定，即從司法上看，是不具上訴性的話，則該行為需同時具備以下要件：

- 已確認之行為要為確定的；
- 已確認之行為為當事人所知悉，以便可以對之提起上訴；
- 已確認之行為與確認性行為之間具有相同之主體、客體及判決。

確認性行為之客體要與確定行為之客體相同，能提起司法申訴，同時又需要是之前作出之行為，並因此導致行政當局及行政相對人之法律狀況已被確定。

為了使到有關行為被視為司法上的不可申訴，則須符合各項要件。

“首先已確認行為及確認性行為是有必要在相同之法律制度下被實行的：倘在先後實施以上兩個行為的期間出現對該制度之法定或規範性修改，之後所作之行為不會被視為確認性的，並且是可提起司法申訴。至於為著變更實施有關行為所涉及的事實條件同樣亦適用該情況。

第二、只有在私人在解讀針對確認性行為而提起上訴之前，已知悉（《最高行政法院規章》第 52 條所述之任一方式）已確認行為的情況下，才不可以對確認性行為提出爭執。

第三、為了對確認性行為提出爭執，那麼確認性行為的各個要素，即法律效果、利害關係人、事實上和法律上的理據（《行政訴訟法典》草案第 140 條 2 款）等要素須與已確認行為的各要素完全相符；如不是這樣的話，該確認性行為只視為具部分確認性，這樣就可以對其提出司法申訴，且可以針對該行為的所有具體的違法行為（非抽象的瑕疵）提出爭辯，而這些具體的違法行為不能針對部分已確認行為提出。

事實上，某些情況下，確認性行為只不過是指行為人（或者極小會是行政機關）再一次對已確認行為作出斷言，當中的具體情況已是行政審查之標的，或者是已沒有理由對該情況進行重新審查，因此意大利式學說就有談及不適當確認之問題。

（...）

有別於那些情況的，當中有的是涉及到法律是容許對作出行為的人確定行政行為提出聲明異議。在這情況下，從法律上行為人是需要對有關之情況作重新審查以查明在權衡已確認行為之利益時，是否從事實及法律的角度出發，以及是否屬適當及合法的。

與之前所述之假設情況相反，我們會對具體之情況及其中所涉及的利益再一次作審查或評估，因此我們就等於在實施一個新的行政行為，其效力可以是重新作出之前的行為、對該行為之糾正或廢止。

即在這情況下，確認性行為已是涉及到行政當局意願新的權衡和體現。確認性行為是有別於已確認行為，儘管兩者之間可以有著完全相同的要素。

因此，確認性行為既可以是爭執之客體，也可以是已確認行為：但是確認性行為之撤銷會牽連到已確認行為，而已確認行為之撤銷則不會影響到確認性行為，該行為會繼續維持在法律秩序中³。

該定性是為了肯定在本卷宗的個案中，並不顯得我們面對的是之前關於 1991 年 9 月 27 日及 1997 年 4 月 3 日之行為所作出之確認性行為。

關於 1991 年 9 月 27 日的批示，按照上訴人所陳述的，她從沒有獲得該批示之通知，只是當被上訴之批示宣佈後，她翻閱其個人檔案才得悉有關之批示。該爭辯有文件上的支持，就是 10 月 2 日第 12793/128GE/MA/91 號公函錯誤地郵遞到“XXX 花園五樓 B 座（第 30 頁），而上訴人的住址應為“XXX 花園第 4 座五樓 BA”。

另外，該批示是根據 8 月 28 日第 53/89/M 號法令之規定而作出的。該法令當時是規範人員的向外招聘，當中亦有述及住宿之權利，而相關內容分別於 1992 及 1995 年經 8 月 24 日第 60/92/M 號法令及 8 月 7 日第 37/95/M 號法令作實質修改。以上法規則成為規範外聘人員住宿的法律規

³ Esteves de Oliveira：《Direito Administrativo》，第 1 卷，1980 年，第 411 頁。

定，而在作出現提出質疑的批示當日還在生效。

除了 1991 年的批示著令扣除 3% 外，其後於 2002 年 3 月 25 日亦作了一被視為旨在確認上述批示的批示。據之在上述扣除之基礎上，還需增加 2%。

從上所述，得出的結論是：除了在卷宗中顯示出錯誤的通知外，該批示的製作並不是依據同一的法律規定，以及裁判的標的亦有部分不同。

據了解發現，為使某一行為是另一行為之確認性行為，有需要透過通知使到利害關係人知悉第一個行為即已確認行為，以及該行為應有相似的標的。另第二個行為即確認性行為應依據同一法例製作。然而，在比較 1991 年的批示和 2002 年 3 月 25 日的批示時，發現是欠缺該等要件，因此確認性行為是不存在的。

就 1997 年 4 月 3 日的批示而言，有必要清楚知道，在爭論的是一項增加房屋津貼之申請（該類津貼在官方通知（參見第 33 頁）中被稱為“租金之退款”），而該申請已被行政當局拒絕。當局還反建議上訴人遷入澳門特區的房屋居住，但是該建議亦已被她拒絕。

這樣，從上述建議得出的意思是：行政當局認為上訴人並不處於可獲當時行政當局分配房屋的制度，而是另一個其欲更改的制度。

被上訴當局聲稱很久以前已被確定的住宿制度是指，獲分配房屋的同時必須扣除房屋租金，因此被上訴當局認為，透過 1997 年的批示就獲確定與上訴人有關的該制度。

此外，從 1997 年的批示中並未發現任何關於適用於本案的住宿法律制度的分析。

所以，2002 年 3 月 25 日的批示同樣不屬 1997 年批示的確認性行為，因為兩個批示的標的是完全不一致的。正如之前已提及，相似標的是確認性行為和已確認行為之間存在的一個要件。

再者，正如駐本審級檢察院司法官所說：“該批示並不屬於確認批示，也不是為上訴人確定適用特定的住宿制度，而是決定向受惠於該住宿制度的上訴人增加扣除其薪俸的百分比，故此，該決定內容是之前沒有提出的，因此需再次重申，在該新的情況下，不能理解為何被上訴實體辯稱沒有對當事人的法律狀況作出任何變更，或“對當事人的合法權益作出更大的侵害”。如果本來已在當事人薪俸中扣除百分之三，現在又通過被上訴的行為改為在當事人薪俸中扣除百分之五，在此情況下，如果說沒有對當事人的法律狀況作出改變，那麼依據又是甚麼？”

但無論是該司法官，還是被上訴實體，對於把上訴人納入某一住宿法律制度的行為的未確認性表示不同意，該制度就是由本地區分配房屋的制度。

有必要對之前 1997 年的行為的依據及理據作分析及考慮，從而判斷出是否將上訴人納入被假設的住宿制度的定義當中。

是難以理解該看法，因為若仔細分析載於 1997 年 2 月 4 日第 174/DGP/97 號報告書的 1997 年 4 月 3 日的批示（參見第 32 頁至第 38 頁），可發現並不清晰為何行政當局將上訴人納入現欲賦予她的制度之中。該報告書內關於欠缺房屋分配情況的內容是相當重要的，因述及的是一個例外之情況，具體來說應分清“租金退款”與在此制度下所發放的房屋津貼，因本地區行政當局已具備條件分配房屋予該公務員，而“此住宿方式對上訴人來說應屬合適的”（參見第 36 頁）。如下一段的內容同屬重要：“5.在此案件中，上訴人似乎不能合法地援引與行政當局立場相矛盾之“既得權利”。需知道，事實上就是為了解決某一特定的情況才作出某一例外之決定。及後，隨著租賃津貼透過 9 月 21 日第 71/92/M 號法令公報後，該問題得到徹底的解決。”

這樣，若是述及同一制度，為何堅持要分配房屋予該公務員呢？因現涉及的是一項增加津貼的申請，該申請是為了因應行政當局未能提供房屋而需向外租住房屋的有關租金上調的情況而作出的。為此，所申請的津貼屬預示性質，以回應不久後將被通過的制度。該制度是作為行政當局為解決外聘人員住宿問題的一項選擇。

值得一提的是，關於答辯第 55 條至第 72 條的陳述，未能接納被利害關係人於 1997 年拒絕的津貼制度不意味有關制度必須是住宿制度，因為往往可以在法律規定的模式以外尋求第三種模式。

對於在本筆錄內所表明的立場，現在即使我們知道行政當局已將上訴人納入由本地區分配房屋的制度中，為何仍然不能清晰明白整件事情，以及為何支持其於 1997 年的立場的理據甚至可

以有另外的理解。到底當時被視為適用的制度是哪一種呢？

事實上，從被上訴實體的陳述書上可見，被上訴實體認為上訴人的理據並不是太可取，並指有關課題並沒有先例，因而及後並沒再作出任何回應。同時，它還企圖讓上訴人接受納入分配房屋的制度。正因如此，只須參考 1997 年 4 月份批示所依據的不具太大解釋意義的報告書便足夠（參見第 32 頁至第 38 頁）。

在此情況下，由於從來沒有討論過同類的問題，以及經檢視以上所陳述的關於確認性行為定義的範圍後，我們認為即使在那個述及維持現狀的部份，行政當局仍應對行政相對人提出的問題作出審議，並且決定應適用哪種制度。

此外，在細節上作出必要修改的概念下，情況就略為像以民事訴訟的案例去輔助解決行政訴訟的案件，即使用作支持訴因的理由說明是明確的，以及在裁判方面確立了立場，仍然是不足以將這個已判的案列入例外之情況，因為欠缺了相似的判決標的。雖然並不是嚴格要求兩個申請在形式上要完全相同，但只要要求各申請賴以成立的主要目標相符⁴，但是現在很明顯發現，很清楚有關的前提條件並不存在，因為行政當局就所適用的制度在不同時間是持不一致的見解。

在此問題上，載於答辯狀的被假設為例外之情況重疊在一起，它們就是被稱為“撤銷由上訴人以分條方式縷述出事實的法律效力的案件”以及為既判的案件。基於提出的方式，這些例外情況都是混淆不清的。

概括而言，對於欠缺確認性行為的理解，由於就所適用的制度在較早前未能抱一個明確的立場，因此該等例外情況被成立的可能性就降低了。此外，亦不能在因被行政當局的行為所確立的法律狀況之變更而導致權利被排除後如願取得應有的效力。還需補充的是，前述之行政當局行為並沒有被適時提出爭執，而最主要是因為經過審查有關理據後，認為是一宗未決案。

（三）不存在確認性行為之法律後果

經過歸納以後，所得出的結論認為，不論 2002 年 3 月 25 日的關於訂定住宿權利制度的批示抑或 1991 及 1997 年的批示均不具確認性，事實上被上訴當局不得不就加重以房屋租金名義作扣除的合法性及請求，以及其他因上訴人所提出的訴願而引起的問題發表意見。再者，正如答辯狀第 84 及 85 條所述，被上訴實體本身亦明確地確認了此事，因此作為結論，認為一旦有關的行為被認定具有確認性，則會損害重新審查的問題，儘管此問題只不過是對之前的立場的再一次肯定。

這樣，按前述理解，沒有根據《行政程序法典》第 11 條第 1 款的規定，對上訴人住宿狀況法律制度的界定表明立場，因此證實因有違反法律的瑕疵而造成不作為之情況，這樣從表面上或者導致被爭執的行為可被撤銷。只是，若能將同樣載於上述規範的審理義務與判決義務⁵區分開來，就不難明白為何行政當局對廢止批示的申請作出駁回的決定，使之需繼續被扣除相關的款項。此舉是基於認為上訴人的住宿法律狀況之定性已被確定。

事實上，儘管被爭執的批示把適用於本案中的某一特定的法律制度視為確鑿以及認為這做法不明確或不夠詳盡，但有關批示亦有談及實質的問題，並且對前述所推定的立場表示贊同，因此我們遇上的最多也只不過是可以再次導致欠缺理由說明的瑕疵。

再者，即使有關的問題並沒有在被上訴的批示中作分析，仍然足以使人們明白行政當局到底對實質的問題所持的是什麼立場，以及上訴人到底應納入哪種住宿制度之中。一旦因不作為而沒有解釋為何支持適用哪種法律制度，而也許導致被上訴的批示被撤銷，那就很容易猜測——行政當局已說出其對實質問題所持的立場——它是會繼續持同樣的立場，並且會對形式上的問題補正，這樣便可以重新提起司法上訴，到時本法院就不得不作出審理。

這樣，同意上訴人對於以下一段話的理解思維：“為免出現所述的弊端以及為了更好保障上訴人的利益，上訴人認為應行使《行政訴訟法典》第 74 條 5 款的權能，當中規定如法院基於被上訴的行為可能須重新作出，認為有需要審查其他理據以更好保護上訴人之權利或利益，上訴的其中一項理據成立是不會影響按既定次序審查其他理據的”。

（四）上訴人之法律狀況

⁴ Calvão da Silva：《Estudos de Dto e Proc. Civil》，1966 年，第 234 頁。

⁵ Esteves de Oliveira 及其他：《CPA, Anot.》，2001 年，第 125 頁。

按照以上所述之外聘人員住宿的法律規範，上訴人之具體情況可透過以下的介紹作出描述：初來澳期間即 1990 年 12 月 12 日至 1991 年 7 月，是在某一酒店暫住的；

自 1991 年至第 60/92/M 號法令生效的期間，行政當局由於遇有未能分配房屋的困難（房屋分配為當時唯一的住宿權利），故此她就只好以個人名義租入單位以解決住宿問題。由於上訴人聲稱需支付物業代理公司向她收取的佣金，故行政當局亦有給予她津貼，但亦需在其薪俸中扣除房屋租金。

第 60/92/M 號法令生效後，該事實狀況是維持著的，因此正如之前所述，上訴人希望行政當局將之視為被納入當時所引入的津貼制度之中，而在該制度下按照第 60/92/M 號法令第 21 條 5 款的規定是需要支付房屋租金。以上是經翻閱第 1997 年 4 月 3 日的批示第 4 頁第 5 點（參見文件 4）後，所得出的結論是有關內容為：“在此案件中，上訴人似乎不能合法地援引與行政當局立場相矛盾之“既得權利”。需知道，事實上就是為了解決某一特定的情況才作出某一例外之決定。及後，隨著租賃津貼透過 9 月 21 日第 71/92/M 號法令公報後，該問題得到徹底的解決。”

自第 37/95/M 號法令生效至今，有關的事實狀況是維持不變的，即上訴人仍然需就房屋租金在其薪俸中作出她認為不當的扣除。這是因為按照第 60/92/M 號法令第 21 條 5 款的新修訂本，收益人可獲有關扣除之豁免。

就事實方面而言，有必要記下，上訴人所收取的津貼是少於在該制度下（參見第 131 頁）按其家團人數有權獲得的金額。此外，她與其業主共同分擔房屋之保養及維修費用。但根據筆錄第 61 頁至第 63 頁，行政當局是拒絕承擔該等費用的，為此該公務員需直接與業主協商關於房屋所需之修葺工程（參見第 64 頁及第 65 頁）。

隨即便可以發現該情況是明顯不公平，特別是當欲將受益人納入只要求行政相對人承擔債務而不是為行政當局因此而帶來債務的制度中。

有必要強調的是，倘若利害關係人清楚知道所處於的津貼制度之下是不需履行自 1995 年起的對待給付，而若清楚知道所處於房屋制度之下，則不需負擔現時的費用。

按所述的，似乎對有關的情況就如卷宗中所指之情況不僅是適用兩種住宿制度，而是三種。

根據經第 60/92/M 號法令廢止之 8 月 28 日第 53/89/M 號法令第 21 條的規定，行政當局須分配房屋予所有外聘人員，這意味著即使有關的房屋不屬行政當局的物業，房屋亦應由行政當局負責提供。今天亦可見同樣之情況，獲分配行政當局名下房屋的工作人員需在其薪俸中扣除一定的金額作為租金之用。

但因行政當局並沒有足夠的住房以應付需求，所以便增設了一個名為“租金退款”的新制度。根據該制度，法定之房屋權利的實現可以是由工作人員自行租入單位，而後由行政當局將預先支付之租金退回該工作人員。另就“房屋分配”方面，按財政局的理理解，入住在由行政當局分配之房屋之工作人員須每月根據其家團人數向行政當局支付相關之款項。站在這部份而言，是與終審法院⁶立場相配合，即為了實現以上所述房屋之權利，有關之房屋不一定必須是行政當局之物業，只要為行政當局所提供的便可。

此外，其他屬房屋分配制度之法律規範亦被財政司視為可適用於新制度之中。這樣，以一工作人員需就轉變住所向財政局提出申請終止其與第三人訂立之租賃合同，以及批准其與另一第三人訂立新合同為例，這種要求難免有點過分，甚至可以說是濫權，因行政當局根本並沒有參與合同之訂立。

為了這個假設能成立，將不能援引代位的制度，因在這個制度下，某人會在預先存在之法律關係中被假設代替另一人⁷。這樣，現在分析的案件是述及一份由業主與工作人員之間所訂立的租賃合同，行政當局永遠都不能取代工作人員去履行對業主的義務或者取得權利。換言之，行政當局與業主之間是不存在法律關係，故此日後，它是不能取替任何一方去履行該合同。

關於倘出現《民法典》第 1083 及第 1106 條所規範之無代理權之委任情況（前生效《民法典》第 1157 及第 1180 條），亦難明為何該公務員需將其承租人之權利轉給行政當局。

⁶ 第 13/2002 號案件的 2002 年 11 月 27 日合議庭裁判。

⁷ Almeida Costa：《Dir. Obrig.》，第四版，第 560 頁。

至於財政局前組織法（11月27日第61/95/M號法令）第16條m項就賦予該局公物管理廳以下之權限：“m)開展關於租賃不動產津貼以及設備津貼及有關額外津貼之行政程序；如承租人已代替本地區承擔交租責任，則將租金返還承租人”。有關規範註明租金已由承租人負責支付之情況，即清晰地著眼於過去，僅賦予財政局就已進行之例外情況，繼續向直接租入房屋的工作人員發還租金之權限，以支持因沒有其他法律規定而需進行退款之程序。

事實上，財政局唯一所做的就是在相關法例制定之前，已設立了一個津貼制度，但該制度是夾雜了行政當局名下房屋分配制度的一些特有的給付方式，例如傢俱的提供。

隨著8月24日第60/92/M號法令之生效，由行政當局提供房屋的分配制度繼續保留，同時又增設了一項新的房屋津貼制度以供選擇。若受益人選擇的是新制度，他就如同在之前財政局所設立的制度下一樣，須支付一金額相等於工作人員因居於行政當局房屋而應繳付之租金之對待給付（參見第21條第2款b項及第5款）。在實際操作而言，自1992年開始，是同時存在三個不同的制度的：

- 載於第60/92/M號法令的兩個制度（分配行政當局房屋的制度或房屋津貼制度）；
- 之前由財政局提出設立的獨特的“租金退款”制度。該制度是透過房屋津貼體現出來的。但有關津貼的發放，按照財政局的規定須依循該局所參考之房屋分配制度的規則進行，即如需就遷址提出申請。

根據之前所述，8月7日第37/95/M號法令對第60/92/M號法令第21條第5款進行了修改，而及後法定租金津貼制度之受益人再也不需支付相等於因入住行政當局房屋而應繳付之租金之金額。然而，從財政局的行為來看，便知道它是掌握不了立法者於1995年時的立法原意。具體而言，它在“租金退款”之制度下，仍然如對待獲行政當局分配房屋之工作人員一樣，要求受惠於該制度之工作人員作出扣除，即左手發放津貼右手卻將之奪回，這根本是沒有意思的。

這樣，即使經慎重考慮終審法院的司法見解，我們還是認為房屋分配制度是不適用於本案例中，因為並不存在該合議庭裁判中所宣讀判決的前提。有關判決載明：“如果行政當局與外聘工作人員達成協議，由後者租賃房屋，行政當局則負擔租金，還負擔交付房租保證金以及房屋工程及修葺的開支，並且在工作人員不能使用和享用該房屋，又或工程的實施使房屋無法正常使用時，負擔工作人員及其家屬入住酒店的開支，那麼這種情況納入由行政當局給予有或無家具的房屋之制度。”

正如之前所述，有些費用行政當局是不會承擔的，與此同時如該公務員是處於分配房屋制度或是處於津貼制度下或者也都都不會承擔，所以該公務員相對於那些被納入於任何其他可被接納的制度的人士是明顯處於不利狀態。

事實上，支持被上訴行為的理據中所援引的第60/92/M號法令第23條3款的規則並沒有惠及行政當局，因為對於上訴人之情況來說，不論她處於分配房屋制度抑或處於津貼制度都不需要作出選擇，因為從一方面看，似乎已認定受益人已處於津貼制度，但若從另一方面看，似乎現時又將之認定處於分配房屋制度之下。

（五）房屋租金之差額是否受五年時效所限制

若肯定上訴人之權利義務範圍內確實不變包含著住宿權利制度，即需作扣除之房屋分配制度，則現在值得討論的是房屋租金之扣除是否受五年時效所限制。

按理解當有關制度屬分配房屋制度時，而上訴人需為房屋履行的給付則具租金或類同的性質，所以難以看到是未過時效！若不是這樣理解，便會有雙重標準。這樣，當要產生某些效力時，就假設行政當局為了實行房屋分配制度便授權予該工作人員訂立租賃合同，為此該人員有權獲得租金之發還，但當述及到時效問題時，有關的退款並未被真正視為租金，因為租金是要支付予業主的。

就過去五年多應作之扣除而言，行政當局將之視為不受時效限制，理據是該等扣除並不等於租金，只是對待給付而已，又或者更具體地說是因為“上訴人與行政當局之間從來沒有訂立過租賃合同。這樣，在沒有相關的法律關係下，就沒有所謂租金的問題了。這樣，上訴人不得將她本人認為不存在的狀況賦予法律上的租金性質。（參見被上訴批示第10頁）。

說到此，仍然不能理解為何行政當局不視該等租金受時效的限制，即使將有關之租金視為因暫時有物之享用而應取得之回報亦然。因此，若不視為租金時，有關的制度則不能是分配房屋制度，但若視之為租金，則會有時效的問題。

綜上所述以及就表面不能確定的定義和行政當局明確採取的態度，又或者因一直依據適用制度的不正確法律定性，當比照准用《行政訴訟法典》第 124 條及第 122 條時，便發現再也不是因欠缺理由說明所導致的形式瑕疵的問題，而是因為違反法律之瑕疵使到被上訴行為具有可撤銷性。另考慮到按照同樣方法，亦可掌握假定之前所作之行為之確定性之原因。

五、判決

根據所提出的理由，以及**因違反《行政程序法典》第 124 條准用的法律**，合議庭裁定本司法上訴勝訴，撤銷被上訴的行為。

鑑於被訴實體獲得豁免，無需繳付訴訟費用。

João A. G. Gil de Oliveira（趙約翰）（裁判書製作法官）— 陳廣勝 — 賴健雄