

上訴案件編號：8/2015

合議庭裁判日期：二零一六年一月二十八日

主題：

法律位階

民法典

行政法規

裁判書內容摘要：

《民法典》第一千零三十四條與第 25/2009 號行政法規第十一條分別規範不同事宜，因此，後者適用於社會房屋的租賃合同上並不涉法律位階的問題。

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 8/2015 號
合議庭裁判

一、序

A，其身份資料已載於卷宗，就房屋局局長作出決定解除其為承租人的社會房屋租賃合同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：

A，詳細身份資料記錄於卷宗內(下稱司法上訴人)，就房屋局局長(下稱被上訴實體)於 2013 年 8 月 7 日作出解除司法上訴人之租賃合同之決定，向本院提起司法上訴，要求撤銷被訴行為，理由是被訴行為之通知中，沒有附同載有被訴行為之批示，亦欠缺指明作出通知之行為者之權限來源，因而違反法律及欠缺說明理由。

*

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。

*

於法定期間內，僅被上訴實體提交非強制性陳述，並維持答辯狀作出之結論(見卷宗第 41 頁至第 50 頁)。

*

駐本院檢察官發表意見，認為司法上訴人提出之訴訟理由不成立，應駁回本司法上訴之請求(見卷宗第 51 頁至第 53 頁及其背頁，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。

*

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之事實：

於 2012 年 8 月 6 日，司法上訴人與房屋局簽訂社會房屋租賃合同，承租位於工廠街 4-78 號威苑花園 XX 樓 XX 座單位，家團成員包括司法上訴人及其兒子 B(見附卷第 10 頁至第 11 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2013 年 4 月 22 日，房屋局人員接獲電話投訴，指威苑花園 XX 樓 XX 座之租戶將單車放在公共走廊，同時該單位有很多人出入，懷疑有非合同人士居住(見附卷第 7 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2013 年 4 月 24 日，房屋局人員前往上述單位巡查並制作筆錄，指出司法上訴人表示其女兒已在該社會房屋合同刪除名字，但在其女兒獲批購買經濟房屋前，其女兒與丈夫及孫兒均居於該社會房屋單位，而其兒子則在外租屋多年(見附卷第 8 頁及其背頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2013 年 7 月 1 日，房屋局人員指出因司法上訴人涉嫌違反第 25/2009 號行政法規第 11 條第 1 款 6)項及 10)項之規定，建議通知司法上訴人就其違規行為提交書面解釋，並獲上級批准(見附卷第 1 頁背頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2013 年 7 月 9 日，房屋局透過編號：1306280012/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“允許非租賃合同內載明的人士居住”及“家團成員不在該房屋超過 45 日沒有在 5 日內告知房屋局”的原因，並可提交一切人證、物證、書證或其他的證據(見附卷第 12 頁及其背頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2013 年 7 月 24 日，司法上訴人就上述事宜向房屋局提交書面解釋(見附卷第 13 頁及其背頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2013 年 8 月 7 日，被上訴實體作出批示，同意編號：0251/DAJ/2013 報告書之內容，基於司法上訴人確實允許租賃合同內未載明的人士逗留於承租的房屋內，其行為違反了第 25/2009 號行政法規第 11 條第 1 款 6)項之規定，雖然司法上訴人提交了書面答辯，但其所解釋的理由被視為不成立，故決定解除房屋局與司法上訴人簽訂之關於威苑花園 A 座 XX 樓 XX 座之租賃合同(見附卷第 14 頁至第 17 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2013 年 8 月 12 日，房屋局透過編號：1308010360/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救遷，同時指出司法上訴人可於指定期限內向房屋局局長提出聲明異議，或向行政法院提起司法上訴(見附卷第 18 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2013 年 10 月 28 日，司法上訴人之委派訴訟代理人向本院提起中止行政行為效力之保存程序。於 2013 年 11 月 12 日，本院裁定因不符合法律規定之要件，決定駁回司法上訴人之中止效力之請求，有關判決已於 2013 年 11 月 25 日轉為確定(見本院編號：88/13-SE 卷宗第 2 頁至第 6 頁、第 24 頁至第 27 頁及第 30 頁)。

同日，司法上訴人之委派訴訟代理人向本院提起本司法上訴。

*

本院將對司法上訴人在起訴狀中提出之訴訟理由逐一分析如下。

被訴行為之通知

針對被訴行為之通知，司法上訴人分別指出在通知中未能獲悉被訴行為之全文，同時欠缺指明作出通知之行為者之權限來源，主張上述情況導致被訴行為沾有形式上之瑕疵且令被訴行為對司法上訴人不產生效力。

本院認為，司法上訴人實質上將通知行為與被訴行為混為一談，通知行為本身出現之不規則情況(見《行政程序法典》第 70 條)，並不影響被通知行為(被訴行為)之有效性(validade)或其效力(eficácia)(見《行政程序法典》第 117 條)。如作出通知時遺漏指出《行政程序法典》第 70 條所指之內容，又或公布時未載有同一法典第 113 條及第 120 條第 4 款所列的事項，利害關係人得於十日內向作出行為實體申請就所欠缺之內容或事項作出通知，又或發出載有該等內容或事項之證明或經認證之影印本；而在此情況下，自提出申請直至作出上述通知或發出有關證明或經認證影印本之日止，已開

始計算的提起司法上訴期間中止進行(見《行政訴訟法典》第 27 條第 2 款)；另一方面，利害關係人亦可透過《行政訴訟法典》第 120 條及續後條文之規定，訴諸法院並在符合法定要件下以求中止行為之效力。

此外，根據《行政訴訟法典》第 20 條結合《行政程序法典》第 110 條之規定，司法上訴僅審理被訴行為之合法性，而通知行為本身不可成為司法上訴之訴訟標的，事實上，司法上訴人亦沒有將上述通知行為視為訴訟標的。

因此，即使房屋局向司法上訴人作出的通知中，欠缺附同行政行為之全文內容(包括被訴行為及載有被訴行為之編號：0251/DAJ/2013 報告書)，違反《行政程序法典》第 70 條 a)項之規定，並不影響被訴行為之有效性，或構成被訴行為之形式瑕疵。

另一方面，根據被訴行為之通知書內容(附卷第 18 頁)，確實沒有載明作出通知之行為者之權限來源；同時，經比對通知書及載有被訴行為之編號：0251/DAJ/2013 報告書之內容，正如司法上訴人所指，通知書上亦明顯載有另一項並未載於被訴行為之法律依據¹。然而，上述不規則之處，如上所述，並不影響被通知行為之有效性。

卷宗不僅沒有資料證明司法上訴人曾經根據《行政訴訟法典》第 27 條第 2 款之規定，以冀中止司法上訴期間之計算；而司法上訴人根據《行政訴訟法典》第 120 條及續後條文向本院提起之中止行政行為效力之保存程序，亦因不符合法律規定之要件而被本院駁回，且有關判決已轉為確定，因此，司法上訴人主張被訴行為對其不產生效力之說法並不能成立。

基於上述，裁定本訴訟理由不成立。

*

違反法律

司法上訴人主張被上訴實體解除租賃合同，應適用《民法典》第 1034 條之強行性規定，且提出勒遷之訴，而並不能適用第 25/2009 號行政法規第 11 條第 1 款 6)項之規定，理由是法律之位階優於行政法規。

民法作為私法之部分，而《民法典》作為規範私法法律關係之一般法，

¹ 通知書指出：“由於有關行為違反了第 25/2009 號行政法規第 11 條第 1 款第 6 項及第 10 項的規定” (底線為本院所加的)。

對於按照私法並以私有不動產為標的而訂立之租賃合同，毫無疑問，應參照適用《民法典》之相關規定。

然而，應注意第 25/2009 號行政法規規範之標的是社會房屋，即由房屋局負責管理且作社會房屋用途的樓宇或房屋(見該行政法規第 1 條)。由於社會房屋租賃合同之合同標的、合同之立約人以至訂立之法律關係，均非屬私法範疇，有關租賃合同具有《行政程序法典》第 165 條及續後條文所規定之行政合同的屬性，從而原則上並不能適用《民法典》對於不動產租賃法律關係之一般規定，法律另有明確規定除外。

事實上，立法者正正就社會房屋之管理事宜設立一個特別制度——第 25/2009 號行政法規，當中針對社會房屋之分配、租賃、解除、單方終止及失效、保養以至合同雙方之權利義務作出詳細規定，故此，被上訴實體在處理司法上訴人涉嫌違反承租人義務之程序中，適用第 25/2009 號行政法規中關於違反承租人義務及解除合同方面之規定，並沒有任何違反法律之處。

此外，上述行政法規之適用亦不涉及法律位階之問題。

基於此，裁定本訴訟理由不成立。

*

欠缺說明理由

針對本訴訟理由，司法上訴人主張被上訴行為沒有對其女兒在租賃單位之逗留時間作出具體敘述，從而違反《行政程序法典》第 113 條第 1 款 e)項及第 115 條第 2 款之規定。

第 25/2009 號行政法規《社會房屋的分配、租賃及管理》有如下規定：

“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。

... ..”

根據上述規定，對於在租賃合同內未載明的人士且並不屬第 11 條第 1 款 6)項規定之例外情況，立法者並沒有明確規範多長之期間才視為符合“逗留”之情況，然而，按照同一行政法規第 19 條第 1 款之規定，可以知道，違反該等義務並不必然導致解除合同，行政當局必須根據具體個案中所查明之事實，對是否屬於違反義務及違反程度作出審慎評價及判斷，並針對是否應解除相關租賃合同作出適當裁量。

依照載有被訴行為之編號：0251/DAJ/2013 報告書第 15 點及第 17 點之內容，行政當局主要根據編號：0319/DAHP/DFH/2013 報告書²所載之事實（附卷第 1 頁至第 6 頁），當中指出房屋局人員曾於 2013 年 4 月 24 日到涉案社會房屋進行家訪，司法上訴人表示女兒於未獲批購買經屋前，女兒夫婦及外孫居於涉案社會房屋單位內，繼而最終認定司法上訴人讓其女兒夫婦及外孫在涉案之社會房屋內“居住”，因此違反第 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。本院認為，從具有一般理解能力之行為相對人之角度，均能夠清楚理解相關租賃合同被解除之事實依據及法律依據，且沒有出現任何矛盾、不一致或不充足之處。因此，司法上訴人單純以被訴行為欠缺對逗留時間作出具體敘述，認為被訴行為違反《行政程序法典》第 115 條第 2 款之規定，有關說法顯然缺乏法律依據及不足以證明被訴行為具有欠缺說明理由之瑕疵，故應裁定本訴訟理由不成立。

綜上所述，本院裁定司法上訴人提出的之訴訟理由皆不成立，駁回其

² 15. 根據上述第 0319/DAHP/DFH/2013 號報告書所載，承租人 A 讓非載於租賃合同的女兒 C、女婿(C 的丈夫)以及外孫(D 兒子)在社屋單位內逗留，該事實於本局人員與其面談時及書面答辯中亦有承認確實存在，並有相關的家訪筆錄和面談筆錄為證。

... ..

17. ...承租人讓未載於租賃合同的人士【其女兒(C)及女婿(C 的丈夫)以及外孫(D 兒子)】在上述承租的社屋單位居住...

提出之所有訴訟請求。

因司法上訴人之司法援助請求獲得批准，無需支付訴訟費用(第 13/2012 號法律《司法援助的一般制度》第 2 條)。

登錄本判決及依法作出通知。

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：

1. 2014年9月18日，原審法庭針對本案作出判決，裁定司法上訴人提出的訴訟理由不成立並駁回所提出的所有請求。
2. 當中原審法庭在其判決書第5頁中，就上訴人認為被訴實體在有關行政行為上違反法律規定，作出如下解釋：

… “然而，應注意第25/2009號行政法規之標的是社會房屋，即由房屋局負責管理且作社會房屋用途的樓宇或房屋(見該行政法規第1條)。由於社會房屋租賃合同之合同標的、合同之立約人以至訂立之法律關係，均非屬私法範疇，有關租賃合同具有《行政程序法典》第165條及續後條文所規定之行政合同的屬性，從而原則上並不能適用《民法典》對於不動產租賃法律關係之一般規定，法律另有明確規定除外。

事實上，立法者正正就社會房屋之管理事宜設立一個特別制度---第25/2009號行政法規，當中針對社會房屋之分配、租賃、解除、單方終止及失效、保養以至合同雙方之權利義務作出詳細規定，故此，被上訴實體在處理司法上訴人涉嫌違反承租人義務之程序中，適用第25/2009號行政法規中關於違反承租人義務及解除合同方面之規定，並沒有任何違反法律之處。

此外，上述行政法規之適用亦不涉及法律位階之問題。

基於此，裁定本訴訟理由不成立。”

3. 然而，司法上訴人並不同意原審法庭以上觀點。
4. 司法上訴人堅持認為，行政當局(即房屋局局長)以司法上訴人違反第25/2009號行政法規第11條第1款第6項規定“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”，以及同一行政法規第19條規定為

理由，解除司法上訴人與房屋局於2012年8月6日所簽署的租住澳門工廠行4-78號威苑花園XX樓XX室的租賃合同，此種做法並不恰當。

5. 因為，現行澳門《民法典》第1034條針對出租人單方解除合同有著不同規定。
6. 上述法律規定為一項強行性法律規定，意味著即使合同雙方當事人有著不同的意定或排除規定，均不能以之抗衡。
7. 有關條文並以盡數列舉的方式規定出租人只有在承租人出現相關情況下，方可解除合同。
8. 根據第13/2009號法律《關於訂定內部規範的法律制度》第3條第2款規定：“法律優於其他所有的內部規範性文件，即使該等文件的生效後於法律”。
9. 《民法典》為一部規範人與人之間的根本性法律，作為規範大眾市民日常生活的基本性法律；而〈社會房屋的分配、租賃及管理〉則只是由行政長官所頒布的行政法規，法律位階次於《民法典》。
10. 所以，第25/2009號行政法規並不可訂定違反《民法典》當中的強行性規定，而司法上訴人更不可因《民法典》第1034條以外之理由而被解除租賃合同。
11. 故此，行政當局以司法上訴人違反第25/2009號行政法規第11條第1款第6項規定“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”而解除合同，違反《民法典》第1034條之強行性規定，沾染《行政程序法典》第124條所指之可撤銷的瑕疵，相關決定應依同一法典第125條予以廢止。
12. 另一方面，縱使司法上訴人違反《民法典》第1034條的規定，房屋局仍應按照《民法典》第1017條第2款結合《民事訴訟法典》第929條及續後條文規定，向法院提起勒遷之訴，方可解除合同。
13. 雖然作為行使公權力的行政機關與私人簽訂的租賃合同，應受屬於公法範疇所規管，但倘若盲目跟從公法而完全漠視作為規範人與人之間的根本性法律--《民法典》一豈不是每一項公法範疇的法律規定，就可以完全違背在私法範疇中的強制性規定嗎？
14. 公法與私法是兩種截然不同層面的法律規範，但當行政當局以行使公

法範疇權力之時，仍應配合私法之特別規定。

15. 原審法庭在其判決書中以第25/2009號行政法規之標的是社會房屋為理由，且相關租賃合同非屬私法範疇，而應屬於《行政程序法典》第165條及續後條文所規定之行政合同的屬性，作為駁回司法上訴人有關請求的理據。
16. 但事實上，原審法庭並沒有具體指出行政當局與司法上訴人所簽訂的租賃合同屬於《行政程序法典》規定的何種行政合同。
17. 雖然《行政程序法典》第165條第2款對行政合同的分類只作出了最基本的舉例列舉。
18. 然而，有關條文似乎並沒有將房屋租賃合同的情況列入行政合同當中。
19. 倘若原審法庭認定本案的房屋租賃合同屬於行政合同，應詳細說明有關合同屬於行政合同的理據何在。
20. 在本案中，社會房屋是給予澳門基層市民所居住的住宅。既然不動產租賃有其自身一套根本性法律作規範，那麼，作為行使公權力的行政當局，就可以依靠公法給予的權力而違反私人源有多時的法律法規？
21. 因此，原審法庭認為行政當局所作出的行政行為沒有違反法律規定的說法是錯誤的。

綜上所述，請求 閣下接納司法上訴人的事實及法律依據，在此基礎上，撤銷原審法庭的有關決定，改判行政當局的行政行為違反法律規定，並予以廢止。

二、理由說明

首先，本院必須指出，上訴法院僅須審理上訴人在其上訴狀的結論部份內所具體提出和框劃的問題(此一見解尤其已載於本中級法院第63/2001號案的2001年5月17日的裁判書、第18/2001號案的2001年5月3日的裁判書、第130/2000號案的2000年12月7日的裁判書

和第 1220 號案的 2000 年 1 月 27 日的裁決書內)。

比較上訴人向一審的行政法院提起上訴所爭議的眾多問題和不服一審行政法院判決而提起的本上訴所爭議的問題，我們清楚得知上訴人在本上訴中僅堅持繼續爭議就第 25/2009 號行政法規有否違反《民法典》的規定的唯一問題。

就這一問題，原審法院作出如下的理由論述：

司法上訴人主張被上訴實體解除租賃合同，應適用《民法典》第 1034 條之強制性規定，且提出勒遷之訴，而並不能適用第 25/2009 號行政法規第 11 條第 1 款 6) 項之規定，理由是法律之位階優於行政法規。

民法作為私法之部分，而《民法典》作為規範私法法律關係之一般法，對於按照私法並以私有不動產為標的而訂立之租賃合同，毫無疑問，應參照適用《民法典》之相關規定。

然而，應注意第 25/2009 號行政法規規範之標的是社會房屋，即由房屋局負責管理且作社會房屋用途的樓宇或房屋(見該行政法規第 1 條)。由於社會房屋租賃合同之合同標的、合同之立約人以至訂立之法律關係，均非屬私法範疇，有關租賃合同具有《行政程序法典》第 165 條及續後條文所規定之行政合同的屬性，從而原則上並不能適用《民法典》對於不動產租賃法律關係之一般規定，法律另有明確規定除外。

事實上，立法者正正就社會房屋之管理事宜設立一個特別制度——第 25/2009 號行政法規，當中針對社會房屋之分配、租賃、解除、單方終止及失效、保養以至合同雙方之權利義務作出詳細規定，故此，被上訴實體在處理司法上訴人涉嫌違反承租人義務之程序中，適用第 25/2009 號行政法規中關於違反承租人義務及解除合同方面之規定，並沒有任何違反法律之處。

此外，上述行政法規之適用亦不涉及法律位階之問題。

基於此，裁定本訴訟理由不成立。

對本院而言，原審法院就上訴人這一在一審上訴時已提出爭議，

和在本上訴案中重申的問題作出了清楚、符合法理和具說服力的理據，因此，本院認為應根據《行政程序法典》第一百四十九條準用《民事訴訟法典》第六百三十一條第五款的規定，確認一審判決的裁判及其依據，並引為本合議庭裁判的事實和法律的依據，以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。

二零一六年一月二十八日，於澳門特別行政區

賴健雄

Fui presente

趙約翰

Joaquim Teixeira de Sousa

何偉寧