

澳門特別行政區行政法院

行政司法上訴第 1048/13-ADM 號

*

卷宗編號：1048/13-ADM

*

判決書

*

甲，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[地址(1)]單位，家團成員包括司法上訴人及其兒子乙(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[地址(1)]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：XXXXXXXXXX/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：XXXX/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[地址(1)]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：XXXXXXXXXX/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搬遷，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:XXXX/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：XXXX/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，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。

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）。

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：XXXX/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：XXXX/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。

² 15. 根據上述第 XXXX/DAHP/DFH/2013 號報告書所載，承租人甲讓非載於租賃合同的女兒丙、女婿(丙的丈夫)以及外孫(丁兒子)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(丙)及女婿(丙的丈夫)以及外孫(丁兒子)】在上述承租的社屋單位居住...。

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。

*

2014年9月18日

法官

梁小娟