

*

判決書

*

甲，詳細身份資料記錄於卷宗內(下稱司法上訴人)，就旅遊局代局長(下稱被上訴實體)於 2013 年 12 月 26 日在編號：XXX/DI/2013 報告書中作出批示，對其科處澳門幣 200,000 元罰款之決定，向本院提起司法上訴，要求撤銷被訴行為，理由是被訴行為存在事實認定錯誤及違反善意原則與調查原則，以及存有欠缺說明理由之瑕疵。

*

被上訴實體提交答辯，認為被訴行為沒有違反法律或法定原則，要求裁定本司法上訴不成立。

*

於法定期間內，僅被上訴實體提交非強制性陳述，維持答辯狀之結論。

*

駐本院檢察官發表意見，認為司法上訴人提出的訴訟理由不成立，建議裁定本司法上訴不成立(見卷宗第 61 頁至第 63 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。

不存在待解決之無效、抗辯或其他先決問題以妨礙審理本案之實體問題。

*

根據本卷宗及其附卷之資料，本院認定以下對案件審判屬重要的事實：

於 2011 年 7 月 19 日，旅遊局巡查小組人員聯同治安警察局警員到位於[地址]的獨立單位進行打擊非法提供住宿的聯合巡查，發現該單位內有兩名持旅遊證件的非澳門特別行政區居民：乙及丙。上述人士均未能出示證明其為上述單位承租人之租賃合同，旅遊局人員為兩人錄取聲明，丙聲稱來澳前其老鄉丁告訴他到珠海時可以找一名叫“戊”的人並提供電話號碼，到達珠海後，其透過該電話號碼聯絡上一名男子，該男子告訴他到達澳門時致電另一名“X”姓人士(電話號碼：XXXXXXXX)，其可以提供房子住宿，丙於 17 日來到澳門，透過“戊”提供的電話號碼聯絡上一名“X”姓女子及取得涉案單位之地址，隨後乘車到達涉案單位，一名女子開門讓他進入並給他涉案單位之鑰匙，經其確認後為其開門之女子為乙，同時表示離開時才支付房租；乙表示涉案單位由司法上訴人承租，租金為每月港幣 3,500 元，並由司法上訴人持有租賃合同，故未能即時出示有關文件，同時表示認識[地址(1)]及[地址(2)]單位內的所有住宿者，部分為同鄉。旅遊局人員透過電話號碼(XXXXXXXXX)，確認使用人為乙。同日，旅遊局人員制作編號：XX/DI-AI/2011 及 XX.X/DI-AI/2011 實況筆錄、對現場拍攝照片及制作單位設施狀況草圖，指出有跡象顯示該單位正向公眾非法提供住宿，觸犯第 3/2010 號法律第 2 條規定之情況(見附卷第 22 頁至第 43 頁及其背頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

上述涉案單位之所有權人為己(見附卷第 20 頁及其背頁與第 68 頁至第

74 頁)。

[地址(1)]住宅單位從沒有被旅遊局發給酒店場所之經營執照。

於 2011 年 8 月 23 日，己向旅遊局人員表示委托[地產公司]代其出租涉案單位，並提交涉案單位之租賃合同副本及其他相關文件，租賃合同中載明承租人為庚，租約期由 2011 年 7 月 10 日至 2012 年 7 月 9 日，租金為每月港幣 3,500 元，租賃合同的備註寫有“退租時，甲過來退，方可退回按金”，且合同由庚及司法上訴人共同簽署(見附卷第 87 頁至第 97 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2012 年 3 月 20 日，旅遊局人員聽取[地產公司]職員辛之聲明，其表示簽署涉案單位租賃合同時，承租人庚由司法上訴人陪同到地產公司，庚表示司法上訴人為其親戚並將於單位內住宿，同時提交涉案單位之租賃合同副本及其他相關文件(見附卷第 120 頁至第 127 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2012 年 5 月 2 日，旅遊局人員向庚錄取聲明，其表示於 2010 年年底在娛樂場內認識司法上訴人，司法上訴人向其表示由於不具澳門居留權而無法租住單位，故要求替其承租一個單位以供居住；隨後於 2011 年 7 月 4 日在司法上訴人陪同下到[地產公司]簽署租賃合同，承租涉案單位，租金由司法上訴人直接以現金向[地產公司]支付；並表示從沒有進入涉案單位，亦不知涉案單位內有什麼人士居住，且沒有涉案單位之鑰匙，只有司法上訴人才持有(見附卷第 130 頁及其背頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2013 年 7 月 23 日，被上訴實體作出批示，同意編號：XXX/DI/2013 報告書之內容，指出涉案單位被查封後，司法上訴人沒有接觸該局以了解涉案單位之情況，也沒有要求該局協助其前往單位取回其個人物品，有關跡象顯示其與一般承租人存在差異，同時根據庚提供之聲明，可確定司法上訴人為涉案單位的真正承租人；根據《民法典》之相關規定，承租人可

於單位租賃存續期間內享有該單位的使用權，結合涉案單位於巡查時之狀況，尤其住宿者丙聲稱需每日支付住宿費，依據有關事實，可確定司法上訴人控制涉案單位，向他人非法提供住宿，違反第 3/2010 號法律第 10 條第 1 款之規定，決定對司法上訴人提出控訴，並告知其可於指定期間內提交答辯書(見附卷第 192 頁至第 197 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

同日，被上訴實體發出第 XXX/AI/2013 號通知令，通知司法上訴人自通知令刊登之日起 10 日內，可就其涉嫌控制涉案單位向他人非法提供住宿之事宜提交答辯書，並指出如逾期提交答辯書及提出證據，將不獲接納(見附卷第 200 頁至第 201 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2013 年 8 月 1 日，旅遊局以公示方式將上述通知令通知司法上訴人(見附卷第 227 頁至第 229 頁及第 231 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2013 年 12 月 26 日，被上訴實體作出批示，同意編號：XXX/DI/2013 報告書之內容，指出司法上訴人沒有在指定期限內提交答辯書，依據有關事實，可確定司法上訴人控制涉案單位，向他人非法提供住宿，決定根據第 3/2010 號法律第 10 條第 1 款及第 15 條第 1 款之規定，向司法上訴人科處澳門幣 200,000 元之罰款及命令其立即終止在涉案單位內非法提供住宿(見附卷第 250 頁至第 256 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

同日，被上訴實體發出第 XXX/AI/2013 號通知令，將上述決定通知司法上訴人，且司法上訴人須自通知令刊登之日起 10 日內到旅遊局繳納罰款；並指出根據《行政訴訟法典》第 25 條第 2 款 b)項及第 3/2010 號法律第 20 條之規定，司法上訴人可於法定期限內向行政法院提起司法上訴(見附卷第 273 頁至第 274 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2014 年 1 月 3 日，旅遊局以公示方式將上述通知令通知司法上訴人(見附卷第 279 頁至第 281 頁及第 283 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2014 年 3 月 3 日，司法上訴人向本院提起本司法上訴。

*

在審理本案之實體問題前，有必要指出司法上訴人在起訴狀中曾要求廢止被訴行為(見起訴狀第4條)，根據《行政訴訟法典》第20條之規定，即使司法上訴人提出之訴訟理由成立，在司法上訴訴訟程序中，法院僅審理被訴行為之合法性，目的為撤銷被訴行為，或宣告被訴行為無效或法律上不存在，而不可廢止被訴行為。

不論司法上訴人對訴訟請求如何表述，經綜合分析卷宗資料，本院認為，司法上訴人提出之訴訟理由並不能成立，有關分析如下：

在起訴狀中，司法上訴人一方面承認為涉案單位之承租人，同時確認涉案單位被用作非法提供住宿，但由於其經常離澳，故涉案單位主要交由其配偶(乙)管領，亦不知悉涉案單位向他人提供短期住宿服務，並指出被上訴實體僅依據其為涉案單位的承租人、其配偶向他人非法提供住宿及當其知悉涉案單位被旅遊局調查後不主動提供資料，便認定司法上訴人為控制涉案單位非法提供住宿的違法者，導致被訴行為存在事實認定錯誤及錯誤適用法律，從而違反善意原則及調查原則。

涉案被訴行為適用的法律依據為八月二日第3/2010號法律第10條第1款之規定。

第3/2010號法律《禁止非法提供住宿》第1條、第2條及第10條規定如下：

“第一條

標的

本法律旨在就非法提供住宿活動訂定監察措施及處罰制度，以加強打擊該等活動。

第二條

非法提供住宿

為適用本法律的規定，凡未持有經營酒店場所的執照，而在非屬酒店及同類活動用途的樓宇或獨立單位內向公眾提供住宿，且住宿者屬未獲給予逗留的特別許可或外地僱員逗留許可的非澳門特別行政區居民，則為非法提供住宿，但屬下列任一情況除外：

（一）提供住宿者與住宿者具有穩定的租賃關係，且在上述活動被調查前已就該租賃關係向財政局提交房屋稅申報書；

（二）提供住宿者在住宿者入住前已與其因親屬、工作、學習或其他私人關係互相熟識，且因該等關係而無償向其提供住宿。

第十條

行政違法行為

一、對非法提供住宿者，或以任何方式控制用作非法提供住宿的樓宇或獨立單位者，均科處澳門幣二十萬元至八十萬元罰款。

二、對招攬他人入住用作非法提供住宿的樓宇或獨立單位者，科處澳門幣二萬元至十萬元罰款。

三、對無合理理由違反第四條第三款的規定者，科處澳門幣二萬元至十萬元罰款。

四、對無合理理由違反第四條第二款（二）項的規定者，科處澳門幣三千元至二萬元罰款。

五、上款所指的違法者如屬住宿者，則對其科處澳門幣三千元罰款，並按第四章規定的特別程序處理。

六、如第一款所定的行政違法行為涉及多個獨立單位，則就每一獨立單位，視為一獨立處罰的違法行為。”

針對非法提供住宿所引起之社會問題及明文立法之需要，在此不作詳細論述，然而，從上述法律第 1 條規定之立法標的，明確指出該單行法律旨在“就非法提供住宿活動訂定監察措施及處罰制度，以加強打擊該等活

動”（深黑色及底線為本文所加上的）。

因此，第 3/2010 號法律之立法目的不僅旨在禁止非法提供住宿的活動，亦同時希望打擊與非法提供住宿活動有緊密關聯的其他不法活動，意圖杜絕非法提供住宿的活動。

從上述法律載於第二章《行政處罰》中第 10 條規定之行政違法行為分類，不僅對實施非法提供住宿的行為人作出處罰，亦包括對如下不法行為作出處罰：

- 對以任何方式控制用作非法提供住宿的樓宇或獨立單位者(見第 10 條第 1 款)；
- 對招攬他人入住用作非法提供住宿的樓宇或獨立單位者(見第 10 條第 2 款)；
- 對所有權人無合理理由下違反第四條第三款規定之合作義務(見第 10 條第 3 款)；
- 對公共和私人實體無合理理由下違反第四條第二款（二）項規定之合作義務(見第 10 條第 4 款)；及
- 對住宿者無合理理由下違反第四條第二款（二）項規定之合作義務(見第 10 條第 4 款)。

針對“以任何方式控制用作非法提供住宿的樓宇或獨立單位”之行為人，立法者更規定向其科處與實施非法提供住宿的行為人相同的處罰，罰款澳門幣 200,000 元至 800,000 元，從中可知立法者視該行為之不法性及嚴重性與非法提供住宿活動相同，具有高度譴責性。

至於如何界定違法者“以任何方式控制用作非法提供住宿的樓宇或獨立單位”，從法律行文上，立法者顯然無意在此規範直接參與非法提供住宿活動之行為人(因第 3/2010 號法律第 10 條第 1 款前半部份已針對非法提供住宿活動者作出明確規定)。基於進行非法提供住宿的活動必須依賴對樓

宇或獨立單位之實質控制(包括對樓宇或獨立單位具有享益權，如所有權、使用權或用益權等)，因此，為了達致加強打擊非法提供住宿活動之立法目的，當事實上管有樓宇或獨立單位控制權之人許可有關樓宇或獨立單位被用作進行非法提供住宿活動(可以是明示或默示的許可，後者即從其行為(透過作為或不作為)中可合理推定其容忍或放任樓宇或獨立單位被用作進行非法提供住宿活動)，按照第 3/2010 號法律第 10 條第 1 款之規定，其行為便符合“以任何方式控制用作非法提供住宿的樓宇或獨立單位”，即使其沒有直接參與非法提供住宿的活動。

從而立法上將管有樓宇或獨立單位控制權之人士亦納入被規管範圍，即使其沒有直接參與非法提供住宿的活動，以杜絕經營非法提供住宿活動的行為人利用他人管有樓宇或獨立單位控制權之事實進行違法活動，故意製造調查取證上之困難以達致法律規避之目的。

本文中，根據旅遊局制作之編號：XX/DI-AI/2011 實況筆錄(上述實況筆錄在編號：XXX/DI/2013 報告書上亦明確作出轉錄)，清楚載明在進行涉嫌非法提供住宿巡查行動當日，在涉案單位內發現兩名持旅遊證件的非澳門特別行政區居民，包括司法上訴人之配偶乙，上述人士均未能出示證明其為上述單位承租人之租賃合同，其中住宿者丙明確表示於離開時需支付租金。根據該名住宿者之聲明及單位佈置(包括在客廳亦放置床鋪)，以及涉案單位未有被旅遊局發給任何類別的經營執照，毫無疑問，涉案單位於案發時被用作經營向公眾非法提供住宿活動，符合第 3/2010 號法律第 2 條上半部份規定之情況。

卷宗資料雖未能證實司法上訴人曾直接安排上述住宿者入住涉案單位，又或向該等住宿者收取租金，但僅可排除司法上訴人曾經直接參與向該等人士提供住宿。

司法上訴人沒有否認為涉案單位之承租人，且以長時間離澳為由，以

排除掌握涉案單位之控制權。然而，即使涉案單位由其配偶乙使用，但司法上訴人身為承租人，在起訴狀中亦承認與配偶同住於上述單位，可見其並非從不到訪涉案單位，但其可以對單位之使用狀況不聞不問，甚至對於租住單位客廳亦放置床舖亦毫無懷疑，這種超出正常及合理之放任態度，令人難以相信其不知悉涉案單位被用作非法提供住宿，反而可以合理推定其容忍或放任樓宇或獨立單位被用作進行非法提供住宿活動；再者，涉案單位租賃合同上之其中一名簽署人庚及處理涉案單位出租事宜之地產公司職員，亦確認單位由司法上訴人使用及管有鎖匙，試問司法上訴人如何認為單位僅由其配偶支配及控制呢？

雖然卷宗未有資料顯示曾聽取司法上訴人之聲明，但旅遊局人員曾前往司法上訴人電話登記之住址，惟不能成功與其接觸。旅遊局人員最終在未能聽取司法上訴人聲明之情況下，綜合卷宗已掌握之證據，決定對其提出控訴，並以公示方式通知司法上訴人，並沒有違反法律規定。事實上，案發當日旅遊局人員亦同時對同一樓層 X 座([地址(2)])單位進行巡查，該單位亦由司法上訴人承租且涉嫌被用作進行非法提供住宿活動，上述卷宗在調查過程中證實於巡查當日司法上訴人身處澳門，故此，司法上訴人不可認為局方在調查過程中沒有聽取其聲明屬違反調查原則，再者，在本訴訟中，司法上訴人亦無法說明局方應採取哪些具體調查措施，以排除其管有單位控制權之事實。

根據十月四日第 52/99/M 號法令制定之《行政上之違法行為之一般制度及程序》第 3 條第 3 款、結合《行政程序法典》第 86 條、第 90 條及《刑事訴訟法典》第 114 條之規定，行政機關於調查中得採用一切證據方法，目的為查明有利於公正及迅速作出決定的事實；針對審查證據方面，適用證據自由評價原則。

以下為轉錄自載有被訴行為之編號：XXX/DI/2013 報告書之部分內容：

“... ..

21. 根據物業登記局提供的物業有效標示及登錄資料，上述獨立單位只可用作居住用途(卷宗第 71 頁)。
22. 單位未持有旅遊局發出的經營酒店場所執照。
23. 住宿者屬未獲給予逗留的特別許可或外地僱員逗留許可的非澳門特別行政區居民。
24. 住宿者與提供住宿者之間並不具有穩定的租賃關係。
25. 卷宗沒有充足資料可見單位業權人知悉和同意承租人將該單位轉租或分租予他人。
26. 依據調查人員於單位內目睹的實況、拍攝的照片，以及附於實況筆錄的單位繪圖，結合單位內住宿者丙於住客口述筆錄中聲稱，他通過電話聯繫一名姓“X”的女子，被告知上述獨立單位的地址，其自行前往該單位，抵達單位拍門後，一名女子打開大門讓其入內，並安排其住宿的房間，當其不繼續在單位內住宿，離開時才支付住宿費，可見單位內的居住者不具穩定性，屬短暫和流動的性質，可確定上述單位非法向他人提供住宿。
27. 上述獨立單位的租賃合約中承租人(乙方)簽署一欄有兩個簽名“庚 甲”，簽署日期 2011 年 7 月 4 日。備註一欄以筆書寫“退租時，甲過來退，方可退回按金”(卷宗第 94 頁)。
28. 按上述獨立單位的業權人已提交的文件其中包括[地產公司]專用的收據，收據抬頭“X 先生”，簽發日期 2011 年 7 月 4 日(卷宗第 88 頁)及甲的中華人民共和國護照複印本，其護照的簽證頁蓋上澳門出入境事務廳的印章，入境日期為 2011 年 7 月 2 日，有效逗留至 2011 年 7 月 9 日(卷宗第 91 頁及背面)。
29. 根據本報告書第 17 點的記述，[地產公司]的辛聲稱於簽署單位租賃合約的當天，庚由一名操普通話的中國籍男子陪同往地產公司，而庚表示該名男子(即甲)將會在單位內居住，故將其身份證明文件的複印本也附於合約內。而單位

被查封後，她按合約內記載的電話號碼聯絡庚，電話也是該名男子接聽。

30. 庚於嫌疑人訊問筆錄中聲稱，他從未進入上述獨立單位內，亦不知單位內是甚麼人居住，也沒有該單位的鑰匙，只有甲持有該單位的鑰匙，因甲經常向庚購買餐券，故與甲熟絡，此次簽租賃合約亦是甲主動提出要求，庚沒有收取甲任何的報酬，亦沒有支付任何的租金，租金由甲以現金直接交予[地產公司]，而租賃合約上記載承租人的聯絡電話號碼亦屬甲所擁有。
31. 乙於嫌疑人訊問筆錄中聲稱上述獨立單位是甲所承租的(本報告書第 8 點)。
32. 綜合本報告書第 27 點至第 30 點的內容，庚及[地產公司]的辛均聲稱，在簽署合約時，甲身處地產公司內，而甲的護照簽證頁的出入境印章蓋上入境日期為 2011 年 7 月 2 日，有效逗留至 2011 年 7 月 9 日，庚聲稱甲以現金將租金直接交予[地產公司]，而租賃合約上記載承租人的聯絡電話號碼亦屬甲所擁有(此點按本報告書第 19 點的記述獲得證實)，就此租務的交易由[地產公司]發出收據的抬頭“X 先生”，尤其是租賃合約的備註一欄以筆書寫“退租時，甲過來退，方可退回按金”，從而可推定庚的陳述具可信性，其為上述獨立單位名義上的承租人，而甲為該單位實質上的承租人。
33. 單位被查封後，甲沒有接觸本局瞭解單位發生甚麼事情，甲也沒有要求本局協助他往單位取回屬其個人的物品，有關的跡象顯示他與一般的單位承租人存在差異，可見他為逃避法律的歸責，拒絕接觸本局。按庚於嫌疑人訊問筆錄中的聲稱，他從未進入上述獨立單位內，亦不知單位內是甚麼人居住，也沒有該單位的鑰匙，只有甲持有該單位的鑰匙，綜合上述的事實，不具充足的證據可指控庚，但依據以上的事實，可確定甲為上述獨立單位的真正承租人。
34. 按《民法典》第 983 條 b)項規定，承租人有義務容許出租人檢查租賃物，這意味著出租人未獲得承租人的允許，不能自由進出已出租物，也無權處理屋內的物品，而承租人可於上述的單位租賃存續期間內享有該單位的使用權。

35. 因此，於單位的租賃存續期間內，單位的承租人甲可自由和自主地管理和控制該單位。按調查人員於單位現場目睹的實況、拍攝的照片，以及附於實況筆錄的繪圖，而卷宗內沒有資料證明甲與單位內的住宿者丙之間屬轉租或分租關係，尤其是丙於住客口述筆錄中聲稱在單位內住宿需每日支付住宿費，依據上述的事實，可確定甲控制上述單位，非法向他人提供住宿，因而違反了第 3/2010 號法律第 10 條第 1 款的規定。
36. 根據以上所述，由於確定甲控制上述單位，用作向公眾非法提供住宿，為此應在第 XX/DI-AI/2011 號實況筆錄確定甲為控制者。
-”

根據上述報告書內容，沒有跡象顯示旅遊局人員在調查過程中對掌握的證據作出之分析，出現違反一般經驗法則和客觀標準之處，卷宗證據足以支持司法上訴人控制涉案單位向他人非法提供住宿之調查結論，根據第 3/2010 號法律第 10 條第 1 款之規定，司法上訴人實施的行為符合第 3/2010 號法律第 10 條第 1 款規定之一項控制用作非法提供住宿獨立單位之行政違法，應被科以處罰，故司法上訴人提出被訴行為具有事實認定錯誤及違反調查原則之訴訟理由，應被裁定不成立。

*

對於本案是否出現違反善意原則之情況，司法上訴人僅概括對上述指控作出結論，並沒有指出任何具體事實以支持上述訴訟理由，而單純沒有聽取其聲明不僅未能說明卷宗出現調查不足之情況，更不足以斷定局方在調查過程中違反善意原則，故此，本訴訟理由亦應被裁定不成立。

*

最後，針對被訴行為是否沾有欠缺說明理由之形式瑕疵，《行政程序法典》第 114 條及第 115 條規定了行政行為說明理由之義務及要件，當中第

115 條規定如下：

“第一百一十五條
(說明理由之要件)

一、說明理由應透過扼要闡述有關決定之事實依據及法律依據，以明示方式作出；說明理由亦得僅透過表示贊成先前所作之意見書、報告或建議之依據而作出，在此情況下，該意見書、報告或建議成為有關行為之組成部分。

二、採納含糊、矛盾或不充分之依據，而未能具體解釋作出該行為之理由，等同於無說明理由。

三、在解決相同性質之事項時，只要不致減少對被管理人之保障，得使用複製有關決定之依據之任何機械方法。”

由於說明理由之目的為讓行政行為之相對人，知悉及理解實施行為之事實及法律理由，從而立法者要求說明理由必須要滿足以下要件，包括：明示(亦可透過表示贊成先前所作之意見書、報告或建議之依據而作出)、清晰(讓相對人明白行為之事實及法律理由)、具一致性(理由與行為之結論符合邏輯)及充分(事實及法律理由足以支持行為之結論)。

本案中，被上訴實體於 2013 年 12 月 26 日在編號：XXX/DI/2013 報告書中作出“同意”的批示，為此，根據《行政程序法典》第 115 條第 1 款之規定，該報告書之內容應視為被訴行為之組成部份。

從上述已轉錄之報告書內容，可見被訴行為之理由說明不僅事實及法律依據充分及清晰，具有一般理解及認知之人均可清楚明白處罰決定之事實及法律基礎，沒有矛盾、不一致或含糊之處，因此，應裁定本訴訟理由不成立。

*

綜合所述，本院裁定本司法上訴之訴訟理由均不成立，不批准司法上訴人之訴訟請求。

訂定訴訟費用為 6UC，由司法上訴人承擔。
登錄本判決及作出適當通知。

*

2015 年 2 月 6 日

法官

梁小娟