

主題：

居住租賃
酒店場所法律定義
非法經營公寓
單一獨立單位
行政機關的預先執行權

裁判書內容摘要

1. 以居住為目的而出租的樓宇，原則是供承租人居住。如樓宇被第三者所使用，則發生了轉租或承租人從事酒店活動的情況。任一情況均構成解除租約的理由。然而，法律容許在原則中存在例外情況。首先，如承租人與其他以共同經濟方式跟其生活之人士一同居於承租樓房中，則不把這情況視為對租賃用途的違反，其次是容許承租人可在無任何法律後果下，讓最多不超過三名之住客住宿於承租樓房內。

2. 即使在以居住為目的之都市不動產租賃合同中，沒有訂定禁止讓客人住宿的條款，承租人讓多於三名的客人住宿以換取回報的行為，是可歸納於受 4 月 1 日第 16/96/M 號法令監管的涉及經營酒店場

所的情況。

3. 根據此法令第 3 條的規定，「酒店場所係指透過收費方式向公眾提供住宿，並提供或不提供膳食及其他輔助服務之場所」。

4. 正是基於酒店場所的法定定義，凡僅提供住宿但無任何輔助服務也無早餐供應的公寓，均毫無疑問地亦受第 16/96/M 號法令和相應的 4 月 1 日第 83/96/M 號訓令所定的規章所監管。

5. 故凡欲在本澳經營公寓的自然人或法人，應向旅遊局申請發牌（第 16/96/M 號法令第 14 條第 1 款），否則將被處以澳門幣六萬元罰金和被下令立即關閉公寓（同一法令第 67 條第 1 款、第 2 款 b 項和第 3 款）。凡被通知須立即關閉公寓而不在通知後的二十四小時內關閉場所者，須負上違令罪的刑責，並因此得被處以最高一年徒刑，或科以最高一百二十日罰金（見法令第 68 條第 1 款和《刑法典》第 312 條第 1 款 a 項的聯合規定）。

6. 而基於「推定行政行為合法」原則，旅遊局局長亦得行使行政機關所獨有的「預先執行權」，在利害關係人就其行政處罰決定或會提出司法爭執之前（包括在法院作出有關撤銷備受利害關係人爭議的行政決定、甚或宣告有關行政決定屬無效或屬在法律上不存在的行為的最終司法裁決之前），立刻預先執行關閉公寓的命令，以免行政當局對社會的日常必要管理工作因受利害關係人的倘有質疑而陷入困境。

7. 綜上，對未事先申請行政許可而在某一私人住宅單位經營公寓的行為，是適用第 16/96/M 號法令第 67 條第 1 款、第 2 款 b 項和第 3 款所定的處罰。

8. 事實上，第 16/96/M 號法令第 3 條就酒店場所的定義的行文，並沒有指明僅非涉及單一的獨立單位才可成為酒店場所。再者，根據作為該法令的規章之第 83/96/M 號訓令第 1 條和第 3 條第 1 款的規定，所有酒店場所（可以是酒店、公寓式酒店、旅遊綜合體或公寓），若要成為合法場所及獲正式發給行政執照，「應占整座樓宇或其完全獨立之一部分，其設施構成一個劃一之整體，並具有顧客專用之直接通往各層之通道」，以及尤其是要符合所有適用的安全措施，特別是防火安全措施的規定。因此，凡不符合此等法定條件的單一獨立單位，也完全有「資格」成為非法酒店場所。

9. 在本案中，原審法官已認定今被質疑的行政處罰批示所指的住宅單位被警方發現已改建成三間套房，當中一個房間的租客聲稱以日租港幣 120 元租用房間。原審法官並認為從房間內祇設有睡床等簡單傢俱來看，有關場所是供旅客短途住宿之用，以謀利，而不是用於一般的民事不動產租賃，另亦認定承租該單位的司法上訴人未有就其在該單位從事的活動，向有權限當局提出過任何許可申請。另一方面，從現場照片來看，上述單位經改建後的其中兩個房間均各有兩張睡床。

10. 故在此基礎上，本院得根據《民法典》第 342 和第 344 條的規定和經驗法則，在事實層面上推定上述經改建後的住宅單位，是承租該單位的司法上訴人用作同時向超過三名的客人提供住宿以換取回報的場所。

11. 如此，根據上述有關法律觀點，司法上訴人在本案住宅單位所從事的活動，已超越了現行法例容許的有關以居住為目的而出租的樓宇單位可在無任何法律後果下同時讓最多不超過三名之客人住宿的

例外情況，司法上訴人因而必須就該單一獨立單位事先向旅遊局申領經營公寓的牌照。

12. 由於司法上訴人並沒有這樣做，本院得把其在該單位的活動定性為無牌經營公寓的行為，並得應旅遊局局長之最終要求，廢止原審判決今被具體上訴的部份，改判司法上訴人針對有關行政處罰批示而提起的司法上訴敗訴，因為該行政處罰決定祇是在依法適用着第16/96/M號法令第67條第1款、第2款b項和第3款的罰則。

裁判書製作人

陳廣勝

澳門特別行政區中級法院

合議庭裁判書

第 367/2010 號案

(對司法裁判之上訴案)

上訴人: 澳門旅遊局局長

被上訴人: A

原審法院: 澳門行政法院

案件在原審法院的編號: 司法上訴案第 520/08-ADM 號

一、案情敘述

2008 年 7 月 24 日，澳門旅遊局局長簽署了第 80.13/2008 號通知令，內容如下：

「旅遊局局長.....派遣由其本人簽署核准之旅遊局下列督察，通知位於 XXX 街 XXX 閣 XXX 樓 XXX 座的酒店場所的經營者 A，法人住所位於.....，現就治安警察局於 2006 年 8 月 6 日提起編號 51/A/2006-P°.225.48 的實況筆錄（附上複印本），以及根據下方簽署人在 2008 年 7 月 24 日在 2008 年 7 月 21 日第 368/DI/2008 號報告書上作出的批示，考慮到相關經營者在沒有准照下在住宅單位內非法經營酒店場所，嚴重損害公眾利益，亦因為有關單位並不具備環境、衛生、清潔及防火安全方面的條件，因此，按照 4 月 1 日第 16/96/M 號法令第 67 條第 1 款、第 2 款 b) 項及第 3 款的規定，科處立即關閉有關場所並罰款澳門幣 60,000.00（陸萬）元，因違反上述法令第 30 條規定 - 「酒店場所及同類場所僅得在執照發出後向公眾開放」。-----

-----上述場所的經營者必須自接到通知之日起計 24 小時內關閉有關的酒店場所，否則，根據 4 月 1 日第 16/96/M 號法令第 68 條第 1 款規定，有關人士會因違令而須負上刑事責任。-----

-----根據 4 月 1 日第 16/96/M 號法令第 62 條第 1 款規定，違法者必須自接到通知之日起計 10 日內自動到本局行政暨財政處繳納罰款，期滿後如仍未收到罰款，按照上述法令第 62 條第 2 款規定將交由稅務執行處強制徵收。-----

-----對於本決定，按照 12 月 13 日第 110/99/M 號法令核准的《行政訴訟法典》第 25 條第 2 款 a)項，可在 30 天內向行政法院提出司法上訴。-----

-----倘不對決定提出申訴，該決定可即時執行。-----

.....」（見本案卷宗第 16 頁內容）。

經被通知後，A 遂於 2008 年 9 月 1 日向澳門行政法院提起司法上訴，以請求撤銷該行政處罰決定（詳見本案卷宗第 2 至第 15 頁的司法上訴葡文起訴狀內容）。

就該司法上訴（即行政法院第 520/08-ADM 號案），主理法官於 2009 年 6 月 19 日作出一審判決，撤銷上述行政處罰決定（詳見卷宗第 90 至第 97 頁的判決，而其內容則在此被視為完全轉載）。

旅遊局局長不服，向本中級法院提起上訴，以請求廢止行政法院的判決及維持處罰批示（詳見卷宗第 175 至第 186 頁的葡文上訴狀內容）。

針對這上訴，被上訴人 A 並沒有提交上訴答覆書。

上訴卷宗於 2010 年 4 月 21 日上呈後，裁判書製作人遂對之作出初步審查，而終審法院院長辦公室隨後附上一審判決書的葡文翻譯

本。及後，檢察院發表書面意見，認為旅遊局局長的行政處罰批示合法，故應廢止原審判決（詳見卷宗第 227 至第 231 頁的葡文法律意見書內容）。

經兩名助審法官對卷宗依法作出檢閱後，本合議庭現須對本案作出裁判。

二、 裁判依據說明

旅遊局局長在其上訴狀內，首先力指行政法院在判決書中所持的判案理由與最終所作的判決之間互相矛盾：既然原審法官已在判決書內指出司法上訴人在涉案獨立單位的活動屬經營公寓之性質，受 4 月 1 日第 16/96/M 號法令所規管、且未獲有權限當局之許可，法官又怎可撤銷被訴的行政決定？

但本上訴庭認為，原審判決並沒有任何「判決與判決依據之間互相矛盾」的情況。

事實上，根據原審法官在判決書判案依據說明部份所闡述的判案思路，雖然上述未經當局許可的活動應受制裁，但行政當局不應「以每個獨立單位」為處罰基礎，故以當局「做法存有錯誤適用法律之瑕疵」為由，決定撤銷被訴的行政處罰批示。

由此可見，不管原審法官有關結論是否成立，其判決真的並未患有澳門《行政訴訟法典》第 1 條所容許援引適用的、澳門《民事訴訟法典》第 571 條第 1 款 c 項所指的判決無效情況。

另一方面，旅遊局局長亦認為由於原審法官並沒有在判決書內，列

明有關把多個類似案件卷宗合併審議的法律理據，原審判決根據《民事訴訟法典》第 571 條第 1 款 b 項的規定，亦應屬無效；而即使原審法官或曾有依職權決定（根據《民事訴訟法典》第 219 條第 4 款的規定）把眾多類似案件合併處理，被訴行政機關事前也從未被徵詢就合併之事的意見。

然而，本院認為，雖然原審法官的確在其判決書內，亦同時認定了眾多類似案件中的一些事實，且在作出是次判決之前，真的沒有正式決定把有關眾多類似案件合併審理，但這並不會導致出現《民事訴訟法典》第 571 條第 1 款 b 項的判決無效情況，因為正如駐本上訴庭的檢察官在意見書內所分析般，原審法官確實有在判決書內列明撤銷上述行政處罰批示的依據。

而就原審法官這種同時認定涉及其他未經正式合併的類似案件的事實之舉措是否合法的問題，本院認為可稍後才決定是否有需要對之作出審理。

最後，旅遊局局長亦力陳原審法官有關「不應以每個獨立單位為處罰基礎」的論調，是背離了 4 月 1 日第 16/96/M 號法令第 3 條有關酒店場所的定義的原意。

就這上訴問題，本院得首先在此重申已於 2010 年 5 月 13 日在第 983/2009 號和第 1003/2009 號兩個類似上訴案內發表的下列法律見解：

以居住為目的而出租的樓宇，原則是供承租人居住。因此，如樓宇被第三者所使用，則發生了轉租或承租人從事酒店活動的情況。任一情況均構成解除租約的理由（見澳門《民法典》第 1034 條 b、e 和 f 項所規定的出租人合法解除租賃合同的理由）。

然而，法律容許在原則中存在例外情況。首先，如承租人與其他

以共同經濟方式跟其生活之人士一同居於承租樓房中，則不把這情況視為對租賃用途的違反，其次是容許承租人可在無任何法律後果下，讓最多不超過三名之住客住宿於承租樓房內（見《民法典》第 1041 條第 1 款的規定：在居住用途之不動產租賃中，除承租人外，得在有關房屋居住之人為 a) 所有以共同經濟方式與承租人一起生活之人；b) 不超過三名之住客，但另有訂定者除外）。但基於慈善原因而獲接待住宿且不需付出任何回報者，均不屬住宿客人。

換言之，倘雙方在居住租賃合同內，未有規定不可在出租樓房內讓客人住宿，則承租人可同時讓最多三名客人住宿以換取回報。

正因如此，昔日 4 月 13 日第 30/85/M 號法令所核准的前「酒店業及同類行業之規章」的第 1 條第 2 款 b 項就規定，不把「以穩定方式住有最多三名客人的私人住宅」視為本身規章所規管的酒店場所。

雖然在後來廢止第 30/85/M 號法令的現行 4 月 1 日第 16/96/M 號法令（本澳酒店及同類場所發牌及稽查工作行政規範）中，並無任何類似規定，但這並不意味著私人住宅的承租人向超過三名的客人提供住宿以換取回報的行為，便不受第 16/96/M 號法令所監管。

因為上述有關在以居住為目的之出租樓房內可最多同住三名客人的人數上限之規定，自始至今（包括從第 16/96/M 號法令開始生效以來）均仍繼續在本澳現行成文法中完全生效（尤其是見《民法典》第 1041 條第 1 款 b 項的上述條文，以及原載於 8 月 14 日第 12/95/M 號法律所核准的《都市不動產租賃制度》第 101 條第 1 款 b 項中的一模一樣的規定）。

因此，即使在以居住為目的之都市不動產租賃合同中，沒有訂定禁止讓客人住宿的條款，承租人讓多於三名的客人住宿以換取回報的行為，是可歸納於受第 16/96/M 號法令監管的涉及經營酒店場所的情

況。

再者，從第 16/96/M 號法令的序言和條文內容，根本看不到立法者是有任何讓未經行政許可的經營公寓行為不再受懲治的用意；反之，從中完全清楚看到立法者是有意重新調整「處罰制度，尤其加重有關衛生及安全方面之處罰」。

事實上，雖然公寓不可被評定為酒店，但作為現行第 16/96/M 號法令所規定的其中一類酒店場所，其經營必須取決於旅遊局的許可和受該局的監察（見第 16/96/M 號法令第 1 條、第 2 條第 1 款、第 3 條、第 5 條第 1 和第 6 款，以及作為其規章的 4 月 1 日第 83/96/M 號訓令第 74 條等聯合規定）。

另須留意的是，這訓令本身並不要求公寓應能提供洗衣及熨燙服務（訓令第 82 條），但就要求它們應備有提供早餐的服務（訓令第 80 條），因此，凡僅提供住宿和可準備提供早餐服務的公寓，均可被評定為居所式公寓（訓令第 74 條）。

然而，那些僅提供住宿的公寓，即使在實際上並不提供早餐服務，是不會因此而不受制於第 16/96/M 號法令所定的監管制度的。因為根據此法令第 3 條的規定，「酒店場所係指透過收費方式向公眾提供住宿，並提供或不提供膳食及其他輔助服務之場所」。

正是基於酒店場所的法定定義，凡僅提供住宿但無任何輔助服務也無早餐供應的公寓，均毫無疑問地亦受第 16/96/M 號法令和相應的 4 月 1 日第 83/96/M 號訓令所定的規章所監管。

另一方面，所有酒店場所（可以是酒店、公寓式酒店、旅遊綜合體或公寓），若要成為合法場所及獲正式發給行政執照，「應占整座樓宇或其完全獨立之一部分，其設施構成一個劃一之整體，並具有顧客專用之直接通往各層之通道」（訓令第 1 條），以及尤其是要符合所有

適用的安全措施，特別是防火安全措施的規定（訓令第 3 條第 1 款）。

由此可見，即使僅涉及一個獨立單位，有關情況亦受第 16/96/M 號法令和其規章所規管。

故凡欲在本澳經營公寓的自然人或法人，應向旅遊局申請發牌（第 16/96/M 號法令第 14 條第 1 款），否則將被處以澳門幣六萬元罰金和被下令立即關閉公寓（同一法令第 67 條第 1 款、第 2 款 b 項和第 3 款）。

凡被通知須立即關閉公寓而不在通知後的二十四小時內關閉場所者，須負上違令罪的刑責，並因此得被處以最高一年徒刑，或科以最高一百二十日罰金（見法令第 68 條第 1 款和澳門《刑法典》第 312 條第 1 款 a 項的聯合規定）。

而基於「推定行政行為合法」原則，旅遊局局長亦得行使行政機關所獨有的「預先執行權」，在利害關係人就其行政處罰決定或會提出司法爭執之前（包括在法院作出有關撤銷備受利害關係人爭議的行政決定、甚或宣告有關行政決定屬無效或屬在法律上不存在的行為的最終司法裁決之前），立刻預先執行關閉公寓的命令，以免行政當局對社會的日常必要管理工作因受利害關係人的倘有質疑而陷入困境（就行政機關的「預先執行權」的論述，可見於中級法院第 845/2009 號案 2009 年 11 月 12 日合議庭裁判書）。

凡經營非法公寓者亦須就其行為為他人帶來的損害負上民事責任（第 16/96/M 號法令第 63 條）。這些損害可包括非法公寓所在樓宇的分層建築物所有人，因有關經營非法公寓的行為對樓宇的保安和安寧所帶來的極大滋擾而身受的嚴重不安情緒所導致出現的精神損害（《民法典》第 489 條第 1 款）。

根據第 16/96/M 號法令第 14 條和第 88 條的規定，受罰者應是涉案酒店場所的持有人。這人可同時不是樓宇或樓宇單位的所有人。

綜上，對未事先申請行政許可而在某一私人住宅單位經營公寓的行為，是適用第 16/96/M 號法令第 67 條第 1 款、第 2 款 b 項和第 3 款所定的處罰。

而針對上述上訴問題而言，本院認為實不能採納原審法官有關「不應以每個獨立單位為處罰基礎」的論調。

事實上，一如前述，根據這 4 月 1 日第 16/96/M 號法令第 3 條的規定，「酒店場所係指透過收費方式向公眾提供住宿，並提供或不提供膳食及其他輔助之場所」，而這法定定義的行文並沒有指明僅非涉及單一的獨立單位才可成為酒店場所。再者，根據作為該法令的規章之第 83/96/M 號訓令第 1 條和第 3 條第 1 款的規定，所有酒店場所（可以是酒店、公寓式酒店、旅遊綜合體或公寓），若要成為合法場所及獲正式發給行政執照，「應占整座樓宇或其完全獨立之一部分，其設施構成一個劃一之整體，並具有顧客專用之直接通往各層之通道」，以及尤其是要符合所有適用的安全措施，特別是防火安全措施的規定。

因此，凡不符合此等法定條件的單一獨立單位，也完全有「資格」成為非法酒店場所。故針對未事先申請行政許可而在某一私人住宅獨立單位經營公寓的行為，是適用第 16/96/M 號法令第 67 條第 1 款、第 2 款 b 項和第 3 款所定的處罰。

在本案中，原審法官已在一審判決書內，認定今被質疑的行政處罰批示所指的 XXX 閣 XXX 樓 XXX 座住宅單位於 2006 年 8 月 6 日被警方發現已改建成三間套房，當中一個房間的租客聲稱以日租港幣 120 元租用房間。原審法官並認為從房間內祇設有睡床等簡單傢俱來看，有關場所是供旅客短途住宿之用，以謀利，而不是用於一般的民事不動產租賃，另亦認定承租該單位的司法上訴人未有就其在該單位從事

的活動，向有權限當局提出過任何許可申請。

而針對原審法官這等判斷，司法上訴人也未曾借助《行政訴訟法典》第 1 條所容許援引適用的、《民事訴訟法典》第 590 條的法定機制，向本院提出過任何質疑。

另值得一提的是，從載於本案附隨行政卷宗第 3 和第 4 頁的現場照片來看，上述單位經改建後的其中兩個房間均各有兩張睡床。

故在此基礎上，本院得遵循在第 983/2009 號和第 1003/2009 號兩個類似上訴案內的做法，根據《民法典》第 342 和第 344 條的規定和經驗法則，在事實層面上推定上述經改建後的住宅單位，是承租該單位的司法上訴人用作同時向超過三名的客人提供住宿以換取回報的場所。

如此，根據已於上文發表的有關法律觀點，司法上訴人在本案住宅單位所從事的活動，已超越了現行法例容許的有關以居住為目的而出租的樓宇單位可在無任何法律後果下同時讓最多不超過三名之客人住宿的例外情況，司法上訴人因而必須就該獨立單位事先向旅遊局申領經營公寓的牌照。

由於司法上訴人並沒有這樣做，本院得把其在該單位的活動定性為無牌經營公寓的行為，並得應旅遊局局長之最終要求，廢止原審判決今被具體上訴的部份，改判司法上訴人針對旅遊局局長的行政處罰批示而提起的司法上訴敗訴，因為該行政處罰決定祇是在依法適用着第 16/96/M 號法令第 67 條第 1 款、第 2 款 b 項和第 3 款的罰則。

由於本院就旅遊局局長的最後上訴問題所作的上述分析，已能永久地解決司法上訴人和旅遊局局長之間在本案的爭議，本院實毋須再對原審法官涉及認定未經正式合併的類似案件的若干事實之舉措是否合法的法律問題，作出審理。

三、 判決

綜上所述，中級法院合議庭一致裁定旅遊局局長上訴理由僅部份成立，因而廢止具體被上訴的行政法院決定，進而裁定 A 針對該行政實體 2008 年 7 月 24 日的處罰批示而提起的司法上訴敗訴。

旅遊局局長因獲法定豁免而毋須支付其上訴敗訴部份的訴訟費，但 A 就須負責其司法上訴在行政法院的全部訴訟費（當中含 15 個訴訟費用計算單位的司法費），和在中級法院的三分之一訴訟費（當中含相應的 4 個訴訟費用計算單位的司法費）。

澳門，2010 年 6 月 3 日。

陳廣勝
(裁判書製作人)

Vítor Manuel Carvalho Coelho (高偉文)
(出席評議會的駐本院檢察官)

João Augusto Gonçalves Gil de Oliveira (趙約翰)
(第一助審法官)

(Foi-me traduzido o acórdão)

譚曉華
(第二助審法官)