

*

卷宗編號：1068/14-ADM

*

判決書

*

甲，詳細身份資料記錄於卷宗內(下稱司法上訴人)，就旅遊局代局長(下稱被上訴實體)於 2013 年 12 月 18 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之訴訟理由不成立，建議裁定本司法上訴不成立(見卷宗第 57 頁至第 59 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(1)]的獨立單位進行打擊非法提供住宿的聯合巡查，期間一名男子到達[地址(2)]獨立單位及開啟單位大門。經詢問後，該男子表示在[地址(2)]單位內住宿，巡查小組人員經其同意後進入該單位巡查，發現該單位內有六名持旅遊證件的非澳門特別行政區居民：乙、丙、丁、戊、己及庚，於巡查期間另一名男子辛到達涉案單位。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。除兩名未成年人己及庚外，旅遊局人員為其餘五人及同一樓層 X 座([地址(1)])單位之住宿者壬錄取聲明，其中丁及戊聲稱二人為義姐妹關係，於 2011 年 7 月 18 日來澳賭錢時經同鄉介紹認識一名女子(經辨認後確認該女子為壬)，該女子向其表示可提供地方住宿，並在該女子陪同下到達涉案單位；乙及丙聲稱二人為夫妻關係，於 2011 年 7 月 13 日在賭場玩樂後途經金龍酒店時，經一名女子(壬)介紹租住涉案單位的房間及提供鑰匙，租金為每晚 100 元，並表示可把租金放在房間的枱上，壬便會自行收取，同時表示不認識涉案單位內的其他住宿者；辛表示住宿者己為其兒子，於 7 月 15 日到關閘接兒子後由其姐姐壬帶領他們到涉案單位，但其本人不在涉案單位內住宿，只有兒子跟隨壬在該單位住宿，同時表示不認識涉案單位內的其他住宿者；壬表示涉案單位由司法上訴人承租，租金為港幣 3,300 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。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 19 頁至第 52 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癸(見附卷第 13 頁至第 14 頁及第 73 頁至第 77 頁)。

[地址(2)]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 12 日，癸向旅遊局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司法上訴人，租約期由 2010 年 7 月 1 日至 2011 年 6 月 30 日，自 2011 年 5 月起租金調整為每月港幣 3,300 元(見附卷第 88 頁至第 102 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2013 年 5 月 29 日，旅遊局人員向[地產公司]職員甲甲錄取聲明，其確認涉案單位租予司法上訴人，租期為 2010 年 7 月 1 日至 2011 年 6 月 30 日，租金均由司法上訴人親自到[地產公司]繳付，再由公司將租金存入業主指定之銀行帳戶；其亦表示租賃合同到期後，司法上訴人口頭承諾會續租涉案單位且得到業主同意，但在準備訂立新的合同前，涉案單位已被旅遊局查封(見附卷第 196 頁至第 197 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，指出涉案單位由司法上訴人承租，儘管租賃合同在 2011 年 6 月 30 日已屆滿，但根據[地產公司]職員甲甲的聲明指出租賃合同屆滿前，司法上訴人口頭承諾會續租涉案單位並已得到單位所有權人同意，而壬亦表示涉案單位是司法上訴人租住的，因此認為涉案單位直至巡查當日仍由司法上訴人控制，依據有關事實，確定司法上訴人藉控制涉案單位以

向公眾非法提供住宿，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 217 頁至第 221 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 232 頁至第 233 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2013 年 7 月 31 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 238 頁至第 240 頁及第 242 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2013 年 12 月 18 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，確定司法上訴人藉控制涉案單位以向公眾非法提供住宿，決定根據第 3/2010 號法律第 10 條第 1 款之規定，向司法上訴人科處澳門幣 200,000 元之罰款(見附卷第 270 頁至第 275 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，同時命令立即終止在涉案之獨立單位內非法提供住宿，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 304 頁至第 305 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 310 頁至第 312 頁及第 314 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2014 年 2 月 17 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，司法上訴人提出之所有訴訟理由均不成立，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(王)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。

本案中，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，在涉案單位內發現六名持旅遊證件的非澳門特別行政區居民(其中兩名為未成年人)，該等人士均未能出示證明其為上述單位承租人之租賃合同，其中住宿者丁及戊明確表示由一名女子(其後確認為司法上訴人之配偶王)介紹入住涉案單位；住宿者乙及丙亦明確表示需向王支付每天 100 元之租金，且不認識其他住宿者。綜合四名住宿者(乙、丙、丁及戊)之聲明、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。

事實上，司法上訴人亦沒有質疑涉案單位被用作非法提供住宿活動。

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王使用，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，地產公司職員亦表示涉案單位之租金及續租事宜均由司法上訴人負責，可見其並非從不到訪涉案單位，但其可以對涉案單位之使用狀況不聞不問，甚至對於租住單位客廳內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。

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。

雖然卷宗未有資料顯示曾聽取司法上訴人之聲明，但卷宗資料(附卷第 207 頁至第 208 頁)證實於巡查當日司法上訴人身處澳門；此外，地產公司職員表示司法上訴人曾承諾到旅遊局解釋，但隨後又表示沒有空；旅遊局人員亦曾前往司法上訴人電話登記之住址，但不能成功與其聯絡。縱使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，司法上訴人不能單純藉此指控局方在調查過程中違反調查原則。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。

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：

“... ..

25. 根據物業登記局的物業登記資訊顯示上述獨立單位只可用作居住用途。(卷宗

第 17 頁)

26. 單位未持有旅遊局發出的經營酒店場所執照。
 27. 所有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。
 28. 住宿者與提供住宿者之間並不具有穩定的租賃關係且互不熟悉。
 29. 住宿者己、乙、丙、丁和戊由王提供在單位住宿。
 30. 儘管王辯稱單位內的人士她都認識，但根據乙、丙、丁和戊口供確認是王向他們提供住宿，且各人都不認識王。當中，住宿者乙和丙更需向王支付每天 100 元正以租住單位房間。
 31. 王的口供明顯不可信。
 32. 單位是由甲承租，儘管租賃合約在 2011 年 6 月 30 日已屆滿，但根據「[地產公司]」甲的口供指出租賃合約屆滿前，甲口頭承諾會續租上述單位且已得到所有人同意，而王亦表示單位是甲租住的。
 33. 基於上點，我們確信單位直至受檢查當日仍由甲控制。
 34. 根據本報告書第 17 點，承租人甲在單位被查封後曾到地產公司表示可陪同所有人到旅遊局解釋，但後來甲就表示沒有空到旅遊局，承租人甲明顯是為逃避追究其之違法責任。
 35. 綜合本報告書第 29 點至第 31 點，完全可證明王為非法提供住宿者。
 36. 綜合本報告書第 17 點、第 32 點至第 34 點，完全可證明甲為非法提供住宿的控制者。
 37. 依據上述事實，確定甲藉控制上述單位以向公眾非法提供住宿，因而違反了第 3/2010 號法律第十條第一款的規定。
-”

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 18 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