

第 983/2009 號案

2010 年 5 月 13 日合議庭裁判書

(對司法裁判之上訴案)

主題:

居住租賃

最多三名同住客人

《民法典》第 1041 條第 1 款 b 項

酒店場所的法律定義

第 16/96/M 號法令第 3 條

非法經營公寓

單一的獨立單位

處罰準則

推定行政行為合法原則

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，原則上是供承租人居住。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（見《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）。

2. 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。

3. 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。

4. 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 4 月 1 日第 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）。

5. 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。

6. 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」。

7. 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。

8. 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）。

9. 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）。

10. 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尚有質疑而陷入困境。

11. 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。

12. 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。

13. 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。

14. 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。

15. 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四間房間，其中兩名房間住客聲稱分別以日租金澳門幣 150 元及澳門幣 200 元租住房間。原審法官並認為從房間內祇設有睡床、電視等簡單傢俱來看，有關場所是供短途住宿之用，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。

16. 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。

17. 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。

18. 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。

19. 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。

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 983/2009 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 607/08-ADM 號

一、案情敘述

2008 年 11 月 10 日，澳門旅遊局局長簽署了第 234/2008 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……街……閣 25 樓 J 座的場所經營者 A，居住於……，現就治安警察局 2007 年 1 月 23 日提起編號 22/C3/2007 的實況筆錄（附上複印本），以及根據下方簽署人在 2008 年 11 月 10 日在 2008 年 10 月 20 日第 520/DI/2008 號報告書上作出的批示，考慮到相關經營者涉嫌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 17 頁內容)。

經被通知後，A 遂於 2008 年 12 月 4 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 16 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 607/08-ADM 號案），主理法官於 2009 年 7 月 28 日作出如下判決：

「

A，詳細身份資料記錄於卷宗內，就澳門旅遊局局長於 2008 年 11 月 10 日作出同意報告書編號第 520/DI/2008 號所建議之罰款及關閉場所的決定，向本院提起司法上訴，要求撤銷有關決定，理由是該批示違反有關法律規定及沒有履行說明理由的義務。

*

被訴當局作出答辯，認為上訴理由不成立，應駁回有關司法上訴，因有關決定法理依據充分，對事實方面認定也沒有瑕疵。

*

檢察院認為應判處上訴人訴訟理由不成立。

*

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。

*

根據本卷宗、其附卷，以及其他卷宗及附卷之資料，本院認定以下事實：

於 2007 年 1 月 23 日，澳門治安警察局到.....街.....閣 25 樓 J 座調查，發現該單位被改建成 4 間房間，當中 2 名房間住客 **B** 及 **C** 聲稱分別以每日租金澳門幣 150 元及澳門幣 200 元租住上述單位之房間。

警方就上述事宜製作了實況筆錄編號 22/C3/2007（見附卷第 1 至 21 頁），有關內容在此視為完全轉錄。

治安警察將上述實況筆錄及資料送交旅遊局處理。

旅遊局預審員提起報告書編號 12/DI/2007（見附卷第 52 至 56 頁，有關內容在此視為完全轉錄），建議向有關單位之所有人提起行政程序，並勒令立即關閉有關場所，且建議同時以雙掛號信和公示形式作出通知。

旅遊局代局長於 2007 年 3 月 22 日作出批示，同意報告書編號第 12/DI/2007 之建議。

旅遊局副局長於 2007 年 3 月 27 日發出編號第 34/2007 號通知令（見附卷第 63 頁），指由於未能作出當面通知，故透過公示通知上述單位之所有人有關提起行政程序之決定。

於 2007 年 7 月 5 日，旅遊局預審員提起報告書編號 36/DI/2007（見附卷第 80 至 83 頁，有關內容在此視為完全轉錄），建議通知有關單位之所有人 **D** 有關提起行政程序之決定，且可於通知令刊登日起計 10 日內提出書面聽證。

同月 25 日，旅遊局副局長作出批示，同意有關建議，並發出編號第 71.2/2007 號通知令（見附卷第 86 頁）。

於 2007 年 7 月 30 日，**A** 向旅遊局提交聲明書，指其自 2005 年 9 月 1 日起承租上述單位。

旅遊局預審員提起編號第 433/DI/2008 號報告書（見附卷第 155 至 159 頁，有關內容在此視為完全轉錄），建議通知 **A** 可於收到通知令起計 10 日內呈交書面聽證。

旅遊局代局長於上述報告書內作出同意批示，並透過通知令第 140/2008 號通知 **A** 有關批示。

上訴人向旅遊局提交答辯（見附卷第 175 頁，有關內容在此視為完全轉錄），承認將有關房屋轉租予他人，但認為只是一般的民事不動產租賃活動。

旅遊局預審員提起報告書第 486/DI/2008 報告書（見附卷第 177 至 181 頁，有關內容在此視為完全轉錄），建議向上訴人提出控訴，並可於接到通知起計 5 個工作日內提交書面辯護。

旅遊局局長於 2008 年 9 月 26 日在上述報告書內作出同意批示。

上訴人獲悉有關決定後提交書面辯護，重複原有之立場。

旅遊局預審員提起報告書編號第 520/DI/2008 報告書（見附卷第 189 至 194 頁，有關內容在此視為完全轉錄），建議向上訴人科處澳門幣 60,000 元及立即關閉有關場所。

旅遊局局長於 2008 年 11 月 10 日在上述報告書內作出以下批示：

「同意，予以執行。Concordo. Proceda-se em conformidade」。

根據卷宗第 513/08-ADM、第 516/08-ADM、第 517/08-ADM、第 518/08-ADM、第 529/08-ADM、第 530/08-ADM、第 587/08-ADM、第 588/08-ADM、第 589/08-ADM 及第 590/08-ADM 以及有關附卷資料顯示：

1. 於 2006 年 8 月 6 日，澳門治安警察局到.....街及.....街巡查時，發現：

-街.....閣 18 樓 C 座被改建成 6 間套房，當中 3 名租客 **E**、**F** 及 **G** 聲稱以日租澳門幣 130 元至 150 元租用上述單位的房間（卷宗第 530/08-ADM

附卷第7至8頁)。

-街.....閣6樓F座被改建成4間套房，當中4個房間租客 **H**、**I**、**J**、**K**、**L**、**M**、**N** 及 **O** 聲稱以日租港幣100元至150元租用上述單位的房間(卷宗第529/08-ADM 附卷第12至13頁)。
2. 於2006年8月14日，澳門治安警察局到.....街.....閣巡查時，發現：
- 該大廈6樓D座被改建成6間房間。當中2個房間租客 **P**、**Q** 及 **R** 分別聲稱以日租澳門幣100元及港幣110元租用上述單位的房間(卷宗第518/08-ADM 附卷第20頁)。
 - 該大廈24樓D座被改建成1個無編號及5個編上房號的房間，當中1個房間租客 **S** 聲稱以日租澳門幣100元租用上述單位的房間(卷宗第517/08-ADM 附卷第18頁)。
 - 該大廈19樓D座被改建成6間套房，當中3個房間租客 **T**、**U**、**V**、**W**、**X** 及 **Y** 均聲稱以日租澳門幣120元至135元租用上述單位的房間(卷宗第516/08-ADM 附卷第13頁)。
3. 於2006年9月15日，澳門治安警察局人員發現.....街.....閣16樓G座單位內用水泥磚間隔成5間房間，每間房均置有電視機、傢俬、冷氣機、睡床及一個獨立廁所。當時單位內3名住客 **Z**、**AA** 及 **AB** 分別聲稱透過以月租澳門幣3,900元、6,000元及3,500元租用上述單位的房間。(卷宗第513/08-ADM 附卷第15至16頁)。
4. 於2007年1月24日，澳門治安警察局人員於.....街.....閣巡查時，發現該大廈5樓A、B、C及D座已被打通改建，只有一個大閘出入口，單位內利用石屎及木皮隔成27間房間、2個公共廁所、2個公共廚房、1個乾衣房，而平台位置設有1個大型洗衣房。當中7個房間租客 **AC**、**AD**、**AE**、**AF**、**AG**、**AH** 及 **AI** 聲稱分別以日租澳門幣120元至130元租用上述單位的房間。行動期間，治安警察局人員在單位內發現1名清潔女工正手拿洗衣盤工作。(卷宗第587/08-ADM 附卷第27至28頁、卷宗第588/08-ADM 附卷第27至28

頁、卷宗第589/08-ADM 附卷第27至28頁及卷宗第590/08-ADM 附卷第27至28頁)。

A 聲稱在有關期間，.....閣5樓A、B、C、D座及.....閣16樓G座為其所有，而.....閣18樓C座、.....閣19樓D座、.....閣24樓D座、.....閣6樓D及.....閣6樓F座則由其承租。

旅遊局就上述活動對 A 提起了行政違法處罰程序和作出了處罰決定。

A 就有關處罰決定向本院提出了司法上訴。

而根據卷宗第515/08-ADM、第519/08-ADM、第520/08-ADM、第521/08-ADM、第522/08-ADM、第523/08-ADM、第524/08-ADM、第525/08-ADM、第526/08-ADM、第527/08-ADM、第528/08-ADM、第531/08-ADM、第553/08-ADM、第554/08-ADM、第555/08-ADM及第557/08-ADM以及有關附卷資料顯示，澳門治安警察局到下列單位巡查，並發現：

1.街.....閣16樓A座被改建成5間套房，當中3個房間租客 AJ、AK、AL 及 AM 聲稱分別以日租港幣130元及澳門幣90元至140元租用上述單位的房間（卷宗第519/08-ADM 附卷第8至9頁）。
2.街.....閣18樓A座被改建成3間套房，當中1個房間租客 AN 聲稱以日租港幣120元租用上述單位的房間（卷宗第520/08-ADM 附卷第6至7頁）。
3.街.....閣15樓C座被改建成4間套房，當中2個房間租客 AO 及 AP 聲稱分別以日租港幣110元及港幣150元租用上述單位的房間（卷宗第521/08-ADM 附卷第6至7頁）。
4.街.....閣13樓B座被改建成4間套房，當中2個房間租客 AQ、AR、AS、AT 及 AU 均聲稱以日租澳門幣140元租用上述單位的房間（卷宗第522/08-ADM 附卷第12至13頁）。
5.街.....閣7樓C座被改建成4間套房，當中3個房間租客 AV、AW、AX 及 AY 分別聲稱以日租澳門幣120元至150元租用上述單位的房間（卷宗第523/08-ADM 附卷第8至9頁）。

6.街.....閣 20 樓 F 座被改建成 6 間房間，當中 1 個房間租客 **AZ** 聲稱以日租港幣 130 元租用上述單位的房間（卷宗第 524/08-ADM 附卷第 4 至 5 頁）。
7.街.....閣 18 樓 E 座被改建成 5 間套房，當中 2 個房間租客 **BA** 及 **BB** 聲稱分別以日租澳門幣 130 元及澳門幣 150 元租用上述單位的房間（卷宗第 525/08-ADM 附卷第 5 至 6 頁）。
8.街.....閣 14 樓 H 座被改建成 5 間套房，當中一個房間租客 **BC** 及 **BD** 聲稱以日租港幣 150 元租用上述單位的房間（卷宗第 526/08-ADM 附卷第 11 至 12 頁）。
9.街.....閣 13 樓 E 座被改建成 4 間套房，當中一個房間租客 **BE** 聲稱以日租澳門幣 130 元租用上述單位的房間（卷宗第 527/08-ADM 附卷第 8 至 9 頁）。
10.街.....閣 18 樓 A 座被改建成 4 間套房，當中 3 個房間租客 **BF**、**BG**、**BH**、**BI** 及 **BJ**，彼等均聲稱以日租澳門幣 100 元、澳門幣 117 元及澳門幣 120 元租用上述單位的房間（卷宗第 528/08-ADM 附卷第 9 至 10 頁）。
11.街.....閣 21 樓 D 座被改建成 5 間套房，當中 4 個房間租客 **BK**、**BL**、**BM**、**BN**、**BO**、**BP**、**BQ**、**BR**、**BS**、**BT** 及 **BU** 聲稱以日租澳門幣 100 元至 150 元租用上述單位的房間（卷宗第 515/08-ADM 附卷第 19 頁）。
12.街.....閣 5 樓 B 座被改建成 4 間房，而每間房間內置獨立電視機、傢俬、冷氣機、雪櫃、睡床及廁所。當時單位內有租客 **BV** 及 **BW**，聲請分別以每月租金澳門幣 130 元租用上述單位的房間，但其先付按金為澳門幣 300 元（卷宗第 531/08-ADM 附卷第 18 至 19 頁）。
13.街.....閣 22 樓 G 座被改建成 6 間房，當時單位內有租客 **BX**、**BY**、**BZ** 及 **CA**，均聲請分別以每月租金澳門幣 3,000 元、澳門幣 3,900 元、澳門幣 3,240 元及澳門 4,500 元租用上述單位的房間（卷宗第 553/08-ADM 附卷第 20 至 21 頁）。
14.街.....閣 14 樓 C 座被改建成 6 間房，當時單位內有租客 **CB**，其聲請以每月租金澳門幣 3,900 元租用上述單位的房間（卷宗第 555/08-ADM 附卷第 7

頁)。

15.街.....閣 17 樓 I 座被改建成 6 間房，與原本正常單位有很大差異，並發現於房間內置獨立電視機、傢俬、冷氣機、雪櫃、睡床及廁所等之配套設施（卷宗第 554/08-ADM 附卷第 8 頁）。

16.街.....閣 18 樓 B 座被改建成 5 間套房。當時單位內有 1 名住客 CC，其聲稱以月租澳門幣 3,900 元租用上述單位的房間（卷宗第 557/08-ADM 附卷第 211 頁）。

A 聲稱在上述期間，所有有關單位由 CD 承租。

CD 為 CE 所有，A 及其配偶 CF 為後者之股東，而 A 亦為 CE 之行政管理機關成員，擔任董事總經理。

旅遊局亦就上述活動對 CD 之所有人 CE 提起了相同的行政違法處罰程序和作出了相同的處罰決定。

CE 就有關處罰決定向本院提出了司法上訴。

*

本院就有關問題作出審理。

一、 被訴當局沒有履行說明理由之義務方面：

根據澳門《行政程序法典》第 115 條第 1 款之規定，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份。

在本個案中，旅遊局人員在調查取證後，提交了詳細的報告書，當中分析了上訴人的證言，明確說明對違法事實認定之理由、對違法行為處罰的事實和法理依據及有關罰款金額之建議。而其局長在審議有關報告後，同意有關報告並對上訴人科處所建議之罰款金額。

本院認為，有關批示不單只“同意”報告書所建議的罰款金額，還包含報告書所陳述的事實和法律依據。

基於此，上述之上訴理由並不成立。

二、 存有事實前提錯誤及錯誤適用法律方面

上訴人聲稱將有關房屋出租予他人，只是一般的民事不動產租賃活動。

本院對此並不認同。

首先，雖然上訴人在有關期間內擁有及承租上述單位，其目的並非自住，而是轉租給他人謀利。

再者，上訴人不只是擁有或承租了一個單位，而是多個（共 11 個獨立單位，共提供 63 間房間住宿），均用作同一用途。

此外，根據卷宗及附卷資料顯示，有關單位之房間只設有睡床、電視等簡單傢俱。因此，有充分證據證明有關場所是供短途住宿之用。

根據第 16/96/M 號法令第 3 條的規定，酒店場所是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。

根據《民法典》第 969 條及第 970 條的規定，都市不動產租賃是指一方負有義務將不動產給予另一方暫時使用，以收取回報之合同。

從上述的法律定義中，很難區分都市不動產租賃和經營酒店場所。

傳統上，不動產租賃期限較長，租客流動性較少，故此，租金是按月計算（《民法典》第 1033 條第 1 款的規定）。而酒店場所則租住期限較短，客人流動性較大，故一般以日計算租金。

然而，隨著社會的發展，單憑上述標準區分都市不動產租賃和經營酒店場所是不準確的。

眾所周知，酒店場所亦可類似都市不動產租賃般。向客人提供一些長期的住宿服務，例如長期包房和酒店式公寓等，而租金也同樣可以月為計算單位。

在都市不動產租賃方面，雖然是以月作為計算租金單位，但立法者並沒有制定最短期限。換言之，在合同自由原則下，雙方可自由設定有關租賃期限，低至一日。

此外，立法者也沒有禁止房東向租客提供類似酒店場所的服務，例如提供膳食和清潔。

在對酒店場所的定義，第 16/96/M 號法令基本上延續了第 30/85/M 號法令的有關規定。

然而，根據第 30/85/M 號法令第 1 條第 2 款 b)項的規定，私人住宅以穩定的方式向不超過 3 名住客提供住宿不視為酒店場所。

在第 16/96/M 號法令裡並沒有同樣的規定。

這是否意味著立法者將有關情況也納入酒店場所規管的範圍內？

本院認為答案應該是否定的。

第 16/96/M 號法令所規範的是經營酒店場所和同類場所的活動，而非上指的『民宿』。這點，從立法者對酒店場所的分類（第 16/96/M 號法令第 5 條）中可得到論證，因在有關分類並沒有提及『民宿』這種情況，從而可見立法者未有考慮將『民宿』納入有關規管範圍內。

大部份旅遊國家和地區都容許或默許『民宿』的存在，因為一方面可以舒緩酒店客房不足的情況，另一方面容許旅客可以選擇較便宜的住宿。

考慮到這種活動和經營酒店場所相類似，不少國家和地區均制定相應的法律以規範有關活動的經營，例如從住宿人數上做出適當的限制，以保障住客的安全和衛生等。

本澳現階段並沒有專門法律規範有關活動，因此，在合法性原則下，不可對提供民宿服務者作出處罰。

然而，根據本案和其他卷宗的資料，上訴人並非在單一的獨立單位內提供住宿服務，而是在.....街和.....街的“.....”字大廈內分別利用自身所有及承租的 11 個獨立單位，共 63 間房間，向旅客提供短期住宿服務，其規模比第 16/96/M 號法令所規定之二星級公寓，有過之而無不及。雖然這些單位是住宅大廈內的獨立單位，沒有如一般公寓那樣有大堂接待處，但不能忽視的是上訴人透過其管理及控股之商業場所平台（**CE**）提供上述服務，即藉本身合法經營之業務 — 物業出租（詳見有關之商業登記），來替旅客辦理入住和退房服務。

而上訴人之公司 **CE** 亦透過 **CD** 在同一大廈內承租了多個單位用作同樣的活動。

由於上訴人和 **CE** 分別享有獨立之法律人格，因此本院在此只處理上訴人之情

況。

本院認為上訴人之活動已超出單純個人將自己的房屋全部或部份，又或承租人將承租房屋的部份用以提供住宅式『民宿』服務之範圍，屬經營公寓之性質，受第 16/96/M 號法令所規管。

上述之活動並沒有獲得有權限當局之許可，而上訴人亦未就此提出過任何這方面之聲請。

被訴實體以每個獨立單位為基礎，認定上人違反第 16/96/M 號法令第 30 條規定之行政違法，以項科處罰款澳門幣 60,000.00 元及勒令立即關閉有關場所。

本院認為，上述做法存有錯誤適用法律之瑕疵，應予撤銷，因應以上訴人經營的所有這些獨立單位為基礎，即將 11 個獨立單位作總體考慮，對上訴人科處一項第 16/96/M 號法令第 67 條第 1 款、第 2 款 b) 項及第 3 款所規定之罰款，理由在於只有這樣，上訴人之活動才構成開設及經營非法公寓；倘以每個獨立單位作為處罰基礎，則會導致出現提供住宅式『民宿』之情況。

*

根據《行政訴訟法典》第 118 條第 2 款之規定，法院雖判上訴理由成立，但認為上訴人應被判罰時，須為此在判決中訂定罰款之金額，以及附加處罰之種類及期間。

由於本院已於卷宗 518/08-ADM 內對上訴人科處了澳門幣 60,000.00 元之罰款及立即永久關閉有關場所之附加處罰，故不在此再作處理。

然而，上述關閉場所之附加處罰，由於本案中所指獨立單位也併入計算在其中，故同樣適用於本案。

*

綜合所述，撤銷澳門旅遊局局長於 2008 年 11 月 10 日在報告書編號第 520/DI/2008 號內對上訴人所作出的處罰決定。

無需訴訟費用。

.....」（見卷宗第 61 至第 66 頁的判決書內容）。

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 71 至第 82 頁的葡文上訴狀內容)。

針對這上訴，被上訴人 A 主張維持原判(詳見卷宗第 84 至第 85 頁的上訴答覆書內容)。

上訴卷宗於 2009 年 11 月 13 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 118 至第 122 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，本院得首先在此發表下列法律見解：

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.....閣 25 樓 J 座住宅單位於 2007 年 1 月 23 日被警方發現已改建成四間房間，其中兩名房間住客 B 及 C 聲稱分別以日租金澳門幣 150 元及澳門幣 200 元租住該單位的房間。

原審法官並認為從房間內祇設有睡床、電視等簡單傢俱來看，有關場所是供短途住宿之用，另亦認定自 2005 年 9 月 1 日起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。

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。

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 11 月 10 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 5 月 13 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)