

澳門特別行政區行政法院

行政司法上訴第 1025/13-ADM 號

*

卷宗編號：1025/13-ADM

*

判決書

*

甲，詳細身份資料記錄於卷宗內(以下簡稱司法上訴人)，就澳門旅遊局局長(以下簡稱被訴實體)於 2013 年 6 月 21 日在編號:XXX/DI/2013 報告書中作出批示，決定對其科處澳門幣 200,000 元罰款及命令其立即終止在有關樓宇或獨立單位內非法提供住宿，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法律前提錯誤的瑕疵。

*

被訴實體提交答辯，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。

*

於法定期間內，僅司法上訴人提交非強制性陳述，並維持起訴狀中作出之結論(見卷宗第 48 頁至第 50 頁)。

*

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，應駁回本司法上訴之請求(見卷宗第 52 頁至第 54 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 5 月 30 日，治安警察局警員進行警務行動期間，懷疑位於[地址(1)]的獨立單位向公眾非法提供住宿，遂向旅遊局作出通報並聯同該局人員對上述單位進行檢查，發現該單位內有四名持旅遊證件的非澳門特別行政區居民：乙、丙、丁及戊。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，旅遊局人員為四人錄取聲明，其中丙表示由“己”（經確認後證實為乙）安排於涉案單位住宿及提供單位鑰匙，與“己”認識四個月，無需支付任何價金，同時表示不認識涉案單位內的其他住宿者；丁及戊表示由一名稱為“阿芬”的人士（經確認後證實為乙）提供住宿及涉案單位之鑰匙，由 5 月 23 日開始住宿，並需支付每天港幣 300 元之租金，已支付 7 天的住宿費用，由乙負責收取；乙則拒絕回答旅遊局人員任何提問。隨後，旅遊局人員聽取司法上訴人之聲明，司法上訴人表示於 2010 年 7 月 6 日代一名稱為“阿玲”（經確認後證實為乙）的女子作為承租人與涉案單位的業權人簽署租賃合同，並在簽訂合同後收取“阿玲”港幣 1,000 元報酬；聲稱偶爾見到“阿玲”帶領操普通話之人士前往涉案單位，並曾詢問“阿玲”與那些人是甚麼關係；司法上訴人亦表示涉案單位的租金基本上由“阿玲”支付，其本人只曾支付一、兩個月的租金，其很少到涉案單位居住，只是

當其值夜晚班時才到單位住宿。同日，旅遊局人員制作編號：XX/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 4 頁至第 45 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庚(見附卷第 85 頁至第 88 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 6 月 3 日，旅遊局人員向庚錄取聲明，其表示涉案單位的租賃事宜已委託其姨媽辛負責，唯當時並未簽署任何授權書予其姨媽，但知悉其姨媽已透過[地產]出租涉案單位並作為出租人簽署租賃合同，同時表示不熟悉涉案單位的承租人及其他住宿者，亦不知悉涉案單位出租之價金(見附卷第 64 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2011 年 6 月 7 日，旅遊局人員向辛錄取聲明，其表示涉案單位透過[地產]出租，簽署租賃合同時承租人在場，知道承租人為澳門人，但不清楚單位內會住多少人，每月租金也是透過[地產]向其轉交，同時提交涉案單位之租賃合同副本及其他文件，租賃合同中載明承租人為司法上訴人，租約期由 2010 年 7 月 6 日至 2011 年 7 月 5 日，租金為每月港幣 7,000 元(見附卷第 70 頁及其背頁至第 80 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2011 年 11 月 17 日，旅遊局人員向[地產]職員壬錄取聲明，其表示於簽署租賃合同時，司法上訴人由一名女子陪同到地產公司，司法上訴人當時聲稱在附近工作並租賃單位與家人居住，但單位租金多是由該名女子親自到[地產]繳交的，後再由業主到公司收取，同時提交涉案單位之租賃合同副本及其他文件(見附卷第 111 頁至第 120 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2012 年 9 月 20 日，旅遊局人員再次向辛錄取聲明，其表示於簽訂

租賃合同當日，司法上訴人由一名中國籍女子陪同，經辨認後，確認該女子為乙，聲稱司法上訴人向其表示乙為其親戚(見附卷第 196 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2012 年 9 月 21 日，旅遊局人員再次聽取司法上訴人之聲明，司法上訴人重申於 2010 年 7 月 6 日由乙帶其往[地產]簽訂租賃合同，並收取乙港幣 1,000 元作為報酬，司法上訴人同時表示其於嫌疑人訊問筆錄內聲稱若當夜班時會在涉案單位內住宿的聲明是受乙教唆的，單位的實際承租人為乙，單位的水、電費亦是由乙支付，租金也是乙到[地產]繳交的(見附卷第 200 頁及其背頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2013 年 2 月 15 日，被訴實體作出批示，同意編號：XX/DI/2013 報告書之內容，指出司法上訴人最初承認其曾支付一、兩個月的租金，亦有在涉案單位居住，然而其後否認有關事宜並指是受乙教唆，但此說法並不可信，因司法上訴人是明知旅遊局人員無法安排其與乙進行對質而以此推卸其違法責任，依據有關事實，可確定司法上訴人控制涉案單位以用作向公眾非法提供住宿，而違反了第 3/2010 號法律第 10 條第 1 款之規定，決定向司法上訴人提出控訴，並告知其於指定期間內提交答辯書(見附卷第 218 頁至第 222 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

同日，被訴實體發出第 XX/AI/2013 號通知令，通知司法上訴人自收到通知之日起計 10 日內，就其涉嫌控制涉案單位向他人非法提供住宿提交答辯書，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 228 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2013 年 2 月 26 日，司法上訴人向旅遊局提交書面辯護，指出因其在涉案大廈當管理員才認識乙，及後因[地產]表示涉案單位需由澳門人承租，故其在收取乙港幣 1,000 元的報酬後代乙簽署涉案單位的租賃合同，但涉案

單位實質是由乙承租，且租賃合同按金及租金均是由乙繳交；同時表示曾看到乙帶一、兩個陌生人進入大廈，其也曾詢問乙，但乙表示該等人士為親戚及朋友(見附卷第 235 頁至第 236 頁)。

於 2013 年 3 月 4 日，司法上訴人再次向旅遊局提交書面辯護，重申涉案單位實質是由乙承租，指出案發當日是受乙及地產公司職員教唆才會向旅遊局人員表示承租單位、交了一、兩個月租金及於上夜班時會到涉案單位住宿，且表示其任職管理員，工作時間長及工資低，沒有能力控制非法旅館，同時表示收了乙支付的港幣 1,000 元茶資作為代簽租約之報酬，從沒有支付單位之租金、按金及擁有單位鑰匙(見附卷第 238 頁至第 242 頁)。

於 2013 年 3 月 11 日，司法上訴人向被訴實體提交書面辯護，重申上述兩份書面辯護之立場(見附卷第 244 頁至第 246 頁)。

於 2013 年 5 月 8 日，旅遊局人員透過電話通知司法上訴人可自接到通知之日起 10 天內，帶同[地產]職員及乙到該局進行對質(見附卷第 247 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2013 年 6 月 21 日，被訴實體作出批示，同意編號：XXX/DI/2013 報告書之內容，指出司法上訴人所作之答辯內容大部份只是重覆在調查階段向旅遊局人員申述的內容，而有關理據屬不可信及有推卸責任之虞，此外司法上訴人申辯是受乙教唆的說法亦毫無理據，至於司法上訴人以工資收入有限和工作時間為由，無能力承租和控制涉案單位也欠缺說服力，從而依據有關事實，確定司法上訴人控制涉案單位以用作向公眾非法提供住宿，故決定根據第 3/2010 號法律第 10 條第 1 款的規定，向司法上訴人科處澳門幣 200,000 元之罰款(見附卷第 248 頁至第 253 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

同日，被訴實體發出第 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，且司法上訴人須在收到通知之日起計 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 a)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 254 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2013 年 6 月 26 日，旅遊局將上述通知令以郵寄方式通知司法上訴人(見附卷第 261 頁至第 262 頁及其背頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2013 年 7 月 19 日，司法上訴人向本院提起本司法上訴。

*

本院現就有關問題作出審理。

在起訴狀中，司法上訴人指出涉案單位內的三名住宿者：丙、丁及戊均表示由單位住宿者乙介紹入住及交予鑰匙，並將租金直接支付予乙，主張其只是被乙利用作簽署租賃合同的工具，並不清楚經營非法旅館之事宜，且卷宗欠缺證據證明司法上訴人於承租單位後如何交由乙經營非法提供住宿的活動，認為被訴行為適用法律不當而具有法律前提錯誤的瑕疵，要求本院撤銷被訴行為。

申言之，司法上訴人認為其只是收受報酬代他人簽署租賃合同，對於承租單位被用作經營非法提供住宿的活動，其不知悉亦沒有直接參與該等經營活動，從而不應受到處罰。

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，在此無需詳細論述；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，亦希望同時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。

從而在上述法律第二章《行政處罰》第 10 條規定之行政違法行為種類，不僅針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，罰款澳門幣二十萬元至八十萬元，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，具有高度之譴責性。

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”，本院認為，立法者無意在此再次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款已針對非法提供住宿活動者作出明確規定)，由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《禁止非法提供住宿》法律制度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，涉案單位內住有四名持旅遊證件的非澳門特別行政區居民，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，其中住宿者丙、丁及戊均表示不認識其他住宿者，且丁及戊表示需支付每天港幣 300 元之租金，並已支付 7 天的住宿費用。綜合上述三名住宿者之聲明，以及涉案單位未有被旅遊局發給任何類別的經營准照，本院認為涉案單位符合第 3/2010 號法律第 2 條規定之情況，被用作經營向公眾非法提供住宿活動。

縱使卷宗未能證實司法上訴人曾直接安排案發當日在涉案單位內的四名持旅遊證件的非澳門特別行政區居民入住有關單位，又或向該等住宿者收取租金，僅可排除司法上訴人曾經直接參與實施非法提供住宿活動。

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，以使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。

綜合司法上訴人向旅遊局人員作出的多次聲明及起訴狀的陳述，由始至終其均承認為涉案單位之承租人；另一方面，其又表示曾經支付一、兩個月的租金、偶爾於當值夜班時到單位住宿、以及於承租時表示單位用作與家人居住而乙為其親戚等，司法上訴人僅單純指出受他人(乙及地產職員)教唆而作出上述有關聲明。

在本案的調查過程中以至本訴訟程序中，司法上訴人不僅不能佐證受他人教唆才會成為承租人及作出上述其所指為“不實”的聲明，甚至指出

於擔任大廈保安員上班期間曾詢問乙帶往上述單位的操普通話之人士的身份，可見其雖對該等人士的身份有懷疑，但沒有作出任何其他跟進措施，以避免其承租的單位被乙安排其他不知名的人士入住，亦難以支持其不清楚單位被用作經營非法提供住宿活動的說法。

再者，司法上訴人於簽署租賃合同時曾同時簽署一份聲明，當中清楚指出承租人保證不把單位分租他人、進行酒店式、日租式經營、不在客廳擺床、不分隔房子，改變結構及不收留無證人士或過期居住等內容，結合司法上訴人曾於承租時表示單位用作與家人居住而乙為其親戚等的聲明，可以合理推斷司法上訴人透過事實上管有樓宇或獨立單位控制權，容忍或放任乙將承租單位用作進行非法提供住宿活動。

根據旅遊局人員於本案調查過程中進行的取證措施及審查的證據，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，本院未能證實局方於審查證據時出現違反一般經驗法則和客觀標準之處，從而根據第 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法律前提錯誤的訴訟理由應被裁定不成立。

*

綜合所述，本院裁定司法上訴人提出的訴訟理由不成立，駁回本司法上訴的訴訟請求。

訂定訴訟費用為 4UC，由司法上訴人承擔。

登錄本判決及作出適當通知。

*

2014 年 1 月 14 日

法官

梁小娟