

上訴案第 136/2025 號

日期：2026 年 2 月 26 日

主題： - 駕駛學校校長
- 校長的職務
- 違法行為
- 法律上的不確定概念
- 行為的嚴重性
- 行為的重複性

摘 要

1. 《道路交通規章》第 102 條第一列舉性地規定了駕駛學校校長的職務及義務，對於駕駛學校校長的違法行為限定在違反與教學業務有關還是與校長本身的職務有關沒有任何意義，因為校長的職務完全包括了與教學業務有關的行為。
2. 法律，尤其是《道理交通規章》第 84 條第 3 款，規定了駕駛學校校長具有專屬承擔確保遵守所有管理學校活動的規則的一般義務，包括培訓車輛、設備和設施的安全，以及學校運營和所有活動的規範性。
3. 根據《道路交通法規》第 102 條第 4 款 b)項所規定的“駕駛執照持有人如嚴重或屢次表現出對自身職責的無知、疏忽或不履行職責”被上訴人受懲罰的違法行為，就已證事實中所顯示的在一個個案中單純使用已經移轉的車牌於兩名學員的測驗中的行為，明顯不能符合其中所規定的“嚴重或屢次表現出對自身職責的無知、疏忽或不履行職責”的懲罰條件。
4. 《道路交通法規》第 102 條第 4 款 b)項所規定的「嚴重或反複」一詞構成法律意義上的不確定概念，行政機關在其個案中作出的定義

並非最終裁決，法院在司法上訴程序中可以如同行政機關的決定那樣進行全面的審查。

5. 這種必須從一系列的已經發生的行為而得出的對受懲罰者的行為的價值評判的結論是對一個具有一定時間跨度及質量程度的“事實狀況”的評斷，因為該事實之間要求具備某種“連結因素”的性質，既可以表現在均顯示“無知、疏忽或不履行職責”（反複性）的性質，也可以表現出他們的累加足以顯示出嚴重的“無知、疏忽或不履行職責”的性質（嚴重性）。
6. 更重要的是，通過對這些行為的評價，可以得出行為人的行為的主觀方面表現出的可譴責性的嚴重程度。

裁判書製作人

上訴案第 136/2025 號

上訴人：交通事務局局長

(Director dos Serviços para os Assuntos de Tráfego)

被上訴人：A

澳門特別行政區中級法院合議庭判決書

一、案情敘述

被上訴人 A 對上訴人交通事務局局長於 2022 年 5 月 20 日在第 35/CAEC/DLC/2022 號報告書上作出的中止司法上訴人駕駛學校校長准照之效力兩個月的處罰決定，因而向行政法院提起上訴請求撤銷交通事務局局長的決定。行政法院最後裁定被上訴人 A 提出的司法上訴理由成立，撤銷交通事務局局長的行為。

上訴人交通事務局局長不服裁決，向中級法院提起了平常上訴，並提出了以下的上訴理由 (結論部分)：

- I. 在充分尊重不同意見的前提下，上訴實體不認同被上訴判決，並認為被上訴判決錯誤解釋及適用《道路交通規章》第 102 條第 1 款結合第 4 款 b) 項之規定，從而沾有可撤銷之瑕疵。

《道路交通規章》第 102 條第 1 款規定的理解

- II. 《道路交通規章》第 102 條第 1 款的規定是以列舉的方式說明駕駛學校校長的職務責任，申言之，駕駛學校校長的職務責任並不僅限於該規定所列舉的範圍。

- III. 須強調的是，《道路交通規章》第 79 條明確將駕駛教學視為公共利益，且第 100 條第 1 款明確規定適當被賦予校長准照之人士方得執行駕駛學校之領導工作。即是說，駕駛學校由校長領導，而校長並非單單只是領導及營運一間公司或企業又或單純教導學員駕駛操作及技巧，事實上其還肩負了社會公共利益的重任 – 引導及教導教練員及學員如何識法守法地在道路上駕駛，保障其自身及其他道路使用者的安全。
- IV. 根據十一月三日第 222/98/M 號訓令核准的《駕駛學校及教學規章》第 25 條 b 項的規定，駕駛學校校長須認識道路法例(包括但不限於《道路交通法》及《道路交通規章》)，當中並不僅限於與駕駛學校業務相關的部份，而是整套本澳的道路法例(實務上，上訴實體在編排該培訓課程時一直都是如此為之)。
- V. 除卻一般已獲取駕駛資格的駕駛者都應當是已經認識、清楚及了解本澳的道路法例外，“駕駛學校校長培訓課程”還強調駕駛學校校長應當透徹了解並嚴格遵守現行與道路交通相關之法例的原因是為著其可以身作則、引領學員遵守交通法例，還應將之運用在指導教練員、教學或管理駕駛學校的相關設備等等之中。
- VI. 事實上，駕駛教學不應單單只是將駕駛理論及實習教學透過書面或口述的方式傳授予學員，學校最好的教育方式應是以身作則，駕駛學校校長不應在學員面前實施違反《道路交通法》或《道路交通規章》規定的行為從而成為學員的反面教材，而應作為學員守法的好榜樣，這無疑更是校長的固有職責。
- VII. 更甚者，肩負社會公共利益重任的駕駛學校校長尤其不應安排其學員實施違反《道路交通法》或《道路交通規章》規定的行為！
- VIII. 同時，按《駕駛學校及教學規章》第 25 條 c)項的規定，駕駛學校校長還須懂得如何組織、運作及管理駕駛學校，而按《道路交通規章》第四章第三節(教練車輛)第 92 條至第 95 條以及十一月三日第

222/98/M 號訓令核准的《駕駛學校及教學規章》第一章第一節第二分節(設備)第 9 條規定可知，“教練車輛”是駕駛學校不可或缺的組成要素，因為學員們僅能透過親身駕駛由駕駛學校提供的符合條件及獲發給准照的教練車輛學習駕駛操作，故駕駛學校校長的管理駕駛學校責任包括了管理相關教練車輛。

IX. 而就管理教練車輛的理解方面，上訴實體認為校長培訓課程的內容以至校長的職務並非僅限定在“教學業務”相關的事宜上，原因是：

- i) 按《道路交通規章》第 102 條第 4 款 a)項及 b)項規定，立法者除了重視駕駛學校校長的教學“業務”，還十分重視駕駛學校校長對其自身“職務”的履行，故“教學業務”與駕駛學校校長自身“職務”的履行是兩個完全不同的概念；
- ii) 前者是指駕駛學校為營運及教學目的而與其學員之間建立的教學關係，包括教學內容、教具的安排等等；後者是指駕駛學校校長依法領導學校(包括教練員及教練車)等等一系列屬其職位上所應作出的行為。
- iii) 實務上，一直以來，上訴實體在編排該培訓課程時並非將之僅限定在“教學業務”相關的事宜上。
- iv) 而值得注意的是，本個案亦非以被上訴人違反《道路交通規章》第 102 條第 4 款 a)項(與“教學業務”相關)的規定為處罰依據，而是以被上訴人違反《道路交通規章》第 102 條第 4 款 b)項(與“職務”相關)的規定為處罰依據，可見，原審法院錯誤解讀十一月三日第 222/98/M 號訓令核准的《駕駛學校及教學規章》第 25 條及《道路交通規章》第 102 條第 1 款的規定。
- v) 此外，即使認為校長的職責必須限定在與“教學業務”相關的事宜上，亦難以理解為何“提供教練車輛予駕駛學校學員於參與駕駛考核時使用”屬與駕駛學校教學業務不相關的事宜。

- X. 至於如何履行管理教練車輛的職務，被訴實體認為最起碼是使駕駛學校提供予學員使用的所有教練車輛符合道路法例的要求，包括但不限於所有教練車須依法安裝正確的車輛註冊號碼。
- XI. 須指出的是，正如原審法院於被上訴判決中所述，“校長培訓課程的設置必然立足校長的職務內容”（詳情卷宗第 122 頁），因而基於校長培訓課程中規定駕駛學校校長須認識“道路法例”以及“駕駛學校之組織、運作及管理”，故按上述分析，校長自身遵守及引領學員遵守《道路交通法》或《道路交通規章》規定以及依法管理教練車輛必然是其固有的職務內容。
- XII. 故此，按《道路交通規章》第 102 條第 1 款結合十一月三日第 222/98/M 號訓令核准的《駕駛學校及教學規章》第 25 條的規定，駕駛學校校長之責任及職務尚包括嚴格遵守及引領學員遵守《道路交通法》或《道路交通規章》規定以及依法管理教練車輛，故上訴實體認為被上訴判決因錯誤解釋有關規定而沾有可撤銷的瑕疵。

《道路交通規章》第 102 條第 4 款 b)項規定的理解

- XIII. 另一方面，行政當局對判定駕駛學校校長是否屬《道路交通規章》第 102 條第 4 款 b)項所規定的“嚴重”違反其職責有自由裁量權，理由如下：
- i) “嚴重”是指向事件/危害的大小或存在某種事件/危害時會造成後果的一種程度，立法者採用“嚴重”的表述屬於採用不確定概念的立法技術；
 - ii) 誠如尊敬的終審法院於第 106/2021 號案的合議庭裁判以及尊敬的中級法院於第 291/2023 號案合議庭裁判中的精確理解，行政當局在解釋“嚴重”這一不確定概念時，享有“判斷餘地”（*margem de livre apreciação*）。
- XIV. 依據行政法理論和司法見解的共識，自由裁量權的行使只有在權力偏差、明顯的錯誤或絕對不合理的情況下才受司法監管，這是基

於三權分立原則和法院不得介入行政權活動的理由。

XV. 惟原審法院卻認為該規定純屬法律規範的解釋，繼而在沒有指出上訴實體存在任何權力偏差、明顯的錯誤或絕對不合理的情況下，直接對行政機關適用該規範於具體個案進行非由法律標準所決定的評估及審查，故上訴判決沾有可撤銷的瑕疵。

《道路交通規章》第 102 條第 1 款結合第 4 款 b)項所規定的適用

XVI. 回歸到本個案，按照被上訴判決所認定的事實，被上訴人為 D 駕駛學校校長，該學校將其教練車的註冊號碼 M-2X-X8 轉讓予他人，而該教練車則獲發新註冊號碼 MZ-9X-X5；其後，被上訴人安排兩名駕校學員使用仍裝有 M-2X-X8 註冊號碼的教練車參加駕駛實習測驗。

XVII. 同時，亦正如被上訴判決所述，按《道路交通法》第 77 條第 4 款結合第 7 款規定，駕駛裝有非依法獲給予的註冊號碼的車輛，構成行政上的違法行為。然而，駕駛裝有非依法獲給予的註冊號碼的車輛的是考生和考官，並非被上訴人，故被上訴人的行為未必能構成該一行政違法行為，但駕駛有關車輛的考生和考官則可能成為違法者。

XVIII. 換言之，被上訴人不但沒有使其所管理的教練車輛符合法例的要求，尤其沒有依法安裝正確的車輛註冊號碼，更在清楚知悉教練車輛不合法例要求的情況下安排其學員使用該車輛進行考核，直接或間接地令有關考生和考官實施上述違反《道路交通法》規定的行為，故按上述所作的分析，基於被上訴人是為肩負了社會公共利益的重任的駕駛學校校長，有責任使其自身及其學員遵守《道路交通法》或《道路交通規章》規定以及依法管理教練車輛，而被上訴人並沒有履行該等責任，便是毫無疑問地違反了《道路交通規章》第 102 條第 1 款結合第 4 款 b)項的規定。

XIX. 另一方面，駕駛實習測驗就是行政當局用來檢測考生是否已經認

識、清楚及了解本澳的道路法例的一道保障道路使用者安全的防線，當發現考生在考試期間實施了《道路交通法》所規定的行政違法行為，更將可能影響考生的考核結果，即考生有機會因而不被允許進行有關考核或考核被判定為不合格，因此，被上訴人安排其學員實施違反《道路交通法》規定的行為無疑是將考生的利益置之不顧！

XX. 同時，如上所述，駕駛教學為公共利益，其本質是想透過駕駛學校教導學員如何識法守法地在道路上駕駛，保障其自身及其他道路使用者的安全；惟被上訴人卻安排或教導其學員實施違反《道路交通法》規定的行為，其行為無疑是破壞法治，罔顧公共利益，是屬十分嚴重的錯誤！

XXI. 基於此，上訴實體認為被上訴人須對其在管理駕駛學校和對學員的引導方面以及守法意識上的嚴重失當及疏忽負上適當的責任，因而透過法律賦予的自由裁量權判定以上所述的情節是對校長職務所固有之職責嚴重疏忽亦是合理的，未見(且被上訴人亦沒有主張)該認定存在任何權力偏差、明顯的錯誤或絕對不合理的情況。

XXII. 最後，上訴實體於被上訴行為中認定身為駕駛學校校長的被上訴人的相關行為違反《道路交通規章》第 102 條第 1 款結合第 4 款 b)項所指對校長職務所固有之職責嚴重疏忽，繼而向其作出處罰的決定是依法作出的，上訴實體並無錯誤解釋及適用法律，被上訴行為並不存在任何瑕疵，相反，被上訴判決卻錯誤解釋及適用《道路交通規章》第 102 條第 1 款規定結合第 4 款 b)項之規定，沾有可撤銷之瑕疵。

綜上所述，被上訴行為不存在任何瑕疵，懇請法官閣下裁定本上訴理由成立，撤銷被上訴判決，並維持上訴實體所作出之決定。

在本上訴審程序中，尊敬的助理檢察長閣下提交了法律意見。¹

¹ 其葡文內容如下：

Na sentença impugnada no recurso jurisdicional em apreço, a MM^a Juiz do Tribunal Administrativo analisou criteriosamente todos os cinco argumentos aduzidos na petição e chegou a concluir que o despacho atacado no recurso contencioso infringiu a disposição na alínea b) do n.º 4 do art. 102º do Regulamento do Trânsito Rodoviário na redacção vigente à data do supramencionado despacho.

A alegação do presente recurso jurisdicional demonstra claramente que o Exmo. Sr. Director da DSAT criticou, detalhadamente e tão-só, a interpretação dada pela MM^a Juiz a quo à alínea b) do n.º 4 do art. 102º do apontado Regulamento do Trânsito Rodoviário.

Bem vistas as coisas, afigura-se nos que a única questão suscitada pelo recurso jurisdicional consiste em apurar se constituir a infracção p.p. pela alínea b) do n.º 4 deste art. 102º a conduta do recorrente contencioso A, sendo tal conduta traduzida em “2021 年 9 月 11 日，MZ-9X-X5 註冊號牌尚未製成，司法上訴人安排駕駛學員 B 及 C 使用仍裝有 M-2X-X8 註冊號牌的教練車參加駕駛實習測驗”.

Note-se que o advérbio “nomeadamente” surge no corpo e na alí. b) do n.º 1 do art. 102º do Regulamento do Trânsito rodoviário. Sabe-se que este advérbio significa que a enumeração e a alusão expressa à determinada matéria são meramente exemplificativas, não taxativas.

O seu art. 99º dispõe (sublinha nossa): 1. Cada escola de condução tem um director, ao qual é vedado dirigir ou ministrar ensino em mais de uma escola de condução, sem prejuízo do disposto no número seguinte. 2. Mediante requerimento fundamentado, pode o Leal Senado de Macau autorizar a acumulação das funções de director em escolas de condução, nos termos a fixar em regulamento. 3. A inexistência de director é punida com a multa de 15,00,00 a 7500,00 patacas, aplicável ao titular do alvará da respectiva escola de condução. 4. A acumulação de funções de direcção sem autorização do Leal Senado de Macau é punida com a multa de 500,00 a 2500,00 patacas. No nosso prisma, este preceito consagra a obrigatoriedade e o princípio da exclusividade do cargo de director.

Por seu lado, o n.º 3 do art. 84º do mesmo Regulamento prevê: O titular do alvaá de escola de condução ou o sócio, gerente ou administrador da entidade titular que impeça ou dificulte o legítimo exercício das funções do director da escola é punido com a multa de 250,00 a 1250,00 patacas. Desta disposição legal flui que cabe ao director o exercício, sem interveção, as funções de administração e gestão da respectiva escola de condução.

Tal esquema legal conduz-nos a inferir que a alínea b) do n.º 1 do art. 102º do referido Regulamento deve ser interpretado no sentido de que o director assume a obrigação geral de assegurar a observância de todas as normas disciplinadoras da actividade da escola, incluindo a segurança dos veículos de instrução, equipamentos e instalações, bem como a regularidade do funcionamento e todas as actividades da escola.

Nesta linha de vista, e ressalvado muito elevado o respeito, afigura-se-nos que não é correcta a conclusão da MM^a Juiz a quo, de que “繼而言之，司法上訴人在註冊號碼 M-2X-X8 已經轉移予他人後，依然將之掛在涉案教練車上的行為，與駕駛教學沒有內在聯繫，不屬於違反校長職務所固有的職責或義務的行為，因此，不在《道路交通規章》第 102 條第 4 條 b 項的客體適用範圍內，換言之，即使屬於違法行為，亦不能依據此項規定對其行為作出處罰。”

Nos termos do alínea b) do n.º 4 do art. 102º do Regulamento do Trânsito Rodoviário, a licença de director pode ser suspensa por período de 2 meses a 2 anos quando o seu titular

卷宗上呈後，各助審法官已對卷宗進行檢閱。

現對案件進行審理。

二、事實：

根據載於卷宗之證據，本院認為以下事實屬重要並視為獲得證實：

1. D 駕駛學校有限公司，商業登記編號 5XXX8(SO)，法人住所位於

grave ou repetidamente demonstre desconhecimento, negligência ou incumprimento das atribuições ou deveres inerentes às respectivas funções.

Sendo infracção administrativa, a demonstração grave ou repetida de desconhecimento, negligência ou incumprimento das atribuições ou deveres inerentes às respectivas funções tem de reportar-se, por natureza das coisas, às condutas ocorridas no passado, pelo que a densificação das as palavras “grave ou repetidamente” não exigem um juízo de prognose ou uma avaliação prospectiva, nem dependem do apelo à experiência ou a um saber específica da Administração, nem a uma especial preparação técnico-científica do órgão administrativo ou a uma legitimação especial da autoridade responsável pela decisão (vide. PEDRO COSTA GONÇALVES: Manual de Direito Administrativo, volume I, Coimbra, 2020, pp. 257-258). Assim, as palavras “grave ou repetidamente” constituem conceitos indeterminados da natureza jurídica, cuja densificação casuística não caberá à Administração a última palavra, podendo os tribunais, em sede contenciosa, sindicar com plenitude o modo como a Administração actuou.

Da natureza de infracção Administrativo decorre necessariamente que incide na Administração o ónus de comprovar a ocorrência grave ou repetida de desconhecimento, negligência ou incumprimento das atribuições ou deveres inerentes às respectivas funções. Pois, é à Administração que cabe a prova dos factos que invoca como pressuposto do acto recorrido, quando se trata de actos administrativos praticados no âmbito da Administração agressiva (vide. Acórdão do TUI no Processo nº 12/2002).

No caso sub judice, os dados constantes do P.A. constatarem seguramente que é isolado o 7º facto provado que consiste em “2021 年 9 月 11 日，MZ-9X-X5 註冊號牌尚未製成，司法上訴人安排駕駛學員 B 及 C 使用仍裝有 M-2X-X8 註冊號牌的教練車參加駕駛實習測驗”。

Salvo o merecido respeito pela opinião diferente, entendemos que é prudente e acertada o conclusão da MM.^a Juiz a quo, no sentido de “從上述事實中，看不出司法上訴人的行為有何嚴重性或重複性、不符合《道路交通規章》第 102 條第 4 款 b 項關於“嚴重或反覆不認識、疏忽或不履行”的要求”。O que implica que o recorrente contencioso A não cometeu a infração p.p. por esta alínea b), e consequentemente, o despacho objecto do recurso contencioso padece do erro de direito.

Por todo o expandido acima, propendemos pelo não provimento do presente recurso jurisdicional.

澳門 XX 街 XX 號 XX 大廈第 XX 座地下 XX 座，所營事業為機動車輛駕駛學校。(見卷宗第 31 頁至第 35 頁)

2. 司法上訴人於 2014 年 4 月 1 日獲發駕駛學校校長准照，編號 XX，至少於 2017 年 2 月 20 日至 2022 年 3 月 10 日期間擔任 D 駕駛學校校長。(見起訴狀第 21 條，行政卷宗第 148 頁至第 154 頁及第 163 頁至第 165 頁)
3. 2018 年 7 月 24 日，D 駕駛學校有限公司向交通事務局申請使用 M-2X-X8 作為一輛 XX 輕型汽車的註冊號碼及申請批准使用該車輛作教授駕駛之用，相關申請於 2018 年 10 月 30 日獲批准，相關輕型汽車的詳細資料如下：
 - 牌子：XX
 - 款式：XX
 - 來源地：日本
 - 車身編號：NHP130-2XX2
 - 顏色：AZUL (藍色)
 - 馬達容量：1496 c.c (見卷宗第 38 頁及第 43 頁，下文簡稱“教練車”)
4. 2021 年 9 月 7 日，D 駕駛學校有限公司以有償方式將車輛註冊號碼 M-2X-X8 轉讓予他人，用作非教練車輛的註冊號碼，並於同日向交通事務局呈交轉移車輛註冊號碼申請，同時為上條所指教練車重新申請一註冊號碼。(見卷宗第 42 頁)
5. 2021 年 9 月 10 日 15 時 14 分，交通事務局為上述教練車發出註冊號碼 MZ-9X-X5 的輕型汽車代替登記摺之憑證，司法上訴人隨即領取該憑證，並向 D 電單車中心訂製 MZ-9X-X5 汽車前後方形車牌。(見卷宗第 43 頁至第 45 頁)
6. D 駕駛學校的兩名學員 B 及 C 原定於 2021 年 8 月 12 日接受駕駛

實習測驗，後因防疫需要被重新安排至 2021 年 9 月 11 日接受測驗。(見卷宗第 39 頁至第 41 頁)

7. 2021 年 9 月 11 日，MZ-9X-X5 註冊號牌尚未製成，司法上訴人安排駕校學員 B 及 C 使用仍裝有 M-2X-X8 註冊號牌的教練車參加駕駛實習測驗。(見卷宗第 53 頁至第 68 頁)
8. 2021 年 9 月 13 日，司法上訴人以 D 駕駛學校有限公司之名義向被上訴實體提交書面解釋，稱“敝司 M-2X-X8 教車於 2021 年 9 月 9 日下午往交通事務局辦清貴局手續，因訂做前後車牌號碼 MZ-9X-X5 需時，所以於 2021 年 9 月 13 日才能安排教練車前後車牌及遞交文件給貴中心登記”。(見行政卷宗第 82 頁及第 112 頁)
9. 同日，D 電單車中心將製成的 MZ-9X-X5 汽車前後方形車牌交予 D 駕駛學校有限公司。(見卷宗第 44 頁)
10. 註冊編號 MZ-9X-X5 (前註冊編號為 M-2X-X8) 的輕型汽車，至少於 2018 年 10 月 30 日至 2022 年 2 月 24 日期間，用途為教授駕駛。(見卷宗第 45 頁)
11. 2021 年 12 月 10 日，被上訴實體於第 66/CAEC/DLC/2021 號報告書上作出“同意”批示，指司法上訴人明知車輛註冊號碼 M-2X-X8 已非屬教練用途之車輛註冊號碼，卻未能安排該校另一教練車輛進行兩名考生的駕駛實習測驗，故此，未能履行《道路交通規章》第 102 條第 1 款 a 項 (統籌、編排及監察教學，保證有關大綱之遵守及執行和之規定) 及 e 項 (指引、統籌及監察一切與駕駛員投考人有關之辦事處業務及推動有關紀錄之更新工作) 的責任，並有跡象顯示觸犯同條第 4 款 b 項 (對有關職務所固有之職責或義務顯示嚴重或反覆不認識、疏忽或不履行)，決定發出通知書，要求司法上訴人進行合理解釋。(見行政卷宗第 1 頁及其背頁)
12. 2021 年 12 月 16 日，交通事務局透過第 2112131/3329/DLC/DDAVC/2021 號公函將上述批示通知尸司

法上訴人，告知其“可於接獲本通知之日起計十五日內，親臨本局駕駛學習暨考試中心進行口頭陳述”。(見行政卷宗第 31 頁)

13. 2022 年 1 月 24 日，被上訴實體於第 06/CAEC/DLC/2022 號報告書上作出“同意”批示，“經參閱口頭陳述之內容，與早前所提交之信函解釋內容相若，而司法上訴人之行為有跡象顯示違反經四月二十八日第 17/93/M 號法令核的《道路交通規章》第一百零二條第一款 b 項 (對有關職務所固有之職責或義務顯示嚴重或反覆不認識、疏忽或不履行) 之規定，因此本中心建議根據《行政程序法典》之有關規定對上述校長開展控訴程序及發出控訴書”。(見行政卷宗第 33 頁及其背頁)
14. 2022 年 1 月 28 日，交通事務局透過第 2201068/354/DLC/DDAVC/2022 號公函將上述批示通知司法上訴人，指出“本局局長於 24/01/2022 在第 06/CAEC/DLC/2022 號報告書作出批示，向 台端提出控訴。鑒於上述行政決定，根據《行政程序法典》94 條第一款的規定，台端可於接獲本通知之日起計十天內，向本局提交書面辯護”。(見行政卷宗第 74 頁)
15. 2022 年 2 月 17 日，司法上訴人向被上訴實體提交書面聽證答覆。(見行政卷宗第 121 頁至第 124 頁背頁)
16. 2022 年 5 月 20 日，被上訴實體於第 35/CAEC/DLC/2022 號報告書上作出“批准”批示，決定“維持控訴書內處罰 A 中止校長准照效力兩個月的決定 (由接獲處罰決定通知書之日起計)”。(見行政卷宗第 76 頁至第 77 頁背頁)
17. 2022 年 5 月 27 日，交通事務局透過第 2205781/1587/DLC/DDAVC/2022 號公函通知司法上訴人的委託律師，“本局局長於二零二二年五月二十日在第 35/CAEC/DLC/2022 號報告書作出批准的批示，維持 A 中止校長准照之效力兩個月的處罰，”並附同第

01/CAEC/DLC/DDAVC/2022 號處罰決定；

“對於 D 駕駛學校於二零二一年九月十一日使用非屬教練用途之車輛註冊編號 M-2X-X8 予考生 C 和 B 進行駕駛實習測驗，本局認為 A 為時任該校校長，就上述事件違反經四月二十八日第 17/93/M 號法令核准的《道路交通規章》第一百零二條第四款 b 項(對有關職務所固有之職責或義務顯示嚴重或反覆不認識、疏忽或不履行)，故按照同條之規定處罰 A 中止校長准照之效力兩個月”。相關通知信函於 2022 年 6 月 1 日送達。(見行政卷宗第 159 頁及第 160 頁)

18. 2022 年 5 月 30 日，交通事務局通過第 1588/DLC/DDAVC/2022 號公函向司法上訴人抄送上述通知書及處罰決定 (見行政卷宗第 161 頁至第 162 頁背頁)
19. 2022 年 6 月 27 日，司法上訴人委託律師向被上訴實體聲請查閱相關行政卷宗，並請求發出一份證明書，當中包括被上訴實體於 2022 年 5 月 20 日於第 35/CAEC/DLC/2022 號報告書作出批准之內容的文件副本。(見行政卷宗第 166 頁至第 169 頁)
20. 2022 年 6 月 30 日，司法上訴人針對上述處罰決定向本院提起司法上訴。

三、法律適用

在本案中，尊敬的行政法院法官詳盡分析了上訴人的上訴理由中所提出的全部五項上訴理由，並得出結論：本案上訴所針對的行政決定違反了《道路交通規章》第 102 條第 4 款 b 項的規定。

而上訴人交通事務局局長在其上訴理由中，僅不認同行政法院的判決涉及對上述《道路交通規章》第 102 條第 4 款 b 項的解釋提出了詳細且唯一的質疑，認為被上訴判決錯誤解釋及適用該條款的規定，沾有可撤銷的瑕疵。

那麼，本程序上訴標的的唯一問題是行政上訴裁判的上訴人 A 的行為——2021 年 9 月 11 日，MZ-9X-X5 註冊號牌尚未製成，司法上訴人安排駕駛學員 B 及 C 使用仍裝有 M-2X-X8 註冊號牌的教練車參加駕駛實習測驗——是否構成對《道路交通規章》第 102 條第 4 款 b 項規定的違法行為。

事實上，上訴實體的上訴理由，雖然僅針對原審法院在解釋法律方面的瑕疵提出上訴人理由，但是包括了以下的是三個方面的論據：

第一、本個案非以被上訴人違反《道路交通規章》第 102 條第 4 款 a) 項(與 “教學業務” 相關)的規定為處罰依據，而是以被上訴人違反《道路交通規章》第 102 條第 4 款 b) 項(與 “職務” 相關)的規定為處罰依據。

第二、行政當局對判定駕駛學校校長是否屬《道路交通規章》第 102 條第 4 款 b) 項所規定的 “嚴重” 違反其職責有自由裁量權。

第三、被上訴人須對其在管理駕駛學校和對學員的引導方面以及守法意識上的嚴重失當及疏忽負上適當的責任，因而透過法律賦予的自由裁量權判定以上所述的情節是對校長職務所固有之職責嚴重疏忽亦是合理的，未見(且被上訴人亦沒有主張)該認定存在任何權力偏差、明顯的錯誤或絕對不合理的情況。

從這幾項論據的內容可以看到，上訴實體著重於提出被上訴人的行為構成 “嚴重” 違反職務上的義務的違法行為，繼而因判定此行為屬於行為當局自由裁量權而質疑原審法院在行政決定沒有明顯的過當或者不合適的情況下構成不法的司法介入。

我們看看。

《道路交通規章》第 102 條規定：

“第一百零二條 (職務及義務)

一、駕駛學校校長之責任尤其為：

- a) 統籌、編排及監察教學，保證有關大綱之遵守及執行；
- b) 指引及監察對學校業務規範之遵守，尤其與教學及教練人員之行為有關者；
- c) 將可能對職業培訓工作有更佳幫助之所有知識傳授予教練員，對教練員擔任教學使用之方法給予必要之指示；
- d) 建議改善及適當配合設施、人員及裝備，以便提高教學質量，並推動教材運用方面之新方法及新技術之應用；
- e) 指引、統籌及監察一切與駕駛員投考人有關之辦事處業務及推動有關紀錄之更新工作；
- f) 評核駕駛員投考人之知識及為被認為合符駕駛考試資格之投考人簽署有關考試之建議書；
- g) 接受及分析對學校業務所提出之投訴，並進行紀錄。

二、校長之義務為：

- a) 向澳門市政廳提供所有被要求之解釋，並在要求到場時出席；
- b) 其行為應表現適當之態度，尤其與學習駕駛員及教練員之關係上，並在擔任其職務時，行為應端正；
- c) 就對駕駛學校提出之投訴及就各項投訴之逐一解決方法知會澳門市政廳；
- d) 其所作出之行為，不應騷擾或阻礙駕駛考試之進行。

三、不履行上款所指其中一項義務者，處罰款澳門幣 500 至 2,500 元。

四、當校長准照之權利人作出下列之行為，澳門市政廳得中止其准照之效力兩個月至兩年：

- a) 對其業務固有之職責嚴重或反復不遵守；
- b) 對有關職務所固有之職責或義務顯示嚴重或反覆不認識、疏忽或不

履行；

c) 阻礙或使教練員、校長或駕駛學校執照權利人難以正當執行職責。”

首先，無論上引條文對校長的職務的列舉是否舉例性而非盡數性列舉，對於駕駛學校校長的違法行為限定在違反與教學業務有關還是與校長本身的職務有關沒有任何意義，因為校長的職務完全包括了與教學業務有關的行為。

其次，從上訴實體歸責被上訴人的行為即上引第 4 款 b 項的“對有關職務所固有之職責或義務顯示嚴重或反覆不認識、疏忽或不履行”的行為來看，最重要之處在於如何衡量駕駛學校校長在本案中註冊號牌尚未製成之前，命令使用仍裝有已經轉讓於他人作非教練之用的 M-2X-X8 註冊號牌於駕駛學員 B 及 C 測驗使用的行為，能否被視為“嚴重或反覆不認識、疏忽或不履行固有的職責或義務”的違法行為。

法律對駕駛學校校長作出了強制設立以及專屬性的規定。

《道路交通規章》第 99 條規定：

“第九十九條（一般制度）

一、每間駕駛學校均應有校長一人，禁止校長在超過一間駕駛學校擔任領導工作或提供教學，但不妨礙下款之規定。

二、憑有說明理由之申請，澳門市政廳得按照規章內訂定之規定，許可校長在駕駛學校中兼任職務。

三、無校長者，處罰款澳門幣 1,500 至 7,500 元。本項罰款得科處有關駕駛學校之執照權利人。

四、未經澳門市政廳許可而兼任領導職務者，處罰款澳門幣 500 至 2,500 元。”

另一方面，同一規章第 84 條第 3 款規定：

“第八十四條（經營）

一、.....。

.....

三、駕駛學校之執照權利人或權利實體之股東、經理或董事，阻礙校長正當執行職務或使校長難以正當執行職務者，處罰款澳門幣 250 至 1,250 元。

四、.....。”

而對於教練車輛，《規章》規定：

“教練車輛

第九十二條（車輛限額）

一、屬於駕駛學校且獲發教練准照之車輛數量，視為駕駛學校之車輛限額。

二、駕駛學校輕型汽車之最高車輛限額，係根據澳門市政廳之規定，按各有關之課室之容納量而決定。

三、車輛限額得自由擴展至其最大限制或將之縮減，擴展僅取決於准照之發出，縮減僅取決於准照之取消。

第九十三條（准照之發出）

一、在公共道路或在駕駛學校場地進行駕駛實習教學，僅得在獲發教練准照之車輛上為之。

二、駕駛學校執照之權利實體為具所有權之實體或為融資租賃制度之承租實體之車輛，方得獲發准照以進行教練服務。

三、教練准照由澳門市政廳批給，並在有關之註冊內作附註。

四、駕駛學校使用未獲發教練准照之車輛者，處罰款澳門幣 1,000 至 5,000 元，本項罰款得分別科處學校之教練員、校長及學校執照權利人。

五、駕駛學校得獲發一部經改裝或備有自動變速箱之車輛准照以教授傷殘人士，該車輛之登記摺應載明僅用於本項之教學。

第九十四條（轉讓及使用）

一、獲發教練准照之車輛僅得由有關准照之權利人使用。

二、除下列情況外，禁止轉讓獲發教練准照之車輛：

a) 取得人為駕駛學校執照之權利人，並能將該車輛納入其車輛限額；

b) 車輛為被移轉之駕駛學校之車輛限額之組成部分。

三、不遵守本條之規定者，按轉讓或讓與車輛之數量，每輛處罰款澳門幣 1,000 至 5,000 元，本項罰款得分別科處有關准照之權利人及車輛之取得人或使用權人，而其為駕駛學校執照之權利人。”

從這些法律條文可以看到，尤其是《道理交通規章》第 84 條第 3 款，規定了駕駛學校校長具有專屬承擔確保遵守所有管理學校活動的規則的一般義務，包括培訓車輛、設備和設施的安全，以及學校運營和所有活動的規範性。

至此，先不論原審法院在判決書所得出的結論時指出的“繼而言之，司法上訴人在註冊號碼 M-2X-X8 已經轉移予他人後，依然將之掛在涉案教練車上的行為，與駕駛教學沒有內在聯繫，不屬於違反校長職務所固有的職責或義務的行為，因此，不在《道路交通規章》第 102 條第 4 條 b 項的客體適用範圍內，換言之，即使屬於違法行為，亦不能依據此項規定對其行為作出處罰”，單從《道路交通法規》第 102 條第 4 款 b) 項所規定的“駕駛執照持有人如嚴重或屢次表現出對自身職責的無知、疏忽或不履行職責”被上訴人受懲罰的違法行為來說，就已證事實中所顯示的一個個案中單純使用已經移轉的車牌於兩名學員的測驗中的行為，明顯不能符合其中所規定的“嚴重或屢次表現出對自身職責的無知、疏忽或不履行職責”的懲罰條件。

在這裡，本案所涉及的行為，不是像行為人作出一項交通違例的接受懲罰的行政違法行為，而是通過行為人過往的違法行為，無論是否因屬於輕微

違反或者行政違法曾經受過處罰，只要從中可以歸納為表現出“嚴重或重複對自身職責的無知、疏忽或不履行職責”的特點或者性質，才構成該條文的處罰條件。

因此，對這種過以「嚴重或屢次」一詞去限定過去所發生的行為，無需進行預測性判斷或前瞻性評估，也無需依賴行政機關的經驗或專業知識，更無需行政機關具備特殊的技術科學素養，或對作出決定的機關進行特殊的合法性審查²。因此，「嚴重或反複」一詞構成法律意義上的不確定概念，行政機關在其個案中作出的定義並非最終裁決，法院在司法上訴程序中可以如同行政機關的決定那樣進行全面的審查。

從行政違法行為的本質來看，舉證責任必然在於行政機關，由其證明存在嚴重或反覆的無知、疏忽或不履行其各自職能固有職責的情況，因為在處理行政行為時，行政機關負有舉證責任，必須證明其作為爭議行為依據的事實。³

這種必須從一系列的已經發生的行為而得出的對受懲罰者的行為的價值評判的結論是對一個具有一定時間跨度及質量程度的“事實狀況”的評斷，因為該事實之間要求具備某種“連結因素”的性質，既可以表現在均顯示“無知、疏忽或不履行職責”（反複性）的性質，也可以表現出他們的累加足以顯示出嚴重的“無知、疏忽或不履行職責”的性質（嚴重性）。

更重要的是，通過對這些行為的評價，可以得出行為人的行為的主觀方面表現出的可譴責性的嚴重程度。

然而，從已證事實所認定的，「2021年9月11日，MZ-9X-X5註冊號牌尚未製成，司法上訴人安排駕駛學員B及C使用仍裝有M-2X-X8註冊號牌的教練車參加駕駛實習測驗」，很顯然，屬於獨立個案，完全無法得出“司法上訴人的行為存在嚴重性或重複性”的結論，不符合《道路法典規章》第102條第4款b項關於「嚴重或反複不認識、疏忽或不履行」的要求」，更無

² 參見 PEDRO COSTA GONÇALVES：《Manual de Direito Administrativo》，第一卷，科英布拉，2020年，第257-258頁。

³ 參見終審法院在2002年11月27日第12/2002號案件中的裁決。

從顯示其行為的可譴責性程度，這就意味著司法上訴人 A 並沒有犯下上述 b)項所規定的違法行為。

因此，原審法院的被上訴決定並沒有任何可以質疑的地方，應該予以支持。

交通事務局長的上訴理由不能成立，予以駁回。

四、決定：

綜上所述，本院合議庭裁定上訴人上訴理由不成立，予以駁回。

無需判處訴訟費用的支付。

依法登錄本裁判並作出通知。

澳門特別行政區，2026 年 2 月 26 日

蔡武彬 (裁判書製作人)

羅睿恒 (第一助審法官)

盛銳敏 (第二助審法官)

米萬英 (助理檢察長)