

**上訴案件編號：422/2020/A**

**合議庭裁判日期：二零二零年六月二十四日**

**主題：**

行政行為中止效力

紀律處分

公共利益

**裁判書內容摘要：**

1. 行政行為效力中止的保存程序旨在暫時中止行政行為原應在行為對象的自然人或實體的權力和義務範圍內立即產生的效力，以便保存利害關係人的現存的法律狀況和確保一旦司法上訴理由成立，利害關係人擬通過司法程序維護的權利和利益仍能得以有效的恢復或有關判決得以產生有用的效力；
2. 為確保公共行政部門良好的組織和有效率的運作以便實現公共利益的功能得以落實，有必要要求其工作人員之間存在着上下從屬關係，和定出上級負責作出決定和發出命令的權責，而下屬則須履行服從和執行義務。因此，法律設定服從義務擬保護的法益是公共行政部門的有效率運作；
3. 而設定有禮義務的立法理由為促進公共行政工作人員之間和公共行政工作人員與公共服務使用者及公共工作的對象之間的關係和諧，從而有利於公共部門內部運作和政府施政的暢順；
4. 科處紀律處分的目的是為了預防處分所依據的違紀行為再發生和保護被違紀行為侵害的法益免於再受侵害。因此，若法院審查具體

個案的情節和事實作前瞻判斷後可結論，一旦不立即執行紀律處分則會嚴重削弱紀律處分固有的特別預防或一般預防的功能時，則不應在中止效力程序中命令中止紀律處分的效力。

裁判書製作法官

賴健雄

**澳門特別行政區中級法院**  
**行政司法上訴卷宗第 422/2020/A 號**  
**合議庭裁判**

**一、序**

A，其身份資料已載於卷宗，就保安司司長對其科處的停職九十天的紀律處分不服，向中級法院提起司法上訴。

在司法上訴待決期間，根據《行政訴訟法典》第一百二十條及隨後條文的規定，以下列的理據向中級法院提起中止行政行為効力的程序：

聲請人A，澳門永久性居民身份證編號: ...，現職公務員，現正履行停職處分，居於...，電話號碼：...。

就保安司司長於2020年03月26日作出第031/SS/2020號批示(該批示科處聲請人90日停職之紀律處分)，聲請人已於2020年05月08日向中級法院上呈司法上訴起訴狀提起司法上訴。

就上述批示的效力，現根據《行政訴訟法典》第121條的規定，聲請人向中級法院提出中止效力聲請，事實及依據如下：

1. 根據《司法組織綱要法》第36條第8項第2項及第10項以及《行政訴訟法典》第123條第2款之規定，就司長所作出的行政行為，作為第一審級，審理本請求或聲請屬中級法院的權限。
2. 根據《行政訴訟法典》第123條第1款c)項之規定，中止效力之聲請可於司法上訴待決期間提起，而聲請人於2020年04月08日接收上述批示之通知，司法上訴期限於2020年05月08日屆滿。

3. 就保安司司長於2020年03月26日作出的第031/SS/2020號批示，聲請人已於2020年05月08日向中級法院提起司法上訴，現正處於待決期間。

4. 本個案並不存有《行政訴訟法典》第121條第5款及第124條規定之對立利害關係人。

(難以彌補的損失)

5. 聲請人被科處90日停職處分，對於聲請人的職業安全構成絕對性破壞，因根據《澳門保安部隊軍事化人員通則》第246條的規定，聲請人的行為等級降至第4等級。

6. 行為等級降至第4等級，是符合因惡劣行為的工作免除的法定前提。根據《澳門保安部隊軍事化人員通則》第77條的規定，聲請人被提起一個行政程序，以決定聲請人是否會被免職。

正如司法見解指出：“.....是否符合可以維持職務關係的一般條款，是行政當局透過預測性判斷完成的任務，必須承認其中有廣闊的決定空間.....”（參閱終審法院第26/2003案件）。故此，聲請人極有可能因此被免職。

7. 免職同撤職的實際效果相同，於工作而言，都是確定脫離工作。

8. 聲請人是退休及撫卹制度供款人，而供款時間已超過15年，根據《公共行政工作人員通則》第五編的規定，聲請人已享有退休制度的保障。

9. 就獲得退休金方面，免職的效果較被科處強迫退休處分及撤職處分的效果更差。

因被科處強迫退休處分，根據《公共行政工作人員通則》第310條，18個月後已可收取退休金。

而科處撤職處分，則按同一通則第349條第5款及第310款的規定，6年6個月後已可收取退休金。

免職，聲請人極有可能被免職，而上述收取退休金的制度，並不適用於免職的人員。

聲請人極有可能因此被免職。如聲請人被免職，聲請人將要達到60歲的法定退休年齡，方可收取退休金。以上訴人現年44歲，聲請人將於16年後方可收取退休金。

10. 故此，聲請人極有可能因免職，令聲請人喪失原本因已提供公職工作近17年而享有的退休制度保障達16年，而該喪失退休制度保障的損失，而不能透過《公共行政工作人員通則》第349條所規定的“恢復權利”制度而重新獲得。

11. 就獲任用的公民能力而言，根據《澳門保安部隊軍事化人員通則》第86條的規定，免職與科處強迫退休處分或撤職處分相同，皆被視為喪失獲任用的公民能力。

12. 就個人的品格而言，根據《澳門保安部隊軍事化人員通則》第77條的規定，被免職之人員，其品格將被確定視為具有惡劣行為的品格。

13. 對於將極有可能被免職的聲請人而言，上述獲任用的公民能力的喪失及因免職而被確定視為具有惡劣行為的品格，同樣不能透過上述“恢復權利”制度而重新獲得及消除。故此，聲請人極有可能終身承受著“被確定視為具有惡劣行為的品格”的惡劣名聲。

14. 聲請人年齡已達44歲，身體素質已明顯呈現下降。聲請人具有法學士學歷，在免職後，因學歷專業及年齡之原因，聲請人亦僅能從事律師業工作。

15. 於免職後，由於終身承受著“獲任用的公民能力”的喪失及“被確定視為具有惡劣行為的品格”惡劣名聲，聲請人因而未能符合入職律師業所要求的品格，而出現《律師入職規章》第7條規定拒絕註冊的情況，使聲請人不能從事律師工作，使聲請人喪失唯一求生技能，令聲請人即時陷於經濟及生活困境，而該困境將終身無法擺脫。

16. 就上述批示及其相關紀律卷宗所載之事實(聲請人絕不認同，且已提起司法上訴)，清楚顯示聲請人被指控及被處分的行為，不符合，亦遠遠未達到《澳門保安部隊軍事化人員通則》第238條至240條所規定的，可科處強迫退休處分或撤職處分的程度。否則，聲請人已被科處強迫退休處分或撤職

處分。

17. 聲請人被科處的90日停職處分，載於《澳門保安部隊軍事化人員通則》第236條，是一種“非不能維持職務關係之處分”，但其效力將引致產生同一通則第77條所規定的“免職”的法定前提及效果，令聲請人失去工作，及承受比因“極嚴重的違紀行為或實施可處三年以上監禁刑罰之任何故意犯罪”而被科處強迫退休處分或撤職處分更嚴重的效果。

18. 聲請人被科處的90日停職處分，其效果將使聲請人極有可能被免職，使聲請人失去工作、失去已享有的退休保障、背負欠缺道德品格的不名譽及喪失唯一求生技能等聲請人賴以生存的條件。而該等損失，在現行法律制度下，將無法彌補。

19. 另外，2020年05月12日，聲請人於治安警察局分地僱員分處接到治安警察局行政程序編號001/2020/GJD的通知書，通知聲請人，治安警察局局長於2020年04月29日已作出批示，宣告聲請人成為該行政程序之利害關係人。

20. 《澳門保安部隊軍事化人員通則》第77條所規定的，因惡劣行為而提起免除工作之免除的行政程序，其法定前提取決於令聲請人降至第4等級行為評核的，科處聲請人90日停職處分的效力。

21. 而就確定科處聲請人90日停職處分的上述批示，聲請人已提起司法上訴，現處於待決期間。

22. 由於確定科處聲請人處分的批示所沾有的非有效瑕疵，已上呈法院訴訟，故於訴訟待決期間，中止上述批示的效力，不僅更好保護聲請人現在及將來的利益，以免聲請人因遭受免職，而承受難以彌補的損失。

同時，作為上述訴訟的必要保全措施，以確保上述司法上訴的有用效果，中止上述批示的效力，以免聲請人將遭受難以彌補的損失，將更有利於有效司法保護原則的實現。

(不會嚴重侵害該行為在具體情況下所謀求之公共利益)

23. 就紀律懲處措施的性質，《澳門保安部隊軍事化人員通則》第十篇第六章的第二節及第三節，為糾正措施及驅逐措施，分別訂定了“非不能維持職務關係之處分”章節及“不能維持職務關係之處分”章節。

而第236條所規定的“停職”處分，載於第二節“非不能維持職務關係之處分”章節內，是一種糾正措施。

24. 對於“非不能維持職務關係之處分”的紀律處分，如何才能達到行政機關科處該處分所擬到的公共利益呢？

25. 『……任何紀律處分行為所謀求的具體的公共利益的重要性根據紀律處分之目的而定。這些處分“猶如其他任何處分那樣旨在糾正和預防：糾正就是要讓因有關事實受處分之行為人感悟到自己做事行為的不當及改善其行為的必要性；而預防，不僅要避免被處罰之行為人再次失職，還要對所有其他人起到警示作用，向他們展示不良行為之後果。如此，透過對行為人及時作出行動，適用紀律處分的目的在於維護相關工作不受不遵守紀律之影響及完善其運作和提高效率，保持工作信守相關目的。”……』  
(見終審法院2010年5月10日第12/2010號案及第14/2010號案中所作的合議庭裁判。)

26. 就紀律處分所達致的一般預防而言，確定科處聲請人90日停職處分批示的內容，於2020年04月08日後，透過治安警察局內聯網的內部工作指令予與公佈，任何軍事化人員都會知悉，及不會認為停職處分是一項等級較輕的處分，對於預防任何人員作出違紀行為已有明顯的告誡作用。

27. 就紀律處分所達致的特別預防及糾正而言，科處聲請人90日停職處分，如上文所述，聲請人深深明白其嚴重後果。

28. 就“非不能維持職務關係之處分”而非“不能維持職務關係之處分”的紀律處分而言，科處停職處分的目的，並非令聲請人確定脫離工作，而是使聲請人糾正錯誤，並從新重投入工作---這才是立法者透過訂立停職處分等級所追求公共利益。

“非不能維持職務關係之處分”科處的目的，正如L. Vasconcelos Abreu所言的那樣：“紀律懲處措施的目的特徵是特別預防或糾正，鼓勵作出了違紀行為的行政人員在未來去承擔責任，……”。

(載於Manuel Leal-Henriques《紀律懲處法教程》，第63頁)

29. 而現在，聲請人正在履行停職處分，且已履行了30多日。就上述批示所載的內容，於事實前提及法律前提方面，聲請人作出深入研究及分析，以正確履行法律職責及法定義務。(就該等研究及分析，已詳細載於上述起訴狀內。)

30. 透過上述將違紀處分作出公告的行為，及聲請人已履行了30多日的停職處分，就科處聲請人停職處分所擬達到的一般預防、特別預防及糾正違紀行為的目的，已然達致。

故此，現在中止上述批示的效力不會嚴重侵害該行為在具體情況下所謀求之公共利益。

31. 《澳門保安部隊軍事化人員通則》第245條(行為等級)的規定，軍事化人員之行為等級分為模範等級、第一等級、第二等級、第三等級或第四等級。

32. 行為評核則根據《澳門保安部隊軍事化人員通則》第246條的規定而確定：

第二百四十六條  
(評核)

一、行為評核由自下列公式所得之分數確定：

$$C=(P+2N-L)/(A+A')$$

在此公式中：

C代表行為

P代表等同於獲處分罰款之日數之總和

N代表處分之數目

L代表根據第三款所指之相應關係，為有關效力等同於獎勵之數目

A代表服務年數，且為精確到小數點後第二位之數目

A'代表自最近處分後之服務時間，且為精確到小數點後第二位之服務年數

二、P之數值視為得自於以下之等同計算：

口頭申誡——0

書面申誡——0.5

罰款(每日) ——1

停職(每日) ——2

.....

五、所得分數對應於下列之行為等級：

模範——無處分，或在曾有處分之下，分數為 0 或 0 以下且所有處分均已撤銷

第一等級——分數為 0 以上至 2，但並不具備賦予模範行為等級之條件

第二等級——分數為 2 以上至 6

第三等級——分數為 6 以上至 10

第四等級——分數為 10 以上

33. 在上述科處聲請人90日停職處分前，聲請人從未被科處停職或更嚴厲的處分，即聲請人於多年的警員工作中，從未犯有嚴重過錯。由2013年至2020年前，約7年期間，聲請人共有五宗紀律處分紀錄，一宗為書面申誡處分，四宗為罰款處分。

34. 透過上述行為評分公式，聲請人的行為等級對應分數為2.4，僅僅略高於第二等級行為對應分數2，處於第二等級行為，與第三等級行為所需的6至10分相去甚遠，聲請人從未被評為第三等級行為。而與第四等級行為所需的，大於10的對應分數，更是遙不可及。

35. 令聲請人直接降至第四等級行為，而引致具備因惡劣行為而免除工作的法定前提，正是現在被司法上訴所爭議的上述確定科處聲請人90日停職處分的第031/SS/2020號批示。

36. 故此，現在聲請人被提起免除工作的行政程序，是上述確定科處聲請人90日停職處分的必然結果。

那麼，在上述行政程序與紀律程序同屬的行政法範疇內(只是一個法律範疇，並不是刑事訴訟及行政程序兩個不同範疇內)，聲請人將因同一事實而承受違反“一事不兩罰”原則的不利效果。即因同一事實既要被科處停職處分，又要被免職而失去工作。

35. 刑法所規定的一事不二審/一事不再理原則意味著，任何人不能因已經確定審判過的同一事實受到審判，或者因同樣的罪行而受到雙重懲罰。

依照“澳門特別行政區基本法”第四十條的規定而適用於澳門特別行政區的“公民權利和政治權利國際公約”在其第十四條第七款關於保障免於雙重懲罰的權利中規定：“任何人不得根據每個國家的法律和刑事程序，以他已經被判無罪或者已經被判決定罪的罪行再次受到審判或懲罰”。

很明顯，上述原則所禁止的雙重審判限定於相同的刑事訴訟程序法，也就是說，任何人不能在刑事訴訟中因同一事實被兩次審判。

36. 但是，這個原則，至少在澳門現有的法制下，在紀律懲處所適用的法律範圍內，根據《澳門保安部隊軍事化人員通則》第256條的規定而補充適用刑事訴訟法例之適用規定規範。故此，上述“一事不兩罰”原則在紀律懲處制度內適用。

38. 儘管在聲請中止效力的程序內，辯論上述“一事不兩罰”原則，並非合適的場合。

但聲請人只是強調，在不批准中止上述第031/SS/2020號批示的效力的情況下，任由聲請人承受上述違反“一事不兩罰”原則的不利效果。將嚴重侵害在紀律懲處法律制度內“一事不兩罰”原則所追求與保護的公共利益及聲請人的私人利益。

39. 另一方面，如上所述，“非不能維持職務關係之處分”內的停職處分等級所追求公共利益，是使聲請人糾正錯誤，並從新重投入工作。

而使紀律懲處相對人確定脫離工作的，則在“不能維持職務關係之處分”章節內訂定。

40. 在上述批示之效力不被中止下，任由聲請人因90日停職處分的效力而被

提起免職程序而被免職，將嚴重有悖於立法者透過訂定“非不能維持職務關係之處分”之處分等級所擬達致的目的。並使該停職處分的效力被用於非法律所擬達致的目的。

41. 綜合以上所述，中止上述批示的效力，不單不會嚴重侵害被中止效力行為在其體情況下所謀求之公共利益，反而更有利於令“非不能維持職務關係之處分”內的停職處分等級在法律預設的目的及範圍內達致所擬追求的公共利益。

(無強烈跡象顯示司法上訴屬違法)

42. 在本案中，被聲請中止效力的行政行為由保安司司長於2020年03月26日作出，並於2020年04月08日向聲請人本人作出通知。

43. 上述通知指出，及按照《行政訴訟法典》第25條之規定，可向中級法院提起司法上訴。

44. 聲請人已於2020年05月08日上呈起訴狀，適時提出司法上訴。

45. 另一方面，因有關行政行為侵害聲請人所維護之現有及將來利益及權利，因此按照《行政訴訟法典》第33條a)項的規定，聲請人具提起有關司法上訴之正當性。

46. 再者，被聲請中止效力之行政行為具垂直及水平確定性，且已對外產生效力，符合《行政訴訟法典》第28條第1款之規定，因此可逕行提起司法上訴。

47. 至此，無強烈跡象顯示司法上訴屬違法。

即並不存在《行政訴訟法典》第121條第1款c)項(結合同一法典第28條、第31條及第46條第2款等)所述之消極要件。

(《行政訴訟法典》第121條第4款的規定)

48. 如法官 閣下不為認已具備《行政訴訟法典》第121條第1款b)項所指之要件，但不中止上述批示的效力，繼續執行該批示所載之行為，如上文所述，會對聲請人造成被免職、失去工作、失去已享有的退休保障、背負欠缺道德品格的不名譽及喪失唯一求生技能等難以彌補的損失，該損失是較為嚴重而不成比例之損失。令聲請人即時陷於經濟及生活困境，而該困境將終身無法擺脫。對聲請人的個人及家人的生活產生直接且即時的影響。

49. 而本案中，聲請人只是基礎職程中的最低級人員---警員職級人員。繼續執行一名警員的“非不能維持職務關係之處分”中的停職處分及其相關效力而引致免除該名警員工作的行政程序，對於部隊的組成人員有近萬人的保安部隊而言，對公共利益所起到的作用及重要性極微，而被考慮的公共利益在現階段亦未見有緊迫性的影響產生。

50. 經上述全面分析及權衡後，聲請人因繼續執行行政行為而遭受的損失確實為較嚴重且不成比例地高於中止行政行為對公共利益的侵害，符合《行政訴訟法典》第121條第4款所規定的，得准許中止該行為效力的要件。

(請求)

綜合以上所述，現請求法官 閣下：

1. 宣告聲請人的聲請理由成立，批准中止保安司司長於2020年03月26日作出的第031/SS/2020號批示的效力。
2. 根據《行政訴訟法典》第126條第1款之規定，通知有關行政機關在接獲傳喚或通知後，不得開始執行或繼續執行有關行為，並應儘快阻止有權部門(尤其是治安警察局)執行或繼續執行有關行為。

依法被傳喚答辯，保安司司長反對聲請人提出的請求，主張若有關紀律處分被命令中止執行，則嚴重損害該處分所謀求的公共利益。

尊敬的助理檢察長就聲請提出如下的法律意見，主張應不予批准  
請求：

No Requerimento, o Requerente solicitou a suspensão da eficácia do despacho n.º31/SS/2020 que consiste em aplicar Requerente a pena disciplinar de suspensão no período de 90 dias. *Quid júris?*

\*

Em primeiro lugar, frisa-se que em conformidade com a doutrina e jurisprudência assentes, as decisões administrativas de aplicação da pena disciplinar de suspensão a funcionários públicos *lata sensu* são de conteúdo positivo, por provocarem directamente a alteração da *statu quo*.

Deste modo, e de acordo com – no actual ordenamento jurídico de Macau – o disposto no art.120º do CPAC, tais decisões administrativas podem ser objecto da medida cautelar de suspensão de eficácia, isto é, são susceptíveis da suspensão de eficácia.

De outro lado, vale ter presente que no incidente de suspensão de eficácia, é vedado ao tribunal apreciar a realidade ou verosimilhança dos pressupostos do acto cuja suspensão se requer (cfr. Acórdão do ex-TSJM de 07/07/1999 no Processo n.º1132-A). Ou seja, não cabe discutir ou apreciar, neste processo, a verdade dos factos que fundamentam o acto impugnado ou a existência de vícios neste (cfr. Acórdãos do TUI nos Processos n.º37/2009 e n.º66/2010)

Nos termos do preceito no n.º3 do art.121º do CPAC, não se exige a verificação do prejuízo de difícil reparação para que seja concedida a suspensão de eficácia de acto com natureza da sanção disciplinar, pelo que o correspondente requerente fica dispensado do ónus de alegação e prova do requisito consagrado na alínea a) do n.º1 do art.121º do CPAC.

No vertente caso, não se descortinam fortes indícios da ilegalidade do recurso, portanto, basta indagar se a concessão da suspensão de eficácia pretendida pelo Requerente provocar grave lesão do interesse público concretamente prosseguido pelo despacho suspendendo?

\*

Repare-se que de maneira geral, a grave lesão do interesse público derivada da suspensão de eficácia de acto administrativo deve ser

ponde-rada segundo as circunstâncias do caso concreto, tomando em conta os fundamentos do acto e as razões invocadas pelas partes (vide. Acórdãos do TUI nos Processos n.º14/2010 e n.º37/2017). Interpretando o preceituado no n.º1 do art.129º do CPAC, inculca a brilhante jurisprudência: O ónus da alegação e da prova da existência da grave lesão do interesse público para a suspensão da eficácia do acto administrativo cabe à entidade requerida, sem prejuízo dos poderes officiosos do tribunal. (cfr. Acórdão do TUI no Processo n.º66/2014)

Para se apreciar a verificação do requisito previsto na alínea b) do n.º1 do art.121º do CPAC, é de tomar o acto impugnado como um dado adquirido para identificar o interesse público prosseguido pelo mesmo e analisar a medida da lesão causada pela não imediata execução do acto suspendendo. (vide. Acórdão do TUI no Processo n.º2/2009)

De acordo com a prudente síntese do saudoso Professor Freitas do Amaral (Direito Administrativo, Vol. IV, Lisboa 1988, p.315), o STA tem entendido que não é de decretar a suspensão de eficácia dos actos traduzidos em aplicar pe-nas disciplinares a funcionário público, porque a sua suspensão poderia ter reflexos negativos sobre a autoridade e prestígio da Administração.

Voltando à ordem jurídica de Macau, subscrevemos inteiramente a criteriosa jurisprudência que preconiza e adverte reiteradamente (cfr. arestos do TSI nos Processos n.º139/2007/A e n.º819/2015/A): Perante um acto punitivo há que apurar se a suspensão de eficácia viola de forma grave a imagem e funcionamento dos serviços. Com efeito, o bom funcionamento de serviços públicos constitui, sem dúvida, interesse público.

Em esteira, e salvo elevado respeito pela opinião diferente, parece-nos que não merece deferimento o pedido de suspensão de eficácia ora em apreço. Pois bem, os factos alegados nos art.12º a 16º da contestação fazem acreditar que a suspensão da eficácia do despacho suspendendo vai pôr em perigo normal funcionamento da força militarizada da RAEM e a dignidade do regime disciplinar estabelecido no Estatuto dos Militarizados das Forças de Segurança de Macau aprovado pelo D.L. n.º66/94/M. O que implica que a suspensão de eficácia pretendida pelo Requerente determi-na grave lesão do interesse público concretamente prosseguido pelo des-pacho suspendendo.

\*\*\*

Por todo o expendido acima, propendemos pela *improcedência* do presente pedido de suspensão de eficácia.

本請求依法無需助審法官檢閱。

本院在地域、事宜及層級上均具司法管轄。

本上訴程序形式正確，且不存在任何有礙本法院審理本上訴並須先作解決的無效情事及先決問題。

各訴訟主體具有訴訟主體的人格及能力，且對本上訴具有正當性。

## 二、理由說明

根據本卷宗及待決的司法上訴卷宗的資料，下列的事實對本請求的審理具有重要性：

- 聲請人為治安警察局警員；
- 在針對聲請人提起的紀律程序中，治安警察局局長決定對聲請人科處停職九十天的紀律處分；
- 聲請人對處分不服，向保安司司長提起必要訴願；
- 保安司司長作出批示，決定訴願理由不成立，維持停職九十天的紀律處分；
- 在相關的紀律程序中被視為獲得證實和被引用作為紀律處分

的事實為聲請人在值勤期間離開工作崗位、在未經批准的情況下持有和使用私人流動電話、於出入境大樓內多次對多名職級較其高的警察內部人員作查證彼等身份及編號，並作出指控，且其後沒有按直屬上級的命令就事件提交報告等（詳見紀律處分的批示）；

- 根據上述事實，聲請人的行為被視為構成違反《澳門保安部隊軍事化人員通則》第六條第一款 a 項規定的服從義務和第十一條第一款及第二款 d 項規定的有禮義務。

掌握本程序的必要事實後，以下讓本院審理中止効力的請求。

鑑於行政行為的合法性問題屬司法上訴範圍內該審理的標的和根據《行政訴訟法典》第一百二十條及續後條文的規定，在行政行為中止効力的保存程序中，法院不會就涉及行政行為的合法性問題作審查，而是將之視為有效行政行為般，並以此為基礎對中止効力所必須成立的要件作審查。

行政行為効力中止的保存程序旨在暫時中止行政行為原應在行為對象的自然人或實體的權力和義務範圍內立即產生的效力，以便保存利害關係人的現存的法律狀況和確保一旦司法上訴理由成立，利害關係人擬通過司法程序維護的權利和利益仍能得以有效的恢復或有關判決得以產生有用的效力。

在本個案中，涉及的行政行為屬紀律處分，因此毫無疑問屬《行政訴訟法典》第一百二十條所指的具積極內容的行政行為。

除屬具積極內容外，《行政訴訟法典》第一百二十一條第一款，就

中止效力的要件作出如下的規定：

- a. 預料執行有關行為，將對聲請人或其司法上訴中所維護或將在司法上訴中維護之利益造成難以彌補之損失；
- b. 中止行政行為之效力不會嚴重侵害該行為在具體情況下所謀求之公共利益；
- c. 卷宗內無強烈跡象顯示司法上訴屬違法。

鑑於本案涉及者為一紀律處分的行政行為，故根據同一條文第三款規定，上述 a 項的規定不適用，故本院僅須審查 b 項及 c 項所要求的要件是否一併成立。

就 c 項的要件而言，經考慮聲請人的正當性和各項涉及司法上訴的訴訟前提均成立，故明顯地成就這一前提要件。

餘下來僅剩下 b 項的要件。

鑑於保安司司長在答辯時提出者如不予立即執行紀律處分，則該處分擬達致的公共利益將遭受嚴重損害。

故不能引用《行政訴訟法典》第一百二十九條第一款的規定，推定第一百二十一條第一款 b 項的要件成立。

聲請人主張其為成員近萬人的保安部隊中其中一名低級人員，立即執行對其的紀律處分的作用和重要性極微，而考慮的公共利益在現階段亦未見有緊迫性的影響產生。

保安司司長則主張如下：

十二、

按照在紀律程序中所查明的事實，聲請人的違紀行為包括在值勤期間擅離崗位、在未經批准的情況下持有和使用私人電話、於出入境大樓內接連對多位較高職位的人員作無理指控及表現嚴重不尊重的態度並引發爭執，其後還不按照直屬上級的命令提交事件報告等。

### 十三、

在接受紀律程序的調查時，聲請人一直否認相關指控，堅持事件發生時其面對眾多較高職級的警司、警長和警員時的處事手法和態度，包括要求彼等出示警員證等，都只是行使著刑事調查權。

事實上，聲請人作出該等事實時，特別是在明知事發現場各警務人員的職級後，仍與彼等發生爭執，處於其在值勤期間擅離崗位的情況。

### 十四、

因此，聲請人的行為嚴重違反了《澳門保安部隊軍事化人員通則》所載的服務義務和有禮義務。

### 十五、

警務部門對紀律及命令的遵守與服從有著嚴格的要求，因該要求是團結內部力量以有效執行職務的基石。

### 十六、

聲請人在明知對方為較自己等級高的人員的情況下，故意及重複地作出相關的違紀行為，包括對彼等所作的無理指控，反映了聲請人無視與其職務相關的法律的態度，並嚴重違反作為治安警察局警員應該遵守的職務紀律。

### 十七、

倘若容許聲請人在司法上訴期間返回工作崗位，亦必然會讓人感到紀律未能彰顯，職級間的命令與服從毋須遵守，如此，無疑將對治安警察局人員的紀律秩序帶來不穩和不良的影響，並對警務部門的命令和紀律的權威性造成嚴重的侵害。

### 十八、

正如終審法院在第37/2009號對行政司法裁判上訴案件的合議庭裁判中所指：“這些紀律處分是對警員違反其職業義務所作的回應，有關行為損害了警察的權威和形象.....處罰的目的是要重建公眾對警隊作為打擊犯罪力量

的信任以及在警隊中命令和紀律的權威。”。

十九、

因此，中止有關處分行為的效力，將會嚴重侵害有關行為所謀求的公共利益。

基此，並不具備《行政訴訟法典》第121條第1款b項的要件。

原則上，任何行政行為皆旨在達致公共利益。

紀律處分也不例外。

作為針對廣義的公共行政人員，就彼等作出紀律違反行為的法律後果的紀律處分必然是旨在維護一個或以上的法益。

在本個案中，紀律處分的依據是聲請人違反了《保安部隊軍事化人員通則》第六條第二款 a 項規定的服從義務和第十一條第一款及第二款 b 項規定的有禮義務。

第六條第二款 a 項定：「遵守與其服務有關之法律、規章及指示」。

而第十一條第一款及第二款 b 項則規定：

一、有禮義務指以尊重及尊敬態度對待公眾、上級及澳門保安部隊之其他人員。

二、在履行有禮義務時，軍事化人員尤應：

b) 尊重主權機關成員、本地區本身管理機構成員、司法及行政當局，並以應有之恭敬態度對待之；」。

為確保公共行政部門有良好的組織和有效率的運作，以便促進公共利益實現的功能得以落實，有必要要求其工作人員之間存在着上下從屬關係，和定出上級負責作出決定和發出命令的權責，而下屬則須

履行服從和執行義務。

因此，法律設定服從義務擬保護的法益是公共行政部門的良好組織和有效率的運作。

而設定有禮義務的立法理由為促進公共行政工作人員之間和公共行政工作人員與公共服務使用者及公共工作的對象之間的關係和諧，從而有利於公共部門內部運作和政府施政的暢順。

此外，凡屬紀律處分者皆具有譴責和處罰的性質。

在本個案中，紀律譴責和處分的理據是基於聲請人在其工作時間和工作地點，不遵守上級對其發出的命令和工作指令，和作出不屬履行其職責所需的行為，而冒犯和不尊重在其工作部門出現的警察部門的人員，當中包括職級比其高的人員等一連串的事實。

作為紀律譴責和處罰聲請人的九十天停職處分，當然是被行政當局視為有必要達到任何制裁性質的決定皆有的預防日後發生同樣事件和保護受違紀行為侵害的法益免於再受侵害的功能，包括針對聲請人本人的特別預防—使其受處罰後因處罰對其產生的不利後果而受阻嚇，而不敢再實施違紀行為，或受處罰後變得信服紀律制度的合理性和處罰的適當性，從而日後約束其行為舉止不再實施違紀行為，以及針對其他人的一般預防—通過對聲請人施加紀律處分及藉着其嚴厲程度，使部門內外的公職人員意識到凡有人違反紀律必遭受到懲處，因此亦因受阻嚇而不敢以身試法或因有人違紀而受處分，其因紀律法律被違反而曾被動搖對法律秩序的信心得以恢復，從而重新再信服紀律制度有效性而信任之和不曾挑戰之。

考慮到聲請人所實施的行為對部門內部的運作影響的嚴重性和其

處分已經內部文件在部門內部人員間有公布等情節，本院相信若不即時執行有關處分，實必影響部門內其他人員對保安部隊紀律機制和法律的信任和信服，從而可能使人感覺違紀可能不會受到懲處，或最低限度可通過向行政法院提起訴訟手段便可獲暫緩處分，或甚至最終能逃避遭受實施處分的後果，或最低限度使部門其他人員不再重視或會以輕率態度對待彼等一直以來均須遵守的服從義務和有禮義務。

因此，本院得結論不即時執行有關紀律處分可對有關紀律處分的科處擬達致的公共利益構成嚴重損害。

最後，聲請人亦指出，不中止執行紀律處分對其產生嚴重而不成比例的損失，故即使認為《行政訴訟法典》第一百二十一條第一款 b 項的要件不成立，法院亦應根據第四款的規定命令中止執行紀律處分。

根據第一百二十一條第三款規定：「四、即使法院不認為已具備第一款 b 項所指之要件，如符合其餘要件，且立即執行有關行為會對聲請人造成較嚴重而不成比例之損失，則仍得准許中止該行為之效力。」。

就這一條文使用「損失」的表述，本院須強調是因立即執行行政行為和司法上訴需時的固有特性而導致聲請人的損失，而不是行政行為本身的處罰內容對聲請人所引致的損失。

事實上，既屬制裁性質的行政行為，必然對被處分者帶來一定程度和可能屬巨大的損失。

在本個案中，一旦聲請人在司法上訴中獲法院撤銷紀律處分的行政行為的判決，一切因即時執行行政行為而為聲請人帶來不利的後果和法律狀況皆在法律上和實質上完全消滅和得以彌補，尤其是聲請人在停職處分期間失去的報酬、年資和因停職而失去其他權利等。

因此，不存在倘立即執行處分，對聲請人引致損失的嚴重程度和中止執行處分而導致公共利益損失的程度之間的不成比例的情況。

### 結論：

5. 行政行為效力中止的保存程序旨在暫時中止行政行為原應在行為對象的自然人或實體的權力和義務範圍內立即產生的效力，以便保存利害關係人的現存的法律狀況和確保一旦司法上訴理由成立，利害關係人擬通過司法程序維護的權利和利益仍能得以有效的恢復或有關判決得以產生有用的效力；
6. 為確保公共行政部門良好的組織和有效率的運作以便實現公共利益的功能得以落實，有必要要求其工作人員之間存在着上下從屬關係，和定出上級負責作出決定和發出命令的權責，而下屬則須履行服從和執行義務。因此，法律設定服從義務擬保護的法益是公共行政部門的有效率運作；
7. 而設定有禮義務的立法理由為促進公共行政工作人員之間和公共行政工作人員與公共服務使用者及公共工作的對象之間的關係和諧，從而有利於公共部門內部運作和政府施政的暢順；
8. 科處紀律處分的目的是為了預防處分所依據的違紀行為再發生和保護被違紀行為侵害的法益免於再受侵害。因此，若法院審查具體個案的情節和事實作前瞻判斷後可結論，一旦不立即執行紀律處分則會嚴重削弱紀律處分固有的特別預防或一般預防的功能時，則不應在中止效力程序中命令中止紀律處分的效力。

### 三、裁判

綜上所述，中級法院合議庭通過評議，裁定聲請人提出的中止行政行為的效力的請求理由不成立。

由聲請人支付訴訟費用，當中包括 6UC 司法費。

依法作登記並通知訴訟主體。

二零二零年六月二十四日，於澳門特別行政區

賴健雄

馮文莊

何偉寧

米萬英