

卷宗編號：465/2025

(效力之中止卷宗)

裁判日期：2025年7月3日

主 題：行政行為的效力中止；紀律處分；公共利益；處於退休狀況的聲請人。

裁判摘要

1. 根據《行政訴訟法典》第120條及第121條第1款規定，批准中止行政行為之效力取決於下列要件之同時成立：1) 被針對的行政行為具有積極內容(或有關行為有消極內容，但亦有部份積極內容，而中止效力僅限於有積極內容之部份)；2) 預料執行有關行政行為，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；3) 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，以及4) 卷宗內無強烈跡象顯示司法上訴屬違法。
2. 卷宗所牽涉的標的屬紀律處分性質之行為者，根據《行政訴訟法典》第121條第3款之規定，只須證明其他要件的符合而無須具備同一條文第1款a項所指之要件，即可准許中止其效力。
3. 端莊義務，是指採取能表現、反映和提高職務尊嚴，以及保安部隊

及保安部門的聲譽和形象的態度及行為。根據第13/2021號法律《保安部隊及保安部門人員通則》第92條第2款第14項規定，以作為或不作為的方式作出任何可構成刑事或輕微違反的不法行為，構成對端莊義務的違反。

4. 當某一保安部隊人員作出刑事不法行為，因而被認定違反其負有的端莊義務時，有權限實體對其科處紀律處分所要維護的公共利益在於透過該等處分所能對行為人帶來的糾正，以及對其他保安部隊人員所帶來的警示作用，以確保人員的紀律、守法意識及行為標準，從而保護部門的良好運作、聲譽和形象，使公眾對部門的所具有的信心得以重建。
5. 儘管聲請人現時已退休，但中止涉案行政行為的效力依然會對公共利益造成嚴重損害。因此，不應批准有關聲請。

裁判書製作人

盛銳敏

澳門特別行政區
中級法院合議庭裁判

卷宗編號：465/2025

(效力之中止卷宗)

裁判日期：2025年7月3日

聲請人：A

被聲請實體：保安司司長

一、 案件概述

保安司司長（下稱“被聲請實體”）透過2025年2月5日作出的行政行為，決定對A（下稱“聲請人”）科處撤職之紀律處分。

針對上述行政行為，聲請人向本院提起現審理的效力中止保全程序，其主張《行政訴訟法典》第120條及第121條第1款所規定的要件已悉數符合，並請求中止上述行政行為的效力。

在法定期限內，被聲請實體提交答辯，主張倘中止有關行政行為的效力，將會嚴重損害該行為在具體情況下所謀求之公共利益。基於答辯當中更為詳述的理據，被聲請實體主張不應批准聲請人中止效力的請

求。

根據《行政訴訟法典》第129條第2款，本卷宗送交檢察院進行檢閱。檢察院主任檢察官作出本附卷第30頁至第32頁的意見書，主張應批准聲請人中止效力的請求。

根據《行政訴訟法典》129條第2款規定，本案無須進行檢閱。

現對案件進行審理。

二、 訴訟前提

本院對此案具有管轄權。

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，且已適當地被代理。

不存在待解決之無效、抗辯或其他先決問題。

三、 事實

以下對審理本程序屬重要的事實被視為獲證：

1. 聲請人已於2020年9月21日起以自願退休方式離職，其退休前的職務為治安警察局一等警員。

2. 聲請人退休時，治安警察局已對聲請人展開編號078/2020的紀律程序。
3. 聲請人觸犯八月二日第6/2004號法律第18條第1款結合《澳門刑法典》第244條第1款b)項所規定及處罰的一項「偽造文件罪」，於2023年3月29日透過第CR2-22-0204-PCC號案被初級法院刑事法庭判處2年3個月徒刑，緩刑兩年。
4. 聲請人被認定違反了第13/2021號法律《保安部隊及保安部門人員通則》第九十二條第二款(十四)項所規定的端莊義務，於2025年2月5日被保安司司長作出的第007/SS/2025號批示科處撤職處分(見卷宗第5至6頁)。

四、 法律適用

本院現審查聲請人的請求是否符合給予中止效力之要件。

《行政訴訟法典》第120條規定：

“在下列情況下，得中止行政行為之效力：

- a) 有關行為有積極內容；
- b) 有關行為有消極內容，但亦有部份積極內容，而中止效力僅限於有積極內容之部份。”

另外，《行政訴訟法典》第121條第1、3及4款規定：

“一、同時具備下列要件時，法院須准許中止行政行為之效力，而中止效力之請求得由有正當性對該等行為提起司法上訴之人提出：

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。

二、……。

三、對於屬紀律處分性質之行為，無須具備第一款 a 項所指之要件，即可准許中止其效力。

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。

五、……。”

從以上規定可見，批准中止行政行為之效力取決於下列要件之同時成立¹：

- 被針對的行政行為具有積極內容(或有關行為有消極內容，但亦有部份積極內容，而中止效力僅限於有積極內容之部份)；

¹ 終審法院2009年11月4日在第33/2009號上訴案的合議庭裁判；中級法院2011年12月15日在第799/2011號上訴案的合議庭裁判。

- 預料執行有關行政行為，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；

- 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；

- 卷宗內無強烈跡象顯示司法上訴屬違法。

由於現審理的，屬紀律處分性質之行為，因此，根據上引第 121 條第 3 款之規定，無須具備同一條文第 1 款 a 項所指之要件，即可准許中止其效力。

*

- 行為的積極內容

聲請人欲中止的，是保安司司長向其科處撤職處分的行政行為。

所謂具有積極內容的行政行為，是指那些會對先前已存在的法律秩序造成改變的行政行為，換言之，有關行為的效力導致私人先前已存在的權利義務範圍及法律狀況發生變化。

本案例中，儘管聲請人已退休，但涉案行政行為顯然會使聲請人的法律狀況產生變化，因此，應視之具積極內容。

*

- 對公共利益的嚴重侵害與否

聲請人認為中止涉案行政行為尚不至於會對相關公共利益產生嚴重

的侵害，其主要理據在於：

- 聲請人已提出自願退休，且於2020年6月1日獲被聲請實體批准，自2020年9月21日開始進入退休狀態；

- 這意味著即使被訴行為（撤職處分）的效力被先行中止，基於聲請人的現況，其本身亦不可能重新投入警員的職務，聲請人所屬部門的運作亦絕不會因撤職處分被先行中止而受到任何影響；

- 參考與本保全程序所審理之問題相似的中級法院第424/2018/A號判決：「考慮到聲請人已於2017年11月27日退休，故所科處相關的撤職處分，根據《澳門公共行政工作人員通則》第306條第3款之規定，僅導致中止支付退休金4年。現在立即執行有關處罰，或待聲請人的司法上訴案的裁判確認後再執行（倘敗訴），看不到對有關處罰行為所謀求的公共利益有太大的影響。」

- 在此情況下，聲請人認為將被訴行為（撤職處分）的效力宣告中止，與被訴行為所追求的利益（將聲請人排除於警員編制）並沒有衝突，故此中止被訴行為之效力不會嚴重侵害其所謀求之公共利益。

被聲請實體不認同有關見解，其主要理據在於：

- 根據初級法院於2023年3月29日第CR2-22-0204-PCC號合議庭裁判，聲請人在職期間因故意觸犯第6/2004號法律第18條第1款結合《澳門刑法典》第244條第1款b)項規定及處罰的一項“偽造文件罪”，判處二年三個月徒刑的單一刑罰，暫緩二年執行，並須向澳門特區政府支付10,000澳門元捐獻；

- 由於案件是公開舉行審判聽證，任何人都可以旁聽（《刑事訴訟法典》第77條第1款及第6款），因此他被判處有罪的消息必定會公之於眾，而在任何一名市民看來，保安部隊人員在職期間犯罪都會嚴重地損害澳門特區保安部隊

的形象、聲譽、威望及尊嚴，違反其作為治安警員應遵守的端莊義務；

- 作為紀律譴責和處罰聲請人的撤職處分，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，雖然聲明人早於2020年9月21日聲明自願離職退休，紀律處分不能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；然而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，有利於公共部門內部運作和政府施政的暢順；

- 眾所周知，治安警察局為澳門特別行政區內部保安系統中的一支保安部隊，依法履行法律賦予的職責，包括維持公共秩序及安寧；預防及調查犯罪；保護公共及私人財產；管制非法移民；管制及監察車輛與行人的通行；負責出入境工作；在行政條件及相關監察的範圍內，行使法律賦予的職權；（詳見第14/2018號法律第3條）

- 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，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經內部文件在部門內部人員間有公佈等情節，被聲請實體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藉退休行為而不會受到即時懲處，或最低限度可通過向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

直以來均須遵守的端莊義務；

- 關於b項規定的要件，即侵害公共利益，在紀律範疇內如果中止行為嚴重削弱紀律處分固有的特別預防或一般預防的功能時，就存在著對這種利益的嚴重侵害。被聲請實體認為指控的違紀行為造成抵觸治安警察局一般預防的明顯特徵，認為希望的中止效力將會導致嚴重侵害公共利益。

現要分析的，是一旦中止涉案對聲請人科處紀律處分的行政行為的效力，會否對該行為在具體情況下所謀求之公共利益造成嚴重侵害。

就現審理的問題，司法見解一直認為，“是否會對公共利益造成嚴重侵害要結合案件的具體情況，考慮行政行為所依據的理據以及雙方當事人所提出的理由作具體分析。”²

關於紀律處分行為所要謀求的公共利益，終審法院於2017年7月19日第37/2017號³上訴案的合議庭裁判中提到：“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。”

本文中，儘管聲請人被判處的犯罪行為初步看來與其職務無關，然而，本院認為，並非只有那些由公職人員職權濫用、腐敗貪污等犯罪行

² 終審法院2010年5月10日在第12/2010號案及第14/2010號上訴案，以及2021年11月3日在第139/2021號上訴案的合議庭裁判。

³ 亦見終審法院於2018年3月7日第8/2018號上訴案的合議庭裁判。

為才會引起市民大眾的不滿，並直接地使人們對公共行政機關產生負面的觀感及評價。

事實上，警務人員具維護法紀，以及撲滅犯罪的職責。因此，一般市民會期待聲請人以及其他警務人員具備高於一般人的守法意識。

此表示，任何警務人員，只要其作出犯罪行為並且被判罪，不論有關犯罪是否與其職務有關，又或犯罪行為是否在履行職務的過程中干犯，有關犯罪行為必然與其身負維護法紀及撲滅罪行的職責相違背，並會無可避免地影響部門在市民大眾心目中的公信力，最終亦令到部門的形象以及其給予公眾的信心受到削弱。

儘管聲請人現時已退休，但中止涉案行政行為的效力依然會對公共利益造成嚴重損害。

關於此，除應有尊重及更佳見解，聲請人所援引的，本中級法院於2018年6月28日第424/2018/A號卷宗的合議庭裁判，當中的具體情節有別於本案。該案的聲請人並非紀律部隊人員，且其受紀律處分並非因為其觸犯刑事罪行。

對本案而言，更具參考價值的，是終審法院2021年11月3日在第139/2021號上訴案所作出的合議庭裁判。在有關裁判中，終審法院指出：

“（……）

具體而言，透過撤職處分懲處某一警員所謀求之公共利益就是讓相關行為人徹底離開“……崗位，因已經顯示他的在位對有關利益、尊嚴和聲譽的不

適當”⁴，理由是他作出了違紀行為，且根據此行為的嚴重性，已經不能維持其職務關係(《保安部隊軍事化人員通則》第238條)。⁵

終審法院一貫認為，對實施了構成犯罪的違紀行為的公務員科處撤職紀律處分的行政行為，不應准予中止其效力，並認為已滿足《行政訴訟法典》第121條第1款b項所規定的要件，因為如果行為人在針對處罰行為提起的司法上訴待決期間返回其部門，必然會妨礙公共利益的實現。⁶

誠然，本案有一個特別之處，即上訴人處於已退休的狀況，而在上文引用的眾多合議庭裁判中並不存在此情況。

上訴人辯稱，“在當前這種上訴人根本不可能實際返回警隊的情境下，公共利益不會遭到嚴重侵害”。

確實，上訴人已退休，不會返回部門工作。

然而，即便如此，不執行被質疑的行為將導致的對公共利益的侵害亦不會因此而變得不“嚴重”。

檢察院司法官正確地指出，“在科處撤職紀律處分之前已退休無法消除中止效力所引致的對公共利益的嚴重侵害，因為中止對一名已退休公務員科處的撤職處分的效力同樣可能使行政當局失去信譽，動搖其聲譽和社會大眾對其寄予之信任”，使公眾認為相關已退休人士即便在因實施了極其嚴重的不法事實而被科處撤職處分後，仍可繼續收取退休金，由此引發對退休金發放的嚴重質疑。

正如被上訴實體在其上訴答辯中指出的，“不管是在職還是已退休，那些通過認真工作來支持薪俸或退休金支付的人都關注著公帑的使用，並在本著團結互助的精神認真工作時，期望相關受益人能夠履行其職務上的承諾，而不

⁴ MARCELLO CAETANO 著：《Manual de Direito Administrativo》，科英布拉，Almedina 出版，第二卷，第九版，第821頁。

⁵ 見終審法院2011年2月23日第4/2011號案的合議庭裁判。

⁶ 終審法院2009年12月17日、2011年2月23日、2017年11月8日和2018年3月7日的第37/2009號案、第4/2011號案、第63/2017號案和第8/2018號案的合議庭裁判。

是推脫或違背其承諾”。

此外，特別是在保安部隊內部，還會令部門同事對基於上訴人屢次缺勤，甚至偽造出勤記錄的犯罪行為而對其科處撤職處分的後果產生懷疑。

必須注意上訴人作出的違反職務義務的具體行為—缺勤、遲到並且偽造出勤記錄—以及該等行為的嚴重性，考慮上訴人缺勤的次數、缺勤的持續時間，還有為了使人相信他按時上班甚至不惜實施犯罪等情節。

毫無疑問，所有這些行為都可能嚴重損害部門的良好管理和內部紀律。

對中止撤職這一處罰行為的效力而言，亦是如此。

經衡量以上所有因素，同時考慮到紀律處罰行為所謀求的具體公共利益—用前文引用的Marcello Caetano的話來說就是糾正和預防，我們不認為在現正審議的案件中，中止處罰行為的效力不會嚴重侵害該行為所具體謀求的公共利益。

因此，結論是《行政訴訟法典》第121條第1款b項所規定的要件並不成立。”

本案中，聲請人被指違反了第13/2021號法律《保安部隊及保安部門人員通則》第92條第2款第14項所規定的端莊義務。

根據上引法律第92條第1款可見，端莊義務，是指採取能表現、反映和提高職務尊嚴，以及保安部隊及保安部門的聲譽和形象的態度及行為。

上引條文在其第2款以舉例列舉的方式，列出了保安部隊人員為履行端莊義務而應秉持的操守。當中，與本案有關的，是其第14項，按其規定，以作為或不作為的方式作出任何可構成刑事或輕微違反的不法行為，構成對端莊義務的違反。

當某一保安部隊人員作出刑事不法行為，因而被認定違反其負有的端莊義務時，有權限實體對其科處紀律處分所要維護的公共利益在於透過該等處分所能對行為人帶來的糾正，以及對其他保安部隊人員所帶來的警示作用，以確保人員的紀律、守法意識及行為標準，從而保護部門的良好運作、聲譽和形象，使公眾對部門所具有的信心得以重建。

本案中，考慮到涉案聲請人所觸犯的具體罪行、有關情節及該等行為的性質所能對公眾產生的負面印象，本院認為，中止涉案紀律處分的效力將不但嚴重削弱涉案紀律處分所擬達至的特別預防及一般預防的效果，更將損害有關部門的聲譽和形象，以及公眾對部門的信心。

基於上述理由，此一要件並不符合。

*

- 無強烈跡象顯示司法上訴屬違法

鑑於卷宗無任何跡象顯示聲請人已提起之司法上訴屬違法，因此，本院認為此一要件符合。

*

基於上述分析，由於《行政訴訟法典》第121條第1款b項所規定的要件未能符合，應否定聲請人是次聲請。

五、 決定

綜上所述，本院合議庭裁定不批准聲請人A提出的中止行政行為效力的聲請。

本附件的訴訟費用由聲請人承擔，相關司法費定為6個計算單位。

依法登錄本裁判並作出通知。

澳門特別行政區，2025年7月3日

盛銳敏

(裁判書製作人)

馮文莊

(第一助審法官)

唐曉峰

(第二助審法官)

*

米萬英

(助理檢察長)