

上訴案第 260/2025 號

日期：2026 年 6 月 25 日

主題： - 紀律處分
- 事實前提錯誤
- 免除工作的處分
- 適度原則
- 不確定概念
- 自由評價餘地

摘 要

1. 事實前提錯誤是指行政機關用作特定行政行為之事實基礎的事實不存在（從未發生）、偏離事實真相或未經證實。
2. 事實前提錯誤也可以產生於行政機關（在作出特定行政行為時）忽略或無視真實存在的且重要的事實。
3. 不論是混淆真假，抑或是視而不見，兩者的本質別無二致：它們都存在於事實認定的過程和領域，從而，都必然地也只能是事實自身的錯誤。
4. 事實前提錯誤不包含行政機關對事實的法律定性的錯誤，也不涵蓋其對事實的法律效果的評價錯誤，因為，基於事物的性質，法律定性錯誤與法律效果評價錯誤皆是法律錯誤。
5. 被訴實體的決定並不質疑預審員認為獲得證實的任何事實，只是不接納預審員對獲證事實的法律評價的結果。那麼，可以認為，不論保安司司長閣下對獲證事實之法律效果的評價是否準確，被訴批示也不存在事實前提錯誤的瑕疵。
6. 行政程序中的適度原則規定於《行政程序法典》第 5 條第 2 款，一方面，適度原則分為三個小原則——適當、必要及狹義的適度

或平衡；另一方面，只有行使自由裁量權或運用自由判斷餘地（*margem de livre apreciação*）出現明顯錯誤或絕對不合理時才構成可被司法審查的違法情況。

7. 《保安部隊及保安部門人員通則》第 191 條確立了「因不稱職而免除工作」這項措施的實際法律效果——因不稱職而免除工作等同於免職，且導致在十年內不能進入本法律規範的人員職程、司法警察局刑事偵查人員職程及懲教管理局獄警隊伍職程。
8. 免除工作取決於無法維持職務聯繫，它包含兩個並存因素，其一是不稱職，另一是不便留任（*permanência inconveniente*）。
9. 不稱職的原因不是體力、智力、心理素質或知識的不足，而是不符合部隊或部門的本身使命及價值觀，也就是說，它產生於（利害關係人）缺乏職業道德和職業倫理。
10. “無法(不能)維持職務聯繫”一詞是一個人格判斷方面(*prognóstico*)的不確定概念，從而，在解釋這一概念時，行政機關享有廣泛的自由判斷餘地。

裁判書製作人

蔡武彬

司法上訴案第 260/2025 號

上訴人：A

被訴實體：保安司司長 (Secretário para a Segurança)

澳門特別行政區中級法院合議庭判決書

一、案情敘述

司法上訴人 A，詳細身份資料載於卷宗，不服保安司司長於 2025 年 2 月 21 日於第 016/SS/2025 號作出的免除利害關係人工作的批示，向本中級法院提起上訴，提出了以下的上訴理由（結論部分）：

- a. 司法上訴人於 2016 年 XX 月 XX 日入職公職，並於 2017 年 X 月 XX 日調任於消防局並委任為消防員。
- b. 司法上訴人分別於 2019 年、2020 年及 2021 年通過救護車、水泵車及 18 米水泵車的駕駛資格考核。
- c. 司法上訴人於 2022 年 8 月 29 日因在新冠疫情初期的貢獻而獲得集體嘉獎。
- d. 司法上訴人因在工作期間與同事作出賭博行為，相關行為不涉及刑事，而在紀律層面則被消防局局長科處 120 日的停職處分。
- e. 因上述紀律處分，按照第 13/2021 號法律《保安部隊及保安部門人員通則》第 186 條的規定，司法上訴人的行為等級於 2024 年 7 月 19 日降至四等。

- f. 繼而，消防局就司法上訴人行為四等而開立因不稱職而免除工作的行政程序。
- g. 為此，預審員在調查中對司法上訴人進行了聽證，司法上訴人就事件表達了其悔悟、深刻汲取教訓，坦誠承認自身的過錯，並表達了深刻的反省。
- h. 而且，預審員亦聽取了多位消防部門的證人，彼等均對司法上訴人的人格及工作給予正面的評價，尤其司法上訴人具備水泵車司機資格，其擔任司機工作期間的駕駛技術與車輛操作技能均獲得值日官及隊員的信任，充分表現出其能勝任工作的能力。而且在新冠疫情初期，面對新型病毒的高度未知性，本局需要抽調隊員專門負責運送疑似感染新冠病毒的病人時，司法上訴人自願承擔受感染風險，主動選擇加入專門處理疫情的隊伍，負責駕駛 ID 救護車運送病人，充分體現了他對工作崗位的熱忱與專業精神。而隨著 2022 年 12 月本澳新冠疫情進入爆發階段，本局面臨人手緊缺的嚴峻挑戰，急需司機運送疑似或確診病人，A 亦有主動加班處理病患運送，展現了他的奉獻精神及積極的工作態度。再者，沒有證人對當事人作出任何負面評價。關於個人品格，少數證人持中立態度，大多數則認為其品格正面；多名證人亦指出，當事人與同事關係融洽，除一名司法上訴人多年前的上司表示不確定外，其餘證人普遍認為，基於司法上訴人良好的工作表現，以及其已考取救護車、水泵車及梯泵車司機資格的事實，其繼續留任並擔任司機職務將對消防局的工作有利。
- i. 綜合所有的資料，預審員對司法上訴人在維持職務聯繫方面的可行性，認為司法上訴人一貫良好的工作表現、對工作崗位的責任感和真誠悔過的態度，以及作為救援司機發揮的關鍵作用，司法上訴人的經驗與專業能力對本局仍具有一定價值，加上多名證人對司法上訴人留任作出的正面評價，且考慮到培訓新司機需要大量時

間和資源，綜合上述因素，認為司法上訴人的繼續留任將有助於提升消防局的救援效率，對消防局工作產生正面作用，並建議不免除其工作。

- j. 消防局紀律委員會於 2024 年 10 月 14 日召開會議並繕立第 04/CDCB/2024 號議案，當中各委員一致認同預審員的建議，議決的結果是不免除司法上訴人的工作。
- k. 被上訴實體於 2024 年 11 月 5 日作出第 102/SS/2024 號批示，要求消防局進行補充調查。
- l. 在補充調查中，預審員再次對司法上訴人進行聽證並提交了悔過書，司法上訴人表達了其悔過的態度，其已認知到賭博行為對其的家庭和職業帶來的嚴重後果，停職處分對司法上訴人造成了深刻的教訓，亦因此認知到犯下了嚴重的過錯，其對此表示深感悔意。司法上訴人表示將以更加積極的態度投入工作，並表達了希望重建家人、同事及朋友的信任，顯示紀律處分已有效發揮懲戒和警示效果，司法上訴人也展現了改正過錯的決心和態度。
- m. 預審員補充詢問了多名消防局的證人，彼等表示司法上訴人的整體工作表現方面令人滿意，面對複雜繁重的工作時亦無怨言，當事人在擔任司機工作期間，駕駛技術與車輛操作技能均獲得值日官及隊員的信任，作為緊急救援車輛的司機亦沒有任何交通事故的記錄，充分證明其能勝任工作的能力。證人普遍認為，基於司法上訴人良好的工作表現，以及其已考取救護車、水泵車及梯泵車司機資格的事實，當事人繼續留在並擔任司機職務將對本局工作有利，且仍符合擔任消防員的條件。當事人的直屬上級亦對其在重返工作後的工作表現作出肯定，尤其是司法上訴人於重返崗位後迅速適應了工作節奏，熟悉各項工作流程，在操練期間對工具、救護知識和救援技巧表現出良好的熟悉度，並未因停職而顯得對工作生

疏，顯示其的確如聽證所述，於停職期間保持學習，並且於 12 月開始，重新指派其擔任梯泵車及救護車司機崗位。司法上訴人的工作態度變得更加積極，並希望盡快考取 37 米梯車司機資格。司法上訴人在工作空閒時間主動協助同事、副車長及車長處理文書工作，這些行動表明其真心希望通過實際表現來證明自己，爭取部門給予改過自身的機會。

- n. 其後，預審員綜合所有取得的證據資料，認為多名證人均肯定司法上訴人的個人品格形象正面，且與同事關係融洽，而且個人舉止行為於復職後也有了顯著的改變，並在交流中多次承認自己犯錯，深知這些錯誤不僅影響了自己，還對家庭和親人帶來了不良後果，尤其是表現出對自己女兒的愧疚感。經過停職處罰，司法上訴人明顯意識到作為父親和消防員的責任，並表示更加珍惜這份穩定且有意義的工作，顯示出其對家庭和工作的態度有了更加成熟和負責的改變。現在司法上訴人與同事的溝通也有所改變，現時更加樂於分享自己的想法和意見，表現出更多的合作精神。在工作上也顯示出司法上訴人對個人處事的考量變得更加積極和成熟，基於其多次向上級和家人、以及於聽證和悔過書中表達悔意及致歉，並積極採取措施以防止再次接觸賭博，有理由相信其已改正以往的不良行為，其道德操守仍與部隊要求相符，因此建議不免除司法上訴人的工作。
- o. 消防局紀錄委員會於 2025 年 1 月 24 日召開會議並繕立第 03/CDCB/2024 號議案，當中各委員一致認同預審員的建議，議決的結果是免除司法上訴人的工作。
- p. 被上訴實體在聽取上述消防局紀律委員會的意見後，於 2025 年 2 月 21 日作出被上訴決定。

- q. 司法上訴人不同意被上訴決定，並認為該決定沾有事實前題錯誤、違反法律及適度原則的瑕疵。
- r. 預審員在第一次調查中所搜集到的證據均對司法上訴人有正向評價，並因此建議不欠除其職務，消防局紀律委員會在 2024 年 10 月 14 日召開會議一致認同預審員的報告並認為應不免除司法上訴人的職務。
- s. 在被上訴實體要求進行補充調查後，預審員所搜集的證據只有更多及更詳細地指出司法上訴人在工作及態度上適合繼續擔任消防員的職務，在沒有任何負面證據的支持下，消防局紀律委員會（相同的組成人員）卻在 2025 年 1 月 24 日召開的會議上卻一致不認同預審員的建議，並認為應免除司法上訴人的職務。
- t. 明顯地，消防局紀律委員會在司法上訴人行使職務的適當性及能力方面的事實認定存在錯誤。
- u. 而根據第 13/2021 號法律《保安部隊及保安部門人員通則》第 202 條第 1 款第(7 項規定，就司法上訴人因推定不稱職而免除工作之事宜屬於消防局紀律委員會必要審議的項目，被上訴實體在作出被上訴決定時亦正正聽取了紀律委員會的意見；
- v. 當紀律委員會的意見存在事實前題錯誤時，亦必然導致被上訴決定出現事實認定錯誤的瑕疵。
- w. 另一方面，被上訴實體在分析司法上訴人的狀況是否符合“其留任會對保安部隊造成不便”的要件時，採取了衡量刑利弊的做法，在“利”方面考慮到：司法上訴人的數位直屬主管及同事均對其作出之工作態度或表現及個人品格的評語屬正面，而利害關係人亦在 2022 年獲得集體嘉獎，而在“弊”方面則考慮到司法上訴人所犯的缺失極其嚴重，並對保安部隊的內部凝聚力和使命的價值造成了影響，從而認為司法上訴人不適宜留在保安部隊。

- x. 而在本案中，雖然司法上訴人實施了“賭博的行為”，但有關缺失並非被上訴實體般所認為“極其嚴重”，因為司法上訴人的行為並沒有觸犯刑事法律、且澳門法律中並沒有禁止保安部隊人員進行賭博的核心價值。(否則政府亦不會在每年農曆新年允許公務員到娛樂場進行幸運博彩)。
- y. 尤其，預審員在案中搜集了 11 位證人，彼等均一致認同應讓司法上訴人維持職務，這不但顯示了司法上訴人的行為並沒有在消防部隊實質的工作中對其內部凝聚力和使命的價值造成影響，反而該等證人、甚至紀律委員會(在其第一次決議中)更樂於見到司法上訴人的悔改；
- z. 司法上訴人在短短 7 年的消防工作當中，表現積極、承擔、勇敢，這是各消防同袍有目共睹的事，包括在新冠疫情初期(眾所周知，當時澳門社會人心惶惶，病毒擴散極快，不論科學家、醫生、甚至學者都對此新型病毒缺乏認知，市民均極度憂慮感染病毒而死亡)，是司法上訴人主動請纓要求上前線救護；眾多消防人員均表示對司法上訴人駕駛消防車輛(救護車、水泵車)的印象深刻，因這在救護工作中極為重要及難得的一個角色，如因本案而導致消防隊伍失去如此一位出色的駕駛員是令人惋惜的；司法上訴人以集體利益為前提，積極參與救援(即使非其應負的工作)，仍對同袍進行協助，深得同袍信賴；司法上訴人行為一直是模範等級(沒有任何紀律處分，除了引致本案的賭博行為)，每年評核分數均在增加，7 年的工作謹請假 3 日(且當中 2 日是非可歸責之原因、1 日是親屬患病)。
- aa. 司法上訴人在接受停職紀律處罰後，亦多次表達對於部門上級、同事及家人的悔意，尤其是對自己未能維護女兒對自己的正面形象感到極為愧疚，感到自責，更能認識到作為父親與消防員應該肩負着的責任。

- bb. 法律並沒有任何意思要求保安部隊是一個“零”容錯率的隊伍，“以功抵過”從古自今都是軍隊在論處懲戒所使用的一種方式，也是法律要求被訴實體在做決定前分析及綜合司法上訴人一切資料的原因；
- cc. 司法上訴人如此多“功”（必須再次強調新冠疫情初期其主動出任前線救緩工作，這不是單純在保安人員行為等級公式計算中值 10 分的嘉獎，而實際上是以其生命健康作為救援代價的行為），卻在被上訴實體的權衡度量中抵不多一“過”（且該“過”並非極為嚴重的過，不論在保安隊伍或社會公眾的層面上）。
- dd. 司法上訴人在被科處停職處分的前後，均表示出正面的工作態度及表現，以及維護消防隊伍團隊使命及價值的決心，經對比是次“賭博行為”，明顯地，以消防隊伍的立場及價值觀（從各消防部門的證人及第一次紀律委員會會議中可以得出該部門的價值標準），被上訴決定的衡量比較的標準及結果存在明顯的錯誤及不合理，應給予司法上訴人留任保安部隊。
- ee. 雖然被上訴實體在分析司法上訴人的行為是否導致其不適宜留在保安部隊在學理上屬於被上訴實體自由裁量的審視範圍，但是，當被上訴實體在自由裁量的空間範圍內作出的審視存在明顯的錯誤或絕對的不合理，司法機關是可以進行介入。
- ff. 基於以上，被上訴實體在審視司法上訴人是否適宜留在保安部隊的法定要件時所作出的自由裁量存在明顯的失衡及錯誤，導致因此而作出的被上訴決定沾有違反第 13/2021 號法律《保安部隊及保安部門人員通則》第 189 條第 1 款規定及《行政程序法典》第 5 條第 2 款規定的適度原則的瑕疵。

基於以上，謹請法庭裁定司法上訴的理據成立，

- 基於被上訴決定沾有事實前提錯誤、違反法律、違反適度原則的瑕疵，撤銷被上訴決定；及
- 傳喚被上訴實體，並要求其在答辯期間內或連同答辯狀將消防局第 ADM/17/24/AGO 號行政卷宗之正本以及一切相關文件移送法院。

被訴實體保安司司長就上訴人提出的上訴內容作出答覆：

- A. 不應接納上訴人於上訴狀第 28 點至第 33 點稱，被訴行為並不存在事實前提的錯誤。
- B. 預審員是負責主導整個程序的人，被委任的預審員須獨立地完成有關任務，其他人包括其上級對程序的工作均不能作出任何干預。根據《通則》第 128 條，預審員的工作為在收到嫌疑人提交的辯護或採取倘有的補充證據措施後十日內編製一份完整簡明的報告，因此預審員對事實的認定並不具有約束性。
- C. 根據《通則》第 202 條第 1 款 7)項的規定，因不稱職而免除工作的事宜須聽取消防局紀律委員會的意見；經紀律委員會各委員發表意見後，一致不認同預審員對上訴人的建議，並建議免除上訴人的工作。（見第 178 頁至第 182 頁）
- D. 被訴實體經分析上訴人的人格及其職程進程的資料、證言及文件後，得出結論認為，儘管上訴人數位直屬主管及同事均對其作出之工作態度或表現及個人品格的評語屬正面，而上訴人亦在 2022 年獲得集體嘉獎；惟不能忽視上訴人所犯的缺失極其嚴重，並對保安部隊的內部凝聚力和使命的價值造成了影響；賭博的行為顯示該消防員的職業操守有瑕疵，反映了其無視法律的態度，亦表明了其道德修養上的不適合，行為無疑已嚴重損害其所服務的保安部隊

之聲譽及尊嚴，並嚴重違反作為消防局消防員應該遵守的職務紀律，故不適宜留在保安部隊隊伍。（見第 185 頁）

- E. 另外，有別於起訴狀第 36 條至第 48 條所述，被訴的行政行為並不存在違反合法性原則及適度原則。
- F. 免除工作制度的目的在於確保澳門保安部隊所有成員的品行端正和為人正直，旨在將那些在品行、為人、人格和素質上都適合行使保安部隊成員所肩負之職能的人留在保安部隊之中繼續服務，如果評價負面以及結論為確定與保安部隊的內部凝聚力和使命的價值一致，可能導致其工作免除。
- G. 事實上，消防局在 2024 年 7 月 24 日通知，根據《通則》第 186 條的規定運用評估紀律級別的公式，上訴人的行為等級由 2024 年 7 月 19 日開始降為第四等。消防局在對服務時間以及紀律行動（處分及獎勵）的因素作出權衡後，得出的結果為上訴人處於第四等行為，就必須執行因不稱職而免除工作的程序。（見第 13 及第 14 頁）
- H. 消防局作為具備執法權力的保安部隊，其聲譽及形象尤其重要，一旦公眾質疑消防局人員的道德品行，特別是他們的守法意識，將直接影響到消防局履行職責的效率。上訴人的行為無疑已嚴重損害其所服務的保安部隊的聲譽及尊嚴，違反作為消防員應遵守的端莊義務。
- I. 事實上，被訴實體在作出第 016/SS/2025 號批示時已充份考慮檢察院於第 2846/2023 號偵查卷宗的事實，尤其是檢察官清楚指出“...上述行為一經證實可構成第 8/96/M 號法律第 1 條所規定及處罰的不法經營賭博罪及第 2 條所規定及處罰的賭博的不法作出罪。...然而，三名嫌犯，A、C 及 B 在調查期間保持沉默，現階段未能查獲三名嫌犯之間的具體協定內容、互相投注以及相應的賠

付記錄，未有更多實質證據證實其等經營博彩以及相互之間詳細賭博狀況，故此，現根據《刑事訴訟法典》之第 259 條第 2 款之規定，決定將本案歸檔。...”。（見第 18 及第 19 頁）

- J. 有關違紀行為亦反映出上訴人在工作期間沒有認真工作，以及操練更牌的安排，分心作出與職務無關的行為，且嚴重偏離其應在工作崗位上所應表現的熱心盡責的專業態度，違反其應遵守的熱心義務。
- K. 應該說，被上訴實體實際上有考慮過導致採取免除工作這一措施的決定性原因以及上訴人所實施的引致對其作出紀律處分的事實的嚴重性和應予譴責性，並最終總結認為“道德操守上的不適合，足以判斷缺乏完整性，不宜留在保安部隊隊伍”，反映上訴人的“行為的完整性”在其所屬部隊內的“強烈負面判斷”。
- L. 《通則》第 189 條賦予了行政當局相當大的對保安部隊人員的行為作出評估，從而得出其不適宜繼續留在保安部隊中的論斷的權力。
- M. 適度原則僅適用於自由裁量權的行使，不適用於受拘束行為；只有當自由裁量行為顯示明顯錯誤、絕對不合理或不可容忍非正義時，才違反適度原則，法院才予以審查。
- N. 考慮到上訴人所實施的行為對部門內部的運作影響的嚴重性，若不執行免除工作措施，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法可能不會受到懲處，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及熱心義務。
- O. 一言蔽之，決定免除上訴人的工作對於《通則》第 189 條所擬實現的目標而言是恰當的。

- P. 同時，在被上訴實體所作的評價中亦未見存有構成可被司法審查的違法形式的明顯錯誤和完全不合理。
- Q. 由於上訴人上訴理據不足，應駁回其請求，維持被訴行為，即免除上訴人工作。

經過正常的訴訟程序，包括任意性陳述階段，最後，尊敬的助理檢察長閣下提交了法律意見，建議裁定司法上訴人敗訴，駁回其訴求。

各助審法官已對卷宗進行檢閱，然後召集評議會，進行合議以及表決。作出了以下的判決。

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

根據載於卷宗的證據，本院認為以下事實屬重要並視為獲得證實：

- 司法上訴人於 2016 年 XX 月 XX 日入職公職，並於 2017 年 X 月 XX 日調任於消防局並委任為消防員。
- 司法上訴人分別於 2019 年、2020 年及 2021 年通過救護車、水泵車及 18 米水泵車的駕駛資格考核。

- 司法上訴人於 2022 年 8 月 29 日因在新冠疫情初期的貢獻而獲得集體嘉獎。
- 司法上訴人因在工作期間與同事作出賭博行為，相關行為不涉及刑事，而在紀律層面則被消防局局長科處 120 日的停職處分。
- 因上述紀律處分，按照第 13/2021 號法律《保安部隊及保安部門人員通則》第 186 條的規定，司法上訴人的行為等級於 2024 年 7 月 19 日降至四等。
- 繼而，消防局就司法上訴人行為四等而開立因不稱職而免除工作的行政程序。
- 為此，預審員在調查中對司法上訴人進行了聽證。
- 預審員亦聽取了多位消防部門的證人，彼等均對司法上訴人的人格及工作給予正面的評價。
- 綜合所有的資料，預審員對司法上訴人在維持職務聯擊方面的可行性，認為司法上訴人一貫良好的工作表現、對工作崗位的責任感和真誠悔過的態度，以及作為救援司機發揮的關鍵作用，司法上訴人的經驗與專業能力對本局仍具有一定價值，加上多名證人對司法上訴人留任作出的正面評價，且考慮到培訓新司機需要大量時間和資源，綜合上述因素，認為司法上訴人的繼續留任將有助於提升消防局的救援效率，對消防局工作產生正面作用，並建議不免除其工作。
- 消防局紀律委員會於 2024 年 10 月 14 日召開會議並繕立第 04/CDCB/2024 號議案，當中各委員一致認同預審員的建議，議決的結果是不免除司法上訴人的工作。
- 被上訴實體於 2024 年 11 月 5 日作出第 102/SS/2024 號批示，要求消防局進行補充調查。

- 在補充調查中，預審員再次對司法上訴人進行聽證並提交了悔過書。
- 預審員補充詢問了多名消防局的證人，彼等表示司法上訴人的整體工作表現方面令人滿意。
- 其後，預審員綜合所有取得的證據資料，認為多名證人均肯定司法上訴人的個人品格形象正面，且與同事關係融洽，而且個人舉止行為於復職後也有了顯著的改變，並在交流中多次承認自己犯錯，深知這些錯誤不僅影響了自己，還對家庭和親人帶來了不良後果，尤其是表現出對自己女兒的愧疚感。經過停職處罰，司法上訴人明顯意識到作為父親和消防員的責任，並表示更加珍惜這份穩定且有意義的工作，顯示出其對家庭和工作的態度有了更加成熟和負責的改變。現在司法上訴人與同事的溝通也有所改變，現時更加樂於分享自己的想法和意見，表現出更多的合作精神。在工作上也顯示出司法上訴人對個人處事的考量變得更加積極和成熟，基於其多次向上級和家人、以及於聽證和悔過書中表達悔意及致歉，並積極採取措施以防止再次接觸賭博，有理由相信其已改正以往的不良行為，其道德操守仍與部隊要求相符，因此建議不免除司法上訴人的工作。
- 消防局紀律委員會於 2025 年 1 月 24 日召開會議並繕立第 03/CDCB/2025 號議案，當中各委員一致不認同預審員的建議，議決的結果是免除司法上訴人的工作。
- 被上訴實體在聽取上述消防局紀律委員會的意見後，於 2025 年 2 月 21 日作出了免除司法上訴人之工作，自 2025 年 2 月 26 日開始執行的決定。
- 司法上訴人不服此決定，向本院提起了上訴。

四、法律適用

在起訴狀中，司法上訴人請求撤銷保安司司長閣下第 016/SS/2025 號批示（卷宗第 47-48 頁），該批示之內容是：被訴實體行使第 93/2024 號行政命令第 1 款所賦予的權限，並根據《保安部隊及保安部門人員通則》第 190 條的規定，決定免除司法上訴人之工作，自 2025 年 2 月 26 日開始執行。

I、事實前提的錯誤

司法上訴人在其起訴狀提出的第一個理由是行政行為出現事實前提的錯誤：

- 被上訴實體要求進行補充調查後，預審員所搜集的證據只有更多及更詳細地指出司法上訴人在工作及態度上適合繼續擔任消防員的職務，在沒有任何負面證據的支持下，消防局紀律委員會（相同的組成人員）卻在 2025 年 1 月 24 日召開的會議上卻一致不認同預審員的建議，並認為應免除司法上訴人的職務。

- 當紀律委員會的意見存在事實前提錯誤時，亦必然導致被上訴決定出現事實認定錯誤的瑕疵。

1.1. 關於題述的錯誤的問題，終審法院與中級法院持之以恆的理解是，事實前提錯誤是指行政機關用作特定行政行為之事實基礎的事實不存在（從未發生）、偏離事實真相或未經證實¹。此外，事實前提錯誤也可以產生於行政機關（在作出特定行政行為時）忽略或無視真實存在的且重要的事實。²

在我們看來，不論是混淆真假，抑或是視而不見，兩者的本質別無二致——它們都存在於事實認定的過程和領域，從而，都必然地也只能是事實自身

¹ 僅舉例而言，參見終審法院在第 67/2020 號與第 131/2022 號程序中之裁判，中級法院在第 428/2021 號程序中之裁判。

² 參見中級法院在第 412/2010 號程序中之裁判。

的錯誤。故此，事實前提錯誤不包含行政機關對事實之法律定性的錯誤，也不涵蓋其對事實的法律效果的評價錯誤，其原因在於：基於事物的性質，法律定性錯誤與法律效果評價錯誤皆是法律錯誤。

1.2.被訴批示明確指出：經分析利害關係人的人格及其職程進程的資料、證言及文件後，儘管該消防員數位直屬主管及同事均對其作出之工作態度或表現及個人品格的評語屬正面，而利害關係人亦在 2022 年獲得集體嘉；惟不能忽視該消防員所犯的缺失極其嚴重，並對保安部隊的內部凝聚加和使命的價值造成了影響；賭博的行為顯示該消防員的職業操守有瑕疵，反映了其無視法律的態度，亦表明了其道德修養上的不適合，行為無疑已嚴重損害其所服務的保安部隊之聲譽及尊嚴，並嚴重違反作為消防局消防員應該遵守職務紀律，故不適宜留在保安部隊隊伍。

可見，保安司司長閣下對預審員的事實認定是照單全收，亦未遺漏或忽略司法上訴人的直屬主管和同事均對其工作態度或表現及個人品格的評語屬正面以及他在 2022 年獲得過集體嘉獎。其實，起訴書也清晰、確鑿地表明司法上訴人從未指明保安司司長閣下的認定存在錯誤的具體事實。

的確，全面比較本案的「報告書」與被訴批示（參見 P.A.第 162-171 和第 185-186 頁），可以坦然肯定：保安司司長閣下並不質疑預審員認為獲得證實的任何事實，只是不接納預審員對獲證事實的法律評價的結果。那麼，可以認為，不論保安司司長閣下對獲證事實之法律效果的評價是否準確，被訴批示也不存在事實前提錯誤的瑕疵。

1.3. 誠然，消防局紀律委員會第 04/CDCB/2024 號議案的一致立場是不免除司法上訴人的工作（參見 P.A.第 109-113 頁，著重號為我們所加），該委員會第 03/CDCB/2025 號議案的一致立場則是免除司法上訴人的工作（參見 P.A.第 109-113 頁，著重號為我們所加），兩個立場處於一目了然的截然對立。

儘管如此，仍然可以接受被訴批示不存在事實前提錯誤，首先，消防局

紀律委員會第 03/CDCB/2025 號議案確鑿證實其全體成員皆不質疑預審員的事實認定，他們只是改變了對司法上訴人實施的賭博行為的法律效果的看法。實際上，司法上訴人也清醒地認識到消防局紀律委員會所改變的只是他們對法律效果的評價。

此外，值得提及兩點。其一，紀律委員會僅是諮詢機關（第 13/2021 號法律第 201 條第 3 款），而且，沒有任何規範明示確認其決議具約束力。其二，毫無疑問，本案的被訴批示沒有採用援引或理由說明，所以，消防局紀律委員會第 03/CDCB/2025 號議案不屬於被訴批示的組成部分。基於此，司法上訴人所謂“當紀律委員會的意見存在事實前提錯誤時，亦必然導致被上訴決定出現事實認定錯誤的瑕疵”明顯抵觸邏輯上的充足理由。

2. 違反適度原則

司法上訴人聲稱本案被訴批示違反適度原則，理由是：其一，他作出的“賭博行為”並未達到被訴實體所謂“極其嚴重”程度；其二，預審員在案中搜集了 11 位證人，他們一致認同應讓司法上訴人維持職務，甚至紀律委員會在其第一次決議中也更加樂於見到他的悔改；第三，在被科處停職處分的前後，他一直表示出正面的工作態度及表現，以及維護消防隊伍團隊使命及價值的決心；其四，有鑑於此，被訴實體在審視他是否適宜留在保安部隊的法定要件時所作出的自由裁量存在明顯的失衡及錯誤，導致被訴批示違反第 13/2021 號法律《保安部隊及保安部門人員通則》第 189 條第 1 款之規定及《行政程序法典》第 5 條第 2 款訂立的適度原則。

我們知道，適度原則規定於《行政程序法典》第 5 條第 2 款，闡釋該原則的理論與判例不勝枚舉，其中，有兩點具有一貫的共識：³ 一方面，適度原則分為三個小原則——適當、必要及狹義的適度或平衡；另一方面，只有

³ 舉例而言，參見終審法院在第 9/2000 號、第 21/2014 號、第 41/2020 號、第 89/2021 號與第 78/2025 號程序中之裁判。

行使自由裁量權或運用自由判斷餘地 (*margem de livre apreciação*) 出現明顯錯誤或絕對不合理時才構成可被司法審查的違法情況，而且，終審法院一直認為在審議行政機關是否遵守適度原則時，只有在行政決定以不能容忍的方式違反該原則的情況下，法官才可以介入。

依托上述共識且參照中級法院與終審法院在同類案件中確立的司法見解⁴，在高度尊重任何不同見解的前提下，我們認為：本案被訴批示不違反適度原則，司法上訴人提出的這項理由不成立。

2.1. 第 13/2021 號法律《保安部隊及保安部門人員通則》第 189 條規定 (著重號為我們所加)：一、如人員的職業生涯史中有跡象顯示其因不符合部隊或部門的本身使命及價值觀而不稱職，且其留任會造成不便，則須展開免除工作的程序。二、為適用上款的規定，如人員降至“第四等”行為等級，則推定其為不稱職，無法維持職務聯繫。同一法律第 190 條第 1 款則規定 (著重號亦為我們所加)：如人員處於“第四等”行為等級，須提起行政程序，以評估維持其職務聯繫的可行性。緊隨其後的第 191 條，在第 1 款開宗明義地確立了「因不稱職而免除工作」這項措施的實際法律效果 (著重號同樣為我們所加)——因不稱職而免除工作等同於免職，且導致在十年內不能進入本法律規範的人員職程、司法警察局刑事偵查人員職程及懲教管理局獄警隊伍職程。

對“免除工作”的前提、程序和法律效果的系統解釋促使我們得出三個結論：第一，免除工作取決於無法維持職務聯繫，它包含兩個並存因素，其一是不稱職，另一是不便留任 (*permanência inconveniente*)。第二，不稱職的原因不是體力、智力、心理素質或知識的不足，而是不符合部隊或部門的本身使命及價值觀，也就是說，它產生於 (利害關係人) 缺乏職業道德和職業倫理。第三，當行為等級降至“第四等”時，必須開啟行政程序。

⁴ 參見終審法院在第 106/2021 號程序中的裁判，中級法院在第 639/2020 號、第 382/2023 號與第 227/2025 號程序中的裁判。

必須留意：第 13/2021 號法律第 153 條第 1 款，第 189 條第 2 款與《公共行政工作人員通則》第 315 條第 1 款都採用了“無法(不能)維持職務聯繫”的概念。以「法律秩序同一性原則」為依據，我們相信：它在這三個規範中的含義如出一轍，關於第 315 條第 1 款的司法見解完全適用於第 153 條第 1 款和第 189 條第 2 款中的“無法(不能)維持職務聯繫”一詞；正因如此，可以肯定它是一個人格判斷方面(*prognóstico*)的不確定概念，從而，在解釋這一概念時，行政機關享有廣泛的自由判斷餘地。⁵

此外，考量立法者在第 13/2021 號法律第 189 條第 1 款賦予“不稱職”與“留任不便”這兩個詞彙的價值取向和功能——決定是否免除工作，我們坦然相信它們同樣是人格判斷方面的不確定概念。在我們看來，具備常識和一般理性的人在面對卷宗所顯示的事實都能夠明確地對“是否符合部隊或部門的本身使命及價值觀？留任是否在行政系統內部產生不便？”這兩個問題作出回答，何況作出決定的機關具有長期觀察，職業經驗，專業判斷，以及對相關部門甚至整個相關範疇的整體運作可能產生的影響的宏觀預測的能力。

那麼，我們的結論是：在解釋和適用上述三個表述——不稱職，不便留任，任法(不能)維持職務聯繫——時，行政當局享有自由判斷餘地；只有出現明顯錯誤，絕對不合理或不可容忍的不公正，行政當局之解釋才受司法審查。正如終審法院所言⁶：盡管自由裁量權及「純未確定概念 (*conceitos indeterminados puros*)」結構不同，但均適用同一制度，尤其是對自由裁量權進行司法性審查及審查限制方面。

2.2. 關於第 13/2021 號法律第 189 條確立的裁量權的形態與界限，我們完全認同：第 13/2021 號法律第 189 條遵循二元邏輯，質言之，行政當局不享有幅度裁量，只能在立法者訂立的“免除工作”與“不免除工作”兩個解決

⁵ 參見終審法院在第 26/2003 號、第 22/2004 號、第 28/2010 號、第 8/2012 號、第 71/2015 號、第 11/2019 號與第 100/2020 號程序中之裁判。

⁶ 參見終審法院在第 9/2000 號程序中的裁判。

方案之間做出非此即彼的取捨。⁷

在本案中，司法上訴人是第 D/22/23/MAI 號紀律程序的嫌疑人，並且被科處停職 120 日的紀律處分；對該紀律處分，他沒有提起反駁，故此，轉為確定；由於這項紀律處分，他的行為等級被評為第四等——它產生兩個效果（第 13/2021 號法律第 189 條第 2 款和第 190 條第 1 款）：一方面，推定他處於「不稱職」和「無法維持職務聯繫」狀態；另一方面，如上文所言，必須提起行政程序，以評估維持其職務聯繫的可行性。

有鑑於此，尤其是基於《民法典》第 343 條第 1 款與第 337 條第 1 款的規定，在評估維持其職務聯繫可行性的行政程序中，本案司法上訴人須承擔推翻第 13/2021 號法律第 189 條第 2 款訂立的推定的舉證責任。然則，本案之 P.A.內的資料確鑿證實：本案司法上訴人未提交任何證據，從未質疑紀律程序中查明的事實和檢察官的歸檔批示陳述的事實。

既然如此，誠如被上訴實體在答辯狀第 6 條所陳述，針對本案司法上訴人提起的紀律程序確鑿無疑地證實（參見 P.A.第 13 頁）：他在工作期間，先後六次接受同事 C 的投注及四次與 C 進行涉及賭博內容的交流，先後七次接受同事 B 的投注及三次與 B 進行涉及賭博內容的交流；在工餘時間，他八次接受 C 的投注及一次接受 B 的投注。他的這些賭博行為，違反了第 13/2021 號法律《保安部隊及保安部門人員通則》第 88 條第 1 款及第 2 款 5)項的熱心義務及第 92 條第 1 款及第 2 款 6)項的端莊義務。

此外，答辯狀第 20 條提及的事實同權值得重視和考量，即在第 2846/2023 號刑事偵查卷宗中，面對檢察官的訊問，本案司法上訴人與 C、B 均保持沉默，拒絕承認上述事實（參見本案 P.A.第 18 頁，其內容視為在此予以全文轉錄）。訴諸經驗法則，他們的一致沉默順理成章地意味著：為著相互袒護和逃避責任，他們三人達成了攻守同盟的協議或默契。

誠然，作為嫌疑人，他們享有受法律保護的沉默權。但是，他們的蓄意

⁷ 參見中級法院在第 382/2023 號與第 227/2025 號程序中的裁判。

隱瞞與相互包庇不僅公然抵觸職業義務（參見第 13/2021 號法律第 84 條第 4 款，第 87 條第 2 款 9)項與第 92 條第 2 款 6)項），甚至為公認的普通倫理道德所譴責，則是不言而喻且不容否認的。

因此，可以斷言：被訴批示中“惟不能忽視該消防員所犯的缺失極其嚴重，並對保安部隊的內部凝聚力和使命的價值造成了影響；賭博的行為顯示該消防員的職業操守有瑕疵；反映了其無視法律的態度，亦表明了其道德修養上的不適合，行為無疑已嚴重損害其所服務的保安部隊之聲譽及尊嚴，並嚴重違反作為消防局消防員應該遵守的職務紀律，故不適宜留在保安部隊隊伍”不存在任何明顯錯誤、絕對不合理或不可容忍的不公正的瑕疵，沒有違反適度原則之處。

無需更多的闡述，裁定上訴人的上訴理由不成立，予以駁回。

五、決定：

綜上所述，本院合議庭裁定司法上訴人 A 上訴理由不成立，予以駁回。

本案的訴訟費用由上訴人支付。

依法登錄本裁判並作出通知。

澳門特別行政區，2026 年 6 月 25 日

蔡武彬（裁判書製作人）

馮文莊（第一助審法官）

盛銳敏 (第二助審法官)

Fui presente

Álvaro António Mangas Abreu Dantas

(Delegado Coordenador)