

中國澳門特別行政區 中級法院合議庭裁判

卷宗編號：260/2025/A
(效力之中止卷宗)

日期：2025 年 7 月 3 日

聲請人：A

被聲請實體：保安司司長

一、概述

保安司司長 (以下簡稱 “被聲請實體”) 於 2025 年 2 月 21 日作出批示，免除 A (以下簡稱 “聲請人”) 的工作。

聲請人隨即向本院提起效力中止的保全程序，請求中止該行政行為的效力。

聲請人主張其聲請符合《行政訴訟法典》第 120 條及第 121 條所規定的要件。

*

被聲請實體根據《行政訴訟法典》第 126 條第 2 款的規定表明不同意暫時中止執行免除工作的決定，同時又在答辯中表示聲請人提出的效力中止請求不符合《行政訴訟法典》第 121 條的要件，應否決聲請人的效力中止請求。

*

本法院對此案有管轄權，且訴訟形式恰當。

雙方當事人具有當事人能力、訴訟能力、正當性及訴之利益。

不存在其他可妨礙審理本效力中止案的延訴抗辯及無效的情況。

*

二、理由說明

本院認定以下對審理本案屬重要的事實：

聲請人是一名消防員，於 2017 年 7 月入職消防局。

聲請人被發現在工作期間多次與同事之間作出賭博投注行為。

被訴實體隨後作出以下批示：

“從卷宗可見，利害關係人在被科處停職 120 天的處分後，經運用《通則》第 186 條規定之評估紀律級別的公式，其行為評級降為第四等，導致如此嚴重處分的事實為一在工作期間多次與同事互相投注及賠付，和作出接受同事賭博投注等與賭博有關的行為；應當指出，保安部隊執法的權威性、公正性和公信力建基於保安部隊人員執法過程展現的廉潔、高效與專業形象，這要求保安部隊人員必須符合自覺自律的職業要求，利害關係人的賭博行為，明顯與上述使命的價值不一致。

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 年獲得集體嘉獎；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。

因此，經聽取消防局紀律委員會的意見後，本人行使第 93/2024 號行政命令第 1 款所賦予的權限，並根據《通則》第 190 條的規定，決定免除利害關係人工作。”

聲請人已婚並育有一名八歲女兒。

聲請人配偶的每月收入為 14,420 澳門元。

聲請人家庭每月的經濟負擔如下：

- 償還樓宇貸款 15,000 澳門元；
- 銀行貸款 4,687.50 澳門元及汽車貸款 7,385.55 澳門元；
- 車位租金 2,650 港元；
- 女兒每年的教育儲蓄及教育基金儲蓄共 21,000 港元；
- 女兒每年的危疾保費 1,110.65 美元及住院保障保費 5,464.50 港元；
- 配偶每年保費 1,250 美元及儲蓄保費 2,300 美元。

*

檢察院助理檢察長就聲請人的聲請發表了以下寶貴意見：

“聲請人 A 請求中級法院採取“效力中止”保全措施，此請求針對保安司司長閣下第 016/SS/2025 號批示，其內容是：對聲請人 A 適用第 13/2021 號法律第 189 條第 1 款確立之因不稱職而免除工作。

為支持上述請求，他聲稱其提出之“效力中止”請求符合《行政訴訟法典》第 120 條與第 121 條規定的全部要件。

*

聲請人 A 被科處 120 日停職之紀律處分，依據第 13/2021 號法律第 138 條，這項紀律處分（停職）之法定效果是：受處分的人員在確定的期間內完全脫離工作，且在該期間內不得穿著制服，亦不得進入部隊或部門的設施，但被召喚時除外。

第 13/2021 號法律第 191 條則明文規定：一、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。二、在符合法定前提下，因不稱職而免除工作不影響按照適用的情況獲發放退休金或行使關於公務人員公積金制度的權利。

顯而易見，系爭批示之法律效果超出停職之法定效果。鑑於此，並依據關

於“積極內容行政行為”和“消極內容行政行為”的權威理論(舉例而言·參見 José Cândido de Pinho: *Manual de Formação de Direito Processual Administrativo Contencioso*, 法律及司法培訓中心 2015, 第 276-279 頁)·我們傾向於認為:系爭批示屬於積極內容行政行為·符合《行政訴訟法典》第 120 條 a) 項的規定。

*

終審法院的司法見解一再指出(參見終審法院在第 37/2009 號與第 66/2010 號程序中之裁判):中止行政行為效力程序的標的不是審查被質疑行為的合法性·而是衡量不立即執行具有某一內容和決定的行為是否正確·因此·在中止行為效力的程序中不審查有關行為的瑕疵·也不討論它所依據的事實·而且·為審查是否滿足《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 b 項規定的要件·應把被質疑的行為視為確定內容·以便確定該行為追求的公共利益·分析不立即執行行為會產生多大的損害(參見終審法院在第 2/2009 號程序中之裁判)。

司法見解也精闢指出(終審法院在第 14/2010 號程序中之裁判):應根據具體個案的情節·考慮行為的理據和當事人提出的理由·來衡量中止行為效力時會否嚴重損害公共利益·為此目的·須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(終審法院在第 37/2017 號程序中之裁判)。

據此·儘管高度尊重任何不同見解·我們傾向於認為(在本案中)不得考量 A 在聲請書第 43-85 條陳述的事宜·原因在於:如果獲得證實·這些事宜之效果是引致系爭批示出現瑕疵——事實前提錯誤或法律適用錯誤·故此·這些事宜之只能是司法上訴之訴因。

此外·按照上述司法見解·我們認為:消防局局長在第 D/22/23/MAI 號紀律程序之批示提及的獲證事實·在本案中須視為確鑿無疑·職是之故·在此予以轉錄(著重號為我們所加)。首先特別強調指出·第二嫌疑人正是本案聲請人 A。

經詳細審閱本卷宗所載內容·事件源於一宗來自廉政公署開立的匿名舉報

案件，其後因懷疑涉及不法賭博而送交檢察院開展刑事調查。就三名嫌疑人涉嫌觸犯「不法經營賭博罪」及「賭博的不法作出罪」的案件，檢察院於 2023 年 9 月 18 日作出批示，指出基於三名嫌疑人在調查期間保持沉默，現階段未能查獲三名嫌疑人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，故此根據《刑事訴訟法典》之第 259 條第 2 款之規定，決定將案件歸檔。

雖然上述三名嫌疑人所涉之刑事案件已歸檔，但僅導致推定有關不法經營賭博活動以及賭博的不法作出的事實未能得以證實；在紀律層面方面，根據卷宗調查所得，尤其經相關補充調查措施後，證實三名嫌疑人分別作出下列的違紀事實：

1. 第一嫌疑人在其工作期間，五次向第二嫌疑人投注，四次與第二嫌疑人進行涉及賭博內容的交流（其中一次於執行出勤任務期間），以及在其非值日期間，為其利益一次接受第二嫌疑人的投注；

2. 第二嫌疑人在其工作期間，六次接受第一嫌疑人的投注（其中一次於晚餐及小息時間）及四次與第一嫌疑人進行涉及賭博內容的交流（其中一次於執行出勤任務期間），七次接受第三嫌疑人的投注（其中兩次於執行出勤任務期間）及三次與第三嫌疑人進行涉及賭博內容的交流（其中一次於執行出勤任務期間），以及在其非值日期間，為其利益分別八次接受第一嫌疑人的投注及一次接受第三嫌疑人的投注；

3. 第三嫌疑人在其工作期間，九次向第二嫌疑人投注（其中三次於執行出勤任務期間）。

三名嫌疑人於工作期間作出與職務無關的行為，反映其等未有認真按照工作安排執行職務，嚴重偏離其等應在工作崗位上所需的熱心盡責的專業態度。須嚴正指出，作為保安部隊及保安部門人員的三名嫌疑人，於工作期間應當專心執行出勤任務，時刻留意工作安排，在沒有其他特別安排下，亦應遵照操練更牌執行，且不論是否在工作期間，亦須保持符合倫理、職務道德和保安部隊及保安部

門的聲譽或尊嚴的行事方式，為保安部隊及保安部門的聲譽和形象作出貢獻，然而，三名嫌疑人卻作出在工作或非值日期間接受體育博彩投注，以及在工作期間投注體育博彩，進行涉及賭博內容的交流等類型的違紀行為，與市民對保安部隊及保安部門人員所要求的專心致志與盡職履責的專業態度相去甚遠，破壞了市民對保安部隊及保安部門人員所持有的期望與信任，亦違背保安部隊及保安部門人員應有的以身作則遵守法制的行事方式，同時，在相關刑事案件中，雖未達至被定罪為經營不法賭博而獲歸檔處理，但在整個偵查的過程中三名嫌疑人所作出的違紀行為已被所有參與案件的工作人員所知悉，明顯亦已對消防局的聲譽及尊嚴造成負面影響。

鑑於這些事實，我們的淺見是：其一，申請人是以強烈的直接故意，多次實施“不法經營賭博”及“不法作出賭博”行為；其二，匿名舉報，廉政公署調查，檢察院開立刑事偵查——申請人之不法行為產生的消極影響不言自明；其三，刑事訴訟之嫌疑人可以行使沉默權，與此同時，基於倫理，也要承認，保持沉默與誠心悔改堪稱不可同日而語。

我們沒有混淆本案系爭批示與科處紀律處分之批示，也沒有忽略它們之間的差異；同時，我們認為上文轉錄之事實也是本案之系爭批示的基礎。

承上分析，在高度尊重任何不同見解之前提下，我們傾向於認為：中止系爭批示之效力必然嚴重損害它所具體謀求的公共利益是不言而喻、毋庸置疑的，故此，聲請人 A 之請求不符合《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 b 項規定的要件。

*

在聲請書第 77-85 條，申請人 A 提出主張，聲稱他符合《行政訴訟法典》第 121 條第 4 款規定的要件：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。

在高度尊重一切不同見解之前提下，衡平考量聲請書第 16-29 條與答辯

狀，我們傾向於認為聲請人 A 提出的這項理由成立。

毋庸諱言，他的紀律違反性質嚴重，但是，不能忽略他沒有前科以及他過去的工作表現（參見聲請書第 43 條）。更加值得關注的是，他在聲請書中陳述並證明的事實合理地顯示：如果立即執行系爭批示，其家庭——尤其是他的父母與女兒——將面臨嚴峻困境，甚至不得不出售他們居住的房屋，失去安身立命的居所。

綜上所述，檢察院謹此建議法官閣下：宣判聲請人 A 提出的理由成立，中止系爭批示之效力。”

*

本案作為一起請求中止行政行為效力的保全案件，審理的重點在於確定相關請求是否滿足中止效力的法定要件。

《行政訴訟法典》第 120 條及第 121 條規定：

“第一百二十條

（行政行為效力之中止）

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，但亦有部分積極內容，而中止效力僅限於有積極內容之部分。

第一百二十一條

（正當性及要件）

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、如有關行為被判決或合議庭裁判宣告無效或法律上不存在，而該判決或合議庭裁判正被提起上訴，則只要具備上款 a 項所指之要件，即可中止該行為之效力。

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、第一款所指之要件雖已具備，或出現上款所指之情況，但對立利害關係人證明中止有關行為之效力對其所造成之損失，較執行該行為時對聲請人所造成之損失更難以彌補，則不准許中止該行為之效力。”

在本案中，被聲請實體向聲請人作出一項免除工作的決定，該行為導致聲請人的工作狀況發生變化，屬於一種積極的行政行為，因此符合《行政訴訟法典》第 120 條 a) 項的要件。

接下來，本院將分析《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款規定的三項要件是否全部成就；若欠缺任一要件，便不得批准請求。

首先，本院認為，即便免除工作的決定不屬紀律處分性質的行為，但相關決定源於聲請人違反紀律所致，因此應對《行政訴訟法典》第 121 條第 3 款規定作擴張解釋，即無需具備第 121 條第 1 款 a 項所指的要件。

另外，本院認為已具備《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 c) 項的要件，即卷宗內無強烈跡象顯示聲請人擬提起或已提起的司法上訴屬違法。

至於第 121 條第 1 款 b) 項的要件 —— 即中止行政行為的效力將不會嚴重侵害公共利益 —— 若滿足此要件，則法院應批准中止行政行為的效力。

本院對此分析如下：

終審法院多次強調¹， “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。”

尊敬的檢察院助理檢察長在其意見書內擲地有聲地指出：

“雖然上述三名嫌疑人所涉之刑事案件已歸檔，但僅導致推定有關不法經營賭博活動以及賭博的不法作出的事實未能得以證實；在紀律層面方面，根據卷宗調查所得，尤其經相關補充調查措施後，證實三名嫌疑人分別作出下列的違紀事實：

1. 第一嫌疑人在其工作期間，五次向第二嫌疑人投注，四次與第二嫌疑人進行涉及賭博內容的交流（其中一次於執行出勤任務期間），以及在其非值日期間，為其利益一次接受第二嫌疑人的投注；

2. 第二嫌疑人在其工作期間，六次接受第一嫌疑人的投注（其中一次於晚餐及小息時間）及四次與第一嫌疑人進行涉及賭博內容的交流（其中一次於執行出勤任務期間），七次接受第三嫌疑人的投注（其中兩次於執行出勤任務期間）及三次與第三嫌疑人進行涉及賭博內容的交流（其中一次於執行出勤任務期間），以及在其非值日期間，為其利益分別八次接受第一嫌疑人的投注及一次接受第三嫌疑人的投注；

3. 第三嫌疑人在其工作期間，九次向第二嫌疑人投注（其中三次於執行出勤任務期間）。

三名嫌疑人於工作期間作出與職務無關的行為，反映其等未有認真按照工

¹ 見終審法院第 37/2017、12/2010 及 14/2010 號合議庭裁判

作安排執行職務，嚴重偏離其等應在工作崗位上所需的熱心盡責的專業態度。須嚴正指出，作為保安部隊及保安部門人員的三名嫌疑人，於工作期間應當專心執行出勤任務，時刻留意工作安排，在沒有其他特別安排下，亦應遵照操練更牌執行，且不論是否在工作期間，亦須保持符合倫理、職務道德和保安部隊及保安部門的聲譽或尊嚴的行事方式，為保安部隊及保安部門的聲譽和形象作出貢獻，然而，三名嫌疑人卻作出在工作或非值日期間接受體育博彩投注，以及在工作期間投注體育博彩，進行涉及賭博內容的交流等類型的違紀行為，與市民對保安部隊及保安部門人員所要求的專心致志與盡職履責的專業態度相去甚遠，破壞了市民對保安部隊及保安部門人員所持有的期望與信任，亦違背保安部隊及保安部門人員應有的以身作則遵守法制的行事方式，同時，在相關刑事案件中，雖未達至被定罪為經營不法賭博而獲歸檔處理，但在整個偵查的過程中三名嫌疑人所作出的違紀行為已被所有參與案件的工作人員所知悉，明顯亦已對消防局的聲譽及尊嚴造成負面影響。

鑑於這些事實，我們的淺見是：其一，申請人是以強烈的直接故意，多次實施“不法經營賭博”及“不法作出賭博”行為；其二，匿名舉報，廉政公署調查，檢察院開立刑事偵查——申請人之不法行為產生的消極影響不言自明；其三，刑事訴訟之嫌疑人可以行使沉默權，與此同時，基於倫理，也要承認，保持沉默與誠心悔改堪稱不可同日而語。

我們沒有混淆本案系爭批示與科處紀律處分之批示，也沒有忽略它們之間的差異；同時，我們認為上文轉錄之事實也是本案之系爭批示的基礎。

承上分析，在高度尊重任何不同見解之前提下，我們傾向於認為：中止系爭批示之效力必然嚴重損害它所具體謀求的公共利益是不言而喻、毋庸置疑的，故此，聲請人 A 之請求不符合《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 b 項規定的要件。”

誠然，根據紀律程序的調查結果，聲請人在上班期間多次接受同僚的不法投注，以及與他們進行涉及賭博內容的交流，其行為已對澳門特區保安部隊的聲譽造成重大及負面影響。

基於此，本院認同本個案不具備《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 b 項所指的要件。

同時，據此分析，准予確認行政當局的決定符合《行政訴訟法典》第 126 條第 2 款規定，即不立即執行有關決定將會嚴重損害公共利益。

*

聲請人又出指，即便不具備《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 b 項的要件，但立即執行免除工作的決定將對其造成嚴重且不成比例的損失，因此認為仍應予准許中止該行政行為的效力。

《行政訴訟法典》第 121 條第 4 款規定：“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。”

聲請人表示，若執行免除工作的決定，他將喪失相應的薪俸及報酬，從而無法維持聲請人及其家庭的日常生活所需，也就是說，立即執行有關行為將對其造成嚴重且不成比例的損失。

案中資料顯示，聲請人需要負擔較大的生活開支，包括樓宇還款、其他銀行還款、租金、管理費、女兒及聲請人配偶的多項保險費等，每月平均開銷介乎 35,000 至 36,000 澳門元之間。另外，聲請人的配偶每月收入只有 14,420 澳門元。因此，單靠配偶的收入並不足以應付家庭的所有開銷。

儘管可以認為聲請人應選擇減少部分開支，但銀行還款及保險費屬於剛性開支，一旦欠繳將很大可能要面臨被債權人追討欠款及居

住單位被查封變賣的後果。此外，欠付保費也將被視作斷供處理。因此，即便聲請人所提起的司法上訴將來獲判勝訴，其所遭受到的損失日後未必能獲得恢復和完全彌補。

本院認同助理檢察長的意見，即立即對聲請人執行免除工作的決定，將切斷其收入來源，相關情況導致聲請人及其家庭面臨嚴峻困境，甚至失去安生立命的居所。

基於此，本院認為聲請人的個案符合《行政訴訟法典》第 121 條第 4 款規定的要件，准予批准中止相關行政行為的效力。

*

三、決定

綜上所述，本院合議庭**批准**聲請人 A 提出的中止行政行為效力的請求。

被聲請實體依法享有訴訟費用之豁免。

另外，准予確認行政當局的決定符合《行政訴訟法典》126 條第 2 款的規定，即不立即執行決定將會嚴重損害公共利益。

登錄及作出通知。

澳門特別行政區，2025 年 7 月 3 日

(裁判書製作人)

唐曉峰

(第一助審法官)

李宏信

(第二助審法官)

盛銳敏

(助理檢察長)

米萬英