

卷宗編號：682/2024/A

(效力之中止卷宗)

日期：2024年9月26日

主題：中止行政行為之效力

嚴重侵害公共利益

摘要

根據《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 b 項的規定，法院批准中止行政行為之效力的其中一項要件，就是認定中止行政行為的效力將不會嚴重侵害公共利益。

聲請人作為海關人員，守法意識理應高於一般人，必須遵守法紀及保持正面形象。其行為不僅代表其個人，更關乎整個特區的形象。

在本案中，聲請人明知自己處於禁止駕駛期間，卻仍然無視法紀，醉酒駕駛前往上班。更甚者，這並非聲請人首次受到處分。早前，聲請人亦因觸犯“逃避責任罪”而被部門科處 3 天罰款的紀律處分。

若批准中止處分行為的效力，允許聲請人在司法上訴期間返回工作崗位，勢必會讓部門的其他人員感到紀律要求如同虛設、引發公眾對海關管理能力的質疑，進而損害整個特區政府的聲譽和管治公信力。

考慮到聲請人所提出的聲請不符合《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 b 項所規定的要件，不批准其提出的中止行政行為效力的請求。

裁判書製作人

唐曉峰

中國澳門特別行政區 中級法院合議庭裁判

卷宗編號：682/2024/A

(效力之中止卷宗)

日期：2024年9月26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2024年7月5日對(A)(以下簡稱“聲請人”)科處240日停職的紀律處分。

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條第1款所規定的要件。

*

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停職處分的決定,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條第1款b項的要件。

*

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：

聲請人是海關一等關員。

聲請人因實施《道路交通法》第 90 條第 1 款規定的“醉酒駕駛罪”及第 92 條第 1 款結合《刑法典》第 312 條第 2 款規定的“加重違令罪”，於 2024 年 2 月 1 日被初級法院刑事法庭判處 9 個月單一徒刑，緩刑兩年。該判決於 2024 年 3 月 4 日確定生效。

聲請人被認定嚴重違反端莊義務，於 2024 年 7 月 5 日被保安司司長科處 240 日的停職處分。

聲請人曾於 2022 年 10 月 20 日因觸犯《道路交通法》第 89 條規定的“逃避責任罪”而被認定違反端莊義務。經考慮相關情況，當時澳門關檢處處長對聲請人科處 3 天罰款的紀律處分。

*

檢察院助理檢察長就聲請人的聲請發表了如下寶貴意見：

“No Requerimento de fls. 2 a 12 dos autos, o Requerente solicitou a suspensão da eficácia do despacho n.º 062/SS/2024 (cfr. fls. 15 a 16 dos autos), que consiste em aplicar a pena disciplinar de suspensão pelo período de 240 dias ao mesmo.

Quid júrís?

*

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.

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.º 1132-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.º 37/2009 e n.º 66/2010)

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.º 1 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 provocará 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 ponderada 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.º 14/2010 e n.º 37/2017). Para se apreciar a verificação do requisito previsto na alínea b) do n.º 1 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.º 2/2009)

Interpretando o preceituado no n.º 1 do art. 129º do CPAC, inculca a brilhante jurisprudência: O ónus da alegação e da prova da existência do requisito da grave lesão do interesse público para a suspensão da eficácia do acto administrativo cabe à entidade requerida, sem prejuízo dos poderes oficiosos do tribunal. (cfr. Acórdão do TUI no Processo n.º 66/2014)

De acordo com a prudente síntese do insigne 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 penas

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.º 139/2007/A e n.º 819/2015/A): «Na área disciplinar existe grave lesão do interesse público se a suspensão contende com a dignidade ou com o prestígio que o serviço deve manter perante o público em geral e perante seus funcionários em particular.», e de outro lado, «Perante um acto punitivo há que apurar se a suspensão de eficácia viola de forma grave a imagem e funcionamento dos serviços.»

Ora, a leitura dos arestos prolatados pelos doutos TSI e TUI deixa-nos a impressão de que não é de conceder suspensão de eficácia de actos administrativos da aplicação da pena disciplinar de demissão ou de suspensão a funcionários públicos condenados por terem cometido crimes.

Para os devidos efeitos, subscrevemos a sensata jurisprudência que inculca (cfr. Acórdão do TSI no Processo 1233/2019): II - Uma vez que as forças policiais são criadas para combater a criminalidade, não é possível consentir-se que, no seu seio, se mantenha um agente de autoridade que seja autor confesso de actos criminosos, pelos quais tenha

sido condenado por decisão transitada em julgado. III - A conclusão em II é bastante, quer para considerar procedentes as razões da resolução fundamentada a que alude o n.º 2 do art. 126.º, do CPAC, quer para dar por não verificado o requisito da alínea b), do n.º 1, do art. 121.º do mesmo diploma, quer ainda para não se obter a conclusão da desproporcionalidade assinalada no n.º 4 do art. 121.º do CPAC, de forma a poder dar razão à requerente e, por essa via, conceder-lhe a providência.

No caso sub judice, convém ter presente que “根據已於 2024 年 3 月 4 日轉為確定的初級法院刑事法庭裁判中獲證明的事實，嫌疑人因實施第 3/2007 號法律《道路交通法》第 90 條第 1 款所規定及處罰的一項醉酒駕駛罪和《道路交通法》第 92 條第 1 款結合《刑法典》第 312 條第 2 款所規定及處罰的一項加重違令罪，兩罪並罰.....” (sublinhada nossa).

Para além disso, é de realçar que o requerente não é primário, dado que “根據載入卷宗的資料顯示 (卷宗第 61 頁、第 112 頁至第 115 頁)，嫌疑人曾於 2022 年 10 月 20 日因觸犯了《道路交通法》第八十九條所規定及處罰的『逃避責任罪』，該行為違反了《通則》端莊義務之規定，經考慮相關加重及減輕情節後，澳門關檢處處長對嫌疑人科處 3 天罰款的處分。相關處分已於 2024 年 1 月 19 日轉為確定” (art. 6.º da contestação).

Salvo o devido respeito, os três crimes dolosamente cometidos pelo requerente levam-nos a entender tranquilamente que é acerto e inatacável a conclusão de que “綜上所述，保安司司長認為倘若中止執行有關處分，將會影響公眾對海關的觀感和信任，同時亦不利海關的內部管理，對海關人員的紀律秩序帶來嚴重不良的

影響，因而對公共利益造成嚴重損害”。

Chegando aqui, não podemos deixar de extrair que a suspensão de eficácia solicitada pelo requerente lesará gravemente o interesse público concretamente prosseguido pelo despacho em causa, de modo a infringir a alínea b) do n.º 1 do art. 121º do CPAC.

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

*

聲請人針對停職處分的決定提出本效力中止請求，因此，本案的核心在於判斷該請求是否滿足了中止效力的法定要件。

《行政訴訟法典》第 120 及第 121 條規定如下：

“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。”

檢察院助理檢察長發表了詳盡且精闢的意見，而本院合議庭完全採納助理檢察長的相關意見。

在本案中，被聲請實體對聲請人科處了停職處分，這一行為屬於一種積極的行政行為。鑒於該行為對聲請人的工作狀況帶來了實質性影響，因此符合《行政訴訟法典》第 120 條 a) 項所規定的要件。

由於屬紀律處分性質的行政行為，根據《行政訴訟法典》第 121 條第 3 款的規定，無須具備第 121 條第 1 款 a 項所指的要件。

接下來，我們必須審查是否同時滿足《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 b 及 c 項所列的兩項要件；倘若其中任何一項要件未能滿足，法院則不得批准中止該行政行為的效力。

首先，我們認為已經滿足了《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 c 項所規定的要件。具體而言，卷宗內無明顯跡象顯示聲請人有意提起或已經提起的司法上訴屬違法的。

至於是否具備《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 b 項所規定的要件——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。

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。”

終審法院第 37/2017 號合議庭裁判也提到：“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。”

被聲請實體指出，根據紀律程序的調查結果，聲請人在 2024 年 1 月 15 日，儘管正處於禁止駕駛期間，卻仍然醉酒駕駛。當時，聲請人正駕車前往上班途中。被聲請實體認為，聲請人的行為嚴重損害了海關的聲譽及尊嚴，同時也讓其他人員感到紀律未得到彰顯，對海關的內部管理造成了不良影響。

Manuel Leal-Henriques 在其著作中²指出：“服務於行政當局的人有義務在工餘時不作出損害職務上的尊嚴，且間接地影響到其自己機構的行為，

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

² 紀律懲處法教程，第二版，法律及司法培訓中心，第 34 頁

亦不作出使公眾對其職務上的公正和道德產生強烈懷疑的行為。例如：當工作人員在公眾場所醉酒、不恭敬、實施偷竊或做出其他損毀其公僕聲譽的行為。”

本院認為，作為海關人員，聲請人的守法意識理應高於一般人，必須遵守法紀及保持正面形象。

在本案中，聲請人明知自己處於禁止駕駛期間，卻仍然無視法紀，醉酒駕駛前往上班。更甚者，這並非聲請人首次受到處分。早前，聲請人亦因觸犯“逃避責任罪”而被部門科處 3 天罰款的紀律處分。

由此可見，聲請人顯然缺乏守法意識，其行為已對澳門特區海關的聲譽造成了重大負面影響。

作為執法人員，聲請人的行為不僅代表其個人，更關乎整個特區的形象。

因此，本院認為，從海關乃至整個特區的聲譽及管理角度出發，若批准中止處分行為的效力，允許聲請人在司法上訴期間返回工作崗位，勢必會引發公眾對海關管理能力的質疑，進而損害整個特區政府的聲譽和管治公信力。

此外，聲請人並非首次違法，若批准中止該處分決定的效力，將意味著他能夠返回部門繼續任職。此舉無疑會讓部門的其他人員感到紀律要求如同虛設，對海關人員的紀律秩序帶來嚴重影響。

基於以上所述，本院認為，本個案未能滿足《行政訴訟法典》第 121 條第 1 款 b 項所規定的要件，因此不批准聲請人提出的中止行政行為效力的請求。

同時，鑒於前述分析，本院准予確認，不立即執行處分決定將會嚴重損害公共利益。

*

三、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請求，並確認不立即執行處分決定將會嚴重損害公共利益。

聲請人需支付 6 個計算單位的司法費。

登錄及作出通知。

澳門特別行政區，2024 年 9 月 26 日

唐曉峰 (裁判書製作人)

李宏信 (第一助審法官)

馮文莊 (第二助審法官)

米萬英 (檢察院助理檢察長)