

第 83/2022 號案件

對行政司法裁判的上訴

上訴人：甲

被上訴人：行政法務司司長

裁判日期：2022 年 11 月 4 日

法官：宋敏莉(裁判書制作法官)、司徒民正和岑浩輝

主 題：— 司法上訴的標的

— 判決無效

— 過度審理

摘 要

一、撤銷性司法上訴旨在分析行政當局依據一定的理由所作出的行政行為的合法性，此行政行為即法院審理的標的。法院在此類訴訟中並不具有完全的審理權(但不妨礙法院依職權審理其有權審理的問題)。

二、根據《民事訴訟法典》第571條第1款d項(第二部分)的規定，法院僅可以審理上訴人提出的或法院應依職權審理的問題，否則判決因過度審理而無效。

三、如果司法上訴人從未向行政當局提出過適用《行政程序法典》第 123 條第 3 款規定的問題，請求行政當局根據該條款的規定對從無效行為中衍生之事實情況賦予某些法律效果，而在被訴行政行為中也看不到行政當局曾對該問題進行過考量，並作出不適用該條款規定的決定，那麼這個問題並不在被訴行政行為的範圍之內。

四、關於是否根據第 123 條第 3 款的規定賦予法律效果，屬於行政當局自由裁量的範圍，應由行政當局根據具體個案的情況進行考量，行使其自由裁量權作出決定。

五、如果被訴行政行為並未作出相關決定，則法院不能就是否適用第123條第3款規定的問題作出審理，因為已超出其審理範圍。

裁判書制作法官

宋敏莉

澳門特別行政區終審法院裁判

一、概述

甲(身份資料詳載於卷宗，以下稱為司法上訴人)針對行政法務司司長於2020年10月6日作出的批示提出司法上訴。該批示駁回了上訴人提起的必要訴願，維持身份證明局之前作出的註銷司法上訴人持有的第XXXXXXXX(X)號澳門特別行政區永久性居民身份證的決定。

透過2022年3月10日的合議庭裁判(第1078/2020號上訴案件)，中級法院裁判上訴勝訴，撤銷了被訴行政行為。

行政法務司司長(以下稱為上訴人)不服裁判，向終審法院提起上訴，在其上訴理由陳述中結論如下：

1. 被上訴的合議庭裁判撤銷了上訴人於2020年10月6日作出的批示(同意並維持身份證明局宣告向原案司法上訴人發出澳門居民身份證及換發澳門特區永久性居民身份證的行政行為無效，並依法註

銷原案司法上訴人的澳門特區永久性居民身份證)，撤銷的理由為須對發出澳門特區永久性居民身份證的行為賦予《行政程序法典》第123條第3款規定的假定效果。

2. 對於原審法院的上述見解，除給予應有的尊重外，上訴人不予認同，理由如下：

3. 被上訴合議庭裁判違反《行政訴訟法典》第20條的規定。

4. 本上訴所針對的合議庭裁判所審議的是，原案司法上訴人因不服上訴人作出的同意並維持身份證明局註銷其澳門特區永久性居民身份證決定，從而向中級法院提起的撤銷性司法上訴。

5. 根據《行政訴訟法典》第20條的規定，在司法上訴中僅審理行為的合法性，其目的在於獲得一個撤銷該行為或宣告其無效或法律上不存在的司法裁判。

6. 由於原案司法上訴人在原案中所使用的訴訟途徑為撤銷性司法上訴，相關訴訟的目的為撤銷原案的被上訴行為，故在該司法上訴中，原審法院應審理的行為是：上訴人同意並維持身份證明局宣告向原案司法上訴人發出澳門居民身份證及換發澳門特區永久性居

民身份證的行政行為無效，並依法註銷原案司法上訴人澳門特區永久性居民身份證的決定，即審查行政當局作出的上述行為是否存有可能導致其非有效的瑕疵。

7. 據被上訴裁判所載的內容，原審法院法官對身份證明局宣告向原案司法上訴人發出澳門永久性居民身份證的行為無效的依據的合法性是不存爭議的，但認為須對被宣告無效的發證行為賦予《行政程序法典》第123條第3款規定的假定效果，故裁定原案司法上訴人提起的上訴勝訴，撤銷上訴人的決定。

8. 從司法上訴之性質及目的來看，司法上訴僅旨在審理相關行為之合法性，其目的並非確認利害關係人的權利或受法律保護的利益，因法院對有關個案並不具完全的審判權(參閱José Cândido de Pinho所著的《Notas e Comentários ao Código de Processo Administrativo Contencioso》第一卷第87頁，以及中級法院第368/2012號案合議庭裁判)。

9. 在本案中，須強調的是，是否對無效的發證行為賦予《行政程序法典》第123條第3款規定的假定效果，並不影響行政當局作出無效的宣告。

10. 從被上訴行為可見，上訴人所同意及維持的是身份證明局宣告向原案司法上訴人發出澳門居民身份證及換發澳門特區永久性居民身份證的行政行為無效，並依法註銷原案司法上訴人澳門特區永久性居民身份證的決定，而當中並不涉及關於《行政程序法典》第123條第3款規定的決定內容。

11. 雖然上訴人曾於答辯狀中就是否對原案司法上訴人適用《行政程序法典》第123條第3款作出分析，然而，原案司法上訴人並不曾向行政當局主張賦予《行政程序法典》第123條第3款規定的假定法律效果，行政當局所作出的分析非屬被上訴行為內容，且亦非為身份證明局作出無效宣告的前提，有關內容僅為上訴人就原案司法上訴人起訴狀中分條縷述的事實所作出的反駁。

12. 因此，是否賦予《行政程序法典》第123條第3款規定的假定法律效果，並非原案被上訴行為的內容，故不是該撤銷性司法上訴應審議的內容，更不應視不賦予有關假定法律效果為被上訴行為的瑕疵，並因而撤銷被上訴行為。

13. 然而，原審法院在經分析原案司法上訴人的情況後，不但對是否賦予有關假定效果作出判斷和決定，更認為被上訴行為因此

而沾有瑕疵，從而裁定原案司法上訴人提起的上訴勝訴，可見原審法院進行的審判已超出其應審理的範圍。

14. 基於此，在被上訴的合議庭裁判中，原審法院不得在有關撤銷性司法上訴中，行使《行政程序法典》第123條第3款規定的權能，指出須對發出澳門永久性居民身份證的行為賦予《行政程序法典》第123條第3款規定的假定效果。

15. 對此，司法見解亦認為，撤銷性的司法上訴非為確認《行政程序法典》第123條第3款規定的假定法律效果的適當途徑，法院不得在這一訴訟程序中就無效行為的假定法律效果作出審議，因在司法上訴中，法院僅能審理相關行為的合法性(參閱葡萄牙最高行政法院第512/11-12號案合議庭裁判及第048032號案合議庭裁判)。

16. 對於是否賦予假定法律效果方面，正如檢察院在被上訴的合議庭裁判中所作之意見(當中引用了中級法院於2020年3月26日所作的第147/2018號案合議庭裁判的內容)指出，作出無效的宣告與是否賦予假定的法律效果，是分別屬於兩個不同的程序，原案司法上訴人並不能透過該司法上訴獲確認有關假定效果，從而獲得在澳居留的權利。上述意見亦獲審理被上訴裁判的其中一位助審法官所認

同。

17. 上訴人完全認同檢察院的上述見解及判斷，法院不應在有相關的撤銷性司法上訴中，視行政當局有否賦予假定法律效果的事宜為被上訴行為的內容，從而得出被上訴行為沾有瑕疵的結論，因相關事宜僅得在另一為此而提起之訴訟中審議。

18. 正如出現在檢察院意見中之重要司法見解——中級法院所作的第147/2018號案合議庭裁判，縱使該案卷法官在裁判中有就是否賦予假定法律效果發表其意見，但並沒有因此而認為該案的被上訴行為沾有瑕疵，相反，法官更於該裁判中明確指出，僅當在利害關係人向行政當局提出有關請求但不獲行政當局批准的情況下，利害關係人方能就此訴諸法院。

19. 由此可見，是否賦予原案司法上訴人《行政程序法典》第123條第3款規定的假定法律效果不應作為被上訴行為內容審議，不能以此認定原案被上訴行為沾有瑕疵。

20. 加上，原案司法上訴人在行政程序階段中並不曾向行政當局主張適用《行政程序法典》第123條第3款規定，法院亦不能代替行政當局行使相關的自由裁量權。

21. 可見，對於是否賦予原案司法上訴人《行政程序法典》第123條第3款規定的假定法律效果，非屬該訴訟程序應審議的事宜。

22. 此外，值得指出的是，《行政程序法典》第123條第3款規定的假定法律效果是作為無效制度的一種例外情況，旨在緩解無效行為對所衍生的事實情況所造成的徹底破壞，及由無效行為所產生的不公正情況，故是否對從無效行為中衍生的事實情況賦予假定法律效果，須在行政當局作出的無效宣告確定後或不受爭議時方予考慮。

23. 因此，由於原審法院所審理的訴訟程序是撤銷性司法上訴，其審理權限僅限於被上訴行為的合法性，且原訴訟程序中不存有原案司法上訴人在行政程序中提出的申請及行政當局就此而作出的決定，故原審法院法官不應在該司法上訴中就是否賦予假定法律效果方面的事宜作出審議，並以此作為被上訴行為的瑕疵，從而撤銷有關行為，這導致被上訴裁判違反《行政訴訟法典》第20條的規定。

24. 此外，被上訴合議庭裁判因過度審理而屬無效。

25. 須指出，身份證明局宣告向原案司法上訴人發證的行為無

效是基於原案司法上訴人不具澳門永久性居民身份，作出有關無效行為的宣告是身份證明局的義務，屬被限定行為，當中沒有任何自由裁量的空間。

26. 此外，正如前述，身份證明局亦非以不賦予原案司法上訴人《行政程序法典》第123條第3款規定的假定法律效果作為無效宣告的前提，故當中並不涉及自由裁量權的行使。

27. 而從被上訴裁判可見，原審法院法官亦沒有質疑身份證明局宣告發證行為無效及上訴人作出被上訴行為的依據，故有關行為事實上並不沾有非有效的瑕疵。

28. 即使不這樣認為，值得指出的是，法院只可對行政當局行使自由裁量權時出現的權力偏差、明顯錯誤或絕對不合理的情況進行司法審查，但案中並不存在這種情況。

29. 至於無效行為假定法律效果方面，根據《行政程序法典》第123條第3款的規定，立法者賦予行政當局在決定是否對從無效行為中衍生之事實情況賦予某些法律效果的事宜上享有自由裁量權。

30. 正如本陳述書第20點所援引的檢察院意見所指出，對於是

否對從無效行為中衍生的事實情況賦予法律效果，屬行政當局的自由裁量範圍。

31. 由於立法者賦予行政當局在該事宜上享有自由裁量權，相關裁量權應透過行政行為而實施，故對於是否賦予無效行為的假定法律效果，應由行政當局在其自由裁量權的範圍內，考慮是否對從無效行為中衍生的事實狀況賦予法律效果，而非由法院透過司法途徑作出判處(參閱中級法院第782/2017號案合議庭裁判及第1191/2019號案合議庭裁判)。

32. 由於原案司法上訴人不曾向行政當局主張賦予《行政程序法典》第123條第3款規定的假定法律效果，現原審法院於被上訴裁判中直接作出須對發出澳門永久性居民身份證的行為賦予《行政程序法典》第123條第3款規定的假定效果的裁定，以司法途徑代替了行政當局作出一個屬行政當局職責範圍的決定，無疑僭越了立法者賦予行政當局的職能及所獲賦予的自由裁量權。

33. 法律學說亦指出，司法上訴僅審查行為的合法性，當中並不能審議行政決定的實體問題，因相關事宜超出行政審判權的範圍(參閱José Cândido de Pinho所著的《Notas e Comentários ao

Código de Processo Administrativo Contencioso》第一卷第85頁)。

34. 故此，在原司法上訴中並不存在法院可介入審理《行政程序法典》第123條第3款的情況，原審法院審理的事宜顯然超出了其審理範圍，構成《行政訴訟法典》第1條準用的《民事訴訟法典》第571條第1款d)項規定的無效。

35. 即使原審法院認為其具權限審查相關事宜，然而，對於《行政程序法典》第123條第3款規定的自由裁量權的行使，如前所述，有關假定法律效果的請求須取決於原案司法上訴人向行政當局提出的申請，行政當局方能作出決定。

36. 事實上，對於《行政程序法典》第123條第3款規定的適用，法律學說及司法見解亦曾就此作出說明。

37. 首先，正如前述，對於是否對從無效行為中衍生之事實情況賦予假定法律效果，屬行政當局的自由裁量權。

38. 此外，從司法見解可以得出，並非所有的無效行為皆可獲賦予假定效果，而單憑以時間經過為由，並不足以令無效行為產生法律效果，還須在遵從法律的一般原則下才對從無效行為中衍生的

事實情況賦予法律效果。此外，倘行為的無效是由個人行動所導致，如犯罪、脅迫，或利害關係人故意或惡意等情況，則絕不能賦予有關人士有利的假定法律效果(參閱終審法院第76/2015號案合議庭裁判及中級法院第1191/2019號案合議庭裁判)。

39. 因此，對於虛假親子關係的個案，行政當局在考慮是否對無效發證行為賦予有關效果時須十分謹慎，除須考慮利害關係人的具體情況，例如是否存有故意瞞騙、過錯又或犯罪的情況外，還須考慮相關規定的適用會否違反法律的一般原則，包括善意原則、信賴保護原則、平等原則及謀求公共利益等原則。

40. 只有在符合善意原則、信賴保護原則、平等原則及謀求公共利益等原則及不涉及犯罪的情況下，行政當局才可援引上述規定賦予利害關係人相關假定法律效果。

41. 值得強調的是，由於在虛假親子關係的犯罪個案中，不論就提供虛假身份資料的行為是否獲得刑事制裁，利害關係人過往曾獲確認的“澳門居民身份”終究是透過虛假身份資料取得，相關行為屬不法行為，故行政當局在考慮適用《行政程序法典》第123條第3款規定時，還需權衡打擊使用虛假資料獲取澳門居民身份和保障利

害關係人繼續在澳居住之間的利益。

42. 雖然部份個案因虛報身份資料的犯罪行為已逾刑事追訴時效而作歸檔處理，但事實上，身份證明局的首次發證行為是以其父或母親身份的虛假聲明作為基礎，而有關行為原則上可構成犯罪。

43. 換句話說，行政當局必需考慮，倘事件被揭發後，仍承認利害關係人具有澳門永久性居民身份而繼續發出澳門特區永久性居民身份證，必然導致社會大眾誤以為永久性居民身份證是能夠透過提供虛假資料的手段而獲得，以及等同鼓勵他人利用此手段，以達致相同目的，助長有關不法行為及造就社會不良風氣，從而嚴重影響身份證明文件的公信力。

44. 被上訴裁判指原案司法上訴人是善意，沒有罪過，的而且確，有關虛假身份資料並非由犯罪行為人的子女提供，有關子女亦沒有參與該導致其居民身份證無效的行為，然而，值得指出的是，此類型的犯罪個案中，父母為使子女具有居留權，在出生登記中虛報具澳門居民身份的父親或母親資料，而在申報出生登記及申領居民身份證時，子女往往為未成年人，當然不能參與有關犯罪行為，然而，有關犯罪行為的既得利益者只有一個，就是該名子女，可以

說，在父或母冒著承擔刑事責任的風險下，目的只有一個，就是讓子女取得一個其不應獲賦予的權利，使其能夠在澳門永久居留。

45. 再者，倘一經確認澳門永久性居民的身份，相關人士便享有在澳居留權及《基本法》賦予澳門居民的一系列基本權利，此外，其亦可依法享受社會的福利及使用社會資源。

46. 由於虛假親子關係是具高度隱蔽性的犯罪行為，行政當局難以知悉，甚至直到利害關係人成年後方揭發有關犯罪行為，倘因利害關係人已在澳生活多年而單純基於時間的經過，在不考慮其他法律原則的情況下必然賦予其相關的假定法律效果，這必定會令有心人士存心欺瞞行政當局，以騙取澳門居民身份證，從而違反公共秩序及損害澳門特區的公共利益。

47. 尚需指出的是，正如中級法院第782/2017號案合議庭裁判所指，為打擊使用虛假資料手段獲取澳門居民身份證的情況，行政當局考慮到繼續向當事人發證將會為社會帶來錯誤的信息，變相鼓勵他人作出有關行為等因素後，認為不應賦予當事人假定法律效果並不存在明顯錯誤或絕對不合理的情況，且亦沒有違反善意、公正、適度等行政活動中的指導性原則。

48. 可見，不論是否賦予利害關係人《行政程序法典》第123條第3款規定的假定法律效果，行政當局自由裁量權的行使並不存在明顯錯誤或絕對不合理的情況，且亦沒有違反行政活動中的指導性原則。

49. 法律雖然就此賦予行政當局權限，但並非要求行政當局必須作出這樣的決定，而法院亦不能強制要求行政當局在某個案中適用有關規定。換言之，即使行政當局不賦予無效行政行為假定法律效果，亦不會違反行政法的一般原則。

50. 綜上所述，鑒於是否對從無效行為中衍生之事實情況賦予某些法律效果，屬行政當局的自由裁量範圍，而行政當局在適用有關規定時，亦須考慮時間的經過，以及有關規定的適用會否違反法律的一般原則等因素，方能作出判斷，現原審法院法官在被上訴的合議庭裁判中直接指出須對發出澳門永久性居民身份證的行為賦予《行政程序法典》第123條第3款規定的假定效果，顯然僭越了立法者賦予行政當局的職能及所獲賦予的自由裁量權，對其不可介入的事宜進行了審判，被上訴合議庭裁判因而沾有《行政訴訟法典》第1條準用的《民事訴訟法典》第571條第1款d)項所規定的無效瑕疵，有關裁判因過度審理而屬無效。

司法上訴人(現被上訴人)沒有作出回應。

檢察院司法官發表意見，認為應裁定上訴理由不成立，維持被上訴裁判。

二、事實

中級法院認定的事實詳載於被上訴合議庭裁判中(卷宗第 263 頁至第 275 頁)，在此視為完全轉錄。

三、法律

行政當局做出了註銷司法上訴人/現被上訴人持有的澳門特別行政區永久性居民身份證的決定。

在向中級法院提起的司法上訴中，司法上訴人提出的問題包括：身份證明局是否具有註銷澳門特區永久性居民身份證的權限、

出生登記部分無效是否僅具有將來效力、是否適用《行政程序法典》第 122 條第 1 款及第 2 款 i) 項的規定、是否存在事實前提與法律前提錯誤、是否存在調查不足、是否侵犯既得權利及法律安定性的公共利益、是否濫用權力以及是否違反人道主義。

中級法院對司法上訴人提出的問題進行了分析，僅在有關既得權利和法律安定性以及濫用權力的部分認為上訴理由成立，其餘的上訴理由均不成立。

在被上訴裁判中可見，中級法院認同行政當局有關向司法上訴人發出、換發及續期澳門特區居民身份證的行為屬無效行為的觀點，但考慮到司法上訴人在澳門出生、獲發澳門身份證已逾 21 年、自出生之日起一直以澳門為生活中心並在此度過童年及青少年時期、其本人對於因提供虛假聲明而獲發身份證並無任何過錯等因素，認為應賦予發出身份證的行為假定的法律效果，故作出撤銷被訴行政行為的決定。

無效行為的假定法律效果明確規定於《行政程序法典》第 123 條第 3 款中。

換言之，雖然中級法院認定行政當局向司法上訴人發出、換發

及續期澳門特區居民身份證的行政行為無效，但認為應根據第123條第3款的規定賦予該行為假定的法律效果。

上訴人質疑中級法院的合議庭裁判，認為“原審法院進行的審判超出其審判範圍，被上訴合議庭裁判違反《行政訴訟法典》第20條的規定，及沾有《行政訴訟法典》第1條準用《民事訴訟法典》第571條第1款d)項所規定的無效瑕疵”。

我們可以將上訴人提出的主要理由簡述如下：

- 司法上訴人向中級法院提起撤銷性司法上訴的目的為撤銷被訴行政行為；

- 司法上訴人未曾向行政當局主張賦予《行政程序法典》第123條第3款規定的假定法律效果，而被訴行政行為中也未見行政當局曾根據該條款的規定作出任何決定；

- 雖然上訴人曾於答辯狀中就是否適用第123條第3款的規定作出分析，但有關分析非屬被訴行為的內容，亦非身份證明局作出無效宣告的前提，有關內容僅為上訴人就司法上訴人在起訴狀中分條

縷述的事實所作出的反駁；

- 被上訴法院不得在有關撤銷性司法上訴中行使第 123 條第 3 款規定的權能；

- 撤銷性司法上訴非為確認第 123 條第 3 款規定的假定法律效果的適當途徑；

- 司法上訴人未曾向行政當局主張適用第 123 條第 3 款的規定，法院不能代替行政當局行使相關的自由裁量權；

- 對於是否賦予假定法律效果，應由行政當局在其自由裁量權的範圍內作出決定，而非由法院透過司法途徑作出判處；

- 在司法上訴中不存在法院可直接介入審理第 123 條第 3 款的情況，被上訴法院審理的事宜顯然超出其審理範圍，構成《民事訴訟法典》第 571 條第 1 款 d) 項規定的過度審理的無效。

經分析上訴人提出的理由及本個案的具體情況，我們認為上訴人有道理。

《行政訴訟法典》第 20 條就司法上訴的性質及目的作出了如下規定：“在司法上訴中僅審理行為之合法性，其目的在於撤銷司法上訴所針對之行為，或宣告其無效或法律上不存在；但另有規定者除外。”

眾所周知，司法上訴是一種對行政行為提起爭議的訴訟方式，其目的在於獲得一個撤銷該行為或宣告其無效或法律上不存在的司法裁判。

撤銷性司法上訴旨在分析行政當局依據一定的理由所作出的行政行為的合法性，此行政行為即法院審理的標的。¹

在該上訴中，原則上法院僅可宣告被訴行為是否有效，不可通過裁判將特定內容的“作為”或“不作為”義務強加於行政當局，不可為維護其認為當事人被侵犯的權利而告知行政當局應如何行事，因此，法院在此類訴訟中並不具有完全的審理權(但不妨礙法院依職權審理其有權審理的問題)。²

在2010年1月13日作出的第24/2009號合議庭裁判中，終審法院

¹ 終審法院 2013 年 5 月 29 日在第 68/2012 號上訴案件中作出的合議庭裁判。

² José Cândido de Pinho 所著《*Notas e Comentários ao Código de Processo Administrativo Contencioso*》，第一卷，第 87 頁及第 88 頁。

曾發表如下見解：

「撤銷性司法上訴是對行政當局之行為的司法上訴，僅審理行為之合法性，這是“因為法院僅宣告被爭執行為無效，根據所確定的無效之類別，宣告其無效或者撤銷該行為，而不從其裁判中得出任何結論，然後由行政當局負責作出必要行為以恢復被違反之合法性。撤銷性上訴與完全審判權之上訴相反，在完全審判權之上訴中，法院自身合理解決向其提交的爭議，反對訴訟人之抗拒”³。

在澳門特別行政區的法律體制中，行政公正基本上是一種單純撤銷性公正(行政行為的撤銷)，儘管在一些訴訟中，法院行使的是完全審判權，例如以貫徹合同及非合同責任為目的的行政訴訟、選舉上的司法爭訟，或者當行政行為拒絕作出內容相聯繫之行為時(《行政訴訟法典》第 113 條、116 條、94 條、103 條以及 104 條)。

.....

另一方面，即使當行政司法爭訟屬於完全審判權時，即涉及自由裁量權之行使或涉及對內容不確定之法律概念作出價值判斷時，

³ FERNANDO BRANDÃO FERREIRA PINTO 以及 GUILHERME DA FONSECA，*《Direito Processual Administrativo Contencioso》*，Elcla 出版社，波爾圖，1991 年，第 29 頁。

也應判處行政當局作出明示行為，以使其有自由判斷之空間(《行政訴訟法典》第 104 條第 3 款)。」

在撤銷性司法上訴中，基於司法上訴的標的為行政行為，故法院對行政行為合法性的審議不應超出該行為的範圍；或者說，行政行為的內容界定了法院審理的範圍。

另一方面，根據《民事訴訟法典》第 571 條第 1 款 d)項的規定，“如果法官未有就其應審理之問題表明立場，或審理其不可審理之問題”，則作出的判決無效。

眾所周知的是，法院判決無需就上訴人提出的所有理由、觀點和論據發表意見，僅須審理上訴人提出的或法院應依職權審理的問題，否則判決因遺漏審理而無效。

另一方面，法院亦僅可以審理上訴人提出的或法院應依職權審理的問題，否則判決因過度審理而無效。

有關判決中須解決之問題，《民事訴訟法典》第 563 條規定如下：

“第五百六十三條

(須予解決之問題及審判之順序)

一、判決中首先須對可導致駁回起訴之問題，按其邏輯上之先後順序審理，但不影響第二百三十條第三款規定之適用。

二、法官應解決當事人交由其審理之所有問題，但有關問題之裁判受其他問題之解決結果影響而無須解決者除外。

三、法官僅審理當事人提出之問題，但法律容許或規定須依職權審理之其他問題除外。”

由此可知，法官應解決當事人交由其審理的所有問題，且僅須審理這些問題，但依職權審理的問題除外。

只有在法官遺漏審理其有義務審理的問題，或對其不可審理的問題作出審理的情況下，才導致其作出的判決無效。

在本案中，如前所述，中級法院認同行政當局有關向司法上訴人發出、換發及續期澳門特區永久性居民身份證的行為屬無效行為的觀點，但以《行政程序法典》第 123 條第 3 款的規定為依據，認

為應賦予假定的法律效果，因此決定撤銷被訴行政行為。

我們留意到，司法上訴人在其上訴理由中提到了《行政程序法典》第 123 條第 3 款的適用問題，並且現上訴人在對上訴理由作出的回應中也就該問題發表了其所持的觀點，對司法上訴人的立場作出反駁(詳見已轉錄於被上訴裁判中、由司法上訴人及現上訴人分別提交的上訴理由及回應的結論部分)。

但必須強調的是，無論是在本卷宗還是在附於本案的行政卷宗中均未見司法上訴人在行政當局作出被訴行政行為之前曾向行政當局提出過適用第123條第3款規定的問題，請求行政當局根據該條款的規定賦予假定的法律效果。

同時，在被訴行政行為中也看不到行政當局曾對第123條第3款的適用問題進行過考量，並作出不適用該條款規定的決定。

事實上，無論是身份證明局局長的決定、身份證明局在上訴人提出的必要訴願中發表的意見還是現上訴人就必要訴願作出的批示均從未提及第123條第3款的適用問題，相關規定的內容從未出現在被上訴批示中。

換言之，在本案中行政當局從未就是否適用第123條第3款規定的問題作出決定，這個問題並不在被訴行政行為的範圍之內。

並非行政當局遺漏就該問題作出決定。事實上，司法上訴人從未向行政當局提出主張，該問題也並非行政當局在作出決定時必須考慮和決定的問題，故行政當局沒有作出決定的義務。

即便司法上訴人在司法上訴中提出了問題，現上訴人也作出了回應，但這些舉動並不會令該問題變成可被中級法院審議的問題。

《行政程序法典》第 123 條作出了如下規定：

第一百二十三條

(無效之制度)

- 一、不論有否宣告無效，無效行為均不產生任何法律效果。
- 二、任何利害關係人得隨時主張行政行為無效；任何行政機關或法院亦得隨時宣告行政行為無效。
- 三、以上兩款之規定，不妨礙因時間經過及按法律一般原則，

而可能對從無效行為中衍生之事實情況賦予某些法律效果。

由此可知，無效的行政行為原則上不產生任何法律效果，利害關係人可以隨時提出無效主張，行政機關或法院亦可以隨時宣告行政行為無效。

但是，按照第 123 條第 3 款的規定，在某些情況下，立法者容許行政當局對從無效行為中衍生之事實情況賦予某些法律效果。此為同條第 1 款所規定的一般規則的例外。

關於是否根據第 123 條第 3 款的規定賦予法律效果，我們認為，這屬於行政當局自由裁量的範圍，應由行政當局根據具體個案的情況進行考量，行使其自由裁量權作出決定，因為該條款賦予有權限的行政機關一項權力，允許行政機關“保留”從無效行為中衍生的事實情況的某些法律效果，但並非要求行政機關必須作出這樣的決定，而法院亦不能強制要求行政機關適用有關規定。而有關自由裁量權的行使，只有在權力偏差、明顯的錯誤或絕對不合理的情況下才受司法審查。⁴

質言之，是否運用第123條第3款所賦予的權力，“保留”從無效

⁴ 終審法院 2022 年 7 月 27 日及 2022 年 9 月 21 日分別在第 53/2021 號及第 56/2021 號上訴案件中作出的合議庭裁判。

行為中衍生的某些法律效果，屬於行政機關自由裁量的範圍，法院不能在司法上訴中主動和直接適用該條款；只有在行政機關決定拒絕適用該條款繼而不賦予一定法律效果的情況下，法院才能介入，就行政當局行使有關自由裁量權時是否出現權力偏差、明顯的錯誤或絕對不合理的情況進行司法審查。

如果被訴行政行為並未作出相關決定，則法院不能就是否適用第123條第3款規定的問題作出審理，因為已超出其審理範圍。

另一方面，該問題亦並非法院應依職權進行審理的問題。

回到本案，由於行政當局從未就是否適用第123條第3款規定的問題作出任何決定，但被上訴裁判在司法上訴中作出審理，根據該條款規定賦予無效行為假定的法律效果，此舉實超出其審理範圍，即使司法上訴人在司法上訴中曾提出該問題，而且現上訴人亦曾就該問題表明觀點亦然。

應該認為，被上訴法院審理了“其不可審理之問題”，故被上訴裁判因過度審理而無效。

同時，考慮到《行政訴訟法典》第20條的規定及司法上訴的目

的，法院只能就被訴行政行為合法性的問題作出審議，即審議上訴人作出的維持身份證明局局長註銷司法上訴人身份證的決定的行政行為是否違法，而不能取代行政當局行使《行政程序法典》第 123 條第 3 款的權力，決定賦予從無效行為中衍生之事實情況某些法律效果，並繼而撤銷被訴行政行為。

應裁判行政法務司司長提出的上訴理由成立，撤銷被上訴裁判中有關根據《行政程序法典》第123條第3款的規定賦予從被宣告為無效的向司法上訴人發出、換發及續期澳門特區居民身份證的行為中衍生之事實情況假定的法律效果的決定，維持被訴行政行為(《民事訴訟法典》第651條第1款)。

四、決定

綜上所述，合議庭裁定上訴勝訴，撤銷被上訴裁判中有關根據《行政程序法典》第 123 條第 3 款的規定賦予從被宣告為無效的向司法上訴人發出、換發及續期澳門特別行政區居民身份證的行為中衍生之事實情況假定的法律效果的決定，維持被訴行政行為。

無需繳納訴訟費用。

宋敏莉

岑浩輝

司徒民正

[Com a nota que mantenho o
entendimento que assumi nos
Acs. deste T.U.I. proferidos nos
Procs. n.ºs 53/2021 e 56/2021]

2022 年 11 月 4 日

出席評議會的檢察院司法官：鄧澳華