

卷宗編號：37/2019
(司法裁判上訴卷宗)

日期：2020 年 5 月 21 日

主題：環保、節能產品和設備資助計劃（第 22/2011 號行政法規）
事實調查不足

摘要

根據《行政程序法典》第 87 條第 1 款的規定，“利害關係人負證明其陳述之事實之責任，但不影響依據上條第一款之規定課予有權限機關之義務。”

事實上，利害關係人有權對其不利的指控提出爭辯，包括對構成抗辯的事實提供一切證據方法。

行政當局於巡查中未有在涉案地點發現獲資助的設備，但利害關係人在聽證時表示原來在場所內獲得資助的設備已因損耗而全部更換。

既然有關設備的去向是重要的事實問題，行政當局有責任釐清事實的真相，給予利害關係人解釋及舉證的機會，以證明有關情況與當局所認定的不相符。

在本案中，行政當局僅以在巡查中發現兩個地點沒有安放獲資助的設備，便直接認定利害關係人違反了第 22/2011 號行政法規第 17 條第 1 款的規定。另外，又拒絕聽取利害關係人所提出的證人證言，此舉無疑剝奪了其申辯權，當局的行為因存在事實前提錯誤而沾有違反法律之瑕疵。

裁判書製作法官

唐曉峰

中華人民共和國
澳門特別行政區
中級法院合議庭裁判

卷宗編號：37/2019
(司法裁判上訴卷宗)

日期：2020年5月21日

司法裁判上訴人：環保與節能基金行政管理委員會

被上訴人：A 有限公司

一、概述

環保與節能基金行政管理委員會（以下簡稱“司法裁判上訴人”或“上訴人”）於2016年12月1日作出批示，取消對A有限公司（以下簡稱“司法裁判被上訴人”或“被上訴人”）的全部資助及要求其返還已發放的資助款項。

被上訴人隨後向行政法院提起司法上訴，並獲得勝訴。

上訴人不服，向本中級法院提起司法裁判上訴，並在上訴的陳述中提出以下結論：

“I. O objecto do presente recurso é a decisão do douto Tribunal Administrativo, de 19 de Setembro de 2018, exarada a fls. 166 a 171 e verso dos autos que, julgando procedente o recurso contencioso, anulou a deliberação de 1 de Dezembro de 2016, do Conselho Administrativo do FPACE, exarada na Proposta n.º 2256/FPACE/2016, de 23/11/2016, do FPACE.

II. Refere-se na sentença e bem, no que diz respeito ao princípio da boa-fé, que,

“(…)

No caso em causa, quer através das acções tomadas pelo pessoal da DSPA, quer pelo FPACE, quer pela entidade Recorrida, não há qualquer indicação que permita à Recorrente entender que, mesmo depois de ter sido concedido o apoio financeiro, não precise de proceder quaisquer explicações à Administração Pública. Mesmo que o pessoal da DSPA realizasse a primeira visita alguns anos depois, a Recorrente, na qualidade de beneficiária, também deve estar ciente dos seus deveres de apoio perante a Administração Pública, durante a realização de inspecções, sobretudo, aqueles que já estão especificados no formulário do boletim de candidatura.

Pelo que, não se consegue provar a existência de confiança ou expectativa legítima da Recorrente judicial, como se diz no artigo 8º do Código do Procedimento Administrativo. Pelo que, é dado como improcedente a acusação de violação do princípio de boa fé levantada contra a Entidade Recorrida.”

III. Os deveres especificados no formulário do boletim de candidatura são:

“... 2. No decurso do exame do processo de pedido de concessão de apoio financeiro, bem como após a concessão de apoio, a empresa compromete-se a autorizar a Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental, o FPACE ou outras entidades encarregadas a fiscalizar, a qualquer hora, a aplicação por parte da beneficiária do montante do apoio financiado concedido para os fins constantes do despacho de concessão e a prestar a colaboração necessária;

3. Sem autorização prévia do FPACE, a empresa não pode ceder, hipotecar, empenhar ou dispor por qualquer outra forma, em nome próprio ou de terceiro, produtos ou equipamentos adquiridos ou substituídos pelo montante exclusivamente concedido no âmbito do Plano;

4. Se surgir qualquer eventualidade que possa originar alterações significativas sobre os produtos ou equipamentos adquiridos ou substituídos pelo montante exclusivamente concedido no âmbito do Plano, a empresa notificará, atempadamente e por escrito, o FPACE;

5. A concessão do apoio financeiro poderá ser cancelada se surgir qualquer uma das situações definidas pelo artigo 17º do Regulamento Administrativo n.º 22/2011 e a empresa deverá restituir o montante do apoio financeiro concedido, no prazo de 30 dias a contar da data da notificação; e

6. A empresa está ciente e aceita os deveres definidos pelo Regulamento Administrativo n.º 22/2011, sabendo que por quaisquer informações falsas pode incorrer em eventual responsabilidade civil e criminal, nos termos da lei, para além do cancelamento da concessão de apoio financeiro.”

IV. Uma vez requerido o apoio financeiro, a Recorrente responsabilizou-se perante o FPACE não só pela utilização e aplicação do montante do apoio financeiro concedido para os fins contantes do despacho de concessão, mas também pelo dever de comunicar todas e quaisquer alterações ou modificações que ocorressem após a concessão do apoio e que pudessem afectar a utilização dos produtos e equipamentos subsidiados, bem como pelo dever de apoio e colaboração com o FPACE e a Direcção dos Serviços de Protecção Ambiental, durante a realização de inspecções, para que o FPACE e a DSPA, possam confirmar se os objectivos previstos no artigo 2º do Regulamento Administrativo n.º 21/2011 continuam a concretizar-se, a desenvolver-se e a aumentar a consciência ambiental de todos os residentes e visitantes!

V. De acordo com o artigo 16º do Regulamento Administrativo n.º 22/2011, a DSPA tem a competência de fiscalizar o cumprimento do presente regulamento administrativo mesmo após a concessão do apoio.

VI. Muito embora o n.º 1 do artigo 86º do Código do Procedimento Administrativo estipule que “O órgão competente deve procurar averiguar todos os factos cujo conhecimento seja conveniente para a justa e rápida decisão do procedimento, podendo, para o efeito, recorrer a todos os meios de prova admitidos em direito”, contudo a aplicação e interpretação desta disposição, no presente caso, devem ser conjugadas com a disposição relativa ao ónus

da prova, previsto no artigo 87º do Código do Procedimento Administrativo.

VII. De acordo com o artigo 87º do Código do Procedimento Administrativo, quando os interessados alegam factos com interesse para a decisão, cabe a eles, e não à Administração, o ónus da prova.

VIII. Conforme os resultados de fiscalização realizada em 14 de Março de 2016, os produtos ou equipamentos não foram sequer encontrados, por isso muito menos podiam estar instalados, sem que tenha sido comunicada a sua deterioração ou danificação e/ou sem que tenha sido obtida a autorização do FPACE para a sua alteração, substituição ou desinstalação, cedência, alienação ou disposição por qualquer outra forma.

IX. A Recorrente, por outro lado violou, os seus deveres de comunicação perante o FPACE, que tinha assumido anteriormente, especificados no formulário do boletim candidatura.

X. Para a entidade Recorrida não havia a necessidade de adoptar mais medidas de averiguação para provar que “os produtos ou equipamentos não foram instalados”, porque os resultados de fiscalização já eram suficientes para chegar a esse facto indubitável de que não foram encontrados, e por isso, muito menos podiam estar instalados!

XI. Tendo em consideração dos resultados da fiscalização e dos restantes documentos constantes do processo instrutório, como os produtos ou equipamentos não estão instalados ou nem sequer são encontrados, ipso facto só resta concluir que o apoio financeiro foi usado para fins diferentes dos fixados no despacho que o concedeu, ou seja, não foi usado para os fins estabelecidos no artigo 2º do Regulamento Administrativo n.º 21/2011, nem cumpriu os propósitos do Plano de Apoio Financeiro à Aquisição de Produtos e Equipamentos para a Protecção Ambiental e a Conservação Energética, lançado através do Regulamento Administrativo n.º 22/2011, nomeadamente o seu artigo 2º.

XII. Se a Recorrente não se conformava com os resultados da fiscalização, que os produtos ou equipamentos não estão instalados ou nem sequer foram encontrados, de acordo

com n.º 1 do artigo 87º do Código do Procedimento Administrativo, cabia à Recorrente o ónus de provar que os produtos e os equipamentos foram instalados e que o montante do apoio concedido foi usado para os fins estabelecidos no artigo 2º do Regulamento Administrativo n.º 21/2011.

XIII. Pelo que, neste caso, não incumbe ao FPACE, o ónus de provar, através da adopção de mais medidas de averiguação, que os produtos ou equipamentos não foram instalados e que o montante do apoio concedido não foi usado para os fins estabelecidos no artigo 2º do Regulamento Administrativo n.º 21/2011, porquanto já se conclui claramente, através dos resultados de fiscalização, que os produtos ou equipamentos nem sequer foram encontrados sem que tenha sido comunicada a sua deterioração ou danificação e/ou sem que tenha sido obtido a autorização do FPACE para a sua alteração, substituição ou desinstalação, cedência, alienação ou disposição por qualquer outra forma.

XIV. Portanto, a entidade Recorrida não estava obrigada a adoptar mais medidas de averiguação necessárias, nem considerou incorrectamente que a Recorrente violou culposamente o disposto na alínea 2) do n.º 1 do artigo 17º do Regulamento Administrativo n.º 22/2011.

XV. Seria um absurdo que tendo a Recorrente violado os seus deveres de comunicação perante o FPACE que tinha assumido anteriormente (especificados no formulário do boletim de candidatura), ainda por cima, a entidade Recorrida tenha o dever de adoptar mais medidas de averiguação, para provar factos (negativos) que já foram comprovados através dos resultados de fiscalização.

XVI. Pelo exposto, a douda sentença a quo errou na apreciação dos factos, tomando pressupostos da decisão factos que não correspondem à realidade do procedimento, nomeadamente parte do pressuposto errado, de que o ónus da prova cabia à entidade Recorrida, e não à Recorrente, conduzindo a erro de julgamento na decisão do recurso, e violou e fez errada interpretação e aplicação do artigo 86º do Código do Procedimento

Administrativo e do disposto na alínea 2) do n.º 1 do artigo 17º do Regulamento Administrativo n.º 22/2011.

Nestes termos, e no mais de direito, sempre com o mui douto suprimento de V. Ex^a., requer a V. Ex^a. que seja dado provimento ao presente recurso, proferindo decisão que revogue a sentença recorrida, com fundamento nos vícios alegados, mantendo-se desta forma o acto recorrido.”

*

被上訴人接獲通知後沒有提出答覆。

*

檢察院助理檢察長依法就本上訴發表以下精闢意見：

“Nas alegações do recurso jurisdicional em apreço, pediu o Conselho Administrativo do FPACE a revogação da sentença em crise, argumentando conclusivamente que “XVI- Pelo exposto, a douta sentença a quo errou na apreciação dos factos, tomando pressupostos da decisão factos que não correspondendo a realidade do procedimento, nomeadamente parte do pressuposto errado, de que o ónus de prova cabia à entidade Recorrida, e não à Recorrente, conduzindo a erro de julgamento da decisão do recurso, e violou e fez errada interpretação e aplicação do artigo 86.º do Código do Procedimento Administrativo e do disposto na alínea 2) do n.º1 do artigo 17.º do Regulamento Administrativo n.º 22/2011.”

Tal argumentação impõe indagar se a douta sentença escrutinada eiva ou não dos erros arrogados pelo referido Conselho Administrativo do FPACE. Adiantando a conclusão, inclinamos a entender que a resposta é negativa, e o recurso jurisdicional não merece provimento.

*

Na nosso prisma, é ilusória e errada a posição do Conselho Administrativo, traduzida em assacar que a MM^a Juiz a quo tomou decisão de o ónus de prova caber-lhe, e não à Recorrente que era beneficiária prevista no art. 3º do Regulamento Administrativo n.º 22/2011.

Com efeito, é verdade que na sentença em questão, não se divisa afirmação de caber ao Conselho Administrativo o ónus de prova, e o fundamento mais essencial da decisão de conceder procedência ao recurso contencioso consiste no juízo conclusivo de “被上訴實體僅以巡查當日未能在涉案兩間飲食場所發現該等獲資助之設備為由，認定司法上訴人未有安裝全部獲資助的產品及設備而作出獲批的資助款項並非用於批給批示所指的用途之判斷，附卷資料所證明之事實明顯不足以支持上述結論。由於被上訴實體沒有採取更多顯然屬必須的調查措施而在欠缺充足事實基礎之前提下，錯誤認定司法上訴人具過錯地違反第22/2011號行政法規第17條第1款2)項之規定，以致被訴行為沾有事實前提錯誤而違反法律之瑕疵。基於此，應裁定此訴訟理由成立，根據《行政訴訟法典》第21條第1款d)項及《行政程序法典》第124條之規定，被訴行為應予撤銷。”

Tal trecho revela indisputavelmente que a MM^a Juiz a quo angulou a sua decisão de anulação na existência de deficit de instrução, de erros pressupostos de facto e da sequencial violação do preceito na alínea 2) do n.º 1 do art. 17º do Regulamento Administrativo n.º 22/2011.

*

Ora, o P.A. torna sensível e incontestável que antes da deliberação atacada no recurso contencioso, a Administração recusou a inquirição

das testemunhas arroladas pela recorrente contenciosa na sua audiência escrita, e não realizou medidas de instrução, fundamentando que “綜上所述，環境保護局人員於2016年03月14日對受益人進行查訪時，發現現場情況與受益人在2012年06月28日遞交已購或更換有關產品和設備的聲明書不符，已屬可取消資助之情況。基於上述第6點之理由，認為受益人於2016年07月19日透過其代表律師向本基金提交的書面解釋並不合理，基此，謹建議行政管理委員會不接納受益人於2016年07月19日向本基金提交的書面解釋。由於受益人沒有安裝全部已獲批給的產品和設備，即全部獲批給資助款項並非用於批給批示所指的用途，根據第22/2011號行政法規《環保、節能產品和設備資助計劃》第十七條第一款（二）項的規定，建議行政管理委員會取消對受益人“A 有限公司”的全部資助批給並要求受益人返還有關款項，金額為澳門幣貳拾陸萬柒仟叁佰陸拾圓正(MOP 267,360.00)”。

Em sede do recurso jurisdicional em exame, a Administração alegou que para ela, não houvera necessidade de adoptar mais medidas de averiguação, isto porque os resultados da fiscalização já eram suficientes e, de outra banda, a recorrente contenciosa tinha infringido o dever da prévia comunicação consciente e voluntariamente assumido por ela ao requerer ao FPACE a concessão do apoio financeiro ao abrigo do Regulamento Administrativo n.º 22/2011 (vide. conclusões IX e X das supramencionadas alegações).

Sem prejuízo do muito respeito pelo entendimento diferente, e com elevada estima dos esforços e dedicação disponibilizadas pelo FPACE à defesa do interesse público, inclinamos a colher que a decisão do FPACE traduzida em ordenar a restituição enferma dos vícios valorados pela

MMª Juiz a quo como fundamento da sua decisão de anulação.

1. É verdade que antes da transferência/respasse dos estabelecimentos comerciais, a recorrente “Sociedade A, Lda.” não procedera à comunicação da transferência/respasse, deste modo infringira o dever da prévia comunicação voluntariamente assumido por ela ao requerer o apoio financeiro (cfr. doc. de fls. 3 a 4 do P.A.), dever que reza: Sem autorização prévia do FPACE, a empresa não pode ceder, hipotecar, empenhar ou dispor por qualquer outra forma, em nome próprio ou de terceiro, produtos ou equipamentos adquiridos ou substituídos pelo montante exclusivamente concedido no âmbito do Plano.

Porém, não há normativo legal ou regulamento que preveja que o incumprimento do aludido dever da prévia comunicação, só por si, tem a suficiente virtualidade de determinar directamente a restituição da quantia do apoio financeiro por beneficiário, ou de fazer presumir a violação da alínea 2) do n.º 1 do art. 17º do Regulamento Administrativo n.º 22/2011.

E no caso sub judice, o que é certo é que de acordo com a Proposta n.º 2256/FPACE/2011 (doc. de fls. 240 a 247 do P.A.), a razão pela qual foi ordenada a restituição do apoio financeiro concedido à “Sociedade A, Lda.” não é o incumprimento do sobredito dever da prévia comunicação, mas tão-só “環境保護局人員於2016年03月14日對受益人進行查訪時，發現現場情況與受益人在2012年06月28日遞交已購或更換有關產品和設備的聲明書不符”.

2. Avaliados de acordo com as regras de experiência, parece-nos

que o facto de “環境保護局人員於2016年03月14日對受益人進行查訪時，發現現場情況與受益人在2012年06月28日遞交已購或更換有關產品和設備的聲明書不符”， só por si, não é solidamente firme para sustentar a decisão administrativa de que a “Sociedade A, Lda.”, como beneficiária, tinha usado o montante do apoio financeiro para fins diferentes e, assim, incorreu a violação da disposição na alínea 2) do n.º 1 do art. 17º aludido. Pois bem, não é improvável acontecer que entretanto, essa Sociedade ou os seus correspondentes transmissários substituíssem já os equipamentos ou adquiridos por aquela com o montante do apoio financeiro.

Inegável e relevante é que não se descortina comando regulamentar ou legal que despoje e iniba a “Sociedade A, Lda.” do direito probatório de ilidir a “desconformidade (不符)” detectada durante a fiscalização de 14/03/2016 e de provar que era fiel e lícito o seu uso do montante que lhe tinha sido concedido, sob pena de a audiência cair na mera rotina.

Nesta linha de perspectiva, a recusa da inquirição das testemunhas pela Administração não só redundava em deficit de instrução por indevida preterição da averiguação pertinente, mas também torna seriamente dubitativa e informe a posição administrativa de que a “Sociedade A, Lda.” infringiu alínea 2) do n.º 1 do art. 17º do Regulamento Administrativo n.º 22/2011 – nisto consiste em erro nos pressupostos de facto.

Por todo o expendido acima, propendemos pelo não provimento do

presente recurso jurisdiccional.”

*

已適時將卷宗送交兩名助審法官檢閱。

*

二、理由說明

原審法院認定以下對審理本上訴屬重要的事實：

於 2012 年 4 月 25 日，司法上訴人向環保與節能基金遞交環保、節能產品和設備資助計劃申請表(商業企業專用表格)及相關文件，申請表編號：FP1000463(見附卷第 3 頁至第 45 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2012 年 5 月 7 日、14 日及 16 日，司法上訴人向環保與節能基金遞交補充文件(見附卷第 47 頁至第 49 頁、第 50 頁至第 51 頁及其背頁與第 52 頁至第 54 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2012 年 6 月 7 日，被上訴實體作出決議，核准編號：276/CA/FSPACE/2012 建議書之內容，議決批准司法上訴人提出的資助申請(申請表編號：FP1000463)(見附卷第 55 頁至第 59 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2012 年 6 月 12 日，環保與節能基金透過編號：287/255/ADM/FSPACE/2012 公函，將上述決議通知司法上訴人(見附卷第 60 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2012 年 6 月 28 日，司法上訴人向環保與節能基金遞交已購買或更換有關產品和設備的聲明書及相關文件(見附卷第 61 頁至第 76 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2016 年 3 月 14 日，環境保護局人員對司法上訴人開設之場所(A1 及 A2)進行訪查，以核實獲批的資助款項是否用於批給批示所

指的用途，並對現場拍攝照片(見附卷第 78 頁至第 81 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2016 年 7 月 4 日，被上訴實體作出決議，核准編號：1138/FPACE/2016 建議書之內容，指出由於在批給批示所指的地點沒有安裝或沒有發現全部已獲批給的產品和設備，即全部獲批給資助款項並非用於批給批示所指的用途，根據第 22/2011 號行政法規《環保、節能產品和設備資助計劃》第 17 條第 1 款 2) 項之規定，可導致上述仍未安裝或未發現的設備的資助批給被取消，故議決要求司法上訴人須於收到有關通知書之日起計 15 日內提交書面解釋及倘有的證明文件(見附卷第 82 頁至第 84 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2016 年 7 月 7 日，環保與節能基金透過編號：1442/1392/ADM/FPACE/2016 公函，將上述決議通知司法上訴人(見附卷第 91 頁至第 92 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2016 年 7 月 19 日，司法上訴人透過訴訟代理人向環保與節能基金行政管理委員會主席提交書面解釋，並附同相關文件(見附卷第 99 頁至第 150 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2016 年 12 月 1 日，被上訴實體作出決議，核准編號：2256/FPACE/2016 建議書之內容，指出環境保護局人員於 2016 年 3 月 14 日對司法上訴人開設之場所進行訪查時，發現現場情況與其在 2012 年 6 月 28 日遞交已購買或更換有關產品和設備的聲明書不符，已屬可取消資助之情況，同時基於該建議書上所載之理由，司法上訴人所作之解釋並不合理，故議決不接納司法上訴人提交的書面解釋，並根據第 22/2011 號行政法規《環保、節能產品和設備資助計劃》第 17 條第 1 款 2) 項之規定，取消對司法上訴人的全部資助批給，且要求司法上訴人返還已發放的資助款項，金額為澳門幣 267,360.00 元

(見附卷第 240 頁至第 247 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2016 年 12 月 16 日，環保與節能基金透過編號：2734/2666/ADM/FPACE/2016 公函，將上述決議通知司法上訴人，並在通知書中指出司法上訴人可於指定期間內向被上訴實體提出聲明異議，及/或向行政法院提起司法上訴(見附卷第 252 頁至第 254 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2017 年 1 月 16 日，司法上訴人針對上述決議向本院提起本司法上訴。

*

被訴裁判內容如下：

“司法上訴人在起訴狀之陳述，主要否認沒有將獲資助購入之環保設備安裝及使用於其開設之兩間飲食場所(A1 及 A2)，認為環境保護局人員於其安裝上述設備四年後才作首次訪查，應考慮上指飲食場所已轉讓且相關設備已更換之情況，因而認為被訴行為違反第 22/2011 號行政法規第 17 條第 1 款之規定及善意原則；同時指出行政當局沒有聽取其指定之證人，以了解該等設備之安裝及使用狀況屬抵觸行政當局之調查義務。

第 22/2011 號行政法規訂定“環保、節能產品和設備資助計劃”的制度，當中針對資助計劃之範圍、受益人、資助金額、申請期間及程序、資助之發放、取消及返還作出詳細規範，就資助之申請、發放、取消及返還可見於以下規定：

“第九條

批給的申請

*申請批給資助須向環保與節能基金行政管理委員會主席提出，有關申請須
附同所需文件交予環境保護局。*

第十條

申請卷宗的組成

一、為獲得資助的批給，申請人須提交由企業或社團的法定代表簽署的申請表，並附同下列文件一併遞交：

(一) 列明擬購買或更換的產品和設備的市場價格的文件，該等文件須於提交前一個月內發出；

(二) 擬購買或更換的產品和設備的說明文件或相關資料。

二、如申請人為商業企業，除上款所指的文件外，申請表尚須附同下列文件：

(一) 營業稅申報書 (M/1 表格) 影印本或財政局發出的開業聲明書；

(二) 申請人的法定代表的身份證明文件影印本；如企業由法人商業企業主經營，則尚須提交由商業及動產登記局發出的商業登記證明；

(三) 由財政局發出的申請企業未因最近五年內結算之稅捐、稅項及任何其他款項而結欠澳門特別行政區債務的證明文件。

三、如申請人為社團，除第一款所指的文件外，申請表尚須附同下列文件：

(一) 由身份證明局發出的在該局存有紀錄證明書；

(二) 公佈於《澳門特別行政區公報》的社團章程影印本；

(三) 申請人的法定代表的身份證明文件影印本。

四、為妥善組成申請卷宗，環境保護局可要求申請人提交認為必需的其他文件、報告或資料。

第十二條

就申請作出的決定

一、環保與節能基金行政管理委員會具職權就批給資助的申請作出決定，並負責跟進有關卷宗。

二、環保與節能基金行政管理委員會應自申請資料交齊之日起四十五日內，就批給資助與否作出決定且以書面通知申請人。

三、批准申請前須先確定環保與節能基金是否具備財政資源。

四、環保與節能基金因無可動用的資源而未能批准批給資助的申請時，應將有關申請列入輪候表，並將該情況通知申請人，而申請人則保留在環保與節能基金具備有關可動用款項時獲得所申請的資助的權利。

第十三條

資助款項的發放

環保與節能基金行政管理委員會於收到申請人提交的已購買或更換有關產品和設備的聲明書及發票、產品和設備的說明文件或相關資料、以及其他必須的文件後三十日內向申請人發放資助。

第十五條

民事及刑事責任

在申請資助的程序中提供虛假資料或利用任何不法手段獲得資助者，須依法承擔尚有的民事及刑事責任。

第十六條

監察

一、環境保護局具職權監察本規章的遵守情況，尤其是監察受益人是否將獲批的資助款項用於批給批示所指的用途。

二、為履行監察的職權，環境保護局有權要求受益人提供必要的協助。

第十七條

資助的取消及返還

一、出現下列任一情況時，環保與節能基金行政管理委員會可取消資助的批給：

- (一) 作出虛假聲明、提供虛假資料或利用其他不法手段取得資助款項；
- (二) 獲批的資助款項並非用於批給批示所指的用途；
- (三) 使用獲批的資助款項者或實體並非受益人；

(四) 申請人未於申請獲批准後三十日內提交第十三條所指的已購買或更換有關產品和設備的聲明書及發票、產品和設備的說明文件或相關資料、以及其他必須的相關文件，但有合理解釋且獲環保與節能基金行政管理委員會接受的情況除外；

(五) 受益人不提供上條第二款所指的協助。

二、如資助的批給被取消，受益人須自獲通知之日起計三十日內返還已發放的資助款項。

三、在不影響第二十條規定適用的情況下，倘受益人未按照上款規定返還已獲發放的資助款項，則不可再申請本行政法規所規定的資助。”

從上述法律規定，可以知道，申請之批給與資助之發放分開兩部分，為核實獲批的資助款項是否用於購置批給批示產品或設備，申請人除非存在合理解釋，否則需於申請獲批准後三十日內向被上訴實體提交已購買或更換有關產品和設備的聲明書及發票、產品和設備的說明文件或相關資料，以及其他必須的文件後，才會獲發放批給的資助款項。

從資助計劃之立法目的(見第 22/2011 號行政法規第 2 條第 1 款之規定)，行政當局於發放資助後仍需適時作出監察，以確保獲資助安裝之產品及/或設備能夠達致為商業企業帶來改善環境質素、能源效益或節水之效果。正因為此，立法者賦權環境保護局監察有關行政法規之遵守情況，尤其受益人是否將獲批的資助款項用於批給批示所指的用途。儘管立法者沒有明文訂定履行監察職責之行政當局在具體過程中需採取哪種措施，包括明確訂定申請人需向被上訴實體提供資料以佐證獲資助之產品及/或設備已安裝及/或使用，然而，無需贅言，只當獲資助之產品及/或設備真正投入運作才可查明有關產品及/或設備是否帶來改善環境質素及節能效益。明言之，行政當局透過對獲資助安裝產品及/或設備之商業企業場所進行定期巡查，確實可達到公帑獲得正當運用之目的。

從此角度考慮，行政當局在相關申請表格上作出以下註明，包括：“...2. 在資助的審批過程中以及獲發放資助款項後，本公司允許環境保護局、環保與節能基金或其他受委託的實體在任何時候查核有關資助款項是否用於批給批示所指定的用途以及提供必要的協助。3. 未經環保與節能基金同意，本公司不得以自身名義或第三者名義轉讓、抵押、典當或以其他形式處置由該筆資助款項所購買或更換的產品和設備。4. 如出現其他影響由該筆資助款項所購買或更換的產品和設備的重大變動，本公司將及時以書面形式通知環保與節能基金。...” 上述針對有關申請人提出之要求顯得合理。

儘管司法上訴人不認同行政當局於巡查中在涉案兩個地點未發現獲資助之設備而作出司法上訴人沒有安裝該等設備之判斷，質疑行政當局之不作為令巡查與安裝時間相隔太久而有欠善意，然而，《行政程序法典》第 8 條規定之善意原則，當中指出：

“第八條

(善意原則)

一、在任何形式之行政活動中，以及在行政活動之任何階段，公共行政當局與私人均應依善意規則行事及建立關係。

二、遵守上款規定時，應考慮在具體情況下需重視之法律基本價值，尤應考慮：

a) 有關活動使相對人產生之信賴；

b) 已實行之活動所擬達致之目的。”

“...立法者引入善意原則於行政活動的其中一個立法理由是為了避免或防止在行政活動中，行政當局或私人可能基於其行為或決定而導致對方對某一事情的可能或不可能產生正當期望或信任後，而突然改變其原先立場而導致對方基於對其先前行為或所持的立場寄予信任或期待而承受損害，或使行政當局被誤導而

作出不適當甚至不法的決定。

因此，善意原則擬保護的其中一個基本價值是行政關係各主體之間的信任或正當期望。...”

“...只有在行政當局之態度挫傷私人對該態度長期寄予的信任時，主張違反善意原則才有意義。...”

可見，私人單純針對行政當局應作出行為或決定的主觀心理上的確信或期盼，並非《行政程序法典》第 8 條規定之善意原則所欲保護的正當期望或信任，

“亦即是說，如果行政當局從來沒有透過上述行為令人聯想到本案件將會出現上訴人欲得到的裁判，如果裁判最終真的與之不同，司法上訴人不應感到意外(本文所譯)”。

本案中，未有任何跡象顯示環境保護局人員、環保與節能基金人員以至被上訴實體曾作出任何行為或向司法上訴人提供任何訊息，令其確信於獲得資助購買設備後便不用向行政當局作出任何交代，即使環境保護局人員於數年後才首次進行訪查，然而，司法上訴人亦理應知悉行政當局於履行監察工作時其作為受益人應承擔之協助義務，尤其在申請表上亦有相關註明。

可見不能證實司法上訴人存在《行政程序法典》第 8 條規定所指之正當期待或信任，故被上訴實體違反善意原則之指控應被裁定不成立。

*

司法上訴人所提出之反駁，包括其開設之兩間飲食場所(A1 及 A2)已於環境保護局人員作出首次巡查前轉讓及相關設備已更換，甚至指出相關化油器設備於安裝後短期內已出現運作不理想而導致其被民政總署作出處罰，被上訴實體亦沒有接納其指定之證人，實質上為質疑被訴行為出現調查不足(*deficit instrutório*)，以致欠缺充分事實依據以支持其沒有安裝獲資助之設備以至獲資助款項並非用於批給批示所指用途之結論，存在事實前提錯誤而違反第 22/2011 號行政法規第 17 條第 1 款 2)項之規定。

《行政程序法典》第 86 條之規定指出：

“第八十六條

(要證事實)

一、如知悉某些事實有助於對程序作出公正及迅速之決定，則有權限之機關應設法調查所有此等事實；為調查該等事實，得使用法律容許之一切證據方法。

二、明顯之事實及有權限之機關因執行職務而知悉之事實，無須證明，亦不須陳述。

三、有權限之機關應在程序上提及因行使其權限而知悉之事實。”

根據上述法律規定，可見行政機關對卷宗作出最終決定前進行之調查，並非取決於採取更多及具體的調查措施，才視為履行調查義務，而是因應卷宗證據所反映的狀況，倘認為對作出決定屬重要之事實尚未清晰，則有需要採取對查明該等事實屬有效用之調查措施，包括法律所容許之證據方法。

故此，行政當局無義務針對違法者認為所有存在疑點之處無的放矢地調查證據，而僅應就對作出決定屬重要且需透過更多可行的證據方法予以查證之事實進行調查。

本案中，關於被上訴實體沒有採納司法上訴人所提交之合同及支票收據副本，以及向民政總署提交之書面陳述，其提出之解釋理由為：“...根據卷宗資料以及訪查紀錄，環境保護局及本基金均未曾於 2016 年 3 月 14 日對受益人進行首次訪查之前派員或委託其他人員到受益人之兩個安裝場所 — “A1” 及 “A2” — 進行任何巡查，因此，受益人所聲稱之情況並不屬實。再者，受益人隨書面解釋所提交之合同及支票收據副本，僅能證明受益人曾與供應商簽署有關合同以及交收支票之事實，同時，受益人向民政總署所作出的書面陳述亦僅能證明其曾提交有關陳述，並不足以證明其內所聲稱的均為事實，而有關書面陳述附上之照片亦十分模糊，無法辨識所拍攝之設備是否獲批給資助之設備，故有關文

件均不能作為受益人已安裝有關獲批給資助之設備的證明。...”（見編號：2256/FPACE/2016 建議書第 6.1 點）

從上述轉錄內容，可以肯定行政當局承認 2016 年 3 月 14 日為首次訪查，且從是次訪查中亦清楚知道涉案兩間飲食場所皆已易手。那麼在沒有採取任何更多調查措施之情況下，如何斷然否定受益人沒有購入合同所指之設備？既然司法上訴人所提供之照片十分模糊，為何沒有向司法上訴人了解是否可提交更清晰的照片，甚或向民政總署了解相關處罰卷宗之具體資料，以更穩妥地排除司法上訴人曾購入或安裝獲資助之設備之假設？

另一方面，司法上訴人從沒有否認未就涉案兩間飲食場所轉讓之情況通知被上訴實體及取得同意，亦指出現時上述飲食場所內獲資助之設備已因損耗而全部更換。如上所述，司法上訴人於提出申請時理應知悉有關通知義務，然而，局方不能單憑沒有獲通知涉案兩間飲食場所之轉讓及沒有給予同意，以此為據完全否定相關設備之運作存在問題而需更換，甚至進一步排除司法上訴人曾安裝獲資助之設備？上述考慮理由顯然不足以認定司法上訴人指定之三名證人(包括涉案兩間飲食場所之兩名承讓人及替司法上訴人向環保與節能基金提出是次資助設備申請之代理人)對調查相關事實欠缺任何必要性，而純屬拖延性質。

被上訴實體僅以巡查當日未能在涉案兩間飲食場所發現該等獲資助之設備為由，認定司法上訴人未有安裝全部獲資助的產品及設備而作出獲批的資助款項並非用於批給批示所指的用途之判斷，附卷資料所證明之事實明顯不足以支持上述結論。由於被上訴實體沒有採取更多顯然屬必須的調查措施而在欠缺充足事實基礎之前提下，錯誤認定司法上訴人具過錯地違反第 22/2011 號行政法規第 17 條第 1 款 2)項之規定，以致被訴行為沾有事實前提錯誤而違反法律之瑕疵¹。基於此，應裁定此訴訟理由成立，根據《行政訴訟法典》第 21 條第 1 款 d)項及《行政程序法典》第 124 條之規定，被訴行為應予撤銷。”

¹ 參見中級法院於 2018 年 3 月 8 日在編號:252/2017 卷宗及於 2016 年 3 月 10 日在編號:456/2015 卷宗作出之裁判。

在充分尊重不同見解的情況下，我們完全認同原審法院在被訴裁判中所作的精闢論述。因此，根據《行政訴訟法典》第 1 條，準用《民事訴訟法典》第 631 條第 5 款的規定，本院同意引用被訴裁判所持的依據，而裁定是次上訴理由不成立。

這裡稍作一點補充說明。

雖然行政當局於巡查中未有在涉案地點發現獲資助的設備，但被上訴人在聽證時表示原來在場所內獲得資助的設備已因損耗而全部更換。

根據《行政程序法典》第 87 條第 1 款的規定，“利害關係人負證明其陳述之事實之責任，但不影響依據上條第一款之規定課予有權限機關之義務。”

事實上，被上訴人有權對其不利的指控提出爭辯，包括對構成抗辯的事實提供一切證據方法。

與此同時，既然有關產品及設備的去向是重要的事實問題，行政當局就有責任釐清事實的真相。除可進行其他的調查措施外，亦須給予利害關係人解釋及舉證的機會，以證明有關情況與當局所認定的不相符。

在本案中，上訴人僅以在巡查中發現兩個地點沒有安放獲資助的設備，便直接認定被上訴人違反了第 22/2011 號行政法規第 17 條第 1 款的規定。另外，又拒絕聽取被上訴人所提出的證人證言，此舉無疑剝奪了被上訴人解釋及證明事實的權利。由此可見，本院認為被質疑的行政行為存在調查不足及過於粗率，違反了《行政程序法典》第 86 條第 1 款及 87 條的規定。

另外，根據第 22/2011 號行政法規第 17 條第 1 款的規定，行政

當局須認定利害關係人作出了該條文所指的任一行為，才符合條件取消及要求被上訴人返還相關資助。

基於以上所述，本院裁定本司法裁判上訴理由不成立，維持原審法院的決定。

*

三、決定

綜上所述，本院合議庭裁定司法裁判上訴人**環保與節能基金行政管理委員會**提起的司法裁判上訴理由不成立，維持原判。

本審級的訴訟費用應由上訴人負擔，但其依法享有費用的豁免。登錄及作出通知。

澳門特別行政區，2020年5月21日

唐曉峰

賴健雄

馮文莊

米萬英