

食物环境卫生署对无牌食肆的执管 调查报告

2021 年 9 月，投诉人向本署投诉食物环境卫生署（「食环署」）。

投诉内容

2. 投诉人向食环署投诉某食肆无牌经营多年。该署跟进后虽有检控该食肆，但该食肆继续无牌经营。投诉人不满食环署没有向法庭申请命令封闭该食肆（投诉点(1)）。

3. 2021 年 5 月，投诉人电邮食环署，要求该署解释不申请封闭该食肆的原因，惟该署一直没有回复他（投诉点(2)）。

本署的跟进

4. 本署其后展开初步查讯。在初步查讯的过程中，投诉人质疑食环署没有适当跟进该食肆的无牌经营问题。

5. 因应投诉人的质疑及食环署提交的回应和资料，本署于 2021 年 12 月决定向该署展开全面调查，其后亦向相关政府部门索取涉案资料。2022 年 10 月，本署完成调查，结果如下。

本署调查所得

食物业牌照申请

6. 根据《食物业规例》（「《规例》」）及现行发牌政策，任何人如欲经营食肆，必须向食环署申请正式牌照及 / 或暂准牌照。

7. 如申请符合基本条件，食环署会发出暂准食肆牌照（有效期为 6 个月）。其间，有关食肆可暂时经营，该署会继续处理该

食肆的正式食肆牌照申请。

8. 在正式牌照的发牌条件通知书发出后 12 个月，或暂准牌照届满后 6 个月，申请人必须遵办所有发牌条件。除非是基于申请人不能合理控制的因素，申请人如在期限届满后仍未能遵办所有发牌条件，将被视作撤销申请。

相关法例及规管政策

9. 根据《规例》，任何人无牌经营食物业即属违法，一经定罪，最高可被罚款 50,000 元及监禁 6 个月；持续违例者可被每天另加罚款 900 元（「每日罚款」）。

10. 按食环署现行指引，就没有申请食物业牌照的食物业处所，该署每星期派员巡查一次，若发现违规经营食物业，便会提出检控。就已递交食物业牌照申请的食物业处所，该署每月派员巡查一次，若发现违规经营食物业，便会提出检控。

11. 食环署署长可根据《公众卫生及市政条例》第 128B 条向法庭申请命令，封闭无牌食物业处所。

12. 就考虑申请命令封闭无牌食物业处所的类别和优次，食环署已制订政策及准则。其中的准则包括：

(1) 暂准牌照届满后起计 3 个月内仍未遵办各项发牌条件；
或

(2) 发牌条件通知书发出后 6 个月仍未遵办各项发牌条件。

13. 食环署会优先向法庭申请封闭令，取缔无牌食物业处所的情况包括：

(1) 从来没有提交牌照申请；

(2) 不符合基本发牌条件；

(3) 曾有摆放座椅阻街两次或以上的定罪记录；

(4) 涉及明火（特别是火锅活动）的楼上铺；

(5) 营运严重影响附近环境卫生或涉及食物中毒个案等。

14. 食环署执行封闭令时，须按法例要求把有关处所的所有出入口上锁或加封，并安排截断处所的水电及煤气供应。有关决定会影响其他持份者，包括事涉处所的业主的权益，甚或整座大厦住客的走火安全等。因此，在考虑申请封闭令前，该署须向相关部门索取事涉处所的资料（如建筑图则和业权资料）。如处所属私人物业，食环署会向屋宇署索取处所的建筑图则；如处所属香港房屋委员会（「房委会」）管辖范围，该署会向房屋署查询有关资料；如处所属房委会已出售的物业，该署会向房屋局（前身为运输及房屋局）常任秘书长办公室的独立审查组（「审查组」）索取处所的建筑图则。食环署会根据巡查、检控记录及政府部门提供的资料，审视该处所是否适合申请封闭令，以作进一步的跟进行动。

食环署的解释

事涉处所的牌照申请

15. 2017年8月至2021年6月期间，先后有3名不同申请人¹向食环署牌照组申请在事涉处所经营食物业。相关的申请记录如下：

- (1) 2017年8月底，牌照组接获事涉处所的普通食肆牌照（暂准及正式）申请（「申请A」）。同年12月底，食环署发出普通食肆正式及暂准牌照的发牌条件通知书。2018年7月下旬，该署发出暂准牌照，有效期至2019年1月下旬。由于申请人在限期届满后仍未能履行所有发牌条件，申请A于2019年8月初按既定程序撤销。

¹ 他们均是以同一店名在事涉处所经营食肆。由于申请人不同，故应视为不同食肆的牌照申请。

- (2) 2020 年 4 月中，牌照组接获另一申请人就事涉处所的普通食肆牌照（暂准及正式）申请（「申请 B」）。同年 5 月初，食环署发出普通食肆正式及暂准牌照的发牌条件通知书。申请人因未有提交有关文件，故不获签发暂准牌照。由于申请人在限期届满后仍未能履行所有发牌条件，申请 B 于 2021 年 5 月底按既定程序撤销。
- (3) 2021 年 6 月初，牌照组接获另一申请人就事涉处所的普通食肆牌照（暂准及正式）申请（「申请 C」）。同年 7 月初，食环署发出普通食肆正式及暂准牌照的发牌条件通知书。

相关的执法记录

16. 2018 年 2 月至 2022 年 1 月期间，食环署辖下所属区域的环境卫生办事处（「环卫办」）向事涉处所采取了以下的执法行动：

- (1) 2018 年 2 月底，环卫办巡查发现事涉处所有无牌食肆经营，遂检控经营该无牌食肆的负责人。
- (2) 2018 年 3 月，环卫办再 3 次巡查事涉处所，发现无牌经营食肆问题持续，随后就 2018 年 2 月底的票控向法庭申请共 24 天的每日罚款，并获法庭接纳。
- (3) 2019 年 5 月初，环卫办巡查发现事涉处所无牌经营食肆，遂票控经营该食肆的负责人。该办于同月再 4 次巡查事涉处所，发现无牌经营食肆问题持续，随后就 2019 年 5 月初的票控向法庭申请共 29 天的每日罚款，并获法庭接纳。
- (4) 2018 年至 2022 年 1 月期间，环卫办票控在事涉处所无牌经营食肆的不同负责人共 34 次。
- (5) 2020 年至 2021 年，环卫办共接获 5 宗有关事涉处所的投诉，当中的 3 宗指其涉及无牌经营食肆。

投诉点(1): 没有向法庭申请封闭命令

17. 按现行政策，食环署对经营无牌食物业人士执法时，会考虑向法庭申请封闭有关处所的命令，但须考虑上文第 13 及 14 段所述的多项因素。

18. 就环卫办未有申请封闭事涉处所的命令，该署解释：

- (1) 在申请 A 中，事涉处所于 2018 年 7 月下旬获发暂准牌照，有关的牌照届满日为 2019 年 1 月下旬。由于该食肆在暂准牌照届满后起计 3 个月内尚未遵办各项发牌条件但仍继续经营，食环署在 2019 年 4 月下旬可将事涉处所纳入可考虑向法庭申请封闭令的名单中。然而，根据上文第 13 段所述的执法政策，事涉处所并不在须优先申请封闭令之列；
- (2) 为进一步探讨及评估事涉处所是否适合执行封闭令，环卫办于 2019 年 10 月发出便笺给审查组，要求提供事涉处所的楼宇平面图则，但一直未获审查组回复。该办其后没有再联络审查组索取有关图则；
- (3) 2020 年 4 月中，牌照组接获另一名申请人提出的申请 B，遂搁置考虑申请封闭令；
- (4) 由于申请 B 的申请人在发出发牌条件后 6 个月内未遵办有关发牌条件但仍继续经营，该署在 2020 年 11 月初后可按准则考虑是否就事涉处所无牌经营食肆的情况向法庭申请封闭令；
- (5) 2021 年 2 月，环卫办向屋宇署发出便笺，要求提供事涉处所的楼宇平面图则，以核实是否适合申请封闭令，但未获回复。该办其后没有再联络屋宇署索取有关图则；
- (6) 2021 年 6 月初，牌照组接获另一申请人提出的申请 C。因此，环卫办没有继续考虑申请封闭令；以及

- (7) 2021年7月初，食环署发出发牌条件通知书予申请 C 的申请人。该署在接获本署转介投诉人的投诉时（即 2021年9月），事涉处所遵办发牌条件的期限尚未届满，故环卫办未有理据向法庭申请封闭令。

19. 在事涉处所经营的食肆由 2022年1月中至9月初停止营运。该署会继续留意该食肆会否恢复营业，并会按情况采取适当行动。

投诉点(2): 没有回复 2021年5月18日的电邮

20. 食环署承认，环卫办在 2021年5月下旬向投诉人发出暂复后，未有交代其后的跟进行动和调查结果，确有不足。食环署为此向投诉人致歉，并已训示有关人员。

其他问题

21. 从食环署提供的资料，本署注意到以下问题，并认为该署须严肃跟进。

未有备存巡查记录

22. 2018年2月底，当时在事涉处所经营食肆的负责人因无牌经营食肆被票控。2018年3月，环卫办巡查事涉处所共3次，并获法庭批准施加每日罚款。由于及至 2018年7月下旬事涉处所才获发普通食肆暂准牌照，根据上文第10段的巡查指引，该署须每月派员巡查事涉处所一次，若发现违规经营，便须检控。

23. 然而，食环署并无备存于 2018年4月至7月期间巡查事涉处所的记录。

24. 此外，申请 A 的普通食肆暂准牌照的有效期于 2019年1月下旬届满后，其负责人于 2019年5月初因无牌经营食肆才被票控。根据上文第10段的巡查指引，该署须每月派员巡查事涉处所一次，若发现违规经营，便须检控。

25. 然而，食环署同样无备存 2019 年 2 月至 4 月的巡查记录。

26. 该署表示，已就相关时段没有备存工作记录的情况展开内部调查。如发现职员违反工作守则，定必按管理公务员的有关制度跟进。该署已再次训示及提醒相关组别人员，必须严格按照工作指引跟进无牌经营的食物业问题。

未有按指引每星期巡查及检控事涉食肆

27. 按食环署现行指引，就没有申请食物业牌照的食物业处所，该署须每星期派员巡查一次。事涉处所的首次牌照申请（即申请 A）于 2019 年 8 月初按既定程序撤销后，及至 2020 年 4 月中，并无申请人就事涉处所提出任何牌照申请，但食肆仍在运作。

28. 然而，食环署的检控记录显示，事涉处所在 2019 年 8 月初至 2020 年 4 月中期间只每月被检控一次。

29. 食环署未能确定环卫办职员当时是否已按指引每星期巡查事涉处所，但因未有发现无牌经营的情况而没有作出检控，还是职员未有按指引每星期巡查及检控事涉处所。本署对该署职员有否根据指引巡查处所，抱有怀疑。

30. 至于环卫办是否知悉牌照组在 2019 年 8 月初撤销申请 A 的牌照申请，而须更改巡查频次，由每月巡查一次改为每星期巡查一次，该署向本署解释：牌照组当日曾致函申请 A 的申请人，通知其申请已被撤销，并将信函副本抄送消防处、审查组及环卫办；由于环卫办并未有备存该信函的副本，该署相信该办职员当时并不知悉牌照组已在 2019 年 8 月初撤销申请 A，故仍按指引每月巡查事涉处所一次，而非每星期巡查一次。至于环卫办为何未有备存该信函副本，该署表示属个别事件，而事件发生在 2019 年，其后已有多次人事调动，故难以追究原因。

未有回应投诉人索取资料的要求

31. 本署注意到，投诉人于 2021 年 4 月中日电邮环卫办，要求该办提供就其投诉的「相关行动记录，包括日期、时间、负责人员

姓名及职级、所采取的行动」。环卫办同月回复投诉人调查结果和跟进行动，但未有提供其要求的资料。

本署的评论

投诉点(1)：没有申请封闭令

32. 虽然事涉处所不在优先申请封闭令之列，食环署于 2019 年 4 月下旬及 2020 年 11 月初后有按相关准则，考虑是否向法庭申请封闭令。

33. 环卫办分别于 2019 年和 2021 年向审查组及屋宇署发出便笺要求提供有关事涉处所的楼宇平面图则，以核实是否适合申请封闭令。在等候审查组及屋宇署回复时，牌照组接获不同的申请人就事涉处所提出新的食物业牌照申请，环卫办遂搁置考虑封闭令的申请。

34. 本署认为，食环署的上述解释并非无理。因三名不同申请人先后就事涉处所提出食物业牌照申请，而最新的申请人并非早前违法无牌经营食肆的负责人，环卫办处理新的牌照申请期间，实无理据因先前申请人的违规行为向法庭申请命令封闭事涉处所。但以不知悉实情的市民的角度而言，事涉处所自 2018 年起一直有无牌食肆运作。

35. 纵然本署无法从事后推论，若环卫办在 2019 年 10 月至 2020 年 4 月期间，以及 2021 年 2 月至 6 月期间分别成功向审查组及屋宇署索取事涉处所的楼宇平面图则，会否向法庭申请封闭事涉处所，但本署认为，倘久不获审查组和屋宇署回复，该办再主动联络有关部门跟进，属理所当然。该署没有再作跟进的做法，令人费解。

36. 由于这宗全面调查的被调查部门并非审查组和屋宇署，本署未有进一步跟进他们未有回复环卫办索取图则一事。但食环署应向他们跟进有关情况，并加强协调，以确保其索取资料的程序能有效运作。

37. 本署亦发现，食环署一贯是以便笺形式向部门索取有关处所的资料。但就房委会已出售的物业（包括经审查组审批的改动及加建工程），各政府部门可透过「房屋署图则查阅网」（「查阅网」）浏览有关物业的记录完工图。部门可向审查组索取电子证书，自行浏览系统、搜索、查阅并获取有关建筑物图则和相关文件。食环署应考虑变更现时做法，改以透过查阅网取得处所的建筑图则，以提升跟进效能。

38. 总括而言，本署调查发现，有关的食环署职员未有按工作指引备存巡查事涉处所的记录，以及涉嫌未有按指引每星期巡查及检控于事涉处所违规经营的食肆。

39. 此外，环卫办职员因不知悉申请 A 在 2019 年 8 月初已被牌照组撤销，故未有按巡查指引每星期巡查事涉处所一次。本署在调查过程中发现食环署牌照组与环卫办的通报机制有改善空间。

40. 基于上述分析，申诉专员认为，投诉点(1)不成立，但食环署另有缺失。

41. 本署知悉，该署已改善牌照组与环卫办的通报机制，优化该署的牌照资讯管理系统，使牌照组除可按既定程序以内部送递方式派送信件外，亦可以电邮方式自动传送有关讯息（包括牌照申请的撤销）给相关环卫办人员作即时跟进。

投诉点(2)：没有回复 2021 年 5 月 18 日的查询

42. 食环署已承认未有就投诉人 2021 年 5 月 18 日的查询给予具体回复，该署除向投诉人致歉，亦已训示有关人员改善。

43. 食环署亦承认未有向投诉人提供其 2021 年 4 月中电邮中要求索取的资料，或就其要求作出回应。不过，食环署在本署的调查过程中知悉上述情况，但却一直仍未与投诉人跟进其索取有关资料的要求，尽管该署表示歉意，并训示有关职员，但实际上并没有跟进投诉人的要求。

44. 从上文可见，食环署在本个案中处理投诉人的查询及资料索取要求可说是欠理想，且未有把握及时自行纠正问题的时机。因此，申诉专员认为，投诉点(2)成立。

食环署对调查报告草拟本的回应

45. 就第 38 段，食环署表示由于记录不全，该署现时未能掌握确切证据证明有关职员未有按指引每星期巡查及检控于事涉处所违规经营的食肆。该署正就有关职员没有妥善备存相关记录另作纪律调查及跟进。

46. 就第 43 段，食环署表示，该署理解投诉人要求索取的「相关行动记录」为记载相关行动详细的内部文件记录，包括该署执法人员作出的记事簿记录，以及向上级提交的调查报告等文件。该署认为有关文件属内部文件，当中亦可能载有第三者的个人资料，不能提供予投诉人。虽然如此，该办在 2021 年 4 月底的回复中已向投诉人提供了其所关注的重点资讯，包括该署人员已于不同时间到事涉处所巡查，以及检控事涉食肆无牌经营食物业，及另加每日罚款。该回复亦载有负责个案的职员的姓名、职级及联络电话，投诉人如有查询，可致电该职员。

47. 食环署亦指，环卫办于 2021 年 4 月底回复后，投诉人于 2021 年 5 月 18 日电邮该署，只是质疑该办为何多年来不向法庭申请封闭事涉食肆的命令。投诉人并无投诉该办未有提供其 2021 年 4 月中电邮中索取的资料。投诉人其后的投诉亦未有提出索取「相关行动记录」的要求，或对该办 2021 年 4 月底的复函内容提出任何不满。

48. 食环署认为，环卫办已合理地回应投诉人有关索取资料的要求，并无不妥之处。

本署对食环署进一步回应的评论

49. 食环署指因记录不全，现时未能掌握确切证据证明有关职员未有按指引每星期巡查及检控于事涉处所违规经营的食肆。本

署因该署的检控记录显示事涉处所在有关期间只每月被检控一次，故认为该署职员涉嫌未有按指引巡查。即使有关职员有按指引每星期巡查，但没有相关记录证明，已明显不符合该署的工作指引；再者，如有按指引每星期作检控，实应有其他记录可供追溯，一如每月提出检控的情况，除非在该段时间的每周巡查，皆看不到该食肆运作。至于食环署对事涉职员进行的纪律调查，属人事管理问题，本署不会介入。

50. 根据《公开资料守则》（「《守则》」）的「诠释和应用指引」（「《诠释指引》」）引言第(v)段，所有按《守则》和非按《守则》提出的索取资料要求，均应以同一基础考虑。换言之，所有索取资料的要求都应根据《守则》的规定来决定是否应要求公开资料。

51. 《诠释指引》引言第(vi)段：如非按《守则》提出的索取资料要求须予拒绝，部门应尽可能根据《守则》第2部的规定，提出拒绝要求的理由。部门亦应告知申请人覆检和投诉的渠道。

52. 《诠释指引》引言第(viii)段：每个政府部门都应在不同程度上积极回应非正式的索取资料要求。无论在政府内外，《守则》都不应被利用或被视作利用来阻挠资料的发放，这点至关重要。

53. 虽然投诉人于2021年4月中索取资料的要求并非按《守则》提出，但食环署应按《守则》的精神，正面积积极地根据《守则》的规定决定是否向投诉人提供所需资料。

54. 本署认为，环卫办2021年4月底的回复虽有提供负责个案人员的姓名和职级，以及所采取的行动，但未有提供巡查的日期和时间，亦未有清晰说明负责巡查行动的人员是否回复中所提及的职员。此外，不论投诉人所意指的「相关行动记录」是否与食环署的理解相同，若该署认为记载有关巡查行动的记录属内部文件，而不能提供予投诉人，该署亦应参考《守则》第2部的内容，解释拒绝要求的理由，而非忽略其要求。

55. 虽然投诉人在其后的电邮及投诉中未有再提出索取「相关行动记录」的要求，或对环卫办2021年4月底复函内容提出任何不满，但这并不代表食环署当初就投诉人的索取资料要求的处理没有不足之处。因此，本署不能认同该署载于上文第48段的结论。

56. 本署希望藉着调查投诉个案，协助及推动政府部门提升公共行政的质素和水平，并期望部门能正面看待投诉及本署调查后发现的不足之处，以便从中汲取经验，自我完善。

总结

57. 经考虑查获资料、食环署的回应 / 评论后，申诉专员认为，这宗投诉部分成立。

建议

58. 申诉专员建议食环署：

- (1) 加强内部监督，确保负责巡查及检控无牌食肆的职员按工作指引履行职责，并妥善备存记录；
- (2) 与审查组及屋宇署跟进有关索取资料的情况，加强协调，使他们能适时回复有关要求；
- (3) 提示职员在要求其他部门提供资料时，若未获适时回复，须主动向有关部门跟进；
- (4) 在执行申请封闭令的程序时，按需要考虑使用查阅网以取得处所的建筑图则，以提高效能；
- (5) 定期检讨牌照组与环卫办的内部通报机制，确保优化后的牌照资讯管理系统能达到预期的效果，令环卫办能因应最新的牌照申请状况，按指引巡查及执法；
- (6) 提示职员从本案汲取经验，适时回复市民的查询，并加强职员对《守则》的认识及训练，使能按《守则》（及其精神）回应市民的查询 / 提供资料的要求；

- (7) 跟进投诉人于 2021 年 4 月中的电邮中所要求的资料，若投诉人维持其要求，便应尽快处理；以及
- (8) 尽快完成对事涉职员的相关调查，从本案汲取经验，在行政上完善环卫办的内部监督，避免类似本案的遗漏备存巡查记录的情况再发生。

申诉专员公署

2022 年 10 月

公署不时在社交媒体上载选录调查报告的个案摘要，欢迎关注我们的 Facebook 及 Instagram 专页，以获取最新资讯：



[Facebook.com/Ombudsman.HK](https://www.facebook.com/Ombudsman.HK)



[Instagram.com/Ombudsman_HK](https://www.instagram.com/Ombudsman_HK)