

食物環境衛生署對無牌食肆的執管 調查報告

2021 年 9 月，投訴人向本署投訴食物環境衛生署（「食環署」）。

投訴內容

2. 投訴人向食環署投訴某食肆無牌經營多年。該署跟進後雖有檢控該食肆，但該食肆繼續無牌經營。投訴人不滿食環署沒有向法院申請命令封閉該食肆（投訴點(1)）。

3. 2021 年 5 月，投訴人電郵食環署，要求該署解釋不申請封閉該食肆的原因，惟該署一直沒有回覆他（投訴點(2)）。

本署的跟進

4. 本署其後展開初步查訊。在初步查訊的過程中，投訴人質疑食環署沒有適當跟進該食肆的無牌經營問題。

5. 因應投訴人的質疑及食環署提交的回應和資料，本署於 2021 年 12 月決定向該署展開全面調查，其後亦向相關政府部門索取涉案資料。2022 年 10 月，本署完成調查，結果如下。

本署調查所得

食物業牌照申請

6. 根據《食物業規例》（「《規例》」）及現行發牌政策，任何人如欲經營食肆，必須向食環署申請正式牌照及／或暫准牌照。

7. 如申請符合基本條件，食環署會發出暫准食肆牌照（有效期為 6 個月）。其間，有關食肆可暫時經營，該署會繼續處理該食肆的正式食肆牌照申請。

8. 在正式牌照的發牌條件通知書發出後 12 個月，或暫准牌照屆滿後 6 個月，申請人必須遵辦所有發牌條件。除非是基於申請人不能合理控制的因素，申請人如在期限屆滿後仍未能遵辦所有發牌條件，將被視作撤銷申請。

相關法例及規管政策

9. 根據《規例》，任何人無牌經營食物業即屬違法，一經定罪，最高可被罰款 50,000 元及監禁 6 個月；持續違例者可被每天另加罰款 900 元（「每日罰款」）。

10. 按食環署現行指引，就沒有申請食物業牌照的食物業處所，該署每星期派員巡查一次，若發現違規經營食物業，便會提出檢控。就已遞交食物業牌照申請的食物業處所，該署每月派員巡查一次，若發現違規經營食物業，便會提出檢控。

11. 食環署署長可根據《公眾衛生及市政條例》第 128B 條向法庭申請命令，封閉無牌食物業處所。

12. 就考慮申請命令封閉無牌食物業處所的類別和優次，食環署已制訂政策及準則。其中的準則包括：

- (1) 暫准牌照屆滿後起計 3 個月內仍未遵辦各項發牌條件；
或
- (2) 發牌條件通知書發出後 6 個月仍未遵辦各項發牌條件。

13. 食環署會優先向法庭申請封閉令，取締無牌食物業處所的情況包括：

- (1) 從來沒有提交牌照申請；
- (2) 不符合基本發牌條件；
- (3) 曾有擺放座椅阻街兩次或以上的定罪記錄；
- (4) 涉及明火（特別是火鍋活動）的樓上舖；
- (5) 營運嚴重影響附近環境衛生或涉及食物中毒個案等。

14. 食環署執行封閉令時，須按法例要求把有關處所的所有出入口上鎖或加封，並安排截斷處所的水電及煤氣供應。有關決定會影響其他持份者，包括事涉處所的業主的權益，甚或整座大廈住客的走火安全等。因此，在考慮申請封閉令前，該署須向相關部門索取事涉處所的資料（如建築圖則和業權資料）。如處所屬私人物業，食環署會向屋宇署索取處所的建築圖則；如處所屬香港房屋委員會（「房委會」）管轄範圍，該署會向房屋署查詢有關資料；如處所屬房委會已出售的物業，該署會向房屋局（前身為運輸及房屋局）常任秘書長辦公室的獨立審查組（「審查組」）索取處所的建築圖則。食環署會根據巡查、檢控記錄及政府部門提供的資料，審視該處所是否適合申請封閉令，以作進一步的跟進行動。

食環署的解釋

事涉處所的牌照申請

15. 2017年8月至2021年6月期間，先後有3名不同申請人¹向食環署牌照組申請在事涉處所經營食物業。相關的申請記錄如下：

- (1) 2017年8月底，牌照組接獲事涉處所的普通食肆牌照（暫准及正式）申請（「申請A」）。同年12月底，食環署發出普通食肆正式及暫准牌照的發牌條件通知書。2018年7月下旬，該署發出暫准牌照，有效期至2019年1月下旬。由於申請人在限期屆滿後仍未能履行所有發牌條件，申請A於2019年8月初按既定程序撤銷。
- (2) 2020年4月中，牌照組接獲另一申請人就事涉處所的普通食肆牌照（暫准及正式）申請（「申請B」）。同年5月初，食環署發出普通食肆正式及暫准牌照的發牌條件通知書。申請人因未有提交有關文件，故不獲簽發暫准牌照。由於申請人在限期屆滿後仍未能履行所有發牌條件，申請B於2021年5月底按既定程序撤銷。

¹ 他們均是以同一店名在事涉處所經營食肆。由於申請人不同，故應視為不同食肆的牌照申請。

- (3) 2021年6月初，牌照組接獲另一申請人就事涉處所的普通食肆牌照（暫准及正式）申請（「申請C」）。同年7月初，食環署發出普通食肆正式及暫准牌照的發牌條件通知書。

相關的執法記錄

16. 2018年2月至2022年1月期間，食環署轄下所屬區域的環境衛生辦事處（「環衛辦」）向事涉處所採取了以下的執法行動：

- (1) 2018年2月底，環衛辦巡查發現事涉處所有無牌食肆經營，遂檢控經營該無牌食肆的負責人。
- (2) 2018年3月，環衛辦再3次巡查事涉處所，發現無牌經營食肆問題持續，隨後就2018年2月底的票控向法院申請共24天的每日罰款，並獲法庭接納。
- (3) 2019年5月初，環衛辦巡查發現事涉處所無牌經營食肆，遂票控經營該食肆的負責人。該辦於同月再4次巡查事涉處所，發現無牌經營食肆問題持續，隨後就2019年5月初的票控向法院申請共29天的每日罰款，並獲法庭接納。
- (4) 2018年至2022年1月期間，環衛辦票控在事涉處所無牌經營食肆的不同負責人共34次。
- (5) 2020年至2021年，環衛辦共接獲5宗有關事涉處所的投訴，當中的3宗指其涉及無牌經營食肆。

投訴點(1)：沒有向法院申請封閉命令

17. 按現行政策，食環署對經營無牌食物業人士執法時，會考慮向法院申請封閉有關處所的命令，但須考慮上文第13及14段所述的多項因素。

18. 就環衛辦未有申請封閉事涉處所的命令，該署解釋：

- (1) 在申請A中，事涉處所於2018年7月下旬獲發暫准牌照，有關的牌照屆滿日為2019年1月下旬。由於該食肆在暫准牌照屆滿後起計3個月內尚未遵辦各項

發牌條件但仍繼續經營，食環署在 2019 年 4 月下旬可將事涉處所納入可考慮向法庭申請封閉令的名單中。然而，根據上文第 13 段所述的執法政策，事涉處所並不在須優先申請封閉令之列；

- (2) 為進一步探討及評估事涉處所是否適合執行封閉令，環衛辦於 2019 年 10 月發出便箋給審查組，要求提供事涉處所的樓宇平面圖則，但一直未獲審查組回覆。該辦其後沒有再聯絡審查組索取有關圖則；
- (3) 2020 年 4 月中，牌照組接獲另一名申請人提出的申請 B，遂擱置考慮申請封閉令；
- (4) 由於申請 B 的申請人在發出發牌條件後 6 個月內未遵辦有關發牌條件但仍繼續經營，該署在 2020 年 11 月初後可按準則考慮是否就事涉處所無牌經營食肆的情況向法庭申請封閉令；
- (5) 2021 年 2 月，環衛辦向屋宇署發出便箋，要求提供事涉處所的樓宇平面圖則，以核實是否適合申請封閉令，但未獲回覆。該辦其後沒有再聯絡屋宇署索取有關圖則；
- (6) 2021 年 6 月初，牌照組接獲另一申請人提出的申請 C。因此，環衛辦沒有繼續考慮申請封閉令；以及
- (7) 2021 年 7 月初，食環署發出發牌條件通知書予申請 C 的申請人。該署在接獲本署轉介投訴人的投訴時（即 2021 年 9 月），事涉處所遵辦發牌條件的期限尚未屆滿，故環衛辦未有理據向法庭申請封閉令。

19. 在事涉處所經營的食肆由 2022 年 1 月中至 9 月初停止營運。該署會繼續留意該食肆會否恢復營業，並會按情況採取適當行動。

投訴點(2)：沒有回覆 2021 年 5 月 18 日的電郵

20. 食環署承認，環衛辦在 2021 年 5 月下旬向投訴人發出暫覆後，未有交代其後的跟進行動和調查結果，確有不足。食環署為此向投訴人致歉，並已訓示有關人員。

其他問題

21. 從食環署提供的資料，本署注意到以下問題，並認為該署須嚴肅跟進。

未有備存巡查記錄

22. 2018年2月底，當時在事涉處所經營食肆的負責人因無牌經營食肆被票控。2018年3月，環衛辦巡查事涉處所共3次，並獲法庭批准施加每日罰款。由於及至2018年7月下旬事涉處所才獲發普通食肆暫准牌照，根據上文第10段的巡查指引，該署須每月派員巡查事涉處所一次，若發現違規經營，便須檢控。

23. 然而，食環署並無備存於2018年4月至7月期間巡查事涉處所的記錄。

24. 此外，申請A的普通食肆暫准牌照的有效期於2019年1月下旬屆滿後，其負責人於2019年5月初因無牌經營食肆才被票控。根據上文第10段的巡查指引，該署須每月派員巡查事涉處所一次，若發現違規經營，便須檢控。

25. 然而，食環署同樣無備存2019年2月至4月的巡查記錄。

26. 該署表示，已就相關時段沒有備存工作記錄的情況展開內部調查。如發現職員違反工作守則，定必按管理公務員的有關制度跟進。該署已再次訓示及提醒相關組別人員，必須嚴格按照工作指引跟進無牌經營的食物業問題。

未有按指引每星期巡查及檢控事涉食肆

27. 按食環署現行指引，就沒有申請食物業牌照的食物業處所，該署須每星期派員巡查一次。事涉處所的首次牌照申請（即申請A）於2019年8月初按既定程序撤銷後，及至2020年4月中，並無申請人就事涉處所提出任何牌照申請，但食肆仍在運作。

28. 然而，食環署的檢控記錄顯示，事涉處所在2019年8月初至2020年4月中期間只每月被檢控一次。

29. 食環署未能確定環衛辦職員當時是否已按指引每星期巡查事涉處所，但因未有發現無牌經營的情況而沒有作出檢控，還是

職員未有按指引每星期巡查及檢控事涉處所。本署對該署職員有否根據指引巡查處所，抱有懷疑。

30. 至於環衛辦是否知悉牌照組在 2019 年 8 月初撤銷申請 A 的牌照申請，而須更改巡查頻次，由每月巡查一次改為每星期巡查一次，該署向本署解釋：牌照組當日曾致函申請 A 的申請人，通知其申請已被撤銷，並將信函副本抄送消防處、審查組及環衛辦；由於環衛辦並未有備存該信函的副本，該署相信該辦職員當時並不知悉牌照組已在 2019 年 8 月初撤銷申請 A，故仍按指引每月巡查事涉處所一次，而非每星期巡查一次。至於環衛辦為何未有備存該信函副本，該署表示屬個別事件，而事件發生在 2019 年，其後已有多次人事調動，故難以追究原因。

未有回應投訴人索取資料的要求

31. 本署注意到，投訴人於 2021 年 4 月中日電郵環衛辦，要求該辦提供就其投訴的「相關行動記錄，包括日期、時間、負責人員姓名及職級、所採取的行動」。環衛辦同月回覆投訴人調查結果和跟進行動，但未有提供其要求的資料。

本署的評論

投訴點(1)：沒有申請封閉令

32. 雖然事涉處所不在優先申請封閉令之列，食環署於 2019 年 4 月下旬及 2020 年 11 月初後有按相關準則，考慮是否向法庭申請封閉令。

33. 環衛辦分別於 2019 年和 2021 年向審查組及屋宇署發出便箋要求提供有關事涉處所的樓宇平面圖則，以核實是否適合申請封閉令。在等候審查組及屋宇署回覆時，牌照組接獲不同的申請人就事涉處所提出新的食物業牌照申請，環衛辦遂擱置考慮封閉令的申請。

34. 本署認為，食環署的上述解釋並非無理。因三名不同申請人先後就事涉處所提出食物業牌照申請，而最新的申請人並非早前違法無牌經營食肆的負責人，環衛辦處理新的牌照申請期間，實無理據因先前申請人的違規行為向法庭申請命令封閉事涉處

所。但以不知悉實情的市民的角度而言，事涉處所自 2018 年起一直有無牌食肆運作。

35. 縱然本署無法從事後推論，若環衛辦在 2019 年 10 月至 2020 年 4 月期間，以及 2021 年 2 月至 6 月期間分別成功向審查組及屋宇署索取事涉處所的樓宇平面圖則，會否向法庭申請封閉事涉處所，但本署認為，倘久不獲審查組和屋宇署回覆，該辦再主動聯絡有關部門跟進，屬理所當然。該署沒有再作跟進的做法，令人費解。

36. 由於這宗全面調查的被調查部門並非審查組和屋宇署，本署未有進一步跟進他們未有回覆環衛辦索取圖則一事。但食環署應向他們跟進有關情況，並加強協調，以確保其索取資料的程序能有效運作。

37. 本署亦發現，食環署一貫是以便箋形式向部門索取有關處所的資料。但就房委會已出售的物業（包括經審查組審批的改動及加建工程），各政府部門可透過「房屋署圖則查閱網」（「查閱網」）閱覽有關物業的記錄完工圖。部門可向審查組索取電子證書，自行瀏覽系統、搜索、查閱並獲取有關建築物圖則和相關文件。食環署應考慮變更現時做法，改以透過查閱網取得處所的建築圖則，以提升跟進效能。

38. 總括而言，本署調查發現，有關的食環署職員未有按工作指引備存巡查事涉處所的記錄，以及涉嫌未有按指引每星期巡查及檢控於事涉處所違規經營的食肆。

39. 此外，環衛辦職員因不知悉申請 A 在 2019 年 8 月初已被牌照組撤銷，故未有按巡查指引每星期巡查事涉處所一次。本署在調查過程中發現食環署牌照組與環衛辦的通報機制有改善空間。

40. 基於上述分析，申訴專員認為，投訴點(1)**不成立**，但食環署**另有缺失**。

41. 本署知悉，該署已改善牌照組與環衛辦的通報機制，優化該署的牌照資訊管理系統，使牌照組除可按既定程序以內部送遞方式派送信件外，亦可以電郵方式自動傳送有關訊息（包括牌照申請的撤銷）給相關環衛辦人員作即時跟進。

投訴點(2)：沒有回覆 2021 年 5 月 18 日的查詢

42. 食環署已承認未有就投訴人 2021 年 5 月 18 日的查詢給予具體回覆，該署除向投訴人致歉，亦已訓示有關人員改善。

43. 食環署亦承認未有向投訴人提供其 2021 年 4 月中電郵中要求索取的資料，或就其要求作出回應。不過，食環署在本署的調查過程中知悉上述情況，但卻一直仍未與投訴人跟進其索取有關資料的要求，儘管該署表示歉意，並訓示有關職員，但實際上並沒有跟進投訴人的要求。

44. 從上文可見，食環署在本個案中處理投訴人的查詢及資料索取要求可說是欠理想，且未有把握及時自行糾正問題的時機。因此，申訴專員認為，投訴點(2)**成立**。

食環署對調查報告草擬本的回應

45. 就第 38 段，食環署表示由於記錄不全，該署現時未能掌握確切證據證明有關職員未有按指引每星期巡查及檢控於事涉處所違規經營的食肆。該署正就有關職員沒有妥善備存相關記錄另作紀律調查及跟進。

46. 就第 43 段，食環署表示，該署理解投訴人要求索取的「相關行動記錄」為記載相關行動詳細的內部文件記錄，包括該署執法人員作出的記事簿記錄，以及向上級提交的調查報告等文件。該署認為有關文件屬內部文件，當中亦可能載有第三者的個人資料，不能提供予投訴人。雖然如此，該辦在 2021 年 4 月底的回覆中已向投訴人提供了其所關注的重點資訊，包括該署人員已於不同時間到事涉處所巡查，以及檢控事涉食肆無牌經營食物業，及另加每日罰款。該回覆亦載有負責個案的職員的姓名、職級及聯絡電話，投訴人如有查詢，可致電該職員。

47. 食環署亦指，環衛辦於 2021 年 4 月底回覆後，投訴人於 2021 年 5 月 18 日電郵該署，只是質疑該辦為何多年來不向法庭申請封閉事涉食肆的命令。投訴人並無投訴該辦未有提供其 2021 年 4 月中電郵中索取的資料。投訴人其後的投訴亦未有提出索取「相關行動記錄」的要求，或對該辦 2021 年 4 月底的覆函內容提出任何不滿。

48. 食環署認為，環衛辦已合理地回應投訴人有關索取資料的要求，並無不妥之處。

本署對食環署進一步回應的評論

49. 食環署指因記錄不全，現時未能掌握確切證據證明有關職員未有按指引每星期巡查及檢控於事涉處所違規經營的食肆。本署因該署的檢控記錄顯示事涉處所在有關期間只每月被檢控一次，故認為該署職員涉嫌未有按指引巡查。即使有關職員有按指引每星期巡查，但沒有相關記錄證明，已明顯不符合該署的工作指引；再者，如有按指引每星期作檢控，實應有其他記錄可供追溯，一如每月提出檢控的情況，除非在該段時間的每周巡查，皆看不到該食肆運作。至於食環署對事涉職員進行的紀律調查，屬人事管理問題，本署不會介入。

50. 根據《公開資料守則》（「《守則》」）的「詮釋和應用指引」（「《詮釋指引》」）引言第(v)段，所有按《守則》和非按《守則》提出的索取資料要求，均應以同一基礎考慮。換言之，所有索取資料的要求都應根據《守則》的規定來決定是否應要求公開資料。

51. 《詮釋指引》引言第(vi)段：如非按《守則》提出的索取資料要求須予拒絕，部門應盡可能根據《守則》第 2 部的規定，提出拒絕要求的理由。部門亦應告知申請人覆檢和投訴的渠道。

52. 《詮釋指引》引言第(viii)段：每個政府部門都應在不同程度上積極回應非正式的索取資料要求。無論在政府內外，《守則》都不應被利用或被視作利用來阻撓資料的發放，這點至關重要。

53. 雖然投訴人於 2021 年 4 月中索取資料的要求並非按《守則》提出，但食環署應按《守則》的精神，正面積極地根據《守則》的規定決定是否向投訴人提供所需資料。

54. 本署認為，環衛辦 2021 年 4 月底的回覆雖有提供負責個案人員的姓名和職級，以及所採取的行動，但未有提供巡查的日期和時間，亦未有清晰說明負責巡查行動的人員是否回覆中所提及的職員。此外，不論投訴人所意指的「相關行動記錄」是否與食環署的理解相同，若該署認為記載有關巡查行動的記錄屬內部文件，而不能提供予投訴人，該署亦應參考《守則》第 2 部的內容，解釋拒絕要求的理由，而非忽略其要求。

55. 雖然投訴人在其後的電郵及投訴中未有再提出索取「相關行動記錄」的要求，或對環衛辦 2021 年 4 月底覆函內容提出任何不滿，但這並不代表食環署當初就投訴人的索取資料要求的處理沒有不足之處。因此，本署不能認同該署載於上文第 48 段的結論。

56. 本署希望藉着調查投訴個案，協助及推動政府部門提升公共行政的質素和水平，並期望部門能正面看待投訴及本署調查後發現的不足之處，以便從中汲取經驗，自我完善。

總結

57. 經考慮查獲資料、食環署的回應／評論後，申訴專員認為，這宗投訴**部分成立**。

建議

58. 申訴專員建議食環署：

- (1) 加強內部監督，確保負責巡查及檢控無牌食肆的職員按工作指引履行職責，並妥善備存記錄；
- (2) 與審查組及屋宇署跟進有關索取資料的情況，加強協調，使他們能適時回覆有關要求；
- (3) 提示職員在要求其他部門提供資料時，若未獲適時回覆，須主動向有關部門跟進；
- (4) 在執行申請封閉令的程序時，按需要考慮使用查閱網以取得處所的建築圖則，以提高效能；
- (5) 定期檢討牌照組與環衛辦的內部通報機制，確保優化後的牌照資訊管理系統能達到預期的效果，令環衛辦能因應最新的牌照申請狀況，按指引巡查及執法；
- (6) 提示職員從本案汲取經驗，適時回覆市民的查詢，並加強職員對《守則》的認識及訓練，使能按《守則》（及其精神）回應市民的查詢／提供資料的要求；

- (7) 跟進投訴人於 2021 年 4 月中的電郵中所要求的資料，若投訴人維持其要求，便應盡快處理；以及
- (8) 盡快完成對事涉職員的相關調查，從本案汲取經驗，在行政上完善環衛辦的內部監督，避免類似本案的遺漏備存巡查記錄的情況再發生。

申訴專員公署

2022 年 10 月

公署不時在社交媒體上載選錄調查報告的個案摘要，歡迎關注我們的 Facebook 及 Instagram 專頁，以獲取最新資訊：



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



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