

# 彰化縣政府訴願決定書（案號 101—803）

府法訴字第 1010198818 號

訴 願 人：○○○

地址：○○縣○○鄉○○村○○路○巷○號

原處分機關：彰化縣衛生局

訴願人因違反彰化縣加水站（車）衛生管理自治條例事件，不服原處分機關 101 年 6 月 15 日彰衛食字第 1010017246 號裁處書所為之處分，提起訴願，本府依法決定如下：

## 主 文

訴願駁回。

## 事 實

緣原處分機關於 101 年 6 月 11 日接獲位於本縣○○市○○路○社區門口之加水站儲水及加水設備等管路未落實清潔，經原處分機關當日現場稽查結果，發現本縣○○市○○路○巷○弄○號櫻花社區（○○○公寓大廈）門口設有「○○24H 自助式加水販賣機埔里山泉水」，遂以系爭加水站下方印製之電話號碼進行聯繫，訴願人於當日接受訪談承認系爭加水站為其所設置，惟未向原處分機關申請許可，即擅自營業，原處分機關乃當場明確告知訴願人彰化縣加水站（車）衛生管理自治條例第 5 條有關未經申請設立許可不得營業之規定，並於系爭加水站張貼「本加水站未向本局申請設立許可，不得營業，為維護您的健康，請民眾切勿購買！」通知，另由○○○○○○公寓大廈管理委員會以傳真方式表示已協助斷電。惟於同年月 13 日再次接獲民眾反映系爭加水站再次接上電源恢復營業，經原處分機關稽查確認屬實，並請訴願人將系爭加水站自行斷電。訴願人所為前揭行為，已違反彰化縣加水站（車）衛生管理自治條例第 5 條第 1 項規定，原處分機關爰依同自治條例第 15 條規定裁處訴願人新臺幣 4 萬元整罰鍰，並限期於 101 年 7 月 12 日前完成改善，於未申請許可前，不得營業。訴願人不服，遂向本府提起訴願，並據原處分機關檢卷答辯到府，茲

摘敘訴、辯意旨如次：

一、訴願及補充理由意旨略謂：

- (一) 經營○○加水站長達 13 年之久，101 年 6 月 11 日下午得知加水站無公文、無通知遭斷電，前往衛生局接受訪談，對訪談內容不認同，並告知及簽名，收到裁處書不服。根據地方制度法第 26 條規定，自治條例經各該地方立法機關議決後，如有規定罰則時，應分別報經行政院、中央各該主管機關核定後發布，而彰化縣加水站(車)衛生管理自治條例全文內容眾多罰則內容業務包含縣政府、縣衛生局、縣環保局，所以應報請行政院及衛生署、環保署核定發布，如無報請核定發布，則自治條例不完整，即尚未合法，則處分本人不服。
- (二) 衛生局要求加水站業者辦理○○縣加水站(車)衛生管理自治條例核發數百張證書，證書皆無主管局長章，稽查員張貼不得營業相同無簽章，上至局長下至稽察員皆不認同自治條例，卻對縣民依照○○縣加水站(車)衛生管理自治條例罰款，停業裁處書極為荒唐。
- (三) 彰化縣加水站(車)衛生管理自治條例內容眾多中央各部會業務，是否有抵觸中央各部會法律，請詳查中央各部會有無核定發布。
- (四) 衛生局開三次座談會皆說不需送中央只需送地方，等縣民被開罰，衛生局才告知法制處有送中央衛生署核定以及局長不蓋章，如此誤導民眾便給予處罰實在不符合情、理、法云云。

二、答辯及補充答辯意旨略謂：

- (一) 彰化縣加水站(車)衛生管理自治條例乃本縣基於地方自治團體地位，為維護縣民飲用水安全，就本縣加水站(車)衛生管理自治事項，依地方制度法規定，研擬自治條例後，依法定程序完成審議。因自治條例定有罰則，且本縣非直轄市，依地方制度法第 26 條第 4 項、內政部 91 年 6 月 5 日台內民字第 0910066134 號、91 年 10 月 30 日台內民字第 0910007383 號函釋內容，應視彰化縣加水站(車)

衛生管理自治條例為整體，將自治條例送請中央主管機關行政院衛生署核定。故縱如訴願人所稱涉及縣政府、縣衛生局及縣環保局業務，亦應由規範主要內容【加水站(車)及飲用水衛生管理】之中央主管機關(行政院衛生署)視自治條例內容是否涉及其他中央主管機關業務，由行政院衛生署函請相關機關就所管部分表示意見後，再由行政院衛生署據以全案處理統一函覆給彰化縣政府，並非分別函請行政院、行政院衛生署及行政院環境保護署核定。據此，彰化縣加水站(車)衛生管理自治條例於彰化縣議會審議通過後，彰化縣政府於98年6月24日以府授衛食字第0980142378號函請中央主管機關行政院衛生署核定，行政院衛生署業於98年7月9日以衛署食字第0980018519號函核定後，再由彰化縣政府於98年7月27日以府法制字第0980177924號令公布，立法程序皆依法定程序辦理，應無疑義。

- (二) 再者，地方制度法第17條第1款規定：「…縣(市)民…之義務如下：一、遵守自治法規之義務…。」，故加水站(車)業者擬於本縣經營業務者，應依彰化縣加水站(車)衛生管理自治條例第5條第1項規定，檢具法定文件向本局申請許可，經許可後方得營業。至於，訴願書所檢附資料，因屬其他業者經本局審認核發許可之證書，與本案無涉，亦不足以作為撤銷罰鍰之理由。又本局就業者檢送之法定申請文件審核後，對於應予許可案件，會發文檢附許可證書函復業者，函文上蓋有機關首長簽字章、許可證書上亦蓋有機關關防並套印本局局長職銜及姓名。另因訴願人未申請許可，擅自經營加水站業務，於訴願人違法經營之加水機上張貼「通知」，建議、提醒民眾消費時審慎選擇，該通知上也蓋有本局條戳。前揭函、許可證書及通知等公文書均依法蓋用印信，對外發生效力。且自彰化縣加水站(車)衛生管理自治條例公布施行後，本局每年針對加水站(車)衛生管理人員辦理多場次衛生管理講習，輔導業者遵守並符合法令規定，並定期及不定期派員稽查抽

驗水質，就不合格業者要求限期改善，且迄今本縣已有七百餘家加水站（車）業者向本局申請許可設立在案，故本局均依法執行彰化縣加水站（車）衛生管理自治條例規定內容，訴願人訴稱證書及公告上無簽章等語，核屬個人主觀意見，尚不足採云云。

## 理 由

- 一、按「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）為地方自治團體，依本法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項。」、「直轄市民、縣（市）民、鄉（鎮、市）民之義務如下：一、遵守自治法規之義務。」、「下列各款為縣（市）自治事項：九、關於衛生及環境保護事項如下：（一）縣（市）衛生管理。（二）縣（市）環境保護。」、「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，制定自治法規。自治法規經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布者，稱自治條例…。」、「…直轄市法規、縣（市）規章就違反地方自治事項之行政業務者，得規定處以罰鍰或其他種類之行政罰。但法律另有規定者，不在此限。其為罰鍰之處罰，逾期不繳納者，得依相關法律移送強制執行。前項罰鍰之處罰，最高以新臺幣十萬元為限；並得規定連續處罰之…自治條例經各該地方立法機關議決後，如規定有罰則時，應分別報經行政院、中央各該主管機關核定後發布；其餘除法律或縣規章另有規定外，直轄市法規發布後，應報中央各該主管機關轉行政院備查；縣（市）規章發布後，應報中央各該主管機關備查；鄉（鎮、市）規約發布後，應報縣政府備查。」、「下列事項以自治條例定之：一、法律或自治條例規定應經地方立法機關議決者。二、創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者。三、關於地方自治團體及所營事業機構之組織者。四、其他重要事項，經地方立法機關議決應以自治條例定之者。」、「本自治條例用詞定義如下：一、加水站：係指由業者提供容器或消費者自備容器，分批

販售盛裝飲用水之場所。二、加水車：係指車載水，業者提供容器或消費者自備容器，流動分批販售盛裝飲用水之車輛。」、「加水站、加水車業者應檢具下列文件，向主管機關申請許可。未經主管機關許可者，不得營業：一、水源許可證明文件。二、加水站、加水車各項設備之材質證明文件。三、加水站場所、加水車之衛生管理人員講習證明文件。四、加水站位置圖及合法使用土地證明文件，且不得妨礙交通或公共安全。」、「主管機關應定期及不定期派員至加水站、加水車查驗，業者不得拒絕。前項經查驗水質不合格者，應公布站名、車號，並勒令暫停供水、限期改善。前項經勒令暫停供水之業者，主管機關應於加水站、加水車張貼明顯告示。」、「違反第五條第一項、第二項規定者，處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰，並限期改善，屆期未改善者，得連續處罰。」、「本自治條例施行前營業之加水站、加水車，應自本自治條例施行日起一年內，依第五條第一項規定檢具相關文件向主管機關申請許可。未於前項期間內申請許可或經主管機關審查不予許可者，不得再行販售，如有違反者，依第十五條規定處理。」於地方制度法第 14 條、第 17 條第 1 款、第 19 條第 9 款、第 25 條、第 26 條、第 28 條暨彰化縣加水站(車)衛生管理自治條例第 3 條、第 5 條第 1 項、第 14 條、第 15 條、第 20 條分別定有明文。

次按「依地方制度法第 26 條第 4 項規定，直轄市制定自治條例時如定有罰則，應報行政院核定後公布，縣(市)制定自治條例時如定有罰則，應報中央各該主管機關核定後公布；核定機關於核定時應就整體之自治條例為核定，而非僅就有罰則之部分條文核定，以維自治條例之整體性。又核定後之自治條例，其後再為修正時，如其修正屬罰則相關之條文(包括處罰要件、處罰態樣及處罰效果等均屬之)，應報各權責機關核定後再行公布；如屬罰則相關條文以外之修正，應於公布後報請權責機關備查。」、「按地方法規(含自治條例、

自治規則及委辦規則)內容若涉及二以上業務管轄機關之核定、備查或函告無效之疑義時，為維護地方法規之完整性，並利中央主管機關之自治監督，應視地方法規為整體，由規範主要內容之中央主管機關主政，對於涉及其他中央主管機關業務部分，由主政機關請相關機關就所管部分表示意見後，據以全案處理統一函復，不宜由各中央主管機關就個別所管部分分別予以核定或備查，甚或函告無效。」亦為內政部 91 年 6 月 5 日台內民字第 0910066134 號令、91 年 10 月 30 日台內民字第 0910007383 號函所明釋。

- 二、憲法賦予地方自治團體就其分配事項，有立法並執行之權；地方制度法第 17 條等規定復規定地方自治團體居民有遵守自治法規、繳納自治稅捐等義務，是以地方制度法第 26 條第 2 項正式以法律明文，肯定以違反地方自治事項之行政義務為構成要件，自治條例對之擁有罰則制定權，以遂行其自治權能，並於同條第 3 項針對侵害居民權利自由程度之行政秩序罰設有限制，而於同條第 4 項就自治條例生效方式採核定之事前監督方式，以維持自治條例罰則統一性。依前揭內政部函令要旨，縣(市)制定自治條例時如定有罰則，應報中央各該主管機關核定後公布，惟內容若涉及二以上業務管轄機關之核定，為維護地方法規之完整性，並利中央主管機關之自治監督，應視地方法規為整體，由規範主要內容之中央主管機關主政，對於涉及其他中央主管機關業務部分，由主政機關請相關機關就所管部分表示意見後，據以全案處理統一函復，不宜由各中央主管機關就個別所管部分分別予以核定；且中央主管機關於核定與否之決定時，當已就無效與否進行審查，殊無在日後更許地方行政機關請求函告無效之理，合先敘明。
- 三、卷查原處分機關於 101 年 6 月 11 日接獲訴願人經營之系爭加水站未落實清潔，經當日現場稽查結果，發現訴願人未向原處分機關申請許可，即擅自營業，原處分機關除告知訴願人

彰化縣加水站（車）衛生管理自治條例第 5 條有關未經申請設立許可不得營業之規定，並於系爭加水站張貼「本加水站未向本局申請設立許可，不得營業，為維護您的健康，請民眾切勿購買！」通知，另由○○○○○○公寓大廈管理委員會以傳真方式表示已協助斷電；惟於同年月 13 日再次稽查發現訴願人仍有繼續營業情事，核已違反彰化縣加水站（車）衛生管理自治條例第 5 條第 1 項規定，原處分機關依同條例第 15 條規定，審酌前述違犯情節，裁處訴願人新臺幣 4 萬元整罰鍰，並限期於 101 年 7 月 12 日前完成改善，於未申請許可前，不得營業。則原處分機關已於裁處書載明罰鍰金額之選擇裁量理由，而無處分理由不備之情事，並依彰化縣加水站（車）衛生管理自治條例第 15 條規定課予限期改善義務，揆諸首揭法令，並無違誤。

- 四、第查，一般加水站（車）非屬行政院環境保護署主管之飲用水管理條例第 4 條規範之飲用水設備，其涉及之衛生管理事項，與食品衛生管理法等相關法令較為密切，而與中央主管機關即行政院衛生署所掌業務有關；且參酌其他直轄市、縣（市）政府制定之加水站（車）衛生管理自治條例，管理機關亦多明定為所屬衛生局。從而，該自治條例規範主要內容涉及行政院衛生署業務，於該自治條例經彰化縣議會議決後，本府以 98 年 6 月 24 日府授衛食字第 0980142378 號函報請主政中央主管機關即行政院衛生署核定，經行政院衛生署 98 年 7 月 9 日衛署食字第 0980018519 號函核定，本府並以 98 年 7 月 27 日府法制字第 0980177924 號令發布，制定及發布程序悉依地方制度法第 26 條規定辦理，亦無牴觸食品衛生管理法等中央法律或法規命令，已生形式及實質效力，按屬地主義，法效力及於彰化縣區域內。故訴願人未依彰化縣加水站（車）衛生管理自治條例第 20 條規定，於該自治條例施行日起一年內申請許可而有繼續營業之事實，原處分機關就該違章行為據以處分，洵屬有據。

- 五、未查，行政程序法第 96 條定有以書面作成之行政處分應記載事項，惟未依規定記載，未必影響行政處分之效力。該條第 1 項第 4 款規定：「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：四、處分機關及其首長署名、蓋章，該機關有代理人或受任人者，須同時於其下簽名。但以自動機器作成之大量行政處分，得不經署名，以蓋章為之。」，倘由行政處分之內容或經由解釋，可以認定作成行政處分之行政機關，則尚非無法辨認作成之機關，不影響行政處分之效力。原處分縱未依該款規定辦理，然已足以辨認係原處分機關作成，此項輕微瑕疵，於效力上自無影響（最高行政法院 95 年度判字第 1750 號、99 年度判字第 224 號判決參照）。至訴願人指稱無通知遭斷電一節，因非屬原處分機關所為具有規制作用之行政行為所致，尚非訴願審究之範疇。另有關訴願人其餘主張，因不影響本件訴願決定之結果，不再一一論述，併予敘明。
- 六、據上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第 79 條第 1 項規定，決定如主文。

訴願審議委員會	主任委員	楊 仲
	委員	呂宗麟
	委員	李玲瑩
	委員	林宇光
	委員	黃鴻隆
	委員	陳廷墉
	委員	張奕群
	委員	張富慶
	委員	楊瑞美

委員 簡金晃

委員 蕭文生

中 華 民 國 101 年 9 月 12 日

縣 長 卓 伯 源

依據 101 年 9 月 6 日修正施行之行政訴訟法第 229 條規定：「適用簡易訴訟程序之事件，以地方法院行政訴訟庭為第一審管轄法院。下列各款行政訴訟事件，除本法別有規定外，適用本章所定之簡易程序：一、關於稅捐課徵事件涉訟，所核課之稅額在新臺幣四十萬元以下者。二、因不服行政機關所為新臺幣四十萬元以下罰鍰處分而涉訟者。三、其他關於公法上財產關係之訴訟，其標的之金額或價額在新臺幣四十萬元以下者。四、因不服行政機關所為告誡、警告、記點、記次或其他相類之輕微處分而涉訟者。五、依法律之規定應適用簡易訴訟程序者。前項所定數額，司法院得因情勢需要，以命令減為新臺幣二十萬元或增至新臺幣六十萬元。」，本件訴願人如不服決定，得於訴願決定書送達之次日起 2 個月內向臺灣彰化地方法院行政訴訟庭提起行政訴訟。

（臺灣彰化地方法院地址：彰化縣員林鎮中山路二段 240 號）