

彰化縣政府訴願決定書（案號 110－1104）

府法訴字第 1100359689 號

訴願人 ○○○

訴願人因申請食安檢舉獎金事件，不服本縣衛生局（下稱原處分機關）110年8月5日彰衛食字第1100043898號函所為之處分（下稱原處分），提起訴願，本府依法決定如下：

主 文

原處分撤銷。

事 實

緣訴願人因檢舉訴外人○姓民眾涉違反食品安全衛生管理法案件（下稱系爭案件），於110年7月28日向本府及原處分機關提出申請書，請求依食品安全衛生檢舉案件處理及獎勵辦法（下稱系爭辦法）發給檢舉獎金最高額新臺幣（下同）200萬元。原處分機關於110年8月5日以彰衛食字第1100043898號函（即原處分）回復訴願人，因系爭案件已進入司法程序，尚無法認定有○○縣檢舉重大違反食品安全衛生管理法案件獎勵辦法之適用。訴願人不服，遂提起本件訴願，並據原處分機關檢卷答辯到府，茲摘敘訴、辯意旨如次：

一、訴願及補充意旨略謂：

- （一）訴外人○○鎮民○○○在○○鎮○○路○段○○巷○○號廢棄舊豬舍抽取地下水經沉澱後假冒埔里山泉水，以○○企業在南○○十一鄉鎮設有 29 處加水站，偽冒埔里山泉水販售多年圖利。○員親戚提供相當詳實之事證予訴願人，訴願人檢視並判定資訊確實，而且此攸關縣民健康有極大之傷害，立刻於 110 年 2 月 24 日備下檢舉書一份，予○○地方檢察署，另一份寄予○○縣政府本案之檢舉書。○○地檢認定資訊相當正確，立刻成立專案，由 5 位檢察官參與此案，在 4 月 22 日由 5 位檢察官參與並有各

分局協助辦理，一舉查獲此全國最大案件之飲用水污染事件，違反食品安全衛生管理之重大案件。檢察官現場取樣驗出報告，非但大腸菌超標會致癌，各礦物質「鐵」標準值是 0.3mg/L，實際標準值是 0.919mg/L，「錳」的標準值是 0.05mg/L，實際標準值是 0.474mg/L，「氮氮」標準值是 0.1mg/L，實際標準值 1.95 mg/L，全超過飲用水標準，不得飲用。○○地檢署迅速 110 年 7 月 20 日就此飲水全國最重大案件以違反食品安全衛生法（下稱食安法）起訴，○○地檢對○○○之 110 年度偵字第 5290 號，110 年度偵字第 7056 號起訴。請觀之起訴書第 20 頁中三，是核○○○所為，係違反食安法第 15 條第 1 項第 7 款而犯同法第 49 條第 1 項之販賣假冒食品，刑法第 255 條第 2 項之販賣虛偽標記之商品及刑法第 339 條第 1 項之詐欺取財等罪嫌。……。被告以一行為同時觸犯上開三罪者，為想像競合犯，請從一重之食安法第 49 條第 1 項第 7 款之罪處論。再觀之起訴狀第 21 頁，附錄本案所犯法條全文食安法第 49 條第 1 項規定：「有第 15 條第 1 項第 3 款、第 7 款、第 10 款或第 16 條第 1 款行為者，處 7 年以下有期徒刑，得併科罰新臺幣 8000 萬以下罰金。」

(二) 訴願人請求依據：

1. 訴外人○○○被○○縣政府行政罰鍰 48 萬元，另未起訴之訴外人○○○，有販賣行為被處行政罰鍰 48 萬元，依據系爭辦法第 4 條，因檢舉而查獲違反本法規定情事……，違反本法第 15 條第 1 項第 7 款、第 8 款、第 10 款規定者，得發給檢舉人至少罰鍰實收金額百分之五十之獎金，本部份應給訴願人獎金是 48 萬元。再依系爭辦法第 5 條，有下列情形之一者，除得發給前條

獎金外，主管機關得視檢舉內容及對案件查獲之貢獻程度，另發給檢舉人 10 萬至 200 萬之獎金。

2. 本案應頒最高額 200 萬予訴願人，理由這是國內最大件飲水污染國人健康最重案件，是民生用水廣大民眾日日必需品案件，是違反食安法求刑最重，科罰最重之案件，縱定有 10 萬-200 萬，當然是件對社會有極大貢獻，所以最高 200 萬獎金頒給訴願人。原處分機關不諳法令，誤以需走完司法程序，才能申領為錯誤（110 年 8 月 5 日衛生局彰衛食字第 1100043898 號函）。請觀之該辦法第 5 條中段，前項獎金得於該檢舉案件之行政罰鍰處分書送達或檢察機關起訴後發給之。

(三) 公務員有依法執行公務之天職，有法律依據應依法執行，若故意不執行者，應負瀆職之罪。對原處分機關之 110 年 9 月 9 日之彰衛食字第 11000477600 號函之訴願答辯狀顯然違背事實，違背法令，訴願人提訴願補充狀。依據系爭辦法第 4 條規定略以：「因檢舉而查獲違反本法規定情事；違反本法第 15 條第 1 項第 7 款、第 8 款、第 10 款規定者，得發給檢舉人『至少』」罰鍰實收金額百分之五十獎金」本部份訴外人○○○及販賣者○○○各被原處分機關罰鍰 48 萬元，訴願人至少可領獎金 48 萬元。

(四) 再檢舉獎金依輕重訂有 10 萬-200 萬元之頒給獎金，本案為涉案人所涉食安法最重之刑責，且受害廣達 11 鄉鎮，原處分機關事後又主動移動 62 家到地檢署，當然對社會有極大貢獻，既訴外人○○○被以違反食安法最重起訴，最重之科罰，當然以獎金之最高上限 200 萬元頒給訴願人為實至名歸，理所當然。

(五)食安法獎金之頒布是在檢察官起訴即可請領，原處分機關知法犯法，明知卻違背職務稱之要走完司法程序，是故意違背執務，再被告被求刑科罰最重卻稱之難認定重大違反食安事件，是機關故意應為而不為，實法難容。就原處分機關有違應執行而故意不執行，應負公務員瀆職之罪等語。

二、答辯意旨略謂：

(一)原處分機關 110 年 8 月 5 日彰衛食字第 1100043898 號函，發文日期為 110 年 8 月 5 日，訴願人 110 年 8 月 23 日提起訴願，未逾法定訴願期間。

(二)食安法第 15 條第 1 項第 7 款規定略以：「食品或食品添加物有下列情形之一者，不得製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出、作為贈品或公開陳列：……七、攙偽或假冒。……」第 43 條第 1 項規定：「主管機關對於檢舉查獲違反本法規定之食品、食品添加物、食品器具、食品容器或包裝、食品用洗潔劑、標示、宣傳、廣告或食品業者，除應對檢舉人身分資料嚴守秘密外，並得酌予獎勵。公務員如有洩密情事，應依法追究刑事及行政責任。」第 49 條第 1 項規定：「有第 15 條第 1 項第 3 款、第 7 款、第 10 款或第 16 條第 1 款行為者，處 7 年以下有期徒刑，得併科新臺幣 8,000 萬元以下罰金。情節輕微者，處 5 年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣 800 萬元以下罰金。」

(三)系爭辦法第 4 條第 1 項規定：「因檢舉而查獲違反本法規定情事者，直轄市、縣(市)主管機關得發給檢舉人至少罰鍰實收金額百分之二十之獎金；違反本法第 15 條第 1 項第 7 款、第 8 款、第 10 款規定者，得發給檢舉人至少罰鍰實收金額百分之五十之獎金。」○○縣檢舉重大違反食品安全衛生管理法案件獎勵辦法第 5 條規定：「檢舉人依本辦法檢舉重大違反食品安全衛生管理法案件，經

主管機關查證屬實並裁處罰鍰確定後，按實收裁罰金額百分之二十發給檢舉獎金。」行政院環境保護署公布之飲用水水源水質標準第3條第1項第4款規定：「水源水質檢驗之採樣地點如下：……四、盛裝水水源：於盛裝水業者取水後未進入淨水處理設備或貯水設備前，或尚未以管線、載水車或其他容器、設備輸送、盛裝或裝載之前採樣。」

(四) 本案係原處分機關110年4月22日配合臺灣○○地方檢察署、行政院環境保護署環境督察總隊中區督察大隊，偵查○○企業社(○○鎮○○路○○段○○巷○○號)○姓負責人，涉抽取地下水經過濾設備，再以加水車運送至其設立於本縣之加水站，以「○○甘淨泉水」名稱販售，行政院環境保護署環境督察總隊中區督察大隊在○○鎮○○路○○段○○巷○○號處○姓負責人設置之地下水儲槽及加水車採樣送檢驗，結果地下水儲槽之樣品，鐵為0.919mg/L(標準值0.3mg/L)，錳為0.474mg/L(標準值0.05mg/L)均超過「飲用水水源水質標準」，另加水車出水口之樣品即成品，氨氮檢測值為1.95mg/L(飲用水水質標準0.1mg/L)亦超過「飲用水水質標準」，案經臺灣○○地方檢察署偵辦後，提起公訴。訴願人申請核發檢舉獎金，原處分機關以110年8月5日彰衛食字第1100043898號函復訴願人。

(五) 本案訴願人訴稱本案應頒最高額200萬獎金予訴願人，理由為系爭案件是國內最大件飲水污染國人健康最重案件等語，惟查：

1. 加水站使用之飲用水水源須符合飲用水管理條例規定，○姓負責人在本縣設置之29站加水站，係原處分機關依該企業社檢具之原處分機關水源許可證明文件所許可登記，原處分機關每年會不定期查核轄內加水站衛生，前揭加水站已為原處分機關近年加強監測管

理之對象，經不定期抽驗結果，重金屬未有違反食品安全衛生管理法情事。另，110年4月22日原處分機關會同臺灣○○地方地方檢察署在○姓負責人經營之○○企業社(○○鎮○○路○段○○巷○○號)搜索，行政院環境保護署環境督察總隊中區督察大隊採樣之樣品係採自其設置之地下水儲槽，並非經過淨水處理設備處理可供直接飲用之盛裝水，係違反行政院環境保護署依飲用水管理條例公布之飲用水水源水質標準規定，爰本案主要為飲用水水源問題，合先敘明。

2. 食安法第15條規定略以：「食品或食品添加物有下列情形之一者，不得製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出、作為贈品或公開陳列：……七、攙偽或假冒。……」另第49條第1項規定：「有第15條第1項第3款、第7款、第10款或第16條第1款行為者，處七年以下有期徒刑，得併科新臺幣8,000萬元以下罰金。情節輕微者，處5年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣8百萬元以下罰金。」另，系爭辦法第4條第1項規定，因檢舉而查獲違反本法規定情事者，直轄市、縣(市)主管機關得發給檢舉人至少罰鍰實收金額百分之二十之獎金；違反本法第15條第1項第7款、第8款、第10款規定者，得發給檢舉人至少罰鍰實收金額百分之五十之獎金。因系爭辦法之獎金發給係屬「得」發給，非「應」發給，先予敘明。
3. 本案已進入司法程序，在辦理中，尚無法認定有無本辦法之適用，故未發給訴願人檢舉獎金。

(六)綜上事實及理由，原處分機關110年8月5日彰衛食字第1100043898號函內容並無違法、不當，訴願人提起訴願請求發給檢舉獎金並不足採，請將訴願人所請依法駁回等語。

理由

- 一、查本件訴願人向原處分機關申請發給檢舉違反食品安全衛生管理法檢舉獎金，經原處分機關以 110 年 8 月 5 日彰衛食字第 1100043898 號函回復訴願人略以，因系爭案件已進入司法程序，尚無法認定有○○縣檢舉重大違反食品安全衛生管理法案件獎勵辦法之適用。茲以該函實質上已對訴願人之申請為否准之表示，對訴願人之權利義務發生規制效力，自屬行政處分，訴願人並於該函送達之次日起 30 日內提起訴願，程序尚無不合，應予受理，合先敘明。
- 二、按食品安全衛生管理法第 2 條規定：「本法所稱主管機關：在中央為衛生福利主管機關；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」第 43 條規定：「（第 1 項）主管機關對於檢舉查獲違反本法規定之食品、食品添加物、食品器具、食品容器或包裝、食品用洗潔劑、標示、宣傳、廣告或食品業者，除應對檢舉人身分資料嚴守秘密外，並得酌予獎勵。公務員如有洩密情事，應依法追究刑事及行政責任。（第 2 項）前項主管機關受理檢舉案件之管轄、處理期間、保密、檢舉人獎勵及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。（第 3 項）第一項檢舉人身分資料之保密，於訴訟程序，亦同。」食品安全衛生檢舉案件處理及獎勵辦法（即系爭辦法）第 1 條規定：「本辦法依食品安全衛生管理法（以下簡稱本法）第四十三條第二項規定訂定之。」第 4 條第 1 項規定：「因檢舉而查獲違反本法規定情事者，直轄市、縣（市）主管機關得發給檢舉人至少罰鍰實收金額百分之二十之獎金；違反本法第十五條第一項第七款、第八款、第十款規定者，得發給檢舉人至少罰鍰實收金額百分之五十之獎金。」第 5 條第 1 項及第 2 項規定：「（第 1 項）有下列情形之一者，除得發給前條獎金外，主管機關得視檢舉內容及對案件查獲之貢獻程度，另發給檢舉人新臺幣十萬元以上二

百萬元以下之獎金；檢舉人現為或曾為被檢舉人之受僱人者，其獎金上限得提高至新臺幣四百萬元：一、犯本法第四十九條第一項至第三項之罪。二、其他重大違規情事。(第2項)前項獎金，得於該檢舉案件之行政罰鍰處分書送達或檢察機關起訴後發給之。」

三、次按○○縣食品安全管理自治條例第29條規定：「(第1項)本縣衛生局對於檢舉查獲之重大違反食品安全衛生管理法案件，得核發獎金予檢舉人。(第2項)前項檢舉獎金之發放，依○○縣檢舉重大違反食品安全衛生管理法案件獎勵辦法之規定辦理」○○縣檢舉重大違反食品安全衛生管理法案件獎勵辦法第1條規定：「○○縣政府為獎勵檢舉重大違反食品安全衛生管理法案件，以保障本縣食品衛生安全，特訂定本辦法。」第2條規定：「本辦法之主管機關為○○縣政府。」第4條規定：「本辦法所稱重大違反食品安全衛生管理法案件，係指下列各款情形之一：一、製造之食品或食品添加物有攙偽或假冒情形。二、製造之食品或食品添加物添加有害人體健康之物質。三、製造之食品或食品添加物添加未經中央主管機關許可之添加物。四、以逾期食品或原料重新改製、生產產品。五、收購即期或逾期食品，進行有效日期之變造。六、透過招攬民眾方式，於聚會中宣稱醫療效能廣告。七、其他經主管機關公告屬重大案件者。」第5條第1項規定：「檢舉人依本辦法檢舉重大違反食品安全衛生管理法案件，經主管機關查證屬實並裁處罰鍰確定後，按實收裁罰金額百分之二十發給檢舉獎金。」

四、復按行政程序法第11條第1項、第5項、第15條第1項及第3項分別規定：「行政機關之管轄權，依其組織法規或其他行政法規規定之。」「管轄權非依法規不得設定或變更。」「行政機關得依法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行之。」「前二項情形，應將委任……事項及法規依據公告之，並刊登政府

公報或新聞紙。」依上規定可知，行政機關之權限均係以法規為依據（管轄權法定原則），不得任意設定或變更，此即所謂管轄恆定原則，縱然是上級機關亦不得在法律規定之管轄層級之外，變更其所屬下級機關之管轄權限，若因而影響行政救濟之層級，尤為法所不許。惟「管轄恆定原則」亦有例外，即得不依增修法規之程序與方式而依其他法定程序與方式變更管轄權。行政程序法第 15 條所規定之「委任」即屬其中一種。亦即行政機關得依法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行之，其所謂「法規」，包括憲法、法律、法規命令、自治條例、依法律或自治條例授權訂定之自治規則、依法律或法規命令授權訂定之委辦規則等有關委任事項之「行政作用法規」。如無法規依據，不得擅自委任，以確保「管轄權恆定原則」。從而，若行政機關欲將部分權限委任所屬下級機關執行，仍須有個別作用法之具體法規依據，並由各主管機關依據行政程序法第 15 條規定辦理委任。若未踐行上開程序，即不發生授與權限之效力（最高行政法院 103 年度判字第 605 號判決意旨參照）。

五、再按行政程序法第 111 條第 6 款規定：「未經授權而違背法規有關專屬管轄之規定或缺事務權限者」，其所謂「欠缺事務權限」，基於行政機關體制之複雜性、管轄權錯誤識別之困難性，及其立法意旨，為確保行政機能有效運作，維護法之安定性並保障人民之信賴，當係指行政處分之瑕疵已達同條第 7 款所規定重大而明顯之程度，諸如違反權力分立或職權分配之情形而言。除此之外，其他違反土地管轄或事務管轄，尚屬得撤銷而非無效（最高行政法院 103 年度判字第 605 號判決意旨參照）。

六、所謂「缺乏事務權限」，係指欠缺事物管轄而言，依體系解釋之結果，應限縮於重大明顯之情事，諸如違背權力分立等憲法層次之權限劃分基本原則（由議會代替行政機關作成處分行為、由教育行政機關核發建築執照、由衛生行政機關發給駕駛執

照)，這類瑕疵「如同寫在額頭上」，任何人一望即知，已達重大明顯程度，方屬無效；如非屬重大明顯情形，行政處分未經授權而缺乏事務權限者，為得撤銷而非無效，此乃基於行政機關體制之複雜性及管轄權錯誤識別之困難性，及其立法意旨，為確保行政機能有效運作，維護法之安定性並保障人民之信賴，當係指行政處分之瑕疵已達同條第7款所規定重大而明顯之程度，諸如違反權力分立或職權分配之情形而言。另行政處分是否具有重大明顯之瑕疵罹於無效，並非依當事人之主觀見解，亦非依受法律專業訓練者之認識能力判斷，而係依一般具有合理判斷能力者之認識能力決定之，其簡易之標準即係普通社會一般人一望即知其瑕疵為判斷標準。換言之，該瑕疵須「在某程度上猶如刻在額頭上般」明顯之瑕疵，如行政處分之瑕疵倘未達到重大、明顯之程度，一般人對其違法性的存在與否猶存懷疑，則基於維持法安定性之必要，則不令該處分無效，其在被正式廢棄前，依然有效，僅係得撤銷而已（最高行政法院108年度判字第52號判決意旨參照）。

七、據上可知，食品安全衛生管理法第2條已明定該法所稱主管機關，在縣（市）為縣（市）政府，而系爭辦法第4條及第5條亦規定因檢舉而查獲違反食安法規定情事者，在縣（市）由縣（市）之主管機關審認裁量是否發給檢舉人獎金及其金額。又本縣食品安全管理自治條例第29條第1項固規定本縣衛生局對於檢舉查獲之重大違反食品安全衛生管理法案件，得核發獎金予檢舉人，惟同條第2項復規定前項檢舉獎金之發放，依本縣檢舉重大違反食品安全衛生管理法案件獎勵辦法之規定辦理。而本縣檢舉重大違反食品安全衛生管理法案件獎勵辦法第2條亦規定本辦法之主管機關為本府，第5條亦規定檢舉人依本辦法檢舉重大違反食品安全衛生管理法案件，經主管機關即本府查證屬實並裁處罰鍰確定後，按實收裁罰金額百分之二十發給

檢舉獎金。準此，關於本件訴願人檢舉獎金申請案管轄權應屬本府，除另有法規將本辦法之管轄權限授權於原處分機關且踐行法定公告程序變更管轄權外，訴願人就系爭案件檢舉獎金申請之准駁應由本府為之。

- 八、經查，原處分之作成係以原處分機關即本縣衛生局之名義為之（即110年8月5日彰衛食字第1100043898號函），而非以本件檢舉獎金申請案之管轄機關即本府名義為之，依上開規定及判決意旨，係未經授權而缺乏事務權限，惟該事物管轄權限之欠缺尚無違反權力分立或職權分配，且普通社會一般人難以一望即知該瑕疵存在，而非屬重大明顯瑕疵致原處分無效。然原處分機關應無駁回訴願人申請案之權限，原處分之作成容有未洽，故原處分應予撤銷，以符法制。
- 九、另查，有關訴願人申請食安檢舉獎金一案，於原處分機關以原處分否准其申請後，復經主管機關即本府以110年8月23日府授衛食字第1100290736號函否准其申請在案。是訴願人對本府上開函文如有不服，仍得依訴願法之規定，經由本府向訴願管轄機關衛生福利部提起訴願，併此敘明。
- 十、據上論結，本件訴願因原處分機關欠缺事務管轄權限，爰依訴願法第81條第1項規定，決定如主文。

訴願審議委員會 主任委員	洪榮章（請假）
委員	溫豐文（代行主席職務）
委員	張奕群
委員	呂宗麟
委員	林宇光
委員	周兆昱
委員	王育琦

委員 黃耀南

委員 黃美玲

中 華 民 國 1 1 0 年 1 2 月 2 7 日

縣 長 王 惠 美

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
向臺中高等行政法院提起行政訴訟。

(臺中高等行政法院地址：臺中市南區五權南路 99 號)