

屋宇署

個案編號： OMB 1998/1220

投訴屋宇署 — 在進行視察時沒有發現違例搭建物，以及沒有以書面解釋發出另一份命令取代先前發出的命令的原因

投訴人投訴屋宇署：

- (a) 在一九九七年六月進行視察時，沒有發現違例搭建物，結果在她已遵照第一份命令的規定辦理後，又再向她發出另一份命令取代第一份命令（以下簡稱「取代命令」）；以及
- (b) 沒有以書面向她解釋第一份命令被取代的原因。

2. 屋宇署於一九九七年四月接到投訴，指投訴人的物業有違例搭建物。該署人員於六月前往該物業所在樓宇視察時，發現天台和樓梯頂篷的梯台有違例搭建物，阻塞逃生通道，該署於是在十月向投訴人發出清拆令，要求她清拆違例搭建物。

3. 在接獲該命令後，投訴人已將違例搭建物清拆。屋宇署人員於一九九八年二月再前往該樓宇視察時，發現雖然投訴人已遵照該命令的規定辦理，但在樓梯頂篷內卻有另一個違例搭建物，該違例搭建物為附有一扇門的一個房間。屋宇署表示，該署人員上一次前往該樓宇視察時，並沒有發現該違例搭建物。由於該違例搭建物阻塞逃生通道，該署人員當場勸諭投訴人清拆該違例搭建物。

4. 投訴人以為，在她遵照第一份命令的規定辦理後，屋宇署會向她發出完成規定事項證明書，以及撤銷在土地註冊處登記的命令。可是，屋宇署卻在一九九八年四月向她發出取代命令。該命令說明第一份命令已被取代，並着令她清拆在樓梯頂篷內的搭建物。不過，該命令沒有提及第一份命令所指的違例搭建物。因此，她懷疑屋宇署發出的第一份命令可能出錯。此外，她聲稱，在樓梯頂篷內只有一個掛牆小木櫃和一扇木門，這些都是在屋宇署人員於一九九七年六月前往該樓宇視察之前已經建成的。如果該署認為這些搭建物會阻塞逃生通道，便應將之包括在第一份命令內。

5. 屋宇署表示，在有關方面遵照命令的規定辦理後，該署會發出完成規定事項證明書，以撤銷有關命令。在這宗個案中，由於發現有新的違例搭建物，所以該署便發出取代命令，以撤銷先前發出並已獲遵照辦理的命令。不過，該署當時並沒有特別制訂關於發出取代命令的指引。至於究竟應在發出新命令之前，先行發出完成規定事項證明書，以撤銷第一份命令，還是像這宗個案一樣，應發出取代命令，該署表示上述兩個處理方法均可以接受。如果是用第一個處理方法，業主將會同時收到完成規定事項證明書和新發出的命令。不過，業主可能會因郵遞上的延誤而先收到新發出的命令，然後才收到完成規定事項證明書，結果可能會產生誤會。因此，該署決定發出取代命令，說明先前發出的命令已被取代，而第一份命令所指的違例搭建物，並沒有包括在取代命令內。此外，發出取代命令，是為了減省行政工作。在取代命令發出之後，第一份命令便自動失效，以及被撤銷。事實上，該署人員已不止一次向投訴人解釋，她只須遵照取代命令的規定辦理即可。因資源有限，除非收到有關業主的書面查詢，否則該署不會以書面解釋發出取代命令的原因。

6. 本署知悉，投訴人已就屋宇署發出的取代命令，向建築物上訴審裁處提出上訴。因此，本署不會就樓梯頂篷內的搭建物是否需要清拆一事進行調查或作出評論。

7. 根據屋宇署提供的照片，本署留意到，在該署人員於一九九七年六月前往該樓宇視察時拍攝所得的照片，可以看到小木櫃的背面。該櫃所在的位置和大小，與投訴人向本署提供的照片所顯示的完全相同。本署調查人員亦曾進行實地視察，發現在樓梯頂篷內的違例搭建物的所在位置及大小，與屋宇署人員拍攝的照片中所顯示的完全相同。

8. 屋宇署表示，該署人員於一九九八年二月前往該樓宇視察時發現的房間及門，在上一次進行視察時是沒有的，該房間亦不是投訴人所指的掛牆小木櫃。不過，根據上文第7段所述，本署相信，該小木櫃在一九九七年六月時已經在該處。該房間實際上是由一扇門、兩幅牆和一幅矮牆連同一個小木櫃圍築而成。在這情況下，該署所指的房間一定包括在矮牆上的小木櫃。本署認為，屋宇署人員的確是在一九九七年六月前往該樓宇視察時，沒有留意到其中一個違例搭建物，即該小木櫃。因此，申訴專員認為(a)點投訴部分成立。

9. 本署留意到，屋宇署並沒有制訂關於發出取代命令的指引。該署解釋，因資源所限，除非收到業主的書面查詢，否則該署不會以書面解釋發出取代命令的原因。不過，就這宗個案而言，本署認為，該署發出取代命令的做法，並不能夠達到減省行政工作的目的，反而引起不必要的誤會，以及因業主提出投訴而增加了行政工作。更重要的是，該署發出的命令是具法律約束力的文件，收件人必須遵照命令的規定辦理，否則便須負上法律責任。作為一個負責任及有效率的部門，屋宇署在發出具法律約束力的命令時，必須確保收到命令的市民清楚明白該命令規定的事項，而在有關方面遵照命令的規定辦理後，則應發出完成規定事項證明書，以及撤銷在土地註冊處的登記，才合情合理。因此，申訴專員認為(b)點投訴是成立的。

10. 綜合上述各點，申訴專員的結論是，這宗投訴部分成立。

11. 申訴專員欣悉，屋宇署已作出檢討，並決定在有關方面遵照命令的規定辦理後，將會發出完成規定事項證明書。如發現新的違例搭建物，則會另外發出新的命令。申訴專員就這宗個案向屋宇署署長作出以下建議：

(a) 就沒有以書面解釋發出取代命令的原因一事，向投訴人道歉；以及

(b) 不時提醒屬下人員，在視察違例搭建物時必須小心謹慎。

12. 屋宇署署長解釋，該取代命令是要投訴人清拆在樓梯頂篷的小房間，而不僅僅是清拆作為小房間部分圍牆的小木櫃，所以，不論該小木櫃在一九九七年六月時是否已經在該處，都不影響該署要投訴人清拆該小房間的決定。雖然該署沒有以書面解釋發出取代命令的原因，但該署人員已不止一次告訴投訴人應清拆哪個搭建物。既然這樣仍然引起投訴人誤會，該署將會向她道歉。該署已提醒屬下人員，亦會不時再提醒他們，在視察違例搭建物及執行職務時必須小心謹慎。此外，在有關方面已遵照命令的規定辦理後，如同時發現新的違例搭建物，屋宇署將會就該命令發出完成規定事項證明書，並通知業主該署將會就新的違例搭建物採取行動，以免在業主收到新的清拆令時有所誤會。

13. 關於屋宇署在上文第 12 段所作的評論，本署想澄清，本署是基於該署人員在一九九七年六月進行視察時，沒有留意到其中一個違例搭建物，即該小木櫃這個事實，才得出(a)點投訴部分成立的結論。這點已在上文第 7 段詳細闡述。至於清拆小房間的決定，本署已表示不會就該命令進行調查或作出評論。申訴專員欣悉，屋宇署已接納上文第 11(a)和(b)段所載列的建議。

這宗個案顯示出申訴專員在昭雪因公營機構行政失當而蒙受的冤屈方面的職能。