

有關三個政府部門未能解決違規攤檔問題的投訴 調查報告摘要

背景

自二〇〇九年七月，投訴人多次向食物環境衛生署（「食環署」）、地政總署及屋宇署投訴，指某大廈外（「事涉地點」）一領有食環署「固定攤位牌照」的靠牆攤檔（「攤檔甲」）非法擴充營業，在旁增建的攤檔（「攤檔乙」）涉及僭建及佔用了公眾行人路的問題。

2. 攤檔乙由下列僭建物組成：

- 佔用行人路的混凝土地台；
- 緊貼大廈外牆的貨架；
- 從大廈外牆伸出的頂部伸建物（一如一般地舖用作收藏捲閘的構築物）及簷篷。

3. 食環署認為，攤檔乙之營業地方是在構築物之內，不算是在「街道上」無牌販賣。故此，該署只巡查攤檔甲檔主有否將貨物放在其攤檔前而阻塞街道，而不理會攤檔乙是否非法販賣。

4. 地政總署則根據《土地（雜項條文）條例》於攤檔乙的地台上張貼公告，飭令物主於限期內停止佔用政府土地。隨後，檔戶自行清拆部分地台。然而，地台餘下部分不能單獨拆除，該署決定等待屋宇署就其上的貨架及頂部伸建物，按《建築物條例》採取執法行動時方一併拆除。

5. 屋宇署其後巡查時發現，攤檔乙檔主更新了頂部伸建物，其他僭建物仍然存在。

投訴內容

6. 二〇一一年七月，投訴人向本署投訴，指稱食環署、地政總署及屋宇署一直未有解決問題，攤檔乙甚至增售其他貨品。投訴人指摘：

- (一) **食環署**未有徹底處理攤檔甲非法擴充營業的問題。
- (二) 就攤檔乙的地台及其上的僭建物能否獨立拆除的問題，**地政總署**及**屋宇署**各持己見，推卸責任，以致問題持續。

調查所得

食環署的回應

7. 經本署一再提出質疑，食環署再度徵詢律政司意見，終於對其一貫的立場及做法作出以下修訂：

該署不但可就攤檔甲檔前的貨物阻街執法。如有充足佐證，該署亦可把攤檔乙視作在街道上無牌販賣而加以檢控。

地政總署的回應

8. 地政總署認為，該署固然可根據《土地（雜項條文）條例》處理佔用政府土地的僭建地台，但頂部伸建物、簷篷等由大廈外牆伸出的僭建物，則應由屋宇署按《建築物條例》處理；此乃兩署處理同類問題的一貫分工合作安排。

9. 此外，攤檔乙的各項僭建物在結構上緊扣相連。根據清拆承辦商的意見，安全的拆卸工序應從上至下。頂部伸建物體積不小，若單獨拆除其下方的貨架，頂部伸建物可能因失去承托而有倒塌危險。因此，必須在屋宇署拆除頂部伸建物及簷篷等僭建物後，地政總署方可同步將貨架及地台拆除。

屋宇署的回應

10. 屋宇署指出，根據《建築物條例》，未批租土地（即政府土地）及歸屬政府的任何街道，均獲豁免受該條例規管。事涉的頂部伸建物應不受《建築物條例》所規管。理由如下：

- (1) 新建的頂部伸建物雖從大廈外牆伸出，但屬攤檔乙檔主所擁有，不屬大廈的業主。
- (2) 該頂部伸建物與攤檔乙的其餘部分構成一體，並俱只由檔主使用。
- (3) 攤檔乙完全坐落在政府土地上。

11. 根據《建築物條例》，屋宇署所發出的僭建物清拆令，須「送達有關建築物所座落……的土地或處所的擁有人」。攤檔乙位於政府土地上，該署不可能就事涉僭建物向政府發出清拆令。

12. 總而言之，屋宇署認為本身無權執法。

本署的評論

投訴點（一）

13. 食環署以往一直不理會攤檔乙在街上無牌販賣的問題，拒絕執法，所持理據完全忽視有人在公眾行人路上非法販賣的顯然易見的基本事實。

14. 該署最近從律政司所得的意見證明，該署以往不執法所倚仗的理據並不成立。

15. 鑑於以上所述，申訴專員認為，對食環署的**投訴點（一）**成立。

投訴點（二）

16. 根據屋宇署的分析，攤檔乙的所有僭建物**整體**可被視為一個佔用政府土地的大型物體。本署認為，地政總署實可援引《土地（雜項條文）條例》獨力執法，一次過清除所有僭建物。

17. 另一方面，從大廈外牆伸出的僭建物，屋宇署亦實有權責根據《建築物條例》處理。就攤檔乙的僭建問題，該署大可採用與地政總署之間對處理同類僭建物的分工合作安排（上文第 8 段）。在這事件中，屋宇署對其執法權限未免是畫地為牢：該署實可把清拆令送達大廈外牆的業權人。至於後者與攤檔乙檔主之間的膠轕，應由他們雙方自行解決。

18. 由此可見，屋宇署與地政總署皆有權處理案中的僭建物，縱有疑慮，兩署早應以積極態度，聯手解決問題，而非互相推卸責任。

19. 基於以上所述，申訴專員認為，**投訴點（二）**就地政總署與屋宇署而言均**成立**。

總結

20. 本案所涉的違規情況嚴重，可謂明目張膽。非法擴充攤檔規模外貌儼如店舖，有固定的大型僭建物如混凝土台、儲物櫃及捲閘裝置等。但處理個案的三個政府部門皆抱著「各自為政」的態度，企圖用政策、執法權限、技術困難等作藉口，迴避責任，令違規情況惡化，表現令市民失望。

建議

21. 申訴專員建議：

- (1) 食環署從速就事涉的非法販賣行為嚴加執法；
- (2) 屋宇署及/或地政總署盡快以最便捷的方法清除事涉地點的所有僭建物；如兩署的取態仍有分歧，便應立即與兩署所屬的發展局聯同律政司商議，以作定奪。

事態最新發展

22. 食環署已就檔主的違法行為提出檢控。地政總署亦同意承擔對事涉地點的所有僭建物採取執法行動的責任，並已發出通知，飭令檔主於限期內清拆所有僭建物。

申訴專員公署

二〇一二年五月