

有关屋宇署 就清拆命令之跟进欠妥善的投诉 调查报告摘要

前言

僭建物可能会造成楼宇结构问题、火警危险及 / 或环境卫生滋扰，亦可能会阻碍楼宇的保养维修工程。

2. 《建筑物条例》赋权屋宇署对楼宇僭建物执法。

3. 以下类别的僭建物属「须予以取缔」，屋宇署会优先执法取缔：

(1) 对生命财产明显构成威胁或迫切危险的；

(2) 新建的；

(3) 会严重危害健康的；

(4) 对环境卫生造成严重滋扰的。

4. 自二〇一一年四月，该署加强了对天台 / 平台 / 天井僭建物的执法。因此，该等僭建物亦纳入「须予以取缔」类别，但由于数量庞大，该署会按序执法。

5. 在执法时，该署会向有关业主发出清拆命令，并将命令送交土地注册处注册（俗称「钉契」）。「钉契」会在僭建物被拆除后撤销。

6. 根据《建筑物条例》，任何人没有合理辩解而不遵从清拆命令清拆僭建物，即属犯罪，可被法庭处罚款及监禁。

7. 若业主被法庭定罪后仍不遵办清拆命令，屋宇署会再提出检控，促使业主遵办清拆命令。若业主依然不遵办，该署会再提出检控，并同时考虑委聘承建商清拆僭建物，然后向业主追讨费用。

8. 至于「钉契」，其作用是对业主造成产权负担，降低其物业的价值。物业准买家及按揭机构可透过查阅土地登记册记录（俗称「查册」），以知悉物业有否被「钉契」。因此，「钉契」既可鼓励业主自行拆除僭建物，亦可保障物业准买家及按揭机构的利益。

9. 在本署近月完成调查的下述两宗个案中，本署发现，屋宇署分别未有果断地在合理时间内采取执法行动，以及未有就清拆命令进行「钉契」，因而对有关大厦的业主立案法团造成困扰及对物业准买家的利益造成影响。

个案（一）：延误取缔僭建物，妨碍大厦业主立案法团遵办「验楼通知」

投诉内容

10. 上述的大厦业主立案法团（「法团」）向本署投诉：屋宇署一方面向法团发出「验楼通知」，但另一方面却迟迟不取缔其大厦平台上的僭建物（「平台僭建物」），因而妨碍了法团遵办该署所发出的「验楼通知」。

本署的调查所得

屋宇署的执法经过

11. 二〇一一年五月，屋宇署发现「平台僭建物」。虽然该僭建物没有明显危险，但平台上的僭建物は属于「须予以取缔」类别。

12. 二〇一二年六月，屋宇署发出命令，饬令有关业主（「业主 A」）于 60 天内清拆「平台僭建物」（「清拆命令」）。

13. 二〇一三年二月，屋宇署发信，警告业主 A 须遵办「清拆命令」，否则会被检控。

14. 三月，业主 A 致函屋宇署，表示居于「平台僭建物」的 5 名租客有经济困难（他们或为领取综援者，或为病患康复者），未能于短期内迁出，故要求延期清拆僭建物。

15. 四月，屋宇署按「强制验楼计划」向法团发出法定通知

（即「验楼通知」），要求法团于指定限期内就其大厦的公用部分进行检验及所需修葺。

16. 九月，业主 A 致电屋宇署，重申租客有困难，并要求该署提供社工服务。屋宇署应业主 A 所求，将个案转介该署所委聘的社工，由社工协助租客迁出「平台僭建物」。

17. 二〇一五年三月，租客仍然拒绝迁出，社工结束跟进个案。屋宇署随即发信警告业主 A 须遵办「清拆命令」，否则会被检控。五月，该署向业主 A 开展检控程序。

18. 二〇一六年二月，业主 A 承认控罪，被法庭罚款。

19. 四月，业主 A 仍未清拆「平台僭建物」；屋宇署向业主 A 开展第二轮检控程序。

20. 七月，屋宇署派员视察，确定「平台僭建物」已拆除。同月，业主 A 承认控罪，被法庭罚款。

本署的评论

21. 从上文可见，屋宇署于二〇一二年六月发出「清拆命令」，业主 A 本应在命令所示的 60 日内遵办，但屋宇署却延至二〇一三年二月才向业主 A 发出警告信，与遵办命令的期限相隔了 6 个多月之久。

22. 在发出警告信后，屋宇署将个案交由社工跟进，再把执法工作停顿下来。该署向本署辩称：

根据社工的忆述，他除联络业主 A 外，也曾家访「平台僭建物」的租客，以了解他们的困难及向他们提供协助，但遭该些租客敌意对待，甚至扬言报警投诉他滋扰。此外，社工跟进个案期间，屋宇署亦有不时与社工检讨个案进展，务实地处理个案。

23. 然而，社工当时的工作报告其实只显示：在二〇一三年十一月至二〇一五年三月，该社工五度联络业主 A，劝告该业主尽快清拆「平台僭建物」，并告知他不履行「清拆命令」的后果，但业主 A 每次都只是表示，租客迁出有困难，他会继续尝试说服租客迁出。该些工作报告并无提及屋宇署所指社工曾家访租客及

被租客敌意对待。

24. 屋宇署交由社工跟进个案，目标理应是协助「平台僭建物」的租客迁出。但是，根据当时的工作进度报告，该社工只是不断联络业主 A。该署理应察觉得到，社工偏离了原来的工作目标，以致费时失事。纵使该社工现时所忆述的属实（即：他亦有家访租客，不过遭他们敌意对待），既然租客已拒绝接受社工所提供的协助，屋宇署便更不应该让社工继续与业主 A 商讨。屋宇署若以为这样做法会令业主 A 说服租客迁出，便只会是不切实际的妄想，注定徒劳无功。

25. 该署社工与业主 A 的斡旋，令事情磨蹭多 16 个月。

26. 本署在调查过程中未能确定「平台僭建物」的存在有多大程度妨碍了法团遵办屋宇署的「验楼通知」。不过，本署认为，该署既然已对该僭建物发出「清拆命令」，法团便难免有合理期望该署会积极地执行「清拆命令」，早日取缔「平台僭建物」，让法团可在全无障碍的情况下，顺利遵办「验楼通知」及进行所须的修葺工程。

27. 申诉专员认为，屋宇署迟迟不取缔「平台僭建物」，其延误相当严重，而法团亦因忧虑「平台僭建物」继续存在会妨碍其遵办该署的「验楼通知」，而饱受困扰。

个案（二）：迟迟未有进行「钉契」，连累新业主

投诉内容

28. 甲女士向本署投诉：屋宇署没有就其在二〇〇九年发出的清拆命令（「2009 命令」）将某住宅单位（「单位 X」）「钉契」，以致她在不知悉事涉僭建物一直存在之情况下，购入了单位 X，结果她须负上拆除事涉僭建物的责任。

本署的调查所得

事件经过

29. 甲女士是于二〇一五年八月购入单位 X，物业交易于同年九月杪完成。在签署买卖合同至完成交易期间，甲女士所委聘的律师先后两次就单位 X「查册」，均并无发现屋宇署曾就单位 X

僭建物发出「2009 命令」。

30. 二〇一五年十一月，屋宇署再发出清拆命令（「2015 命令」），要求单位 X 的业主拆除僭建物。「2015 命令」注明：该署曾发出「2009 命令」要求当时的业主（「业主乙」）拆除僭建物。

31. 结果清拆僭建物的责任落在新业主甲女士身上。

屋宇署没有就「2009 命令」进行「钉契」的原因

32. 屋宇署的辩解如下。

33. 屋宇署的一贯做法是就清拆命令进行「钉契」，让物业准买家及按揭机构可透过「查册」，知悉僭建物的存在。

34. 不过，在二〇一一年前，屋宇署的内部文件《楼宇部手册》（「旧指引」）订明：就按照「清拆僭建物特别行动」发出的清拆命令，该署无须即时进行「钉契」；原因是根据过往经验，大多数业主会于期限前遵办命令。该署应在清拆命令于期限后数月仍未获遵从的情况下，才进行「钉契」，其用意是减低对业主造成不便，以及节省送交土地注册处「钉契」的费用。

35. 此外，根据《建筑物条例》（「《条例》」）第 44 条，任何人因建筑事务监督（即屋宇署署长）所作的决定而感到受屈，可就该项决定提出上诉。除非建筑事务监督认为有紧急情况存在，否则由发出上诉通知之日起，建筑事务监督不得强制执行或准许强制执行该项决定，直至上诉获得处置为止，或除非上诉被撤回或放弃。

36. 在事件中，屋宇署于二〇〇九年三月向业主乙发出清拆命令（即「2009 命令」）。业主乙于二〇〇九年四月就「2009 命令」提出上诉。根据《条例》第 44 条，该署在业主乙上诉进行期间不得强制执行「2009 命令」。

37. 基于上文第 34 至 36 段所述的理由，屋宇署没有就「2009 命令」进行「钉契」。

38. 至于「2015 命令」，由于单位 X 的业权已变更，屋宇署向新业主发出「2015 命令」，以取代「2009 命令」。

39. 自二〇一一年四月一日，屋宇署采纳了新的政策：就按照「清拆僭建物特别行动」发出的清拆命令，该署须尽快进行「钉契」。故此，该署已于二〇一六年六月就「2015 命令」进行「钉契」。

40. 屋宇署认为，业主须就其物业内的僭建物负责。即使该署未有就个别物业发出清拆命令，亦不表示该物业内没有僭建物。因此，准买家有责任自行采取措施（例如进行视察和咨询专业人士），以确定拟购入的物业内有否僭建物。若业主或准买家向屋宇署查询其物业是否有未遵行清拆命令的情况，或该署是否拟向业主发出清拆命令，屋宇署亦会提供所需资料。

41. 该署的网页（常见问题部分）对公众有以下提示：如欲知悉该署有没有就某物业发出清拆命令，可以「查册」或以书面向屋宇署查询。

本署的评论

42. 本署认为，上文所提到屋宇署的「旧指引」根本上违背了该署进行「钉契」的原意：即把清拆命令送交土地注册处注册，以对物业造成产权负担，从而鼓励业主自行拆除有关僭建物，同时让物业的准买家及按揭机构可透过「查册」知悉清拆命令（及有关僭建物）的存在，以保障准买家及按揭机构的利益。

43. 延迟进行「钉契」，等于损害了该些人士的知情权。「钉契」也许会对涉事业主造成不便及会令屋宇署多了送交土地注册处「钉契」的费用，但相比之下，准买家和按揭机构的知情权（以及实际利益）是更为重要。本署难以明白屋宇署为何会以行政方便为由而造出损害准买家利益的行动，变相袒护出售有僭建物的原业主。事实上，在业主遵从清拆命令后，屋宇署便会撤销「钉契」，而对业主的所谓「不便」亦因而会消失。

44. 再者，一般市民不会知道屋宇署可能会按「旧指引」将法定命令延后「钉契」。在本案中，「2009 命令」在发出后逾 6 年仍未送交土地注册处「钉契」，以致甲女士所委聘的律师虽两度「查册」，仍未能发现「2009 命令」的存在。固然准买家亦有责任设法确定拟购入的物业内有否僭建物，但这不代表屋宇署可以藉此免却该署本身须尽快就清拆命令「钉契」的责任。

45. 屋宇署又提及其网页对公众所提供的相关提示已说明公众可「查册」或以书面向该署查询。然而，单凭阅读那项提示，

试问公众又如何能洞悉，屋宇署有可能延后数年才「钉契」？公众又怎知道，「查册」其实不足以保障准买家的利益，他们是必须也向该署作出查询，方为稳妥？

46. 屋宇署的做法动摇了准买家置业时透过查册确定物业状况的信心。

47. 此外，《条例》第 44 条只是订明，于上诉进行期间，屋宇署不得强制执行清拆命令。事实上，就清拆命令进行「钉契」，与强制执行清拆命令是两码子事。屋宇署引述《条例》第 44 条作为不进行「钉契」的理由，本署认为是错误。

48. 在事件中，虽然业主乙已就「2009 命令」提出上诉，但该命令在其上诉得直前其实仍属有效，屋宇署理应就该命令进行「钉契」。若结果业主乙后来上诉得直，该署自可撤销该项「钉契」。

49. 申诉专员认为，屋宇署没有就「2009 命令」进行「钉契」，极不妥善。

50. 因应本署的评论，屋宇署已同意采取以下的改善及补救措施：

- (1) 该署将修订其网页的资料，提醒公众：该署仍未有就部分清拆命令进行「钉契」；即使该署未有就个别僭建物向有关业主发出清拆命令，亦不代表有关处所没有僭建物。此外，新业主须对其物业内的僭建物负责；楼宇准买家有责任就其拟购入的物业进行视察及查阅屋宇署楼宇资讯中心（或互联网上的「百楼图网」）的批准图则，并在有需要时向专业人士取得意见，确保有关物业没有僭建物。
- (2) 该署在跟进清拆命令的遵办情况时，会同时就尚未送交土地注册处注册的清拆命令进行「钉契」。
- (3) 该署会在二〇一七年一月完成更新其资讯系统，以显示新发出的清拆命令之「钉契」日期，以便该署监察。

本署的建议

51. 基于上述就个案（一）及个案（二）的调查所得，申诉专员向屋宇署亦作出了以下建议：

- (1) 就拒绝遵办清拆命令的个案，尽快及严正作出检控行动；
- (2) 检讨该署社工跟进个案的方式，以免被僭建者有机可乘，藉以拖延清拆僭建物；
- (3) 尽快如上文第 50(1)段所述修订其网页资料，提醒公众：该署仍未有就部分清拆命令进行「钉契」；即使该署未有就个别僭建物向有关业主发出清拆命令，亦不代表有关处所没有僭建物。并将该项修订告知香港律师会及地产代理监管局等与物业买卖有关的团体 / 机构；
- (4) 切实执行上文第 50(2)段所述的补救措施，在跟进清拆命令的遵办情况时，同时就尚未送交土地注册处注册的清拆命令进行「钉契」。

申诉专员公署

二〇一六年十二月