

**有關屋宇署  
就清拆命令之跟進欠妥善的投訴  
調查報告摘要**

**前言**

僭建物可能會造成樓宇結構問題、火警危險及／或環境衛生滋擾，亦可能會阻礙樓宇的保養維修工程。

2. 《建築物條例》賦權屋宇署對樓宇僭建物執法。
3. 以下類別的僭建物屬「須予以取締」，屋宇署會優先執法取締：
  - (1) 對生命財產明顯構成威脅或迫切危險的；
  - (2) 新建的；
  - (3) 會嚴重危害健康的；
  - (4) 對環境衛生造成嚴重滋擾的。
4. 自二〇一一年四月，該署加強了對天台／平台／天井僭建物的執法。因此，該等僭建物亦納入「須予以取締」類別，但由於數量龐大，該署會按序執法。
5. 在執法時，該署會向有關業主發出清拆命令，並將命令送交土地註冊處註冊（俗稱「釘契」）。「釘契」會在僭建物被拆除後撤銷。
6. 根據《建築物條例》，任何人沒有合理辯解而不遵從清拆命令清拆僭建物，即屬犯罪，可被法庭判處罰款及監禁。
7. 若業主被法庭定罪後仍不遵辦清拆命令，屋宇署會再提出檢控，促使業主遵辦清拆命令。若業主依然不遵辦，該署會再提出檢控，並同時考慮委聘承建商清拆僭建物，然後向業主追討費用。

8. 至於「釘契」，其作用是對業主造成產權負擔，降低其物業的價值。物業準買家及按揭機構可透過查閱土地登記冊記錄（俗稱「查冊」），以知悉物業有否被「釘契」。因此，「釘契」既可鼓勵業主自行拆除僭建物，亦可保障物業準買家及按揭機構的利益。

9. 在本署近月完成調查的下述兩宗個案中，本署發現，屋宇署分別未有果斷地在合理時間內採取執法行動，以及未有就清拆命令進行「釘契」，因而對有關大廈的業主立案法團造成困擾及對物業準買家的利益造成影響。

### **個案（一）：延誤取締僭建物，妨礙大廈業主立案法團遵辦「驗樓通知」**

#### **投訴內容**

10. 上述的大廈業主立案法團（「法團」）向本署投訴：屋宇署一方面向法團發出「驗樓通知」，但另一方面卻遲遲不取締其大廈平台上的僭建物（「平台僭建物」），因而妨礙了法團遵辦該署所發出的「驗樓通知」。

#### **本署的調查所得**

##### 屋宇署的執法經過

11. 二〇一一年五月，屋宇署發現「平台僭建物」。雖然該僭建物沒有明顯危險，但平台上的僭建物は屬於「須予以取締」類別。

12. 二〇一二年六月，屋宇署發出命令，飭令有關業主（「業主 A」）於 60 天內清拆「平台僭建物」（「清拆命令」）。

13. 二〇一三年二月，屋宇署發信，警告業主 A 須遵辦「清拆命令」，否則會被檢控。

14. 三月，業主 A 致函屋宇署，表示居於「平台僭建物」的 5 名租客有經濟困難（他們或為領取綜援者，或為病患康復者），未能於短期內遷出，故要求延期清拆僭建物。

15. 四月，屋宇署按「強制驗樓計劃」向法團發出法定通知（即「驗樓通知」），要求法團於指定限期內就其大廈的公用部分進行檢驗及所須修葺。

16. 九月，業主 A 致電屋宇署，重申租客有困難，並要求該署提供社工服務。屋宇署應業主 A 所求，將個案轉介該署所委聘的社工，由社工協助租客遷出「平台僭建物」。

17. **二〇一五年**三月，租客仍然拒絕遷出，社工結束跟進個案。屋宇署隨即發信警告業主 A 須遵辦「清拆命令」，否則會被檢控。五月，該署向業主 A 開展檢控程序。

18. **二〇一六年**二月，業主 A 承認控罪，被法庭罰款。

19. 四月，業主 A 仍未清拆「平台僭建物」；屋宇署向業主 A 開展第二輪檢控程序。

20. 七月，屋宇署派員視察，確定「平台僭建物」已拆除。同月，業主 A 承認控罪，被法庭罰款。

### 本署的評論

21. 從上文可見，屋宇署於二〇一二年六月發出「清拆命令」，業主 A 本應在命令所示的 60 日內遵辦，但屋宇署卻延至二〇一三年二月才向業主 A 發出警告信，與遵辦命令的期限相隔了 **6 個多月**之久。

22. 在發出警告信後，屋宇署將個案交由社工跟進，再把執法工作停頓下來。該署向本署辯稱：

根據社工的憶述，他除聯絡業主 A 外，也曾家訪「平台僭建物」的租客，以了解他們的困難及向他們提供協助，但遭該些租客敵意對待，甚至揚言報警投訴他滋擾。此外，社工跟進個案期間，屋宇署亦有不時與社工檢討個案進展，務實地處理個案。

23. 然而，社工當時的工作報告其實只顯示：在二〇一三年十一月至二〇一五年三月，該社工五度聯絡業主 A，勸告該業主盡快清拆「平台僭建物」，並告知他不履行「清拆命令」的後果，但業主 A 每次都只是表示，租客遷出有困難，他會繼續嘗試說服租客遷出。該些工作報告並無提及屋宇署所指社工曾家訪租客及被租客敵意對待。

24. 屋宇署交由社工跟進個案，目標理應是協助「平台僭建物」的租客遷出。但是，根據當時的工作進度報告，該社工只是不斷聯絡業主 A。該署理應察覺得到，社工偏離了原來的工作目標，以致費時失事。縱使該社工現時所憶述的屬實（即：他亦有家訪租客，不過遭他們敵意對待），既然租客已拒絕接受社工所提供的協助，屋宇署便更不應該讓社工繼續與業主 A 商討。屋宇署若以為這樣做法會令業主 A 說服租客遷出，便只會是不切實際的妄想，注定徒勞無功。

25. 該署社工與業主 A 的斡旋，令事情磨蹭多 **16 個月**。

26. 本署在調查過程中未能確定「平台僭建物」的存在有多大程度妨礙了法團遵辦屋宇署的「驗樓通知」。不過，本署認為，該署既然已對該僭建物發出「清拆命令」，法團便難免有合理期望該署會積極地執行「清拆命令」，早日取締「平台僭建物」，讓法團可在全無障礙的情況下，順利遵辦「驗樓通知」及進行所須的修葺工程。

27. 申訴專員認為，屋宇署遲遲不取締「平台僭建物」，其延誤相當嚴重，而法團亦因憂慮「平台僭建物」繼續存在會妨礙其遵辦該署的「驗樓通知」，而飽受困擾。

## **個案（二）：遲遲未有進行「釘契」，連累新業主**

### **投訴內容**

28. 甲女士向本署投訴：屋宇署沒有就其在二〇〇九年發出的清拆命令（「2009 命令」）將某住宅單位（「單位 X」）「釘契」，以致她在不知悉事涉僭建物一直存在之情況下，購入了單位 X，結果她須負上拆除事涉僭建物的責任。

## 本署的調查所得

### 事件經過

29. 甲女士是於二〇一五年八月購入單位 X，物業交易於同年九月杪完成。在簽署買賣合約至完成交易期間，甲女士所委聘的律師先後兩次就單位 X「查冊」，均並無發現屋宇署曾就單位 X 僭建物發出「2009 命令」。

30. 二〇一五年十一月，屋宇署再發出清拆命令（「2015 命令」），要求單位 X 的業主拆除僭建物。「2015 命令」註明：該署曾發出「2009 命令」要求當時的業主（「業主乙」）拆除僭建物。

31. 結果清拆僭建物的責任落在新業主甲女士身上。

### 屋宇署沒有就「2009 命令」進行「釘契」的原因

32. 屋宇署的辯解如下。

33. 屋宇署的一貫做法是就清拆命令進行「釘契」，讓物業準買家及按揭機構可透過「查冊」，知悉僭建物的存在。

34. 不過，在二〇一一年前，屋宇署的內部文件《樓宇部手冊》（「舊指引」）訂明：就按照「清拆僭建物特別行動」發出的清拆命令，該署無須即時進行「釘契」；原因是根據過往經驗，大多數業主會於期限前遵辦命令。該署應在清拆命令於期限後數月仍未獲遵從的情況下，才進行「釘契」，其用意是減低對業主造成不便，以及節省送交土地註冊處「釘契」的費用。

35. 此外，根據《建築物條例》（「《條例》」）第 44 條，任何人因建築事務監督（即屋宇署署長）所作的決定而感到受屈，可就該項決定提出上訴。除非建築事務監督認為有緊急情況存在，否則由發出上訴通知之日起，建築事務監督不得強制執行或准許強制執行該項決定，直至上訴獲得處置為止，或除非上訴被撤回或放棄。

36. 在事件中，屋宇署於二〇〇九年三月向業主乙發出清拆命令（即「2009 命令」）。業主乙於二〇〇九年四月就「2009

命令」提出上訴。根據《條例》第 44 條，該署在業主乙上訴進行期間不得強制執行「2009 命令」。

37. 基於上文第 34 至 36 段所述的理由，屋宇署沒有就「2009 命令」進行「釘契」。

38. 至於「2015 命令」，由於單位 X 的業權已變更，屋宇署向新業主發出「2015 命令」，以取代「2009 命令」。

39. 自二〇一一年四月一日，屋宇署採納了新的政策：就按照「清拆僭建物特別行動」發出的清拆命令，該署須盡快進行「釘契」。故此，該署已於二〇一六年六月就「2015 命令」進行「釘契」。

40. 屋宇署認為，業主須就其物業內的僭建物負責。即使該署未有就個別物業發出清拆命令，亦不表示該物業內沒有僭建物。因此，準買家有責任自行採取措施（例如進行視察和諮詢專業人士），以確定擬購入的物業內有否僭建物。若業主或準買家向屋宇署查詢其物業是否有未遵行清拆命令的情況，或該署是否擬向業主發出清拆命令，屋宇署亦會提供所需資料。

41. 該署的網頁（常見問題部分）對公眾有以下提示：如欲知悉該署有沒有就某物業發出清拆命令，可以「查冊」或以書面向屋宇署查詢。

### 本署的評論

42. 本署認為，上文所提到屋宇署的「舊指引」根本上違背了該署進行「釘契」的原意：即把清拆命令送交土地註冊處註冊，以對物業造成產權負擔，從而鼓勵業主自行拆除有關僭建物，同時讓物業的準買家及按揭機構可透過「查冊」知悉清拆命令（及有關僭建物）的存在，以保障準買家及按揭機構的利益。

43. 延遲進行「釘契」，等於損害了該些人士的知情權。「釘契」也許會對涉事業主造成不便及會令屋宇署多了送交土地註冊處「釘契」的費用，但相比之下，準買家和按揭機構的知情權（以及實際利益）是更為重要。本署難以明白屋宇署為何會以行政方便為由而造出損害準買家利益的行動，變相袒護出售有僭建物的原業主。事實上，在業主遵從清拆命令後，屋宇署便會撤銷「釘契」，而對業主的所謂「不便」亦因而會消失。

44. 再者，一般市民不會知道屋宇署可能會按「舊指引」將法定命令延後「釘契」。在本案中，「2009 命令」在發出後逾 6 年仍未送交土地註冊處「釘契」，以致甲女士所委聘的律師雖兩度「查冊」，仍未能發現「2009 命令」的存在。固然準買家亦有責任設法確定擬購入的物業內有否僭建物，但這不代表屋宇署可以藉此免卻該署本身須盡快就清拆命令「釘契」的責任。

45. 屋宇署又提及其網頁對公眾所提供的相關提示已說明公眾可「查冊」或以書面向該署查詢。然而，單憑閱讀那項提示，試問公眾又如何能洞悉，屋宇署有可能延後數年才「釘契」？公眾又怎知道，「查冊」其實不足以保障準買家的利益，他們是必須也向該署作出查詢，方為穩妥？

46. 屋宇署的做法動搖了準買家置業時透過查冊確定物業狀況的信心。

47. 此外，《條例》第 44 條只是訂明，於上訴進行期間，屋宇署不得強制執行清拆命令。事實上，就清拆命令進行「釘契」，與強制執行清拆命令是兩碼子事。屋宇署引述《條例》第 44 條作為不進行「釘契」的理由，本署認為是錯誤。

48. 在事件中，雖然業主乙已就「2009 命令」提出上訴，但該命令在其上訴得直前其實仍屬有效，屋宇署理應就該命令進行「釘契」。若結果業主乙後來上訴得直，該署自可撤銷該項「釘契」。

49. 申訴專員認為，屋宇署沒有就「2009 命令」進行「釘契」，極不妥善。

50. 因應本署的評論，屋宇署已同意採取以下的改善及補救措施：

- (1) 該署將修訂其網頁的資料，提醒公眾：該署仍未有就部分清拆命令進行「釘契」；即使該署未有就個別僭建物向有關業主發出清拆命令，亦不代表有關處所沒有僭建物。此外，新業主須對其物業內的僭建物負責；樓宇準買家有責任就其擬購入的物業進行視察及查閱屋宇署樓宇資訊中心（或互聯網上的「百樓圖網」）的批准圖則，並在有需要時向專業人士取得意見，確保有關物業

沒有僭建物。

- (2) 該署在跟進清拆命令的遵辦情況時，會同時就尚未送交土地註冊處註冊的清拆命令進行「釘契」。
- (3) 該署會在二〇一七年一月完成更新其資訊系統，以顯示新發出的清拆命令之「釘契」日期，以便該署監察。

### 本署的建議

51. 基於上述就個案（一）及個案（二）的調查所得，申訴專員向屋宇署亦作出了以下建議：

- (1) 就拒絕遵辦清拆命令的個案，盡快及嚴正作出檢控行動；
- (2) 檢討該署社工跟進個案的方式，以免被僭建者有機可乘，藉以拖延清拆僭建物；
- (3) 盡快如上文第 50(1)段所述修訂其網頁資料，提醒公眾：該署仍未有就部分清拆命令進行「釘契」；即使該署未有就個別僭建物向有關業主發出清拆命令，亦不代表有關處所沒有僭建物。並將該項修訂告知香港律師會及地產代理監管局等與物業買賣有關的團體／機構；
- (4) 切實執行上文第 50(2)段所述的補救措施，在跟進清拆命令的遵辦情況時，同時就尚未送交土地註冊處註冊的清拆命令進行「釘契」。

申訴專員公署

二〇一六年十二月