

法團對大廈僭建物須負的法律責任

終審法院剛於本月二十六日在通菜街國榮樓業主立案法團一案中作出重要判決，確立了法團對於在個別單位所搭建的僭建物的安全仍須負上法律責任。

案件經過

1999年8月10日下午，一名於通菜街擺賣的女小販不幸遭從高空飛墮的混凝土塊擊中斃命。該土塊來自附近一座當時已有35年樓齡的住宅大廈國榮樓頂樓的一個單位。該單位原設計有一個露台，但多年前（可能是剛入伙的時候）已被加建密封，加建工程還包括把露台頂原有的混凝土上蓋向外伸延半米多。於意外當天掉到街上，造成是次致命事件的，就是從加建的上蓋部份一個角落處脫下的一塊混凝土。

加建工程從未依照《建築物條例》規定得到相關政府部門批准，所以加建物（包括露台上蓋的伸延部份）均屬非法僭建物。

死者的遺產承辦人興訟，就意外向有關單位的業主和租客及大廈業主立案法團索償。於高院初審時，法院已裁定單位業主及租客均須對意外負責賠償（其中業主更沒有在審訊中抗辯），但法團方面卻不必承擔責任。原訟庭認為，根據判例，若涉案的僭建物是個別業主為享用本身單位而建造，即使它是依附於大廈公共地方（如外牆等）之上，法團仍無須負責它的維修保養，故此，高院原訟庭駁回原告對法團的申索。

原告人就有關法團的裁決上訴至上訴庭，上訴庭認為，法團方面必須對有關僭建物有「佔用性」的控制權（occupational control），才需要對其安全負責，因為只有佔用人，才會知悉僭建物的狀況及瞭解它是否有危險，從而採取補救措施。雖然法團沒有執行《建築物管理條例》或公契賦予的權力採取行動將涉案的僭建物拆除，但由於法團對該僭建物沒有「佔用性」的控制權，故此無須對它做成的損害負責。結果，上訴庭駁回原告人的上訴，維持原訟庭的原判。

原告人再上訴至終審法院。終審法院要作出裁決的是一個涉及重大公眾利益的問題，這問題大概如下：

「位處公共道路旁的多層大廈的業主立案法團會否因未有視察由個別單位佔用人所搭建及專用的僭建物的安全，或尋求將之拆除，而須對因僭建物

倒塌而受傷的道路使用者負上法律責任，雖然大廈公契並無明文授予法團責任去移除它知悉或應當知悉存在的僭建物」。

雙方於終審法院的上訴聆訊中均同意，法團的責任主要取決於它有否違反「滋擾公眾」(public nuisance)的法律規定。

終審法院的裁決

終審法院對上述問題的答案是肯定的，它推翻了高院原訟庭及上訴庭的判決，裁定原告人得直，可獲國榮樓業主立案法團賠償。

終審法院就本案發表的判詞分析詳盡且甚具說服力，其中的重點可撮要如下：

- (1) 法律上「造成滋擾公眾的危險」(public nuisance hazards)是指對公眾的生命、安全、健康、財物及安寧造成危害，或阻礙公眾人士享受公有的權利。
- (2) 被告人必須實際知悉或應當知悉他的「作為」或「不作為」(即沒有採取一些他有責任採取的行動)會有造成滋擾的危險，並有實質機會導致公眾人士受到傷害。
- (3) 土地(包括樓宇)的佔用人，基於他們對物業享有控制權，一般都有責任移除物業之內或從該處所發出會造成滋擾的危險，以避免對公眾人士構成傷害。未有履行該責任的佔用人必須負上「滋擾公眾」的法律責任。
- (4) 對於身為業主的佔用人來說，即使有關滋擾並非由他構成，但如果他實際知悉或應當知悉該「危險」的存在，仍有責任於合理時間內將之移除。被空置的物業業主也負有相同的責任。
- (5) 再者，即使業主將樓宇出租予他人，仍可能要負上移除風險的責任，例如他於租約中明確保留檢視及維修樓宇的權利，或有關權利責任可被視為租約的隱含條款(例如短期租約的情況)，或有關的危險早已於他出租物業前已經存在等。
- (6) 於考慮被告人是否應當知悉到有關「危險」的存在時，法院也會考慮到他的財務狀況或所擁資源。同時，在考慮他應否對沒有消除所知悉或應當知悉的風險負上法律責任時，也會考慮到同樣的資源問題。
- (7) 如果法例規定由一些指定的公共機構或政府部門執行相關權力，一般來說，除非法例有所明言或情況很特殊，否則即使有關的公共主管當局未有執法(即屬「不作為」的情況)，引致個別人士受損害並興訟向當局索償，法院多不願裁定該等申索得直。原因是法院不願介入屬於社會政策範疇的公共資源分配問題。而且，市民就政府部門或公共

機構行政失當尋求法律上的補救，乃屬於公共法律（public law）所管轄的範圍，市民不應以私人民事法律如疏忽或滋擾等訴因進行索償。

- (8) 可是，以上第 7 段所述的種種考慮均不適用於大廈業主立案法團的情況，故此，法團在樓宇構成「滋擾公眾」這問題上不應被歸納於公共主管部門一類。
- (9) 大廈的業主立案法團是根據《建築物管理條例》所成立，它只是大廈各業主的集體化身，以便於在程序上行使或執行各業主共同享有或承擔的權力責任，而不是要從本質上改變該等權責，這從條例中一些規定（例如當法團遭清盤時有資不抵債的情況，各業主仍須共同承擔清償責任、債權人可向法院申請向個別業主執行針對法團所作的裁決等等）可清楚看到。
- (10) 根據《建築物管理條例》及涉案的大廈公契的規定，國榮樓的業主立案法團對大廈公共地方（包括其外牆）的維修保養確負有一定的權責，也有責任制止個別業主私自將公共地方佔為己用。公契並規定各業主不能對大廈結構作改動或侵佔公共地方，各業主並承諾僱用代理人就大廈的結構、外部及公共地方進行維修。此外，條例第 40(1)條授權法團代表進入個別單位檢視、維修、保養或翻新大廈的公共地方以消除任何危險或滋擾。如有需要，並可向裁判官申請手令破門進入單位行事。故此在法律上，法團對公共地方有足夠的控制權，故此它亦有責任清除公共地方對公眾造成滋擾的危險。在這方面它所享有並負有的權力責任與個別單位的業主或佔用人的十分相似。
- (11) 案中法團必定知悉或應當知悉肇事單位露台的部份上蓋屬於僭建物，並存在多年，故其安全性可疑。而且大廈座落於繁忙街道之上，若僭建物確欠安全便會對公眾人士的生命構成危險，但多年來法團均無就此採取任何預防措施，基於上述「滋擾公眾」的原則，法團應當就此意外負上賠償責任。

對法團是否太嚴苛

究竟本案的判決會否對法團（或多層大廈的業主們）來說過份嚴苛呢？上訴庭對本案作出判決時，曾指出如果僭建物由個別業主搭建並歸他專用，而它又並非屬於有內在危險的一類構築物，看上去表面也不見得有任何不妥，法團不應純粹因為有權透過法律行動尋求將之拆除，就須對僭建物的安全負上責任。

但終審法院卻認為，法團於是案的法律責任是建基於它已知悉（或應當知

悉)有關僭建物會對公眾人士構成危險。在這情況下，要求法團行使法律賦予它的權力去消除一些已知的危險，並無任何不合情理或過份嚴苛之處，況且根據《建築物管理條例》，法團可使用的法律途徑並不局限於向有關單位之業主或佔用人興訟（也可申請裁判官手令進入單位直接進行維修等工程）。終審法院並指出，享用僭建物的業主或租客由於私利，多不願把它拆除，往往須由法團採取行動。而且為防止大廈外牆構成危險而進行的檢視與維修工程，很多時需要搭棚，最適宜集體進行（故由法團集資或統籌最適合）。

第三者責任保險

大部份的多層大廈業主都會透過法團或物業管理公司購買第三者責任保險（又稱公眾責任保險）。類似國榮樓的意外正正就是典型的受保範圍。不過，已經投保絕不代表法團（或物業管理公司）無須履行終審法院判詞中所述移除由僭建物引起並已知（或應知）的風險之責任。

首先，大部份現時的公眾責任保險的保單都規定投保人必須採取合理措施去防止會導致索償的意外發生，也會規定投保人必須遵守條例或法律的規定，並須將物業保養至良好狀態。如發現有問題或危險，必須立刻修正。假如法團讓一件違反《建築物條例》規定的僭建物存在達 35 年之久，期間對它的安全性（或危險性）不聞不問，如終審法院的判詞所述，既不安排視察，也不尋求將之拆除，法團方面極有可能已違反上述的保單規定，即使已購買保險，承保的保險公司也可拒賠。

《建築物管理條例》中強制法團必須購買第三者責任保險的條文（新的第 28 條）早於 2000 年已獲通過，不久將來也會落實執行。須購買的責任保險的細節，在 2005 年刊憲的《建築物管理（第三者風險保險）規例》當中也有具體規範。根據《規例》，必須承保的範圍並不包括因僭建物（即違反《建築物條例》規定搭建的構築物或進行的建築工程）所引起的法律責任。《規例》又明文規定，承保的保險公司可在保單中要求投保法團作出合理之努力以保持建築物處於良好狀況及保養之中、確保公契內有關使用大廈的規定被遵從及遵守與大廈有關的法令如樓宇維修令、改善消防安全裝置工程的通知、委任認可人士進行勘測的命令等等。如果投保法團違反上述任何規定，並因此直接造成傷亡意外，則保險公司仍然可以拒絕作出賠償。

當然，為公平起見，《規例》亦表明，除非法團察覺有需要採取某些措施，仍沒有如此做，或採取它知道屬於不足夠的措施，或罔顧措拖是否足夠，

否則不屬違反「作出合理努力」的規定。這原因很簡單，如果保單要法團謹慎從事、全無疏忽方可獲賠，則保險公司須作出賠償的機會根本不高。因為如果法團小心謹慎，根本很難會被成功索償，但如法團畧有疏忽，即按保單不會獲賠，如此投保根本沒甚麼實際意義。故此，《規例》規定，所謂投保法團須作出合理的努力，主要是指應採取合理措施糾正或清除已知的問題或危險。

有關強制性責任保險規定的法例通過了 7 年多仍未實行，其中一個原因就是所規定承保的風險必須與保險界取得共識。如果法例硬性規定法團就僭建物的安全所引起的賠償責任也要投保，但市場上卻無任何保險公司願意承保，有關規定也不能得以落實。

從上述情況看來，將來強制責任保險的規定實行之後，大部份承保法團第三者責任的保險公司，極可能仍會於保單中保留類似現時的條款，要求法團採取合理措施維修保養大廈，或正如《規例》所述，確保公契內有關使用大廈單位的規定及各種有關法令如維修命令等均被各單位之業主及佔用人所遵從。

況且，即使法團於某次意外獲得保險彌償，也會影響來年投保的保費數額。如果不幸導致多人傷亡的意外（如添喜大廈事件般），則總賠償額連同法律費用很容易會超過保額上限（一般每案不超過一千萬元），所超出的數額自然也得由法團即各業主承擔。

所以，法團方面必須明白，不可因已投保就漠視大廈僭建物的安全。

總結

儘管有些業主或法團管委會委員可能認為本案判決對他們不公平，但我們認為終審法院是次判決還是正確的，理由如下：

- (1) 《建築物管理條例》規定由法團對大廈或屋苑公共地方及設施進行管治，對法團來說，這不僅是權力，也是責任。這點似乎已是共識，在通菜街小販一案之前，已有案例清楚說明，儘管於法團成立之後，按《條例》第 16 條規定，有關大廈公共地方引起的訴訟，均須由法團而非個別業主提出，但如法團方面未有執行相關權力，如興訟尋求清除公共地方上的僭建物等，個別業主可要求法院頒令，強制法團向違反規定的業主興訟。可見法團對於大廈其他業主，已負有執行《條例》或公契規定，包括尋求清拆搭建於公共地方上並會導致危險的僭建物

的責任。換言之，法團一向均不應漠視僭建物的存在與危險，就本案判決來說，終審法院只是確定了法團對第三者（即公共街道上的路人）的責任。

- (2) 既然《條例》及公契授予法團對大廈公共地方廣泛的控制權，根據普通法的法律原則，法團自然要承擔一定的相對責任。況且如終審法院的判詞所述，個別業主既然選擇搭建僭建物作自用，一般情況下自然難望他們會主動地、自願地或迅速地將之拆除。如果擁有相當權力的法團仍不插手，恐防類似悲劇發生的機會將會有增無減。
- (3) 假如法團方面無須對僭建物的安全負責，自然未必會向搭建僭建物的業主施壓要求拆除，也未必會採取積極的行動確保僭建物的安全。結果只會危害到公共道路的使用者，即社會上每一個人的生命及安全。況且在大廈附近出入最頻密的自然也是各單位的業主與住客，他們的危險也最大。故此，在平衡各方的利益下，向法團施加相關法律責任也並非不合理。
- (4) 有些法團認為，僭建物的安全應由政府部門如屋宇署負責。但現實的情況是，屋宇署無可能在可見的將來清拆全港的僭建物。終審法院判詞中已解釋法團不能被等同為政府部門，而死傷者也一般難以因政府部門未有勤於執法而向之成功申索，所以，雖然法團的確可向屋宇署等相關政府部門呈報事件，但卻不能完全依賴它們解決問題。

事實上，終審法院是本港最高的司法機關，它的判決將會被其他法院跟隨。根據本案的判決，若法團已知或應知（「應知」大概的意思是，如果法團採取合理措施進行查察，就會知悉有關情況，不管它事實上知悉與否）某單位有僭建物，而該僭建物可能導致他人受傷害，即有責任消除有關之危險。故此，以後法團必須注意僭建物的存在與安全，除非經諮詢專業意見，確定它們沒有危險，否則應積極考慮採取行動尋求將之拆除，就算已購買責任保險也如是。此外，即使屋苑或大廈未有成立法團，物業管理公司作為各業主之代表，往往根據公契也有權採取法律行動拆除僭建物，若他們疏於行使相關權力，亦可能像是案法團一般被索償。

K.Y. Kwok

October 2007

《完》

註：本文內容僅供讀者作參考之用，如遇真實個案，敬請另行尋求法律意見。