

城市規劃上訴委員會
城市規劃上訴個案編號：2013 年第 10 號

有關

馬惠嬋

上訴人

與

城市規劃委員會

答辯人

上訴委員會 : 費中明先生，JP (主席)
陳凱豐先生 (委員)
何智諾先生 (委員)
陶嘉穎女士 (委員)
謝志明先生 (委員)

秘書 : 文慧珠女士

代表 : 上訴人馬惠嬋女士親自行事
律政司署理高級政府律師陳玉清律師代表
答辯人

訟費裁決日期 : 2015 年 3 月 25 日

訟費裁決

背景

1. 上訴人根據《城市規劃條例》（第 131 章）（下稱「**條例**」）第 16 條向答辯人城市規劃委員會（下稱「**城規會**」）提出申請編號 A/NE-TK/445（下稱「**445 號申請**」）規劃許可申請，以把毗連其新界豁免管制屋宇（下稱「**該豁免屋宇**」）的一塊面積約 183 平方米的政府土地（下稱「**上訴地點**」）闢作私人花園（下稱「**該私人花園**」）。
2. 2013 年 6 月 21 日，城規會轄下的鄉郊及新市鎮規劃小組委員會（下稱「**小組委員會**」）拒絕 445 號申請。2013 年 7 月 23 日，上訴人就小組委員會拒絕 445 號申請的決定，提出覆核申請（下稱「**445 號覆核申請**」）。
3. 2013 年 10 月 18 日，城規會根據條例第 17 條考慮 445 號覆核申請後，基於與小組委員會相同的理由，駁回 445 號覆核申請。2013 年 12 月 24 日，上訴人不服 445 號覆核申請被駁回，根據條例第 17B(1)條提出本上訴（下稱「**本上訴**」）。

4. 上訴委員會於 2014 年 10 月 13 日就本上訴進行上訴聆訊（下稱「上訴聆訊」），並於 2014 年 11 月 19 日作出裁決，駁回上訴（下稱「上訴裁決」）。
5. 城規會在上訴聆訊結案陳詞時口頭提出訟費申請。上訴人在上訴聆訊時對城規會的訟費申請沒有作出具體回應。
6. 為公平起見，上訴委員會認為需要先讓雙方有機會充分行使申述權後才對訟費申請作出裁決，因此在駁回上訴時指示：
 - (1) 城規會於 21 天內向上訴委員會及上訴人提交申請訟費書面陳詞及典據列表，並提供所申請訟費的細項和金額的詳情；及
 - (2) 上訴人於收到城規會書面陳詞及典據列表後 21 天內向上訴委員會及城規會提交反對訟費申請書面陳詞及典據列表。
7. 上訴委員會在詳細考慮城規會及上訴人提交的書面陳詞及典據列表後，現對城規會的訟費申請作出裁決。

法律原則

8. 條例第 17B 條第(8)(c)款規定：

“(8) 在完成聆聽出席上訴或出席押後聆訊的各方的陳詞
後，上訴委員會可－

.....

(c) 將上訴委員會認為是在準備和提出上訴中所合
理地附帶引起的訟費或其他費用判給某一方。”

9. 就條例第 17B 條第(8)(c)款的解釋，過往已有以下多宗案例可供
本上訴委員會參考。

10. 城市規劃上訴案件 1992 年第 3 號

在該案中，上訴人敗訴，上訴委員會（列顯倫法官為主席）拒絕
了城規會的訟費申請。相關段落如下：

“28. We are empowered by section 17B(8)(c) to award costs to the successful party on an appeal. Mr. McNamara, on behalf of the TPB, asked for such an order in the event of our dismissing this appeal, and submitted a statement of the respondent’s costs incurred on this appeal. On its face, the amounts incurred appear reasonable and the question is whether, as a matter of principle, we should exercise our powers under section 17B(8)(c) in the respondent’s favour. We conclude that, generally-speaking, we should not. The Appellant is exercising a right conferred by a statute to appeal against a decision of the TPB where, by the nature of things, the TPB cannot be expected to

state fully its deliberations and reasons for refusing the application. The appeal on behalf of the Appellant has been conducted with dignity and restraint and there are no exceptional circumstances in this case which suggest that we should award costs against the Appellant and, in effect, deter future appellants from pursuing what, on its face, is an unfettered right of an aggrieved party” (Paragraph 28 of Town Planning Appeal No.3 of 1992)

[譯文： 28. 根據第 17B 條第(8)(c)款賦予的權力，我們可向勝訴的一方判給訟費。代表城規會的 McNamara 先生要求在本上訴遭駁回的情況下作出此等判令，並提交報表列明本上訴為答辯人帶來的費用。表面上，有關費用似屬合理，問題在於原則上我們應否行使第 17B 條第(8)(c)款賦予的權力，把訟費判給答辯人。我們的結論是一般而言不應如此。上訴人是在城規會根本無法完全闡明拒絕申請的審議過程及原因的情況下，行使法例賦予的權利，對城規會的決定提出上訴。上訴人一方有理有節地進行上訴，而本個案亦無例外情況顯示我們應該判令上訴人承擔訟費，從而阻止未來的上訴人，身為感到受屈的一方，行使表面上不受約束的權利。（城市規劃上訴案件 1992 年第 3 號第 28 段）]

11. 城市規劃上訴案件 1993 年第 12 號

在該案中，上訴人敗訴，上訴委員會（列顯倫法官為主席）認為上訴近乎瑣屑無聊（*borders on the frivolous*），如城規會作出訟費申請，上訴委員會願意再召開聆訊處理。相關段落如下：

“17. We are provisionally of the view subject to further representations on behalf of the appellants that this is a proper case for awarding costs against the appellants. The application was doomed to failure and this should have been apparent to the appellants' professional advisers. The appeal borders on the

frivolous. We would therefore be prepared to entertain an application for costs by the respondent, and will, if necessary, convene a separate hearing for the purpose.”(Paragraph 17 of Town Planning Appeal No.12 of 1993)

[譯文： 17. 就本個案而言，我們暫時認為應判令上訴人承擔訟費。上訴人的專業顧問應清楚明白，有關申請註定失敗。本上訴近乎瑣屑無聊。因此，我們有意接納答辯人的訟費申請，並於有需要時為此另作聆訊。]（城市規劃上訴案件 1993 年第 12 號第 17 段）]

12. 城市規劃上訴案件 1993 年第 13 號

在該案中，上訴人勝訴，上訴人作出訟費申請。上訴委員會（鄧國楨御用大律師為主席）拒絕了上訴人的訟費申請。相關段落如下：

“86. Mr. Neoh asks for costs. Our practice is that normally costs do not follow the event. Mr. Neoh observed that on appeal the respondent advanced a new case based on the alleged intrinsic value of the fish ponds. He said that amounted, in effect, to "moving the goalpost" between the time when the grounds of appeal were given and the hearing of the appeal and is unfair. But, fortunately, the appellant was able to deal with the new case in its stride. Given the novel nature of the appellant's approach which combines development with environmental and ecological enhancement, we think it right to allow the respondent greater latitude.”(Paragraph 86 of Town Planning Appeal No.13 of 1993)

[譯文： 86. Neoh 先生要求判給訟費。根據慣例，一般而言，訟費不一定視乎訴訟結果而定。Neoh 先生注意到在上訴期間，答辯人根據魚塘的指稱內在價值提出新的理據。他表示此舉實際等同在提出上訴理據與進行上訴聆訊的期間「搬龍門」，有所不公。然而，

幸好上訴人能夠拆解有關新理據。鑑於上訴人結合發展及改善環境生態的方式，性質新穎，我們認為應該容許答辯人較大的空間提出新的理據。（城市規劃上訴案件 1993 年第 13 號第 86 段）]

13. 城市規劃上訴案件 1996 年第 4 號

在該案中，上訴人敗訴，城規會作出訟費申請。上訴委員會（鄧國楨御用大律師為主席）在裁決第 30 段作出如下裁定：

“30. The Town Planning Board has asked for costs. It has not been the practice of the Appeal Board to award costs to a successful party. This practice is ripe for review. But until a new policy has been adopted, we believe, in the circumstances, we should not order costs against the appellant.”(Paragraph 30 of Town Planning Appeal No.4 of 1996)

[譯文： 30. 城市規劃委員會要求判給訟費。向勝訴一方判給訟費並非上訴委員會的慣例，如今此慣例應予檢討。然而，我們相信，在實施新政策前，在本案的情況下我們不應判令上訴人承擔訟費。（城市規劃上訴案件 1996 年第 4 號第 30 段）]

14. 城市規劃上訴案件 2005 年第 6 號

在該案中，上訴人敗訴，上訴委員會（馮柏棟資深大律師為主席）認為該案上訴人的上訴瑣屑無聊（frivolous）及毫無理據（wholly without merit），在該情況下，上訴委員會曾認真地考慮判令上訴人承擔訟費。但由於城規會並無作出訟費申請，上訴委員會沒有作出任何訟費令。相關段落如下：

“35. In the present case, we take the view that the Appellant’s Appeal is frivolous and wholly without merit. Although the Appellant chose not to make any representation or submission to the Board on the Review Application, which would have been the appropriate occasion for the Appellant to put forward his arguments addressed to the Appeal Board, he now accuses the Board of not having fairly considered his Review Application. Further, the way that the Appeal was being conducted is far from being commendable. We believe that the circumstances are such that we would have seriously considered making an award of costs against the Appellant. Nevertheless, as the Respondent has not asked for any order for costs against the Appellant, we will do nothing.” (Paragraph 35 of Town Planning Appeal No.6 of 2005)

[譯文： 35. 就本案而言，我們認為上訴人的上訴瑣屑無聊及毫無理據。覆核申請為上訴人提出其論點，以便日後提交上訴委員會考慮的適當時機，但上訴人選擇不就覆核申請向城規會作任何申述或提交任何文件，如今卻又指控城規會沒有公平地考慮其覆核申請。此外，上訴進行的方式實在令人不敢恭維。在此情況下，我們曾認真考慮判令上訴人承擔訟費，但由於答辯人並未要求判令上訴人承擔訟費，我們將不作任何行動。（城市規劃上訴案件 2005 年第 6 號第 35 段）]

15. 城市規劃上訴案件 2006 年第 10 號

在該案中，上訴人敗訴，上訴委員會（鄭若驊資深大律師為主席）提到雖然按普通法在有爭議的案件中勝訴一方一般可得訟費，但由於城規會表明不作訟費申請，上訴人無須承擔訟費。相關段落如下：

“24. The Respondent stated that they would not ask for costs and hence although in contentious proceedings the common law rule would be that costs would follow the event, the Appellants would not be liable to the costs that the Respondent has incurred.” (Paragraph 24 of Town Planning Appeal No.10 of 2006)

[譯文： 24. 答辯人表示不會要求判給訟費，因此儘管根據普通法的法則，在具爭訟性的程序中訟費須視乎訴訟結果而定，上訴人仍無需承擔答辯人的訟費。
(城市規劃上訴案件 2006 年第 10 號第 24 段)]

16. 城市規劃上訴案件 2008 年第 3 號

在該案中，就訟費方面，上訴委員會 (Anthony MJ Cooray 教授為主席) 提述¹自 1991 年上訴委員會成立以來處理的 127 宗上訴案中，仍未有一宗曾發出過訟費令，但上訴委員會曾在六宗上訴案件²中審視過訟費問題。相關討論可見於下列段落：

“15. The general practice of the TPAB could be presented as follows :

- (i) In the vast majority of cases parties do not appear to have asked for costs.*
- (ii) In the six cases where the TPAB dealt with the issue of costs, it did not adopt the “costs follow the event” principle, except in one case. In all the six cases there were circumstances which in fact triggered or could have triggered a request for costs.*

¹ 見城市規劃上訴案件 2008 年第 3 號訟費裁決(第 6 段)。

² 即上文第 10 至 15 段的城市規劃上訴案件：

- (1) 城市規劃上訴案件 1992 年第 3 號上訴裁決 (第 28 段)；
- (2) 城市規劃上訴案件 1993 年第 12 號上訴裁決 (第 17 段)；
- (3) 城市規劃上訴案件 1993 年第 13 號上訴裁決 (第 86 段)；
- (4) 城市規劃上訴案件 1996 年第 4 號上訴裁決 (第 30 段)；
- (5) 城市規劃上訴案件 2005 年第 6 號上訴裁決 (第 35 段)；及
- (6) 城市規劃上訴案件 2006 年第 10 號上訴裁決 (第 24 段)。

- (iii) *The TPAB has favoured awarding costs not as a matter of course but only in exceptional circumstances.*
- (iv) *Exceptional circumstances would be where the appellant's case is "frivolous" or "wholly without merit"; or where a party has not conducted the case "with dignity and restraint" or has conducted the case in a way "far from being commendable"; or where a party has acted in an unfair manner placing an undue burden on the other party.*
- (v) *It would be safe to say that the TPAB would be prepared to award costs if unacceptable behavior of a party has resulted in wasted expenditure by the other party.*

16. We are of the view that the practice of the TPAB not to award costs unless there are exceptional circumstances to justify an award of costs is a sound one. Just as an aggrieved applicant for planning permission must be encouraged to appeal to the TPAB without the risk of being burdened with costs if they conduct their appeal with restraint and dignity, so must the TPB be given every opportunity to defend its decision before the TPAB, with a similar freedom, so long as they conduct their case fairly and in a professional manner. If the TPAB is to exercise its independent planning judgment based fully and fairly on an examination of all aspects of the appeal, it is important to continue the current practice that has been followed for the last 20 years." (Paragraphs 15 and 16 of Town Planning Appeal No.3 of 2008)

[譯文： 15. 城市規劃上訴委員會的一貫做法可闡述如下：

- (i) 在絕大部分個案中，訴訟各方並無作出訟費申請。
- (ii) 在城市規劃上訴委員會曾經審視訟費問題的六宗個案中，除其中一宗外，並無採用訟費視乎訴訟結果而定的原則。全部六宗個案均有確實或可以導致要求判給訟費的情況。
- (iii) 城市規劃上訴委員會傾向只在例外情況下判給訟費，而非視作必然。

- (iv) 例外情況包括上訴人的個案「瑣屑無聊」或「毫無理據」；或任何一方未能「有理有節」地進行訴訟或進行訴訟的方式「令人不敢恭維」；或任何一方行事不公而對另外一方構成不合理的負擔。
- (v) 若任何一方作出令人無法接受的行為，導致另外一方虛耗支出，城市規劃上訴委員會可隨時判給訟費。

16. 我們認為，城市規劃上訴委員會在沒有例外情況證明下不會判給訟費的慣例，實屬合理。感到受屈的規劃許可申請人，如能有理有節地進行上訴，應該不受承擔訟費的風險影響，勇於向城市規劃上訴委員會提出上訴；同樣地，若城規會能公平而專業地進行訴訟，亦理應享有同等自由，隨時就其決定在城市規劃上訴委員會作出辯護。若城市規劃上訴委員會要完全及公平地審視上訴涉及的各個範疇，據此而作出獨立的規劃判斷，則繼續遵循過去 20 年沿用至今的慣例，甚為重要。（城市規劃上訴案件 2008 年第 3 號第 15 及 16 段）]

17. 自城市規劃上訴案件 2008 年第 3 號裁決後至今，先後再有 29 宗城市規劃上訴案件裁決，當中未有一宗曾獲發訟費令，但上訴委員會曾在三宗上訴案件中審視過訟費問題³，並確認條例第 17B 條第(8)(c)款下的一般做法是：除非有例外情況（*exceptional circumstances*），否則上訴委員會不會命令敗訴的一方承擔訟費。

³ 該三宗上訴案件是：

- (1) 城市規劃上訴案件 2010 年第 10 號訟費裁決；
- (2) 城市規劃上訴案件 2011 年第 5 號上訴裁決（第 102 段）；及
- (3) 城市規劃上訴案件 2011 年第 13 號上訴裁決（第 33 段）。

18. 條例第 17B 條第(8)(c)款的立法原意在前立法局會議的議事紀錄 (Hansard) 中亦有清楚反映：為了制止瑣屑無聊的上訴，上訴委員會可在認為合適的情況下，判令上訴任何一方承擔訟費(“*To deter frivolous appeals, the Bill provides for the Appeal Board to order, as it thinks fit, the payment of costs to any party of the appeal*”)⁴。
19. 考慮到上述的案例典據，及鑒於城市規劃上訴案件屬於行政上訴案件而非一般的民事訴訟案件，上訴委員會同意下列訟費原則：
- (1) 城市規劃上訴案件的訟費一般並不視乎訴訟結果而定(勝訴一方不一定可得訟費) ；
 - (2) 一般而言，除非有例外情況 (**exceptional circumstances**) ，否則上訴委員會不會判令敗訴的一方承擔訟費；
 - (3) 例外情況包括上訴瑣屑無聊 (**frivolous**) 或毫無理據 (**wholly without merits**) 。上訴委員會亦可考慮上訴是否恰當地進行、當事人行為是否不公正、當事人有否濫用上訴程序等。

⁴ 即前立法局 1991 年 5 月 8 日會議的議事紀錄 (第 1914 頁) 。

20. 就訟費的法律原則，雙方並無重大爭議。上訴人強調訟費並不視乎訴訟結果而定，上訴委員會的慣常做法是不會命令敗訴的上訴人承擔城規會的訟費。城規會及上訴委員會均認同此等觀點。
21. 基於作出宣稱者須負上舉證責任（**he who asserts has the burden of proof**）的法律原則⁵，申請訟費的一方有責任證明案件存在例外情況。

城規會的申請理由

22. 城規會認為本案存在例外情況。理由主要包括今次已是上訴人第二次提出上訴，在上一次上訴⁶中，上訴委員會已認為上訴人並無提出充分理據（**without merits**）。現上訴人在規劃環境沒有改變的情況下要求城規會及上訴委員會重複考慮同樣的申請。上訴人提出同一樣的規劃許可申請繼而提出本上訴，拖長侵佔「綠化地帶」的時間。因此上訴毫無理據（**wholly without merits**），上訴人只是將她所謂的理據重申並煩瑣地演繹，濫用上訴的程序。

⁵ 見城市規劃上訴案件 2013 年第 5 號上訴裁決（第 48 段）、城市規劃上訴案件 2011 年第 15 號上訴裁決（第 26 段）及城市規劃上訴案件 2006 年第 10 號上訴裁決（第 8 段）。

⁶ 即城市規劃上訴案件 2011 年第 9 號。

上訴人的反對理由

23. 上訴人在她的書面陳詞內先提出了下列反對理由：

- (1) 在城規會的書面陳詞的第一段，第一句中陳述：「上訴委員會作出裁決，撤銷本上訴。」以上之陳述令上訴人覺得莫名其妙，因為裁決的第 65 項的陳述是：「我們裁決駁回上訴」，上訴人覺得此兩項陳述是不同的（下稱「**第一點**」）；
- (2) 上訴人自 2006 年提交申請編號 A/NE-TK/202（下稱「**202 號申請**」），以至在本上訴聆訊日期的前一天為止的九年間的時間內，上訴人從來不知道上訴委員會可判訟費給某一方（下稱「**第二點**」）；
- (3) 直至本上訴個案的裁決作出以後，上訴人才從裁決的第 28 及 29 段知悉：「若上訴人能確定（原文如此）該私人花園為「現有用途」，她無須向城規會申請規劃許可。」由於上訴人以為：「雖然上訴委員會不能對現有用途作出裁決，但上訴人仍須向城規會申請規劃許可，所以上訴人才會提交 445 號申請，並且在申請表上的第 9 項申請理由以「現有用途」作為申請的其中一項理由。」（下稱「**第三點**」）。

24. 上訴人在她的書面陳詞內，也提出了大量其他反對理由。綜合而言，上訴人此等反對理由可概括分為兩大類。第一類主要是基於城市規劃上訴的性質而提出。第二類主要是基於上訴人理解的事實情況而提出。

25. 基於城市規劃上訴的性質，上訴人提出了下列反對理由：

(1) 上訴人是行使法例賦與她可提出上訴的權利（下稱「**第四點**」）。

(2) 城規會動輒申請訟費的做法是不恰當和不合理的，原因如下：

- a. 訟費申請會阻撓市民正常及唯一的申請渠道；
- b. 接受和批核規劃許可申請是城規會的職責之一；
- c. 訟費申請會將相關費用不合理地轉嫁到市民身上；
- d. 城市規劃上訴是僅餘的一條渠道，由來自獨立專業的第三者所組成的上訴委員會，給予申請人公開聆訊上訴的機會；
- e. 一般市民有可能被訟費申請阻嚇至不敢提出規劃許可申請或進行上訴；及
- f. 上訴人和城規會是處於完全不對等的位置。

（下稱「**第五點**」）。

26. 基於上訴人理解的事實情況，上訴人提出了下列反對理由：

(1) 在上訴聆訊當日上訴委員會沒有撤銷本上訴，相反地上訴委員會主席更曾在當日聆訊中作如下之表述：「上訴委員會現正考慮取消採納答辯人的陳述。」本上訴不是瑣屑無聊（下稱「**第六點**」）；

(2) 申請編號 A/NE-TK/337（下稱「**337 號申請**」）與 445 號申請是兩份截然不同的申請：

a. 337 號申請是以表格 S16-4 號提出申請，只適用於涉及臨時用途或發展的許可續期建議；

b. i. 337 號申請是以如下的描述申請續期：

申請地點的現時用途：「丁屋及花園」；

涉及的土地用途地帶：「綠化地帶及鄉村式發展」；及

要求的續期期間：三年

ii. 445 號申請是以如下的描述作為申請：

擬議用途/發展：「屋宇（新界豁免管制屋宇之附屬私人花園）」。

此項描述乃上訴人首次引用並作為此次申請之用。

c. 在 445 號申請的申請表格上，上訴人亦首次以「現有用途」作為其中一個申請理由。

(下稱「第七點」)；

(3) 上訴人將 27 平方米的「綠化地帶」納入 337 號申請及 445 號申請是有原因的：

- a. 藉此保留「現有用途」的狀況；
- b. 藉此符合 TPB PG – No.34B 續期申請指引，根據此指引，任何人作出續期申請的提交是不應該有“any material change in planning circumstances since the previous temporary approval was granted”（自上次批給臨時許可後，規劃情況不應該有任何重大改變）；
- c. 藉此與短期租約（號碼 1383）的涵蓋面積保持一致性。

(下稱「第八點」)；

(4) 城規會對於 202 號申請及申請編號 A/NE-TK/205（下稱「205 號申請」）被撤銷有不盡不實的陳述（下稱「第九點」）；

(5) 城規會對於申請編號 A/NE-TK/238（下稱「238 號申請」）被撤銷有不盡不實的陳述（下稱「第十點」）；

(6) 在申請編號 A/NE-TK/244（下稱「244 號申請」）獲批三年的規劃許可期間，曾發生異常和巧合的事情（下稱「第十一點」）；

- (7) 城市規劃上訴案件 2011 年第 9 號，在聆訊及裁決上有以下問題：
- a. 337 號申請其實是符合續期指引；
 - b. 證人盧先生的證人陳述書多次提及「天然環境被鋪了硬地面並設有圍欄之私人花園取代」是有誤導性的；
 - c. 約五個月時間才作出裁決情況有異常；
(下稱「第十二點」)；
- (8) 上訴人不同意在城市規劃上訴案件 2011 年第 9 號中，上訴委員會認為上訴人並沒有提出充份理據（下稱「第十三點」）；
- (9) 早有四份規劃許可申請曾獲城規會批准（下稱「第十四點」）；
- (10) 上訴人懷疑城規會於 2009 年已經更改/收緊「綠化地帶」的規劃意向（下稱「第十五點」）；
- (11) 202 號、205 號、238 號及 244 號四份規劃許可申請被城規會以不合適和有違條例的手法被縮短至 3 年（下稱「第十六點」）；
- (12) 本上訴個案與城市規劃上訴案件 2011 年第 9 號是兩個截然不同的個案（下稱「第十七點」）；

- (13) 由上訴人在 2005 年 12 月 16 日提交 202 號申請至 2015 年 1 月 5 日提交反對訟費之書面陳詞，期間的十年時間，城規會的有關職員，以及分別代表兩個不同上訴個案的兩位城規會的證人和兩位代表律師，犯下不少的錯誤，或作出誤導性/不正確/錯誤的陳述，雖然上訴人對此已經作出三番四次的糾正，但城規會一直都不予以更改/更正，致使上訴人仍然繼續被人「屈」（原文如此）（下稱「**第十八點**」）；
- (14) 如果有關的規劃許可批准城規會沿用以前舊有的機制，相信會大大提高其公信力，上訴人認為城規會是整件事情的「始作俑者」（下稱「**第十九點**」）。

上訴委員會對反對理由的裁決

27. 雖然城規會的書面陳詞第一句以「撤銷本上訴」而非裁決內「駁回上訴」的用語來形容上訴結果，但在城規會書面陳詞的上文下理（context）內，兩者並無實質分別，兩款不同用語均為了帶出同樣的上訴結果，即上訴失敗。至於「撤銷本上訴」會否比「駁回上訴」帶來更無上訴理據的含意，上訴委員會無需在此深究。上訴委員會完全清楚上訴被駁回的原因，不會受「撤銷本上訴」的用語影響。上訴委員會亦會以「駁回上訴」而非「撤銷本上訴」為上訴結果，考慮訟費申請。第一點不構成有效反對理由。

28. 就上訴人指稱她在上訴聆訊前從來不知道上訴委員會可判訟費給某一方，為公平起見，上訴委員會已先讓雙方充分行使申述機會後才對訟費申請作出裁決。換言之，上訴委員會是在上訴人知悉上述情況及充分行使申述機會後，才作出本訟費裁決。第二點不構成有效反對理由。
29. 就第三點而言，上訴人是否在上訴裁決後才知悉她可能根本無須向城規會申請規劃許可與本上訴是否有理據並無實質關連（**material relevance**）。不爭的事實是，上訴人在其反對訟費書面陳詞第 7 段承認「本人在上訴個案編號 2011 年 9 號聆訊當日（即 2012 年 4 月 18 日）知悉：上訊（原文如此）委員會基於條例所限，不能對「現有用途」作出裁決。」但上訴人仍然選擇在其後引發本上訴的 445 號申請的申請表格內以「現有用途」作為其中一項申請理由，及在進行本上訴時繼續以「現有用途」作為上訴的其中一項主要理由。第三點不構成有效反對理由。
30. 為正視聽及避免誤解，上訴委員會必須指出上訴人在其反對訟費書面陳詞第 7 段引述上訴裁決第 28 段時有以下錯誤（上訴人把「確立」誤寫成「確定」）：

「若上訴人能確定該私人花園為「現有用途」，她無須向城規會申請規劃許可。」

正確的引述應為：

「若上訴人能確立該私人花園為「現有用途」，她無須向城規會申請規劃許可。」

31. 該私人花園是否屬「現有用途」並非由上訴人自行「確定」。「現有用途」需由上訴人向法庭申請「確立」，上訴委員會並不是確立「現有用途」的合適地方。
32. 第四點及第五點是基於城市規劃上訴的性質提出。城市規劃上訴的性質屬於行政上訴（**administrative appeal**），目的是向市民提供法律渠道申請推翻城規會的決定。上訴委員會行使的是條例下的行政權力（**administrative powers**）而非法院的司法權力（**judicial powers**）。行政上訴的手續一般亦較法院司法程序簡便，目的是讓市民在沒有律師協助下亦能進行上訴程序，推翻不恰當的行政決定，保障市民的利益和權利。
33. 本上訴委員會基本上認同上訴人提出的第四點及第五點，故此就訟費原則作出了上文第 19 段的裁定，避免市民的上訴權利受到不必要的妨礙或在行使上訴權利時產生不必要的顧慮。另一方

面，上訴委員會亦有責任避免上訴機制被濫用。第 19 段的裁定是在平衡了不同的考慮因素後作出的。

34. 雖然本上訴委員基本上會認同上訴人提出的第四點及第五點，但這本身並不足以令上訴人的反對得直，上訴委員會仍需考慮本上訴是否存在上文第 19(3)段的例外情況。
35. 第六點至第十九點是上訴人從她理解的事實層面上，提出上訴委員會不應對她作出訟費令的理由。
36. 就第六點而言，上訴委員會沒有在聆訊當日馬上駁回本上訴是出於審慎，及讓各委員有機會對雙方的論點作出深入討論後，才對上訴作出裁決。上訴委員會已在上訴裁決詳細分析雙方的主要論點，並不存在取消採納城規會的陳述。上訴委員會主席亦沒有表述過上訴委員會現正考慮取消採納城規會的陳述。上訴委員會相信上訴人是出於誤解作出上述聲稱。無論如何，訟費申請的重點，在於上訴是否存在上文第 19(3)段的例外情況。第六點並不構成有效反對理由。

37. 就第七點而言，正因 337 號申請與 445 號申請是兩份不同的申請，這更突顯本上訴沒有理據。兩份申請的主要分別在於 337 號申請是續期申請，445 號申請則屬「永久年期」而非續期的申請。既然 337 號的續期申請(即申請曾獲批及申請的規劃許可有期限)也沒有獲批，上訴人於 337 號申請被拒絕及其上訴被駁回後，就同一地點提出的 445 號申請(即申請「永久年期」而非續期的規劃許可)，自然更難獲批准。至於 445 號申請的申請書內以“屋宇（新界豁免管制屋宇之附屬私人花園）”為擬議用途，只是正確填寫了擬議用途，與本上訴是否有理據並無實質關連。另一方面，由於上訴人在上訴案件 2011 年第 9 號的聆訊當日已知悉上訴委員會基於條例所限，不能對「現有用途」作出裁決，但上訴人仍選擇在 445 號申請的申請表格內以「現有用途」作為其中一項申請理由，實有明知故犯之嫌，此做法亦完全沒有加強就 445 號申請提出的上訴理據。

38. 就第八點而言，上訴人是否有原因堅持將 27 平方米的「綠化地帶」納入 337 號申請及 445 號申請內和本上訴是否有理據是兩回事。上訴人堅持加入該「綠化地帶」，即使有其原委，始終無助加強上訴人的上訴理據。經過城市規劃上訴案件 2011 年第 9 號的聆訊後，上訴人理應清楚明白，保留現有用途的狀況對申請規

劃許可及本上訴均無任何幫助，上訴人亦應清楚明白該私人花園不符合「綠化地帶」的規劃意向。

39. 就第九點而言，城規會對於 202 號申請及 205 號申請被撤銷是否存在不盡不實的陳述與本上訴是否有理據並無實質關連。就本上訴而言，202 號申請及 205 號申請只是本上訴的背景資料，上訴人有否實際履行其臨時規劃許可所附帶的條件的相關事實爭議與本上訴是否有理據並無實質關連。

40. 基於同樣原因，就第十點而言，城規會對於 238 號申請被撤銷是否存在不盡不實的陳述與本上訴是否有理據並無實質關連。238 號申請是否由上訴人自行撤回與本上訴是否有理據亦無實質關連。

41. 同樣地，就第十一點而言，在 244 號申請獲批 3 年的規劃許可期間，是否曾發生上訴人聲稱的異常和巧合的事情與本上訴是否有理據並無實質關連。

42. 就第十二點而言，上訴人提出上訴案件 2011 年第 9 號在聆訊及裁決上有問題。根據條例第 17B 條第(9)款，上訴委員會就任何

上訴所作的決定是最終決定。本上訴委員會無權對上訴案件 2011 年第 9 號的裁決作出評論，上訴人提出的問題亦無助於加強本上訴的理據。首先，本上訴處理的是 445 號申請的上訴，337 號申請是否符合續期指引與本上訴無關。其次，上訴人提及的盧先生並非本上訴的證人，盧先生的證人陳述書多次提及「天然環境被鋪了硬地面並設有圍欄之私人花園取代」是否有誤導性與本上訴無關。在本上訴，城規會傳召的證人是劉志庭先生。就該私人花園鋪築了硬地面及加建了圍欄，上訴人在本上訴內並無爭議。該私人花園把「綠化地帶」內的天然地理環境改變為人工化的環境亦是無可爭議的事實。最後，上訴案件 2011 年第 9 號用了約五個月（事實上是約四個月⁷）的時間才作出裁決亦與本上訴無關。

43. 就第十三點而言，雖然上訴人不同意在城市規劃上訴案件 2011 年第 9 號內，上訴委員會認為上訴人並沒有提出充分理據，但在該上訴案裁決的第三十段，事實上有如下的裁定：

“30. 上訴人的上訴並無理據支持。”

44. 就第十四點而言，本上訴委員會在上訴裁決第 32 至 37 段已清楚闡明不同意過往成功取得臨時規劃許可，等同確認該私人花園符合「綠化地帶」的規劃意向。就其中最最後的一宗成功申請（244

⁷ 上訴人的最後陳詞是於 2012 年 5 月 18 日提交予上訴委員會，裁決日期則是在 2012 年 9 月 21 日。

號申請），城規會在給上訴人的信件內強調⁸，「批給的許可屬臨時性質，有效期為三年，以便日後可騰出申請地點內屬「鄉村式發展」地帶部分的土地作發展小型屋宇之用，而該地點內屬「綠化地帶」部分的土地則可恢復原狀，以配合四周綠化的自然環境 …」。由此可見，城規會只是在從寬考慮後，作出暫時容忍，批出屬於臨時性質的規劃許可，但明言屬「綠化地帶」部分的土地將來須恢復原狀，以配合四周綠化的自然環境。另一方面，就 202 號、205 號、238 號及 244 號申請的四宗獲批三年的臨時規劃許可，其實只有 244 號申請這一宗的三年臨時規劃許可最終得以落實執行，情況並非是在一宗臨時規劃許可落實執行後，再有三宗成功續期或新批個案。當 244 號申請的臨時規劃許可到期後，城規會再沒有批准上訴人的續期申請或批出新的規劃許可，故分別駁回上訴人 337 號申請的續期申請及 445 號的新申請。

45. 就第十五點而言，上訴人懷疑城規會於 2009 年已經更改／收緊「綠化地帶」的規劃意向，這對加強上訴人的上訴理據沒有幫助。即使上訴人懷疑的事情屬實，即城規會確於 2009 年已經更改／收緊「綠化地帶」的規劃意向，這改變只會成為城規會駁回上訴人規劃許可申請的更有力佐證，亦彰顯本上訴缺乏理據基礎。

⁸ 見本上訴裁決第 32 段。

46. 就第十六點而言，上訴人以 202 號、205 號、238 號、244 號及 445 號申請的申請表格 (S16-5) 是作為申請「永久年期」的規劃許可之用，但前四宗申請卻只獲批三年的臨時規劃許可為理由⁹，投訴城規會以不合適和有違條例的手法把上訴人的四份申請由永久年期縮短至三年。上訴委員會認為上述投訴沒有理據。正如上訴裁決第 32 至 35 段內指出，城規會是基於從寬考慮及暫時容忍的角度，批出三年的臨時規劃許可，這是城規會對上訴人的善意行為。條例第 16 條亦容許城規會對其所批給的規劃許可作出年期限制¹⁰。上訴人的投訴不成立，亦不構成任何上訴理據。
47. 就第十七點而言，本上訴委員會獨立處理本上訴並不代表本上訴與城市規劃上訴案件 2011 年第 9 號是兩個截然不同的個案，只代表本上訴委員會是獨立地作出裁決。雖然兩宗上訴有其不同的地方，如上訴人在本上訴加入了「現有用途」作為上訴理由之一、上訴人在本上訴相關的規劃許可申請內使用的表格是 S16-5 而非臨時規劃許可申請續期用的表格 S16-4、城規會在兩宗上訴中傳召不同的證人等，但兩宗上訴案件均是申請把同一上訴地點的「綠化地帶」部分用作毗連新界豁免管制屋宇的私人花園，其重點均在於有關發展是否符合該「綠化地帶」的規劃意向。因此，

⁹ 445 號申請被城規會拒絕。

¹⁰ 根據條例第 16 條第(5)款，城規會可就其批給的規劃許可，作出其認為適合的條件規限。

這兩宗上訴案件的性質實質上非常相近。上述兩宗案件不同的地方亦對加強本上訴的理據沒有幫助。

48. 就第十八點而言，就上訴人指出城規會職員及代表等所犯的錯誤，上訴委員會認為這均只是細節上的錯誤，並不構成上訴的有效理據。如上訴人指城規會代表律師在上訴聆訊時把土地註冊處查冊內的轉讓契約日期誤作為買賣合約日期，這與本上訴是否有理據並無實質關連，此錯誤亦於本上訴聆訊時被更正。至於規劃申請面積是否如上訴人所指被錯誤形容為越來越大，亦與本上訴是否有理據並無實質關連。正如上訴裁決第 40 段內裁定，上訴人並沒有因為「綠化地帶」曾被錯誤加大而蒙受損失。況且，被駁回的 337 號申請及 445 號申請是採用正確的「綠化地帶」面積，不存在城規會被誤導的可能。

49. 就第十九點而言，上訴人聲稱如果規劃許可申請沿用舊有的批准機制，相信可以大大提高城規會的公信力，所以城規會是整件事情的「始作俑者」。姑勿論上訴人所聲稱的機制轉變實際上是否存在及其內容為何，上訴人的論點是轉變後的機制對其規劃許可申請產生不利影響，但此論點對本上訴沒有幫助，不構成任何上訴理據。

結論

50. 總括而言，上訴委員會同意本上訴存在例外情況，城規會成功舉證本上訴瑣屑無聊或毫無理據。上訴人提出的反對訟費理由，雖然在某程度上解釋了上訴人為何選擇進行本上訴、為何堅持以「現有用途」作為其中一項上訴理由及為何堅持不把「綠化地帶」部分剔出其私人花園的範圍，但始終無法反駁本上訴並非瑣屑無聊或毫無理據。雖然上訴人表示堅持不把「綠化地帶」部分剔出其私人花園的範圍是為了引用「現有用途」作為上訴理由，但上訴人其實已知悉上訴委員會基於條例所限，根本不能對「現有用途」作出裁決。即使上訴人可能主觀上認為本上訴有理據，但客觀上本上訴瑣屑無聊或毫無理據。上訴人的上訴理由及上訴被駁回的原因，已在上訴裁決內詳列，在此不贅。因此上訴委員會裁定上訴人須按條例第 17B 條第(8)(c)款承擔城規會在處理本上訴中合理地附帶引起的訟費。上訴委員會無需對上訴人是否濫用上訴程序作出裁定。
51. 就訟費的金額，城規會提交了訟費清單及明細數據。上訴人沒有就訟費金額作出具體回應，只是簡單地說即使是港幣一元的訟費金額，亦不應由她支付。

52. 上訴委員會非常清楚本上訴案卷的數量、上訴的複雜程度、準備本上訴所需的合理時間及本上訴的實際聆訊時間。城規會申請的每小時收費，是以區域法院的標準計算，大致上合理。城規會列舉的工作及申報所花耗的時間，大致上合理及必要。在仔細考慮城規會提交的訟費清單及明細數據後，上訴委員會決定發出訟費令，裁定上訴人需向城規會繳付訟費，訟費金額為港幣\$35,000元。

(已簽署)

費中明先生，JP
(主席)

(已簽署)

陳凱豐先生
(委員)

(已簽署)

何智諾先生
(委員)

(已簽署)

陶嘉穎女士
(委員)

(已簽署)

謝志明先生
(委員)

城市規劃上訴委員會
《城市規劃條例》(第 131 章)

上訴案件編號	:	2013 年第 10 號 (10/13)
城市規劃委員會檔號	:	A/NE-TK/445
上訴地點	:	大埔洞梓毗連第 14 約地段第 595 號 A 分段的政府土地
申請用途	:	興建屋宇 (新界豁免管制屋宇之附屬私人花園)
上訴人	:	馬惠嬋女士
答辯人	:	城市規劃委員會
訟費命令發出日期	:	2015 年 3 月 25 日

訟費令

上述上訴已被駁回兼判訟費。城市規劃上訴委員會經細閱答辯人文件日期 2014 年 12 月 10 日的書面陳詞，及上訴人文件日期 2015 年 1 月 5 日的書面陳詞後，命令上訴人須向答辯人繳付的本案訟費金額為港幣 35,000 元。

(已簽署)

費中明先生，JP
(主席)

(已簽署)

陳凱豐先生
(委員)

(已簽署)

陶嘉穎女士
(委員)

(已簽署)

何智諾先生
(委員)

(已簽署)

謝志明先生
(委員)