

城市規劃上訴委員會
城市規劃上訴個案編號：2008 年第 12 號

有關

黃國華

上訴人

與

城市規劃委員會

答辯人

上訴委員會：馮柏棟資深大律師（主席）

陳建強醫生（成員）

李寧衍博士（成員）

伍穎梅女士（成員）

黃德蘭女士（成員）

列席者：文慧珠女士（秘書）

代表：

上訴人黃國華先生親自應訊

（律政司）政府律師陳玉清女士為答辯人的代表

聆訊日期：2010 年 11 月 24 日

裁決日期：2011 年 1 月 17 日

裁 決

本上訴

1. 這宗上訴是黃國華先生（上訴人）反對城市規劃委員會（城規會）拒絕他申請使用數幅土地作為「臨時私家車買賣用途」的地方，為期 2 年。

申請地點

2. 上訴人根據《城市規劃條例》（條例）第 16 條向城規會提出申請，而這宗上訴關乎數幅已註冊的土地，亦即「新界元朗八鄉粉錦公路第 111 約地段第 582 號餘段(部分)及毗連政府土地」（有關地點）。
3. 上訴人並非有關地點的現行擁有人，但卻是有關地點的租客。
4. 根據為城規會作供的規劃署屯門及元朗規劃處高級城市規劃師／東部袁承業先生（袁先生）所述，有關地點位於粉錦公路新隆圍村，總面積約 360 平方米，包括一個約 256 平方米並以集體政府租契持有的私人地段，其餘約 104 平方米涉及毗鄰政府土地。根據 2010 年 10 月 12

日進行的實地視察，有關地點設有圍欄和路面已被鋪築。有關地點在沒有有效規劃許可的情況下，用作露天存放待售汽車。場內有兩個出入口。場內共停泊了 11 輛左軚私家車輛，該批車輛全部都沒有運輸署批准的有效車輛登記號碼牌。場外粉錦公路的路旁亦停泊了兩部同類的車輛。場內西南面的地方有一個用鋅鐵搭建而成的簷篷，簷篷下有三個臨時構築物，顯然作辦公室及貯存用途。用鋅鐵搭建而成的簷篷旁邊另有一幢一層高的構築物，作洗手間用途。

有關地點的用途地帶

5. 本上訴的有關規劃圖則為《八鄉分區計劃大綱核准圖編號 S/YL - PH/11》(大綱圖)。有關地點坐落於大綱圖上劃為「鄉村式發展」地帶內。
6. 我們稍後會再探討用途地帶和規劃意向的問題。

根據條例提出的申請

7. 上訴人於 2008 年 4 月 9 日根據條例第 16 條向城規會提出申請。
8. 城規會鄉郊及新市鎮規劃小組委員會(小組委員會)就上訴人的申請進行商議後，決定拒絕其申請。城規會於 2008 年 7 月 4 日去函上訴人，告知他其申請已遭拒絕，

有關理由現載列如下：—

- 「(a) 繼續佔用申請地點作臨時露天貯物用途，並不符合分區計劃大綱圖上「鄉村式發展」地帶的規劃意向，即是反映現有的認可鄉村和其他鄉村的範圍，以及提供合適土地以作鄉村擴展和重置受政府計劃影響的村屋。申請書內沒有提供充分理據，以支持繼續偏離此規劃意向，即使僅屬臨時性質亦然；
- (b) 有關發展並不符合城規會規劃指引編號 13D 的規定，即申請地點屬於第 4 類地區，其規劃意向是鼓勵盡早取締這類不協調的用途。申請人已獲給予足夠時間把有關用途遷往其他合適地點。申請書內並無提供資料，以證明為何在「露天貯物」地帶內沒有合適地點作申請所涉用途；以及
- (c) 倘批准這宗申請，會立下不良先例，令其他同類用途在「鄉村式發展」地帶內這部分土地大幅增加。倘同類申請均獲批准，累積影響所及，會令該區整體環境質素下降。」

9. 2008 年 7 月 8 日，上訴人根據條例第 17(1)條向城規會申請覆核小組委員會拒絕其申請的決定。
10. 城規會經考慮上訴人在覆核聆訊中的陳詞及陳述書後，決定以小組委員會的相同理由駁回有關覆核申請。城規

會於 2008 年 10 月 17 日去函上訴人，正式通知他有關決定。

11. 2008 年 12 月 16 日，上訴人提出本上訴。

本上訴

12. 上訴人親身出席上訴聆訊及作供。

13. 上訴人所提出的論點可概述如下：—

- (i) 有關地點只用作左軚私家車輛的陳列室和銷售處，並非用作露天貯物場。
- (ii) 當規劃署人員前往有關地點拍照時，剛巧有 11 部或以上的車輛停泊在有關地點，這是因為那些車輛正待買家到場提取。
- (iii) 雖然有關地點位於「鄉村式發展」地帶內，但亦坐落於粉錦公路旁。沒有人會想在公路旁建屋。
- (iv) 此外，有關地點旁邊有一條大水管，而該處位於水務署管制範圍內，因此不可能在該處建屋。
- (v) 區內似乎沒有房屋用地的需要。
- (vi) 他已嘗試另覓地方營業，但不成功。
- (vii) 沒有任何政府部門反對其申請。

(viii) 無論如何，他只不過要求延期 2 年（他在作出結案口述陳詞時把年期縮短至 6 個月）。

14. 在回應上訴人所提出的論點時，袁先生的作供和陳玉清女士的陳詞要點可概述如下：－

- (i) 拒絕上訴人的申請和覆核申請的理由充分。
- (ii) 上訴人在有關地點的作業與「鄉村式發展」地帶的用途不協調。
- (iii) 區內村屋密集，並有加建更多村屋的需要。
- (iv) 離有關地點不遠的「露天貯物」地帶內有其他合適用地。
- (v) 雖然有一條水管，但仍可在有關地點興建兩間村屋。

我們的裁斷

15. 我們普遍接納袁先生的證供和陳玉清女士的陳詞，但不接納上訴人的證供和陳詞。我們特別作出以下的裁斷：－

- (i) 我們就事實所作的裁斷，是有關地點實質被用作露天存放左軚私家車輛，而非用作陳列室和銷售處。我們不認為上訴人提交的銷售文件及提取車輛文件副本能確實支持其案。我們不信服在粉錦

公路這類郊區公路旁設置左軚私家車輛陳列室和銷售處，但不作任何宣傳（按上訴人所聲稱），就能賣出很多這類車輛。

- (ii) 對於上訴人聲稱沒有人會想在粉錦公路旁的有關地點上興建村屋，我們並不信服。我們可從所提交的各份圖則中看到，粉錦公路各路段旁均建有許多村屋。
- (iii) 我們亦裁斷有關水管不會對在有關地點興建一兩間村屋造成阻礙。
- (iv) 我們根據城規會所提交的證據裁斷，有需要把毗鄰有關地點的一片廣闊地方闢作房屋用地。
- (v) 我們不信服上訴人確曾落力另覓地方營業。
- (vi) 最重要的是，我們裁斷上訴人在有關地點所進行並擬徵求城規會批准的作業，違反適用的大綱圖所載的相關規劃意向。我們會在下文詳論此事。

規劃意向

- 16. 有關地點位於大綱圖上劃為「鄉村式發展」地帶內。
- 17. 把圖則及其《註釋》視作大綱圖的一部分，這做法由來已久。《註釋》內涉及「鄉村式發展」的相關部分，現摘錄如下：—

「 鄉村式發展

第一欄 經常准許的用途	第二欄 須先向城市規劃委員會申請， 可能在有附帶條件或無附帶條 件下獲准的用途
農業用途 政府用途（只限報案中心、郵政局） 屋宇（只限新界豁免管制屋宇） 農地住用構築物 宗教機構（只限宗祠） 鄉事委員會會所／鄉公所	墓地 食肆 分層樓宇 政府垃圾收集站 政府用途（未另有列明者）# 屋宇（未另有列明者） 機構用途（未另有列明者）# 街市 加油站 康體文娛場所 私人會所 政府診所 公廁設施 公共車輛總站或車站 公用事業設施裝置# 公眾停車場（貨櫃車除外） 宗教機構（未另有列明者）# 住宿機構# 學校# 商店及服務行業 社會福利設施# 私人發展計劃的公用設施裝置

除以上所列，在新界豁免管制屋宇的地面一層，經常准許的用途亦包括：

食肆
圖書館
學校
商店及服務行業

規劃意向

此地帶的規劃意向，是反映現有的認可鄉村和其他鄉村的範圍，以及提供合適土地以作鄉村擴展和重置受政府計劃影響的村屋。地帶內的土地，主要預算供原居村民興建小型屋宇之用。設立此地帶的目的，亦是要把鄉村式發展集中在地帶內，使發展模式較具條理，而在土地運用及基礎設施和服務的提供方面，較具經濟效益。在新界豁免管制屋宇的地面一層，有多項配合村民需要和鄉村發展的商業和社區用途列為經常准許的用途。其他商業、社區和康樂用途，如向城市規劃委員會申請許可，或會獲得批准。」

〔粗體以示強調，為後來加上〕

18. 正如袁先生指出，城規會很大可能批准的「商店及服務行業」類別，應屬那些為滿足村民需要而設的行業，例如經營士多，這與訂明的「規劃意向」相符。這點我們同意。
19. 當城規會或城市規劃上訴委員會分別考慮一宗申請或一宗上訴時，分區計劃大綱圖所夾附的《說明書》亦有參考價值，這看法由來已久。在恒基兆業地產代理有限公司訴 **Lo Chai Wan** 案(1996年)7 HKPLR 1，貝里域郡的勞埃德勳爵(Lord Lloyd of Berwick)在樞密院司法委員會多數法官的判決書第 13D 頁中表示：—

「《說明書》明文述明並非圖則的一部分。不過，這並不表示《說明書》並非上訴委員會的重要考慮因素，即使……條例內沒有相當於《1990年城鄉規劃法令》(Town and Country Planning Act 1990)第72條或《新城市規劃法案》(Town Planning Bill)第38(2)條的條文，規定城市規劃委員會和上訴委員會須把《說明書》視作重要考慮因素。同樣地，1992年和1993年的指引也屬重要考慮因素。上訴委員會不一定要依循《說明書》或指引，但也不能不予理會。」

20. 大綱圖所夾附的《說明書》內有以下段落：—

「8. 整體規劃意向

8.1 該區的規劃意向，是把近郊式較低密度住宅發展規限在區內的適當地點，並把該區內現有不太理想但影響較少的露天貯物用途，尤其那些在主要道路兩旁的用途，納入法定管制內。該區另一個規劃意向是致力保存毗連林村郊野公園的草木茂生土地和優質農地。

9. 土地用途地帶

9.2 鄉村式發展（總面積 117.94 公頃）

9.2.1 此地帶的規劃意向，是反映現有的認可鄉村和其他鄉村的範圍，以及提供合適土地以作鄉村擴展和重置受政府計劃影響的村屋。地帶內的土地，主要預算供原居村民興建小型屋宇之

用。設立此地帶的目的，亦是要把鄉村式發展集中在地帶內，使發展模式較具條理，而在土地運用及基礎設施和服務的提供方面，較具經濟效益。在新界豁免管制屋宇的地面一層，有多項配合村民需要和鄉村發展的商業和社區用途列為經常准許的用途。其他商業、社區和康樂用途，如向城規會申請許可，或會獲得批准。」

21. 因此，我們很清楚看到，政府方面的規劃意向，是維持大綱圖內的「鄉村式發展」地帶作村屋發展，包括清除區內不太理想及不協調的用途，例如作露天貯物用途。該區另一個規劃意向是致力保存毗連林村郊野公園的草木茂生土地和優質農地。

**城規會規劃指引擬作露天貯物及港口後勤用途
而按照條例第 16 條提出的規劃申請
(城規會規劃指引編號 13D (2005 年 11 月修訂本))**

22. 我們被要求進一步參看上述指引，以便從申請作「露天貯物」用途的角度考慮上訴人的申請。
23. 上述指引的相關條文現載列如下：—

「1. 考慮範圍和指引的應用

- 1.1 城市規劃委員會（下稱「城規會」）明白到，露天貯物作業在新界各處繁衍，已大大破壞鄉郊地區的環境，造成嚴重的問題，例如帶來噪音和空氣污染，引起洪泛，破壞景觀，造成道路擠塞和構成安全問題

等。為防止這類作業繼續在缺乏管制的情況下任意擴張，並盡量減低有關土地用途對環境的不良影響，當局已在法定規劃圖則上劃定一些合適地點為「露天貯物」地帶和「其他指定用途」註明「港口後勤用途」地帶，用以應付外界對露天貯物及港口後勤用地的需求，以及把這類地帶內現時雜亂無章的露天貯物及港口後勤用途納入法定管制內。這類地帶的規劃意向，是容許有關土地合理地發展作露天貯物用途，用以存放一些不能貯存在一般貨倉的物料。

露天貯物用途

- 1.4 凡用作與貨櫃無關的貯物、修理或拆毀用途而以露天運作為主（一般推定是超過總面積的 50%）的地點，其內的一切作業均視為本指引所界定的「露天貯物」用途，惟有關定義不包括在同一地點內附屬於工業運作、工場、貨倉的貯物作業。至於在卸泥區和車輛修理等場地的臨時構築物（例如用鍍鋅片搭建而成的開敞式停車間），由於就運作而言，其外觀、性質或影響與露天場地的沒有顯著分別，因此也列為本指引所界定的「露天貯物」用途。本指引所界定的「露天貯物」用途亦包括一些在場內有商業活動進行的露天貯物用途，例如汽車陳列和銷售。

- 1.5 符合上述定義的露天貯物用途包括下列例子：
- 藤和竹存放場
 - 木頭和木材存放場
 - 陶瓷製品存放場

- 經處理的農產品存放場
- 舊電器／廢金屬存放場
- 罐／箱存放場
- 紙張和一般廢物存放場
- 水泥／沙存放場
- 建築材料存放場
- 建築器材存放場
- 化學品存放場
- 危險品存放場
- 待拆／待毀或待維修車輛存放場
- 待售或待處置車輛和車輛零件存放場
- 車庫

第 4 類地區

2.5 第 4 類地區是指有魚塘或濕地或植物茂盛或毗鄰環境或生態易受破壞的地區；大部份用作或擬議用作住宅用途的地區；位於現有主要鄉村民居附近的地區；或水浸機會極高的地區。除非情況特殊，否則第 4 類地區內的露天貯物及港口後勤用途申請通常會遭否決。如果申請地點先前曾獲批給規劃許可，各政府部門又沒有負面意見，以及附近居民亦不予反對，而申請人確曾盡力履行先前規劃許可的附帶條件，並且因應需要在提交申請書時一併付上相關的技術評估／建議，以證明擬議用途不會對附近地區的排水、交通、視覺、景觀和環境造成不良影響，則城規會或會從寬考慮有關申請。然而，第 4 類地區的規劃意向是鼓勵盡早取締這類不協調的用途。由於第 4 類地區的規劃意向是逐步取締露天貯物及港口後勤用

途，因此城規會在考慮規劃許可的續期申請時，可能只會批給有效期最長 2 年的規劃許可，讓申請人有時間另覓合適地把有關用途遷往別處。除非常特殊的情況外，否則規劃許可不會再獲續期。城規會會按個別情況審批每宗續期申請。」

[粗體以示強調，為後來加上]

24. 有關地點位於第 4 類地區內，這正是上文引述的指引部分所涵蓋的範圍。
25. 在上文所列舉的情況下，若從申請使用有關地點作「露天貯物」用途供存放待售車輛的角度去考慮，上訴人的申請亦須予拒絕。

結論

26. 在所有情況下，我們認為城規會拒絕上訴人的申請及覆核申請的理由都很充分。因此，我們裁定駁回上訴人的上訴。

所涉案情的公正性

27. 基於下文所列舉的情況，我們認為駁回上訴人的上訴並無不妥。
28. 據上訴人所述，他由 2007 年起租用有關地點，並開始經營現有業務。
29. 據悉，上訴人的業主或上訴人的前任租客曾於 2006 年向城規會提出申請（申請編號 A/YL - PH/514），要求

批准使用有關地點作臨時露天存放待售新車(輕型貨車和私家車)用途，為期 3 年。2006 年 6 月，城規會批給規劃許可，但只為期 12 個月。城規會並明確表示及通知申請人規劃許可有效期不會再獲延長。

30. 據上訴人所述，當他於 2007 年進駐有關地點時，他獲告知使用有關地點作露天貯物用途須得到批准，但他並沒有獲告知已獲批的規劃許可的有效期。這點我們不接納。我們相信上訴人定必知道只獲批給為期 12 個月的規劃許可，以及城規會已明確表示規劃許可有效期不會再獲延長。
31. 為此，在 2007 年下半年，上訴人提出申請(申請編號 A/YL - PH/541)，要求批准使用有關地點作臨時露天存放待售私家車用途，為期 3 年。城規會於 2007 年 11 月 9 日拒絕有關覆核申請。上訴人沒有提出上訴。
32. 他之後於 2008 年提出這宗申請，要求批准使用有關地點作「臨時私家車買賣用途」。我們認為這只不過是將申請「改頭換面」，各項事實仍與之前無異。
33. 事情發展的結果，是上訴人事實上賺了最少 3 年時間違例使用有關地點。他根本就不可以埋怨。

(已簽署)

馮柏棟資深大律師

(主席)

(已簽署)

陳建強醫生

(委員)

(已簽署)

李寧衍博士

(委員)

(已簽署)

伍穎梅女士

(委員)

(已簽署)

黃德蘭女士

(委員)