

城市規劃上訴委員會
城市規劃上訴個案編號：2010 年第 12 號

有關

陳耀文先生	上訴人
與	
城市規劃委員會	答辯人

上訴委員會：郭棟明資深大律師（主席）
鍾靖薇女士（委員）
林少書博士（委員）
劉詩韻女士（委員）
蕭錦誠先生（委員）

列席者：文慧珠女士（秘書）

代表：上訴人陳耀文先生親自應訊
律政司政府律師陳玉清女士代表答辯人

聆訊日期：2011 年 8 月 30 日

裁決日期：2012 年 6 月 15 日

裁 決

背景

1. 2009 年 12 月 4 日，陳耀文先生(上訴人)根據《城市規劃條例》第 16 條提出規劃申請，要求批給許可，以使用一幅位於新界上水虎地坳第 51 約的政府土地(上訴地點)作臨時汽車維修工場，為期三年。該臨時汽車維修工場涉及三個以貨櫃改裝的構築物，每個面積十平方米，作貯物室、辦公室和員工休息室之用，而東南部則是一個用以進行汽車維修活動的遮蔽處。汽車維修工場的營運時間是上午 9 時至下午 6 時。上訴人亦提及廢物及污水處理的程序及如何在噴油時控制所產生的污染問題。
2. 1994 年 6 月 24 日《虎地坳及沙嶺分區計劃大綱草圖》編號 S/NE-FTA/1 在憲報公布時，上訴地點首次被劃為「農業」地帶。自此以後，上訴地點的「農業」地帶劃分一直維持不變。2010 年 10 月 5 日，行政長官會同行政會議核准其後的《虎地坳及沙嶺分區計劃大綱草圖》編號 S/NE-FTA/11(大綱圖編號 S/NE-FTA/11)，並把編號重新訂為 S/NE-FTA/12(大綱圖編號 S/NE-FTA/12)。大綱圖編號 S/NE-FTA/11 是上訴人提出申請時適用的分區計劃大綱草圖。

3. 大綱圖編號 S/NE-FTA/11 的《註釋》說明頁第 10(b)段述明－

「……任何土地或建築物的臨時用途或發展，如為期不超過三年，須向城市規劃委員會申請規劃許可。對於有關用途或發展，即使圖則沒有作出規定，城市規劃委員會仍可批給或拒絕批給許可，規劃許可的有效期限最長為三年；若城市規劃委員會批給許可，可能附加或不附加條件。」

4. 城市規劃委員會(城規會)轄下鄉郊及新市鎮規劃小組委員會(小組委員會)拒絕上訴人的申請。小組委員會認為：

- (a) 申請用途不符合該區所屬「農業」地帶的規劃意向，即主要是保存和保護良好的農地／農場／魚塘，以便作農業用途，以及保存在復耕及作其他農業用途方面具有良好潛力的休耕農地。所申請的用途並沒有充分理據足以令當局偏離規劃意向，即使僅屬臨時性質亦然；
- (b) 申請地點附近有一些住用構築物和一些果樹，申請用途與該等土地用途不相協調；以及
- (c) 申請地點附近有一些住用構築物，申請用途會對區內居民構成環境滋擾。

5. 上訴人根據《城市規劃條例》第 17 條向城規會申請覆核小組委員會的決定。城規會考慮個案後，以相同理由拒絕批給許可予上訴人。城規會於 2010 年 6 月 4 日通知上訴人有關的決定。上訴人根據《城市規劃條例》第 17B(1)條向上訴委員會(城市規劃)提出上訴。上訴委員會於 2011 年 8 月 30 日審議上訴人的上訴。

上訴

6. 上訴人在其上訴通知書提出的理據為－

「本人陳耀文在上述地址臨時汽車修理工場工作及後經營接近十年，與附近居民關係良好，本人及有兩名汽車修理員，賴以在上址工作為生。我亦依照環保署的條例作出改善，可保證上述工場併(並)不會對附近環境構成滋擾及破壞。」

上訴人又以書面向上訴委員會陳述－

「根據香港規劃署的香港概括土地用途統計資料，農地大約面積在 2005 年是 55 平方公里，在 2009 年是 51 平方公里，這表示在香港人仕(士)對農地的需求下降，荒廢土地併(並)不附合善用土地資源原則。」

7. 在本上訴委員會席前，上訴人作供時提及他的家庭狀況及明言他的謀生技能是汽車維修。他有三名子女，均在求學階段。他自

1993年已在上訴地點工作，直至2008年接手經營維修工場。他在2009年才知悉使用上訴地點為汽車維修工場並沒有獲批規劃許可，因此在同年12月向城規會提出規劃申請。他力陳申請用途不會構成環境污染，並表示已遵照環保署的指引作出改善及承諾確保不會對附近居民構成滋擾和影響環境。他又提交三封由附近居民撰寫的信件，這三封信件均提到上訴地點用作汽車維修多年，不但沒有構成任何滋擾，反而改善了環境，例如沒有雜草叢生。總括而言，有關居民均贊成讓上訴人繼續在上訴地點經營。其中一名信件撰寫人更出席上訴委員會的聆訊，並在宣誓下作供支持上訴人的上訴。

8. 在上訴聆訊中，上訴人提及上訴地點其實於1990年或以前已被用作汽車維修工場，即是在《虎地坳及沙嶺中期發展審批地區圖》於1990年9月7日刊憲前，上訴地點已作如此用途。對於這個說法，丁雪儀女士(規劃署沙田、大埔及北區規劃處高級城市規劃師)未能以實質證據駁斥，而且航攝照片顯示，上訴地點在上述中期發展審批地區圖刊憲前，確實存在有蓋構築物，儘管其範圍比現存的構築物範圍為小。
9. 由於上訴人沒有代表律師，本上訴委員會為公義行使酌情權，把聆訊押後，好讓上訴人搜集更多資料支持其說法。本上訴委員會

初時給予上訴人六星期時間。其後，上訴人兩次要求延期提交補充資料。由於答辯一方的政府律師沒有提出反對，本上訴委員會亦順應上訴人的請求，批准上訴人延遲提交資料。最後，上訴人於 2012 年 3 月 12 日提交了三封由上訴地點附近的村民撰寫的信件，證實上訴地點在 1990 年前已被用作汽車維修工場。政府律師亦於 2012 年 3 月 26 日向本上訴委員會提出補充資料，顯示上訴人接手經營的聯發車房於 1993 年的註冊地址為官塘。政府律師又提交寮屋管制組的便箋，提到他們於 1999 年 2 月才首次就上訴地點進行調查及發出移除構築物的警告通知。

10. 本上訴委員會在審閱有關資料後，信納上訴地點在 1990 年或之前已用作汽車維修工場。本上訴委員會在審理上訴人的上訴時會考慮這點。

現有用途(existing use)

11. 大綱圖編號 S/NE FTA/11 的《註釋》(3)訂明－

「任何土地或建築物的用途，如在緊接有關中期發展審批地區圖的公告在憲報首次刊登前已經存在，而該項用途由展開以來一直持續進行，則即使不符合圖則的規定，也無須更正……」

換言之，若上訴人能確立汽車維修工場的用途為「現有用途」

(existing use)，他無須向城規會申請許可。若他被控違反土地用途，他亦可以此為抗辯理由。

12. 本上訴委員會基於《城市規劃條例》所限，不能對「現有用途」(existing use)作出裁決。本上訴委員會的職能只是覆核城規會就批准許可、有條件批准許可或拒絕批准許可所作的決定。一如上文所述，若上訴人能確立「現有用途」(existing use)，他無須向城規會提出申請。城規會亦不能就此作出裁決。本上訴委員會已參考了多宗城市規劃上訴委員會的個案(城市規劃上訴編號 11/1998, 4/2000, 17/2003 及 1/2004)。

13. 因此，本上訴委員會雖然信納上訴地點於 1990 年或以前已用作汽車維修工場，但不能也不會就「現有用途」(existing use)是否被確立作出裁決。本上訴委員會在討論此個案時只會把上訴地點於 1990 年或以前已用作汽車維修工場這個因素予以考慮。簡言之，本上訴委員會仍要考慮是否讓已存在多時的用途繼續以臨時性質延續多三年。

討論

14. 本上訴委員會除考慮上訴人申請的用途已存在多時、多名村民支持其申請和力陳上訴人經營的汽車維修工場對環境及其生活均沒有不良影響外，亦會顧及上訴人及其兩名員工的生計。本上訴委員會亦須考慮整體的公眾利益及福祉。

15. 上訴人是在 2009 年 12 月提出規劃申請，至今已差不多兩年半。根據大綱圖編號 S/NT-FTA/12，虎地坳及沙嶺分區已有劃分為「露天貯物」地帶的區域，可用作汽車維修工場。漁農自然護理署的農業主任陳益民博士於其證人陳述書內提到上訴地點附近為高質素農田，適合農業活動。陳博士的同事實地觀察及拍攝的照片亦顯示，上訴地點附近仍有農作物。陳博士更進一步陳述，上訴地點雖然曾用作汽車維修工場及已用水泥鋪蓋地面，但仍適合作農業用途，並不影響該處復耕成為農場的可行性。本上訴委員會亦同意規劃「農業」地帶的原意包括保存良好的農耕用地及具後耕潛力的荒置農地，以備不時之需。本上訴委員會亦考慮到現時上訴地點附近有一些住用構築物和一些果樹，這與上訴人申請把上訴地點用作汽車維修工場的用途不相協調。此外，在上訴地點附近也有一些懷疑違反土地用途的活動。本上訴委員會亦擔心若批准上訴人的申請，會立下不良先例。

結論

16. 本上訴委員會在考慮所有因素後，一致裁定駁回上訴人的上訴。
本上訴委員會裁定上訴人未能提出充分理據足以說服我們可偏離規劃意向，即使僅屬臨時性質亦然。

17. 本上訴委員會重申我們沒有對「現有用途」(existing use)作出裁決，我們亦不會對上訴人能否確立「現有用途」(existing use)表示任何意見。上訴人應尋求獨立的法律意見。本上訴委員會只想提出，若「現有用途」(existing use)被確立，上訴人無須向城規會提出規劃申請。又若「現有用途」(existing use)被確立，上訴人不會因違反土地用途而負上刑事責任。然而，城市規劃上訴委員會並不是確立「現有用途」(existing use)的合適地方。

18. 最後，本上訴委員會對執法機構延誤執法表示關注。我們希望執法機構日後能就這方面作出改善。我們不願看見只有嘗試矯正非法佔用土地的人士在提出申請時遭拒絕批給許可，而不提出申請但繼續非法佔用土地的人士卻被縱容。這是一個非常錯誤的信息。我們從過往的上訴委員會的裁決書也發現這現象。我們衷心希望這現象日後能得到改善，以彰顯公義。

郭棟明資深大律師
(主席)

鍾靖薇女士
(委員)

林少書博士
(委員)

劉詩韻女士
(委員)

蕭錦誠先生
(委員)