

(譯本)

城市規劃上訴委員會
城市規劃上訴個案編號：2011年第9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：
蕭詠儀女士，JP(主席)
陳聰先生(委員)
陳凱豐先生(委員)
陳錦祥先生，BBS，JP(委員)
黎永開先生(委員)

列席者：
文慧珠女士(秘書)

代表：
上訴人馬惠嬋女士親自應訊
律政司政府律師呂立有先生代表答辯人

聆訊日期：2012年4月18日

裁決日期：2012年9月21日

裁 決

上訴背景

1. 這宗上訴是根據《城市規劃條例》(第 131 章)(下稱「條例」)第 17B 條提出的。上訴人馬惠嬋女士是大埔洞梓第 14 約地段第 595 號 A 分段，毗鄰為一幅面積約 184 平方米的政府土地(下稱「上訴地點」)的新界豁免管制屋宇(下稱「豁免屋宇」)的擁有人。
2. 上訴人根據條例第 16 條為其豁免屋宇的一個臨時私人花園(下稱「私人花園」)申請規劃許可續期。
3. 城市規劃委員會(下稱「城規會」)上次於 2008 年 2 月 22 日批准在上訴地點作相同用途的申請(編號 A/NE-TK/244)，但明確規定有關許可屬臨時性質，有效期為三年^[1]。
4. 2010 年 11 月 17 日，上訴人根據條例第 16 條向城規會提交申請(編號 A/NE-TK/337)，以便為上訴地點作私人花園用途的規劃許可續期。

^[1] 在 2008 年 2 月 22 日給上訴人的信件(檔號 TPB/A/NE-TK/244)中，城規會述明，「城規會亦同意告知你：

(a) 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 ...」。

5. 2011年1月14日，城規會轄下鄉郊及新市鎮規劃小組委員會(下稱「小組委員會」)拒絕上訴人的申請。城規會在2011年1月28日去函上訴人，述明下列事項：

「經考慮這宗申請後，城市規劃委員會(下稱「城規會」)決定拒絕有關申請，理由是：

- 有關發展項目不符合「綠化地帶」的規劃意向。有關意向主要是利用天然地理環境作為市區和近郊的發展區的界限，以抑制市區範圍的擴展，並提供土地作靜態康樂場地。根據一般推定，此地帶不宜進行發展。你沒有在申請書中提出充分的規劃理據，令當局要偏離這個規劃意向，即使僅屬臨時性質亦然。」

6. 2011年2月14日，上訴人根據條例第17條向城規會申請覆核小組委員會拒絕其申請的決定。
7. 在聆聽及考慮上訴人在2011年5月13日覆核聆訊中的陳述後，城規會決定以小組委員會所依據的相同理由拒絕上訴人的覆核申請。城規會在2011年5月27日去信通知上訴人有關決定。

本上訴

8. 2011年7月19日，上訴人根據條例第17B條提出本上訴。

9. 上訴人所列載的上訴理由為^[2]：

- 「1. 這是一宗續批租約的申請。當局先前曾處理和批准相同的申請。這宗個案並非先例。
2. 上訴地點上的私人花園早已存在，而侵佔「綠化地帶」的部分面積細小，主要作排水用途，並栽種了兩棵樹木。為保護該處現有的樹木，我們提交了「保護樹木計劃」，令該處的自然風貌得以保存，並配合「綠化地帶」的景致。若該處的情況維持不變，便不會對毗鄰及周邊地區造成滋擾，對各方都有好處。
3. 先前的申請已獲批准，這次只是續期申請。我們已符合所有要求和履行所有條件。當局沒有考慮這點便拒絕我們的續期申請，做法並不公平。
4. 該處一直有排水／水浸問題。為解決這個問題，我們付出了很大努力，然後才根據先前的規劃許可取得有關土地的擁有權。水浸問題已予解決，但我們的續期申請卻遭拒絕，實在太差。
5. 為保留周邊的自然環境，我們付出了很大努力，保護附近一帶（不只是我們租用的範圍）的所有樹木。上述地區面積十分細小，其中一邊毗連我們的花園，另一邊則被樹木包圍。該處是死區，除非把周邊的樹木全部砍掉，否則不能進行發展。但此舉必會造成環境災難。你真的想這樣做嗎？」

上訴地點

10. 在大綱圖上，上訴地點部分劃為「鄉村式發展」地帶，部分劃為「綠化地帶」。與本上訴有關的規劃圖則為《汀角分區計劃大綱核准圖編號 S/NE-TK/17》(下稱「大綱圖」)。上訴地點完全位於洞梓村和井頭村的

^[2] 從上訴人於 2011 年 7 月 19 日向上訴委員會(城市規劃)秘書送達的信件 (副本見答辯人聆訊文件冊第 4003 頁) 中逐字引述。

鄉村範圍內。上訴地點已鋪築硬地面並建有圍欄，現被用作私人花園。該地點的東邊有一條排水道。周邊地區富鄉郊特色，南面和西面有村屋羣，而東面則是一片茂密的灌木和草地。

11. 由於上訴地點部分坐落於「綠化地帶」，部分坐落於「鄉村式發展」地帶，我們須注意在大綱圖的《說明書》所載有關「綠化地帶」和「鄉村式發展」地帶的規劃意向。
12. 大綱圖的《說明書》第 9.9 段載述了「綠化地帶」的規劃意向。必須注意的是，「綠化地帶」的規劃意向，主要是利用天然地理環境作為市區和近郊發展區的界限，並提供土地作靜態康樂場地^[3]。
13. 大綱圖的《說明書》第 9.2 段載述了「鄉村式發展」地帶的規劃意向。必須注意的是，「鄉村式發展」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。此地帶內的土地，主要預算供原居村民興建小型屋宇之用^[4]。

^[3] 「9.9 綠化地帶 (總面積：90.52 公頃)

9.9.1 此地帶的規劃意向，主要是利用天然地理環境，例如山麓地帶、山坡地段、橫嶺、零星小圓丘、林地和草木茂盛的土地，作為市區和近郊發展區的界限，以抑制市區範圍的擴展，並提供土地作靜態康樂場地。根據一般推定，此地帶不宜進行發展。不過，一些具充分規劃理由支持的有限度發展，可能獲得批准。對於必須先向城規會申請規劃許可的發展建議，城規會會參照有關的城規會規劃指引，按個別情況審批每項發展建議。」

^[4] 「9.2 鄉村式發展 (總面積：70.32 公頃)

9.2.1 此地帶的規劃意向，是就現有的認可鄉村和適宜作鄉村擴展的土地劃定界線。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...」

14. 城規會規劃指引^[5]載有與這宗申請有關的評審準則，當中第 4.1 和 4.2 段規定：

「4.1 (a) 自上次批給臨時許可後，規劃情況是否有任何重大改變；

(b) 若規劃許可獲續期，會否在規劃上帶來不良的影響；

(c) 先前的規劃許可附帶條件是否已在指定期限內履行，以及履行情況是否符合有關政府部門的要求；

(d) 所要求的許可有效期是否合理；及

(e) 任何其他有關的考慮因素。

4.2 在正常情況下，就續期的規劃許可所批給的有效期不應超過臨時規劃許可原來的有效期。一般而言，城規會不大可能批給超過三年的有效期，除非有充分的理據支持，以及該有效期是有關法定圖則所容許的。城規會會視每個個案的情況來決定適當的許可有效期，而該有效期或會較所要求的時間為短。」

15. 雖然上訴委員會秘書處已作通知，但上訴人並沒有提交任何書面證供，以支持其上訴理由。

上訴聆訊

16. 上訴人只在聆訊時遞交五頁親筆書寫的摘要，以回應答辯人的證人盧惠明先生的陳述書。

17. 在 2012 年 4 月 18 日的上訴聆訊中：

^[5] 城市規劃委員會規劃指引編號 34B(規劃指引編號 34B)：「有關臨時用途或發展的規劃許可續期及延長履行規劃許可附帶條件的期限」

- (i) 上訴人親自應訊和作供。她並沒有傳召任何其他證人；
- (ii) 答辯人由政府律師呂立有先生(下稱「呂先生」)代表，並傳召了規劃署沙田、大埔及北區規劃處高級城市規劃師盧惠明先生(下稱「盧先生」)作證；
- (iii) 盧先生採用了其證人陳述書(早前向上訴委員會提交的)作為其證供。他亦口頭作供，闡述各項事宜，我們稍後會提及有關事項。

答辯人的論點

18. 在答辯人的開案陳詞中，答辯人反對上訴人的上訴理由，原因包括下列各項：

- (i) 上訴人不應期望答辯人會自動批出臨時規劃許可續期：答辯人在 2008 年 2 月 22 日所發的有關上訴人獲批臨時規劃許可的信件中已明確述明，答辯人並無義務在臨時許可屆滿後批准續期；
- (ii) 批准把劃為「綠化地帶」的政府土地作私人花園用途，會與「綠化地帶」的規劃意向相違背；
- (iii) 即使劃為「綠化地帶」部份的面積細小，把上訴地點用作私人花園，並不符合有關的規劃意向；

- (iv) 由於上訴地點屬政府土地，在劃為「綠化地帶」的地區內的天然草木，不應受到干擾；
 - (v) 上訴人先前獲批的申請是有條件性的，要求她必須履行若干附帶條件。而履行該等附帶條件，並不表示有關的規劃許可可獲自動續期；
 - (vi) 上訴人並沒有提供充分的規劃理據，若批准這宗申請，會立下不良先例。
19. 代表答辯人的盧先生進一步作供，上訴人的申請不獲批准，是因為該申請並不符合「綠化地帶」的規劃意向。他指出，有九宗涉及在「綠化地帶」闢設私人花園的同類申請^[6]已基於相同理由而被拒絕。而裁定本上訴得直，會立下不良先例。
20. 盧先生強調，把「綠化地帶」用作私人花園，會與「綠化地帶」的規劃意向相違背，即使僅屬臨時性質亦然。他請我們(本上訴委員會)留意在上訴地點拍攝的數張照片。這些照片均顯示，儘管上訴人聲稱已努力解決排水問題，但該處仍持續有排水問題。他確認，由於上訴地點坐落於政府土地，相關政府部門會處理有關排水問題。
21. 他亦展示了在上訴地點所鋪築的硬地面的照片。

^[6] 申請編號：A/MOS/81；A/MOS/85；A/NE-TK/334；A/NE-TK/338；A/NE-TK/366；A/SK-HC/191；A/ST/743；A/TP/447 及 A/TP/497

上訴人的論點

22. 上訴人在聆訊中及在其結案陳詞內提出的論點，包括下文撮述的各點：
- (i) 申請編號 A/NE-TK/244 已獲批准，為期三年，由 2008 年 2 月 1 日至 2011 年 2 月 1 日。她的續期申請是在城規會訂明的期限內提出的，而所申請的用途與上一次申請完全相同；
 - (ii) 上訴人並沒有申請規劃許可在上訴地點建造任何構築物；
 - (iii) 私人花園在上訴人購買豁免屋宇前已經存在，而且已經與周圍環境融合；
 - (iv) 在結案陳詞內^[7]，上訴人要求把私人花園用途定為永久性質。

上訴委員會的裁定

23. 我們已審慎考慮上訴人和答辯人提出的所有論點／理由、陳詞和證供(不論是口頭或書面的)。我們認為：
- (i) 上訴地點已劃為「綠化地帶」，理應在自然環境中予以保存。把上訴地點改作一個供上訴人及其家人享用的私人花園，與「綠化地帶」的規劃意向背道而馳。
 - (ii) 在上訴地點鋪築硬地面，做法並不恰當。

^[7] 8. 本人期望上訴委員團能考慮以上之理由可予以有關的規劃許可為永久性質。

(iii)私人花園(坐落於政府土地)的面積為 184 平方米，較豁免屋宇的覆蓋範圍大兩倍以上。上訴人並沒有提出充分理據，以支持繼續侵佔「綠化地帶」的做法。

24. 須注意的是，經過盤問後，上訴人承認私人花園曾先後兩次用作舉行「盆菜宴」。
25. 為此，上訴人亦可能違反了租約^[8]條款，因為上訴地點只限用作私人花園。
26. 我們同意，若裁定本上訴得直，可能會為豁免屋宇的擁有人提出同類申請立下不良先例。
27. 正如上文所述，根據有關的臨時規劃許可，上訴人沒有權利或應有權益享有自動續期，而保存在上訴地點的硬地面，亦與她聲稱「為保留周邊的自然環境，我們付出了很大努力，保護附近一帶(不只是我們租用的範圍)的所有樹木。」不符。上訴人知悉上訴地點有部份坐落於「綠化地帶」，而其申請並不符合有關的規劃意向，即使僅屬臨時性質亦然。
28. 我們亦得悉有鄰居反對有關申請。
29. 根據規劃指引^[5]第 4.2 段，就任何續期的規劃許可所批給的有效期不應超過臨時規劃許可原來的有效期。我們無法答允上訴人的要求，讓她永

^[8] 上訴人應本上訴委員會的要求提交的租約

久使用上訴地點作為其私人花園。由於上訴人在犧牲公眾利益的情況下享用了私人花園，現在是適當時候把上訴地點交還。

30. 上訴人的上訴並無理據支持。

結論

31. 基於上述理由，我們裁定駁回上訴人的上訴，並維持城規會的決定。我們堅信，把政府土地用作上訴人的私人花園，並不符合「綠化地帶」和「鄉村式發展」地帶的規劃意向。

32. 我們注意到劃為「綠化地帶」的地區應保留作靜態康樂場地，而批准上訴人的申請，會立下不良先例，並違背「綠化地帶」和「鄉村式發展」地帶的規劃意向。

(已簽署)

蕭詠儀女士，JP

(主席)

(已簽署)

陳聰先生

(委員)

(已簽署)

陳凱豐先生

(委員)

(已簽署)

陳錦祥先生，BBS，JP

(委員)

(已簽署)

黎永開先生

(委員)