

城市規劃上訴委員會

城市規劃上訴個案編號: 2013 年 11 號

有關

文風榮

上訴人

與

城市規劃委員會

答辯人

上訴委員會： 楊明悌先生 (主席)

黎偉聰教授 (委員)

羅瑞真博士 (委員)

蘇綺青女士 (委員)

徐翰恩工程師 (委員)

列席者： 文慧珠女士 (秘書)

代表： 上訴人的授權代表文學淵先生代表上訴人

律政司政府律師呂立有先生代表答辯人

聆訊日期： 2014 年 10 月 22 日

裁決日期： 2015 年 1 月 30 日

裁 決

這是城市規劃上訴委員會大多數委員的裁決。黎偉聰教授的反對意見載於另一文件。

1. 本上訴

這宗上訴是上訴人根據《城市規劃條例》(下稱「**條例**」)第 17B 條提出的，上訴人反對城市規劃委員會(下稱「**城規會**」)拒絕了他的規劃許可申請，在劃為「鄉村式發展」地帶的元朗新田丈量約份第 102 約地段第 125 號 C 分段餘段(部分)、第 220 號餘段(部分)、第 231 號餘段(部分)、第 306 號餘段(部分)及毗連政府土地上經營臨時二手私家車零售業務，為期一年。

2. 背景資料

2.1 上訴地點位於元朗新田丈量約份第 102 約地段第 125 號 C 分段餘段(部分)、第 220 號餘段(部分)、第 231 號餘段(部分)及第 306 號餘段(部分)和毗連政府土地(下稱「**上訴地點**」)，佔地約 1,141 平方米(包括約 422 平方米的政府土地)。在提出申請時，該地點位於

《新田分區計劃大綱核准圖編號 S/YL-ST/8》(下稱「分區計劃大綱圖」)上劃為「鄉村式發展」地帶的範圍內。現時，該分區計劃大綱圖仍然生效。

2.2 2013年2月20日，城規會接獲上訴人的代表根據條例第16條提交的規劃申請(編號 A/YL-ST/431)，希望取得規劃許可，以便在上訴地點經營臨時二手私家車零售業務，為期一年。

2.3 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」)於2013年4月19日經考慮這宗申請後，決定拒絕申請，理由如下：

(a) 「鄉村式發展」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。有關發展不符合「鄉村式發展」地帶的規劃意向。申請書內沒有提出有力的規劃理據，令當局要偏離有關的規劃意向，即使僅屬臨時性質亦然；

(b) 有關發展不符合城市規劃委員會就「擬作露天貯物及港口後勤用途而按照《城市規劃條例》第16條提出的規劃申請」所頒布的規劃指引(下稱「城規會規劃指引編號 13E」)，即申請地點坐落在第4類地區內，擬作露天貯物用途

的申請通常會被拒絕。這宗申請並無特殊情況值得從寬考慮；以及

- (c) 倘批准這宗申請，即使僅屬臨時性質，也會為「鄉村式發展」地帶內的同類申請立下不良先例。倘這些同類申請都獲得批准，累積影響所及，會令該區整體的鄉郊環境質素下降。

- 2.4 2013年5月3日，城規會秘書發信通知上訴人關於小組委員會的決定。
- 2.5 2013年5月16日，上訴人的代表根據條例第17(1)條申請覆核小組委員會拒絕申請的決定，但沒有提交申述書。2013年7月30日，城規會接獲上訴人提交有關支持這宗覆核申請理據的進一步資料。城規會於2013年10月18日在考慮上訴人的覆核理據及相關因素後，決定駁回覆核申請，理由與上述第2.3(a)至(c)段小組委員會拒絕申請的理由相同。
- 2.6 2013年11月1日，城規會秘書發信通知上訴人關於城規會對覆核申請所作的決定。
- 2.7 2013年12月24日，城市規劃上訴委員會(下稱「上訴委員會」)接獲上訴人根據條例第17B(1)條提交的上訴通知書，對城規會的決定提出上訴，並附上列明上訴理據的文件。

3. 上訴地點和附近地區

上訴地點

- 3.1 上訴地點為集體政府租契持有的舊農地，地盤面積約 1,141 平方米，包括約 422 平方米政府土地；
- 3.2 可從青山公路新田段及古洞路進入；
- 3.3 根據規劃署於 2014 年 7 月 29 日進行實地視察，上訴地點已鋪築地面和設置圍欄，現時在未獲有效規劃許可的情況下用作經營二手私家車零售用途，並發現上訴地點有 52 輛私家車和一輛貨車，其中兩輛私家車指明待售，其餘 50 輛私家車和一輛貨車在該地點內停泊／存放；以及
- 3.4 貼鄰后海灣的濕地緩衝區。

上訴地點的附近地區

- 3.5 上訴地點北鄰及東北鄰有兩幢作住宅／辦公室用途的建築物、一些住用構築物、鄉事委員會辦事處、商店等，及一些涉嫌違例發展，包括停車場、汽車維修工場及車輛銷售等。位於青山公路新田段以北則有屬現有用途的學校、廟宇、商店及郵政局，又有屬涉嫌違例發展，包括店舖、貨倉、食肆、安老院及停車場。
- 3.6 上訴地點的西南面較遠處古洞路對面有加油站及小丘。
- 3.7 上訴地點的東南面是新田公路。

3.8 自城規會駁回有關覆核申請以後，規劃環境沒有重大轉變。

4. 規劃意向

4.1 根據分區計劃大綱圖的《註釋》，「鄉村式發展」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。該地帶內的土地，主要擬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，倘向城規會申請許可，或會獲得批准。

5. 城規會規劃指引編號 13E

5.1 根據城規會規劃指引編號 13E，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該指引所界定的「露天貯物」用途。該指引所界定的「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。考慮到這宗申請的性質(上訴地點約有 95.4%的露天地方作存放待售私家車用途)，以及上訴地點的情況，有關發展

類似待售車輛露天存放場，因此城規會規劃指引編號 13E 適用於這宗申請。

5.2 根據城規會規劃指引編號 13E，申請地點位於第 4 類地區內，指引所載相關的考慮因素如下：

第 4 類地區：除非情況特殊，否則第 4 類地區內就露天貯物及港口後勤用途而提出的規劃申請通常會遭否決。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所規定的相關技術評估／建議，以證明擬議用途不會對周邊地區的排水、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。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兩年的規劃許可，讓申請人有時間另覓合適地把有關用途遷往別處。除非有特殊的情況外，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。

6. 先前申請

- 6.1 上訴地點涉及六宗先前的申請(編號 A/YL-ST/18、127、243、334、385 及 428)，只有上一宗申請(編號 A/YL-ST/428)被拒絕。
- 6.2 編號 A/YL-ST/18 的申請由另一名申請人提交，擬作臨時公眾私家車停車場用途。並於 1996 年 12 月 20 日獲小組委員會批給規劃許可，有效期為三年，至 1999 年 12 月 20 日止。申請獲批准的主要理由是擬議停車場可為有關鄉村提供更多泊車地方。申請人沒有提交任何文件解釋如何履行規劃許可的附帶條件。不過，規劃許可也沒有訂明撤銷許可條款。
- 6.3 編號 A/YL-ST/127、243、334、385 及 428 的申請由上訴人提交。編號 A/YL-ST/127、243 及 334 擬作臨時五金零售店用途。該三宗申請分別於 2000 年 6 月 2 日、2003 年 7 月 25 日及 2007 年 7 月 27 日獲小組委員會在有附帶條件下批給許可，有效期為三年。主要理由是擬議用途可滿足區內村民的需要，以及申請獲批准的用途與四周的土地用途並非不相協調。就首兩宗申請，申請人已履行有關美化環境、排水及車輛出入口的規劃許可附帶條件，而有關規劃許可的有效期分別於 2003 年 6 月 3 日及 2006 年 7 月 26 日屆滿。然而，編號 A/YL-ST/334 的申請的規劃許可卻在 2008 年 1 月 27 日被撤銷，原因是由於上訴人未有履行規劃許可附帶條件，包括提交現有排水設施的狀況記錄，以及提交並落實消防裝置建議。

6.4 編號 A/YL-ST/385 的申請擬作臨時二手私家車零售用途。申請於 2010 年 1 月 29 日獲小組委員會在有附帶條件下批給許可，為期兩年，而非所申請的三年，獲批准的主要理由是申請地點先前也曾獲批給許可，而相關政府部門及地區人士沒有提出反對。由於申請地點位於城規會規劃指引編號 13E 所列的第 4 類地區內，批給臨時 2 年規劃許可旨在讓申請人有時間另覓合適用地遷移有關用途。當局亦告知上訴人，除非常特殊的情況外，規劃許可不會再獲續期。申請人已履行規劃許可附帶條件，包括提交排水設施完工圖、進行代償性栽種、提交消防裝置建議，以及設置消防裝置。

6.5 編號 A/YL-ST/428 的申請擬作臨時二手私家車零售用途。小組委員會於 2012 年 12 月 21 日拒絕這宗申請，理由是申請地點大部分的露天範圍用作存放待售私家車，故有關發展與待售車輛露天存放場相若。根據城規會規劃指引編號 13E，申請地點位於第 4 類地區內，除非情況特殊，否則露天貯物用途通常會被拒絕；在批給申請編號 A/YL-ST/385 規劃許可時，小組委員會已告知同一上訴人，批給該規劃許可是讓他有兩年時間把有關用途遷往另一個合適地點。

但在第 16 條申請和第 17 條覆核申請階段，上訴人並沒有提供資料，以證明已盡力另覓合適用地遷移有關用途。該宗申請並無特殊情況值得從寬考慮。鑑於上述理由，小組委員會拒絕該宗申請，因為有關發展不

符合「鄉村式發展」地帶的規劃意向及城規會規劃指引編號 13E，以及批准該宗申請會為「鄉村式發展」地帶內的同類申請立下不良先例。倘這些同類申請都獲得批准，累積影響所及，會令該區整體的環境質素下降。

7. 同類申請

- 7.1 在同一「鄉村式發展」地帶內，共有三宗擬作臨時二手私家車銷售辦公室的同類申請(編號 A/YL-ST/261、293 及 320)。
- 7.2 編號 A/YL-ST/261 及 320 的申請先後於 2004 年 6 月 4 日及 2007 年 1 月 26 日經城規會覆核後獲批給許可，主要理由是有關臨時用途曾獲批給規劃許可，而相關政府部門沒有提出負面意見，批准有關申請不會於一段期間內影響申請地點用作小型屋宇發展。當局批給該兩宗申請的許可有效期為 12 個月，以免妨礙申請地點上的擬建小型屋宇發展項目。其後，兩宗申請的規劃許可均被撤銷，因為申請人未有履行所需的規劃許可附帶條件。
- 7.3 編號 A/YL-ST/293 的申請於 2006 年 3 月 10 日經城規會覆核後被駁回，主要理由是申請地點範圍內有積極進行的小型屋宇發展項目，同時申請書內沒有提供足夠資料，證明有關用途不會對周邊地區的排水造成不良影響。

8. 不支持上訴申請的理據

答辯人不支持上訴申請的理據如下：

8.1 不符合「鄉村式發展」地帶的規劃意向

8.1.1 「鄉村式發展」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。該地帶內的土地，主要擬供原居村民興建小型屋宇之用。上訴人擬營辦的臨時二手私家車零售業務，其性質類似待售私家車露天存放場，申請用途不符合「鄉村式發展」地帶的規劃意向。申請書內沒有提出有力的規劃理據，令當局要偏離有關的規劃意向，即使僅屬臨時性質亦然。

8.2 不符合城規會規劃指引

8.2.1 在第 16 條申請和 17 條覆核申請階段，上訴地點在沒有有效規劃許可下已用作現時這宗申請的申請用途。這宗申請不符合城規會規劃指引編號 13E，即上訴地點位於第 4 類地區內，除非情況特殊，否則作露天貯物用途的申請通常會遭拒絕。基於以上理由，小組委員會在 2010 年 1 月 29 日批准先前編號 A/YL-ST/385 的申請時，已告知上訴人批給較短的兩年許可有效期，旨在讓其有時間另覓合適地把有關用途遷移，以及除非情況非常特殊，否則該項規劃

許可不會再獲續期。申請人並無提供資料，證明已盡力另覓合適地把有關發展遷移。這宗申請並無特殊情況值得從寬考慮。

8.2.2 自城規會規劃指引編號 13E 於 2008 年頒布以來，在同一「鄉村式發展」地帶內沒有其他同類申請獲小組委員會批給許可。

8.3 不良先例

8.3.1 上訴地點北鄰及東北鄰是民居，西北面跨越青山公路新田段則有學校(即惇裕學校)和廟宇，而西南面跨越古洞路對面是休憩用地。該區富鄉郊特色，批准上訴地點作露天貯物場會立下不良先例，吸引在「鄉村式發展」地帶內作露天貯物的同類申請，累積影響所及，會令該區的鄉郊環境質素下降。

8.3.2 自 2008 年起，小組委員會沒有就同一「鄉村式發展」地帶的其他同類申請批給許可。現時在「鄉村式發展」地帶內的露天貯物用途屬涉嫌違例發展，當局將對其採取執管行動。

9. 上訴聆訊

9.1 在 2014 年 10 月 22 日的上訴聆訊中：

(a) 上訴人經由他的授權代表文學淵先生(下稱「文先生」)出席聆訊及作出口頭陳詞。

(b) 上訴人沒有傳召任何證人。

(c) 答辯人由政府律師呂立有先生(下稱「呂律師」)代表，並傳召了一名證人，即規劃署粉嶺、上水及元朗東規劃處高級城市規劃師／元朗東 1 馮智文先生(下稱「馮先生」)。

10. 上訴理據及答辯人回應

10.1 上訴理據(1)：有關申請用途的外觀及運作與附近土地用途相近。有關發展位置在鄉村建屋用地之處，兩種用途可以互相配合，旁邊停車場，也是幫助村民停車。上訴人聲稱申請用途不會影響區內小型屋宇的規劃和發展。假若上訴委員會批准這宗申請，有關用途會繼續服務區內居民及令附近市容整潔；有關發展能充份合理地運用土地，促進該區的經濟；以及，有關發展的業務能為區內居民提供二手私家車零售及車輛牌照服務，節省居民前往市區尋求相同服務的時間。

答辯人回應

(a) 上訴地點位於分區計劃大綱圖的「鄉村式發展」地帶內。有關發展不符合「鄉村式發展」地帶的規劃意向，該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。該地帶內的土地，主要擬供原居村民興建小型屋宇

之用。考慮到這宗申請的性質(即上訴地點大部分範圍用作露天存放待售私家車)及先前實地視察時上訴地點的情況，在上訴地點進行的有關發展類似待售車輛露天存放場，並不符合「鄉村式發展」地帶的規劃意向。覆核申請書內沒有提出有力的規劃理據，令當局要偏離有關的規劃意向，即使僅屬臨時性質亦然。

- (b) 上訴地點北鄰及東北鄰是民居，有兩個停車場及另一個汽車銷售場，均屬涉嫌違例發展。西北面青山公路新田段對面是學校(惇裕學校)和廟宇，而西南面古洞路對面是休憩用地。該區富鄉郊特色，批准上訴地點作露天車輛存放場會立下不良先例，吸引在「鄉村式發展」地帶露天貯物的同類申請，累積影響所及，會令該區的鄉郊環境質素下降。

10.2 上訴理據(2)：所有相關政府部門均對有關申請並無反對意見。

答辯人回應

雖然相關政府部門於第 16 條申請及第 17 條覆核申請階段對這宗申請沒有反對或負面意見，但規劃署不支持這宗申請，理由如下：

- i. 上訴地點位於分區計劃大綱圖的「鄉村式發展」地帶內，有關發展不符合「鄉村式發展」地帶的規劃意向。
- ii. 這宗申請不符合城規會規劃指引編號 13E，即上訴地點位於第 4 類地區內，作露天貯物用途的申請通常會被拒絕。小組委員會在 2010 年 1 月 29 日批准擬於上訴地點作臨時二手私家車零售的先前申請(編號 A/YL-ST/385)時，已告知上訴人批給許可旨在讓其有兩年時間把有關發展遷移往另一個合適地點。鑑於上述理由，小組委員會拒絕上一宗申請(編號 A/YL-ST/428)，因為有關發展不符合「鄉村式發展」地帶的規劃意向及城規會規劃指引編號 13E，而且批准申請會立下不良先例。至於在第 16 條申請及第 17 條覆核申請階段及這宗上訴申請，上訴人均未有證明有特殊理由支持批准這宗申請。上訴人代表於 2013 年 10 月 18 日的城規會會議上已表明，沒有計劃把有關業務遷離上訴地點。
- iii. 該區富鄉郊特色。批准上訴地點的露天車輛存放用途會立下不良先例，吸引在「鄉村式發展」地帶露天貯物的同類申請，累

積影響所及，會令該區的鄉郊環境質素下降。

10.3 上訴理據(3)：當區區議員及鄉事委員會支持有關申請。

答辯人回應

在第 17 條覆核申請階段，當局接獲一名元朗區議員表示支持有關覆核申請的意見書，以及民政事務總署元朗民政事務專員所轉述新田鄉事委員會對覆核申請的意見書。支持這宗申請的理由是擬議發展的業務為區內居民提供殷切所需的服務。然而，城規會審議規劃申請時，除了考慮公眾意見外，還會考慮上訴地點的規劃意向及其他相關的規劃因素，包括城規會規劃指引，有關發展的性質與周邊地區的鄉郊特色是否互相協調等。

11. 上訴人的其他主要上訴理由及答辯人的回應

根據上訴人於 2013 年 12 月 24 日提交的上訴通知書所夾附的文件所載，上訴人的其他主要上訴理由可撮述如下：

11.1 其他上訴理由(1)：地區發展和村屋規劃可以配合。

答辯人的回應

- (a) 上訴人承認「達文汽車」(即在上訴地點經營的二手私家車零售店)，坐落於鄉村建屋用地，但卻指該零售店不會影響興建村屋。上訴人擬議的用途，與露天貯物用途相近，不應與鄉村建屋用途共存。上訴人的指稱是互相矛盾及難以理解。
- (b) 再者，地區發展和村屋規劃是否可以配合，並不是城規會考慮上訴人申請的唯一因素。就這宗上訴而言，上訴地點位於有關核准圖的「鄉村式發展」地帶內，並坐落在城規會規劃指引編號 13E 所指的第 4 類地區內。有關發展不符合相關地帶的規劃意向及城規會規劃指引。
- (c) 因此，上訴人指稱“*地區發展和村屋規劃可以配合*”不能構成有效的上訴理由。

11.2 其他上訴理由(2)：「達文汽車」令附近市容整潔。

答辯人的回應

- (a) 「達文汽車」是否能令附近市容整潔，並不是考慮上訴人申請的因素。即使上訴人能夠證明

他的論點（城規會在此否認上訴人已提出足夠或有效的證明），這亦不能構成推翻城規會的決定，更遑論為有效的上訴理由。

- (b) 上訴地段及其附近地段位處「鄉村式發展」地帶，市容整潔的概念未必能夠套用於上訴人的申請中，作為考慮其申請的因素，也不能構成有效的上訴理由。

- 11.3 其他上訴理由(3)：充份合理運用土地，促進地區經濟、幫助村民購買二手車，無須舟車勞(頓)及(協)助本區居民處理運輸署各類文件。

答辯人的回應

- (a) 上訴人的論點並不是考慮其申請的因素。即使上訴人能夠證明他的論點（城規會在此否認上訴人已提出足夠或有效的證明），這亦不能構成推翻城規會的決定，更遑論為有效的上訴理由。
- (b) 若接納上訴人的論點，凡合理運用土地，促進地區經濟，幫助村民購買二手車及協助本區居民處理運輸署各類文件的用途便可以獲得規劃許可，這等同完全漠視「鄉村式發展」地帶的規劃意向，亦會違反該核准圖製定的目的及嚴重削弱其效力。

12. 駁回上訴的原因

經考慮雙方的證供及陳詞後，上訴委員會裁定駁回本上訴，理由載於下文各段。

12.1 上訴委員會認為在上訴地點作臨時二手私家車零售的用途不符合「鄉村式發展」地帶的規劃意向，而且有關發展與附近的土地用途不相協調，因為附近地區主要有民居，休憩用地，廟宇及學校，並富有鄉郊特色。

12.2 上訴人之申請亦不符合城規會就「擬作露天貯物及港口後勤用途提出的規劃申請」所頒布的規劃指引編號 13E。

12.3 答辯人聲稱如批准申請，會立下不良先例，令其他同類用途在這部分的「鄉村式發展」地帶內擴散，累積影響所及，會令該區的鄉郊環境質素下降。上訴委員會認為每宗申請應該要就個別情況獨立考慮，不會因為擔心這宗申請獲得批准會構成不良先例而拒絕考慮。

12.4 特殊情況

- (a) 上訴委員會注意到上訴人在第 16 條申請、第 17 條覆核申請，以至提出本上訴的過程中，一直沒有提出特殊情況來支持從寬考慮其申請。
- (b) 上訴人聲稱申請用途會繼續服務區內居民及令附近市容整潔；有關發展能充份合理地運用土地，促進該區的經濟；有關發展的業務亦能為區內居民提供二手私家車零售及車輛牌照服務，節省居民前往市區尋求相同服務的時間。上訴人並出示相關照片以支持其說法。
- (c) 對此，上訴委員會並不認同此構成特殊情況。上訴人的理據只能證明在上訴地點經營的二手私家車買賣業務，可以為附近居民提供服務，這些服務也可能為一些居民帶來方便。然而，這只是一般商業服務所帶來的方便，並不是一個特殊的理由，令本上訴可獲從寬考慮。

12.5 兩年緩衝期

- (a) 小組委員會在 2010 年 1 月 29 日批准擬於上訴地點作臨時二手私家車零售用途的先前申請(編號 A/YL-ST/385)時，已告知上訴人批給許可的

目的，是讓他有兩年時間遷移有關用途至另一個合適地點。

(b) 上訴人並沒有提供資料，證明在此期間及其後的日子已盡力另覓合適用地，遷移有關的二手私家車買賣業務。相反地，上訴人代表於 2013 年 10 月 18 日的城規會會議上已表明，沒有計劃把有關業務遷離上訴地點。事實上，上訴人代表在 2014 年 10 月 22 日的上訴聆訊中亦明確表示，如果上訴被駁回，會結束有關業務。

(c) 上訴委員會藉此提醒上訴人、在上訴地點經營二手私家車零售業務是違法的，如繼續在上訴地點違例經營有關業務，上訴人可能會被檢控。上訴人應該對此尋求法律意見。

13. 結論

上訴委員會接納規劃署馮先生的證供及代表答辯人之呂律師的陳詞，裁定上訴人並沒有充分理由和證據支持本上訴。因此，上訴委員會裁定駁回上訴，而且不會就訟費作出命令。

(已簽署)

楊明悌

(主席)

(已簽署)

羅瑞真博士

(委員)

(已簽署)

蘇綺青女士

(委員)

(已簽署)

徐翰恩工程師

(委員)

城市規劃上訴第 11/13 號
有關香港法例第 131 章城市規劃條例及
有關由文風榮先生根據條例第 17B 條提出上訴事宜
非議

背景

1. 上訴人有一土地於「鄉村式發展地帶」作臨時汽車展銷之用，其上展數輛於外，辦公於內。答辯人曾暫許之。今復求之，未果，遂訴於本委員會。

2. 委員會主席與諸委員之慮，亦多見於本委員會裁決，吾固重之。然余以為上訴人所求甚是，應以舊條件許之，唯廢最後一次之限。本案事小理大，既表政令之困，更彰規劃之元。乎規劃者，不能制於民一時之所好也。

3. 余以為，乎「規劃意向」者，言之者多，知之者少；其中，以城市規劃委員會規劃指引編號 13E 第 2.5 段尤甚。民如是，委員亦然。本案既定，茅塞頓開，聊慰上訴人。

裁決理據

4. 余之理據如下：

(甲) 本申請非拒之以技術理由。答辯人之証人，乃規劃署之高級規劃師，曾於上訴委員會前確認，除規劃署外，本申請未見有任何政府部門就環境、生態、渠務、排污、交通、治安、當地反

對等作書面或口頭上之反對。規劃署之反對理據有三：（一）本申請有違「鄉村式發展地帶」之「規劃意向」；（二）本申請欠任何適用之「城市規劃委員會規劃指引」支持；與（三）批准申請將成「不良先例」云。

- （乙）規劃意向成疑。答辯人之証人為規劃署之高級規劃師，其對規劃事宜，經驗尤豐。惟其未能告之本委員會，一規劃地帶之「規劃意向」，應限於土地用途表第一欄用途，或第二欄可供申請用途。彼謂規劃署內就此並無指引，而其一己則意屬第一欄用途。彼之所言，邏輯欠奉。若按其理，則規劃申請必違規劃意向，申請未有不拒者，不然規劃意向非不可違也。故未知規劃意向卻以其拒之，實為無理之行政手段也。據証人所言，此地規劃意向應為丁屋之類鄉郊發展。以余所見，其位處古洞路旁而夾於二路。據香港規劃標準與準則第九章第 [4.2.8] 節表 4.3，住宅發展於未有隔聲屏障下應與主幹道、主要幹路及地區幹路有不下於 300 米、180 米及 120 米之距。若以規劃標準量之，此地不宜建宅。而以余經驗，長遠而言，其應作地區或區內零售或社區中心之用。故今以不適於此地之規劃意向拒本申請，實屬自相矛盾，而為政者亦無道理以此損人之利。此與本上訴委員會昔日之決定相符。詳見規劃上訴個案 2003 年第 5 號第 8 至 12 段及規劃上訴個案 2004 年第 11 號第 17 至 21 段。

再之，凡規劃申請覆核成功者，其申請用途多本有違規劃意向。故規劃意向，非不可違也。答辯人「意向」之變，亦多見於規劃覆核個案。如個案編號 A/YL-ST/261，其況與本申請相類，雖初被拒，遂亦經覆核後獲准。故於技術條件欠奉下，余未知何故本案須受制於「規劃意向」，而有別於他例。

- （丙）未解規劃指引。在未有政府部門反對下，若只因其位於城市規劃委員會純行政性規劃指引編號 13E 下之土地用途而令申請遭

拒，殊不合理。於本案中，規劃署因循規劃指引，未顧土地居之不宜。究其拒絕之理，在城市規劃委員會規劃指引編號 13E 第 2.5 段。答辯人據之，稱如非情況特殊，上回批准已是最後一次。惟第 2.5 段實則表明，「可」拒而非「必」拒。如屬「必」拒，則上訴人之申請權名存實亡，法定圖則被行政文件所駕。（詳見建築上訴個案 2008 年第 1113 號及規劃上訴個案 2004 年第 8 號第 30 段；及上訴委員會於規劃上訴合併個案 2004 年第 9 號及 2005 年第 5 號中就政府部門指引所作之相關判決。）規劃指引中文版之「重要提示」註明，指引只供「一般參考之用」，而據樞密院關於上訴案編號 13/1993 中所決，城市規劃委員會規劃指引者，可考之，卻未須從之。「香港規劃標準與準則」，與城市規劃委員會規劃指引相比，官方地位更高。若置前者所示之規劃意向不顧而盲從規劃指引，顯然不乎情理。

（丁）未解特殊情況。據 Melhado 一案所決，露天存貨本屬上訴人之產權，惟見屈於城市規劃（修訂）條例 1990。修訂條例所侵之產權，被侵之人分毫未收，故若純以規劃概念奪他人應得之物，理當格外留神。本案中，上訴人未損他人，亦未見他人反對。乎規劃者，人規之，而非規於人。以規劃意向之名損人之利，本末倒置也。

（戊）枉作不良先例。証人稱，近多有疑似未獲准用途，本案得直，不良先例既成。余以為，每案既獨立審理，何來不良先例？

觀察

5. 規劃發展，應不疾而有序。規劃條例生效多年，Singway 案一出，規劃圖則盡失其效。「規劃意向」面世多年，始得在法定圖則之註釋中佔其一席。惟以余所見，規劃署一眾資深規劃師中，知「規劃意向」為何物者寥寥。關乎「規劃意向」之案件，恐陸續有來。臨時用途，

無損公益，暫時批准，實合情理。「規劃意向」，若海市蜃樓，自圓其說，實欠公允。

(已簽署)

黎偉聰教授

2015年1月30日