
裁 決

甲. 引言

1. 在 2015 年 8 月 21 日，上訴人根據《城市規劃條例》(第 131 章)(下稱「**該條例**」) 第 16 條提出申請，將新界元朗大棠第 116 約地段第 4891 號餘段(部分)、第 4892 號餘段(部分)、第 4893 號(部分)及第 4894 號和毗連政府土地(下稱「**上訴地點**」)作臨時商店及服務行業的用途，為期三年。在申請表中他提供該臨時商店及服務行業的類別是環保顧問及綠化工程服務。上訴人是有關地段的其中一位業主。
2. 根據現時的《大棠分區計劃大綱核准圖編號 S/YL-TT/16》(下稱「**分區計劃大綱圖**」)，上訴地點劃作「鄉村式發展」地帶。根據分區計劃大綱圖的《註釋》，「商店及服務行業」在「鄉村式發展」地帶內屬第二欄用途，必須先向城市規劃委員會(下稱「**城規會**」)申請規劃許可。
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 2015 年 10 月 9 日經考慮後，決定拒絕申請。2015 年 10 月 23 日，城規會發信通知上訴人關於小組委員會的決定。2015 年 11 月 9 日，上訴人申請覆核小組委員會拒絕這宗申請的決定。在 2016 年 6 月 3 日，城規會在考慮上訴人的覆核申請後，決定駁回上訴人的申請(下稱「**該決定**」)。2016 年 6 月 17 日，城規會秘書發信通知上訴人該決定。
4. 小組委員會及城規會拒絕申請的理由如下：

- (a) 上訴人未能證明擬議發展不會對附近地區的交通、景觀及排水造成負面影響；以及
 - (b) 上訴人根據先前申請獲批給的規劃許可，已因上訴人沒有履行規劃許可附帶條件而被撤銷。批准多次未能履行規劃許可附帶條件的申請，會為其他同類申請立下不良先例，令法定規劃管制機制失效。
5. 2016年8月15日，上訴人根據該條例第17B(1)條向上訴委員團(城市規劃)(下稱「**上訴委員會**」)提交上訴通知書，對該決定提出上訴。
6. 上訴聆訊在2017年6月28日進行，我們參閱了雙方提供的所有文件，聆聽了上訴人及答辯人法律代表的詳細陳詞；也聽取了答辯人證人歐裕倫先生(下稱「**歐先生**」)的口供。歐先生現職規劃署屯門及元朗西規劃處，職位是高級城市規劃師/元朗西1。
7. 上訴人負有責任，說服我們該決定是錯誤的。在作出裁決前，我們已全面考慮所有上述證據及陳詞。

乙. **討論**

8. 我們將對該決定提及兩個拒絕申請的理由作分析。

乙 1. **未能證明擬議發展不會對附近地區的交通、景觀及排水造成負面影響**

9. 就交通方面，運輸署署長認為上訴人提交的地盤設計圖，大部分擬議泊車位被擬議構築物阻擋，車輛因而無法倒車進出這些泊車位，故泊車設計圖不獲接納，上訴人須作出修訂。

10. 就景觀規劃而言，規劃署總城市規劃師/城市設計及園境對申請有所保留。上訴地點原本是草地，但現已平整及鋪設硬地面，已無植被。上訴人建議在南面邊界種植兩顆樹及在西面邊界保留一顆樹，然而，這並不足以補償已受影響的景觀資源。再者，不應鼓勵任何申請人在取得批准前先進行清拆及發展工作。
11. 就排水而言，渠務署總工程師/新界北原則上不反對擬議發展。但他認為上訴人已提交的排水建議有眾多不足之處。故此，他認為如申請獲批准，應加入附帶條件，要求上訴人就有關發展提交並落實經修訂的排水建議，以及進行維修保養，而有關情況必須符合渠務署或城規會的要求。
12. 上訴人指出他已十分努力處理上述問題，他亦詳細解釋過往在處理上述問題時所遇到的困難。他亦表示願意修改計劃以符合相關政府部門的要求。然而，不爭的事實是，至今天，尤其是在交通及排水方面，申請人尚未能提出符合相關部門要求的建議。
13. 我們理解，一般而言，上述問題是可以在批准臨時規劃許可時加入相關附帶條件解決。我們亦不會質疑上訴人對解決上述問題的誠意。但除了上訴人的主觀意志外，我們認為亦必須考慮客觀上，上訴人是否顯示有能力在合理時間內解決上述問題。在這方面，城規會拒絕申請的第二個理由變得尤其重要。

乙 2. 上訴人先前獲給的規劃許可因上訴人沒履行許可附帶條件而被撤銷

14. 值得注意的是，上訴人先前已四次提交同類申請，擬在上訴地點用作臨時商店及服務行業(地產代理)的用途。

15. 第一次申請的申請編號是 A/YL-TT/289。城規會在 2011 年 8 月 19 日在有附帶條件下批給臨時許可，為期三年至 2014 年 8 月 19 日。附帶條件涉及交通、景觀、排水等問題。由於上訴人未能按附帶條件的時限履行附帶條件，有關規劃許可在 2012 年 2 月 19 日，即批給規劃許可後 6 個月被撤銷。
16. 第二次申請的申請編號是 A/YL-TT/302。城規會在 2012 年 4 月 20 日在有附帶條件下批給臨時許可，為期三年至 2015 年 4 月 20 日。附帶條件也是涉及交通、景觀、排水等問題。同樣地，由於上訴人未能履行附帶條件，規劃許可在 2013 年 10 月 20 日，即批給規劃許可後 18 個月被撤銷。
17. 第三次申請的申請編號是 A/YL-TT/327。因上訴人已兩次未能履行規劃許可附帶條件而導致規劃許可被撤銷，故城規會拒絕申請。但上訴委員會批准申請人的上訴，在 2015 年 12 月 22 日發出有附帶條件的臨時許可，為期一年至 2016 年 12 月 22 日。同樣地，附帶條件也是涉及交通、景觀、排水等問題。由於上訴人未能履行附帶條件，規劃許可在 2016 年 3 月 22 日，即批給規劃許可後 3 個月被撤銷。
18. 在涉及上述申請的上訴裁決書中 (*Town Planning Appeal No.15 of 2014*) 的第 15 段，上訴委員會指出：

“... In the circumstances, it is very likely that he would remedy the above issues and comply with the approval conditions to be imposed, if the Application is granted for a shorter period e.g. 12 months. The Appellant would realize that the planning permission will be revoked if the conditions are not complied with. Further, the Appellant would also realize that if the aforesaid issues are not remedied by the Appellant properly, he is unlikely to have planning permission again after the expiration of the 12 months.”

19. 現在看來，明顯地，上訴委員會對申請人履行附帶條件能力的估計是過份樂觀及錯誤的。再者，上訴人亦應十分清楚明白如再次不能履行附帶條件，再次重新申請而獲得規劃許可的機會將不大。然而，如上述，上訴人事實上未能履行附帶條件。
20. 第四次申請的申請編號是 A/YL-TT/344。一如所料，城規會拒絕申請。而上訴人亦沒有就是次決定提出上訴。
21. 換而言之，本申請(申請編號：A/YL-TT/357)已是上訴人就上訴地點所作的第五次規劃申請。
22. 必須注意的是，過往數次上訴人未能符合的規劃附帶條件，均是涉及與本申請類同有關處理交通、景觀及污水等問題。經歷自在 2011 年第一次申請至今這麼多年，上訴人理應理解問題所在。縱使他如何努力及具有誠意，實情是他錯過了屢次給了他符合相關規劃條件的機會。
23. 在上述背景下，在本申請中，如上述，上訴人仍然未能提供令人信服可符合有關部門要求的方案。上訴人亦似乎無意尋求其他專業人士的協助。在此情況下，我們不信納，客觀地來說，如我們好像首三次申請一樣，在有附帶條件下批給臨時規劃許可，上訴人可在合理限期內履行有關條件。
24. 再者，我們同意如批准本申請，將立下不良先例，令其他申請人誤以為即使因未能符合附帶條件而被撤銷臨時許可，而在未有確切能符合附帶條件方案時，可以不斷重新提出規劃申請。容許這類申請，如同把符合附帶條件的時限不斷延伸。這是不正確的。

25. 基於以上原因，我們同意不應批准上訴人的申請。但是我們希望同時指出，這並不意味上訴人永遠也再沒有機會成功在上訴地點作規劃申請。按答辯人在聆訊中確認的政策，雖然一般而言，城規會不會批准涉及兩次或以上因未能履行規劃許可附帶條件而導致規劃許可被撤銷的個案，但如果申請人能夠提出新理據，證明已採取合理行動或有能力解決尚待處理的問題，城規會將會並有責任重新獨立考慮申請。

丙. 結論

26. 基於以上原因，我們決定駁回上訴人的上訴。
27. 由於雙方在陳詞中均沒有提及本上訴訟費問題，我們現下令雙方須在頒下本裁決理由書 14 天內向上訴委員會提交有關訟費建議的書面陳詞。我們將隨後以書面形式作正式訟費命令。

(已簽署)

林定國資深大律師
(主席)

(已簽署)

鄭炳鴻教授
(委員)

(已簽署)

張世安教授
(委員)

(已簽署)

許明明女士
(委員)

(已簽署)

黎天賢女士
(委員)