

由此

A

B

私營骨灰安置所上訴委員會

C

上訴編號 5/2020

D

E

吳浩源先生

上訴人

F

與

G

私營骨灰安置所發牌委員會

答辯人

H

I

私營骨灰安置所上訴委員會(“上訴委員會”) —

J

審裁官 : 何沛謙資深大律師, S.B.S., J.P.

K

委員團成員 : 劉恩沛大律師

L

梁志雄工程師

李華明先生, S.B.S., J.P.

M

譚朗峰大律師

N

聆訊日期(公開進行): 2021年8月27日

O

宣布裁決及理由日期: 2021年11月11日

P

裁決書

Q

R

1. 這宗上訴由吳浩源先生針對私營骨灰安置所發牌委員會(“發牌委員會”)於2020年9月3日所作的決定(其後載於2020年9月21日的《決定通知書》)而提出。根據該決定,發牌委員會拒絕吳先生就名為“龍巖寺”的骨灰安置所而提出的截算前骨灰安置所(i)牌照申請(“牌照申請”)和(ii)暫免法律責任書申請(“暫免法律責任書申請”)。

S

T

U

V

A
B
C
D
E
F
G
H
I
J
K
L
M
N
O
P
Q
R
S
T
U
VA
B
C
D
E
F
G
H
I
J
K
L
M
N
O
P
Q
R
S
T
U
V

背景

2. 該牌照申請和該暫免法律責任書申請由吳先生於 2018 年 3 月 12 日(即於 2018 年 3 月 29 日的截止日期前不久)提出。該兩項申請(“該組申請”)載於一份標準申請表格內。就該牌照申請，吳先生填寫了標準表格的第 IV(A)及(B)部；而就該暫免法律責任書申請，吳先生填寫了第 IV(D)部。從申請表上可見，吳先生沒有按該組申請的要求提供所有證明文件，部分項目只在申請表上註明“後補”。
3. 2018 年 5 月 7 日，私營骨灰安置所事務辦事處(“骨灰所辦”)發信通知吳先生，該組申請的部分內容不完整。骨灰所辦給吳先生延期 3 個月，即於 2018 年 8 月 6 日或之前，提供尚欠的資料和文件。
4. 其後，在日期分別為 2018 年 8 月 28 日、2018 年 9 月 24 日、2019 年 3 月 6 日、2019 年 4 月 23 日、2019 年 5 月 30 日及 2019 年 8 月 30 日的信函中，骨灰所辦提醒吳先生，雖然他已提供部分所要求的資料和文件，但就其申請而言，資料尚未齊全。
5. 在 2019 年 8 月 30 日的信函中，骨灰所辦通知吳先生須於 2019 年 12 月 31 日的限期前，就該暫免法律責任書申請提交任何尚欠的資料和文件。該信函亦指出，如沒有特殊理由，發牌委員會將不考慮在限期之後提交的任何資料或文件。該信函進一步指出，任何未能符合提交資料或文件要求的情況，將導致發牌委員會拒絕該暫免法律責任書申請。
6. 吳先生並無於 2019 年 12 月 31 日的限期前提供所有必須的資料或文件。
7. 在 2020 年 2 月 13 日的信函中，骨灰所辦通知吳先生，他仍在該暫免法律責任書申請的多個範疇欠交必須的資料和文件。發牌委員會將停止處理該暫免法律責任書申請，並停止就該申請尋求有關部門的意見。發牌委員會將在公開會議(日期將另行通知)上考慮已在限期前提交的材料。
8. 就骨灰所辦於 2020 年 2 月 13 日發出的信函，吳先生在 2020 年 2 月 17 日的電郵中解釋，由於龍巖寺的資源和人手有限，他與骨灰安置所的其他司理(即“管理人”)需要更多時間才可提供尚欠的材料。

A
B
C
D
E
F
G
H
I
J
K
L
M
N
O
P
Q
R
S
T
U
VA
B
C
D
E
F
G
H
I
J
K
L
M
N
O
P
Q
R
S
T
U
V

9. 骨灰所辦接納上述要求。在 2020 年 3 月 6 日的信函中，骨灰所辦通知吳先生讓他延期 6 個月，即以 2020 年 9 月 5 日為限，提供尚欠的資料和文件，但條件是吳先生必須立即採取行動，取得骨灰安置所結構安全和消防安全的證明文件。吳先生須於 2020 年 3 月 31 日前提交證據，證明他已採取實際行動指示相關專業人士，以按要求提交證明文件。該信函指出，如發牌委員會最終拒絕暫免法律責任書申請，而若牌照申請亦未能符合全部有關要求，則發牌委員會亦將同時拒絕牌照申請，屆時該骨灰安置所須停止運作。
10. 吳先生於 2020 年 5 月 22 日去信骨灰所辦，表示因龍巖寺的資源不足，他與其他司理決定不會聘請專業人士提交核實資料。
11. 因應吳先生的回應，發牌委員會決定不再處理暫免法律責任書申請及牌照申請。骨灰所辦於 2020 年 7 月 3 日發信通知吳先生發牌委員會的立場。
12. 自骨灰所辦於 2020 年 7 月 3 日發出信函以來，吳先生並沒有就兩項申請提供任何進一步的資料或材料。在 2020 年 8 月 4 日的信函中，骨灰所辦通知吳先生，發牌委員會將於 2020 年 9 月 3 日舉行公開會議，以考慮該組申請。
13. 吳先生於 2020 年 8 月 20 日以書面回覆骨灰所辦，表示不會出席 9 月 3 日的公開會議。
14. 雖然吳先生表明不會出席公開會議，但骨灰所辦仍把發牌委員會將會在會議上就該暫免法律責任書申請作討論的文件發送給吳先生。
15. 吳先生沒有出席 2020 年 9 月 3 日的公開會議，亦沒有提交進一步的材料或陳詞供發牌委員會考慮。會上，發牌委員會決定拒絕牌照申請和暫免法律責任書申請(“該決定”)。
16. 該決定載於 2020 年 9 月 21 日的《決定通知書》(“《決定通知書》”)。

A
B
C
D
E
F
G
H
I
J
K
L
M
N
O
P
Q
R
S
T
U
VA
B
C
D
E
F
G
H
I
J
K
L
M
N
O
P
Q
R
S
T
U
V

《決定通知書》

17. 《決定通知書》簡述了該組申請的背景。發牌委員會特別提到吳先生不會聘請專業人士核證骨灰安置所的結構安全和消防安全的回應，以及基於上述理由，已停止處理該組申請。
18. 發牌委員會進一步闡釋，吳先生在該組申請未能符合《私營骨灰安置所條例》(《條例》)的 14 個要求範疇。該 14 個範疇載於本裁決書夾附的附件 I。

本上訴

19. 吳先生就發牌委員會的決定提出上訴。他在日期為 2020 年 9 月 30 日的首份上訴通知書中解釋，有關骨灰安置所已使用超過 30 年，要求上訴委員會以恩恤理由容許他們保留骨灰安置所第一座。
20. 吳先生在日期為 2020 年 12 月 30 日的修訂上訴通知書中提出，骨灰安置所第一座作為截算前骨灰安置所，應合資格申請豁免書。他懇請發牌委員會審議有關事宜，以就骨灰安置所第一座發出豁免書。隨同該份修訂上訴通知書並夾附了經認可人士核實骨灰安置所第一座結構穩定的證明書。
21. 憑藉日期為 2021 年 3 月 9 日的進一步修訂上訴通知書(由先達測量師行有限公司代表吳先生致函呈交)，以及日期為 2021 年 3 月 31 日的進一步補充陳述書(致發牌委員會，副本抄送上訴委員會)，吳先生再作解釋，謂骨灰安置所第一座於 1987 年落成，提供 1,252 個龕位。又經認可人士於 2020 年 12 月視察，核證該座樓宇結構良好。吳先生再夾附幾份指稱與現時已改為豁免書申請(“豁免書申請”)的多個範疇有關的文件。他同意該等文件從未提交發牌委員會，但要求上訴委員會批准他援引有關證據(“新材料”)支持本上訴。
22. 在本上訴的聆訊中，吳先生及其代表¹強調，他們並非爭辯發牌委員會基於他們當時向其提交的文件拒絕了該組申請是錯誤的決定。吳先生及其代表要求上訴委員會考慮新材料，並發還該豁免書申請予發牌委員會審議。吳先生特別指出，他在申請過

¹ 陳錦昌先生及余漢坤先生已取得上訴委員會許可，在聆訊中代表吳先生陳詞。

A
B
C
D
E
F
G
H
I
J
K
L
M
N
O
P
Q
R
S
T
U
VA
B
C
D
E
F
G
H
I
J
K
L
M
N
O
P
Q
R
S
T
U
V

程中患有重病，又不熟悉有關程序，當時亦無專業人士協助，因此誤以為第一座因已納入「私營骨灰龕資料第一部分」而可獲保留。簡單來說，有關陳詞等同要求上訴委員會以恩恤理由，容許將豁免書申請發還予發牌委員會審議。

23. 上訴委員會已審慎考慮吳先生及其代表作出的陳詞。上訴委員會注意到，在上訴委員會(由不同委員團組成)之前作出的裁決中，對於上訴委員會根據《私營骨灰安置所條例》第 87 條在上訴中接納新證據的權力有不同的詮釋方法。在上訴編號 4/2020 個案中，上訴委員會認為上訴人不應獲准在上訴時援引先前未提交發牌委員會考慮的新證據。即使寬鬆地詮釋第 87 條並將其詮釋為可接納新證據，在上訴委員會準備接納有關證據前，上訴人亦須給予類似 *Ladd v Marshall*² 一案的裁決定立的特別理由。另一方面，由另一委員團組成的上訴委員會在上訴編號 3/2020 個案中，對第 87 條有不同看法。後者的上訴委員會認為第 87 條並不會對上訴委員會構成程序上的絕對禁制，阻止上訴委員會接納新證據。上訴委員會有權考慮所有接獲的材料，門檻是在上訴中援引新證據的一方須具有充分理由。
24. 在本上訴中，本上訴委員會毋須決定哪一種方法符合第 87 條的詮釋。即使採用對吳先生最為有利的詮釋方法，我們仍然認為不應就上訴接納新材料。雖然本上訴委員會同情吳先生患病的個人情況，但我們不可忽視龍巖寺還有其他管理人的事實，而吳先生亦已有充足機會向發牌委員會援引該等新材料。他及其他管理人明確地選擇不聘請專業人士證明有關骨灰安置所的結構及消防安全，並選擇不出席聆訊或在發牌委員會就該組申請作出決定前向其陳詞。此外，上訴人在不斷延誤後改變策略，將本上訴改為豁免書申請，本上訴委員會對此舉感到不以為然。申請表格確清楚顯示，吳先生只填寫了申請表格的第 IV(A)、(B)及(D)部，而有關申請豁免書的第 IV(C)部則整個部分留空，因此他在提出申請時明顯並非申請豁免書。在各種情況下，本上訴委員會認為吳先生均未能提供充分理由為現時的上訴援引新材料，因此，我們拒絕接納新材料。
25. 在陳詞過程中，代表發牌委員會的大律師向我們解釋了各政府部門(包括地政總署、規劃署、屋宇署、消防處及警務處)的意見，涉及上訴人就該組申請向其提交龍巖寺骨灰安置所的資料

² [1954] 1 WLR 1248

A
B
C
D
E
F
G
H
I
J
K
L
M
N
O
P
Q
R
S
T
U
VA
B
C
D
E
F
G
H
I
J
K
L
M
N
O
P
Q
R
S
T
U
V

不足，有所缺失。雖然吳先生及其代表現正嘗試處理該等缺失，或致力向上訴委員會保證可以修正有關缺失，然而事實上有關材料從一開始已應提交發牌委員會。吳先生現在才要求上訴委員會參考該等材料評估豁免書申請，已經太遲。

26. 我們同意代表發牌委員會的大律師的意見，即發牌委員會基於該組申請未能符合多項規定的理由，合理地駁回該組申請。有關缺失包括：

就暫免法律責任書申請而言：

- (1) 就該骨灰安置所不合法佔用未批租土地而言，吳先生並無證明他已按照《條例》第 21(2)(b)條的規定，(i) 向地政總署署長申請合法權限，以佔用該未批租土地；或(ii)向地政總署署長提供書面聲明，述明他對該未批租土地沒有申索權；
- (2) 申請人沒有提交文件證明致使發牌委員會信納，該骨灰安置所已按照《條例》第 21(2)(3)條的規定，獲合資格專業人士證明在樓宇安全及消防安全方面不構成明顯或迫切的危險；
- (3) 不符合《條例》第 22 及 23(1)條的規定，因為申請人沒有按《申請指引》的要求，在提交申請時夾附足以證明該骨灰安置所符合消防安全要求的文件；
- (4) 不符合《條例》第 23(1)及 25 條的規定，因為申請人沒有按《申請指引》的要求，在提交申請時夾附規定的圖則；
- (5) 不符合《條例》第 23(1)條的規定，因為申請摘要並不符合《申請指引》的要求；
- (6) 不符合《條例》第 23(2)條的規定，因為申請人沒有提交證據以證明，有關骨灰安置所處的所有聯名擁有人或共同擁有人已給予授權或同意，讓該處用作骨灰安置所，尤其是誠心堂(該骨灰安置所所在土地的註冊業主)的管理人並不是全部都已給予所須同意；

就牌照申請而言：

- (7) 此牌照申請並不符合《條例》第 18(1)(a)(i)條關乎土地的規定；
- (8) 此牌照申請並不符合《條例》第 18(1)(a)(ii)條關乎規劃的規定；
- (9) 此牌照申請並不符合《條例》第 18(1)(a)(iii)條關乎建築物的規定；

A
B
C
D
E
F
G
H
I
J
K
L
M
N
O
P
Q
R
S
T
U
VA
B
C
D
E
F
G
H
I
J
K
L
M
N
O
P
Q
R
S
T
U
V

- (10) 此牌照申請並不符合《條例》第 18(1)(b)條的規定，因為申請人並沒有提交文件證明該骨灰安置所處所，是由吳先生直接從政府租入，並根據租契持有的；
- (11) 此牌照申請並不符合《條例》第 22 條及第 23(1)條的規定，因為申請人沒有按《申請指引》的要求，提交足以證明符合消防安全要求的文件；
- (12) 此牌照申請並不符合《條例》第 22 條及第 23(1)條的規定，因為申請人沒有按《申請指引》的要求，提交證明符合環保要求的文件；

27. 我們進一步同意代表發牌委員會的大律師的意見，即縱使本上訴以猶如該組申請是豁免書申請般進行(但我們不會如此行事)，豁免書申請的大部分要求，包括有關土地、建築物、處所的使用權、消防安全、規定的圖則、環保及申請摘要的要求，均與牌照申請及暫免法律責任書申請的要求類似。發牌委員會拒絕該組申請的大部分理由仍然適用，因此豁免書申請亦會被拒。
28. 在此情況下，本上訴委員會駁回本上訴。

A
B
C
D
E
F
G
H
I
J
K
L
M
N
O
P
Q
R
S
T
U
VA
B
C
D
E
F
G
H
I
J
K
L
M
N
O
P
Q
R
S
T
U
V**附件 I**

- (i) 此暫免法律責任書申請並不符合《私營骨灰安置所條例》(《條例》)第 21(2)(b)條的規定，因為申請人對營辦該骨灰安置所屬必需(或與之配套)的土地佔用(在《條例》第 25 條規定的圖則上顯示的範圍內)，包括不合法佔用未批租土地，但申請人(i)沒有向地政總署署長申請合法權限，以佔用該未批租土地；及(ii)沒有向地政總署署長提供書面聲明，述明申請人對該未批租土地沒有申索權(不論是基於在申請日期之前、當日或之後管有該土地，或任何其他理由)；
- (ii) 此暫免法律責任書申請並不符合《條例》第 21(3)條的規定，因為申請人沒有提交文件證明致使私營骨灰安置所發牌委員會(發牌委員會)信納該骨灰安置所已獲合資格專業人士證明在樓宇安全及消防安全方面不構成明顯或迫切的危險的規定；
- (iii) 此暫免法律責任書申請並不符合《條例》第 22 條及第 23(1)條的規定，因為申請人沒有按發牌委員會的《私營骨灰安置所牌照及其他指明文書申請指引》(《申請指引》)的指明要求提交足以證明符合消防安全要求的文件；
- (iv) 此暫免法律責任書申請並不符合《條例》第 23(1)條及第 25 條的規定，因為申請人提交的建議圖則並不符合《條例》內上述條文的規定及發牌委員會的《申請指引》的指明要求；
- (v) 此暫免法律責任書申請並不符合《條例》第 23(1)條的規定，因為申請人提交的暫免法律責任書申請摘要並不符合《申請指引》的指明要求；
- (vi) 此暫免法律責任書申請並不符合《條例》第 23(2)條的規定，因為申請人沒有提交證據以證明致使發牌委員會信納，有關骨灰安置所處的所有擁有人已給予授權或同意，讓該處所用作骨灰安置所；

A
B
C
D
E
F
G
H
I
J
K
L
M
N
O
P
Q
R
S
T
U
VA
B
C
D
E
F
G
H
I
J
K
L
M
N
O
P
Q
R
S
T
U
V

(vii) 此牌照申請並不符合《條例》第 18(1)(a)(i)條關乎土地的規定，因為申請人並沒有提交文件證明致使發牌委員會信納此牌照申請符合《條例》內上述條文的規定；

(viii) 此牌照申請並不符合《條例》第 18(1)(a)(ii)條關乎規劃的規定，因為申請人並沒有提交文件證明致使發牌委員會信納此牌照申請符合《條例》內上述條文的規定；

(ix) 此牌照申請並不符合《條例》第 18(1)(a)(iii)條及第 19(2)條關乎建築物的規定，因為申請人並沒有提交文件證明致使發牌委員會信納此牌照申請符合《條例》內上述條文的規定；

(x) 此牌照申請並不符合《條例》第 18(1)(b)條的規定，因為申請人並沒有提交文件證明致使發牌委員會信納該骨灰安置所處所，是由該人直接從政府租入，並根據租契持有的；

(xi) 此牌照申請並不符合《條例》第 22 條及第 23(1)條的規定，因為申請人沒有按發牌委員會的《申請指引》的指明要求提交足以證明符合消防安全要求的文件；

(xii) 此牌照申請並不符合《條例》第 22 條及第 23(1)條的規定，因為申請人沒有按發牌委員會的《申請指引》的指明要求提交證明符合環保要求的文件；

(xiii) 此牌照申請並不符合《條例》第 23(1)條及第 25 條的規定，因為申請人提交的建議圖則並不符合《條例》內上述條文的規定及《申請指引》的指明要求；以及

(xiv) 此牌照申請並不符合《條例》第 23(1)條的規定，因為申請人提交的牌照申請摘要並不符合《申請指引》的指明要求。

A
B
C
D
E
F
G
H
I
J
K
L
M
N
O
P
Q
R
S
T
U
V

A
B
C
D
E
F
G
H
I
J
K
L
M
N
O
P
Q
R
S
T
U
V

(已在英文正本簽署)

何沛謙資深大律師, S.B.S., J.P.
(審裁官)

(已在英文正本簽署)

劉恩沛大律師

(已在英文正本簽署)

梁志雄工程師

(已在英文正本簽署)

李華明先生, S.B.S., J.P.

(已在英文正本簽署)

譚朗峰大律師

上訴人：由吳浩源先生代表

答辯人：由羅蔚山大律師代表，經何耀棣律師事務所委聘。