

由此

A

B

私營骨灰安置所上訴委員會

C

上訴編號 1/2022

D

E

聯鳳堂靈灰安置所有限公司

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., S.C., J.P.

K

委員團成員 : 關天智測量師

L

劉恩沛大律師

梁光漢先生, M.H.

M

馬錦華先生, M.H., J.P.

N

聆訊日期(公開進行) : 2023 年 8 月 28 日

O

宣布裁決及理由日期 : 2023 年 12 月 28 日

P

裁決書

Q

R

S

1. 本上訴是關於私營骨灰安置所發牌委員會(“發牌委員會”)於 2022 年 5 月 26 日就名為慈雲閣(前稱香港新界古洞聯鳳互助福利會)的私營骨灰安置所的申請所作出的決定(其後載於 2022 年 6 月 20 日的決定通知書)。該組申請是由聯鳳堂靈灰安置所有限公司(“上訴人”)提

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

A

A

B

出。慈雲閣是位於新界上水古洞丈量約份第 95 約地段的一幢單層建築物，地址為新界上水古洞村鳳崗區 1 號。

B

C

C

D

2. 發牌委員會於 2022 年 5 月 26 日拒絕了上訴人(i)就該骨灰安置所(即慈雲閣)提出的牌照申請；(ii)就慈雲閣作為截算前骨灰安置所提出的豁免書申請；以及上訴人的(iii)暫免法律責任書申請。在適用的情況下，有關申請於下文合稱“該組申請”。

D

E

E

F

3. 上訴人由其獲授權代表胡錦文先生作為代表提出上訴。上訴委員會已於 2023 年 8 月 28 日舉行的上訴聆訊中聽取胡先生的口頭陳述。

F

G

G

H

背景

H

I

I

J

4. 上訴人於 2018 年 3 月 28 日(即有關申請的訂明截算日期 2018 年 3 月 29 日前)提出該組申請。

J

K

K

L

5. 該組申請是以標準申請表格提出。上訴人在提出該組申請時，只就該組申請提交了部分(但非全部)所須證明文件，而有關所須文件的部分項目只在申請表格上註明“后補”。

L

M

M

N

6. 該組申請的處理程序要求上訴人提供關乎土地、規劃、建築物、處所使用權、管理方案、消防安全、機電安全、環境保護、建議圖則等多方面的規定的證明和資料。申請過程中需要提交的資料顯然在多方面並非簡單，而是需要專業協助方可完成。

N

O

O

P

7. 在隨後數年，上訴人曾多次向私營骨灰安置所事務辦事處就該組申請的不同範疇提交補充資料和文件。下述為上訴人曾經提交的部分文件和資料。

P

Q

Q

R

8. 於 2019 年 6 月 17 日，上訴人向私營骨灰安置所事務辦事處提交文件，藉以證明該範圍至少自 1990 年 1 月起已用作存放先人骨灰。文件包括一張向持照人(一位名為張進的人士)發出的租用官地牌照 T14329，牌照於 1971 年生效，為期五個月，涉及位於上水鳳崗古洞丈量約份第 95 約地段一幅面積為 1,400 平方呎的土地。

R

S

S

T

T

U

U

V

V

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

9. 在其後提交的文件中，上訴人提交一份由註冊結構工程師黃國全先生於 2019 年 5 月 17 日發出的結構評估報告，以證明慈雲閣“結構堅固安全”。

10. 上訴人於 2019 年 12 月 27 日進一步提交多份由黃國全先生就慈雲閣製備的圖則，包括場地平面圖、布局圖、樓面平面圖，有關圖則的日期為 2019 年 12 月 24 日。

11. 於 2019 年 12 月 31 日，上訴人提交擬議行動計劃，並表明計劃於 2020 年 12 月 31 日前處理各項仍未解決的事項。

12. 在隨後時間，上訴人按照擬議行動計劃採取進一步行動，並於 2020 年 5 月 18 日就行動計劃提交一份進度簡報。於 2020 年 6 月 15 日，上訴人提交一份工程一覽表，載列已就消防安全規定採取的措施，並在其後於 2020 年 8 月 14 日再就消防安全規定提交文件。

13. 上訴人在隨後數月進一步提交文件，包括一份日期為 2020 年 12 月 21 日的文件，其中夾附一些航攝照片以證明慈雲閣使用的構築物自 1990 年已經存在，以及一份於 2020 年 12 月 15 日就該骨灰安置所的管理事宜製備的管理方案。

14. 與此同時，私營骨灰安置所事務辦事處徵詢和整合不同政府部門對該組申請的意見。私營骨灰安置所事務辦事處曾多次提醒上訴人仍未交齊證明文件和資料，並通知上訴人如希望該組申請獲繼續處理，須提交有關文件：例子見由私營骨灰安置所事務辦事處發出日期為 2018 年 12 月 19 日、2019 年 4 月 15 日、2019 年 10 月 17 日及 2020 年 7 月 9 日的信件。在日期為 2020 年 9 月 4 日的信件中，私營骨灰安置所事務辦事處通知上訴人，如上訴人在 2020 年 12 月 31 日前仍未交齊有關文件，發牌委員會將會停止審核或處理該組申請。有關限期其後延至 2021 年 1 月 31 日。

15. 在日期為 2021 年 2 月 2 日的信件中，私營骨灰安置所事務辦事處向上訴人轉達了政府各部門的意見，信件的附件包括地政總署於 2021 年 1 月 22 日提供的意見(“地政總署的意見”)。地政總署的意見指出，該骨灰安置所佔用的土地涉及不合法佔用未批租土地，並進一步指出並無准許有關骨灰安置所在牌照申請範圍內存放骨灰。再者，

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

A

A

B

該意見指出有關土地涉及政府土地牌照 T14329，而上訴人並非該政府土地牌照的持有人。以下是上訴人須就該組申請的每項申請遵從的條件：

B

C

C

D

「上述私營骨灰安置所的申請範圍全屬政府土地。此外，申請範圍內的構築物及其延伸部份並沒有得到北區地政處批准。申請人必須就現時已用作骨灰安置所構築物所非法佔用政府土地的情況向北區地政處提交規範申請。申請人需完成所有批核規範化的程序及獲批規範化的文件。」

D

E

E

F

F

G

16. 地政總署的意見進一步表示，該骨灰安置所的申請範圍落在古洞北新發展區的範圍內，並可能會受到有關工程項目的影響。

G

H

H

I

17. 值得注意的是，整座骨灰安置所(慈雲閣)座落於未批租政府土地，這一點在整個申請過程中並無爭議。胡先生確實在上訴聆訊中確認事實上這一點並無爭議。

I

J

J

K

18. 上訴人與私營骨灰安置所事務辦事處繼續保持信件往來。上訴人表示會繼續執行其行動計劃，並已採取行動，補充該組申請所須的資料，以符合不同政府部門(包括規劃署、地政總署、屋宇署、消防處和其他部門)的要求。

K

L

L

M

M

N

19. 私營骨灰安置所事務辦事處在 2021 年 5 月 14 日發出的信件中重申其關注，即該骨灰安置所的申請範圍落在古洞北新發展區的範圍內，並可能會受到有關工程項目的影響。

N

O

O

P

20. 在隨後的信件往來中，上訴人表示已諮詢專業人士的意見，以將未經許可佔用未批租政府土地的情況納入規範。

P

Q

Q

R

21. 於 2021 年 9 月 29 日，上訴人提交“規範化申請書及／或以合法權限佔用未批租土地申請書”，連同一份由方治平代表上訴人於 2021 年 9 月 27 日作出的聲明，當中包括以下陳述：

R

S

S

T

「(4) 本公司在未獲香港特別行政區政府(下稱「政府」)批准或許可的情況下，管有現時由該骨灰安置所佔用並構成該骨灰安置所處所一部份的未批租政府土地(下稱「被佔用的政府土地」)。

T

U

U

V

V

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

(5) 為支持本公司向地政總署署長申請佔用被佔用的政府土地的合法權限 [下稱「該申請」]，本公司現根據該條例第 21(2)(b)條，明文承認並確認本公司對被佔用的政府土地沒有申索權，不論是基於在 2018 年 3 月 29 日之前、當日或之後管有該土地，或任何其他理由；並且本公司不會就該被佔用的政府土地向政府提出任何申索。」

22. 地政總署於 2021 年 11 月 9 日發出的信件中，通知上訴人其土地規範化申請不獲接納，原因是有關範圍將用作其他用途。

發牌委員會的決定

23. 發牌委員會於 2022 年 5 月 26 日舉行聆訊，拒絕該組申請。發牌委員會於 2022 年 6 月 20 日以書面通知上訴人有關決定(“決定通知書”)。

24. 決定通知書簡述了該組申請的背景。發牌委員會進一步說明上訴人未能就該組申請符合《私營骨灰安置所條例》所訂明有關六個範疇的規定。該六個未獲遵從的範疇載於本裁決書附件一。

上訴

25. 上訴人針對發牌委員會的決定提出上訴，就全部六個未獲遵從的範疇挑戰該決定。

26. 理由一包含兩個不同範疇。第一個範疇是關於《私營骨灰安置所條例》第 18(1)(a)(i)和第 20(1)(f)條關乎土地的規定。上訴人辯稱申請人原為香港新界古洞聯鳳互助福利會，而上訴人代人為申請人只是因為被告知香港新界古洞聯鳳互助福利會的身分是社團組織，不合資格提出申請。

27. 然而，上訴人未能解決相關問題，即上訴人提交的租用官地牌照顯示的持照人為張進，以及未能證明香港新界古洞聯鳳互助福利會或上訴人有任何權利可以佔用該骨灰安置所(慈雲閣)座落的土地。此外，租用官地牌照上顯示，有關牌照的有效期已於 1971 年年底屆滿，

A

A

B

B

而且並無證據證明香港新界古洞聯鳳互助福利會或上訴人可在張進於 1994 年去世後申索有關牌照的利益，或以其他方式合法佔用有關土地。

C

C

D

D

28. 此外，根據該租用官地牌照，該土地只可作耕地用途，有關牌照並無准許該土地作骨灰安置所用途。

E

E

F

F

G

G

H

H

29. 簡單而言，無論申請人是香港新界古洞聯鳳互助福利會或上訴人本身，均無法解決兩者均未能證明他們有權佔用有關土地的問題。因此，發牌委員會有權認為該骨灰安置所(慈雲閣)未能證明已遵從《私營骨灰安置所條例》附表 2 所訂明關乎土地的規定。上訴委員會認同發牌委員會有權根據第 18(1)(a)(i)條拒絕牌照申請，以及根據第 20(1)(f)條拒絕豁免書申請。

I

I

J

J

K

K

L

L

M

M

30. 理由一的第二個範疇涉及發牌委員會給予的理由，即該骨灰安置所的申請範圍落在古洞北新發展區的範圍內，並可能會受到有關工程項目的影響。上訴人辯稱該組申請是在 2018 年 3 月提出。從上訴人與私營骨灰安置所事務辦事處其後的信件往來中可見，上訴人已十分努力提供資料和文件，以符合各項尚未獲得遵從的規定，但上訴人直至 2021 年 2 月 2 日才接獲地政總署的意見，得悉該骨灰安置所的申請範圍落在古洞北新發展區的範圍內，並可能會受到有關工程項目的影響。

N

N

O

O

P

P

31. 胡先生在上訴聆訊中重申，雖然上訴人明白根據相關法例條文所訂明的法定要求，該組申請很可能會被視為不符合部分法定要求(包括關乎土地的規定)，但上訴人直至 2021 年 2 月 2 日才得悉地政總署的意見，即古洞北新發展區的發展計劃將會對上訴人就該組申請取得許可造成阻礙，上訴人對此感到受屈。

Q

Q

R

R

32. 上訴委員會認為，我們明白上訴人為該組申請作出的努力，亦明白申請過程經常涉及提交技術性質的資料，正如上訴人在本案所作的努力一樣，需要尋求專業意見和協助方可完成。一般人面對該組申請相關的多項技術規定並非易事。

S

S

T

T

U

U

V

V

33. 另一方面，在本案中，上訴委員會注意到，在部分由私營骨灰安置所事務辦事處發出的信件中，例如在日期為 2021 年 2 月 2 日的信件中，私營骨灰安置所事務辦事處提醒上訴人：

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

「申請人是否因應上述部門的意見而進行某些跟進工作(例如改動處所／裝置的工程)純屬申請人的決定，完成某些跟進工作並不保證上述指明文書申請一定最終獲批。」

私營骨灰安置所事務辦事處於 2021 年 12 月 9 日發出的信件亦載有這項陳述。鑒於這項提醒，上訴人需要明白，即使上訴人如信件往來所示，着手嘗試滿足尚未獲得遵從的規定，該組申請並不保證可以獲批，直至及除非已符合所有法例規定。

34. 最終，該組申請的主要問題仍是不能證明該骨灰安置所(慈雲閣)已符合關乎土地的規定，尤其是上訴人可以合法佔用該骨灰安置所座落的土地的相關規定。雖然上訴委員會注意到，上訴人已於 2021 年 9 月提交“規範化申請書及／或以合法權限佔用未批租土地申請書”，未經許可佔用未批租政府土地的問題仍未解決。鑒於未經許可佔用土地相關的問題仍未解決，上訴委員會認為地政總署不接納上訴人就所佔用有關土地提出的“規範化”申請並無不妥。佔用土地這個主要問題對該組申請仍造成極大阻礙，而地政總署在拒絕接納“規範化”申請時有否考慮有關申請範圍落在古洞北新發展區的範圍內，並不影響這個事實。

35. 胡先生在上訴聆訊中強調，上訴人急欲保留該骨灰安置所(慈雲閣)。該骨灰安置所至少自 1980 年代已經存在，而上訴人已作出很大努力嘗試符合各項規定，以支持該組申請。最終，上訴人須滿足法例規定，包括關乎土地的規定。由於這個重要問題仍未解決，發牌委員會有權拒絕該組申請。

36. **理由二**涉及第 18(1)(a)(ii)條所訂明關乎規劃的規定。上訴人顯然誤指這項理由是關於第 18(1)(a)(iii)及 19(2)條。上訴人辯稱該骨灰安置所(慈雲閣)大約自 1987 年已經存在，在當時無法預計該骨灰安置所須符合現時的建築物規例所訂明的要求。無論如何，上訴人已採取行動，以符合關乎建築物的規定。

37. 然而，發牌委員會的決定中載列的第二個理由事實上涉及第 18(1)(a)(ii)條關乎規劃的規定，而非第 18(1)(a)(iii)條關乎建築物的規定：見決定通知書第三頁第(ii)段。上訴委員會認為，發牌委員會可考

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

慮規劃署的意見，即從規劃的角度而言，不准許在慈雲閣座落的土地存放骨灰。由於該土地存在不符合規劃用途的情況，上訴人有責任首先向城市規劃委員會取得規劃許可，以准許該土地容納有關用途。這並非純粹關乎建築物本身，或是否需要改善其結構以符合現行的建築物規定。

38. 因此，就涉及該組申請的規劃範疇的這項理由而言，上訴人不能證明發牌委員會的拒絕決定有錯。

39. **理由三**是關於第 18(1)(a)(iii)及第 19(2)條關乎建築物的規定。簡單而言，上訴人辯稱他已努力滿足屋宇署的要求，但正如地政總署的意見所述，該骨灰安置所涉及未經許可佔用未批租政府土地的問題，因此投入大量費用改善建築物結構以符合屋宇署的要求並不明智。

40. 雖然上訴委員會明白上訴人的困境，但屋宇署就建築物結構訂立的規定仍是尚未解決的事項，這一點仍是事實。發牌委員會有權認為上訴人未能證明致使發牌委員會相信該骨灰安置所會符合《私營骨灰安置所條例》所訂明關乎建築物的規定。上訴人未能證明發牌委員會以這個理由作出的拒絕決定有錯。

41. **理由四**重覆在理由一的兩個範疇內列出的原因。上訴委員會認為理由四缺乏理據支持，有關原因已在理由一的兩個範疇內列出。

42. **理由五**是關於上訴人須按照《私營骨灰安置所條例》第 18(2)和 23(1)(b)(i)條就牌照申請提交的骨灰安置所管理方案。第 97 條訂明管理方案須涵蓋的事項，包括交通及公共運輸安排、人流和保安管理，以及其他事項。

43. 結果是截至 2022 年 5 月 26 日，在發牌委員會需要就該組申請作出決定時，上訴人仍未能就消防處和運輸署提出的問題提交令人滿意的方案。在這個情況下，發牌委員會明顯有權基於上訴人未能滿足有關就骨灰安置所提交所須的管理方案的規定，拒絕牌照申請。

44. 同樣地，雖然上訴委員會明白上訴人的困境，即在未經許可佔用未批租政府土地這個更根本的問題仍未解決的情況下，製備管理方案的作用不大，但這仍然是一項法例規定，而發牌委員會有權以有關規定未獲遵從的理由拒絕申請。

由此

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

45. 理由六是關於如上訴人未能完全滿足牌照申請和豁免書申請的規定，須就暫免法律責任書申請提交行動計劃連同時間表的規定。就上訴人在本案中面對的情況而言，尚未解決的根本問題仍是有關未經許可佔用未批租政府土地的問題。在這個情況下，發牌委員會同樣地有權裁定行動計劃中提議的時間表對上訴人提出的該組申請並無幫助。

總結

46. 基於上述所有原因，上訴委員會認為並無有效理據足以推翻發牌委員會的決定。本上訴現予駁回。

附件一

私營骨灰安置所發牌委員會拒絕有關的牌照申請、豁免書申請及暫免法律責任書申請的理由：

(i) 不符合關乎土地的規定：

此牌照申請並不符合《條例》第 18 (1)(a)(i) 條的規定和此豁免書申請並不符合《條例》第 20 (1)(f) 條的規定，因為申請人提交的文件並不能夠證明致使發牌委員會信納此牌照申請和此豁免書申請符合《條例》內上述條文的規定。北區地政處的意見指出，此骨灰安置所的申請範圍涉及不合法佔用未批租土地；此骨灰安置所的申請範圍亦涉及政府土地牌照 T14329，而申請人並非該政府土地牌照的持有人；有關此骨灰安置所的土地文書並不准許在申請範圍內存放骨灰；以及此申請範圍全屬政府土地及其內的構築物和其延伸部分並沒有得到北區地政處批准。北區地政處亦指出此骨灰安置所的申請範圍落在古洞北新發展區的範圍內，並會受到有關工程項目影響。此外，根據北區地政處於 2021 年 11 月 9 日給申請人的書面回覆，上述指明文書申請的擬議申請地點將用作其他用途，申請人的土地規範化申請不獲北區地政處接納；

(ii) 不符合關乎規劃的規定：

此牌照申請並不符合《條例》第 18 (1)(a)(ii) 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此牌照申請符合《條例》內上述條文的規定。規劃署的意見指出關乎規劃的要求內有關「骨灰安置」的規定而言，並不准許在此牌照申請範圍內存放骨灰；

(iii) 不符合關乎建築物的規定：

此牌照申請並不符合《條例》第 18 (1)(a)(iii) 條及第 19 (2) 條的規定和此豁免書申請並不符合《條例》第 20 (1)(g) 條的規定，因為申請人提交的文件並不能夠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。申請人並未提交屋宇署就審核此申請是否符合關乎建築物的規定而要求的所有文件及證明書；

(iv) 不符合骨灰安置所處所使用權的規定：

此牌照申請並不符合《條例》第 18 (1)(b)及第 19 (3) 條的規定和此豁免書申請並不符合《條例》第 20(1) (h) 條的規定，因為申請人提交的文件並不能夠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。北區地政處的意見指出，此骨灰安置所的申請範圍涉及不合法佔用未批租土地和涉及政府土地牌照 T14329，而申請人並非該政府土地牌照的持有人。北區地政處亦指出骨灰安置所的申請範圍落在古洞北新發展區的範圍內，並會受到有關工程項目影響。根據北區地政署於 2021 年 11 月 9 日給申請人的書面回覆，上述指明文書申請的擬議申請地點將用作其他用途，申請人的土地規範化申請不獲北區地政處接納；

(v) 不符合關乎管理方案的規定：

此牌照申請並不符合《條例》第 18(2)條及第 23 (1)(b)(i) 條的規定，因為申請人並沒有就消防處及運輸署的最近一次意見提交修訂管理方案；以及

(vi) 不符合關乎行動計劃的要求：

此暫免法律責任書申請並不符合《條例》第 23(1)條的規定，因為申請人提交的行動計劃連同時間表並不符合發牌委員會的指明要求，就與該暫免法律責任書申請一併提交的牌照申請及豁免書申請並未符合的所有要求範疇說明申請人將如何採取所需的步驟，以適時符合申請牌照及豁免書的要求。就須符合申請牌照及豁免書的要求方面，北區地政處的意見指出，此骨灰安置所的申請範圍涉及不合法佔用未批租土地；此骨灰安置所的申請範圍亦涉及政府土地牌照 T14329，而申請人並非該政府土地牌照的持有人；有關此骨灰安置所的土地文書並不准許在申請範圍內存放骨灰；以及該申請範圍全屬政府土地及其內的構築物和其延伸部分並沒有得到北區地政處批准。北區地政處亦指出骨灰安置所的申請範圍落在古洞北新發展區的範圍內，並會受到有關工程項目影響。根據北區地政處於 2021 年 11 月 9 日給申請人的書面回覆，上述指明文書申請的擬議申請地點將用作其他用途，申請人的土地規範化申請不獲北區地政處接納。所以，北區地政處給申請人的上述書面回覆已表明不接納申請人的土地規範化申請。

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

因此，上述牌照申請及豁免書申請無法符合《條例》第 18(1)(b)條及第 19(3)(b)條 (牌照申請) 和第 20(1)(h)條 (豁免書申請) 有關骨灰安置所處所的使用權的規定，亦不符合《條例》第 18(1)(a)(i) 條 (牌照申請) 和第 20(1)(f)條 (豁免書申請) 關乎土地的規定。申請人提交的行動計劃連同時間表並不能夠使發牌委員會信納該行動計劃內所述的行動可以使此牌照申請及此豁免書申請符合《條例》訂明的所有有關規定及發牌委員會的所有指明要求。

(已簽署)

何沛謙資深大律師, S.B.S., S.C., J.P.
(審裁官)

(已簽署)

關天智測量師

(已簽署)

劉恩沛大律師

(已簽署)

梁光漢先生, M.H.

(已簽署)

馬錦華先生, M.H., J.P.

上訴人：由胡錦文先生代表

答辯人：由羅蔚山大律師代表，經何耀棣律師事務所委聘。