

調查報告摘要

有關地政總署拖延 採取執行土地契約條款行動的投訴

投訴內容

自二〇〇五年起，某工業大廈的業主立案法團（「法團」）多次向地政總署投訴，指有人於該工廈某些單位經營寵物殯儀服務，包括寵物屍體焚化、寵物骨灰龕場及骨灰加工等，涉嫌違反土地契約所訂的土地用途限制。

2. 二〇一二年六月，法團向本署投訴地政總署的當區地政處，指摘該處一直沒有採取有效行動，以致問題持續。

本署調查所得

地政總署的回應

土地用途限制

3. 根據土地契約，事涉工廈只可作工業及／或貨倉用途。如單位業權人將物業用作其他用途，則屬違反契約，地政總署可採取以下執行土地契約條款行動：

- 向業權人發出警告信，並將警告信副本送交土地註冊處註冊（「俗稱「釘契」」）；
- 將物業轉歸政府。

事件經過

4. 二〇〇四年三月，當區地政處首次收到有關事涉工廈內有單位被用作動物火葬場的投訴。調查發現，有兩個單位（「單位A」及「單位B」）被用作焚化寵物屍體及存放寵物骨灰。地政處所取得法律意見指，上述用途違反土地契約的用途限制。

5. 地政處亦就單位A及B的情況諮詢了相關政府部門，獲覆該兩單位的用途並無抵觸有關環境衛生、環保及消防的法例。按地政總署的內部指引，基於該兩單位沒有抵觸消防條例，個案不屬「須優先處理」的類別，故地政處無須即時採取執行契約條款行動。

6. 二〇〇四年十一月，再有市民對事涉工廈另一單位（「單位C」）提出同類投訴。地政處派員視察，發現單位被用作存放寵物骨灰。

7. 二〇〇五年五月，地政處再度派員視察，發現單位A空置，但單位B及C則依然違反土地用途限制。然而，該處仍決定暫不採取執行土地契約條款行動，只是：

- 向違規單位的業權人發出警告信：若情況持續，政府可隨時採取行動，包括將單位轉歸政府；
- 將警告信抄送單位所涉的按揭銀行。

8. 二〇〇七年十一月，地政處收到有關事涉工廈另外兩個單位的投訴。該處視察時發現，其中一個單位（「單位D」）確被用作焚化寵物屍體。然而，單位D的業權人拒絕讓地政處職員拍照。地政處其後徵詢法律意見，以確定單憑職員的報告及相關寵物殯儀服務的網站資料，能否確證該單位違反土地契

約條款。二〇〇八年二月，地政處向單位D的業權人發「警告信」，但沒有採取進一步的執行土地契約條款行動。

9. 二〇〇八年五月，又有市民向地政處投訴單位D及另外兩個單位（「單位E」及「單位F」）被用作寵物殯儀服務。地政處的調查證實，單位D繼續被用作焚化寵物屍體，而單位E及F則被用作存放寵物骨灰及辦公室。六月，地政處向上述三個單位的業權人發警告信。

10. 二〇〇八年六月至二〇一二年三月期間，地政處多次接到有關事涉工廈的同類投訴。地政處多番派員視察，發現除了單位D、E、F被用作寵物殯儀外，有另一單位（「單位G」）亦被用作焚化寵物屍體。在確定該些單位違反土地用途限制後，地政處都是以發警告信方式處理。其後，職員數度往巡察，但均遭單位佔用人拒絕進入或無人應門。

11. 二〇一二年六月，地政處職員終獲單位業權人安排進入單位D及G視察，該業權人辯稱：單位內的燒爐雖是用作焚化動物屍體，但所得灰燼會製成紀念品，屬工業製作過程，故並無違反土地契約條款。此外，單位E及F的業權人亦向地政處表示不同意存放寵物骨灰及辦公室用途屬違反土地契約條款。地政處於是就上述四個單位的業權人之最新抗辯徵詢法律意見。

本署展開調查後之事態發展

12. 由於法律意見指單位E及F的用途屬違反土地契約條款，地政處遂向其業權人發警告信。二〇一二年十二月，因業權人沒有作出糾正，地政處進行「釘契」。

13. 至於單位D及G，地政處按法律意見搜集資料和證據；在確定單位用途違反土地契約條款後，便會向單位業權人採取適當的執行土地契約條款行動，包括「釘契」。

地政總署的評論

14. 地政總署承認地政處在跟進上述個案時力度不足，因此該署已要求地政處不時就該類個案提交報告，以便密切監察執行契約條款行動的進度。

本署的評論

拖延採取實質行動

15. 地政處在二〇〇四年開始已多次接獲投訴。該處雖有作實地調查及徵詢法律意見，但除了多番發出毫無法律約束力的警告信外，該處完全沒有採取任何實質的執行土地契約條款行動：連輕如「釘契」都是在本署介入後才進行。該處遲遲不採取實質行動，以致違反土地用途限制的情況持續逾八年之久，而違規單位的數目由初期的兩個增加至後期的四個，先後共涉及七個違規單位。

16. 本署認為，地政處的處理方法過於寬鬆。即使個案被評為「非優先」，地政處亦不應沒有訂立任何行動時間表，令執法無期。該處既已不斷收到市民就同一問題提出投訴，理應提升個案的優先次序，而非長年疊月以個案不屬「須優先處理」的類別為藉口，一再拖延採取實質行動。

重複徵詢法律意見

17. 本署亦注意到，地政處在調查過程中，曾兩度就事涉單位被用作焚化寵物屍體及存放寵物骨灰一事徵詢法律意見（上文第4及8段）。事實上，事涉工廈的所有單位均受相同的地契條款所規限，而所涉的違規用途亦大致相同，故地政處實無須浪費時間就上述單位的違規情況重複徵詢法律意見。尤其是上文第8段所述須再徵詢法律意見的解釋，更是似是而非：該處希望確定所掌握的資料是否足證有違規情況，按理是為採

取例如「釘契」的實質行動作準備，但其後卻沒有執法，做法前後矛盾。

18. 綜合上文第15至17段所述，申訴專員認為**這宗投訴成立**。

建議

19. 申訴專員敦促地政總署就事涉大廈上述單位的違規情況，從速採取進一步執行土地契約條款行動，以儆效尤。

申訴專員公署

二〇一三年五月