

调查报告摘要

有关地政总署拖延 采取执行土地契约条款行动的投诉

投诉内容

自二〇〇五年起，某工业大厦的业主立案法团（「法团」）多次向地政总署投诉，指有人于该工厦某些单位经营宠物殡仪服务，包括宠物尸体焚化、宠物骨灰龕场及骨灰加工等，涉嫌违反土地契约所订的土地用途限制。

2. 二〇一二年六月，法团向本署投诉地政总署的当区地政处，指摘该处一直没有采取有效行动，以致问题持续。

本署调查所得

地政总署的回应

土地用途限制

3. 根据土地契约，事涉工厦只可作工业及 / 或货仓用途。如单位业权人将物业用作其它用途，则属违反契约，地政总署可采取以下执行土地契约条款行动：

- 向业权人发出警告信，并将警告信副本送交土地注册处注册（「俗称「钉契」」）；
- 将物业转归政府。

事件经过

4. 二〇〇四年三月，当区地政处首次收到有关事涉工厦内有单位被用作动物火葬场的投诉。调查发现，有两个单位（「单位A」及「单位B」）被用作焚化宠物尸体及存放宠物骨灰。地政处所取得法律意见指，上述用途违反土地契约的用途限制。

5. 地政处亦就单位A及B的情况咨询了相关政府部门，获覆该两单位的用途并无抵触有关环境卫生、环保及消防的法例。按地政总署的内部指引，基于该两单位没有抵触消防条例，个案不属「须优先处理」的类别，故地政处无须实时采取执行契约条款行动。

6. 二〇〇四年十一月，再有市民对事涉工厦另一单位（「单位C」）提出同类投诉。地政处派员视察，发现单位被用作存放宠物骨灰。

7. 二〇〇五年五月，地政处再度派员视察，发现单位A空置，但单位B及C则依然违反土地用途限制。然而，该处仍决定暂不采取执行土地契约条款行动，只是：

- 向违规单位的业权人发出警告信：若情况持续，政府可随时采取行动，包括将单位转归政府；
- 将警告信抄送单位所涉的按揭银行。

8. 二〇〇七年十一月，地政处收到有关事涉工厦另外两个单位的投诉。该处视察时发现，其中一个单位（「单位D」）确被用作焚化宠物尸体。然而，单位D的业权人拒绝让地政处职员拍照。地政处其后征询法律意见，以确定单凭职员的报告及相关宠物殡仪服务的网站资料，能否确证该单位违反土地契约条款。二〇〇八年二月，地政处向单位D的业权人发「警告信」，但没有采取进一步的执行土地契约条款行动。

9. 二〇〇八年五月，又有市民向地政处投诉单位D及另外两个单位（「单位E」及「单位F」）被用作宠物殡仪服务。地政处的调查证实，单位D继续被用作焚化宠物尸体，而单位E及F则被用作存放宠物骨灰及办公室。六月，地政处向上述三个单位的业权人发警告信。

10. 二〇〇八年六月至二〇一二年三月期间，地政处多次接到有关事涉工厦的同类投诉。地政处多番派员视察，发现除了单位D、E、F被用作宠物殡仪外，有另一单位（「单位G」）亦被用作焚化宠物尸体。在确定该些单位违反土地用途限制后，地政处都是以发警告信方式处理。其后，职员数度往巡察，但均遭单位占用人拒绝进入或无人应门。

11. 二〇一二年六月，地政处职员终获单位业权人安排进入单位D及G视察，该业权人辩称：单位内的烧炉虽是用作焚化动物尸体，但所得灰烬会制成纪念品，属工业制作过程，故并无违反土地契约条款。此外，单位E及F的业权人亦向地政处表示不同意存放宠物骨灰及办公室用途属违反土地契约条款。地政处于是就上述四个单位的业权人之最新抗辩征询法律意见。

本署展开调查后之事态发展

12. 由于法律意见指单位E及F的用途属违反土地契约条款，地政处遂向其业权人发警告信。二〇一二年十二月，因业权人没有作出纠正，地政处进行「钉契」。

13. 至于单位D及G，地政处按法律意见搜集资料和证据；在确定单位用途违反土地契约条款后，便会向单位业权人采取适当的执行土地契约条款行动，包括「钉契」。

地政总署的评论

14. 地政总署承认地政处在跟进上述个案时力度不足，因此该署已要求地政处不时就该类个案提交报告，以便密切监察执行契约条款行动的进度。

本署的评论

拖延采取实质行动

15. 地政处在二〇〇四年开始已多次接获投诉。该处虽有作实地调查及征询法律意见，但除了多番发出毫无法律约束力的警告信外，该处完全没有采取任何实质的执行土地契约条款行动：连轻如「钉契」都是在本署介入后才进行。该处迟迟不采取实质行动，以致违反土地用途限制的情况持续逾八年之久，而违规单位的数目由初期的两个增加至后期的四个，先后共涉及七个违规单位。

16. 本署认为，地政处的处理方法过于宽松。即使个案被评为「非优先」，地政处亦不应没有订立任何行动时间表，令执法无期。该处既已不断收到市民就同一问题提出投诉，理应提升个案的优先次序，而非长年累月以个案不属「须优先处理」的类别为借口，一再拖延采取实质行动。

重复征询法律意见

17. 本署亦注意到，地政处在调查过程中，曾两度就事涉单位被用作焚化宠物尸体及存放宠物骨灰一事征询法律意见（上文第4及8段）。事实上，事涉工厦的所有单位均受相同的地契条款所规限，而所涉的违规用途亦大致相同，故地政处实无须浪费时间就上述单位的违规情况重复征询法律意见。尤其是上文第8段所述须再征询法律意见的解释，更是似是而非：该处希望确定所掌握的资料是否足证有违规情况，按理是为采取例如「钉契」的实质行动作准备，但其后却没有执法，做法前后矛盾。

18. 综合上文第15至17段所述，申诉专员认为这宗投诉成立。

建议

19. 申诉专员敦促地政总署就事涉大厦上述单位的违规情况，从速采取进一步执行土地契约条款行动，以儆效尤。

申诉专员公署

二〇一三年五月