

周某春等36人诉重庆市涪陵区规划和自然资源局规划行政许可案

——老旧小区加装电梯规划许可不以全体业主“协商一致”为前置条件

入库案例简介

入库编号 2023-12-3-004-008

关键词 行政许可 老旧小区 加装电梯 协商一致 前置条件 实质审查

基本案情

重庆市涪陵区某小区系老旧小区，A、B两栋住宅相连，共有业主56户。为便利出行，该小区A、B栋业主周某春等50户向重庆市涪陵区规划和自然资源局（以下简称涪陵区规资局）申请增设电梯规划许可，并提交增设电梯申请书、申请人对增设电梯事项（安装、维护等）的书面同意意见、业主书面同意意见、费用分摊明细情况说明等资料。因提交审批的加装电梯及廊道位置靠近A栋4-1业主刘某一侧，刘某知晓后与其他业主发生争议。后某小区A、B栋的50户业主修正前述加装电梯方案，将拟加装电梯位置调整至楼间四形的居中位置。

2019年9月6日至9月12日，涪陵区规资局将《关于某小区A、B栋增设电梯的公示》、书面申请、修正后的加装电梯示意图、同意增设电梯业主名单及书面同意意见等材料张贴在某小区A、B栋宣传栏进行公示。9月9日，该小区A栋4-1号业主刘某以“电梯廊道遮挡其厨房、厕所采光，在房子墙面加装钢钉或者钢梁柱头影响房屋价值”为由提出异议。9月12日，刘某又以“增设电梯会产生噪音、影响采光、影响消防”等提出异议。9月19日，涪陵区规资局作出渝涪规资[工程]复函[2019]0518号《建设项目规划管理报建审查复函》（以下简称《复函》）。《复函》载明，在某小区A、B栋增设电梯项目建设工程规划许可公示期间，该局收到该小区A栋4-1号业主异议，根据《重庆市老旧小区住宅增设电梯建设管理暂行办法》第八条规定，请周某春等人与有争议的业主协商，待达成一致意见后，再向该局申请办理规划手续。周某春等36人不服，诉至法院，请求判令：撤销案涉《复函》并责令涪陵区规资局在法定期限内作出规划许可。

涪陵区规资局辩称：案涉《复函》并非终局性的不予许可行政决定，不具有可诉性；涪陵区规资局根据《重

庆市老旧小区住宅增设电梯建设管理暂行办法》第八条“对公示内容有异议的，申请人应当与有争议的业主协商”的规定作出案涉《复函》，事实清楚，证据充分。

重庆市南川区人民法院于2020年10月15日作出（2020）渝0119行初41号行政判决：一、撤销重庆市涪陵区规划和自然资源局渝涪规资[工程]复函[2019]0518号《建设项目规划管理报建审查复函》；二、责令重庆市涪陵区规划和自然资源局自本判决生效之日起按照《中华人民共和国行政许可法》规定的期限重新作出行政行为。宣判后，重庆市涪陵区规划和自然资源局提起上诉。重庆市第三中级人民法院于2020年12月21日作出（2020）渝03行终167号行政判决：驳回上诉，维持原判。

裁判理由

本案争议焦点主要有二：一是案涉《复函》是否可诉；二是案涉《复函》是否合法。

关于案涉《复函》是否可诉的问题，《最高人民法院关于审理行政许可案件若干问题的规定》第三条规定：“公民、法人或者其他组织仅就行政许可过程中的告知补正申请材料、听证

等通知行为提起行政诉讼的，人民法院不予受理，但导致许可程序对上述主体事实上终止的除外。”本案中，被诉《复函》虽然是在行政许可程序中要求申请人补充异议协商材料的告知行为，但从事实上将某小区A、B栋增设电梯项目建设工程规划许可申请停留在协商阶段，终止了行政许可程序，故具有可诉性。

关于案涉《复函》是否合法的问题。老旧小区加装电梯有利于改善业主居住生活条件，也有利于提升老旧小区住宅的价值，符合《中华人民共和国民法典》（已废止）“物尽其用”的精神实质，是一项社会所需、居民期盼的民生工程，应予提倡。在现行法律法规没有对老旧小区加装电梯决策程序作出明确规定的前提下，应当遵循上述立法精神。相关职能部门在进行许可审批时，既要考虑多数业主的重大事项决定权，也要考虑维护少数人的正当合法权益，避免以“少数服从多数”为由侵犯公民依法享有的通风、采光等相邻权，以维护“方便生活、团结互助、公平合理”的相邻关系。《重庆市老旧小区住宅增设电梯建设管理暂行办法》第八条对增设电梯的建设工程规划许可程序作出明确，规

定：“对公示内容有异议的，申请人应当与有争议的业主协商。确无法达成一致的，如持异议的业主为本单元业主（楼栋未分单元的，如持异议的业主为本栋业主），增设电梯直接影响其房屋专有部分使用或房屋采光、通风的，城乡规划主管部门不得审批。”据此，城乡规划主管部门不得审批的，应当以“增设电梯直接影响其房屋专有部分使用或房屋采光、通风”作为事实基础。本案中，某小区A、B栋申请加装电梯的业主人数和专有部分面积均远大于三分之二，其加装电梯方案表决同意的比例符合原物权法第七十六条关于改建或重建建筑物及其附属设施的规定。异议业主刘某提出增设电梯会产生噪音、影响采光、消防和房屋价值等问题后，涪陵区规资局未充分考量增设电梯的利民性质，在未对异议人的异议进行调查、鉴定，并根据调查结果决定是否批准。涪陵区规资局未充分考量增设电梯的利民性质，在未对异议人的异议进行调查的情况下，作出被诉《复函》，简单要求双方必须协商一致，终止行政许可程序，没有事实和法律依据，应予撤销。

裁判要旨

老旧小区加装电梯规划行政许可

审批中，业主对加装电梯不能达成完全一致的，行政机关应当对异议进行实质调查，必要时还应进行勘验、鉴定，以确定加装电梯是否存在侵害异议人专有部分使用权或相邻权等合法权益的法定情形。行政机关在未对异议进行调查的情况下，直接作出程序性复函要求业主协商一致，从事事实上终止行政许可程序的，没有事实和法律依据，应予撤销。

关联索引

《中华人民共和国行政许可法》（2019年修正）第14条第1款、第15条第2款

《中华人民共和国民法典》第278条、第288条、第293条（本案适用的是2007年10月1日施行的《中华人民共和国物权法》第76条、第84条、第89条）

《最高人民法院关于审理行政许可案件若干问题的规定》（法释〔2009〕20号）第3条

一审：重庆市南川区人民法院（2020）渝0119行初41号行政判决（2020年10月15日）

二审：重庆市第三中级人民法院（2020）渝03行终167号行政判决（2020年12月21日）

老旧小区加装电梯申请规划许可，业主能否“一票否决”

——《周某春等36人诉重庆市涪陵区规划和自然资源局规划行政许可案（入库编号：2023-12-3-004-008）》解读

袁钦明 伍柯聿



重庆市第三中级人民法院行政庭四级高级法官助理 袁钦明



重庆市第三中级人民法院研究室（审管办）一级法官助理 伍柯聿

施城市更新行动的民生工程。实践中，加装电梯需要通过规划审查、施工许可及竣工验收等一系列行政程序，能否将业主一致同意作为许可老旧小区增设电梯的前置条件，还存在争议。对此，人民法院案例库入库参考案例《周某春等36人诉重庆市涪陵区规划和自然资源局规划行政许可案（入库编号：2023-12-3-004-008）》的裁判要旨明确：“老旧小区加装电梯规划行政许可审批中，业主对加装电梯不能达成一致意见的，行政机关应当对异议进行实质调查，必要时还应进行勘验、鉴定，以确定加装电梯是否存在侵害异议人专有部分使用权或相邻权等合法权益的法定情形。行政机关在未对异议进行调查的情况下，直接作出程序性复函要求业主协商一致，从事事实上终止行政许可程序的，没有事实和法律依据，应予撤销。”该裁判要旨对老旧小区加装电梯规划行政许可程序的司法审查具有参考价值。现就有关问题作如下解读。

一、以全体业主“协商一致”作为老旧小区加装电梯申请规划许可的前提条件，有违行政许可法定原则

行政许可法规定了许可法定原则。根据行政许可法第十二条、第十四条、第十五条以及第十七条的规定，

法律、行政法规、地方性法规可以设定行政许可，地方政府规章可以设定临时性的行政许可。其他规范性文件一律不得设定行政许可。据此，市、县级行政主管部门制定的规范性文件不得增设行政许可，而且对行政许可条件作出的具体规定不得增设违反上位法的其他条件。对于老旧小区加装电梯而言，尚无法律、行政法规或地方性法规作出过具体规定，更无对该事项规划许可必须以全体住户“达成一致”为前提条件的规定。

本案中，涪陵区规资局作出案涉《复函》，要求申请人与有争议的业主协商一致意见后，方可申请办理某小区A、B栋加装电梯规划许可手续。该《复函》实质是在法律规定的建设规划行政许可条件以外另行增设新的前提条件，增加申请人的法外义务，不符合行政许可法定原则。

二、以全体业主“协商一致”作为老旧小区加装电梯申请规划许可的前提条件，有违行政许可便民、高效原则

“职权法定”原则要求行政机关实施行政管理的权力来源于法律法规的授权，不得超越和滥用职权，同时法律明确规定了履行的职责行政机关应当积极履行，不得逃避责任。行政许可法第六条规定：“实施行政许可，应当遵循便

民的原则，提高办事效率，提供优质服务。”据此，便民、高效是行政机关实施行政许可应当遵循的基本原则。这包含两个方面：一是便利行政相对人原则，在行政程序中不得增加当事人程序负担；二是提升行政效率原则，要求行政机关积极履行法定职责，禁止不作为或者不完全作为。行政机关在职责范围内，应当作为也可能作为的情况下，未积极实施法定职责，构成行政不作为。同时，根据行政许可法第三十六条的规定：“行政机关对行政许可申请进行审查时，发现行政许可事项直接关系他人重大利益的，应当告知该利害关系人。申请人、利害关系人有权进行陈述和申辩。行政机关应当听取申请人、利害关系人的意见。”这是法律赋予行政机关的程序职责。因此，在老旧小区加装电梯规划行政许可中，行政机关应当按照前述规定，针对利害关系人提出的异议对加装电梯是否影响异议业主房屋专有部分使用或房屋采光、通风等问题进行审查判断，进而作出是否许可的决定，不能简单要求双方协商一致，否则便终止行政许可程序。

本案中，涪陵区规资局要求申请人

与有争议的业主协商一致，实质上是

将行政机关自己应当履行而未履行异议

审查职责的不利后果转嫁给申请人承

担，不符合行政许可便民、高效原则。

三、老旧小区加装电梯规划行政许可的司法审查

通常而言，电梯本身并非具有单独使用价值的建筑物，而是作为建筑物的附属物使用。老旧小区加装电梯属于对既有房屋的改造建设，不可避免会对相关业主的生活产生重大影响，尤其是低层业主和高层业主之间的利益冲突最为典型。实践中，通常将既有住宅加装电梯归入“改建、重建建筑物及其附属设施”范畴并遵循民法典第二百七十八条有关共有和共同管理权利的重大事项的集体表决相关规定。根据该条要求，改建、重建建筑物及其附属设施，应当由专有部分面积占比三分之二以上的业主且人数占比三分之二以上的业主参与表决，并经参与表决专有部分面积四分之三以上的业主同意。即“双2/3以上参与表决”+“双3/4表决同意”，而非强制要求全体业主一致同意。同时，低层业主对增设电梯提出异议实质上系出于对自身生活安宁、隐私及相邻权等可能被侵害的担忧。根据民法典第二百九十三条、第二百九十五条等规定，建造建筑物不得违反国家有关工程建设标准，不得妨碍相邻建筑物的通风、采光和日照，不得危及相邻不动产的安全等。因此，行

政机关在进行老旧小区加装电梯建设规划行政许可审批时，既要依法保障多数

业主的重大事项决策权，避免少数人滥

用一票否决权，也要充分维护少数人的

正当合法权益，避免以“少数服从多数”

为由侵犯其享有的通风、采光等权益，以

维护“有利生产、方便生活、团结互助、公

平合理”的相邻关系。

综上，在尚无法律、行政法规或地方

性法规对老旧小区加装电梯及其行政许

可审查程序作出明确规定的情况下，行政

机关应当参照民法典第二百七十八条等

规定将其作为须由业主民主表决确定的

重大事项，并对利害关系人的异议能否

成立进行实质审查，发挥行政主管部门

专业性、权威性和效率性等特点，推动

老旧小区加装电梯争议实质化解。因

此，行政机关在未对异议进行调查的情

况下，作出被诉《复函》，简单要求

双方必须协商一致，终止行政许可程

序，没有事实和法律依据，应予撤销。

裁判要旨

老旧小区加装电梯规划行政许可

审批中，业主对加装电梯不能达成完

全一致的，行政机关应当对异议进行实

质调查，必要时还应进行勘验、鉴定，

以确定加装电梯是否存在侵害异议人

专有部分使用权或相邻权等合法权益

的法定情形。行政机关在未对异议进

行调查的情况下，直接作出程序性复

函要求业主协商一致，从事事实上终

止行政许可程序的，没有事实和法律

依据，应予撤销。

关联索引

《中华人民共和国行政许可法》

（2019年修正）第14条第1款、第15

条第2款

《中华人民共和国民法典》第278

条、第288条、第293条（本案适用

司法专论

◇ 胡凯

2024年5月8日起施行的《人民法院案例库建设运行工作规程》（以下简称《工作规程》）第二十二规定，各级人民法院应当将参考入库案例作出裁判的情况作为案件质量评查内容。这是将类案检索运用情况纳入案件质量监管工作的最新规定。在案件质量监管工作中，对类案检索运用情况进行审核的目的是通过类案检索与院长监督、审判委员会、专业（主审）法官会议等体制机制相互协调配合，以规范法官自由裁量权，实现类案同判，统一法律适用。与案件审判阶段不同，案件质量监管过程中审核类案检索的运用情况更侧重审核合议庭、法官是否准确检索类案并运用于本案裁判的指导、参照。

一、对类案检索的运用情况进行监管

除了关注《最高人民法院关于统一法律适用加强类案检索的指导意见（试行）》（以下简称《类案检索指导意见》）第二条规定的应当进行类案检索的案件外，还要关注以下几种案件：

1. 存在关联案件、系列案件的案件。关联案件或系列案件一般是指案件事实部分相同、前后相关，在案件事实认定或处理上具有牵连性的案件。关联案件、系列案件实际上也属于类案，在审理这类案件时，既要统一裁判尺度，更要考虑关联案件、系列案件之

间裁判结果的相互衔接。

2. 可能在本院辖区具有指导、指引意义的案件。根据《类案检索指导意见》第二条第二项的规定，各级法院对本辖区欠缺明确裁判规则或者尚未形成统一裁判规则的案件应当进行类案检索，以利于今后裁判指导、参考。此外，拟在裁判文书网公开的典型案例，拟发出司法建议、拟作为精品案例的案件，均应对案件裁判运用类案检索的情况进行审核。

3. 院长、合议庭、法官存在较大分歧的案件。存在分歧的案件，除了要提交专业（主审）法官会议、审委会研究外，实践中，存在经庭庭领导阅核、合议庭重新评议后，意见重新统一的情况。此类案件虽然没有再提交专业（主审）法官会、审委会研究，但意见分歧到统一的过程，相应的类案检索的识别、比对、运用在最终形成一致裁判意见中发挥了指导、参照作用。

二、对检索运用的类案效力进行监管

在案件质量监管工作中，对经检索、比对，运用于案件审理的类案，重点要审核以下内容：

1. 类案来源的规范性。根据《类案检索指导意见》第四条的规定，类案检索的范围一般包括：最高人民法院发布的指导性案例；最高人民法院发布的典型案例及裁判生效的案件；本省（自治区、直辖市）高级人民法院发布的参考性案例及裁判生效的案件；

上一级人民法院及本院裁判生效的案件。而且，根据《工作规程》第十九条的规定，各级法院审理案件时，应当检索类案，严格依照法律和司法解释、规范性文件，并参考入库类似案例作出裁判。

2. 类案的效力层级。首先，要审核是否属于最高人民法院公布的指导性案例。根据《最高人民法院关于发布第十八条的规定，指导性案例具有与司法解释相并列的重要的“准法源”的地位。根据《最高人民法院关于案例指导工作的规定》实施细则（以下简称《实施细则》）第九条的规定，检索到的类案是指导性案例的，法院应当参照作出裁判。其次，应审核类案检索是否按照最高人民法院、本省（自治区、直辖市）高院、上级法院、本院的顺序进行运用。最后，合议庭、法官如果在检索到上级效力案例之后，又检索运用其他效力层级或辖区外法院案例的，要审核合议庭、法官的考虑因素和实际理由。

3. 类案检索的时效。一般类案检索要检索的是近三年来案例，指导性案例没有时间限制。如果指导性案例发布时间较早，应审核该案例确定的裁判要旨是否与新颁布的法律、行政法规、司法解释相冲突或者新的指导性案例所取代。若检索所得类案数量过多，可以根据实际情况检索短期案例，若类案数量较少，则可以适当延展长期案例。若有需要，还要对近期案例和远期案例进行比对，识别关键问题

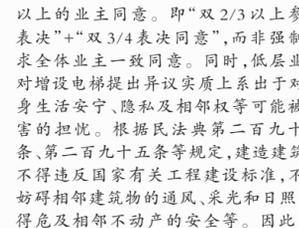
的发展变化情况。

三、对运用类案检索的裁判规则进行监管

《实施细则》第十二条规定以基本案情和法律适用作为类案的比较点。笔者认为，可围绕基本案情和法律适用，以人民法院案例库设定的案由、关键词、基本案情、裁判理由等实体要素和案件类型、审理程序、审理法院、法院级别、文书类型等程序要素为监管点，对运用类案检索形成裁判规则的案件进行如下审核：

1. 被监管案件与类案的基本事实。案件事实方面的审核重点是比对案件基本事实之间是否相似或相同类，即与原告的请求权基础、被告的抗辩意见以及相应的法律关系密切相关的事实，刑事犯罪的构成要件和量刑情节等事实。依照法律规范的内容，对案件事实要素进行量化处理，即常说的“要素式分解”。

2. 被监管案件与类案的争议焦点。通过梳理、比对被监管案件与类案的争议焦点，包含证据认定、事实认定和法律适用分歧，进一步审核合议庭、法官进行类案检索时归纳的争议焦点是否逻辑周延、提取的检索关键词是否准确、是否切实针对被监管案件需要解决的问题。实践中，疑难案件或新型案件难以找到法律条文、争议焦点相同、相近似的案件，法官引用类案更多的是为解决被监管案件证据、事实、法律关系认定等环节中的一



扫码观看法官解读视频

类案检索运用的质量监管

庭、法官的类案检索、运用提出不同意见，通过主动进行与监管意见相对应的类案检索，更有利于指导合议庭、法官推进案件审理，也是对类案检索运用的重要延伸。

1. 类案再检索的要素。法官阶段的类案再检索要从合议庭、法官认定检索要素开始。案件质量监管主体在审阅案件检索报告后，如果对审理阶段类案检索标识的关键词、基本案情、裁判理由等检索要素没有异议，可依照要素重新进行检索、搜集类案；对检索要素有不同的意见的，则需重新提取新的关键词，重新整理基本案情进行类案检索。新提取的检索要素，是案件质量监管主体提出不同意见的重要内容。

2. 类案再检索的主体。有两种不同的做法。一是由监管责任主体自行检索或者交由未参与案件审判的法官、法官助理检索，再结合被监管案件，形成新的检索运用意见；二是监管主体对原类案检索运用情况提出意见后，交由合议庭、法官自行重新进行类案检索，并根据检索的新类案，决定是否改变原由案件裁判规则等。

3. 类案再检索的效力。一是直接改变案件裁判结果，在再审、二审阶段，或者经审委会研究，重新进行类案检索运用后，可能直接撤销或改变了原合议庭、法官的案件裁判结论；二是供合议庭、法官参考，院庭领导阅核案件、专业（主审）法官会议研究后，依据重新检索运用，提出的案件处理意见，并不能直接改变合议庭、法官对案件的裁判；三是作为下一阶段工作的依据，主要是指再审查、案件评查时，重新进行类案检索、运用后对原裁判结果的评价。

（作者单位：福建省漳州市中级人民法院）