

汇丰实业发展有限公司诉哈尔滨市规划局案

案情简介：

1993年4月，哈尔滨市同利实业公司（以下简称同利公司）向哈尔滨市规划土地管理局（1995年10月份机构改革分立为规划局和土地管理局）申请翻扩建其所有的、位于哈尔滨市道里区中央大街108号（原138号）院内的两层楼房。（院内原有两栋楼房，其中，临中央大街一栋为地下1层、地上3层；院内一栋为地下1层、地上2层。）同年6月17日，同利公司与汇丰实业发展有限责任公司（以下简称汇丰公司）达成房屋买卖合同，签定了《房屋产权有偿转让协议书》，汇丰公司付清了1000万元房款，交纳了房屋买卖有关契税费用，领取了房屋产权证。同年12月7日，哈尔滨市规划土地管理局颁发93（地）字246号建设用地规划许可证，同意同利公司翻建108号楼，用地面积339.20平方米。1994年1月6日，哈尔滨市规划土地管理局以哈规土（94拨）字第2号建设用地许可证批准建设用地211.54平方米，建筑面积680平方米的3层建筑。同年5月9日，哈尔滨市规划土地管理局核发给同利公司94（审）1004号《建设工程规划许可证》，批准建筑面积588平方米。同年6月24日，同利公司与汇丰公司共同向规划土地管理局申请扩建改造中央大街108号楼。申请增建4层，面积为1200平方米。在尚未得到哈尔滨市规划土地管理局答复的情况下，汇丰公司依据同利公司取得的《建设工程规划许可证》，于1994年7月末开始组织施工。至哈尔滨市规划局作出处罚决定前（1996年8月12日），汇丰公司将中央大街108号院内原有2层建筑（建筑面积303.76平方米）拆除，建成地下1层、地面9层（建筑面积3800平方米）的建筑物，将中央大街108号临街原有3层建筑（建筑面积1678.21平方米）拆除，建成地下1层、地面临中央大街为6层、后退2.2米为7、8层、从8层再后退4.4米为9层（建筑面积6164平方米）的建筑物，两建筑物连为一体。

1996年8月12日，哈尔滨市规划局作出的哈规罚决字（1996）第1号行政处罚决定中，责令汇丰公司：1、拆除临街部分的5至9层，并罚款192000元。2、拆除108号院内地面8至9层，并罚款182400元。汇丰公司不服上述处罚决定，向黑龙江省高级人民法院提起行政诉讼。

黑龙江省高级人民法院经审理后认定，哈尔滨市规划局处罚显失公正，对市规划局的具体行政行为予以变更，减少了拆除面积，变更了罚款数量。具体判决内容为：1、撤销哈尔滨市规划局哈规罚字（1996）第1号行政决定中第一部分第1项和第2项的罚款部分；撤销第二部分第1项和第2项的罚款部分。2、维持哈尔滨市规划局哈规罚字（1996）第1号行政决定第一部分第2项的保留部分；维持第二部分第2项的保留部分。3、变更哈尔滨市规划局哈规罚字（1996）第1号行政处罚对该楼的拆除部分，变更部分为：该楼第七层由中央大街方向向后平行拆至3/2支撑柱；第八层从中央大街方向向后拆至4支撑柱；第七、八、九层电梯间予以保留，电梯间门前保留一个柱距面积通道。对该违法建筑罚款398480元。

市规划局不服一审判决，提起上诉。最高人民法院经审理后认为，原审判决认定事实基本清楚，适用法律、法规正确，驳回上诉，维持原判。

附：

中华人民共和国最高人民法院行政判决书（1999）行终字第 20 号

上诉人（原审被告）黑龙江省哈尔滨市规划局，住所地黑龙江省哈尔滨市道里区柳树街 9 号。

法定代表人庄严，该局局长。

委托代理人刘凌昌，该局监察大队队长。

委托代理人于逸生，黑龙江省学院律师事务所律师。

被上诉人（原审原告）哈尔滨市汇丰实业发展有限责任公司，住所地黑龙江省哈尔滨市道外区景阳街 462 号。

法定代表人吴慧敏，该公司董事长。

委托代理人张文宏，该公司总经理。

委托代理人湛中乐，北京大学法学院副教授。

上诉人黑龙江省哈尔滨市规划局不服黑龙江省高级人民法院对被上诉人哈尔滨市汇丰实业发展有限责任公司诉黑龙江省哈尔滨市规划局行政处罚一案作出的（1996）黑行初字第 1 号行政判决，向本院提出上诉。本院依法组成合议庭，公开开庭审理了本案。上诉人委托代理人刘凌昌、于逸生，被上诉人法定代表人吴慧敏和委托代理人张文宏、湛中乐到庭参加诉讼。本案现已审理终结。

经审理查明：被上诉人哈尔滨市汇丰实业发展有限责任公司（以下简称汇丰公司）所建 9 层商服楼，位于哈尔滨市道里区中央大街 108 号（原 138 号）院，院内原有两栋楼房，总建筑面积为 1981.97 平方米，其中：临中央大街一栋为地下 1 层、地上 3 层，建筑面积 1678.21 平方米；院内一栋为地下 1 层、地上 2 层，建筑面积 303.76 平方米，该两栋楼房所有权原属哈尔滨市同利实业公司（以下简称同利公司），两楼占地 547 平方米，土地使用面积 1031.60 平方米。1993 年 4 月，同利公司向哈尔滨市规划土地管理局（1995 年 10 月分为土地管理局和规划局）申请翻扩建院内 2 层楼房。同年 6 月 17 日，同利公司与汇丰公司达成房屋买卖合同，签定了《房屋产权有偿转让协议书》，以人民币 1000 万元的价格将中央大街 108 号两栋楼房卖给了汇丰公司，汇丰公司付清了房款，交纳了房屋买卖有关契税费用，领取了房屋产权证。同年 12 月 7 日，哈尔滨市规划土地管理局颁发 93（地）字 246 号建设用地规划许可证，同意同利公司翻建道里区中央大街 108 号楼，用地面积 339.20 平方米。1994 年 1 月 6 日，哈尔滨市规划土地管理局以哈规土（94 拨）字第 2 号建设用地许可证批准建设用地 211.54 平方米，建筑面积 680 平方米的 3 层建筑。同年 5 月 9 日，哈尔滨市规划土地管理局核发给同利公司 94（审）1004 号《建设工程规划许可证》，批准建筑面积 588 平方米。同年 6 月 24 日，同利公司与汇丰公司共同向规划土地局申请扩建改造中央大街 108 号楼。申请增建 4 层，面积为 1200 平方米。在没有得到哈尔滨市规划土地管理局答复的情况下，汇丰公司依据同利公司取得的《建设工程规划许可证》，于 1994 年 7 月末开始组织施工。至 1996 年 8 月 12 日哈尔滨市规划局（以下简称规划局）作出处罚决定时，汇丰公司将中央大街 108 号院内原有 2 层建筑（建筑面积 303.76 平方米）拆除，建成地下 1 层、地面 9 层（建筑面积 3800 平方米）的建筑物，将中央大街 108 号临街原有 3 层建筑（建筑面积 1678.21 平方米）拆除，建成地下 1 层、地面临中央大街为 6 层、后退 2.2 米为 7、8 层、从 8 层再后退 4.4 米为 9 层（建筑面积 6164 平方米）的建筑物，两建筑物连为一体。

汇丰公司在施工中，相邻的哈尔滨市音乐厅因墙壁裂缝与汇丰公司发生纠纷。哈尔滨市建委领导主持了解决纠纷的现场办公会，并于 1994 年 8 月 11 日以哈建纪字（1994）20

号文件发出解决纠纷的会议纪要。规划局于同年9月14日派员到施工现场检查并作“建设工程现场记实”。现场记实载明：“被检查单位是汇丰公司，建楼地址是中央大街108号，建设形象进度7层半”。同时还载明：“由于音乐厅上访，该工程暂时停工”。同年11月28日，规划局作出哈规土罚字（1994）第002号行政处罚决定，认定：汇丰公司经规划土地管理部门批准翻建588平方米工程，未经再批准，擅自超面积2388平方米，违反了《中华人民共和国城市规划法》第四十条的规定，决定处罚：（1）限期补办手续；（2）处理好四邻矛盾，出现问题自负；（3）超建面积罚款处理；（4）罚款额83580元。其后汇丰公司交罚款33580元。1995年4月7日，规划局下达了哈规土（1995）第36号文件，以1994年11月28日哈规土罚字（1994）第002号行政处罚决定存在被处罚单位与建设单位不符为由，决定予以撤销并返还对汇丰公司的罚款。1995年7月20日规划局又下达哈城规罚决字（1995）第018号行政处罚决定书，决定处罚同利公司，该处罚内容是：被处罚人同利公司严重影响中央大街景观，擅自将2层建筑扩建为7层半，超面积2338平方米（实为2388平方米），违反了《中华人民共和国城市规划法》第三十二条、《黑龙江省实施〈中华人民共和国城市规划法〉办法》第二十六条规定，决定：（1）将超层部分拆除2层半，保留3层；（2）保留部分给予罚款处理并要重新办理审批手续，补交各种税费。此决定因同利公司申明不是建设单位，不接受处罚，未实际执行。1996年3月5日，规划局下达（96）哈城规监字第1—1号《停工通知书》，汇丰公司不服该停工决定，于1996年3月18日向哈尔滨市人民政府申请复议，要求撤销停工通知和办理批准手续。哈尔滨市人民政府复议后，以哈政复决字（1996）2号复议决定维持规划局（96）哈城规监字第1—1号停工通知。1996年8月12日，规划局对汇丰公司作出哈规罚决字（1996）第1号行政处罚决定。认定：一、汇丰公司未经市规划管理部门批准，未取得《建设工程规划许可证》，于1995年8月，将中央大街108号（原为138号）临街原有3层建筑（建筑面积1678.21平方米）拆除，建成地下1层、地面临中央大街为6层、后退2.2米为8层、从8层再后退4.4米为9层（建筑面积6164平方米）的建筑物，违反了《中华人民共和国城市规划法》第二十九条、第三十二条和《黑龙江省实施〈中华人民共和国城市规划法〉办法》第二十三条规定。依据《中华人民共和国城市规划法》第四十条和《黑龙江省实施〈中华人民共和国城市规划法〉办法》第四十一条规定，作如下处理：1、拆除地面工程队5、6、7、8、9层、拆除部分合计建筑面积为2964平方米。2、地下1层、地面1、2、3、4层部分予以罚款保留，处罚建筑面积3200平方米，罚款192000元。二、汇丰公司在1994年6月将中央大街108号（原为138号）院内原有2层建筑（建筑面积303.76平方米）拆除，建成地下1层、地面9层（建筑面积3800平方米），违反了《中华人民共和国城市规划法》第二十九条、第三十二条和《黑龙江省实施〈中华人民共和国城市规划法〉办法》第二十三条规定。依据《中华人民共和国城市规划法》第四十条和《黑龙江省实施〈中华人民共和国城市规划法〉办法》第四十一条规定，作如下处理：1、拆除地面工程队8、9层，拆除部分建筑面积为760平方米。2、对地下1层，地面1、2、3、4、5、6、7层予以罚款保留，处罚建筑面积3040平方米，罚款182400元。处罚决定履行后，汇丰公司可补办有关手续，补交有关费用。

汇丰公司不服上述处罚决定，向黑龙江省高级人民法院提起行政诉讼。

原审法院经审理认为，汇丰公司在哈尔滨市中央大街108号所建商服楼房，开工依据是原同利公司得到批准的对中央大街108号院内楼房的改建588平方米的建设规划许可。对中央大街108号临街楼房的翻建设没有批准手续，未取得建设规划许可。汇丰公司现已建成的面积为9964平方米的9层楼房，部分是违反建设工程规划许可的建筑，部分是未取得规划许可的建筑，应认定是违反《中华人民共和国城市规划法》的建设行为，应予处罚。规划局对原告汇丰公司申请建设过程中违反了《黑龙江省实施〈中华人民共和国城市规划

法》办法》第三十条“城市规划行政主管部门核发建设项目选址意见书、建设用地规划许可证和建设工程规划许可证，应当在接到申请之日起十五日内决定批准或不批准。情况复杂的，经上一级城市规划行政主管部门批准，可延长十五日，但不得对建设单位和个人刁难、勒卡”的规定，应承担责任的。规划局在汇丰公司建楼与哈尔滨市音乐厅发生纠纷时就派员到现场并作“建设工程现场记实”。规划局下达了哈规土罚字（1994）第002号行政处罚决定后，又以主体不符及内部管理等问题为由，下达了哈城规罚字（1995）第018号行政处罚决定，且该决定认定“严重影响了中央大街景观”法律依据不足，处罚混乱、不严肃。经规划局批准在同处中央大街位置上的多处建筑均属高层，其高度与汇丰公司所建楼房高度超过12米性质相同。另有经批准而超高建筑给予罚款保留处理，还有未经批准而超高的建筑至今未作处理，规划局对在中央大街上的违法建筑存在同责不同罚的现象。规划局确定了中央大街保护建筑“外文书店”为影响中央大街景观的参照标准，就应以汇丰公司建筑物遮挡该书店多少，就决定拆除多少是正确的。经勘验规划局所作的处罚拆除面积超过遮挡面积，故对汇丰公司的违建行为处罚显失公正。规划局举证对汇丰公司处罚依据是1986年经国务院批准的“哈尔滨市城市总体规划”，此规划对中央大街的要求仅限于管理和保护，没有对中央大街建筑物规模、体量和高度作规定。规划局又举证1996年10月规划文本，其中第十一章第三节第七十七条、第七十九条第二款、第三款有对中央大街建筑物的体量、高度的规定，但此规划制定、报审时，汇丰公司楼已建成。且该规划依照《中华人民共和国城市规划法》第二十一条第三款规定“省和自治区人民政府所在地城市、城市人口在一百万以上的城市及国务院指定的其他城市的总体规划由省、自治区人民政府审查同意后，报国务院审批”。该规划第一百二十条本身就明确规定“本规定自国务院批准之日起实施”。现查明规划局提交的规划文本至今未经国务院批准，不具有法律效力。且是在汇丰公司建楼之后制定，不能作为对汇丰公司处罚的依据。《中华人民共和国城市规划法》第三十七条规定“城市规划行政主管部门有权对城市规划区内的建设工程是否符合规划要求进行检查”。《黑龙江省实施〈中华人民共和国城市规划法〉办法》第十条第二款也做了同样规定，规划局在1994年11月28日送达哈规土罚字（1994）第002号行政处罚决定时，汇丰公司建楼已达7层半。1996年3月5日下达停工通知书时，该建筑主体工程已完工并开始装修。规划局没有依法履行职责，造成既成事实，给处理增加了难度。鉴于汇丰公司建楼系违法建筑，规划局处罚显失公正，对规划局具体行政行为应予变更，依照《中华人民共和国城市规划法》第三十二条、第四十条，《黑龙江省实施〈中华人民共和国城市规划法〉办法》第四十一条第一款、《中华人民共和国行政诉讼法》第五十四条第（四）项规定，判决：一、撤销哈尔滨市规划局哈规罚决字（1996）第1号行政处罚决定中第一部分第1项和第2项的罚款部分；撤销第二部分第1项和第2项的罚款部分（即拆除中央大街临街建筑部分的5、6、7、8、9层，拆除面积2964平方米，罚款192000元；拆除中央大街院内建筑部分8、9层，拆除面积760平方米，罚款182400元）；二、维持哈尔滨市规划局哈规罚决字（1996）第1号行政处罚决定第一部分第2项的保留部分；维持第二部分第2项的保留部分（即中央大街108号临街建筑地下1层，地上1、2、3、4层部分予以罚款保留；中央大街108号院内建筑地下1层，地面1、2、3、4、5、6、7层予以罚款保留）；三、变更哈尔滨市规划局哈规罚决字（1996）第1号行政处罚决定对该楼的拆除部分，变更为：该楼第七层由中央大街方向向后平行拆至第3/2支撑柱；第八层从中央大街方向向后平行拆至第3支撑柱；第九层从中央大街方向向后拆至第4支撑柱；第七、八、九层电梯间予以保留，电梯间门前保留一个柱距面积通道（上列所提柱距依哈尔滨市纺织建筑设计院1999年3月18日现场实测汇丰楼七至九层平面图纸和规划局、汇丰公司现场认同立面图为准），对该违章建筑罚款398480元。上述罚款于本判决发生法律效力后一个月内履行，上述罚款履行后汇丰公司、规划局于一个月内补办有关手续。

上诉人规划局不服一审判决，向本院提出上诉。

上诉人称：被上诉人汇丰公司违法建设工程，从来没有办理过规划审批手续，该违法工程破坏了中央大街的景观，严重影响城市规划，违反了城市规划法的有关规定。上诉人依据法律，作出了哈规罚决字（1996）第1号行政处罚决定，该处罚决定合法、公正。原审法院认定上诉人对被上诉人申报的工程建设申请在法定期限内未作答复，应当承担责任，与事实不符；原审判决还认定上诉人下达停工通知时，被上诉人违法建设工程已主体完工并开始装修，由于上诉人没有依法履行职责，造成既成事实，增加了处理难度，这一认定是不客观的。上诉人哈规罚决字（1996）第1号行政处罚决定是根据被上诉人违法建设工程的性质、情节及其对社会的危害程度依法作出的，该处罚决定合法公正，不存在处罚显失公正的问题。原审判决以行政处罚显失公正为由，判决对上诉人哈规罚决字（1996）第1号行政处罚决定予以变更，未能达到保护中央大街景观的目的。请求二审法院依法撤销原审判决，对本案作出公正判决。

被上诉人称：哈尔滨市规划局哈规罚决字（1996）第1号行政处罚决定内容存在明显的滥用职权和显失公正问题。原审判决认定事实清楚，适用法律法规正确。请求二审法院驳回上诉人的上诉，维持一审判决。

以上事实有上诉人上诉状、被上诉人答辩状、同利公司与汇丰公司房屋产权有偿转让协议书、国有土地使用证、93（地）字246号建设用地规划许可证、哈规土（94拨）字第2号建设用地许可证、94（审）1004号建设工程规划许可证、房屋所有权证；哈尔滨市建委哈建纪发（1994）20号会议纪要、建设工程现场记实、规划局哈规土罚字（1994）第002号行政处罚决定、哈规土（1995）第36号文件、哈城规罚字（1995）第018行政处罚决定、1995年7月20日汇款复印件、（96）哈城规监字第1-1号《停工通知书》、哈规罚决字（1996）第1号行政处罚决定、行政复议答辩书、相关建筑物照片、惠鸿广场地理位置形象平面图、哈尔滨市人民政府哈政复决字（1996）2号复议决定书、1994年11月22日询问笔录、建筑安装工程承包协议等证据证明，足以认定。

本院认为，被上诉人汇丰公司未全部取得建设工程规划许可证即在哈尔滨市中央大街108号地段建成面积为9964平方米的9层商服用房，违反了《中华人民共和国城市规划法》第二十九条、第三十二条和《黑龙江省实施〈中华人民共和国城市规划法〉办法》第二十三条的规定，应予处罚。被上诉人提出其没有办理有关规划手续与上诉人未依法在法定期限内对被上诉人提出的规划申请作出答复有关，但上诉人是否存在不履行法定职责的问题，不是本案审查的内容，且上诉人是否存在不履行法定职责的事实，不影响被上诉人违法建设的性质。根据《中华人民共和国城市规划法》第三十七条、第四十条的规定，上诉人有权对汇丰公司违法建设行为进行查处。上诉人作出的哈规罚决字（1996）第1号行政处罚决定中，虽然没有明确认定被上诉人违法建设行为属于对城市规划有一定影响尚可采取改正措施的情形，但从其作出部分拆除部分罚款保留的处罚内容看，上诉人已在事实上认定汇丰公司违法建设行为，属于城市规划法第四十条规定的对城市规划有一定影响尚可采取改正措施的情形。诉讼中上诉人称汇丰公司所建商服楼严重影响城市规划，与其处罚决定自相矛盾，且未提供足够的证据证明。“哈尔滨市城市总体规划”中对中央大街规划的要求是：“在建设中，要从整体环境出发，使新旧建筑互相协调，保证完美的风貌”，该规划中没有关于中央大街建筑物规模、体量和高度的规定。规划局提供的1996年10月修编后的哈尔滨市总体规划，有对中央大街建筑物的体量、高度的具体规定，但该规划尚未经国务院批准，根据《中华人民共和国城市规划法》第二十一条第三款的规定，不具有法律效力。诉讼中，上诉人提出汇丰公司建筑物遮挡中央大街保护建筑新华书店（原外文书店）顶部，影响了中央大街的整体景观，按国务院批准的“哈尔滨市总体规划”中关于中央大街规划的原则规定和中央大街建筑风貌的实际情况，本案可以是否遮挡新华书店顶部为影响中央

大街景观的参照标准。规划局所作的处罚决定应针对影响的程度，责令汇丰公司采取相应的改正措施，既要保证行政管理目标的实现，又要兼顾保护相对人的权益，应以达到行政执法目的和目标为限，尽可能使相对人的权益遭受最小的侵害。而上诉人所作的处罚决定中，拆除的面积明显大于遮挡的面积，不必要地增加了被上诉人的损失，给被上诉人造成了过度的不利影响。原审判决认定该处罚决定显失公正是正确的。原审判决将上诉人所作的处罚决定予以变更，虽然减少了拆除的面积和变更了罚款数额，但同样达到了不遮挡新华书店顶部和制裁汇丰公司违法建设行为的目的，使汇丰公司所建商服楼符合哈尔滨市总体规划中对中央大街的规划要求，达到了执法的目的，原审所作变更处罚并无不当。原审判决认定事实基本清楚，适用法律、法规正确。上诉人的上诉理由不能成立，本院不予支持。依照《中华人民共和国行政诉讼法》第五十四条第（四）项、第六十一条第（一）项的规定，判决如下：

驳回上诉，维持原判。

二审诉讼费 69560 元，由上诉人负担。

本判决为终审判决。

审 判 长 周红耕
代理审判员 杨临萍
代理审判员 马永欣
二 000 年四月二十八日
书 记 员 王振宇