

张某、张某玲诉合肥市包河区人民政府行政许可案

——合法、合理、适当的规范性文件可以作为判断行政行为合法性的依据

关键词 行政 行政许可 行政审批行为 审查依据 规范性文件 独立诉权

基本案情

2019年1月3日，合肥市人民政府为完善既有住宅使用功能，改善居住条件，制定并发布了《合肥市既有住宅加装电梯工作实施意见》（以下简称《实施意见》），包河区政府依据《实施意见》成立了由包河区住建局等七个单位组成的合肥市包河区既有住宅加装电梯工作领导小组（以下简称加装电梯工作组）。2021年10月，合肥市包河区某小区某小区20幢1单元3-6楼业主范某旗等8户递交材料，申请在该单元加装电梯。2021年11月，加装电梯工作组作出《关于绿园小区、联邦花园、省直家园、银杏苑小区和万振逍遥苑小区申请加装电梯联合审查意见》（以下简称《联合审查意见》）。该意见认为，原则同意加装电梯，并对相关小区申请提出完善意见。张某、张某玲分别为某小区20幢1单元2楼业主，同时，张某租赁的地面车位位于某小区20幢正门右侧，在得知《联合审查意见》的内容后，张某、张某玲以案涉加装电梯方案未经法定程序、具有严重安全隐患、对张某所租赁地面车位的使用造成实际影响等为由，提起本案行政诉讼，请求撤销《联合审查意见》中对于“同安街道联邦花园小区20栋1单元”的审查意见。

安徽省合肥市中级人民法院于2022年12月9日作出（2022）皖01行初345号行政判决：驳回原告张某、张某玲的诉讼请求。一审宣判后，张某、张某玲提出上诉。安徽省高级人民法院于2023年7月14日作出（2023）皖行终357号行政判决：驳回上诉，维持原判。

裁判理由

法院生效判决认为，随着社会进步、人民生活水平不断提高，功能修补和补齐基础设施功能短板是今后城市发展的重点工作。时至今日，电梯对居民，尤其是老年居民而言，越来越显示出其在居住、出行、养老、就医等方面的必需性。对既有住宅加装电梯事项，在目前没有法律、行政法规统一规定的情况下，地方政府制定的合法、有效并合理、适当的规范性文件，可以作为判断政府相关行政行为合法性的根据。本案中，加装电梯行政审批行为是否合法的直接依据是合肥市人民政府制定的《实施意见》。该意见系规章以下的规范性文件，只要不存在与上位法相冲突的情形，可以作为判断被诉联合审查意见是否合法的根据。范某旗等8户根据《实施意见》的规定，提供了房屋权属证明复印件、加装电梯方案文本等材料，加装电梯工作组收到申请后，由区住建局牵头，组织了规划等部门对申请材料进行联合审查，作出同意加装的意见并对施工等提出完善要求，符合《实施意见》的规定，也不存在违反法律、法规禁止性规定的情形，并无不当之处。

既有住宅楼加装电梯是对原住宅楼垂直交通方式的改进和完善，加装的电梯是依附于建筑物使用的附属设施，不具有独立使用功能，属于改建附属物设施事项，根据《民法典》第二百七十八条第一款第（七）项、第二款规定，该事项属于业主共同决定事项，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，并应由经参与表决专有部分面积四分之三以上的业主且参与表决人数四分之三以上的业主同意。《实施意见》对此规定的是，加装电梯的申请应经专有部分占建筑物总面积三分之二以上的业主且占总户数三分之二以上的业主同意后提出。很显然，后者规定与前者规定不一致，在被诉联合审查意见作出时，《民法典》业已实施，对本案申请人资格的确定，当然应遵循《民法典》关于业主共同行使权利实行的票决制规则，既不克减业主法定权利，也不增设业主法外义务。本案中，在案证据显示，申请人资格符合《民法典》关于“两个三分之二”和“两个四分之三”的规定，上诉人主张参与表决的业主以及同意加装电梯的业主不符合法律规定，不能成立。

根据《民法典》《实施意见》的相关规定，既有住宅加装电梯，并不一定需要征得非本幢或本单元的小区其他业主参与、同意。但是，如果加装电梯行为对小区的公共绿地、公共车位等公用设施的使用造成实际影响，则该公用设施

的所有权人对行政审批行为具有提起行政诉讼的主体资格。一般来说，加装电梯所在小区全体业主、业主委员会及业主大会不起诉时，专有部分占建筑物总面积过半数或者总户数过半数的业主认为加装电梯行政审批行为侵犯其合法权益的，对该审批行为可以提起诉讼。本案中，张某所租赁的车位系地面车位，该小区物业公司称车位产权是小区业主共同所有，那么，张某如仅作为前述车位的承租人，其与被诉联合审查意见之间没有利害关系。诚然，张某作为小区业主，对该小区内的公共场所、公用设施等享有共有权，但该权利也不足以使其获得独立的诉讼实施权。

裁判要旨

1. 对于加装电梯行政审批案件缺乏法律、行政法规或规章等统一、明确规定时，地方政府结合地方的具体情况，依法制定的规章以下规范性文件，人民法院经审查认为合法、有效且合理、适当的，应当承认其效力，并作为判断加装电梯行政审批行为是否合法的依据。

2. 加装电梯所在小区全体业主、业主委员会及业主大会不起诉时，专有部分占建筑物总面积过半数或者总户数过半数的业主认为加装电梯行政审批行为侵犯其合法权益的，对该审批行为可以提起诉讼。

关联索引

《中华人民共和国行政诉讼法》第63条

《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》第18条

《中华人民共和国民法典》第278条

一审：安徽省合肥市中级人民法院（2022）皖01行初345号行政判决（2022年12月9日）

二审：安徽省高级人民法院（2023）皖行终357号行政判决（2023年7月14日）