



Aggregation of Trail Views
in the Cases of Real Estate

法院审理 房地产案件 观点集成

朱树英 主编

法院如何认定规划主管部门限期拆除行政处罚决定的效力
国有土地使用权出让合同部分无效，法院如何认定其他部分的效力
法院如何确定合作开发“一地数转”情形下土地使用权的归属
出让方隐瞒目标公司真实情况，法院如何认定股权转让合同效力
法院如何认定行政会议纪要对于二手房买卖合同效力的影响
法院如何认定转让未经登记的房屋的合同的效力
法院如何认定出租的房屋是否具备交付使用条件
法院如何认定房地产企业借款合同中罚息、复利约定的效力

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE



Aggregation of Trail Views
in the Cases of Real Estate

法院审理 房地产案件 观点集成

主编 朱树英 副主编 曹珊

编委会成员（以姓氏笔画为序）

孔令昌	曲笑飞	朱树英
李东华	李俊华	李犁
刘潇瑜	宋仲春	陈广茂
陈沸	周志芳	张彪
贺倩明	钱虹	曹珊
解石	谭敬慧	戴勇坚

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

法院审理房地产案件观点集成/朱树英主编. —北京:
中国法制出版社, 2012. 10

ISBN 978 - 7 - 5093 - 3788 - 2

I. ①法… II. ①朱… III. ①房地产法 - 案例 - 中国
IV. ①D922. 181. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 119502 号

策划编辑: 冯雨春

责任编辑: 赵 宏

封面设计: 李 宁

法院审理房地产案件观点集成

FAYUANSHENLI FANGDICHAN ANJIAN GUANDIAN JICHENG

主编/朱树英

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/787 × 1092 毫米 16

版次/2012 年 10 月第 1 版

印张/47.25 字数/721 千

2012 年 10 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 3788 - 2

定价: 128.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfs.com>

编辑部电话: 66010405

市场营销部电话: 66017726

邮购部电话: 66033288

研究房产案件审理 解析案件成败得失

——规范市场开发 深化法律服务

自改革开放以来,我国的房地产法律制度逐步建立、发展并不断完善。1982年宪法确立了土地所有制度,1986年颁布了《中华人民共和国土地管理法》,1988年宪法修正案确立土地使用权可以依照法律的规定转让,1989年颁布了《中华人民共和国城市规划法》。进入20世纪90年代,国家相继颁布了《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》、《城市房屋拆迁管理条例》、《中华人民共和国城市房地产管理法》、《中华人民共和国建筑法》、《城市房地产开发经营管理条例》等法律法规。进入21世纪,除了备受瞩目的《中华人民共和国物权法》的制定和颁布外,国家还颁布了《中华人民共和国城乡规划法》、《物业管理条例》、《国有土地上房屋征收与补偿条例》等法律法规。在此过程中,最高人民法院也制定了大量的审理房地产纠纷案件的司法解释。上述关于房地产方面的法律法规和司法解释为我国房地产行业的快速、规范发展及城市的开发建设等提供了相应的法律依据。

伴随着我国房地产行业的快速发展,房地产领域的相关纠纷也大量涌现。在房地产开发过程中,在土地使用权的取得、房地产规划许可、房屋征收和拆迁、房地产的登记、商品房销售和租赁等方面都有可能出现问题,并因此产生纠纷而诉诸法院。法院在审理房地产纠纷案件过程中,逐渐形成和积累了大量的审理房地产纠纷案件的司法观点和司法处理原则。对房地产纠纷案件进行研究并归纳法院在审理这些案件过程中形成的司法观点和司法处理原则,不仅可以为今后类似房地产纠纷案件的及时妥善解决提供参考和借鉴(对律师的房地产诉讼法律业务有裨益),也可以为房地产从业主体在房地产开发过程中事先防范和化解相关案件中所揭示的法律风险提供参考和借鉴(对律师

的房地产非诉讼法律业务有裨益)，而且还可以为今后房地产方面的法律法规和司法解释的制定与修改提供依据和支持（对房地产立法的修订与完善有裨益）。为此，房地产领域的专业律师，有必要对之前已审结的房地产案件进行系统研究和分析，解析这些案件的成败得失，这既有助于房地产从业主体规范市场开发行为，也有助于律师深化自身的法律服务，提升并扩展律师服务房地产和城市建设领域的深度和广度。

基于上述考虑，由上海市建纬律师事务所的专业律师经过深入挖掘，搜集了 55 个案例——其中最高法院公报案例 11 个，最高法院判例 3 个，高级法院判例 14 个，中级法院判例 21 个，区级法院判例 6 个；涉及关联案例 145 个——其中最高法院判例 37 个，高级法院判例 27 个，中级法院判例 81 个。汇集大量各级人民法院审理终结的典型房地产纠纷案件（其中有部分案例为建纬律师从自己所代理的案件中精心挑选，该部分案例尚无法从其他公开渠道获取，所以当事人均由英文字母代替），并进行深入研究后推出本书。

本书共十章，每一章为一个专题，每个专题开始均有一篇综述，结合该专题中所选案例对该专题所涉及类型纠纷案例的司法观点和司法处理原则等进行综合分析和论述。在综述之后为该专题所选取的案例，每个案例分为案例信息简介、案情简介、各方观点（包括各方当事人观点、法院观点）、关联案例、律师点评等几个部分。全书从房地产开发的规划许可、房地产开发土地使用权的取得、房地产开发用地的房屋拆迁、房地产合作开发、房地产开发中的项目转让、商品房销售、房屋权属登记、商品房租赁、房地产金融及有关房地产开发的其他案件等角度，对法院审理房地产开发建设整个过程中所涉及的各类房地产纠纷案件的司法观点和司法处理原则进行了全面的、系统的研究和分析。

上海市建纬律师事务所始终以房地产和城市建设领域法律服务为专业，建纬律师长期专注于房地产和城市建设过程中法律问题的研究，本书作为建纬律师在房地产和城市建设法律服务领域研究成果的一个

阶段性呈现和展示，希望能够对房地产领域的理论研究者和实务工作者有所裨益和借鉴。

限于时间和水平，书中难免存在疏漏和不足，敬请广大读者批评指正。

中华全国律师协会民事业务委员会主任
上海市建纬律师事务所主任



目 录

第一章 房地产开发的规划许可

综述：房地产开发中的规划许可纠纷案件的司法处理原则	1
一、法院如何判定违法行为中的利益损害程度	11
二、法院如何认定规划主管部门限期拆除行政处罚决定的效力	18
三、行政处罚显失公正，法院有权直接变更行政处罚内容	30
四、法院如何认定农村建房中取得建设工程规划许可证的条件及程序	42
五、法院认定规划许可行为违法的主要依据	52

第二章 房地产开发土地使用权的取得

综述：土地使用权取得常见法律问题分析	64
六、法院如何认定出让未履行审批程序的土地使用权的法律责任	74
七、生效条件不可能成就，法院如何确认国有土地使用权出让合同效力	84
八、国有土地使用权出让合同部分无效，法院如何认定其他部分的效力 ...	95
九、确认国有土地使用权转让合同无效，是否应受诉讼时效的限制 ...	107
十、转让方未取得出让土地使用权证时签订的土地使用权转让合同，法院如何认定合同效力	121
十一、法院如何认定土地使用权转让合同履行过程中是否根本违约	131

第三章 房地产开发用地的房屋拆迁

综述：房屋拆迁（征收）之司法实践	147
十二、拆迁人将安置房屋另行出卖给第三人，法院如何认定拆迁人的赔偿责任	156

十三、法院如何处理房屋拆迁安置补偿协议履行过程中产生的纠纷	166
十四、房屋拆迁补偿安置合同中安置房屋面积约定不明时，法院如何认定	174
十五、设计变更等原因导致安置房屋产生变化时，法院如何处理	181
十六、未过户更名但已支付转让价款并实际占有房屋的合法买受人签订的拆迁安置补偿协议，法院如何认定协议效力	190
十七、房屋拆迁安置补偿协议显失公平时，法院如何处理	199

第四章 房地产合作开发

综述：合作开发房地产纠纷常见法律问题及司法处理原则	208
十八、法院如何认定土地使用权转让合同纠纷案中单方解除权行使的条件	221
十九、法院如何确定合作开发“一地数转”情形下土地使用权的归属	231
二十、法院如何确定合作开发房地产纠纷中当事人违约时应承担的责任	246
二十一、法院如何认定以划拨土地使用权作为投资合作建房合同的效力及法律后果	255
二十二、法院如何认定合作开发项目新增利益分配比例	266
二十三、法院如何认定合作开发房地产合同的性质及效力	277
二十四、法院如何认定合作开发法律关系的当事人范围及其责任	290
二十五、房地产合作开发一方因行政规章调整未能继续履行合同，法院如何认定违约责任	301

第五章 房地产开发中的项目转让

综述：通过股权转让实现房地产项目转让的常见纠纷及相关司法观点	312
二十六、以取得土地使用权作为项目转让付款条件的，法院如何认定土地使用权的取得时间	322
二十七、法院如何认定未经审批机关批准的中外合作企业权利义务转让合同的效力	334
二十八、因用地条件变化而追加项目（股权）转让款约定的效力如何	

认定	349
二十九、法院如何认定登记瑕疵对股权转让效力的影响	359
三十、出让方隐瞒目标公司真实情况,法院如何认定股权转让合同效力	372

第六章 商品房销售

综述:商品房买卖纠纷中的司法共识与观点分歧	387
三十一、未取得商品房预售许可证,法院如何认定认购书的性质、效力及法律责任	405
三十二、法院如何对宏观调控政策进行法律定性并如何适用法律调处纠纷	427
三十三、贷款未获批准,法院如何认定合同解除的理由与责任承担 ...	440
三十四、房屋存在质量问题的,法院如何认定开发商应承担的责任 ...	452
三十五、法院如何认定行政会议纪要对于二手房买卖合同效力的影响	463

第七章 房屋权属登记

综述:房地产登记诉讼的司法共识与观点分歧	473
三十六、房屋登记簿嗣后发生非权利事项错误时,法院如何确认利害关系人申请变更登记的权利	491
三十七、法院如何认定转让未经登记的房屋的合同的效力	498
三十八、法院如何处理因登记原因行为瑕疵导致不动产登记错误的民行交叉诉讼	512
三十九、法院如何认定违法的房屋初始登记被撤销后登记机构的行政赔偿责任	522
四十、民事调解书将已售房产处分给第三人的,法院如何认定该房产的归属	535

第八章 商品房屋租赁

综述:商品房租赁合同纠纷常见法律问题及司法处理原则	546
四十一、法院如何认定出租的房屋是否具备交付使用条件	566

四十二、法院如何认定出租房屋未取得权属证书之租赁合同的效力	579
四十三、法院如何认定约定租赁面积与房屋实际建筑面积严重不符是否构成重大误解	589
四十四、法院是否认定出租人企业改制属于房屋租赁合同解除的法定条件	602
四十五、法院如何确定承租人优先购买权受到侵害的损害赔偿数额	612
四十六、法院如何认定因第三人原因导致合同违约时的各方法律责任	622

第九章 房地产金融

综述：房地产金融之司法实务综述	634
四十七、法院如何认定“名为担保，实为借款”合同的效力	645
四十八、法院如何认定“假按揭”住房抵押贷款合同的效力及责任承担	654
四十九、法院如何认定以存单形式违法进行房地产借贷的责任承担	666
五十、法院如何认定预售商品房按揭贷款中开发商承担阶段性担保责任的解除期限	675
五十一、法院如何认定房地产企业借款合同中罚息、复利约定的效力	684

第十章 有关房地产开发的其他案件

综述：房地产开发其他法律问题的司法处理原则	691
五十二、法院如何认定委托代建合同双方的违约责任	701
五十三、法院如何确定设定土地抵押权时未经抵押登记的地上建筑物的抵押效力	713
五十四、法院如何确认房地产开发企业作为一般保证人时的先诉抗辩权	723
五十五、股权转让合同未明确约定，法院如何认定“行政规费”的承担主体	734
后 记	745

第一章 房地产开发的规划许可

综述：房地产开发中的规划许可纠纷案件的司法处理原则

房地产作为将土地和地上建筑物合而为一的不动产，其开发离不开土地。《中华人民共和国宪法》规定：“城市的土地属于国家所有。”我国的国有土地使用权主要分为划拨土地使用权和出让土地使用权两种。对利用土地进行商业开发房地产的，实行土地有偿使用制度。土地有偿使用，是国家将国有土地使用权从所有权中分离出来，在一定年限内有条件地出让给土地使用者，由土地使用者向国家缴纳土地有偿使用费的行为。对于实施这种行为，国家附有使用条件，其中最重要和最根本的条件，就是土地开发利用必须服从城市规划管理。

房地产开发用地过程会涉及一系列的规划许可的行政管理，开发用地不论是划拨方式取得还是出让方式获得，都必须执行我国规划法律的相关规定，必须符合土地利用总体规划、城乡规划和年度建设用地计划。处理房地产开发的规划许可及其相关案件的法律适用，最主要的法律依据是我国有关城乡规划管理的法律规定。1990年4月1日我国施行《城市规划法》，2007年10月28日第10届全国人大第30次会议通过修订后的现行《城乡规划法》开始施行。在司法实践中，有关规划许可的纠纷多半是行政案件，有的案件会涉及规划许可的行政法律问题和当事人之间的民事权利义务，且往往两者交叉，司法实践也往往出现同一纠纷先后在民庭和行政庭分别受理、分别处理的情形，由此，此类案件成为房地产开发案件中的一类疑难复杂案件。

一、我国法律对房地产开发涉及规划及许可的强制性规定

我国法律对建设用地和房地产开发的规划控制，所作的一系列规定都是强制性的。例如，现行的《城乡规划法》第2条规定：“制定和实施城乡规划，在规划区内进行建设活动，必须遵守本法。”第7条规定：“经依法批准的城乡规划，是城乡建设和规划管理的依据，未经法定程序不得修改。”第38

条规定：“在城市、镇规划区内以出让方式提供国有土地使用权的，在国有土地使用权出让前，城市、县人民政府城乡规划主管部门应当依据控制性详细规划，提出出让地块的位置、使用性质、开发强度等规划条件，作为国有土地使用权出让合同的组成部分。未确定规划条件的地块，不得出让国有土地使用权。”第42条规定：“城乡规划主管部门不得在城乡规划确定的建设用地范围以外作出规划许可。”

司法实践中已发生的有关规划许可纠纷案件，按案件发生时的法律应当适用原《城市规划法》，同样的，《城市规划法》对房地产开发的规划控制所作的一系列规定也是强制性的。该法第2条规定：“制定和实施城市规划，在城市规划区内进行建设，必须遵守本法。”该法第29条规定：“城市规划区内的土地利用和各项建设必须符合城市规划，服从规划管理。”该法第31条规定：“在城市规划区内进行建设需要申请用地的，必须持国家批准建设项目的有关文件，向城市规划行政主管部门申请定点，由城市规划行政主管部门核定其用地位置和界限，提供规划设计条件，核发建设用地规划许可证。建设单位或者个人在取得建设用地规划许可证后，方可向县级以上地方人民政府土地管理部门申请用地，经县级以上人民政府审查批准后，由土地管理部门划拨土地。”该法第32条规定：“在城市规划区内新建、扩建和改建建筑物、构筑物、道路、管线和其它工程设施，必须持有关批准文件向城市规划行政主管部门提出申请，由城市规划行政主管部门根据城市规划提出的规划设计要求，核发建设工程规划许可证件。建设单位或者个人在取得建设工程规划许可证件和其它有关批准文件后，方可申请办理开工手续。”

上述我国《城乡规划法》和《城市规划法》的相关规定，使用的法律模态词语都是“必须”或“不得”，相关规定都是强制性的，如果当事人违反这些规定，其行为都将因此而无效或不生效。实践中，有的房地产开发行为最终被法院判定为无效或者相应的建筑物被定性为违章建筑，其原因就在于没有取得我国规划法律规定的必须具有的两证：即《建设用地规划许可证》和《建设工程规划许可证》。可以毫不夸张地说：规划许可是房地产开发的生命线。

从房地产实务操作层面分析，房地产开发获得两证的过程，其实是获得一系列许可尤其是规划许可的过程。

1. 开发的项目要有预可行性分析报告和可行性研究报告，并获得国家固

定资产投资主管部门的许可。这个主管部门通常是县级以上人民政府的计划管理部门或计划经济管理部门。开发的项目如果是商品房，则要获得商品房计划立项许可。

2. 开发项目获得计划立项许可后，开发商应继续向政府规划管理部门申请规划选址的许可。规划选址是建设用地许可的前置审查，未通过选址许可的，不能申办《建设用地规划许可证》。选址许可实际是先行审定土地使用条件和规划参数，开发商在申请时要申报开发项目的详细规划。

3. 开发商同时要获得建设用地所涉市政建设各部门的许可。房地产开发用地必须配套具有用电、用水、排污、交通、通讯、邮电、商业、教育等方面的容量和设施。开发商在申请用地或是受让土地的同时，须征询有关市政、公用设施主管部门意见，并获得配套许可。

4. 开发商凭规划选址许可文件申领用地规划许可证时，要向政府规划管理部门申报建筑设计方案和向消防管理部门申报消防许可的文件。申报的开发项目，还必须符合建筑物的性质、用途、间距、日照、高度、容积率、覆盖率、绿化率、消防通道等规划管理的技术规定。符合要求的项目，才能获得《建设用地规划许可证》。

5. 开发商凭《建设用地规划许可证》申办用地手续，获得政府土地主管部门的划拨或出让土地，并办理土地使用批准证书或土地使用权证书。

6. 已获得土地使用权的开发商可持经规划批准的建筑初步设计和有关市政、公用部门的许可文件向政府建设主管部门申办《建设工程规划许可证》，只有获得《建设工程规划许可证》的项目方可开工建设。

二、最高人民法院对房地产案件涉及规划问题的司法解释

上述一系列政府规划行政部门的许可，其实质是政府主管部门的行政管理和行政许可行为。按国家和各地地方规定，开发商提出各种有关规划许可或批准的申请或报告，规划主管部门都应当在规定的期限内给予批复，这些批复都是行政部门的行政行为。由此，在房地产开发规划许可过程中，可能会产生大量的行政争议，涉及的主要是开发商和政府主管部门之间的行政法律关系。

在这个过程中，形成诉讼的有关规划纠纷案件主要涉及对何为“严重影响城市规划”的准确理解。《城市规划法》第40条规定：“在城市规划区内，未取得建设工程规划许可证件或者违反建设工程规划许可证件的规定进行建

设,严重影响城市规划的,由县级以上地方人民政府城市规划行政主管部门责令停止建设,限期拆除或者没收违法建筑物、构筑物或者其他设施;影响城市规划,尚可采取改正措施的,由县级以上地方人民政府城市规划行政主管部门责令限期改正,并处罚款。”在新法即《城乡规划法》施行前的许多规划行政纠纷中,都是涉及对《城市规划法》第五章“法律责任”部分第40条规定中“严重影响城市规划”的理解问题。

在司法实践中,最高人民法院对有关规划许可的行政诉讼案件的处理,强调应按违反城市规划行为人的性质和后果并按个案的具体情况予以确认。1995年11月14日,最高人民法院行政审判庭就吉林省高级人民法院请示对《中华人民共和国城市规划法》第40条应如何适应时回复(1995法行字第15号):“违反城市规划的行为人其违法行为是否属于严重影响城市规则,应从其违反行为的性质和后果来确认。违反该法第三十五条规定的,属于“严重影响城市规划”的行为,但“严重影响城市规划”的行为不仅限于该规定,应根据个案的具体情况予以确认。”

本章选用的哈尔滨公司诉哈尔滨市规划局行政处罚纠纷上诉案,以及L某诉S市C区城市规划管理局建设工程规划许可案一、二审法院的处理意见,都体现了最高院的回复意见。

此外,由规划许可引出的纠纷也常常发生在房地产开发过程中的民事主体之间。针对司法实践中出现的规划许可的民事案件处理的相关问题,最高院于2005年8月1日施行的《关于审理涉及国有土地使用权合同纠纷案件适用法律问题的解释》,对国有土地使用权案件所涉规划许可的法律问题作了3条相关规定,这成为各级人民法院处理相关案件的主要司法裁判依据。

该解释第19条规定:“在下列情形下,合作开发房地产合同的当事人请求分配房地产项目利益的,不予受理;已经受理的,驳回起诉:

(一)依法需经批准的房地产建设项目未经有批准权的人民政府主管部门批准;

(二)房地产建设项目未取得建设工程规划许可证;

(三)擅自变更建设工程规划。

因当事人隐瞒建设工程规划变更的事实所造成的损失,由当事人按照过错承担。”

第20条规定:“房屋实际建筑面积超出规划建筑面积,经有批准权的人

民政府主管部门批准后，当事人对超出部分的房屋分配比例协商不成的，按照约定的利润分配比例确定。对增加的投资数额的承担比例，当事人协商不成的，按照约定的投资比例确定；没有约定投资比例的，按照约定的利润分配比例确定。”

第21条规定：“当事人违反规划开发建设的房屋，被有批准权的人民政府主管部门认定为违法建筑责令拆除，当事人对损失承担协商不成的，按照当事人过错确定责任；过错无法确定的，按照约定的投资比例确定责任；没有约定投资比例的，按照约定的利润分配比例确定责任。”

上述3条规定确立了人民法院处理有关规划许可案件涉及民事权利义务关系的最重要的原则。本章选用的某县A房产公司诉某县规划局城乡规划行政处罚及行政赔偿案件的一、二审法院的处理说明：案件涉及的争议或问题，凡是没有获得规划许可或不符合规划许可要求的，当事人的合法权益就难以得到法律的保护。

三、规划许可——房地产开发中国家意志的集中体现^①

房地产开发商在国有土地上开发房地产，必须服从国家的意志，而规划管理体现着科学、合理进行城市建设的国家意志。国家按照经济效益、社会效益、环境效益相统一的原则，实行城市建设的全面规划、合理布局、综合开发、配套建设。按照城市规划管理的基本要求，一个规范运作的房地产开发项目，在计划立项之前，应首先向规划行政主管部门征询规划选址意见并获得许可；在立项批准后，应获得规划用地许可；在项目开发过程中，还应获得工程建设的规划许可并完全符合许可的使用性质和各项规划技术参数。已经获得的规划许可，如要更改其中的规划设计条件，必须按申报的同样程序向规划行政主管部门申请并获得批准。

按现行《城乡规划法》的规定，符合城市规划，服从规划管理，是城市建设和房地产开发的依据和保障。任何单位和个人未经法定程序均不得更改或废止规划许可。违者必然受到惩罚，为此付出代价，这也体现着城市建设的国家意志。

本章选用的5个案例，集中反映了人民法院在处理涉及规划许可纠纷案件的主流意见，为准确判断房地产开发中国家意志的体现和开发行为的有效

^① 朱树英：“规划许可——房地产开发中国家意志的集中体现”，载《房地产报》，1996年2月18日。

性，提供有益的借鉴。

1. 建设许可是项目建设顺利进行的保障

我国规划法律规定：在取得规划选址许可、建设用地规划许可之后，为了保证各项建设工程符合城市规划和城市规划管理技术规定，新建、扩建和改建建筑物、构筑物、道路、管线和其他工程设施建设必须由规划管理部门核发《建设工程规划许可证》，即建筑工程执照。取得《建设工程规划许可证》，即表明房地产开发项目已最终完成规划的许可，可依法办理开工手续，进行建设。《建设用地规划许可证》确定了用地的位置、范围、规划用地性质及一系列规划技术参数，包括建设容积率、建筑密度、建筑高度、绿地率、停车场地、主要出入口、须配套的公共设施、工程设施、建筑界线等等。土地使用者必须严格遵照《建设用地规划许可证》中的各项规划要求开发和经营土地，未经原审批机构同意，不得擅自变更土地的使用性质及任何一项规划技术参数和指标。项目进入此阶段，当事人必须严格按照《建设工程规划许可证》所规定的各项要求进行建设，无权任意废止或更改。

本所曾代理了一起上海市某区 37 户居民状告该区规划土地管理局的集体行政诉讼案件，案件的起因便是某电影院的扩建工程违反了建设工程规划许可的规定，超出批准范围，进行违章施工，严重妨碍了附近居民的正常生活。居民多次向该规土局反映电影院违章情况，要求责令停止施工、拆除违章建筑，但规土局未采取任何措施。无奈之下，37 户居民联名向法院提起行政诉讼，要求法院判令规土局限期履行其法定职责，依法对该电影院的违章行为进行处罚。法院将电影院列为第三人。代理律师多次到实地进行测量，并根据《上海市城市规划条例》中规定的各项标准数值进行对照，找出其中超标和违反规划许可的具体问题。同时多次与规土局接触，寻求妥善解决纠纷的方法。在庭审中，面对该电影院违章扩建和规土局行政不作为的证据，规土局不得不当庭承认了自己的过错。

庭审后，规土局主动纠正了不作为的行政行为，向电影院出具了一份行政处罚决定书，内容为：（1）确认该电影院改扩建项目未按建设工程规划许可证所批准的图纸施工；（2）限期三个月内拆除超出建设工程规划许可证所批准的范围以外的建筑；（3）处以人民币 50 万元的罚款。这一行政处罚决定维护了国家城市规划法律的严肃性和 37 户居民的合法权益。之后，审理法院在承办律师、街道办事处和公安派出所等各方面的共同努力下，37 户居民和

电影院签订了协议书，由电影院对 37 户居民进行总额为人民币 50 万元的赔偿。鉴于此，37 户居民向法院申请撤回了起诉，一起居民与行政机关之间的群体纠纷，终于获得圆满解决。

结合本案审理不难看到，不论是新建还是改建、扩建工程，其建设必须符合建设工程规划许可证确定的土地使用性质、范围、建筑密度、容积率、建筑高度等各项规划技术指标，任何擅自变更许可证的规定进行建设或违背规划批准的图纸施工的行为，都将受到城市规划行政主管部门的依法处罚。

值得注意的是，审理案件的法院在当事人有涉及违反规划许可的违法行为时一般并不径自处理，而是等待行政机关作出行政处罚后再主持司法调解并使案件得以妥善处理。

2. 对规划许可是否进行行政听证不属于人民法院的审理范围

本章选用的案例，第三人通过出让方式取得某地块的国有土地使用权，并领取了国有土地使用权证，项目先后获批该地块改造的立项批复、地块控规、施工环保行政许可、建设用地规划许可证并附规划用地红线图、建设工程规划许可证，并通过了规划的日照分析。第三人在工程施工中与自然人 A、B 对间距是否符合技术规定、在大寒之日日照是否不少于连续二小时、系数是否达到增加 0.25 的规定、娱乐中心是否可设置在居民区以及发证未经听证等发生争议，A 和 B 诉至法院。江苏省常州市新北区人民法院经审理后判决：驳回 A 和 B 要求确认 C 规划局核发的规划许可违法的诉讼请求。

本案的争议除核发规划许可是否违法外，还涉及到规划行政许可是否必须进行听证的法律问题，法院的案件审理应对此作出回应。

我国《行政许可法》第 46 条规定：“法律、法规、规章规定实施行政许可应当听证的事项，或者行政机关认为需要听证的其他涉及公共利益的重大行政许可事项，行政机关应当向社会公告，并举行听证。”第 47 条第 1 款规定：“行政许可直接涉及申请人与他人之间重大利益关系的，行政机关在作出行政许可决定前，应当告知申请人、利害关系人享有要求听证的权利；申请人、利害关系人在被告知听证权利之日起五日内提出听证申请的，行政机关应当在二十日内组织听证。”

上述条款是关于行政机关依职权听证和依申请听证两种不同情况下的规定，显然，第一种情形下进行判断相对简单，但第二种情形由于涉及利害关系人的范围性质确定问题以及重大利益关系的界定问题法律没有明确规定而