

停车场“侵占”谭嗣同故居已三年

法院一审二审，文物保护部门败诉 专家：法院仅依据条例判案不妥

2009年3月，本报报道浏阳河大酒店停车场擅自“侵入”全国重点保护文物谭嗣同故居的保护范围内。长沙市文物局依法对其进行处罚，却被酒店以越权处罚为由告上法庭。此后两年里，经长沙两级法院审理，长沙市文物行政部门竟两次败诉。

这起案件引发全国法学专家、文保专家等各方密切关注，市县一级文物行政部门对破坏“省保”和“国保”行为是否有行政处罚权？

重访：最牛停车场仍在“傍”故居

5月30日上午，记者来到浏阳谭嗣同故居。这里的情景依然和三年前一样，故居南侧的停车场里已经停满了车，谭嗣同铜像被小车层层包围。停车场离故居南侧围墙最近仅1.3米。故居大门旁的说明牌指出，谭嗣同故居的保护范围为四周30米，停车场显然位于其中。据故居工作人员介绍，每当酒店生意高峰，停车场里就停满了车，因进出的小车太多，停车场的地砖都被压坏了。

据浏阳市文物局负责人介绍，《文物保护法》规定，文物保护单位的保护范围内不得进行其他工程建设或爆破、钻探、挖掘等作业。但2009年初浏阳河大酒店擅自在谭嗣同故居南侧的谭嗣同铜像广场内修建停车场。浏阳市文物局接到举报后，马上给酒店下发停工通知书。谁知酒店第二天回函称，酒店现在修建的停车场用地是其花200万元买来的，酒店在本单位的花园里进行正常绿化、亮化是经过政府同意并批准的，而且这种亮化和绿化是对谭嗣同故居的保护。

“明明是破坏，还硬要说成保护。”长沙市文物局获悉浏阳河大酒店对文物部门的停工通知置若罔闻后，就此向省文物局报告，请求省文物局立案调查。

遗憾：市政府复议阻止不了违建

“根据《文物保护法》第66条规定，擅自在文物保护单位的保护范围内进行建设工程，可由县级以上人民政府文物主管部门进行处罚。”5月30日，省文物局有关负责人介绍，该局当年3月6日出具委托书，委托长沙市文物局对浏阳河大酒店违法修建停车场的问题进行调查和处理。

当年3月23日，省文物鉴定委员会到大夫第现场勘察后作出文物鉴定证书，认为该停车场修建在故居核心保护区，离故居墙基最近仅1.3米，安全隐患严重。市文物局根据上述鉴定结论，在征得省文物局同意后，对浏阳河大酒店作出拆除停车场恢复绿地原貌，罚款30万元的行政处罚，并于4月14日以留置送达的方式向浏阳河大酒店送达行政处罚通知书。

浏阳河大酒店不服，向长沙市政府提出行政复议，2009年4月，市政府复议维持了市文物局的处罚决定。尽管这样，浏阳河大酒店还是坚持修建了停车场。 ■记者 谭荣



(资料图片)

处罚违法行为却被法院判决撤销

在全国重点文物核心保护区内修建停车场的违法行为没有得到纠正，更令人费解的是，违法修建停车场的浏阳河大酒店，之后将市文物局告到法院，在一审和二审中都赢了官司。

认定送达程序违法并撤销行政处罚

浏阳河大酒店对行政复议结果不服，向长沙市天心区法院起诉。2009年11月，天心区法院审理后认为，根据《行政诉讼法》第54条规定，市文物局在做出行政处罚前，应当告知当事人做出行政处罚的事实、理由和依据，并告知当事人依法享有的权利。虽然市文物局声称向浏阳河大酒店送达行政处罚告知书和行政处罚听证告知书，但浏阳河大酒店声称签收人“高招”不是该店员工，市文物局也未证据证明“高招”是该店员工，法院根据上述认定判决撤销市文物局的行政处罚决定。



不服上诉却被认定超越职权败诉

长沙市文物局不服向长沙市中院上诉。2010年9月，长沙市中院审理此案后，认定高招确实是浏阳河大酒店员工，而且浏阳河大酒店擅自在谭嗣同故居隔壁修建停车场的行为应当受到处罚。但该院同时认为，审查文物局作出的行政处罚决定是否合法，首先要审查实施行政处罚的行政机关其职权是否合法。《文物保护法实施条例》第19条规定，危害全国重点文物保护单位安全或者破坏其历史风貌的建筑物、构筑物，由省、自治区、直辖市人民政府负责调查处理。根据《文物行政处罚程序暂行规定》，上级文物行政部门必要时可依法直接管辖下级文物行政部门管辖的行政处罚案件，但并未规定上级文物部门可将自己管辖的案件交由下级文物行政部门管辖。

法院据此认为，省文物局委托市文物局对浏阳河大酒店的违法行为进行调查，这种情况不属于可以委托有关组织实施行政处罚的规定，市文物局不具有对浏阳河大酒店的违法行为作出行政处罚决定的法定职权，其认为省文物局已将该案指定其管辖于法无据。判决撤销了市文物局对浏阳河大酒店作出的行政处罚。



县级以上文保部门
有权查处违建

根据《文物保护法》第66条规定，县级以上文物部门有权查处正在实施的危害文物保护单位的行为。依据规定，长沙市文物局有权查处危害全国重点文物保护单位的建设行为。湖南有60处全国文物保护单位和837处省级文物保护单位，如果都由省文物局查处危害这些文物的违建行为，显然会严重影响文物保护的力度和效率。

——省文物局相关负责人

法律效力应大于行政法规

根据《文物保护法》第66条规定，长沙市文物局有权进行处罚。但长沙中级人民法院审理时采用的是《文物保护法实施条例》第19条，规定危害全国和省级重点文物保护单位安全的建筑物、构筑物，由省、自治区、直辖市人民政府负责调查处理。这两者之间存在冲突。我国法律效力是下位法服从上位法，法规效力没有法律效力大，所以在两者出现矛盾时，应该采用法律来判决。这起案件也暴露出《文物保护法实施条例》个别条款需要进一步修改和完善，以适应文物保护的需要。

——北京大学法学院博士生导师湛中乐教授

