

西安市人民政府
行政复议决定书

市政复决字〔2021〕690号

申请人：种某。

被申请人：西安市雁塔区人民政府。

地址：西安市雁塔区小寨东路168号。

申请人对被申请人2021年11月3日实施的拆除房屋行为不服，于2021年12月8日向本机关申请行政复议，本机关依法已予受理。在案件审理期间，因“新冠肺炎”疫情防控原因，本机关于2021年12月27日作出《中止行政复议通知书》（市政复中字〔2021〕690号），决定自2021年12月27日起中止案件审理。2022年2月24日，本机关作出《恢复审理通知书》（市政复恢字〔2021〕690号），决定恢复案件审理，现已审理终结。

申请人请求：确认被申请人拆除申请人房屋行为违法。

申请人称：申请人系雁塔区xx村村民和集体经济组织成员。为保障村民居住权益，xx村建设住宅楼供本村村民购买居住。申请人通过与第三人签订《房屋转让协议书》的方式，购买第三人此前购买的位于xx村旧村改造示范楼xx室房屋。2021年6月17日，西安市人民政府作出西（雁塔）征预告字〔2021〕第8号《土地征收预公告》，拟征收土地范围为西安市雁塔区

电子城街道 xx 村、xxx 村，东至规划路，南至丈八东路，西至电子西街，北至电子二路集体土地。2021 年 10 月 7 日，雁塔区城市片区更新工作领导小组 xxx 片区（xx 村）工作专班作出《雁塔区城市更新 xxx 片区（xx 村）集体土地上成套单元房征收工作的通告》，征迁范围为 xx 村集体土地上村、组建设的成套单元房（多层及高层房屋），由被申请人设立的雁塔区城市片区更新工作领导小组 xxx 片区（xx 村）工作专班负责组织具体征收实施工作。申请人房屋在前述预征收公告及征收通告范围内，但申请人一直未与被申请人等部门就房屋补偿问题协商一致，亦未签订任何房屋补偿协议。2021 年 11 月 8 日，在申请人尚未签约的情况下，征收工作人员将房屋强制拆除。申请人报警后，公安机关未立案调查处理。结合被申请人在申请人房屋所在区域拟进行集体土地征收的预公告及通告，以及申请人报警后至今公安机关不予调查处理的情况，根据《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》第二十五条规定，申请人房屋被强制拆除的法律责任应由具体实施征收工作的雁塔区城市片区更新工作领导小组 xxx 片区（xx 村）工作专班承担。因雁塔区城市片区更新工作领导小组 xxx 片区（xx 村）工作专班是由被申请人设立，非行政机关，不能成为行政复议被申请人。故根据《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》第二十条及《行政复议法实施条例》第十四条规定，相应责任应由被申请人承担。根据土地管理法及实施条例的规定，被申请人不具备实施强制拆除行为的主体资格，实施强制拆除行为亦无法律依据。其未经合法程

序组织相关人员强制拆除申请人房屋的行为，严重侵害申请人的合法权益。

被申请人称：《最高人民法院关于正确确定县级以上地方人民政府行政诉讼被告资格若干问题的规定》（法释〔2021〕5号）第三条第一款规定：“公民、法人或者其他组织对集体土地征收中强制拆除房屋等行为不服提起诉讼的，除有证据证明系县级以上地方人民政府具体实施外，人民法院应当根据行政诉讼法第二十六条第一款的规定，以作出强制拆除决定的行政机关为被告；没有强制拆除决定书的，以具体实施强制拆除等行为的行政机关为被告。”本案中，被申请人虽于2021年3月1日作出了《雁塔区xxx片区（xx村）集体土地征收工作的通知》（〔2021〕4号），载明：“一、根据我市重点项目工作部署，将对xxx片区（xx村）村域集体土地和集体土地范围内的合法建（构）筑物予以征收。二、拟定由雁塔区城中村和棚户区改造事务中心、西安市雁塔区电子城街道办事处、西安市雁塔区城市建设投资有限公司负责征收实施工作。”此外，经xx村集体讨论决议的《xxx片区（xx村）城市更新项目房屋征收补偿安置及奖励办法》第四条明确：“征收主体为西安市雁塔区人民政府；征收组织部门为西安市雁塔区城中村和棚户区改造事务中心；征收具体实施单位为电子城街道办事处；投资建设主体为西安市雁塔区未来城市更新投资集团有限责任公司。”综上，xxx片区（xx村）城市更新项目征收工作由电子城街道办事处负责具体实施征收，雁塔区政府不是本案适格被申请人。

经审理查明：2005年10月22日，案外人雷某与雁塔区电

子城街道办事处 xx 村村民委员会签订《集体住宅房分房合同》，分得 xx 村旧村改造示范楼 xx 室房屋房屋。2018 年 10 月 15 日，案外人雷某与申请人签订《房屋转让协议书》，将案涉房屋转让申请人。2021 年 3 月 1 日，被申请人作出《雁塔区 xxx 片区（xx 村）集体土地征收工作的通知》（〔2021〕4 号），对 xxx 片区（xx 村）村域集体土地和集体土地范围内的合法建（构）筑物予以征收，案涉房屋位于该项目范围内。2021 年 6 月 17 日，西安市人民政府作出西（雁塔）征预告字〔2021〕第 8 号《土地征收预公告》，拟征收位于西安市雁塔区电子城街道 xx 村、xxx 村，四址范围东至规划路，南至丈八东路，西至电子西街，北至电子二路集体土地 47.6350 公顷。2021 年 9 月 14 日，西安市雁塔区电子城街道办事处作出《关于兰某等 19 人诉西安市雁塔区人民政府、西安市雁塔区电子城街道办事处行政强制一案的情况说明》，载明：“xx 村村域集体土地及地上附着物开展的征收工作，由雁塔区电子城街道办事处具体实施，雁塔区城中村和棚户区改造事务中心指导工作。”2021 年 10 月 7 日，雁塔区城市片区更新工作领导小组 xxx 片区（xx 村）工作专班作出《雁塔区城市更新 xxx 片区（xx 村）集体土地上成套单元房征收工作的通告》，载明由被申请人设立的雁塔区城市片区更新工作领导小组 xxx 片区（xx 村）工作专班负责组织具体征收实施工作，征迁范围为 xx 村集体土地上村、组建设的成套单元房（多层及高层房屋）。2021 年 11 月 8 日，电子城街办将案涉房屋强制拆除。申请人以被申请人对其房屋实施拆除为由，向本机关提出行政复议申请。

上述事实有申请人、被申请人提供的证据在卷佐证。

本机关认为：一、关于本案适格被申请人。《中华人民共和国行政复议法实施条例》第十一条规定：“公民、法人或者其他组织对行政机关的具体行政行为不服，依照行政复议法和本条例的规定申请行政复议的，作出该具体行政行为的行政机关为被申请人。”同时，《最高人民法院关于正确确定县级以上地方人民政府行政诉讼被告资格若干问题的规定》（法释〔2021〕5号）第三条第一款规定：“公民、法人或者其他组织对集体土地征收中强制拆除房屋等行为不服提起诉讼的，除有证据证明系县级以上地方人民政府具体实施外，人民法院应当根据行政诉讼法第二十六条第一款的规定，以作出强制拆除决定的行政机关为被告；没有强制拆除决定书的，以具体实施强制拆除等行为的行政机关为被告。”因行政复议申请人与行政诉讼被告主体资格认定标准具有一致性，对集体土地征收中的强制拆除房屋行为不服提出行政复议申请的，在无证据证明系县级以上地方人民政府具体实施，且未有行政机关作出强制拆除决定的情况下，应以具体实施强制拆除行为的行政机关为行政复议被申请人。本案中，申请人以《雁塔区城市更新 xxx 片区（xx 村）集体土地上成套单元房征收工作的通告》规定由被申请人设立的雁塔区城市片区更新工作领导小组 xxx 片区（xx 村）工作专班负责组织具体征收实施工作为由，认为应由被申请人承担房屋强制拆除法律责任，但负责组织具体征收实施工作并非实际实施房屋拆除行为，实施案涉房屋拆除行为的主体系西安市雁塔区电子城街道办事处，且电子城街道办事处具有为其行为独

立承担法律责任的能力。因此，本案应以电子城街道办事处为适格的行政复议被申请人。二、关于本案管辖。《中华人民共和国行政复议法》第十五条第（一）项规定：“对县级以上地方人民政府依法设立的派出机关的具体行政行为不服的，向设立该派出机关的人民政府申请行政复议。”综上，申请人对拆除其房屋行为不服申请行政复议的，应以电子城街道办事处为被申请人，依法向西安市雁塔区人民政府提出。根据《中华人民共和国行政复议法实施条例》第二十八条第（一）、（六）项，第四十八条第一款第（二）项之规定，本机关决定如下：

驳回申请人种某的行政复议申请。

申请人如对本决定不服，可以自接到本决定书之日起15日内，依法向人民法院提起行政诉讼。

二〇二二年三月十一日