

行政复议案件 典型案例分析

Xingzheng Fuyi Anjian Dianxing Anli Fenxi

北京市海淀区人民政府法制办公室 编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

行政复议案件典型案例分析

北京市海淀区人民政府法制办公室 编

主要撰稿人：刘秀荣 张 昕 杨 亮 吴蕙同
徐 超 于 森 周勤华

法 律 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

行政复议案件典型案例分析 / 北京市海淀区人民政府法制办公室编. —北京:法律出版社,2015. 1

ISBN 978 - 7 - 5118 - 7476 - 4

I. ①行… II. ①北… III. ①行政复议—案例—中国
IV. ①D925. 305

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 014947 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/杨大康

装帧设计/汪奇峰

出版/法律出版社

编辑统筹/法律出版社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京泰山兴业印务有限责任公司

责任印制/沙磊

开本/A5

印张/7.125 字数/180 千

版本/2015 年 1 月第 1 版

印次/2015 年 1 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 7476 - 4

定价:30.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

序 言

《中华人民共和国行政复议法》自 1999 年颁布实施,十五年来,行政复议法在有效解决行政争议,保护公民、法人和其他组织合法权益,监督和支持行政机关依法行政,推进社会主义民主法制建设等方面发挥了不可替代的重要作用。

当前,我国社会主义法治国家建设进入了一个新的阶段。党的十八届四中全会作出了“全面推进依法治国”的重大决策和战略部署。海淀区在全面推进依法行政中充分利用行政复议化解社会矛盾。近年来,海淀区经济建设快速发展,北部生态科技新区、中部“三山五园”历史文化景区、南部科学城等重大建设项目纳入全市工作重点,在大力推进经济建设发展战略的同时,必然带来一定的社会矛盾。其中大部分矛盾已在基层得到化解,但仍然有一部分上升到复议层面。长期以来,海淀区充分发挥行政复议便民利民的特点,畅通案件受理渠道,利用专家“外脑”资源,提高复议办案水平。海淀区复议案件数量在全市名列前茅,且连续三年超过同级人民法院行政诉讼案件数量。尤其在 2014 年,海淀区受理复议案件数量已突破 1000 件,创全市各区县新高。

行政复议是法治政府建设的重要内容。行政复议典型案例对于指导办案实践、提高办案质量具有重要作用。编辑本书的目的

是,通过搜集、整理、评析具有示范作用的典型案例,总结行政复议工作经验,加强对我区复议工作的指导,促进行政复议工作规范化建设,进一步推动我区行政执法部门依法行政,有效化解行政争议。复议机构、执法单位应注重在工作中挖掘、提炼典型案例,互相学习案件办理工作中的成功经验,为进一步推进海淀区的行政复议工作提供实践支持。

本书的编辑工作,得到了海淀区人民政府、中国政法大学、海淀区各行政机关,特别是有行政复议权的公安、交通、工商、地税、人力社保、质监、农委七家单位的大力支持,在此一并致谢。同时,由于水平有限,加之编写时间仓促,难免存在不足之处,敬请读者批评指正。

北京市海淀区人民政府法制办公室

目 录

- 典型案例 1 拆迁裁决案件中行政机关履行审查义务边界的认定 / 1
- 典型案例 2 从民防工程管理案件看行政不作为的认定 / 7
- 典型案例 3 单独提起行政赔偿的条件及时效问题 / 11
- 典型案例 4 工伤认定案件中申请人资格及时效问题的认定 / 17
- 典型案例 5 工伤认定中的伤病关联、司法鉴定报告、工作时间及举证责任问题 / 23
- 典型案例 6 街道办事处对居委会工作人员任免行为的性质认定 / 29
- 典型案例 7 拒收邮件类政府信息公开不履责案件的处理 / 36
- 典型案例 8 李某认为某公安分局行政不作为为行政复议案 / 39
- 典型案例 9 某职业打假人诉工商分局不履行法定职责案 / 45
- 典型案例 10 如何确定未申报税款的追缴期限 / 49
- 典型案例 11 申请人举证责任、复议机关调查义务及其证据效力分析 / 52
- 典型案例 12 宋某不服城管大队先行登记保存行为行政复议案 / 59
- 典型案例 13 唐某不服某区房管局撤销经济适用住房购房资格的通知案 / 63
- 典型案例 14 违章停车告知单是否属于具体行政行为 / 69

- 典型案例 15 文化委行政许可案件中听证程序的适用 / 75
- 典型案例 16 限期拆除未取得规划许可建筑的合法性与合理性 / 81
- 典型案例 17 行政复议过程中复议机关的调查义务分析 / 90
- 典型案例 18 行政机关在指导监督召开业主大会及业委会过程中有关问题的分析 / 98
- 典型案例 19 运用行政调解手段有效化解一案中多种行政争议 / 108
- 典型案例 20 责令限期拆除违法建设的法律性质的认定 / 115

附：常用相关法律法规 / 121

中华人民共和国行政复议法 / 121

中华人民共和国行政复议法实施条例 / 134

中华人民共和国行政诉讼法 / 148

《行政诉讼法》2014 年修订前后对照表 / 172

中华人民共和国政府信息公开条例 / 199

北京市政府信息公开规定 / 208

典型案例1 拆迁裁决案件中行政机关履行审查义务边界的认定

原告:魏某某

被告:海淀区人民政府房屋征收办公室(以下简称“征收办”)

第三人:某置业有限公司

【基本案情】

某置业有限公司经批准在海淀区进行某项目建设拆迁,并取得第58号拆迁许可证;拆迁期限自2008年11月24日至2009年11月23日,后延期至2011年11月18日。魏某某作为产权人在拆迁范围内有正式房屋建筑面积42平方米。2008年11月24日,某置业有限公司委托的某评估公司依据《评估规则》对魏某某在拆迁范围内的正式房屋及地上附属物行了评估,制作了第027号北京市住宅房屋拆迁估价结果报告,确定拆迁补偿款为215,630元(不含搬家补助费等费用)。某置业有限公司于2011年5月10日将房屋拆迁估价结果报告向房屋所有人魏某某之女魏某进行送达,魏某未在拆迁评估报告送达回证上签字。魏某某未在规定期限内申请复核或另行委托评估机构重新评估。因拆迁双方未达成协议,2011年6

月9日某置业有限公司向征收办申请拆迁纠纷裁决。征收办立案后,于2011年6月9日,向魏某某送达了《北京市房屋拆迁纠纷裁决申请书》及《房屋拆迁纠纷通知单》,并由某公证处对送达过程进行了公证。6月10日,征收办组织各方当事人谈话调解,魏某某未到场参加调查、调解,故未能达成协议。

在作出第20号拆迁纠纷裁决前,征收办对某置业有限公司提交的以下材料进行了审查:(1)拆迁许可证;(2)裁决申请书;(3)被拆迁房屋权属证明材料;(4)第027号北京市住宅房屋拆迁估价结果报告及送达回证;(5)拆迁补偿方案;(6)拆迁协商记录;(7)周转房证明;(8)未达成协议的被拆迁人比例及原因说明。

2011年7月6日,征收办作出第20号拆迁纠纷裁决。同年7月8日,征收办向魏某某及某置业有限公司进行了送达。魏某某不服该拆迁纠纷裁决,于2011年9月5日向海淀区人民政府提起行政复议。海淀区人民政府复议维持了原裁定。其后,魏某某于2011年12月13日向一审法院海淀区人民法院提起行政诉讼,又因不服一审判决于2012年3月26日向二审法院北京市第一中级人民法院提起上诉。

本次行政诉讼案件中,征收办向一审法院提交了据以作出第20号拆迁纠纷裁决的全部证据材料。一审法院公开开庭审理了本案,二审法院依法组织双方进行了调查。在一审庭审过程中,各方当事人的争议焦点在于行政机关在作出行政裁决时履行审查义务的问题。

【审理结果】

海淀区人民政府作出行政复议决定维持了第20号拆迁纠纷裁决。一审法院判决驳回魏某某要求撤销该拆迁纠纷裁决的诉讼请

求。二审法院判决驳回魏某某要求撤销一审判决的上诉请求,维持一审判决。

【焦点问题评析】

一、拆迁纠纷裁决所依据的法律法规的时间效力

第 20 号拆迁纠纷裁决于 2011 年 7 月 6 日作出,依据的法律规范包括《城市房屋拆迁管理办法》、《北京市城市房屋拆迁管理办法》及其他相关规定。原告魏某某主张,征收办作出裁决时适用法律错误。原告认为,于 2011 年 1 月 21 日生效的《国有土地上房屋征收与补偿条例》第三十五条规定:“本条例自公布之日起施行。2001 年 6 月 13 日国务院公布的《城市房屋拆迁管理条例》同时废止。”因此,2011 年 7 月 6 日作出的第 20 号拆迁纠纷裁决不应适用已失效的《城市房屋拆迁管理办法》。

按照“新法优于旧法原则”,在位阶相同的新法和旧法对同一事项有不同规定时,新法的效力优于旧法;但如果新法有除外规定的,仍适用除外范围内的旧法。《国有土地上房屋征收与补偿条例》第三十五条在作出上述废止《城市房屋拆迁管理条例》规定的同时,亦明确规定:“本条例施行前已依法取得房屋拆迁许可证的项目,继续沿用原有的规定办理,但政府不得责成有关部门强制拆迁。”这意味着,如果建设单位已经于 2011 年 1 月 21 日前取得建设项目的拆迁许可证,为了维护原有法律关系的稳定性,其拆迁行为可以适用原《城市房屋拆迁管理办法》及相关配套规定,行政机关亦应依据该规定做出具体行政行为(除行政强拆外)。

本案中,某置业有限公司已于 2008 年 11 月 24 日取得拆迁许可证,属于上述规定中在“本条例施行前已依法取得房屋拆迁许可证的项目”,因此与该项目相关的拆迁活动及行政行为在拆迁许可

证失效前,均应依法继续适用原《城市房屋拆迁管理条例》及相关配套规定。原告主张不成立。

二、作出行政裁决的行政机关是否应对拆迁许可的合法性进行审查

原告认为,某置业有限公司取得第 58 号拆迁许可证违法,因此其不具备合法拆迁人的主体资格。征收办应当等待针对拆迁许可证的合法性提起的司法审查程序结束后方可作出行政裁决。

首先,拆迁许可行为是拆迁纠纷行政裁决行为的基础性行政行为。虽然从表面上看,作出该两个具体行政行为的主体均为房屋征收拆迁管理部门,在先后顺序上也具有关联性。但是,拆迁许可和拆迁裁决行为属于两个相互独立的具体行政行为。为了保证行政行为的权威和效率,具体行政行为一旦作出就具有确定力、公定力和执行力。房屋征收拆迁管理部门作出拆迁裁决无须以前置行政行为的合法性审查为前提。亦即房屋征收拆迁管理部门在作出拆迁裁决时无须自行审查拆迁许可行为的合法性,也无须主动交由司法机关对拆迁许可行为的合法性进行审查。

具体行政行为具有确定力是指有效成立的行政行为具有不可变更力即非依法不得随意变更或撤销和不可争辩力即行政行为一经作出即推定有效,无须等待有权机关的确认。公定力是指行政行为不论其实质上是否合法、得当,都具有被推定为合法、有效的法律效力;未经法定程序变更或撤销前,公民和组织不得否认行政行为的效力。执行力是国家强制地迫使当事人履行义务或以其他方式实现具体行政行为权利和义务安排的权力。

就本案而言,拆迁许可一经作出即具有确定力、公定力和执行力。因此房屋征收拆迁管理部门无须对该拆迁许可进行合法性审查即可作出行政裁决;在被依法撤销前,应当推定该拆迁许可具有

合法性。在确定力和公定力的基础上,该拆迁许可也自然具有执行力。从现实行政的角度而言,一个拆迁项目可能涉及大量的行政裁决,如果每作出一个行政裁决都对需要对拆迁行为的合法性进行审查,或者先等待司法对拆迁行为的审判结果,势必造成行政机关工作效率低下,亦不符合现行法律体系对行政行为效力的认定。因此,原告认为,征收办在作出行政裁决前应当先对拆迁许可行为进行审查的说法并不成立。

三、行政机关对行政相对人提交的证据材料的审查范围

本案涉及的是房屋拆迁补偿,拆迁方与被拆迁方双方当事人最大的争议在于房屋补偿价款数额的确定问题。而房屋补偿价款的确定依法应当由具有相应资质的评估机构作出。第三人某置业有限公司提交行政裁决申请的同时,提交了第027号北京市住宅房屋拆迁估价结果报告及送达回证。针对该评估报告,原告主张,征收办应当对其进行实质审查即对评估报告所采用的评估方法、评估技术要求等内容进行审查。

行政机关的行为不能违背行政法的合法性原则。合法性原则是指行政机关的职权和行使职权中产生的权利义务必须以法律规定为依据,行政机关的法律能力和行政职权应当来自于法律的授权。就本案而言,评估工作是一项专业性非常强的工作,房屋征收部门没有专业能力亦无法定职权对评估报告的实质性内容进行合法性审查。一方面,裁决机关不能对评估报告完全不做审查,而是需要进行形式审查或程序过程审查;另一方面,裁决机关也必须对独立评估机构的专业技术性判断保持必要的尊重,不应对其进行实质审查或判断代置审查。具体而言,形式审查的内容包括:评估报告所确定的被拆迁人、房屋坐落和面积是否与权属证明材料所记载的内容一致;估价日期是否与拆迁许可证核发的日期一致;评估报

告是否由两名具有资质的评估人员签章并由评估机构盖章;评估报告是否已送达被拆迁人;评估报告是否已生效。行政机关不能超越职权对评估报告进行实质审查,这面临着越权无效的危险以及审查的技术壁垒。因此,当前述审查内容均符合形式要求且与其他证据能够相互印证的情况下,征收办即应依法采用该评估报告作为行政裁决的事实依据。因此,原告主张不成立。

典型案例2 从民防工程管理案件看行政不作为的认定

原告:王某军

被告:北京市某区民防局

【基本案情】

2011年原告入住北京市某区太阳园×号楼×号,原告所住楼宇的地下二层属于人防工程。2011年2月14日,被告收到原告提交的书面投诉书。该投诉书中反映太阳园×号楼地下二层人防工程在使用中存在异味、噪音,对申请人的居住环境造成了影响,要求被告予以解决。同年2月18日,被告组织原告以及太月物业公司相关人员召开协调会,研究解决上述问题。同日,太月物业公司在被告的督促下对涉案人防工程实施了相应的整改措施。同年2月22日,被告将上述处理情况向原告作出了书面回复。此后,因涉案人防工程的整改效果未达到原告要求,原告继续向某区行政投诉中心进行投诉。被告接到某区行政投诉中心转交的投诉材料后,责令太月物业公司按照作出的整改计划进行整改,并于2011年3月28日向原告作出了相关处理情况的书面回复。因原告拒绝配合进行

入户噪音检测,2011年4月26日,太月物业公司委托北京奥达清环境质量检测有限公司对原告所居住房屋的上层房屋及下层房屋进行了环境噪声检测。检测方于2011年4月28日出具检测报告,检测数据显示受测房屋噪音未超过相关标准。2011年5月9日被告就原告反映的问题及相关处理情况向某区行政投诉中心以书面报告的形式作出了说明。

原告认为其反映的问题未能解决,被告未履行法定职责。因此,其于2011年11月7日向某区人民法院提起行政诉讼,要求被告关停此人防工程,并要求认定被告对人防工程管理行政不作为。

【审理结果】

法院经审理后认定,原告提供的证据不足以证明被告“对太阳园×号楼人防工程使用扰民问题处理情况的信访回复敷衍处理”,故法院不予采信;原告指出被告采取拖延的方式对待信访回复,法院认为与本案不具有直接的利害关系,故予以排除。而被告提交的全部证据,形式上符合最高人民法院《关于行政诉讼证据若干问题的规定》中规定的证据的要求,内容真实、与本案具有关联性,法院予以确认。

本案中,在原告无法证明涉案人防工程存在应当停止使用情形的情况下,被告在其职能、权限范围内对涉案人防工程存在的问题如何处理,属于行政机关自由裁量权的范围,人民法院对此不应予以干涉。且被告在收到原告投诉后,已履行了对涉案人防工程安全使用进行综合管理的法定职责,并无不当。

原告提出的诉讼请求缺乏事实和法律依据,人民法院判决驳回申请人的诉讼请求。

【焦点问题评析】

笔者认为,本案的争议焦点在于被告在处理该人防工程案件的过程中,是否存在行政不作为情形。

一、行政不作为的内涵及构成要件

按照依法行政原则,行政主体具有管理社会活动和维持社会秩序的职责和权力;法律规定行政主体不能擅自放弃法律赋予的职责,否则会受到法律制裁。但实践中,行政机关常常会出现不履行法定职责的情形,行政法上将这种行为定义为“行政不作为”。行政不作为的概念是一个复杂但又非常重要的行政法理论问题,当前对行政不作为的概念的理解主要从以下四个角度进行:(1)从法定义务角度出发来界定行政不作为;(2)从法定职责角度来界定行政不作为;(3)从违法性质的层面来对行政不作为进行概括;(4)从行政行为的外在表现形式和存在状态角度来界定行政不作为。笔者认为,行政不作为可以理解为行政主体在其法定职权的范围之内,承担积极进行法定作为的义务并且具备作为的可能性,而在程序上逾期未作为的行为。一般情况下,行政不作为的实质是行政主体消极放弃行政权的一种违法行政行为。一个具体行政行为需要满足以下构成要件才能被认定为行政不作为行为:(1)必须负有某种特定义务;(2)必须为具体的法定作为义务;(3)必须具有履行义务的能力;(4)存在不作为的情形;(5)表现为程序方面的不作为。

可见,可能构成行政不作为的条件在于“应为”而“不为”:

第一,行政不作为的构成必须以行政主体负有法定作为的义务为前提条件。即对于申请人的申请事项,行政主体具有应当作为的义务。无作为的法定义务则无行政不作为。第二,行政主体超过一定的时限没有履行应为能为的义务。如果时限尚未届满,应视为行政主体还没有作为,不构成行政不作为。一定时限应当是法律、法

规规定的时限或者根据实际情况确定的合理时限,如约定时限、紧急时限。

二、本案被告的行政行为是否构成行政不作为

民防行政机关对于违反法律、法规、规章的行为具有调查取证、处罚打击的法定义务。如果行政相对人投诉举报或者申请调查,民防行政机关能为而不为,则会导致被诉行政不作为的风险。在本案中,被告依法承担着人防工程管理的职责,同时被告提交给法院的证据显示被告一直在按照法定程序积极履行自己的法定职责,在其职能和权限的范围内最大限度地对原告的诉求展开处理,实现了“应为”且按照法定程序而为。例如,对原告投诉的人防工程,被告组织曾原告以及太月物业公司相关人员召开协调会并将物业公司的处理情况向原告做出了书面回复。对于原告的第二次投诉,被告也责令太阳园物业公司按照做出的整改计划进行整改,向原告做出了相关处理情况的书面回复。并在第三方环境检测报告出具后向某区行政投诉中心以书面报告的形式做出了说明。

可见,被告在受理原告投诉的过程中积极履行法定义务,对其所管辖的人防工程进行监管,积极减少和消除因人防工程问题给原告带来的损害。而相关证据材料没有支持原告提出的噪音污染等损害,其要求被告关闭人防工程理由不足。被告无法定关闭人防工程的理由,有权自由裁量如何处理。

三、原告并未清晰把握行政不作为的构成要件

在民防行政机关做出一系列决定和处理后,原告的要求仍未被满足,故使原告产生了对民防部门的不满。原告仅仅是因为主观要求没有得到满足就以民防行政机关为被告提起行政诉讼,完全忽视了法律规定和现实情况。故而,法院作出不予支持其诉讼请求的判决。