

杭州市临安区人民政府

行政复议决定书

杭临政复决〔2022〕7号

申请人：张某

被申请人：杭州市临安区昌化镇人民政府

申请人不服被申请人2022年1月30日向申请人作出的《限期拆除告知书》，请求予以撤销，于2022年2月8日向本机关提起行政复议。经审查，因申请人申请材料存在瑕疵，本机关于2022年2月14日一次性告知补正。2022年2月17日，本机关收到申请人补正材料后于当日依法受理并进行了审理。因本案案情复杂，经审批，本机关于2022年4月13日作出延期通知，并依法告知了复议双方当事人。现本案已审理终结。

申请人称：申请人是杭州市临安区某镇某村村民，在本村有合法的房屋一幢。2022年1月30日，被申请人以杭州市临安区某镇“三改一拆”工作领导小组办公室（以下简称：“某镇‘三改一拆’办公室”）的名义向申请人作出了《限期拆除告知书》。根据该告知书，被申请人要求申请人在2022年2月6日（农历正月初六）24:00以前自行拆除申请人的合法房屋。申请人认为，该《限期拆除告知书》事实错误，没有合法依据，依法应当被撤销。具体理由如下：1. 被申请人在未经合法程序认定，未对涉案房屋进行定性认定为违章建筑的情况下，即以涉案房屋系违建房屋的名义要求申请人将该房屋予以拆除，事实认定错误、程序错误。2. 被申

请人并非县级以上国土资源行政主管部门，并无相应法定职权，其作出涉案的《限期拆除告知书》，主体错误。3. 被申请人的《限期拆除告知书》并没有告知申请人享有申请行政复议和提起行政诉讼的法定救济权利，剥夺了申请人合法救济权利，涉嫌程序违法。4. 被申请人利用国家法定节假日上级主管部门放假的时机，在放假前夕发放该告知书，要求申请人在假期内自行拆除案涉房屋，从事实上剥夺了申请人依法维权的权利和可能，其行为不适当，依法应被撤销。

申请人在提起行政复议时一并提供了以下证据材料（均为复印件）：1. 《限期拆除告知书》一份，拟证明某镇“三改一拆办公室”作出案涉告知书的事实；2. 临集集用（2003）字第 180230*号集体土地使用证一份、照片二张，拟证明申请人房屋的权属关系及申请建房前所居住房屋的状况；3. 《申请建房报告》、《关于要求允许村民危房拆建的报告》、《某村农居住房要求改造情况》、《浙江省杭州市农村集体经济组织统一收据》各一份，拟证明申请人履行了相应建房申请手续的事实；4. 申请人身份证复印件一份。

被申请人答复称：一、案涉房屋属于违法建筑。申请人房屋位于杭州市临安区某镇某村 6*号，集体土地使用证编号为临集集用（2003）字第 180230*号，登记使用权面积为 126.9 m²，其中 291 号宗地登记面积 24.6 m²，用途为附房，390 号宗地登记面积 102.3 m²，用途为住房 45.2 m²，道地 57.1 m²。经某镇“三改一拆办公室”调查，申请人于 2012 年开始在 390 号宗地上新建 6 层房屋，建筑面积约 1269 m²，其中 1 层面积约 189 m²、2-5 层面积约 230 m²、6 层面积约 160 m²。根据《中华人民共和国土地管理法》（2004 年版）第七十七条、

《中华人民共和国城乡规划法》(2007年版)第四十条、第六十四条和《浙江省“三改一拆”行动违法建筑处理实施意见》第一条、第二条等规定，案涉房屋属于违法建筑。二、被申请人具备作出案涉告知行为的行政职权。根据临政办(2014)37号《临安市集体土地违法建筑处置意见》第二条：“全市范围内集体土地上违法建筑由各乡镇人民政府（街道办事处）作为处置实施主体，国土、规划、城管、交通、水利、林业等职能部门按各自职责会同各乡镇人民政府（街道办事处）共同做好调查、认定和处置工作”等规定，被申请人有权对辖区内集体土地上的违法建筑进行调查处理，具备作出案涉告知行为的行政职权。三、案涉告知行为不具有可诉性，本案不属于行政复议的受案范围。案涉告知行为是行政机关为作出行政行为而实施的过程性行为，并未直接调整申请人的权利义务关系，并未对申请人的权利义务造成实质性的影响。因此，案涉告知行为并非具体行政行为，不具有可诉性。根据《中华人民共和国行政复议法》第二条和第六条等规定，只有行政机关的具体行政行为侵犯到相对人合法权益的情形下，相对人才有权提起行政复议。因此，案涉告知书不具有可诉性，亦不属于行政复议范围。综上，请求驳回申请人的行政复议申请。

被申请人在向本机关提交答复意见时一并提供以下证据材料（均为复印件）：1. 临集集用（2003）字第180230*号集体土地使用证、房屋照片二张，拟证明申请人土地使用权登记情况及房屋现状；2. 《限期拆除告知书》一份，拟证明某镇“三改一拆办公室”作出案涉告知书的事实。

经审查，本机关对各方当事人提交的证据材料认定如

下：

1. 申请人提供的证据 1 与被申请人提交的证据 2，证明某镇“三改一拆办公室”作出案涉告知书的事实，予以采信。

2. 申请人提供的证据 2 中集体土地使用证证明申请人土地使用权登记情况，予以采信；证据 2 中照片证明申请人建造案涉房屋前的房屋状况，与本案不具关联性，不予认定。

3. 申请人提供的证据 3 中《申请建房报告》、《关于要求允许村民危房拆建的报告》、《某村农住房要求改造情况》系申请人申请建房的过程材料，不能达到其证明目的；证据 3 中收据证明申请人曾缴纳村集体土地使用费用的事实，予以采信。

4. 被申请人提交的证据 1，证明申请人土地使用权登记情况及案涉房屋现状，予以采信。

本案经审理查明：申请人系杭州市临安区某镇某村村民。2003 年，原临安市国土资源局为申请人颁发临集集用（2003）字第 180230*号集体土地使用证，登记使用权面积为 126.9 m²，其中 291 号宗地登记面积 24.6 m²，用途为附房；390 号宗地登记面积 102.3 m²，用途为住房 45.2 m²，道地 57.1 m²。案涉房屋系申请人于 2011 年后在 390 号宗地上新建而成，层高为 6 层，建筑面积约 1269 m²，其中 1 层面积约 189 m²、2-5 层面积约 230 m²、6 层面积约 160 m²。2022 年 1 月 30 日，某镇“三改一拆”办公室以自己名义对申请人作出案涉《限期拆除告知书》，告知内容为：“张某：经查证，你户位于临安区某镇某村 6*号，未经审批擅自建造房屋，根据浙江省三改一拆文件要求，现责令你于 2022 年 2 月 6 日 24:00 前自行拆除违法建筑。逾期不拆除将按有关

法律法规和三改一拆政策予以强制拆除”。申请人不服，于2022年2月8日以某镇人民政府为被申请人向本机关提起行政复议。

本机关认为，本案的争议焦点是：第一，案涉《限期拆除告知书》是否属于行政复议受理范围；第二，被申请人作出案涉《限期拆除告知书》认定事实是否清楚，证据是否充分。

针对第一个争议焦点，根据《中华人民共和国行政复议法》第二条“公民、法人或者其他组织认为具体行政行为侵犯其合法权益，向行政机关提出行政复议申请，行政机关受理行政复议申请、作出行政复议决定，适用本法”，案涉《限期拆除告知书》载明了要求申请人限期拆除房屋的内容，对申请人的权利义务产生了实质性影响，依法属于行政复议受案范围。

针对第二个争议焦点，根据《中华人民共和国行政复议法实施条例》第十四条“行政机关设立的派出机构、内设机构或者其他组织，未经法律、法规授权，对外以自己名义作出具体行政行为的，该行政机关为被申请人。”某镇“三改一拆”办公室作为被申请人内设机构，无法律、法规授权情况下对外直接作出案涉《限期拆除告知书》，依法应由其设立机关即被申请人某镇人民政府承担相应的法律责任。根据《浙江省违法建筑处置规定》第十四条“自然资源主管部门和乡镇人民政府作出违法建筑处置决定前，应当充分听取当事人的意见，对当事人提出的事实、理由和证据，应当进行记录、复核。当事人提出的事实、理由或证据成立的，应当予以采纳；不成立而不予采纳的，应当说明理由”、第十七

条“违法建筑依法应当予以强制拆除的，自然资源主管部门或者乡镇人民政府应当发布载明强制拆除实施时间、相关依据、违法建筑内财物搬离期限等内容的强制拆除公告。强制拆除公告可以在违法建筑及其周围张贴，也可以通过新闻媒体发布”。本案中，被申请人未经充分调查取证直接作出案涉《限期拆除告知书》，认定事实不清、证据不足，程序违法，应予撤销。

综上，根据《中华人民共和国行政复议法》第二十八条第一款第（三）项之规定，本机关决定：

撤销被申请人杭州市临安区某镇人民政府于2022年1月30日作出的《限期拆除告知书》。

当事人如不服本行政复议决定，可自收到本行政复议决定书之日起15日内，向杭州市中级人民法院提起行政诉讼。

二〇二二年五月八日

相关法律依据：

《中华人民共和国行政复议法》

第二条 公民、法人或者其他组织认为具体行政行为侵犯其合法权益，向行政机关提出行政复议申请，行政机关受理行政复议申请、作出行政复议决定，适用本法。

第二十八条 行政复议机关负责法制工作的机构应当对被申请人作出的具体行政行为进行审查，提出意见，经行政复议机关的负责人同意或者集体讨论通过后，按照下列规定作出行政复议决定：

（三）具体行政行为有下列情形之一的，决定撤销、变更或者确认该具体行政行为违法；决定撤销或者确认该具体行政行为违法的，可以责令被申请人在一定期限内重新作出具体行政行为：

1. 主要事实不清、证据不足的；
2. 适用依据错误的；
3. 违反法定程序的；
4. 超越或者滥用职权的；
5. 具体行政行为明显不当的。

《浙江省违法建筑处置规定》

第十四条 自然资源主管部门和乡镇人民政府作出违法建筑处置决定前，应当充分听取当事人的意见，对当事人提出的事实、理由和证据，应当进行记录、复核。当事人提出的事实、理由或者证据成立的，应当予以采纳；不成立而不予采纳的，应当说明理由。

违法建筑处置决定应当载明相关的事实、理由、依据以及不服决定的救济途径和期限等，并依法送达当事人。

第十七条 违法建筑依法应当予以强制拆除的，自然资源主管部门或者乡镇人民政府应当发布载明强制拆除实施时间、相关依据、违法建筑内财物搬离期限等内容的强制拆除公告。强制拆除公告可以在违法建筑及其周围张贴，也可以通过新闻媒体发布。