行政复议决定书

杭下政复[2021]27号

**申请人：**何某

**被申请人：**杭州市拱墅区人民政府潮鸣街道办事处

申请人何某不服被申请人杭州市拱墅区人民政府潮鸣街道办事处（以下简称潮鸣街道）作出的强制拆除自行车库铁门的行政行为，于2021年3月29日向本机关申请行政复议，并于同日提出立案前复议调解申请。经申请人同意，调解的时间不计入行政复议立案处理的期限。因调解不成，本案于2021年4月25日转入行政复议立案处理程序。本机关依法受理并进行了审理，本案现已审理终结。

申请人称：申请人的住房在潮鸣苑\*幢，于2000年通过二手房交易所得，原房东是此幢房屋建设单位杭州市房地产开发实业总公司的职工。该建设单位在潮鸣苑\*幢马路对面为单位职工建造了一排独立使用的自行车库（单层共16间，每间均有独立的砖隔墙、钢门，层高2.7米），并按一户一间、二户共用一间等形式将其中的11间分配给居住在潮鸣苑\*幢的单位职工使用。申请人在购房时拿到了原房东移交的8号自行车库钥匙，使用至今。2020年10月21日，车库门上贴了潮鸣街道社区居委会的通知，让车库实际使用人去登记。2020年12月28日，被申请人潮鸣街道在车库门口张贴告示，内容为“根据杭州市规划和自然资源局下城分局确权结论，已查阅《建筑工程规划许可证》附图，潮鸣苑\*幢北侧一层建筑无显示，将于2021年1月4日起对该建筑进行统一规划改造”。鉴于原杭州市规划和自然资源局下城分局并未书面认定该幢建筑是违法建筑，而被申请人以违法建筑为由强制拆除并剥夺申请人对车库的独立使用权，且在未征得实际使用人同意的情况下擅自改造，严重侵害了公民的合法权益。故申请人在2020年12月29日通过杭州“12345微信公众平台”进行投诉，要求潮鸣街道在法律规定的权利部门作出违法建筑认定前，暂停实施违法行为。为预防1月4日可能发生的违法行政行为，申请人在2020年1月3日通过110报警平台，请求警方提前给予制止，出警人员表示与街道是平级单位，且从告示内容无法判断街道的行为是否违法，无法处理。2020年1月4日，潮鸣街道组织外来人员通过切割强行将申请人独立使用的车库钢门拆除，将里面的东西搬出。2020年1月5日，申请人接到12345投诉反馈电话，街道工作人员称：“街道没有认定车库是违法建筑，而是认为车库的使用权应该属于小区住户共有，你们私自占有使用车库多年，有不少没有车库的住户意见很大，多次向上面投诉反映迟迟得不到解决，街道趁这次小区旧改给予解决。”申请人提出车库是房屋建设单位出资建造，统一安装铁门，并将钥匙分配给单位职工，不存在个人私自占有使用的说法，且申请人已使用车库20年，从未看到关于车库使用权争议的通知告示，如果被申请人认为车库使用权是住户共有，那也应提供该车库使用权共有的证据，工作人员未给予答复。根据《中华人民共和国城乡规划法》第六十四条规定，应当由原杭州市规划和自然资源局下城分局作出违法建筑认定，但原杭州市规划和自然资源局下城分局只是查阅规划附图，并未书面认定该车库系违法建筑，潮鸣街道自认为是违法建筑并强拆属于越权的行政行为。关于车库使用权共有的认定，以及车库使用权争议完全属于民事纠纷，街道只负责人民调解，但街道在未经调解的情况下直接对民事纠纷自行裁定属于越权的行政行为。故请求确认被申请人潮鸣街道作出的强制拆除潮鸣苑23幢北侧自行车库铁门的行为违法，并责令其恢复原状。

申请人同时提交的证据材料有：(1)申请人身份证复印件；(2)房产证复印件；（3）《通知》；（4）《告示》；（5）《潮鸣苑23幢前自行车库安排表》；（6）《12345投诉信息》；（7）现场照片。以上证据均为复制件。

被申请人潮鸣街道答复称：一、申请人认为其对于案涉车库享有使用权的说法无事实依据。申请人使用的车库位于潮鸣苑\*幢北侧，属于车库群中的一间，因历史遗留原因，大量车库铁门紧闭被个别居民占用，堆放杂物及废旧自行车，且存在私拉电线等存在严重安全隐患的行为，多年来小区居民也屡次向被申请人反映过这些问题。随着小区电瓶车数量不断增加，潮鸣苑小区内电动自行车停放难、充电难、消防隐患大等问题日益突出，更多的居民向被申请人提出诉求，要求将小区的配套用房归还给全体业主共同使用。被申请人于2020年11月10日向原杭州市规划和自然资源局下城分局发送《关于潮鸣苑\*幢北面车棚确权相关资料查阅的函》，原杭州市规划和自然资源局下城分局于2020年11月17日向被申请人回函，内容为“经核查，潮鸣苑\*幢所在的《建设工程规划许可证》附图中其北侧一层建筑物无显示”。由此可见，该车库群未办理相应规划许可证，也无任何建房手续。另根据《中华人民共和国民法典》第二百七十四条的规定，建筑区划内的道路，属于业主共有，但是属于城镇公共道路的除外。建筑区划内的绿地，属于业主共有，但是属于城镇公共绿地或者明示属于个人的除外。建筑区划内的其他公共场所、公用设施和物业服务用房，属于业主共有。据此，案涉车库的使用权应当属于全体业主，而申请人未能提供有效证据证明案涉车库属于其合法财产，故其请求缺乏事实依据。

二、被申请人对案涉车库进行改造的行为未违反相关法律规定。案涉小区系老旧小区，属于潮鸣街道老旧小区综合改造提升计划的范围内，因该小区无业委会且无物业公司入驻，故由潮鸣街道社区进行托管。在收到原杭州市规划和自然资源局下城分局的回函后，社区于2020年10月21日发布《通知》，告知全体业主将对案涉车库进行全面整改，并要求相关车库的实际使用人提供依据以证明其享有车库使用权，但包括申请人何某在内的相关车库使用人均未能提供依据证明其享有合法使用权。被申请人于2020年11月19日将车库统一改造规划通知张贴于\*幢北侧车库，并以电话形式提醒居民于2020年11月23日前妥善处理车库内私人物品。后因施工进度原因，原定于11月23日对车库施工延后至2021年1月4日。2020年12月30日，被申请人又一次在车库张贴告示，并逐户通知车库使用人在2021年1月3日之前将私人物品进行处理，妥善安放，逾期将一并作无主处理。截至2021年1月27日，整装完毕的车库安装电桩后，正式为全体业主使用。

三、被申请人对案涉车库进行改造的行为不属于具体行政行为范畴。该车库系全体业主共有财产，理应由全体业主共同使用。被申请人基于街道辖区内老旧小区综合改造提升计划对案涉车库进行改造升级，升级完成后交付全体业主使用，改造过程中未有对原建筑物进行拆除等行政行为。就本案而言，并不属于《中华人民共和国行政复议法》第六条规定的受案范围。即便申请人认为被申请人对车库改造的行为侵犯了其合法权益，亦属于平等民事主体之间的纠纷。综上所述，申请人何某对于案涉车库无合法使用权，被申请人对案涉车库进行升级改造的行为未违反相关法律规定，本案是否属于行政复议案件受案范围尚值得商榷，故恳请复议机关依法驳回申请人的复议请求。

被申请人提交的证据材料及拟证明对象有：(1)《关于潮鸣苑\*幢北面车棚确权相关资料查阅的函》的回复函，拟证明原杭州市规划和自然资源局下城分局于2020年11月17日向被申请人回函，内容为“经核查，潮鸣苑\*幢所在的《建设工程规划许可证》附图中其北侧一层建筑物无显示”；(2)未改造前车库照片，拟证明案涉车库铁门紧闭被个别居民占用，堆放杂物及废旧自行车，且存在私拉电线等存在严重安全隐患的行为；(3)《通知》，拟证明被申请人于2020年10月21日告知全体业主将对案涉车库进行全面整改，并要求相关车库的实际使用人提供相关依据以证明其享有车库使用权；(4)《告示》，拟证明被申请人于2020年12月30日在车库张贴告示，通知车库使用人在2021年1月3日之前将私人物品进行处理，妥善安放，逾期将一并作无主物处理；（5）改造后车库照片，拟证明整装完毕的车库安装电桩后，正式为全体业主使用。

经审理，本机关查明以下事实：申请人于2000年买入坐落于杭州市拱墅区潮鸣苑\*幢的房屋，并使用潮鸣苑\*幢北侧第\*号自行车库。2020年10月21日，社区发布《通知》，告知全体业主将对案涉车库进行全面整改，并要求相关车库的实际使用人带房产证及车库使用相关资料到社区进行登记。2020年11月10日，被申请人向原杭州市规划和自然资源局下城分局发送《关于潮鸣苑\*幢北面车棚确权相关资料查阅的函》。2020年11月17日，原杭州市规划和自然资源局下城分局向被申请人回函，内容为“经核查，潮鸣苑\*幢所在的《建设工程规划许可证》附图中其北侧一层建筑物无显示”。2020年12月28日，被申请人在车库张贴告示，内容为2021年1月4日起对潮鸣苑\*幢北侧一层建筑进行统一规划改造，车库使用人在2021年1月3日前将私人物品搬离，妥善安放。2021年1月4日，被申请人拆除潮鸣苑\*幢北侧第\*号自行车库的铁门。申请人对该拆除行为不服，向本机关提起行政复议。

以上事实有申请人身份证复印件、房产证复印件、《通知》、《告示》、《潮鸣苑\*幢前自行车库安排表》、《12345投诉信息》、现场照片、《关于潮鸣苑\*幢北面车棚确权相关资料查阅的函》的回复函、未改造前车库照片、改造后车库照片等证据予以证明。

本机关认为：本案的争议焦点为被申请人拆除潮鸣苑\*幢北侧第\*号自行车库铁门的行为是否合法。《中华人民共和国行政复议法》第二十三条规定：“行政复议机关负责法制工作的机构应当自行政复议申请受理之日起七日内，将行政复议申请书副本或者行政复议申请笔录复印件发送被申请人。被申请人应当自收到申请书副本或者申请笔录复印件之日起十日内，提出书面答复，并提交当初作出具体行政行为的证据、依据和其他有关材料。”根据上述规定，被申请人应当在复议答复时提交当初作出具体行政行为的证据、依据和其他有关材料，以证明行政行为的合法性。《中华人民共和国行政复议法》第二十八条第一款第三项规定：“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；……”。本案中，被申请人提供的证据不足以证明其拆除潮鸣苑\*幢北侧第\*号自行车库铁门的合法性，应承担举证不能的不利后果，故对该行政行为应当确认违法。

《中华人民共和国国家赔偿法》第二条规定：“国家机关和国家机关工作人员行使职权，有本法规定的侵犯公民、法人和其他组织合法权益的情形，造成损害的，受害人有依照本法取得国家赔偿的权利。”据此，只有公民合法权益受到非法侵害并造成损害的，行政机关才承担行政赔偿责任。本案中，申请人未提交其对涉案车库及铁门享有合法权利的证据，也未提交其权益受到损害的材料。因此，申请人要求恢复原状缺乏法律依据，本机关对其提出的国家赔偿不予支持。

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、《中华人民共和国行政复议法实施条例》第四十五条之规定，本机关决定如下：

确认被申请人潮鸣街道作出的强制拆除潮鸣苑\*幢北侧自行车库铁门的行为违法。

如不服本决定，可以自收到行政复议决定书之日起15日内，依法向杭州市中级人民法院提起行政诉讼。

杭州市拱墅区人民政府

2021年7月 日

**附：相关法律条文**

**中华人民共和国行政复议法**

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：

（一）具体行政行为认定事实清楚，证据确凿，适用依据正确，程序合法，内容适当的，决定维持。

（二）被申请人不履行法定职责的，决定其在一定期限内履行；

（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。

（四）被申请人不按照本法第二十三条的规定提出书面答复、提交当初作出具体行政行为的证据、依据和其他有关材料的，视为该具体行政行为没有证据、依据，决定撤销该具体行政行为。

行政复议机关责令被申请人重新作出具体行政行为的，被申请人不得以同一的事实和理由作出与原具体行政行为相同或者基本相同的具体行政行为。

**中华人民共和国行政复议法实施条例**

第四十五条 具体行政行为有行政复议法第二十八条第一款第（三）项规定情形之一的，行政复议机关应当决定撤销、变更该具体行政行为或者确认该具体行政行为违法；决定撤销该具体行政行为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。