

桃江县人民政府 行政复议决定书

桃政复〔2024〕36号

申请人：陈某。

被申请人：桃江县住房和城乡建设局,住所地桃江县桃花江镇芙蓉东路与天子山路交汇处。

申请人陈某不服被申请人桃江县住房和城乡建设局强制腾退房屋的行为，于2024年6月6日向本复议机关申请行政复议，本复议机关于2024年6月11日依法受理并将行政复议申请书副本送达给了被申请人。2024年6月21日，被申请人作出了书面答复并提交了相关证据材料。本复议机关适用普通程序审理，分别听取了申请人、被申请人的意见，本案现已审理终结。

申请人请求：

- 一、确认被申请人强制腾退申请人所居住的房屋违法；
- 二、责令被申请人恢复原状；
- 三、责令被申请人对申请人财产所造成的损失予以赔偿。

申请人称：

2009年4月16日申请人的母亲刘某向原桃江县房地产管理局申请解决廉租住房，原桃江县房地产管理局于2009年7月14

日审查认定刘某符合廉租房申请条件，将七星桥小区 3A 栋某室公租房租赁给刘某居住。因刘某年老多病，一直由申请人照顾并陪伴其居住。2019 年 12 月 11 日刘某因病逝世，申请人响应县征拆办的号召，自己的房屋被拆，新安排的房屋没有建设完工，申请人依然居住在廉租房内，所有的财产也存放在廉租房内。2023 年因申请人的女儿要申请人到深圳帮助带小孩，申请人居住在深圳。被申请人下属的桃江县住房保障服务中心（以下简称住保中心）于 2024 年 4 月 11 日强行闯入申请人居住的房屋，采取了强制腾退行为并将申请人的所有财物搬走，扔到垃圾回收站，使申请人的财物全部损毁。申请人于 2024 年 4 月 19 日以住保中心为被申请人向桃江县人民政府申请行政复议，桃江县人民政府于 2024 年 5 月 30 日以住保中心不是行政机关，不具有行政职能，法律、法规、规章也未授权行使行政职能，住保中心对公共租赁住房管理的法律后果应由被申请人承担，申请人将住保中心列为被申请人系主体不适格为由，驳回了申请人的行政复议申请。申请人认为被申请人下属的住保中心对申请人所居住的廉租房强制腾退行为违法，应当对申请人的财产恢复原状，并赔偿损失，其法律后果应当由被申请人承担，其理由是：

一、申请人是廉租房的合法居住人。

申请人母亲刘某生于 1922 年 6 月 6 日，生前因生活困难是低保户，没有房屋居住，于 2009 年向原桃江县房地产管理局申请廉租房，原桃江县房地产管理局认定刘某符合廉租住房申请条件，将七星桥小区 3A 栋某室租赁给刘某居住，因刘某年老多病，

作为女儿的申请人多年来为照顾母亲随其居住，2019年12月刘某病逝，申请人因自己的房屋被征拆一直按原样居住在廉租房内，同时将申请人被拆迁房屋内的所有财物搬入了廉租房，并且按照住保中心的要求每年都缴纳了房屋租金，住保中心明知申请人的母亲病逝，一直接纳申请人缴纳的房租，也同意申请人在廉租房内居住，这是不争的事实，时间长达4、5年之久，很明显申请人与住保中心形成了房屋的租赁合同关系，申请人有居住的权力。

二、被申请人强制腾退房屋的行为违法。申请人所居住的廉租房内有申请人的合法财产，也有申请人母亲留有的遗产，我国宪法明确规定，公民的合法财产受法律保护，任何人不得侵犯。申请人的财产以及母亲的遗产放之于合法居住的廉租房内，没有妨碍他人利益，其所有权受法律保护。《中华人民共和国民法典》第207条规定，国家、集体、私人的物权或其他权利人的物权受法律平等保护，任何组织或个人不得侵犯。被申请人下属的住保中心将申请人的财物以及母亲的遗物丢弃在垃圾回收站，是对申请人所有财产的伤害，其行为是违法的。

三、被申请人没有采取强制腾退房屋的权力，更没有将他人财物私自搬走扔弃的权力。被申请人是桃江县住房保障服务的单位，其职能是为住房保障服务，没有私自强制腾退房屋扔弃房屋内他人财产的权力，如果被申请人认为申请人的居住行为违法，就不应当收取申请人的房租，如果认为申请人的财物放之于廉租房内不妥，也应当以正当的法定程序采取措施，法律没有规定被

申请人可以随意强制腾退房屋，扔弃他人财产。

四、被申请人的行为已经严重影响申请人的正常生活，也给申请人造成了重大的经济损失。申请人原本在桃花江镇有自己的房屋，因响应县政府的号召，房屋被征拆，新的房屋没有建好，申请人只得居住在廉租房内，一生所有财物也存放在廉租房内，由于被申请人的强制腾退，使申请人一家居无定所，全部财产无处安置，因财产被被申请人扔弃在垃圾回收站，严重污损，无法正常使用，被申请人的行为已给申请人造成了重大经济损失。

五、被申请人应当对下属的住保中心违法行为所造成的后果承担法律责任，对申请人的财物恢复原状，并赔偿损失。被申请人是桃江县城镇低收入家庭住房保障的法定部门，其下属的住保中心违法行为所造成的法律后果依法由被申请人承担。住保中心没有法律依据强制腾退申请人所居住的廉租房，更没有法律依据和理由将申请人的财物扔弃，被申请人应当将申请人的财物恢复原状，所造成的损失应依法赔偿。

申请人是一个六十多岁的老年妇女，本来可以安度晚年，可是由于被申请人下属的住保中心的恶劣行为，使申请人现在居无定所，一生所积攒的财产全部损毁，为此，申请人只得再次向桃江县人民政府提出行政复议，请求支持申请人的请求。

被申请人称：

一、本案不属于行政复议的受案范围。申请人与被申请人之间不存在公租房租赁行政协议关系，被申请人下属桃江县住房保障服务中心 2024 年 4 月 11 日腾退七星桥小区 3A 栋某室的行为

不是行政行为。2009年4月16日，申请人母亲刘某以其系低保户为由，向原桃江县房地产管理局提交了一份《关于申请解决廉租住房的报告》。经审查，原桃江县房地产管理局于2009年7月14日以一份《桃江县城城区廉租住房申请审批表》（廉租审字（2008）第82号）审查认定刘某符合廉租住房申请条件，将七星桥小区3A栋某室公租房租赁给刘某居住。因此，与申请人存在公租房租赁行政协议关系的是申请人的母亲刘某，申请人与被申请人之间不存在公租房租赁行政协议关系。2023年4月27日，经被申请人下属住房保障服务中心查实，刘某因死亡其常住户口已于2019年12月11日被注销，直至2023年被申请人下属住房保障服务中心开展清查行动才发现刘某早已于2019年12月11日死亡。据此，被申请人与刘某之间的公租房租赁行政协议关系因刘某死亡而依法于2019年12月11日终止。其后，申请人虽仍以刘某的名义一直在缴纳租金，但申请人与被申请人之间的法律关系并不是行政协议关系，而是一种民事占用关系，是一种民事法律关系。被申请人下属桃江县住房保障服务中心的腾退行为也是一种权利的自力救济行为，不是行政行为。因此，本案依法不属于行政复议的受案范围。

二、申请人的第三项复议请求不具体、不明确。即使本案属于行政复议的受案范围，申请人提出的责令被申请人对申请人财产所造成的损失予以赔偿的复议请求，也不具体、不明确，不符合《中华人民共和国行政复议法》第三十条第（三）项“有具体的行政复议请求和理由”的规定，应依法不予受理。

三、即使本案属于行政复议的受案范围，也遗漏了其他必要的共同申请人。（一）申请人不是案涉公租房的合法居住人。申请人母亲 2009 年 7 月 14 日自行填写的《桃江县城廉租住房申请审批表》家庭主要成员一栏显示，当时刘某的家庭主要成员仅有刘某自己一人，并无其他成员。也即该套公租房的居住人员仅有刘某一人，并无其他人员。且正如申请人所称其是有房户，其本人也不具备申请公租房的资格。因此，申请人并不是案涉公租房的合法居住人。（二）在申请人没有任何证据证实刘某年老后，一直由其照顾并陪伴其居住，也没有任何证据证实案涉公租房内财产属于其所有的情况下，刘某去世后，案涉公租房内的财产应依法推定为刘某的遗产，由其第一顺序法定继承人依法继承。而申请人并没有提供其系刘某唯一的第一顺序法定继承人的相关证据。且事实上，据被申请人所知，申请人并不是刘某唯一的第一顺序法定继承人。因此，即使本案属于行政复议的受案范围，也遗漏了其他必要的共同申请人。

四、被申请人下属桃江县住房保障服务中心于对案涉公租房采取强制腾退的自力救济行为合法。发现七星桥小区 3A 栋某室公租房被申请人占用后，被申请人下属桃江县住房保障服务中心于 2024 年 3 月 18 日对七星桥小区 3A 栋某室下达了《限期搬空通知书》。3 月 21 日，住房保障服务中心工作人员电话告知申请人须于 4 月 1 日前自行清空占用的公租房，该中心将于 4 月 2 日起对逾期未腾退的公租房开展集中整治行动，但申请人拒不腾退。2024 年 4 月 11 日，该中心对案涉公租房采取了腾退行动，

行动过程对室内物品进行了有序搬离与妥善保存，并全程摄像。2024年5月7日，申请人对腾空物品全部予以了领回。因此，在申请人拒不腾退案涉公租房的情况下，为实现公租房的有序管理，被申请人下属住房保障服务中心对案涉公租房采取强制腾退的自力救济行为合法。

五、被申请人下属住房保障服务中心对案涉公租房的腾退行为，并未给公租房内的财产造成损失。如前所述，被申请人下属住房保障服务中心在腾退案涉公租房的过程中，对室内物品进行了有序搬离与妥善保存，并全程摄像。2024年5月7日，申请人也对腾退的物品全部予以了领回，并未给公租房内的财产造成损失，并不是申请人所称的“使申请人的财物全部损毁”。若已全部损毁，就无领回的必要，也无法领回。

综上，申请人的申请不符合《中华人民共和国行政复议法》以及《中华人民共和国行政复议法实施条例》的相关规定，申请人下属住房保障服务中心的腾退行为合法，且未造成公租房内物品的损失，请复议机关依法驳回被申请人的复议申请。

经审理查明：

2009年4月16日，申请人母亲刘某向原桃江县房地产管理局申请公共租赁住房，原桃江县房地产管理局于2009年7月14日审查认定刘某符合申请条件，将七星桥小区3A栋某室公共租赁住房租赁给刘某居住。2019年12月11日刘某去世，申请人继续租住该房屋并以刘某的名义交纳房租。2023年4月27日，被申请人开展清查行动才发现刘某已去世。2024年3月18日，被

申请人作出《关于限期腾退公共租赁住房的通告》，张贴在案涉房屋的门上。2024年4月11日，被申请人对案涉公共租赁住房采取了强制腾退行为，将申请人在公共租赁住房内的物品存放至附近的垃圾回收站，2024年5月7日，申请人将上述物品领回。

本复议机关认为：

根据《公共租赁住房管理办法》第四条规定，县级以上地方人民政府住房城乡建设（住房保障）主管部门负责本行政区域内的公共租赁住房管理工作，被申请人桃江县住房和城乡建设局具有对辖区内公共租赁住房进行管理的职权。本案的争议焦点，一是被申请人对申请人是否具有行政管理行为，本案是否属于行政复议的受案范围，二是被申请人作出的腾退行为是否合法，三是申请人是否具有财产损失，是否应当予以赔偿。

关于焦点一，被申请人对公共租赁住房的管理包括但不限于对申请条件、配租标准、租赁条件的设定与执行，是对政府资源的分配和调控，行使的是行政管理职权，与承租人是管理与被管理的关系，不是民法意义上平等的出租人与承租人的关系。2009年7月14日，申请人之母刘某申请公共租赁住房获得原桃江县房地产管理局的批准，虽然申请人、被申请人均未提供租赁协议，事实上刘某与原桃江县房地产管理局形成了租赁协议关系，该租赁协议的性质是行政协议。机构改革后，原桃江县房地产管理局的行政职能并入被申请人桃江县住房和城乡建设局，公共租赁住房的具体业务由被申请人下属的事业单位桃江县住房保障服务中心（简称住保中心）办理。2019年12月11日刘某去世，公共

租赁住房的租赁协议自然终止，住保中心应及时通知其继承人腾退房屋。由于住保中心工作人员的疏忽，也由于申请人未将刘某去世的情况报告住保中心，导致刘某去世后申请人继续居住在该公共租赁住房中。住保中心作出强制腾退行为是对与刘某形成的行政协议的强制执行，申请人作为刘某的继承人，认为对该具体行政行为侵害其合法权益申请行政复议，符合行政复议的受案范围。

关于焦点二，刘某去世后，与其形成的租赁协议自然终止，其租赁的住房应予以退回，住保中心要求申请人腾退房屋的理由是充分的。根据《公共租赁住房管理办法》第二十七条第二款规定，承租人拒不退回公共租赁住房的，市、县级人民政府住房保障主管部门应当责令其限期退回，逾期不退回的，可以依法申请人民法院强制执行。可见，强制腾退行为是行政强制执行，除了适用《公共租赁住房管理办法》，还应当适用《中华人民共和国行政强制法》，根据《中华人民共和国行政强制法》第三十五条规定，行政机关作出强制执行决定前，应当事先催告当事人履行义务，催告应当以书面形式作出，并载明当事人依法享有的陈述权和申辩权。住保中心作出的《关于限期腾退公共租赁住房的通告》即为催告书，但该催告并没有告知申请人依法享有陈述申辩权。根据《中华人民共和国行政强制法》第三十八条规定，催告书应当直接送达当事人，当事人拒绝接收或者无法直接送达当事人的，应当依照《中华人民共和国民事诉讼法》的有关规定送达。住保中心并没有将催告文书送达申请人，而是张贴在案涉房屋的

门上，不符合上述规定。根据《公共租赁住房管理办法》第二十七条规定，申请人逾期不退回公共租赁住房，被申请人可以申请人民法院强制执行，本案被申请人并没有申请人民法院强制执行。可见，住保中心采取的强制腾退行为，程序违法。

关于焦点三，根据《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，侵犯公民、法人和其他组织合法权益造成损害的，受害人有取得国家赔偿的权利。申请人认为被申请人的行政强制行为造成其财产损失，可以在行政复议时一并提出国家赔偿。根据该法第十五条规定，赔偿请求人和赔偿义务机关对自己提出的主张，应当提供证据。申请人认为住保中心在实施强制腾退行为时造成其财产损失，应当提供相应证据予以证实。本案中，申请人认为其财产遭受损失提供了领回物品清单及照片若干张，拟证明领回的物品因住保中心工作人员存放不当遭受损害，上述证据仅能证明申请人从垃圾回收站领回物品的事实，无法确定物品的受损程度，申请人也未提出明确的赔偿数额，对申请人要求国家赔偿的请求，本复议机关不予支持。

综上，被申请人下属的住保中心所作出的强制腾退行为程序违法，申请人请求国家赔偿未提供证据予以支持，应依法予以驳回。根据《中华人民共和国行政复议法》第六十四条第一款第（二）项、第七十二条的规定，决定如下：

一、确认被申请人桃江县住房和城乡建设局对申请人所作出的强制腾退公共租赁住房的行为违法；

二、驳回申请人的其他行政复议请求。

申请人如不服本复议决定，可在收到本复议决定书之日起十五日内向湖南省沅江市人民法院提起行政诉讼。

桃江县人民政府

2024年7月17日