

郭某爱等364人诉陕西省人民政府行政复议案

——复议中止事由消除后复议机关怠于作出复议决定的行为具有可诉性

关键词 行政 行政复议 不履行法定职责 复议中止 恢复复议审理
可诉性

基本案情

2018年5月25日，郭某爱等364人向陕西省人民政府邮寄《行政复议申请书》，请求撤销陕西省西安市人民政府作出的《关于莲湖区工某村友某村颜某堡村周家围墙村四村城中村改造涉及集体土地转为国家所有的确权决定》（市国土发〔2018〕28号，以下简称《28号确权决定》），陕西省人民政府收到该行政复议申请后，经审查决定受理。2018年6月1日，陕西省人民政府作出《提出答复通知书》，要求西安市人民政府对该行政复议申请作出书面答复并提交相关证据、依据和其他有关材料。2018年6月11日，西安市人民政府作出答复。2018年7月25日，陕西省人民政府作出《延期审理通知书》并依法向郭某爱等364人送达。2018年8月16日，陕西省人民政府作出《中止行政复议通知书》（陕政复中字〔2018〕9号），并依法向郭某爱等364人送达。中止期间，陕西省人民政府与西安市人民政府进行了沟通，但调解未能成功。2019年1月2日，郭某爱等364人因协调未成向陕西省人民政府递交恢复行政复议审理的申请，陕西省人民政府收到申请后未恢复复议审理。2019年7月，郭某爱等364人提起本案诉讼，要求陕西省省政府履行法定职责。西安铁路运输中级法院于2019年12月6日作出(2019)陕71行初573号行政裁定：驳回郭某爱等364人的起诉。郭某爱等364人不服，提起上诉。陕西省高级人民法院于2020年5月25日作出（2020）陕行终284号行政裁定：一、撤

销西安铁路运输中级法院（2019）陕71行初573号行政裁定；二、本案指令西安铁路运输中级法院继续审理。案件指令西安铁路运输中级法院继续审理后，陕西省人民政府恢复了复议审理程序，因经政府协调，相关诉求得到妥善处理，郭某爱等364人撤回了复议申请和起诉。陕西省人民政府于2020年9月1日作出陕政复终字〔2020〕7号行政复议终止决定；西安铁路运输中级法院于2021年6月7日作出（2021）陕71行初1175号行政裁定，准许郭某爱等364人撤回起诉。

裁判理由

法院生效裁判认为：郭某爱等364人起诉陕西省人民政府未就其复议申请及时作出行政复议决定的不作为行为违法，该请求是起诉陕西省人民政府不履行法定职责的诉讼理由之一。本案焦点问题涉及及时作出复议决定是否属于复议机关法定职责、未及时作出复议决定是否可诉、确认怠于履行复议职责违法是否等同于对复议中止行为合法性审查三个方面。

一、关于及时作出复议决定是否属于复议机关的法定职责

法定职责是指行政主体依据法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例以及规章的规定或授权进行与其职权范围一致的某些行政管理活动，以实现行政主体具体行政管理职能所应承担的法定职责内容和责任义务。《中华人民共和国行政复议法》第三条对复议机关及其职责作出了具体规定，第三十一条亦对复议机关行政复议审理期限作出了规定。据此，在法定期限内作出复议决定是复议机关在行政复议程序中应当履行的法定职责。《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》第五十六条第二款规定：“依照行政诉讼法第四十五条的规定，复议机关不受理复议申请或者在法定期限内不作出复议决定，公民、法人或者其他组织不服，依法向人民法院提起诉讼的，人民法

院应当依法立案。”据此，未在法定期限内作出复议决定属于复议机关不履行法定职责的行为。

二、关于未及时作出复议决定是否可诉

未及时作出复议决定存在逾期作出复议决定和怠于作出复议决定两种表现形式。逾期作出复议决定指的是复议机关作出复议决定但违反了行政复议法第三十一条的复议审理期限，属于程序性违法。怠于作出复议决定是指一直未作出复议决定、无正当理由不作出复议决定等一系列不作为行为，怠于作出复议决定与逾期作出复议决定的最大区别在于是否最终作出了复议决定。关于上述两种行为的审查问题，《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第五十六条第二款针对的是复议机关最终作出了复议决定但属于逾期作出，该合法性审查属于事后审查，而对未作出复议决定的审查，即对怠于作出复议决定行为的审查属于事中审查，可能存在司法审查过早干预行政机关复议程序的可能，因而人民法院一直采取审慎处理的态度，对怠于作出复议决定的行为提起的诉讼一般会裁定驳回起诉。但是，《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第五十六条第二款规定的目的在于要求复议机关对复议申请人的复议申请及时作出复议决定，防止复议申请人的合法权益因“久拖不决”而扩大复议申请人的损害。《中华人民共和国行政复议法实施条例》第四十一条第二款规定：“行政复议中止的原因消除后，应当及时恢复行政复议案件的审理。”上述规定是对未及时作出复议决定的否定性评价。结合行政复议法第三十一条“行政复议机关应当自受理申请之日起六十日内作出行政复议决定”的规定可以看出，复议机关怠于作出复议决定的行为与该规定的精神相悖。为切实保护当事人的合法权益、防止复议机关怠于履行复议职责，故将其纳入行政诉讼的受案范围，符合行政复议及行政诉讼的立法宗旨。

三、确认怠于履行复议职责违法是否等同于对中止复议行为合法性审查

根据行政复议法及行政复议法实施条例的规定，复议机关在复议程序中可以依法中止复议程序，待中止事由消失后恢复复议程序。通常情况下，复议中止行为仅是复议程序中的过程性行为，并非最终对外发生法律效力的行为，不会对当事人的权利义务产生实际影响，最终发生法律效力和产生实际影响的行为系中止事由消失后复议机关作出的行政复议决定。因此，复议机关中止复议程序的行为通常不被认为属于行政诉讼应当受理的“行政行为”的范畴。虽然单一的复议中止行为通常不构成怠于履行复议职责，但该未履职行为是由受理复议申请后中止复议审理、中止事由消除后不及时恢复复议审理、恢复审理后不及时作出复议决定等多个事实状态组成。可见，怠于履行复议职责行为与中止复议行为的构成要件并不相同，不能将当事人所诉的怠于履行复议职责行为违法等同于对中止复议行为不服，因而，对要求履行复议法定职责的诉讼应区别于直接针对复议中止行为提起的诉讼。复议机关在中止事由消除后不及时恢复复议程序，实际上会对当事人进一步寻求司法救济产生非正常的阻断，势必会对当事人的合法权益造成不法的侵害，特别是在复议中止时间已极为不合理的情况下，中止行为必将对复议申请人合法权益的保护造成延宕。因此，为有效保护复议申请人合法权益，复议申请人对怠于履行复议职责的行为依法提起诉讼。由此可见，及时作出复议决定属于复议机关应当履行的法定职责、复议申请人不服复议机关未作出复议决定的行为提起的诉讼，不能断然认为不属行政诉讼的受案范围。

本案中，陕西省人民政府于2018年5月25日受理郭某爱等364人的复议申请后，于2018年8月16日以案情复杂需要协调化解为由，作出中止行

政复议决定。2019年1月2日，郭某爱等364人因案件协调无果不再愿意协调，向陕西省人民政府提出恢复审理的申请，但陕西省人民政府一直未恢复审理。2019年7月郭某爱等364人提起本案诉讼直至本案二审的近一年时间里，陕西省人民政府迟迟未作出复议决定，该期限已经超过合理的限度，已构成怠于履行法定职责的行政不作为，但对怠于履职的行为如何评判，需在案件进入实体审理后查明未恢复的原因才能作出判断。综上，上诉人郭某爱等364人的上诉请求和理由成立，应予支持。一审裁定驳回起诉错误，依法应予撤销。故法院依法作出如上裁判。

裁判要旨

在直接针对复议中止行为提起诉讼的案件中，复议机关在中止事由消除后未及时恢复复议程序，会对当事人进一步寻求司法救济产生非正常的阻断，进而对当事人合法权益造成不法侵害，人民法院可以受理当事人的起诉并判令复议机关履行复议职责。

关联索引

《中华人民共和国行政诉讼法》第26条第3款

《中华人民共和国行政复议法》第4条、第62条（本案适用的是2017年修正的《中华人民共和国行政复议法》第3条、第31条）

《中华人民共和国行政复议法实施条例》第41条第2款

《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》（法释〔2018〕1号）第56条第2款

一审：西安铁路运输中级法院（2019）陕71行初573号行政裁定（2019年12月6日）

二审：陕西省高级人民法院（2020）陕行终284号行政裁定（2020年5月25日）