

于某某诉贵阳市住房和城乡建设局行政强制执行案

——行政机关负责人书面批示不能代替书面决定

关键词 行政 行政强制执行 拆迁裁决 责成强制拆除

基本案情

法院经审理查明：1993年贵州某方房地产开发公司(以下简称某方公司)经贵阳市人民政府有关部门批准，在贵阳市省府北街及其相邻地段修建商住楼。1995年6月该公司领取拆迁许可证。于某某私房位于拆迁范围。某方公司因未能与于某某就安置补偿达成一致，向贵阳市住房和城乡建设局(以下简称贵阳市住建局)申请裁决。贵阳市住建局于1996年3月11日作出(1996)筑迁裁字第9号裁决，由某方公司在贵阳市花溪大道北段7**号“贵溪商住楼”安置被拆迁人于某某。于某某在裁决规定的搬迁期限内未搬迁，向贵阳市云岩区人民法院提起行政诉讼，请求撤销该裁决。同年3月22日，某方公司申请强制执行该裁决。贵阳市房屋拆迁安置管理处(以下简称贵阳市拆迁处)、贵阳市住建局审核同意后上报贵阳市人民政府。经贵阳市人民政府审批决定后，贵阳市住建局以贵阳市拆迁处名义于6月18日张贴(1996)筑迁执告字第9号拆迁公告，称根据《城市房屋拆迁管理条例》和《贵阳市建设拆迁管理办法》的有关规定，限被拆迁人于同年6月20日前搬迁完毕，逾期不搬将强制搬迁。因于某某到期仍未搬迁，贵阳市拆迁处于6月24日对于某某的房屋进行了强制拆迁。于某某对强制拆迁行为不服，向贵阳市中级人民法院提起诉讼，请求撤销贵阳市住建局实施的拆迁行为，判决赔偿房屋及其他财产损失。

贵州省贵阳市中级人民法院于1998年9月1日作出(1998)筑行初字第2号行政判决：撤销贵阳市住建局于1996年6月24日对于某某所作的强制

拆迁行为。一审宣判后，贵阳市住建局向贵州省高级人民法院提起上诉。贵州省高级人民法院于1998年12月20日作出(1998)黔行终字第12号行政判决：驳回上诉，维持原判。二审宣判后，贵阳市住建局仍不服，向贵州省高级人民法院申请再审。贵州省高级人民法院于2000年11月24日作出(2000)黔行再终字第2号再审行政判决：一、撤销贵州省贵阳市中级人民法院(1998)筑行初字第2号行政判决和贵州省高级人民法院(1998)黔行终字第12号行政判决。二、驳回于某某的诉讼请求。

再审宣判后，于某某向最高人民法院申请再审。最高人民法院于2012年7月2日作出(2012)行提字第17号再审行政判决：1. 撤销贵州省高级人民法院(2000)黔行再终字第2号行政判决、(1998)黔行终字第12号行政判决和贵阳市中级人民法院(1998)筑行初字第2号行政判决；2. 确认贵阳市住建局实施的强制拆迁行为违法。

裁判理由

法院生效裁判认为：根据1991年施行的国务院《城市房屋拆迁管理条例》第十五条的规定，被拆迁人在拆迁裁决规定的拆迁期限内无正当理由拒绝拆迁的，贵阳市人民政府可以进行强制拆迁。但作为申请和实施强制拆迁依据的(1996)筑迁裁字第9号裁决，此前已被贵阳市云岩区人民法院作出的(1996)云行初字第13号判决撤销，该判决书已于1996年5月17日向双方当事人送达。因此，贵阳市住建局及贵阳市拆迁处于1996年6月24日强制拆迁于某某房屋，缺乏法律依据。

根据《城市房屋拆迁管理条例》的规定，强制拆迁前县级以上人民政府应当先行作出责令限期拆迁的决定；在责令限期拆迁决定所指定的期限内被拆迁人逾期仍不拆迁的，方可责成有关部门强制拆迁。且责令限期拆迁和责成有关部门强制拆迁的决定，应当经法定程序并以书面形式作出，相关决定还应依法送达被拆迁人。本案贵阳市人民政府以分管

副市长在相关申请报告上签署意见，并以此取代应以书面形式作出的责令限期拆迁决定和责成有关部门强制拆迁决定及相应的送达程序，亦不符合上述规定要求。

因贵阳市拆迁处不具备独立承担法律责任的主体资格，故违法责任应由贵阳市住建局承担。贵州省高级人民法院(2000)黔行再终字第2号判决将该强制拆迁行为认定为合法显属不当，依法应予纠正。因违法强制拆迁行为已经实施完毕且不具备可撤销内容，人民法院应当作出确认违法判决。申请再审人于某某历经多年诉讼仍未得到安置补偿，贵阳市住建局与拆迁人某方公司应依法对于某某的房屋进行补偿或妥善安置；因违法实施强制拆迁给于某某造成的其他财产损失，亦应依法予以赔偿。

裁判要旨

1. 行政行为一经作出即具有公定力、确定力与执行力，行政机关即应当采取措施保证执行，相对人也有履行的义务。行政行为事后被行政机关自行撤销或者司法机关判决撤销的，在撤销前已经依据该行政行为实施的强制行为，虽然强制执行的时点具有执行依据，也符合法律规定，但仍应通过执行回转，或者引导对被撤销的行政行为赔偿程序来解决相对人权利保护问题。如果强制执行前，撤销该行政行为的裁判文书已经生效并且送达，强制执行行为应当立即终止。即便相关裁判文书尚未生效，由于行政行为效力处于待定状态，强制执行行为一般也宜中止。拆迁补偿安置裁决是实施强制拆迁的基础；拆迁补偿安置裁决被撤销后，强制拆迁不得继续实施。

2. 行政机关内部的公文流程与审批程序完结后，仅意味着对行政机关而言，相应行政行为内容已经形成意思表示并产生既决力，未经集体决策或者启动变更程序，对内容不得随意变更或者废止。但是，对相对人而言，仍需要作出书面决定，载明所依据的事实与法律，加盖单位公

章并有效送达后始产生既决力。行政机关作出限制相对人权利的行政行为必须以书面形式作出，县级人民政府负责人签署的同意强制拆迁意见，不能代替应经法定程序并以书面形式作出的责令限期拆迁决定。

关联索引

《城市房屋拆迁管理条例》第17条

一审：贵州省贵阳市中级人民法院（1998）筑行初字第2号行政判决（1998年9月1日）

二审：贵州省高级人民法院（1998）黔行终字第12号行政判决（1998年12月20日）

第一次再审：贵州省高级人民法院（2000）黔行再终字第2号行政判决（2000年11月24日）

第二次再审：最高人民法院（2012）行提字第17号行政判决（2012年7月2日）

本案例文本已于2024年3月8日作出调整