# 行政复议申请书

申请人：马秀英（女，1950年12月12日出生）、任明（男，1979年3月20日出生），汉族；

住长沙市开福区潮宗街93-95号505房。

被申请人：长沙市开福区人民政府

法定代表人：刘拥兵   职务：区长

地址：开福区盛世路1号

**复议请求**：请求长沙市人民政府确认开福区人民政府作出的开政征补字[2018]第38号房屋征收补偿决定违法并予以撤销。

**事实和理由**：

2018年6月12日，被申请人作出了开政征补字[2018]第38号房屋征收补偿决定，申请人认为：**被申请人发布的征收补偿决定书违法之处甚多，严重侵害了申请人的合法利益，应当依法予以撤销**。

申请人认为：

1. 被申请人作出的房屋征收补偿决定所依据的房屋征收决定公告不具有合法性
2. 被申请人作出的涉案征收补偿决定书是依据《长沙市开福区潮宗街街区棚户区改造项目（一期）》的房屋征收决定公告（开政征字[2016]2号），（以下简称《征收公告》），而非法定的房屋征收决定书。经调查发现，开福区政府没有正式的房屋征收决定书，仅是通过公告的形式代替了房屋征收决定，该行为违反国务院《国有土地上房屋征收与补偿条例》（国务院令第590号）（以下简称征收补偿条例）第十三条的规定。从该条规定可知，房屋征收决定与房屋征收决定公告是两个不同的具体行政行为：房屋征收决定是实体性的对外具有强制执行性的决定，房屋征收决定公告是决定作出后对外告知的程序性规定，是对外的通知或告知行为，不具有强制执行性。国务院《征收补偿条例》第十三条规定，市、县级人民政府作出房屋征收决定后应当及时公告。公告应当载明征收补偿方案和行政复议、行政诉讼权利等事项。
3. 国务院《征收补偿条例》并不支持开福区政府作出的《征收公告》，《征收公告》没有法律依据。

《征收公告》陈述依据国务院《征收补偿条例》（国务院令第590号）。而国务院《征收补偿条例》第八条规定房屋征收范围，以公共利益为大原则。第八条（五）规定的房屋征收，由政府依照城乡规划法有关规定组织实施的对危房集中、基础设施落后等地段进行旧城区改建的需要，显然不适用本项目所在的开福区潮宗街历史文化街区。

《征收补偿条例》第九条对第八条规定的房屋征收又设置了前提条件，依据本条例第八条规定，确需征收房屋的各项建设活动，应当符合国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城乡规划和专项规划。在《国务院关于长沙市城市总体规划的批复》（国函[2014]45号）、《长沙市城市总体规划（2003-2020）（2014年修订）》社会公布版、《关于长沙市潮宗街历史文化街区保护规划》的批复(长政函〔2016〕76号等文件中，已经明确潮宗街历史文化街区正属于专项规划。上述城乡规划及专项规划源自法律，受法律保护。由此可见国务院《征收补偿条例》并不支持开福区政府作出的《征收公告》。

1. 因申请人所有房屋处于历史文化街区和历史建筑的保护范围界限内（紫线范围内），故《征收公告》全面违反法律、行政法规、行政规章、地方性法规禁止性规定，应予撤销。《国务院历史文化名城名镇名村保护条例（524号令）》第二十八条明文规定：在历史文化街区、名镇、名村核心保护范围内，新建、扩建必要的基础设施和公共服务设施的，城市、县人民政府城乡规划主管部门核发建设工程规划许可证、乡村建设规划许可证前，应当征求同级文物主管部门的意见。

在历史文化街区、名镇、名村核心保护范围内，拆除历史建筑以外的建筑物、构筑物或者其他设施的，应当经城市、县人民政府城乡规划主管部门会同同级文物主管部门批准。

经调查发现，被申请人没有城乡规划主管部门、文物主管部门批准的相关文件。申请人认为《征收公告》全面直接违反《中华人民共和国城乡规划法》、《中华人民共和国文物保护法》、《国务院文物保护法实施条例》、《国务院国有土地上房屋征收与补偿条例》、《国务院历史文化名城名镇名村保护条例（524号令）》、《建设部城市紫线管理办法（119号）》；属于直接与法律、行政法规、规章冲突的具体行政行为，直接违反法律、行政法规、规章禁止性规定，也违反城乡规划，应予撤销。

1. 作出征收决定前的前置程序违法
2. **被申请人在其作出房屋征收决定前，没有通过政府常务会议讨论决定；**

被申请人作出征收补偿决定书依据的是房屋征收决定，根据国务院《征收补偿条例》第十二条之规定：市、县级人民政府作出房屋征收决定前，应当按照有关规定进行社会稳定风险评估；房屋征收决定涉及被征收人数量较多的，应当经政府常务会议讨论决定。**而申请人通过信息公开得到的被申请人提供的常务会议纪要（开政办纪[2016]18号），讨论的议题居然不是征收决定，而是征收补偿方案；该会议纪要也未加盖印章，真实性存疑；显而易见，被申请人并未履行房屋征收决定前应经政府常务会议讨论决定的程序。属程序违法的情形。**

1. **社会稳定风险评估报告不具有合法性。**

**依据《国有土地上房屋征收与补偿条例》第十二条以及《国务院关于加强法治政府建设的意见》（俗称依法行政29条或法治政府建设29条）第12点“完善行政决策风险评估机制。凡是有关经济社会发展和人民群众切身利益的重大政策、重大项目等决策事项，都要进行合法性、合理性、可行性和可控性评估，重点是进行社会稳定、环境、经济等方面的风险评估。建立完善部门论证、专家咨询、公众参与、专业机构测评相结合的风险评估工作机制，通过舆情跟踪、抽样调查、重点走访、会商分析等方式，对决策可能引发的各种风险进行科学预测、综合研判，确定风险等级并制定相应的化解处置预案。要把风险评估结果作为决策的重要依据，未经风险评估的，一律不得作出决策。**

**申请人认为，《开福区潮宗街街区棚户区改造项目（一期）》是征收个人房屋的政府重点工程项目，是涉及到人民群众的切身利益的重大决策事项，风险评估应作为决策的重要依据，未经风险评估的，一律不得作出决策。然而经调查发现，区征收办提供的《关于开福区潮宗街街区棚户区改造项目（一期）社会稳定风险评估报告》是2016年5月19日作出的（且该社会稳定风险评估报告上没有加盖市、县级人民政府公章）。而长沙市发改委作出的《关于开福区潮宗街街区棚户区改造项目（一期）的可行性研究报告批复（长发改[2015]731）》是2015年10月9日作出的，也就是说长沙市发改委是在没有取得风险评估报告的情况就作出了项目可行性研究报告的批复，这显然是违反上述条例与意见的规定。**

1. **被告在前置程序上**存在越俎代庖的**违法行为**

根据长沙市政府购买棚户区改造服务管理暂行办法(长政办发〔2015〕64号),其中第四条明确规定：市人民政府授权市住房保障局作为政府购买棚户区改造服务的购买主体，由其依法开展政府购买棚户区改造服务活动。而开福区潮宗街街区棚户区改造项目（一期）从立项申报、规划蓝线申请报告、用地预审意见、关于支持可研批复的请示等各种文件之中可以看出，该项目的购买主体并非市住房保障局；因此该征收决定的前置程序中存在越俎代庖行为，是一种越权行为，而这种越权行为显然是违法的。

1. 评估机构的选定程序存在违法现象
2. 长沙市星城公证处于2016年4月22日作出（2016）湘长星证民字第2369号公证书，拟证明《开福区潮宗街街区棚户区改造（一期）》的国有土地上房屋征收的评估机构是合法选定。但公证书陈述其公证类型是现场监督，根据《公证程序规则》第五十二条之规定：公证机构办理招标投标、拍卖、开奖等现场监督类公证，应当由二人共同办理。经调查，公证员彭青未通过2015年与2016年的湖南省公证员年度考核；直接违反《湖南省公证员执业年度考核办法》与《长沙市公证执业管理办法》（长司发〔2015〕41号），同时直接违反中华人民共和国司法部制定的《公证员考核任职工作实施办法》。申请人认为，公证员彭青在公证时点不具备公证员资质，（2016）湘长星证民字第2369号公证书应当依法撤销；且《开福区潮宗街街区棚户区改造（一期）》的国有土地上房屋征收的评估机构的投票选定程序亦不合法！
3. 被申请人提供的《开福区潮宗街街区棚户区改造项目（一期）房屋征收评估信息发布及房地产价格评估机构报名公告》（以下简称报名公告）直接违反湖南省实施《国有土地上房屋征收与补偿条例》办法；湖南省人民政府令第268号第九条明确规定：房地产价格评估机构由被征收人协商选定；协商不成的，通过多数决定、随机选定等方式确定，并按照下列规定执行：

（一）房屋征收部门向社会发布征收评估信息；

（二）房地产价格评估机构备选库中具有相应资质的房地产价格评估机构报名；

而被申请人发布的报名公告的报名条件却是：已申请纳入长沙市国有土地上房屋征收评估机构备选库的机构；众所周知，已申请纳入和已具有相应资质完全是两个概念；且按照《湖南省房地产价格评估机构资质管理规定》第十四条之规定，负责潮宗街项目的评估机构湖南中信发与湖南新星评估机构在估价时点之前仅是二级资质，即便参加报名也不具备相应的评估资质；（湖南省房地产价格评估机构资质管理规定》第十四条：房地产价格评估一级资质机构可跨省从事各类房地产价格评估业务，不受面积、类型和总评估金额的限制。房地产价格评估二级资质机构可在全省范围内从事房地产买卖、租赁、抵押、企业兼并、合资入股、司法仲裁等房地产价格评估业务，可承担1亿元以内的房地产价格评估项目。）

申请人认为评估机构的选定从报名开始已涉嫌违法；整个评估机构的选定应为非法选定；申请人认为非法选定的、不具有评估资质的评估机构作出的评估报告应为无效的评估报告；

1. 评估报告内容严重缺失，其不符合证据应合法、客观的基本法律属性
2. 评估报告无实地查勘的说明

申请人后经信息公开得到被征收房屋的评估报告，发现被申请人提供的评估报告无实地查勘的说明：

尽管申请人的评估报告中的“估价师声明”中有“估价人员已对本估价报告中的估价对象进行了实地查勘”的表述，但申请人对评估公司何时进行的实地查勘并不知情，也未在实地查勘记录上签字，申请人认为该补偿决定书的作出是依据虚假的评估报告。

按照《国有土地上房屋征收评估办法》第十二条（即“房地产价格评估机构应当安排注册房地产估价师对被征收房屋进行实地查勘，调查被征收房屋状况，拍摄反映被征收房屋内外部状况的照片等影像资料，做好实地查勘记录，并妥善保管。房屋征收部门、被征收人和注册房地产估价师应当在实地查勘记录上签字或者盖章确认。被征收人拒绝在实地查勘记录上签字或者盖章的，应当由房屋征收部门、注册房地产估价师和无利害关系的第三人见证，有关情况应当在评估报告中说明”）及《房地产估价规范》8.0.4的规定（即：估价报告应记载下列事项：……17附件，应包括反映估价对象位置、周围环境、形状、外观和内部状况的图片，估价对象的产权证明，估价中引用的其他专用文件资料，估价人员和估价机构的资格证明。……”）

依据评估办法相关规定：估价机构履行实地查勘程序的证据是“被征收房屋内外部状况的照片等影像资料”及“实地查勘记录”。由于评估报告无实地查勘的说明，因此无法证明估价机构履行了实地查勘的义务，所以，可以推定估价机构根本就没有安排估价师到申请人的房地产所在地进行实地查勘。进而也就不能对申请人的被征收房屋进行合法有效的评估。

评估机构没有评估资质却参加评估机构报名选定，没有履行实地查勘义务却背离事实真相，在作出虚假陈述的同时，又作出了一个虚假的评估报告。申请人认为，这是对法律的野蛮践踏！

1. 评估报告内容不完整，缺失“估价技术报告”部分

根据《房地产估价规范》第八节规定：估价报告应做到下列几点：

1. 全面性：应完整地反映估价所涉及的事实、推理过程和结论，
2. 正文内容和附件资料应齐全，配套;第八节第二条规定：估价报告应包括下列部分：(1)封面;(2)目录;(3)致委托方函;(4)估价师声明;(5)估价的假设和限制条件;(6)估价结果报告;(7)估价技术报告;(8)附件。

但申请人收到的评估报告缺失(7)估价技术报告，该评估报告不完整。由于申请人的估价报告是被申请人作出房屋征收补偿决定行政行为的重要证据，而该证据的主要内容又严重缺失，其不符合证据应合法、客观的基本法律属性，所以申请人认为该评估报告无效。

1. 被申请人未依法将被征收房屋评估报告、征收补偿方案、产权调换房屋评估报告等合法送达给申请人。

在法律明确赋予申请人司法救济权的情况下，被征收房屋评估报告、征收补偿方案、产权调换房屋评估报告的送达程序显得尤为重要，因为只有送达程序执行到位，征收补偿决定的实质性内容才能予以确认。

1. 负责《长沙市开福区潮宗街街区棚户区改造项目（一期）》征收工作人员属于无证上岗

经调查发现，负责潮宗街棚改项目征收工作的征收工作人员未定期接受相关业务、法律方面的培训，也未经过相应考核。申请人认为征收工作人员属于无证上岗，违反了《长沙市国有土地上房屋征收与补偿实施办法》第六条之规定：从事房屋征收工作的人员应当掌握相关的法律政策，具备专业知识，并定期接受业务培训，经市房屋征收部门考核合格后方可上岗。

申请人认为，最高人民法院公布的十大征收拆迁典型案例第三个案例“孔庆丰诉泗水县人民政府房屋征收决定案”中，最高人民法院明确指出“根据立法精神，对被征收房屋的补偿，应参照就近区位新建商品房的价格，以被征收人在房屋被征收后居住条件、生活质量不降低为宜。”

上述法条和案例的精神实质是经拆迁后被征收人的居住条件与之前相比应有所提高，而非有所降低。而开福区人民政府作出的开政征补字[2018]第38号房屋征收补偿决定中，被申请人给申请人的房屋货币补偿竟然买不到与原有房屋面积相等的房屋（按实际面积60.47㎡计算）即“越拆越穷”，这不符合上述《物权法》、《房地产管理法》的有关立法精神，也不符合《国有土地上房屋征收与补偿条例》第二条和第二十六条第二款规定的“征收国有土地上单位、个人的房屋，应当对被征收房屋所有权人给予公平补偿”，“补偿决定应当公平”房屋征收补偿的基本原则，属于行政行为“明显不当”的情形，请上级复议机关予以强力纠正。同时被申请人在制定“强制限期选择补偿方式，逾期单方推定”补偿方式的同时剥夺了申请人不服产权调换方案时行使救济的权利。

**综上，申请人认为涉案房屋征收补偿决定的前置要件不充分！被申请人作出的《房屋征收补偿决定》（开政征补字（2018）38号）事实认定不清，适用法律错误，程序违法，应依法予以撤销；故申请人为了维护自身的合法权益，恳请行政复议机关采纳以上意见，并作出公正处理！**

此致

长沙市人民政府

申请人：

2018年8月 日