

上海市闵行区人民政府

## 行政复议决定书

沪闵府复字（2024）第 1043 号

申请人：吴某

申请人：姚某

申请人：周某

申请人：叶某

申请人：傅某

被申请人：上海市闵行区虹桥镇人民政府

申请人因不服被申请人于 2024 年 3 月 18 日作出的《关于吴某等〈关于街坊路通道的申诉（要求履职申请）〉调查中止的告知函》（以下简称《调查中止告知函》），向本机关申请行政复议。本机关于 2024 年 4 月 23 日收到申请人的行政复议申请，因该申请材料不齐全、表述不清楚，本机关通知申请人予以补正，同年 5 月 7 日收到申请人的补正材料，5 月 13 日依法受理，7 月 2 日决定延长审理期限 30 日。本案现已审理终结。

**申请人称：**街坊路系其居住的龙柏某村与某苑小区共享的公共通道，某苑小区擅自占用社会公共人行通道，设置花坛、停车位和机动车辆进出自动识别道闸等障碍物，严重阻碍了龙柏某村居民通行，违反了相关文件精神。被申请人应责令某苑

业主拆除违章物，而被申请人却出具《调查中止告知函》中止调查故意拖延履职，请求撤销被申请人作出的系争《调查中止告知函》。

**被申请人称：**2024年1月19日，其下属综合行政执法队收到申请人《关于街坊路通道的申诉（要求履职申请）》（简称《申诉》），反映龙柏某村与某苑小区共享的人行通道（简称“案涉通道”）系街坊路，现被某苑业委会非法侵占、设置路障，要求其履行法定职责，加强该通道管理，督促某苑业委会拆除路障等。鉴于《申诉》反映事项为涉嫌“占用道路”，同年1月23日其赴案涉通道现场勘验核实情况。2月2日决定立案，并随即开展了调查询问、现场勘验、请求闵行区交通委员会、闵行区规划资源局提供执法协助等调查工作。然而，因闵行区交通委员会就案涉通道性质（即案涉通道是否属于“城市道路”）未予书面答复，致使其难以确定《申诉》所涉“占用道路”行为是否属于其执法权限范畴，故其于3月18日作出《调查中止告知函》，告知前期调查情况，并告知申请人决定中止调查，待有关部门作出解释或确认后，将视情恢复调查，并及时告知申请人。

职权法定原则，即行政机关行使职权应具备相应的执法权限，是行政执法的重要原则。《上海市城市管理综合行政执法

程序规定》第五十五条第（一）项规定，案件审核的主要内容

包括：（一）执法主体和执法权限是否合法。根据《上海市城市管理综合行政执法条例》第十一条第一款第（二）项规定，市和区城管执法部门以及街道办事处、乡镇人民政府实施城市管理综合行政执法的范围包括：（二）依据市政工程管理方面法律、法规和规章的规定，对违反非市管城市道路（含城镇范围内的公路）、桥梁及其附属设施管理的违法行为实施行政处罚。《上海市城市道路管理条例》第二条规定，本条例所称城市道路包括市区和城镇范围内供车辆、行人通行的，具备一定技术条件的道路、桥梁、隧道及其附属设施。城市道路分为快速路、主干路、次干路和支路。《上海市城市道路管理条例》第四十五条规定，本条例下列用语的含义：快速路，是指城市道路中设有中央分隔带，具有四条以上的车道，全部或者部分采用立体交叉与控制出入，供车辆以较高的速度行驶的城市道路。主干路，是指在城市道路网中起骨架作用的城市道路。次干路，是指城市道路网中与主干路相连接的区域性干路。支路，是指城市道路网中干路以外连接次干路或者供区域内部使用的城市道路。根据前述规定，“城市道路”有着专门的界定，其无法直接判断；但是，若案涉通道经相关职能部门认定不属于“非市管城市道路”或经证明属于某苑小区物业管理区域内

部道路，则《申诉》反映的“占用道路”将不属于其执法权限，其不是适格的执法主体、不宜继续开展调查。故根据《上海市城市管理综合行政执法程序规定》第五十一条第一款第（二）、（五）项的规定，有下列情形之一的，经城管综合执法部门负责人批准后，中止案件调查：（二）涉及法律适用等问题，需要送请有权机关作出解释或者确认；（五）其他应当中止调查的情形。故其在暂时无法确定《申诉》所涉事项是否属于其执法权限，其是否为适格执法主体的情形下决定中止调查，依据充分，并无不当。

另，就案涉通道的性质、权属、使用、管理等，长期以来申请人所在的龙柏某村与某苑两小区间争议极大，且该争议属历史遗留问题，远非其协调所能化解范畴。本案中，申请人认为案涉通道为“街坊路”，反映问题为“占用道路”，可申请人提供的《关于X号地块通道问题协调会会议纪要》仅载明案涉通道“不是公路”，又未说明是否属于“城市道路”；且申请人提供的沪规土资办信〔2009〕1010号文件等其他资料也未说明该通道是否属于“城市道路”。某苑小区认为，从总平面图竣工图看，申请人所指的通道位于某苑小区内部，故案涉通道为其所有。其作为镇政府，需平衡双方小区居民的意见，既需尊重申请人意见，又不宜擅自介入某苑小区的自治管理。

鉴于此，在执法权限尚未明确的情形下，其决定中止调查，合情合理。

同时，其收到《申诉》后主动联系申请人配合调查，邀请申请人现场勘验，同时向某苑业委会调查核实、听取申辩，调取证据资料，并寻求闵行区交通委员会、闵行区规划资源局等职能部门协助调查，并未怠于履职。具体工作有：1、2024年1月23日，其赶赴案涉通道现场勘验，核实《申诉》所述情况是否存在；2、同年2月2日，虽然案涉通道是否属于“非市管城市道路”，是否属于其执法权限尚不明确，但考虑到申请人意愿强烈，其决定先予立案，待调查后进一步研判；3、2月5日其联系申请人配合调查，申请人初步指认了其认为的案涉通道所处区域（位置），确认反映问题为3项：某苑业委会在案涉通道上设置停车位、花台、在近延安西路出入口设置停车道闸；4、因申请人反映事项的行为当事人系某苑业委会，其联系某苑业委会主任配合调查，但因春节假期，待业委会主任返回上海后才于2月27日配合调查，其确认申请人反映的停车位、花台、北侧靠近延安西路出入口的停车道闸均属实，系某苑业主大会/业委会设置或小区建成时即存在，同时提供小区总平面图竣工图等资料，主张案涉通道位于某苑小区红线范围内，故该通道的所有权属于某苑小区所有，言下之意即某

苑小区有权对案涉通道进行管理；5、因申请人与某苑业委会就案涉通道性质的主张不同，为进一步明确案涉通道是否为“非市管城市道路”，进而确定其是否具备执法权限，3月5日其送达二份《执法协助函》：（1）向闵行区规划和自然资源局送达沪闵虹府协函字〔2024〕第081004号《执法协助函》，请求调取某苑小区的建设工程规划许可证、总平面图、竣工图等。后经闵行区规划和自然资源局释明，其于3月7日向市城建档案馆调取了某苑小区的建设工程规划许可证和总平面图竣工图；（2）向闵行区交通委员会送达沪闵虹府协函字〔2024〕第081005号《执法协助函》，请求闵行区交通委员会确认案涉通道是否属于《上海市城市管理综合行政执法条例》第十一条第一款第二项规定的“非市管城市道路（含城镇范围内的公路）、桥梁及其附属设施”，并要求闵行区交通委员会于3月18日前函复，然其至今未收到闵行区交通委员会就此协助函的书面函复。6、3月9日其邀请申请人至案涉通道现场勘验比对，确认其反映的案涉通道位置区域，并将申请人确认位置在总平面图竣工图中标注。申请人确认的案涉通道位置在总平面图图示2号门卫与3号门卫之间的南北通道，图纸上看整体位于某苑小区内部。7、3月15日上午，其再次对某苑业委会主任进行调查，其辩称，案涉通道位于某苑小区内部，在通

道上设置花台系为安全考虑，且实际上仅限制了机动车通行、避免非机动车在通道行驶时碰撞行人，居民通行无碍。8、3月15日下午，就案涉通道被某苑设置停车位、道闸、花台之情形其对申请人个人通行的具体影响（尤其是否有残疾用车就医出行需求），其特向申请人核实。9、3月18日，因闵行区交通委员会就案涉通道性质（即是否属于“非市管城市道路”）未予书面答复。在不确定案涉通道是否属于“非市管城市道路”的前提下，其难以确定《申诉》反映“占用道路”行为是否属于其综合行政执法范围，故其决定中止调查，作出《调查中止告知函》告知申请人。10、因申请人强烈要求其将《申诉》所附的9页材料交协查机关，以便判断案涉通道性质，其于4月2日又向闵行区交通委员会送达沪闵虹府函字〔2024〕第081008号《执法协助函》及申请人提供资料，再次请求闵行区交通委员会确认案涉通道是否属于“非市管城市道路”，但其至今亦未收到闵行区交通委员会就沪闵虹府函字〔2024〕第081008号函的书面函复。

结合其作出《调查中止告知函》的过程及其内容，该《调查中止告知函》载明对《申诉》的处理仍待明确案涉通道性质后作出进一步研判，故《调查中止告知函》是其就申请人投诉举报事项开展调查核实过程中作出的程序性决定，并非最终

的、成熟的行政处理决定，该告知函对申请人的实体权利义务不产生实际影响，不属于行政复议范围。

综上所述，其于 2024 年 3 月 18 日作出的《关于吴某等〈关于街坊路通道的申诉（要求履职申请）调查中止的告知函》，系其就申请人投诉举报事项开展调查中作出的过程性、程序性行为，未对申请人的权利义务造成实际影响，不属于行政复议范围，故申请人的行政复议申请不符合行政复议受理条件，应予驳回。同时，根据职权法定原则，在案涉通道未经闵行区交通委员会确认为“非市管城市道路”，其是否为适格的执法主体尚无法确定的情形下，其作出《调查中止告知函》决定中止调查，合法合情合理。此外，其就申请人投诉举报事项已开展调查取证，并无怠于履职情形。请求复议机关驳回申请人的行政复议申请。

#### **本机关经审理认为：**

经本机关审查，2024 年 1 月 19 日，被申请人下属综合行政执法队收到申请人的《申诉》，反映龙柏某村与某苑街坊路共享人行通道被某苑小区业委会非法侵占、设置路障，要求加强该通道管理，督促某苑业委会拆除路障等。同年 1 月 23 日，被申请人赴案涉通道现场勘验并制作《现场检查(勘验)笔录》。1 月 27 日，被申请人决定延长立案期限。2 月 2 日，被申请人予以立案。2 月 5 日，被申请人对申请人进行调查并制作《调



查记录》。2月27日，被申请人对某苑业委会主任进行调查制作《调查记录》。3月5日，被申请人向闵行区规划和自然资源局送达沪闵虹府协函字〔2024〕第081004号《执法协助函》请求调取某苑小区的建设工程规划许可证、总平面图、竣工图等。后被申请人向上海市城市建设档案馆调取了某苑小区的建设工程规划许可证和总平面图竣工图。同日，被申请人向闵行区交通委员会送达沪闵虹府协函字〔2024〕第081005号《执法协助函》请求闵行区交通委员会确认案涉通道是否属于《上海市城市管理综合行政执法条例》第十一条第一款第(二)项规定的“非市管城市道路(含城镇范围内的公路)、桥梁及其附属设施”，并请求闵行区交通委员会于3月18日前函复。3月9日，被申请人与申请人至案涉通道现场检查(勘验)。3月15日，被申请人再次就案涉通道向某苑业委会主任做调查。3月15日及3月19日被申请人就案涉通道问题对申请人个人通行的具体影响向申请人进行核实。3月18日，被申请人作出《调查中止告知函》告知申请人，其反映的事项均需首先明确某苑与龙柏某村共享人行通道的性质，需要有权机关作出解释或确认，被申请人已发函申请协助调查，但至今尚未收到有关部门的正式函复，故被申请人决定中止调查，待有关部门作出解释或者确认后，被申请人将视情恢复调查，并及时告

知申请人。4月2日，被申请人向闵行区交通委员会送达沪闵虹府函字〔2024〕第081008号《执法协助函》及申请人申诉时提供的资料，再次请求闵行区交通委员会确认案涉通道是否属于“非市管城市道路”，截至申请人向本机关提起行政复议之日，被申请人仍未收到闵行区交通委员会的复函。

另查，2009年9月24日，上海市规划和国土资源管理局作出《关于闵行区龙柏某村与某苑居民信访反映通道问题的规划意见》（沪规土资办信〔2009〕1010号）回复闵行区规土局：上海市规划和国土资源管理局已于2008年2月对某苑项目中通道性质做出三点认定意见：1、规划上，某苑项目中的南北通道是保留的；2、这条通道是龙柏某村与某苑小区共享的人行通道；3、该通道根据审批图示，宽度约3米左右。在规划上，当时在审批某苑项目建设工程规划许可证时，考虑地区通行需要，明确该通道是龙柏某村与某苑小区公共保留人行通道。

又查，在本案复议期间，被申请人于2024年6月25日作出《关于吴某等〈关于街坊路通道的申诉（要求履职申请）〉恢复调查的告知函》（以下简称《恢复调查告知函》），告知申请人其决定于同年6月25日恢复调查。7月26日被申请人作出《关于〈关于街坊路通道的申诉（要求履职申请）〉的答

复》（以下简称《答复》），并于当日交付邮寄。

被申请人系为系争行政行为提供了《申诉》《现场检查（勘验）笔录》《调查记录》《延期立案审批表》《立案审批表》《执法协助函》《调查中止告知函》、邮寄凭证等证据，本机关对上述证据与事实予以审查确认。

本案中，申请人认为被申请人中止调查是拖延履职，请求撤销系争《中止调查函》。

本机关认为，公民、法人或者其他组织提起行政复议，应当属于行政复议受案范围。《中华人民共和国行政复议法》（以下简称《行政复议法》）第十一条有下列情形之一的，公民、法人或者其他组织可以依照本法申请行政复议：（一）对行政机关作出的行政处罚决定不服；（二）对行政机关作出的行政强制措施、行政强制执行决定不服；（三）申请行政许可，行政机关拒绝或者在法定期限内不予答复，或者对行政机关作出的有关行政许可的其他决定不服；（四）对行政机关作出的确认自然资源的所有权或者使用权的决定不服；（五）对行政机关作出的征收征用决定及其补偿决定不服；（六）对行政机关作出的赔偿决定或者不予赔偿决定不服；（七）对行政机关作出的不予受理工伤认定申请的决定或者工伤认定结论不服；（八）认为行政机关侵犯其经营自主权或者农村土地承包经营

权、农村土地经营权；（九）认为行政机关滥用行政权力排除或者限制竞争；（十）认为行政机关违法集资、摊派费用或者违法要求履行其他义务；（十一）申请行政机关履行保护人身权利、财产权利、受教育权利等合法权益的法定职责，行政机关拒绝履行、未依法履行或者不予答复；（十二）申请行政机关依法给付抚恤金、社会保险待遇或者最低生活保障等社会保障，行政机关没有依法给付；（十三）认为行政机关不依法订立、不依法履行、未按照约定履行或者违法变更、解除政府特许经营协议、土地房屋征收补偿协议等行政协议；（十四）认为行政机关在政府信息公开工作中侵犯其合法权益；（十五）认为行政机关的其他行政行为侵犯其合法权益。《行政复议法》第三十条第一款第（五）项规定，行政复议机关收到行政复议申请后，应当在五日内进行审查。对符合下列规定的，行政复议机关应当予以受理：（五）属于本法规定的行政复议范围。同时参照《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》第一条第二款的规定，下列行为不属于人民法院行政诉讼的受案范围：（六）行政机关为作出行政行为而实施的准备、论证、研究、层报、咨询等过程性行为；（十）对公民、法人或者其他组织权利义务不产生实际影响的行为。本案中，被申请人作出的中止调查行为仅是行政调查程序中的过程

性行为，对当事人的权利义务未产生实际影响，依法不属于行政复议的受理范围，申请人的行政复议不符合法定受理条件。且在本案复议期间，被申请人已恢复调查，且已对申请人的《申诉》作出了最终答复，申请人就被申请人调查期间作出中止行为申请行政复议已无实际意义。

另，根据《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》第十八条规定：“业主委员会对于行政机关作出的涉及业主共有利益的行政行为，可以自己的名义提起诉讼。业主委员会不起诉的，专有部分占建筑物总面积过半数或者占总户数过半数的业主可以提起诉讼。”本案中案涉《申诉》请求的履职事项系申请人要求被申请人对某苑业委会非法侵占其所在的龙柏某村与某苑共享人行通道的行为进行查处，对此本机关认为，申请人五人请求被申请人履职的内容涉及龙柏某村业主共有利益，根据上述规定，即便对该事项提起行政复议，也应当由龙柏某村业主委员会作为申请人提起行政复议；业主委员会不提起诉的，专有部分占建筑物总面积过半数或者占总户数过半数的业主可以提起行政复议，故申请人五人提起行政复议不符合上述规定。

综上，申请人的行政复议申请不符合法定受理条件，根据《中华人民共和国行政复议法》第三十三条的规定，本机关决

定:

驳回申请人吴某、姚某、周某、叶某、傅某的行政复议申请。

申请人如不服本决定,可以自收到本决定书之日起十五日内向上海市第一中级人民法院提起行政诉讼。

2024年7月31日