

上海市闵行区人民政府

行政复议决定书

沪闵府复字（2024）第 2340 号

申请人：李某

被申请人：上海市闵行区浦江镇永丰村民委员会

申请人因不服被申请人对申请人的宅基地和建房规划许可申请未在法定期限内作出处理的行为，向本机关申请行政复议。本机关于 2024 年 9 月 14 日收到申请人的行政复议申请，并于当日决定依法受理。本案现已审理终结。

申请人称，其于 2024 年 7 月 7 日以 EMS 邮政速递的方式向被申请人提交《农村宅基地和建房规划许可申请书》及相关材料，经查询得知被申请人在同年 7 月 9 日签收申请人邮寄的申请材料，但被申请人至今未张榜公示，也未将其申请材料上报至浦江镇人民政府审核。其认为被申请人在收到其提交的宅基地和建房规划许可申请后，未在法定期限内依法处理，违反了《上海市农村村民住房建设管理办法》第十七条之规定，侵害了申请人的合法建房权益，故提出行政复议申请。

被申请人称，根据《上海市农村村民住房建设管理办法（沪府令 16 号）》（以下简称《管理办法》）第十六条规定：“具有下列情形之一的农户，不得申请宅基地新建住房，或者对原

有住房进行改建、扩建或者翻建：……（二）已有宅基地上存在违法用地、违法建筑等情况，未按照相关规定完成整改的；……”。该办法第三十九条第三款规定：“……新建房屋竣工后，不按规定拆除原有房屋、退还宅基地的，按照非法占用土地处理。”另根据《浦江镇农村村民住房建设管理实施细则》（闵浦府（2023）13号）第三条第三款规定：“各村(农村集体经济组织或村民委员会)负责对村民以户为单位的建房申请材料的收集、受理、初审，负责集体讨论、公示申请上报。协助村民进行建房申报，对建房活动进行全面监管。”另根据《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》第二十四条第一款规定：“当事人对村民委员会或者居民委员会依据法律、法规、规章的授权履行行政管理职责的行为不服提起诉讼的，以村民委员会或者居民委员会为被告。”《中华人民共和国村民委员会组织法》第二条第一款规定：“村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。”该法第十条规定：“村民委员会及其成员应当遵守宪法、法律、法规和国家的政策，遵守并组织实施村民自治章程、村规民约，执行村民会议、村民代表会议的决定、决议，办事公道，廉洁奉公，热心为村民服务，接受村民监督。”《中华人民共和国土地管理法实施条例》第三十四条第一款规定：“农村村民申请宅基地的，应当以户为单位向农村集体经济组织提出申请；

没有设立农村集体经济组织的，应当向所在的村民小组或者村民委员会提出申请。宅基地申请依法经农村村民集体讨论通过并在本集体范围内公示后，报乡（镇）人民政府审核批准。”

一方面，本案中，2024年7月8日，申请人向其邮寄提交《农村宅基地和建房规划许可申请书》等书面材料，同年7月9日，其收到后及时予以审核，其经过初审后，认为申请人存在上述《管理办法》第十六条第（二）项规定的“不得申请宅基地新建住房，或者对原有住房进行改建、扩建或者翻建”的情形。原因在于：2016年9月，申请人及其前夫钱某曾申请过翻建，后批准，翻建过程中，当时申请人的前夫钱某称因翻建导致其暂时住房困难，故于2017年9月22日书面承诺东面1间小屋暂时不拆，到新房造好后保证拆除，但是申请人翻建完成后并没有兑现当初的承诺，至今该小屋仍在，应认为该行为是《管理办法》第三十九条中规定的“新建房屋竣工后，不按规定拆除原有房屋”，属于“非法占用土地”的情形。鉴于以上情况，其于2024年7月15日形成书面《初审意见》一份，并于同年7月23日通过中通快递向申请人寄送该《初审意见》，明确向申请人告知存在应拆未拆房屋情况，暂时不符合申请建房报送条件，并将申请材料予以退回，待申请人满足要求后重新申请。经查询，显示上述书面答复于7月24日由申请人签收。另一方面，村民委员会在宅基地审批工作中作出的受理、组织开会、审议、报批等行为属于对本村集体所有土地进行自

治管理的行为，不属于依据法律、法规、规章的授权履行行政管理职责的行为，不应属于行政诉讼受案范围。因此申请人提出的行政复议申请中被申请人的主体并不适格。综上所述，其认为，第一，申请人提出的行政复议申请中被申请人的主体不适格；第二，申请人提出农村宅基地和住房规划的许可申请，因存在应拆未拆房屋的情况，故暂不符合报送条件；第三，其已经在收到申请人的材料后及时审核，并且已明确告知给申请人，给予申请人书面回复，已经履行了法定职责，并不存在申请人所称的“行政不作为”行为。

本机关经审理认为：

经查，2024年7月8日，申请人通过邮政快递向被申请人邮寄提交《农村宅基地和建房规划许可申请书》等书面材料，被申请人于同年7月9日签收。被申请人收到申请人提交的上述申请材料并经初审后认为，申请人存在《管理办法》第十六条第（二）项规定的“不得申请宅基地新建住房，或者对原有住房进行改建、扩建或者翻建”的情形，于7月15日作出《初审意见》，内容为“你户申请建房资料我村已收悉，经过初审，按照上海市人民政府第16令第五章（法律责任）第三十九条，新建房屋竣工后，不按规定拆除原有房屋、退还宅基地的，按照非法占用土地处理。第二章第十六条（禁止建房的情形）规定，（二）已有宅基地上存在违法用地、违法建筑等情况，未按照相关规定完成整改的。故你户存在应拆未拆房屋情况，暂

时不符合申请建房报送条件，申请材料予以退回，待你户满足要求后重新申请。”7月23日，申请人将《初审意见》通过中通快递邮寄给申请人，物流追踪信息显示上述邮件已于7月24日被签收。

被申请人为系争行政行为提供了《闵行区浦江镇村民个人建房申请表》《浦江镇村民原房、新建房屋平面示意图》、违建实地照片、钱某的书面承诺书、《初审意见》、中通快递底单、中通快递签收查询单等，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，被申请人在收到其提交的宅基地和建房规划许可申请后未在法定期限内依法处理，侵害了其合法建房权益。本机关认为，公民、法人或者其他组织提起行政复议申请，应当符合法定申请条件，属于行政复议的受案范围。《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》第二十四条第一款规定：“当事人对村民委员会或者居民委员会依据法律、法规、规章的授权履行行政管理职责的行为不服提起诉讼的，以村民委员会或者居民委员会为被告。”《中华人民共和国村民委员会组织法》第二条第一款规定：“村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。”该法第十条规定：“村民委员会及其成员应当遵守宪法、法律、法规和国家的政策，遵守并组织实施村民自治章程、村规民约，

执行村民会议、村民代表会议的决定、决议，办事公道，廉洁奉公，热心为村民服务，接受村民监督。”《中华人民共和国土地管理法实施条例》第三十四条第一款规定：“农村村民申请宅基地的，应当以户为单位向农村集体经济组织提出申请；没有设立农村集体经济组织的，应当向所在的村民小组或者村民委员会提出申请。宅基地申请依法经农村村民集体讨论通过并在本集体范围内公示后，报乡（镇）人民政府审核批准。”

《上海市城乡规划条例》第三十六条第一款规定：“在集体土地上进行农村村民个人住房建设的，村民应当向村民委员会提出个人建房申请。村民委员会受理后，应当在本村公示三十日。村民委员会同意建设的，应当将建房申请报乡、镇人民政府，由区规划行政管理部门委托乡、镇人民政府核发乡村建设规划许可证。”《管理办法》第十七条规定：“村民委员会接到农户建房申请后，应当在村民所在的村民小组，将农户成员人数、建房位置、宅基地和建筑占地面积、建筑方案等相关信息张榜公布，公布期限不少于30日。公布期间无异议的，村民委员会应当在申请表上签署意见后，连同建房申请人的书面申请报送镇（乡）人民政府；公布期间有异议的，村民委员会应当召集村民会议或者村民代表会议讨论决定。”

本案中，申请人请求被申请人履行宅基地和建房规划许可申请处理的法定职责，要求被申请人张榜公示并将申请材料上报至闵行区浦江镇人民政府审核。但根据上述法律规定，村民委员会在宅基地审批

工作中作出的受理、组织开会、审议、报批等行为属于对本村集体所有土地进行自治管理的行为，不属于依据法律、法规、规章的授权履行行政管理职责的行为，不属于行政复议受案范围。故申请人据此提出的行政复议申请不符合《中华人民共和国行政复议法》第十一条规定的行政复议范围，不符合《中华人民共和国行政复议法》第三十条第一款第（五）项的规定。

综上，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：

驳回申请人李某的行政复议申请。

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。

上海市闵行区人民政府

2024年10月17日