

承租多年的公房面临拆迁作价补偿,突然冒出的“房主”手持房屋所有权证要求其腾退房屋,承租人起诉颁证机关被驳回后申请检察监督。法院采纳检察建议,再审撤销原生效裁定——

假房主现形记

□本报记者 郭树合
通讯员 吴靖

“我从小跟着祖母在这里长大,在这里生活了一辈子,这里怎么就不是我的家了呢?”从2012年6月苏某来到山东省济南市检察院递交监督申请书,到2022年检察机关监督房产管理部门撤销为他人颁发的房屋所有权证、重新为苏某办理公租房租赁证,已经过去10年……

拆迁房屋作价补偿 突然冒出个“房主”

当年受理苏某的监督申请时,本以为此案只是一起普通的行政纠纷案件。然而,随着调查的深入,承办检察官产生了重重疑问:明明是苏某长期居住的房屋,为什么赵某却能以承租人的身份去房产管理部门办理房产证?两人之间有什么关系?发生纠纷的原因又是什么?检察官随即展开了调查。

1947年,时年35岁的山东汉上县人褚某通过购买获得了案涉原房屋的产权。因褚某长期在新疆从军,便委托好友赵某某作为代理人办理购房手续,房屋也一直由赵某某代管。后因历史原因,房屋被收归公有,经房产管理部门批准,该房屋由苏某的外祖母刘某长期居住。

1992年,济南市政府对原房屋所在区域进行拆迁。按照当时的政策,刘某在支付了5000余元超安费等相关费用后,与区房产管理部门达成拆迁补偿协议,可继续在该房屋居住。作为刘某的唯一继承人,苏某一直随刘某居住。刘某去世后,房产管理部门于1996年为苏某办理了房屋租赁凭证。

1999年,济南市政府决定对过去已实行作价补偿的拆迁私房自住户进行产权调换,即将公房产权调换给符合条件的个人。根据相关规定,此次房屋产权调换的范围为拆迁的私房自住户(含原私有房产的共有人或其继承人),且现仍住在拆迁安置房内,两个条件缺一不可,与居住在拆迁安置房之外的共有人或继承人无涉。

同年,赵某某之子赵某称褚某是其母亲,并以案涉房屋承租人的身份向房产管理部门提交了申请办理产权调换的手续及证明材料,房产管理部门为其颁发了案涉房屋的所有权证。

起诉颁证机关被驳回 申请检察监督

2008年的一天,苏某突然接到法院向其送达的一份文件——赵某起诉其腾房民事起诉书。

“赵某是谁?这个房子不是一直由我租住吗?怎么就成了别人的房?”苏某不解,多方打听后才知道,是赵某先其一步办理了案涉房屋的产权调换手续。

2008年9月,苏某以市房产管理部门为被告、赵某为第三人,起诉至法院,要求依法撤销市房产管理部门为赵某颁发的房屋所有权证。一审法院认为,苏某与被告具体行政行为不具有法律上的利害关系,依法不具有提起本案行政诉讼的原告主体资格,因此作出了驳回起诉裁定。

苏某不服,提起上诉。2009年12月,济南市中级人民法院作出行政裁定,认为市政府根据相关文件规定,决定对



姚雯/漫画

■ 检察官说法

既要维护程序公正 也要查明案件事实

对“利害关系”的审查认定,是判断当事人是否具有原告主体资格的重要标准。对于法院以不存在法律上的利害关系为由否定原告主体资格进而裁定驳回起诉的案件,检察机关需着重审查当事人是否具有法律保护的权益。

本案中,案涉房屋几经周转,给权利人的救济设置了层层障碍,大大增加了权利人的维权成本和难度。检察机关在办案过程中并未局限于对案件撤回起诉是否正确的程序审查,而是抽丝剥茧查明了赵某伪造证明材料、为案涉房屋办理过户登记的关键事实。检察机关在维护程序公正的同时,充分行使调查核实权,厘清证据,查明事实,既有利于对案件全面审查判断,也为实质性化解行政争议奠定了事实基础。

行政诉讼中,如果法律程序和适用法律都没有问题,但老百姓的问题解决不了,很难树立起政府的尊严和法律的权威。本案中,检察机关虽然通过发出再审检察建议的方式纠正了错误的裁判结果,但并未完全解决苏某要求房改的实际问题,其在受损害的合法权益未能得到全面救济。因此,在掌握了案件事实和争议焦点后,检察机关通过与当事人、相关单位进行充分沟通协调和释法说理,并借助检察建议的手段,推动银行主动申请撤销了案涉房屋的抵押权登记,最终彻底为苏某办理房改登记手续扫清了障碍,实实在在地解决了老百姓的“急难愁盼”,体现了检察机关“坚持以人民为中心”的使命与担当。

1982年8月4日至1997年底实施拆迁的私房自住户进行产权调换,产权调换的范围是拆迁的私房自住户(含原私有房产的共有人或继承人)。苏某虽然于1996年取得了案涉房屋的房屋租赁凭证,但其并未提交相关证据来否定房产管理部门的颁证依据,故其上诉被法院驳回。因几经辗转,问题始终未能得到解决,苏某向济南市检察院申请监督。

制发再审检察建议 法院撤销原生效裁定

全面梳理案情后,承办检察官认为,检察机关作为国家法律监督机关,对本案进行审查时,不能仅局限于对案件撤回起诉是否正确的程序审

查,而应该在审查法院关于苏某与被告具体行政行为不具有利害关系、不具有提起本案之诉原告资格的认定是否正确,解决程序公正问题的同时,对于被告具体行政行为是否存在违法、是否应予撤销等情形,通过充分行使调查核实权进行全面审查判断,从而解决实体正义的问题。基于此,在济南市槐荫区检察院的协助下,济南市检察院对该案进行了全面调查核实。

检察机关发现,本案第三人赵某为获得案涉房屋的产权调换资格,虚构与其没有任何亲属关系的原私房产权人褚某是其母亲的事实,并让村委会为其出具了虚假证明。检察机关通过调取原拆迁私房的房屋登记档案,获取了褚某实为男性的关键信息,而作出本案颁证行为的济南房产管理部门正是上述档案资料的保存机构;检察机关还查明,苏某所持的公房承租凭证是区房产管理部门为其颁发的,而赵某从未在该房屋内居住,也从未取得过承租证,在案涉房屋产权调换过程中,区房产管理部门却为赵某出具了明显与事实不符的证明,确认其承租人身份。赵某已经严重践踏了公权力威信和法治秩序,检察机关作为国

家法律监督机关,有职责对其作出否定性评价。

经过分析研判,检察机关认为,不论苏某是否具有产权调换的资格,房屋登记机构为赵某颁证的行为都否定并侵害了苏某的承租权,苏某只有通过提起诉讼,撤销行政机关的颁证行为,才能更正房屋登记机构对案涉房屋承租人的错误认定,也才能对抗既非案涉房屋承租人,也非原私房产权人、共有人或继承人的赵某。故对于本案之诉,苏某显然具有诉的利益,与被诉行政行为存在利害关系。基于此,济南市检察院决定向市中级人民法院发出再审检察建议,从苏某与被告具体行政行为有法律上的利害关系及被告具体行政行为主要证据不足应当撤销两个角度建议法院依法再审。

2018年,济南市中级人民法院作出再审裁定,认为苏某与被告具体行政行为具有法律上的利害关系,其作为原告主体适格,裁定撤销该院原生效裁定,指令区法院再审此案。2019年3月,区法院一审判决市房产管理部门为赵某颁发案涉房屋所有权的行政行为违法。赵某不服,提起上诉。法院二审维持原判。

官司胜诉问题仍未解决 持续监督实质性化解争议

因本案争议的特殊性,检察机关持续对案件保持关注。案件暂时告一段落后,苏某继续要求对案涉房屋进行房改,但屡屡碰壁。

先是赵某在再审过程中与第三人李某恶意串通签订房屋买卖合同,将案涉房屋转移登记至李某名下,李某又为购买案涉房产向某银行贷款,并办理了抵押登记手续,导致苏某的房改手续迟迟未能办理。这时,承办检察官意识到,行政诉讼胜诉不足以解决苏某面临的实际问题,只有实质性化解行政争议才能确保苏某受损的合法权益得到全面救济。

于是,检察机关引导苏某继续寻求司法救济。自2020年起,苏某又先后提起民事诉讼、行政诉讼。诉讼过程中,检察机关及时将该案涉及的违法处置公租房的事实与法院进行充分沟通。2022年,法院判决撤销了李某对案涉房屋的不动产证书,区房产管理部门重新为苏某办理了公租房租赁证,苏某补缴了自房屋涉诉以来的租赁费。同时,为督促行政机关依法履行职责,推动苏某房改诉求早日实现,槐荫区检察院向区房产管理部门发出检察建议,督促其尽快采取补救措施,依法审查苏某的房改申请。区房产管理部门回复已上报市房产管理部门审批。然而,市房产管理部门却认为,因案涉房屋存在抵押权登记,房改程序无法进行。苏某只好又提起诉讼,要求撤销案涉房屋的抵押权登记。在本案的诉前调解阶段,市、区两级检察院经多方沟通协调并向某银行发出社会治理检察建议,最终促成银行主动申请撤销了案涉房屋的抵押权登记,彻底消除了苏某办理房改手续的障碍。

历时10年,检察机关充分运用调查核实还原案件事实,先后向3家单位发出检察建议,与当事人、7家单位进行了10余次座谈和数百次电话沟通,终于彻底解决了困扰苏某15年的揪心事。

因办案效果突出,该案入选2022年度十大行政检察典型案例。

被结婚后又被离婚,怎么回事? 杭州余杭:一纸检察建议澄清十年“重婚”史

□本报记者 范跃红 通讯员 余敏

“婚姻登记撤销了,重婚的事情澄清了,孩子的户口也办好了,生活慢慢回归了正轨……”4月17日,浙江省杭州市余杭区检察院承办检察官一上班就收到了被冒名登记结婚的当事人李某写来的感谢信。

2022年7月,因为二胎子女落户需要,山东枣庄的李某和妻子来到当地民政局换领结婚证,接下来的一幕让李某震惊不已。工作人员告诉李某,婚姻登记记录显示,他本人于2011年12月与一名方姓女子在千里之外的杭州余杭登记结婚,10个月后又办理了离婚手续。

“我从没去过杭州余杭,根本不认识这个‘方某’,怎么会跟她结婚又离婚呢?”李某百思不得其解。李某与妻子早在2007年11月就已办理了结婚登记手续,婚姻关系稳定,并存续至今。这两段交错的婚姻,导致李某出现了荒唐的“重婚”史,无法和妻子换领结婚证,孩子户口的事情也随之搁置。

“难道有人冒用我的身份信息登记结婚?”事发当月,李某就和妻子来到杭州探寻真相。他们先到档案馆查找原始记录,记录证实了当地民政局的说法,那个“李某”确实与方某在一年内先后办理了结婚登记和离婚登记。

“真的是有人冒用我的身份信息办理了婚姻登记!”李某很生气,但他明白,当务之急是要尽快撤销那段虚假婚姻,不能因户口问题影响孩子上学。李某想,既然婚姻登记是民政局办的,那就找民政局总能解决问题吧。然而,由于距离作出婚姻登记行政行为已超过10年,民政局在没有确凿证据的情况下难以认定冒名登记情况,无法直接撤销。

2022年9月底,李某向杭州市余杭区检察院申请监督,请求监督民政部门撤销被冒名的婚姻登记。余杭区检察院行政检察部门受理该案后,立即组成办案组开展调查核实工作。办案组先后前往档案局调取婚姻登记档案,前往民政局查看婚姻登记管理系统,收集案件信息材料,前往公安机关核实李某和方某的户籍信息,并对当事人及婚姻登记办事人员分别进行了询问,具体了解婚姻登记的基本流程及办理程序,初步查实案外人冒用李某身份骗取婚姻登记的事实。

为进一步明晰事实,办案组与民政局召开联席会议,明确民政局在婚姻登记中需履行审慎合理的审查职责,同时,就该案举行公开听证,充分论证支持撤销李某婚姻登记的必要性和可行性。

今年1月,余杭区检察院依据最高人民法院、公安部、民政部制定并发布的《关于妥善处理以冒名顶替或者弄虚作假的方式办理婚姻登记问题的指导意见》,向余杭区民政局发出检察建议书,建议撤销该冒名婚姻登记。不久,李某收到了撤销婚姻登记决定书。

“检察机关开展行政争议实质性化解,要以解决人民群众的实际问题为出发点和落脚点,促进‘案结事了政和’。”结合此案办理,余杭区检察院检察长鲍健表示,“下一步,我们将通过搭建平台,构建立体化矛盾纠纷化解工作体系,做实新时代‘枫桥经验’的余杭实践”。

想离婚,竟查无此人?

□本报记者 张吟丰 通讯员 谭华钰

“终于结束了这段20多年的婚姻关系。”5月9日,当孙某得知他的婚姻登记已被撤销的消息时,十分感慨。

今年4月,孙某来到湖南省古丈县检察院递交了一份监督撤销婚姻登记的申请书,向检察官讲述了其曲折的婚姻经历。

20世纪90年代,在外务工的孙某与向某自由恋爱后,决定向某带回老家登记结婚。当时,申请结婚登记需要村委会出具婚姻状况证明,向某便请求邻镇某村的村委会按照其个人陈述出具了一份证明,孙某、向某遂得以顺利登记结婚。结婚4年后,向某离家出走,从此音讯全无。

转眼20多年过去了,孙某一直想要结束这段名存实亡的婚姻关系,可是因为向某出走时间已久,双方协议离婚的手续无法办理,又因向某用于登记结婚的个人信息为虚假信息,孙某也无法提起离婚诉讼。无奈之下,孙某向法院提起撤销婚姻登记的行政诉讼,但因该案已超过起诉期限,法院裁定不予受理。

“找不到向某,岂不是离不了婚?”正当孙某为此发愁时,有人告诉孙某可以到检察院去申请监督,因此,孙某来到古丈县检察院寻求帮助。

在了解完情况后,承办检察官第一时间赶到了县民政局,查阅了孙某、向某当年的结婚登记材料,并赴孙某所在地村委会、向某出具证明的村委会及当地派出所进行调查。检察官通过翻阅档案、询问经办人和部分村民,证实了向某与孙某登记结婚时所用的姓名、籍贯、民族、住址等个人信息均为虚构,认定了向某是使用虚假身份与孙某登记结婚的事实。

为了更好地帮助孙某解决问题,古丈县检察院还举行了公开听证,听证员结合案件事实和有关法律展开讨论,一致同意检察机关意见,建议向民政局发送检察建议,督促民政局撤销虚假的婚姻登记,依法维护婚姻登记秩序和当事人合法权益。

今年4月24日,古丈县检察院向县民政局发出了检察建议,建议撤销孙某、向某二人的婚姻登记。县民政局采纳了检察建议,作出了撤销婚姻登记的决定。

造纸厂厂长的心结解开了

纸厂办理了工商营业执照,经营范围为土纸加工销售。因属于严重污染环境,法律禁止新建的项目,2016年12月8日,造纸厂被区政府责令关闭,区政府通知杨某自行拆除生产设备。

杨某不服区政府作出的行政行为,一直通过信访途径申诉,要求政府赔偿其损失。2018年,杨某将区政府告上法庭,要求赔偿行政行为造成的造纸厂机器设备、房屋、附属设施损失及职工补偿金、过渡费等各项损失共计100余万元。经一审、二审、再审,法院均认为区政府在作出关闭通知前未告知当事人依法享有的陈述、申辩、要求听证等权利,其行政行为违法,应承担相应的赔偿责任。根据当事人的主张和在案证据,法院酌情判决区政府赔偿造纸厂5万元损失。

杨某虽然通过申请强制执行领到了5万元,但他仍然想不通:明明已办理了工商营业执照,怎么就成了非法

生产经营了?既然非法,当初又为何同意他生产经营?心有不甘的杨某向检察机关提出监督申请。

审查发现判决并无不当

受理案件后,上级检察机关根据一体化办案机制指定我院负责协办此案并负责相关行政争议化解工作,院里专门成立了由检察长牵头的办案组负责办理此案。作为案件的承办检察官,我和同事们第一时间调取了相关卷宗材料,听取了当事人意见。经省、市、区三级检察院办案人员多次研判,大家一致认为法院判决并无不当——

首先,区政府未对造纸厂的机器设备、房屋及附属设施等财产进行直接处分,区政府的责令关闭通知与案涉造纸厂的损失之间不具有直接因果关系,法院判决对申请人主张的赔偿其机器设备、房屋、原材料及附属

设施等损失不予支持、对留守职工酌量赔偿一定工资损失并无不当。

其次,该造纸厂属于法律禁止新建的项目,其前期的建设投入不属于因违法行政行为造成的直接损失。

最后,行政赔偿和行政补偿属于不同性质的法律关系,当事人在行政赔偿诉讼中主张区政府应当按照国家有关政策规定对被关闭造纸厂给予补偿的问题,法院认为无法律依据并无不当。

找准“症结”化解争议

通过多次与杨某沟通交流,我们发现本案的“症结”在于杨某认为其依法办理了工商营业执照,属于合法生产经营,政府关闭造纸厂后,未按照财政部、工业和信息化部印发的《中央财政关闭小企业补助资金管理暂行办法》的有关规定向其发放补助金;杨某还以湖南省会同县某村村民同样

是小型造纸厂被关闭,却获得了政府的补助资金为例,认为自己的造纸厂被责令关闭也应得到政府的补偿。经过反复查询和核实当时政府出台的相关政策文件,我们发现,杨某的造纸厂是2009年才开始创办的项目,此时国家对造纸厂等污染行业已经有了明确的法律法规和政策规定,其未办理环评手续和排污许可证,属于非法生产经营项目,不属于《中央财政关闭小企业补助资金管理暂行办法》规定的应当给予补助的小企业范围,而杨某所称的湖南省会同县某村村民的小型造纸厂系1991年开办,属于《国务院关于加强环境保护若干问题的决定》及水污染防治法出台之前就已经存在的项目。

经过多次对杨某耐心解释,案件的“症结”在一次次释法说理中被慢慢解开,杨某逐渐认识到自己对法律和国家的政策理解有偏差。

杨某回乡创办禁止开办的造纸厂并投入全家全部积蓄,有自身法律意识淡薄因素,也有杨某对相关部门的信赖因素。造纸厂的关闭,切断了杨某一家主要经济来源,使其家庭陷入困境。同时,造纸厂所在地镇政府的确

存在不当招商引资行为,相关职能部门也的确存在违规审批行为。鉴于此,我们积极向区委政法委汇报并争取支持,同时与区政府及相关职能部门、镇政府反复沟通、协调。2022年4月11日,我院组织区政府及相关职能部门、镇政府、杨某召开了座谈会。经过多方努力,杨某与区政府当场达成和解协议,区政府为杨某就近安排公益性岗位(护林员),杨某签订息访承诺书,该案画上了圆满的句号。

办结此案后,我院针对相关部门在造纸厂创设过程中的不当履职行为,依法向其制发了检察建议,督促其整改。同时,我们连同依法区办、区司法局、区法院等部门共同开展了护航法治优化营商环境专项活动,通过对行政机关开展法治专题讲座、以案释法及参与执法案件质量评查,促进行政机关提高执法质效,更好地营造法治化营商环境。

杨某回乡创办禁止开办的造纸厂并投入全家全部积蓄,有自身法律意识淡薄因素,也有杨某对相关部门的信赖因素。造纸厂的关闭,切断了杨某一家主要经济来源,使其家庭陷入困境。同时,造纸厂所在地镇政府的确



□讲述人:贵州省铜仁市
碧江区检察院 龙红军
本报通讯员 杨涛/整理

2022年下半年以来,贵州省铜仁市某村经常有一个熟悉的身影穿梭在山林的小路上,他就是去年我院协助贵州省检察院办结的一起行政生效裁判监督案件的当事人杨某。杨某曾是一家小型造纸厂的负责人,而现在的身份是一名护林员。

造纸厂被责令关闭引发行政诉讼

2009年,杨某用家庭的全部积蓄投资建设了一家小型造纸厂,并于2010年8月投入生产。2014年4月,造