

周口市人民政府

行政复议决定书

周政行复决〔2025〕621号

申请人：杨某某

被申请人：周口市国防动员办公室（人民防空办公室）

申请人杨某某对被申请人周口市国防动员办公室（人民防空办公室）作出的《关于杨某某同志履职申请的的回复》不服，向本机关提出行政复议申请，本机关于2025年9月8日依法予以受理，现已复议终结。

申请人请求：撤销被申请人于2025年8月29日作出的《关于杨某某同志履职申请的回复》中关于“不存在违法占用情形”“属于民事合同纠纷”的认定决定；责令被申请人在法定期限内履行职责，对河南省某某置业有限公司（简称某某公司）违法出售人防工程设施的行为依法立案调查，并作出处理决定。

申请人称：申请人于2025年8月25日向被申请人邮寄提交了《履职申请书》，要求被申请人对某某公司违法出售位于某某小区人防工程区域内的XX号车位及XX栋XX号储藏室的行为进行查处，被申请人于2025年8月29日作出回复。但该回复认定事实不清，适用法律错误，完全回避了核心问题，属于不履行法定职责。具体理由如下：1.被申请人错误地将“违法出售”行为定性为合法的“平时使用”属于认定事实错误。申请人取得的并非“使用权”，而是“所有权”或“变相

所有权”。被申请人在回复中引用了“收益归投资者所有”“平时使用”等条款，企图将本案争议淡化。而申请人与某某公司签订的《储藏室转让协议》和《某某地下车位使用权出让协议》以及某某公司出具的《收据》明确显示：协议名称明确使用“转让”“出让”字样，落款为“出卖人、买受人”而非“租赁”。付款性质为“全额转让款”“使用权出让总价款”，申请人已一次性支付了巨额款项（车位款 XX 元，储藏室款 XX 元，总计 XX 元）。协议约定使用年限“与土地使用年限一致”，这实质上赋予了申请人永久性、排他性的占有、使用和收益权能，与所有权在法律效果上已无本质区别。某某公司的行为本质是“出售”国家战备设施，而非“平时使用”。《中华人民共和国人民防空法》第五条规定本意是允许投资者通过租赁等方式获取持续性收益，而绝非允许其将人防工程的组成部分（车位、储藏室）作为商品一次性作价出售。这种出售行为彻底改变了人防工程的国家属性，将其变为可以流通的私有财产，严重违反了人防工程的战备用途和公共属性。

2.被申请人回避了核心法律禁令，适用法律错误。《中华人民共和国人民防空法》第九条明确规定：“国家保护人民防空设施不受侵害。禁止任何组织或者个人破坏、侵占人民防空设施。”某某公司将属于国家战备设施的人防工程车位和储藏室，以“转让”“出让”之名进行出售，并非法获取巨额收益，该行为本质上已构成对国家人民防空设施的“侵占”，是法律明令禁止的违法行为。被申请人作为人民防空主管部门，负有查处此类违法行为的法定职责。但其在回复中对此关键条款只字不提，仅以“平时使用”为借口进行搪塞，属于典型的适用法律错误和怠于履行法定职责。

3.被申请人将明显的违法

行为定性为民事纠纷，是行政不作为。申请人要求查处的是某某公司“违法出售人防工程”这一行政行为，而非与某某公司之间的合同纠纷。合同的有效性恰恰建立在标的物合法的基础之上，正是因为某某公司的出售行为本身涉嫌违法，才导致了后续的纠纷。被申请人将行政违法问题推诿给民事诉讼，是对其法定职责的放弃。《河南省实施<中华人民共和国人民防空法>办法》等法规也明确规定了人防主管部门对侵占、破坏人防工程行为的监督检查和处罚职责。被申请人的回复，表明其拒绝履行这一法定职责。综上，被申请人作出的《回复》认定事实错误，适用法律不当，结论明显违法，完全未能履行其法定职责，严重损害了国家人防设施的安全和申请人的合法权益，请复议机关支持申请人的复议请求。

被申请人称：1.被申请人已依法全面履行调查职责，程序合法。被申请人收到申请人提交的《履职申请书》后，依据《中华人民共和国人民防空法》《中华人民共和国政府信息公开条例》等规定，组织专业人员查阅了河南省某某置业有限公司提交的人防工程申报及批复文件，并邀请申请人共同实地核查。经核实，所涉“XX号车位及XX栋XX号储藏室”位于某某小区人防工程范围内，其人防工程建设申报和批复性质为人员掩蔽部，平时作为储藏室及停车场使用，符合《中华人民共和国人民防空法》第二十六条的规定，被申请人于法定期限内完成调查并作出书面回复，程序合法，内容规范，不存在行政不作为情形。2.某某公司的行为属于合法“平时使用”，不构成“违法出售”，申请人的主张与事实及法律规定不符。某某公司享有法定使用权和收益权。根据《中华人民共和国人民防空法》第五条及《河南省实施<中华人民共和国人民防空法>办

法》第十八条，人防工程平时由投资者使用管理，收益归投资者所有。某某公司作为人防工程投资者有权对所涉车位及储藏室进行平时使用和收益，其通过协议方式授权申请人使用并收取费用，属合法行使收益权。“使用权流转”未改变人防工程国家所有权属性。申请人提供的《储藏室转让协议》《某某地下车位使用权出让协议》虽使用“转让”“出让”等表述，但实质是使用权有偿流转，并非所有权转移。人防工程所有权属于国家，某某公司无权出售所有权。协议约定的“使用年限与土地使用年限一致”为使用权期限的约定，未违反《中华人民共和国人民防空法》第九条禁止“侵占”的规定。使用行为未影响防空效能，被申请人经实地核查，确认某某公司对案涉区域的使用未破坏工程结构、未影响防护效能和平战转换功能，符合《中华人民共和国人民防空法》第二十六条的规定。申请人援引《人民防空法》第九条，认为被申请人回避了该核心条款，系对法律的误解。该条款所禁止的“侵占”，是指非法占有、破坏或改变人防工程战备用途的违法行为，而本案中，某某公司作为合法投资者，依据法律授权对工程进行平时使用和收益，其行为本身不具有违法性。被申请人经调查未发现存在“破坏、侵占”的事实，故无需适用该禁止性条款。被申请人在《回复》中引用的第五条、第二十六条等，正是认定该行为合法性的直接依据，适用法律准确、完整，不存在回避问题。3. 案涉争议属于民事合同纠纷，不属被申请人法定职责范围。被申请人已依法全面履行调查职责，依法启动了调查程序，包括“调阅工程档案、进行现场勘验、听取当事人陈述”等，并在法定期限内作出了完整回复，这充分证明被申请人履行了法定职责，而非“不作为”。申请人与某某公司之间的争议，根源

在于双方对《使用权出让协议》的理解和履行产生分歧，如款项性质、使用权限、使用期间、合同效力等，这些争议的本质是平等民事主体之间的合同纠纷。人防主管部门的职责是监督人防工程的平时和战时效能，并非仲裁民事合同效力的机构。合同是否有效、是否构成“变相出售”、是否存在欺诈或重大误解，均需由人民法院依据《民法典》等相关法律进行审理和认定，被申请人无权也无法对此作出行政认定。因此，被申请人在《回复》中告知申请人通过协商或民事诉讼途径解决，是在明确自身法定职责边界后，对其进行的合法、正当的维权指引，是对当事人负责的表现，而非推诿塞责。综上，被申请人作出的案涉回复事实清楚、证据确凿、适用法律正确、程序合法，申请人的复议申请缺乏事实与法律依据，请复议机关依法予以维持。

行政复议期间，申请人阅卷后提交书面质证意见，称被申请人刻意回避核心法律争议，混淆基本法律概念，其已履行法定职责的主张不能成立。

经审理查明：申请人杨某某为周口市川汇区某某小区业主，2025年8月25日，申请人向被申请人周口市人民防空办公室提交《履职申请书》，请求“对河南省某某置业有限公司违法出售位于某某小区人防工程区域内的XX号车位及XX栋XX号储藏室的行为进行立案调查，并责令其改正违法行为，将违法所得收回国有。同时，将查处结果书面告知申请人。”被申请人收到申请书后，经调查核实，于2025年8月29日作出《关于杨某某同志履职申请的回复》并通过EMS（邮件号：129719156XXXX）送达申请人，主要内容为：“根据您的履职要求，我办依据《中华人民共和国人民防空法》、《中华人民

《中华人民共和国政府信息公开条例》等法律规定迅速组织相关科、二级机构人员，经查阅相关资料，并邀请您一起实地对照查看，您提出的“XX号车位及XX栋XX号储藏室”位置属于该小区人防工程区域，其人防工程建设申报和批复性质为人员掩蔽部，平时作为储藏室及停车场使用。人防工程平时开发利用及维护管理法律依据如下：1.《中华人民共和国人民防空法》第五条“人民防空工程平时由投资者使用管理,收益归投资者所有”及第二十六条“国家鼓励平时利用人民防空工程为经济建设和人民生活服务。平时利用人民防空工程，不得影响其防空效能”。2.《河南省实施<中华人民共和国人民防空法>办法》第十五条“对人民防空工程应当进行经常性维护管理，使其保持良好使用状态，不得损坏工程结构和内部设备设施，不得降低工程的防护能力。公用的人民防空工程由人民防空主管部门负责维护管理，单位修建的人民防空工程由所在单位负责维护管理平时使用的人民防空工程由使用单位负责维护管理”及第十八条“鼓励、支持企业事业单位、社会团体和个人，通过多种途径，投资进行人民防空工程建设；人民防空工程平时由投资者使用管理，开发利用的收益归投资者所有”。3.《河南省人民防空工程管理办法》（省政府令200号）第二十五条“人民防空指挥工程、公用的人员掩蔽工程和疏散干道工程，由人民防空主管部门负责维护管理。防空专业队、医疗救护、物资储备等专用人防工程和有关单位的人员与物资掩蔽工程，由所在单位负责维护管理。防空地下室由个人或者所在单位负责维护管理。平时使用的人防工程由使用人负责维护管理”及第三十一条“平时开发利用人防工程不得影响战时防护效能，不得影响平战转换”。综上，您所称“XX号车位及XX栋XX号储藏

室”的使用属于平时开发利用人防工程，未影响战时防护效能，未影响平战转换，不存在违法占用情形。您与河南省某某置业有限公司之间基于协议产生的法律关系性质（如租赁、使用权转让或其他民事法律关系）及其引发的争议，属于平等的民事主体之间的合同纠纷。协议所产生的民事法律后果的认定和处理，不属于我办的法定职责范围。建议您就相关合同纠纷问题，通过与河南省某某置业有限公司协商或依法向人民法院提起民事诉讼等途径解决。特此回复。”申请人对该回复不服，向本机关提出行政复议申请。

另查明：2018年4月9日，杨某某与河南省某某置业有限公司签订《储藏室转让协议》，约定XX栋XX号储藏室全额转让款为XX元；2018年5月4日，杨某某与河南省某某置业有限公司签订《某某地下车位使用权出让协议》，约定将X区XX号地下车位使用权出让杨某某，出让总价款为XX元。

以上事实有以下证据证明：1.履职申请书；2.实地核查照片5张；3.《关于杨某某同志履职申请的回复》及邮寄截图；4.《关于对周口市国防动员办公室行政复议答辩状的质证意见》；5.储藏室转让协议；6.某某地下车位使用权出让协议。

本机关认为：《中华人民共和国人民防空法》第二十六条规定，国家鼓励平时利用人民防空工程为经济建设和人民生活服务。平时利用人民防空工程，不得影响其防空效能。《河南省实施〈中华人民共和国人民防空法〉办法》第十八条规定，鼓励、支持企业事业单位、社会团体和个人，通过多种途径，投资进行人民防空工程建设；人民防空工程平时由投资者使用管理，开发利用的收益归投资者所有。本案中，被申请人周口市国防动员办公室（人民防空办公室）收到申请人杨某某的《履

职申请书》后，经调查核实，根据上述规定，认定其反映的“XX号车位及XX栋XX号储藏室”不存在违法占用情形，遂作出《关于杨某某同志履职申请的回复》，将调查情况回复申请人，并告知申请人与河南省某某置业有限公司签订的《储藏室转让协议》《某某地下车位使用权出让协议》属民事合同纠纷，建议通过协商或诉讼途径解决，该回复认定事实清楚，内容适当，适用依据正确。综上，根据《中华人民共和国行政复议法》第六十八条“行政行为认定事实清楚，证据确凿，适用依据正确，程序合法，内容适当的，行政复议机关决定维持该行政行为”之规定，本机关决定：

维持被申请人周口市国防动员办公室（人民防空办公室）作出的《关于杨某某同志履职申请的回复》。

如不服本决定，可以自收到本行政复议决定书之日起15日内，依法向人民法院提起行政诉讼。

2025年10月24日

抄告：河南省国防动员办公室