

行政复议决定书

临复决字〔2022〕19号

申请人：张某

申请人：王某

被申请人：西安市临潼区发展和改革委员会

住所：西安市临潼区人民政府后楼西3楼

法定代表人：曹少团，职务：主任

申请人对被申请人于××年××月××日作出的《西安市临潼区发展和改革委员会关于××工程项目建议书的批复》不服，于2022年8月1日向本机关提出行政复议申请。本机关依法予以受理。

申请人请求：撤销被申请人于××年××月××日作出的《西安市临潼区发展和改革委员会关于××工程项目建议书的批复》。

申请人称：申请人在向被申请人申请政府信息公开的过程中，得知被申请人作出的《西安市临潼区发展和改革委员会关于××工程项目建议书的批复》，该批复中确认“项目名称为××综合治理工程项目，项目地点位于北起临潼区连霍高速……”，因上述投资项目批复文件涉及临潼区行者街办××村××组的集体土地，且征收范围包含申请人合法使用的宅基地和房屋，故该批准文件与申请人存在法律上的利害关系。申请人认为被申请人作出该审批的行政行为违法、错误，应予撤销，具体理由如下：

1、根据《中华人民共和国行政许可法》第三十六条规定：“行政机关对行政许可申请进行审查时，发现行政许可事项直接关系

他人重大利益的，应当告知该利害关系人。申请人、利害关系人有权进行陈述和申辩。行政机关应当听取申请人、利害关系人的意见。”第四十七条规定：“行政许可直接涉及申请人与他人之间重大利益关系的，行政机关在作出行政许可决定前，应当告知申请人、利害关系人享有要求听证的权利”。而在本案当中，被申请人作出的该投资项目备案确认书与申请人存在重大利害关系，但是被申请人在作出该投资项目的批复之前并未依法告知申请人，也并未告知申请人享有要求听证的权利，因此被申请人的行政行为程序违法。

2、根据《国务院办公厅关于加强和规范新开工项目管理的通知》（国办发〔2007〕64号）第二项有关规定，对于实行审批制的项目，发展改革部门应当分两个步骤进行：第一，“实行审批制的政府投资项目，项目单位应首先向发展改革等项目审批部门报送项目建议书，依据项目建议书批复文件分别向城乡规划、国土资源和环境保护部门申请办理规划选址、用地预审和环境影响评价审批手续。”在本案中，被申请人应当依据项目单位的项目建议书作出项目投资备案确认书文件，但其并未向城乡规划、国土资源和环境保护部门申请办理规划选址、用地预审和环境影响评价审批手续。第二，“完成相关手续后，项目单位根据项目论证情况向发展改革等项目审批部门报送可行性研究报告，并附规划选址、用地预审和环评审批文件。”在本案中，项目单位应根据各项审批手续报送可行性研究报告并附规划选址、用地预审和环评等审批文件。“对未取得规划选址、用地预审和环评审批文件的项目，发展改革等部门不得予以审批或核准。”在本案中，

涉案项目未取得规划选址、环评审批文件，项目单位的可行性研究报告也未附规划选址、用地预审和环评等审批文件的情况下，被申请人即作出项目批复文件明显违背行政法规之规定。

申请人认为：被申请人的批复行为违法、错误，应予撤销。

被申请人称：1、根据《中央预算内直接投资项目管理办法》第二章第十一条：“项目审批部门对符合有关规定、确有必要建设的项目，批准项目建议书。”项目建议书审批属于项目立项审批的第一阶段，该阶段主要研究项目建设的必要性。项目建议书的审批，代表项目可进入可行性研究阶段，仍属于项目前期研究阶段，不直接关系他人重大利益，不违背《中华人民共和国行政许可法》。

2、按照《关于印发西安市临潼区国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要的通知》（临政发〔2016〕4号）中提出的项目建设要求，我区在十三五期间，重点建设××公园项目、××流域综合治理……等重点项目。××流域综合治理项目符合《国务院关于深化投融资体制改革的意见》中关于审批程序的要求，且我委依据政府投资审批程序规定对该项目的项目建议书进行了批复，同时要求项目单位抓紧办理项目规划、土地、环评、节能等相关前期手续，编制项目可行性研究报告报我委审批。并写明此项目建议书有效期二年。

被申请人认为：该项目审批符合相关法律法规，不存在批复违法、错误行为。

本机关审理查明：被申请人根据西安市临潼区新区建设管理

委员会报来的《关于申请临潼新区××项目建议书批复的函》（临新管函〔2018〕××号），经研究于××年××月××日作出的《西安市临潼区发展和改革委员会关于××工程项目建议书的批复》（临发改审〔2018〕××号），批复：“原则同意该项目建设。接文后，请抓紧办理项目规划、土地、环评、节能等相关手续，编制可研报告，报我委审批。此复，有效期二年。”

申请人通过申请信息公开得知该批复内容，因该批复项目征收范围包含其宅基地和房屋，申请人认为该批复行为与其存在法律上的利害关系，并认为被申请人在未告知申请人该事项且未告知听证权利的情形下作出该批复不符合《中华人民共和国行政许可法》相关规定，属程序违法，且涉案项目在未取得规划选址、环评等审批文件的情况下，被申请人作出项目批复文件的行为不符合《国务院办公厅关于加强和规范新开工项目管理的通知》的相关规定，故提起行政复议，要求撤销该文件批复。

本机关认为：根据最高人民法院（2016）最高法行他145号《关于发展改革部门项目审核批复行政案件原告资格问题的答复》内容，即“发展和改革部门对政府投资项目的审批和对企业投资项目的核准，主要是从拟建项目是否维护经济安全、合理开发利用资源、保护生态环境、优化重大布局、保障公共利益、防止出现垄断等方面进行审查，并不涉及项目的征地拆迁、安置补偿等与公民、法人或其他组织的具体权利义务相关的内容。当事人以项目建设影响其土地或房屋权益等为由，起诉发展和改革部门对

投资项目审批、核准行为的，因其与项目审批、核准行为不具有利害关系，故不具有提起诉讼的原告资格。”以及《国家发展改革委办公厅关于统一投资项目管理类行政复议案件受理标准的通知》要求：“建设项目涉及的土地使用权人和房屋所有权人，以发展改革部门投资项目审批、核准或者备案行为侵犯其土地使用权或者房屋所有权为由，提起行政复议的，根据《最高人民法院关于发展改革部门项目审核批复行政案件原告资格问题的答复》（〔2016〕最高法行他145号）和《最高人民法院行政裁定书》（〔2017〕最高法行申169号）有关精神，复议机关可以认定申请人与投资项目审批、核准或者备案行为不具有利害关系，并作出不予受理或者驳回行政复议申请的决定。”

故本机关认为申请人与被申请人的项目审批行为不具有利害关系，不符合《中华人民共和国行政复议法实施条例》第二十八条第二项规定。

综上所述，根据《中华人民共和国行政复议法实施条例》第四十八条第二项规定，本机关决定如下：

驳回申请人的行政复议申请。

申请人对本决定不服，可以自接到本决定书之日起15日内，向西安铁路运输法院提起诉讼。

西安市临潼区人民政府

2022年9月23日

附相关审理依据如下：

- 1、《中华人民共和国行政复议法实施条例》第二十八条第二项：“行政复议申请符合下列规定的，应当予以受理：……（二）申请人与具体行政行为有利害关系……”；
- 2、《中华人民共和国行政复议法实施条例》第四十八条第二项：“有下列情形之一的，行政复议机关应当决定驳回行政复议申请：……（二）受理行政复议申请后，发现该行政复议申请不符合行政复议法和本条例规定的受理条件的……”；
- 3、最高人民法院（2016）最高法行他145号《关于发展改革部门项目审核批复行政案件原告资格问题的答复》：“发展和改革部门对政府投资项目的审批和对企业投资项目的核准，主要是从拟建项目是否维护经济安全、合理开发利用资源、保护生态环境、优化重大布局、保障公共利益、防止出现垄断等方面进行审查，并不涉及项目的征地拆迁、安置补偿等与公民、法人或其他组织的具体权利义务相关的内容。当事人以项目建设影响其土地或房屋权益等为由，起诉发展和改革部门对投资项目审批、核准行为的，因其与项目审批、核准行为不具有利害关系，故不具有提起诉讼的原告资格”；
- 4、《国家发展改革委办公厅关于统一投资项目管理类行政复议案件受理标准的通知》：“建设项目涉及的土地使用权人和房屋所有权人，以发展改革部门投资项目审批、核准或者备案行为侵犯其土地使用权或者房屋所有权为由，提起行政复议的，根据《最

高人民法院关于发展改革部门项目审核批复行政案件原告资格问题的答复》（〔2016〕最高法行他145号）和《最高人民法院行政裁定书》（〔2017〕最高法行申169号）有关精神，复议机关可以认定申请人与投资项目审批、核准或者备案行为不具有利害关系，并作出不予受理或者驳回行政复议申请的决定”。