

行政复议决定书

临复决字〔2022〕24号

申请人：某公司

被申请人：西安市临潼区城市管理和综合执法局

住所：陕西省西安市临潼区书院街41号

法定代表人：王栋，职务：局长

申请人对被申请人2022年9月19日作出的西临城罚决字违建〔2022〕第××号《行政处罚决定书》不服，于2022年9月29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：1、撤销被申请人于2022年9月19日作出的西临城罚决字违建〔2022〕第××号《行政处罚决定书》；

2、复议期间停止执行西临城罚决字违建〔2022〕第××号《行政处罚决定书》。

申请人称：一、被申请人的行政处罚决定书认定事实错误。

申请人于2019年××月××日竞得现代物流区××号宗地，涉案宗地位于临潼区斜口街办辖区内，西邻××路，东临某物流中心，南临××路，建设用地面积约8000平方米（合12亩）。2019年12月10日申请人与西安市自然资源和规划局签订《国有建设用地使用权出让合同》，并于2020年4月27日缴足契税。因疫情影响，申请人不能按合同约定时间执行，2020年3月30日双方签订《补充协议》。2021年2月24日申请人按约定缴清合同余款及滞纳金，于2021年3月5日取得《不动产权证书》。申

请人于 2020 年 8 月 12 日完成环评工作，于 2020 年 7 月 16 日完成第一次项目立项，为避免与机场限高冲突，申请人对项目进行调整并于 2020 年 12 月 1 日再次完成项目立项。2020 年 11 月 16 日取得《建设用地规划许可证》（根据市资源发〔2020〕××号文容缺办理）。唯《建设工程规划许可证》因机场限高一直无法办理，导致后续开工手续也无法办理。2021 年 9 月 15 日，西安市临潼区住房和城乡建设局等多部门在管委会会议室召开因机场限高遗留问题专题会议，在参会单位中只有申请人“××项目”为唯一未建项目。西安市临潼区住房和城乡建设局于 2021 年××月××日作出的临建字〔2021〕××号文件《西安市临潼区住房和城乡建设局关于提请减免我区历史遗留问题项目城市基础设施配套费的请示》中，西安市临潼区历史遗留问题项目名单中亦包含申请人的案涉项目。因此，《建设工程规划许可证》并非申请人不办理，而是因为政府历史环境因素所致。

申请人一边因政府原因拿不到《建设工程规划许可证》，另一边已签订的《国有建设用地使用权出让合同》第三十二条规定“受让人造成土地闲置，闲置满一年不满两年的，应依法缴纳土地闲置费；土地闲置满两年且未开工建设的，出让人有权无偿收回国有建设用地使用权。”针对这一特殊情况及各方面的压力，申请人迫于无奈于 2021 年 9 月 1 日开工，并在会议上将这一情况公开告知，临潼区住房和城乡建设局在会议上明确表示申请人的“××项目”用罚款抵缴城配费，未批先建，由临潼区住房和城

乡建设局协调各部门对申请人“××项目”进行正常监管。申请人于2021年12月24日按规定缴纳罚款及城配费。

因此，申请人是在得到政府相关部门的认可后才开始进行地基处理。何况申请人已经按照政府相关部门的要求做了相应的处理而且处理时间在西安市自然资源和规划局临潼分局作出《违法建设认定函》之后（我施工方现场管理人员于2022年7月27日收到被申请人转发的由西安市自然资源和规划局临潼分局2021年3月29日印发的《违法建设认定函》，并于2022年7月29日、8月1日收到被申请人针对此函的电话，若申请人能及时收到此《违法建设认定函》，申请人会坚决顶住压力不开工，以免受到建设主管部门以及被申请人数次数额巨大的罚款）。从政府行文逻辑上讲，该《违法建设认定函》已经得到处理，从事件的前因后果上讲，申请人没有违反政府的相关规定。因此，被申请人对申请人的违法事实认定错误。

二、被申请人的行政处罚决定书违反《行政处罚法》的规定。

《行政处罚法》第二十九条规定：“对当事人的同一个违法行为，不得给予两次以上罚款的行政处罚。同一个违法行为违反多个法律规范应当给予罚款处罚的，按照罚款数额高的规定处罚。”第三十三条规定：“违法行为轻微并及时改正，没有造成危害后果的，不予行政处罚。初次违法且危害后果轻微并及时改正的，可以不予行政处罚。当事人有证据足以证明没有主观过错的，不予行政处罚。法律、行政法规另有规定的，从其规定。对当事人

的违法行为依法不予行政处罚的，行政机关应当对当事人进行教育。”如上所述，临潼区住房和城乡建设局 2021 年 5 月已就申请人同一违法行为进行行政处罚，申请人亦已缴纳罚款，被申请人再次对同一违法行为进行处罚明显违反《行政处罚法》第二十九条之规定。且申请人有充分证据证明自己在未取得《建设工程规划许可证》的情况下进行地基处理无主观过错，纯系政府历史环境因素所致，被申请人依法应不予行政处罚。

申请人认为：被申请人对申请人的违法事实认定错误，应依法撤销被申请人于 2022 年 9 月 19 日作出的西临城罚决字违建〔2022〕第××号《行政处罚决定书》。

被申请人称：一、申请人未依法取得《建设工程规划许可证》的违法事实客观存在，被申请人依法对其作出《行政处罚决定书》事实清楚、适用法律正确、程序合法。

2021 年 3 月 29 日，被申请人收到西安市自然资源和规划局临潼分局的《西安市自然资源和规划局临潼分局关于××公司违法建设认定的函》，西安市规划局、西安市城市管理局《关于违法建设查处职责分工的通知》（市规发〔2017〕50 号）载明：“城管部门根据规划部门的认定意见，按照法定程序下达法律文书，并负责违法建设的制止、查封施工现场、处罚、拆除、没收等具体执法工作。”被申请人及时立案进行了调查，经勘验现场、调查询问、责令制止其违法行为、责令其补办建设工程规划许可证、向其告知听证等权利并听取其陈述申辩后，被申请人作出了《行

政处罚决定书》，依据《行政处罚法》相关规定，该行政处罚决定书的作出符合程序规定。

申请人在申请书中陈述，其确实存在未办理《建设工程规划许可证》的客观事实。根据《中华人民共和国城乡规划法》第四十条规定：“在城市、镇规划区内进行建筑物、构筑物、道路、管线和其他工程建设的，建设单位或者个人应当向城市、县人民政府城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府确定的镇人民政府申请办理建设工程规划许可证。”其应在建设施工前办理《建设工程规划许可证》，其“未批先建”行为已然违反相关强制性规定。被申请人依据《中华人民共和国城乡规划法》第六十四条等规定对申请人作出行政处罚，系针对其未办理《建设工程规划许可证》这一违法行为作出的处罚，符合事实。

二、被申请人对申请人作出行政处罚与住建部门对其作出的认定并非基于同一违法事实，不存在重复处罚的情形。

《西安市临潼区住房和城乡建设局关于提请审议减免我区历史遗留问题项目城市基础设施配套费的请示》以及申请人缴纳罚款的电子《缴款书》说明的是：2021年5月临潼区住房和城乡建设局就申请人未办理消防工程备案、消防工程未竣工验收擅自投入使用的行为，对申请人处以罚款；西安市临潼区建设工程质量安全监督站就申请人未办理工程质量安全监督申报开工建设，对申请人处以罚款。后申请人缴纳罚款时，《缴款书》上的“项目名称”也均表明该罚款系“消防罚没”及“建设罚没”，根据上

文所述，被申请人是基于申请人未依法办理《建设工程规划许可证》对其作出的处罚决定，由此可见，申请人在该项目中存在多个违法行为，各行政主管部门是针对其不同的违法行为对其作出行政处罚，并未违反《行政处罚法》第二十九条之规定。

被申请人认为：申请人未办理《建设工程规划许可证》已然属于违法行为，被申请人对其作出《行政处罚决定书》事实清楚、适用法律正确、程序合法，应予维持。

本机关经审理查明：申请人于2019年××月××日竞得现代物流区××号宗地，2019年12月10日与西安市自然资源和规划局签订《国有建设用地使用权出让合同》，并于2020年4月27日缴足契税，2021年3月5日取得《不动产权证书》，2020年11月16日取得《建设用地规划许可证》，因机场限高等原因一直无法办理《建设工程规划许可证》。2021年3月29日，西安市自然资源和规划局临潼分局作出《西安市自然资源和规划局临潼分局关于××公司违法建设认定的函》，据该函中表述：“该项目……目前正在进行地基处理”，并认定申请人项目属于“未取得建设工程规划许可证进行建设，鉴于项目位于现代物流园区规划区域内，与规划相符且目前正在办理规划许可，属于尚可采取改正措施消除对规划实施影响的情形”，建议：“（一）以书面形式责令停止建设；不停止建设的，依法查封施工现场；（二）以书面形式责令限期改正；对尚未取得建设工程规划许可证即开工建设的，同时责令其及时取得建设工程规划许可证；（三）对按期改

正违法建设部分的，处建设工程造价 5%的罚款；对逾期不改正的，依法采取强制拆除等措施，并处建设工程造价 10%的罚款。”

因申请人签订的《国有建设用地使用权出让合同》第三十二条规定：“受让人造成土地闲置，闲置满一年不满两年的，应依法缴纳土地闲置费；土地闲置满两年且未开工建设的，出让人有权无偿收回国有建设用地使用权。”申请人于 2021 年 9 月 1 日开工并将该情况告知有关部门（根据被申请人在案资料显示，申请人在询问笔录中述明开工时间为 2021 年 6 月 1 日，后经与申请人核实，案涉项目原计划开工日期为 2021 年 6 月 1 日，实际开工日期为 9 月 1 日），根据临潼区住房和城乡建设局于 2021 年××月××日作出的临建字〔2021〕××号文件《西安市临潼区住房和城乡建设局关于提请减免我区历史遗留问题项目城市基础设施配套费的请示》，申请人的“××项目”属历史遗留问题项目，违法违规情形具有一定历史环境因素，建议“在补办施工许可手续时，针对项目依法处罚情况，在收缴城市基础设施配套费时相应予以适当减免”。申请人于 2021 年 12 月 24 日按规定缴纳各项罚款及城市基础设施配套费。

被申请人于 2021 年 3 月 29 日收到《西安市自然资源和规划局临潼分局关于××公司违法建设认定的函》，依据西安市规划局、西安市城市管理局关于违法建设查处职责分工，于 2022 年 8 月 11 日开始调查并向申请人送达西临调（询）通字违建〔2022〕第××号《调查（询问）通知书》、西临城责停（改）通字违建

〔2022〕第××号《责令停止（改正）违法行为通知书》、西临城管执责停字违建〔2022〕第××号《责令停止行政违法行为通知书》，并于当日到申请人该项目工地实地调查，制作现场勘验（检查）笔录，笔录记载该项目“现已建成地上面积为8000平方米，地下面积为2000平方米”；2022年8月17日申请人接受调查询问，被申请人制作调查（询问）笔录；2022年8月18日被申请人正式立案，作出并送达西临城立通字违建〔2022〕第××号《立案通知书》；2022年8月23日，被申请人作出并送达西临城罚先告字违建〔2022〕第××号《行政处罚事先告知书》，告知申请人拟处罚内容及陈述申辩权；2022年8月24日，申请人提交陈述申辩意见，被申请人认为理由不成立；2022年9月19日，被申请人作出并送达西临城罚决字违建〔2022〕第××号《行政处罚决定书》，其中载明立案时间为2022年8月11日，作出以下处罚内容：“1.补办建设工程规划许可证；2.罚款人民币叁拾万零陆仟肆佰壹拾伍元整<¥306415>”，申请人对此不服，提起行政复议。

本机关认为：1.被申请人于2021年3月29日收到《西安市自然资源和规划局临潼分局关于××公司违法建设认定的函》，收到该《认定函》时申请人项目正在进行地基处理，尚未正式开工，但被申请人于2022年8月11日才开始调查，于8月18日正式立案，此时申请人项目实体建设已完成过半，若被申请人在收到上述《认定函》时依据此函建议对申请人作出处理，申请人的违法

建设情形不会扩大化，且不会面临巨额罚款，被申请人的立案行为不符合《中华人民共和国行政处罚法》第五十四条“行政机关发现公民、法人或者其他组织有依法应当给予行政处罚的行为的，必须全面、客观、公正地调查，收集有关证据；必要时，依照法律、法规的规定，可以进行检查。符合立案标准的，行政机关应当及时立案”的要求；

2.被申请人在执法中未充分考虑申请人违法行为存在的特殊情节，“未批先建”系因历史环境因素所致，其违法行为并非出于主观故意，直接对申请人进行行政处罚不利于保障营商环境、维护政府公信力，不符合《中华人民共和国行政处罚法》第五条“设定和实施行政处罚必须以事实为依据，与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当”的原则性要求，被申请人对申请人的违法行为扩大化存在一定责任，在执法过程中未充分考虑申请人作出违法行为的具体情节，对申请人的行政处罚过罚不当、显失公平；

3.被申请人在该案《行政处罚决定书》中记载的立案时间有误，执法行为存在瑕疵。

综上所述，根据《中华人民共和国行政复议法》第二十八条第三项，本机关决定如下：

撤销被申请人作出的西临城罚决字违建〔2022〕第××号《行政处罚决定书》。

申请人对本决定不服，可以自接到本决定书之日起 15 日内，

向西安铁路运输中级法院提起诉讼。

西安市临潼区人民政府

2022 年 11 月 28 日