**沈阳市浑南区人民政府**

**行政复议决定书**

沈浑政复字﹝2023﹞66号

申请人：甲公司。

被申请人：沈阳市城市管理综合行政执法局浑南区执法分局，住所地：沈阳市浑南区飞云路2号，法定代表人：赵立新，职务：局长。

申请人对被申请人于2023年7月20日作出的《行政处罚决定书》（辽沈（浑南）城罚决字[2023]第2101260320230630021号）不服，故提起行政复议，本机关依法于2023年9月19日受理，现已审理终结。

申请人行政复议请求：请求撤销被申请人沈阳市城市管理综合行政执法局浑南区执法分局作出的《行政处罚决定书》（辽沈（浑南）城罚决字[2023]第2101260320230630021号）。

申请人称：2023年7月20日沈阳市城市管理综合行政执法局浑南分局向我司送达了由沈阳市城市管理综合行政执法局浑南分局于2023年7月20日作出的辽沈(浑南)城罚决字(2023)第2101260320230630021号《行政处罚决定书》，决定书主要内容为:没收位于浑南区祝科街78号建设的工业项目某厂房。我司认为作出该决定书的事实与法律存在错误，根据《中华人民共和国行政复议法》的相关规定，特申请撤销该决定书，具体理由如下:第一，作出决定书的法律适用是错误的。适用《中华人民共和国城乡规划法》第四十条及六十四的规定的前提条件是依法取得土地使用证书的土地使用权人。但，截至目前，我司未取得土地使用权证书，不是法律意义上的土地使用权人。因此不能适用《中华人民共和国城乡规划法》第四十条及六十四的规定进行行政处罚，而是应当适用《中华人民共和国民法典》第五百七十七条关于违约责任的规定。第二，处罚决定书不符合行政法的合理性原则。本案中即使适用《中华人民共和国城乡规划法》第六十四的规定,也应当适用限期改正并处一定金额罚款的行政处罚措施。理由是目前工程已完成相当大的产值，如果进行没收，将导致资源的极大浪费，也有悖于行政处罚法规定的合理性原则。第三，我司主观上不存在恶意违法的情形。受疫情等多方面因素及不可抗力因素影响，导致我司在项目建设上存在一些问题。不论是城乡规划法还是民法典的相关规定，都是对于主观上恶意违约的情形予以规定的。我司属于受不可抗力因素影响的情形不属于恶意违约的情形，因此应当减轻责任或者免除责任。

申请人提交的证据：证据1.甲公司营业执照复印件一份；证据2.法定代表人李某某身份证明书一份；证据3.法定代表人李某某身份证复印件一份；证据4.授权委托书（袁某某）一份；证据5.委托代理人身份证复印件（袁某某）一份；证据6.员工在职证明一份。

本机关依法受理后，于2023年9月26日将行政复议申请书副本、《行政复议答复通知书》送达至被申请人。被申请人收到《行政复议答复通知书》后，于2023年9月27日向本机关提交《行政复议答复书》及相关证据。

被申请人答复称：一、答复人具有作出行政处罚的职权依据。根据《中华人民共和国城乡规划法》第六十四条，未取得建设工程规划许可证或者未按照建设工程规划许可证的规定进行建设的，由县级以上地方人民政府城乡规划主管部门责令停止建设；尚可采取改正措施消除对规划实施的影响的，限期改正，处建设工程造价百分之五以上百分之十以下的罚款；无法采取改正措施消除影响的，限期拆除，不能拆除的，没收实物或者违法收入，可以并处建设工程造价百分之十以下的罚款。《沈阳市相对集中城市管理行政处罚权规定》第三条规定：市城市管理行政执法局是经国务院授权并经省政府批准设立的相对集中行使城市管理行政处罚权的行政执法机关,具体行使本市相对集中城市管理行政处罚权。《沈阳市相对集中城市管理行政处罚权规定》第九条，　本市城市管理行政执法机关行使下列职权：（一）城市规划管理方面法律、法规、规章规定的行政处罚权；依据上述法律规定，我局行使相对集中城市管理行政处罚权。根据2022年沈阳市城市管理综合行政执法局权责清单，对未取得《建设工程规划许可证》擅自建设行为的处罚实行市县属地化管理为主，答复人具有对被答复人未取得《建设工程规划许可证》擅自建设的行政处罚权。本案被答复人未取得《建设工程规划许可证》进行违法建设行为发生在答复人的管辖范围内，答复人具有对被答复人作出行政处罚的职权。二、答复人作出行政处罚具有事实及法律依据。2023年6月21日，答复人接到沈阳市自然资源局浑南分局移送的《关于某公司HNG-1905号水家村某地块规划审批情况的函》。该函提到“某公司开发建设的工业项目，存在搭建钢结构框架建设的情形，至今未取得建设工程设计方案审查文件和《建设工程规划许可证》”。2023年6月30日答复人执法人员到浑南区祝科街78号现场踏勘被答复人开发建设的工业项目，经核查，该项目于2020年7月开始施工，2021年年底停工，现场负责人未能提供相关审批手续，存在未取得《建设工程规划许可证》擅自建设行为，该行为涉嫌违反了《中华人民共和国城乡规划法》第四十条之规定。答复人2023年6月30日展开立案调查对被答复人发出《立案通知书》《调查（询问）通知书》后进行现场勘验制作勘验笔录，答复人对被答复人项目负责人李某某作出调查询问笔录被答复人承认其存在未取得《建设工程规划许可证》违法建设行为。根据调查所得的相关证据，依据《中华人民共和国城乡规划法》第四十条：“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。”可知，被答复人应当在取得《建设工程规划许可证》之后，才能进行建筑物、构筑物、道路、管线和其他工程建设。根据《中华人民共和国城乡规划法》第六十四条：“未取得建设工程规划许可证或者未按照建设工程规划许可证的规定进行建设的，由县级以上地方人民政府城乡规划主管部门责令停止建设；尚可采取改正措施消除对规划实施的影响的，限期改正，处建设工程造价百分之五以上百分之十以下的罚款；无法采取改正措施消除影响的，限期拆除，不能拆除的，没收实物或者违法收入，可以并处建设工程造价百分之十以下的罚款。”对被答复人作出行政处罚决定书。综上，答复人对被答复人作出的行政处罚违法事实确凿，具有法律依据，答复人对被答复人作出行政处罚决定要求其限期拆除并无不当。三、答复人作出行政处罚程序合法。2023年6月21日答复人接到上级移交办理该案件，因被答复人存在未取得《建设工程规划许可证》违法建设行为，答复人于2023年6月30日作出《立案审批表》《现场勘验（检查）笔录》进行立案调查，于当日向被答复人发出《立案通知书》《调查（询问）通知书》并向被答复人负责人李某某直接送达了，并且当日李某某接受调查询问，作出《调查（询问）笔录》，笔录中被答复人承认存在未取得《建设工程规划许可证》违法建设行为；2023年7月3日，答复人作出《重大案件集体讨论记录》《案件调查终结行政处罚告知审批表》，同时对被答复人作出《行政处罚事先告知书》《行政处罚听证告知书》并且对其被委托人李某某直接送达；2023年7月7日被答复人向答复人提交听证申请书，同日答复人向其送达了《听证通知书》告知其2023年7月19日9点召开听证会；2023年7月19日答复人正常举行听证会并制作听证笔录与听证报告，听证意见为维持原处理意见。2023年7月20日，答复人作出《重大行政执法决定法制审核意见书》《行政处罚决定审批表》，同日对被答复人作出《行政处罚决定书》没收位于浑南区祝科街78号建设工业项目某厂房，并给予被答复人如不服本处罚决定可在收到处罚决定之日起60日内向沈阳市浑南区人民政府申请行政复议，也可在收到本处罚决定之日起6个月向沈阳高新技术产业开发区人民法院提起行政诉讼的救济权利。答复人于当日向被答复人受委托人李某某直接送达。故，答复人作出行政处罚决定的程序合法。综上所述，被答复人的违法行为存在，违法事实清楚，证据确实充分，答复人作出的《行政处罚决定书》认定事实清楚，答复人在执法过程中适用法律准确，裁量基准运用适当，处罚程序合法，处罚内容具有适当性，请依法驳回被答复人的复议请求。

被申请人提交的证据：证据1.权责清单一份；证据2.《某公司HNG-1905号水家村某地块规划审批情况的函》一份、《检查记录》一份、《立案审批表》一份、《现场检查（勘验）笔录》一份、《现场勘验图》一张、《现场照片及说明》四张、《甲公司营业执照复印件》一张、《李某某授权委托书》一张、《李某某身份证复印件》一张、《李某某身份证复印件》一张、《外商投资企业变更登记通知书》一张、《建设工程施工预许可证》一张、《建设用地规划许可证》一份、《沈阳市浑南区城市建设局情况说明》一份；证据3.《立案通知书》一份、《送达回证（立案通知）》一份、《调查询问通知书》一份、《送达回证（调查询问通知）》一份、《调查询问笔录》一份、《地址确认书》一张、《案件调查终结行政处罚告知审批表》一份、《重大案件集体讨论记录》一份、《行政处罚事先告知书》一份、《送达回证（事先告知）》一份、《行政处罚听证告知书》一份、《送达回证（听证告知）》一份、《听证申请书》一张、《听证通知书》一张、《送达回证（听证通知）》一张、《听证笔录》一份、《听证报告》一份、《重大行政执法决定提请法制审核报告》一份、《重大执法决定法制审核意见书》一份、《行政处罚决定审批表》一份、《行政处罚决定书》一份、《送达回证（处罚决定）》一份。

经审查，本机关对双方当事人提交的证据材料认定如下：1.申请人提交的证据1-证据6能够证明申请人提起行政复议的主体资格，予以采信；2.被申请人提交的证据1能够证明被申请人作出《行政处罚决定书》具有职权依据，予以采信；证据2能够证明被申请人作出《行政处罚决定书》具有事实依据，予以采信；证据3能够证明被申请人作出《行政处罚决定书》符合法定程序，予以采信。

根据上述采信确认的证据材料，本机关查明以下事实：2023年6月21日，被申请人接到沈阳市自然资源局浑南分局移送的《关于某公司HNG-1905号水家村某地块规划审批情况的函》，函中提到某公司开发建设的工业项目，存在搭建钢结构框架建设的情形，至今未取得建设工程设计方案审查文件和《建设工程规划许可证》。2023年6月30日，被申请人到沈阳市浑南区祝科街78号现场踏勘申请人开发建设的工业项目，发现申请人存在未取得《建设工程规划许可证》擅自建设行为，随即被申请人展开立案调查，于2023年6月30日作出《立案审批表》进行立案调查，对申请人发出《立案通知书》《调查（询问）通知书》后进行现场勘验、调查询问，并制作《现场勘验（检查）笔录》《调查（询问）笔录》。2023年7月3日，被申请人作出《重大案件集体讨论记录》《案件调查终结行政处罚告知审批表》，同时对申请人作出《行政处罚事先告知书》《行政处罚听证告知书》。2023年7月19日，应申请人申请，被申请人组织召开听证会并制作听证笔录与听证报告，听证意见为维持原处理意见。2023年7月20日，被申请人作出《重大行政执法决定法制审核意见书》《行政处罚决定审批表》，经审批决定于同日作出《行政处罚决定书》，决定没收位于浑南区祝科街78号建设工业项目某厂房，并告知救济权利。被申请人于当日向申请人送达。

经审查行政复议申请书、被申请人作出的答复书及双方提交的证据材料，本机关归纳本复议案件的争议焦点为：被申请人作出的《行政处罚决定书》(辽沈（浑南）城罚决字[2023]第2101260320230630021号)（以下简称“《行政处罚决定书》”）是否合法。

本机关认为：关于被申请人作出《行政处罚决定书》的职权依据。根据《中华人民共和国城乡规划法》第十一条第二款规定，县级以上地方人民政府城乡规划主管部门负责本行政区域内的城乡规划管理工作。《沈阳市相对集中城市管理行政处罚权规定》第三条规定，市城市管理行政执法局是经国务院授权并经省政府批准设立的相对集中行使城市管理行政处罚权的行政执法机关,具体行使本市相对集中城市管理行政处罚权。《沈阳市相对集中城市管理行政处罚权规定》第九条规定，本市城市管理行政执法机关行使下列职权：（一）城市规划管理方面法律、法规、规章规定的行政处罚权。基于上述法律规定，《行政处罚决定书》系对于申请人违反城乡规划管理行为的处罚，故被申请人具有作出《行政处罚决定书》的职权依据。

关于被申请人作出《行政处罚决定书》所依据的事实。根据《中华人民共和国城乡规划法》第四十条第一款，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。对于申请人建设案涉厂房行为，根据沈阳市自然资源局浑南分局作出《关于某公司HNG-1905号水家村某地块规划审批情况的函》以及被申请人提交的调查证据材料可以看出，规划职能部门已对申请人未取得该地块建设工程设计方案审查文件、建设工程规划许可证进行建设的情况，属于客观上无法采取改正措施消除影响予以认定，申请人在接受调查时也已认可其确存在未取得建设工程规划许可证即建设的行为。故，被申请人作出《行政处罚决定书》具有事实依据。

关于被申请人作出《行政处罚决定书》所依据的法律。根据《中华人民共和国城乡规划法》第六十四条规定，未取得建设工程规划许可证或者未按照建设工程规划许可证的规定进行建设的，由县级以上地方人民政府城乡规划主管部门责令停止建设；……无法采取改正措施消除影响的，限期拆除，不能拆除的，没收实物或者违法收入，可以并处建设工程造价百分之十以下的罚款。现申请人未取得建设工程规划许可证进行建设，且属于无法采取改正措施消除影响的情形。综上所述，被申请人作出《行政处罚决定书》具有法律依据。

关于被申请人作出《行政处罚决定书》所履行的程序。根据《行政处罚法》相关规定，行政机关应当自行政处罚案件立案之日起九十日内作出行政处罚决定。在《行政处罚决定书》作出前，应履行立案、调查等程序，如涉及重大违法行为处罚的，还应履行法制审核、集体讨论决定、告知听证等程序。本案中，根据被申请人提交的材料，被申请人在作出《行政处罚决定书》前依法履行了前述程序，并在法定期限内作出《行政处罚决定书》向申请人予以送达。故被申请人作出《行政处罚决定书》符合法定程序，程序合法。

关于被申请人作出的行政处罚决定裁量是否适当的认定。根据《中华人民共和国城乡规划法》第六十四条规定，未取得建设工程规划许可证或者未按照建设工程规划许可证的规定进行建设的，由县级以上地方人民政府城乡规划主管部门责令停止建设；尚可采取改正措施消除对规划实施的影响的，限期改正，处建设工程造价百分之五以上百分之十以下的罚款；无法采取改正措施消除影响的，限期拆除，不能拆除的，没收实物或者违法收入，可以并处建设工程造价百分之十以下的罚款。《关于规范城乡规划行政处罚裁量权的指导意见》第九条规定，第八条所称不能拆除的情形，是指拆除违法建设可能影响相邻建筑安全、损害无过错利害关系人合法权益或者对公共利益造成重大损害的情形。根据前述规定，拆除申请人案涉违法建设属于对公共利益造成重大损害的情形，依据上述规定应没收实物。综上所述，被申请人对申请人案涉违法建设行为作出行政处罚决定裁量适当。

基于上述，被申请人作出的《行政处罚决定书》(辽沈（浑南）城罚决字[2023]第2101260320230630021号)具有职权依据，认定事实清楚，证据充分，程序合法，适用法律得当。

综上，根据《中华人民共和国行政复议法》第二十八条第一款第（一）项规定，本机关决定：

维持被申请人沈阳市城市管理综合行政执法局浑南区执法分局作出的《行政处罚决定书》（辽沈（浑南）城罚决字[2023]第2101260320230630021号）。

申请人如对本行政复议决定不服，可以自接到本决定之日起15日内，依法向有管辖权的人民法院提起行政诉讼。

沈阳市浑南区人民政府

2023年11月14日