



# 万源市人民政府

## 行政复议决定书

万行复决字〔2022〕9号

申请人：万源市嘉顺商贸有限公司，统一社会信用代码：  
91511781MA625QG18A，法定代表人：杨平。

万源市鼎丰商贸经营部，统一社会信用代码：  
92511781MA64EXYA6Q，经营者：伍龙安。

万源市元林粮油门市，统一社会信用代码：  
92511781MA660UC52B，法定代表人：甘元林。

万源市美成汽车销售服务有限公司，统一社会信用代码：  
91511781MA697UMM6C，法定代表人：叶森良。

委托代理人项立峰，四川法鑫律师事务所律师，联系方式：  
15196853033。

委托代理人陈昱含，四川法鑫律师事务所实习人员。

被申请人：万源市自然资源局

法定代表人：宋春光

地址：万源市秦川大道71号

申请人对被申请人于2022年8月17日作出的万自然资案处〔2022〕4号《行政处罚决定书》不服，于9月30日向本机关提起行政复议申请，本机关依法已予受理。经审理，因本案情况复杂，行政复议决定延期30日作出，现本案已审理终结。

申请人请求：撤销万自然资案处〔2022〕4号《行政处罚决定书》，并责令被申请人同意给予申请人限期改正并处罚款。

申请人称：被申请人对申请人作出万自然资案处〔2022〕4号《行政处罚决定书》，决定对新增违建部分建筑面积631.16 m<sup>2</sup>实施没收交由财政局处置，并处以违法建筑工程造价（已评估）百分之十的罚款，共计72280元的行政处罚，并限期十日内腾空违法建筑物室内所有物品。申请人认为被申请人作出的行政处罚决定书事实不清，证据不足，处罚程序错误，处罚明显不当，申请人违法行为特别轻微，应当限期改正，被申请人对申请人的处罚不符合行政处罚的合理性原则，也未体现处罚与教育相结合的原则。

申请人提交的证据有：

1. 居民身份证复印件（杨平、伍龙安、甘元林、叶森良）；
2. 营业执照复印件（万源市嘉顺商贸有限公司、万源市鼎丰商贸经营部、万源市元林粮油门市、万源市美成汽车销售服务有限公司）；
3. 川2020万源市不动产权第0001886号不动产权证书复印件；
4. 万源市嘉顺商贸有限公司关于维修改扩建仓储物流房屋设施的申请（万嘉顺商贸〔2021〕1号）；
5. 万源市商务局关于请求解决万源市嘉顺商贸有限公司维修改扩建仓储物流房屋设施问题的请示复印件（万商务



[2021] 13号)；

6. 万源市自然资源局关于市政府第408号领导批示通知单的回复复印件；

7. 万源市嘉顺商贸有限公司关于拟对原植物油厂进行维修用于仓储库房的请示复印件；

8. 川国硕质鉴〔2022〕DZ-009号鉴定报告等。

被申请人称：2022年6月23日，其对鞠家坝社区原植物油厂内涉案违法建设展开立案调查。经查，鞠家坝社区原植物油厂位于鞠家坝社区1-66至1-96号，原有5处房屋：厂区大门内正对面原有一栋6层楼房（原植物油厂住宿楼），该楼房左侧分别有一栋2层房屋和3层房屋，公路沿线有两栋一层门市房屋（正大门左右两侧）。经测绘，原植物油厂内共占用土地面积4800.73 m<sup>2</sup>，房屋建筑面积4658.1 m<sup>2</sup>。植物油厂经改制成万源市金蕾油脂有限公司，因存在债务问题将该区域房产出售给万源市嘉顺商贸有限公司（法人：杨平）、鼎丰商贸经营部（法人：伍龙安）、元林粮油（法人：甘元林）三家公司，现房屋为该三家公司共同所有。

上述三家公司经依法登记取得不动产权证（川2020万源市不动产权第0001886号）后，以万源市嘉顺商贸有限公司的名义于2021年12月15日向鞠家坝社区、古东关街道办事处提交《万源市嘉顺商的同时，在原商贸有限公司关于拟对原植物油厂进行维修用于仓储库房的请示》，向被申请人备案。但上述三家公司在对原楼房维修加固植物油厂住宿楼后钢筋混凝土相连修建3层房屋以及相关附属物，经实地测

绘，新增违法建筑面积 591.73 m<sup>2</sup>。

2021 年 11 月 11 日，美成汽修经营店（法人：叶森良）与该三家公司达成租赁协议，租用正大门右侧门市房屋至厂区后住宿楼之间区域用于汽修经营使用，租赁期限 5 年。该店业主于 2021 年 12 月开始在厂区后住宿楼旁相连修建一层办公用房，经实地测绘，新增违法建筑面积 39.43 m<sup>2</sup>。经查，该房屋未办理合法建设规划审批手续。

经成都盛邦工程测量有限公司万源分公司测绘，原植物油厂内新扩建建筑物 8 号房、9 号房、10 号房，建筑面积 631.16 m<sup>2</sup>（申请人未提供 9 号楼、10 号楼的临时建筑物审批手续，因此不能证明 9 号楼 66.40 m<sup>2</sup>、10 号楼 39.43 m<sup>2</sup>属于临时建筑物）。申请人陈述 8 号楼（房）评定房屋危险性等级为 D 级，宜拆除重建，但 8 号楼（房）系新扩建建筑物，申请人实施新扩建行为后，被申请人责令申请人委托第三方鉴定公司对新扩建建筑物与原有建筑物安全结构影响鉴定，经四川省国硕建设工程质量检测有限公司对厂区内 5、8 号楼鉴定，得出鉴定结论：“按《民用建筑可靠性鉴定标准》（GB50292-2015），鉴定单元中地基与基础、上部承重结构及围护系统承重部分子鉴定单元评定结构安全性等级为 Bu 级，评定该房屋结构安全性等级为 Bsu 级”，其新扩建建筑物 8 号楼房屋安全，不宜拆除，被申请人充分考虑新扩建 9 号房、10 号房与 8 号房相连，故在保障申请人合法权益的前提下，结合实际，作出了万自然资案处〔2022〕4 号行政处罚决定。



被申请人作出的万自然资案处〔2022〕4号行政处罚决定书所载明被处罚对象名称“元林粮油”及“美成汽修经营部”实际为“万源市元林粮油门市”及“万源市美成汽车销售服务有限公司”。虽所列主体部分不当，但被申请人在案件调查过程与上述两家企业公司法定代表人多次就新建建筑物事项调查询问，有充分证据证明被处罚对象与实际违法行为当事人一致，且各法定代表人姓名、电话等信息无误。

申请人在没有合法建设规划审批手续的情形下，在原植物油厂5栋楼房旁新建房屋，违反了《中华人民共和国城乡规划法》第四十条规定，申请人也未取得城乡规划主管部门的建设工程设计方案审查文件，不符合《关于规范城乡规划行政处罚裁量权的指导意见》中尚可采取改正措施范畴，因此被申请人对申请人作出的行政处罚符合法律规定。

关于申请人提出的被申请人依据四川中丰诚房地产土地评估有限公司的评估报告作出行政处罚不当的问题，四川中丰诚房地产土地资产评估有限公司根据申请人提供的《四川省房屋面积测绘报告》，对其在鞠家坝原植物油厂院内新建的8号房、9号房、10号房进行价值评估，并作出《房地产咨询估价报告》。该估价报告第5页载明产权人冯光强与《四川省房屋面积测绘报告》产权信息不一致，系该公司工作失误导致，现已就此问题重新修改完毕。另该公司于2020年9月14日依法由四川道博房地产土地评估有限公司名称变更为四川中丰诚房地产土地资产评估有限公司。评估报告书封皮（面）显示四川道博房地产土地评估有限公司，

未盖公司印章，不具有法律效力，房地产咨询估价报告盖有公司印章，具有法律效力。

关于申请人提出的行政处罚程序不当，被申请人于2022年8月5日多次通知申请人签收《行政处罚告知书》《行政处罚听证告知书》，杨平作为该案最大股权人虽答应签收法律文书，但直到8月5日下午4时，申请人未前往被申请人指定地点签收法律文书，故被申请人于8月5日下午5时，将《行政处罚告知书》《行政处罚听证告知书》留置张贴于违法建设现场，现场拍照固定证据，并通过微信送达给杨平，能证明被申请人送达的法律文书符合法律规定，具有法律效力。

被申请人提交的证据有：

调查报告、现场勘验笔录、询问笔录、《租房协议》《四川省房屋面积测绘报告》《四川道博房产土地评估有限公司评估报告书》《不动产权证书》《城镇土地证》、《万源市嘉顺商贸有限公司关于对原植物油厂进行维修用于仓储库房的请示》《四川省国硕建设工程质量检测有限公司鉴定报告》等。

经复议查明：

万源市古东关街道鞠家坝社区1-66至1-96号原有5处房屋，即厂区大门内正对面原有一栋6层楼房（原植物油厂住宿楼，建筑面积2682.75 m<sup>2</sup>），该楼房左侧分别有一栋2层房屋（建筑面积470.3 m<sup>2</sup>）和3层房屋（建筑面积1090.84 m<sup>2</sup>），公路沿线有两栋1层门市（位于正大门左右两侧，建



筑面积分别为 282.98 m<sup>2</sup>、131.22 m<sup>2</sup> )，房屋建筑面积总计 4658.1 m<sup>2</sup>，该房屋系伍龙安、杨平、宋佰军、牟华琼及甘元林五人共同共有。

2021 年 3 月 7 日，万源市嘉顺商贸有限公司（下称嘉顺商贸）向万源市商务局提交《万源市嘉顺商贸有限公司关于维修改扩建仓储物流房屋设施的申请》，3 月 16 日，万源市商务局向万源市人民政府提交《关于请求解决万源市嘉顺商贸有限公司维修改扩建仓储物流房屋设施问题的请示》，市政府责成万源市自然资源局进行办理。12 月 7 日，市自然资源局进行回复，嘉顺商贸仓储物流房屋位于鞠家坝社区，系国有建设用地，土地用途为工业用地，经核实万源市总体规划和万源市中心城区控制性详细规划，该地块规划用地性质为二类居住用地，规划用地性质与拟用地性质不符，建议待万源市人民政府批复后相关职能部门按《中华人民共和国城乡规划法》的规定启动调规程序。12 月 15 日，嘉顺商贸向万源市自然资源局、万源市综合执法局、万源市住建局提交《万源市嘉顺商贸有限公司关于拟对原植物油厂进行维修用于仓储库房的请示》，拟对危旧楼房进行防漏加固处理。

2021 年 11 月 11 日，叶森良与甘元林签订租赁协议，租用万源市鞠家坝植物油厂生活区（中石化加油站右边五个门市，门市直通后面六楼住宿楼所涉区域）用于汽修经营，即万源市美成汽车销售服务有限公司，租赁期限 5 年。该公司于 12 月开始对原植物油厂内的危房进行加固改造，并对其门市进行装修，但因未办理审批手续，被申请人责令其停止

施工。2022年6月1日，被申请人对叶森良进行询问得知，其于2021年12月起在租用场地的空坝内修建三间房屋（10号房），未办理审批手续。经实地测绘，新增违法建筑面积39.43 m<sup>2</sup>。

2022年6月1日，被申请人对宋佰军进行询问得知，万源市嘉顺商贸有限公司、万源市鼎丰商贸经营部、万源市元林粮油门市共同在原6层房屋后修建了3层房屋，另旁边有一间3层房屋，扩建部分（8号房和9号房）已于2021年12月中旬修建完工，但未办理相关手续。经实地测绘，新增违法建筑面积共计591.73 m<sup>2</sup>。

2022年6月23日，被申请人接到古东关街道鞠家坝社区原植物油厂内有人违法修建房屋的线索后，前往现场检查，经现场勘验，发现厂区内原住宿楼后已扩建成房屋，即院内原住宿楼右后侧扩建出3层楼房以及附属库房，原住宿楼最后侧扩建出1层办公用房，供美成汽修经营店使用，相关扩建的建（构）筑物无建设审批手续。被申请人以申请人涉嫌违法扩建房屋为由，进行立案调查，并指定许杰（执法证号：23140399033）、余雄（执法证号：川S20350111）为该案件承办人员。

被申请人委托四川中丰诚房地产土地资产评估有限公司（下称中丰诚评估公司）对案涉631.16 m<sup>2</sup>房产（即8号房、9号房、10号房）进行价值评估。2022年6月30日，中丰诚评估公司作出川中丰诚房咨评（2022）第16号《房地产咨询估价报告》，评估总价为722843元，虽估价报告显示



有道博评估水印，但评估报告盖有中丰诚评估公司印章。经查，四川道博房地产土地评估有限公司于2020年9月14日更名为四川中丰诚房地产土地资产评估有限公司。

2022年8月5日，被申请人向申请人作出万自然资案告〔2022〕4号《行政处罚告知书》、万自然资案听〔2022〕4号《行政处罚听证告知书》，告知申请人拟作出的行政处罚，并告知其享有的陈述、申辩权以及要求听证的权利。被申请人通过直接送达的方式送达给万源市美成汽车销售服务有限公司法定代表人叶森良，因万源市嘉顺商贸有限公司、鼎丰商贸经营部、元林粮油未直接签收，被申请人将告知书张贴于违法建设现场，后被申请人通过微信将告知书发送给万源市嘉顺商贸有限公司法定代表人杨平。申请人未进行陈述、申辩，也未要求听证。

2022年8月17日，被申请人以申请人未办理合法建设规划审批手续，在古东关街道鞠家坝社区原植物油厂内违法扩建房屋为由，向申请人作出万自然资案处〔2022〕4号《行政处罚决定书》，决定对新增违建部分建筑面积631.16 m<sup>2</sup>实施没收交由财政局处置，并处以违法建筑工程造价（已评估）百分之十的罚款，共计72280元的行政处罚。

以上事实有川2020万源市不动产权第0001886号不动产权属证书、受案登记表、询问笔录、勘验笔录、现场照片、行政处罚告知笔录等证据证明。

**本府认为：**

根据《中华人民共和国城乡规划法》第四十条第一款之

规定：在城市、镇规划区内进行建筑物等建设的，建设单位或者个人应当向城乡规划主管部门申请办理建设工程规划许可证。在本案中，依据川 2020 万源市不动产权第 0001886 号不动产权属证书载明事项，叶良森、宋佰军询问笔录，以及现场勘验、测绘等证据，证明申请人虽进行了报告、请示，但还未取得合法建设规划审批手续。因此，申请人在没有合法建设规划审批手续的情形下，在原植物油厂新扩建 631.16 m<sup>2</sup>房屋这一违法行为确实存在。

被申请人对申请人在鞠家坝社区原植物油厂内涉嫌违法建设一事进行立案调查后，指定许杰（执法证号：23140399033）、余雄（执法证号：川 S20350111）为该案件承办人员。但根据被申请人提交证据显示，许杰、余雄系万源市综合行政执法局执法人员，此二人并无自然资源类执法资格。因此，被申请人指定许杰、余雄实施行政执法行为，作出的万自然资案处〔2022〕4号《行政处罚决定书》，属办案人员主体不适格。

申请人向被申请人送达《行政处罚告知书》《行政处罚听证告知书》时，未按法定程序送达给所有行政相对人，故该行政处罚行为程序违法。

《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》规定违法建设行为有下列情形之一的属于尚可采取改正措施消除对规划实施影响的情形：（一）取得建设工程规划许可证但未按照建设工程规划许可证的规定进行建设，在限期内采取局部拆除等整改措施能够使建设工程符合建设工程规划许可证要求的。（二）未取得建设工程规划许可证即开工建设，但已取得城乡规划主管部门的建设工程设计方案审查文件且建设内容符合或采取局部拆除等整改措施后能够符合审查文件要求的。本案中，申请人未取得合法建设规划审批手续，也未取得城乡规划主管部门的建设工程设计方案审查文件，在原植物油厂5栋楼房旁新建房屋的行为不符合上述《意见》中尚可采取改正措施范畴。

根据川国硕质鉴（2022）DZ-475号鉴定报告，申请人新建建筑物8号楼房屋安全，且其新建的9号房、10号房与8号房相连，均不宜拆除。被申请人根据川中丰诚房咨评（2022）第16号《房地产咨询估价报告》，对申请人作出万自然资案处〔2022〕4号《行政处罚决定书》，没收新增的631.16m<sup>2</sup>交由财政局处置，并处以违法建筑工程造价（评估价722843元）百分之十，即72280元的行政处罚，符合法律规定。

被申请人作出的万自然资案处〔2022〕4号《行政处罚决定书》所载明被处罚单位名称有“元林粮油”、“美成汽

修经营部”，但被申请人在案件调查过程中，多次与万源市元林粮油门市法定代表人甘元林，万源市美成汽车销售服务有限公司法定代表人叶森良就新扩建建筑物事项进行调查询问，且法定代表人的电话号码、身份信息均一致，因此，可以证明被处罚对象与实际违法当事人一致。

综上，被申请人于2022年8月17日作出的万自然资案处〔2022〕4号《行政处罚决定书》认定事实清楚，办案人员主体资格不适格，程序违法，适用法律正确。根据《中华人民共和国行政复议法》第二十八条第一款第（三）项的规定，本机关决定如下：

对被申请人作出的万自然资案处〔2022〕4号《行政处罚决定书》予以撤销。

本复议决定书一经送达，即发生法律效力。

如对本复议决定不服，可以在收到本复议决定书之日起十五日内向达州市通川区人民法院提起行政诉讼。

