

滑政复决字〔2024〕13号

申请人：张某某

委托代理人：王某某，河南鼎维律师事务所律师

郜某，河南鼎维律师事务所律师

被申请人：滑县留固镇人民政府

申请人不服被申请人2023年12月4日作出的《限期拆除决定书》（留限拆决字〔2023〕1号），向本机关提出行政复议申请，本机关2024年2月2日依法受理。本机关将复议申请书副本、受理通知书送达被申请人，被申请人在法定期限内提交了书面答复及证据依据。本案现已审理终结。

申请人请求：1. 认定被申请人作出的《限期拆除决定书》（留限拆决字〔2023〕1号）违法。2. 依法撤销被申请人作出的《限期拆除决定书》（留限拆决字〔2023〕1号）。

申请人称：一、被申请人主体不合法，无权作出《限期拆除决定书》。根据《中华人民共和国城乡规划法》第六十四条的规定，涉案具体行政行为的作出机关应是县级以上地方人民政府城乡规划主管部门，而非被申请人留固镇人民政府。

二、申请人张敦敦不是《限期拆除决定书》的适格行政相对人。行政行为的行政相对人应是具体明确的，而本案实施建设行为的实际人系河南某商砼有限公司，结合2020年8月3日河南某商砼有限公司向留固镇政府提报的建设临街房66间的呈请、2020年8月10日留固镇政府对呈请的批复、以及留固镇人民政府2020年8月28日向滑县自然资源局出具的《关于留固镇镇区基础设施提升改造建设的情况说明》（留改（2020）233号）等文件，均可以明确建设单位为河南某商砼有限公司，而非张某某个人。同时，退一步讲，即使张某某个人作为王某1、王某2、郭某的代理人，张某某也仅代其三人参与、配合和代理陈述相关具体建设事实，具体行政行为承担者仍应是实际的权利主体，而非张敦敦。

三、涉案具体行政行为限期拆除决定明显不当，违反行政比例原则，应予以撤销。违法行为与处罚相适应原则是行政处罚的基本原则。《中华人民共和国行政处罚法》第五条的规定，本案中，相关建设行为系在建设用地施工（详见滑县土地利用总体规划图、2021年3月1日留固镇土地管理所

出具的建设用地证明），也完全符合留固镇人民政府的建设规划（详见2020年8月28日《关于留固镇镇区基础设施提升改造建设的情况说明》），且建设前河南某商砼有限公司也就涉案建设行为进行请示，并获得留固镇政府同意建设的批复。正是基于对留固镇政府的公信力的信任，为了支援家乡建设，建设方为此投入了大量的人力、财力和物力，截至目前，建设成本已达数百万元。同时《河南省实施《中华人民共和国城乡规划法》办法》第七十一条的规定，本条第一款所指无法采取改正措施消除影响的情形包括：（一）危害公共卫生、公共安全的；（二）破坏具有重要历史意义、纪念意义、文化艺术和科学价值的建筑物以及文物古迹、风景名胜的；（三）严重影响主次干道、铁路两侧、火车站、汽车站、机场、城市主要出入口地带等城市风貌的；（四）严重影响他人合法建筑物安全或使用的；（五）违反规划强制性内容和标准的；（六）其他严重违反城乡规划的情形。”结合本案，建设方通过合法手续取得涉案土地的使用权，该土地性质也为建设用地，且建设之初建设方就报请留固镇政府批准，留固镇人民政府完全知情并同意，且积极配合并愿意就建设引起的一切后果由镇政府承担（详见2020年8月28日《关于留固镇镇区基础设施提升改造建设的情况说明》），充分说明建设行为具有合理性和必要性，且本案中也不具备《河南省实施《中华人民共和国城乡规划法》办法》第一款

所指无法采取改正措施消除影响的情形，若限期强制拆除，既会造成巨大经济损失，也损害基层政府公信力，产生严重的社会危害后果，因此，限期拆除的决定严重违法、不合理、不适当，应予以撤销。

被申请人称：一、留固镇人民政府主体合法，作出的《限期拆除决定书》是合法的。依据《安阳市人民政府关于开展乡镇（街道）综合行政执法工作的通告（第2号）》附件1：安阳市交由乡镇政府（街道办事处）行使的行政处罚权事项清单第10项，《中华人民共和国城乡规划法》第六十四条原实施单位县（市、区）城管局，现由乡镇人民政府实施，被申请人具备主体资格。

二、符合程序法的规定。2023年6月7日，县自然资源局移交了相关材料，对基本案情再次进行核查后，我镇2023年6月8日立案，6月9日下达了询问通知书，经与张某某核实，张某某表示受王某1、王某2、郭某三人委托由其一一人全权处理该案件调查。6月9日下达了立案调查通知书、限期整改通知书，进行了现场勘验。6月9日完成了案件调查终结报告，11月14日下达了限期拆除事先告知书，12月2日进行了重大复杂案件集体讨论，12月4日下达了限期拆除决定书，限30日拆除（可六十日内向滑县人民政府申请行政复议，也可以自收到本决定书之日起六个月内依法直接向滑县人民法院提起行政诉讼。既不申请行政复议也不提起

行政诉讼，将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）。在此之前，张某某并未提出不是《限期拆除决定书》的适格行政相对人。

三、程序合法，符合行政比例原则。依据《中华人民共和国城乡规划法》第六十四条的规定，从2023年6月9日下达限期整改通知书至12月4日下达了限期拆除决定书，期间当事人并未1. 补办《建设工程规划许可证》，2. 自行拆除违法建设，停止违法行为。

经审理查明：2023年4月10日，留固镇人民政府向滑县自然资源局发出协助调查函，请求协助查询王某1、王某2、张某某、郭某在滑县留固镇某某庄村加油站北505省道路西所建门市房是否办理建设工程规划许可证、不动产证，当日接到滑县自然资源局复函。2024年6月8日对上述四人涉嫌未取得《建设工程规划许可证》擅自施工建设门市房的违法行为立案，6月9日，对张某某进行了询问，开展现场检查（勘验）并制作现场检查（勘验）笔录，下达责令（限期）改正通知书（滑留罚责改字2023第003号），当日作出案件调查终结报告。2023年6月30日申请人缴纳住房和城乡建设罚没款115560元。2023年11月14日，留固镇人民政府作出《限期拆除事先告知书》（滑留拆先告字〔2023〕第3号），12月2日经集体讨论，12月4日留固镇人民政府根据《中华人民共和国城乡规划法》第六十四条的规定，对张

某某作出《限期拆除决定书》（留限拆决字〔2023〕第1号）。

另查明，2023年6月7日滑县自然资源局向留固镇人民政府作出线索移交函。

本机关认为：根据《安阳市人民政府关于开展乡镇（街道）综合行政执法工作的通告（第2号）》及附件1：安阳市交由乡镇政府（街道办事处）行使的行政处罚权事项清单第10项对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处罚，依据《中华人民共和国城乡规划法》第六十四条，原实施部门县（市、区）城管局，交由乡镇政府（街道办事处）行使，被申请人留固镇人民政府依法具有查处本案的法定职权。

根据《中华人民共和国城乡规划法》第四十条第一款、第六十四条的规定，本案中，被申请人向滑县自然资源局发函协助查询规划审批情况进行了现场检查，申请人未取得建设工程规划许可相关手续，但依被申请人提供的相关证据可知，案涉房屋建设主体不明确，行政相对人不清。且根据在案证据涉案违法建设在2020年报被申请人同意，被申请人作出符合镇总体规划的情况说明，申请人在责令改正期内缴纳罚款，被申请人提供的证据不足以证明涉案违法建设的基本事实，限期拆除决定主文结果不当。被申请人作出的限期拆除决定事实不清、证据不足。经研究，依据《中华人民共和国行政复议法》第六十四条第一款（一）之规定，本机

关决定：

撤销被申请人留固镇人民政府作出的留限拆决字〔2023〕第1号《限期拆除决定书》。

申请人如不服本决定，可于收到本复议决定书之日起十五日内向人民法院起诉。

2024年3月29日