

# 卢氏县人民政府 行政复议决定书

卢复决字〔2024〕28号

申请人：闫某、张甲、张乙、岳某、王甲、李甲、张丙、席甲、陈甲、金某、徐某、郭某、朱某、贾某、苏某、李乙、王乙、杨某、阳某、席乙、杜某、周某、陈乙。

共同委托代理人：郭昌通律师，北京吴少博律师事务所。

被申请人：卢氏县住房和城乡建设局。

委托代理人：赵俊波律师，河南宇萃律师事务所。

被申请查处人：甲公司。

被申请查处人：乙公司。

申请人因不服卢氏县住房和城乡建设局 2024 年 5 月 16 日作出的《卢氏县住房和城乡建设局关于苏某等 23 户群体要求履行法定职责的答复书》，向本机关申请行政复议，本机关已于 2024 年 6 月 21 日依法受理。

申请人称：申请人系“X 项目”的业主，2016-2018 年间，申请人根据被申请查处人的宣传，购买了由“甲公司”开发的位于“三门峡市卢氏县 X 路交叉口 X 项目”的商品房（商铺）。同时，被申请查处人要求申请人和被申请查处人签署《X 商铺委托统一经营管理协议书》，委托其就该商铺统一经营管理，因此，在房屋交付时也是由运营商直接代为收房。但对方至今并未足额向申请人支付租金，因产生纠纷。

此时申请人到涉案项目处查看房屋，到现场后发现无法找到自己商铺的具体位置，与当初买卖合同后附的规划图也不一致。即被申请查处人并未按照规划图进行建设，或者竣工后擅自改变规划，重新进行了拆除和建设。之后，申请人通过调取该项目的信息公开材料发现，该项目实际情况和规划图纸不一致。现被申请查处人并未依照图纸进行建设，不仅将规划图中商铺之间的间隔全部拆除，并且申请人所购买的部分商铺现已被改造成了过道甚至是楼梯间，申请人现无法在该商场内找到自己所购买的商铺。

此外，根据部分业主的民事纠纷，经人民法院电话询问被申请查处人工作人员称，案涉合同签订时显示的房屋位置，与国家不动产中心在卫星定位时的房屋顺序无法核对，顺序和楼号均不符合规定，申请人无法找到商铺位置，更无法办理产权证书。

故此，申请人向被申请人提出履职申请，要求被申请人针对被申请查处人在对“X项目”组织验收过程中涉嫌出具虚假竣工验收材料，擅自变更规划、设计；采取分割拆零、变相售后包租的行为进行查处，并将处理结果书面告知申请人。

2024年5月16日，被申请人作出《卢氏县住房和城乡建设局关于苏某等23户群众要求履行法定职责的答复书》。申请人认为该答复违法，应当依法予以撤销，理由如下：

根据申请人取得的证据信息，与案涉开发商项目进行逐一核对后，认定开发商的项目的规划图纸、分层分户图纸，

与案涉项目的实际情况大相径庭。结合项目存在的售后返租、分割拆零现象，案涉工程实际交付的情况与规划的情况均不相符，这样的项目是如何取得建设工程许可证、施工许可证并通过验收呢？工程项目完成后的实物与图纸不能对应，事实上是无法实际完成验收的，故以此为基础办理的具有法律风险及效力瑕疵的房产证书，会直接导致委托人无法确认商铺位置，并无法进行二次交易，损害了委托人群体的合法权益。

根据《商品房销售管理办法》第十一条第二款：“房地产开发企业不得采取售后包租或者变相售后包租的方式销售未竣工商品房。”第十二条：“商品住宅按套销售，不得分割拆零销售。”第五条第三款：“直辖市、市、县人民政府建设行政主管部门、房地产行政主管部门(以下统称房地产开发主管部门)按照职责分工，负责本行政区域内商品房的销售管理工作。”

被申请人称：一、苏某等 23 户群众的行政复议申请书系伪造，申请行政复议并非 23 户群众的真实意思表示。《行政复议法》第十四条规定“依照本法申请行政复议的公民、法人或者其他组织是申请人”，据此本案行政复议申请书应当由 23 户群众签名，体现申请行政复议的真实意愿。复议机关送达的行政复议申请书并非 23 户群众真实签名，而是彩印 2023 年 8 月 17 日向我局递交的申请履行法定职责申请书上的签名，该行政复议申请明显系伪造，请复议机关依法予以审查。

二、被申请人处理程序合法。被申请人 2023 年 8 月 21 日接到 23 户群众的要求履职申请书以后，经主管领导批注，依法予以立案调查。按程序让 23 户群众推举了代表人，对 23 户群众的诉求进行了了解，因甲公司法人下落不明、案情复杂，经申请人同意进行了延期审查。期间反复给申请人代表做了法律、法规释明工作，处理程序合法。

三、答复书认定的事实清楚，证据确凿充分。苏某等 23 户群众申请事项为：请求对甲公司、乙公司的违法行为进行查处，请求查处的有三项内容：1. 在“X 项目”组织验收过程中涉嫌出具虚假竣工验收资料。2. 擅自变更规划、设计。3. 采用分割拆零、变相“售后包租”。

经查，苏某等 23 户群众均系甲公司建设的“X 项目”的业主，2016 年至 2018 年间，购买了“X 项目”房屋，苏某等与乙公司订立的《X 商铺委托统一经营管理协议》，将房屋交由乙公司统一经营管理，因乙公司未按约定支付租金，产生纠纷。2019 年 12 月 20 日，被申请人针对甲公司出具的卢住消验字(001)号《建设工程消防验收意见书》明确“该工程消防验收不包含商业装修部分”，并于 2021 年 9 月 13 日将“X 项目”商业购物商场未办理建设工程消防验收的涉嫌违法线索移送卢氏县城市综合执法局调查处理。

2022 年 9 月 2 日，苏某等 15 户群众向我局递交《履行法定职责申请书》，要求甲公司未取得《建设工程规划许可证》违反规划、未取得消防竣工验收报告、商品房买卖合同无效进行等违法行为进行查处。被申请人核查以后，于 2022

年9月26日向苏某等15户群众作出书面答复，答复的内容如下：1. 经被申请人审查，甲公司在开发建设“X项目”中，其开发资质、规划许可、施工许可、预售登记、竣工验收各类环节手续齐全。2. 关于苏某要求查处甲公司涉嫌“售后包租”销售问题，“售后包租”的事实需要相关证据印证和有权机关认定。依据卢办(2019)20号《卢氏县城市管理局职能配置、内设机构和人员编制规定》、卢办(2019)39号《卢氏县住房和城乡建设局职能配置、内设机构和人员编制规定》的通知，住建领域的违反法律、行政法规、部门规章的行政违法行为，其调查、处理权均划隶至卢氏县城市管理局(卢氏县城市综合执法局)，我局没有执法权，不具有法定职责。3. 关于苏某要求确认《X商铺委托统一经营管理协议书》无效问题，被申请人没有法定职责，没有管辖权。2022年9月22日，被申请人对“X建设项目”是否违反规划移交卢氏县自然资源局进行定性，如果违反规划，由该局移送卢氏县城市综合执法局予以处理。

鉴于上述事实，被申请人认为苏某等23户群众2023年8月17日向被申请人邮寄《履职查处申请书》，提出的三项请求，其中对涉及规划、采用分割拆零、变相“售后包租”等问题，属于重复诉求。被申请人对该问题已经予以答复，被申请人已经移交具有职权范围的部门处理。

针对苏某等23户群众提出，在“X项目”在组织验收过程中涉嫌出具虚假竣工验收资料问题，依据住建部建质(2013)171号关于《房屋建筑和市政基础设施工程竣工验收

收规定》，工程竣工验收由建设单位负责组织实施，验收过程具有定程序，由建设、勘察、设计、施工、监理单位分别汇报工程合同履约情况和在工程建设各个环节执行法律、法规和工程建设强制性标准的情况，是一个综合性、系统性的过程。建设工程验收合格以后，建设单位应当及时提出工程竣工验收报告，向建设工程所在地的县级以上地方人民政府建设主管部门备案。对此，被申请人已向 23 户群众代表人苏某做了政策、法律释明工作，要求申请人明确“X 项目”在组织验收过程中涉嫌出具虚假竣工验收资料的具体项目、名称，苏某认为自己购买房屋的具体位置无法确定、建设单位对商场部分在验收以后私自变更规划设计联和使用为商场、没有消防验收。对于苏某等人的诉求，被申请人认为涉及到规划和消防验收，被申请人并无定性和查处的行政职能，且已经移交具有法定职责的部门处理。对于苏某等人对《X 商铺委托统一经营管理协议书》的异议问题，该 23 户均已经按民事诉讼程序进行了权利主张。被申请人认定事实清楚。

四、被申请人的答复结果合法，内容适当。基于案件事实，被申请人按照卢办(2019)39 号文件即《卢氏县住房和城乡建设局职能配置、内设机构和人员编制规定》要求，依据职权法定原则，作出的答复，结果合法，内容适当。

综合以上意见，被申请人认为《答复书》认定事实清楚，证据确凿，适用依据正确，程序合法，内容适当，请求依据《中华人民共和国行政复议法》第六十八条之规定，维持被

申请人的《答复书》。

经查：苏某等 23 户群众均系甲公司建设的“X 项目”的业主，2016 年至 2018 年间，购买了“X 项目”的商品房（商铺），后苏某与乙公司订立《X 商铺委托统一经营管理协议》，苏某将房屋交由乙公司统一经营管理，委托期限为 5 年。因乙公司未按约定支付租金，产生纠纷。2022 年 9 月 2 日，苏某等 15 人向被申请人递交《履行法定职责申请书》，要求被申请人对甲公司违反规划、未取得消防竣工验收报告、商品房买卖合同无效进行查处。被申请人核查后 2022 年 9 月 26 日作出答复。2023 年 6 月 28 日苏某向被申请人提交《政府信息公开申请表》，要求公开涉及“X 项目”开发商办理商品房预售许可证提交的文件，2023 年 7 月 4 日被申请人予以答复并公开信息。2023 年 8 月 17 日申请人向被申请人邮寄《履职查处申请书》，申请事项：请求被申请人对被申请查处人在“X 项目”组织验收过程中涉嫌出具虚假竣工验收材料，擅自变更规划、设计；采取分割拆零、变相售后包租的行为进行查处，被申请人于 2024 年 5 月 16 日作出《卢氏县住房和城乡建设局关于苏某等 23 户群体要求履行法定职责的答复书》向申请人答复。

本机关认为：一、针对申请人提出的被申请查处人在开发建设中涉嫌提供虚假竣工验收资料的问题。依据住建部建质（2013）171 号关于《房屋建筑和市政基础设施工程竣工验收规定》第七条：“工程竣工验收合格后，建设单位应当及时提出工程竣工验收报告。工程竣工验收报告主要包括工

程概况，建设单位执行基本建设程序情况，对工程勘察、设计、施工、监理等方面的评价，工程竣工验收时间、程序、内容和组织形式，工程竣工验收意见等内容。”工程竣工验收由建设单位负责组织实施，验收过程具有法定程序，由建设、勘察、设计、施工、监理单位分别汇报工程合同履行情况和在工程建设各个环节执行法律、法规和工程建设强制性标准的情况，是一个综合性、系统性的过程。建设工程验收合格以后，建设单位应当及时提出工程竣工验收报告，向建设工程所在地的县级以上地方人民政府建设主管部门备案。本案中，被申请人综合甲公司建筑工程许可证、规划许可证、建设工程规划许可证审批书等证据，其开发资质、规划许可、施工许可、预售登记、竣工验收各类环节手续齐全，没有发现提供虚假验收资料的事实。

二、申请人认为所购房屋位置无法确定，甲公司在验收以后私自变更规划、没有消防验收，涉及到规划和消防验收。依据《卢氏县自然资源局职能配置、内设机构和人员编制规定》第四条：“卢氏县自然资源局贯彻落实党中央关于自然资源工作的方针政策和决策部署，在履行职责过程中坚持和加强党对自然资源工作的集中统一领导。主要职责是：（七）具体承担全县城乡规划管理职责。负责中心城区控制性详细规划和修建性详细规划的编制、报批和实施工作。负责城市规划区内建设项目的选址、用地规划、工程规划审批及批后管理，核发建设项目选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证。负责全县村镇规划管理工作，核发乡村

建设规划许可证。”《卢氏县住房和城乡建设局职能配置、内设机构和人员编制规定》第四条：“卢氏县住房和城乡建设局贯彻落实党中央关于住房和城乡建设工作的方针政策和决策部署，在履行职责过程中坚持和加强党对住房和城乡建设工作的集中统一领导。主要职责是：（五）负责全县房屋建筑和市政基础设施工程建设质量安全消防监管工作。贯彻落实房屋建筑和市政基础设施工程质量安全消防监管的地方性法规、规章和制度。组织或参与工程重大质量、安全事故的调查处理。”本案中，被申请人无定性和查处的职能。且被申请人已于2022年9月22日，将“X项目”是否违反规划移交卢氏县自然资源局进行定性，如果违反规划，由该局移送卢氏县城市综合执法局予以处理。2019年12月20日，被申请人针对甲公司出具的卢住消验字（001）号《建设工程消防验收意见书》明确“该工程消防验收不包含商业装修部分”，并于2021年9月13日将“X项目”商业购物商场未办理建设工程消防验收的涉嫌违法线索移送卢氏县城市综合执法局调查处理，该行为并无不当。

三、针对申请人要求查处甲公司涉嫌“售后包租”销售问题。依据《卢氏县城市管理局职能配置、内设机构和人员编制规定》第三条：“卢氏县城市管理局贯彻落实党中央关于城市管理和城市综合执法工作的方针政策和决策部署，在履行职责过程中坚持和加强党对城市管理和城市综合执法工作的集中统一领导。主要职责是：（十

二)负责城区市容环境卫生、城市园林绿化、市政公用、环境保护、市场监管、公安交通、文化(新闻出版)、水务管理、城乡建设领域等行业有关城市综合执法工作。”住建领域的违反法律、行政法规、部门规章的行政违法行为,调查处理权交由城市管理局,被申请人并没有执法权。

四、关于《统一经营管理协议书》《买卖合同》,被申请人没有管辖权,不具有法定职责,且申请人已经通过民事诉讼进行权利主张,法院已确认合同合法有效。

本机关认为,被申请人作出的答复程序合法、内容适当,认定事实清楚,证据确凿充分。

综上,本机关依据《中华人民共和国行政复议法》第六十八条之规定,决定如下:

维持被申请人卢氏县住房和城乡建设局2024年5月16日作出的《卢氏县住房和城乡建设局关于苏某等23户群众要求履行法定职责的答复书》。

申请人如不服本复议决定,可以自接到本决定书之日起十五日内向人民法院提起行政诉讼。

2024年7月30日