卢复决字〔2026〕54号

申请人：某公司。

被申请人：卢氏县住房和城乡建设局。

住所地：卢氏县东明路中段。

申请人不服被申请人卢氏县住房和城乡建设局作出的《决定书》，于2026年4月21日向本机关提出行政复议申请。本机关4月27日适用普通程序依法受理，7月3日组织双方进行听证并听取意见，本案现已审理终结。

申请请求：请求依法撤销被申请人作出的《决定书》，支持申请人要求确认行政违法及行政赔偿的请求，责令被申请人限期重新作出决定书。

申请人称：申请人通过公开竞拍取得案涉X地块开发权，足额缴纳土地出让金，全程依规向被申请人提交项目审批材料，但被申请人在规划许可、规费征收、人防核定等环节多处程序违法、履职拖延、违规加重企业负担，严重侵害申请人合法经营权益。

1.被申请人三次办理规划许可均仅口头告知补正材料、不予许可理由，未出具书面一次性补正告知、不予许可文书，违反《行政许可法》强制性程序规定。2014年4月首次申请因缺人防手续仅口头告知补正；补齐人防材料受理公示后，

又口头以户型不符为由不予许可；2015 年 12 月第三次申请，仍仅口头告知需缴配套费、完善绿化审批。全程无书面文书列明补正事项、法律依据及救济途径，程序严重违法，直接拉长办证周期。

2.被申请人长期拖延核发三类建设许可，造成申请人巨额经济损失。申请人 2014 年 4 月启动办证，直至 2016 年 4 月才取得规划许可证，后续施工、预售许可同步延后。因长期无合法建设、销售手续，项目被迫停工整改，产生大额停工罚款与设备人工闲置成本；无法办理开发贷款，只能承担高额民间借贷利息；无预售许可错失楼市上行周期，资金长期无法回笼；延期交房引发业主索赔，企业法定代表人还因债务纠纷被追究刑事责任，全部损失均由被申请人拖延办证行为直接造成。

3.土地出让合同约定总建面 19480 ㎡，被申请人仅一期规划 15639.71 ㎡，差额 3840.29 ㎡划归二期，但二期用地至今未交付申请人开发，却被计入一期配套费计费基数，违规多收 33 万元应予退还。且被申请人曾出示文件作为收费依据，该文件系虚假材料，配套费征收自始缺乏合法依据。

4.被申请人违法要求申请人多建设 800 ㎡人防工程，超出法定配建标准，直接增加建安成本 100 万元。该人防指标未由人防主管部门出具合规核定文件，属于无依据增设企业开发义务，由此产生的损失应由被申请人赔偿。

综上，被申请人多项行政行为违法，与申请人 833 万元经济损失、多缴 33 万元配套费存在直接因果关系。决定书

认定事实错误、适用法律不当，驳回申请人全部诉求明显不公，现依法申请复议，请求撤销原决定书，确认涉案行政行为违法，退还违规收费并足额赔偿损失。

被申请人称：一、决定书办理程序合法。申请人于2024年8月通过信访渠道反映问题，被申请人于2024年9月10日作出信访事项处理意见书。申请人不服向三门峡市住房和城乡建设局申请复查，三门峡市住房和城乡建设局于2025年1月20日作出《信访事项复查意见书》，撤销原信访事项处理意见书，要求按其他途径重新予以处理。被申请人于2025年3月17日按行政确认及行政赔偿程序予以立案处理。2025年4月7日，申请人补充递交《关于要求确认三项行政行为违法及行政赔偿申请书》。被申请人依据职权向申请人发出《听证告知书》，并邀请卢氏县司法局派员主持召开听证会，分别于2025年4月23日、6月6日召开两次听证会，充分听取了双方意见。调查核查终结后，经集体讨论形成处理意见，按程序进行审批并依法送达。

二、决定书认定事实清楚，证据确凿充分。根据双方提交的证据及听证会质证，被申请人查明：2013年4月7日，申请人与原卢氏县国土资源局签订《国有建设用地使用权出让合同》，取得X地块土地使用权，面积4628.89㎡，约定建筑限高≤70米，共建136套（限价商品房111套每套100㎡，农场危房改造25套每套60㎡），销售限价2210元/㎡。2014年1月16日，申请人办理投资备案确认书，明确建设住宅132套，总建筑面积13600㎡，容积率3.0。2014年4

月14日，申请人首次申请办理规划许可，因人防审批手续缺失，被申请人口头告知补正内容。2014年7月24日，申请人取得人防核定书后再次申请，被申请人予以受理并公示，审查中发现施工图纸套型面积与土地出让条件不符，依法不予许可。在此期间，申请人自2014年4月起在未取得任何规划建设许可的情况下擅自开工建设，2014年10月主体施工，2016年1月主体封顶。被申请人于2015年至2016年多次发出《责令停止违法行为通知书》并立案调查，作出行政处罚，申请人拒不执行停工要求。2015年7月，申请人主动申请将项目由限价商品房变更为商品房，经县政府批复同意，重新签订出让合同，补缴土地出让金42.12万元。2015年12月31日，申请人再次申请办证，因未缴纳城市配套费、未办理绿化审批手续，被申请人口头告知需补齐手续。直至2016年4月14日，申请人缴清城市配套费1007045.5元、办结绿化审批手续后，被申请人于2016年4月15日核发规划许可。此后，被申请人于2016年11月11日受理并当日核发施工许可，于2016年12月5日受理、12月13日核发预售许可。以上事实有出让合同、人防核定书、规划许可证、施工许可证、预售许可证、行政处罚决定书、责令停工通知书、会议纪要、缴费票据等三十余份证据予以佐证，事实清楚，证据之间相互印证，形成完整证据链。

三、决定书处理结果适当。针对申请人四项诉求，被申请人逐一进行了依法处理：关于诉求一，申请人办证延长的根本原因在于其自身原因——申请时材料不齐全、未批先建

违法施工、主动申请变更项目性质需重新审批、未及时缴清法定费用等，被申请人在各阶段均依法审查办理，不存在拖延办理或行政不作为，经济损失与住建局无法律上的因果关系；关于诉求二，城市配套费依据文件计算收取，计算准确、标准公开，不存在多收33万元的事实；关于诉求三，人防工程建设标准由人防主管部门依法核定，非被申请人职权范围，且听证中经法律释明申请人已无异议；关于诉求四，规划核准面积系依据申请人自行申报的设计图纸确定，不存在隐瞒事实、少规划的情形。以上处理结果均于法有据，合法适当。

四、决定书适用法律、法规、规范性文件正确。处理决定依据《中华人民共和国行政许可法》第三十二条、第四十二条，《中华人民共和国城乡规划法》第三十八条、第三十九条、第四十条、第六十四条，《中华人民共和国国家赔偿法》第二条、第五条第（二）项、第三十六条第（八）项之规定，对申请人的各项诉求不予支持，适用法律条款准确对应，法律适用正确，处理结果合法。

五、申请人主张的所谓程序违法不能成立。被申请人在审查过程中虽以口头形式告知补正内容及不予许可理由，但每次告知的具体内容明确，申请人实际知晓并据此进行了相应补正——人防手续已补办、绿化审批已办理、配套费已缴纳，说明口头告知的形式并未影响申请人对告知内容的实质理解和后续行动。申请人主张的“程序违法”仅限于告知形式问题，未对申请人的实体权利产生实际影响，不构成撤销行

政行为的法定事由，亦不构成国家赔偿的事由。

六、被申请人认为申请人的赔偿请求缺乏法律和事实依据。国家赔偿以违法行为与损害结果之间存在直接因果关系为前提，而本案中申请人的各项损失均系其自身行为所致：擅自开工建设导致无法按期取得合法许可、主动变更项目性质导致审批程序重置、未及时缴费导致发证条件不满足。被申请人的告知形式瑕疵与申请人主张的巨额经济损失之间无法律上的因果关系，不符合《国家赔偿法》第二条、第五条规定的赔偿条件。

综上，被申请人的《决定书》认定事实清楚，证据确凿，适用法律法规正确，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该决定。

本机关查明：2013 年 3 月 20 日，原卢氏县国土资源局公开出让 X 地块（面积 4628.89 ㎡），申请人通过竞价取得该宗地使用权，并于 2013 年 4 月 7 日签订《国有建设用地使用权出让合同》，约定建筑限高≤70 米，共建 136 套（限价商品房 111 套各 100 ㎡、农场危房改造 25 套各 60 ㎡），销售限价 2210 元/㎡。2014 年 1 月 16 日，申请人办理投资备案确认书，明确建设住宅 132 套，总建筑面积 13600 ㎡，容积率 3.0，绿化率 40.2%。

2014 年 4 月 14 日，申请人首次向被申请人申请办理《建设工程规划许可证》，因人防审批手续缺失，被申请人告知补正内容。7 月 24 日，申请人取得《人防工程建设项目核定书》后再次申请，被申请人予以受理并公示，公示审查阶段

被申请人核对施工图纸时发现，图纸规划的户型面积、配建规模与土地出让合同约定的限价商品房标准存在明显冲突，不具备核发规划许可的法定条件，被申请人告知申请人不予许可的事实与理由，告知其整改图纸或申请调整项目性质。2014 年 4 月起，申请人在未取得任何规划建设许可的情况下擅自开工建设，10 月份主体施工，被申请人多次发出《责令停止违法行为通知书》并作出行政处罚，申请人未停止建设，主体工程于 2016 年 1 月封顶。

2015 年 7 月，申请人主动向被申请人提交书面申请，申请将案涉项目由限价商品房调整为普通商品住宅。经流转审核，卢氏县人民政府于 8 月 29 日出具批复，同意变更项目性质，同时要求申请人补缴土地出让金 42.12 万元。9 月，申请人足额补缴出让金并重新签订土地出让合同。

2015 年 12 月 31 日，申请人第三次申请办证，因未缴纳城市配套费、未办理绿化审批，被申请人告知需补齐手续。2016 年 1 月 29 日，申请人办理绿化审批手续。4 月 6 日，申请人申请按 80%标准缴纳配套费；4 月 7 日，被申请人会议研究认定项目符合“规划区内、建成区外”特征，同意按 60 元/㎡征收。4 月 14 日，申请人缴纳城市配套费 1007045.5 元（地上 15639.71 ㎡×60 元; 地下 3904.43 ㎡扣除人防 1609 ㎡后 2295.43 ㎡×30 元）。被申请人于 4 月 15 日核发《建设工程规划许可证》。11 月 11 日申请人完整提交施工许可申请材料，被申请人当日受理、当日核发《建筑工程施工许可证》; 12 月 5 日申请人提交商品房预售许可材料，被申请人经审查

于12月18日发放《商品房预售许可证》。

2024年8月，申请人通过信访渠道提出确认行政违法、行政赔偿诉求，被申请人于2024年9月10日出具信访事项处理意见书。申请人不服该意见向上级三门峡市住建局申请复查，上级机关2025年1月20日作出复查文书，撤销原信访处理意见，明确要求被申请人通过行政确认、行政赔偿法定途径重新处置诉求。被申请人 2025年3月17日正式立案，分别于4月23日、6月6日组织两场听证会。听证调查结束后，被申请人组织研判，结合全部材料作出决定书并送达申请人。

本机关认为：一、关于被申请人是否具有确认行政行为违法的法定职权的问题。根据《中华人民共和国行政复议法》第四条、第二十四条明确规定，履行行政复议职责、审理行政复议案件并确认行政行为是否违法的法定机关是县级以上各级人民政府等行政复议机关。《中华人民共和国行政诉讼法》第六条规定，人民法院审理行政案件，对行政行为是否合法进行审查。据此，确认行政行为违法并作出相应裁决的权力，依法由行政复议机关和人民法院行使。住建部门作为作出案涉许可、收费等行政行为的实施机关，仅享有自我纠错的权限，并无终局、独立的违法定性裁决职权。本案中涉案《决定书》系依据上级信访复查意见开展事实核查、答复诉求，并非独立行政确认程序，住建局仅能梳理履职事实、列明证据依据，无权自行认定自身行政行为违法，当事人如对履职合法性存在异议，法定救济途径为申请复议或提起诉

讼，确认行政行为是否违法属于层级监督、司法监督专属职权，并不在住建部门日常行政管理的法定职责范畴之内。

二、关于被申请人作出的《决定书》是否属于行政复议受理范围的问题。根据《中华人民共和国行政复议法》第二条:“公民、法人或者其他组织认为行政机关的行政行为侵犯其合法权益，向行政复议机关提出行政复议申请，行政复议机关办理行政复议案件，适用本法。”本案中，卢氏县住房和城乡建设局作出的《决定书》，实质系对申请人相关诉求的程序性答复行为，核心内容仅为告知申请人其诉求的审查进展、需补充的材料及后续救济途径，并未对申请人的权利义务作出实质性处分，也未设定任何新的行政义务或剥夺其合法权益，符合程序性告知行为的核心特征；依据《中华人民共和国行政诉讼法》及相关司法解释规定，具体行政行为的核心特征是行政机关行使行政职权、对相对人的权利义务（增加义务、减免权利）产生实质影响并具有强制执行力，而案涉《决定书》仅起到传递审查信息，不对申请人的实体权益产生任何实质影响，不属于可申请行政复议的具体行政行为。故，申请人的行政复议申请不符合《中华人民共和国行政复议法》规定的复议受案范围。

三、关于行政行为未经法定程序确认违法是否可以主张国家赔偿的问题。根据《中华人民共和国国家赔偿法》第二条第一款:“国家机关和国家机关工作人员行使职权有本法规定的侵犯公民、法人和其他组织合法权益的情形，造成损害的，受害人有取得国家赔偿的权利。”据此，行政赔偿请求的

成立须以行政行为违法为前提，且损害与违法行为之间须具有直接因果关系。本案中，被申请人颁发的“三证”、收取城市基础设施配套费、规划面积及人防工程建设是否违法的问题，依法应当通过行政复议或行政诉讼程序由复议机关或人民法院作出认定。被申请人在《决定书》中作出的“不存在违法行为”的认定，系被申请人作为原行为作出机关的单方答辩主张，不具有确认行政行为违法的法律效力。行政行为未经任何法定程序确认为违法，申请人径行主张国家赔偿，不符合《国家赔偿法》规定的赔偿请求条件。申请人如认为被申请人侵犯其合法权益，可依法另行以该行政行为为对象申请行政复议或提起行政诉讼，在该行为被依法确认违法后，再行主张国家赔偿。

综上所述，被申请人作出的《决定书》，系被申请人针对信访事项作出的程序性答复，不构成独立的具体行政行为，不属于行政复议受理范围。依据《中华人民共和国行政复议法》第三十条、第三十三条之规定，本机关决定如下：

驳回申请人某公司的行政复议申请。

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。

2026 年 7 月 27 日