

# 周口市人民政府

## 行政复议决定书

周政行复决〔2024〕466-475号

申请人：宋某某等 10 人

被申请人：周口市自然资源和规划局

申请人宋某某等 10 人对被申请人周口市自然资源和规划局作出的《对宋某某等 10 人书面回复函》不服，向本机关提出行政复议申请，本机关于 2024 年 8 月 6 日依法予以受理，现已复议终结。

申请人请求：撤销被申请人作出的《对宋某某等 10 人书面回复函》，责令被申请人重新调查处理并将查处结果书面告知申请人。

申请人称：申请人宋某某等人购买了“某某广场”项目的案涉商铺，在申请人向被申请人及周口市住房和城乡建设局等有关单位申请公开的信息中，申请人发现“某某广场”项目商铺存在违反规划建设的情况，向被申请人邮寄提交查处申请，被申请人作出《对宋某某等 10 人书面回复函》。申请人认为，该《回复函》认定事实不清。首先，案涉项目规划图纸和竣工图纸并未对申请人所购买的商铺进行划分，但是实测图纸却分割拆零划分成了若干个格子铺，并明确了各个格子铺的实测面积，实际建设工程规划与建筑工程规划图、施工建设图纸不符。其次，申请人的商铺从签订合同至今，没有固定界限，结合商铺的套内面积，作为商业经营不能独立使用，不符合《民法典》及《最高人民法院关于审理建筑物区分所有权纠纷案件

具体应用法律若干问题的解释》第二条规定的建筑物区分所有权的专有部分的条件，不能成为房地产买卖的标的物。案涉项目开发商提供了虚假的规划核实与竣工验收材料，并以此为基础为申请人办理存在法律风险和权利瑕疵的预告登记，导致申请人至今不能确认自己所购买的商铺位置，也无法办理正式的房产证。综上，被申请人对申请人提交的查处线索未依法现场实际调查处理，侵犯了申请人的合法权益。请求复议机关支持申请人的复议请求。

被申请人称：1.被申请人作出的《对宋某某等 10 人书面回复函》认定事实清楚，答复内容充分。被申请人对申请人申请查处的事项进行了详尽调查，作出《对宋某某等 10 人书面回复函》邮寄送达申请人，对申请人反映的问题逐一作出详细的答复，被申请人已履行法定职责。2.申请人要求被申请人重新调查处理，无依据。经查，案涉项目某某广场商业楼由周口市住建局下属的某某测绘队进行预测，该测绘队对案涉项目进行了分割，并预测出每个格子铺的面积。后根据预测绘报告，由住建局办理预售许可证，申请人与开发商签订《商品房买卖合同》，并在住建局备案。2021 年 7 月，周口市国土资源调查规划院根据预测绘报告及现场实测，出具《不动产测量报告（实测）》。实测图及测绘报告划分若干格子铺是为后期办理产权登记所必需，未改变规划图、竣工图的尺寸、位置、形状等任何实质内容。3.申请人所称案涉商铺不是区分所有权的建筑物、无固定界限、不能独立使用、不能成为房地产买卖标的物等，是错误理解建筑物区分所有权的基本概念和相关法律规定。建筑物区分所有权不是一种单纯的一般意义的不动产所有权，房屋、车位、摊位都可以称为建筑物区分所有权的专有部

分，商铺也如此。4. 申请人反映的无法办理房产证问题不存在。案涉某某广场部分商业楼已办理不动产首次登记。根据《不动产登记暂行条例实施细则》等规定，在不动产无抵押、司法查封等限制情况下，由开发商向业主提供销售不动产发票，不动产登记申请表，业主提供身份证明、商品房备案合同和完税证明，即可申请办理个人的不动产权证。综上所述，申请人的复议申请无理无据，请求依法驳回申请人的复议申请。

经审理查明：2023年8月8日，申请人宋某某等10人通过邮政EMS128074088XXXX向被申请人周口市自然资源和规划局邮寄提交《履行法定查处职责申请书》，请求被申请人对“河南某某置业有限公司在位于周口市川汇区某某路东侧某某路南侧建设的某某广场项目中存在的违反规划建设和违法办理不动产权登记的行为进行查处，并对申请人退铺退款。”被申请人收到后于2023年9月XX日作出《关于申请人宋某某等10人履行法定查处职责申请书的答复》。申请人对该《答复》不服向本机关提出行政复议申请，本机关于2024年7月1日作出周政行复决〔2024〕263-272号行政复议决定书，认为被申请人对不动产登记行为未予以告知核查情况及核查结果，在此情况下作出的回复属认定事实不清，证据不足，撤销了被申请人作出的《关于宋某某等10人履行法定查处职责申请书的答复》，责令被申请人收到该复议决定书之日起三十日内重新作出答复。被申请人经核查，河南某某置业有限公司建设的涉案项目于2014年办理了国有土地使用权证，后分别办理了建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、建筑工程施工许可证、建设工程竣工验收合格证等手续，并在办理X#A、X#B、X#AB、X#C、X#等部分楼房的首次不动产登记时向不动产登

记部门提供了上述材料。2024年7月9日，作出《对宋某某等10人书面回复函》，回复申请人“一、关于你们申请我单位对‘某某广场项目中存在的违反规划建设的行为进行查处’问题。周口某某广场项目位于某某路东侧、某某路南侧，2015年经原周口市规划局审批，并于当年开工建设。经我局执法人员调查，该项目2019年已经规划核实，建设手续齐全，没有违反规划建设行为。二、关于你们反映对‘某某广场项目中存在的违法办理不动产权登记的行为进行查处’问题。因你们申请书中没有详细列明该项目的具体不动产权证号，我单位就该项目查明，开发商已办理了X#A、X#B、X#AB、X#C、X#等部分楼房的首次不动产登记手续，颁证证据材料齐全，程序合法，不存在你们申请书中所称的‘违法办理不动产权登记的行为’。三、关于你们反映的无法办理房产证问题。对于开发商已经办理过不动产首次登记的楼号商铺，如果在不动产无抵押、无司法查封等限制情况下，你们作为买受人持销售不动产发票、不动产登记申请表、业主提供身份证明、商品房备案合同和完税证明等相关手续可以办理过户登记，不存在你们申请书中所称的‘无法办理正式产权证’的问题。对于开发商没有办理首次不动产登记的楼号商铺，你们业主确实不能办理不动产过户登记。对于开发商没有办理不动产首次登记的问题，是你们业主和开发商之间平等民事主体之间的民事法律行为，你们作为业主应当向开发商提出要求尽快办理首次登记，与开发商协商解决，如果协商解决不了，你们可以向法院提出民事诉讼进行救济解决。四、关于你们申请的‘对申请人退铺退款’问题。该问题，是你们业主和开发商之间等民事主体之间的民事法律行为，你们应当向开发商提出，或者通过法院民事诉讼

解决”。2024年7月15日被申请人通过邮政EMS109310628XXXX将该《回复函》邮寄送达申请人委托代理人。申请人对该回复不服，向本机关提出行政复议申请。

行政复议期间，本机关于2024年9月4日通过电话听取申请人委托代理人意见，申请人委托代理人称与行政复议申请书所述意见一致。

以上事实有以下证据证明：1.《履行法定查处职责申请书》及邮件交寄单；2.视频光盘1份；3.《对宋某某等10人书面回复函》邮件交寄单、物流信息查询截图；4.土地使用证及宗地图各1份；5.税收缴款书；6.建设工程规划许可证9份；7.建设用地规划许可证；8.建筑工程施工许可证5份；9.不动产测量报告（实测）4份；10.周口市房屋面积实测绘报告书；11.周口市规划建设工程竣工验收合格证5份。

本机关认为：《中华人民共和国城乡规划法》第九条规定：“任何单位和个人都有权向城乡规划主管部门或者其他有关部门举报或者控告违反城乡规划的行为。城乡规划主管部门或者其他有关部门对举报或者控告，应当及时受理并组织核查、处理。”《不动产登记暂行条例实施细则》第二十四条规定：“不动产首次登记，是指不动产权利第一次登记。未办理不动产首次登记的，不得办理不动产其他类型登记，但法律、行政法规另有规定的除外。”第三十五条规定：“申请国有建设用地使用权及房屋所有权首次登记的，应当提交下列材料：（一）不动产权属证书或者土地权属来源材料；（二）建设工程符合规划的材料；（三）房屋已经竣工的材料；（四）房地产调查或者测绘报告；（五）相关税费缴纳凭证；（六）其他必要材料。”第三十八条规定：“申请国有建设用地使用权及

房屋所有权转移登记的，应当根据不同情况，提交下列材料：  
（一）不动产权属证书；（二）买卖、互换、赠与合同；  
（三）继承或者受遗赠的材料；（四）分割、合并协议；  
（五）人民法院或者仲裁委员会生效的法律文书；（六）有批准权的人民政府或者主管部门的批准文件；（七）相关税费缴纳凭证；（八）其他必要材料。不动产买卖合同依法应当备案的，申请人申请登记时须提交经备案的买卖合同。”第八十六条申请预购商品房的预告登记，应当提交下列材料：“（一）已备案的商品房预售合同；（二）当事人关于预告登记的约定；（三）其他必要材料。预售人和预购人订立商品房买卖合同后，预售人未按照约定与预购人申请预告登记，预购人可以单方申请预告登记。”

本案中，被申请人周口市自然资源和规划局对申请人宋某某等 10 人申请查处的违反规划建设和违法办理不动产权登记两项行为，依法进行核查，根据调查了解的情况逐一进行回复，履行了相应的法定职责。对于涉案项目规划建设行为，经核实，涉案项目手续齐全，通过了规划验收和竣工验收，不存在违反规划建设的行为；对于不动产登记行为，被申请人查明河南某某置业有限公司已办理涉案项目 X#A、X#B、X#AB、X#C、X#等部分楼房的首次不动产登记，在办理该首次不动产登记时向不动产登记部门提供了不动产权属证书、建设工程规划许可证、竣工验收合格证、测绘报告、税收缴款书等材料，其办证材料齐全，符合《不动产登记暂行条例实施细则》第三十八条的规定，程序合法。故被申请人告知申请人涉案项目没有违反规划建设和违法办理不动产权登记的行为并无不当。根据上述规定，不动产首次登记是申请人办理房屋所有权转移登

记的前提条件，涉案项目部分楼房办理了首次登记，并不阻却申请人办理房屋所有权证，且申请人所购房屋是否办理预告登记，均不改变申请人所购房屋的位置，亦不会导致其无法办理房屋所有权证。故对于申请人复议称办理了预告登记导致其不能确认所购买商铺的位置及无法办理正式房产证的理由，本机关不予支持。对申请人申请的退铺退款问题，被申请人告知申请人应当向开发商提出或者通过法院民事诉讼解决，符合相关法律规定，亦不是本案审查的范围。

综上，被申请人对申请人申请查处的事项分别作出回复，认定事实清楚，内容适当。根据《中华人民共和国行政复议法》第六十八条“行政行为认定事实清楚，证据确凿，适用依据正确，程序合法，内容适当的，行政复议机关决定维持该行政行为”之规定，本机关决定：

维持被申请人周口市自然资源和规划局作出的《对宋某某等 10 人书面回复函》。

如不服本决定，可以自收到本行政复议决定书之日起 15 日内，依法向人民法院提起行政诉讼。

2024 年 9 月 13 日

抄告：河南省自然资源厅