

周 口 市 人 民 政 府

行政复议决定书

周政行复决〔2024〕247号

申 请 人：河南某某有限公司

被 申 请 人：周口市人民防空办公室

申请人河南某某有限公司不服被申请人周口市人民防空办公室作出的《防空地下室易地建设费征收决定书》（周人防征决字〔2024〕X号），向本机关申请行政复议，本机关于2024年4月24日依法予以受理，现已复议终结。

申请人请求：依法撤销被申请人作出的《防空地下室易地建设费征收决定书》（周人防征决字〔2024〕X号）。

申请人称：1.被申请人作出的征收决定程序严重违法，剥夺了申请人的合法权益。根据《行政处罚法》及《行政征收法》的规定，行政机关在作出行政行为之前应通知相对人，告知当事人有申请听证的权利。但是被申请人未向申请人下达相关通知，直接作出征收决定，属于程序严重违法。2.案涉征收决定适用法律错误。首先，案涉征收决定的法律依据是《关于调整城市新建民用建筑配建人防工程面积标准（试行）的通知》（豫人防〔2019〕80号）（以下称80号文），该文件中关于异地建设费的征收标准，已经被河南省人民政府于2020年12月31日出台的2020第（200）号人民政府令（以下称200号令）所取代。根据法律适用原则，若旧的法律、法规与新的法

律、法规相抵触的，应当适用新的法律、法规。且 200 号令属于地方规章，而 80 号文属于规范性文件，根据上位法优于下位法，下位法不得与上位法相抵触的原则，关于异地建设费征收标准的规定，依法应当适用 200 号令的标准予以确认。其次，申请人所建设施为仓储物流设施，属于工业建筑的一种，不属于新建民用设施，在河南省人民政府 200 号令中明确把仓储物流设施与新建民用建筑分开进行了表述，说明仓储物流建筑与新建民用建筑是两个不同的概念。被申请人依据 80 号文以新建民用建筑的收费标准要求申请人缴纳异地建设费，明显属于适用法律及认定事实错误。3. 申请人不应缴纳异地建设费。在 200 号令出台之前，所有政府文件规定的均是新建民用建筑需要建设地下防空设施，申请人所建设的相关设施均是物流仓储建筑，不属于新建民用建筑，被申请人不应依照新建民用建筑的规定对申请人进行处罚。4. 即便申请人应当缴纳异地建设费，也不应按照 80 号文的规定缴纳。依照 80 号文规定，新建民用建筑按照 6% 的标准建设地下防空设施，但依据 200 号令，物流仓储建筑按照 2% 的标准建设地下防空设施并按照该标准征收异地建设费。《行政处罚法》第 37 条规定，实施行政处罚，适用违法行为发生时的法律、法规、规章的规定。但是，作出行政处罚决定时，法律、法规、规章已被修改或者废止，且新的规定处罚较轻或者不认为是违法的，适用新的规定。根据上述法律规定，即便申请人应当缴纳异地建设费也应当依照对申请人有利的 200 号令的标准缴纳。综上，被申请人作出的《防空地下室易地建设费征收决定书》（周人防征决字

〔2024〕X号）认定事实及适用法律错误，请求复议机关依法撤销。

被申请人称：1.申请人河南某某有限公司建设的某某物流园项目X#、X#分拨中心和X#、X#办公楼项目不按照国家规定修建战时可用于防空的地下室，经周口市纪委监委转交督办后，被申请人依法查处，于2022年9月XX日作出《征缴防空地下室易地建设费决定》（周人防征决字〔2022〕XX号）并予以送达，后申请人未在法定期限内履行法律义务，被申请人依法移交周口市川汇区人民法院强制执行，川汇区人民法院于2023年3月XX日作出（2023）豫1602行审XX号行政裁定书，裁定准予强制执行。进入法院强制执行程序后，申请人才于2023年7月10日报请周口市自然资源和规划局，将2020年5月11日核发的《建设工程规划许可证》进行变更，以此变更为依据于2023年12月XX日向川汇区人民法院提起申诉，川汇区人民法院于2023年12月XX日作出（2023）豫1602行监X号行政裁定书，认定“经审查，周口市人防办根据河南某某有限公司的原规划许可面积作出的案涉征缴易地建设费决定，事实清楚，适用法律正确，本院据此准予强制执行并未不当；但鉴于目前河南某某有限公司的原规划许可证已被注销，周口市自然资源和规划局又重新为河南某某有限公司核发了建设工程规划许可证，而新证上的建设面积已发生重大变化，在此情况下，如再按照已被注销建筑工程规划许可证上核定的面积征收河南某某有限公司的易地建设费明显不符合相关法律及政策规定”，并在作出终结裁定时载明“周口市国防动员办公室可在

本院作出终结执行裁定后，依照法定程序将 2022 年 9 月 XX 日对河南某某有限公司所建某某物流园区作出的周人防征决字（2022）XX 号《征缴防空地下室易地建设费决定书》作出相应处理，并在法定期限内根据周口市自然资源和规划局为河南某某有限公司新核发的规划许可证及加盖公章认可的审批图依法征收河南某某有限公司防空地下室易地建设费”。随后申请人向被申请人提交了周口市自然资源和规划局新核发的规划许可证及加盖公章认可的审批图，被申请人依照新的规划许可证，重新核算了应建的人防面积，变更了原征收决定的数额，并按照法定程序向申请人予以送达。2.被申请人作出的行政行为程序合法，未剥夺申请人任何的合法权益。川汇区人民法院（2023）豫 1602 行审 XX 号及（2023）豫 1602 行监 X 号行政裁定书为生效裁定，非经法定程序不能否决其效力，而且该裁定并未撤销周人防征决字（2022）XX 号《征缴防空地下室易地建设费决定书》。被申请人根据法院的生效裁定作出的案涉征收决定，仅对〔2022〕XX 号征缴易地建设费决定中的易地建设费的数额予以了变更，对申请人的违法事实及征收决定所适用的法律等内容均无变更，故案涉征收决定，不是行政处罚，不适用《行政处罚法》的规定，无需征得申请人同意，不具有向行政相对人告知听证的义务。3.申请人复议请求和理由与事实不符。首先，2021 年开始人防易地建设费纳入税收部门业务范畴，由税务机关代收，因此追缴易地建设费和追缴税款一样，在征收时依据的是行政行为违法时的规定，行政相对人履行行政违法义务时具有时效性和追溯性，该行政义务是具有

无偿性、强制性的，非依法律规定任何人无权减免。故申请人认为适用法律错误的理由不成立。其次，《河南省人民防空工程审批管理暂行办法》（豫人防〔2017〕139号）附件中对民用建筑作出明确规定，民用建筑大致范围“商业类建筑：商场、餐馆、宾馆、酒店、招待所、仓库等”，依照该规定申请人建设的仓储物流仓库在违法期间属于民用建筑的范畴。故申请人称其不应当缴纳易地建设费的理由不能成立。综上，请求复议机关维持被申请人作出的案涉征收决定。

经审理查明：申请人河南某某物流有限公司建设的“某某物流园”项目位于河南省周口市川汇区中原路东侧、恒山路南侧。该项目建设的X#、X#办公楼建设工程规划许可证颁发时间为2020年3月XX日，X#、X#分拨中心原建设工程规划许可证颁发时间为2020年5月XX日，证载总建筑面积X#办公楼为XXm²，X#办公楼为XXm²，1#分拨中心为XXm²，X#分拨中心为XXm²。规划许可证取得后，申请人开始对X#、X#分拨中心及X#、X#办公楼施工建设，周口市住房和城乡建设局作出的《某某物流园X#、X#分拨中心项目工程质量监督记录》记载，2020年7月29日工作人员到现场进行查看，X#、X#分拨中心项目钢结构主体施工中。被申请人周口市人民防空办公室发现X#、X#分拨中心及X#、X#办公楼应建未建防空地下室的违法线索后，经立案、调查、听证、处罚前告知等程序，于2022年9月15日作出《征缴防空地下室易地建设费决定书》（周人防征决字〔2022〕X号），认定某某物流有限公司建设的X#、X#分拨中心及X#、X#办公楼未按照国家规定修

建战时可用于防空地下室或依照法律规定缴纳人防易地建设费，该行为违反了《中华人民共和国人民防空法》第二十二条的规定，根据《关于调整城市新建民用建筑配建人防工程面积标准（试行）的通知》（豫人防〔2019〕80号）的规定，其应当按照总建筑面积6%的标准修建6级以上防空地下室XXm²，按照《关于规范人防工程建设有关问题的通知》（豫防办〔2009〕100号）的规定，6级以上（含6级）防空地下室的缴费标准为三类人防重点城市和其他城市（含县级、重点乡镇）每平方米1500元，某某物流有限公司应当缴纳防空地下室易地建设费XX元。同日作出《周口市人民防空办公室行政处罚决定书》（周人防罚决字〔2022〕XX号），对河南某某有限公司作出警告及罚款X万元的行政处罚。申请人收到上述征缴决定及处罚决定后，既未申请行政复议也未提起行政诉讼，被申请人于2023年3月27日向周口市川汇区人民法院申请强制执行，2023年3月28日川汇区人民法院准予强制执行。

2023年7月10日，周口市自然资源和规划局作出周规建许注销字〔2023〕第XX号行政许可注销决定书，注销了分别于2020年3月25日、2020年5月11日为申请人颁发的X#办公楼及X#、X#分拨中心的建设工程规划许可证，并于2023年7月21日重新为X#、X#分拨中心颁发建字第4116002023GG000XXXX号建设工程规划许可证，证载X#、X#分拨中心建筑面积分别为XXm²和XXm²。X#办公楼规划许可证被注销后，申请人至今未申领新的规划许可证。案涉规划许可证发生变化后，申请人向川汇区人民法院提起申诉，川汇区人民法

院于 2023 年 12 月 25 日作出（2023）豫 1602 行监 X 号行政裁定书，认定“周口市人防办根据河南某某有限公司的原规划许可面积作出的案涉征缴易地建设费决定，事实清楚，适用法律正确……周口市国防动员办公室可在本院作出终结执行裁定后，依照法定程序将 2022 年 9 月 15 日对河南某某有限公司所建某某物流园区作出的周人防征决字（2022）XX 号《征缴防空地下室易地建设费决定书》作出相应处理，并在法定期限内根据周口市自然资源和规划局为河南某某有限公司新核发的规划许可证及加盖公章认可的审批图依法征收河南某某有限公司防空地下室易地建设费。”2024 年 3 月 8 日，被申请人作出《周口市人民防空办公室防空地下室易地建设费征收决定书》（周人防征决字〔2024〕X 号），对申请人 X#、X#分拨中心按照新颁发的规划证上的建筑面积重新核算了应建的人防面积，作出征收申请人 X#、X#分拨中心及 X#办公楼易地建设费 XX 元。本次征收决定书适用的法律依据及易地建设费计算标准与被申请人 2022 年 9 月 15 日对申请人作出的《征缴防空地下室易地建设费决定书》（周人防征决字〔2022〕XX 号）相同。申请人不服，向本机关提出行政复议申请。

2024 年 6 月 7 日，本机关组织双方当事人进行听证，双方就案涉征收决定书程序是否合法、事实是否清楚、适用法律是否正确等焦点问题进行质证并陈述意见。听证中申请人陈述案涉 X#、X#分拨中心及 X#办公楼于 2020 年 5 月份开始建设。

以上事实有以下证据证明：1.周人防罚先告字〔2022〕XX 号行政处罚决定书及相关材料；2.周人防征决字〔2022〕XX 号

征缴防空地下室易地建设费决定书及相关材料；3.现场检查（勘验）笔录 1 份、照片 5 张；4.周规建字第（2020）XX 号、第（2020）XX 号、第 41160020200XXXX 号、第 41160020200XXXX 号建设工程规划许可证审批书；5.建字第（2020）XX 号、建字第（2020）XX 号、第 41160020200XXXX 号、第 41160020200XXXX 号建设工程规划许可证；6.河南某某有限公司《情况说明》；7.《某某物流园 X#、X#分拨中心项目工程质量监督记录》；8.重大复杂案件集体讨论笔录 2 份；9.行政处罚强制执行申请书、行政征收强制执行申请书；10.（2023）豫 1602 行审 XX 号、XX 号行政裁定书；11.涉嫌违法线索移交表；12.豫（2018）周口市不动产权第 XX 号、豫（2018）周口市不动产权第 XX 号不动产信息登记查询及宗地图；13.周规建许注销字〔2023〕第 XX 号周口市自然资源和规划局行政许可注销决定书；14.周口市自然资源和规划局《关于河南某某有限公司 X 号办公楼的情况说明》；15.河南某某有限公司《关于某某物流园不再建设 X#办公楼的情况说明》《关于某某物流园暂不修建 X#仓库的情况说明》；16.（2023）豫 1602 行监 X 号行政裁定书；17.周人防征决字〔2024〕X 号征收决定书送达回证。

本机关认为：根据《中华人民共和国人民防空法》第二十二条规定，城市新建民用建筑，按照国家有关规定修建战时可用于防空的地下室。《河南省人民防空工程审批管理暂行办法》（豫人防〔2017〕139 号）第十九条第二款规定，本办法所称民用建筑，是指除工业生产厂房及其配套设施以外的所有非生产性建

筑。申请人提交的《土地利用现状分类》（GB/T21010-2017）中将（一级类）工矿仓储用地具体分为（二级类）工业用地、采矿用地、仓储用地，其中工业用地指工业生产、产品加工制造、机械和设备修理直接为工业生产等服务的附属设施用地；仓储用地指用于物资储备、中转的场所用地，包括物流仓储设施、配送中心、转运中心等。从上述标准可以看出，工业用地和仓储用地是完全不同类型的两种性质用地，该标准中没有明确规定民用建筑的具体类别。本案中，周口市不动产登记中心出具的不动产登记查询信息显示，申请人河南某某有限公司通过出让取得的案涉土地用途为仓储用地，建字第4116002023GG000XXXX号建设工程规划许可上载明X#、X#分拨中心的项目用途为仓库（堆场），其营业执照经营范围有普通货物仓储服务、装卸搬运等，亦不包含工业生产项目。故，申请人称案涉X#、X#分拨中心及X#办公楼属于工业建筑不应缴纳异地建设费，缺乏事实依据和法律依据。

《河南省实施<中华人民共和国人民防空法>办法》第十三条规定，防空地下室由建设单位修建，纳入基本建设投资计划。防空地下室必须与地面建筑同步规划、同步设计、同步建设、同步竣工验收。第十四条规定，应当修建防空地下室，但受客观条件限制不能修建的，必须经县级以上人民防空主管部门批准。经批准不修建防空地下室的，由建设单位按照国家 and 省的规定缴纳人民防空工程易地建设费，由人民防空主管部门根据人民防空工程建设规划统一修建。根据上述规定，申请人河南某某有限公司在建设X#、X#分拨中心及X#办公楼项目时，应当将防空地下室

建设纳入修建范围，地面建筑施工时同步配套修建人防工程，若因客观条件限制不能修建防空地下室，应当向人防部门申请，经批准不修建后缴纳易地建设费，申请人应建未建防空地下室又未缴纳易地建设费的行为违反上述规定。因 X#、X#分拨中心及 X#办公楼项目均已竣工，不再具备修建防空地下室的条件，被申请人周口市人民防空办公室经核准面积后作出征收决定书是履行法定的行政征收职责。

根据《关于调整城市新建民用建筑配建人防工程面积标准》（豫人防〔2019〕80号）规定，河南省行政区域内的城市规划区内新建民用建筑应按照其一次性规划新建或者新增地面总建筑面积的比例修建 6 级（含）以上防空地下室，并规定该通知中配建人防工程面积标准自 2020 年 1 月 1 日起试行。《河南省人民防空工程管理办法》（河南省人民政府令第 200 号）于 2021 年 2 月 1 日开始实施。参照最高人民法院《关于审理行政案件适用法律规范问题的座谈会纪要》第三条“实体问题适用旧法规定，程序问题适用新法规定”的规定，本案中，案涉 X#、X#分拨中心及 X#办公楼于 2020 年 5 月开始建设，系《关于调整城市新建民用建筑配建人防工程面积标准》（豫人防〔2019〕80号）试行期间，申请人河南某某有限公司在当时未履行修建防空地下室或经批准不修建后缴纳易地建设费的法定义务，被申请人周口市人民防空办公室追缴已建成项目的易地建设费，适用建设当时的规定和标准即适用《关于调整城市新建民用建筑配建人防工程面积标准》（豫人防〔2019〕80号）核算申请人应缴纳易地建设费数额并无不当。申请人称应当适

用《河南省人民防空工程管理办法》（河南省人民政府令第200号）追缴易地建设费，本机关不予支持。案涉X#、X#分拨中心的规划许可证虽然在2023年7月份进行了变更，但变更涉及到的是根据规划许可证中载明的建筑面积来确定应征易地建设费数额的问题，并不涉及易地建设费计算依据和标准的适用。且周口市川汇区人民法院生效的（2023）豫1602行监X号行政裁定书已认定被申请人根据河南某某有限公司的原规划许可面积作出的案涉征缴易地建设费决定，事实清楚，适用法律正确，并要求被申请人在法定期限内根据周口市自然资源和规划局为申请人新核发的规划许可证及加盖公章认可的审批图依法征收防空地下室易地建设费。故，被申请人根据查明的事实，按照周口市川汇区人民法院生效的（2023）豫1602行监X号行政裁定书要求，根据申请人新核发的规划许可证证载面积重新计算应当缴纳的易地建设费数额为XX元，事实清楚、依据正确。另，本案是行政征收行为，对申请人称案涉征收决定应当依据《行政处罚法》《行政强制法》的规定进行听证的理由，本机关不予支持。

综上，被申请人作出的防空地下室易地建设费征收决定书认定事实清楚，证据确凿，适用依据正确。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，行政复议机关维持该行政行为”之规定，本机关决定：

维持周口市人民防空办公室作出的《防空地下室易地建设费征收决定书》（周人防征决字〔2024〕X号）。

当事人如不服本行政复议决定，可以在收到本复议决定书之日起 15 日内，依法向人民法院提起行政诉讼。

2024 年 6 月 18 日

抄告：河南省人民防空办公室