**梨 树 县 人 民 政 府**

行政复议决定书

梨政复〔2025〕30号

申请人：四平市XX有限公司，住所地：吉林省四平市XX。

法定代表人：侯X，女，汉族，19XX年XX月XX日出生，户籍所在地为吉林省四平市XX，身份证号码为220302XX，联系方式为139XX。

委托代理人：杜XX，XX律师事务所律师。

委托代理人：杨XX，男，汉族，19XX年XX月XX日出生，户籍地为吉林省四平市铁西区XX，身份证号码为220302XX，联系方式为139XX。

被申请人：梨树县城市管理行政执法局

法定代表人：宋国春，职务：梨树县城市管理行政执法局局长。

申请人四平市XX有限公司不服被申请人梨树县城市管理行政执法局作出的行政处罚，于2025年2月24日向梨树县人民政府提出行政复议申请，本机构依法于同日予以受理，并于2025年3月27日组织听证审理。因申请人于2025年3月27日提出行政复议附带规范性文件审查申请，本机构依法于2025年4月2日将该附带审查申请转送四平市住房和城乡建设局依法处理，并于同日中止该行政复议案件的审理，后于2025年6月2日恢复审理。且因本案情况复杂，于2025年6月25日决定延期三十日。现已审理终结。

申请人请求：1.请求撤销（梨执）行处罚决〔2025〕1号《行政处罚决定书》。2.对四平市住房和城乡建设局作出的《四平市住房和城乡建设局关于请求工作协助的复函》（四住建函〔2024〕45号）规范性文件附带审查。

申请人称：案涉处罚决定认定事实不清，程序违法，适用法律错误。具体理由如下：一、被申请人称申请人在梨树县林海镇经营违反了《城镇燃气管理条例》第十五条规定，不按照经营许可证的规定从事燃气经营活动认定事实错误。申请人自2006年5月21日取得四平市住建局颁发的《燃气经营许可证》以来，经营区域范围即为“四平市”。根据四平市民政局2023年1月10日出具的《四平市行政区的证明》，“四平市辖区为梨树、双辽、伊通三个县（市）铁东、铁西两个区，1个国家级经济技术开发区、6个省级经济开发区。”“四平市市辖区为铁东区、铁西区。”等。根据四平市住房和城乡建设局于2023年2月24日出具的《四平市住房和城乡建设局关于顺安液化气站诉求问题的回复》，“申请人的经营区域为四平市行政区域类别为瓶装燃气（液化石油气LPG）”等。被申请人认定申请人在归属于梨树县的林海镇的经营活动违法，系以四平市行政区域代替四平市行政区域概念，违反了《行政区域管理条例》相关规定，属于认定事实不清。二、被申请人作出行政处罚行为程序违法。案件审核人员常征身份不符合法律规定，被申请人未提供有关该人员审核资格。被申请人对申请人作出十万元的罚款，依法应当由行政机关负责人集体讨论决定，但案卷中没有任何集体讨论的材料审批手续以及领导批准签名等。三、被申请人作出行政处罚适用法律错误。被申请人按照由吉林省住房和城乡建设厅于2021年1月7日印发的《吉林省住房和城乡建设厅关于进一步规范燃气经营许可格式的通知》（吉建市政〔2021〕1号）、四平市住房和城乡建设局于2024年3月14日出具的《四平市住房和城乡建设局关于请求工作协助的复函》（四住建函〔2024〕45号）等文件，认为申请人属于超越经营许可范围经营，并依据《城镇燃气管理条例》对申请人进行处罚，属于适用法律错误。综上，应撤销（梨执）行处罚决〔2025〕1号《行政处罚决定书》。

被申请人称：一、被申请人适用法律正确，案涉处罚决定系因申请人违反《城镇燃气管理条例》第十五条规定，根据《城镇燃气管理条例》第四十五条第二款之规定作出。二、程序合法。被申请人按照《中华人民共和国行政处罚法》有关程序性规定作出行政处罚。三、认定事实清楚，证据确实、充分。2024年9月29日我局执法人员发现四平市XX有限公司员工李X在林海镇从事瓶装燃气经营活动，四平市XX有限公司虽取得了《燃气经营许可证》，但未按照发证机关四平市住建局要求的经营范围从事经营活动，依据《城镇燃气管理条例》第十五条、第四十五条第二款、省住建厅对燃气经营许可证经营范围的城市编号文件、2022年和2024年四平市XX有限公司《燃气经营许可证》发放机关复函，我局执法人员对四平市XX有限公司未按照燃气经营许可证的规定从事燃气经营活动的行为，于2024年9月29日经立案审核人员常征及立案审批人员同意立案调查取证。经案件审理委员会对案件调查结果集体讨论决定，下达《行政处罚决定书》（梨执）行处罚决〔2025〕1号。

经审理查明：2024年7月9日，申请人四平市XX有限公司经四平市住房和城乡建设局核发（延续）取得许可证编号为吉20240301XX的《燃气经营许可证》，其中经营类别为瓶装燃气（液化石油气LPG），经营区域为四平市。

2024年9月29日，被申请人梨树县城市管理行政执法局在位于梨树县林海镇小学附近，查获四平市XX有限公司雇佣员工李X，驾驶车牌号码为辽HANXX的轻型栏板货车载有13公斤气瓶24个，运送至梨树县林海镇进行销售，后经四平市XX有限公司确认有关销售行为系企业行为。

2023年7月15日，四平市XX有限公司雇佣员工李XX担任该公司配送员，并签订《劳动合同》。2024年5月1日，四平市XX有限公司委托李XX为代理运营人员，在梨树县林海镇进行试运营。期间向王X销售液化石油气18次，每次收费130元，共计收取2340元。

经梨树县城市管理行政执法局于2024年9月29日对上述行为进行立案查处，于2025年2月10日，作出（梨执）行处罚决〔2025〕1号《行政处罚决定书》，决定对申请人四平市XX有限公司处以人民币拾万元及没收违法所得贰仟叁佰肆拾元的行政处罚。2025年2月24日，申请人四平市XX有限公司向本机构提出行政复议申请。

上述事实有下列证据证明：

申请人四平市XX有限公司向本机构提交了以下证据、依据及拟证明的问题：

1.行政复议申请书、申请人身份证明、授权委托手续、行政处罚决定书，证明申请人身份适格。

2.四平市住房和城乡建设局于2023年2月24日出具的《四平市住房和城乡建设局关于顺安液化气站诉求问题的回复》，证明申请人的燃气经营许可证颁发机构明确了申请人的经营区域为四平市行政区域，经营类别为瓶装燃气（液化石油气LPG）。四平市住建局明确了其给梨树县执法局出具的《四平市住房和城乡建设局关于请求工作协助的复函》（四住建函〔2022〕270号）如有与相关法律法规及上级文件不符的，以相关法律法规及上级文件为准。

3.四平市民政局于2023年1月10日出具的《四平市行政辖区的证明》，证明四平市行政辖区包含梨树县等行政区域。

4.《四平市市区挖掘管理条例》《四平市人民政府办公室关于印发四平市生态环境分区管控实施方案的通知》（四政办发〔2024〕9号），证明四平市与四平市市区的区别，并证明四平市行政区域包含梨树县。

针对上述证据，被申请人提出质辩意见：对证据1的真实性及证明问题均无异议。对证据2、3、4的真实性无异议，对证明问题有异议，认为上述证据与燃气经营许可证许可的经营范围并无关系，证据与本案无关联性。

（以上证据均为复印件）

被申请人梨树县城市管理行政执法局向本机构提交了以下证据、依据及拟证明的问题：

1.四平市住房和城乡建设局于2024年7月9日颁发的许可证编号为吉202403010XX的《燃气经营许可证》、吉林省住房和城乡建设厅于2021年1月7日印发的《吉林省住房和城乡建设厅关于进一步规范燃气经营许可格式的通知》（吉建市政〔2021〕1号）、四平市住房和城乡建设局于2022年12月14日出具的《四平市住房和城乡建设局关于请求工作协助的复函》（四住建函〔2022〕270号）、四平市住房和城乡建设局于2024年3月14日出具的《四平市住房和城乡建设局关于请求工作协助的复函》（四住建函〔2024〕45号）。证明申请人四平市XX有限公司经营类别为瓶装燃气（液化石油气LPG）、经营区域标注为四平市。瓶装燃气加气站按站址所在县级以上行政区名称填写，涉区的市填写市级行政区名称。其中，《吉林省燃气经营许可证编号统一编制代码》载明四平市经营许可证编号为吉2021030XX，梨树县经营许可证编号为吉20210302xxxx。四平市核发的燃气经营许可范围明确为四平市不含梨树县管理区域，梨树县城市管理行政执法局可依法开展执法行为。

2.梨树县城市管理行政执法局于2024年9月29日作出的（梨执刘）立〔2024〕1号《立案审批表》、于2024年11月7日作出的（梨执刘）行责改〔2024〕31号《责令限期改正（停止）违法行为通知书》及文书送达回执、于2024年11月18日作出的（梨执刘）行责改〔2024〕32号《责令限期改正（停止）违法行为通知书》及文书送达回执、于2024年12月4日制作的《案件调查终结报告》、于2024年12月6日作出的（梨执刘）罚告〔2024〕1号《行政处罚告知书》及文书送达回执、于2025年1月23日出具的《听证报告》、于2025年1月26日出具的《行政处罚陈述申辩、听证复核意见书》、于2025年2月6日出具的（梨执）处法审〔2025〕1号《法制审核意见书》、于2025年2月6日出具的（梨执）处呈〔2025〕1号《案件处理呈批表》、于2025年2月7日出具的《行政处罚集体讨论记录》、于2025年2月10日出具的（梨执）行处罚决〔2025〕1号《行政处罚决定书》及文书送达回执、于2025年2月10日出具的《梨树县行政处罚信用修复告知书》及文书送达回执。证明被申请人梨树县城市管理行政执法局作出的行政处罚决定认定事实清楚、程序合法，内容适当。

3.四平市XX有限公司于2024年12月8日出具的《XX有限公司关于推迟召开听证会的申请》、吉林省XX医院于2024年12月23日出具的《出院诊断书》、四平市XX有限公司于2025年1月9日提交的《听证申请书》、梨树县城市管理行政执法局于2025年1月9日做出的（梨执）行处听通〔2025〕1号《行政处罚听证会通知书》及文书送达回执、梨树县城市管理行政执法局于2025年1月23日制作的《听证笔录》、听证过程中由相对人提供的四平市XX有限公司营业执照、法定代表人（负责人）身份证明书、法定代表人侯X身份复印件、授权委托书、吉林XX律师事务所通知函、吉林XX律师事务所杜XX律师职业资格证明、许可证编号为四2018010XX的《燃气经营许可证（副本）》、许可证编号为吉202203010XX的《燃气经营许可证》（副本）、听证过程中由相对人提供的四平市住房和城乡建设局于2023年2月2日出具的《四平市住房和城乡建设局关于顺安液化气站诉求问题的回复》。证明被申请人梨树县城市管理行政执法局作出行政处罚告知行为后，因相对人四平市XX有限公司原因听证延期举行；在听证过程中，被申请人保障了相对人具有委托代理人参加听证、举证等权利；另根据有关行政处罚程序规定，因相对人申请延期的，行政案件办理期间不应计算在办案期限内。

4.梨树县城市管理行政执法局于2024年9月29日制作的（梨执刘）行处检记〔2024〕1号《现场检查记录》及现场照片、梨树县城市管理行政执法局于2024年9月29日对李X制作的《询问笔录》、李X的身份证明、李X与四平市铁东区XX液化气站于2024年8月12日签订的《劳动合同》、由四平市交通运输局于2024年2月1日颁发的姓名为李X的《道路运输从业人员从业资格证》、由营口市交通运输局于2024年1月22日颁发的车牌号为辽HAXX的《道路运输证》、载明车牌号为辽HAXX于2024年9月29日至吉林省四平市梨树县林海镇街里进行一装多卸的《电子运单》、道路危险货物运输安全卡。证明四平市XX有限公司于2024年9月29日雇佣李X驾驶车牌号为辽HAXX的运输车辆至吉林省四平市梨树县林海镇街里进行一装多卸燃气行为，不按照经营许可证的规定从事燃气经营活动。

5.梨树县城市管理行政执法局于2024年9月29日对李XX制作的《询问笔录》、李XX的身份证明、李XX与四平市XX有限公司于2023年7月15日签订的《劳动合同》、由四平市XX有限公司于2024年5月1日出具的委托李XX在该公司在林海镇试运营期间代理运营的《委托书》。证明四平市XX有限公司在梨树县林海镇从事运营行为，不按照经营许可证的规定从事燃气经营活动。

6.梨树县城市管理行政执法局于20XX年XX月XX日对杨XX制作的《询问笔录》、由四平市XX有限公司于2024年10月17日出具的委托杨XX处理公司事宜的《委托书》。证明四平市XX有限公司在梨树县从事运营行为，不按照经营许可证的规定从事燃气经营活动。

7.梨树县城市管理行政执法局于2024年11月13日对邢XX制作的《询问笔录》、由邢XX提供的经营人为四平市XX有限公司、充装场站为四平XX液化气站、配送地址为吉林省四平市梨树县XX（楼层：1）的《好运气/气瓶追溯（mai.haoyunqi.com.cn）》追溯截图2张、邢XX的身份证明。证明四平市XX有限公司在梨树县从事运营行为，不按照经营许可证的规定从事燃气经营活动。

8.梨树县城市管理行政执法局于2024年11月13日对付XX制作的《询问笔录》、由付XX提供的经营人为四平市XX有限公司、充装场站为四平XX液化气站、配送地址为吉林省四平市梨树县X057（楼层：1）的《好运气/气瓶追溯（mai.haoyunqi.com.cn）》追溯截图2张、付XX的身份证明。证明四平市XX有限公司在梨树县从事运营行为，不按照经营许可证的规定从事燃气经营活动。

9.梨树县城市管理行政执法局于2024年11月19日对王X制作的《询问笔录》、王X的身份证明、由王X提供的经营人为四平市XX有限公司、充装场站为四平XX液化气站、配送地址为吉林省四平市梨树县X057（楼层：1）的《好运气/气瓶追溯（mai.haoyunqi.com.cn）》追溯截图2张、由王X提供的与昵称为“张XX”微信聊天转账截图9张。证明四平市XX有限公司在梨树县从事运营行为，不按照经营许可证的规定从事燃气经营活动。

10.姓名为张龙、执法部门名称为吉林省四平市梨树县城市管理行政执法局、执法证号为070303XX的《电子行政执法证》，姓名为肖XX、执法部门名称为吉林省四平市梨树县城市管理行政执法局、执法证号为0703039XX的《电子行政执法证》，姓名为姬XX、执法部门名称为吉林省四平市梨树县城市管理行政执法局、执法证号为0703039XX的《电子行政执法证》。证明办案人员具有行政执法资格。

11.梨树县城市管理行政执法局于2025年2月18日作出的（梨执）加罚催通〔2025〕1号《加处罚款事先催告通知书》及文书送达回执、四平市XX有限公司于2025年2月20日出具的书面《陈述、申辩意见》、梨树县城市管理行政执法局于2025年2月21日出具的《行政处罚陈述申辩、听证复核意见书》、梨树县城市管理行政执法局于2025年2月24日出具的《陈述申辩复核意见答复书》及文书送达回执。证明被申请人就涉案行政处罚决定告知逾期未履行的，加处罚款事宜。

（以上证据均为复印件）

针对上述证据，申请人提出质辩意见：对证据10无异议。对证据1中的两份函件真实性有异议。对证据1（部分）、证据2、证据3、证据4、证据5、证据6、证据7、证据8、证据9、证据11的真实性无异议，对证明问题有异议。认为证据2中的立案审批、结案报告在执法听证中未予出示，证据7、证据8、证据9在执法听证中未予出示，行政执法程序违法。对证据2中涉及常征的签字不认可。对证据11认为因案件在复议阶段，不应加处罚款。综合认为其在梨树县林海镇的经营行为是依据燃气经营许可证的经营范围进行经营，合法合规。

对上述证据的举证、质辩意见，复议机构根据《行政复议普通程序听证办法》第十四条规定，已予记录。

复议机构根据《中华人民共和国行政复议法》第四十五条第一款之规定，向四平市住房和城乡建设局调取了以下证据：

1.四平市住房和城乡建设局于2015年7月委托长春XX有限责任公司编制的《四平市中心城区燃气专项规划（2014年—2030年）》。证明规划范围为“本规划编制范围为四平市中心城区规划范围”，规划年限为“本规划的编制期限：近期：2014年—2020年；远期：2021年—2030年”。

2.四平市住房和城乡建设局于2025年7月委托四平市城乡规划设计研究院编制的《四平市城市燃气专项规划（2021—2035年）》。证明规划范围为“四平市中心城区、石岭镇及叶赫满族镇镇区。”，年限为“本规划期限为2021—2035年，基期年为2020年。”

（以上证据经与原件比对相一致，因原始文件未公开发布，故留存部分复印件）

本机关认为：根据《城镇燃气管理条例》第五条第二款规定，“县级以上地方人民政府燃气管理部门负责本行政区域内的燃气管理工作。”该条例第十五条规定，“国家对燃气经营实行许可证制度。从事燃气经营活动的企业，应当具备下列条件：（一）符合燃气发展规划要求；（二）有符合国家标准的燃气气源和燃气设施；（三）有固定的经营场所、完善的安全管理制度和健全的经营方案；（四）企业的主要负责人、安全生产管理人员以及运行、维护和抢修人员经专业培训并考核合格；（五）法律、法规规定的其他条件。符合前款规定条件的，由县级以上地方人民政府燃气管理部门核发燃气经营许可证。”该条例第四十五条第二款规定，“违反本条例规定，燃气经营者不按照燃气经营许可证的规定从事燃气经营活动的，由燃气管理部门责令限期改正，处3万元以上20万元以下罚款；有违法所得的，没收违法所得；情节严重的，吊销燃气经营许可证；构成犯罪的，依法追究刑事责任。”本案中，申请人四平市XX有限公司对案涉李X在梨树县林海镇的配送行为、李XX在梨树县林海镇的销售行为均认可为公司行为；对王X提供的共计2340元交易记录截图真实性无异议。据此，申请人四平市XX有限公司在梨树县林海镇从事燃气经营活动的行为查证属实。

关于本案办案期限问题。被申请人梨树县城市管理行政执法局于2024年9月29日予以立案至2025年2月10日作出案涉行政处罚决定，期间因申请人受委托人就医于2024年12月8日申请延期听证，中止听证；申请人于2025年1月9日申请听证，至2025年1月23日听证结束，根据《吉林省行政处罚听证程序规定》第二十条第一款（三）项、第二十二条规定，案涉行政处罚决定系行政机关自行政处罚案件立案之日起九十日内作出，并无不当。

关于申请人提出的“案涉行政行为程序违法”的观点。申请人提出的案涉处罚决定未经合法性审核、集体讨论等法定程序的观点，有《法制审核意见书》《案件处理呈批表》《行政处罚集体讨论记录》为证，故对该观点不予采纳。申请人提出证据2立案审批、结案报告听证未经出示，因上述两份证据系行政机关内部文件，不属于作出涉案行政处罚的证据，故并无不当。申请人提出“案件审核人员常征”不符合行政处罚法第58条规定的法定资格，经比对《法制审核意见书》，常征为送审机构负责人，故对该观点不予采纳。申请人提出证据7、证据8、证据9听证未出示。经查，2025年1月23日《听证笔录》载明，“证据：四平市XX有限公司相关人员询问笔录三份，购买人询问笔录共三份。现场检查记录一份，中华人民共和国道路运输证，中华人民共和国道路运输从业人员资格证一份，电子运单一份，法人侯X委托二份，李XX劳务合同一份，李XX劳务合同一份，执法视频若干。”案涉《行政处罚决定书》载明，“证据：有《责令限期改正（停止）违法行为通知书》二份、《现场检查记录》一份、《询问笔录》六份、《劳动合同》二份、购买者液化气瓶追溯截图3份、执法记录仪视频若干等材料为证。”因《听证记录》载有购买人询问笔录共三份，且申请人法定代表人及委托代理人均对该记录予以签字确认，故对三份笔录未出示观点不予采纳。但被申请人行政处罚决定书载明“购买者液化气瓶追溯截图3份”的证据未经听证质证的行为确实存在，且为证明案涉罚没款的“交易记录截图”未向申请人予以出示质证，该行为不符合《中华人民共和国行政处罚法》第五十九条第一款（二）项、第六十四条（七）项之规定，确属程序轻微违法，但是对申请人权利不产生实际影响。

关于申请人提出的“系依据《燃气经营许可证》的经营范围进行经营活动”的观点。根据《吉林省住房和城乡建设厅关于进一步规范燃气经营许可格式的通知》（吉建市政〔2021〕1号）规定，“四、经营区域 （二）瓶装燃气、燃气汽车加气站和其他类按站址所在县级以上行政区名称填写，设区的市填写市级行政区名称。例如：长春市、吉林市、农安县。”《吉林省燃气经营许可证编号统一编制代码》载明“四平市：吉20210301xxxxG/P/J/T，梨树县：吉20210302xxxxG/P/J/T。”由此可通过发证机关及编号界定企业的经营区域。同时，经复议机构调取的《四平市中心城区燃气专项规划（2014年—2030年）》载明“本规划编制范围为四平市中心城区规划范围”，调取的《四平市城市燃气专项规划（2021—2035年）》载明“规划范围为四平市中心城区、石岭镇及叶赫满族镇镇区。”进一步印证申请人在梨树县林海镇的经营活动已经超出燃气发展规划的规划范围。此外，《四平市住房和城乡建设局关于请求工作协助的复函》（四住建函〔2024〕45号）进一步明确，燃气经营许可证经营区域为四平市的瓶装燃气企业，其经营区域不包含梨树县、伊通满族自治县、双辽市行政区域。据此，申请人虽主张四平市辖区包含梨树县，但符合燃气发展规划要求系对其经营区域认定的前提和基础。综上，对申请人提出其系依据《燃气经营许可证》的经营范围进行经营活动观点不予采纳。

关于申请人请求对四平市住房和城乡建设局作出的《四平市住房和城乡建设局关于请求工作协助的复函》（四住建函〔2024〕45号）规范性文件附带审查问题。复议机构依照《中华人民共和国行政复议法》第十三条第一款、第五十六条、第六十条规定，转送四平市住房和城乡建设局依法处理。经四平市住房和城乡建设局答复称“我局于2024年3月14日出具的《四平市住房和城乡建设局关于请求工作协助的复函》（四住建函〔2024〕45号）文件系与梨树县城市管理行政执法局之间的工作磋商函件，不属于规范性文件。”本案中，被申请人对申请人的处罚依据是《城镇燃气管理条例》第十五条，《吉林省住建系统行政处罚裁量基准（2023版）》，并未依据该《复函》。因此，本机构对申请人要求对四平市住房和城乡建设局作出的《四平市住房和城乡建设局关于请求工作协助的复函》（四住建函〔2024〕45号）进行附带审查的请求予以驳回。

综上，被申请人作出的行政处罚决定认定事实清楚、证据确凿、适用依据正确，但程序轻微违法，该程序违法问题对申请人的权利不产生实际影响，尚不足以撤销，应确认违法。申请人所申请附带审查，经有权机关确认不属于行政规范性文件，且不属于被申请人作出处罚行为的法律依据，应驳回其附带审查申请。

根据《中华人民共和国行政复议法》第六十五条第一款（二）项、第三十三条的规定，本机关决定如下：

一、不撤销被申请人梨树县城市管理行政执法局于2025年2月10日作出的（梨执）行处罚决〔2025〕1号《行政处罚决定书》，但是确认该行政行为违法。

二、驳回申请人四平市XX有限公司对四平市住房和城乡建设局作出的《四平市住房和城乡建设局关于请求工作协助的复函》（四住建函〔2024〕45号）规范性文件附带审查请求。

申请人如对本决定不服，可以自接到本决定之日起15日内，向梨树县人民法院提起行政诉讼。

2025年7月23日

（行政复议专用章）