

三门峡市人民政府 行政 复 议 决 定 书

三政复决字〔2026〕6号

申请人：张某等 26 人

被申请人：三门峡市住房和城乡建设局。

法定代表人：乔建厚，局长。

申请人不服被申请人于 2025 年 10 月 20 日作出的《关于履职申请的答复意见》，于 2025 年 11 月 10 日向本机关申请行政复议。本机关于 2025 年 11 月 17 日依法受理，现已审理终结。

申请人请求：1.撤销被申请人于 2025 年 10 月 20 日作出的《关于履职申请的答复意见》；2.责令被申请人对甲公司、乙公司售后包租、返本销售的违法行为重新立案调查，依法处理，并在法定期限内将处理结果书面送达申请人；3.责令被申请人依法履行对乙公司的监管职责，或依法移送有管辖权的部门处理并书面告知申请人。

申请人称：申请人均为某项目业主，2018 年左右与甲公司签订了商品房买卖合同，并在该公司的指示下，与乙公司签订了《XXX 商铺委托经营管理协议》，约定每年按购房款 7%、8%、

8%收取固定租金收益。申请人认为，甲公司与乙公司经营范围存在上下游关系，前者负责开发建设，后者负责运营管理，二者共同实施售后包租、返本销售的行为。2025 年，申请人向被申请人提交《履行法定职责申请书》，请求查处上述违法行为。被申请人于 2025 年 10 月 20 日作出答复，认可甲公司存在售后包租的违法行为，但以“违法行为已过追诉期”为由，不予行政处罚，同时以乙公司的经营管理行为不属于其监管范围为由未予调查。

一、被申请人作出的答复意见存在适用法律错误。售后包租行为属于继续性违法行为，追诉时效应从行为终了之日起计算，申请人与乙公司签订的委托经营管理协议，违法行为的终了时间应截至协议约定的收益期限届满之日，被申请人以 2021 年 11 月 18 日该项目竣工验收作为追诉时效的起算点，属于适用法律错误。

二、被申请人未依法履行监管职责，存在履职不当。乙公司与甲公司存在关联违法行为，被申请人应一并监管，被申请人以乙公司的经营管理行为不属于其监管范围为由不予调查，属于履职不全面。被申请人未依法移送案件，违反法定程序。即使乙公司的行为超出被申请人监管范围，也应将案件移送有管辖权的部门处理，并书面告知申请人。

三、相关复议决定已明确同类案件的法律适用标准。达川区人民政府针对同类售后包租行政履职纠纷，已通过行政复议决定

认定“售后返租属于继续性违法行为，追诉时效应从行为终了之日起计算”，并撤销了被申请人以“超过追诉时效”为由作出的不当答复，该复议决定具有参考意义。

综上，被申请人作出的《关于履职申请的答复意见》适用法律错误、履职不当，严重损害了申请人的合法权益，请依法支持申请人的全部行政复议请求。

被申请人称：被申请人对该申请事项处理的程序合法，法律依据得当，履行了法定职责，符合法律规定，处理结果并无不妥。

一、被申请人收到申请人的申请书后，依法展开调查并向申请人书面反馈了处理结果，程序合法。2025年8月25日被申请人收到申请人张某等26人邮寄的《履行法定职责申请书》等材料，请求对甲公司在开发建设某项目时，存在售后包租、返本销售的违法行为进行登记立案、调查处理，并在法定期限内将处理结果书面送达申请人。被申请人依法对申请事项开展调查处理，并于2025年10月21日将调查处理结果书面反馈给申请人，依法履行了法定职责。

二、被申请人向申请人书面反馈的处理结果认定事实清楚、适用法律正确、内容并无不当。经调查，申请人张某等26人先后于2018年7月至2021年3月与甲公司签订了商品房买卖合同，并先后于2017年10月至2019年12月与乙公司签订了委托经营管理协议。甲公司于2016年12月23日取得某项目1号、2号、3号和商业号商品房预售许可证，并于2021年11月18日项目

通过竣工验收。一是根据《城市商品房预售管理办法》第六条第二款规定“未取得《商品房预售许可证》的，不得进行商品房预售。”甲公司在取得商品房预售许可证后对外销售商品房的行为是合法行为。二是根据《商品房销售管理办法》第十一条第二款规定“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。”甲公司开发建设的某项目于2021年11月18日通过竣工验收，在2021年11月18日之前委托乙公司经营管理行为存在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，属于违法行为。然而，甲公司的售后包租或者变相售后包租的方式销售未竣工商品房行为已经終了。三是依据《中华人民共和国行政处罚法》第三十六条规定“违法行为在二年内未被发现的，不再给予行政处罚；涉及公民生命健康安全、金融安全且有危害后果的，上述期限延长至五年。法律另有规定的除外。前款规定的期限，从违法行为发生之日起计算；违法行为有连续或者继续状态的，从行为終了之日起计算。”我局对该违法行为在二年内未被发现，不再给予行政处罚。

经查：申请人张某等26人分别于2018年7月至2021年3月与甲公司签订《商品房买卖合同》，购买某项目商业服务用途的商品房，并于2017年10月至2019年12月与乙公司签订了《XXX商铺委托经营管理协议》，约定将商铺委托乙公司经营管理，为期10年，约定每年按购房款7%、8%由乙公司支付给申请人固定租金收益。甲公司于2016年12月23日取得某项目1

号、2号、3号和商业号商品房预售许可证，并于2021年11月18日通过竣工验收。申请人于2025年8月23日向被申请人邮寄《履行法定职责申请书》，请求对甲公司在开发建设某项目时存在售后包租、返本销售的违法行为进行登记立案、调查处理，并在法定期限内将处理结果书面送达申请人。被申请人于2025年8月25日收到了申请人的上述申请，2025年10月20日作出《关于履职申请的答复意见》，告知申请人乙公司的经营行为不属于住房城乡建设主管部门监管职责范围，针对申请人反映该公司行为无法进行调查；甲公司采取售后包租的方式销售未竣工商品房，属于违法行为，但该违法行为已于2021年11月18日終了，在两年内未发现，不再给予行政处罚。

本机关认为：本案焦点在于对甲公司违法行为的定性及其追诉时效起算点的认定。《中华人民共和国行政处罚法》第三十六条规定：“违法行为在二年内未被发现的，不再给予行政处罚；涉及公民生命健康安全、金融安全且有危害后果的，上述期限延长至五年。法律另有规定的除外。前款规定的期限，从违法行为发生之日起计算；违法行为有连续或者继续状态的，从行为终了之日起计算。”《城市商品房预售管理办法》第六条第二款规定“未取得《商品房预售许可证》的，不得进行商品房预售。”《商品房销售管理办法》第十一条规定：“房地产开发企业不得采取返本销售或者变相返本销售的方式销售商品房。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。”

第四十二条规定：“房地产开发企业在销售商品房中采取售后包租或者变相售后包租方式销售未竣工商品房的，处以警告，责令限期改正，并可处以1万元以上3万元以下罚款。”根据上述规定，房地产开发企业不得预售未取得《商品房预售许可证》的商品房，不得采取返本销售或者变相返本销售的方式销售商品房，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，但上述规定主要规范房地产开发企业的销售行为，未对作为托管方的商业管理公司的受托经营行为作出规定。《商品房销售管理办法》第十一条所禁止的系采取售后包租等方式“销售未竣工商品房”，该违法行为的核心在于销售标的物处于“未竣工”状态。案涉项目于2021年11月18日通过竣工验收，上述法律条款所规制的特定违法行为即已实施完毕并终了。后续因商业运营产生的租金支付问题，属民事合同履行范畴，不改变前述行政违法行为已于通过竣工验收之日终了的事实。因此，被申请人以2021年11月18日作为违法行为终了日，并据此计算二年行政处罚追诉时效，认定事实清楚，适用法律正确。关于申请人要求查处乙公司的问题，乙公司作为受托经营方，其经营活动主要受《民法典》等民事法律规范调整。被申请人认定该事项不属住建领域行政监管职责范围，并无不当。如申请人认为乙公司在经营中存在其他违法行为，可依法向市场监督管理等相关部门反映或通过民事诉讼等途径解决。

综上，根据《中华人民共和国行政复议法》第六十八条之规

定，本机关决定：

维持被申请人于 2025 年 10 月 20 日作出的《关于履职申请的答复意见》。

申请人如不服本决定，可在收到本决定之日起十五日内向人民法院提起行政诉讼。

2026 年 1 月 16 日