

同政复决字〔2026〕4号

## 同心县人民政府行政复议决定书

**申请人：**同心县某育种科技有限公司，住同心县豫海镇皓月新都6号楼1-902室

法定代表人：施长婴，系公司经理

委托代理人：王蕾蕾、焦毅，北京市信凯律师事务所律师，特别授权代理人

**被申请人：**同心县自然资源局

**法定代表人：**杨伟，该局局长

地址：同心县老县医院内

申请人同心县某育种科技有限公司对被申请人为宁夏某能源有限公司宁夏韦州矿区韦四矿项目颁发的编号为地字第640324202500004号《建设用地规划许可证》不服，

提出行政复议申请，本机关根据《中华人民共和国行政复议法》第三十条规定，于 2025 年 12 月 10 日依法予以受理，现已审理终结。

**申请人复议请求：**请求撤销被申请人为宁夏某能源有限公司宁夏韦州矿区韦四矿项目颁发的编号为地字第 640324202500004 号《建设用地规划许可证》。

**申请人称：**

**一、申请人具有提起行政复议的合法主体资格，与案涉行政许可存在直接利害关系。**

申请人系同心县韦州镇韦一村、旧庄村、河湾村、韦二村共计 9996 亩土地的合法承包经营权人，持有《农村土地承包经营权出租合同》及《不动产权证书》（宁 2024 同心县不动产权第 X0004872 号），并在该土地上建成“脱毒酿酒葡萄苗木繁育中心”及泉商国际酒庄基地，种植葡萄 9940.8 亩，总投资巨大，经营期限至 2042 年。经核实，被申请人向宁夏某能源有限公司（以下简称“某公司”）颁发的案涉《建设用地规划许可证》对应的韦州矿区韦四煤矿项目用地，与申请人承包的葡萄种植基地存在地理重叠，该煤矿项目的建设及后续采矿活动将直接导致地面沉陷、水体污染、扬尘及噪声污染，严重损毁申请人的葡萄种植基地，侵害申请人的土地承包经营权及财产权益。根据《中华人民共和国行政复议法》第十条规定，申请人作为案涉行政许可的直接利害关系人，有权提起本次行政复议。

**二、案涉《建设用地规划许可证》颁发的核心前置条件**

**缺失，行政许可行为违法。**

根据《中华人民共和国环境影响评价法》第二十五条规定：“建设项目的环境影响评价文件未经审批部门批准，建设单位不得开工建设”；同时，《建设项目环境保护管理条例》第九条明确规定，依法应当编制环境影响报告书、环境影响报告表的建设项目，建设单位应当在开工建设前将环境影响报告书、环境影响报告表报有审批权的环境保护行政主管部门审批；建设项目的环境影响评价文件未依法经审批部门审查或者审查后未予批准的，建设单位不得开工建设。

申请人通过向被申请人提交政府信息公开申请（同自然资答〔2025〕第6号）及附件显示，被申请人为某公司韦四煤矿项目的颁发了《建设用地规划许可证》（地字第640324202500004号）。经申请人进一步核实，截至本复议申请书提交之日，某公司的韦州矿区韦四煤矿项目（240万吨/年）环境影响报告书仍未通过生态环境主管部门审查批准，未取得环评批复文件，属于《中华人民共和国行政许可法》第六十九条规定的“违反法定程序作出准予行政许可决定”的情形。

**三、案涉行政许可的核发违背相关规划及法律规定，损害公共利益与申请人合法权益。**

1.违反葡萄酒产区保护规划。根据《宁夏贺兰山东麓葡萄酒产区保护条例》第十条规定，禁止在产区酿酒葡萄种植区保护范围内新建采矿项目。申请人的葡萄种植基地位于罗山东麓韦州葡萄文化创意产业镇，属于贺兰山东麓葡萄酒产

区“东南翼”核心保护范围，而案涉煤矿项目用地正处于该保护范围内，被申请人颁发《建设用地规划许可证》的行为直接违反上述强制性规定。

2.存在重大生态及安全风险。案涉煤矿项目矿区面积32.52平方公里，预测最大沉陷深度达14米，且项目区域内建有韦州水库等三座水库，承担着整个葡萄产业园区及韦州镇的用水命脉。采矿活动引发的地面沉陷可能导致水库开裂、漏水，不仅会损毁申请人的葡萄种植基地及43眼灌溉水并，更会威胁周边居民的人身财产安全，存在重大安全隐患。

3.侵害申请人合法经营权益。申请人在承包土地上种植的酿酒葡萄采用法国梅西脱毒嫁接苗，建设有育苗大棚，投入巨大且已形成稳定的产业规模。案涉煤矿项目未取得环评批复即获发建设用地规划许可，其后续建设及采矿活动将对葡萄种植生态环境造成不可逆破坏，导致申请人的前期投入付诸东流，经营权益遭受严重侵害。

综上所述，被申请人同心县自然资源局在宁夏某能源有限公司未取得环境影响评价批复文件这一核心前置条件的情况下，擅自核发《建设用地规划许可证》（地字第640324202500004号），该行政许可行为违反法定程序，且违背相关规划及法律规定，严重侵害申请人的合法权益并存在重大公共安全隐患。为维护自身合法权益，依据《中华人民共和国行政复议法》等相关法律规定，特向贵机关提起行政复议，请求依法支持申请人的复议请求。

**被申请人称：**

## 一、建设用地规划许可办理合法

根据《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城乡规划法》《宁夏回族自治区国土空间规划条例》以及宁夏回族自治区自然资源厅《关于规范规划许可工作的通知》（宁自然资规发〔2024〕1号）的规定，办理《建设用地规划许可证》提交的申请材料为：申请表、建设单位证照、项目批准核准备案文件、国有建设用地出让合同/划拨决定书、土地勘测定界报告及用地红线图。韦四煤矿及选煤厂项目2024年9月经国家能源局项目核准批复，2024年11月经宁夏回族自治区人民政府批准转用、征收土地，2025年1月由被申请人挂牌出让国有建设用地使用权，2025年2月12日办理《建设用地规划许可证》（地字第640324202500004号），用地单位为宁夏某能源有限公司，项目名称为宁夏韦州矿区韦四煤矿项目，用地面积为385096平方米。行政许可程序合法，审批内容准确。

## 二、复议申请理由于法无据

（一）环评并非《建设用地规划许可证》审批要件。建设用地规划许可和建设工程规划许可之后的行政审批是施工许可，在住建部门办理。《建设用地规划许可证》不是开工许可，环境影响评价审批文件也不是《建设用地规划许可证》颁发的前置条件。

（二）《宁夏回族自治区贺兰山东麓葡萄酒产区保护条例》不是本案建设用地规划许可的拘束条件。宁夏贺兰山东麓葡萄酒产区保护和葡萄酒产业发展规划已经与宁夏国土

空间规划相衔接，根据国家知识产权局公告，贺兰山东麓葡萄酒地理标志产品保护产地范围不包括同心县。被申请人严格依法履职，依据《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城乡规划法》颁发本案《建设用地规划许可证》，与《宁夏回族自治区贺兰山东麓葡萄酒产区保护条例》没有冲突。

综上所述，被申请人向第三人宁夏某能源有限公司韦四煤矿及选煤厂项目颁发《建设用地规划许可证》合理合法，行政许可不违反法定程序。请求复议机关依法驳回申请人的复议申请。

#### **经审理查明：**

2017年4月7日，申请人与韦州镇旧庄村、韦一村、韦二村、河湾村村委会签订《宁夏农村土地承包经营权租赁合同》，合同约定各村出租的土地分别为：1629亩、2675亩、3270亩、2422亩，共计9996亩；出租土地用途主要用于葡萄种植、苗木繁育等，土地出租期限是12年，自2017年4月7日至2029年12月31日，出租费为每年100元/亩。2024年12月26日，申请人取得坐落于同心县韦州镇旧庄村的宁（2024）同心县不动产权第X0004872号《不动产权证书》。

2025年1月20日，宁夏某能源有限公司向被申请人申请“韦四煤矿及选煤厂”建设用地规划许可，并按照规定提交了相关材料。2025年2月12日，被申请人向宁夏某能源有限公司颁发了《建设用地规划许可证》（地字第640324202500004号）。

另查明，申请人自述流转韦州镇旧庄村、韦一村、韦二村和河湾村土地的性质为草地、旱耕地、荒地。2024年11月1日，宁夏回族自治区人民政府根据同心县人民政府《关于韦州矿区韦四煤矿项目建设用地的请示》发布批复，同意将同心县韦州镇韦一村、韦二村、河湾村集体所有农用地37.3396公顷（不占用耕地）、未利用地1.17公顷转用为建设用地并办理征收，作为韦州矿区韦四煤矿项目建设用地。

### **本机关认为：**

根据《中华人民共和国城乡规划法》第三十八条第二款“以出让方式取得国有土地使用权的建设项目，建设单位在取得建设项目的批准、核准、备案文件和签订国有土地使用权出让合同后，向城市、县人民政府城乡规划主管部门领取建设用地规划许可证”之规定，被申请人作为自然资源主管部门，负有办理本辖区建设用地规划许可证的资格。

本案中，被申请人根据宁夏回族自治区自然资源厅《关于规范规划许可工作的通知》（宁自然资规发〔2024〕1号）的规定，对宁夏某能源有限公司提交的材料进行审核后依法向其颁发了建设用地规划许可证，被申请人颁发许可证的行为符合法律规定，程序合法。

根据《中华人民共和国城乡规划法》第三十八条第二款和《中华人民共和国环境影响评价法》第二十五条“建设项目的环境影响评价文件未依法经审批部门审查或者审查后未予批准的，建设单位不得开工建设”之规定，建设用地规划许可证的核发主要审查批准、核准、备案文件和国有土地

使用权出让合同，建设项目的环境影响评价文件需在项目开工前完成审批，故环境影响评价文件并非颁发建设用地规划许可证的直接前置条件。

根据本机关在复议过程中向村委会调查询问的结果，和申请人流转土地的性质与韦州矿区韦四煤矿项目建设用地的性质不一致的客观实际情况，被申请人向宁夏某能源有限公司颁发的建设用地规划许可证项下的土地与申请人流转的土地不存在地理重叠。

根据《中华人民共和国行政复议法》第六十八条之规定，维持被申请人为宁夏某能源有限公司颁发编号为地字第640324202500004号的《建设用地规划许可证》。

申请人如不服本决定书，可以自收到本决定书之日起15日内，依照《中华人民共和国行政诉讼法》第四十五条之规定，向同心县人民法院提起行政诉讼。

附件：本案适用的相关法律法规

同心县人民政府  
2026年1月30日

附件

## 本案适用的相关法律法规

### 一、《中华人民共和国行政复议法》

第三十条 行政复议机关收到行政复议申请后，应当在五日内进行审查。对符合下列规定的，行政复议机关应当予以受理：

- （一）有明确的申请人和符合本法规定的被申请人；
- （二）申请人与被申请行政复议的行政行为有利害关系；
- （三）有具体的行政复议请求和理由；
- （四）在法定申请期限内提出；

……

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。

### 二、《中华人民共和国行政诉讼法》

第四十五条 公民、法人或者其他组织不服复议决定的，可以在收到复议决定书之日起十五日内向人民法院提起诉讼。复议机关逾期不作决定的，申请人可以在复议期满之日起十五日内向人民法院提起诉讼。法律另有规定的除外。

### 三、《中华人民共和国城乡规划法》

第三十八条 在城市、镇规划区内以出让方式提供国有土地使用权的，在国有土地使用权出让前，城市、县人民政府城乡规划主管部门应当依据控制性详细规划，提出出让地

块的位置、使用性质、开发强度等规划条件，作为国有土地使用权出让合同的组成部分。未确定规划条件的地块，不得出让国有土地使用权。

以出让方式取得国有土地使用权的建设项目，建设单位在取得建设项目的批准、核准、备案文件和签订国有土地使用权出让合同后，向城市、县人民政府城乡规划主管部门领取建设用地规划许可证。

#### **四、《中华人民共和国环境影响评价法》**

第二十五条 建设项目的环境影响评价文件未依法经审批部门审查或者审查后未予批准的，建设单位不得开工建设。