# 广州市城市管理和综合执法局

# 行政复议决定书

穗城管行复〔2020〕18号

申请人：某气体有限公司

被申请人：广州市增城区城市管理和综合执法局

地址：广州市增城区沙园中路27号

申请人某气体有限公司不服广州市增城区城市管理和综合执法局2020年3月23日做出的《违法建设行政处理决定书》（增城管执石违建处字〔2020〕B3号），于2020年4月3日向本机关申请行政复议。本案依法受理，现已审查终结。

**申请人请求：**

撤销《违法建设行政处理决定书》（增城管执石违建处字〔2020〕B3号）。

**申请人称：**

一、申请人建设厂房前取得政府批复同意，并非违法建设，《违法建设行政处理决定书》认定事实不清、适用法律错误。申请人系一家从事经营工业气体生产充装及运输的危化品企业，2002年4月22日，经增城区石滩镇批复同意，南坐村招商引进申请人在新屋社地块办厂经营。2002年5月

11 日，申请人与增城市石滩镇南坐村民委员会、增城市石滩镇南坐村新屋经济合作社签订了《新屋村开发区部分土地出租合同书》（下称“《土地出租合同》”），约定申请人租用案涉地块建设厂房，租期为 50 年。在申请人入场建设前，南坐村新屋经济合作社已于 1992 年取得案涉地块的《建设用地规划许可证》（编号 0032)、《建设用地许可证》［增国土（92）用地字 143 号］，建设项目为厂房。在签订上述《土地出租合同》后，申请人严格按照危化品企业经营的相关规定，委托广东省石油化工设计院进行设计，向增城区石滩镇申请建设厂房，石滩镇批复同意并向申请人收取村镇基础设施配套费 40600 元，增城市城市规划设计室出具用地规划总平面图并收取规划设计费 4000 元。后申请人根据批复建设了案涉厂房及配套设施，并依法办理了相关环评批复、消防验收及工商登记等手续。由于历史原因，未能取得《建设工程规划许可证》，但申请人一直在积极尝试协调办理。申请人认为，依照 2013 年 3 月 1 日施行的《广州市违法建设查处条例》第二条第三款规定，“本条例施行前已建成的建筑物、构筑物，是否属于违法建设，依照建设当时施行的法律、法规的规定予以认定”。申请人的厂房建成于 2002 年，而《中华人民共和国城乡规划法》于 2008 年 1 月 1 日才施行，根据“法不溯及既往”的原则，不应适用该法中规定的是否申领建设工程规划许可证、是否按照建设工程规划

许可证的内容进行建设的标准，来评价申请人在农村集体土地上兴建厂房的行为，而是应当尊重历史事实，对政府的审批行为进行实质性评价。在案涉土地已依法取得用地规划许可、用地许可的基础上，申请人建设前已经得石滩镇政府批复同意，并交纳了村镇基础设施配套费 40600 元，不应当认定申请人存在违法建设情形。基于上述，《违法建设行政处理决定书》违背历史事实，且未能正确的适用法律规则与精神，明显不当，应予纠正。

二、被申请人作出《违法建设行政处理决定书》的程序明显违法。依照《中华人民共和国行政强制法》第十八条等有关规定，在作出行政处理决定前，被申请人应当将处理意见先告知申请人，并告知申请人陈述、申辩的权利，充分听取申请人的陈述、申辩意见。此外，由于申请人是危化品企业，生产设备及储罐内仍有不少危险品，被申请人作出处理决定前，应当充分论证评估有关风险，听取专家及安监部门的意见，以免引发重大安全事故。但在本案中，被申请人未经任何告知、申辩程序，也未经任何论证评估，就直接作出《违法建设行政处理决定书》并限期公告拆除，极大地损害了申请人陈述、申辩权，同时将人民群众的生命、财产安全置于不可估量的危险之中，程序明显违法。

三、被申请人实际上是违法以行政手段强行干预南坐村更新改造项目，逼迫申请人清场搬迁，违反信赖保护原则，

枉顾事实和人民群众的生命、财产安全，手段恶劣。如前所述，申请人经石滩镇政府批准建房后使用至今已有十余年，期间申请人一直依法依规经营，也从未有任何部门对申请人进行过处罚，申请人享有充分的信赖利益。但从 2018 年开始，由于南坐村开展旧村更新改造项目，南坐村经济联合社作出《增城区石滩镇南坐村旧村更新改造项目集体物业搬迁方案》，要求对项目范围内村集体物业的经营者进行搬迁，并将申请人承租的案涉地块被纳入搬迁计划。期间，南坐村单方委托无相应资质的评估机构对申请人的资产进行评估，但评估价值仅为申请人另行委托机构评估值的 20%左右，远远不能弥补申请人的投资损失，故双方一直未能达成补偿协议。为逼迫申请人接受南坐村的不合理补偿方案，尽快清场搬迁，南坐村联合石滩镇政府及有关部门，采取停电、轮番上门调查等方式，干扰申请人的正常经营，并意图通过违法作出环保、规划等方面的行政处罚、行政强制，向申请人施加压力，逼迫申请人清场退出。然而，申请人是危化品企业，不论是强行停电还是强制拆除厂房设施，均有可能会引起重大的安全事故，给人民群众的生命和财产安全带来极大风险。尤其是此时正处于新冠疫情防控及复工复产的关键时期，国家、省、市均要求对企业复工复产进行扶持，被申请人、石滩镇政府及有关部门却违背上述政策和精神，将本该用于防疫及复工复产的精力放在干预企业正常经营方面，强行制造

社会不稳定因素，实属不当。综上所述，被申请人为逼迫申请人清场搬迁而作出的《违法建设行政处理决定书》认定事实不清、适用法律错误、程序违法，且违反信赖保护原则，请贵局依法查明事实，撤销上述不当行政行为，维护申请人的合法权益和人民群众的生命、财产安全。

**被申请人称：**

一、作出行政行为的事实依据及法律依据。当事人某气体有限公司未经城乡规划部门批准，于2002年期间，擅自在广州市增城区石滩镇南　村新屋社三横田建设6幢建筑物，其中自编号①现状为1栋1层砖混铁棚结构建筑物，建筑面积193.38平方米；自编号②现状为1栋1层砖混铁棚结构建筑物，建筑面积205.69平方米；自编号③现状为1栋2层砖混铁棚结构建筑物，建筑面积671.37平方米；自编号④现状为1栋1层砖混结构建筑物，建筑面积111.67平方米；自编号⑤现状为1栋1层砖混铁棚结构建筑物，建筑面积698.41平方米；自编号⑥现状为1栋1层砖混铁棚结构建筑物，建筑面积1369.47平方米。上述行为违反了《中华人民共和国城市规划法》第三十二条的规定,已构成违法建设。上述六幢建筑物均未办理《建设工程规划许可证》。根据《广州市违法建设查处条例》第十八条第一款第（一）项的有关规定，属于无法采取改正措施消除对规划实施的影响的情形。依据《中华人民共和国城乡规划法》第六十四条的

规定，我局对违法建设当事人作如下决定：责令当事人自接到本决定书之日起十五日内，自行拆除上述违法建筑物。逾期不自行拆除的，将依法强制执行。

二、作出行政行为所履行的法定程序。（一）我局于2019年11月11日依法对位于广州市增城区石滩镇南　村新屋社三横田的六幢建筑物进行了现场检查，制作了《检查笔录》《现场位置图》《现场勘验图》《现场照片》等证据，向某气体有限公司发出《询问通知书》（No.0040841）。（二）广州市规划和自然资源局增城区分局于2019年12月24日发来《市规划和自然资源局增城区分局关于协助提供规划意见的函》（穗规划资源增函〔2019〕3786号），认定位于广州市增城区石滩镇南　村新屋社三横田建设6幢建筑物均为未办理《建设工程规划许可证》，属于无法采取改正措施消除对规划影响的违法建设。（三）我局于2020年3月6日依法再次向某气体有限公司发出《询问通知书》（No.0040878、No.0040879）。（四）我局于2020年3月12日依法对某气体有限公司法定代表人赖满传进行询问，并制作《询问笔录》《行政案件执法文书送达地址确认书》等证据。（五）我局于2020年3月23日作出《违法建设行政处理决定书》（增城管执石违建处字〔2020〕B3号），责令当事人某气体有限公司限期自行拆除违法建设；并于2020年3月23日发出《限期拆除违法建设公告书》（增城管执石公字〔2020〕B3号），

以公告形式督促当事人限期自行拆除。

三、作出行政行为的证据材料。（一）2019 年 11 月 8 日由石滩镇人民政府出具《交办通知》要求我局石滩镇执法队对多宗建筑涉嫌违法建设进行查处；（二）2019 年 11 月 11 日制作的《检查笔录》1 份、《现场位置图》4 份、《现场勘验图》2 份、《现场照片》6 份、《询问通知书》（No.0040841）及送达照片各 1 份；石滩派出所出具《关于对违法建设人员核查的回复》、广州市商事主体信息公示平台网站查询某气体有限公司信息、《准予变更登记（备案）通知书》、石滩镇南　村委会出具《证明》及《见证书》、广州市规划和自然资源局增城区分局出具《登记簿查册表》、广州市增城区石滩镇规划和自然资源所出具《证明》各 1 份；（四）《增城区城市管理和综合执法局关于征求涉嫌违法建设案件规划意见的函》（增城管执函〔2019〕1693 号）及《市规划和自然资源局增城区分局关于协助提供规划意见的函》（穗规划资源增函〔2019〕3786 号）各 1 份；（五）2020 年 3 月 6 日发出《询问通知书》（No.0040878）及送达回证、《询问通知书》（No.0040879）及送达回证各 1 份；（六）2020 年 3 月 12 日制作《询问通知书》《行政案件执法文书送达地址确认书》各一份；（七）《违法建设行政处理决定书》（增城管执石违建处字　2020　B3 号）1 份及送达回证 2 份；（九）《限期拆除违法建设告知书》（增城管执石公字　2020　B3

号）1份及张贴回证3份;

四、关于申请人行使陈述申辩权的情况。2020年4月8日我局收到申请人某气体有限公司提交的《关于请求督促增城区城管综合执法局立即停止执行<违法建设行政处理决定书>的函》《违法建设行政处理决定书》复印件、《限期拆除违法建设公告书》复印件及《行政复议收件回执》。2020年4月9日我局作出《陈述申辩复核意见书》（增城管执复字〔2020〕4号），并已送达申请人某气体有限公司。

综上所述，申请人某气体有限公司违法建设一案事实清楚、证据充分、法律法规适用准确，我局严格履行自身法定职责，依法作出处理决定。请市局依法予以维持，并驳回行政复议申请。

**本机关经审理查明：**

2019年11月，被申请人对广州市增城区石滩镇南坐村新屋社三横田进行检查，发现申请人未经规划部门批准，于2002年期间在增城区石滩镇南坐村新屋社三横田建设六栋建筑物,其中自编号①现状为1栋1层砖混铁棚结构建筑物，建筑面积193.38平方米；自编号②现状为1栋1层砖混铁棚结构建筑物，建筑面积205.69平方米；自编号③现状为1栋2层砖混铁棚结构建筑物，建筑面积671.37平方米；自编号④现状为1栋1层砖混结构建筑物，建筑面积111.67平方米；自编号⑤现状为1栋1层砖混铁棚结构建筑物，建

筑面积 698.41 平方米；自编号⑥现状为 1 栋 1 层砖混铁棚结构建筑物，建筑面积 1369.47 平方米。被申请人拍摄现场照片、制作现场位置图、现场勘验图，发出《询问通知书》，制作检查笔录、询问笔录。被申请人致函征询广州市规划和自然资源局增城分局意见，《市规划和自然资源局增城分局关于协助提供规划意见的函》（穗规划资源增函〔2019〕3786 号）称涉案地块不能再用作工业用途使用，涉案建筑均未办理《建设工程规划许可证》，属于无法采取改正措施消除对规划实施影响的违法建设。2020 年 3 月 23 日被申请人作出《违法建设行政处理决定书》（增城管执石违建处字〔2020〕B3 号），并于 3 月 26 日邮寄送达当事人。另查明，涉案建筑所在地块权利人为广州市增城区石滩镇南坐村新屋经济合作社，1992 年取得《建设用地规划许可证》（编号 0032），2002 年将其租赁给申请人办厂。

**本机关认为：**

根据《广州市违法建设查处条例》第四条规定：“市城市管理综合执法机关负责组织实施本条例，市、区、县级市城市管理综合执法机关按照职责分工查处违法建设。城市管理综合执法机关和镇人民政府分别负责查处街道、镇辖区范围内违反乡村建设规划管理的违法建设。.....”被申请人具有对其辖区范围内涉嫌违反城乡规划管理的行为进行查处的职权。根据《广州市违法建设查处条例》第二条“……

违法建筑物、构筑物违反城乡规划的事实持续存在的，属于违法建设的继续状态。本条例施行前已建成的建筑物、构筑物，是否属于违法建设，依照建设当时施行的法律、法规的规定予以认定。”根据《中华人民共和国城市规划法》第三十二条：“在城市规划区内新建、扩建和改建建筑物、构筑物、道路、管线和其他工程设施，必须持有关批准文件向城市规划行政主管部门提出申请，由城市规划行政主管部门根据城市规划提出的规划设计要求，核发建设工程规划许可证件。建设单位或者个人在取得建设工程规划许可证件和其他有关批准文件后，方可申请办理开工手续”。根据《中华人民共和国城乡规划法》第六十四条规定：“未取得建设工程规划许可证或者未按照建设工程规划许可证的规定进行建设的，由县级以上地方人民政府城乡规划主管部门责令停止建设；尚可采取改正措施消除对规划实施的影响的，限期改正，处建设工程造价百分之五以上百分之十以下的罚款；无法采取改正措施消除影响的，限期拆除，不能拆除的，没收实物或者违法收入，可以并处建设工程造价百分之十以下的罚款”。本案中，被申请人经过现场检查，调查询问相关人员，征询规划部门的意见，查实申请人未经规划部门许可，于 2002 年期间擅自在广州市增城区石滩镇南坐村新屋社三横田建设 6 栋建筑物，总建筑面积为 3249.96 平方米。被申请人认定涉案建筑属于无法采取改正措施消除对规划实施

影响的情形，做出责令限期拆除的行政处理决定，事实清楚，证据确凿，适用依据正确，程序合法，并无不当。

根据《中华人民共和国行政复议法》第二十八条第一款第（一）项之规定，本机关决定:

维持广州市增城区城市管理和综合执法局 2020 年 3 月 23 日作出的违法建设行政处理决定书》（增城管执石违建处字〔2020〕B3 号）。

申请人如不服本决定，可以在收到本行政复议决定书之日起十五日内向人民法院起诉。

广州市城市管理和综合执法局

2020 年 5 月 29 日