

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〔2019〕65号

申请人：司徒某

被申请人：广州市天河区城市管理和综合执法局

地址：广州市天河区中山大道西49号

申请人司徒某不服被申请人广州市天河区城市管理和综合执法局2019年11月4日作出的《关于花城大道89号花城汇中区F01-F18铺改变使用性质问题的答复意见》（穗天城信〔2019〕376号），于2019年11月11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：**

对《关于花城大道89号花城汇中区F01-F18铺改变使用性质问题的答复意见》（穗天城信〔2019〕376号）中花城汇中区F01-18铺改变使用性质问题不服。

**申请人称：**

1、F013至F18铺还在使用城投公司。2、F16至F018出租950平方米还在使用。2018年9月至今，有相片、广州日报证明，天河区城管执法队瞒天过海，欺骗行为。洗村执法队做假答复，保护伞，郭队长。我投诉大巴停车场城管改

为 F01-F18 铺一事欺骗人民。不作为，不执法。我严请广州市城管局再次办案，严正执法欺上瞒下、官官相护、自己人查自己人不作为作风。特此申诉。

### **被申请人称：**

一、申请人提起的是信访事项，依法不属于行政复议受案范围。1. 《中华人民共和国行政复议法》第六条明确了行政复议的受案范围。2. 申请人向被申请人提起的是信访事项。（1）《信访条例》第二条规定，本条例所称信访，是指公民、法人或者其他组织采用书信、电子邮件、传真、电话、走访等形式，向各级人民政府、县级以上人民政府工作部门反映情况，提出建议、意见或者投诉请求，依法由有关行政机关处理的活动。（2）2019 年 9 月 25 日，申请人来被申请人处反映花城大道 89 号花城汇中区 F01-F18 铺涉嫌改变使用性质的信访材料。综上，申请人向被申请人提起的举报材料属于《信访条例》第二条规定的信访。3. 申请人对被申请人作出的《关于花城大道 89 号花城汇中区 F01-F18 铺改变使用性质问题的答复意见》（穗天城信〔2019〕376）不服，可以依法向上级行政机关请求复查、复核。（1）《信访条例》第三十四条规定：信访人对行政机关作出的信访事项处理意见不服的，可以自收到书面答复之日起 30 日内请求原办理行政机关的上一级行政机关复查。（2）《信访条例》第三十五条第一款规定：信访人对复查意见不服的，可

以自收到书面答复之日起 30 日内向复查机关的上一级行政机关请求复核。（3）被申请人依法作出的《关于花城大道 89 号花城汇中区 F01-F18 铺改变使用性质问题的答复意见》（穗天城信〔2019〕376）是对申请人提起信访事项的回复。（4）申请人提起行政复议的实质目的是解决信访相关事宜，根据信访与复议、诉讼相分离的基本原则，被申请人应根据《信访条例》的相关规定，向被申请人的上一级行政机关申请复查。因此，被申请人作出的《关于花城大道 89 号花城汇中区 F01-F18 铺改变使用性质问题的答复意见》（穗天城信〔2019〕376）是对申请人提起信访事项的回复，不属于行政复议的受案范围，被申请人对其不服的，可依法向上级行政机关请求复查、复核。4. 申请人提起的复议申请不具备《中华人民共和国行政复议法》及其实施条例规定的受理条件，依法不应受理。1. 《中华人民共和国行政复议法实施条例》第二十八条第（五）款规定：行政复议申请符合下列规定的，应当予以受理：……（五）属于行政复议法规定的行政复议范围。2. 对申请人提起信访事项的回复不属于行政复议受案范围。因此，申请人提起的行政复议申请不具备《中华人民共和国行政复议法》及其实施条例规定的受理条件，依法不应受理。综上，《关于花城大道 89 号花城汇中区 F01-F18 铺改变使用性质问题的答复意见》（穗天城信〔2019〕376）是被申请人针对申请人反映花城大道 89 号花

城汇中区 F01-F18 铺涉嫌改变使用性质的信访事项作出的书面回复，申请人提起的行政复议申请不符合行政复议受理条件，不属于行政复议受案范围，恳请复议机关依照《中华人民共和国行政复议法实施条例》第四十八条第一款第（二）项之规定，依法驳回申请人的行政复议申请。

二、被申请人有受理违反城乡规划法律法规行为举报并查处未经批准改变竣工并经各项验收合格投入使用的建筑物的用途的法定职责。（一）被申请人有受理违反城乡规划法律法规行为举报的法定职责。1.《广东省城乡规划条例》第七十五条规定：“城乡规划主管部门及其他有关部门应当公布举报方式，接受公民、法人和其他组织对违反城乡规划法律法规行为的举报。属于本部门职责范围的，应当及时进行核实、处理，并答复已知举报人；不属于本部门职责范围的，应当及时告知举报人。”2.《广州市城乡规划条例》第五十八条第二款规定：“乡规划主管部门、城市管理综合执法机关或者其他有关部门对属于本部门职责范围的举报事项，应当及时受理，并依法进行核实、处理，并在受理举报后三十日内将处理情况书面告知举报人、处理结束后七日内将处理结果书面告知举报人；对不属于本部门职责范围的，应当转交有权处理的部门，并告知举报人。”（二）被申请人有查处未经批准改变竣工并经各项验收合格投入使用的建筑物的用途的法定职责。《广东省城乡规划条例》第四十

七条规定：“房屋使用人应当按照建设工程规划许可证或者房地产权证书载明的用途使用房屋。确需变更房屋用途的，应当向城市、县人民政府城乡规划主管部门申请办理变更手续。”因此，被申请人有受理违反城乡规划法律法规行为举报并查处未经批准改变竣工并经各项验收合格投入使用的建筑物的用途的法定职责。

三、被申请人作出《关于花城大道 89 号花城汇中区 F01-F18 铺改变使用性质问题的答复意见》(穗天城信〔2019〕376)程序合法。(一)被申请人曾于 2019 年 9 月 2 日就申请人对同一被举报对象提起的信访材料作出《关于花城大道 89 号花家坊 F01-F12 铺改变使用性质问题的答复意见》(穗天城信〔2019〕278 号)。1. 2019 年 7 月 3 日，被申请人收到申请人反映花城大道 89 号花家坊 F01-F12 铺改变使用性质问题的信访材料。2. 同日，被申请人依法作出《信访事项实体性受理告知书》并当场送达申请人。3. 2019 年 7 月 5 日，被申请人工作人员依法对花城大道 89 号花家坊 F01-F12 铺进行巡查，申请人所反映的 F01 铺至 F12 铺，目前只有 F06、F07 铺在营业，其余的未发现经营行为。4. 2019 年 8 月 23 日，被申请人再次到现场核实，发现天河区花城大道 89 号花城汇中区负一层 F01-F12 铺均无经营行为。5. 经向业主方“广州市城投资产经营管理有限公司珠江新城分公司”现场负责人了解，业主方“广州市城投资产经营管理有限公司珠江新

城分公司”与承租方“广州康业百货有限公司”存在司法诉讼，业主方已于2019年8月22日将花城汇A区物业全部收回，目前上述商铺不存在占用及使用情况。6.2019年8月28日，广州市城投资产经营管理有限公司珠江新城分公司提供《关于花城汇中A区F001-F012物业经营管理情况的报告》及附件《花城汇中A区物业现状》、《花城汇物业租赁合同》（232编号：CTZCGL-营收-2015-14）、《花城汇物业租赁合同》（编号：CTZCGL-营收-2015-47）、《关于协调广州新中轴项目配套公共服务设施移交接收有关工作会议的纪要》。7.2019年9月2日作出《关于花城大道89号花家坊F01-F12铺改变使用性质问题的答复意见》（穗天城信[2019]278号），并于当日通过EMS专递方式邮寄给被申请人，告知其调查处理结果。（二）2019年9月25日，被申请人收到广州“云信访”转来申请人反映花城大道89号花城汇中区（即花家坊）F01-F18铺改变使用性质问题的信访材料。（三）2019年10月28日，被申请人工作人员依法对花城大道89号花城汇中区（即花家坊）F01-F18铺进行巡查，申请人所反映的F01铺至F18铺，未发现有经营行为。（四）2019年11月4日，答辩人作出《关于花城大道89号花城汇中区F01-F18铺改变使用性质问题的答复意见》（穗天城信〔2019〕376），并于同日通过EMS方式邮寄送达申请人。

四、被申请人《关于花城大道89号花城汇中区F01-F18

铺改变使用性质问题的答复意见》(穗天城信〔2019〕376)程序合法、认定事实清楚、证据确凿。经调查核实,被申请人认定事实如下:经被申请人2019年8月现场调查,申请人所反映的F01铺至F18铺,当时只有F06、F07铺在营业,其余的未发现有经营行为。经了解,业主方“广州市城投资产经营管理有限公司珠江新城分公司”将天河区花城大道89号花城汇中区负一层F01-F18(自编号)共18个物业租赁给“广州康业百货有限公司”使用。据了解,上述物业均为便民服务设施,在租赁给乙方“广州康业百货有限公司”时,已在合同内详细列明“若乙方将租赁物业用作商业用途,须自行办理并取得合法经营所需的一切相关手续和证照,并自行承担所有费用及风险”。且上述商品由乙方“广州康业百货有限公司”进行转租、分租及管理。综上,被申请人根据前期调查情况初步认定在上址改变使用性质的违法主体不是“广州市城投资产经营管理有限公司珠江新城分公司”,而是“广州康业百货有限公司”。被申请人当即准备对该公司涉嫌在上址改变使用性质行为展开调查。由于“广州康业百货有限公司”的办公场地已搬离该处,被申请人暂时未能与该司相关负责人取得联系,遂委托业主方协调“广州康业百货有限公司”相关负责人到执法队配合进一步调查。被申请人8月23日再次到现场核实,发现天河区花城大道89号花城汇中区负一层F01-F18铺均无经营行为。经与业主方负

责人了解得知，业主方与“广州康业百货有限公司”存在司法诉讼，业主方已于2019年8月22日将花城汇A区物业全部收回，目前，上述商铺不存在占用及使用情况。以上事实，有《群众来访来电登记表》《信访事项实体性受理告知书》《冼村街执法对日常巡查记录登记表》（20190705）《冼村街执法对日常巡查记录登记表》（20190823）《关于花城汇中A区F001-F012物业经营管理情况的报告》及附件《花城汇中A区物业现状》《花城汇物业租赁合同》（232编号：CTZCGL-营收-2015-14）《花城汇物业租赁合同》（编号：CTZCGL-营收-2015-47）《关于花城大道89号花家坊F01-F12铺改变使用性质问题的答复意见》（穗天城信[2019]278号）等证据材料予以证实。

五、被申请人作出《关于花城大道89号花城汇中区F01-F18铺改变使用性质问题的答复意见》（穗天城信[2019]376）适用法律正确。1.《广州市城市规划条例》第四十条规定：

“建筑物的使用应当符合建设工程规划许可证、乡村建设规划许可证或者房地产权证书载明的使用性质、用途，不得擅自改变。确因社会经济发展、产业布局调整、城市区域功能调整而需要改变一定区域内建筑物使用性质的，应当符合控制性详细规划和现行土地政策规定，同时不得影响建筑物安全使用，不得侵害他人合法权益。竣工并经各项验收合格投入使用的建筑物，变更房屋权属登记中房屋用途或者开展经

营活动，涉及规划管理许可事项的，应当报经城乡规划主管部门批准。” 2. 《广州市城市规划条例》第七十四条规定：

“单位或者个人违反本条例第四十条第二款的规定，未经批准改变竣工并经各项验收合格投入使用的建筑物的用途的，由城市管理综合执法机关责令限期改正，恢复原用途；逾期不改正的，可处以每日每平方米五十元以上一百元以下的罚款，直至改正为止。” 3. 《信访条例》第三十三条规定，信访事项应当自受理之日起 60 日内办结；情况复杂的，经本行政机关负责人批准，可以适当延长办理期限，但延长期限不得超过 30 日，并告知信访人延期理由。法律、行政法规另有规定的，从其规定。 4. 本案中，业主方广州市城投资产经营管理有限公司珠江新城分公司已于 2019 年 8 月 22 日将花城汇 A 区物业全部收回，目前，该商铺不存在占用及使用情况。因此，被申请人作出《关于花城大道 89 号花城汇中区 F01-F18 铺改变使用性质问题的答复意见》（穗天城信〔2019〕376）适用法律正确。综上所述，申请人不服被申请人作出的《关于花城大道 89 号花城汇中区 F01-F18 铺改变使用性质问题的答复意见》（穗天城信〔2019〕376），不属于行政复议的受案范围、申请人提起的行政复议申请不具备《行政复议法》及其实施条例规定的受理条件，依法应驳回其复议申请。同时，被申请人依法履行受理违反城乡规划法律法规行为举报的法定职责，在接到申请人提起的举报后，

及时开展检查、调查、核实工作，在法定期限内作出《关于花城大道 89 号花城汇中区 F01-F18 铺改变使用性质问题的答复意见》（穗天城信〔2019〕376）并送达申请人，告知其信访事项办理情况，程序合法、认定事实清楚、证据确凿，选择适用法律正确。恳请复议机关依照《中华人民共和国行政复议法实施条例》第四十八条第一款第（二）项之规定，依法驳回申请人的行政复议申请。

#### **本机关经审理查明：**

2019 年 9 月 19 日，申请人向广州“云信访”反映天河区珠江新城花城大道 89 号花城汇中区 F01 至 18 铺违规改变用途以及向当地城管部门反映后长时间未得到有效处理和解决等问题。2019 年 9 月 25 日，被申请人收到广州“云信访”转来的信访材料。10 月 28 日，被申请人工作人员依法对花城大道 89 号花城汇中区（即花家坊）F01-F18 铺进行巡查，申请人所反映的 F01 铺至 F18 铺，未发现有经营行为。综合此前对该址的调查情况，11 月 4 日，被申请人作出《关于花城大道 89 号花城汇中区 F01-F18 铺改变使用性质问题的答复意见》（穗天城信〔2019〕376）称：猎德街执法队已于 2019 年 8 月到现场进行调查，信访人所反映的 F01 铺至 F18 铺，当时只有 F06、F07 铺在营业，其余的未发现有经营行为。经了解，业主方“广州市城投资产经营管理有限责任公司珠江新城分公司”将天河区花城大道 89 号花城汇中区

负一层 F01-F18（自编号）共 18 个物业租赁给“广州康业百货有限公司”使用。据执法队了解发现，上述物业均为便民服务设施，在租赁给乙方“广州康业百货有限公司”时已在合同内详细列明“若乙方将租赁物业用作商业用途，须自行办理并取得合法经营所需的一切相关手续和证照，并自行承担所有费用及风险”。且上述商铺由乙方“广州康业百货有限公司”进行转租、分租及管理。综上所述，执法队初步认定在上址改变使用性质的违法主体不是“广州市城投资产经营管理有限公司珠江新城分公司”，而是“广州康业百货有限公司”。执法队当即准备对该司涉嫌在上址改变使用性质行为展开调查。由于“广州康业百货有限公司”的办公场地已搬离该处，执法队暂时未能与该司的相关负责人取得联系，遂委托业主方协调“广州康业百货有限公司”相关负责人到执法队配合进一步调查。执法队于 8 月 23 日再次到现场核实，发现天河区花城大道 89 号花城汇中区负一层 F01-F18 铺均无经营行为。经与业主方负责人了解得知，业主方与“广州康业百货有限公司”存在司法诉讼，业主方已于 2019 年 8 月 22 日将花城汇 A 区物业全部收回，目前上述商铺不存在占用及使用情况。被申请人于同日通过 EMS 方式邮寄送达申请人。

### **本机关认为：**

根据《广州市城乡规划条例》第三条第五款规定：“城市管理综合执法机关行使城乡规划管理方面的行政处罚权”。

被申请人具有对其辖区范围内违反城乡规划管理的行为进行查处的职权。根据《广州市城乡规划条例》第四十条规定：

“建筑物的使用应当符合建设工程规划许可证、乡村建设规划许可证或者房地产权证书载明的使用性质、用途，不得擅自改变。确因社会经济发展、产业布局调整、城市区域功能调整而需要改变一定区域内建筑物使用性质的，应当符合控制性详细规划和现行土地政策规定，同时不得影响建筑物安全使用，不得侵害他人合法权益。竣工并经各项验收合格投入使用的建筑物，变更房屋权属登记中房屋用途或者开展经营活动，涉及规划管理许可事项的，应当报经城乡规划主管部门批准”。第七十四条规定：“单位或者个人违反本条例第四十条第二款的规定，未经批准改变竣工并经各项验收合格投入使用的建筑物的用途的，由城市管理综合执法机关责令限期改正，恢复原用途；逾期不改正的，可处以每日每平方米五十元以上一百元以下的罚款，直至改正为止”。竣工并经各项验收合格投入使用的建筑物，变更房屋权属登记中房屋用途或者开展经营活动，涉及规划管理许可事项的，应当报经城乡规划主管部门批准，未经批准改变用途的，由城市管理综合执法机关查处。本案中，申请人向被申请人反映天河区珠江新城花城大道 89 号花城汇中区 F01 至 18 铺违规改变用途等问题，被申请人依法调查并作出答复，事实清楚，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：

维持被申请人广州市天河区城市管理和综合执法局2019年11月4日作出的《关于花城大道89号花城汇中区F01-F18铺改变使用性质问题的答复意见》（穗天城信〔2019〕376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

2019年12月24日