

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〕70号

申请人：龚某

被申请人：广州市越秀区城市管理和综合执法局

地址：广州市越秀区惠福西路 262 号

申请人龚某不服被申请人广州市越秀区城市管理和综合执法局 2019 年 11 月 20 日作出的《关于龚某投诉事项的处理意见书》（穗越城管执信复字〔2019〕网 545 号），于 2019 年 11 月 22 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：

要求撤销《关于龚某投诉事项的处理意见书》（穗越城管执信复字〔2019〕网 545 号）并给出明确的处理答复。

申请人称：

本人的诉求跟一年前一样！恳请广州市越秀区城市管理和综合执法局依法查处建设四马路 26 号天伦花园第三、四层物业违法改建行为，对本人举报事项采取措施认定回复：
1. 认定建设四马路 26 号天伦花园第三、四层物业在未经规划许可、未办理施工许可的情况下改建公寓的行为是否合法？

2. 认定该物业规划用途为餐厅的商业用房改建为公寓是否合法？请求越秀区城市管理和综合执法局明确职责、依法履职，解决对该辖区内违法改建，维护群众合法权益。

事实与理由：广州越秀区建设四马路 26 号天伦花园第三、四层物业（总建筑面积约 7000 平方米）的使用性质为商业规划用途分别为商业、酒楼。韩后化妆品股份有限公司在购入该物业后，在未得到规划许可并在未办理建设工程施工许可证的情况下，违法将该物业分割改建为 200 多个套间，以公寓的名义销售给个人并返租作公寓对外经营。按照市政府规定，商业改公寓是可以的，但是要申报。并且商业该公寓是不允许出售，只能出租。这是政府法令，全社会都要遵守。韩后化妆品有限公司分割产权的时候，向房管部门隐瞒了做公寓的事实，是按照餐厅分割登记的！2018 年 12 月、2019 年 1 月本人先后多次通过 12345 政府热线举报、并以书面形式向越秀区城管和综合执法局举报了该物业被擅自改建为公寓的违法事实，请求越秀区城管和综合执法局依法进行调查和处理。对本人的电话举报，越秀城管以天伦花园使用性质包括商业，而商业用房可用于公寓为由搪塞。2019/3/20：越秀区政府短信回复，关于本人投诉建设四马路 26 号天伦花园性质使用问题，经我街道进一步核实您所指楼层房产登记资料，目前天伦花园三四层以由“蛮牛公寓管理租赁公司”统一承租，改为旅店式公寓，至于房产证（不动产证明）登

记使用用途为”商业“是否能做公寓销售出租，由房管部门鉴定和解释为宜，已为您转介故延期一次。2019/3/26：越秀区城管和综合执法局致函本人，说明经现场检查，查实该物业“第三层、第四层现为公寓，由广州蛮牛公寓管理有限公司负责现场管理”。但“现有房间 200 余间，属于不同业主，情况复杂。下一步，建设街城管执法队继续调查了解跟进处理。2019/4/3：越秀区城管和综合执法队通过广州政务平台向本人发送了一条与 3 月 26 号前述短信和复函矛盾的信息，称“我局无鉴定房屋是否适合用于公寓的职能、也无法鉴定。”，要求本人向规划局和自然资源分局咨询和反应该物业改造成公寓是否存在违规行为！2019/4 月份：本人不得不亲自去到广州市纪委监察委书面信访投诉城管以及要求纪委监察委督促主管部门依法认定该物业的违法事实，市纪委在接受办理后转办给区纪委。本人先后电话联系区纪委信访工作人员，在 60 多天后 7 月份才等来面受本人予以结论性的告知，告知本人暂未发现信访中所反映投诉城管的问题，只是城市管理人员存在跟进不及时。处理结果是督促城市管理人员加强处理反馈工作，然而对于督促城管在执法过程中做了些什么，执法到何种程度，纪委信访人员表示该说的会说不该说的不能说，不予以答复也不出示给我处理意见书，义正言辞表示根据信访条例他们没有这个职责，对于本人要求出示受理告知书也是一托再拖称需要汇报上级领导，

事情处理完后能否再出。维权之路步步受阻。2019/8/27：广州市越秀区城市管理和综合执法局回复了本人的投诉事项处理意见书，称建设四马路 26 号天伦花园第三层、第四层作“公寓”出租他人使用的行为，是否涉及违法。我局正在咨询规划部门的意见！2019/9/4：本人申请政府信息公开，申请城管跟规划部门的处理意见的内容，城管回执表示属于机关内部磋商信函的过程性信息，本机关不予公开。2019/11/13：广州市越秀区城市管理和综合执法局再次寄了一份跟之前重复一模一样的受理告知书给我，称将于 2019 年 12 月 11 号前回复本人！2019/11/20：广州市越秀区城市管理和综合执法局回复了本人的投诉事项处理意见书，称建设四马路 26 号天伦花园第三层、第四层作“公寓”出租他人使用的行为，是否涉及违法。我局正在咨询规划部门的意见！（同上述 8/27 回复的一模一样！）

理由：1、根据《广州市城市管理综合执法细则》第四条和《广州市城市管理综合执法条例》第五条的有关规定，城市管理综合执法部门负责巡查、及时认定和制止违法建设，并依据城乡规划管理方面法律、法规的规定，对违法建设行为行使处罚权。2、根据《城乡规划法》的第六十四条规定，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；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。3、根据 2018 年公布中即将出台的《广州市在建违法建设快速查处程序工作指引》（以下简称《指引》）制定计划中进行了详细的介绍。根据《指引》，广州以后查处在建违法建设将遵循“五步骤”：发现案情 2 小时内到现场进行调查核实，发现、受理之日起 1 日内完成调查取证，违法建设查实后 1 日内完成责令限期拆除，责令限期拆除期限届满后 2 日内作出强制拆除决定，一般在强制拆除决定后 3 日内实施强制拆除。由政府授权、委托查违办批准。这样计算下来，整个流程走完，大概在一个星期左右。4、治理违法建设是中央对广州提出的要求，拆除违建也是大势所趋、民心所向。是各级党委、政府要承担的义不容辞的历史责任，是落实中央巡视反馈整改的政治任务。望主管部门将拆违控违作为践行“两个坚决维护”、落实中央和省、市部署要求的具体行动，以最严密的巡查监督、最严格的审批报建制度、最严厉的执法打击、最严肃的查人查事，坚决遏制新增违法建设，有力有效消化存量违建，违建必拆！本人依然信心满满。

被申请人称：

一、我局调查处理以事实为依据、以法律为准绳，并遵循法定程序。信访人龚某投诉涉及的物业的相关情况：越秀区建设四马路 26 号天伦花园为 2006 年建成的建基面积

3924.8654 平方米,地下三层,地上 24 层(首至四层为裙楼,第五层为转换层)的商业、住宅楼。信访人龚某是越秀区建设四马路 26 号 460 房业主,该房的建筑面积为 33.8077 平方米,不动产权证登记的用途为餐厅。建设四马路 26 号三、四楼物业改建情况:房屋产权人韩后化妆品有限公司委托广州市乐寓企业管理有限公司于 2017 年 4 月至 2018 年 7 月对建设四马路三楼 3380.93 平方米、四楼 3566.74 平方米房屋未取得建筑工程施工许可证进行装修施工,将上述第三、四层分隔成 218 个单元房,且经广州市不动产登记中心核发了不动产登记证明。并由广州市乐寓企业管理有限公司向社会出售分隔房。投诉情况及调查处理的相关情况:信访人龚某于 2018 年 12 月起开始于建设四马路 26 号天伦花园裙楼三、四楼餐厅用作居住性公寓进行投诉。2017 年 4 月、2018 年 5 月,我局对越秀区建设四马路 26 号三楼、四楼未取建筑工程施工许可进行装修施工的行为作出行政处罚;2019 年 3 月 4 号,我局执法人员到广州市政务中心调取了越秀区建设四马路 26 号 430、330、310、460 等房的《广州市不动产登记查册表》,其中,330、310 房的规划用途为商业,430、460 房规划房屋用途为餐厅;2019 年 10 月 17 日,信访人龚某来访反映越秀区建设街建设四马路 26 号天伦花园第三、第四层改建改变其使用性质的违法行为问题;2019 年 10 月 28 日,我局作出《受理告知书》(穗越城管执信复字〔2019〕网 545

号，并于10月30日送达信访人；2019年11月20日，我局作出《关于龚某投诉事项的处理意见书》（穗越城管执信复字〔2019〕网545号），并于11月21日送达信访人。根据《广州市违法建设查处条例》第十二条规定：城市管理综合执法机关应当建立违法建设投诉、举报制度，向社会公布信箱、电子邮箱和全市统一的投诉、举报电话，受理投诉、举报。城市管理综合执法机关接到投诉举报后，应当受理、做好登记，并及时进行调查处理，有明确投诉、举报人的，在受理投诉、举报后三十日内将处理情况书面告知投诉、举报人，处理结束后在七日内将处理结果书面告知投诉、举报人。我局在规定时限内向信访人龚某作出书面告知关于建设四马路26号天伦花园第三、第四层涉嫌改变使用性质的投诉的调查处理情况。

二、我局向信访人出具的处理意见，内容适当。根据《广州市违法建设查处条例》第二条第一款的规定：本条例所称的违法建设，是指违反城乡规划管理有关法律、法规的下列情形：（一）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；（二）未取得乡村建设规划许可证或者未按照乡村建设规划许可证的规定进行建设的；（三）未经批准进行临时建设或者未按照批准内容进行临时建设的；（四）临时建筑物、构筑物超过批准期限不拆除的。《广州市城乡规划条例》第三十二条第一款规定：在

规划区内进行新建、扩建、加建、改建、危房原址重建各类建设工程的，建设单位或者个人应当向城乡规划主管部门申请建设工程规划许可证或者乡村建设规划许可证，但无需申请的除外。《广州市城乡规划程序规定》第三十六条第二款第（一）项规定：不增加建筑面积、建筑总高度、建筑层数，不涉及修改外立面、建筑结构和变更使用性质的建筑工程，但拆除重建的除外。此类建筑工程，建设单位和个人可以免于申领建设工程规划许可证。上述规定是用于规范建设施工领域的建设行为，而使用性质的改变应属房屋使用领域而言。因此，根据上述规定，建设四马路 26 号三、四楼的内部分间、室内装修等建设工程工程施工并无增加建筑面积、建筑总高度、建筑层数，不涉及修改外立面，所以该建设施工行为应属免于申领建设工程规划许可证的范围。因此，建设四马路 26 号三、四层室内间隔、装修工程施工行为不应认定为违法建设。《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。此规定用于规范建成后房屋使用用途方面的行为，相对应的罚则也对应于行为罚。而建设四马路 26 号天伦花园第三层、第四层部分房屋原为餐厅用途现作“公寓”出租他人使用的行为是否涉及规划管理许可事项，应否报经城乡规划主管部门批准，我局正在征询规划部门的意见。我局向信访人作出的答复是调查处理过程性回复，并无对被答复的人权利或义务造成增加或减少的情形。

综上所述，龚某的行政复议请求没有事实和法律依据，我局于 2019 年 11 月 20 日作出的《关于龚某投诉事项的处理意见书》（穗越城管执信复字〔2019〕网 545 号）认定事实清楚，证据确凿，适用依据正确，程序合法，内容适当，恳请广州市城市管理委员会行政复议办公室根据《中华人民共和国行政复议法》第二十八条的规定，维持我局《关于龚某投诉事项的处理意见书》（穗越城管执信复字〔2019〕网 545 号）。

本机关经审理查明：

据《广州“云信访”信访事项登记表》（信访总编号：GZ19101700151），2019 年 10 月 17 日，申请人来访反映越秀区建设街建设四马路 26 号天伦花园第三、第四层改建改变其使用性质的违法行为问题。被申请人 10 月 28 日受理，11 月 20 日作出《关于龚某投诉事项的处理意见书》（穗越

城管执信复字〔2019〕网545号），称：一、经查，关于建设四马路26号天伦花园第三层、第四层未取得《建筑工程施工许可证》擅自施工的违法行为，建设街执法队已立案调查，并依法作出处罚。二、根据不动产登记档案资料，建设四马路26号天伦花园第三、第四层共计218个单元，且经广州市不动产登记中心核发不动产登记证明。三、建设四马路26号天伦花园第三层、第四层作“公寓”出租他人使用的行为是否涉及违法，我局正在征询规划部门意见。11月21日送达申请人。另查明，申请人是越秀区建设四马路26号460房业主，该房的建筑面积为33.8077平方米，不动产权证登记的用途为餐厅。

本机关认为：

根据《广州市城市管理综合执法条例》第五条规定：“根据国务院或者本省人民政府依照国务院的授权所作出的决定，城市管理综合执法机关行使市容环境卫生、城市绿化、城乡规划、市政、环境保护等方面法律、法规、规章规定的行政处罚权”。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《广州市城市管理综合执法条例》第十七条的规定：“城市管理综合执法机关应当建立和完善举报制度，向社会公布统一受理举报的电话、信箱、电子邮箱。城市管理综合执法机关收到举报应当登记并及时核实处理，对不属于本机关职责范围的，应当告知举报人向

相关行政机关举报或者在七日内移送相关行政机关处理。城市管理综合执法机关应当为举报人保密。有明确举报人的，应当在受理举报之日起六十日内将处理意见书面告知举报人。城市管理综合执法机关对相关行政机关移送的行政执法案件，应当及时登记、核实处理并书面反馈处理意见。”本案中，被申请人10月28日受理申请人投诉，11月20日作出《关于龚某投诉事项的处理意见书》（穗越城管执信复字〔2019〕网545号），但被申请人的答复意见中，对当事人反映的涉案建筑是否存在违法改变使用性质并未回复，事实不清。

根据《中华人民共和国行政复议法》第二十八条第一款第（三）项之规定，本机关决定：

撤销被申请人广州市越秀区城市管理和综合执法局2019年11月20日作出的《关于龚某投诉事项的处理意见书》（穗越城管执信复字〔2019〕网545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1月8日