

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〕55号

申请人：罗某

被申请人：广州市黄埔区城市管理和综合执法局

地址：广州市黄埔区水西路12号凯达楼

申请人罗某不服广州市黄埔区城市管理和综合执法局2020年9月7日做出的《违法建设行政处理决定书》（穗综埔违建处字〔2020〕28-024号），于2020年9月14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》（穗综埔违建处字〔2020〕28-024号）。

申请人称：

本人罗某为广州市黄埔区萝岗街道大塍南街九巷9号房屋户主。2020年9月7日星期一，广州市黄埔区城市管理和综合执法局执法人员以本人房屋未取得《建设工程规划许可证》为由，与大塍村拆迁方工作人员一起执法，在本人房屋墙壁上粘贴了《限期拆除违法建设公告书》（穗综埔违建处字〔2020〕28-024号）及《违法建设行政处理决定书》（穗

综埔违建处字〔2020〕28-024号)。大塍村目前进行着自主改造项目，因自主改造拆迁补偿内容十分不合理不公平，违背了国家强调的以提升生活质量为目的的要求，本人一家暂不同意签字搬迁。自今年5月起，街道城管屡屡协同拆迁方动迁人员进入大塍村，在没有任何强拆令的情况下强拆房屋超过十户以上。所有留守村屋均被城管贴上违建通知书，现今本人及其余留守住户房屋直接被张贴限期拆除通知文件，再次以行政手段违法协助拆迁方对村民进行逼迁。本人认为，黄埔区城市管理和综合执法局作出的上述执法行为属于选择性执法，乱执法，适用法律错误，并且程序违法以及涉嫌利用行政手段为拆迁方提供便利，理由如下：1、本人宅基地在1985年3月2日由广州市郊区萝岗区公所单位签发（证件地址为萝岗乡大塍村3巷4号，村内重新统一编排地址号后为黄埔区大塍村南街九巷9号），而《中华人民共和国城乡规划法》2008年才颁布实施，根据“法不溯及既往”的原则，黄埔区城市管理和综合执法局在未查清事实的情况下，适用《中华人民共和国城乡规划法》第四十条第一款对本人进行处罚，违反了“法不溯及既往”的原则。同时依据《中华人民共和国城乡规划法》第四十一条第二款规定“在乡、村庄规划区内使用原有宅基地进行农村村民住宅建设的规划管理办法，由省，自治区，直辖市制定”。本人建设的房屋属于农村宅基地房屋，属于农村规划区范围内，因此，

黄埔区城市管理和综合执法局，依据《中华人民共和国城乡规划法》第四十条第一款的规定对本人进行处罚属适用法律错误。2、建房初时，本人手持宅基地证前去村委、街道及区政府询问报建流程时，均被告知农村地区建房不需办理《建设工程规划许可证》，明确告知没有专门部门提供面向村民申请《建设工程规划许可证》的办理业务渠道。如今在村自改的大环境下，黄埔区城市管理和综合执法局却胡乱利用不相关的法律条文，罔顾过去政府部门不提供农村办理此证的事实，利用村民没有《建设工程规划许可证》的情况，擅自错误的判定本人建筑违法，严重缺失了作为行政机关部门应该具备对执法行为的规范性及严谨性。因此，黄埔区城市管理和综合执法局作出《违法建设行政处理决定书》认定事实不清。以前不让村民办理的证件，为何时至今日却要求村民自己出具呢？3、自今年大塱村启动拆迁开始，城管单位公职人员屡屡身着便衣，带领数十名黑衣保安进村会同拆迁方工作人员对所有未签约村屋现场判定为违法建筑并粘贴相关违法建筑通知书，多次在没有强拆令的情况下，城管队长指挥拆迁方强拆村屋。2020年9月7日对本人房屋张贴通知书的现场，亦有拆迁方动迁组人员全程陪同执法，显然，黄埔区城市管理和综合执法局的多次的行政执法目的不具有正当性，属于滥用职权。4、本人房屋宅基地自1985年开始便已经取得农村宅基地证，居住了数代人，一直都是一户

一宅。现房屋已居住三户人，为何房子都建好了村民入住了这么多年都不判定违建，反而今年大塍村要进行自主改造后便屡屡上门判定未签字住户房屋为违法建筑，同时同属黄埔的其他未涉及自主改造的村子，普遍存在着 一户多宅住宅、住宅没证，亦不具备《建设工程规划许可证》，为何这种情况的不违法？反而我们这种世代只有一间房子的村民却违法了，难道仅仅是因为我们不答应拆迁方的无理补偿协议，想通过利用行政手段来强迫获得村民宅基地？国家都大力支持一户一宅，为何到了基层就违背党中央为民服务的要求，强行判定村民的一户一宅违法，并要强拆村屋让同住一屋的数代人无家可归？5、同时，今年国家再三强调要对农村房屋进行确权，中央文件也已经下发到各地方政府，要求年底前必须完成农村所有村屋的确权工作，为何至今大塍村的确权工作一点都没有落实，并且城管此段时间更是屡屡进村刁难村民强拆村屋，造成不少村民村屋被夷为平地的既定事实，纵容黑衣保安殴打村民，严重怀疑部分城管执法人员与拆迁方存在利益输送，公然违背党中央政策，这种企图提前、想方设法制造由头来强拆村屋，以达到拖延阻止村民响应国家农村房屋确权、房地一体登记工作的号召，为拆迁方争取收地时间提供便利。综上所述，黄埔区城市管理和综合执法局对本人作出《违法建设行政处罚决定书》（穗综埔违建处字〔2020〕28-024号），认定事实不清、证据不足、适

用法律错误、程序严重违法，行政执法目的的不当，故申请行政复议。

被申请人称：

一、答复人对所辖范围内的违法建设具有依法查处的职能。《广州市城市管理综合执法条例》第三条规定：“市、区城市管理综合执法机关是本级人民政府实施城市管理综合执法的行政机关，按照市人民政府规定的市、区职责分工，依法查处本管辖范围内的违法行为，并对其作出的具体行政行为承担法律责任。市、区城市管理综合执法机关的派出机构，以市、区城市管理综合执法机关的名义实施城市管理综合执法”。《广州市违法建设查处条例》第四条第一、第二款规定：“市城市管理综合执法机关负责组织实施本条例，市、区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、镇辖区内违反乡村建设规划管理的违法建设”。因此，答复人作为黄埔区的城市管理综合执法机关，有权对黄埔区萝岗街道内的违法建设依法进行查处。

二、答复人对涉案房屋作出的《违法建设行政处理决定书》（穗综埔违建处字〔2020〕28-024号）证据确凿，适用法律、法规正确，符合法定程序。（一）涉案房屋位于黄埔区萝岗街道内，其未取得合法的规划报建审批文件，定性为“无法采取改正措施消除对规划实施影响的违法建设”的事

实清楚，答复人依法作出的《违法建设行政处理决定书》（穗综埔违建处字〔2020〕28-024号）证据确凿。2020年7月29日，答复人执法人员对位于黄埔区萝岗街大塍南街九巷9号的涉案房屋进行调查、拍照，依法制作《检查笔录》。因被答复人不在现场，答复人执法人员依法邀请见证人，见证人对检查笔录和现场照片签字确认。《检查笔录》载明：涉案房屋现状为一栋七层，框架结构，经测量建基面积56.7平方米，建筑面积374.5平方米（含第七层铁皮棚面积）。答复人于同日在现场向被答复人送达了《询问通知书》（穗综埔询字〔2020〕28-0403号），因当事人不在现场，答复人执法人员张贴、拍照，留置送达该询问通知书，见证人予以见证。答复人在通知书中要求被答复人携带身份证明、情况说明、宅基地证和相关报建相关资料等材料，在规定时间内到答复人处接受询问调查，但被答复人拒绝接受询问调查。答复人于2020年7月29日绘制《建筑物大概位置卫星图》和《现场勘查（四至图）简易平面草图》，以上两份图纸载明：涉案房屋层数为七层，结构为框架，建基面积为56.7平方米，建筑面积为374.5平方米（含第七层铁皮棚面积），完成程度为已建成，设计用途为居住。2020年7月31日，答复人执法人员对李仲健进行调查，《调查笔录》载明：李仲健现任萝岗社区工作人员，据李仲健所述，涉案房屋由被答复人出资建设，房屋现状为一栋七层，框架结构，经测量

建基面积为 56.7 平方米，建筑面积为 374.5 平方米（含第七层铁皮棚面积）。同日，答复人执法人员再次对欧阳翠珍进行调查，欧阳翠珍的回答与李仲健一致。2020 年 7 月 31 日，广州市黄埔区萝岗街萝岗社区居民委员会出具《证明》，《证明》显示：经核实，被答复人在大塍南街九巷 9 号建设的房屋未办理《农村宅基地使用证》及未向萝岗社区申请报建。2020 年 8 月 4 日，广州开发区规划和自然资源局、广州市规划和自然资源局黄埔区分局向萝岗街作出《关于协助调取大塍村涉嫌违法建设房屋建设时间的复函》，《复函》显示：由于卫星影像分辨率受限、个别年份影像缺失、树木遮挡等因素，该局无法判定房屋具体建设时间。现根据来函提供的红线套合 2005 年-2019 年卫星影像图（见附件）供该单位参考，确定房屋建设年份。2020 年 8 月 17 日，广州开发区规划和自然资源局、广州市规划和自然资源局黄埔区分局向答复人作出《关于协助提供大塍南街九巷 9 号涉嫌违法建设规划意见的复函》（穗开规划资源函〔2020〕559 号），《复函》显示：一、根据来函，参照所涉建设工程的建设年份，按照《广州市城市规划条例》、《中华人民共和国城市规划法》等法律法规和有关文件，上述建设工程应当办理规划报建手续。经查，上述建设工程未向该局申请过报建规划。二、经核实，上述建设工程在现行法定控制性详细规划中为防护绿地，现状用途不符合城市规划。三、若你局核查后确认当事人无法

提供其他权属证明文件以及规划报建等材料，且你局明确上述建设工程为违法建设，根据《广州市违法建设查处条例》第十八条，该局认为其为“无法采取改正措施消除对规划实施影响的违法建设”。2020年8月18日，广州市黄埔区萝岗街萝岗社区居民委员会出具《证明》，《证明》显示：经核实，被答复人所建房屋现地址为大塍南街九巷9号，于2012年期间建设。2020年8月31日，答复人向被答复人发出《告知书》（穗综埔告字〔2020〕第28-024号），明确告知被答复人在未取得《建设工程规划许可证》情况下，于2012年期间在黄埔区萝岗街大塍南街九巷9号施工建设一栋七层，框架结构，经测量建基面积56.7平方米，建筑面积374.5平方米（含第七层铁皮棚面积）的房屋。被答复人的行为已违反《中华人民共和国城乡规划法》第四十条第一款的规定，答复人依据《中华人民共和国城乡规划法》第六十四条的规定作出责令限期自行拆除违法建设的行政处理决定，并告知被答复人享有陈述、申辩权，答复人执法人员现场张贴、拍照该告知书，见证人予以见证。同日，答复人执法人员再次向被答复人邮寄送达《告知书》，被答复人拒收。2020年9月7日，答复人向被答复人作出《违法建设行政处理决定书》（穗综埔违建处字〔2020〕28-024号），该决定书载明：“被答复人在未取得《建设工程规划许可证》情况下，于2012年期间在黄埔区萝岗街大塍南街九巷9号施工建设一栋七层，

框架结构，经测量建基面积 56.7 平方米，建筑面积 374.5 平方米（含第七层铁皮棚面积）的房屋。被答复人的行为已违反《中华人民共和国城乡规划法》第四十条第一款的规定，答复人依据《中华人民共和国城乡规划法》第六十四条的规定作出责令限期自行拆除违法建设的行政处理决定，责令其在收到该决定书之日起十日内自行拆除该案违法建设，逾期不自行拆除的，答复人将依照《中华人民共和国城乡规划法》第六十八条、《广州市城市管理综合执法条例》第二十二条第一款第（一）项之规定依法实施强制拆除。”答复人执法人员现场招贴、拍照，送达该决定书。答复人同时张贴《限期拆除违法建设公告书》（穗综埔强拆公字〔2020〕28-024 号），依法公告督促被答复人按照决定书规定的期限自行拆除违法建设。逾期不拆除的，答复人将依法实施强制拆除。同日，答复人执法人员再次邮寄送达《决定书》，被答复人拒收。综上所述，在答复人所辖区内，位于广州市黄埔区萝岗街大塍南街九巷 9 号的涉案房屋，没有依法办理报建手续，属于“无法采取改正措施消除对规划实施影响的违法建设”，答复人对涉案房屋作出的《违法建设行政处理决定书》（穗综埔违建处字〔2020〕28-024 号）认定的事实清楚、证据确凿。（二）答复人对涉案房屋作出的《违法建设行政处理决定书》（穗综埔违建处字〔2020〕28-024 号）适用法律、法规正确。1. 《中华人民共和国城乡规划法》第四十条第一款

规定：“在城市、镇规划区内进行建筑物、房屋、道路、管线和其他工程建设的，建设单位或者个人应当向城市、县人民政府城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府确定的镇人民政府申请办理建设工程规划许可证。”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。”第六十八条规定：“城乡规划主管部门作出责令停止建设或者限期拆除的决定后，当事人不停止建设或者逾期不拆除的，建设工程所在地县级以上地方人民政府可以责成有关部门采取查封施工现场、强制拆除等措施。”

2. 《广州市城市管理综合执法条例》第二十二条第一款第（一）项规定：“（一）对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，经责令停止建设或者限期拆除后，当事人仍不停止建设或者逾期不拆除的，可以在建设工程所在地区以上地方人民政府批准后采取查封施工现场、强制拆除等措施。”

在本案中，在答复人所辖区内，位于黄埔区萝岗街大塍南街九巷9号的涉案房屋，未取得合法的规划报建审批文件，属于“无法采取

改正措施消除对规划实施影响的违法建设”，答复人对涉案房屋作出的《违法建设行政处罚决定书》（穗综埔违建处字〔2020〕28-024号）符合前述法律、法规的规定。（三）答复人对涉案房屋作出的《违法建设行政处罚决定书》（穗综埔违建处字〔2020〕28-024号）的程序合法。在本案中，答复人执法人员对涉案房屋进行了现场调查，要求被答复人在规定期限内携带涉案房屋的有关报建材料到答复人处接受询问。但是，被答复人予以拒绝，并且始终无法提供证据证明涉案房屋履行了合法的规划报建手续。答复人根据现场调查的事实以及规划局等部门的复函，依法将涉案房屋认定为违法建筑并作出了行政处罚决定，责令其在规定时间内自行拆除。在整个行政处罚程序中，答复人依法向被答复人送达了相关文书，充分保障了被答复人的陈述、申辩权利。因此，答复人对涉案房屋作出的《违法建设行政处罚决定书》（穗综埔违建处字〔2020〕28-024号）的程序合法。

三、被答复人申请行政复议期间提交的《农村（墟镇）宅基地使用证》存在诸多问题。答复人执法人员对涉案房屋的调查取证过程中，被答复人拒绝接受询问调查，未向答复人执法人员提供任何与涉案房屋有关的资料。答复人执法人员针对涉案房屋向广州市黄埔区萝岗街萝岗社区居民委员会调查核实，萝岗街萝岗社区居民委员会出具《证明》，证明被答复人的涉案房屋建设于2012年间，地址为大塍南街

九巷 9 号，且未办理《农村宅基地使用证》及未向萝岗社区申请报建。被答复人申请行政复议期间才向复议机关提交《农村（墟镇）宅基地使用证》，但该证存在诸多问题：第一，证载地址与涉案房屋所在地址非同一地址。该证证载地址为萝岗乡大塍村 3 巷 4 号，而涉案房屋地址为萝岗街大塍南街九巷 9 号。第二，证载当事人与被答复人非同一人。被答复人提供的《农村（墟镇）宅基地使用证》上明确载明：“六、如变更使用人，必须凭有关证明及时办理更名手续。”但被答复人在复议申请中未提供办理更名手续的相关资料。第三，涉案房屋建设时《农村（墟镇）宅基地使用证》早已失效。被答复人提供的《农村（墟镇）宅基地使用证》发证时间为八五年三月二日，涉案房屋建设于 2012 年间，且被答复人提供的《农村（墟镇）宅基地使用证》已明确载明：“五、经批准使用宅基地，由发证日期起两年内不使用者，本证无效。”第四，涉案房屋的实际建筑面积和层数均超过证载面积和层数。被答复人提供的《农村（墟镇）宅基地使用证》证载建基面积和建筑面积均为 56 平方米，层数为 1 层，而涉案房屋的实际建基面积 56.7 平方米，建筑面积 374.5 平方米，层数为七层。

综上所述，答复人对涉案房屋作出的《违法建设行政处罚决定书》（穗综埔违建处字〔2020〕28-024 号）认定的事实清楚，证据确凿，适用法律、法规正确，符合法定程序，

且被答复人申请行政复议期间提交的《农村（墟镇）宅基地使用证》存在诸多问题。请求行政复议机关对答复人作出的行政行为予以维持。

本机关经审理查明：

2020年7月，被申请人对黄埔区萝岗街大塍南街九巷9号进行检查，发现申请人未取得规划许可建设一栋七层框架结构房屋，建基面积为56.7平方米，建筑面积为374.5平方米（含第七层铁皮棚面积）。被申请人拍摄现场照片，发出《询问通知书》，制作检查笔录、调查笔录、《建筑物大概位置卫星图》和《现场勘查（四至图）简易平面草图》。广州市黄埔区萝岗街萝岗社区居民委员会出具《证明》称：申请人所建房屋现地址为大塍南街九巷9号，于2012年期间建设，未办理《农村宅基地使用证》及未向萝岗社区申请报建。被申请人致函征询规划部门意见，广州开发区规划和自然资源局、广州市规划和自然资源局黄埔区分局《关于协助提供大塍南街九巷9号涉嫌违法建设规划意见的复函》（穗来规划资源函〔2020〕559号）称：上述建设工程应当办理规划报建手续但未向该局申请过报建规划，在现行法定控制性详细规划中为防护绿地，现状用途不符合城市规划，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8月31日，被申请人作出《广州市城市管理综合执法告知单》（穗埔综告字〔2020〕第28-024号），现场张贴、

拍照，见证人予以见证，同日邮寄送达，申请人拒收。2020年9月7日，被申请人作出《违法建设行政处罚决定书》（穗综埔违建处字〔2020〕28-024号），现场招贴、拍照，同日邮寄送达，申请人拒收。

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建设的行为进行查处的职权。根据《中华人民共和国城乡规划法》第四十条第一款：

“在城市、镇规划区内进行建筑物、构筑物、道路、管线和其他工程建设的，建设单位或者个人应当向城市、县人民政府城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府确定的镇人民政府申请办理建设工程规划许可证”。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”。根据《广州市违法建设查处条例》第十八条第一款第一项：“有下列情形之一的，应当认定为无法采取改正措施消除对规划实施影响的违法建设：

（一）未取得建设工程规划许可证，且违反控制性详细规划的强制内容、规划条件或者城乡规划技术标准建设的建筑物、构筑物或者超过合理误差的建筑部分……”本案中，申请人未经规划部门许可，于 2012 年期间擅自在黄埔区萝岗街大塍南街七巷 8 号建设一栋七层框架结构房屋，建基面积为 56.7 平方米，建筑面积为 374.5 平方米（含第七层铁皮棚面积）。被申请人认定属于无法采取改正措施消除对规划实施影响的违法建设，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：

维持广州市黄埔区城市管理和综合执法局 2020 年 9 月 7 日做出的《违法建设行政处理决定书》（穗综埔违建处字〔2020〕28-024 号）。

申请人如对本决定不服，可以自接到本决定之日起 15 日内向广州铁路运输法院提起行政诉讼。

（此页无正文）

广州市城市管理和综合执法局

2020年10月19日