

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〕62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10月15日做出的《违法建设行政处理决定书》（穗综埔违建处字〔2020〕28-022号），于2020年10月20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〕28-022号）。

**申请人称：**

本人罗某为广州市黄埔区萝岗街道大塍村南街一巷4号房屋户主。2020年10月15日，广州市黄埔区城市管理和综合执法局两名协管员（编号：XG016618、4401657）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华仔一起现场贴纸，在本人房屋墙壁上粘贴了《违法建设行政处理决定书》（穗综埔违建处字【2020】第28-022

号)。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，并且送达程序违法以及涉嫌滥用职权、利用行政手段为大塍村自主改造拆迁公司提供便利，理由如下：1、属适用法律错误。本人宅基地在1996年9月2日由广州市白云区萝岗镇人民政府签发（证件地址为广州市开发区大塍村南街一巷4号，后行政区域重新划分后住址名变为广州市黄埔区萝岗街道大塍村南街一巷4号），即宅基地证件合法合规。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，早已建成并入住多年。从房屋开始建设到装修期间，当时城管亦时常进村检查证件资料，并没有要求出示《建设工程规划许可证》，也没有责令停工，为何在今时今日要进行村自主改造的时候才来被认定为违法建筑。即使再退一步来讲，根据《中华人民共和国行政处罚法》第二十九条规定“违法行为在两年内未被发现的，不再给与行政处罚。……”。对于不构成犯罪的违法行为都有两年的追究期，更何况没有违法的、建成已久的村屋更不应该被认定为违法建筑。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、

认定事实不清。建房初时，本人手持宅基地证前去村委、街道及区政府询问及办理报建流程时，被告知需提交的资料清单中没有《建设工程规划许可证》一项，当时所需要的资料均全部依法依规提交给村委办理流程用，直到村委通知本人可以起建房屋时，亦未告知本人需办理《建设工程规划许可证》。从房屋开始建设到房屋建成的过程中，城管部门亦经常到村内巡查民房建设施工情况，巡察过程中也没有要求出示《建设工程规划许可证》，也未对本人房屋做出违建处理的决定，为何如今就突然判定违建？本人咨询过不少本村及其他村子的村民，均表示其当初建设房子时亦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，村委及街道等部门亦告知村民在农村宅基地上自建房子无需办理《建设工程规划许可证》。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、罔顾过去没有渠道提供给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。试问以前不让村民办理的证件有何理由要求村民自己出示？3、送达程序违法。所有的张贴行为之前均没有事先通知屋主，而是城管人员与拆迁方人员私下粘贴拍照留底后便匆匆离去，

采取粘贴的方式送达。家人质问现场执法城管及动迁组华仔其执法依据，但无一人回答，对所有问题均予以回避，匆匆忙忙贴纸拍照后便一起快速离开。这种能够准确及时的把相关文件送到当事屋主手上的，却屡屡采取静悄悄的粘贴方式。同时现场城管与拆迁公司人员一同执法，如果城管人员不清楚村内路况，理应由村委成员或村民带路，有何理由让拆迁公司直接参与，而且城管每贴一间村民房屋，拆迁公司工作人员就紧跟其后用私人手机拍照留底，试问拆迁公司工作人员是城管部门的临时工吗？他们有何资格跟随执法、有何资格留存村民房屋影像资料？现场城管为何不加以阻止？屋主明明在场却仍采取粘贴方式并标注“房屋当事人不在场，留置送达”的语句、贴纸过程中任由拆迁公司人员跟随并允许其私自拍照留底，这已经构成送达程序违法。

#### 4、滥用职权。

自今年大塍村启动拆迁开始，城管单位公职人员侯春驰队长屡屡身穿便衣，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7月30日上午8:30左右，黄埔区城管队长侯春驰身穿便服，没有出示任何文件，亲自指挥钩机强拆破坏本人房屋并参与殴打我们一家人及亲属。本人两次就该次强拆事件向上级部门信访投诉，第一次城管回复称事发当日城管侯春驰队长只是刚好在大塍村履行“三旧”

改造项目安全生产和扬尘污染防治监督检查职责；第二次信访回复称因城管部门接到群众投诉本人房屋违建的举报，故城管队长带人进村处理。两次回复，说法不一，明显透露出黄埔区城管部门对侯春驰队长7月30日强拆民房、殴打村民的事件进行包庇。2个月前强拆逼迁不成功，私自损坏房屋、损害村民私有合法财产、殴打村民的这笔旧账，春驰队长尚未主动认识到并承认错误，2个月后，又以村民没有《建设工程规划许可证》为由作出违建判定，明显可见黄埔区城市管理和综合执法局的行政执法目的不具有正当性，属于用职权。

5、选择性执法、胡乱执法。本人宅基地上的房屋，居住了数代人，一直都是一户一宅。为何房子都建好了村民入住了这么多年都不判定违建，反而今年大望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，同属黄埔的其他现未涉及自主改造的村子（如塘头村、孟田村、下中村等，这些村子的出租屋市场依旧火爆），普遍存在着 一户多宅、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？

6、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。为何至今大塱村的确权工作一点都没有落实，亦没有任何这方面的宣传，并且城管此段时间更是屡屡进村刁难村民，强拆村屋，造成至少 12 间村民村屋被夷为平地的既定事实，纵容黑衣保安殴打村民。作为公职人员、作为行政执法机关，做出这样明显的乱法违纪事实，足以表明部分城管执法人员参与拆迁活动，公然违背党中央政策，明显涉嫌企图提前、尽快强拆村屋，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《违法建设行政处理决定书》（穗综埔违建处字【2020】28-022 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、镇辖区范围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〕第28-022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，拆旧建新时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〕第28-022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塱南街一巷4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六层加一梯间，框架结构，经测量建基面积71.21平方米，建筑面积517.92平方米。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〕28-0413号），因当事人不在现场，

答复人执法人员张贴、拍照，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6层加一梯间，结构为框架，建基面积为71.21平方米，建筑面积为517.92平方米，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，现地址大塍南街一巷4号与《农村（圩镇）宅基地证》（萝字第NO.010751号）证载地址罗岗村塍三社舞台前巷4号一致，该房屋现状为一栋六层加一梯间，框架结构，经测量建基面积为71.21平方米，建筑面积为517.92平方米，建基面积和建筑面积均超出宅基地证载面积的原因系重建时面积扩大，层数增加。答复人执法人员当日再次对欧阳翠珍进行调查，欧阳翠珍的回答与李仲健一致。同日，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一巷4号与《农村（圩镇）宅基地证》（萝字第NO.010751号）证载地址罗岗村塍三社舞台前巷4号相互一致，宅基地证的地



址为以往的旧地址。2020年8月18日，广州市黄埔区萝岗街萝岗社区居民委员会再次出具《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一巷4号，于2015年11月期间拆旧建新。2020年9月24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一巷4号涉嫌违法建设规划意见的复函》（穗开规划资源函〔2020〕652号），《复函》显示：一、依据你局查明的位于大塍南街一巷4号房屋在2015年期间拆旧建新，当事人未提供有关规划报建手续。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涉及道路用地，现状用途不符合城市规划。三、经核，该建设工程不符合当时适用的《广州市人民政府关于印发广州市农村村民住宅规划建设指引（试行）的通知》（穗府〔2012〕35号）以及《关于加强村庄规划建设管理的实施意见》（穗府办〔2015〕20号）有关房屋建设规定，同时，该建设工程位于城市更新改造范围，如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，我局认为其为“无法采取改正措施消除对规划实施影响的违法建设”。2020年10月10日，答复人向被答复人发出《告知书》（穗综埔告字〔2020〕第28-022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，擅自在黄埔区萝岗街

大塍南街一巷 4 号施工建设一栋六层加一梯间，框架结构，经测量建基面积 71.21 平方米，建筑面积 517.92 平方米的房屋，建设时间为 2015 年 11 月。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，送达该告知书，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》，被答复人予以签收。2020 年 10 月 15 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〕第 28-022 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，擅自在黄埔区萝岗街大塍南街一巷 4 号施工建设一栋六层加一梯间，框架结构，经测量建基面积 71.21 平方米，建筑面积 517.92 平方米的房屋，建设时间为 2015 年 11 月。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〕第28-022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》，被答复人签收该决定书。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一巷4号的涉案房屋，拆旧建新时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〕第28-022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〕第28-022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一巷4号的涉案房屋，拆旧建新时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《违法建设行政处理决定书》（穗综埔违建处字〔2020〕第28-022号）符合前述法律、法规的规定。（三）答复人对涉案房屋作出的《违法建设行政处理决定书》（穗综埔违建处字〔2020〕第28-022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拆旧建新时，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理决定，责令其在规定时间内自行拆除。在整个行政处理程序中，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《违法建设行政处理决定书》（穗综埔违建处字〔2020〕第28-022号）的程序合法。

综上所述，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〕第28-022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。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一巷4号进行检查，发现申请人未取得规划许可建设一栋六层加一梯间框架结构房屋，建基面积71.21平方米，建筑面积517.92平方米。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》。申请人1996年取得《农村（圩镇）宅基地证》（萝字第NO.010751号）。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一巷4号与《农村（圩镇）宅基地

证》（萝字第 NO. 010751 号）证载地址罗岗村塿三社舞台前巷 4 号相互一致，宅基地证的地址为以往的旧地址。申请人于 2015 年 11 月期间拆旧建新。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《关于协助提供大塿南街一巷 4 号涉嫌违法建设规划意见的复函》（穗开规划资源函〔2020〕652 号）称：上述建设工程未向该局申请过报建规划，在现行法定控制性详细规划中涉及道路用地，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 10 月 10 日，被申请人作出《告知书》（穗综埔告字〔2020〕第 28-022 号），现场张贴、拍照，见证人予以见证。同日邮寄送达。10 月 15 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〕第 28-022 号），现场招贴、拍照，同日邮寄送达。

#### **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管理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 2015 年擅自在黄埔区萝岗街大塍南街一巷 4 号建设一栋六层加一梯间框架结构房屋，建基面积 71.21 平方米，建筑面积 517.92 平方米。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 10 月 15 日做出的《违法建设行政处理决定书》（穗综埔违建处字〔2020〕28-022 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。

广州市城市管理和综合执法局

2020 年 12 月 7 日