

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〕67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11月2日做出的《违法建设行政处理决定书》（穗综埔违建处字〔2020〕第28-088号），于11月9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〕第28-088号）。

申请人称：

本人罗某为广州市黄埔区萝岗街道大塍村中街十巷6号房屋（宅基地登记门牌号为萝岗乡大塍村11巷8号）使用人。2020年11月2日，广州市黄埔区城市管理和综合执法局执法人员与以本人的百年老祖屋未取得《建设工程规划许可证》为由，与大塍村拆迁方工作人员一起现场贴纸，在房屋墙壁上粘贴了《违法建设行政处理决定书》（穗综埔违建

处字【2020】第 28-088 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罔顾历史现实胡乱执法、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逼迁便利, 理由如下: 1、执法行为罔顾历史事实。涉事房屋为本人家族的老祖屋, 早已有过百年历史, 建成的年份比新中国成立年份还要久远许多, 况且该祖屋地块的宅基地证在 1985 年 3 月 2 日得到了广州市郊区萝岗区公所的签发, 这是受到了当时地方政府部门承认的合法建筑, 不知为何到了现今的城管部门眼中却成为违法建筑? 故宫也有几百年历史了, 为何不被判定违法建筑? 难道仅仅因为故宫是以前朝代皇帝的建筑, 而平房只是农村人的建筑就可以区别待? 2、缺失《建设工程规划许可证》相关部门过往失职导致的, 不良后果不应推百姓买单。前面已说到, 房子的建设比中华人民共和国的建国时间都要久远, 新中国建立后这几十年里, 还从没有任何一个部门找上门来以这样一个理由强行判定违建, 而今年, 即 2020 年, 黄埔区的拆迁年, 城管部门却出奇地、破天荒地主动找上门来了, 与拆迁公司人员一起执法, 这无疑是司马昭之心, 又何必自欺欺人呢。暂时抛开老祖屋久远的年份不说, 即使近二十年、近十年、近五年村内新建的自建房, 村内村民均没有办理过《建设工程规划许可证》。这种情况是全体村民不约而同的都不去办理吗? 非也, 而是这方面的宣传工作没做好, 同时也是一直以来相关部门平时对

村庄报建流程没有做好监管工作。村民新建房子，一直以来都是将报建资料(报建申请表、宅基地证、身份证件等)交与村委进行报批流程，经过村委盖章批准后才会开始起建房子。起建过程中经常接受城管检查，除了检查现场施工情况外，还会要求提供报建资料供检查人员进行查阅，如宅基地证、经村委办理后的报建审批表，但是城管的检查从未提出过《建设工程规划许可证》。个别村屋出现这种情况可以说成是当时城管的一时疏忽，但全村包括新建房在内的自建房均未被要求提供《建设工程规划许可证》，这又是如何解释？报建的流程一直以来在农村地方均没有一个统一的标准，有时村委批准4层，有时批准5层，最多的时候批准6层，不尽相同。报建的资料除了填写报建申请表，亦有村民向村委申请新建房时只需要作出一份承诺书，内容是承诺层高不超5层或6层、不得夜间施工等，同时还承诺施工期间上交宅基地证给村委暂时保管，直至房屋建成后，由地方房管局部门、城管部门联合检查验收合格之后再予以返还，不少村民均有此承诺书，唯独没有被告知办理《建设工程规划许可证》，但是，既然当时的相关部门包括城管部门均予以验收合格并承认新建房的合法性，如今却反口判定村内所有未签字自建房为违法建筑，这明显是互相矛盾的。从过去的村民申请报建事实就可以看出，村委收集村民资料办理报建流程、施工期间城管部门检查资料、最后多个部门联合验收房屋并准许

验收合格以及按照承诺书内容返还宅基地证,这整个过程中从未有过任何一个部门要求村民报建时或者房子新建后补办《建设工程规划许可证》,显然现今城管部门以缺少《建设工程规划许可证》为由判定所有未签字村民房屋为违法建筑的做法是错误的。无论是年代久远的祖屋,亦或是近几年新建的农村自建房,遇上了自主改造的时间点,却被屡屡上门胡乱判定所有未签约房屋为违法建筑。这个《建设工程规划许可证》从头到尾,从几百年前的老祖屋开始,到如今近几年的新建房为止,当地部门以及村委都没有普及宣传相关要求及告知村民去办理,这种懒政惰政的后果却要百姓去负责,涉及到拆迁就一刀切,缺失了职能部门应有的担当。现在的农村自建房普遍没有《建设工程规划许可证》的情况,建议城管部门先内部了解过去的监管部门为何在没有此证的情况下,依然一直允许全村村民陆续新建房屋并居住至今。全村房子缺少《建设工程规划许可证》的情况,就如中央明文要求农村年底前完成房地一体确权工作,但至今黄埔区很多村子都不给村民办理,这种上级政府有政策规定必须办理,但实际上基层百姓却办理无门的后果却让百姓背锅,从道理上还是政策上都说不过去。

3、执法行为涉嫌“以拆违促迁”、助力逼迁行为。

进村的拆迁公司、胡乱执法城管人员、拿着盾牌和棍子的安保人员被全区涉及自主改造的村民视为比侵华日军更为可恶的黑恶势力,这不是一句玩笑话,这是所

有经历过或者亲眼看到过强拆逼迁现场的村民的真实说法。更有人说当年侵华日军高喊着实现共同繁荣的口号而实行惨无人道的侵略,如今,自己人,高喊着大湾区建设下的新拆迁速度,协同拆迁公司施压百姓、不断用行政手段逼迫百姓离开居住了世世代代的家园,没有什么是自己人欺负自己人更为可恶的吧!今年5月份开始,城管队长多次带领上百名不明安保人员手持盾牌跟棍子进村限制村民人身自由强拆房屋,作为公职人员的城管队长却每一次都身穿便衣,每一次都没有出示文件以及工作人员证件,每一次都是指挥破坏民房后扬长而去,不给任何解释,有一次更是参与并指挥殴打村民,这种利用公职人员身份屡次助力拆迁公司实行逼迁的行为不但不被相关部门查处却一直受到庇护,平时施工单位的误拆、堵路、断水等逼迁手段,村民多次反映投诉,问题却没有一次得到解决,相反却是村民自己出资出力一次次的解决问题。施工问题不督促施工方解决有失职之责,对未签约村民房屋随意判定为违法建筑、对房屋进行破坏强拆以恐吓村民签约有滥用职权之嫌,如此种种行为都已涉嫌“以拆违促迁”、助力逼迁行为。所说皆为事实,仅凭一纸文字或许上位者们不清楚底层百姓的现状,如若真是公正严明,请亲自到村内现场考察,看一看今年自疫情解封以来,断水数月的村民是如何到远处取水、道路被堵的老年村民是如何出行、房屋及管道和窗户被当地城管带人破坏的村民是如何小

心地继续生活,看一看村民不断投诉了数月之久的问题是如何日复一日的存在着。在他们的眼中,在巨额利益面前,未签约的村民怕是早已经定义为刁民,但是,对于村民来说,那间唯一的房子就是一家人的一切,谁都不能肆意抢走!2020年,疫情苦众生,奈何黄埔的疯狂拆迁更累众生!这是真心话,所有村民的真心话。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】28-088号)罔顾历史现实胡乱执法、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逼迁便利、行政执法目的的不当,故申请行政复议并撤销《违法建设行政处罚决定书》(穗综埔违建处字【2020】28-088号)。

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 28-088 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，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 28-088 号）证据确凿。2020 年 8 月 24 日，答复人执法人员对位于黄埔区萝岗街大塍中街十巷 6 号的涉案房屋进行调查、拍照，依法制作《检查笔录》。因被答复人和共同当事人罗宪威均不在现场，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一层，砖瓦结构，建基面积 105.446 平方米，建筑面积 69.7792 平方米，已建成入住。答复人于同日在现场向被答复人、共同当事人罗宪威送达了《询问通知书》（穗综埔询字〔2020〕28-0366 号），因被答复人和共同当事人均不在现场，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和共同当事人罗宪威携

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，但被答复人和共同当事人罗宪威均拒绝接受询问调查。答复人于2020年8月24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1层，结构为砖瓦，建基面积为105.446平方米，建筑面积为69.7792平方米，完成程度为已建成，设计用途为居住。2020年8月24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和共同当事人罗宪威出资建设，该房屋现状为一栋一层，砖瓦结构，经测量建基面积为105.446平方米，建筑面积为69.7792平方米。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。2020年8月26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、共同当事人罗宪威在大塍中街十巷6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31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、共同当事人罗宪威所建房屋现地址为大塍中街十巷6号，于2004年之前建设。2020年9月27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

提供罗玉权等 19 人涉嫌违法建设规划意见的复函》（穗开规划资源函〔2020〕721 号），《复函》显示：一、依据你局查明的位于……大塍中街十巷 6 号房屋、大塍中街 20 号房屋、大塍中街六巷 3 号房屋在 2004 年之前建设，……，当事人未提供有关规划报建手续。经查，上述建设工程未向我局申请过报建规划。二、经核，该建设工程在现行法定控制性详细图中为道路用地，公园绿地以及商务用地兼容商业用地，而现行使用用途为居住，与现行城市规划不符。四、建议你局进一步核实其余无明确建设时间（在 2004 年之前建设）的建设工程其建设时间，如当事人确实无法提供相关报建或产权资料，且你局明确其为违法建设，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 26 日，答复人向被答复人、共同当事人罗宪威发出《告知书》（穗综埔告字〔2020〕第 28-088 号），明确告知被答复人、共同当事人罗宪威在未取得《建设工程规划许可证》的情况下，擅自在黄埔区萝岗街大塍中街十巷 6 号施工建设一栋一层，砖瓦结构，经测量建基面积 105.446 平方米，建筑面积 69.7792 平方米的房屋，建设时间为 2004 年之前。被答复人、共同当事人罗宪威的行为已违反《中华人民共和国城市规划法》第三十二条的规定，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、共同当事人享有陈述、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以邮寄方式向被答复人、共同当事人罗宪威送达《告知书》，二人拒收。2020年11月2日，答复人向被答复人、共同当事人罗宪威作出《违法建设行政处理决定书》（穗综埔违建处字〔2020〕第28-088号），该决定书载明：“被答复人、共同当事人罗宪威在未取得《建设工程规划许可证》的情况下，擅自在黄埔区萝岗街大塍中街十巷6号施工建设一栋一层，砖瓦结构，经测量建基面积105.446平方米，建筑面积69.7792平方米的房屋，建设时间为2004年之前。被答复人、共同当事人罗宪威的行为已违反《中华人民共和国城市规划法》第三十二条的规定，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28-088号），依法公告督促被答复人、共同当事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《违法建设行政处理决定书》，共同当事人罗宪威签收。综上所述，在答复人所辖区内，位于广州市黄埔区萝岗街大塿中街十巷6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〕第28-088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28-088号）适用法律、法规正确。1.《中华人民共和国城市规划法》第三十二条规定：“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。”2.《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。”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。”本案中，在答复人所辖区内，位于黄埔区萝岗街大塍中街十巷6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〕第28-088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〕第28-088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、共同当事人罗宪威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，被答复人和共同当事人均予以拒绝，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、共同当事人送达了相关文书，充分保障了被答复人和共同当事人的陈述、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 28-088 号）的程序合法。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、共同当事人罗宪威均拒绝接受询问调查，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 2004 年之前，地址为大塍中街十巷 6 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 11 巷 8 号，而涉案房屋地址为萝岗街大塍中街十巷 6 号。第二，证载当事人并非被答复人或共同当事人罗宪威。第三，涉案房屋的实际建基面积超出证载面积。

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 28-088 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 8 月，被申请人对黄埔区萝岗街大塍中街十巷 6 号进行检查，发现申请人未取得规划许可建设一栋一层砖瓦结构房屋，建基面积 105.446 平方米，建筑面积 69.7792 平方米，建设时间在 2004 年之前。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，绘制《现场勘查简易平面草图》和《建筑物大概位置卫星图》。申请人提供了 1985 年取得《农村（墟镇）宅基地使用证》（穗郊字第 300795 号），使用人姓名为罗泽鑑，地址为萝岗乡大塍村 11 巷 8 号，结构为砖木，层数 1 层，面积 84 平方米。广州市黄埔区萝岗街萝岗社区居民委员会出具《证明》称：申请人共同当事人罗宪威在大塍中街十巷 6 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，于 2004 年之前建设。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作出《关于协助提供罗玉权等 19 人涉嫌违法建设规划意见的复函》（穗开规划资源函[2020] 721 号），称：上述建设工程

未向该局申请过报建规划，该建设工程在现行法定控制性详细中为道路用地，公园绿地以及商务用地兼容商业用地，而现行使用用途为居住，与现行城市规划不符。如当事人确实无法提供相关报建或产权资料，我局认为其为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26日，被申请人作出《告知书》（穗综埔告字〔2020〕第28-088号），被申请人现场张贴、拍照，同日邮寄送达，申请人拒收。11月2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28-088号），被申请人现场张贴、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《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，征询规划部门意见，查实申请人于 2004 年之前未取得规划许可在黄埔区萝岗街大塍中街十巷 6 号建设一栋一层砖瓦结构房屋，建基面积 105.446 平方米，建筑面积 69.7792 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：

维持广州市黄埔区城市管理和综合执法局 2020 年 11 月 2 日作出的《违法建设行政处理决定书》（穗综埔违建处字〔2020〕第 28-088 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 18 日