

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〕69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28-086号），于11月16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28-086号）。

申请人称：

本人罗某为广州市黄埔区萝岗街道大塍中街四巷3号房屋户主。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房屋未取得《建设工程规划许可证》为由，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】28-086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过往事实、胡乱

执法以及涉嫌滥用职权并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、罔顾过往事实，胡乱执法。本人宅基地在 1985 年 3 月 2 日由广州市郊区人民政府单位签发（证件地址为罗岗大塍村 14 巷 3 号，村内重新编排地址号后为大塍中街四巷 3 号）。缺少《建设工程规划许可证》一事，不止一家两家出现这种情况，本村所有村民以及周边村庄均普遍没有办理该证。以往村民报建均是提交宅基地等资料给村委办理流程，当地部门以及村委都没有普及宣传相关要求及告知村民必须去办理，以前建房前亦主动咨询过有关部门是否需要办理此证，村民得到的回复是不需办理，只需村委同意即可，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，建议城管部门先从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住房并居住至今。全村房子缺少《建设工程规划许可证》的情况，就像如今的农村宅基地房地一体确权工作一般，中央已经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，大塍村就是其中之一。相关部门把村民的确权诉求互踢皮球，现今各村村民都在打 12345 市民服务热线投诉房地一体确权工作没开展的问题，但是效果甚微。这种中央政府有政策规定必须办理，但实际上基层百姓却办理无门，

不良的后果却让百姓背锅。今日不让村民确权，难保他日故技重施控告百姓不主动确权，因为在全村房子缺少《建设工程规划许可证》这事上就可看出。所以，黄埔区城管部门将全部未签约房屋以没有办理《建设工程规划许可证》为由，判定为违法建筑的做法，明显是无视过往事实根据，完全是主观违法判定。

2、滥用职权、利用行政手段参与逼迁。自今年大塍村启动拆迁开始，城管单位公职人员屡身穿便衣，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。本人一间老房子早已经建成几十年了，在今年7月份时，黄埔区城管在毫无通知的情况下强行拆除本人房屋一间，强拆当天的视频录像证据充足，可是在证据面前，城管部门至今仍然矢口否认，罔顾百姓生命财产安全，缺失作为政府执法机关应有的担当。如今再次以“拆违”的名义准备强拆未签约的村屋，足以表明城管部门涉嫌滥用职权并利用行政手段为大塍村自主改造拆迁公司提供便利。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？为何执法部门对其执法行为撒谎否认？其中的司马昭之心，路人皆知。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】

28-086号)，罔顾过往事实、胡乱执法以及涉嫌滥用职权并利用行政手段为大村自主改造拆迁公司提供便利，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28-086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，建设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28-086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四巷3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五层，框架结构，建基面积87.31平方米，建筑面积426.7174平方米，已建成入住。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〕28-0365号），因被答复人不在现场，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：涉案房屋层数为五层，结构为框架，建基面积为87.31平方米，建筑面积为426.7174平方米，完成程度为已建成，设计用途为居住。2020年8月24日，答复人执法人员对欧阳翠珍进行调查，《调查笔录》载明：欧阳翠珍现任萝岗社区工作人员，据欧阳翠珍所述，涉案房屋由被答复人出资建设，该

房屋现状为一栋五层，框架结构，经测量建基面积为 87.31 平方米，建筑面积为 426.7174 平方米。答复人执法人员当日再次对李仲健进行调查，李仲健的回答与欧阳翠珍一致。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，被答复人在大塍中街四巷 3 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，被答复人所建房屋现地址为大塍中街四巷 3 号，于 2010 年建设。2020 年 10 月 12 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……位于大塍中街四巷 3 号房屋在 2010 年期间建设，……，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。三、经核，位于……大塍中街四巷 3 号房屋……均不符合当时适用的《广州市村庄规划管理规定》（穗府令 10 号）、《广州市农村村民住宅规划建设指引（试行）》（穗府〔2012〕35 号）、《广州市人民政府办公厅关

于加强村庄规划建设管理的实施意见》（穗府办〔2015〕10号）、《广州开发区村庄规划过渡期建筑报建管理办法（试行）》（穗开规〔2004〕346号、65号）有关房屋建设规定，如你局明确上述已明确建设时间的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，答复人向被答复人发出《告知书》（穗综埔告字〔2020〕第28-086号），明确告知被答复人在未取得《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四巷3号施工建设一栋五层，框架结构，经测量建基面积87.31平方米，建筑面积426.7174平方米的房屋，建设时间2010年期间。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以邮寄方式向被答复人送达《告知书》，被答复人拒收。2020年11月2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28-086号），该决定书载明：“被答复人在未取得《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四巷3号施工建设一栋五层，框架结

构，经测量建基面积 87.31 平方米，建筑面积 426.7174 平方米的房屋，建设时间为 2004 年之前。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张贴、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 28-086 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《违法建设行政处理决定书》，被答复人拒收。综上所述，在答复人职责所辖区内，位于广州市黄埔区萝岗街大塍中街四巷 3 号的涉案房屋，建设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 28-086 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 28-086 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。”

本案中，在答复人职责所辖区内，位于黄埔区萝岗街大塍中街四巷3号的涉案房屋，建设时未

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28-086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28-086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建设时，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28-086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 2010 年，地址为大塍中街四巷 3 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》（穗郊字第 300754 号），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 14 巷 3 号，而涉案房屋地址为萝岗街大塍中街四巷 3 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 2010 年期间，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，涉案房屋的实际建设面积和层数均超过证载面积和层数，建筑结构也不相同。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 48 平方米，层数为 1 层，结构为砖木结构，而涉案房屋的实际建基面积 87.31 平方米，建筑面积 436.7174 平方米，层数为五层，结构为框架。

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28-086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四巷3号进行检查，发现申请人未取得规划许可建设一栋五层框架结构房屋，建基面积87.31平方米，建筑面积426.7174平方米，建设时间为2010年间。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《建筑物大概位置卫星图》和《现场勘查（四至图）简易平面草图》。申请人提交《农村（墟镇）宅基地使用证》（穗郊字第300754号），证载使用人为罗文结，地址为萝岗乡大塍村14巷3号，结构为砖木，层数1层，占地及建筑面积均为48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：经核实，申请人在大塍中街四巷3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，所建房屋现地址为大塍中街四巷3号，于2010年建设。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，在现行法定控制性详细规划中为道路用地，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。不符合当时适用的《广州市村庄规划管理规定》（穗府令10号）、《广州市农村村民住宅规划建设工作指引（试行）》（穗府〔2012〕35号）、《广州市人民政府办公厅关于加强村庄规划建设管理的实施意见》（穗府办〔2015〕10号）、《广州开发区村庄规划过渡期建筑报建管理办法（试行）》（穗开规〔2004〕346号、65号）有关房屋建设规定，属于“无法采取改正措施消除对规划实施影响的违法建设”。2020年10月26日，被申请人作出《告知书》（穗综埔告字〔2020〕第28-086号），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28-086号），被申请人现场张贴、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”。《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，查明申请人于 2010 年未取得规划许可在黄埔区萝岗街大塍中街四巷 3 号建设一栋五层框架结构房屋，建基面积 87.31 平方米，建筑面积 426.7174 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 日做出的《违法建设行政处理决定书》（穗综埔违建处字〔2020〕第 28-086 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 30 日