

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〔2021〕3号

申请人：广州市某物业管理有限公司

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

申请人广州市某物业管理有限公司不服广州市黄埔区城市管理和综合执法局2020年12月9日做出的《违法建设行政处罚决定书》（穗综埔违建处字〔2020〕第27-026号），于2月5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：

1. 请求撤销（2020）第27-026号《违法建设行政处罚决定书》。
2. 请求在作出行政复议决定之前，停止执行（2020）第27-026号《违法建设行政处罚决定书》。

申请人称：

一、慧创百思创业园是岭南学院指定的产学研合作示范基地和创新创业基地，园区内已经整体取得市规划许可，是市、区两级政府的大力支持的新型创新创业企业孵化器。申

请人在慧创百思创业园内对老旧的厂房采取改建，翻新，没有改变园区内物业的使用性质和用途，反而是黄埔区一处极具工业风格的全新园区，不但无需另行取得建设工程规划许可证，反而应当得到政府部门的大力支持。现被申请人要求申请人重新办理规划许可证，属于重复行政行为。首先，慧创百思创业园位于广东岭南职业技术学院内，原身是广东岭南职业技术学院内的一所废弃厂房，后来由百思一刻和岭南学院共同打造，是岭南学院指定的产学研合作示范基地和创新创业基地。已经取得的整体的规划许可证照，园区的各种改建，翻新无需重新重复办证。其次，慧创百思创业园的旧改厂房的入驻企业，全部均能取得工商营业执照，证明，慧创百思创业园内的全部建筑均是合法合规的建筑。因此，申请人在合法合规的园区内对老旧的厂房采取改建，翻新，没有改变园区内物业的使用性质和用途，无需另行再申报建设工程规划许可证，现被申请人要求申请人重新办理规划许可证，属于重复行政行为。

二、根据现有的最新政策性文件，慧创百思创业园内的建设无需申报建设工程规划许可证。广东省自然资源厅印发《关于继续深化若干规划用地改革事项的通知》，市政公共设施及设备类免于办理建设工程规划许可证。正因为慧创百思创业园是岭南学院指定的产学研合作示范基地和创新创业基地，性质上属于面向社会的公共市政建筑，园区的全部

施工也应当适用《关于继续深化若干规划用地改革事项的通知》的规定，免于办理建设工程规划许可证。

三、申请人的建设行为并不是新建，仅是在原固定建筑的基础上改建、翻新，不是未经批准进行临时建设，被申请人适用法律错误，不具备行政合法性。被申请人依据《广州市违法建设查处条例》（三）未经批准进行临时建设，或者临时建筑物、构筑物超过批准期限不拆除的是适用法律错误。首先，慧创百思创业园内的老旧厂房不属于临时建筑物、构筑物；其次，申请人的建设行为并不是新建，仅是在原固定建筑的基础上改建、翻新，不存在未经批准进行临时建设，因此，被申请人适用法律错误，行政决定不具备行政合法性。

四、结合行政法比例原则的要求，具体行政行为的出具应当综合考虑各方的正当利益。拆除建筑会严重损害公共利益，该建筑不应被拆除。因为本次针对的建筑是慧创百思创业园内的建筑，与整个慧创百思创业园内的建筑风格密不可分，鉴于慧创百思创业园是岭南学院指定的产学研合作示范基地和创新创业基地，建筑在拆除之后可能会对严重损害公共利益，或者在进行拆除之后，可能会导致某种不可逆转的严重后果的。所以该建筑可不应被拆除。另，若被申请人认为申请人的建设必须取得规划许可证，完全可以通过改正或补办手续，由“违章建筑”变成“合法建筑”的，所涉建筑可不拆除。按照我国《城乡规划法》相关规定，取得了《建

筑用地规划许可证》、《选址意见书》以及前期土地相关的手续，并且可以通过改正或补办一定的手续来获得最后的《房屋建设许可证》或者不动产权证书的，可以补办手续，应该给予改正或限期改正的机会。

综述，为贯彻李克强同志“六保六稳”政策的平稳过渡，被申请人在不具备行政合法性、行政合理性、而且行政行为比例不恰当，(2020)第27-026号《违法建设行政处理决定书》应当被撤销。另根据《行政复议法》第21条规定，申请人有权申请停止行政行为的执行。请贵局依法审查。

被申请人称：

一、答复人具有查处街道辖区范围内违法建设行为的法定职权。《广州市违法建设查处条例》第四条第一款规定：

“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。”第二十条第三款规定：“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违法建设，在镇辖区范围内的，由镇人民政府责令停止建设、限期改正，逾期不改正的，依法强制拆除，城市管理综合执法机关应当予以配合；违法建设在街道辖区范围内的，由区城市管理综合执法机关责令停止建设、限期改正，逾期不改正的，依法强制拆除，街道办事处应当予以配合。”本案中，答复人系广州市黄埔区城市管理综合执法机关，且涉案违法建设行为发生地位于

广州市黄埔区岭南学院旁科学大道1号慧创百思创业园内（以下简称涉案地块）。因此，答复人依法具有查处包括涉案地块上违法建设在内的街道辖区内违法建设的职权。

二、答复人作出的《处理决定书》认定事实清楚，证据确凿。（一）申请人未经城乡规划部门批准擅自在涉案地块建设房屋，已构成违法建设。2020年8月10日，答复人执法人员对涉案地块上的房屋进行检查：涉案地块的业主单位为广州市杨箕经济发展有限公司，使用单位为申请人；该地块共有七处扩建，第一处是将以前原有一层砖混结构厂房拆除，改建为一栋二层钢结构房屋，用于办公及餐饮，建基面积1532.28平方米（67.8米×22.6平方米），第二层建筑面积1342.44平方米（59.4平方米×22.6平方米），总建筑面积2874.72平方米；第二处是在第一处钢结构房屋旁边建设一层室外钢梯，钢梯水平投影面积19.84平方米（6.4米×3.1米），该钢梯无上盖。第三处是将以前原有砖混结构房屋及铁皮棚拆除，改建为砖混房和铁皮屋，该砖混房与铁皮房连成一体，一栋一层，用作洗手间、仓库及快递收取点，建基面积203.84平方米（39.6米×5.2米），建筑面积203.84平方米；第四处是对原来一层框架厂房进行改建，将原来厂房中间的铁皮棚拆除，升高1米后建设新的铁皮棚，并在厂房内加建隔层，楼梯，连廊，用于办公，该处建筑物改建前后建基面积1701平方米（42米×40.5米）不变，其

中铁皮棚水平投影面积 324 平方米（40.5 米 × 8 米），隔层建筑面积 1547.4 平方米（13 米 × 8 米 + 8.3 米 × 8 米 + 17 米 × 2 × 40.5 米），楼梯水平投影面积 38.64 平方米（8.4 米 × 4.6 米），连廊水平投影面积 17.6 平方米（8 米 × 2.2 米）；第五处是在第四处框架房屋的旁边建设一个两层室外钢梯，钢梯水平投影面积 15.66 平方米（5.8 米 × 2.7 米），该钢梯无上盖；第六处是将原来铁皮棚砖混房拆除，改建成玻璃房，用于厨房，一栋一层，建基面积 30 平方米（6 米 × 5 米），建筑面积 30 平方米；第七处加建砖混结构，用于电房，一栋一层，建基面积 11.2 平方米（2.8 米 × 4 米），建筑面积 11.2 平方米；经初步了解，该七处改扩建属于申请人行为，现场不能提供《建设工程规划许可证》，答复人执法人员现场制作《检查笔录》、拍照取证，并当场向申请人发出《询问通知书》（穗综埔询字〔2020〕27-0583 号）。2020 年 8 月 12 日，申请人的受委托人接受答复人的询问，称：涉案地块是由申请人从广州市杨箕经济发展有限公司租的，涉案地块就是租赁合同中广州高新技术产业开发区科学城风信路以西杨箕工业园；涉案地块上的七处建筑物是由申请人出资于 2019 年 6 月开始建设，2020 年 3 月完工装修完毕，申请人未经过或取得规划部门报建审批，并提供了《营业执照》、法人代表身份证、授权委托书、法定代表人身份证明书、场地证明、场地租地合同等资料复印件。2020 年 9 月 25 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作出《关于协助提供惠创物业管理有限公司涉嫌违法建设规划意见的复函》(穗开规划资源函〔2020〕657号), 载明: 来函所涉建设工程未向该局申请过规划报建; 七处房屋中的第一、三、四、六、七属于“无法采取改正措施消除对规划实施影响的违法建设”; 第二、五处建议答复人直接处理。综上, 申请人未取得建设工程规划许可证, 擅自在涉案地块上改扩建, 已构成违法建设。(二) 申请人要求撤销《处理决定书》没有任何事实和法律依据。第一, 《广东省自然资源厅关于继续深化若干规划用地改革事项的通知》(粤自然资函〔2020〕552号) 第一大点第(一)小点规定: “进一步简化、规范规划用地审批事项: (一) 对以下两类工程建设项目, 免于办理建设工程规划许可证: 一是建(构)筑物类。不改变建筑面积、总高度、层数、外立面, 不影响建筑安全的装饰装修、维修整治工程和老旧小区改造更新工程; 在原有用地红线范围内新建体育跑道、无基础看台以及不增加建筑面积的围墙、布局地面停车设施和机械式立体停车设施、公厕、垃圾站等。二是市政公共设施及设备类。在道路原有红线内单独建设道路附属设施(如: 路灯、路牌、垃圾回收箱、小品等)、各种维修整治工程, 零星的配套园林绿化工程。宽8米以下的道路及步道建设工程; 城市交通管理设备安装、维修、加固以及交通标志标线设置、翻新更

换等不涉及道路原有红线修改变更的市政工程；公安部门和城市管理部门设立的用于城市安全、治安管理的监控设备、岗亭等公益性设施；堤岸的维修加固工程；装设电信设施、无线电发射设施、非经营性小型分布式光伏设施，供电开关箱、箱式变压器等；面积较小的可移动保安亭、报刊亭等。”

本案中，涉案地块上的七处房屋显然不属于上述规定的可免于办理建设工程规划许可证的情形，因此，申请人在《行政复议申请书》中主张可免于办理建设工程规划许可证，没有依据。第二，本案涉案地块上七处建筑物中多为铁皮棚等，依据《广州市住房和城乡建设局 广州市规划和自然资源局 广州市城市管理和综合执法局 广州市应急管理局 关于印发广州市加强临时性建筑工程和限额以下小型工程建设管理工作的通知》（穗建规字〔2019〕4号）规定，应当办理相关的手续，但申请人并未办理，因此，申请人在《行政复议申请书》中主张不是未经批准进行临时建设，没有依据。综上，答复人作出的《处理决定书》认定事实清楚，证据确凿，申请人要求撤销没有任何依据。

三、答复人作出的《处理决定书》适用法律法规正确。答复人基于已查明的前述事实，依据《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“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。”《广州市违法建设查处条例》第十八条第一款第（三）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：（三）未经批准进行临时建设，或者临时建筑物、构筑物超过批准期限不拆除的；”第二十条第一款“违法建设属于本条例第十八条规定的无法采取改正措施消除对规划实施影响的情形，除本条例第二十四条规定的无法实施拆除的情形外，城市管理综合执法机关或者镇人民政府应当责令当事人限期拆除，逾期不拆除的，应当依法强制拆除。”的规定，对申请人作出责令其限期自行拆除本案违法建设的行政处理决定，适用法律法规正确。

四、答复人作出的《处理决定书》程序合法。为保障申请人的陈述、申辩权，2020年11月3日，答复人依法作出《广州市城市管理综合执法告知书》（穗综埔告字〔2019〕35-026号），告知申请人将对其作出责令限期拆除本案违法

建设的行政处理，申请人对此享有陈述、申辩权。同日，答复人将该告知书直接送达申请人时，申请人拒绝签收，故答复人在见证人见证下现场张贴送达该告知书。2020年11月4日，答复人再次通过EMS邮寄方式送达该告知书。2020年12月9日，答复人作出《处理决定书》和《广州市城市管理综合执法限期拆除违法建设公告书》（穗综埔强拆公字〔2020〕27-026号），并于同日通过EMS邮寄送达《处理决定书》给申请人，并在现场张贴《处理决定书》和广州市城市管理综合执法限期拆除违法建设公告书》（穗综埔强拆公字〔2020〕27-026号）。因此，答复人作出的《处理决定书》程序合法。

综上所述，答复人作出的《处理决定书》认定事实清楚，证据确凿，适用法律正确，程序合法，依据《中华人民共和国行政复议法》第二十八条第一款第（一）项规定，望贵局依法予以维持。

本机关经审理查明：

2020年8月，被申请人对黄埔区岭南学院旁科学大道1号慧创百思创业园进行检查，发现申请人未取得建设工程规划许可证对该地块进行七处改扩建，第一处是将以前原有一层砖混结构厂房拆除，改建为一栋二层钢结构房屋，建基面积1532.28平方米，第二层建筑面积1342.44平方米，总建筑面积2874.72平方米；第二处是在第一处钢结构房屋旁边建设一层室外钢梯，钢梯水平投影面积19.84平方米，该钢

梯无上盖。第三处是将以前原有砖混结构房屋及铁皮棚拆除，改建为砖混房和铁皮屋，该砖混房与铁皮房连成一体，一栋一层，建基面积 203.84 平方米，建筑面积 203.84 平方米；第四处是对原来一层框架厂房进行改建，将原来厂房中间的铁皮棚拆除，升高 1 米后建设新的铁皮棚，并在厂房内加建隔层，楼梯，连廊，该处建筑物改建前后建基面积 1701 平方米不变，其中铁皮棚水平投影面积 324 平方米，隔层建筑面积 1547.4 平方米，楼梯水平投影面积 38.64 平方米，连廊水平投影面积 17.6 平方米；第五处是在第四处框架房屋的旁边建设一个两层室外钢梯，钢梯水平投影面积 15.66 平方米，该钢梯无上盖；第六处是将原来铁皮棚砖混房拆除，改建成玻璃房，一栋一层，建基面积 30 平方米，建筑面积 30 平方米；第七处加建砖混结构，一栋一层，建基面积 11.2 平方米，建筑面积 11.2 平方米。以上七处建基总面积 3513.82 平方米，建设时间在 2019-2020 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、询问笔录，绘制《四至图》和《航拍图》。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《关于协助提供惠创物业管理有限公司涉嫌违法建设征求规划意见的复函》（穗开规划资源函〔2020〕657号）载明：上述建设工程应当办理《建设工程规划许可证》，但未向该局申请过规划报建。七处房屋中的第一、三、四、六、

七属于“无法采取改正措施消除对规划实施影响的违法建设”；第二、五处建议被申请人直接处理。2020年11月3日，被申请人作出《告知书》（穗综埔告字〔2020〕第27-026号），现场张贴、拍照，次日邮寄送达。12月9日，被申请人作出《违法建设行政处理决定书》（穗综埔违建处字〔2020〕第27-026号），现场张贴、拍照，同日留置送达。

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》第四十条第一款规定：“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”。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 2019-2020 年间未取得建设工程规划许可证在黄埔区岭南学院旁科学大道 1 号慧创百思创业园地块进行七处改扩建，建基总面积 3513.82 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 12 月 9 日做出的《违法建设行政处理决定书》（穗综埔违建处字〔2020〕第 27-026 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

2021 年 3 月 1 日