

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〕16号

申请人：广州市某经济合作社

被申请人：广州市白云区城市管理和综合执法局

地址：广州市白云区黄石东路323号白云交通大楼3-6楼

申请人广州市某经济合作社不服广州市白云区城市管理和综合执法局2021年3月10日做出的《违法建设行政处理决定书》（穗综云违建处字〔2020〕第1900079号），于4月23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：**

撤销被申请人于2021年3月10日作出的穗综云违建处字〔2020〕第1900079号《违法建设行政处理决定书》。

**申请人称：**

2021年3月10日，被申请人作出穗综云违建处字〔2020〕第1900079号《违法建设行政处理决定书》，要求申请人十五日内自行拆除广州市白云区嘉禾街望岗德兴路103号超审批许可建设面积8239.82平方米的违法建设，逾期不履行，将依法报白云区人民政府批准后组织强制拆除。申请人是涉

案物业的合法权属人，被申请人发出前述《违法建设行政处理决定书》的行为，对申请人的财产权利造成了实际影响，侵犯了申请人的合法权益。申请人认为，被申请人发出的《违法建设行政处理决定书》认定事实不清、证据不足，违反法定程序，明显不当，应予以撤销，理由如下：

一、涉案物业经城管等各政府部门审批后合法建造，自开始建造至今长达七年多，历经各政府部门审查，从未有政府相关部门对涉案物业属违法建设作出认定和处罚，不存在超备案建设的情况，被申请人发出的《违法建设行政处理决定书》认定涉案物业超审批许可建设面积 8239.82 平方米属于认定事实不清、证据不足，与实际情况不符。涉案物业的建设背景及建设情况如下：2013 年 3 月 1 日，申请人取得涉案物业所在地块的土地使用权证。涉案物业所在土地土名为“葫芦塘”地块，上世纪 60-80 年代为生产社养猪场，后由于 2006 年机场西路、第八人民医院建造需要征用该猪场地块的一大部分，余下一小部分成为一块边角荒地，政府征用该地块时答应申请人可以自行建设剩余空地即为涉案物业所在地块，随着周边环境变化，成为卫生死角，且垃圾成堆。直至 2013 年，申请人为配合市政府三旧改造环境整治的工作，召开全体股东大会，一致通过改造此地块。2013 年 11 月 8 日，申请人向广州市白云区人民政府嘉禾街道办事处（以下简称“嘉禾街道办”）递交《申请》，申请对涉案地块进

行改造，并提出经丈量此地块占地面积约 2500 平方米，拟建设一栋六层框架结构商业楼。2013 年 11 月 25 日，广州市白云区人民政府嘉禾街道办事处盖章同意。此后，应嘉禾街道办要求，需要退缩面积让出一条道路。2013 年 12 月 2 日，申请人与黎志威签署《合作协议》，该合作协议层报嘉禾街道办审查，嘉禾街道办于 2014 年 1 月 20 日在《街道集体经济组织重大合同审查表》上表示“同意备案”并盖章。嘉禾司法所亦于 2014 年 1 月 14 日在该表上盖章。2014 年 1 月 30 日，申请人发出《望岗村第一经济合作社于望岗一社“葫芦塘”合作兴建通告》，载明“通过召开社委和股东代表会议，一致同意将葫芦塘地块的发展由黎志威中标建造七层的商业楼，再由黎志威返租抵扣工程款”。涉案七层物业的兴建是经白云区农林局网站公示的。2014 年 5 月 8 日，申请人向广州市白云区嘉禾街道办事处城市管理科递交《申请》，再次申请在涉案地块占地面积约 2500 平方米上建设一栋六层框架结构商业楼。2014 年 5 月 21 日，广州市白云区嘉禾街道办事处城市管理科盖章表示同意。2016 年 11 月 17 日，嘉禾街道办发出《临时经营场所使用证明》，证明涉案物业可临时作为生产(经营)性场所使用，并载明“该场地可以经营的项目有：一栋 7 层，占地 1380 平方米，总建筑面积 9702 平方米，楼高 28.9 米的商业楼(仅用于办理消防)”。2016 年 12 月 14 日，申请人对涉案物业进行建设工程消防设计备

案，广州市公安局白云区分局出具了《建设工程消防设计备案凭证》。2018年1月18日，申请人对涉案物业进行建设工程竣工验收消防备案。2018年1月25日，申请人班子成员召开会议，并签署《葫芦塘B栋验收报告》，确定“目前葫芦塘B栋已建成，其他配套设施如水、电、消防等已验收合格...经丈量，葫芦塘B栋总建筑面积为9702平方米(B栋为共七层加两个梯间：一至七层为 $1376.83\text{m}^2/\text{层} \times 7\text{层} + \text{两个梯间 } 64.2\text{m}^2 = 9702\text{m}^2$ )”。综上，历经嘉禾街道办等各政府部门的前述审批流程手续，涉案物业是合法合规建设的，并且申请人是基于配合政府要求才改造涉案地块兴建涉案物业，并已按政府要求留出一条进出道路供社会公众使用。申请人系经全体社员同意后才配合政府要求兴建涉案物业，若政府部门强制拆除涉案物业，可能引发社员不满。

二、被申请人发出的《违法建设行政处理决定书》认定事实不清、证据不足，违反法定程序，明显不当，应予以撤销。（一）被申请人对涉案物业是否属于无法采取改正措施消除对规划实施的影响的情形，未进行调查取证、未依法书面征询城乡规划行政主管部门的意见，认定事实不清、证据不足，违反法定程序。被申请人发出的《违法建设行政处理决定书》载明依据是《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。”但根据该条规定,对未取得建设工程规划许可证的建筑,只有在无法采取改正措施消除对规划实施的影响的情况下,才能够限期拆除。涉案物业是否属于无法采取改正措施消除对规划实施的影响的情形,被申请人并未进行调查取证,认定事实不清、证据不足,违反法定程序。

《广东省城乡规划条例》第八十条第二款规定:“有下列行为之一的,应当认定为前款规定的无法采取改正措施消除影响的情形:(一)超过建设工程规划许可证确定的建筑面积(计算容积率部分)或者建筑高度且超出合理误差范围的;(二)违反建筑间距建筑退让道路红线、建筑退让用地边界等城乡规划管理技术规定或者控制性详细规划确定的强制性内容的;(三)侵占现状及规划确定的道路、消防通道、广场、公共绿地、河湖水面、地下工程、轨道交通设施、通讯设施或者压占城市管线、永久性测量标志等公共设施、公共场所用地的;(四)占用各级文物保护单位、历史建筑保护范围用地进行建设的;(五)擅自在建筑物楼顶、退层平台、住宅底层院内以及配建的停车场地进行建设的;(六)在已完成规划条件核实的建设工程用地范围内擅自新建、搭建建筑

物、构筑物的；(七)其他无法采取改正措施消除影响的情形。前款第(一)项规定的合理误差范围的标准，由省人民政府城乡规划主管部门制定。”《广州市违法建设查处条例》第十八条规定：“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；...前款所称合理误差的标准由市人民政府另行制定。”第十九条第一款规定：“城市管理综合执法机关对违法建设进行立案调查后，认为属于城乡规划法规定的尚可采取改正措施消除对规划实施影响或者重大、复杂、难以定性情形的，应当书面征询城乡规划行政主管部门的意见，其中认为属于城乡规划法规定的尚可采取改正措施消除对规划实施影响的，应当与城乡规划行政主管部门取得一致意见。”《城市规划编制办法》第四十二条规定：“控制性详细规划确定的各地块的主要用途、建筑密度、建筑高度、容积率、绿地率、基础设施和公共服务设施配套规定应当作为强制性内容。”涉案物业是否符合前述相关规定确定的无法采取改正措施消除对规划实施的影响的情形，至今没有任何证据足以充分证明。被申请人应当书面征询城乡规划行政主管部门的意见，由城乡规划行政主管部门对此进行认定。(二)被申请人限期拆除涉案物业超审批许可建设面积 8239.82 平

方米的行政处理决定，违反了比例原则及信赖利益保护原则，明显不当，应予以撤销。

1、被申请人责令限期拆除涉案物业的决定违反比例原则。首先，被申请人的行政行为对申请人的影响应被限制在尽可能小的范围和限度内。涉案物业并非无法采取改正措施消除对规划实施的影响，申请人完全可以通过补办相关手续达到合法建筑的要求，被申请人径直要求申请人拆除在处罚的力度上过于巨大，超出了必要的限度。其次，涉案物业是一栋七层、占地约 1380 平方米、总建筑面积约 9702 平方米的建筑，是一个不可分割的整体，拆除其中 8239.82 平方米，将严重危及楼体安全，破坏楼体整体性，导致整栋大楼完全坍塌。且 8239.82 平方米部分的建筑与其他部分的建筑如何区分根本无法明确，拆除不具备可行性。最后，涉案物业于 2018 年建成后，已由承租人黎志威转租给广州燕升物业管理有限公司，再由广州燕升物业管理有限公司陆续招商，至今已有合计 14 家租户，各租户装修和运营成本投资巨大，涉及就业岗位超过 150 人以上。被申请人要求拆除涉案物业的行政决定，影响的不仅仅是申请人，还将给各承租人造成严重的经济损失，影响超过 150 名员工就业，不符合中央“六保”政策。如涉案物业被强制拆除，申请人也无法承受各租户的损失赔偿责任这一巨额债务以及法律后果。

2、被申请人责令限期拆除涉案物业的决定违反信赖利益保护原则。对政府而言，实施行政行为必须遵循

诚实信用原则，不能违背信赖利益保护原则，行政允诺一旦作出，行政相对人即有了利益期待。本案中，申请人建设涉案物业有政府征用时可以自行建设剩余空地的承诺，并在建设的过程中历经包括广州市白云区嘉禾街道办事处城市管理科在内的各政府部门的层层审批及审核把申请人早已构成对政府的利益期待，相应，政府应当对上述期待利益予以尊重和保护。在涉案物业建设过程中、建设后投入使用至今长达七年时间，各政府部门给予了支持，从未告知申请人涉案物业属于违法建设，现责令申请人拆除显然违背了信赖利益保护原则。

综上，根据《行政复议法》第九条、第十五条、第二十八条规定，被申请人发出的《违法建设行政处理决定书》认定事实不清、证据不足，违反法定程序，明显不当，申请人特向贵局申请行政复议，恳请贵局依法查明事实，依法撤销被申请人于2021年3月10日作出的穗综云违建处字[2020]第1900079号《违法建设行政处理决定书》。

**被申请人称：**

一、基本情况。2014年3月27日，嘉禾街执法队在广州市白云区嘉禾街望岗德兴路103号地块（广州市交通学校南侧，土命“葫芦塘”，以下简称“涉案地块”）现场检查，发现申请人广州市某经济合作社（以下简称“第一经济合作社”）正在涉案地块上进行基础施工，占地约2500平方米。



由于当事人现场无法提供相关报建手续，执法队现场制作了检查笔录并拍照取证，向申请人第一经济合作社发出《询问通知书》（穗综云嘉询字〔2014〕005号）、《责令限期改正通知书》（穗综云嘉责字〔2014〕020号）。2014年3月28日，申请人第一经济合作社派员在接受询问调查时，承认系建设行为人，目前没有办理任何建设工程规划许可手续，并出具《承诺书》《保证书》承诺立即停止施工，待完善手续后再建设。后在2015年底，申请人第一经济合作社在涉案地块上申请公配备案（备案号：嘉公建备〔2015〕第005号），审批规模为1栋4层，占地面积300平方米，总建筑面积为1200平方米。2016年4月21日，嘉禾执法队在巡查发现，涉案地块正在进行第5层模板施工，与嘉禾街道办事处发放的施工铭牌信息不一致。嘉禾执法队执法人员立即发出《违建人员告知书》，责令停止施工。申请人第一经济合作社于2016年4月22日出具《望岗一社公建配套办公楼工程保证书》，主张该建筑物已建设至4层半，属于村社公共配套设施项目，保证保持现场，不得擅自改变建筑物使用性质，不进行拆建、加建。2016年4月28日，嘉禾执法队到涉案地块进行核查，发现该工地仍然未整改，继续进行抢建施工至第五层立柱。执法队现场制作了检查笔录并拍照取证，向申请人第一经济合作社发出《询问通知书》（穗综云嘉询字〔2016〕099号）、《责令限期改正通知书》（穗综云嘉责

字〔2016〕106号），责令当事人立即停止施工并在2016年4月30日前自行拆除超备案建设部分。第一经济合作社社长黎巨源于2016年4月28日下午前来执法队办公室接受了询问调查。执法队于2016年4月30日下午，对该超备案建设部分进行强制清拆，并于2016年6月6日对该建筑进行破坏性拆除。2016年6月15日、21日、25日，执法队对该建设进行查封电表、暂扣工具。2020年11月14日，嘉禾街城管执法队对涉案地块进行现场检查，发现现场建成1栋7层加梯间的建筑物（以下简称“涉案建筑物”），并已投入使用。执法队现场制作了检查笔录、拍照取证，向第一经济合作社发出《询问通知书》（穗综云嘉询字〔2020〕158号）、《责令限期改正通知书》（穗综云嘉责字〔2020〕229号）。第一经济合作社社长黎巨源于2021年1月15日前来执法队办公室接受了询问调查，确认涉案建筑物为一栋7层加梯间、占地约1126平方米、总建筑面积约9439.82平方米，系由申请人第一经济合作社于2016年建成，在嘉禾街道办事处办理公配备案，但没有办理任何建设工程规划许可手续。2021年2月5日，我局作出《告知书》（穗综云告字〔2020〕1900079号），并通过直接送达到方式向申请人第一经济合作社进行送达。2021年3月10日，我局做出《违法建设行政处罚决定书》（穗综云违建处字〔2020〕1900079号），并通过直接送达到方式向申请人第一经济合作社送达，同步

发出《限期拆除违法建设公告书》（穗综云强拆公字〔2020〕1900079号）。

二、申请人未经城乡规划行政主管部门批准，擅自修建房屋，构成违法建设。1、涉案建筑物依法需要办理建设工程规划许可手续。《中华人民共和国城乡规划法》第四十条规定“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。”本案中，申请人未经规划行政主管部门的批准，于2014年开始在广州市白云区嘉禾街望岗德兴路103号地块陆陆续续抢建成一栋7层建筑物，构成违法建设。申请人至今未取得任何建设工程规划许可证，因此我局依照《中华人民共和国城乡规划法》第六十四条和《广州市城市管理综合执法条例》第五条等规定对申请人作出涉案《违法建设行政处罚决定书》，具有事实和法律依据。虽然申请人主张历经各政府部门审批后合法建设，但根据申请人提供的证据，并没有规划主管的批准。另外，嘉禾街道办事处并非主管部门，也没有作出同意建设等批示，因此申请人在经街道部门备案后仍需要依照《中华人民共和国城乡规划法》的规定进行报建。2、涉案建筑物不存在政府信赖利益。涉案政府信赖利益保护原则一般是指行政行为的相对人基于对公权力的信任而作出一定

的行为，此种行为所产生的正当利益应当予以保护。本案中，申请人虽然取得了嘉禾街道办事处的公配备案，但申请人却没有按照施工铭牌进行建设，反而将涉案地块转让给案外人黎志威进行超标准建设。期间，执法队不断向申请人发出《责令限期改正通知书》，而申请人也不断作出《保证书》《承诺书》，保证停止施工、依法建设。由此可知，申请人或案外人在知悉涉案建筑违法的情况仍继续抢建成现状，不存在政府信赖利益。

三、我局向申请人作出涉案《违法建设行政处罚决定书》，程序合法。如前所述，我局自2014年以来一直在查处涉案建筑物。后为保障申请人的救济权利，我局于2020年11月重新启动违法建设查处工作，对涉案违法建设进行检查，现场制作了检查笔录、拍照取证，进一步固定证据。经调查，申请人第一经济合作社无法向执法队提供相关报建资料。我局于2021年2月5日作出《告知书》（穗综云告字〔2020〕1900079号），并通过直接送达到方式向申请人第一经济合作社进行送达，充分保障了申请人的陈述申辩权利。2021年3月10日，我局做出《违法建设行政处罚决定书》（穗综云违建处字〔2020〕1900079号），并通过直接送达到方式向申请人第一经济合作社送达，同步发出《限期拆除违法建设公告书》（穗综云强拆公字〔2020〕1900079号）。

综上，我局于2021年3月10日作出的《违法建设行政

处理决定书》（穗综云违建处字〔2020〕1900079号）事实清楚、程序合法，申请人请求撤销涉案《违法建设行政处理决定书》的复议请求没有任何事实和法律依据，请求贵局依法决定驳回申请人的全部请求。

**本机关经审理查明：**

2020年11月，被申请人对广州市白云区嘉禾街望岗德兴路103号地块（广州市交通学校南侧，土名“葫芦塘”）进行检查，发现申请人在上址建设一栋7层加梯间框架结构建筑物，占地面积1126.18平方米，总建筑面积9439.82平方米，2014年开始建设。被申请人拍摄现场照片，发出《询问通知书》、《责令限期改正通知书》，制作检查笔录，询问笔录。另查明，申请人2015年办理《广州市白云区临小工程开工建设审批表》（嘉公建备〔2015〕第005号），载明：占地面积300平方米，层数四层，总建筑面积1200平方米。被申请人先后于2014年、2016年对上址建筑进行过查处。2021年2月5日，被申请人作出《告知书》（穗综云告字〔2020〕第1900079号），同日直接送达。3月10日，被申请人作出《违法建设行政处理决定书》（穗综云违建处字〔2020〕第1900079号），同日直接送达。

**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。”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，查实申请人于2014年在白云区嘉禾街望岗德兴路103号地块建设一栋七层加梯间框架结构建筑物，占地面积1126.18平方米，总建筑面积9439.82平方米，该建筑物于2015年经《广州市白云区临小工程开工建设审批表》（嘉公建备〔2015〕第005号）审批许可建设规模为1栋4层，占

地面积 300 平方米，总建筑面积 1200 平方米，作为望岗村第一经济合作社综合办公楼使用。申请人未按审批许可建设，超审批许可建设 8239.82 平方米。被申请人认定申请人超审批许可建设的部分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：

维持广州市白云区城市管理和综合执法局 2021 年 3 月 10 日做出的《违法建设行政处理决定书》（穗综云违建处字〔2020〕第 1900079 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 7 月 19 日