

行政复议决定书

海珠府复字〔2018〕67号

申请人：广州市某快速路有限公司。

被申请人：广州市海珠区住房和建设水务局。

地址：广州市海珠区新港中路472号。

申请人广州市某快速路有限公司不服被申请人广州市海珠区住房和建设水务局作出的海水行罚〔2018〕05号《行政处罚决定书》，于2018年8月17日提出行政复议，本府依法予以受理，现审理终结。

申请人请求：撤销被申请人作出的海水行罚〔2018〕05号《行政处罚决定书》。

申请人称：一、海水行罚〔2018〕05号《行政处罚决定书》称：“经查，当事人广州市某快速路有限公司未经水行政主管部门批准，在新光桥底黄冲涌管理范围内进行工程建设……”事实上，申请人不是涉事建设工程的建设和施工主体，绝非该行政处罚决定书所指的实际违法人。

二、作为涉事桥下空间的管理方，申请人在实际管理过程中积极落实管理职责，从未以任何形式同意或允许或授意他人在涉

事桥下空间管理范围内进行工程建设。因此，申请人对“在新光桥底黄冲涌河涌管理范围内进行工程建设”不存在任何主观上的过错。

三、根据《中华人民共和国防洪法》第二十七条规定并结合相关事实，申请人既不是涉事工程的建设和施工单位，也未同意或授权他人进行工程建设，则不应承担就相关建设工程提请有关水行政主管部门进行审查的法律义务，故被申请人不能依据《中华人民共和国防洪法》第五十七条规定对申请人作出行政处罚。

综上，被申请人作出的（海水行罚〔2018〕05号）《行政处罚决定书》认定申请人存在违法事实没有客观依据，恳请撤销。

被申请人答复称：一、答复人查处案件情况。2017年11月30日，答复人在巡查黄冲涌时，发现申请人未经水行政主管部门批准，在新光桥底黄冲涌河涌管理范围内进行硬化地面工程建设。当日，答复人发出海水责改〔2017〕274号《责令限期改正通知书》、海水询通〔2017〕124号《询问调查通知书》，责令申请人立即停止违法行为，于2017年12月5日带相关资料到答复人处接受询问调查，于2017年12月9日前恢复河涌原状或补办审批手续。

2017年12月6日，申请人委托杜某能（身份证号码：4401261977****451X）接受了询问调查，在询问笔录中承认申请人为业主单位，在海珠区新光桥底黄冲涌河涌边对地面进行硬化。

2018年3月12日，答复人对申请人在新光桥底黄冲涌河涌

管理范围内进行硬化地面工程建设进行复查，申请人仍未按要求恢复河涌原状或补办审批手续。答复人根据《中华人民共和国防洪法》第二十七条、第五十七的规定，对申请人进行立案查处并于2018年3月30日送达《水行政处罚告知书》（海水罚告〔2018〕01号）。

2018年4月3日，申请人委托杜某能进行陈述、申辩。

2018年7月3日，答复人向申请人送达了《水行政处罚决定书》（海水行罚〔2018〕05号），决定对申请人作出罚款九万元的行政处罚，并在七天内恢复河涌原状。

二、申请人在河涌管理范围内进行工程建设（硬化地面）的事实清楚。申请人在新光桥底黄冲涌河涌管理范围内进行工程建设（硬化地面）的行为，已违反《中华人民共和国防洪法》第二十七条规定，该违法事实有调查笔录、现场照片、勘验笔录等证据证实。

三、答复人作出的处罚恰当、程序合法。因申请人在河涌管理范围内进行工程建设（硬化地面）的违法事实清楚，故答复人根据《中华人民共和国防洪法》第五十七条的规定，并综合考虑申请人行为的危害程度、整改情况、情节等因素，对申请人作出了罚款九万元的行政处罚决定。答复人作出的处罚决定在法律规定的范围内，没有超越法律的规定，是恰当的。

答复人在对申请人进行处罚的过程中，依法进行了调查取证、责令停止违法行为及限期整改、询问调查、复查调查、立案、告

知、陈述申辩和送达，最后经审批作出及送达《行政处罚决定书》等程序，处罚程序严格遵循法律的规定进行。

四、申请人的复议申请理由不充分。申请人在行政复议申请书中提出3点理由。根据《中华人民共和国防洪法》第二十七条规定，在河涌管理范围内进行工程建设（硬化地面）必须经水行政主管部门审批。《广州市某快速路有限公司关于南洲立交桥下空间维护改造说明的函》中提及“我司同意委托管养单位对桥下空间范围内的地块边沿进行加固和挡土墙修筑，以防继续坍塌产生安全问题，由于管养单位的工作疏忽未有向水务管理部门进行申报”。由此可见，申请人对于在河涌管理范围内进行工程建设（硬化地面）必须经水行政主管部门审批是清楚的，只是由于其内部原因导致没有申办审批手续。

在申请人提供的证据材料中：一、关于新光快速南洲立交桥底河堤挡土墙工程施工方案中的施工步骤清楚表明：由业主确定改造位置和面积，经业主审批后，方可进场施工，在完工后，需经业主验收，才能交付使用。二、《广州市新光快速有限公司关于配合黄冲涌河堤综合整治工作的承诺函》中提及“我司对该路段桥下空间地面进行硬化处理，现场施工情况未提前通报并征得贵局同意，部分地面硬化处理覆盖了河堤土坡，影响了护坡植物生长和河堤的整体美观。对此，我司深感抱歉。”三、在陈述、申辩笔录中也承认“为保障桥梁安全，同时防止渣土继续往河道坍塌，我司同意管理使用单位对桥下空间范围内的地块边沿进行加固和修

筑挡土墙。”申请人所称从未以任何形式同意或允许或授意他人在涉事桥下空间管理范围内进行工程建设是不成立的。

综上所述，申请人应承担《中华人民共和国防洪法》第二十七条所规定的就相关建设工程提请有关水行政主管部门进行审查的法律义务。

在案件处理期间，申请人未积极作出整改措施，所以我局依据《广州市水务局行政处罚自由裁量权实施标准》裁量标准第 18 项适用“严重”裁量情形（占用面积 200 平方米以上的），可责令限期拆除，逾期不拆除的，强行拆除；影响行洪但尚可采取补救措施的，责令限期采取补救措施；警告，没收违法所得，可以处七万三千以上十万以下的罚款。其在新光桥底黄冲涌河涌管理范围内进行工程建设（硬化地面）的行为有现场照片、询问笔录、勘验笔录等证据材料予以证实，因此，其申请撤销处罚的理据及事实是不成立的。

综上，答复人作出行政处罚所认定的事实清楚、处罚恰当、程序合法，申请人的复议申请没有事实依据，故请依法维持海水行罚〔2018〕05 号《行政处罚决定书》。

本府查明：申请人持有编号为 S0112015****28（1-1）的《营业执照》，登记信息为：统一社会信用代码 91440101****51441E，名称广州市某快速路有限公司，住所广州市海珠区某路某街 99 号 102 房。

2017 年 11 月 30 日，被申请人制作的《水行政案件现场勘验

笔录》记载：“.....1.违法地址：广州市海珠区新光桥底黄冲涌（具体见位置图）。2.现场情况：黄冲涌河涌管理范围内正在进行工程建设，硬化河堤护岸（见照片）。3.勘验结论：广州市某快速路有限公司在黄冲涌河涌管理范围内正在进行工程建设，硬化河堤护岸，施工面积约 400 平方米。”被申请人拍摄了现场照片。当事人的经理杜某能在勘验笔录和现场照片上签名确认。当天，被申请人发出《询问通知书》（海水询通〔2017〕124 号 NO: L0000215）和《责令限期改正通知书》（海水责改〔2017〕274 号 NO: L0000510），责令申请人立即停止违法行为，按照通知的时间和地点接受询问调查及听取处理意见，当事人的工作人员李明博签收上述 2 份文书。

2017 年 12 月 5 日，广州市公路工程公司新光养护项目部制定《新光快速路南洲立交桥底河堤挡土墙工程施工方案》记载：“一、工程概况。新光快速路南洲立交桥底，接驳南洲路段，此场地属新光快速路土地，由于经营使用需部分场地硬化，靠近河堤段长约 110 米，为防止土方倾斜入河，现应业主方要求对其进行砌筑挡土墙。二、施工步骤。1.根据调查情况，现场与业主确定改造位置和面积.....3.经业主审批后，组织专业施工队伍进场施工。4.完工后，经业主验收，交付使用.....”

2017 年 12 月 6 日，申请人制作的《授权委托书》记载：“委托人（单位）名称：广州市某快速路有限公司.....受委托人姓名：杜某能，职务：经理.....现委托上述受托人在广州市海珠区住房

和建设水务局查处本人（本单位）新光南洲桥下空间防止泥土坍塌挡土墙施工一案中，作为本人（本单位）的委托代理人。委托权限如下：1.代表委托人（单位）接受广州市海珠区住房和建设水务局执法部门的询问调查；2.协助广州市海珠区住房和建设水务局执法部门调查本案；3.签收本案执法文书；4.行使陈述、申辩权；5.行使听证权；6.处理本案其他事项。”当日，被申请人制作的《询问笔录》记载：“被询问人：杜某能……公司的全称及地址是……广州市某快速路有限公司，住所广州市海珠区某路某街99号102房……我叫杜某能，在公司担任经理职务……我司是业主单位，在海珠区新光桥底黄冲涌涌边对地面进行硬化，加固河道堤岸，减少坍塌情况，于2017年11月15日开始动工……我司是该地块的业主单位，委托交投集团进行管理……上述硬化地面工程的占地面积约为400平方米，由使用人实施……我们属于对该地块进行维护，只有维护方案。没有经过水行政主管部门审批……我司只是对桥下空间范围内的地面进行水泥硬化，并没有进行工程建设，所以我司不清楚道路日常维护内容需要经水行政主管部门审批……”申请人提交了现场照片。

2017年12月21日，申请人《关于南洲立交桥下空间维护改造说明的函》（穗新函〔2017〕95号）记载：“广州市海珠区住房和建设水务局：我司在收到贵局认定南洲立交桥下空间违法施工而开出的《责令限期改正通知书》和《询问调查通知书》后，现就此情况作书面说明……一、新光快速路南洲立交桥下（黄冲涌

旁)空间由于早年的偷倒现象及随着潮汐的冲刷,靠近渣土出现地基开裂向河道坍塌的情况(后附照片),对我司管理的桥下空间及桥墩造成一定的安全隐患。为了保障桥梁安全,同时防止地基继续向河道坍塌,我司同意委托管养单位对桥下空间范围内的地块边沿进行加固和挡土墙修筑,以防继续坍塌产生安全问题。由于管养单位的工作疏忽未有向水务管理部门进行申报。二、在收到建设局发出的《责令限期改正通知书》和《询问调查通知书》后我司积极配合贵局工作,按规定的日期前往贵局进行接受问询,说明了该情况。三、为防止养护单位的施工影响河道,我司已立即要求养护单位对施工遗留在河堤的渣土进行清理,并补植植物保护现有河堤。四、按照贵局的要求和建议,我司将在近期前往海珠区政务中心的水务管理科对该维护施工进行申报.....”

2018年3月12日,被申请人制作的《复查照片》显示,申请人未恢复黄冲涌河道堤岸原状。

2018年3月26日,被申请人作出《水行政处罚告知书》(海水罚告〔2018〕01号),记载:“广州市某快速路有限公司:你(单位)未经水行政主管部门批准,在新光桥底黄冲涌河涌管理范围内进行工程建设。涉嫌违反了《中华人民共和国防洪法》第二十七条规定,本机关将根据《中华人民共和国防洪法》第五十七条的规定,对你(单位)上述行为给予九万元的行政处罚.....”该告知书于3月30日送达。

2018年4月3日,被申请人制作的《陈述、申辩笔录》记载:

“案由：广州市某快速路有限公司未经水行政主管部门批准，在新光桥底黄冲涌河涌管理范围内进行工程建设……当事人：广州市某快速路有限公司，委托代理人：杜某能……当事人对我局《水行政处罚告知书》（海水罚告〔2018〕01号）提出以下陈述和申辩意见：……新光快速路及南洲立交的建设均具备项目建设的合法手续，不存未经批准擅自建设的行为。其中新光快速路南洲水厂段桥下空间（黄冲涌西岸）新光大桥的北引桥桥墩全部落在堤岸上，2009年实施的南洲立交新光快速路南向转入南环高速的匝道桥墩有相当一部分落入黄冲涌河道中，都已向相关部门办理了合法的施工建设手续，南洲水厂段桥下空间作为施工便道早已进行了硬化……2017年初我司对该场地进行安全检查时发现，靠近河道的河堤渣土随着潮汐的冲刷出现开裂并向河道坍塌的情况，对新光大桥引桥桥墩造成一定的安全隐患。为保障桥梁安全，同时防止渣土继续往河道坍塌，我司同意管理使用单位对桥下空间范围内的地块进行加固和修筑挡土墙，防止继续坍塌发生安全事故。此类工作为道路的日常性维护，管理使用单位未有及时向水政部门进行通报……目前河堤开裂情况得到处理，河道得到有效保护，桥墩安全隐患已消除，环境卫生得到改善。请海珠区住房和建设水务局撤销对我司在南洲水厂段桥下空间（黄冲涌西岸河堤）开展日常维护的涉嫌违法施工的处罚……”申请人提交了2013年涉案桥下空间的现场照片。

2018年5月18日，申请人向被申请人作出《广州市某快速

路有限公司关于配合对黄冲涌河堤综合整治工作的承诺函》，记载：“……新光快速南洲水厂处（黄冲涌西岸河堤）的征地红线与贵局河涌堤岸控制界限重叠。2017年初，由于桥下空间日常管养需要，我司对该路段桥下空间地面进行硬化处理，现场施工情况未提前通报并征得贵局同意，部分地面硬化处理覆盖了河堤土坡，影响了护坡植物生长和河堤的整体美观……2017年11月30日，贵局向我司发出《责令限期改正通知书》《询问调查通知书》……我司按贵局的要求委托具有相应资质的广州市公用事业设计院结合我司的管理需要对黄冲涌南洲水闸往北至原小桥以南段河堤进行设计和编制施工方案。我司现郑重承诺：本次综合治理工作四个月内（9月30日前）完成立项、设计、招标、施工，并邀请贵局验收。鉴于实际情况，我司恳请贵局现先行撤销2017年11月30日发出的《责令限期改正通知书》《询问调查通知书》《水行政处罚告知书》（海水罚告〔2018〕01号）……。”

2018年7月2日，被申请人作出《行政处罚决定书》（海水行罚〔2018〕05号），记载：“……当事人广州市某快速路有限公司未经水行政主管部门批准，在新光桥底黄冲涌河涌管理范围内进行工程建设。违反了《中华人民共和国防洪法》第二十七条……的规定。当事人违法事实有询问笔录、现场照片等证据为证。我局依据《中华人民共和国防洪法》第五十七条……的规定，决定对当事人作出罚款九万元的行政处罚，并在七日内恢复河涌原状……”该决定书于7月3日送达申请人。

以上事实，有营业执照、水行政案件现场勘验笔录、施工方案、授权委托书、询问笔录、关于南洲立交桥下空间维护改造说明的函、复查照片、水行政处罚告知书、陈述申辩笔录、承诺函、行政处罚决定书、送达回证、现场照片等证据证实。

本府认为：根据《中华人民共和国防洪法》第八条第三款的规定，被申请人具有负责本行政区域内防洪的组织、协调、监督、指导等日常工作的职责。

《中华人民共和国防洪法》第二十七条第一款规定：“建设跨河、穿河、穿堤、临河的桥梁、码头、道路、渡口、管道、缆线、取水、排水等工程设施，应当符合防洪标准、岸线规划、航运要求和其他技术要求，不得危害堤防安全、影响河势稳定、妨碍行洪畅通；其工程建设方案未经有关水行政主管部门根据前述防洪要求审查同意的，建设单位不得开工建设。”第五十七条规定：

“违反本法第二十七条规定，未经水行政主管部门对其工程建设方案审查同意或者未按照有关水行政主管部门审查批准的位置、界限，在河道、湖泊管理范围内从事工程设施建设活动的，责令停止违法行为，补办审查同意或者审查批准手续；工程设施建设严重影响防洪的，责令限期拆除，逾期不拆除的，强行拆除，所需费用由建设单位承担；影响行洪但尚可采取补救措施的，责令限期采取补救措施，可以处一万元以上十万元以下的罚款。”本案中，申请人在新光桥底黄冲涌河涌管理范围内进行硬化地面工程建设，未依法将工程建设方案报经水行政主管部门审查同意。被

申请人经过调查取证，作出罚款九万元的行政处罚，符合上述法律规定。

综上所述，根据《中华人民共和国行政复议法》第二十八条第一款第（一）项的规定，本府决定：

维持被申请人广州市海珠区住房和建设水务局作出的海水行罚〔2018〕05号《行政处罚决定书》。

申请人如对本决定不服，可以自收到本决定书之日起15日内，向有管辖权的法院提起行政诉讼。

广州市海珠区人民政府

2018年10月15日

（本件与原件核对无异）