

# 行政复议决定书

海珠府复字〔2019〕78号

**申请人：**李某，男。

**被申请人：**广州市海珠区城市管理和综合执法局

申请人李某不服被申请人广州市海珠区城市管理和综合执法局作出的穗综海违建处字〔2019〕1200064号《违法建设行政处罚决定书》，于2019年9月12日提起行政复议。本府依法予以受理，现审理终结。

**申请人请求：**因不服被申请人2019年7月26日作出的穗综海违建处字〔2019〕1200064号违法建设行政处罚决定书，向广州市海珠区人民政府行政复议办公室提出复议申请，要求撤销被申请人违法建设行政处罚决定。

**申请人称：**一、没有调查复核，掩盖事实。房屋建设当事人申请人父亲李某海(2010年逝世)在1979年期间在国家还未有规定相应的建房审批制度的情况下，向居委、街道办事处申请建设房屋，解决住房困难。经同意后，申请人父亲在广州市海珠区

群策 X 巷 X 号号北侧对面空地建设房屋。大约在 1982 年左右，区房管部门调查过该房屋情况后，叫申请人父亲去房管相关部门交款办理有关手续，房屋保留使用至今。上述与 2019 年 4 月 19 日前申请人提供给被申请人的所有检查笔录、询问笔录、情况说明及相关资料所述内容基本相同。2019 年 6 月 19 日申请人在被申请人办公室意外看到一份当时政府处理此类房屋的处理通知书，与申请人 2019 年 4 月 19 日前提供给被申请人的所有检查笔录、咨询笔录及提交的情况说明具体内容相符合。这证明房屋在当时受过处理，符合当时广州市人民政府发布的《关于处理一九八二年以前非法占地和违章建筑的若干规定》第四条第一款第（三）项第 2 目规定的相关政策，在当时的历史事实下具有合法性。综上所述，本案行政相对人已经死亡，申请人不是义务承受人，行政处罚缺乏相对性，案件应作终结处理。被申请人没有按法定程序进行调查复核，而是采取非法手段擅自改变房屋建设当事人，对申请人实施行政处罚，违反了《中华人民共和国行政处罚法》第三十条、第三十二条。

二、没有事实和法律上的根据。1979 年建设的房屋，至今 40 年一直住人使用。由于房屋年久失修危及生命安全，申请人在 2019 年 1 月 10 日遵循广州市房屋原状维修相关条例，对房屋进行原状维修，更换房顶面料排除安全隐患。1 月 13 日申请人准备装新房顶面料时候，被申请人海珠区素社街城管综合执法队以房屋维修无批文为由责令停工。2019 年 1 月 14 日，被申请人

在其办公室给予申请人询问通知书、责令限期改正通知书。申请人做了检查笔录、询问笔录，提交了情况说明及相关资料。被申请人的《责令限期整改通知书》认为申请人违反《中华人民共和国城乡规划法》第四十条、《中华人民共和国行政处罚法》第二十三条和《广州市城市管理综合执法条例》第二十二條。以上各法律条款规范的内容均与申请人房屋原状维修无关，没有事实依据，明显适用法律错误。根据《广州市既有住宅增设电梯办法》第五条、第二十六条和广州市规划局《关于取消原状维修工程规划审批的通知》《关于取消原状维修工程规划审批的补充通知》以及广州市政府规章《广州市城乡规划程序规定》第三十六条第(一)项，不增加建筑面积、建筑总高度、建筑层数，不涉及修改外立面、建筑结构和变更使用性质的建筑工程，但拆除重建的除外，建设单位或者个人可以免于申领建设工程规划许可证。申请人房屋原状维修行为完全符合上述条款规范，不存在违法行为。被申请人责令申请人房屋原状维修停工，没有事实和法律上的根据。

三、欺骗利诱重写改变行政相对人，严重违反法定程序。申请人不存在擅自在广州市海珠区群策 X 巷 X 号北侧空地建设一栋墙体混合结构房屋行为，被申请人认定处罚相对人为申请人，是以欺骗利诱不正当违法手段取得的证据。被申请人 2019 年 6 月 18 日电话通知申请人明天到被申请人办公室。2019 年 6 月 19 日在被申请人办公室，被申请人故意误导伪造虚假信息，以房

屋处理需要补交地税及办理相关房产登记为由,利诱要用申请人姓名否则难以办理房产登记,要求申请人在2019年1月14日、4月19日已完成的检查笔录、询问笔录、已提交的情况说明及相关材料重写内容,把有关房屋建设当事人申请人的父亲重写为申请人。被申请人引导申请人在上述相关的重写材料上签名。其中,被申请人取出一份在2019年4月19日完成已提交的情况说明,要求申请人重写。申请人在手机找到在4月19日已提交的情况说明原件改写内容,将房屋建设当事人改写为申请人,转发给被申请人相关人员电脑整理打印出来。被申请人引导申请人在改变了内容的情况说明上签名后交给被申请人。至今,申请人的手机还留下6月19日当天申请人改写过的情况说明内容转发给被申请人相关人员的证据及在4月19日提交被申请人的情况说明原件证据,证明了当天被申请人的行政违法行为。此外,被申请人举证申请人1979年擅自建设房屋行为也不合乎常理推断。申请人当时只有18岁,还未参加工作,生活完全依赖家庭,而且当时建筑材料物资购买要单位写证明。根据最高人民法院关于适用《中华人民共和国民事诉讼法》若干问题的解释第一百零六条,对严重侵害他人合法权益,违反法律禁止性规定或者严重违背公序良俗的方法形成或者取得的证据不得作为认定案件事实的根据。根据《中华人民共和国行政复议法》第二十三条规定,被申请人应提交当初作出具体行政行为的证

据、依据和其他有关材料。根据《中华人民共和国行政处罚法》第三条规定,被申请人不遵守法定程序行政处罚无效。

四、超过法定时限,违反法定程序。2019年1月14日被申请人给予申请人《询问通知书》《责令限期改正通知书》,房屋原状维修责令停工。2019年4月19日补充咨询通知书。2019年7月26日作出行政处罚决定。从2019年1月14日责令停工至2019年7月26日作出行政处罚决定,时间六个多月,超过法定时限,违反法定程序。

五、行政处罚给公民造成人身损害、财产损失。六个多月以来,房屋无顶露天日晒雨淋,家具家用电器受损,墙体无横梁支撑固定,存在极大安全隐患。申请人生活工作严重受到影响。根据《中华人民共和国行政处罚法》第六条规定,被申请人违法行政处罚造成申请人人身损害及财产受损,依法要求赔偿。根据《中华人民共和国物权法》第三十七条,侵害物权,造成权利人损害的,权利人可以请求损害赔偿,也可以请求其他民事责任。

六、行政处罚显失公正。申请人房屋原状维修期间,海珠区群策X巷X号东侧有栋房屋距离申请人房屋东边约50米处,也是动工拆下房顶面料。海珠区昌岗街道办事处属下的历史遗留房屋曾经在2013年期间原状维修,与申请人房屋原状维修的情况相差不大。被申请人对同一管辖地方的上述两事例没有进行处罚,行政行为不公正。

综上所述，申请人站在安全角度对旧房必要的原状维修，符合政府房屋原状维修相关条例，完全合情、合理、合规合法。因此，请求行政复议，维护申请人合法权益。

**被申请人答复称：**一、被申请人作出穗综海违建处字〔2019〕1200064号《违法建设行政处理决定书》的职权依据。《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……”本案案涉违法建设位于海珠区群策X巷X号号北侧，属于被申请人负责的执法范围。

二、被申请人《违法建设行政处理决定书》事实查明清楚，证据充分。申请人李某于1979年期间，未经规划部门许可，擅自在广州市海珠区群策X巷X号号北侧空地建设一栋墙体混合结构房屋，建筑面积31.25平方米，院墙围蔽面积50平方米。根据《广州市违法建设查处条例》第二条第三款的规定，申请人的上述行为违反了当时实施的《关于加强城市建筑管理制止违章私建的通告》第二条的有关规定，已构成违法建设。被申请人现场检查记录、现场照片、申请人情况说明、询问笔录均证实违法建设的事实，且违法事实持续存在、属于违法建设的继续状态。申请人现管理使用涉案房屋。被申请人对案涉建筑物的处理征询规划部门的意见。2019年7月9日广州

市规划和自然资源局函复我局：“根据《中华人民共和国城乡规划法》第六十四条、《广州市违法建设查处条例》第十八条第一款第（一）项的有关规定，该违法建设行为属于无法采取改正措施消除对规划实施影响的情形”。被申请人穗综海违建处字〔2019〕1200064号《违法建设行政处理决定书》查明的违法建设事实清楚，证据确凿。

三、案涉违法建设属于无法采取改正措施消除对规划实施影响的违法建设，《违法建设行政处理决定书》作出拆除的处理决定，适用法律正确。根据《中华人民共和国城乡规划法》第六十四条、《广州市违法建设查处条例》第十八条之规定，案涉违法建设未经规划部门许可，擅自建设，被申请人经向城市规划主管部门征求意见后，作出要求当事人拆除涉案违建的处理，符合上述法律规定。

四、被申请人作出本案处理决定，程序合法。自发现涉案违法建设之后，申请人积极配合被申请人的查处工作，签收本案执法文书、协助城管执法部门调查。被申请人在申请人的协助下对涉案建筑物进行现场检查、询问违法建设案情，查明了违法建设的具体状态、建设时间和责任人，并提请规划部门进行规划定性，依法作出《告知书》《违法建设行政处理决定书》后直接送达当事人，均由当事人本人签收。

综上，被申请人作出本案《违法建设行政处理决定书》，事实清楚，适用法律正确，程序正当，请复议机关依法驳回原告复议请求。

**本府查明：**2019年4月19日，被申请人两名执法人员到海珠区群策X巷X号号北侧进行检查，《检查笔录》主要载明：一、该处为一栋墙体混合结构房屋，现屋顶已拆除，建筑面积31.25平方米，院墙围蔽面积50平方米，现已停工；二、现场未能提供有关报建资料及产权证明；三、现场拍照取证；四、发询问通知书穗综海询字〔2019素〕2776号。该笔录由申请人签名确认。同日，被申请人向申请人送达穗综海询字〔2019素〕2776号《询问通知书》。

2019年4月19日，申请人作出《情况说明》主要载明：本人李某是海珠区素社群策X巷X号号103房原居民，1979年5月本人开始自建房屋（砖木结构一厅一房建筑面积约60平方，实用面积约50平方），1979年9月房屋建成。

2019年4月30日，被申请人对申请人进行询问，《询问笔录》主要载明：位于海珠区群策X巷X号号北侧已拆除房顶的房屋是申请人所有，因为房屋年久失修漏水，需要维修才拆屋顶；房屋是1979年9月由申请人父子两人所建，建设后办理了罚款保留使用手续，但罚款收据现已遗失，没有办理房产证。该笔录由申请人于2019年5月8日签名确认。

2019年6月18日，广州市海珠区素社街金汇社区居民委员会作出《情况说明》载明：群策X巷X号北侧临时房屋现为李某所用，但并无具体门牌号码。

2019年7月9日，广州市规划和自然资源局向被申请人作出穗规划资源业务函〔2019〕7651号《关于协助提供规划专业意见的函》主要载明：根据《中华人民共和国城乡规划法》第六十四条、《广州市违法建设查处条例》第十八条第一款第一项规定，上述违法建设属于无法采取改正措施消除对规划实施影响的情形。

2019年7月19日，被申请人向申请人作出穗综海告字〔2019〕1200064号《告知书》，告知申请人拟对其作出限期拆除违法建设的行政处理，申请人享有陈述权、申辩权。该告知书于当天送达申请人。

2019年7月26日，被申请人向申请人作出穗综海违建处字〔2019〕1200064号《违法建设行政处理决定书》，决定对申请人作出拆除违法建设的墙体混合结构房屋及院墙的行政处理决定。该决定书于当天送达申请人。

以上事实，有《检查笔录》《询问通知书》《询问笔录》《情况说明》《关于协助提供规划专业意见的函》《告知书》《违法建行政处理决定书》、现场照片等证据证实。

**本府认为：**根据《广州市违法建设查处条例》第四条的规定，被申请人具有对其辖区范围内涉嫌违法建设的行为进行查

处的职权，涉案建筑物位于海珠区群策 X 巷 X 号号北侧，属于被申请人负责的执法范围。

《广州市违法建设查处条例》第二条第三款规定：“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。”因此，涉案建筑物是否属于违法建设的认定，应依照当时的法律、法规、规章及政策。根据申请人提供的《情况说明》以及被申请人对申请人的《询问笔录》可知，申请人于 1979 年期间未向有关管理部门办理报建手续，擅自在广州市海珠区群策 X 巷 X 号号北侧空地建设一栋墙体混合结构房屋，建筑面积 31.25 平方米，院墙围蔽面积 50 平方米。根据当时实施的穗革通〔1977〕2 号《关于加强城市建筑管理制止违章私建的通告》第二条“凡在本市进行新建、扩建……的各项建筑工程……均须向有关管理部门办理报建手续……”以及第三条“凡未经报建批准或不按图纸审核意见施工的工程，均属违章建筑……”的规定，涉案建筑物已构成违法建设，且违法建设持续存在，属于违法建设的继续状态。被申请人依法向广州市规划和自然资源局征求意见，广州市规划和自然资源局认定涉案违法建设属于无法采取改正措施消除对规划实施影响的情形。另外，根据申请人和素社街金汇社区居委会提供的情况说明，申请人是涉案违法建设的建设者和实际使用人。被申请人在查清上述事实后，根据《中华人民共和国城乡规划法》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……无法采取改正措施消除影响的，限期拆除……”以及《广州市违法建设查处条例》第十八条第一款第（一）项“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；”的规定，对当事人作出拆除涉案违法建设的行政处理决定，查明事实清楚，适用法律正确。同时，被申请人在作出行政处理决定前，到现场检查、询问当事人，并告知申请人拟作出的处理决定及享有陈述、申辩的权利，程序合法。

关于申请人提出的行政处罚超过法定时限问题，根据《广州市违法建设查处条例》第二十九条第二款“城市管理综合执法机关、镇人民政府处理已经建成的违法建设，应当自发现违法建设之日起四十五个工作日内作出处理决定；案情特别重大或者复杂的，经市城市管理综合执法机关或者镇人民政府主要负责人批准后，可以适当延期，但最长不得超过九十个工作日。”的规定，被申请人于2019年4月19日发现已经建成的涉案违法建设，但直到2019年7月26日才作出行政处理决定，期间未经市城市管理综合执法机关批准延期，超过了上述法定期限，属于程序瑕疵，应在今后的工作中予以改正。

关于申请人请求赔偿问题，根据《中华人民共和国行政复议法实施条例》第二十一条规定：“有下列情形之一的，申请人

应当提供证明材料：（二）申请行政复议时一并提出行政赔偿请求的，提供受具体行政行为侵害而造成损害的证明材料；”因申请人未提供自己受具体行政行为侵害而造成损害的证明材料，故对申请人的该项请求本府不予支持。

关于申请人提出被申请人对其他涉嫌违法建设情况未进行查处的问题，不属于本案的审查范围，本府不予审查。

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）项规定，本府决定：

维持被申请人作出的穗综海违建处字〔2019〕1200064号《违法建设行政处理决定书》。

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

2019年11月27日

(本件与原件核对无异)