

广州市荔湾区人民政府

荔湾府行复〔2019〕80号

行政复议决定书

申请人：张某

被申请人：广州市荔湾区城市管理和综合执法局。

申请人张某（以下简称申请人）不服被申请人广州市荔湾区城市管理和综合执法局（以下简称被申请人）作出的《违法建设行政处理决定书》（荔综违建处字〔2019〕46号），向广州市荔湾区人民政府申请行政复议，广州市荔湾区人民政府已依法予以受理，现已审查终结。

申请人请求：

撤销部分不合理的执行项目：（天面超高）以及原有的厕所部分。

申请人称：

荔湾区芙蓉坊1号2楼地下一户属于公房，2楼两户属于私房（华侨无主房）。早在1980年前，申请人的父亲代业主垫资对老旧楼进行过大修，工程由荔湾区房管站施工。2014年，砖木结构的楼房再次被房管站列为严重危楼必需进行抢修重建对象，地下公房由房管站出资，2楼由私人业主出资。在没有业主出现的

情况下，唯有作为使用人的申请人垫资，另外一户因不涉及危房改造，拒绝出资，因此不参与修复工程。工程模式也像 1980 年大修一样，由房管站进行设计施工，款项由申请人代业主垫付。整个工程由房管站负责设计并按图施工。施工后被 2 楼另一住户投诉在天面加建一个房间和私自提高 2 楼净空，对此申请人提出两个质疑：一、按建筑物原状图和施工后现场度量对比，2 楼净空比原来的 4.3 米压缩了 40cm。现在的 2 楼净空最高点还不到 3.9 米。楼下公房因地基改造将原本整体下沉的房子水平拉直导致一楼天花向上提高不止 40cm。二、楼房虽然是一个门牌，但产权所属不同，施工抢修不是申请人的主张和操作。不能以楼房整体升高而对顶层住户实施改造，这是明显的侵权行为，享有独立产权的二楼由于配合危房改造工程已损失不少空间，更没有私自提高房屋空间。房管站施工队的解释是由于砖木结构重建为钢混凝土结构楼房铺垫肯定会厚不少，加上重建地基填平沉降水平拉直等原因，很难保持房子原有高度。在 2 楼天面一直以来就有一个洗手间供申请人全家人使用，并不存在拆建，施工期间也从来没有对其进行修改和加建，到完工后只是对原来的墙面进行批荡和粉刷，在整个修复过程中没有触动过房子的外立面和原本的砖头。

被申请人答复称：

一、有法定职权依据。根据《广州市违法建设查处条例》第四条规定，被申请人具有查处违法建设行为的行政职能。二、认定事实清楚，证据确凿，被处罚主体适格。经查，申请人未经规划许可，于 2014 年将荔湾区恩宁路芙蓉坊 1 号 2 楼东侧天面拆除

后重建，重建后天面超过原天面高度 0.5 米，面积 15.58 平方米；在 2 楼天面搭建第三层钢结构房屋 22.8 平方米。上述超高建设及加建的第三层面积合计 38.38 平方米。三、适用法律法规正确。上述建设行为违反了《中华人民共和国城乡规划法》第四十条第一款规定，已构成违法建设。依据《广东省城乡规划条例》第八十条第二款第（五）项、《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违法建设。被申请人依据《中华人民共和国城乡规划法》第六十四条规定，作出限期拆除涉案违法建设的处理决定，适用法律规定正确。四、程序合法。被申请人作出的荔综违建处字〔2019〕46 号违法建设处理决定，严格依照《行政处罚法》有关规定，经过了调查取证、告知、送达等程序，符合法律的规定。五、其他意见。（一）根据《广州市不动产登记查册表》（房产登记号：中字 5131 号），荔湾区恩宁路芙蓉坊 1 号作为合法独立的一栋楼，被申请人必须以整栋楼为对象来判断是否存在违法建设，而根据《关于取消原状维修工程规划审批的补充通知》第一项规定，内部调整楼层层高，只要不超过房屋总高度，不需要办理规划报建手续，故若首层调整了层高，不是二楼或整栋楼超过房屋总高度的合法理由。若影响使用，建议申请人与首层使用人协商或民事途径解决。（二）根据《广州市不动产登记查册表》（房产登记号：中字 5131 号）记载，涉案房屋只有两层，故即使原来存在第三层也是没有合法产权的，将没有合法产权的建筑物拆除后重新建设，构成了新的违法建设。

本府查明：

据中字 5131 号《广州市不动产登记查册表》显示，西区恩宁路芙裳坊 1 号，产权人为陈少霞（1/4 所有权人）、龚燕维（1/4 共有权人）、关兰芳（1/4 共有权人）、谭仲华（1/4 共有权人），双隅（双木）2 层，使用土地面积 32.3788 平方米，建基面积 32.3788 平方米，建筑面积 64.7576 平方米。根据群众投诉，被申请人于 2018 年 9 月 30 日对恩宁路芙裳坊 1 号进行现场检查，该址房屋二层搭建有砼结构阁楼，面积 13.68 平方米，二层天台搭建有钢结构房屋，面积 22.8 平方米。被申请人当场发出荔综城询字〔2018〕24 号《询问通知书》，因申请人拒签而留置送达该《询问通知书》。2018 年 11 月 21 日，被申请人对申请人进行询问，申请人称案涉地址的业主为陈少霞、龚燕维、关兰芳、谭仲华等四人，申请人自出生就在该地址居住至今，因该址业主从未出现，申请人作为使用人只负责垫资维修，并未办理报建手续，该工程由房管站全程负责抢修（该址首层为直管公房）。2018 年 12 月 7 日，被申请人作出并留置送达荔综城责字〔2018〕24 号《责令限期整改通知书》，要求申请人于 2018 年 12 月 15 日前自行整改，恢复原状。被申请人于 2018 年 12 月 9 日向广州市荔湾区国土资源和规划局去函要求协助提供恩宁路芙裳坊 1 号房屋的规划报建和验收情况。广州市荔湾区国土资源和规划局于 2018 年 12 月 19 日复函，称无该址房屋规划报建及验收记录。2018 年 12 月 28 日，被申请人到恩宁路芙裳坊 1 号 2 楼现场检查，对照投诉人提供的 2014 年 11 月 24 日拍摄的照片，参照相邻楼面，与现状对比，该址二

楼现状比 2014 年 11 月 24 日图片，楼面高度增加 0.5 米，面积为 15.58 平方米。被申请人于 2019 年 4 月 12 日作出荔综违建告字〔2019〕46 号《违法建设行政处理告知书》，2019 年 4 月 24 日，因当事人拒签，被申请人在多宝街至宝社区居委会工作人员的见证下留置送达该《违法建设行政处理告知书》。2019 年 4 月 28 日，被申请人作出并留置送达荔综违建处字〔2019〕46 号《违法建设行政处理决定书》，载明：“当事人未经规划许可，于 2014 年将荔湾区恩宁路芙蓉坊 1 号 2 楼东侧天面拆除后重建，重建后天面超过原天面高度 0.5 米，面积 15.58 平方米；在 2 楼天面搭建第三层钢结构房屋 22.8 平方米。上述超高建设及加建的第三层面积合计 38.38 平方米。上述建设行为违反了《中华人民共和国城乡规划法》第四十条第一款规定，已构成违法建设。依据《广东省城乡规划条例》第八十条第二款第（五）项、《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违法建设，要求申请人自接到决定书之日起 10 日内，自行无条件拆除上述超高建设及加建第三层的建筑物，面积 38.38 平方米，整饰现场。”申请人不服被申请人作出的违法建设行政处理决定，于 2019 年 5 月 10 日向本府申请行政复议。因案情复杂，本案延长审查期限 30 天。

另查，根据 2014 年 10 月广州市荔湾区房屋建筑设计所绘制的恩宁路芙蓉坊巷 1 号《原状建筑图》和《建筑图》显示，恩宁路芙蓉坊巷 1 号原一楼高度 4.3 米，二楼高度 4.2 米，现一楼高度 4.5 米，二楼高度 4.2 米。

本府认为：

根据《广州市违法建设查处条例》第四条第一款规定：“……市、区城市管理综合执法机关按照职责分工查处违法建设……”，被申请人具有对违法建设行为进行查处的行政职能。

《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”、《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：……（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；……”、《广州市违法建设查处条例》第十八条第一款第（一）项规定：“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……”。《广州市违法建设查处条例》第十九条规定：“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重大、复杂、难以定性情节的，应当书面征询城乡规划管理部门的意见……”。被申请人未查明案涉建筑原高度，仅通过房屋现状与投诉人提供的 2014 年 11 月 24 日相邻楼面照片对比，认定重建后天面超过原天面高度 0.5 米，也未就

上述超高部分是否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，征询城乡规划管理部门意见。此外，被申请人也未查明申请人搭建阁楼的行为。综上，被申请人作出的案涉违法建设行政处理决定书事实不清，应予以撤销。

本府决定：

根据《中华人民共和国行政复议法》第二十八条第一款第（三）项第 1 目的规定，作出如下决定：

撤销被申请人广州市荔湾区城市管理和综合执法局作出的荔综违建处字〔2019〕46 号《违法建设行政处理决定书》。

申请人如不服本府复议决定，可在收到本《行政复议决定书》之日起 15 日内，向有管辖权的人民法院起诉。

广州市荔湾区人民政府

2019 年 8 月 6 日