

广州市荔湾区人民政府

行政复议决定书

荔湾府行复〔2024〕84号

申请人：杜某某，女，1979年5月生。

地址：广州市荔湾区某某大道某某号。

被申请人：广州市荔湾区人民政府白鹤洞街道办事处。

地址：广州市荔湾区培真路2号之一。

法定代表人：张某某，职务：主任。

申请人不服被申请人于2024年2月21日作出的粤穗荔鹤综执责字〔2024〕12026号《责令改正通知书》（以下简称“案涉通知书”），向本府申请行政复议，本府依法予以受理，本案适用普通程序审理，现已审查终结。

申请人请求：

撤销案涉通知书。

申请人称：

申请人响应国家低碳节能号召，于2023年申请在自有房屋安装光伏：经过荔湾区相关部门审核，于2023年11月7日

取得广州市荔湾区发展和改革局的批复，统一安装光伏，后续陆续取得住建局、供电局、街道办同意建设文件，目前部分光伏电站已经建成，2024年2月21日，收到被申请人作出的案涉通知书，通知明确将对光伏电站进行强制拆除。光伏作为国家支持鼓励的行业，在已经取得相关政府部门批准的前提下，被申请人对合法建设的光伏电站进行强拆，损坏私有财产，请求政府相关部门立即制止。

被申请人答复称：

一、被申请人作出的责令改正通知认定事实清楚。

2024年2月21日被申请人巡查发现申请人在建设分布式光伏设备过程中有违法搭建行为，将房屋北侧首层、二层原规划用途是露台的两个空间用砖、玻璃砌高围蔽形成围护结构，现场施工人员解释正在安装光伏板，但未能出示经规划部门审核同意将露台改为封闭式结构的手续。现场向施工人员解释安装光伏板不能进行围蔽，如改动原有建筑结构需经规划部门审核许可，施工人员表示会告诉业主。当天被申请人发出案涉通知书，要求申请人限期内自行整改，因现场施工人员拒绝签字，经物业公司见证下留置送达文书。

2024年2月29日，被申请人到现场检查，发现违法搭建情况仍然存在，申请人并未整改到位，且业主在现场张贴行政复议

申请书。

根据《广州市城乡规划程序规定》第三十五条第二款的规定，对于在露台用砖、玻璃砌高围蔽形成围护结构是否属于可免于申领规划许可的判断标准主要是有无造成建筑面积的增加。根据住房和城乡建设部《建筑工程建筑面积计算规范》（GB/T50353-2013）第2.0.4条的规定，案涉所加建的构筑物已经属于围护结构。第3.0.2条规定“有围护结构的应按其围护结构外围水平面积计算建筑面积”。根据上述规定，申请人将房屋北侧首层、二层原规划用途是露台的两个空间用砖、玻璃砌高围蔽形成围护结构，属于擅自搭建的增加建筑面积的构筑物，应向规划部门申领建设工程规划许可证，对于未申领建设工程规划许可证的，属于违法建设。按照上述规定及《广东省城乡规划条例》第八十条规定，属于无法采取改正措施的情形，应当限期拆除。

二、被申请人作出的责令改正通知有法律依据。

根据《广州市人民政府关于镇街综合行政执法的公告》下放权限第493项，被申请人具有对该类事项的执法权。根据《中华人民共和国城乡规划法》第四十条第一款规定，鉴于申请人上述搭建的构筑物属于违法建设，被申请人发出责令改正通知要求其自行改正，符合法律规定。

三、被申请人行政行为的程序合法。

基于上述申请人的违法行为，被申请人检查后发出案涉的执法文书要求其自行改正，因现场人员拒绝签收情况，在案涉小区物业服务单位见证下采用留置送达方式，符合法律要求。

四、关于申请人主张的光伏已获得审核备案，不属于豁免规划报批的理由。

首先，本次执法要求拆除的并非光伏设备，而是违法搭建的构筑物。其次，发改部门审核文件明确记载“备案通过的项目建设应当符合城乡规划、文物保护、环境保护等相关政策规定，如涉及审批事项需按程序报批，由相关部门依法独立进行审查和办理相关手续”。说明发改部门的审核备案并不能作为其他应当报批手续的豁免依据。申请人以搭建光伏为由加建构筑物的行为，仍应当接受城乡规划法律法规的约束。

综上，案涉的行政行为事实清楚、适用法律正确、程序合法，请求复议机关予以维持。

本府查明：

据粤（2021）广州市不动产权*****号《不动产权证书》载明：荔湾区某某街某某号某某房（以下简称“案涉房屋”）为申请人单独所有，专有建筑面积（套内面积）260.0216平方米，房屋总层数为3层，房屋结构：钢筋混凝土结构。

2023年11月7日，广州市荔湾区发展和改革局（以下简称

“区发改局”）作出《关于荔湾区 2023 年第十三批居民家庭分布式光伏发电项目备案的复函》，载明：“同意对申请人等 2 宗居民家庭分布式光伏发电项目进行备案……项目建设应当符合城乡规划、文物保护、环境保护等相关政策规定，如涉及审批事项需按程序报批，由相关部门依法独立进行审查和办理相关手续……本备案复函仅代表收到项目备案信息，不具备行政许可效力。”该复函附件《2023 年荔湾区第十三批居民家庭分布式光伏发电项目基本情况表》显示，申请人该项目占用屋顶面积 155 平方米，建设规模 9*7*2.8 米。

2024 年 2 月 21 日，被申请人对案涉房屋进行现场检查，现场检查笔录载明：案涉房屋北侧首层及二层露台存在建筑物，建筑物均已封顶且内有家具。被检查人未在笔录上签名，案涉房屋物业人员在场见证。

同日，被申请人作出案涉通知书，主要载明：申请人擅自在案涉房屋露台添加构筑物的行为，违反了《中华人民共和国城乡规划法》第四十条的规定，依据《中华人民共和国城乡规划法》第六十四条的规定，责令申请人在 2024 年 2 月 25 日前改正违法行为，自行恢复原状。申请人拒绝签收案涉通知书，被申请人采取留置送达的方式送达案涉通知书。

申请人不服案涉通知书，向本府申请行政复议，本府于 2024

年2月29日收悉。

2024年4月12日，为进一步调查案情、核实有关证据材料，本府进行现场调查。通过案涉房屋拍照取证，显示案涉房屋原底层露台处已改建为厨房的一部分，原底层石栏杆处已搭建洗手台；原二层退层平台处改建为房间，原二层石栏杆处已建为墙体，墙体上留有窗户位置，申请人自述窗户已被其自行拆除。据询问笔录载明，申请人自述该项建设工程除了向区发改局进行建设光伏备案外，未进行其他审批备案手续。

另查，2024年2月29日，被申请人到案涉地址进行现场检查，现场检查笔录载明：案涉地址北侧首层及二层露台使用玻璃封顶，玻璃下方有室内吊顶，已经形成室内空间，并且内部有放置家具，案涉地址门口张贴有行政复议申请书，但并未能提供本府受理回执。当事人报警，警察到达现场后，经电话联系该址业主，业主表示将于当日下午4时前提供行政复议回执。被检查人未在笔录上签名，案涉房屋物业人员在场见证。

再查，2024年3月8日，被申请人到案涉地址进行现场检查，现场检查笔录载明：案涉地址北侧首层及二层露台用水泥封顶砌墙，用玻璃板封顶，现场自编门牌是某某号，产权登记地址即为荔湾区某某街某某号某某房。被检查人未在笔录上签名，案涉房屋物业人员在场见证。

本府认为：

根据《广州市违法建设查处条例》第四条第一款：“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”，《广州市人民政府关于镇街综合行政执法的公告》及附件《广州市调整由镇街实施的综合行政执法职权事项目录》第 434 项、493 项的规定，被申请人具有查处违法建设的行政职权。

《分布式光伏发电项目管理暂行办法》第十六条规定：“分布式光伏发电项目所依托的建筑物及设施应具有合法性，项目单位与项目所依托的建筑物、场地及设施所有人非同一主体时，项目单位应与所有人签订建筑物、场地及设施的使用或租用协议，视经营方式与电力用户签订合同能源服务协议。”《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。”《广州市违法建设查处条例》第十七条规定：“城市管理综合执法机关、镇人民政府发现在建违法建设的，应当采取责令立即停止违法建设、查封施工现场、扣押施工工具、依法拆除等合法有效措施予以制止。”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。……（六）其他依照国家有关规定应当认定为无法采取改正措施消除对规划实施影响的情形。”《广东省城乡规划条例》第八十条第二款第（五）项规定：“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。”

《广州市城乡规划程序规定》第三十五条第一款、第二款第（一）项规定：“在城市、镇规划区内进行建筑工程建设的，建设单位或者个人应当取得规划和自然资源主管部门核发的建设工程规划许可证。属于下列范围的建（构）筑物，建设单位或者个人可以免于申领建设工程规划许可证，但是应当根据市容环卫标准和相关主管部门的要求进行建设：（一）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……”《建筑工程建筑面积计算

规范》（GB/T50353-2013）第 2.0.4 条规定：“围护结构：围合建筑空间的墙体、门、窗。”第 3.0.2 条规定：“建筑物内设有局部楼层时，对于局部楼层的二层及以上楼层，有围护结构的应按其围护结构外围水平面积计算……”

本案中，申请人固然有安装光伏发电项目的合法请求，且该请求已报区发改局备案，但项目建设仍应符合上述城乡规划的相关规定，不能在安装光伏发电项目的同时进行未经规划许可的建设。对于申请人要求撤销案涉通知书的复议请求，因被申请人现场检查发现案涉房屋涉嫌违法建设，经核查确认案涉建筑物未申办规划许可手续，被申请人据此作出案涉通知书，督促申请人及时改正违法行为、消除违法状态，并无不当，本府应予以维持。

此外，本府需指出，因申请人拒收案涉通知书，被申请人采取留置送达的方式，参照《中华人民共和国民事诉讼法》第八十九条“受送达人或者他的同住成年家属拒绝接收诉讼文书的，送达人可以邀请有关基层组织或者所在单位的代表到场，说明情况，在送达回证上记明拒收事由和日期，由送达人、见证人签名或者盖章，把诉讼文书留在受送达人的住所；也可以把诉讼文书留在受送达人的住所，并采用拍照、录像等方式记录送达过程，即视为送达”的规定，案涉通知书上应载有见证人签名或者盖章，但案涉通知书上未见有见证人签名或者盖章，属于执法瑕疵，因申请人已向本府提起本案行政复议，已能证明申请人事实已知晓案涉通知书，被申请人的留置送达未影响申请人的知情权及救济

权利，故本府仅予指出。被申请人应进一步规范行政执法行为，严谨制作行政执法文书并严格按照相关法律规定进行送达。

本府决定：

根据《中华人民共和国行政复议法》第六十八条的规定，维持被申请人广州市荔湾区人民政府白鹤洞街道办事处于 2024 年 2 月 21 日作出的粤穗荔鹤综执责字〔2024〕12026 号《责令改正通知书》。

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

本件与原件核对无异

广州市荔湾区人民政府

二〇二四年四月二十四日