

行政复议决定书

穗府行复〔2020〕1035号

申请人：黄 XX。

被申请人：广州市规划和自然资源局。

住所：广州市越秀区吉祥路 80 号。

法定代表人：郭昊羽，职务：局长。

申请人不服被申请人作出的《关于不动产产权验收申请的复函》，向本府申请行政复议，本府予以受理，现已审查终结。

申请人请求：

撤销《关于不动产产权验收申请的复函》并责令其限期对申请人的验收申请作出处理。

申请人称：

申请人是广州市荔湾区 XX 路 XX 巷 3 号首层房屋业主，自 2020 年自原产权主麦 XX 处购得该房产之后，因原房屋为砖木结构年久失修后，转变为危房。为确保房屋居住安全，申请人在旧房产基础上原装维修并已竣工。之后，申请人依照《城乡规划法》和《广

州市城乡规划条例》第三十八条第一款等规定，于2020年7月2日向广州市规划和自然资源局荔湾区分局提交了一份：关于不动产产权验收的申请。该申请送达被申请人后，被申请人向申请人作出了一份“广州市规划和自然资源局荔湾区分局关于不动产产权验收申请的回函”。该回函称，经查，广州市荔湾区XX路XX巷3号房屋原业主麦XX、林XX曾于2020年1月向我局申请办理该址房屋经违法建设处罚执行完毕后补办相关手续，我局于2020年2月以穗规划资源业务函〔2020〕1853号《关于申办违法建设处罚后规划手续的复函》予以回复，上址房屋仍存在现状房屋高度与拆除前原有房屋高度不符，第三层存在擅自搭建简易钢结构棚房及未拆除原由违法建设墙体等问题，上述情况不符合规划管理要求，应整改（含拆除）。根据《广州市城乡规划条例》第三十八条、《广州市城乡规划程序规定》第四十九条规定，你申请办理规划条件核实（规划验收）的广州市荔湾区XX路XX巷3号房屋（含首层）存在违法建设等问题，不符合规划条件核实的要求，在该地址房屋按照上述要求完成整改并在符合要求后，请您与其它业主一并再行申请办理补办规划手续。该复函末尾则未告知申请人不服不予补办验收手续的救济途径，但申请人不服，遂依法提起本案行政复议。

申请人认为，根据《广州市城乡规划条例》第三十八条第一款的规定，建设单位或者个人应当在建设工程竣工后向原规划许可机关申请办理规划核实手续，原规划许可机关应当对建设工程

是否符合规划条件和建设工程规划许可证的内容进行核实，并查验其建设工程档案认可文件和测绘单位的测量报告。符合的，应当予以核发建设工程规划验收合格证。未经规划核实或者经核实不符合的，建设单位不得组织竣工验收，产权登记机关不得办理产权登记手续。也就是说，被申请人在收到复函之后，明显应当对建设工程是否符合规划条件和建设工程规划许可证的内容进行核实，并查验其建设工程档案认可文件和测绘单位的测量报告，并作出是否验收的决定。在本案处理中，被申请人收到验收申请后，并未对建筑工程进行实体的核查，便直接以该栋房产尚存在违法建筑为由不予验收，明显存在程序不当。

其次，是案件的实体问题。申请人了解到，荔湾区 XX 路 XX 巷 3 号一共三层，分别属于三个不同产产权证明且三个不动产产产权证明由三个人分别持有，三个人之间不存在夫妻或亲属关系，亦不存在共同持有房产的关系和纠纷。故申请人认为，在首层建筑并不存在违法建筑的基础上，被申请人以其他层可能存在违法建筑（是否存在违法建筑，申请人不清楚）决定不予处理申请人的规划验收请求，并要求其他两层房产业主共同验收房产的决定明显不符合行政法学的合法行政原则及行政便民原则。侵害了申请人房产验收合法的权益，其原行为应由复议机关撤销并判令其重做。

综上所述，申请人依法提起本案行政复议，请求复议机关支持申请人的全部请求。

被申请人答复称：

一、申请人未按法定程序正式递交规划条件核实（规划验收）业务审批申请，我分局作出的复函为咨询指引，并非作出正式的行政处理决定，未对当事人的权利义务产生实际影响。

（一）申请人未按照法定程序向市规划和自然资源局递交正式规划条件核实（规划验收）申请。《广州市城乡规划程序规定》第五十条规定：办理建设工程规划条件核实应当遵循下列程序：

（一）建设工程竣工后，申请建设工程规划条件核实前，建设单位或个人应当持建设工程规划许可证及其附件、竣工图和建设工程放线测量记录册等材料，委托具有相应资质和资格的城市测量单位，按照规划和自然资源主管部门制定的技术标准及相关技术规范对建设工程进行规划条件核实测量，出具规划条件核实测量记录册……。 （三）建设单位或者个人凭规划条件核实测量记录册等材料向原核发建设工程规划许可证的规划和自然资源主管部门申请建设工程规划条件核实。根据市规划和自然资源局官网上公开的关于建设工程规划条件核实的办理指南，如采用线下办理的方式，申请人需向行政服务中心综合服务窗口提出申请，并提交申请如下申请材料：（一）立案申请表；（二）营业执照等申请人身份证明文件；（三）具有相应资质的测量机构出具的广州市建设工程规划条件核实测量成果；（四）历史规划批复文件中要求在规划条件核实阶段提交的资料。本案中，申请人未按《广州市城乡规划程序规定》及市规划和自然资源局的指引前往政务服

务窗口递交申请资料，而是到我分局内设机构办公室递交《关于不动产产权验收的申请》书面申请并附房产证及身份证，欠缺必要的审查材料，不应视为申请人正式递交业务办理（行政确认类）申请。

（二）我分局作为市规划和自然资源局的派出机构，没有权利以自己的名义作出具体行政行为。《中共广州市荔湾区委办公室、广州市荔湾区人民政府办公室关于印发〈广州市规划和自然资源局荔湾区分局职能配置、内设机构和人员编制规定〉的通知》（荔文[2019]51号）第二条规定区规划资源分局是市规划和自然资源局的派出机构。作为派出机构，我分局没有权利以自己的名义对外作出具体行政行为。申请人向我分局内设机构办公室提交《关于不动产产权验收的申请》并非正式递交规划条件核实的业务审批申请。因我局没有以自己名义对外作出具体行政行为的权利，我分局的复函仅为咨询指引，并非作出了不予通过规划条件核实（规划验收）或不予受理的行政处理决定，未对当事人的权利义务产生实际影响。

二、经我分局核查，案涉房屋的实际情况不属于应办理规划条件核实（规划验收）的情形，我分局在复函中已告知申请人，无需再对申请人要求的办理规划条件核实（规划验收）业务所需材料及办理流程进行指引。

（一）规划条件核实（规划验收）是对建设工程是否按照建设工程规划许可证及其附件附图的内容进行建设予以确认。根据

《广州市城乡规划条例》第三十八条规定，建设单位或个人应当在建设工程竣工后向原规划许可机关申请办理规划核实手续，原规划许可机关应当对建设工程是否符合规划条件和建设工程规划许可证的内容进行核实，并查验其建设工程档案认可文件和测绘单位的测量报告。符合的，应当予以核发建设工程规划验收合格证。《广州市城乡规划程序规定》第四十九条规定，建设工程竣工后，应当报原审批的规划和自然资源主管部门进行规划条件核实。规划和自然资源主管部门应当对建设工程是否符合规划条件和建设工程规划许可证的内容进行核实，查验规划条件核实测量记录册，并出具规划条件核实意见。从上述规定可知，建设单位或个人在建设前需到规划主管部门申领规划条件及建设工程规划许可证，竣工后由规划主管部门对该建设工程是否按照规划条件和建设工程规划许可证的内容进行建设予以确认，规划条件核实（规划验收）性质上是对该建设工程是否按规划许可要求进行建设的行政确认。

（二）涉案建设工程是未经规划许可擅自建设的，已经城管部门作出违法建设处罚决定，不属于办理规划条件核实（规划验收）的情形。涉案建设工程原产权人麦 XX、林 XX 未经规划部门许可，于 2015 年期间擅自将产权登记的 1 幢三层砖木结构房屋拆除，重建为 1 幢三层框架结构房屋，构成违法建设。2019 年 6 月，广州市荔湾区城市管理和综合执法局以“荔综违建罚处字[2019]8 号”《违法建设行政处罚决定书》对该址违法建设工程（含房屋

首层)作出了行政处罚。涉案建设工程未按法律规定取得规划设计条件以及建设工程规划许可证,因此不属于需办理规划条件核实(规划验收)的情形。

(三)案涉建设工程属于违法建设处罚后补办规划手续的情形。根据《广州市城乡规划程序规定》第五十八条的规定,未取得建设工程规划许可证或违反建设工程规划许可证进行建设,属于“尚可采取改正措施消除对规划实施的影响”的违法建设,经城市管理综合执法机关作出行政处罚决定并执行完成后,建设单位或个人应当按照有关规定向规划和自然资源主管部门申请补办相关规划手续。原市国规委于2016年8月应原荔湾区综合行政执法局要求,以“穗规函[2016]3676号”《关于提供违法建设规划意见的函》出具规划意见。涉案违法建设工程不超出原产权建筑面积、建筑高度和原房屋四至界址部分属于尚可采取改正措施消除对规划实施影响的情形,超出原产权建筑面积、原建筑高度和原房屋四至界址部分属于无法采取改正措施消除对规划实施影响的情形。之后,区城管执法局作出了行政处罚决定。执行完毕后,建设单位或个人应按照《广州市城乡规划程序规定》第五十八条的规定补办规划手续。

(四)我分局已对当事人的产权验收申请作出书面回复,并将涉案房屋的前期处理情况、补办规划手续时存在的问题、不符合办理规划条件核实的情况告知了申请人,并对后续补办规划手续的情况作出了指引,告知申请人,已履行法定职责。

三、因涉案建设工程为一个整体，无法分割处理，我局指引申请人与其他业主一起申请补办规划手续并无不妥。

（一）案涉建设工程为一幢地上三层建筑物，城乡规划建设管理涉及各项规划控制指标（如建筑面积、容积率、建筑高度等）均是以整栋建筑物为单位进行核算。城管部门作出的违法建设处罚决定，以及原市国规委出具的违法建设规划意见，均是以整栋建筑物作为一个整体进行处理的。

（二）涉案建设工程现状为坡屋顶建筑，首层现状层高为 4.74 米，第二层层高为 2.81 米，第三层为坡屋顶屋面，层高为 0.87 米至 2.09 米，坡屋顶最高点为 9.64 米。原产权建筑首层层高约 4 米，第二层层高约 3.8 米，第三层为坡屋顶，檐口高度为 7.8 米，坡屋顶最高点与房屋现状最高点基本一致。【以上数据《测量记录册》（2019 复 22A030）、房屋产权登记“统字 129938 号”档案附图、现状照片、老照片。因房产登记附图未记载原产权建筑坡屋顶最高点数据，经现场查勘旧建筑遗留痕迹及旧有照片，能够判断原建筑坡屋顶最高点与房屋现状最高点基本一致】。根据《广州市城乡规划条例》第四十八条的规定，原址重建的房屋，不得增加具有合法产权的原有房屋的高度，即案涉房屋最高点不得超过现状房屋高度，檐口高度不得超过 7.8 米。该建设工程现状首层层高较原产权建筑高度增加 0.74 米，第二层层高减少约 1 米。如单独对首层补办规划手续，认可首层现状层高，则会造成第三层层高没有办法整改到符合正常的居住使用标准，损害

第三层业主的合法权益。故该建设工程客观上也无法做分割处理，必须整体处理，故我分局指引申请人与房屋其它业主一并申请办理补办规划手续并无不妥。

综上，申请人未按照法定程序向广州市规划和自然资源局提出规划条件核实（规划验收）的申请，我分局作为市规划和自然资源局的派出机构，没有办理规划条件核实（规划验收）的职权。我分局作出的《关于不动产产权验收申请的复函》性质上是对当事人的来文所做的咨询指引，并非对申请人正式递交的规划条件核实（规划验收）申请做出的正式行政决定，未对当事人的权利义务产生实际影响，申请人提起行政复议缺乏事实依据且不符合申请复议的条件，依法应当予以驳回。

本府查明：

申请人于2020年7月2日向广州市规划和自然资源局荔湾区分局提交了《关于不动产产权验收的申请》，主要内容为：“该房产由申请人通过购买方式从原业主麦XX处购买所得。由于原房产为砖木结构，房屋年久失修导致变成危房。为确保房屋居住安全，申请人在旧房产基础上原状维修。现因房屋已竣工完毕，基于不动产产权登记等权益保障，申请人现依照《城乡规划法》及《广州市城乡规划条例》第三十八条的第一款等规定，向贵局书面申请人，并请求贵局对该房产进行验收并核发验收许可。”荔湾区分局于2020年7月23日作出《关于不动产产权验收申请的复函》，主要内容为：“经查，广州市荔湾区XX路XX巷3号房

屋原业主麦 XX、林 XX 曾于 2020 年 1 月向我局申请办理该址房屋经违法建设处罚执行完毕后补办相关规划手续，我局于 2020 年 2 月以“穗规划资源业务函〔2020〕1853 号”《关于申办违法建设处罚后规划手续的复函》予以回复：上址房屋仍存在现状房屋高度与拆除前原有房屋高度不符，第三层存在擅自搭建简易钢结构棚房及未拆除原有违法建设墙体等问题，上述情况不符合规划管理要求，应整改（含拆除）。根据《广州市城乡规划条例》第三十八条、《广州市城乡规划程序规定》第四十九条有关规定，您申请办理规划条件核实（规划验收）的广州市荔湾区 XX 路 XX 巷 3 号房屋（含首层）存在违法建设等问题，不符合规划条件核实的要求。在该址房屋按照上述要求完典整改并在符合要求后，请您及房屋其它业主一并再行申请办理补办规划手续。”

另查明，2019 年 6 月 19 日广州市荔湾区城市管理和综合执法局对涉案房屋原权属人麦 XX、林 XX 作出荔综违建罚处字〔2019〕8 号《违法建设行政处罚决定书》，告知麦 XX、林 XX 涉案房屋于 2015 年拆除重建后，首层面积 56.21 平方米，二层面积 57.19 平方米，三层面积 20.48 平方米（超出产权登记面积 7.08 平方米，已另行作拆除处理），总面积 133.88 平方米。目前尚有 126.8 平方米未处理。责令麦 XX、林 XX 自收到行政处罚决定书起 15 日内缴纳罚款，并在缴清罚款后到规划部门补办有关手续。

申请人不服被申请人作出的关于不动产产权验收申请的复函，向本府申请行政复议。

本府认为：

《中华人民共和国城乡规划法》第四十五条规定：“县级以上地方人民政府城乡规划主管部门按照国务院规定对建设工程是否符合规划条件予以核实。未经核实或者经核实不符合规划条件的，建设单位不得组织竣工验收。”《广东省城乡规划条例》第四十六条第一款规定：“建设工程竣工后，建设单位或者个人应当持建设工程规划许可证、建设工程验线证明文件以及具有相应测绘资质的单位出具的测绘报告等材料，向城市、县人民政府城乡规划主管部门或者省人民政府指定的镇人民政府申请规划条件核实。”被申请人作为本市城乡规划主管部门，具有对本市范围内建设工程是否符合规划条件予以核实的法定职责。

《广州市城乡规划程序规定》第五十条规定：“办理建设工程规划条件核实应当遵循下列程序：（一）建设工程竣工后、申请建设工程规划条件核实前，建设单位或者个人应当持建设工程规划许可证及其附件、竣工图和建设工程放线测量记录册等材料，委托具有相应资质和资格的城市测量单位，按规划和自然资源主管部门制定的技术标准及相关技术规范对建设工程进行规划条件核实测量，出具规划条件核实测量记录册。地下管线工程应当在敷线后、覆土前申请规划条件核实测量。规划条件核实测量记录册主要包括以下内容：1. 现状地形图；2. 平面位置关系图，包括相邻建筑的建筑间距和临用地红线的建筑退让道路、河涌、绿线、铁路、架空电力线和用地红线的距离；3. 用地范围内的总建

设规模；4. 每幢建筑物的总建筑面积、基底面积、每层建筑面积、每层不同使用功能部分的建筑面积，每幢建筑物总高度和每层高度；5. 独立用地的公共服务设施的用地面积；6. 道路宽度；7. 绿地面积；8. 停车位个数；9. 竣工图现场核对情况；10. 规划和自然资源主管部门要求的其他内容。（二）建设单位、设计单位、施工单位、城市勘察测量单位应在建设工程规划条件核实测量记录册上签名盖章，确认测量成果。（三）建设单位或者个人凭规划条件核实测量记录册等材料向原核发建设工程规划许可证的规划和自然资源主管部门申请建设工程规划条件核实。不符合建设工程规划许可要求的，规划和自然资源主管部门应当作出不予通过规划条件核实的决定，并责令建设单位或者个人限期改正，或者申报违法建设处理。经改正后符合建设工程规划许可要求的，建设单位或者个人可以重新申请规划条件核实。”本案中，申请人未按照规定向广州市规划和自然资源局政务服务窗口递交申请资料及审查材料，荔湾区分局不视为正式递交行政确认类业务办理申请并无不当。

《广州市城乡规划程序规定》第五十八条规定：“未取得建设工程规划许可证或者违反建设工程规划许可证进行建设，属于“尚可采取改正措施消除对规划实施的影响”的违法建设，经城市管理综合执法机关作出处罚决定并执行完毕后，建设单位或者个人应当按照有关规定向规划和自然资源主管部门申请补办相关规划手续。”本案中，对于申请人提交的关于不动产产权验收的

申请，荔湾区分局将涉案房屋的前期处理情况、补办规划手续时存在的问题、不符合办理规划条件核实的情况告知了申请人，并对后续补办规划手续的情况作出了指引，答复并无不当。

关于申请人提出的应单独对涉案房屋的首层补办规划手续的问题，因涉案建设工程为一个整体，无法分割处理，荔湾区分局指引申请人与其他业主一起申请补办规划手续并无不妥。

综上所述，被申请人作出的《关于不动产产权验收申请的复函》事实清楚，证据确凿，依据正确，内容适当，依法应予维持。申请人请求予以撤销的理由不成立，于法无据，本府不予采纳。

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(一)项的规定，维持被申请人广州市规划和自然资源局作出的《关于不动产产权验收申请的复函》。

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。

本件与原件核对无异

二〇二〇年十二月四日