

广州市南沙区人民政府 行政复议决定书

穗南府行复〔2024〕176号

申请人：张 XX1。

申请人：麦 XX1。

申请人：麦 XX2。

申请人：张 XX2。

被申请人：广州市南沙区综合行政执法局。

地址：广州市南沙区进港大道港口大厦 585 号。

法定代表人：施晓彬，职务：局长。

四申请人因不服被申请人于 2024 年 2 月 21 日作出的《关于麦 XX 反映事项的答复》（穗南综行调 2024-XX 号）（下称涉案答复），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：

撤销涉案答复中被申请人认为南沙区 XX 学校地块（下称涉案地块）不涉嫌违法建设、暂不予立案的答复内容，责令被申请人重新查处涉案地块的违法建设行为以及对涉案地块的

违法用地行为予以立案。

申请人称：

1. 涉案地块未净地。2023年4月21日，涉案地块范围内有多户村民未获得补偿安置，被违法占用宅基地及违法拆除房屋，存在村民维权纠纷。

2. 广东省人民政府于2023年7月13日才同意将涉案地块转为国有建设用地，但南沙区XX学校项目（下称XX学校项目）早在2022年5月已施工建设。

3. 维权村民曾于2023年8月14日到广州市规划和自然资源局南沙区分局要求停止涉案地块的土地划拨，涉案地块现已停止划拨。涉案地块至今未取得《建设用地规划许可证》，建设XX学校项目属于违法用地。

4. 涉案地块至今未办理用地批准手续，没有取得《建设用地规划许可证》，故其所取得的《建设工程规划许可证》《建设工程施工许可证》系不合法、不合规的审批，该证无效。

5. 四申请人曾于2023年12月26日到被申请人处信访，信访答复证实XX学校属于违法用地，且XX村的账单也证实其于2023年1月1日缴交了涉案地块的违法用地罚款。

综上，涉案地块至今存在维权纠纷，未取得合法许可先用先建，故涉案地块存在违法用地及违法建设行为。

被申请人答复称：

一、被申请人有权对四申请人关于XX学校项目涉嫌违法用地、违法建设的信访投诉进行处理。

根据《中华人民共和国行政处罚法》第十八条第一款、第

二款、《中华人民共和国土地管理法》第六十七条第一款、《广州市城市管理综合执法条例》第五条、《广州市违法建设查处条例》第四条第一款以及《广东省人民政府关于在广州市南沙区等地开展综合行政执法工作的公告》（粤府函〔2019〕113号）的规定，XX学校项目位于被申请人辖区范围内，故被申请人有权对四申请人的信访事项进行调查处理。

二、被申请人作出的涉案答复程序正当。

四申请人于2024年1月26日前来被申请人处提交信访材料，四申请人反映投诉XX学校项目涉嫌违法用地、违法建设的事项。

因XX学校项目在建造过程中违反《中华人民共和国土地管理法》的相关规定，被申请人先后于2022年9月5日、2023年1月3日、2023年3月31日向XX学校项目建设单位广州市南沙区XX镇XX经济联合社（下称XX经联社）发出《责令改正通知书》。2023年6月12日至7月15日期间，被申请人多次前往涉案地块进行现场检查，制作现场检查笔录、现场照片。XX经联社接受询问调查并提供《建设项目用地预审与选址意见书》《建设工程规划许可证》《建设工程施工许可证》等相关材料。

2024年2月5日，被申请人决定受理涉访事项，并通过邮寄方式向四申请人送达《告知书》（穗南综行调2024-XX号）。2024年2月21日，被申请人根据相关调查情况，作出涉案答复，并通过邮寄方式送达四申请人。

综上，被申请人作出的涉案答复符合《信访工作条例》第

二十三条、第三十一条以及《广州市违法建设查处条例》第十二条的规定，程序正当，并无不妥。

三、被申请人作出涉案答复具有明确的事实和法律依据。

XX 学校项目于 2022 年 5 月开始土地平整施工作业，根据主动巡查和国家卫片等线索，被申请人多次对项目用地情况进行调查，查明该项目地块土地利用现状为建设用地，全部符合土地利用总体规划，涉案地块已取得《用地预审与选址许可意见》《建设工程规划许可证》《建筑工程施工许可证》等行政许可。根据《中华人民共和国土地管理法》第五十三条、第五十四条的规定，XX 学校项目未取得用地批准，属于未经批准占用土地进行建设的违法行为。因此，被申请人向项目建设单位 XX 经联社发出《责令改正通知书》责令其停止违法行为，恢复土地原状。根据《广东省人民政府关于广州市南沙区 XX 镇 XX 股份合作经济联合社的旧村庄集体建设用地征为国有建设用地(第一批)的批复》(粤府土审(02)〔2023〕XX 号)，现该项目用地已取得了集转国手续。截止答复前，该项目尚未取得供地手续，故属于未供即用的行为。其后，被申请人主动向广州市规划和自然资源局南沙区分局移交该项目未供即用线索，提醒广州市规划和自然资源局南沙区分局为涉案项目办理用地批准文书。为此，被申请人曾指导建设单位及时取得供地手续，对 XX 经联社开展柔性执法，下达《行政建议书》(粤穗南综执(黄)建字〔2023〕第 XX 号)，督促其办理供地手续。目前，被申请人已就 XX 经联社涉嫌违法使用土地的行为启动立案调查，现该案正在调查当中。

鉴于 XX 学校项目已按照《中华人民共和国城乡规划法》的相关规定，取得《用地预审与选址许可意见》《建设工程规划许可证》《建筑工程施工许可证》等行政许可，因而该项目不属于违法建设。

综上，被申请人已对涉访事项进行全面调查处理，依法作出涉案答复事实明确，合理合法。

四、四申请人与被申请人的行政行为不存在利害关系，涉案答复将相关情况告知四申请人，对其权利义务不产生实际影响。

根据《中华人民共和国行政复议法》第二条以及《中华人民共和国行政复议法实施条例》第二十八条的规定，本案中，被申请人已对涉访事项进行全面调查后，将相关的调查情况告知四申请人，四申请人并非涉案建(构)筑物的权属人或利害关系人，被申请人的行政处理并未对其权利义务产生实际影响。根据《中华人民共和国行政复议法实施条例》第四十八条第一款第二项的规定，本案不属于行政复议受案范围，应当驳回四申请人的复议申请。

综上所述，被申请人作出的涉案答复主体适格、程序合法、事实明确、具有法律依据。四申请人的复议申请缺乏事实和法律依据，应予驳回。

本府查明：

2024 年 1 月 26 日，四申请人向被申请人提交《广州市南沙区群众来访登记表》，信访反映四申请人的房屋位于 XX 学校地块范围内，在四申请人未获得征收补偿安置的情况下，四

申请人的房屋被违法拆除，房屋地块被 XX 学校项目违法占用，相关部门应依法对 XX 学校项目违法用地及违法建设问题予以查处。2024 年 2 月 5 日，被申请人作出《告知书》（穗南综行调 2024-XX 号），告知四申请人对其信访事项予以受理。

被申请人收到四申请人的信访举报有关材料后，经核查，被申请人曾就 XX 学校项目违法用地及违法建设问题进行调查及处理。

被申请人曾分别于 2022 年 9 月 5 日、2023 年 1 月 3 日、2023 年 3 月 31 日作出《责令改正通知书》[粤穗南综执（黄）责字〔2022〕第 XX 号、〔2023〕第 XX1、XX2 号]，就 XX 经联社于 2022 年 9 月在 XX 学校项目施工建设房屋，违反了《中华人民共和国土地管理法》第五十九条、第六十一条规定的行为，责令其立即停止并改正违法行为。被申请人曾于 2023 年 6 月 12 日到 XX 学校项目进行现场检查，并拍摄现场照片及制作《现场检查（勘验）笔录》。

被申请人曾分别于 2023 年 6 月 15 日、7 月 15 日对 XX 经联社的委托代理人张某文进行询问，并制作《询问笔录》。2023 年 6 月 15 日的《询问笔录》记载，涉案地块的使用权属于 XX 村，涉案地块由 XX 经联社占用使用，用于建设 XX 学校，已办理《建设工程规划许可证》《建筑工程施工许可证》，但未取得用地许可批准；XX 经联社于 2022 年 9 月开始在涉案地块进行建设，预计于 2023 年 8 月竣工，土地利用状态是建设用地，土地利用总体规划是中小学用地。2023 年 7 月 15 日的《询问

笔录》记载，XX 经联社于 2023 年 7 月 13 日取得涉案地块由集体土地转为国有建设用地的批文。

后，XX 经联社向被申请人提交《关于广州市南沙区 XX 镇 XX 村更新改造实施方案的批复》（穗规划资源南〔2020〕XX 号）、《不动产权证书》《建设项目用地预审与选址意见书》《建设工程规划许可证》《建筑工程施工许可证》《广东省人民政府关于广州市南沙区 XX 镇 XX 股份合作经济联合社的旧村庄集体建设用地征为国有建设用地（第一批）的批复》（粤府土审(02)〔2023〕XX 号）等与涉案地块相关的材料。以上可知，广州市规划和自然资源局南沙区分局于 2020 年 10 月 10 日批复南沙区 XX 镇 XX 村更新改造实施方案，XX 经联社于 2021 年 9 月 3 日取得涉案地块的《不动产权证书》，涉案地块于 2022 年 8 月 12 日取得《建设项目用地预审与选址意见书》，XX 经联社分别于 2022 年 8 月 29 日、9 月 1 日取得 XX 学校项目的《建设工程规划许可证》《建筑工程施工许可证》，XX 经联社于 2023 年 7 月 13 日取得涉案地块由集体土地转为国有建设用地的同意批复。

被申请人曾于 2023 年 6 月 19 日到涉案地块进行现场勘测，并制作《现场勘测笔录》，该笔录载明涉案地块用于建设学校，实际占用人为 XX 经联社，未取得用地许可批准。被申请人曾于 2023 年 7 月 20 日向 XX 经联社作出《执法提示书（未供即用类）》[粤穗南综执（黄）提字〔2023〕第 XX 号]、《行政建议书》[粤穗南综执（黄）建字〔2023〕第 XX 号]，告知其存在未供即用非法占用土地违法行为，建议加强法律知识学习，

提升依法用地意识，开展违法用地自查自纠工作。被申请人曾于2023年12月6日向广州市规划和自然资源局南沙区分局出具《关于加快办理“未供即用”图斑供地手续的函》（穗南综行执法函〔2023〕XX号），告知该局加快办理涉案地块的供地手续。

2024年2月21日，被申请人向四申请人作出涉案答复，载明：“一、建设项目的背景。XX村更新改造项目于2020年10月10日取得《关于广州市南沙区XX镇XX村更新改造实施方案的批复》（穗规划资源南〔2020〕XX号）……。项目北侧DG1XX地块为南沙区XX学校用地，规划为45班九年一贯制公办学校，属于XX村更新改造项目复建公办学校配套设施，由XX项目改造主体广州市南沙区XX镇XX经济联合社建成后移交区教育局。根据更新改造实施方案和教育资源分配的情况，南沙区XX学校是XX村更新改造项目的重要组成部分，面向XX村、XX小区户籍适龄儿童提供教育服务。作为项目配套的教育设施，南沙区XX学校建设项目关系上千户群众的子女就读需求，关系XX村更新改造项目实施进程。……二、违法用地、违法建设查处工作情况。南沙区XX学校项目于2022年5月开始土地平整施工作业，根据主动巡查和国家卫片等线索，我局多次对项目用地情况进行调查，查明该项目地块土地利用现状为建设用地，全部符合土地利用总体规划，该地块已取得用地预审与选址许可意见、建设工程规划许可、施工许可等行政许可，但未取得用地批准，属于未经批准占用土地进行建设的违法行为。我局执法人员先后于2022年9月5日、2023年

1月3日、2023年3月31日向项目建设单位广州市南沙区XX镇XX经济联合社下达责令改正文书，责令其停止违法行为，恢复土地原状。2023年7月20日，依据《广东省人民政府关于广州市南沙区XX镇XX股份合作经济联合社的旧村庄集体建设用地征为国有建设用地(第一批)的批复》(粤府土审(02)[2023]XX号)，该项目用地取得了集转国手续。截至当日，该项目尚未取得供地手续，属于未供即用的行为。之后，我局主动向区规自局移交该项目未供即用线索，提醒区规自局为涉案项目办理用地批准文书，并多次指导、督促建设单位当事人前往相关部门办理用地手续。为指导建设单位及时取得供地手续，我局对广州市南沙区XX镇XX经济联合社开展柔性执法，下达《行政建议书》(粤穗南综执(黄)建字[2023]第XX号)，督促其前往区规自局办理供地手续。由于该建设项目已取得用地预审与选址许可意见、建设工程规划许可、施工许可等行政许可，我局认为该地块不涉嫌违法建设。三、有关立案的相关情况。我局结合本案违法事实、性质、情节和危害程度，依据《自然资源行政处罚办法》(2020修正)第十二条第二款的规定，我局在处理南沙区XX学校违法用地线索中暂不予立案具有法律依据。下一步，我局将依法依规开展查处，并推进整改工作。”被申请人于2024年2月23日将涉案答复通过邮寄方式送达四申请人。

另查明，被申请人于2024年4月17日对XX经联社涉嫌在未经批准情况下，擅自占用涉案地块用于建设XX学校项目的非法用地行为予以立案。

2024年4月18日，四申请人不服被申请人作出的涉案答复，向本府申请行政复议。

上述事实有下列证据予以证实：《广州市南沙区群众来访登记表》《告知书》（穗南综行调 2024-XX 号）、《责令改正通知书》[粤穗南综执（黄）责字〔2022〕第 XX 号、〔2023〕第 XX1、XX2 号]、《现场检查（勘验）笔录》、现场照片、《询问笔录》两份、《关于广州市南沙区 XX 镇 XX 村更新改造实施方案的批复》（穗规划资源南〔2020〕XX 号）、《不动产权证书》《建设项目用地预审与选址意见书》《建设工程规划许可证》《建筑工程施工许可证》《广东省人民政府关于广州市南沙区 XX 镇 XX 股份合作经济联合社的旧村庄集体建设用地征为国有建设用地（第一批）的批复》（粤府土审（02）〔2023〕XX 号）、《现场勘测笔录》《执法提示书（未供即用类）》[粤穗南综执（黄）提字〔2023〕第 XX 号]、《行政建议书》[粤穗南综执（黄）建字〔2023〕第 XX 号]、《关于加快办理“未供即用”图斑供地手续的函》（穗南综行执法函〔2023〕XX 号）、《关于麦振中反映事项的答复》（穗南综行调 2024-XX 号）及送达材料等。

本府认为：

一、被申请人具有作出涉案答复的法定职责。

《中华人民共和国土地管理法》第七十七条第一款规定：“未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法占用土地的，由县级以上人民政府自然资源主管部门责令退还非法占用的土地……”《广州市违法建设查处条例》第十二条规定：“城市

管理综合执法机关应当建立违法建设投诉、举报制度，向社会公布信箱、电子邮箱和全市统一的投诉、举报电话，受理投诉、举报。城市管理综合执法机关接到投诉举报后，应当受理、做好登记，并及时进行调查处理，有明确投诉、举报人的，在受理投诉、举报后三十日内将处理情况书面告知投诉、举报人，处理结束后在七日内将处理结果书面告知投诉、举报人。”《广东省人民政府关于在广州市南沙区等地开展综合行政执法工作的公告》（粤府函〔2019〕113号）第二条规定：“广州市南沙区综合行政执法局的具体职能如下：……（十）行使国土资源管理领域法律、法规、规章规定的行政处罚权；……（十二）行使城市管理领域法律、法规、规章规定的行政处罚权；……与上述行政处罚权相关的监督检查、行政强制职权，由广州市南沙区综合行政执法局依法行使。相关行政执法权由广州市南沙区综合行政执法局集中行使后，其他行政主管部门不得再行使……”本案中，四申请人于2024年1月26日信访举报涉案地块涉嫌违法用地以及违法建设问题，属于国土资源、城市管理领域的举报事项，被申请人作为南沙区综合行政执法机构，具有调查上述举报事项的法定职责。

二、申请人与涉案答复不存在行政复议法上的“利害关系”。

本案中，四申请人于2024年1月26日反映涉案地块的违法用地以及违法建设的举报事项，被申请人经核查，其曾于2022年9月至2023年12月就涉案地块涉嫌违法用地以及违法建设的情况进行调查，包括到XX学校项目现场检查、拍摄现场照片取证、对检查所发现的违规行为向XX经联社出具《责

令改正通知书》、对 XX 经联社的委托代理人进行调查询问、核查 XX 经联社提交的材料、向 XX 经联社发出《执法提示书》《行政建议书》、告知广州市规划和自然资源局南沙区分局加快办理涉案地块的供地手续等。根据上述核查情况，被申请人于 2024 年 2 月 21 日向四申请人出具涉案答复，对四申请人的举报事项作出回复，将相关的调查情况以及处理结果详细说明，已依法履行法定职责。

《中华人民共和国行政复议法》第二条第一款规定：“公民、法人或者其他组织认为行政机关的行政行为侵犯其合法权益，向行政复议机关提出行政复议申请，行政复议机关办理行政复议案件，适用本法。”第十一条规定：“有下列情形之一的，公民、法人或者其他组织可以依照本法申请行政复议：……（十五）认为行政机关的其他行政行为侵犯其合法权益。”第三十条第一款规定：“……对符合下列规定的，行政复议机关应当予以受理：……（二）申请人与被申请行政复议的行政行为有利害关系；……（五）属于本法规定的行政复议范围；……”本案中，四申请人并非涉案地块的土地权属人，且涉案地块已于 2023 年 7 月 13 日转为国有建设用地，四申请人对涉案地块不享有权利。被申请人对四申请人的举报事项依法进行调查处理后，将调查处理结果向四申请人书面予以告知，该履职行为并未对四申请人创设相应的权利义务，亦未对四申请人的合法权益产生实质影响。被申请人对举报事项的调查处理系维护公共利益和社会秩序以及保护不特定公民、法人或者其他组织

的合法权益，四申请人与涉案答复不存在行政复议法上的“利害关系”，本府对四申请人的行政复议申请依法予以驳回。

本府决定：

根据《中华人民共和国行政复议法》第三十三条的规定，驳回申请人的行政复议申请。

四申请人如对本决定不服，可以在收到本《行政复议决定书》之日起15日内，依法向广州铁路运输中级法院起诉。

本件与原件核对无异

二〇二四年六月二十一日