

五 华 县 人 民 政 府

华府行复决〔2022〕48号

五华县人民政府行政复议决定书

申请人：钟能防，男，汉族

被申请人：五华县龙村镇人民政府

法定代表人：李冬强，职务：镇长

申请人钟能防不服被申请人五华县龙村镇人民政府作出的《龙村镇人民政府行政处罚决定书》（华龙行执罚决字〔2022〕14号）（以下简称《处罚决定书》），于2022年7月22日向五华县人民政府申请行政复议，本府依法予以受理，现已审查终结。

申请人请求：

请求依法撤销五华县龙村镇人民政府于2022年6月2日作出的《龙村镇人民政府行政处罚决定书》（华龙行执罚决字〔2022〕14号）。

申请人称：

被申请人在 2022 年 6 月 2 日作出的《处罚决定书》，是完全没有查明事实，适用法律法规错误，显失公平公正的情况下作出的处罚决定，应依法撤销。

在一九九六年八月二十日，申请人的父亲钟孟辉（已故）因原房屋破漏无法居住，向政府部门申请在本村的“山下岗屋门”（地名）建房，建房位置为：东至波安崙，西至兆辉屋地，南至圳道，北至兆辉崙地。占地面积 80 平方米（见钟孟辉《私人建房用地申请报批表》）。得到批准后，申请人父母即开始按批准范围进行清基建房。现楼房坐向的南边（即批条中的南面），原有一条进山的耕田田唇路，路面物 30 公分左右，田唇路侧有一条排水沟，深有 1 至 1.5 米，宽约 40 公分。虽然批准建房的范围南面至水圳，但申请人的父母还是除留出了原田唇路外，仍留出建房用地的 2.5—3 米宽的土地，用来做楼房的护墙坡、楼房排水沟，鸡舍等。楼房右边的水圳，因为沟深水急，严重威胁着周边村民的安全，曾经经常发生人、牲畜掉入水沟被伤害的事。申请人父母在建好楼房的次年，便自己集资、自己动手在周边群众的帮助下，将这几十米长的水圳边起石驳，并在石坝驳面上砌起一条约 10 多米长、2 米高的红砖墙。几十年来有效地保障了村民和周边居住人家的安全，受到了大家的赞扬。事实上，建造的这条防护砖墙不但没有侵占原来的耕田田埂路，反而将原来的只有不到 30 公分路面的泥坡，由于两边

砌了石头护坡而扩大到现在 60 公分左右路面的道路。这是有目共睹的现状。申请人提供的证据和证人证言均可证明上述的事实。

但遗憾的是，被申请人却罔顾事实，在完全没有查明事实、错误适用法律的情况下，在 2022 年 6 月 2 日作出了涉案《处罚决定书》，将申请人父母及群众在九十年代建设至今近 30 年的水圳护墙、申请人在自己楼房排水沟上搭建的简易的鸡舍、甚至连门坪侧堆放的红砖，都认为“未向龙村镇人民政府提出申请，擅自建设，占用了公共道路，影响了公民的正常通行和生产生活”而处罚拆除。

涉案的原田唇路，现不但依然保存完好，而且比原来的扩大近一半的路面，申请人无任何侵占原道路的行为。在一九九六年申请人家未建此楼房前，涉案的小路本是一条不足 30 公分的田唇埂，供耕田作地的部分村民通行，到九六年申请人父母建楼后，便自己掏腰包，将这几十米长的田唇路边砌结石头护坡，从而加大了路面有近一半，形成了现在仍在通行的 60 公分左右宽小路，更加有利于村民的通行，申请人不认为是侵占。

申请人父母和群众在一九九六年间将水圳边砌结石头护坡和红砖护墙，完全是出于安全目的，无任何侵占“公共道路”的事实。在申请人楼房右侧的水沟，沟深水急，常年流水不断，曾多次发生过人、畜掉入沟中造成伤害的事件，对周边的居民

造成了极大的安全隐患。为了防止不安全事故的发生，在申请人父母楼房建好的第二年，便自筹资金，在多位村民义务帮工情况下而砌结了这条安全防护墙。此后，就再没出现过安全事故。

申请人搭建的临时简单的鸡舍及堆放红砖的地方，是申请人建房范围内的土地，没有影响周围村民的正常通行和生活。申请人的父亲钟孟辉在九六年申请批准的“私人建房用地申请报批表”中的四至“东至波安輦，西至兆辉屋地，南至水圳，北至兆辉輦地”，申请人搭建的简易鸡舍、堆放红砖的地方紧靠着自家楼房的排水沟，离道路有近1米距离，而且鸡舍和堆放红砖的土地，也是在申请人批准建房的范围，更无任何妨碍和影响周围村民正常通行和生活的事实。

综上所述，申请人恳请五华县人民政府及相关部门要以事实为依据、以法律为准绳的原则，彻底查明本案的事实，撤销被申请人作出的错误的处理决定，以维护申请人的合法权益，维护法律的公正与尊严。

被申请人称：

一、行政复议涉及事项的调查处理情况

龙村镇湖中村村民钟官正等55名群众于2021年11月12日联名向龙村镇人民政府提出申请，反映从湖中村委会后面通往径子里的公共村道长度约50米被钟能防私自占用砌墙、搭建

鸡舍，严重影响了周边村民的正常通行，请求龙村镇人民政府恢复上述公共道路原貌，方便群众出行。接到此信访诉求后，我镇高度重视，已按规定进行办理，认真组织责任部门进行调处，多次到现场调查和勘验，同时向湖中村委会、钟官正、被答复人钟能防、第三人等调查核实相关情况，查明事实，认为钟能防在村庄规划区内未经审批陆续占用了水沟及两旁的村公共道路私自砌结围墙、堆结红砖、搭建鸡舍等，影响了周围村民的正常通行和生产生活（佐证材料详见村委证明、询问笔录、现场勘验笔录、现场图片等）。

二、关于钟能防行政复议申请书中提出诉求的答复

（一）关于“被答复人父亲钟孟辉私人建房用地申请报批表相关问题”的答复。

一是被答复人提交的私人建房用地申请报批表（以下简称报批表）中无四至界限，仅有被答复人自述的四至；二是报批表中审批建房的面积为 80 平方米，但我镇工作人员到现场测量的房屋实际面积约 147.7 平方米（长 14 米，宽 10.55 米），未审批面积 67.7 平方米；三是被答复人自述的四至，东至波安崮、西至兆辉屋地、南至圳道、北至兆辉崮地，原田唇路只有 30 厘米左右的宽度，据我镇工作人员调查了解，圳道是历史以来已经形成的，圳道两旁为原来的田唇路，宽度约各 80 厘米，一直用于附近村民耕田种作，属于村公共道路，故四至中南至圳道

及原田唇路只有 30 厘米宽度显然是不符合事实的。

（二）关于“被答复人修建防护墙是出于村民的安全目的考虑”的答复。

经现场调查核实，湖中村委后面到径子里的村道存在安全隐患的情况不属实，水沟及两旁道路形成以来，一直安全通行，反而是被答复人擅自砌结围墙，占用公共道路，影响了村民的正常通行，带来了潜在的通行安全隐患。同时，在村集体土地、公共道路开展规划建设行为的，都应提交村两委、镇相关部门申请审批，并非个人可以随便占用进行建设。

综上所述，被申请人根据《中华人民共和国城乡规划法》第四十一条、第六十五条之规定作出的《处罚决定书》，认定事实清楚、证据充分、充分了解民情民意，结合镇、村调委会的调处意见，适用法律法规正确，程序合法，内容适当，请求复议机关予以维持被申请人的行政决定。

本府查明：

一、2021 年 11 月 12 日，龙村镇湖中村钟官正等 55 名群众向被申请人提出申请，反映申请人私自占用湖中村委会办公楼后面通往径子里长度约 50 米的公共村道进行砌墙和搭建鸡舍，严重影响了周边村民的正常通行，请求被申请人恢复上述公共道路原貌，拆掉鸡舍、拆掉围墙，方便周围群众出行。

二、2022 年 5 月 17 日，龙村镇湖中村民委员会出具证明，

证明内容为“湖中村委会后面通往径子里的道路（位于钟能防屋旁）属于历史以来水沟渠道旁边的集体公共道路，该水沟深度约 80 厘米，宽度约 50 厘米，公共路面宽度约 80 厘米，该水沟和道路的权属属于村集体所有”。另，被申请人根据规建办 GPS 巡查系统查询认定涉案争议地段属于农村规划区。

三、被申请人依法进行受理，经调查后认为申请人钟能防在湖中村委会办公楼后面到径子里的村道地段擅自砌结围墙、搭建鸡舍等行为占用了公共道路，影响了周围村民的正常通行和生产生活，违反了相关的法律法规，于 2022 年 4 月 8 日向申请人发出《责令限期整改通知书》，责令申请人限期清理障碍物。上述通知书经留置送达后，申请人逾期未作出整改。2022 年 5 月 19 日，被申请人通过微信通话视频的方式向申请人进行询问并制作了视频笔录，申请人承认其砌结围墙、堆放红砖、搭建鸡舍等行为未向有关部门履行相关的报建审批手续。5 月 30 日，被申请人到现场进行勘验，勘验结果为：1.钟能防屋座向右后边有搭建鸡舍（面积约 3 m²）。2.钟能防屋旁座向右边有一条小路（最窄处约 60cm）。3.该小路旁有一条水沟（宽度约 50cm，深度约 80cm）。4.钟能防屋座旁水沟和上述小路连接处建有围墙（长度约 13.5m，最高处约 2m）。5.钟能防屋座向右前边、原水沟旁垒放有红砖围墙（长度约 14.8m，宽度约 0.8m）。6.钟能防屋前小路入口处铁门（含铁门）至钟东正菜地预留地块

（长度约 6.9m，宽度约 0.8m）。7.以上原水沟至钟能防屋方向处约 80cm 的地块为原水沟的圳坡道路，围墙、铁门及堆放物所在地块权属为村集体所有。

四、2022 年 5 月 30 日，被申请人作出《龙村镇人民政府行政处罚告知书》（华龙行执罚告字〔2022〕14 号）（以下简称《处罚告知书》）向申请人进行留置送达，并告知申请人依法享有陈述申辩的权利，申请人在规定期限内未进行陈述申辩。同年 6 月 2 日，被申请人作出涉案《处罚决定书》：依据《中华人民共和国城乡规划法》第四十一条、第六十五条的规定，责令申请人立即改正违法行为，对申请人作出“归还占用的村公共土地，将道路恢复原状”的行政处罚，并向申请人进行留置送达。申请人不服《处罚决定书》，于 7 月 22 日向本府申请行政复议。

以上事实申请人提交了身份证复印件、《处罚决定书》、证明等证据材料；被申请人提交了行政复议答复书、钟官正等人的申请书、询问笔录、现场勘验笔录、湖中村委会证明、现场图片注释等证据材料。

本府认为：

一、被申请人具有作出涉案《处罚决定书》的法定职权

根据《中华人民共和国城乡规划法》第九条“任何单位和个人都有权向城乡规划主管部门或者其他有关部门举报或者控告

违反城乡规划的行为。城乡规划主管部门或者其他有关部门对举报或者控告，应当及时受理并组织核查、处理”的规定，本案中，龙村镇湖中村钟官正等 55 名群众向被申请人反映申请人违反城乡规划的行为，涉案的围墙、鸡舍等搭建在乡、村庄规划区内，被申请人依法进行受理。经调查后认为申请人在未依法取得乡村建设规划许可证的情况下擅自搭建违法建筑，被申请人作为具有对有关违反城乡规划的行为进行核实处理的法定职责的行政机关，对其管辖范围内涉嫌违反规划管理的行为，依法可以对违建行为责令停止建设、限期改正及逾期不改正而进行强制拆除，行政主体适格。

二、被申请人所作涉案《处罚决定书》行政处罚内容错误

本案中，被申请人依法受理本案后，通过走访调查、现场勘查、组织调处等方式，确认了申请人在未依法取得乡村建设规划许可证的情况下擅自搭建违法建筑的违法事实。根据《中华人民共和国城乡规划法》第四十一条第三款“在乡、村庄规划区内进行乡镇企业、乡村公共设施和公益事业建设以及农村村民住宅建设，不得占用农用地；确需占用农用地的，应当依照《中华人民共和国土地管理法》有关规定办理农用地转用审批手续后，由城市、县人民政府城乡规划主管部门核发乡村建设规划许可证”、第六十五条“在乡、村庄规划区内未依法取得乡村建设规划许可证或者未按照乡村建设规划许可证的规定进行

建设的，由乡、镇人民政府责令停止建设、限期改正；逾期不改正的，可以拆除”的规定，在作出《处罚决定书》之前已经向申请人发出《责令限期整改通知书》，责令限期清理障碍物。在申请人未作出改正的情况下，被申请人依法可以作出拆除决定。再者，根据“处罚法定原则”，被申请人对于公民、法人或者其他组织违反行政管理秩序的行为应当依照相关的法律规定作出处罚决定，但《处罚决定书》要求申请人“归还占用的村公共土地，将道路恢复原状”，处罚种类非法定，属于行政处罚内容错误。

三、被申请人作出涉案《处罚决定书》超过法定处理期限

根据《中华人民共和国行政处罚法》第五十四条第二款“符合立案标准的，行政机关应当及时立案”之规定，龙村镇湖中村钟官正等 55 名群众是在 2021 年 11 月 12 日向被申请人提出申请，申请人经核实情况后应及时立案，但被申请人提交的材料无法显示明确具体的立案时间。根据第六十条“行政机关应当自行政处罚案件立案之日起九十日内作出行政处罚决定”之规定，被申请人自接到申请并开启案件调查始起，直至 2022 年 6 月 2 日才作出《处罚决定书》，时间跨度长达六个多月，超出法定处理时限，程序违法。

综上所述，被申请人具有作出涉案《处罚决定书》的法定职权，但作出的涉案《处罚决定书》行政处罚内容不恰当、程

序违法。

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）项以及《中华人民共和国行政复议法实施条例》第四十五条规定，特作如下复议决定：

一、撤销被申请人五华县龙村镇人民政府于2022年6月2日作出的《龙村镇人民政府行政处罚决定书》（华龙行执罚决字〔2022〕14号）。

二、责令被申请人五华县龙村镇人民政府自收到本决定书之日起在法定期限内重新作出处理。

申请人如不服本复议决定，可以自收到本决定书之日起十五日内依法向有管辖权的人民法院提起行政诉讼。



建设的，由乡、镇人民政府责令停止建设、限期改正；逾期不改正的，可以拆除”的规定，在作出《处罚决定》时未引用《城乡规划法》第六十四条第二款的规定，属于适用法律错误。《城乡规划法》第六十四条第二款规定：“违反本法规定，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，由乡、镇人民政府责令停止建设、限期改正；逾期不改正的，可以拆除。”《城乡规划法》第六十四条第二款规定：“违反本法规定，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，由乡、镇人民政府责令停止建设、限期改正；逾期不改正的，可以拆除。”《城乡规划法》第六十四条第二款规定：“违反本法规定，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，由乡、镇人民政府责令停止建设、限期改正；逾期不改正的，可以拆除。”

三、被诉人作出《处罚决定》时未引用《城乡规划法》第六十四条第二款的规定，属于适用法律错误。《城乡规划法》第六十四条第二款规定：“违反本法规定，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，由乡、镇人民政府责令停止建设、限期改正；逾期不改正的，可以拆除。”《城乡规划法》第六十四条第二款规定：“违反本法规定，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，由乡、镇人民政府责令停止建设、限期改正；逾期不改正的，可以拆除。”《城乡规划法》第六十四条第二款规定：“违反本法规定，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，由乡、镇人民政府责令停止建设、限期改正；逾期不改正的，可以拆除。”



公开方式：主动公开

五华县人民政府办公室

2022 年 10 月 19 日印发