

广州市花都区人民政府

行政复议决定书

花都府行复〔2022〕050号

申请人：许某某。

被申请人：广州市花都区城市管理和综合执法局。

申请人许某某不服被申请人于2022年1月18日作出的强制拆除花都区XX大道XX村XX市场旁房屋的行政行为，向本府申请行政复议，本府依法予以受理，现已审查终结。

申请人请求：

- 1、认定被申请人强制拆除花都区XX大道XX村XX市场旁房屋的行政行为违法。
- 2、赔偿损失80万。

申请人称：

一、被申请人拆除花都区XX大道XX村XX市场旁房屋的程序违法。被申请人事先没有认定、没有事先下发告知书、没有让申请人申辩的情况下突然强行将房屋拆除，同时也没

有给予任何补偿，造成申请人巨大经济损失。

二、被申请人违法行为造成申请人 80 万损失。被强行拆除房屋面积 800 平米造价 80 万，被强行拆除后没有给予任何补贴，甚至连物料都被拿走。

被申请人答复称：

一、被申请人拆除位于花都区新华街 XX 大道 XX 安置区（2#区）内的 XX 市场周边临时建筑物的行为不是执法行为。案涉位于花都区新华街 XX 大道 XX 安置区（2#区）内的 XX 市场，是由花都区属国有企业广州市 XX 市场管理服务有限公司进行管理的。2006 年 12 月 XX 市场租赁给广州市 XX 置业有限公司（以下简称“XX 公司”），并于 2014 年 1 月 7 日与 XX 公司及广州市 XX 置业有限公司（以下简称“XX 公司”）签订补充协议，委托 XX 公司负责 XX 市场日常经营和管理。

XX 公司与 XX 公司关于 XX 市场的租赁合同于 2021 年 11 月 30 日结束，XX 公司发现 XX 公司在经营管理期间占用人行道，连同市场周边附属空地搭建了大量临时建筑物（面积约 1051 平方米）。这些临时建筑物都在涉案地块红线范围内，作为管理单位的 XX 公司确认这些临时建筑物没有报建。鉴于 XX 公司要对 XX 市场进行整体升级改造，为消除安全隐患和消防隐患，确保国有资产保值增值，花都区财政局于 2021 年 12 月 15 日向我局发出《关于请求协调处理 XX 市场周边附属用地临时建筑物的函》，请求我局对 XX 市场周边附属

用地临时建筑物进行拆除处理。而作为 XX 市场的管理单位 XX 公司，也向我局出具《协助拆除违法用地上附着建构筑物的委托书》，明确请求我局协助拆除，由 XX 公司承担相应法律责任。XX 公司和我局成立民事法律关系中的委托代理关系。根据《民法典》第一百六十二条：“代理人在代理权限内，以被代理人名义实施的民事法律行为，对被代理人发生效力。”因此，拆除该临时建筑物行为的法律责任应由 XX 公司承担。

该拆除临时建筑物的行为没有侵犯许某某的合法权益。临时建筑物都在涉案地块红线范围内，作为管理单位的 XX 公司确认这些临时建筑物没有报建。而许某某没有提供其合法拥有临时建筑物的产权，其有合法报建手续的证据。

申请人主张 80 万元财产损失没有事实和法律依据。《中华人民共和国国家赔偿法》第二条的规定，“国家机关和国家机关工作人员行使职权，有本法规定的侵犯公民、法人和其他组织合法权益的情形，造成损害的，受害人有依照本法取得国家赔偿的权利”。第三十六条第（八）项规定：“对财产权造成其他损害的，按照直接损失给予赔偿。”《最高人民法院关于审理行政赔偿案件若干问题的规定》第三十二条规定：“原告在行政赔偿诉讼中对自己的主张承担举证责任。被告有权提供不予赔偿或者减少赔偿数额方面的证据。”根据上述法律规定，申请人要求被申请人赔偿其损失，应对

其存在合法权益受到损害以及该损害与被申请人的违法行政行为之间存在直接因果关系负有举证责任。涉案地块权属不是许某某，许某某也从未获得 XX 公司的合法授权办理临时建筑物的报建手续。申请人对上述临时建筑物不具有合法权益，对于涉案建筑物的赔偿请求，不应支持。且自 2021 年 8 月起，XX 公司已多次与个体商户进行面对面洽谈和发送书面通知：要求个体商户在租赁协议到期时自行撤离。根据拆除现场视频可知，临时建筑物内已清空，没有任何物品，因此不存在物料被拿走的情况。

综上所述，请求复议机关驳回申请人的复议申请。

本府查明：

申请人许某某是广州市 XX 置业有限公司（以下简称“XX 公司”）的法定代表人。2006 年 11 月 13 日，花都区属国有企业广州市 XX 市场管理服务有限公司（以下简称“XX 公司”）与广州市 XX 置业有限公司（以下简称“XX 公司”）签订《XX 市场租赁经营和改造协议》，将位于花都区新华街 XX 大道 XX 安置区的 XX 市场租赁给 XX 公司经营和改造，租赁期 15 年，由 2006 年 12 月 1 日起至 2021 年 11 月 30 日止。2014 年 1 月 7 日，XX 公司、XX 公司与 XX 公司签订《XX 市场经营补充协议》，委托 XX 公司负责 XX 市场日常运营和管理。

2021 年 12 月 15 日，广州市花都区财政局向被申请人、花东镇发出《花都区财政局关于请求协调处理 XX 市场周边

附属用地临时建筑物的函》（花财函〔2021〕67号），称XX公司与XX公司关于XX市场的租赁合同于2021年11月30日结束，XX公司发现XX公司在经营管理期间占用人行道，连同市场周边附属空地搭建了大量临时建筑物（面积约1051平方米），该临时建筑物占道经营、阻塞交通、卫生环境恶劣、存在严重安全隐患和消防隐患，下一步XX公司要对XX市场进行整体升级改造，为消除安全隐患和消防隐患，确保国有资产保值增值，请求被申请人、花东镇对XX市场周边附属用地临时建筑物进行拆除处理。

2022年1月20日，XX市场与被申请人签订《协助拆除违法用地上附着建构筑物的委托书》，委托被申请人帮助其完成违法用地上附着建构筑物拆除工作，拆除后的物料、建筑废弃物由被申请人清理，拆除费用由被申请人承担，被申请人拆除违法用地上附着建构筑物的行为，由XX公司承担法律后果。

另查，2014年，申请人未办理报建手续，在XX市场周边附属空地上投资建设涉案建构筑物，面积约800平方米，上述空地办理了《建设用地规划许可证》，未办理《土地使用证》等合法用地手续。2022年1月18日，被申请人对上述涉案建构筑物进行了强制拆除，拆除前已对建筑物内物品进行录像拍照记录，显示建筑物内绝大部分物品已搬空，留有吊扇5台、桌子1张、铁架1个和木架1个等杂物。

申请人对上述强制拆除行为不服，向本府申请行政复议。

以上事实有《XX 市场租赁经营和改造协议》《XX 市场经营补充协议》《花都区财政局关于请求协调处理 XX 市场周边附属用地临时建筑物的函》（花财函〔2021〕67 号）、《协助拆除违法用地上附着建构筑物的委托书》、XX 市场《建设用地规划许可证》、拆除视音频资料、拆除前后照片、调查询问笔录、申请人身份证复印件等相关证据为证。

本府认为：

涉案建构筑物所在地块未办理合法用地手续，申请人未经批准非法占用土地投资建设涉案建构筑物的行为，违反了《中华人民共和国土地管理法》第七十七条第一款：

“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，对违反土地利用总体规划擅自将农用地改为建设用地的，限期拆除在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施，恢复土地原状，对符合土地利用总体规划的，没收在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施，可以并处罚款；对非法占用土地单位的直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。”之规定，但上述法律规定并未赋予被申请人相关的执法权或强制拆除的职权，被申请人强制拆除涉案建构筑物的行为超越其职权范围。虽然 XX 公司与被申请人签订了《协助拆除违法用地上附着建构筑物的委托书》，但

对行政机关而言，法无授权不可为，法律上没有授予被申请人帮助行政相对人完成违法用地上附着建构筑物拆除工作的职权，且 XX 公司并非涉案建构筑物的投资建设者，其也无权进行委托，因此，该委托并不能对抗申请人。综上，被申请人强制拆除涉案建构筑物的行为不当，依法应予以撤销，但涉案建构筑物已经被实际拆除，被诉的行政行为无可撤销的内容，本府确认被申请人强制拆除涉案建构筑物的行为违法。

关于申请人要求赔偿损失 80 万的问题，因申请人未经批准非法占用土地投资建设涉案建构筑物，违法用地的事实清楚，申请人也未能提供证据证明涉案建构筑物为合法建筑，因此涉案建构筑物并非受法律保护的合法财产，申请人要求赔偿涉案建构筑物造价 80 万依法无据，本府不予支持。但相关物料（包括涉案房屋内吊扇、桌子等杂物、铁皮等建筑废弃物）属申请人的合法财产，被申请人无证据证明履行了保管、交付申请人等手续，依法应予以合理赔偿。

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）项和第二十九条第一款之规定，本府决定：

（一）确认被申请人广州市花都区城市管理和综合执法局 2022 年 1 月 18 日强制拆除花都区 XX 大道 XX 村 XX 市场周边空地附属建构筑物的行为违法。

（二）责令被申请人就强制拆除行为造成的申请人物料损失问题进一步调查，依法给予合理赔偿。

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

二〇二二年五月六日

抄告：广州市城市管理和综合执法局