

广州市从化区人民政府

行政复议决定书

从化府行复〔2024〕77号

申请人：黎某敏。

被申请人：广州市从化区江埔街道办事处。

申请人不服被申请人于2024年3月7日作出的《处理意见书》（江街信（2024）18号），向本府申请行政复议，本府于2024年3月29日依法予以受理。本案适用普通程序办理，审查过程中已听取争议双方意见，现已审查终结。

申请人请求：

一、撤销被申请人于2024年3月7日作出的《处理意见书》（江街信（2024）18号）；

二、责令被申请人重新处理。

申请人称：

一、申请人与被申请人作出的《处理意见书》（江街信（2024）

18 号) 具有利害关系

根据《中华人民共和国行政复议法》第三十条第一款第(二)项规定:“行政复议机关收到行政复议申请后,应当在五日内进行审查。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”。《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第十二条第(一)项规定:“有下列情形之一的,属于行政诉讼法第二十五条第一款规定的‘与行政行为有利害关系’: (一)被诉的行政行为涉及其相邻权或者公平竞争权的”。涉案建筑与申请人相邻,被申请人作出的行政行为涉及申请人的相邻权,根据上述规定,申请人与该处理结果具有利害关系。

二、适用法律依据错误

涉案意见书答复称广州市某管理有限公司系依据《广州市分布式光伏发电项目管理办法》于 2022 年 9 月取得供电部门同意,并于 2022 年 10 月向发改部门申请光伏发电项目备案,并取得相应备案证。但《广州市分布式光伏发电项目管理办法》于 2014 年 10 月 9 日发布,有效期 5 年,于 2019 年 10 月 8 日后即失效,无论是供电部门以该办法作为依据同意供电,还是发改部门同意备案,亦或是被申请人以此免除广州市某管理有限公司建设许可等手续,都属于适用法律依据错误。

三、事实查明不清

(一) 根据《广州市分布式光伏发电项目管理办法》(2019

年10月8日后失效)第二条规定:“本管理办法所称‘分布式光伏发电项目’,指在广州市辖区内利用工业园区、企业厂房、物流仓储基地、公共建筑以及居民住宅等建筑物屋顶或外立面建设的太阳能光伏发电项目……”;第十二条第(四)、(五)项规定:“分布式光伏发电项目备案需填写《广东省企业基本建设投资项目备案申请表》,并提供如下材料:……(四)项目所依托建筑物产权证明文件;(五)项目建筑物屋顶或外立面使用合同或协议(利用自有建筑建设的不需提供)”;第二十七条规定:“对于在现有建筑屋顶或外立面建设的分布式光伏发电项目,自签署屋顶或外立面使用协议之日起半年内未开工以及未按要求报送运行信息的项目,取消享受市相关政策支持资格”。

根据上述规定,分布式光伏发电项目,需持有合法产权且是已建成的相关建筑的屋顶或者外立面进行建设。涉案违法建筑并非是在上述规定已建成建筑的屋顶或者外立面进行建设,而是未经城乡规划许可,亦无合法产权证明的情况下,在该空地上违法搭建铁棚,并在该铁棚的上方进行建设分布式光伏发电项目,并不属于上述规定的分布式光伏发电项目。被申请人未经查明,直接认定属于分布式光伏发电项目建设,属于事实查明不清。

(二)关于《广州市白云区国土资源和规划局关于光伏发电项目的复函》和《从化区国土资源和规划局关于沙贝村村民搭建光伏发电项目事宜的复函》关于“光伏发电项目建设的钢架结构为设备,不属于建(构)筑物,不属于城市规划许可范畴”的相关表述,该

复函内容的前提亦是上文论述的，在已建成建筑的屋顶或者外立面进行建设光伏项目的钢架结构，才不属于城市规划许可范畴，但涉案建筑并非上述情形，属于建（构）筑物，属于城市规划许可范畴。被申请人据此答复，亦属于事实查明不清。

（三）根据《广州市某管理有限公司 29.97kw 分布式光伏发电项目》载有：“项目占用屋顶面积：160 平方米；依托建筑物产权证明：房产证”等信息。根据上述信息，其申请及核准的项目占用屋顶面积为 160 平方米，但涉案占地面积约为 512 平方米，在情况下，被申请人现场核查时，仍作出建设规模 and 实际面积相符的结论。同时，“依托建筑物产权证明：房产证”亦以上文第十二条第（四）项“分布式光伏发电项目备案需填写《广东省企业基本建设投资项目备案申请表》，并提供如下材料：……（四）项目所依托建筑物产权证明文件”的规定相吻合，广州市某管理有限公司申请及建设光伏项目时已知道，相关项目需在已有建筑物的屋顶做依托，建设的位置为已有建筑物的屋顶或者外立面。

综上，被申请人在未查明涉案建筑并非属于光伏项目的情况下，径直认为属于光伏项目所需要的钢架结构，不属建（构）筑物，不属城市规划许可范畴，认定事实错误。

申请人申请阅卷后补充意见称：

一、《广东省企业投资项目备案证》由从化区发展和改革局核发，备案证明文件明确改备案证仅代表备案机关确认收到建设单位项目备案信息证明，不具备行政许可效力。根据《国家能源局关于

印发分布式光伏发电项目管理暂行办法的通知》第十六条、第十七条的规定，该企业借光伏名义搭设棚架，如何判断铁棚具有合法性。

二、《广州市分布式光伏发电项目管理办法》已失效，文件上述规定的相关要求，如何判断是失效文件具有行政许可效力。

三、地块权属人取得《房地产权证》，证载土地使用权用地面积 15278 平方米，建筑面积 1929.08 平方米，总建成面积 1987.66 平方米，房产证说明房屋结构情况：钢混、混合砖木，层数为二层，项目与依托物的建筑及设施应具合法性，但光伏项目与房产证基建位置不符。房产证上建筑面积和总建成面积是根据用地面积上 10 个幢号的位置结构合计构成。

被申请人称：

一、被申请人对该信访案件的办理过程符合《信访工作条例》的相关规定

申请人黎某敏于 2024 年 2 月 1 日在从化区信访局登记信访诉求，反映广州市某管理有限公司在江埔街某 3 号（某停车场内）违法搭建铁棚、广告铁架，要求拆除违建恢复原貌的问题。同日区信访局通过广东省一体化信访信息系统将该信访事项转由被申请人办理，被申请人于 2024 年 2 月 5 日向信访人出具受理告知书，2024 年 3 月 18 日将《处理意见书》（江街信〔2024〕18 号）送达信访人，办理程序符合《信访工作条例》的相关规定。

二、被申请人具有查处辖区范围内违法行为的行政职权

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”和第二款“城市管理综合执法机关和镇人民政府分别负责查处街道、镇辖区范围内违反乡村建设规划管理的违法建设”的规定，以及《广州市人民政府关于镇街综合行政执法的公告》（穗府〔2021〕9号）第二条“上述行政处罚权调整由镇街实施后，与之相关的行政检查权、行政强制措施权由镇街一并实施”和第三条“各镇街自2021年9月15日起实行综合行政执法”及附件《综合行政执法职权事项目录》序号434项“对未取得建设工程规划许可证；未按建设工程规划许可证的规定进行建设的行政处罚，调整由各镇街实施（南沙区除外）”的规定，被申请人江埔街道办具有查处辖区范围内违法建设的行政职权。

三、某3号光伏项目已取得广东省企业投资项目备案证

经核查，2022年8月，广州某有限公司从化分公司与广州市某管理有限公司签订合同，将江埔街某3号物业租赁给广州市某管理有限公司作商业用途使用。2022年9月，广州市某管理有限公司向供电部门申请分布式光伏发电项目并网（高压10（20）千伏、低压380（220）伏非居民光伏发电项目）并取得同意。2022年9月27日，向广州市从化区发展和改革局进行备案并取得《广东省企业投资项目备案证》。2023年3月左右，该司取得相关光伏发电项目手续后委托光伏公司按相关标准要求建造安装光伏设备所需的承载铁架，现建设一个铁架长约30米、宽约17米、高约4米，占地面积约512平方米（经现场核查，建设规模与实际面积相符），用作承载该司的分布式光伏发电项目的光伏板。由于周边居民投诉，时至今日，该项目的光伏设备一直未完全安装。

根据《广东省太阳能光伏发电发展规划（2014-2020 年）》关于“简化分布式光伏发电项目电网接入等手续，免除分布式光伏发电项目发电业务许可、节能评估、社会稳定风险评估等手续，依托合法建筑物及设施安装的分布式光伏发电项目，进一步免除用地预审和规划选址等手续”的规定，虽然《广州市分布式光伏发电项目管理办法》已失效，但上述规定亦明确了相关的要求。

四、该分布式光伏设施属于免于办理规划报建的项目，不属于《广州市违法建设查处条例》第二条所称“违法建设”

被申请人广州市从化区江埔街道办事处已就该分布式光伏设施项目的有关问题分别征询城市管理、规划资源、发改部门的意见。其中，区规划资源部门复函“经能源行业主管部门认定为非经营性小型分布式光伏设施的，免于办理建设工程规划许可证”；区城管执法局复函“规划资源部门已明确非经营性小型分布式光伏设施属于免于规划报建的项目，即该工程不属于《广州市违法建设查处条例》第二条所称‘违法建设’”；区发展和改革局复函“我局对企业投资光伏项目实行备案管理，该项目已取得广东省企业投资项目备案”。同时，地块权属人取得《房地产权证》，证载土地使用权面积为 15278 平方米，根据《广东省太阳能光伏发电发展规划（2014-2020 年）》“进一步免除用地预审和规划选址等手续”，以及有关职能部门的回复意见，上述分布式光伏设施在合法用地上进行建设不属于法律法规予以禁止的情形。申请人提出的《广州市某管理有限公司 29.97KW 分布式光伏发电项目》为广州市某管理有限公司与中山市广安机电工程有限公司签订的《居民分布式光伏发电（低压）施工委托书》的内

容，属于民事合同。

综上所述，被申请人2024年3月7日作出的《处理意见书》（江街信〔2024〕第18号）认定事实清楚，证据确凿，适用依据正确，程序合法，请复议机关予以维持。

本府查明：

2024年2月1日，申请人黎某敏通过信访途径向广州市从化区信访局提出诉求，反映广州市某管理有限公司（以下简称“某公司”）在江埔街某3号（某停车场内）违法搭建两个铁棚和一个广告铁架，要求拆除违建恢复原貌。同日，该信访事项转至被申请人办理，被申请人于2024年2月5日受理并于同日将《受理通知书》（江信告（2024）13号）直接送达申请人。

2024年3月7日，被申请人向申请人作出《处理意见书》（江街信（2024）18号），告知申请人：1. 某公司在广州市从化区江埔街某3号搭建的其中一个长约30米、宽约17米，高约4米，占地面积约512平方米的铁棚系分布式光伏发电项目，为设备，不属于建（构）筑物，不涉及违反城乡规划相关法律法规，不属于违法建设；2. 某公司搭建的另一个高约4米，占地面积约500平方米的铁棚，建设前已办理广州市限额以下小型工程开工建设信息录入书进行停车场遮雨棚改造升级；3. 位于路口搭建的广告铁架为某公司招牌用途已备案，并要求其签订《广州市户外招牌设置和维护安全告知承诺书》。2024年3月18日，被申请人将该处理意见书直接送达申请人。

另查明，被申请人曾于 2023 年 8 月就广州市从化区江埔街某 3 号光伏工程相关问题函询广州市规划和自然资源局从化区分局、广州市从化区城市管理和综合执法局、广州市从化区发展和改革局意见。其中，广州市规划和自然资源局从化区分局函复被申请人“经能源行业主管部门认定为非经营性小型分布式光伏设施的，免于办理建设工程规划许可证”；广州市从化区城市管理和综合执法局函复被申请人“该工程不属于《广州市违法建设查处条例》第二条所称‘违法建设’”；广州市从化区发展和改革局于 2023 年 9 月 8 日函复被申请人：“备案证明文件仅代表备案机关确认收到建设单位项目备案信息的证明，不具备行政许可效力。取得备案证明文件后，项目单位在开工建设前还应当根据相关法律法规和规章规定办理其他相关手续。……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。”

以上事实，有信访登记表、信访事项转送函、受理告知书、被申请人来往函件及附件材料、答复意见书等证据予以证实。

申请人不服被申请人于 2024 年 3 月 7 日作出的《处理意见书》（江街信（2024）18 号），向本府申请行政复议，本府依法予以受理，现已审查终结。

本府认为：

《广州市违法建设查处条例》第四条规定：“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。城市管理综合执法机关和镇人民政府分别

负责查处街道、镇辖区范围内违反乡村建设规划管理的违法建设。……”。《广州市人民政府关于镇街综合行政执法的公告》（穗府〔2021〕9号）规定：“根据《广东省人民政府关于乡镇街道综合行政执法的公告》（粤府函〔2020〕136号）规定，市人民政府决定全市各镇人民政府和街道办事处（以下简称镇街）统一实行综合行政执法，现公告如下：一、《广州市调整由镇街实施的综合行政执法职权事项目录》（行政处罚权事项）详见本公告附件。二、上述行政处罚权调整由镇街实施后，与之相关的行政检查权、行政强制措施权由镇街一并实施。三、各镇街自2021年9月15日起实行综合行政执法。……”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》（行政处罚权事项）第434项“对未取得建设工程规划许可证；未按建设工程规划许可证的规定进行建设的行政处罚”调整由各镇街实施。因此，被申请人具有查处辖区内违法建设的法定职权。

《中华人民共和国城乡规划法》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》第二条第一款规定：“本条例所称违法建设，是指违反城乡规

划管理有关法律、法规规定的下列情形：（一）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；（二）未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；（三）未经批准进行临时建设或者未按照批准内容进行临时建设的；（四）临时建筑物、构筑物超过批准期限不拆除的。”《国家能源局关于印发分布式光伏发电项目管理暂行办法的通知》（国能新能〔2013〕433号）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。”本案中，申请人反映广州市从化区江埔街某3号的违法建设问题，包括的两个铁棚架和一个广告铁架。被申请人答复意见及所提供的证据中仅包含“某3号光伏项目”认为属于免于办理规划报建的项目的内容，但关于申请人投诉的建构物是否均为光伏设施以及是否属于免于规划报建的非经营性小型分布式光伏设施，未有证据予以证明，在案证据不能反映涉案建构物的合法性，属事实不清、证据不足。

综上所述，被申请人于2024年3月7日作出的《处理意见书》（江街信（2024）18号）事实不清、证据不足，应予撤销。

本府决定：

根据《中华人民共和国行政复议法》第六十四条第一款第（一）项的规定，决定如下：

一、撤销被申请人于 2024 年 3 月 7 日作出的《处理意见书》（江街信（2024）18 号）；

二、责令被申请人重新处理申请人投诉事项，并在收到本决定之日起三十日内将处理情况书面告知申请人。

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

广州市从化区人民政府
二〇二四年六月二十六日