

榆 林 市 人民政府 行政复议决定书

榆政复字〔2024〕1号

申请人：邸振华，男，汉族，1946年2月23日出生，身份证号码612721194602230211，现住榆林市榆阳区锦瑞名苑10号楼2单元201室。

委托代理人：邸飞，陕西宇内律师事务所律师。

被申请人：榆林市城市管理执法局，统一社会信用代码11610800664103117F。

住所地：榆林市榆阳区湖滨南路4号。

法定代表人：杨树武，局长。

委托代理人：董晓军，该局工作人员。

委托代理人：王喜平，陕西飞耀律师事务所律师。

申请人对被申请人作出的榆城责停（改）通字〔2023〕第0001116号《责令停止（改正）违法行为通知书》不服，向本机关申请行政复议。本机关依法受理，现已审理终结。

申请人请求：撤销被申请人作出的榆城责停（改）通字〔2023〕

第 0001116 号《责令停止（改正）违法行为通知书》。

申请人称：一是违反法定程序。被申请人应依照《行政处罚法》《行政强制法》的相关规定，适用普通程序，听证程序，作出行政处罚决定，同时保障申请人的复议及诉讼权利。根据《行政强制法》第 44 条、第 50 条等规定，搭建护栏行为情节轻微，不存在危害交通安全、环境污染、破坏自然资源三种情形，非经法定复议及诉讼等程序，不得拆除，被申请人用责令改正通知就强制拆除程序违法。二是责令改正过程中，授权委托书非申请人形成，不符合委托代理的法律规定，代理行为不成立且未生效。三是未依法送达，送达程序违法，申请人至今未收到该通知书。四是该通知书查明的修建护栏时间与谈话笔录时间明显不符，主要事实不清。五是被申请人作出该通知无法定依据支持，超越职权。

《城乡规划法》第 40 条、第 64 条系规划许可设定和规划处罚条款，应当关联适用，且适用的范围应是取得规划许可而未取得或改变规划许可内容的情形，并非所有的行为均应当通过建设工程规划许可，申请人的不锈钢护栏不属于建筑物、构筑物、道路、管线或其他工程建设，无需取得规划许可，不在规划审批范围。综上，请求依法审查，支持申请人的请求。

被申请人称：申请人于万佛楼中巷 17 号院内，未经审批擅自在其土地使用权范围外建设不锈钢围栏 7.86 米，其行为违反《城乡规划法》，被申请人依法作出通知书并送达，告知其应当自行纠正其违法行为。该通知书不具有可诉（复议）性，且其本身事实

认定清楚，法律适用正确，程序合法，处理适当。一、该通知书不属于行政复议的受案范围。涉案不锈钢围栏无任何审批手续，且由于其修建于公用的院子中间，影响院内他人出行，被举报至被申请人处。在被申请人作出处理决定前，告知申请人自行纠正违法行为，拆除围栏，实质是被申请人行政管理中的一种告知、规劝行为，是处理决定前非终局性的阶段性行为，目的在于快速恢复被违法行为破坏的社会关系。其性质为典型的“限期改正”，其对申请人行为的规制尚未发展到足以影响其实体权益的成熟程度，相反，责令限期改正的目的正是为了其权益免遭更大的损失。该通知书并非申请人所理解的行政处罚、行政强制或限期拆除决定，而是作出行政处罚、行政强制或限期拆除决定的前行为，对此不宜过早进行司法审查或准司法审查。二、该通知书认定事实清楚，法律适用正确，程序合法，处理恰当。（一）涉案建设行为属于《城乡规划法》调整范围。依据该法第二条、第四十条规定，其调整对象是规划区内的建设活动，而建设活动包括建设建筑物、构筑物、道路、管线和其他工程建设。申请人所建的不锈钢围栏（申请人所述“护栏”）其功能正是对院内空间进行分割，从外在形式和内在功能均属于“围栏”“围挡”，在建筑领域属典型的构筑物，其建设属于该法调整范围，对申请人未经审批建设后如何处理，是裁量时应予考虑的范畴。（二）被申请人是处理涉案建设行为的适格主体。《榆林市城市管理执法局职能配置内设机构和人员编制规定》第三条第十项规定：“行使中心城区未经审批和未按

照规划许可内容组织实施建设的违法违规行为的行政执法职责；……行使对城市违法建设（主要是无审批手续建筑、少批多建、批低建高）等方面法律法规、规章规定的行政执法职责……”。据此，被申请人查处涉案建设行为属依法履职。（三）事实认定清楚，证据确凿充分。经查，涉案不锈钢围栏位于万佛楼中巷 17 号院内，长度 7.86 米，建设时未经审批，且建设地点不在其土地使用权范围内。有现场照片、土地证、调查询问笔录、勘验笔录、勘验图示、委托书等为证，可证涉案建设行为未经审批。需要说明的是该通知书中关于建设时间的书写确有错误，将在后续的行为中予以更正。但该书写错误不足以达到影响规劝和告知申请人改正违法行为这一目的的程度，即使该通知属于司法审查或准司法审查的范围，也未达到需撤销的程度。（四）适用法律正确。涉案建设行为属于《城乡规划法》调整范围，应适用该法的有关规定处理。（五）程序合法，处理适当。被申请人就申请人的建设行为依法进行调查，并在取得相关证据后作出通知，履行了行政决定、行政命令作出的正当程序。申请人的建设行为属违法行为，但是否达到需拆除的程度，被申请人进行了充分的考量。在申请人建设行为刚发生的 2023 年 9 月就已介入调查，但直至 10 月底才发出通知，且到目前仍未实施事实行为（拆除），目的正是为了给申请人留足与同一院落内相邻权人沟通和解，并自行纠正整改的时间。综上，被申请人所作的通知书属非终局的过程性行为，未侵犯申请人的任何合法权益，不属于《行政复议法》

第十一条规定的受案范围，且作出的通知书事实认定清楚，法律适用正确，程序合法，处理适当，请求依法驳回申请人的复议请求。

经审理查明：2023年9月26日，被申请人接群众投诉称在榆林市榆阳区新建南路万佛楼中巷19号院内有住户修建房子，被申请人于2023年10月10日前往现场核查。

2023年10月18日、10月30日，被申请人执法监察人员先后两次到万佛楼中巷17号院内对新建护栏的现状进行现场勘测（验），形成《现场勘测图示》和《现场勘验笔录》。

2023年10月31日，被申请人执法监察人员就申请人修建护栏的时间、用途、现状、是否办理审批手续及是否征得相邻同意等情况进行询问，制作了《调查询问笔录》，申请人的委托代理人邸艳芬签字确认。

2023年10月31日，被申请人对申请人作出榆城责停（改）通字〔2023〕第0001116号《责令停止（改正）违法行为通知书》，主要内容为：“因你于2023年10月31日9时16分在万佛楼中巷17号院因未经审批擅自修建护栏的行为，涉嫌违反了《中华人民共和国城乡规划法》第九条第一款、第四十条第一款的规定。根据《中华人民共和国城乡规划法》第六十四条、第六十八条的规定，现责令你立即停止违法行为，并于2023年11月6日前改正。改正内容及要求如下：1.限期内自行拆除违法修建的护栏；2.逾期未按要求整改，我局将依法采取相关措施”。申请人不服该《责

令停止（改正）违法行为通知书》，向本机关申请行政复议。

行政复议期间，申请人提交的证据有照片 1 张，未说明证明目的。

被申请人提交的证据有：第一组：1. 现场勘测图示及照片各 1 份；2. 房屋产权证件 4 页。证明目的：1. 申请人修建围栏的院子超出其土地使用权范围，其违法修建了围栏的行为，违反法律规定，被申请人对其作出通知书合法合规。（关于勘验笔录图示的说明：其本身不以申请人签名作为有效证据的前提，但为证明与申请人就违法事实已达成一致认识，申请人的代理人取得授权后对勘验结果进行了追加签名确认）。2. 被申请人作出该通知只是对申请人的违法行为进行劝导，督促申请人履行纠正违法行为（拆除）义务，法定程序尚未开始，还未作出具体行政行为，不属于行政复议范围，应当驳回复议申请。第二组：1. 调查询问笔录、现场勘验笔录、委托书各 1 份；2. 证据物品书 1 份。证明目的：1. 申请人未办理审批手续，未取得邻居同意及在万佛楼中巷 17 号院违法修建围栏的事实。2. 申请人委托女儿前来办理该事。3. 被申请人将行政执法文书送达被委托人合理合法。第四组：行政执法文书送达回证及送达地址确认书各 1 份。证明目的：被申请人依照法定程序送达了《责令改正通知书》，申请人的委托代理人已收到该文书。

本机关认为：《中华人民共和国行政复议法》第二条规定：“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”。本案中，被申请人对申请人未经审批修建护栏的行为作出的《责令停止（改正）违法行为通知书》，是其在查处违法行为过程中，通知申请人自我纠错的程序性告知事项，系行政执法程序中的阶段性行政行为，并非是对违法行为的最终处理，对申请人的权利义务尚未产生实际影响，不属于行政复议的受案范围。故申请人提出的行政复议申请不符合《中华人民共和国行政复议法》第三十条第一款第（五）项规定的受理条件。依据《中华人民共和国行政复议法》第三十三条“行政复议机关受理行政复议申请后，发现该行政复议申请不符合本法第三十条第一款规定的，应当决定驳回申请并说明理由”之规定，本机关决定如下：驳回申请人的行政复议申请。

对本决定不服，可以自接到本决定之日起15日内，向榆林市中级人民法院提起行政诉讼。



