

北京市第一中级人民法院 行政判决书

(2022)京01行终399号

上诉人(一审原告)权晓娥,女,1974年11月2日出生,汉族,户籍所在地北京市海淀区双坡路4号院57号。

被上诉人(一审被告)北京市海淀区温泉镇人民政府,住所地北京市海淀区温泉镇白家疃村北。

法定代表人余新星,镇长。

委托代理人尤新阳,北京市海淀区温泉镇人民政府工作人员。

委托代理人张育英,北京市炜衡律师事务所律师。

上诉人权晓娥因诉被上诉人北京市海淀区温泉镇人民政府(以下简称温泉镇政府)强制拆除决定一案,不服北京市海淀区人民法院(2021)京0108行初1022号行政判决,向本院提起上诉。本院受理后依法组成合议庭进行了审理。本案现已审理终结。

2021年9月15日,温泉镇政府作出京海温泉镇强拆字[2021]000001号强制拆除决定书(以下简称被诉强制拆除决定),主要内容为:“当事人:北京市海淀区温泉镇颐西庄园山下区F20院(以下简称F20院)内东侧三处建筑物(以下简称案涉建筑物)的建设人、所有人或实际管理人:温泉镇政府于2021年4月22日,对你位于F20院内东侧正在搭建的新生在施违法建设,作出了《责令改正通知书》(京海温泉镇责改字[2021] 000006号)(以下简称6号责改通知),限你2021年5月21日前对上述违法建设自行拆除。经复查,你未在限

定期限内自觉履行拆除义务。现依据《北京市城乡规划条例》第七十四条规定，本行政机关决定：你应在收到本决定后立即自行拆除上述违法建设；拒不履行义务的，本行政机关将于2021年9月23日上午9时0分依法实施强制拆除。同时，依据《北京市城乡规划条例》第八十条第一款规定，强制拆除或者回填违法建设及其安全鉴定的费用、建筑垃圾清运处置费用，以及相关物品保管费用由违法建设当事人承担；逾期不缴纳的，可依法加处滞纳金。”

一审法院经审理查明：2021年4月22日，温泉镇政府执法人员发现F20院内东侧有三处砖混结构建筑物。经现场勘验，三处建筑物总建筑面积554平方米。执法人员进行现场拍照，制作《证据材料登记表》，并绘制平面位置图。同时，温泉镇政府调取了2020年11月、12月及2021年3月、5月卫星示意图。同日，温泉镇政府作出证明，该证明载明：

“F20院内东侧涉嫌存在正在搭建的三处违法建设，总建筑面积554平方米。经走访，无法确定三处建设的管理人、使用人及建设人。”同日，温泉镇政府予以立案。同年5月8日，温泉镇政府向北京市规划和自然资源委员会海淀分局（以下简称海淀规自分局）作出温政函[2021]37号《海淀区温泉镇人民政府关于协查北京市海淀区温泉镇颐西庄园山下区F20院内东侧三处砖混结构建筑物规划审批情况的函》（以下简称37号函），请求协助调查案涉建设物是否取得建设工程规划许可证。同日，海淀规自分局作出京规自（海）审批函字[2021]196号《关于北京市海淀区温泉镇颐西庄园山下区F20院内东侧所建建筑物规划审批情况的函》（以下简称196号回函），载明案涉建筑物未依法取得建设工程规划许可证和乡村建设规划许可证。同年5月18日，温泉镇

政府向案涉建筑物建设人、所有权人或实际管理人作出 6 号责改通知，责令其立即停止建设，并在 3 日内自行拆除或回填，同时告知其享有陈述和申辩的权利，要求在 1 日内携带本人身份证、相关审批文件等证明材料到温泉镇政府进行陈述和申辩。同时，温泉镇政府在 F20 院门上张贴 6 号责改通知，现场拍照记录并制作《证据材料登记表》。同年 5 月 24 日，温泉镇政府执法人员前往案涉建筑物处进行复查，案涉建筑物未被拆除。温泉镇政府执法人员进行现场拍摄，并制作《证据材料登记表》及现场检查（勘验）笔录。同年 7 月 19 日，温泉镇政府再次向案涉建筑物建设人、所有权人或实际管理人作出京海温泉镇责改字[2021]300007 号《责令改正通知书》（以下简称 300007 号责改通知），责令其停止建设案涉建筑物并自行拆除。同日，温泉镇政府向权晓娥作出谈话通知，要求权晓娥携带身份证及规划许可相关手续于次日到温泉镇政府进行谈话。权晓娥于当日签收该 300007 号责改通知及谈话通知。后权晓娥未按通知要求前往温泉镇政府进行谈话。同年 9 月 15 日，温泉镇政府向案涉建筑物的建设人、所有人或管理人作出被诉强制拆除决定，告知其应在收到该决定后立即自行拆除案涉建筑物，拒不履行义务的，该机关将于 2021 年 9 月 23 日上午 9 时依法实施强制拆除。同日，温泉镇政府在 F20 院大门上张贴被诉强制拆除决定及强制拆除决定公告，现场拍照记录并制作《证据材料登记表》。权晓娥不服该被诉强制决定，向法院提起行政诉讼，请求法院撤销温泉镇政府于 2021 年 9 月 15 日作出的被诉强制拆除决定，本案诉讼费用由温泉镇政府承担。

一审庭审中，权晓娥表示其于 2000 年 6 月 8 日与北京市海淀区上庄乡人民政府家庭农场筹备处签订《北京颐西庄

园购销合同》，购买案涉 F20 号房屋，房屋面积为 741 平方米，占地面积 1199 平方米。权晓娥表示案涉建筑物系其搭建，但温泉镇政府并未向其本人送达被诉强制拆除决定，其是经别人提醒后前往现场，间隔两三天后在门上看到被诉强制拆除决定。

2022 年 3 月 14 日，一审法院判决认为：《北京市城乡规划条例》第五十八条第一款规定，市人民政府应当明确规划自然资源主管部门、城市管理综合行政执法机关、乡镇人民政府、街道办事处等查处违法建设的职责分工。同时，根据《北京市人民政府关于向街道办事处和乡镇人民政府下放部分行政执法职权并实行综合执法的决定》（京政发[2020]9 号）第一条第一项规定，自 2020 年 7 月 1 日起，原由城管执法部门行使的市政管理、违法建设等行为的全部行政处罚权、行政强制权下放至街道办事处和乡镇人民政府相对集中行使。因此，温泉镇政府具有对其行政辖区内的违法建设进行查处、拆除的法定职权。

关于温泉镇政府提出权晓娥不具有原告主体资格的主张，法院认为，权晓娥向法院提交了《北京颐西庄园购销合同》，并自认案涉建筑物系其搭建，故与本案被诉强制拆除决定存在利害关系，具有本案原告主体资格。因此，法院对温泉镇政府的上述主张不予支持。此外，温泉镇政府提出针对在施违法建设进行的拆除行为，不属于行政诉讼受案范围的主张，缺乏法律依据，法院亦不予支持。

根据《北京市城乡规划条例》第二十九条第一款规定，本市依法实行规划许可制度，各项建设用地和建设工程应当符合城乡规划，依法取得规划许可。该条例第七十四条规定，对正在搭建、开挖的违法建设，执法机关应当书面责令违法

建设当事人立即停止建设、自行拆除或者回填；并可以查封违法建设施工现场、扣押违法建设施工工具和材料。当事人拒不停止建设或者拒不拆除、回填的，执法机关应当依法立即强制拆除、回填。本案中，权晓娥在院内东侧搭建的案涉建筑物未取得规划许可，属于违法建设。在温泉镇政府检查时，案涉建筑物仍在建设过程中，故案涉建筑物属于上述规定的正在搭建的违法建设。温泉镇政府据此作出本案被诉强制拆除决定，并无不当。

此外，温泉镇政府发现案涉建筑物涉嫌违法建设后，履行了立案、现场检查、勘验等程序，向权晓娥直接送达了责改通知及谈话通知。权晓娥亦认可在F20院大门上看到了被诉强制拆除决定，故温泉镇政府的张贴行为产生了实际送达的效果，未对权晓娥的权利义务造成影响。综上，温泉镇政府已经履行了相应的程序，行政程序亦无不当。

鉴此，权晓娥的诉讼请求缺乏事实和法律依据，法院不予支持。一审法院依据《中华人民共和国行政诉讼法》第六十九条之规定，判决驳回权晓娥的全部诉讼请求。

上诉人权晓娥不服一审判决，上诉至本院，请求撤销一审判决，查清事实后改判支持上诉人一审诉讼请求或将本案发回重审，一、二审诉讼费由被上诉人承担。其主要上诉理由为：1. 一审法院认定温泉镇政府有权作出被诉行政行为错误，上诉人提交的《北京颐西庄园购销合同》、收据及土地证书均证明涉案房屋出售方及颁证行为均隶属于上庄镇政府管辖，因此对涉案房屋有权作出行政行为的主体应为上庄镇政府，而非温泉镇政府，被诉行政行为的行政主体不适格；2. 被上诉人未穷尽所有手段确定具体相对人，其在作出责改通知时没有通知到上诉人，在作出被诉强制拆除决定前已确

定了涉案房屋所有人，但仍未直接送达，行政程序违法；3. 被上诉人认定违章建筑面积有误，没有明确原有建筑面积和后建造房屋的面积界限；4. 一审法院在认定违章建筑时，未考虑建筑地点、涉案建筑对当地环境和规划造成的影响程度以及是否达到必须拆除的程度，直接认定行政行为合法，认定事实不清；5. 涉案在建建筑虽未办理规划审批手续，但未违反城乡规划，未对市容市貌产生不良影响，且部分建筑建成已久，不属于在建建筑面积，一审法院一概认定为违建，认定事实不清。

被上诉人温泉镇政府在二审期间未发表诉讼意见。

权晓娥在举证期限内向一审法院提交了如下证据：1. 《北京颐西庄园购销合同》及收据，证明权晓娥购房时房屋及房屋宅基地隶属于上庄镇政府，不属于温泉镇政府；购房合同中的面积是741平方米，后来的建筑面积不足300平方米，而温泉镇政府在现场勘查时违法建筑面积是554平方米，与实际不符；2. 光盘，证明标的物所处位置，房屋的环境、周边状况，并没有违反规划，同时可以看出已建和新建部分。

温泉镇政府在法定举证期限内向一审法院提交了以下证据：1. 现场检查（勘验）笔录，2. 《证据材料登记表》（2021年4月22日）及附图，3. 证明，4. 立案审批表，5. 37号函，6. 196号回函，7. 6号责改通知，8. 《证据材料登记表》（2021年5月18日），9. 现场检查笔录（复查），10. 《证据材料登记表》（2021年5月24日），11. 300007号责改通知，12. 谈话通知，13. 送达回证，14. 被诉强制拆除决定，15. 《证据材料登记表》（2021年9月15日），16. 京海温泉镇强拆公告字〔2021〕000001号强制拆除决定公告（以下简称1号

强拆公告），以上证据证明温泉镇政府作出被诉强制拆除决定认定事实清楚，证据确凿，适用依据正确，程序合法。同时，温泉镇政府出示《中华人民共和国行政诉讼法》《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》《中华人民共和国行政强制法》《北京市城乡规划条例》及《北京市禁止违法建设若干规定》作为其法律规范依据。

经一审庭审质证，一审法院对上述证据认证如下：温泉镇政府提交的证据 14 系本案被诉行政行为，不能作为证据使用；其他证据形式上均符合《最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定》中规定的提供证据的要求，与本案被诉行为具有关联性，法院予以采信。

权晓娥提交的证据形式上符合《最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定》中规定的提供证据的要求，与本案被诉行为具有关联性，法院予以采纳，但对上述证据的证明目的，法院不予采信。

上述证据全部随案移送本院。本院查阅了一审卷宗，并经审查核实，同意一审法院对证据的认证意见。经确认的有效证据能够作为认定本案事实的依据。

本院经审理查明的事实与一审法院查明的事实一致，本院予以确认。

本院认为：《北京市城乡规划条例》第五十八条第一款规定，市人民政府应当明确规划自然资源主管部门、城市管理综合行政执法机关、乡镇人民政府、街道办事处等查处违法建设的职责分工。《北京市人民政府关于向街道办事处和乡镇人民政府下放部分行政执法职权并实行综合执法的决定》（京政发〔2020〕9 号）第一条第一款第一项规定，自 2020 年 7 月 1 日起，原由城管执法部门行使的市政管理、违法建

设等行为的全部行政处罚权、行政强制权下放至街道办事处和乡镇人民政府相对集中行使。本案案涉建筑物位于北京市海淀区温泉镇颐西庄园山下区，属于温泉镇政府管辖的行政区划内，温泉镇政府对本行政区域内的违法建设具有查处的职权。

《北京市城乡规划条例》第二十九条第一款规定，本市依法实行规划许可制度，各项建设用地和建设工程应当符合城乡规划，依法取得规划许可。该条例第七十四条规定，对正在搭建、开挖的违法建设，执法机关应当书面责令违法建设当事人立即停止建设、自行拆除或者回填；并可以查封违法建设施工现场、扣押违法建设施工工具和材料。当事人拒不停止建设或者拒不拆除、回填的，执法机关应当依法立即强制拆除、回填。本案中，综合在案证据及当事人陈述，权晓娥系案涉建筑物的建设人，其搭建的案涉建筑物未经规划行政主管部门审批，未取得规划许可手续，温泉镇政府据此认定案涉建筑物属于违法建设并无不当。温泉镇政府在行政执法检查时，案涉建筑物仍在建设当中，故其适用上述规定作出被诉强制拆除决定并无不当。

温泉镇政府在作出被诉强制拆除决定过程中，履行了立案、现场检查、勘验等程序，向权晓娥直接送达了责改通知及谈话通知。因权晓娥未配合调查，且无法取得案涉建筑物权利人信息，温泉镇政府采取现场张贴送达方式送达被诉强制拆除决定。权晓娥亦认可现场张贴该决定后的几日内得知了其内容。故温泉镇政府采用现场张贴的方式送达被诉强制拆除决定并未对权晓娥的权利义务产生实际影响。温泉镇政府作出被诉强制拆除决定已履行了相应程序。一审判决认定

事实清楚，适用法律正确，本院予以维持。权晓娥的上诉请求均缺乏事实与法律依据，本院不予支持。

据此，依照《中华人民共和国行政诉讼法》第八十九条第一款第一项之规定，判决如下：

驳回上诉，维持一审判决。

二审案件受理费 50 元，由上诉人权晓娥负担（已交纳）。

本判决为终审判决。

审 判 长 朱一峰

审 判 员 王春光

审 判 员 李赞乐



二〇二二年六月二十七日

本件与原本核对无异

法 官 助 理 张梦梦

书 记 员 郎莉萍