

# 庐 山 市 人 民 政 府

## 行政复议决定书

庐府复字〔2025〕47号

申请人：宋XX

被申请人：庐山市牯岭镇人民政府，统一社会信用代码113604040145836735，住所地为江西省庐山市庐山风景区橄榄山路2号。

申请人不服被申请人2024年12月18日、2025年1月15日两次行政强制拆除行为，于2025年6月30日向本机关现场申请行政复议，本机关于2025年7月7日依法予以受理。本案依法适用普通程序审理，并于2025年9月5日通过举行案件调查会方式听取涉案当事人意见。因本案情况复杂，本机关于2025年8月29日决定延期审理30日；并因案件审理过程中各方当事人同意先行调解，本机关于2025年9月5日决定中止案件审理，于2025年9月19日重新恢复本案审理。现已审理终结。

申请人请求：1.确认被申请人存在暴力执法强拆行为，要求

恢复原样，补偿拆除厕所经济损失3-5万元；2.撤销被申请人作出的《限期拆除违法建筑通知书》；3.追究相关执法人员法律责任。

申请人称：事实和理由如下。1.被申请人下达的涉案《限期拆除违法建筑通知书》中执法依据法律条款不适用强制拆除厕所一案（即本案）；2.脂红路1号201室有关批文中未明确搭建厕所的具体面积，故不属于违章建筑；3.2024年12月18日、2025年1月15日被申请人连续两次暴力执法，针对厕所强拆，造成砖头、坐便器等损坏，有相关照片、财产损失等作为佐证，证明执法不当。

申请人为证明其主张向本机关提交了以下证据：申请人身份证复印件，强拆造成的损失明细清单，简修装修类建设项目备案申请表，2020年申请搭建厨房、卫生间报告（3份），《证明》，建筑材料运输票申领单及回执，《限期拆除违法建筑通知书》，2025年情况说明，信访回复及送达回证，强拆时执法照片以及拆除后现状照片。

被申请人答复称：1.涉案脂红路1号201室房屋由全国供销总社庐山服务社（现北斗星酒店）分配给申请人配偶孙XX租住。2021年，为改善申请人一家居住环境，庐山市（庐山风景名胜区管理局）同意申请人一家进行维修，但建设时超审批范围施工扩建房屋，建设面积共10余平方米，另下方建设高2米的架

空层变相利用，后经原庐山市（局）综合执法处督促整改，拆除超建面积并封闭架空层不得利用。2.2024年7月22日，被申请人执法人员例行巡查中，发现脂红路1号201室未经批准擅自搭建建（构）筑物，现场责令停工，随即联合相关单位对申请人违建行为进行认定，于2024年7月26日收到相关函告，确定涉案建筑属于私搭乱建、侵占公共空间。2024年7月31日，被申请人对申请人下达《责令停止违法行为通知书》（庐牯责停字〔2024〕第20073111号）及《限期拆除违法建筑通知书》（庐牯限拆通字〔2024〕第20073111号）要求其自行拆除整改，期间多次巡查均未发现违建自行拆除整改。3.2024年12月18日，被申请人执法人员例行巡查中，发现申请人继续违法违规搭建建（构）筑物，并将前期政府同意维修改造后用于厨房、卫生间的房屋改成卧室使用。被申请人执法人员制止其停工后仍不停止建设，为防止损失进一步扩大，随即联合房屋产权单位北斗星酒店对公房旁违建进行拆除，拆除面积约3平方米，考虑当事人情绪比较激动，防止事态进一步升级，剩余部分违建未再继续拆除。2024年12月23日，针对未拆除部分的违建，为防止当事人误以为违建全部拆除完成，再次下达《限期拆除违法建筑通知书》（庐牯执限拆通字〔2024〕第20122311号），申请人已签字确认签收。2025年1月15日，被申请人巡查发现涉案违建未自行拆除整改仍持续建设中，再次联合北斗

星酒店对违建进行拆除，拆除面积约 3 平方米，剩余部分违建待拆除中。4.综述，被申请人认为申请人的行为违反了《中华人民共和国城乡规划法》第四十条第一款的规定，并依据《中华人民共和国城乡规划法》第六十四条的规定，被申请人已下达责令停止违法行为通知书、限期拆除决定书等，为防止申请人误以为涉案建筑全部拆除，故再次责令其限期拆除，期间违法行为从未中断终止，且两次文书已明确告知其可于六十日内向庐山市人民政府申请行政复议，但申请人于 7 月 7 日申请已超出申请复议期限，应驳回申请人复议请求。

被申请人为证明其主张向本机关提交了以下证据：《责令停止违法行为通知书》（庐牯责停字〔2024〕第 20073111 号）及送达回证，《限期拆除违法建筑通知书》（庐牯限拆通字〔2024〕第 20073111 号）及送达回证，《限期拆除违法建筑通知书》（庐牯执限拆通字〔2024〕第 20122311 号），现场检查笔录（2 份），2024 年 7 月、12 月以及 2025 年 1 月巡查及执法照片。

经审理查明：1.涉案脂红路 1 号 201 室房屋由产权单位全国供销总社庐山服务社（现为北斗星酒店）分配给申请人配偶孙 XX 入住，主要由申请人及其配偶一家人居住。2020、2021 年，申请人及其配偶因涉案脂红路 1 号 201 室房屋无配套厨房、卫生间，陆续向相关单位、领导申请在原有建筑上搭建厨房、卫生间。其中 2020 年 6 月 10 日的《申请报告》有工作人员的回

复，具体内容为“经现场察看...直接加建一间影响较大，建议：1.对其现有的室外改造，改建为厨房、卫生间，但使用上仍有不方便；2.对现有阳台进行改造，适当增加面积，完善功能”。但并未有明确的同意审批材料。

2.2024年7月22日，被申请人执法人员例行巡查发现涉案脂红路1号201室房屋存在未经批准擅自搭建建（构）筑物情况。2024年7月26日，被申请人收到庐山市自然资源局出具的《函告》，主要载明涉案脂红路1号201室房屋搭建的建（构）筑物未取得《建设工程规划许可证》，违反《中华人民共和国城乡规划法》第四十四条规定。2024年7月31日，被申请人因申请人涉嫌未经批准擅自搭建建（构）筑物，下达《责令停止违法行为通知书》（庐牯责停字〔2024〕第20073111号）以及《限期拆除违法建筑通知书》（庐牯限拆通字〔2024〕第20073111号），两份文书送达回证均显示当事人拒签、采取了留置送达方式，并有相关见证人签字。2024年12月18日，被申请人发现申请人前述擅自搭建行为仍未停止，联合产权单位北斗星酒店共同拆除涉案建（构）筑物，并于同年12月23日下达《限期拆除违法建筑通知书》（庐牯执限拆通字〔2024〕第20122311号），由申请人本人签字。2025年1月15日，被申请人执法人员例行巡查发现涉案脂红路1号201室房屋仍持续建设中，再次联合北斗星酒店予以拆除。

3.被申请人分别于2024年12月18日、2025年1月15日对申请人涉案建筑进行拆除。因前次拆除未完全拆除且持续建设，故两次拆除涉案建筑为同一处，已拆除涉案建筑未取得相关建设许可材料。被申请人第一次拆除系砖砌墙在建（构）筑物，拆除方式为从里向外拆除；第二次拆除系用木板板条搭建的建（构）筑物，拆除方式为从外向里拆除。申请人曾于2024年5月向被申请人申请简易装修备案，主要建设内容包括厨房、卫生间室内装潢、做防水，屋顶安插铁瓦，以及驳坎、下水道加固，但未得到被申请人同意。

4.被申请人实施两次强拆，在拆除涉案建筑物时，遭破坏后的砖块和木块仍放置原地，未进行处理。且两次拆除建（构）筑物内均无其他物品，第一次拆除后仅见砖砌墙、零星水管（仍完好嵌在原处），第二次拆除仅见木板板条。

上述事实有以下证据予以证明：简修装修类建设项目备案申请表，2020年申请搭建厨房、卫生间报告（3份），《证明》，建筑材料运输票申领单及回执，2025年情况说明，信访回复及送达回证，强拆时执法照片以及拆除后现状照片，《责令停止违法行为通知书》（庐牯责停字〔2024〕第20073111号）及送达回证，《限期拆除违法建筑通知书》（庐牯限拆通字〔2024〕第20073111号）及送达回证，《限期拆除违法建筑通知书》（庐牯执限拆通字〔2024〕第20122311号），现场检查笔录（2份），

庐山市自然资源局出具的《函告》，2024年7月、12月以及2025年1月巡查及执法照片、相关拆除视频等。

本机关认为，依据《中华人民共和国城乡规划法》第六十五条、第六十八条的规定，以及《江西省城乡规划条例》第五条第三款“乡、镇人民政府负责本行政区域内的相关城乡规划工作”，第六十七条第一款“乡、镇人民政府对本辖区内违反城乡规划的行为，应当依法予以制止。在乡、村庄规划区内的，乡、镇人民政府应当依法查处；在城市、镇规划区内的，应当配合城市、县人民政府城乡规划主管部门或者其他有关部门依法查处”的规定，被申请人作为乡镇人民政府，具有负责辖区内禁止违法建设工作，制止和查处相关违法建设的法定职责。

关于案涉建筑是否属于合法建筑事宜。根据《中华人民共和国城乡规划法》第四十条、第四十一条、第四十四条规定，在城市、镇规划区内进行建筑物、构筑物、道路、管线和其他工程建设的，或在城市、镇规划区内进行临时建设的，应取得建设工程规划许可证；在乡、村庄规划区内进行建设的，应取得乡村建设规划许可证。据此，与合法建筑相对应的，违法建筑是指未取得建设工程规划许可证（或乡村建设规划许可证）、未按照许可内容建设，或超过批准期限未拆除的临时建筑。故建筑物若未取得合法建设手续，即应属于违法建筑。本案中，涉案已拆除建筑无合法建设手续材料，包括无建设工程规划许

可证（或乡村建设规划许可证），虽申请人主张有领导批文同意且未明确同意建设面积，但据2020年申请人配偶孙XX提交的申请报告，只是工作人员的建议；且庐山市自然资源局出具的《函告》载明涉案已拆除建筑确未取得《建设工程规划许可证》，本机关认为被申请人发现涉案已拆除建筑属于违法建筑事实清楚，证据充分。

关于被申请人拆除案涉建筑行为是否合法问题。程序合法是行政法的基本原则之一，行政机关作出任何行政行为，均应按照相应的法定程序进行。根据《中华人民共和国城乡规划法》第六十四条、第六十五条、第六十六条、第六十八条，以及《中华人民共和国行政强制法》第三十五条、第三十六条、第三十七条、第四十四条相关规定，行政机关组织对违法建筑物的强制拆除程序主要流程为：一是对违法建筑物进行调查认定，作出限期拆除违法建筑告知书并送达当事人；二是听取当事人的陈述和申辩意见，并实时记录；三是若当事人放弃陈述、申辩或申辩意见不成立的，作出限期拆除违法建筑决定书并送达当事人，同时决定书应载明复议和诉讼的权利、期限；四是若当事人既不复议、又不诉讼，也不自行拆除的，发出催告书，告知履行自行拆除义务；五是经催告后，当事人仍不拆除的，作出强制拆除决定书并送达；六是作出强制拆除决定的，应在强制拆除前发布公告公示；七是公告后仍不履行的，行政机关依

法强制拆除。本案中，被申请人两次强制拆除涉案建筑前，仅在7月31日下达了《责令停止违法行为通知书》及《限期拆除违法建筑通知书》，以及12月23日下达了《限期拆除违法建筑通知书》，且7月份下达的两份文书均采用留置送达方式，申请人称并未收到该两份文书，被申请人亦未提供其他材料证明明确属于申请人拒收故采取留置送达方式，本机关对被申请人提交的两份文书不予认可。而对于12月份下达的《限期拆除违法建筑通知书》，被申请人称系因为防止申请人认为2024年12月18日已完成所有拆除故再次下达，但无论是2024年12月18日的拆除，抑或是2025年1月15日的拆除，都无法与该文书相关联。除此之外，被申请人未提供其他材料证明两次拆除涉案建筑物时已履行合法程序的相关材料。综述，被申请人对申请人涉案建筑物实施的两次强制拆除程序未依法履行书面催告拆除、作出强制拆除决定、公告限期拆除等法定前置程序，未充分保障申请人的陈述申辩权利，行政强制程序严重违法。因拆除行为已实施，无法撤销，故本机关对被申请人的强拆行为确认违法。

关于申请人的赔偿请求能否得到支持事宜。根据《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违法行使职权，侵犯公民、法人和其他组织合法权益并造成损害的，受害人有取得国家赔偿的权利；且参照《国有土

《地上房屋征收与补偿条例》第二十四条，认定为违法建筑和超过批准期限的临时建筑的，不予补偿。据此，并非所有因违法行政行为造成的损害均可获得国家赔偿，只有合法权益受到违法行政行为侵犯造成损害的，受害人才有依法取得国家赔偿的权利。本案中，申请人未能提供证据证明已拆除涉案建筑取得过规划审批许可，被申请人发现涉案建筑属于违法建筑事实清楚。对于申请人提交的两次强拆损失明细，并结合查明的事实，被申请人实施2024年12月18日第一次强制拆除时，涉案建筑物内仅有砖砌墙，2025年1月15日对同一处第二次强制拆除时仅有搭建建筑物的木板板条，无其他财物，本机关认为砖砌墙、木板板条均属于涉案建筑建成后不可分割的部分，拆除过程中不可避免会受到损毁，不属于合法财产范畴，不应赔偿。同时，申请人未能提供如由其自行拆除涉案建筑物可回收利用建设材料的种类、价格、数量等证据，以证明不同的拆除方式在建设材料回收价值之间存在差距，即证明涉案建筑物被强拆存在的实际损失。况且，被申请人虽违法拆除了涉案建筑物，根据双方提交的照片，涉案建筑物遭到破坏后仍放置在原地，并不影响申请人对建设材料的回收处置。申请人对被申请人强制拆除建筑物并导致其无法回收而存在损失予以赔偿的主张，未提供证据证实，且无事实和法律依据，本机关不予支持。申请人虽提供损坏的未嵌入的马桶照片，但无法证明系强拆所致，且根

据暴力强拆时以及拆除后的照片、视频未能看出强拆现场有损坏的马桶，故对其要求马桶的损失不予支持。对于申请人提出的铝合金、下水井盖板、铁瓦的损失，因无证据证明强拆过程中有损坏，故对该部分赔偿本机关不予支持。对于申请人提交的其他损失明细，包括沙子、水泥、电线、水管、钉子、颜料、工人工资或餐费等，本机关认为均属于建设过程中的建筑材料或建房成本，与违法建筑不可分割，不属于合法财产。综上所述，本机关对申请人要求就涉案建筑物恢复原状及赔偿损失的请求，均不予支持。

关于《限期拆除违法建筑通知书》（2024年12月23日）是否应予撤销。因该份通知书被申请人系2024年12月23日送达给申请人，且告知了其复议权利。申请人截至2025年6月30日向本机关提起复议，但未提供存在因不可抗力或其他正当理由耽误法定申请期限的障碍事项。故其就案涉《限期拆除违法建筑通知书》申请复议超出法定期限60日，本机关不予审理。

关于申请人要求追究相关执法人员法律责任，不属于行政复议审理范围，本机关不予审理。

综上，被申请人实施两次强制拆除涉案建筑前未履行完备的法定程序，亦未告知申请人享有的陈述权、申辩权等，程序严重违法，但已拆除建筑确属于违法建筑，应予以拆除的执法结论正确，应予支持，且已拆除行为不具有可撤销内容。故根

据《中华人民共和国行政复议法》第六十五条第二款第（一）项、第六十九条之规定，本机关决定：

一、确认被申请人庐山市牯岭镇人民政府未依法履行政程序即强制拆除申请人宋 XX 涉案脂红路 1 号 201 室建（构）筑物的行为违法；

二、驳回申请人宋 XX 的其他行政复议请求。

申请人对本决定不服，可以自接到本决定之日起 15 日内依法向湖口县人民法院或庐山市人民法院提起行政诉讼。

庐山市人民政府

2025 年 10 月 10 日