

周 口 市 人 民 政 府

行政复议决定书

周政行复决〔2025〕581号

申 请 人：刘某某

被 申 请 人：周口市自然资源和规划局

申请人刘某某对被申请人周口市自然资源和规划局作出的周自然资限拆告字 2025 第 XX 号限期拆除决定书不服，向本机关提出行政复议申请，本机关于 2025 年 8 月 1 日依法予以受理，现已复议终结。

申请人请求：撤销被申请人于 2025 年 7 月 25 日作出的周自然资限拆告字 2025 第 XX 号《限期拆除决定书》。

申请人称：申请人系周口市川汇区某某小区 X 号楼 XX 楼顶业主。2023 年，在申请人购买该房屋时，因开发商通过口头及短视频平台承诺顶层业主可以修盖空中花园，申请人在比购买其它楼层贵至少 30 万的情况下购买顶楼。申请人购买房屋后按照法律规定及开发商承诺在楼顶搭建了涉案建筑，共计花费大概 90 万元。2024 年 10 月 31 日，周口市住房和城乡建设局核发《周口市房屋建筑和市政基础设施工程竣工联合验收意见书》，确认申请人所在整个楼层通过了竣工验收。2025 年 2 月 14 日，周口市自然资源和规划局示范区服务中心发文，以该项目 X#、X#住宅楼有关资料数据问题为由，决定撤销《建设工程规划土地核实意见确认书》。2025 年 7 月 22 日，被申请人向

申请人作出《责令限期拆除违法建筑事先告知书》，称申请人在某某楼顶自搭建建筑物、构筑物的行为违反相关规定，拟作出责令限期拆除违法建筑的决定。2025年7月25日，被申请人向申请人作出《限期拆除决定书》（周自然资限拆告字2025第XX号），责令申请人在收到本决定书之日起五日内自行拆除，否则将依法强制拆除。申请人以高昂资金购买顶层，在开发商承诺之下，对楼顶进行相应修建，修建已耗费申请人大量资金，修建完成的涉案建筑经过政府相关部门验收通过。现被申请人责令申请人限期拆除涉案建筑，严重侵害申请人合法权益，理由如下：1.涉案建筑的合法性基础未得到充分否定，被申请人无权责令申请人限期拆除房屋。涉案建筑已通过《周口市房屋建筑和市政基础设施工程竣工联合验收意见书》（编号20241031-XX-XX）、《建设工程规划土地核实意见确认书》（核字第4116022024HY002XXXX（建筑）号）验收确认。依据《中华人民共和国城乡规划法》《房屋建筑和市政基础设施工程竣工验收备案管理办法》等规定，前述验收结果已确认涉案建筑符合规划许可要求，并非违法建筑。且涉案建筑未影响建筑结构安全、未占用消防通道及公共空间、未对周边居民或小区环境造成任何不利影响，修建涉案建筑的成本与可能产生的社会危害完全不成比例。被申请人仅通过直接网上刊登撤销《建设工程规划土地核实意见确认书》的方式，否定原本已通过验收建筑的合法性，申请人至今未见被申请人对“验收通过结论”予以合法撤销的程序。被申请人在未说明“何种数据问

题导致原验收通过结论可撤销？涉案建筑由合法变违法系基于何种原因？”的情况下，撤销《建设工程规划土地核实意见确认书》，后以“违建”为由作出限期拆除决定于法无据。2.被申请人撤销涉案建筑已经通过验收的结果，违背信赖利益保护原则，如撤销前述结果的，依法应当予以申请人补偿。申请人购买顶楼时，基于开发商关于顶楼可以盖空中花园的承诺，才对顶楼采取自行搭建措施。搭建后的涉案建筑通过了竣工验收，申请人对此形成了合理的信赖利益，被申请人在未充分考虑申请人信赖利益的情况下，直接作出限期拆除决定，未考虑申请人的利益损失，严重违背公平原则。根据《行政许可法》第八条规定，行政机关事后否定经法定程序确认通过验收程序的结果，应承担更严格的举证责任。被申请人在未提供足以推翻竣工验收结论的证据并作出充分论证的情况下，依法无权撤销《建设工程规划土地核实意见确认书》，更无权责令申请人拆除建筑。如必须撤销并拆除的，依法应当给予申请人补偿。3.被申请人作出限期拆除决定的程序及内容严重违法。一是被申请人在作出不利于申请人的行政决定前，应当充分了解事实情况，与当事人进行沟通，听取当事人的意见解释。在作出涉案《限期拆除决定书》前，被申请人从未与申请人就楼顶搭建建筑物、构筑物进行过任何商谈和调查，未与申请人作出勘验笔录、现场笔录等内容。在没有相关证据、依据的情况下，被申请人直接认定作出限期拆除决定，严重违反了法定程序。二是强制执行程序违法、限期拆除期限不合理。被申请人在未作

出《行政强制执行决定书》的情况下，直接以“限期拆除决定书”替代强制执行程序，严重违反法定程序。此外，限期拆除决定书称“限5日内拆除，否则，将依法强制拆除”，限期拆除的时间完全无法与申请人提出行政复议或诉讼的时间相匹配，剥夺了申请人维权的合理时间，严重侵害了申请人提出异议或申辩的权利。

4.被申请人未予考虑可改正情形，滥用行政职权。依据《城乡规划法》第六十四条规定，涉案构筑物未影响建筑结构安全、未占用消防通道及公共空间、未对周边居民或小区环境造成任何不利影响，应当属于“可采取改正措施”的情形。被申请人忽略可限期改正的情形而直接作出限期拆除决定，严重侵害申请人合法权益。此外，根据《行政强制法》第五条规定，被申请人未论证涉案建筑的违法属性、拆除可行性，未衡量拆除涉案建筑对申请人造成的损失情况下，直接决定限期拆除，属于滥用行政职权行为。

5.在申请人未取得足额补偿的情况下，被申请人限期拆除涉案建筑严重侵害申请人合法权益。开发商作出“买顶楼送露台”的承诺已构成要约，行政机关应当依法追究开发商虚假宣传责任而非转嫁于购房人。如确认涉案建筑需要拆除的，在开发商未给予申请人予以合理赔偿前，对涉案建筑进行拆除则会严重侵害申请人合法权益，严重违背公平原则。此外，如确认涉案建筑违法，则被申请人及相关单位在开发商预售方案审批中存在监管失职，亦应当追究相关人员责任；建设期间政府部门和有关单位亦未按照《城乡规划法》第五十三条等规定履行巡查职责，亦存在重大监管

过失。申请人系基于对政府、开发商的信赖基础上，完成涉案建筑的修建，如要求申请人自行承担涉案建筑拆除所带来的巨大损失，将会严重损害公民合法权益，丧失行政执法公信力，对社会造成负面影响。6.被申请人存在选择性执法行为，严重违反公平公正原则。涉案建筑周边多个小区顶层（包括但不限于：某某园、某某章、某某城等）早已有与涉案建筑类似的建筑存在，且存在时间更长，但被申请人对此视而不见，未对其作出任何认定违法或限期拆除的决定。仅针对涉案建筑作出限期拆除决定，构成选择性执法，严重违背了公平公正的执法原则，该行政行为极具不合理性。综上，被申请人作出的周自然资源拆告字 2025 第 XX 号《限期拆除决定书》内容违法、程序违法，认定事实和适用法律错误，严重侵害申请人的信赖利益及合法权益，请复议机关支持申请人的请求。

被申请人称：1.关于涉案建筑的合法性问题。根据《中华人民共和国城乡规划法》第四十条规定：“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，建设单位或者个人应当向城市、县人民政城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府确定的镇人民政府申请办理建设工程规划许可证”。可见，在城市规划区内进行建筑物或构筑物，建设单位或者个人均应当依法向市、县人民政府城乡规划主管部门申请办理并经批准。而本案申请人系某某小区 X#楼 XX 号房屋业主，其在居住的案涉小区 X#楼楼顶搭建有建筑物。经调查，申请人在上述建筑物进行建设时，没有办理建设

工程规划许可证手续，依法应当属于违法建筑。上述情况，有调查询问笔录、同小区业主提交的违建现场照片、案涉楼顶建筑物未办理建设工程规划许可证的相关证明等材料可证。2.关于《建设工程规划土地核实意见确认书》撤销问题。根据《中华人民共和国城乡规划法》第四十五条、《河南省实施〈中华人民共和国城乡规划法〉办法》第五十五条及《自然资源部关于加强和规范规划实施监督管理工作的通知》（自然资发〔2023〕237号）规定，经调查，申请人在2024年10月31日规划核实之前，已在楼顶进行违法建设，不符合规划条件和许可内容，应依法纠正规划核实意见。根据职权划分，周口市自然资源和规划示范区服务中心作出《关于撤销〈建设工程规划土地核实意见确认书〉核字第4116022024HY002XXXX（建筑）号部分核实意见的决定》，并无不当。楼顶平台本身属于楼栋居民共有，楼顶擅自搭建建筑物属于违法建设，损害小区业主的公共利益。申请人主张被申请人对拆除违法建筑应给予申请人补偿的要求，于法无据。3.被申请人作出限期拆除决定程序合法。被申请人于2025年7月22日向申请人送达了《责令限期拆除违法建筑事先告知书》（周自然资责拆告字2025第XX号），告知申请人在X#楼楼顶搭建的建筑物、构筑物的行为，违反了《城乡规划法》第40条的规定，依据《城乡规划法》第64条、第68条规定，拟作出责令限期拆除违法建筑决定，并告知申请人于2025年7月24日前向被申请人进行陈述和申辩的权利，逾期视为放弃陈述或申辩。被申请人没有收到

申请人的陈述和申辩，申请人也未提交案涉建筑物合法规划建设许可手续。被申请人于2025年7月25日向申请人送达了《限期拆除决定书》（周自然资限拆2025第XX号），要求申请人在收到本决定书之日起5日内自行拆除。否则，将依法强制拆除。上述，均有送达回证和送达时的执法记录仪和照片可证。4.关于申请人主张的选择性执法问题。根据《中华人民共和国城乡规划法》第九条规定，申请人如发现涉案建筑周边存在违建行为，可依法向被申请人执法部门进行举报或控告，被申请人将依法依规予以查处。综上，被申请人作出的限期拆除决定书事实清楚、证据充分、程序合法，申请人的复议申请无理无据，请复议机关依法驳回。

经审理查明：申请人刘某某系周口市某某小区X#楼XX号业主。2025年7月，被申请人周口市自然资源和规划局接中央第五巡视组交办的实名举报和河南省信访局转交的信访事项，称某某一期项目XA、XB、X#、X#、X#楼存在严重违建长期未拆除，严重侵害业主合法权益。被申请人收到后经调查，申请人在X#楼楼顶搭建的建筑物没有办理建设工程规划许可证手续，属于违法建筑。2025年7月22日，被申请人作出《责令限期拆除违法建筑事先告知书》（周自然资责拆告字2025第XX号），告知申请人拟作出责令限期拆除违法建筑决定，并告知申请人陈述、申辩的权利，申请人未提出陈述、申辩。2025年7月25日，经审批，被申请人作出《限期拆除决定书》（周自然资限拆告字2025第XX号），责令申请人在收到决定书之日

起五日内自行拆除，否则，将依法强制拆除。申请人对限期拆除决定书不服，向本机关提出行政复议申请。

另查明：2025年2月13日，周口市自然资源和规划局作出《关于撤销〈建设工程规划土地核实意见确认书〉核字第4116022024HY002XXXX（建筑）号部分核实意见的意见》并进行公告，撤销某某项目X#、X#住宅楼建设工程规划土地核实意见确认书。2025年3月5日，周口市住房和城乡建设局作出《关于撤销某某项目X#、X#住宅楼竣工验收联合备案的意见》并进行公示，撤销《周口市房屋和市政基础设施工程竣工联合验收意见书》（编号：20241031-XX-XX）中X#、X#住宅楼的竣工联合验收意见。

行政复议期间，本机关于2025年9月2日申请人阅卷后听取其意见，申请人称拆除决定下达的主体不对，应当对某某物业开发公司下达拆除决定，其他意见同行政复议申请书。

以上事实有以下证据证明：1.周口市自然资源和规划局文件处理笺；2.调查询问笔录；3.责令限期拆除违法建筑事先告知书（周自然资责拆告字2025第XX号）；4.限期拆除决定书（周自然资限拆告字2025第XX号）；5.送达回证及送达照片；6.楼顶违建照片；7.关于某某小区一期项目的复函；8.执法证复印件2份；9.周口市自然资源和规划局关于撤销《建设工程规划土地核实意见确认书》核字第4116022024HY002XXXX（建筑）号部分核实意见的意见；10.《关于撤销某某项目X#、X#住宅楼竣工验收联合备案的意见》。

本机关认为：《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。第六十八条规定，城乡规划主管部门作出责令停止建设或者限期拆除的决定后，当事人不停止建设或者逾期不拆除的，建设工程所在地县级以上地方人民政府可以责成有关部门采取查封施工现场、强制拆除等措施。本案中，被申请人周口市自然资源和规划局经调查认定，申请人刘某某在某某小区 XX 楼顶建设的房屋没有办理建设工程规划许可证，属违法建筑。被申请人依据上述规定，经事先告知、审批等程序，作出案涉限期拆除决定书，认定事实清楚、适用依据正确、程序合法。另外，案涉违建是由申请人自行建设，被申请人依法对申请人作出限期拆除决定并无不当，申请人称应当对某某物业开发公司下达拆除决定，缺乏事实和法律依据，本机关不予支持。根据《中华人民共和国行政复议法》第六十八条“行政行为认定事实清楚，证据确凿，适用依据正确，程序合法，内容适当的，行政复议机关决定维持该行政行为”之规定，本机关决定：

维持被申请人周口市自然资源和规划局作出的《限期拆除

决定书》（周自然资限拆告字 2025 第 XX 号）。

如不服本决定，可以自收到本行政复议决定书之日起 15 日内，依法向人民法院提起行政诉讼。

2025 年 9 月 4 日

抄告：河南省自然资源厅