

上海市第二中级人民法院

行政判决书

(2025)沪02行终114号

上诉人(原审原告)马某,男,1985年11月22日出生,汉族,住上海市浦东新区。

被上诉人(原审被告)上海市浦东新区北蔡镇人民政府,住所地上海市浦东新区。

法定代表人尚某,上海市浦东新区北蔡镇人民政府镇长。

委托代理人夏某,男,上海市浦东新区北蔡镇人民政府工作人员。

委托代理人郭某,某某律师事务所律师。

被上诉人(原审被告)上海市浦东新区人民政府,住所地上海市浦东新区。

法定代表人吴某1,上海市浦东新区人民政府区长。

委托代理人吴某2,男,上海市浦东新区人民政府工作人员。

上诉人马某因责令限期拆除及行政复议一案,不服上海市静安区人民法院(2024)沪0106行初1186号行政判决,向本院提起上诉。本院受理后依法组成合议庭审理了本案,现已审理终结。

原审认定,2024年5月15日,上海市浦东新区北蔡镇人民政府(以下简称北蔡镇政府)综合行政执法队接举报后,赴本市北蔡镇(以下简称案涉房屋)处现场检查。查明:案涉房屋的产权人为马某及其妻张园,案涉房屋位于顶层,内部正在装修,楼顶的公共露台上正在搭建砖混结构的构筑物有三处。经测量,三处搭建面积分别为10.88平方米、16.8平方米、31.95平方米,合计59.63平方米。北蔡镇政府向马某调查询问,马某承认露台上构筑物系其委托装修工人自2024年4月9日开始搭建,辩称搭建目的是作为分布式光伏站的基座,否认存在违法建设。北蔡镇政府认定马某未取得建设规划许可,实施了正在施工建设违法搭建建筑物的违法行为,于当日作出沪(浦)北府责停限拆决字〔2024〕第250398号《责令停止建设、限期拆除决定书》(以下简称被诉责停限拆决定)并送达马某,认定马某在案涉房屋正在施工建设违法搭建建筑物在房屋的屋顶露台上,搭建砖混建筑物、构筑物,该行为违反了《上海市住宅物业管理规定》第五十六条第二款第二项的规定,依据《上海市住宅物业管理规定》第八十四条的规定,责令其立即停止建设,并在2日内自行拆除。如果拒不停止建设、逾期不拆除的,依据《上海市拆除违法建筑若干规定》第十一条的规定,北蔡镇政府将依法报请上海市浦东新区人民政府(以下简称浦东区政府)组织强制拆除。马某不服,于2024年5月27日向浦东区政府申请行政复议。浦东区政府于同年6月3日受理,并于同年6月10日向北蔡镇政府发出《行政复议答复通知书》,在审查了北蔡镇政府提交的答复及证据材料,听取了马某意见后,于2024年8月2日作出沪浦府复字(2024)第1783号行政复议决定(以下简称被诉复议决定),依据《中华人民共和国行政复议法》第六十八条的规定维持被诉责停限拆决定,并将复议决定书邮寄送达马某。马某仍不服,诉至原审法院,请求撤销北蔡镇政府作出的被诉责停限拆决定及浦东区政府作出的被诉复议决定。原审法院在审理中于2024年11月8日实地查看,案涉房屋的装修仍未完工,室内有一处天花板被凿穿,供架设简易升降梯通往楼顶露台。露台原为无顶镂空围墙构造,现已浇筑顶板及采用铝合金

窗等封闭，并正在装修为居住空间。在浇筑顶板上安装有光伏方阵。

原审认为，根据《上海市城市管理行政执法条例》第四条第三款、第十一条第一款第八项的规定，北蔡镇政府负责其辖区内城市管理行政执法工作，具有作出被诉责停限拆决定的法定职权，执法主体适格。根据《上海市住宅物业管理规定》第五十六条、第八十四条的规定，禁止违法搭建建筑物、构筑物等损害公共利益及他人利益的行为；违反该规定第五十六条第二款第二项规定，违法搭建建筑物、构筑物的，由城管执法或者规划资源行政管理部门根据职责分工，依照《上海市拆除违法建筑若干规定》的相关规定予以拆除。本案中，马某以安装分布式光伏需要建设基座的名义，在案涉房屋所在楼顶的露台施工搭建楼板等构筑物，该构筑物与露台上原有墙体相组合，形成了有明确的居住、使用功能和相对独立空间的结构体，应当属于需要办理建设工程规划许可手续的建设行为。另外，分布式光伏建设虽无需办理规划许可审批，但应当符合相应的建设规范。本市制定的《建筑太阳能光伏发电应用技术标准》4.3.5条第5项规定，光伏方阵安装在居住建筑的平屋面上时，其最高点与屋顶面之间高差不应超过1.5米。显然，本案所涉光伏方阵的安装并不符合规范要求。因此，马某未取得建设工程规划许可，擅自以浇筑光伏方阵基座的方式，意图抬高居住建筑屋顶面，进而形成可居住使用空间的建设行为构成违法。北蔡镇政府将马某搭建的构筑物认定为违法搭建，定性准确。根据北蔡镇政府提交的现场勘验照片显示，违法搭建被查处时尚未完工，属于正在搭建的违法建筑，依据《上海市拆除违法建筑若干规定》第十一条的相关规定，北蔡镇政府当场责令马某暂停施工，依法调查取证后，以书面形式责令马某停止建设、自行拆除，事实清楚，适用法律正确，程序合法。浦东新区政府作为北蔡镇政府的上级人民政府，具有作出被诉复议决定的法定职权。浦东新区政府收到马某提交的行政复议申请后予以受理，在法定期限内作出被诉复议决定，程序合法。综上，马某要求撤销被诉责停限拆决定及被诉复议决定，没有事实和法律依据。原审遂判决：驳回马某的诉讼请求。判决后，马某不服，上诉至本院。

上诉人马某上诉称，屋顶分布式光伏工程与多层加装电梯性质类似，都属于《关于进一步完善本市附属设施建设规划管理工作的意见》（沪规划资源建〔2020〕377号）规定的“优化公共服务的设施”范畴，无需办理建设工程规划许可，仅需上海发改委备案，为安装分布式光伏方阵而搭建的基座亦无需办理规划审批手续；《建筑太阳能光伏发电应用技术标准》4.3.5条第5项规定，光伏方阵安装在居住建筑的平屋面上时，其最高点与屋顶面之间高差不应超过1.5米，但并未规定基于哪个屋顶面，按照上诉人房屋最高的屋顶面（的屋顶面），高差并未超过1.5米，未违反上述规定；虽然该分布式光伏的混凝土基座被动形成了使用空间，但该空间的形成并未通过改造、破坏原有房屋结构获得，上诉人的行为不构成违法搭建建筑物、构筑物。原审判决认定事实不清、适用法律错误，上诉人请求撤销原审判决，依法改判支持上诉人的一审诉请。

被上诉人北蔡镇政府辩称，上诉人以安装分布式光伏需要建设基座的名义，在案涉房屋所在楼顶的露台施工搭建楼板等构筑物，该构筑物与露台上原有墙体相组合，形成了有明确的居住、使用功能和相对独立空间的结构体，其搭建的实际为构筑物，属于需要办理建设工程规划许可手续的建设行为，但上诉人未取得相关许可；根据《建筑太阳能光

光伏发电应用技术标准》4.3.5条第5项规定，光伏方阵安装在居住建筑的平屋面上时，其最高点与屋顶面之间高差不应超过1.5米，显然案涉光伏方阵的安装并不符合规范要求。北蔡镇政府认定上诉人存在违法搭建的行为，事实清楚、适用法律正确。被上诉人北蔡镇政府请求驳回上诉，维持原判。

被上诉人浦东新区政府辩称，案涉光伏工程的搭建确实使上诉人房屋屋顶的露台有居住功能的空间，该增加居住空间的行为既不符合本市光伏建设规范，亦不符合城市规划法律规范，依法应取得规划许可审批，上诉人认为仅需备案无需规划审批的观点缺乏法律依据。同意被上诉人北蔡镇政府的意见，请求驳回上诉，维持原判。

经审理查明，原审判决认定事实清楚，本院依法予以确认。

本院认为，根据《上海市城市管理行政执法条例》第四条第三款、第十一条第一款第八项之规定，被上诉人北蔡镇政府具有作出被诉责令拆除决定的法定职权。根据北蔡镇政府提供的现场检查（勘验）笔录、现场勘验图、现场照片、调查（询问）笔录等证据，能够证明上诉人在案涉房屋所在楼顶的露台实施了未经许可搭建建筑物、构筑物的违法行为，违反了《上海市住宅物业管理规定》第五十六条第二款第二项之规定，北蔡镇政府根据《上海市住宅物业管理规定》第八十四条之规定作出被诉责令拆除决定，认定事实清楚、适用法律正确。被上诉人浦东新区政府受理上诉人的行政复议申请后，在法定期限内依法作出维持被诉责令拆除决定的复议决定，程序合法，并无不当。

关于上诉人搭建的屋顶分布式光伏工程是否需要办理建设工程规划许可，本院认为：首先，上诉人提出的《关于进一步完善本市附属设施建设规划管理工作的意见》所规定的无需办理规划许可的“优化公共服务的设施”中，并未包括分布式光伏工程，上诉人认为根据该规定，其无需办理建设工程规划许可，缺乏依据。其次，屋顶光伏设备的安装，除了应当符合光伏工程的相关规定之外，若涉及建筑物、构筑物的搭建，还应当符合搭建建筑物、构筑物的相关规定，依法办理审批手续，不能因为光伏工程本身仅需备案，即认为为建设光伏工程而进行的搭建基座行为就无需办理任何审批手续。本案中，上诉人搭建的光伏设备“基座”已构成相对独立的建筑空间，具备居住、使用功能，远远超出光伏设备“基座”性质，上诉人的行为属于搭建建筑物、构筑物，应当办理规划审批手续。最后，从光伏工程的相关规定来看，《建筑太阳能光伏发电应用技术标准》4.3.5条第5项亦规定，光伏方阵安装在平屋面时，其最高点与屋顶面之间高差不应超过1.5米，此处“屋顶面”应指光伏方阵安装处的屋顶，而非其他地方的屋顶，上诉人搭建的“基座”高度显然超过1.5米，明显不符合上述技术标准。上诉人称其安装的光伏方阵的最高点与其房屋最高的屋顶面（的屋顶面）之间高差未超过1.5米，符合技术标准，系对技术标准相关条款的错误解读，本院不予采信。综上，上诉人的上诉请求及理由缺乏依据，本院不予支持。原审判决并无不当，应予维持。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，维持原判。

二审案件受理费人民币50元，由上诉人马某负担。

本判决为终审判决。

审 判 长
审 判 员
人民陪审员
书 记 员

张璇
田华
包建俊
吴嘉懿

二〇二五年七月十五日