

行政复议决定书

越秀府行复〔2019〕70号

申请人：郭某某。

申请人：谢某。

被申请人：广州市越秀区房屋管理局，住所地：广州市越秀区吉祥路28号。

法定代表人：罗学文，职务：局长。

申请人郭某某、谢某不服被申请人广州市越秀区房屋管理局于2019年8月13日作出的《责令改正违法行为通知书》（越房责改〔2019〕XXX号）向广州市越秀区人民政府申请行政复议，本府依法于2019年9月4日予以受理。本案现已审理终结。

申请人请求：撤销被申请人作出的《责令改正违法行为通知书》（越房责改〔2019〕XXX号）。

申请人称：2019年8月13日，被申请人向申请人发出越房责改〔2019〕XXX号《责令改正违法行为通知书》，认定申请人在位于广州市越秀区明月二巷XX号XXX房存在“涉嫌违反规定改建厕所的行为”，并责令两申请人“于2019年9月13日前自行改正，并将改正结果书面报告，于2019年9月23日前上报我局”。申请人认为该通知书是一个具体行政行为，对申请人的权利义务造成实质性影响，属于行政复议的受案范围。申请人认为被申请人实施的上述行为不符合法律规定，理由如下：

一、被申请人认定申请人“涉嫌违反规定改建厕所”“将没有防水要求的房间或阳台改为卫生间”，没有事实和法律依据。XXX房不动产登记证附图并未显示厕所的具体位置，申请人对买入XXX房前厕所是否曾被改建并不了解，也不清楚厕所原始规划位置。若仅凭相邻用户的厕所位置推测XXX房厕所的原始位置，是没有事实依据的，毕竟相邻用户也可能擅自改建房屋。被申请人虽然于2018年10月30日到过XXX房现场，但并未全面了解相关事实。因当时房屋正在进行装修，房屋布局尚未确定，仅以装修时的房屋状态认定事实，显失公平。申请人不存在将没有防水的房间改为卫生间的行为，仅是将原有厕所范围缩小且未占用其他房间位置（未超出购买时厕所布局）。被申请人所认定的将房间改建为厕所的部分是申请人的化妆间，并非做厕所用途，在使用功能上是独立且区分开的。被申请人无确切证据证实XXX房厕所的原始位置及厕所确实被两申请人违法改建，那么被申请人在《责令改正违法行为通知书》中引用《住宅室内装饰装修管理办法》第五条第（二）项的规定责令申请人自行改正则属于适用法律法规错误。

二、被申请人作出《责令改正违法行为通知书》的程序违法。被申请人作出的通知书虽不属于行政处罚，但该通知书是被申请人作为行政主体要求申请人做一定行为的意思表示，是一种对申请人权利义务产生实质性影响的具体行政行为。虽然法律法规对该类行政行为未作出明确的程序规定，但被申请人仍应遵守行政法的一般程序原则。被申请人存在以下程序违法行为：

（一）被申请人并未告知两申请人有陈述、申辩的权利，也未告知其有申请行政复议、行政诉讼的权利，程序不合法。

从《责令改正违法行为通知书》内容可知，被申请人作出责令限期改正的通知时并未告知两申请人享有陈述和申辩的权利、也未告知其有申请复议和诉讼的权利，违反行政正当程序原则。

（二）被申请人并未尽职调查即作出通知书，程序不合法。

因楼下 XXX 房住户苏某某向被申请人投诉，被申请人于 2018 年 10 月 30 日前往 XXX 房进行调查。2019 年 1 月 9 日，苏某某向广州市越秀区人民法院起诉两申请人，苏某某在该案中提供了一份被申请人于 2018 年 12 月 20 日作出的越房群复〔2018〕318 号《处理意见告知书》，该意见载明“我局与物业管理有限公司协调双方当事人进行了调解；若调解不成的，建议您通过法律途径予以解决”。可见，被申请人在当时并未决定进行查处，被申请人就此事的介入在此时终止。

被申请人突然在 2019 年 8 月作出《责令改正违法行为通知书》实在令人费解。经了解，被申请人发出该份通知书可能是基于被申请人与苏某某的另一起行政诉讼。那么既然法院判决被申请人行政作为，被申请人就应作出一个新的行政行为，而不应将前后两个独立行为相混淆，即被申请人应重新调查，开展制作询问笔录、现场勘查等程序了解相关事实。

然而被申请人在出具《责令改正违法行为通知书》前，并未对 XXX 房装修完成后的真实现状进行实地检查勘验，未制作询问笔录、现场勘验笔录、现状图、现场照片等材料证据，未与两申

请人沟通核实，在被申请人不知情的情况下便草率地出具《责令改正违法行为通知书》，显然违反法定程序。

综上所述，申请人有权提出复议申请。

被申请人答复称：一、相关事实依据。2018年11月1日，被申请人受理了越秀区明月二巷XX号XXX房产权人的信访，信访人反映，明月二巷XX号XXX房业主“在实施装修时，将没有防水要求的房间改为卫生间”，违反了《广东省物业管理条例》的规定，要求被申请人依据《广东省物业管理条例》的规定“责令该业主限期拆除，若该业主拒绝，则申请人民法院强制执行”。受理信访后，被申请人指派下属事业单位广州市越秀区第四房屋管理所到信访投诉地点进行了现场勘查。经调查了解，查明：1、越秀区明月二巷XX号XXX房在进行装修的过程中将原来厕所的位置往房间挪动了约50公分（详见现场勘查照片）；2、该房屋位于XX公司提供物业管理服务的越秀区明月住宅小区，从2000年6月起至今，该物业区域一直由XX公司提供物业管理服务。为解决信访人投诉的问题，被申请人会同居委会组织信访人与XXX房的业主进行调解，但双方无法达成一致意见。鉴于信访人主张要求被申请人履行的职责已经超越了《广东省物业管理条例》的规定，故被申请人于2018年12月20日作出《处理意见告知书》，告知信访人，其信访投诉的涉嫌违法行为应当依法由县级以上人民政府建设行政主管部门查处及申请人民法院强制执行，并在2018年12月21日通过挂号信的方式邮寄送达信访

人。

明月二巷 XX 号 XXX 房业主向广州铁路运输法院起诉，要求被申请人履行义务。被申请人于 2019 年 7 月 5 日收到广州铁路运输法院（2019）粤 7101 行初 577 号《行政判决书》，判决被申请人于判决书生效后六十日内对越秀区明月二路明月二巷 XX 号 XXX 房业主改建卫生间事宜作出处理。

2019 年 8 月 13 日，被申请人对越秀区明月二路明月二巷 XX 号 XXX 房涉嫌违反《住宅室内装饰装修管理办法》规定移改厕所的行为正式立案查处，并通过不动产登记查册，查实、确认了上址单元房屋产权人为谢某某、郭某某；同时向明月二路明月二巷 XX 号 XXX 房产权人谢某某、郭某某发出了《房屋室内装饰装修违法行为行政执法调查通知书》，就明月二路明月二巷 XX 号 XXX 房往房间挪动厕所位置的行为，要求该房屋所有权人于 2019 年 8 月 20 日到被申请人配合调查；同日，被申请人向明月二路明月二巷 XX 号 XXX 房产权人发出了《责令改正违法行为通知书》，责令其自行改正。

二、相关法律依据。《住宅室内装饰装修管理办法》（建设部令第 110 号）第五条：住宅室内装饰装修活动，禁止下列行为：（二）将没有防水要求的房间或者阳台改为卫生间、厨房间；第三十八条：住宅室内装饰装修活动有下列行为之一的，由城市房地产行政主管部门责令改正，并处罚款：（一）将没有防水要求的房间或者阳台改为卫生间、厨房间的，或者拆除连接阳台的砖、

混凝土墙体的，对装修人处 5 百元以上 1 千元以下的罚款，对装饰装修企业处 1 千元以上 1 万元以下的罚款。

三、针对复议理由涉及具体问题的回应

（一）关于违法事实是否查明清楚的问题。被申请人工作人员于去年 11 月到明月二巷 XX 号 XXX 房勘查，该屋业主涉嫌违反《住宅室内装饰装修管理办法》规定移改厕所的行为是确实存在的，XXX 房原来把厕所位置往房间挪动约 50 公分（详见现场勘查照片）。复议申请人在被申请人配合调查并接受了被申请人的询问时称，为增加客厅的面积，只能减少小孩的卧室面积，所以向小孩的卧室方向挪动厕所位置。由于 XXX 房投诉，导致工期延误，所以后来改变了方案，将 XXX 房卧室上方的部分卫生间改为化妆间并提供了一些自行拍摄的照片。从被申请人现场勘查照片与复议申请人提供的照片对比可以看出，现化妆间的位置正是原厕所向卧室延伸的位置，化妆间位置在复议申请人在改动设厕所时安装了给水管、水龙头和排水管，而且现厕所和化妆间的墙面铺贴的瓷砖一致，进一步证明了复议申请人的确存在装修施工且向卧室方向改动厕所位置的行为。2019 年 8 月 21 日，复议申请人曾致电被申请人工作人员，要求被申请人撤销《责令改正违法行为通知书》。被申请人工作人员提出需到现场查看核实情况，复查整改情况，但复议申请人回应最近较忙，且楼下房屋产权人已将其拆改厕所一案向区人民法院起诉，其希望待民事诉讼完结后再说，拒绝了被申请人工作人员到现场复查的要求。因此，被申请

人认为，被申请人对违法事实查明清楚。

（二）关于被申请人作出《责令改正违法行为通知书》程序是否正确的问题。首先，被申请人作出的《责令改正违法行为通知书》不属于行政处罚，仅是做出最终行政处理决定前的过程性行为，对原告的实体权益不产生实际影响，不具有具体的约束力，不影响其实体权益。其次，在违法事实查明清楚的情况下，复议申请人能否依法改正自己的违法行为是被申请人是否进一步对其进行行政处罚的主要裁量因素，是整个行政处罚的必经阶段。因此，被申请人作出《责令改正违法行为通知书》的主要目的是希望复议申请人能自行改正违法行为。而现行的行政处罚法并未单独将责令整改作为行政处罚的一种类型，也未要求在作出责令整改通知时，行政机关需告知行政相对人就责令整改可以提出复议或诉讼或听取申辩、陈述的权利。复议申请人质疑被申请人作出的《责令改正违法行为通知书》程序存在错误，实际上是扩大理解了行政处罚法中对行政相对人权利救济的适用范围，属于理解错误。

综上所述，被申请人有权作出《责令改正违法行为通知书》，而且《责令改正违法行为通知书》仅为最终行政处理的过程性行为，并不损害或影响原告的实体权益。

本府查明：申请人是广州市越秀区明月二路明月二巷 XX 号 XXX 房的产权人。2018 年 11 月 1 日，广州市越秀区信访局作出

《信访转送函》（越来访〔2018〕438号），将苏某某的来访材料转给被申请人。2018年11月2日，被申请人作出《受理告知书》（越房信受字〔2018〕249号），决定受理苏某某反映楼上业主将房间改为卫生间的信访事项。2018年12月20日，被申请人作出《处理意见告知书》（越房群复字〔2018〕318号）。苏某某于2019年1月3日向广州铁路运输法院提起行政诉讼，该法院于2019年7月4日作出（2019）粤7101行初577号《行政判决书》，判决被申请人于本判决生效后六十日内对苏某某反映的广州市越秀区明月二路明月二巷XX号XXX房业主改建卫生间事宜作出处理。2019年8月13日，被申请人对申请人上述地址涉嫌房屋室内装饰违法违规行为立案查处，同日作出《房屋室内装饰违法违规案件行政执法调查通知书》（越房安立〔2019〕003号）和《责令改正违法行为通知书》（越房责改〔2019〕XXX号）。《责令改正违法行为通知书》（越房责改〔2019〕XXX号）称：“你位于明月二路明月二巷XX号XXX的房屋存在涉嫌违反规定改建厕所的行为。根据住建部《住宅室内装饰装修管理办法》第五条‘住宅室内装饰装修活动，禁止下列行为：（二）将没有防水要求的房间或者阳台改为卫生间、厨房间’的规定，现责令你于2019年9月13日前自行改正。并将改正结果书面报告，于2019年9月23日前上报我局。”

以上事实有《不动产权证书》（不动产权第00216186号）、《信访转送函》（越来访〔2018〕438号）、《广州市越秀区房屋管理局房屋室内装饰违法违规案件立案审批表》（越房安立〔2019〕003

号)、《受理告知书》(越房信受字〔2018〕249号)、《处理意见告知书》(越房群复字〔2018〕318号)、广州铁路运输法院(2019)粤7101行初577号《行政判决书》《房屋室内装饰违法违规案件行政执法调查通知书》《责令改正违法行为通知书》(越房责改〔2019〕XXX号)等证据材料予以证实。

本府认为：根据《住宅室内装饰装修管理办法》(建设部令第110号)第四条、第五条、第三十八条规定，被申请人具有管理本行政区域内的住宅室内装饰装修活动的管理职责，其作出《责令改正违法行为通知书》(越房责改〔2019〕XXX号)认定申请人存在涉嫌改建厕所的行为，责令申请人自行改正，对申请人的权利义务造成影响。被申请人于2019年8月13日对申请人涉嫌改建厕所的行为立案查处，但现有证据材料无法证明被申请人在立案后至向申请人发出《责令改正违法行为通知书》(越房责改〔2019〕XXX号)前对申请人涉嫌违反规定改建厕所的行为进行了检查核实，被申请人在立案查处当天就作出《责令改正违法行为通知书》(越房责改〔2019〕XXX号)，认定申请人存在涉嫌违反规定改建厕所行为的事实不清、证据不足。综上所述，根据《中华人民共和国行政复议法》第二十八条第三款第(一)项的规定，本府决定如下：

撤销被申请人广州越秀区房屋管理局作出的《责令改正违法行为通知书》(越房责改〔2019〕XXX号)。

申请人如不服本复议决定，可以自收到本复议决定书之日起十五日内，依法向有管辖权的法院提起行政诉讼。

2019 年 10 月 28 日