

广州市海珠区人民政府

行政复议决定书

海珠府复字〔2022〕16号

申请人：邵某。

被申请人：广州市公安局海珠区分局。

申请人不服被申请人作出的穗公海行罚决字〔2021〕314616号《行政处罚决定书》（以下简称涉案处罚决定），于2022年1月20日提起行政复议申请。本府依法予以受理，现已审理终结。

申请人请求：

撤销被申请人作出的涉案处罚决定。

申请人称：

一、申请人作为出租人已经尽到主要义务，没有主观过错，没有从事治安违法行为

根据住建部 2011 年《商品房屋租赁管理办法》第 14 条、第 23 条规定以及《广州市房屋租赁管理规定》第 10 条、第 13 条、第 21 条、第 23 条等现行政策，出租人的主要义务是留存承租人身份信息以及通过房屋租赁信息服务平台或者到房屋所在地的街道办事处、镇人民政府，办理房屋租赁登记备案手续。申请人通过中介机构出租 XX 花园 XX 栋 XX 房（以下简称涉案房屋），依法签订了租赁合同，留存了承租人身份证，仅仅是没有办理房屋租赁登记备案。

根据《宪法》第三十九条“中华人民共和国公民的住宅不受侵犯。禁止非法搜查或者非法侵入公民的住宅”规定，出租人向租客交付房屋后，出租人并没有随时进入出租房检查的权利。本案中，申请人并不知道承租人利用所租房屋进行违法犯罪活动。如果仅仅从“以出租房发生了案件、治安灾害事故”这一结果倒推处罚出租人，明显是不合理地加重了出租人义务，法律后果相当于推定出租人是“共犯”，严重违反法治原则。

二、被申请人适用法律错误

申请人没有及时办理房屋租赁登记备案，但广州市人大通过的地方性法规对该行为明确是“先责令改正，逾期未改正的，处 1000 元以上 5000 元以下罚款”。此外，被申请人援引的公安部 1994 年《租赁房屋治安管理规定》第七条“房屋出租人的治安责任：（四）发现承租人有违法犯罪活动或者有违法犯罪嫌疑的，应当及时报告公安机关”以及第九条“违反本规

定的行为，由县（市）公安局或者城市公安分局予以处罚：

（三）出租人不履行治安责任，发现承租人利用所租房屋进行违法犯罪活动或者有违法犯罪嫌疑不制止、不报告，或者发生案件、治安灾害事故的，责令停止出租，可以并处月租金十倍以下的罚款”规定，已纳入《中华人民共和国治安管理处罚法》第五十七条“房屋出租人将房屋出租给无身份证件的人居住的，或者不按规定登记承租人姓名、身份证件种类和号码的，处二百元以上五百元以下罚款。房屋出租人明知承租人利用出租房屋进行犯罪活动，不向公安机关报告的，处二百元以上五百元以下罚款；情节严重的，处五日以下拘留，可以并处五百元以下罚款”规制。根据《立法法》的规定，《中华人民共和国治安管理处罚法》是上位法，即使被申请人认定申请人存在“未按规定登记承租人姓名、身份证件种类和号码”或“知情不报”的行为，也应当适用《中华人民共和国治安管理处罚法》。

综上所述，申请人作为出租人在本案中没有任何治安违法行为，也没有主观过错。被申请人对申请人作出“罚款1个月租金5200元，责令停租15日的处罚”，比直接从事卖淫、嫖娼和容留的最高处罚5000元还要严厉，处罚责任明显过重，不符合教育原则和与社会危害程度相当原则。除了例外情形，行政处罚必须以当事人存在过错为前提，这是《行政处罚法》所确立的基本原则，具有普适性。因此，请求撤销被申请人作出的涉案处罚决定。

被申请人答复称：

一、认定的事实及处理情况

2021年5月24日，申请人将涉案房屋出租给陈某某。2021年11月2日，被申请人在涉案房屋抓获实施卖淫的违法行为人程某、彭某，以及实施嫖娼的违法行为人卓某。经查，申请人在出租涉案房屋期间未履行相应的治安责任。2021年12月3日，被申请人根据《租赁房屋治安管理规定》第九条第（三）项之规定，决定责令申请人停止出租十五日，并处罚款5200元。

二、对申请人意见的回应

1. 申请人的行为构成不履行出租房屋治安责任。不履行出租房屋治安责任，是指房屋出租人违反国家关于出租房屋的治安管理规定，不履行法律规定的治安责任，尚不够刑事处罚的行为。《租赁房屋治安管理规定》第七条规定：“房屋出租人的治安责任：……（三）对承租人的姓名、性别、年龄、常住户口所在地、职业或者主要经济来源、服务处所等基本情况进行登记并向公安派出所备案……”《广东省租赁房屋治安管理规定》第八条规定：“租赁房屋的，应当向房屋所在地公安派出所或者乡镇、街道负责租赁房屋服务管理的机构报送租赁房屋信息。出租人应当自签订房屋租赁合同之日起三个工作日内报送……”《广州市房屋租赁管理规定》第十条规定：“出租人应当履行下列义务：……（八）督促承租人落实安全生产、消防、治安等责任，发现租赁房屋存在安全隐患的，及时排除

或者督促承租人处理；（九）协助有关行政管理部门和街道办事处、镇人民政府采集承租人和居住人依法应当填报的信息资料……”第十三条规定：“房屋租赁当事人应当订立书面租赁合同，在订立房屋租赁合同之日起三十日内，通过房屋租赁信息服务平台，或者到房屋所在地的街道办事处、镇人民政府，办理房屋租赁登记备案。”本案中，申请人与陈某某签订房屋租赁合同，约定自2021年5月24日起出租涉案房屋，月租金为5200元。但申请人不履行治安责任，未向街道出租屋管理中心办理备案，未签订治安责任保证书，未督促承租人落实治安责任。后涉案房屋发生了卖淫嫖娼的违法案件，申请人的行为侵犯了公安机关对出租房屋的治安管理规定，已构成不履行出租房屋治安责任。

2. 本案适用法律准确，处罚裁量适当。申请人不履行治安责任，未办理备案手续及签订治安责任保证书出租房屋，造成承租人没有依法受到公安机关和街道出租屋管理中心的监督和检查。同时，申请人自身未对涉案房屋进行安全巡查，未督促承租人落实治安责任，对于涉案房屋有多名身份不明的男女出入及缺乏日常生活用品等异常现象没能及时发现，导致涉案房屋被多个涉黄网站、微信号用作卖淫场所，发生治安案件。被申请人综合考虑违法行为的方式、持续时间、社会后果，根据《租赁房屋治安管理规定》第九条“违反本规定的行为，由县（市）公安局或者城市公安分局予以处罚：（三）出租人不履行治安责任，发现承租人利用所租房屋进行违法犯罪活动或者

有违法犯罪嫌疑不制止、不报告，或者发生案件、治安灾害事故的，责令停止出租，可以并处月租金十倍以下的罚款”的规定，责令申请人停止出租十五日，并处罚款 5200 元，该处罚决定合法恰当。

3. 本案程序合法。2021 年 11 月 2 日，被申请人受理该案为治安案件查处。因案情复杂，被申请人于 2021 年 12 月 1 日依法延长办案期限。期间，被申请人依法对申请人传唤询问，如实记录其陈述和申辩，查明了申请人不履行出租房屋治安责任的违法事实，并在处罚前履行了告知义务，相关程序合法正当。

综上所述，被申请人作出涉案处罚决定事实清楚，证据确凿，适用法律正确，程序合法，请复议机关依法予以维持。

本府查明：

《受案登记表》载明：2021 年 11 月 2 日 23 时，民警在工作中发现涉案房屋存在卖淫嫖娼行为，申请人为涉案房屋业主。被申请人对彭某的《询问笔录》载明被询问人陈述如下：1. 彭某向涉黄网站的客服支付 300 元入会费，后该网站提供了一个房间让彭某进行卖淫活动，卖淫场所即涉案房屋；2. 彭某于 2021 年 11 月 2 日 21 时许，与一名自行到涉案房屋的嫖客完成一次性交易。被申请人对程某的《询问笔录》载明被询问人陈述如下：1. 程某通过一个陌生人微信获取卖淫场所和客源；2. 程某于 2021 年 11 月 1 日和 11 月 2 日均在涉案房屋接待了嫖

客。2021年11月3日，被申请人分别对彭某、程某的卖淫行为进行行政处罚。

2021年11月12日，被申请人传唤申请人，并对申请人进行询问调查。《询问笔录》主要载明申请人陈述如下：1. 申请人系涉案房屋的产权人，涉案房屋由申请人负责管理；2. 申请人于2021年5月24日通过中介将涉案房屋出租给陈某某，房租约定是5200元/月，合同期限是一年；3. 陈某某称“希希”是其女儿，其一家四口居住在一起，每个月由“希希”微信转账房租给申请人；4. 涉案房屋出租期间申请人曾有一次到涉案房屋处查看，但房门没开，所以申请人没有进去查看；5. 当申请人得知涉案房屋被查封后，立刻联系陈某某，但申请人已被陈某某拉黑，而联系“希希”却没得到回复；6. 申请人出租涉案房屋没有到出租屋管理中心备案，也没有签订治安责任书。

2021年11月24日，被申请人将拟作出行政处罚的内容、事实、依据告知申请人，并告知申请人其享有陈述、申辩以及提起听证的权利。申请人没有提交陈述和申辩意见，也不要求听证。2021年12月1日，被申请人根据《公安机关办理行政案件程序规定》第一百四十一条规定，延长办案期限三十日。

2021年12月3日，被申请人对申请人作出涉案处罚决定，主要记载：1. 被申请人查明申请人于2021年5月24日将涉案房屋出租给陈某某居住，后民警于2021年11月2日在涉案房屋抓获涉嫌卖淫的程某和涉嫌嫖娼的熊某、卓某并依法对程某等人作出行政处罚；2. 申请人出租涉案房屋后未履行相应

的治安责任；3. 被申请人根据《租赁房屋治安管理规定》第九条第（三）项规定，决定给予申请人罚款 5200 元并责令涉案房屋停租十五日的处罚。

以上事实有《受案登记表》《延长询问查证时间审批表》、询问笔录、图片签认、传唤证、权利义务告知书、亲笔证言、行政处罚告知笔录、行政处罚决定以及送达回执等证据证实。

本府认为：

根据《中华人民共和国治安管理处罚法》第七条的规定，被申请人负责本行政区域内的治安管理工作。

《租赁房屋治安管理规定》第七条规定：“房屋出租人的治安责任：……（三）对承租人的姓名、性别、年龄、常住户口所在地、职业或者主要经济来源、服务处所等基本情况进行登记并向公安派出所备案；（四）发现承租人有违法犯罪活动或者有违法犯罪嫌疑的，应当及时报告公安机关；（五）对出租的房屋经常进行安全检查，及时发现和排除不安全隐患，保障承租人的居住安全；……”第九条规定：“违反本规定的行为，由县（市）公安局或者城市公安分局予以处罚：……（三）出租人不履行治安责任，发现承租人利用所租房屋进行违法犯罪活动或者有违法犯罪嫌疑不制止、不报告，或者发生案件、治安灾害事故的，责令停止出租，可以并处月租金十倍以下的罚款；……”本案中，申请人作为房屋出租人，其将涉案房屋出租后未依法对承租人的情况进行登记备案，属于未履

行房屋出租人的治安责任。被申请人于 2021 年 11 月 2 日在涉案房屋抓获涉嫌卖淫和嫖娼的违法人员，并经调查确认涉案违法人员在涉案房屋进行卖淫和嫖娼行为，该事实清楚，证据充分。因申请人未履行法定治安责任导致其所出租的房屋被用作违法用途，发生治安案件，被申请人根据上述规定责令申请人停租涉案房屋十五日并处罚款 5200 元（涉案房屋一个月的租金），并无不当。

关于申请人认为本案应适用《中华人民共和国治安管理处罚法》的问题。《中华人民共和国治安管理处罚法》第五十七条规定：“房屋出租人将房屋出租给无身份证件的人居住的，或者不按规定登记承租人姓名、身份证件种类和号码的，处二百元以上五百元以下罚款。房屋出租人明知承租人利用出租房屋进行犯罪活动，不向公安机关报告的，处二百元以上五百元以下罚款；情节严重的，处五日以下拘留，可以并处五百元以下罚款。”该规定是对房屋出租人“将房屋出租给无身份证件的人居住的，或者不按规定登记承租人姓名、身份证件种类和号码”和“明知承租人利用出租房屋进行犯罪活动，不向公安机关报告”等行为处罚的依据。根据公安部《违反公安行政管理行为的名称及其适用意见》第 357 条“对房屋出租人明知承租人利用出租房屋进行犯罪活动，不向公安机关报告的，违法行为名称表述为‘明知承租人利用出租屋犯罪不报’，法律依据适用《中华人民共和国治安管理处罚法》第 57 条第 2 款。对房屋出租人不履行治安责任，出租房屋发生案件、治安灾害事

故的，违法行为名称表述为‘不履行出租房屋治安责任’，法律依据适用《租赁房屋治安管理规定》第9条第3项。”本案中，被申请人认定申请人未履行出租房屋治安责任，且涉案房屋发生治安案件，该事实清楚。故被申请人依据《租赁房屋治安管理规定》第九条第三项的规定对申请人作出涉案处罚决定，适用依据正确。

本府决定：

根据《中华人民共和国行政复议法》第二十八条第一款第（一）项的规定，维持被申请人广州市公安局海珠区分局作出的穗公海行罚决字〔2021〕314616号《行政处罚决定书》。

申请人如不服本决定，可以在收到本《行政复议决定书》之日起15日内，依法向有管辖权的人民法院起诉。

本件与原件核对无异

二〇二二年三月十七日