

行政复议决定书

海珠府复字〔2017〕87号

申请人：广东建某盛建设工程有限公司。

地址：阳江市江城区新某路12号某大厦707号房。

被申请人：广州市海珠区住房和建设水务局。

地址：广州市海珠区新港中路472号。

申请人广东建某盛建设工程有限公司不服被申请人广州市海珠区住房和建设水务局作出的海水行罚〔2017〕25号《行政处罚决定书》，于2017年12月15日提出行政复议，本府依法予以受理，现审理终结。

申请人请求：撤销被申请人作出的海水行罚〔2017〕25号《行政处罚决定书》。

申请人称：一、违章情节轻微，且及时有效的采取了积极的措施进行整改，没有造成重大损失和后果。申请人在收到责令限期改正通知书后，对违章工程部分的整改向被申请人进行回复说明。该整改方案报广东宏茂建设管理有限公司（监理公司）、广州市水务规划勘测设计研究院（设计单位）、广州市海珠区河涌管理所（建设单位）审批，并于2017年4月26日

由广州市海珠区河涌管理所组织由广东省水利电力勘测设计研究院、广东建科水利水电咨询有限公司组成专家组提出整改专业意见。确定整改方案后，施工单位于2017年4月28日开始按照设计单位整改图示进行整改，最后由监理单位组织建设单位、设计单位相关人员及时进行验收并通过，整改后违章工程已经符合规范要求。

二、工程违章原因主要归责于业主方未能完全移交场地。工程中上游东侧悬臂式挡墙底板没能按照整改方案完成整改，被申请人以此为由对申请人进行行政处罚。事实上，申请人已经积极整改，但由于业主方没有将场地及时完全移交，导致处罚时没有足够时间完成整改，并因为赶工期，施工单位在管道未迁移的情况下，施工产生误差，导致污水管道破裂。问题出现后，施工单位积极修复污水管道，并未造成不良影响。后建设单位另行安排其他施工单位迁移了管道，在2017年9月10日申请人按要求对该工程整改完毕。

三、海水行罚〔2017〕25号《行政处罚决定书》的行政处罚行为法律依据不适合。对申请人的行政处罚行为适用了《建设工程质量管理条例》第六十四条的内容，而申请人认为工程产生误差仅仅是在施工过程中工作人员未能对图纸进行正确理解，造成现场和设计图纸局部不符，这种情况只是施工过程中的一个质量瑕疵，而并非违反相关规定中的“不按照工程设计图

纸”的情形。因此按照《建设工程质量管理条例》第六十四条的内容对申请人进行行政处罚是不合法不合理的。

被申请人答复称：一、被申请人查处案件情况。2017年7月24日，被申请人收到海珠区水务工程质量安全监督站关于移交广州市海珠区赤沙涌滘口水闸重建工程违法案件的函，被申请人经调查发现，申请人在赤沙涌滘口水闸重建工程中没有按照工程设计图纸施工。被申请人向申请人作出及送达海水责〔2017〕132号《责令限期改正通知书》和海水询通〔2017〕66号《询问调查通知书》，责令申请人立即停止违法行为，于同年8月15日前按照工程设计图纸要求施工，采取补救措施，并于同年8月3日带相关资料到被申请人处接受询问调查。2017年8月4日，申请人接受了询问调查，并承认其在赤沙涌滘口水闸重建工程中没有按照工程设计图纸施工的行为。被申请人根据《建设工程质量管理条例》第二十八条、第六十四条的规定，对申请人进行立案查处并于2017年9月11日送达海水罚告〔2017〕21号《水行政处罚告知书》，海水听告〔2017〕12号《水行政处罚听证告知书》。2017年11月28日送达海水行罚〔2017〕25号《行政处罚决定书》，对其作出罚款人民币十四万元的行政处罚。

二、申请人在赤沙涌滘口水闸重建工程中没有按照工程设计图纸施工的事实清楚。如前所述，申请人在赤沙涌滘口水闸重建工程中没有按照工程设计图纸施工的行为，违反了《建设

《建设工程质量管理条例》第二十八条，该违法事实有调查笔录、现场照片等证据证实。

三、被申请人作出的处罚恰当、程序合法。因申请人在赤沙涌滘口水闸重建工程中没有按照工程设计图纸施工的违法事实清楚，故被申请人根据《建设工程质量管理条例》第六十四条的规定，并综合考虑申请人行为的危害程度、整改情况、情节等因素，对申请人作出了罚款十四万元的行政处罚决定。被申请人作出的处罚决定在法律规定的范围内，没有超越法律的规定，是恰当的。被申请人在对申请人进行处罚的过程中，依法进行了调查取证、责令停止违法行为及限期整改、询问调查、复查调查、立案、处罚，听证告知和送达，最后经审批作出及送达《行政处罚决定书》等程序，处罚程序严格遵循法律的规定进行。

四、申请人的复议申请无依据。针对申请人提出的事实和理由，被申请人提出以下理据：1.根据《建设工程质量管理条例》第六十四条规定，申请人在施工中没有按照工程设计图纸已经是违反法律规定，整改内容属于下一步的工作，并不影响行政处罚的执行；2.申请人在发现业主方未能完全移交场地问题时并未立即停工，从而在施工过程中发生没有按照工程设计图纸施工的行为；3.申请人认为工程产生误差仅仅是施工过程中工作人员未能对图纸进行正确理解，属申请人单位内部管理

问题，申请人不能以该情况作为造成不按工程设计图纸施工的理由。

本府查明：2017年7月24日，被申请人到赤沙涌滘口水闸进行现场勘验，并制作《水行政案件现场勘验笔录》，记载：“案由：广东建某盛建设工程有限公司在赤沙涌未按照设计图纸要求修建赤沙涌滘口水闸工程……现场勘验情况如下：1.违法地址：广州市海珠区赤沙涌滘口水闸（具体见位置图）。2.现场情况：当事人未按照施工图纸的尺寸要求修建赤沙涌滘口水闸工程。（详见广州市海珠区水务工程质量安全监督站委托广东建粤工程检测有限公司检测的《结构构件截面尺寸检验报告》）3.勘验结论：广东建某盛建设工程有限公司，在赤沙涌未按照设计图纸要求修建赤沙涌滘口水闸工程……”《广东建粤工程检测有限公司结构构件截面尺寸检验报告》显示：“委托单位：广州市海珠区水务工程质量安全监督站；工程名称：广州市海珠区赤沙涌滘口水闸重建工程……1.悬臂式挡墙底板 1#整体宽度……偏差值（mm）-690~-790；2.悬臂式挡墙底板 1#局部宽度……偏差值（mm）-588；3.悬臂式挡墙底板 2#局部宽度……偏差值（mm）-667；4.悬臂式挡墙底板 3#整体宽度……偏差值（mm）-1190~1290；5.悬臂式挡墙底板 3#局部宽度……偏差值（mm）-1150；6.悬臂式挡墙底板 4#整体宽度……偏差值（mm）-1220~1320……”

2017年8月1日，被申请人向申请人作出海水责改〔2017〕132号《责令限期改正通知书》，记载：“广东建某盛建设工程有限公司：.....1.责令你（单位）立即停止违法行为。2.责令你（单位）在2017年8月15日前按照工程设计图纸要求施工，采取补救措施。”同日，被申请人向申请人作出海水询通〔2017〕66号《询问调查通知书》，记载：“广东建某盛建设工程有限公司：你（单位）在赤沙涌滘口水闸重建工程中没有按照工程设计图纸施工，涉嫌违反了有关规定.....请你（单位）于2017年8月3日14时30分携带有关资料到广州市海珠区水政执法监察大队接受询问调查及听取处理意见.....”

2017年8月4日，申请人到被申请人处接受询问调查，被申请人制作《询问笔录》，该笔录主要记载：1.公司全称是广东建某盛建设工程有限公司，法定代表人梁义飞；2.公司未按照工程图纸修建赤沙涌滘口水闸的解释：对于赤沙涌滘口水闸悬臂式挡墙底板的长度和宽度存在问题，经检查发现，由于现场施工员放线的时候出现偏差，造成该工程尺寸与设计图纸不符，在发现问题后马上开始制定整改方案；3.目前建设的滘口水闸上游东侧悬臂式挡墙底板整体宽度平均值为4150mm，比图纸设计值5370~5470mm减少了1220~1320mm（约23%~24%）的情况属实，由于业主方没能完全移交场地，上游东侧悬臂式挡墙底板没能按照整改方案完成整改；4.目前建设的滘口水闸下游西侧悬臂式挡墙底板整体宽度平均值为

4680mm，比图纸设计值 5370~5470mm 减少了 690~790mm（约 13%~14%）的情况不属实，实际情况比图纸设计值减少了 590mm,下游已经按照整改方案整改完毕；5.申请人于 2017 年 4 月发现滘口水闸工程尺寸不符合施工图纸的要求，于 4 月 26 日制定《下游消力池段翼墙外侧底板建议整改方案》，该方案已由监理单位、设计研究院、广州市海珠区河涌管理所签字确认；6.因赤沙涌滘口水闸工程东侧方向下方存在污水管，业主还没移交该区域的原因，导致未能完全整改，剩下的场地已经按照整改方案要求整改完毕，待业主方完全移交场地的时候才能完成整改；7.申请人接到责令限期改正通知书后，积极配合执法调查工作；8.申请人工作人员施工过程中未能正确理解图纸造成现场和设计图纸局部不符，得知问题后马上进行整改并达到设计图纸要求，申请人认为此事只是一个施工过程中的质量缺陷问题，并不涉嫌违反《建设工程质量管理条例》第二十八条规定。

2017 年 9 月 6 日，被申请人作出海水罚告〔2017〕21 号《水行政处罚告知书》，并于同月 11 日送达申请人。该告知书记载：“广东建某盛建设工程有限公司：你（单位）在赤沙涌滘口水闸重建工程中没有按照工程设计图纸施工。涉嫌违反了《建设工程质量管理条例》第二十八条规定.....对你（单位）上述行为给予十四万元的行政处罚.....向本机关进行陈述和申辩.....”

同日，被申请人作出并于同月 11 日送达海水听告〔2017〕12 号《水行政处罚听证告知书》，记载：“广东建某盛建设工程有限公司：……你（单位）可在收到本告知书之日起 3 日内向我局提出听证申请……”

2017 年 10 月 18 日，被申请人作出海水行罚〔2017〕25 号《行政处罚决定书》，并于 2017 年 11 月 28 日送达。该决定书记载：“名称：广东建某盛建设工程有限公司……经查，当事人……在赤沙涌浚口水闸重建工程中没有按照工程设计图纸施工。违反了《建设工程质量管理条例》第二十八条第一款……的规定……决定对当事人作出罚款十四万元的行政处罚。”

另，海珠区河涌管理所与申请人就涉案工程签订了《建设工程施工合同》，合同编号为 HZQHCS-SG-2016-002，记载：

“……广州市海珠区河涌管理所（发包人名称，以下简称‘发包人’）为实施广州市海珠区赤沙涌浚口水闸重建工程（项目名称），已接受广东建某盛建设工程有限公司（承包人名称，以下简称‘承包人’）对（项目名称）广州市海珠区赤沙涌浚口水闸重建工程（标段名称）的投标，并确定其为中标人……签约合同价：人民币（大写）伍佰陆拾捌万陆仟叁佰零陆元伍角柒分（¥5686306.57 元）……”

以上事实有现场勘验笔录、现场照片、广东建粤工程检测有限公司结构构件截面尺寸检验报告、责令限期改正通知书、询问调查通知书、询问笔录、水行政处罚告知书、水行政处罚

听证告知书、行政处罚决定书、送达回证、建设工程施工合同等证据材料证实。

本府认为：根据《建设工程质量管理条例》第四条的规定，被申请人具有监督管理建设工程质量的职责。

《中华人民共和国行政处罚法》第三十一条规定：“行政机关作出行政处罚决定之前，应当告知当事人作出行政处罚决定的事实、理由及依据，并告知当事人依法享有的权利。”第三十二条第一款规定：“当事人有权进行陈述和申辩。行政机关必须充分听取当事人的意见，对当事人提出的事实、理由和证据，应当进行复核……”《广东省行政处罚听证程序实施办法》第五条规定：“行政机关以及法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织（以下简称行政机关）作出下列行政处罚（以下简称适用听证程序的行政处罚）决定之前，应当告知当事人有要求举行听证的权利；当事人要求听证的，行政机关应当组织听证：……（三）较大数额……本条前款的较大数额罚款，是指对公民处以 1000 元以上罚款，对法人或者其他组织处以 5 万元以上罚款。”本案中，被申请人于 2017 年 9 月 6 日作出并于同月 11 日送达《水行政处罚告知书》《水行政处罚听证告知书》，告知申请人拟对其作出的行政处罚，及申请人享有陈述、申辩、申请听证的权利。期间，被申请人未收到申请人陈述、申辩材料及申请听证的材料，被申请人作出行政处罚决定符合上述规定。

《建设工程质量管理条例》第二十八条第一款规定：“施工单位必须按照工程设计图纸和施工技术标准施工，不得擅自修改工程设计，不得偷工减料。”第六十四条规定：“违反本条例规定，施工单位在施工中偷工减料的，使用不合格的建筑材料，建筑构配件和设备的，或者不按照工程设计图纸或者施工技术标准施工的其他行为的，责令改正，处工程合同价款百分之二以上百分之四以下的罚款……”根据上述规定，施工单位不按照工程设计图纸施工的，则应处以工程合同价款百分之二以上百分之四以下的罚款。本案中，申请人在赤沙涌滘口水闸重建工程中，水闸上游东侧悬臂式挡墙板底整体宽度、水闸下游西侧悬臂式挡墙底板整体宽度的平均值均未达到图纸设计值，属不按照工程设计图纸施工的情形。被申请人对申请人处以 14 万元的罚款，在涉案工程合同价款的百分之二以上百分之四以下的幅度范围，符合《建设工程质量管理条例》。

综上所述，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，本府决定：

维持被申请人广州市海珠区住房和城乡建设水务局作出的海水行罚〔2017〕25号《行政处罚决定书》。

申请人如对本决定不服，可以自接收到本决定书之日起 15 日内，向有管辖权的法院提起行政诉讼。

海珠区人民政府

2018年3月9日

(此件与原件核对无异)