

行政复议决定书

穗府行复〔2020〕929号

申请人：黄 XX。

被申请人：广州市生态环境局。

地址：广州市越秀区环市东路 311 号。

法定代表人：杨柳，职务：局长。

申请人不服被申请人作出的穗荔环信〔2020〕16号《不予受理告知书》，向本府申请行政复议，本府依法予以受理。被申请人已依法向本府提交行政复议答复书及有关证据、依据材料。本案现已审理终结。

申请人请求：

撤销被申请人作出的穗荔环信〔2020〕16号《不予受理告知书》，并责令其重作。

申请人称：

申请人于 2020 年 6 月 10 日通过邮政 EMS1084567264934 向广州市生态环境局荔湾区分局邮寄了一份举报投诉信，书面

举报荔湾区 XX 东一巷 1 号麻将馆在从事棋牌娱乐服务期间，无证经营且噪声过大，影响申请人正常作息时间的行为。请求被申请人确定被举报人无证经营行为违法；对被举报人违法行为予以行政处罚，处罚完毕后告知申请人处置结果，并依法奖励申请人；同时请求被申请人受理投诉举报，并做好案件保密工作；最后请求被申请人依法组织行政调解，责令被投诉人停止无证经营麻将馆的扰民行为。经查证，该邮件于次日送达被申请人，然而截至 2020 年 6 月底，申请人收到被申请人邮寄的一份不予受理告知书，称被申请人于 2020 年 6 月 16 日至现场检查，经发现被举报人无法提供营业执照，噪声来源认为是高声喧闹，根据《环境噪声污染防治办法》《荔湾区查处取缔无证照经营工作联席会议办公室》规定，该事项不属于被申请人的职责范围，被申请人决定不予受理。但该复函并未指引申请人应当向何部门求助，也没有告知申请人不服处置结果的救济途径，申请人不服，遂提出复议。

申请人在提起举报投诉时，已经明确为维护自身合法权益（因为隔壁经营麻将馆会侵犯申请人正常居住权权利），请求行政机关处置加害人责任。故申请人与违法线索的处置存在法律上的利害关系。申请人不服处理结果可依法提起行政复议或行政诉讼。结合申请人的举报投诉材料及被申请人所作出的处理结果，申请人认为，案件关键争议如下：1.被申请人不予受理（处理）申请人的行政调解请求是否适当；2.被申请人决定对线索不

予受理的行为是否适当。

根据《广州市行政调解规定》第二条规定，本规定所称行政调解是指行政机关在职权范围内，以法律、法规、规章为依据，通过协调和劝导，促使各方当事人平等协商，自愿达成协议，解决争议纠纷的活动。而依照规定第七条，行政机关可以对下列争议纠纷进行调节：（一）法律、法规、规章规定的可以调节的行政机关与公民、法人或者其他组织之间产生的行政争议；（二）法律、法规、规章规定应当由行政机关裁决或者调处的民事纠纷；（三）公民、法人或者其他组织之间产生的与行政管理有直接关系的争议纠纷。依照规定第八条，行政调解事项应当符合下列条件：（一）有明确的各方当事人；（二）当事人与申请调解的争议纠纷有利害关系；（三）有具体的调解请求、事实和理由；（四）各方当事人同意调解。也就是说，申请人就隔壁邻居无证经营和噪音扰民行为可以向被申请人提交行政调解的申请，而依照规定第十三条规定，行政机关收到行政调解申请后，应当审查有关材料，符合条件的，应当在5日内决定是否受理，行政机关决定受理的，应当向当事人发出调解通知，告知调解的日期、地点和注意事项等，不予受理的，应当向当事人说明理由。也就是说，被申请人收到调解申请之后，既不受理，又不调解，显然不能证明被申请人已经履行法定职责，其行为应由复议机关确定违法并责令限期履行。

其次，是关于对线索不予受理的行为是否适当。《广东省实

施《中华人民共和国环境噪声污染防治法办法》第四条明确规定，省、市、县环境保护行政主管部门，对本辖区的环境噪声污染防治实施统一监督管理。公安、交通主管部门根据各自职责对交通运输噪声和社会生活噪声污染防治实施监督管理。技术监督主管部门对工业产品、设备的标准中规定的噪声限值实施监督管理。铁路、民航主管部门和港务监督、渔政监督部门根据自身职责分别对火车、航空器、船舶噪声污染防治实施监督管理。工商、建设、文化等行政管理部门和乡镇人民政府及街道办事处，根据自身职责，依法协助环境保护行政主管部门对噪声污染防治实施监督管理。公安、交通、技术监督、铁路、民航、港务监督、渔政监督、工商、建设、文化等部门的噪声污染防治监督管理工作应当接受同级环境保护行政主管部门的检查、指导，并向环境保护行政主管部门报送噪声污染防治的情况。对不履行法定职责的，由环境保护行政主管部门报同级人民政府处理。也就是说，涉及噪音污染的线索，可能会由公安、交通管理部门、民航主管部门和港务监督、渔政监督部门监管。具体落实监管部门则应由噪声产生的源头和原因判定。鉴于被申请人所作出的复函仅明确了噪声来源为住宅区的人为高声喧闹，但被申请人并未明确该喧闹来源究竟是经营行为还是个人居住行为。客观上并不能直接认定该线索不属于环境管理部门的管辖范围。况且办法第四条第六款已经明确，除环境保护部门外，其他对噪音有管辖权的部门，业务上均接受环境保护部

门对其业务指导，故在法律并没有明确规定环保部门不属于此处噪音管辖部门的前提下，被申请人依照地方法规《广东省实施中华人民共和国环境噪声污染防治法办法》且未明确具体条款的前提下，作出本案不予受理决定的行为明显缺乏事实基础和法律依据。另外，《荔湾区查处取缔无证照经营工作联席会议办公室》并非行政机关依职权作出的规范性文件，并不能在本案中适用。

被申请人称：

一、我局依法办理申请人的信访件。

2020年6月11日，我局收到被答复人通过书面举报的方式反映“荔湾区XX东一巷1号无证麻将馆及噪声扰民”的情况，按规定进行登记，执法人员于2020年6月16日到现场检查，经查，该址为1栋3层的私人住宅楼，一楼室内摆放有9台麻将台，平时供街坊邻里打麻将，没有营业执照，不能确定有从事经营行为，噪声来源主要是高声喧闹产生的生活噪声。依据《广东省实施〈中华人民共和国环境噪声污染防治法〉办法》二十八条、二十九条以及三十一条第十三项规定以及荔湾区查处取缔无证照经营工作联席会议办公室《关于进一步完善荔湾区查处无证无照经营行为工作机制的意见》规定，该事项不属于本行政机关职权范围，我局决定不予受理。2020年6月28日，我局将《不予受理告知书》（穗荔环信〔2020〕16号）通过EMS邮寄送达申请人。

二、我局作出不予受理的决定符合法律规定。

关于申请人《行政复议申请书》提出“关于对线索不予受理的行为是否适当”的意见，经我局调查，荔湾区XX东一巷1号为1栋3层的私人住宅楼，一楼室内摆放有9台麻将台，但并未申领工商营业执照，每天上午10时至下午5时提供场所给街坊邻里人员打麻将，不能确定有从事经营行为，产生的噪声主要是人为喧闹声，属于社会生活噪声。我局执法人员也致电申请人，申请人对产生的噪声是人为喧闹声予以确认，同时，我局执法人员也告知申请人该类社会生活噪声应向公安部门反映并处理。根据《中华人民共和国环境噪声污染防治法》第二条：“本法所称环境噪声，是指在工业生产、建筑施工、交通运输和社会生活中所产生的干扰周围生活环境的声音”；第四十一条：“本法所称社会生活噪声，是指人为活动所产生的除工业噪声、建筑施工噪声和交通运输噪声之外的干扰周围生活环境的声音”。根据《广东省实施〈中华人民共和国环境噪声污染防治法〉办法》第四条第二款规定“公安、交通主管部门根据各自职责对交通运输噪声和社会生活噪声污染防治实施监督管理”；第二十八条：“居民使用家用电器、乐器或进行娱乐及其他活动时，应当控制音量和采取其他有效措施降低噪声，不得对周围生活环境造成噪声污染”；第二十九条“禁止中午和夜间在住宅区和居民集中区高声叫卖、高声喧闹”；第三十一条：“违反本办法的规定，有下列情形之一者，由县级以上环境保护行政主管部门

门或者其他依照法律、法规行使环境噪声监督管理权的部门责令其改正，并根据情节轻重给予处罚：（十三）违反本办法第二十八、二十九条规定，造成环境噪声污染的，由公安机关给予警告，可以并处200元以上1000元以下罚款”。同时，根据《广州市公安局广州市生态环境局关于查处制造社会生活噪声干扰正常生活案件有关问题的通知》第一条：“违反《中华人民共和国环境噪声污染防治法》第四十四条、第四十五条、第四十六条、第四十七条和《广东省实施〈中华人民共和国环境噪声污染防治法〉办法》第二十五条、第二十八条、第二十九条规定的社会生活噪声干扰正常生活案件由公安机关管辖。因此，此类社会生活噪声案件的管理权限为公安机关。

关于申请人举报关于无证照经营行为的问题，根据《无照经营查处取缔办法》第六条规定：“经营者未依法取得营业执照从事经营活动的，由履行工商行政管理职责的部门予以查处”。同时，根据荔湾区查处取缔无证照经营工作联席会议办公室《关于进一步完善荔湾区查处无证无照经营行为工作机制的意见》“二、明确职责分工：……市场主体依法应取得而未取得营业执照，擅自从事无需经过许可的生产经营活动的，由工商行政管理部门予以查处……”我局在调查时，荔湾区XX东一巷1号没有工商营业执照，也没有发现有收银机、收银台等，不能确定有经营行为。因此，该址是否涉及无证照经营行为应由工商行政管理部门调查处理。

关于申请人提出组织行政调解的意见，根据《广州市行政调解规定》第二条：本规定所称行政调解，是指行政机关在职权范围内，以法律、法规、规章为依据，通过协调和劝导，促使各方当事人平等协商，自愿达成协议，解决争议纠纷的活动。

第七条 行政机关可以对下列争议纠纷进行调解：第七条（三）公民、法人或者其他组织之间产生的与行政管理有直接关系的争议纠纷。第十条：本规定第七条第（二）、（三）项规定的民事纠纷由具有管理权限的行政机关调解。我局认为，申请人提出行政调解的事项未在我局职权范围内，而应由具有管理权限的行政机关负责调解，即公安机关或工商行政管理部门组织调解。

综上，对申请人反映的涉及噪声污染的线索，我局作出的不予受理的决定符合法律规定。

三、我局认为，申请人的行政复议请求不成立。

我局已依法对申请人的信访事项作出处理意见，如申请人不服，应当根据《环境行政复议办法》第三条规定：“环境保护行政主管部门对信访事项作出的处理意见，当事人不服的，依照信访条例和环境信访办法规定的复查、复核程序办理，不适用本办法”；《信访条例》第三十四条：“信访人对行政机关作出的信访事项处理意见不服的，可以自收到书面答复之日起30日内请求原办理行政机关的上一级行政机关复查”。

综上所述，请求复议机关依法驳回申请人的复议申请。

本府查明：

2020年6月11日，申请人通过邮寄方式向被申请人提交了《投诉举报信》，反映其邻居荔湾区XX东一巷1号（下称“被投诉人”）无证经营麻将馆且噪音过大，影响其正常居住的问题，并提出请求：“1.依法确定被举报人无证经营麻将馆的行为违法；2.对被举报人在住宅无证经营麻将馆的行为予以行政处罚，处罚完毕后告知处置结果，并依法奖励举报人；3.书面受理举报投诉人的举报投诉请求，并做好案件的保密工作；4.依法组织行政调解，责令被举报人停止无证经营麻将馆的扰民行为，并赔偿投诉人必然损失8000元。”

2020年6月16日，被申请人到被投诉人处进行现场调查，并拍摄现场照片。2020年6月24日被申请人作出《不予受理告知书》（穗荔环信〔2020〕16号），主要内容为：“您于2020年6月10日通过书面举报的方式反映了‘荔湾区XX东一巷1号无证经营麻将馆及噪声扰民’的情况，我局执法人员于2020年6月16日到现场检查，经查，该址无法提供营业执照，噪声来源是人为高声喧闹。按照《广东省实施<中华人民共和国环境噪声污染防治法>办法》、《荔湾区查处取缔无证照经营工作联席会议办公室》规定，该事项不属于本行政机关职权范围，我局决定不予受理。”同年7月1日被申请人将上述《不予受理告知书》邮寄送达给申请人，后申请人不服，遂于向本府申请行政复议。

另，被申请人在《行政复议答复书》中称，执法人员2020

年6月16日到现场检查时发现，被投诉人处为私人住宅，一楼室内摆放有9张麻将台，平时供街坊邻里打麻将，未发现营业执照，也未发现有收银机、收银台等，不能确定有从事经营行为，产生的噪声主要是人为喧闹声，属于社会生活噪声。

本府认为：

本案系环保行政职权纠纷。申请人的投诉事项实质上包含两项内容，一是被投诉人无证经营麻将馆，二是被投诉人产生噪声过大。本案争议的焦点问题即上述两个投诉事项是否在被申请人职责范围内。

国务院《无证无照经营查处办法》第六条规定：“经营者未依法取得营业执照从事经营活动的，由履行工商行政管理职责的部门予以查处。”根据上述规定，本案中关于“无证经营麻将馆”的投诉事项，并不在被申请人职责范围，应由履行工商行政管理职责的部门予以查处。

《中华人民共和国环境噪声污染防治法》第六条规定：“国务院生态环境主管部门对全国环境噪声污染防治实施统一监督管理。县级以上地方人民政府生态环境主管部门对本行政区域内的环境噪声污染防治实施统一监督管理。各级公安、交通、铁路、民航等主管部门和港务监督机构，根据各自的职责，对交通运输和社会生活噪声污染防治实施监督管理。”第四十三条第二款：“经营中的文化娱乐场所，其经营管理者必须采取有效措施，使其边界噪声不超过国家规定的环境噪

声排放标准。”第四十六条规定：“使用家用电器、乐器或者进行其他家庭室内娱乐活动时，应当控制音量或者采取其他有效措施，避免对周围居民造成环境噪声污染。”第五十八条第（三）项规定：“违反本法规定，有下列行为之一的，由公安机关给予警告，可以并处罚款：……（三）未按本法第四十六条和第四十七条规定采取措施，从家庭室内发出严重干扰周围居民生活的环境噪声的。”第五十九条规定：“违反本法第四十三条第二款、第四十四条第二款的规定，造成环境噪声污染的，由县级以上地方人民政府生态环境主管部门责令改正，可以并处罚款。”《广东省实施〈中华人民共和国环境噪声污染防治法〉办法》第四条第二款：“公安、交通主管部门根据各自职责对交通运输噪声和社会生活噪声污染防治实施监督管理。”第二十六条第二款规定：“经营中的营业性文化娱乐场所、体育场（馆）、城市集贸市场的经营者应当采取有效措施，使场界噪声值不超过规定的环境噪声排放标准。”第二十八条第一款规定：“居民使用家用电器、乐器或进行娱乐及其他活动时，应当控制音量和采取其他有效措施降低噪声，不得对周围生活环境造成噪声污染。”第三十一条第（十二）、（十三）项规定：“（十二）违反本办法第二十六条第二款、第二十七条规定，造成环境噪声污染的，县级以上环境保护行政主管部门可以处以 200 元以上 1000 元以下罚款。（十三）违反本办法第二十八、二十九条规定，造

成环境噪声污染的，由公安机关给予警告，可以并处 200 元以上 1000 元以下罚款。”根据上述规定，经营中的营业性文化娱乐场所场界噪声值超过规定的环境噪声排放标准，造成环境噪声污染的，由县级以上人民政府生态环境主管部门负责查处；居民进行娱乐及其他活动，造成环境噪声污染的，由公安机关负责查处。本府认为，本案判断被投诉人有无经营麻将馆的行为，应结合被投诉人有无营业时间、有无提供场地及服务、有无从中获利等因素来综合认定，有无营业执照是被投诉人是否合法经营的前提，并非认定存在经营行为的前提，但被申请人未对被投诉人是否存在营业行为进行充分调查，也未能提供足够证据证明被投诉人不存在营业行为，故被申请人认为该事项不在其职责范围内遂作出的不予受理决定，属于认定事实不清。此外，被申请人在《不予受理告知书》中未写明所依据法规《广东省实施〈中华人民共和国环境噪声污染防治法〉办法》的具体条款，故其作出的《不予受理告知书》没有明确的法律依据，属于适用法律错误。

综上所述，被申请人所作穗荔环信〔2020〕16 号《不予受理告知书》主要事实不清，且适用法律错误，依法应予撤销。

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（三）项之规定，撤销被申请人作出的穗荔环信〔2020〕16

号《不予受理告知书》，并责令被申请人在收到本决定书之日起3个月内对申请人的投诉事项重新作出处理。

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

本件与原件核对无异

二〇二〇年十一月十八日