

常州市天宁区人民政府 行政复议决定书

〔2023〕常天行复第 55 号

申请人一：吴某某。

申请人二：周某某。

申请人三：严某某。

申请人四：周某某。

申请人五：赵某。

申请人六：周某某。

申请人七：朱某某。

申请人八：王某某。

申请人代表人：吴某某。

被申请人：常州市天宁区住房和城乡建设局。

申请人请求撤销被申请人常州市天宁区住房和城乡建设局（以下简称“天宁住建局”）于 2023 年 6 月 30 日作出的《撤销决定书》，于 2023 年 8 月 28 日以邮寄方式向本机关提出行政复议申请，经补正，本机关依法已予受理。现已审理终结。

申请人请求：撤销被申请人于 2023 年 6 月 30 日作出的《撤销决定书》。

申请人称：一、天宁住建局的撤销决定书的内容原文是“撤销某小区 2020 年 4 月 25 日召开业主代表大会成立业委会的决议。”请问：按照常州市物业管理条例，发布这个决定书的主体是谁？1.经查，某小区第一届业委会任期未到而集体辞职，按照常州市物业管理条例第 23 条的规定，在街道社区指导下，按照业主大会议事规则，召开业主大会临时会议，重新选举业委会委员。成立过程中只有 4 月 10 日社区发的一个召开业主代表大会，选举成立业委会的公告，以及 4 月 30 日发布了业委会成立公告，从来就没有这个决议书，又何来撤销一说？2.按照撤销决定书上文说“经查明，某小区第二届业委会成立过程未成立筹备组。”第一，物管条例第 23 条并没有规定需要成立筹备组。第二，天宁住建局当初也正是收到街道上报的、盖有筹备组公章的成立资料，才会同意某第二届业委会备案，并下发备案证书的！所有备案资料中都盖有红梅街道业主大会筹备组的大红公章，以及业委会成立过程中发布的各种文件资料上也都盖有筹备组的公章。备案资料中筹备组人员的签名都是每个筹备组成员自己签名的，我们所有筹备组中的业主成员，至今从来没有收到过任何一方的调查询问。筹备组的成员都是按照程序有条不紊地开展各项工作，唯一的缺陷是街道没有发布一个筹备组成立公告。请求区政府查阅天宁住建局某小区第二届业委会备案资料。综上，请求撤销天宁住建局的撤销决定书第一项撤销决定。

二、天宁住建局撤销决定书“撤销某小区 2021 年 5 月 17 日的决议。”经查，某小区业委会 2021 年 5 月 17 日发布了成

立某物业公司实行小区自治等事项的签名结果公告，核心内容是公告业主大会投票的结论。内容包括：1.业主签名投票在小区自治框架下成立没有盈利的某物业公司这样一个管理团队来服务小区并与之签订合同；2.业委会对区内公共设施的更新改造；3.绿化改造……；4.业委会对道路管线的改造。最终以超过三分之二业主同意的高票通过这些内容并公告。常州市物管条例第二章第8条规定小区共同事项表决权在全体业主，某物业公司只是小区自治的物业管理团队，并不是对外营业的一般意义上的物业公司，业委会是业主大会的执行机构，5月17日业委会只是公告4项业主大会的签名结果，并不是业委会独自作出的决议。

撤销决定书说业委会2位成员持某物业公司99%股份，不符合常州市物管条例第16条第一款“本人及其亲属与其所在物业管理区域提供物业服务的企业有利害关系的不得担任业委会成员。”第一，这个99%的股份是名义上代全体业主持股的，并不以此参与公司的任何权利义务。小区三分之二业主投票同意成立的某物业公司，不能简单地套用此规定。第二，在2023年6月30日撤销决定书发布之日，他们已经不是业委会成员了，也就不再违反物管条例第16条的规定，现在再来撤销已经没有意义，反而只会增加小区的不安定因素。第三，只有高某等两三个人对代持提出异议，并不能代表其他三分之二投票同意的业主意见。此前我们业委会也就此代持请求过街道指导，到目前为止，街道也没有指导意见。综上，请求撤销天宁住建局作出的撤销决定书中的第二项撤销决定。

申请人提供的主要证据材料有：1.关于某小区小区成立第二届业主委员会的报告（2020年5月6日）2.业委会委员候选人参选资格审核表；3.业主大会会议议程（2020年4月25日）；4.业主委员会备案登记表；5.征求意见汇总表；6.某小区小区第二届业主大会会议筹备小组工作报告（2020年4月25日）；7.公告（2020年3月6日）；8.某小区社区公告（2020年4月10日）；9.某小区小区第二届业主委员会选举结果（2020年4月25日）；10.2020年4月30日业委会成立公告；11.2021年5月17日某小区小区业委会作出的《关于成立某物业公司公司实行小区自治等事项征求签名结果的公告》及统计表；12.申请人身份证复印件。

被申请人称：一、答复人具有作出《撤销决定书》的行政职权。根据《物业管理条例》第五条、第十九条、《江苏省物业管理条例》第二十四条以及《常州市住宅物业管理条例》第三十条的规定，答复人具备物业管理的行政职权。

二、答复人作出的《撤销决定书》事实清楚、适用法律法规正确。某小区的业主高某多次向答复人投诉。2023年6月10日，业主高某再次向答复人投诉，举报内容为：“1.要求答复人撤销2020年4月25日召开业主代表大会成立业委会的决议；2.要求答复人撤销某小区2021年5月17日的决议”。在收到业主高某的信访函后，答复人要求某小区第二届业委会配合提供相关资料。

1.在调查过程中，根据业主高某此前多次向答复人投诉所形成的《民事判决书》、《行政判决书》等查明的事实，答复人

作出的《撤销决定书》事实清楚、适用法律法规正确。具体理由如下：

（1）某小区第二届业委会于2020年5月15日向答复人备案，届次三年。答复人向某小区第二届业委会发送《撤销决定书》时，某小区第二届业委会届次已满，一般而言，一个物业管理区域内的业主大会在同一时间内只可能存在一个业委会，相关法律法规关于业委会资格终止的时间节点并无明确规定。与此同时，答复人向某小区第二届业委会发送上述《撤销决定书》时，某小区并未产生新一届业委会，也未成立换届改选筹备小组，故《撤销决定书》的主体为某小区第二届业委会主体适格。

若行政复议机关认为第二届业委会主体资格存在问题，答复人向某小区第二届业委会发送上述《撤销决定书》后，在某小区小区内向张贴了《告知书》，《告知书》的主体为某小区全体业主，故答复人已将《撤销决定书》的内容告知某小区全体业主，主体适格。

若行政复议机关认为某小区第二届业委会任期已满且某小区全体业主适格，根据《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第十八条的规定：“业主委员会对于行政机关作出的涉及业主共有利益的行政行为，可以自己的名义提起诉讼。业主委员会不起诉的，专有部分占建筑物总面积过半数或者占总户数过半数的业主可以提起诉讼；”故申请人不具备提起本次行政复议的主体资格。

（2）根据常州市武进区人民法院（2022）苏0412行初61

号《行政判决书》查明的事实，某小区第二届业委会未成立过筹备组。

根据《江苏省物业管理条例》第十五条、《常州市住宅物业管理条例》第九条的相关规定，组建筹备组是组织召开首次业主大会会议的前置程序。因某小区第二届业委会成立过程中未成立过筹备组，程序违法，故答复人根据《物业管理条例》第十九条、《江苏省物业管理条例》第二十四条的规定决定撤销某小区 2020 年 4 月 25 日召开业主代表大会成立业委会的决议，合法合规。

（3）某小区业委会于 2021 年 5 月 17 日作出的决议，决议内容为“业委会在自行管理框架下成立某物业公司公司管理小区物业，并与之签订服务合同”等内容。常州市某物业公司服务有限公司的股东分别为王某某、吴某某、张某，其中王某某、吴某某为某小区第二届业委会成员。

根据《常州市住宅物业管理条例》第十六条第二款第一项的规定“业主有下列情形之一的，不得担任业主委员会成员：

（一）本人及其近亲属与其所在物业管理区域内提供物业服务的企业有利害关系的”，因某小区第二届业委会为常州市某物业公司服务有限公司的股东，存在利害关系，故答复人根据《物业管理条例》第十九条、《江苏省物业管理条例》第二十四条的规定决定撤销某小区 2021 年 5 月 17 日的决议，合法合规。

三、答复人作出的《撤销决定书》程序合法。2023 年 6 月 10 日，业主高某再次向答复人投诉后，答复人积极履行行政职责。2023 年 6 月 30 日，答复人向某小区第二届业委会作出《撤

销决定书》，并在某小区小区内张贴了《告知书》，并告知某小区全体业主，程序合法。

综上，请求复议机关在查明事实的基础上驳回申请人的复议申请或驳回申请人的复议请求。

被申请人提供的主要证据材料有：1.某小区业主高某的信访函、协助调查函、情况说明、告知书、张贴照片及《撤销决定书》；2.常州市武进区人民法院（2022）苏 0412 行初 61 号《行政判决书》；3.常州市天宁区人民法院（2020）苏 0402 民初 4684 号之一《民事裁定书》、常州市中级人民法院（2021）苏 04 民终 3274 号《民事裁定书》、常州市天宁区人民法院（2021）苏 0402 民初 4326 号《民事判决书》、常州市中级人民法院（2022）苏 04 民终 1041 号《民事判决书》、常州市武进区人民法院（2021）苏 0412 行初 703 号《行政判决书》。

经审理查明：某小区第一届业主委员会于 2018 年 5 月 14 日向天宁住建局依法进行了备案，届期为三年。2019 年 4 月 1 日，该届业委会所有委员提出全体辞职。2019 年 11 月 23 日某小区多名业主向常州市天宁区红梅街道办事处（以下简称“红梅街道”）提出成立业委会的申请。2019 年 4 月 24 日，某小区社区居民委员会发出告示组建筹备组，经过 2 次筹备小组招募均未招募到足额符合资格的业主代表。2020 年 1 月 18 日起，某小区通过征求业主意见并进行公示，通过了《业主代表大会议事规则》和《管理规约》。2020 年 4 月 30 日，某小区业委会作出《公告》：某小区于 2020 年 4 月 25 日召开业主代表大会，选举产生周某某、吴某某、张某等 9 人为某小区第二届业委会委员。2020 年 5 月 15 日，某小区第二届业主委员会进

行备案，届期为三年。2020年6月24日，某小区业主委员会通过决议，内容为：1.某小区自己组建物业服务公司，对小区进行物业服务和管理改造。2.物业服务公司暂定名字：常州市某物业公司服务有限公司。3.该公司股权属于全体业主，股份由业委会2位副主任代持99%和公司法人代持1%。4.免去张某业委会副主任和委员职务，委派其去组建物业服务有限公司，并担任公司法人。5.选举王某某担任业委会副主任，增补徐某为业委会委员。

另查明，案外人高某于2021年11月25日通过网络平台方式向红梅街道提交政府信息公开申请，申请事项为“因2020年4月常州市天宁区某小区成立业主委员会，现申请公开天宁区红梅街道组织成立筹备组的相关信息，包含但不限于组织筹备组报名公示信息，成员组成人员，筹备组成立的会议纪要等信息”。红梅街道于2021年12月20日作出常天红依复〔2021〕第7号《政府信息公开申请答复书》，附筹备组报名信息、筹备组成员招募公示信息以及街道、社区指导组建筹备组的过程说明，并告知高某因筹备小组未组建成立，故其申请的“成员组成人员，筹备组成立的会议纪要等信息”不存在。高某向武进区人民法院起诉，请求判令撤销红梅街道作出的常天红依复〔2021〕第7号《政府信息公开申请答复书》，并要求红梅街道在20个工作日内公开筹备组成立的相关信息。2022年7月25日，武进区人民法院作出（2022）苏0412行初61号判决认为：对于高某申请公开的“筹备组成员组成人员，筹备组成立的会议纪要等信息”，红梅街道将指导组建筹备组的过程说明提供给高某，该书面材料反映筹备组未组建成功，且红梅街道

明确表示第二届业委会未成立过筹备组，故红梅街道在常天红依复〔2021〕第7号《政府信息公开申请答复书》中回复该部分信息不存在，符合法律规定。法院判决驳回高某的诉讼请求，该判决已生效。

2022年1月15日，高某向天宁住建局寄送《撤销业委会备案申请书》，称红梅街道作出的常天红依复〔2021〕第7号《政府信息公开申请答复书》中回复“筹备小组未组建成立”，某小区选举业委会的过程违反了成立业委会的法定程序，常天字004号常州市天宁区某小区第二届业主委员会备案所需材料中有多项虚假材料，请求天宁住建局撤销常天字004号业委会备案。天宁住建局于2022年1月19日向高某发送《关于高某申请撤销天宁区某小区第二届业委会备案的回复》，并于同年3月4日作出《关于撤销业委会备案的答复》，称无权撤销某小区第二届业委会备案，于2022年3月8日送达高某。2022年3月10日，高某不服该答复向本机关申请行政复议。本机关经过审理，针对某小区第二届业委会筹备组未组建、业委会备案的合法性问题，向市人大法工委请示，市人大法工委下发《关于<如何适用《常州市住宅物业管理条例》有关条款的请示>的答复》（常人法工函〔2022〕1号）明确回复：“业主委员会届中全部缺员的，应当适用《常州市住宅物业管理条例》第二十五条的规定，选举新一届业主委员会。”故本机关认定天宁住建局于2020年5月15日给予某小区第二届业主委员会备案，属于法律适用的不明确。在立法机关对法律适用作出解释之前，某小区第二届业主委员会未按照《常州市住宅物业管理条例》第二十五条的规定成立筹备组进行备案，并已实际运行一年多，在此

情形下，是否要撤销之前的程序，重新选举业委会进行备案属于影响共同管理权利的重大事项，按照《民法典》第二百七十八条之规定，应当由某小区业主共同决定。此外，在该复议案件审理过程中，本机关认为高某不具有行政复议主体资格，遂于 2022 年 8 月 19 日作出〔2022〕常天行复第 02 号《驳回行政复议申请决定书》，决定驳回高某的行政复议申请。高某对该行政复议决定不服，于 2023 年 9 月 7 日向常州市武进区人民法院起诉，请求撤销该复议决定书。武进区人民法院经过审理，作出（2022）苏 0402 行初 441 号行政判决书，判决驳回高某的诉讼请求。高某对该行政判决书不服，遂向常州市中级人民法院上诉，后高某撤诉，常州市中级人民法院遂作出（2023）苏 04 行终 188 号行政裁定书，准许高某撤回上诉。

再查明，某小区第二届业委会于 2020 年 6 月 24 日和 2021 年 5 月 17 日作出选聘某物业公司公司的决定。常州市某物业公司服务有限公司于 2020 年 7 月 6 日成立，并于 2020 年 9 月 9 日经常州市天宁区行政审批局进行登记，公司法定代表人为张某，股东为王某某、吴某某和张某，王某某和吴某某同时为某小区第二届业委会成员。某小区第二届业委会于 2020 年 8 月 1 日与某物业公司公司签订物业服务合同，合同期限自 2020 年 8 月 1 日至 2023 年 8 月 1 日止。某小区第二届业委会于 2023 年 4 月 25 日到期，第三届业委会正在筹备中。

关于本案的由来，本机关查明，2023 年 6 月 10 日，高某向被申请人天宁住建局寄送信访函，请求撤销某小区第二届业委会于 2020 年 6 月 24 日和 2021 年 5 月 17 日作出的选聘某物业公司公司的决定。2023 年 6 月 30 日，被申请人天宁住建局向原

某小区第二届业委会、业委会成员作出《撤销决定书》并进行了送达。在该《撤销决定书》中，被申请人天宁住建局向原某小区第二届业委会和业委会成员告知了权利救济途径为“如对本决定书不服，可以在收到本决定之日起 60 日内向天宁区人民政府申请行政复议，或者在 6 个月内向武进区人民法院提起行政诉讼。”后被申请人天宁住建局于 2023 年 7 月 1 日向某小区全体业主作出《告业主书》，将上述《撤销决定书》的内容告知了某小区全体业主。该《撤销决定书》主要内容为：1.决定撤销某小区 2020 年 4 月 25 日召开业主代表大会成立业委会的决议，理由为：根据武进区人民法院作出的（2022）苏 0412 行初 61 号《行政判决书》查明的事实，某小区第二届业委会未成立过筹备组；同时，被申请人要求业委会提供 2020 年 4 月 25 日召开业主代表大会成立业委会的决议及相关材料，某小区第二届业委会未提供。被申请人天宁住建局认为，根据《江苏省物业管理条例》第十五条和《常州市住宅物业管理条例》第九条的相关规定，组建筹备组是组织召开首次业主大会会议的前置程序。因某小区第二届业委会组建中未成立过筹备组，程序违法，故被申请人根据《物业管理条例》第十九条及《江苏省物业管理条例》第二十四条的规定，决定撤销某小区 2020 年 4 月 25 日召开业主代表大会成立业委会的决议。2.决定撤销某小区 2021 年 5 月 17 日作出的决议，决议内容为“业委会在自行管理框架下成立某物业公司公司管理小区物业，并与之签订服务合同”等，理由为：经被申请人调查，常州市某物业公司服务有限公司的股东分别为王某某、吴某某、张某，其中王某某、吴

某某为某小区第二届业委会成员。被申请人认为，根据《常州市住宅物业管理条例》第十六条第二款第一项的规定“业主有下列情形之一的，不得担任业主委员会成员：（一）本人及其近亲属与其所在物业管理区域内提供物业服务的企业有利害关系的”，因第二届业委会成员为常州市某物业公司服务有限公司的股东，存在利害关系，故被申请人根据《物业管理条例》第十九条及《江苏省物业管理条例》第二十四条的规定，决定撤销某小区 2021 年 5 月 17 日的决议。申请人对该《撤销决定书》不服，遂向本机关申请行政复议。

上述事实有下列证据证明：1.[2022]常天行复第 02 号《驳回行政复议申请决定书》；2.（2022）苏 0412 行初 61 号行政判决书；3.（2022）苏 0402 行初 441 号行政判决书；4.（2023）苏 04 行终 188 号行政裁定书；5.高某于 2023 年 6 月 10 日向天宁住建局寄送的信访函；6.天宁住建局于 2023 年 6 月 30 日作出的《撤销决定书》；7.天宁住建局于 2023 年 7 月 1 日作出的《告业主书》；8.某物业公司营业执照；9.某小区第二届业委会与某物业公司签订的《常州市物业服务合同》；10.某小区社区居民委员会提供的《某小区小区第二届业委会成立经过》和《关于第二届业委会成立是否成立筹备组情况说明》；11.某小区社区居民委员会于 2020 年 4 月 10 日向小区全体业主发布的公告；12.某小区第二届业委会于 2020 年 4 月 30 日发布公告；13.本机关给张某、严某某做的调查笔录。

本机关认为：首先，被申请人天宁住建局具有物业管理的法定职责。《常州市住宅物业管理条例》第六十七条第（三）

项规定：“辖市（区）物业管理主管部门履行下列职责：（三）指导、监督业主大会、业主委员会、物业管理委员会筹建、换届、备案以及日常工作，建立日常培训和业务指导机制；责令限期改正或者撤销业主大会、业主委员会和物业管理委员会的违法决定。”故被申请人天宁住建局对于某小区业委会的筹建、换届、备案以及日常工作等具有指导、监督的法定职责。

其次，被申请人天宁住建局于 2023 年 6 月 30 日作出的《撤销决定书》中的两项撤销决定可以归纳为三方面的内容：

一、撤销某小区于 2020 年 4 月 25 日召开业主代表大会成立业委会的决议。关于该项撤销决定，本机关认为存在以下问题：1.认定事实不清。根据申请人陈述及某小区社区居民委员会出具的情况说明，2020 年 4 月 10 日某小区社区居民委员会向小区全体业主发布公告，定于 2020 年 4 月 25 日召开业主代表大会选举产生新一届业委会。2020 年 4 月 30 日，某小区业委会发布公告，内容为：经 2020 年 4 月 25 日召开业主大会，选举周某某、吴某某等人为某小区第二届业委会委员。可以认定某小区小区于 2020 年 4 月 25 日召开了业主代表大会，当天未形成成立业委会的书面决议。召开业主大会的事实行为在法律上不具有可撤销性，故被申请人作出的该项撤销决定认定事实不清。2.关于某小区小区第二届业委会成立过程中未有筹备组的问题，本机关在〔2022〕常天行复第 02 号案件审理过程中经向市人大法工委请示，认为当时未有筹备组属于法律适用的不明确，在立法机关对法律适用作出解释之后，第二届业委会已经实际运行一年多，是否要撤销业委会重新选举，属于影响业主共同管

理权利的重大事项，应当由全体业主共同决定。在该复议决定书已经作出明确认定并已生效的情况下，被申请人再次以此为理由作出撤销业委会的决议明显不当。3.经查，某小区第二届业委会已于2023年4月25日到期，第二届业委会已经终止，故被申请人于2023年6月30日作出撤销原某小区第二届业委会成立的决定明显不当，应当予以撤销。

二、撤销某小区第二届业委会于2021年5月17日作出的由业委会成立某物业公司公司的决议。针对该问题，本机关认为，现有法律法规并未明确禁止业委会成立物业公司的行为，故被申请人决定撤销某小区业委会成立某物业公司公司的决议于法无据，应予确认违法并撤销该项撤销决定。

三、撤销某小区第二届业委会于2021年5月17日作出的与某物业公司公司签订物业服务合同的决议。本机关认为，某小区第二届业委会与某物业公司公司签订合同是双方真实意思的表示，合同合法有效。关于被申请人在《撤销决定书》中援用的《常州市住宅物业管理条例》第十六条第二款第一项“业主有下列情形之一的，不得担任业主委员会成员：（一）本人及其近亲属与其所在物业管理区域内提供物业服务的企业有利害关系的”之规定，指的是业主担任业委会成员的回避情形，即与小区物业服务企业有利害关系的，不能担任业委会成员。出于监督、指导职责，被申请人认为业委会成员王某某、吴某某担任某物业公司公司的股东违反了上述规定，应指导某小区业委会进行整改，要求业委会另外选定担任某物业公司公司股东之外的业主担任业委会成员，而不是直接撤销业委会与某物

业公司公司签订合同的决议，故被申请人的该项撤销决定明显不当，应当予以撤销。

再次，本机关认为，鉴于某小区第二届业委会已于 2023 年 4 月 25 日到期，被申请人作出的《撤销决定书》影响的是小区全体业主的共同权利，故该《撤销决定书》的行政相对人应为某小区全体业主而非原第二届业委会及其成员。故该《撤销决定书》告知原某小区第二届业委会及其成员可以提起行政复议或者行政诉讼，属于告知权利救济途径错误。另，被申请人于 2023 年 7 月 1 日向某小区全体业主作出《告业主书》，将上述《撤销决定书》的内容告知了某小区全体业主，因如上所述，《撤销决定书》的三方面决定明显不当，本机关认为《告业主书》应当一并予以撤销。

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（三）项的规定，本机关决定：

撤销被申请人常州市天宁区住房和城乡建设局于 2023 年 6 月 30 日作出的《撤销决定书》。

申请人如对本决定不服，可以自收到本决定书之日起 15 日内依照《中华人民共和国行政诉讼法》的规定向人民法院提起行政诉讼。

常州市天宁区人民政府

2023 年 10 月 31 日