

卢氏县人民政府 行政复议决定书

卢复决字〔2025〕53号

申请人：何某。

被申请人：卢氏县公安局。

申请人何某因不服被申请人卢氏县公安局行政不作为，于2025年7月22日向本机关提出行政复议申请，本机关于7月28日适用普通程序予以受理，并听取了申请人意见。本案现已审理终结。

申请请求：1. 确认被申请人卢氏县公安局不履行法定职责的行为违法；2. 责令被申请人对申请人2025年4月18日邮寄的《履行法定职责申请书》限期履行法定职责，并依法书面答复申请人。

申请人称：申请人系卢氏县X小区业主，2024年9月23日通过信息公开得知该小区物业服务企业（甲公司）提供的保安服务未依法备案。9月30日，申请人向被申请人提交书面申请，要求对物业公司违法从事保安服务的行为进行处理，被申请人工作人员拒绝签收，且在法定期限内未作出任何答复；2025年4月18日，申请人通过邮政EMS再次向被申请人邮寄《履行法定职责申请书》，被申请人仍未在法定期限内履行职责或答复；小区物业公司虽将“保安员”改称“秩序维护员”，但实际从事门

卫、巡逻、秩序维护等工作，根据《保安服务管理条例》第二条规定，该行为属于保安服务，且物业公司未按规定招用保安员、未依法备案，构成擅自从事保安服务，侵害申请人及其他业主人身、财产权益；依据《中华人民共和国行政诉讼法》第四十七条、《公安机关实施保安服务管理条例办法》第十八条、第二十四条、第三十八条及《中华人民共和国民法典》第九百三十七条、第九百四十二条规定，被申请人作为负有法定职责的行政机关，应当对物业公司违法行为进行处理，其长期不履行职责的行为已构成行政不作为，涉嫌渎职。

被申请人称：一、申请人何某非申请公安机关履行法定职责的适格主体。根据《中华人民共和国行政诉讼法》第四十七条规定，公民申请行政机关履行保护其人身权、财产权等合法权益的法定职责，需与申请事项存在直接利害关系。申请人主张物业公司违法从事保安服务，但未提供证据证明其人身权、财产权因该行为实际受到侵害，其与物业公司的争议属于民事范畴，非行政法律关系中的行政相对人或利害关系人。

二、被申请人已履行告知义务。虽申请人非适格主体，但被申请人从服务群众角度出发，已于2025年7月24日通过电话告知申请人其非适格申请人及申请事项不属于公安机关管辖。

三、甲公司招用人员系“秩序维护员”，非“保安员”，申请事项不属于公安机关管辖。一是2019年5月25日乙公司与甲公司签订的《前期物业管理服务协议》、物业公司与员工签订的

《员工劳务合同》及物业公司制定的《巡逻人员岗位职责》《秩序维护员交接班制度》等文件，均明确相关人员为“秩序维护员”；二是根据《中国物业管理协会关于使用‘秩序维护员’称谓的指导意见》（2008年1月30日发布），物业管理服务内容包含“维护相关区域秩序”，物业服务成本中列示“秩序维护费”，无“保安费”表述，且物业服务企业的秩序维护工作与专业保安服务存在本质区别；三是甲公司营业执照经营范围未包含保安服务，其未从事保安服务业务。

综上所述，被申请人无对涉案事项进行处理的法定职责，申请人申请事项不符合公安机关管辖范围，请求驳回申请人行政复议请求。

本机关查明：申请人何某系卢氏县X小区业主，该小区物业服务由甲公司提供，2019年5月25日该物业公司与小区开发商乙公司签订《前期物业管理服务协议》，协议中提及“保安和车辆实行一体化管理，有专业的保安管理队伍”，但物业公司实际对相关工作人员按“秩序维护员”进行岗位设置，制定《秩序维护员岗位职责》等制度，小区收费项目公示为“公共秩序维护费”。

2025年4月18日，申请人通过邮政EMS向被申请人邮寄《履行法定职责申请书》，要求处理物业公司违法从事保安服务的行为，被申请人于4月20日签收；7月24日，被申请人工作人员通过电话告知申请人其非适格申请人，申请事项不属于公安机关管辖。申请人不服，于7月28日向本机关申请行政复议。

本机关认为：一、关于申请人是否为适格主体的问题。根据《中华人民共和国行政诉讼法》第四十七条第一款规定：“公民、法人或者其他组织申请行政机关履行保护其人身权、财产权等合法权益的法定职责，行政机关在接到申请之日起两个月内不履行的，公民、法人或者其他组织可以向人民法院提起诉讼。法律、法规对行政机关履行职责的期限另有规定的，从其规定。”该条款明确公民申请行政机关履行职责需以“保护其人身权、财产权等合法权益”为前提，即申请人需与申请事项存在直接利害关系。本案中，申请人主张物业公司违法从事保安服务侵害其权益，但未提供证据证明其人身权、财产权因物业公司的“秩序维护”行为实际受到侵害，其与物业公司的争议本质为物业服务合同履行纠纷，属于民事法律关系范畴，不符合行政复议申请人需具备的“行政利害关系”要件，故申请人非本案适格行政复议申请人。

二、关于被申请人是否具有法定职责的问题。根据《保安服务管理条例》第二条规定：“本条例所称保安服务是指：（一）保安服务公司根据保安服务合同，派出保安员为客户单位提供的门卫、巡逻、守护、押运、随身护卫、安全检查以及安全技术防范、安全风险评估等服务；（二）机关、团体、企业、事业单位招用人员从事的本单位门卫、巡逻、守护等安全防范工作；（三）物业服务企业招用人员在物业管理区域内开展的门卫、巡逻、秩序维护等服务。”同时，《中国物业管理协会关于使用‘秩序维护员’称谓的指导意见》明确：“物业服务企业对从事物业管理

区域内的秩序维护和协助开展安全防范的工作人员使用‘秩序维护员’称谓，不再使用‘保安员’的称谓”“物业服务企业从事的守望、守护以及公共秩序维护工作，与配有防卫器械和枪支从事武装守护、护卫服务等各种保安服务有着本质区别”。本案中，被申请人调查发现，甲公司虽在《前期物业管理服务协议》中提及“保安”表述，但实际岗位设置为“秩序维护员”，收费项目为“公共秩序维护费”，且营业执照无保安服务经营范围，其行为符合《中国物业管理协会关于使用‘秩序维护员’称谓的指导意见》中关于“秩序维护”的定义，与《保安服务管理条例》规定的“保安服务”存在本质区别。根据《公安机关实施保安服务管理条例办法》第十八条、第二十四条关于“保安服务公司、自行招用保安员的单位招用保安员需办理备案”的规定，该备案义务针对从事“保安服务”的主体，甲公司从事的“秩序维护”工作不属于需公安机关监管的“保安服务”范畴，故被申请人卢氏县公安局对申请人申请事项无法定监管职责。

三、关于被申请人程序是否合法的问题。虽被申请人在收到申请人2025年4月18日提交的《履行法定职责申请书》后，未及时出具书面签收凭证及答复，存在程序瑕疵，但7月24日已通过电话告知申请人处理意见，且该程序瑕疵未对申请人合法权益造成实质损害，亦不影响本案实体认定。申请人主张“未书面答复即构成违法”，但未提供法律条文证明“口头告知为法定禁止方式”，该主张缺乏法律依据。

综上所述，根据《中华人民共和国行政复议法》第六十九条之规定，决定如下：

驳回申请人何某的行政复议申请。

申请人如不服本复议决定，可以自接到本决定书之日起十五日内向人民法院提起行政诉讼。

2025年9月26日