

行政诉讼案例研究 (六)

■ 主编 / 王振清

■ 北京市高级人民法院行政审判庭 / 编

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

XINGZHENG SUSONG ANLI YANJIU

行政诉讼案例研究 (六)

XINGZHENG SUSONG ANLI YANJIU

谨以此书纪念
《中华人民共和国行政诉讼法》
实施二十周年

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

行政诉讼案例研究. 第6卷/北京市高级人民法院行政审判庭编. —北京: 中国法制出版社, 2010. 9

ISBN 978 - 7 - 5093 - 2220 - 8

I. ①行… II. ①北… III. ①行政诉讼 - 案例 - 研究 - 北京市 IV. ①D927. 105. 305

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 188218 号

策划编辑 罗莱娜

责任编辑 朱丹颖

封面设计 周黎明

行政诉讼案例研究 (六)

XINGZHENG SUSONG ANLI YANJIU

编者/北京市高级人民法院行政审判庭

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/787 × 960 毫米 16

印张/18.75 字数/276 千

版次/2010 年 10 月第 1 版

2010 年 10 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 2220 - 8

定价: 45.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66067369

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

序

今年是《中华人民共和国行政诉讼法》实施二十周年。二十年来，这部法律在保护公民、法人和其他组织合法权益，监督和支持行政机关依法行政，推进社会主义民主法制建设等方面发挥了不可替代的重要作用。

由于属地管辖原则，加之北京特殊的区位优势，决定了涉及中央部委、在京中央直属机构的案件均由北京市法院管辖。北京法院行政审判不仅要处理好北京市行政机关涉诉行政案件，还要审理好涉及国家部委的行政诉讼案件。这些案件涉及面广，新难案件多，敏感性强，社会影响大。能否稳妥审理好这些案件，及时化解行政纠纷，有效协调政府与人民群众之间的关系，维护人民群众的合法权益，不仅关系到行政审判职能的有效发挥，更关系到首都法治形象与社会和谐稳定。令人欣慰的是，首都法院的行政法官们，面对行政审判中出现的新情况和新问题，不断加强理论研究，切实提升自身素质，努力增强司法能力，紧紧围绕党和国家以及首都工作大局，认真履行宪法和法律赋予的职责，依法审理和审查执行大量行政案件和非诉行政执行案件，对推进依法行政和依法治市作出了应有的贡献。

当前，首都政治社会稳定，总体形势很好。圆满完成北京奥运会和新中国成立60周年庆祝活动，为首都行政审判进一步发展营造了环境、夯实了基础、锻炼了队伍，为做好今年和今后一个时期的行政审判工作创造了有利条件。建设世界城市为首都法院开展行政审判工作提供了新平台，开拓了新境界，也提出了新的更高标准。新时期、新阶段为首都法院的行政审判工作提供了新的发展机遇，同时也提出了新的挑战。当前，行政诉讼案件数量持续增长，新类型案件不断出现，审判领域继续拓宽，审理难度不断加大。面

对不断涌现的新情况、新问题，首都法院行政审判工作必须以党的十七大精神为指导，深入贯彻落实科学发展观，坚持“三个至上”的指导思想，紧紧围绕社会矛盾化解、社会管理创新、公正廉洁执法三项重点工作，坚持“为大局服务，为人民司法”工作主题，坚持“保障当事人在首都法院打一个公正、明白、便捷、受尊重的官司”工作目标，充分发挥行政审判职能作用，为“人文北京、科技北京、绿色北京”提供坚实的司法保障。

北京市高级人民法院行政审判庭长期以来注重调查研究和案例指导工作，针对审判实践中的新情况、新问题，选择一些在法律适用上具有典型意义、有指导作用的案例，专门组织评析，编辑成书，这对于指导审判实践、统一裁判标准、促进依法行政、提升法律意识大有裨益，在社会上引起较好反响。衷心希望这种好的学习和调查研究风气能够继续保持和发扬下去，并深深植根于行政审判实践的沃土之中，成为一支鲜艳的法学理论与审判实践相结合的奇葩，为推进“人文北京、科技北京、绿色北京”作出应有的贡献。

是为序。

北京市高级人民法院院长 池强

二〇一〇年九月

目 录

Contents

第一章 行政处罚

从立法目的角度审查行政处罚的事实认定和法律适用	(1)
——某餐饮有限公司不服某区劳动和社会保障局劳动监察处罚案	
治安处罚中“一夜情”与卖淫嫖娼违法行为的认定	(7)
——朱某诉某区公安分局不服公安行政处罚决定案	
违反机动车限制通行规定的应当受到处罚	(12)
——张某诉某交通队交通管理行政处罚案	
未经许可擅自抵押海关监管货物的应当受到处罚	(15)
——某印刷公司不服某市海关行政处罚案	
流通领域商品质量监督管理的职能应由工商部门行使	(20)
——某有限公司不服某区工商分局行政处罚案	
企业从事金融贷款的超范围经营行为应受处罚	(24)
——某有限公司不服某区工商分局行政处罚案	
民办高校发布《招生简章》等宣传材料应纳入《广告法》调整范畴	(29)
——某软件学院不服某区工商分局工商行政处罚决定案	
行政处罚中违法行为的界定应综合考虑多种相关因素	(34)
——汪某不服某交通支队行政处罚案	
侵犯商业秘密行政处罚案件相关法律问题分析	(36)
——某科技开发公司诉某区工商分局不服工商行政处罚案	
违法将承包的荒滩等农村土地用于非农建设应该承担法律责任	(41)
——某金属加工有限公司不服某市国土资源局行政处罚案	

行政处罚决定作出前应对相对人的陈述申辩意见进行复核	(44)
——某房地产开发有限公司不服某区工商分局行政处罚案	
企业在网站发布虚假宣传行为的性质认定	(47)
——某教育科技有限公司不服某区工商分局工商行政处罚案	
取保候审期间行政诉讼起诉期限的认定	(50)
——蒋某诉某区公安分局治安处罚案	
无过错归责原则在道路交通行政处罚中的适用	(54)
——李某不服某公安交通支队行政处罚案	
“一对一”证据的审查与认定	(58)
——俞某诉某交通队不服行政处罚案	

第二章 行政许可

股东为争夺公司控制权提供虚假材料获取公章许可的应予撤销	(62)
——某水泥制品公司诉某公安分局行政许可案	
机动车公共停车场经营备案行为应属于行政许可行为	(64)
——王某诉某区市政管理委员会市政行政许可案	
对有瑕疵的行政许可行为的合法性审查	(70)
——王某诉某市规划委员会翻扩建行政许可案	
相邻权人与规划许可行为之间具有法律上的利害关系	(74)
——张某某诉某市规划委员会规划许可案	
行政机关协助执行生效裁判行为不属于行政诉讼的受案范围	(78)
——朱某、李某不服某工商分局股权变更行为案	
企业注销登记的性质及司法审查标准	(82)
——夏某、周某不服某区工商分局注销登记案	

第三章 行政登记

因登记机关失误造成权属登记不实的应通过司法程序予以纠正	(90)
——郑某不服某市住房和城乡建设委员会房屋行政登记案	
申请人怠于行使房屋变更登记权不能导致所有权的丧失	(95)
——张某不服某市住房和城乡建设委员会房屋权属登记案	

行政行为瑕疵并不必然导致承担行政赔偿责任	(98)
——刘某要求确认某市建设委员会具体行政行为违法案	
未提交委托代办手续办理的房屋登记应予撤销	(102)
——窦某玉诉某市建设委员会房屋行政登记案	
隐瞒真实情况办理结婚登记法院判决确认无效	(106)
——姜某某不服某区民政局婚姻登记行为案	
行政机关超越职权颁发的房屋所有权证应予撤销	(111)
——张某某诉某县人民政府房屋行政登记案	
异议登记制度对房屋登记案件审理的影响	(114)
——刘某诉某市建设委员会房屋行政登记案	

第四章 行政确认

法律解释方法在工伤认定行政案件审理中的应用	(119)
——某室内设计有限责任公司不服某区劳动和社会保障局 劳动保障行政确认案	
参加外派单位组织的羽毛球比赛受伤应认定工伤	(123)
——杨某某不服某区劳动和社会保障局劳动保障行政确认案	
职工在参加单位组织的团队建设活动中受伤的工伤认定问题研究	(129)
——郎某诉某区劳动和社会保障局不服非工伤认定结论案	
农民见义勇为牺牲的抚恤待遇的确定	(134)
——刘某某等不服某区民政局民政行政确认案	
劳动保障行政部门具有确认国家机关公职人员工伤认定的法定职权	(137)
——谢某诉某区劳动和社会保障局非工伤认定结论案	
汽油机助力自行车发生交通事故后的工伤认定问题	(142)
——王某不服某区劳动和社会保障局工伤认定结论案	
企业应对其否定工伤的主张承担举证责任	(148)
——姜某不服某区劳动和社会保障局工伤认定结论案	
非因履行工作职责而受到暴力伤害的不能认定为工伤	(152)
——郭某诉某区劳动和社会保障局不服非工伤认定结论案	

- 外出聚会途中发生的机动车事故伤害不能认定工伤 (156)
——刘某某诉某区劳动和社会保障局非工伤认定结论案
- 职工因工外出期间突发疾病昏迷的不予认定工伤 (159)
——杨某不服某区劳动和社会保障局工伤认定案

第五章 要求履行法定职责

- 公安机关对民事纠纷的作为限度 (164)
——王某诉某公安派出所要求履行保护财产法定职责案
- 公安机关尊重当事人意愿对民间纠纷不予处理的并无不当 (168)
——贾某诉某公安派出所治安行政管理案
- 职工离岗待业期间的生活费应认定为工资,属于劳动保障监察范围 (171)
——李某诉某区劳动和社会保障局不履行法定职责案
- 残疾人联合会为残疾人补贴培训学费的行为是可诉的具体行政行为 (176)
——吴某诉某区残疾人联合会要求报销培训学费案
- 劳动保障行政部门不具有核定养老保险缴费基数法定职责 (179)
——袁某诉某区劳动和社会保障局养老保险待遇行政确认案
- 行政机关实体履责不到位仍构成不履行法定职责 (183)
——李某诉某区卫生局履行法定职责案
- 立项审批机关的监管职责分析 (187)
——官某等诉某市发改委不履行法定职责案
- 行政机关未充分履责仍构成违法 (191)
——孟某诉某区劳动和社会保障局不履行法定职责案
- 城管部门是否具有对违法建设进行处罚的法定职责分析 (194)
——翟某某诉某区城市管理监察大队不履行法定职责案

第六章 行政复议

- 与企业登记行为没有利害关系的当事人不具备行政复议申请人资格 (197)
——张某不服国家工商行政管理总局行政复议不予受理决定案
- 复议机关责令纠正不作为属于改变原具体行政行为 (202)
——马某某诉某公安派出所拒绝履行法定职责案

第七章 政府信息公开

- 政府信息公开行政案件司法审查问题分析 (208)
- 周某诉某市国土资源局履行政府信息公开职责案
- 向有关部门举报不是政府信息公开行政诉讼的前置程序 (214)
- 某客运服务中心诉某区政府办事处政府信息公开案
- 行政机关依申请公开政府信息时应履行释明职责 (217)
- 东某某要求某市住房和城乡建设委员会履行公开政府信息职责案
- 政府信息公开案件有关问题的分析 (220)
- 李某诉某镇政府政府信息公开案

第八章 其 他

- 社会保险稽核整改意见书不具有可诉性 (225)
- 某购物中心不服某区社会保险基金管理中心社会保险稽核意见案
- 非直接相对人能否对行政强制措施提起诉讼 (229)
- 深圳某运动用品有限公司诉某工商分局行政强制措施案
- 关于考试违纪行为的构成和认定 (231)
- 何某不服某区考试中心行政处理决定案
- 《禁毒法》的有关法律适用问题 (235)
- 姜某诉某公安分局治安管理行政强制措施案
- 关于“三类外”司法鉴定机构监管问题 (239)
- 孙某等诉某市司法局司法鉴定行政管理答复案
- 教育行政部门对不服高校不授予学位证书的决定提出的申诉应予以受理 (247)
- 杨某不服某市教育委员会教育申诉不予受理案
- 委托机关应对受委托工作人员的行为承担责任 (252)
- 王某请求确认某区公安分局行政侵权违法案
- 不具有强制力的行政指导行为不属于行政诉讼的受案范围 (255)
- 孙某诉某街道办事处回复案

政府采购应遵循公平、公正原则	(258)
——某技术开发公司不服某市财政局政府采购投诉处理决定案	
行政应急性原则的适用	(263)
——郑某等四人诉某区市政管理委员会供暖通知案	
劳动争议和劳动监察的界定标准	(267)
——刘某某诉某区劳动和社会保障局不服答复案	
乡镇政府具有查处未经规划行政许可建设养殖用房行为的职权	(271)
——曹某不服某镇政府强制拆除决定案	
对职工退休时间的认定	(275)
——毋某诉某市劳动和社会保障局基本养老保险待遇核准行为案	
公路养路费征稽机构对违法机动车采取暂停使用措施时征收停车费的行为 违法	(279)
——徐某诉某市路政局养路费征收稽查处征收停车费行为违法案	
违法建设强制拆除决定不属于行政诉讼受案范围	(282)
——王某某诉某区人民政府违法建设强制拆除决定案	
人民法院对已经依法证明的事实可以直接认定	(285)
——葛某不服某区住房和城乡建设委员会不予受理拆迁裁决申请决定案	

第一章 行政处罚

从立法目的角度审查行政处罚的 事实认定和法律适用

——某餐饮有限公司不服某区劳动和社会保障局 劳动监察处罚案*

一、基本案情

2008年6月17日,某区劳动和社会保障局(以下简称某区劳动局)受理了投诉人张某某的举报,举报内容为要求某餐饮有限公司支付2008年5月1日至2008年6月13日的工资。同年6月24日,某区劳动局向某餐饮有限公司下达《询问通知书》,要求某餐饮有限公司于6月30日接受询问,并提交《企业法人营业执照》(副本)及复印件、《社会保险登记证》、《社会保险费缴费月报表》、《社会保险费缴费的银行托收单》、《职工花名册》、法定代表人《委托代理书》、受委托人身份证复印件、《劳动合同》、《劳动管理规章制度》、2007年10月至2008年5月的《工资发放单》及2007年10月至2008年6月的《考勤表》等材料。

2008年7月7日,某区劳动局对某餐饮有限公司的合伙人李某进行了询问并制作《询问笔录》,笔录记载某区劳动局对某餐饮有限公司单位情况、投诉人与该公司的用工和工资支付情况、某餐饮有限公司提交材料的情况等内容进行调查,并记载某餐饮有限公司认可聘用过投诉人张某某,但对于具体工作时间和工资支付情况需要核实。因某餐饮有限公司只提交《企业法人营业执照》,某区劳动局要求该单位于2008年7月8日携带《询问通知书》中要求的有关材料再次接受调查。

2008年7月11日,某区劳动局对某餐饮有限公司的委托代理人李某进行询问并制作《询问笔录》,笔录中某区劳动局针对某餐饮有限公司携带材料的情况进行询

* 原告:某餐饮有限公司;被告:某区劳动和社会保障局;案由:不服劳动监察行政处罚。

问，某餐饮有限公司向某区劳动局提交了《企业法人营业执照》复印件、《委托代理书》、受委托人身份证复印件、法定代表人身份证复印件、《情况说明》等材料。某区劳动局认为某餐饮有限公司未按《询问通知书》要求报送书面材料，构成《劳动保障监察条例》第30条第1款第2项规定的违法行为，于7月11日向某餐饮有限公司下达《责令（限期）改正通知书》，要求按照《询问通知书》中要求报送书面材料，但并未明确告知某餐饮有限公司还应提交的书面材料的具体范围。另，某餐饮有限公司向某区劳动局提交的书面《情况说明》中载明“经贵局调解，约定于2008年7月8日星期二下午两点在我店，就张某某一事进行解决。但张某某一直不来。使此调解无法进行”。庭审中，某区劳动局否认该局曾做过调解工作，但表示未对《情况说明》中的内容进行过调查。

2008年7月15日，某区劳动局对某餐饮有限公司的委托代理人李某进行询问并制作了《询问笔录》，笔录中记载某区劳动局仍仅对某餐饮有限公司提交材料情况进行调查，某餐饮有限公司又向某区劳动局提交了《劳动合同书》三份、《北京市社会保险单位信息登记表（表一）》、社会保险、医保费缴款凭证、《员工规章制度》、2008年6月的《考勤表》；但未提交《员工花名册》、2007年10月至2008年5月的《工资发放单》及《员工考勤表》。李某未在笔录中签字。庭审中，某餐饮有限公司对笔录中记载的李某回答没有找到《员工花名册》、2007年10月至2008年5月的《工资发放单》及《员工考勤表》的内容不予认可，并表示该公司一直向某区劳动局陈述的是没有上述材料。2008年7月21日，某区劳动局对某餐饮有限公司作出《行政处罚决定书》，认定某餐饮有限公司未按照该局下达的《责令（限期）改正通知书》的要求，报送《询问通知书》需要报送的有关书面材料。该公司的行为构成了《劳动保障监察条例》第三十条第一款第（二）项的规定，属于违法行为。依据《劳动保障监察条例》第三十条第一款“有下列行为之一的，由劳动保障行政部门责令改正；对有第（一）项、第（二）项或者第（三）项规定的行为的，处2000元以上2万元以下的罚款”的规定，以某餐饮有限公司拒不提供有关材料，经责令改正仍不改为由，决定对某餐饮有限公司处以18000元的罚款。

某餐饮有限公司不服《行政处罚决定书》，向北京市劳动局申请行政复议，北京市劳动局于2008年10月15日作出《行政复议决定书》，维持了某区劳动局作出的行政处罚决定书。另查，某餐饮有限公司已缴纳罚款。

某餐饮有限公司不服处罚决定提起行政诉讼，该公司诉称，某区劳动局作出的行政处罚决定缺乏事实及法律依据，主要理由为：1. 某区劳动局受理并立案调查的是工资纠纷，该工资纠纷在某区劳动局主持下已有了解决方案，但因投诉人原因导致未能解决，在此情况下被告不应在该起案件中对原告不提交《工资发放单》等材

料的违法行为进行处罚；2.《劳动保障监察条例》第三十条第一款第（二）项规定不按要求报送书面材料的目的是为了隐瞒事实真相，在投诉工资纠纷有解决方案情况下，不提供《工资发放单》等材料不适用该条款，某区劳动局适用法律不当；3.现行法律并未要求所有依法设立的法人必须制作《工资发放单》及《考勤表》，某餐饮有限公司没有上述材料也不属于违法行为，且在接受某区劳动局询问时明确说明了原告实际上没有该材料，在客观上无法提供。某区劳动局责令某餐饮有限公司报送事实上不存在的材料，客观上无法执行，《责令（限期）改正通知书》本身就属于适用法律不当。在某餐饮有限公司实际不能按照要求改正的情况下，某区劳动局做出处罚决定缺乏事实和法律依据。综上，某餐饮有限公司诉请法院撤销某区劳动局作出的《行政处罚决定书》。

某区劳动局辩称，某餐饮有限公司因规模小、人员少，没有制作工资单和考勤表，该理由不是其免受行政处罚的法定依据。某餐饮有限公司在接受调查后，自始至终未按《询问通知书》的要求向该局提交相关材料，且存在拒不改正的新的违法行为。依据《劳动保障监察条例》第三十条第一款第（三）项的规定，应当受到行政处罚。根据《劳动合同法》第四条第一款、第二款的规定，所有依法成立的用人单位，都应依法建立和完善劳动规章制度，其中应当包括员工工资发放制度、员工工作考勤制度等。该局对某餐饮有限公司作出的处罚于法有据，请求维持我局的具体行政行为。

二、审理结果

一审法院经审理认为：依据《行政处罚法》的规定，行政机关实施行政处罚必须以事实为依据，与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。本案中，某区劳动局作出的《行政处罚决定书》认定某餐饮有限公司存在未按照《责令（限期）改正通知书》的要求报送《询问通知书》规定报送的书面材料的事实，并以责改未改为由作出行政处罚。某餐饮有限公司在三次接受某区劳动局的调查时均提交了《询问通知书》要求的部分书面材料，但某区劳动局未对某餐饮有限公司未提交材料的原因进行必要调查，也未结合举报者投诉的内容针对仍需该公司提交的材料给予明确说明，《责令（限期）改正通知书》亦未对某餐饮有限公司已提交材料和未提交材料的事实予以明确。据此，本院认为某区劳动局在劳动监察执法中未对用人单位已提交材料、未提交材料和客观不存在材料等事实进行必要调查，亦未对某餐饮有限公司不提交材料的原因进行核实的情况下径行作出被诉行政处罚缺乏事实依据。

《劳动保障监察条例》第三十条第（二）项规定，对“不按照劳动保障行政部门的要求报送书面材料，隐瞒事实真相，出具伪证或者隐匿、毁灭证据的”处2000

元以上2万元以下的罚款。据此，对不按照劳动保障行政部门要求报送书面材料行为，应对未报送书面材料行为的危害性、主观故意性等情节进行综合考量。本案中，投诉人举报要求某餐饮有限公司支付2008年5月1日至6月13日期间工资，根据《询问笔录》和《情况说明》两份材料，某餐饮有限公司在劳动保障部门调查过程中自始就认可其与投诉人之间存在劳动关系，也不否认未支付投诉人工资的事实。现有证据显示某餐饮有限公司在行政程序中按照某区劳动局《询问通知书》的要求提交了相关的书面材料，并对投诉人的工资纠纷进行了调解，并无证据证实某餐饮有限公司未按照要求报送书面材料的行为存在主观恶意。某区劳动局认定某餐饮有限公司的行为构成《劳动保障监察条例》第三十条第一款第（二）项的违法行为，下达《责令（限期）改正通知书》并以责改未改为由作出处罚，在法律适用上存在错误。综上，一审法院认为某区劳动局作出行政处罚决定认定事实证据不足，适用法律法规错误，依法应予以撤销。依据《行政诉讼法》第五十四条第（二）项第1目、第2目之规定，判决撤销某区劳动局作出的《行政处罚决定书》。一审法院宣判后，双方当事人均未提起上诉。

三、分析意见

加强劳动保障监察工作，打击各种违反劳动保障法律、法规的行为，切实维护劳动者的合法权益，这既是劳动保障监察工作的出发点和落脚点，也应是行政审判中对劳动保障监察工作执法目的审查的基本要求。本案中法院即运用了这一原则对被诉劳动保障监察行政处罚决定的合法性进行审查。具体体现在如下两方面：

一、对被诉劳动保障监察行政处罚事实证据的审查

某区劳动局作出的《行政处罚决定书》的事实基础是某餐饮有限公司未按照《责令（限期）改正通知书》的要求报送《询问通知书》需要报送的有关书面材料。该事实认定能否成立不应仅仅根据客观事实结果，而应结合立法目的予以综合判断。

笔者认为《劳动保障监察条例》之所以将拒不按要求向劳动保障部门提供材料规定为违法行为，是为保证劳动保障监察工作的执法力度，惩罚恶意侵害劳动者利益拒不配合劳动监察工作的用工主体。因此，劳动监察执法过程中，劳动监察部门对用人单位未按照要求提交书面材料的事实应以对已提交材料、未提交材料及客观不存在材料的区分为基础。对不能提供材料的原因应进行必要的调查，而不能仅简单地根据客观事实结果进行事实认定。

根据本案某区劳动局提交的证据可以认定，某区劳动局对某餐饮有限公司的委托代理人李某围绕提交材料问题进行了三次询问，某餐饮有限公司在每次接受调查时均向某区劳动局提交了《询问通知书》要求的部分书面材料，但某区劳动局均未对某餐饮有限公司未提交材料的原因、材料是否客观存在等情况进行调查，也未明

确指出要求某餐饮有限公司提交材料的具体内容。在原告已提交了部分书面材料的情况下,某区劳动局向某餐饮有限公司做出的《责令(限期)改正通知书》中亦仅要求某餐饮有限公司按《询问通知书》中的要求提交材料,对已提交材料和未提交材料的事实均未予以明确。显然某区劳动局在劳动监察执法过程中,未对某餐饮有限公司已提交的材料、未提交材料及客观不存在材料的进行区分,亦未对某餐饮有限公司不提交材料的原因进行核实,逕行认定该公司拒不提交材料进而作出行政处罚。

现行法律法规中并没有要求企业必须有《工资发放单》和《考勤表》的规定。《劳动合同法》规定了所有依法成立的用人单位,都应依法建立和完善劳动规章制度,但并未对员工工资发放制度、员工工作考勤制度的法定要式做出明确规定。实践中各种用工主体的情况存在较大差别。在劳动监察执法工作中,对于未有《工资发放单》和《考勤表》的情况,监察部门完全可通过要求用人单位提交书面说明和其他证明材料来证明相关事实情况。但某区劳动局并未明确告知该公司在材料不存在的情况下如何以变通方式配合劳动监察工作。在此情况下直接认定某餐饮有限公司拒不提交材料亦不能成立。

综上,合议庭作出了被诉劳动保障监察行政处罚事实证据不充分的结论。

二、对被诉行政处罚法律适用和执法目的的审查

1. 关于本案的法律适用。《劳动保障监察条例》第三十条第(二)项规定,对“不按照劳动保障行政部门的要求报送书面材料,隐瞒事实真相,出具伪证或者隐匿、毁灭证据的”处2000元以上2万元以下的罚款。该条是为维护劳动保障监察的严肃性,保证执法证据的真实可靠性而制定的,在适用时应强调对于不按照劳动保障行政部门要求报送书面材料行为的主观恶意,应对未报送书面材料行为的危害性、主观故意性等情节进行综合衡量。本案中,现有证据显示某餐饮有限公司在行政程序中按照被告《询问通知书》的要求提交了相关的书面材料,并对与投诉人的工资纠纷进行了调解。现无证据证实某餐饮有限公司未按照要求报送书面材料的行为存在主观恶意。某区劳动局认定某餐饮有限公司的行为构成《劳动保障监察条例》第三十条第一款第(二)项的违法行为,下达《责令(限期)改正通知书》并以责改未改为由作出处罚,在法律适用上存在错误。

2. 关于本案劳动监察工作的执法目的

本案中,投诉人向某区劳动局举报事项是要求某餐饮有限公司支付工资,劳动监察部门应重点对举报事项进行查处。但某区劳动局提交的证据材料可证实,该局仅在首次对某餐饮有限公司委托代理人询问时了解过举报人和某餐饮有限公司之间的劳动关系和支付工资的问题,在某餐饮有限公司自始就认可其与投诉人之间存在

劳动关系，也不否认未支付投诉人工资的事实，但对于工作时间和工资支付情况需要核实的情况下，某区劳动局在此后的执法程序中，再未对此劳动关系和工资争议的情况予以核实，而均是针对要求某餐饮有限公司提交书面材料及责改问题进行调查和执法。劳动监察部门在执法中要求被检查者提交证据材料的目的是为履行劳动监察职责，查清劳动者举报事实。在用人单位与劳动者就举报事项无争议的情况下，某区劳动局在不问原由的情况下仍要求某餐饮有限公司必须提交《工资表》和《工资发放单》，已丧失劳动监察执法的正当性。这种劳动监察执法活动在执法目的与执法效果上既不能达到真正维护劳动者权益的目的，也未实现劳动保障监察的目的。

综合以上认识，合议庭以某区劳动局作出的行政处罚决定认定事实的主要证据不足，适用法律法规错误，且执法目的不具有正当性为由撤销了被诉行政处罚决定。

（撰稿人：朱军巍）