

同政复决字〔2021〕第2号

同心县人民政府行政复议决定书

申请人：马某和

委托代理人：马汉学 北京金禹律师事务所执业律师

被申请人：同心县公安局

法定代表人：宋继忠，政府副县长、公安局长

申请人马某和对被申请人同心县公安局于2021年9月3日做出的《同心县公安局行政处罚决定书》（同公（预旺）行罚决字〔2021〕11092号）不服，申请人于2021年9月28日提出行政复议申请。经审查，本机关认为该行政复议申请符合《中华人民共和国行政复议法》第六条、第一款之规定，于2021年10月8日依法予以受理，现已审理终结。

申请人请求：撤销同公（预旺）行罚决字〔2021〕11092号

《同心县公安局行政处罚决定书》

申请人称：

申请人不应受到行政处罚

1、**申请人享有申诉、控告或者检举的宪法权利。**我国《宪法》第四十一条第一款规定，中华人民共和国公民对于任何国家机关和工作人员，有提出批评和建议的权利；对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利，但是不得捏造或者歪曲事实进行诬告陷害。

申请人在自己的房屋被预旺镇人民政府违法拆除，又得不到法律的公正处理后，先后向同心县人民政府信访局、同心县政法委、同心县纪委、吴忠市信访局、吴忠市政法委、吴忠市纪委反映情况，但各方相互推诿塞责，均不予受理。无奈，申请人只能向上一级政府机关反映。申请人上访并非故意，而是情非得已。

2、**申请人被处罚属于有关当事人的打击报复。**我国《宪法》第四十一条第二款规定，对于公民的申诉控告或者检举，有关国家机关必须查清事实，负责处理。任何人不得压制和打击报复。对于申请人反映的情况，每次预旺镇人民政府都接回来说处理，却连续三次均无下文。但对申请人的处理却一次严于一次，直至本次被拘留。申请人认为，对其作出的行政拘留五日的处罚，是对申请人向上反映情况的打击报复。

3、**被申请人认定的违法行为不属实。**2021年9月2日上午，申请人到达自治区信访局，信访局接待人员告知申请人，该案应该由二楼政法委窗口受理。结果政法委领导说归楼下纪检委窗口

受理，结果纪检委窗口认为不属于他们管理。这时，信访局窗口喊申请人过去，给申请人出具了不予受理告知书，让申请人签字，申请人因不识字，不知道是否应该签字，并坚持让纪检委工作人员收下上访材料，结果就让保安将申请人架出门外。在门外面，申请人把材料放在信访局门口，并拍照，整个过程中，申请人并无不当行为，没有“恶意缠访闹访”。

4、申请人违法行为轻微，应不予行政处罚。根据《治安管理处罚法》第十九条规定，“情节特别轻微的，公安机关应当减轻处罚或不予处罚”。申请人认为，即时申请人有违法行为，也因违法行为轻微，应当减轻处罚或不予处罚。

申请人的信访行为正当，无非法目的，也没有对他人及社会造成任何危害，主观上也没有违法的故意或过失，完全符合情节特别轻微的情形。

5、该《行政处罚决定书》程序违法。根据《行政复议法》第十二条第一款的规定，“对县级以上地方各级人民政府工作部门的具体行政行为不服的，由申请人选择，可以向该部门的本级人民政府申请行政复议，也可以向上一级主管部门申请行政复议”。而该《行政处罚决定书》只告知申请人向同心县人民政府申请行政复议，显然是对申请人复议权的限制。

综上所述，同心县公安局同公(预旺)行罚决字[2021]11092号《同心县公安局行政处罚决定书》认定事实不清，程序违法，应予撤销。

申请人提供的证据有：

1、《同心县公安局行政处罚决定书》（同公（预旺）行罚

决字〔2021〕11092号）（复印件）；

2、马某海与马某平通话记录录音文字整理稿；

3、马某海与预旺镇陈石塘村支书马某江电话录音文字整理稿；

4、马某和与预旺镇人大主席白某堂通话录音文字整理稿；

5、马某和与预旺镇党委书记马某军通话（对话）录音文字整理稿；

6、马某和与马某福通话（对话）录音文稿；

7、马某和与同心县民族宗教事务局办公室主任周某通话（对话）录音文稿；

8、马某海与杨某贵通话（对话）录音文稿；

9、《宗教活动场所登记证》（宗场证字（宁）Y030140500）（复印件）；

10、同心县预旺镇人民政府《关于预旺镇城石塘村马某和反映后北台寺被拆除问题的答复意见》（复印件）；

11、同心县委统战部《关于马某和反映信访事项的处理意见书》；

12、马某和与陈石塘村驻村干部史某国通话（对话）录音文稿；

13、宁夏回族自治区吴忠市中级人民法院行政裁定书（2021）宁03行终40号；

14、宁夏回族自治区吴忠市中级人民法院行政裁定书（2021）

宁 03 行终 41 号；

15、证据光碟二份。

被申请人称：

一、作出扰乱单位秩序决定的事实根据

申请人扰乱单位秩序由预旺镇工作人员余某俊报至我局预旺镇派出所受理。

申请人于 2020 年 7 月下旬，以其在预旺镇陈石塘村的房屋当做清真寺被合坊并寺拆除为由多次到有关部门信访，后经有关部门答复。申请人于 2021 年 1 月将预旺镇人民政府以行政赔偿诉至同心县人民法院，2021 年 4 月 2 日同心县人民法院依法驳回申请人起诉。申请人不服该裁定又上诉至吴忠市中级人民法院，期间申请人及其家人到吴忠市信访局、吴忠市人民政府门口等越级上访。2021 年 7 月 9 日，吴忠市中级人民法院裁定：驳回上诉，维持原裁定。期间申请人又到吴忠市和自治区信访部门上访，两级信访部门均书面答复不予受理。申请人一边上诉至自治区高级人民法院，一边依然越级上访。

2021 年 9 月 2 日 10 时，申请人在自治区高级人民法院未裁定的情况下又到区信访局上访，反映关于申请人位于同心县预旺镇陈石塘村的房屋被同心县预旺镇人民政府违法拆除情况的诉求，区信访局信访大厅工作人员接待了申请人，并对申请人递交的信访材料进行审核，区信访局信访工作人员当场明确告知申请人反映事项属于人民法院职权范围，且申请人自己上诉至区人民

法院，耐心等待结果，并对申请人反映的事项出具了不予受理告知书，申请人不满意区信访局信访工作人员的答复意见，拒绝在不予受理告知书上签字，强行向区信访局信访工作人员再次递交信访材料，要求信访工作人员受理申请人的信访材料，如果不予受理就在其信访材料上签字，信访工作人员拒绝后，申请人滞留在区信访局信访大厅，信访工作人员多次劝解申请人离开信访大厅，申请人拒不离开信访大厅，并实施缠访闹访行为，区信访局接访大厅保安将申请人推出信访接待大厅，后申请人又通过采取强行拉门、大声喧哗、施加压力、制造影响纠缠信访工作人员等方式意图进入信访大厅递交信访材料，先后时间持续长达约一个小时，严重影响了区信访局的信访工作秩序。

处罚情况：根据《中华人民共和国治安管理处罚法》第二十三条第一款第（一）项之规定，决定给与违法行为人马某和行政拘留五日的行政处罚。以上事实有马某和的陈述和申辩，报案笔录、证人证言、接受证据材料等证据予以证实。

行政拘留执行情况：违法行为人马某和患有严重疾病（肺结核），吴忠市拘留所作出不予收拘，待其病情缓和后予以执行。

二、关于申请人提出“是谁在扰乱社会秩序”的问题

依据上述事实：申请人在两级人民法院裁定驳回上诉，又上诉至区人民法院和两级信访部门书面答复不予受理的前提下，仍然越级到区信访部门滞留，通过采取强行拉门、大声喧哗、施加压力、制造影响、纠缠信访工作人员等方式意图进入信访大厅递

交信访材料，先后时间持续长达 1 个多小时，严重影响了区信访局的信访工作秩序，期间又在自治区政府门口伺机扩大事态。在区信访部门工作人员再三答复下依然纠缠信访工作人员接收其信访材料，申请人的行为已严重影响了区信访局的正常工作秩序。根据《信访条例》第二十条第（四）项、第二十一条第一款第（一）项之规定，不得在信访接待场所滞留、滋事；对已经或者依法应当通过诉讼、仲裁、行政复议等法定途径解决的，不予受理，应当告知信访人依照有关法律、行政法规规定程序向有关机关提出。综上所述：申请人的行为构成扰乱单位秩序（有关证据见卷宗）。

三、关于申请人称“违法事实不属实”和“不应受到行政处罚”的问题

申请人在两级人民法院驳回裁定和两级信访部门书面不予受理的情况下，依然一事多访，在区信访局实施恶意缠访闹访行为、制造影响，强行要求信访局工作人员受理诉求，长时间滞留信访局接待大厅，影响信访局工作秩序，先后时间长达约 1 个小时。申请人的行为违反了《中华人民共和国治安管理处罚法》第二十三条第一款第（一）项之规定，违法行为证据确凿、事实清楚，故应当依法收到处罚。

四、关于申请人提出“被处罚属于有关当事人的打击报复”的问题

申请人的行为违反了《中华人民共和国治安管理处罚法》第

第二十三条第一款第（一）项之规定，违法行为证据确凿、事实清楚。公安机关是依法对其作出行政处罚的，不存在打击报复行为。

五、关于申请人提出“违法行为轻微，应不予行政处罚”的问题

根据《中华人民共和国行政处罚法》规定：违法行为轻微是指：违法行为轻微并及时改正，没有造成危害后果的，不予行政处罚。从轻或者减轻行政处罚是指：主动消除或者减轻违法行为危害后果的；受他人胁迫或者诱骗实施违法行为的；主动供述行政机关尚未掌握的违法行为的；配合行政机关查处违法行为有立功表现的；法律、法规、规章规定其他应当从轻或者减轻行政处罚的。

根据《宁夏公安机关行政处罚裁量执行基准》关于扰乱单位秩序的行为“一般情节”和“情节较重”的违法行为情形规定：

1、“一般情节”的违法行为情形：

初次扰乱单位秩序持续时间较短，且未造成严重损失的。处警告或 200 元以下罚款。

2、“情节较重”的违法行为情形：

(1) 在机关、团体、企业、事业单位内故意损毁办公用具、物品、门窗以及文件材料等，不听劝阻，造成损失的；

(2) 无理取闹，推拉、纠缠、辱骂、围攻或者殴打有关国家工作人员、职工、教师、科研、医务人员等，造成损害后果或恶劣影响的；

(3) 围堵、封闭机关、团体、企业、事业单位的主要出入通道，不听劝阻，造成公共交通堵塞在 1 小时以上或不足 1 小时，但造成较严重后果的；

(4) 在机关、团体、企业、事业单位静坐、示威、喊口号或者占据办公室、实验室、教室、生产车间以及其他公共场所，经多次劝说拒不离开的；

(5) 因扰乱单位秩序，致使工作、生产、营业、医疗、教学、科研不能正常进行的时间达 1 小时以上或不足 1 小时，但造成较严重后果的。

(6) 因扰乱单位秩序，曾受到公安机关处罚的或者多次扰乱机关、团体、企业、事业单位秩序，不听劝阻的。

处 5 日以上 10 日以下拘留，可以并处 200 元以上 500 元以下罚款。

申请人的行为由区、市信访部门多次答复，预旺镇人民政府工作人员多次劝说，2021 年 9 月 2 日 10 时，申请人在区信访局，信访工作人员出具不予受理告知书的的情况下，依然采取强行拉门、大声喧哗、施加压力、制造影响纠缠信访工作人员行为，时间长达 1 个多小时，影响了区信访局的正常信访工作秩序，属于情节较重情形，应当给予处罚 5 日以上 10 日以下拘留。

六、申请人提出“该《行政处罚决定书》程序违法”的问题

根据中共宁夏回族自治区委员会全面依法治区委员会文件，宁法发〔2021〕6 号关于印发《宁夏回族自治区行政复议体制改

革实施方案》的通知文件精神及宁夏公安厅法制总队下发的关于落实《宁夏回族自治区行政复议体制改革实施方案》的通知，明确了公安机关不再承担行政复议职责。按照《方案》要求：“县级以上地方人民政府只保留一个行政复议机关，地方各级人民政府所属其他部门不再承担行政复议职责”，故行政复议只有同心县人民政府，吴忠市公安局不再承担行政复议职责，所以不存在限制申请人的复议权限。

综上所述，被申请人认为：申请人在行政复议申请中所提申请，纯属狡辩，其目的是想逃避法律制裁。被申请人认为：本案中有申请人本人的陈述和申辩、报案笔录、证人证言、接受的证据材料等事实证据，事实清楚，证据确实充分，办案程序合法，适用法律、法规正确，因此，请求同心县人民政府对申请人的无理请求，予以驳回，依法维持同公（预旺）行罚决字〔2021〕11092号行政处罚决定书。

被申请人提交的证据有：

- 1、《受案登记表》（同公（预旺）受案字〔2021〕10094号）（复印件）；
- 2、《受案回执》（复印件）；
- 3、《同心县公安局行政处罚决定书》（同公（预旺）行罚决字〔2021〕11092号）（复印件）；
- 4、《不予收拘通知书》（吴拘拒字〔2021〕11092号）（复印件）；

5、《同心县公安局传唤证》（同公（预旺）行传字〔2021〕10120号）（复印件）；

6、《行政案件权利义务告知书》（被告知对象：马某和）（复印件）；

7、《询问笔录》（询问马某和，共8页，2021年9月3日）（复印件）；

8、《行政案件权利义务告知书》（被告知对象：余某俊）（复印件）；

9、《询问笔录》（询问余某俊，共6页，2021年9月2日）（复印件）；

10、《行政案件权利义务告知书》（被告知对象：锁某）（复印件）；

11、《询问笔录》（询问锁某，共5页，2021年9月3日）（复印件）；

12、《行政案件权利义务告知书》（被告知对象：丁某林）（复印件）；

13、《询问笔录》（询问丁某林，共6页，2021年9月3日）（复印件）；

14、《接受证据清单》（复印件）；

15、《信访事项不予受理告知》（告知单位：自治区信访局，被告知对象：马某和）（复印件）；

16、《关于马某和反映的问题不予受理告知》（吴忠市信

访局) (复印件);

17、《接受证据清单》(复印件);

18、《宁夏回族自治区吴忠市中级人民法院行政裁定书》〔2021〕宁03行终40号;

19、《宁夏回族自治区同心县人民法院行政裁定书》〔2021〕宁0324行初18号;

20、《同心县公安局吸毒现场检测报告》(同公(预旺)现检字〔2021〕12866号)(复印件);

21、现场检测图片;

22、吸毒检测培训合格证(周四春,复印件);

23、吸毒检测培训合格证(李正伟,复印件);

24、常住人口基本信息表(马某和);

25、《前科记录信息查询表》(马某和)(复印件);

26、《同心县公安局行政处罚告知笔录》(被告知人:马某和)(复印件);

27、《行政处罚审批表》(同公(预旺)审字〔2021〕10783号)(复印件);

28、《同心县公安局行政拘留家属通知书》(同公(预旺)行拘通字〔2021〕10726号)(复印件);

29、“同心县公安局法律文书送达回执”编号:同公(预旺)送字第〔2021〕11675号(复印件);

30、“同心县公安局法律文书送达回执”编号:同公(预旺)

送字第〔2021〕11682号（复印件）；

31、《同心县公安局保障嫌疑人饮食、休息情况登记表》（复印件）。

经审理查明：

2020年7月14日预旺镇人民政府开展“合坊并寺、团结开寺”工作，在申请人本人同意且亲自到场的情况下拆除了陈石塘村后北台寺。

其后，申请人以该被拆除清真寺是自家房屋为由多次到预旺镇人民政府、县人民政府信访局、县委政法委、县纪委监委、县委统战部、吴忠市信访局、吴忠市委政法委、吴忠市纪委监委等多个部门上访。2020年9月4日预旺镇人民政府对申请人信访事项予以了答复。2020年9月10日申请人通过网络信访途径反映该问题，2020年10月10日县委统战部在与预旺镇党委、人民政府联合调查核实下向申请人予以了书面答复。

2020年10月15日申请人将同心县预旺镇人民政府列为被告，以行政拆迁及行政赔偿为由向同心县人民法院提出行政诉讼，要求同心县预旺镇人民政府赔偿损失。

2020年10月19日申请人以同心县民族宗教事务局为被告，以行政登记为由向同心县人民法院提出行政诉讼，要求确认同心县民族宗教事务局的办证行为违法。

2021年4月2日同心县人民法院分别作出（2020）宁0324行初字18、19号行政裁定书，驳回了申请人的起诉。申请人不

服，向吴忠市中级人民法院提出上诉，2021年7月9日吴忠市中级人民法院依法作出（2021）宁03行终40号、（2021）宁03行终41号行政裁定书，依法驳回了申请人的上诉，且为终审裁定。申请人不满该裁定，又到吴忠市人民政府、自治区信访局等部门上访，区、市两级信访部门均书面答复不予受理。

2021年7月，申请人不服吴忠市中级人民法院依法做出的行政裁定书，向自治区高级人民法院申请再审。

2021年9月2日上午10时，申请人在自治区高级人民法院尚未审理完毕该案件的情况下携家属到自治区信访局上访，反映其位于同心县预旺镇陈石塘村的房屋被预旺镇人民政府拆除情况的问题。自治区信访局信访大厅工作人员接待了申请人，对其递交的信访材料进行了审核，经审核后告知申请人反映的事项属于人民法院职权范围，且申请人已经上诉至自治区高级人民法院，告知申请人等待人民法院审理结果，对申请人反映的信访事项出具了不予受理告知书，申请人对工作人员的答复意见不满意，拒绝在不予受理告知书上签字。申请人向信访工作人员再次递交信访材料，要求工作人员受理其信访材料，并提出如果工作人员不受理就要在其提交的信访材料上签字，信访工作人员拒绝了申请人的要求，申请人滞留在自治区信访局信访大厅，为保证正常的工作秩序，信访大厅保安人员将申请人推出信访大厅。

2021年9月2日上午11时25分，申请人与其家属强行拉拽自治区信访局信访大厅门试图再次进入，其家属顺势躺在信访

大厅门口，申请人当即采取拍照或拍视频等方式意图扩大影响，11时29分10秒，申请人家属站起来再次强行拉门，试图进入信访大厅未遂，11时29分38秒再次或坐或跪在信访大厅门口敲打门板。辖区民警到现场后，11时35分29秒申请人家属再次躺倒在信访大厅门口，持续到12时01分120救护车出现在现场，申请人及家属拒不配合医务人员要求，并聚集了大量群众，部分群众到现场持手机拍照。12时07分有武警到现场维持秩序，截止12时15分，申请人等人仍然聚集在自治区信访局信访大厅门口。

2021年9月2日下午14时，申请人再次到自治区信访局信访大厅门口企图进入信访大厅未果，预旺镇工作人员余某俊和丁某林赶到区信访局接申请人，申请人随即离开区信访局前往自治区人民政府，意图向自治区人民政府主要领导递交信访材料，被自治区人民政府门口执勤武警阻止进入。余某俊和丁某林随即赶到自治区人民政府门口对申请人进行劝解，申请人称“如果我的事情得不到解决，我就走中央（北京）告去呢”。

2021年9月2日下午近17时，自治区人民政府工作人员陆续下班，申请人见状又返回自治区信访局信访大厅递交信访材料，被保安人员阻挡，申请人又采取了强行拉门等方式意图进入信访大厅、前后持续十余分钟。

2021年9月2日晚21时，预旺镇工作人员余某俊和丁某林将申请人接回了预旺镇人民政府，在预旺镇人民政府调解室申请

人继续扬言要到自治区人民政府和北京上访。2021年9月2日晚21时20分，余某俊向同心县公安局预旺镇派出所报警，派出所接警后依法立案介入调查。

2021年9月2日22时40分申请人被同心县公安局预旺镇派出所传唤；9月2日23时38分，预旺镇派出所对预旺镇工作人员余某俊进行了询问并制作笔录；9月3日0时26分，预旺镇派出所对预旺镇工作人员丁某林进行了询问并制作笔录；9月3日9时55分，预旺镇派出所对申请人进行了询问并制作笔录；9月3日11时22分，预旺镇派出所对预旺镇工作人员锁某进行了询问并制作笔录。

2021年9月3日，被申请人经过对申请人、报警人余某俊、丁某林、锁某等人询问，经过调查取证、查阅自治区信访局提供的视听资料，结合申请人陈述、证人证言、报警人笔录等证据材料，对申请人进行了行政处罚事先告知并制作行政处罚告知笔录，告知申请人拟对其作出行政拘留五日的行政处罚，同时告知申请人可以进行陈述申辩，申请人明确放弃陈述申辩。

2021年9月3日，被申请人作出“同公（预旺）行罚决字〔2021〕11092号行政处罚决定书”，决定对申请人处五日行政拘留。同日，被申请人对申请人当面送达了“同公（预旺）行罚决字〔2021〕11092号行政处罚决定书”，该决定书明确了申请人的救济权利，可向同心县人民政府申请行政复议或向同心县人民法院提起行政诉讼。同日，向申请人家属送达了“同公（预旺）

行拘通字〔2021〕10726号同心县公安局行政拘留家属通知书”，因申请人患有严重疾病，吴忠市拘留所未予收拘。

以上事实有被申请人提供的同心县公安局预旺镇派出所受案登记表、接受案件回执，吴忠市拘留所不予收拘通知书，同心县公安局预旺镇派出所传唤证、询问笔录、接受证据清单、现场检测报告书、违法嫌疑人户籍信息、违法嫌疑人前科信息、行政处罚告知笔录，同心县公安局行政处罚审批表、同公（预旺）行罚决字〔2021〕11092号行政处罚决定书、同公（预旺）行拘通字〔2021〕10726号行政拘留家属通知书、同公（预旺）送字第〔2021〕11675号送达回执、同公（预旺）送字第〔2021〕11675号送达回执等证据在案佐证。

本机关认为：

一、被申请人具有作出涉案行政处罚决定的法定职权

根据《公安机关办理行政案件程序规定》（公安部令第149号）第十条规定“行政案件由违法行为地的公安机关管辖。由违法行为人居住地公安机关管辖更为适宜的，可以由违法行为人居住地公安机关管辖，但是涉及卖淫、嫖娼、赌博、毒品的案件除外”。据此，该案虽发生在银川市，但由申请人居住地同心县公安局管辖更为适宜，无管辖问题。

根据《中华人民共和国治安管理处罚法》第九十一条，治安管理处罚由县级以上人民政府公安机关决定；其中警告、五百元以下的罚款可以由公安派出所决定。

《中华人民共和国治安管理处罚法》第二十三条，有下列行为之一的，处警告或者二百元以下罚款；情节较重的，处五日以上十日以下拘留，可以并处五百元以下罚款：（一）扰乱机关、团体、企业、事业单位秩序，致使工作、生产、营业、医疗、教学、科研不能正常进行，尚未造成严重损失的；（二）扰乱车站、港口、码头、机场、商场、公园、展览馆或者其他公共场所秩序的；（三）扰乱公共汽车、电车、火车、船舶、航空器或者其他公共交通工具上的秩序的；（四）非法拦截或者强登、扒乘机动车、船舶、航空器以及其他交通工具，影响交通工具正常行驶的；（五）破坏依法进行的选举秩序的。聚众实施前款行为的，对首要分子处十日以上十五日以下拘留，可以并处一千元以下罚款。

因此，被申请人具有对违法扰乱机关事业单位秩序的违法行为人作出行政处罚的法定职权。

二、涉案处罚行为认定事实清楚，证据充分

接到报警后，被申请人依法立案调查，对申请人进行传唤、询问并制作笔录，对报警人询问并制作笔录，对证人丁某林、锁某进行询问并制作笔录，查阅了自治区信访局提供的视听资料，查明了2021年9月2日上午10时，申请人在自治区高级人民法院尚未审理完毕该案件的情况下携家属到自治区信访局上访反映其诉求，自治区信访局信访大厅工作人员依据《信访条例》审核后告知申请人反映的事项属于人民法院职权范围，且申请人已经上诉至自治区高级人民法院，告知申请人等待人民法院裁判结

果，对申请人反映的信访事项出具了不予受理告知书，申请人对区信访局工作人员的答复意见不满意，拒绝在不予受理告知书上签字，向信访工作人员再次递交信访材料，要求信访工作人员受理其信访材料，如果不予受理就在其信访材料上签字，信访工作人员拒绝了申请人的要求，申请人滞留在自治区信访局信访大厅，为保证正常的工作秩序，信访大厅保安人员将申请人推出信访大厅。

2021年9月2日上午11时25分，申请人出了信访大厅后与其家属强行拉门试图再次进入信访大厅，其家属顺势躺在信访大厅门口，申请人当即采取拍照、拍视频等方式意图扩大影响，11时29分10秒，申请人家属站起来再次强行拉门，试图进入信访大厅未遂，11时29分38秒再次或坐或跪在信访大厅门口敲打门板。辖区民警到现场后，11时35分29秒申请人家属再次躺倒在信访大厅门口，持续到12时01分120救护车出现在现场，申请人及家属拒不配合医务人员要求，并聚集了大量群众，部分群众到现场持手机拍照。12时07分有武警到现场维持秩序，截止12时15分，申请人等人仍然聚集在自治区信访局信访大厅门口。

2021年9月2日下午14时，申请人再次到自治区信访局信访大厅门口企图进入信访大厅未果，预旺镇工作人员余某俊和丁某林赶到区信访局接申请人，申请人随即离开区信访局前往自治区人民政府，意图向自治区人民政府主要领导递交信访材料，被

自治区人民政府门口执勤武警阻止进入。余某俊和丁某林随即赶到自治区人民政府门口对申请人进行劝解，申请人称“如果我的事情得不到解决，我就走中央（北京）告去呢”。

2021年9月2日下午近17时，自治区人民政府工作人员陆续下班，申请人见状又返回自治区信访局信访大厅递交信访材料，被保安人员阻挡，申请人又采取了强行拉门等形式意图进入信访大厅、前后持续十分钟左右。

申请人提供的：1、马某海与马某平通话记录录音文字整理稿；2、马某海与预旺镇陈石塘村支书马某江电话录音文字整理稿；3、马某和与预旺镇人大主席白某堂通话录音文字整理稿；4、马某和与预旺镇党委书记马某军通话录音文字整理稿；5、马某和与马某福通话录音文稿；6、马某和与同心县民族宗教事务局办公室主任周某通话录音文稿；7、马某海与杨某贵通话录音文稿；8、《宗教活动场所登记证》（宗场证字（宁）Y030140500）（复印件）；9、同心县预旺镇人民政府《关于预旺镇城石塘村马某和反映后北台寺被拆除问题的答复意见》（复印件）；10、同心县委统战部《关于马某和反映信访事项的处理意见书》；11、马某和与陈石塘村驻村干部史某国通话录音文稿；12、宁夏回族自治区吴忠市中级人民法院行政裁定书（2021）宁03行终40号；13、宁夏回族自治区吴忠市中级人民法院行政裁定书（2021）宁03行终41号；14、证据光碟二份等证据材料是为证明被拆房屋与申请人是否有关材料，不是证明该行政处罚是否违法的证

据，亦不是申请人实施违法行为的理由，故不予理涉。

被申请人提供的证据材料，其中视听资料、申请人陈述、报警人笔录、证人证言等资料证明申请人违法行为存在，被申请人认定事实清楚，证据充分。

三、涉案行政处罚行为适用依据正确，内容适当

根据《中华人民共和国治安管理处罚法》第九十一条，治安管理处罚由县级以上人民政府公安机关决定；其中警告、五百元以下的罚款可以由公安派出所决定。

《中华人民共和国治安管理处罚法》第二十三条，有下列行为之一的，处警告或者二百元以下罚款；情节较重的，处五日以上十日以下拘留，可以并处五百元以下罚款：（一）扰乱机关、团体、企业、事业单位秩序，致使工作、生产、营业、医疗、教学、科研不能正常进行，尚未造成严重损失的。

根据《宁夏公安机关行政处罚裁量执行基准》关于扰乱单位秩序的行为分为“一般情节”和“情节较重”，其中1、“一般情节”的违法行为情形：初次扰乱单位秩序持续时间较短，且未造成严重损失的。处警告或200元以下罚款。

2、“情节较重”的违法行为情形：

(1) 在机关、团体、企业、事业单位内故意损毁办公用具、物品、门窗以及文件材料等，不听劝阻，造成损失的；

(2) 无理取闹，推拉、纠缠、辱骂、围攻或者殴打有关国家工作人员、职工、教师、科研、医务人员等，造成损害后果或恶

劣影响的；

(3) 围堵、封闭机关、团体、企业、事业单位的主要出入通道，不听劝阻，造成公共交通堵塞在 1 小时以上或不足 1 小时，但造成较严重后果的；

(4) 在机关、团体、企业、事业单位静坐、示威、喊口号或者占据办公室、实验室、教室、生产车间以及其他公共场所，经多次劝说拒不离开的；

(5) 因扰乱单位秩序，致使工作、生产、营业、医疗、教学、科研不能正常进行的时间达 1 小时以上或不足 1 小时，但造成较严重后果的。

(6) 因扰乱单位秩序，曾受到公安机关处罚的或者多次扰乱机关、团体、企业、事业单位秩序，不听劝阻的。

处 5 日以上 10 日以下拘留，可以并处 200 元以上 500 元以下罚款

被申请人据此对申请人作出行政拘留 5 日的行政处罚依据正确、内容适当。

四、涉案行政处罚决定程序合法

预旺镇派出所民警接警后到现场进行处置，制作了受案登记表与受案回执，对当事人进行了传唤，并对当事人、报警人、证人进行了询问并制作询问笔录交被询问人核对，对当事人的询问查证时间小于 24 小时。被申请人在作出行政处罚决定书之前，告知了当事人拟作出的行政处罚，并告知当事人具有提出陈述申

辩的权利，当事人明确放弃陈述申辩。作出行政处罚决定书之后，被申请人及时对申请人进行了当面送达，并同时将行政拘留家属通知书向申请人家属送达，符合《中华人民共和国治安管理处罚法》和《公安机关办理行政案件程序规定》的规定。

申请人称根据《行政复议法》第十二条第一款的规定：“对县级以上地方各级人民政府工作部门的具体行政行为不服的，由申请人选择可以向该部门的本级人民政府申请复议，也可以向上一级主管部门申请复议。”该《行政处罚决定书》只告知申请人向同心县人民政府申请行政复议是对申请人复议权的限制。依据中央全面依法治国委员会第三次会议通过的《行政复议体制改革方案》《关于印发〈宁夏回族自治区行政复议体制改革实施方案〉的通知》（宁法发〔2021〕6号）规定：“除实行垂直领导的行政机关、税务机关和国家安全机关外，县级以上一级人民政府只保留一个行政复议机关，由本级人民政府统一行使行政复议职责，统一管辖以本级人民政府派出机关、本级人民政府部门及其派出机构、下一级人民政府以及有关法律、法规授权的组织为被申请人的行政复议案件，并以本级人民政府名义作出行政复议决定。地方各级人民政府所属其他部门不再承担行政复议职责。”据此，对被申请人的行政行为不服提起行政复议，复议机关为县人民政府，被申请人的上一级主管部门不再行使复议职权，该处罚决定书不存在限制申请人复议权利的情形。

本机关认为：案涉行政处罚决定认定事实清楚，证据确凿，

适用依据正确，内容适当，程序合法。

本机关决定：

依据《中华人民共和国行政复议法》第二十八条第一款之规定，维持被申请人作出的“同公（预旺）行罚决字〔2021〕11092号《同心县公安局行政处罚决定书》”。

申请人如不服本行政复议决定，可以在收到本《行政复议决定书》之日起15日内，依照《中华人民共和国行政诉讼法》第四十五条之规定，向同心县人民法院提起行政诉讼。

同心县人民政府
2021年11月12日

附件：本案适用的相关法条及规章

附件：

本案适用的相关法条及规章

一、《中华人民共和国治安管理处罚法》

第二十三条 有下列行为之一的，处警告或者二百元以下罚款；情节较重的，处五日以上十日以下拘留，可以并处五百元以下罚款：

（一）扰乱机关、团体、企业、事业单位秩序，致使工作、生产、营业、医疗、教学、科研不能正常进行，尚未造成严重损失的；

……

第七十七条 公安机关对报案、控告、举报或者违反治安管理行为人主动投案，以及其他行政主管部门、司法机关移送的违反治安管理案件，应当及时受理，并进行登记。

第七十八条 公安机关受理报案、控告、举报、投案后，认为属于违反治安管理行为的，应当立即进行调查；认为不属于违反治安管理行为的，应当告知报案人、控告人、举报人、投案人，并说明理由。

……

第八十二条 需要传唤违反治安管理行为人接受调查的，经公安机关办案部门负责人批准，使用传唤证传唤。对现场发现的违反治安管理行为人，人民警察经出示工作证件，可以口头传唤，

但应当在询问笔录中注明。

公安机关应当将传唤的原因和依据告知被传唤人。对无正当理由不接受传唤或者逃避传唤的人，可以强制传唤。

第八十三条 对违反治安管理行为人，公安机关传唤后应当及时询问查证，询问查证的时间不得超过八小时；情况复杂，依照本法规定可能适用行政拘留处罚的，询问查证的时间不得超过二十四小时。

公安机关应当及时将传唤的原因和处所通知被传唤人家属。

第八十四条 询问笔录应当交被询问人核对；对没有阅读能力的，应当向其宣读。记载有遗漏或者差错的，被询问人可以提出补充或者更正。被询问人确认笔录无误后，应当签名或者盖章，询问的人民警察也应当在笔录上签名。

.....

第二节 决定

第九十一条 治安管理处罚由县级以上人民政府公安机关决定；其中警告、五百元以下的罚款可以由公安派出所决定。

第九十二条 对决定给予行政拘留处罚的人，在处罚前已经采取强制措施限制人身自由的时间，应当折抵。限制人身自由一日，折抵行政拘留一日。

第九十三条 公安机关查处治安案件，对没有本人陈述，但其他证据能够证明案件事实的，可以作出治安管理处罚决定。但是，只有本人陈述，没有其他证据证明的，不能作出治安管理处

罚决定。

第九十四条 公安机关作出治安管理处罚决定前，应当告知违反治安管理行为人作出治安管理处罚的事实、理由及依据，并告知违反治安管理行为人依法享有的权利。

违反治安管理行为人有权陈述和申辩。公安机关必须充分听取违反治安管理行为人的意见，对违反治安管理行为人提出的事实、理由和证据，应当进行复核；违反治安管理行为人提出的事实、理由或者证据成立的，公安机关应当采纳。

公安机关不得因违反治安管理行为人的陈述、申辩而加重处罚。

第九十五条 治安案件调查结束后，公安机关应当根据不同情况，分别作出以下处理：

（一）确有依法应当给予治安管理处罚的违法行为的，根据情节轻重及具体情况，作出处罚决定；

……

第九十六条 公安机关作出治安管理处罚决定的，应当制作治安管理处罚决定书。决定书应当载明下列内容：

（一）被处罚人的姓名、性别、年龄、身份证件的名称和号码、住址；

（二）违法事实和证据；

（三）处罚的种类和依据；

（四）处罚的执行方式和期限；

(五) 对处罚决定不服, 申请行政复议、提起行政诉讼的途径和期限;

(六) 作出处罚决定的公安机关的名称和作出决定的日期。决定书应当由作出处罚决定的公安机关加盖公章。

第九十七条 公安机关应当向被处罚人宣告治安管理处罚决定书, 并当场交付被处罚人; 无法当场向被处罚人宣告的, 应当在二日内送达被处罚人。决定给予行政拘留处罚的, 应当及时通知被处罚人的家属。

有被侵害人的, 公安机关应当将决定书副本抄送被侵害人。

.....

第一百零二条 被处罚人对治安管理处罚决定不服的, 可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。

第三节 执行

第一百零三条 对被决定给予行政拘留处罚的人, 由作出决定的公安机关送达拘留所执行。

二、《宁夏公安机关行政处罚裁量执行基准》

扰乱单位秩序的行为(第 23 条第一款第 1 项)

法律规定:

第二十三条第一款: 有下列行为之一的, 处警告或者二百元以下罚款; 情节较重的, 处五日以上十日以下拘留, 可以并处五百元以下罚款:

(一) 扰乱机关、团体、企业、事业单位秩序, 致使工作、

生产、营业、医疗、教学、科研不能正常进行，尚未造成严重损失的。

裁量基准：

1、“一般情节”的违法行为情形：

初次扰乱单位秩序持续时间较短，且未造成严重损失的。处警告或 200 元以下罚款。

2、“情节较重”的违法行为情形：

(1) 在机关、团体、企业、事业单位内故意损毁办公用具、物品、门窗以及文件材料等，不听劝阻，造成损失的；

(2) 无理取闹，推拉、纠缠、辱骂、围攻或者殴打有关国家工作人员、职工、教师、科研、医务人员等，造成损害后果或恶劣影响的；

(3) 围堵、封闭机关、团体、企业、事业单位的主要出入通道，不听劝阻，造成公共交通堵塞在 1 小时以上或不足 1 小时，但造成较严重后果的；

(4) 在机关、团体、企业、事业单位静坐、示威、喊口号或者占据办公室、实验室、教室、生产车间以及其他公共场所，经多次劝说拒不离开的；

(5) 因扰乱单位秩序，致使工作、生产、营业、医疗、教学、科研不能正常进行的时间达 1 小时以上或不足 1 小时，但造成较严重后果的。

(6) 因扰乱单位秩序，曾受到公安机关处罚的或者多次扰乱机关、团体、企业、事业单位秩序，不听劝阻的。

处 5 日以上 10 日以下拘留，可以并处 200 元以上 500 元以下罚款。

三、《公安机关办理行政案件程序规定》

第十条 行政案件由违法行为地的公安机关管辖。由违法行为人居住地公安机关管辖更为适宜的，可以由违法行为人居住地公安机关管辖，但是涉及卖淫、嫖娼、赌博、毒品的案件除外。

……

四、《信访条例》

第二十条 信访人在信访过程中应当遵守法律、法规，不得损害国家、社会、集体的利益和其他公民的合法权益，自觉维护社会公共秩序和信访秩序，不得有下列行为：

(一) 在国家机关办公场所周围、公共场所非法聚集，围堵、冲击国家机关，拦截公务车辆，或者堵塞、阻断交通的；

(二) 携带危险物品、管制器具的；

(三) 侮辱、殴打、威胁国家机关工作人员，或者非法限制他人人身自由的；

(四) 在信访接待场所滞留、滋事，或者将生活不能自理的人弃留在信访接待场所的；

(五) 煽动、串联、胁迫、以财物诱使、幕后操纵他人信访或者以信访为名借机敛财的；

(六) 扰乱公共秩序、妨害国家和公共安全的其他行为。

第二十一条 县级以上人民政府信访工作机构收到信访事项，应当予以登记，并区分情况，在 15 日内分别按下列方式处理：

(一) 对本条例第十五条规定的信访事项，应当告知信访人分别向有关的人民代表大会及其常务委员会、人民法院、人民检察院提出。对已经或者依法应当通过诉讼、仲裁、行政复议等法定途径解决的，不予受理，但应当告知信访人依照有关法律、行政法规规定程序向有关机关提出。

.....

五、《中华人民共和国行政复议法》

第二十八条 行政复议机关负责法制工作的机构应当对被申请人作出的具体行政行为进行审查，提出意见，经行政复议机关的负责人同意或者集体讨论通过后，按照下列规定作出行政复议决定：

(一) 具体行政行为认定事实清楚，证据确凿，适用依据正确，程序合法，内容适当的，决定维持；

.....

