

# 周薇与无锡市公安局梁溪分局、无锡市人民政府行政处罚、行政复议一审行政判决书

其他（公安） [点击了解更多](#)

发布日期：2019-03-18

浏览：1次



## 江苏省无锡市梁溪区人民法院 行政判决书

（2017）苏0213行初234号

原告周薇，女，1964年1月14日生，汉族，住无锡市梁溪区。

被告无锡市公安局梁溪分局，住所地无锡市梁溪区广瑞路6号。

法定代表人周军，无锡市公安局梁溪分局局长。

出庭负责人薛磊，无锡市公安局梁溪分局副局长。

委托代理人马光恩（受无锡市公安局梁溪分局的特别授权委托），无锡市公安局梁溪分局工作人员。

被告无锡市人民政府，住所地无锡市新金匮路1号。

法定代表人黄钦，无锡市人民政府代市长。

委托代理人涂冠雄（受无锡市人民政府的一般授权委托），无锡市人民政府法制办公室工作人员。

原告周薇不服被告无锡市公安局梁溪分局（以下简称梁溪分局）公安行政处罚及被告无锡市人民政府（以下简称市政府）复议决定，提起行政诉讼。本院于2017年12月5日立案后，于2017年12月11日、2017年12月8日分别向被告梁溪分局、市政府送达了起诉状副本及应诉通知书。本院依法组成合议庭，于2018年1月23日公开开庭审理了本案。原告周薇，被告梁溪分局的出庭负责人副局长薛磊、委托代理人马光恩，被告市政府的委托代理人涂冠雄到庭参加诉讼。本案现已审理终结。

原无锡市公安局北塘分局（以下简称原北塘分局）于2016年2月17日作出北公（山）行罚决字[2016]253号行政处罚决定书，载明：2016年2月10日至2月13日，周薇先后四次到北京市中南海周边地区进行非正常上访，并被北京警方查获。根据《中华人民共和国治安管理处罚法》（以下简称《治安管理处罚法》）第二十三条第一款第（二）项之规定，决定对周薇行政拘留五日。周薇不服，向市政府申请行政复议，市政府于2016年5月23日作出[2016]锡行复第85号行政复议决定

书，根据《中华人民共和国行政复议法》（以下简称《行政复议法》）第二十八条第一款第（一）项之规定，决定维持原北塘分局于2016年2月17日作出的北公（山）行罚决字[2016]253号行政处罚决定书。

原告周薇诉称，2016年2月17日，原北塘分局依据北京市公安局西城分局的训诫书对其作出行政拘留五日的行政处罚决定，其不服，向市政府申请行政复议。市政府无视事实和法律规定，枉法作出维持原北塘分局违法行政行为的行政复议决定。训诫书是指由公安机关对违法行为人作出训诫罚的行政处罚的一种法律文书。训诫罚亦称申诫罚、精神罚，是指行政处罚主体对违法行为人所作的谴责与告诫，防止其继续违法的一种处罚措施。训诫罚的主要形式是警告，警告一般适用于情节比较轻微但又应予处罚，未造成具体损害结果的违法行为。其特征是，警告是以损害被处罚人名誉权为内容的处罚形式，不涉及被处罚人的其他权益，具有对被处罚人谴责和告诫的双重作用。“训诫”适用治安管理处罚的种类第一项“警告”的规定。被告依据训诫书对原告的处罚，是在原告被北京公安处罚终结后的再一次处罚，《治安管理处罚法》和《公安机关办理行政案件程序规定》均没有这样的规定，原告在训诫后没有任何违反治安管理的行为发生，被告的处罚没有依据。故请求：1、撤销被告梁溪分局作出的北公（山）行罚决字[2016]253号行政处罚决定书；撤销被告市政府作出的[2016]锡行复第85号行政复议决定书；2、对被告梁溪分局的非法行政行为作出处罚，判决赔偿原告周薇被行政拘留5日的误工费及精神伤害共计1000元。

原告周薇向本院提供了以下证据：

- 1、北公（山）行罚决字[2016]253号行政处罚决定书，证明周薇被拘留5日，要求撤销并赔偿。
- 2、[2016]锡行复第85号行政复议决定书，证明周薇对行政处罚决定不服申请行政复议。
- 3、邮寄凭证，证明周薇第一次邮寄起诉状的时间。

被告梁溪分局辩称，本案事实证据充分、程序合法、适用法律正确，周薇的诉讼请求不应得到支持。2016年2月10日至13日，周薇至北京市中南海周边地区非正常上访，被北京市公安局西城分局府右街派出所查获并训诫。2016年2月14日原北塘分局受理行政案件，后传唤周薇到派出所接受调查。2016年2月17日原北塘分局对周薇作出行政拘留五日的行政处罚，事实清楚、证据充分。办案单位在办理该案中收集了违法嫌疑人的陈述和申辩、书证、证人证言等证据，这些证据客

观、真实、来源合法，证据之间相互印证，具有关联性，足以证明周薇在北京中南海地区扰乱公共场所秩序的违法行为。训诫不属于行政处罚法中的处罚种类，原北塘分局对周薇的行政处罚不属于一事二罚。周薇不服行政处罚向市政府申请行政复议，市政府经复议后予以维持，进一步证明了原北塘分局作出的行政处罚决定合法。综上，请求驳回原告周薇的诉讼请求。

被告梁溪分局向本院提交了证明原行政行为合法性的以下证据、依据：

1、受案登记表，证明案件依法受理。

2、北公（山）行传字[2016]11号、13号传唤证，证明办案单位通知周薇接受询问的依据。

3、行政处罚告知笔录，证明作出行政处罚前公安机关依法履行了告知义务。

4、北公（山）行罚决字[2016]253号行政处罚决定书，证明公安机关对周薇作出的行政处罚。

5、行政拘留执行回执，证明行政处罚已经执行完毕。

6、2016年2月14日、2月15日、2月17日周薇询问笔录三份，证明周薇本人对其非正常上访的陈述和申辩。

7、北京市公安局西城分局府右街派出所出具的训诫书四份，证明周薇扰乱公共场所秩序在北京被查获及被训诫的情况。

8、工作记录，证明周薇在中南海地区扰乱公共场所秩序行为的存在。

9、工作说明，证明周薇在中南海地区扰乱公共场所秩序行为的存在。

10、常住人口基本信息，证明周薇的身份信息。

11、被传唤人家属通知书两份，证明传唤后通知家属的情况。

12、被行政拘留人家属通知书，证明拘留后通知家属的情况。

13、送达回执，证明行政处罚决定书送达情况。

14、呈请传唤报告书、呈请延长传唤报告书、呈请行政处罚报告书、2016年无锡市赴京上访人员情况表、结案报告，证明行政处罚程序合法。该组证据系内部审批文件，仅供法院审查。

法律依据：《治安管理处罚法》。

被告市政府辩称，周薇因不服北公（山）行罚决字[2016]253号行政处罚决定书而申请行政复议，市政府于2016年3月28日受理后，经审查，于2016年5月23日作出[2016]锡行复第85号行政复议决定书。市政府作出的该行政复议决定，认定事实清楚，适用依据正确，符合法定程序。根据《信访条例》第十八条的规定，

周薇提出信访事项应当到有关机关设立或者指定的接待场所提出，而周薇明知北京市中南海周边地区不是信访场所，不接待信访人员，也不允许信访人员滞留或聚集，却仍在北京市中南海周边地区滞留，非正常上访，被北京市公安机关多次查获并训诫。周薇的上述行为已经扰乱该场所的公共秩序，梁溪分局对周薇作出行政拘留五日的处罚，并无不当。周薇系梁溪分局辖区居民，根据《公安机关办理行政案件程序规定》第九条第一款的规定，梁溪分局对本案依法享有管辖权。周薇提出的复议申请理由于法无据。市政府在审查后，根据《行政复议法》第二十八条第一款第（一）项之规定，认为梁溪分局作出的行政处罚决定事实清楚、适用依据正确、程序合法，故作出维持原行政行为的复议决定。2016年5月25日，市政府依照周薇所留地址及电话通过EMS向周薇邮寄送达行政复议决定书，因邮件无人签收被退回。2016年7月7日，市政府再次依照周薇所留地址及电话通过EMS向周薇邮寄送达行政复议决定书，后周薇签收了上述邮件。综上，市政府在收到周薇的复议申请后，行政复议受理、审理及送达程序符合《行政复议法》的相关规定，作出的行政复议决定认定事实清楚、适用法律依据正确、符合法定程序，故请求依法驳回原告周薇的诉讼请求。

被告市政府向本院提交了证明复议决定合法性的以下证据、依据：

1、[2016]锡行复第85号行政复议决定书，证明市政府在法定期限内作出了行政复议决定。

2、行政复议申请书及邮寄凭证，证明市政府于2016年3月24日收到周薇的行政复议申请。

3、行政复议答复书及答复材料（答复材料与梁溪分局提供的一致，不再重复提供），证明梁溪分局在法定期限内提交了作出行政行为的依据、证据和其他相关材料，是市政府作出行政复议决定的事实依据。

4、受理通知书、提出答复通知书及送达回证、行政复议决定书的送达回证、行政复议案件处理审批表（系内部审批材料，仅供法院审查），证明行政复议受理、审理及送达程序合法。

法律依据：《行政复议法》、《信访条例》、《治安管理处罚法》、《公安机关办理行政案件程序规定》。

经庭审质证，原告周薇对被告梁溪分局所举证据提出如下质证意见：对证据1真实性、合法性不认可；证据6三份询问笔录只是被告制造冤假错案的工作程序，与原告无关；证据7训诫书中没有被训诫人签名，承办民警签字不完整，且训诫书

只是告知哪些地方不能去，没有说有扰乱公共场所秩序或非正常上访；证据8、9，要求民警出庭作证；证据11，原告明确不需要告知家属，原告丈夫的签名虚假；证据12，原告丈夫不知道原告被拘留；另外，传唤证等手续上说原告是涉嫌扰乱公共场所秩序，与行政处罚决定书上所写非正常上访不符；要求社居委干部孙祖华、张燕和户籍警周志伟出庭作证；对其余证据均无异议。针对被告市政府所举证据，原告周薇对复议程序的合法性无异议，但对复议结果有异议，认为梁溪分局提交的工作记录、工作说明不能作为认定其扰乱公共场所秩序的事实证据。

被告梁溪分局对原告周薇、被告市政府所举证据的真实性、合法性、关联性均无异议。

被告市政府对原告周薇、被告梁溪分局所举证据的真实性、合法性、关联性均无异议。

本院对上述证据认证如下：原告周薇所举证据和被告梁溪分局、被告市政府所举证据，能够证明原北塘分局对周薇的违法行为作出行政处罚，周薇不服提起行政复议等案件事实，上述证据均具有关联性、合法性、真实性，对其证明效力本院予以确认。《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》、《最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定》对当事人申请证人出庭作证的申请期限以及可以要求相关行政执法人员出庭说明的情形作出了明确规定，原告周薇在庭审质证过程中提出要求民警、社居委干部等人出庭作证，既不符合上述规定，又非明确的质证意见，本院不予采纳。

经审理查明，原告周薇，女，1964年1月14日生，户籍登记地址为无锡市北塘区××河社区××号。

2016年2月10日至2016年2月13日，周薇在北京中南海周边非正常上访，扰乱公共场所秩序，被北京警方查获。北京市公安局西城分局府右街派出所先后作出四份训诫书对周薇予以训诫。训诫书载明“发生地点”均为“中南海周边”；“发生时间”分别为“2016-02-1009：43：17”、“2016-02-1110：34：16”、“2016-02-1211：44：29”、“2016-02-1317：14：23”，“训诫内容”均为“……四、中南海周边不是信访接待场所，不接待信访人员走访、也不允许信访人员滞留或聚集，你应该到相关的信访接待部门去反映自己的问题。……”。后周薇被送返无锡。2016年2月14日，原北塘分局下属山北派出所受理并开具传唤证，将周薇传唤至山北派出所接受询问，后经批准对其延长询问查证时间。2016

年2月17日，山北派出所再次开具传唤证传唤周薇至山北派出所接受询问。同日，原北塘分局在向周薇告知了拟作出行政处罚决定的事实、理由及依据、依法享有的陈述、申辩权利，并经审核后，作出北公（山）行罚决字[2016]253号行政处罚决定书，决定对周薇行政拘留五日并向其送达。后原北塘分局将周薇送交无锡市拘留所执行，执行期限自2016年2月17日至2016年2月22日。周薇不服，向市政府邮寄行政复议申请书。市政府收到后于2016年3月28日受理，并向原北塘分局发出行政复议提出答复通知书。2016年4月6日，原北塘分局向市政府提交行政复议答复书及相关证据等。市政府经审查于2016年5月23日作出[2016]锡行复第85号行政复议决定书，维持上述行政处罚决定书。后市政府分别向周薇、原北塘分局邮寄送达该行政复议决定书。周薇收到后仍不服，遂提起行政诉讼。

另查明，因行政区划调整，原无锡市公安局崇安分局、南长分局、北塘分局被撤销，合并成立梁溪分局。

本院认为，《治安管理处罚法》第七条第一款规定，国务院公安部门负责全国的治安管理工作。县级以上地方各级人民政府公安机关负责本行政区域内的治安管理工作。故原北塘分局具有负责本辖区内治安管理工作的法定职权。根据《行政复议法》的规定，市政府具有受理行政复议申请、作出行政复议决定的法定职责。《中华人民共和国行政诉讼法》第二十六条第二款规定，经复议的案件，复议机关决定维持原行政行为的，作出原行政行为的行政机关和复议机关是共同被告；复议机关改变原行政行为的，复议机关是被告。第二十六条第六款规定，行政机关被撤销或者职权变更的，继续行使其职权的行政机关是被告。故梁溪分局、市政府是本案的适格被告。

《治安管理处罚法》第七条第二款规定，治安案件的管辖由国务院公安部门规定。中华人民共和国公安部令第125号《公安机关办理行政案件程序规定》第九条第一款规定，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。本案中，周薇的违法行为地虽在北京，但根据上述规定，原北塘分局作为周薇居住地公安机关具有管辖权。

《治安管理处罚法》第二十三条第一款第（二）项规定，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，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。中南海是我国国务院等中央国家机关办公所在地，一旦有扰乱秩序的行为发生，

极易造成秩序混乱，影响国家形象。本案中，周薇于2016年2月10日被公安机关训诫后，其应当知道中南海周边并非《信访条例》规定的有关机关设立或者指定的接待场所，却仍于2016年2月11日至2016年2月13日连续三天在中南海周边非正常上访，扰乱公共场所秩序。上述事实有询问笔录、训诫书等证据予以佐证。原北塘分局受理案件后，经传唤、询问查证、告知等相关程序后，依据《治安管理处罚法》的相关规定，结合周薇的违法事实、性质、情节、动机、危害程度等情况，作出行政拘留五日的决定，事实清楚，证据确凿，程序合法，适用法律正确，量罚适当。市政府在收到周薇提出的行政复议申请后，根据《行政复议法》的相关规定进行审查，在法定期限内作出的行政复议决定亦合法。所谓一事不再罚原则，是指行政机关对违法行为人的一个违法行为，不得以同一事实和同一依据，给予两次以上的行政处罚。其目的是防止行政机关重复处罚，体现错罚相当原则，保护行政相对人的合法权益。因《中华人民共和国行政处罚法》设定的七类行政处罚，只有罚款可以多次作出，其他种类的行政处罚多次作出均无实际意义，所以《中华人民共和国行政处罚法》第二十四条规定：“对当事人的同一违法行为，不得给予两次以上罚款的行政处罚”。故原北塘分局对周薇作出行政拘留五日的行政处罚并不违反法律规定。周薇要求撤销原北塘分局作出的行政处罚决定和市政府作出的行政复议决定、赔偿其误工费及精神伤害共计1000元的主张，理由不能成立，本院不予支持。《信访条例》虽赋予了公民、法人或者其他组织提出信访事项的权利，但权利的行使并非不受限制，公民、法人或者其他组织在行使权利时亦应遵守法律的相关规定。周薇应根据《信访条例》的规定，依法提出信访事项，行使信访权利。综上，依照《中华人民共和国行政诉讼法》第六十九条、第七十九条、《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》第一百三十六条第一款、《最高人民法院关于审理行政赔偿案件若干问题的规定》第三十三条之规定，判决如下：

驳回原告周薇的诉讼请求。

诉讼费人民币50元，由原告周薇负担。

如不服本判决，可在判决书送达之日起十五日内提起上诉，向本院递交上诉状，并按对方当事人的人数递交上诉状副本，上诉于江苏省无锡市中级人民法院。

审 判 长 邓 敏

审 判 员 袁家琳

人民陪审员 张秀英

二〇一八年六月四日

书记 员 葛琴志

## 本案援引法律条款

## 《中华人民共和国行政诉讼法》

第六十九条行政行为证据确凿，适用法律、法规正确，符合法定程序的，或者原告申请被告履行法定职责或者给付义务理由不成立的，人民法院判决驳回原告的诉讼请求。

第七十九条复议机关与作出原行政行为的行政机关为共同被告的案件，人民法院应当对复议决定和原行政行为一并作出裁判。

## 《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》

第一百三十六条人民法院对原行政行为作出判决的同时，应当对复议决定一并作出相应判决。

人民法院依职权追加作出原行政行为的行政机关或者复议机关为共同被告的，对原行政行为或者复议决定可以作出相应判决。

人民法院判决撤销原行政行为和复议决定的，可以判决作出原行政行为的行政机关重新作出行政行为。

人民法院判决作出原行政行为的行政机关履行法定职责或者给付义务的，应当同时判决撤销复议决定。

原行政行为合法、复议决定违法的，人民法院可以判决撤销复议决定或者确认复议决定违法，同时判决驳回原告针对原行政行为的诉讼请求。

原行政行为被撤销、确认违法或者无效，给原告造成损失的，应当由作出原行政行为的行政机关承担赔偿责任；因复议决定加重损害的，由复议机关对加重部分承担赔偿责任。

原行政行为不符合复议或者诉讼受案范围等受理条件，复议机关作出维持决定的，人民法院应当裁定一并驳回对原行政行为和复议决定的起诉。

## 《最高人民法院关于审理行政赔偿案件若干问题的规定》

第三十三条被告的具体行政行为违法但尚未对原告合法权益造成损害的，或者原告的请求没有事实根据或法律根据的，人民法院应当判决驳回原告的赔偿请求。