**2020年上海法院行政审判典型案例**

**上海市高级人民法院**

2021**年**7**月**19**日**

**2020年上海法院行政审判典型案例**

一、某建筑材料有限公司诉上海市浦东新区人民政府事故调查报告批复案

二、某废弃物处置有限公司诉上海市生态环境局行政处罚决定及上海市人民政府行政复议决定案

三、孙某诉上海市普陀区民政局结婚登记案

四、房某某诉上海市公安局边防和港航公安分局行政处罚案

五、杨某诉上海市浦东新区市场监督管理局举报处理情况告知案

六、某电子商务有限公司诉上海市杨浦区生态环境局行政处罚及上海市杨浦区人民政府行政复议案

七、某供应链有限公司诉上海市奉贤区人力资源和社会保障局行政确认案

八、王某某诉上海市宝山区人力资源和社会保障局工伤认定及上海市宝山区人民政府行政复议决定案

九、某塑料技术公司诉上海市浦东新区人民政府政府信息公开案

十、李某、陈某诉上海市自然资源确权登记局房屋行政登记案

**案例一：某建筑材料有限公司诉上海市浦东新区人民政府**

**事故调查报告批复案**

**【要点】**

安全事故调查中，调查组成员参与调查是履行职务行为。如果该成员所在行政机关与事故调查结果之间存在利害关系，该行政机关及其工作人员应当回避。如果行政机关因其职权的内容和特点，在事故调查过程中负有不可替代的辅助性职责的，则该行政机关虽可派员进入事故调查组，但调查程序中应有限制性要求，即该行政机关工作人员不能参与事故调查过程及调查报告的讨论和决定程序。如果不加以回避和限制的，则被诉行政行为的执法程序不合法。

**【案情】**

某新建工程的建设单位是张江镇政府。工程建设过程中，原告上海某建筑材料有限公司承接了人行道砖的供货业务。该建材公司委托王某某运输该新建工程工地货物，并与王某某结算货物运输款。2018年11月19日13时10分左右，在驾驶叉车过程中，叉车侧翻将王某某压在了车下，导致王某某死亡。

被告浦东新区政府委托原浦东新区安监局对该事故组织事故调查组进行调查。原浦东新区安监局、浦东新区公安分局、张江镇政府等组成调查组赴现场调查取证，拟写了《事故调查报告》，认为建材公司将人行道砖块配送和装卸发包给了不具备安全生产条件的自然人王某某，发包后未履行安全管理职责，是事故发生的间接原因，建议由原浦东新区安监局依法给予行政处罚。浦东新区政府于2019年2月作出《批复》，同意《事故调查报告》对事故原因的分析和对事故责任的认定及处理意见。建材公司不服《批复》中对事故发生原因和责任的认定且认为《事故调查报告》作出的程序违法，向法院提起行政诉讼，要求撤销《批复》。

**【审判】**

上海市第一中级人民法院一审认为，张江镇政府作为建设单位参与事故调查组，违反法定程序，据此判决撤销被诉批复，并责令浦东新区政府在判决生效之日起九十日内重新作出行政行为。一审判决后，浦东新区政府不服，向上海市高级人民法院提起上诉。

上海市高级人民法院二审认为，《生产安全事故报告和调查处理条例》第二十三条规定，事故调查组成员应当具有事故调查所需要的知识和专长，并与所调查的事故没有直接利害关系。政府部门一般不直接从事生产经营活动，通常情况下，属地人民政府参加事故调查组，参与事故调查及认定事故责任，有利于配合做好服务保障和相关社会管理工作。但在本案中，张江镇政府是涉案工程项目的建设单位，在此特定情形下，张江镇政府就涉案项目建设的安全生产具有相应的安全生产责任，有可能是涉案生产安全事故的被调查对象，不应在调查之前即将其排除出调查范围。基于正当程序原则，为防止偏见、排除合理怀疑，组成调查组的单位也理所应当与所调查的事故没有直接利害关系，故作为涉案新建工程项目建设单位的张江镇政府，在有可能作为被调查对象的情况下，应当主动回避，不参与涉案事故调查过程以及对事故原因的分析判断和事故责任的认定处理。浦东新区政府提出回避对象应是调查组的组成成员而非成员单位的上诉主张，不能成立。综上，二审法院判决驳回上诉，维持原判。

**【典型意义】**

依法行政是法治国家建设的重要内容，恪守正当程序是依法行政的重要体现，而回避制度则是正当程序原则的重要组成部分。行政机关有时以民事主体身份实施民事行为，如本案中张江镇政府作为建设单位参与新建工程建设。行政法规规定了调查组成员个人的回避情形，而本案的特殊性在于，该调查组成员参与调查组工作是基于其行政机关人员身份而实施的职务行为，当该成员所在单位镇政府恰好是涉案事故工程项目的建设单位，与调查结果之间存在直接利害关系时，该镇政府工作人员则应当回避，否则就违反了正当程序原则。本案的合法性审查思路和结论，有助于进一步完善此类生产安全事故的调查程序，提升依法行政水平，也为今后同类行政案件的审理提供了借鉴。

**案例二：****某废弃物处置有限公司诉上海市生态环境局**

**行政处罚决定及上海市人民政府行政复议决定案**

**【要点】**

“未采取措施”防止排放恶臭气体的，依法应予以行政处罚。“未采取措施”不应机械理解为“未采取任何措施”，需解释为“未采取必要措施”，才更符合预防和治理环境污染的目的。企业在生产经营中仅采取部分形式化的措施防止排放恶臭气体，生态环境部门以其未采取措施为由作出行政处罚的，法院应予以支持。

**【案情】**

2018年1月，原上海市环境保护局所属的上海市环境监察总队对上海某废弃物处置有限公司的综合填埋场进行现场检查，发现该填埋场部分生活垃圾露天敞开，生活垃圾填埋区正在填埋作业但未见人工喷洒除臭液，填埋气导排口直排外环境；除尘雾炮机开启，高度低于填埋作业区约10米，距离约50米远，该作业区恶臭明显，便携式恶臭检测仪检测结果显示现场排放恶臭气体异常。原市环保局于2018年4月作出行政处罚决定，认定该公司在综合填埋场未采取措施防止排放恶臭气体，违反了《中华人民共和国大气污染防治法》（以下称《大气污染防治法》）第八十条的规定，根据该法第一百一十七条第（八）项的规定，决定：（一）责令该公司立即改正；（二）罚款人民币若干。该废弃物处置公司不服，向上海市人民政府申请行政复议。市政府受理后，经延长审理期限和中止、恢复审理，于2020年2月17日作出行政复议决定，对上述行政处罚决定予以维持。该公司仍不服，提起本案诉讼，请求撤销行政处罚决定及行政复议决定。

**【审判】**

上海铁路运输法院一审认为，本案的争议焦点为仅采取部分措施防止排放恶臭气体是否构成《大气污染防治法》第一百一十七条第（八）项规定的“未采取措施”防止排放恶臭气体的违法情形。由《大气污染防治法》第八十条的规定可知，采取措施的目的在于“防止排放恶臭气体”，为了达到该目的，“应当科学选址，设置合理的防护距离，并安装净化装置或者采取其他措施”。根据《生活垃圾填埋场污染控制标准》第9.3条的规定，生活垃圾填埋场在运行中应采取必要的措施防止恶臭物质的扩散。因此，“未采取措施”应是指未充分采取必要的措施。《大气污染防治法》第八十条及经审批的环境评价影响报告、生态环境部门审批意见以及《生活垃圾填埋场污染控制标准》中规定的关于防止排放恶臭气体的措施即为应采取的必要措施。本案中，某废弃物处置有限公司仅采取开启除尘雾炮机等部分措施，并未充分采取用膜对暴露垃圾面进行覆盖、在填埋场作业区域垃圾暴露面喷洒生物菌除臭液、收集填埋气导出利用等必要措施，构成未采取措施防止排放恶臭气体违法情形。原市环保局据此作出行政处罚决定，认定事实清楚，适用法律正确。某废弃物处置有限公司提出的只要采取了措施就不构成“未采取措施”的意见缺乏依据，难以采纳。市政府作出被诉行政复议决定，复议程序合法，适用法律正确，结果并无不当，遂判决驳回某废弃物处置有限公司的诉讼请求。一审判决后，各方当事人均未上诉，判决已生效。

**【典型意义】**

防治大气污染是保障人民群众身体健康、推进生态文明建设的重要环节。实践中发现有些企业在生产经营时未采取或仅采取部分措施防止排放恶臭气体，意图降低生产成本和规避生态环境部门的监管。本案中，企业采取了距离垃圾填埋区较远的除尘雾炮机来防止排放恶臭气体，但未完全做到环境评价影响报告、生态环境部门审批意见以及《生活垃圾填埋场污染控制标准》中所要求的防止排放恶臭气体的必要措施，构成违法。本案判决诠释了“未采取措施”的法律内涵，有利于促进生态环境部门规范、严格执法，对于生产经营企业正确履行环境保护义务提供了指引，对社会亦有一定教育意义。

**案例三：孙某诉上海市普陀区民政局结婚登记案**

**【要点】**

婚姻登记时一方为限制民事行为能力人的，不属于禁止结婚或依法应不予结婚登记的法定情形，监护人亦不可否定其结婚登记行为的法律效力。限制民事行为能力人具有自主决定结婚的权利。对婚姻登记的合法性审查，应贯彻婚姻自由原则，维护残疾人追求婚姻自由的合法权益。

**【案情】**

2017年，孙某、陆某至上海市普陀区民政局申请办理结婚登记。婚姻登记员审查了两人提交的材料，并询问结婚意愿，向两人送达了《婚姻当事人权利义务告知书》《婚姻登记诚信告知书》，告知婚姻当事人权利义务和诚信办理结婚登记的要求等。孙某、陆某在监誓人面前完成在《申请结婚登记声明书》上的签名捺印。登记员审查后认为两人符合办理结婚登记的法定条件，在填写表格后，为两人办理了结婚登记。孙某的法定代理人孙某某不服，提起行政诉讼，请求撤销被诉结婚登记。

另查明，2004年孙某被确认为智力残疾，等级为二级，监护人是其兄孙某某。

**【审判】**

上海铁路运输法院依据《中华人民共和国行政诉讼法》第六十九条之规定，于2020年4月30日判决驳回孙某的诉讼请求。一审判决后，孙某的法定代理人孙某某不服，向上海市第三中级人民法院提起上诉。

上海市第三中级人民法院二审认为：一、根据婚姻法及《婚姻登记条例》的相关规定，哪些属于医学上认为不应当结婚的疾病均未有明确。从《中华人民共和国母婴保健法》的规定可见，传染期内的传染病患者，发病期内的精神病患者，也仅限暂缓结婚，并非不能结婚。不宜生育的严重遗传性疾病患者在采取避孕措施后，也可以结婚。即国家法律其实并未规定某种疾病患者绝对不能结婚。民法典更是已不再将“患有医学上认为不应当结婚的疾病”作为禁止结婚或婚姻无效的情形。而孙某智力残疾的身体状况本就不能归类于前述禁止结婚或应不予结婚登记的情形。二、根据孙某某的描述，孙某某长期居住在国外，而孙某能长期独自在国内生活，代表其并非无民事行为能力人。根据民法通则及婚姻法规定，结婚是具有严格人身性质的行为，只能由当事人本人行使，即使是监护人，也无权进行代理。但限制民事行为能力人决定缔结婚姻的，监护人可提供建议，帮助其了解婚姻承担的社会和法律责任。三、孙某某代为提起的本案诉讼其实质指向了孙某和陆某的婚姻效力。严格来说，就结婚登记行为提起的行政诉讼，人民法院就结婚登记程序进行审查，婚姻效力不属于行政诉讼审查的范围。且除非发生作出婚姻登记的机关不具有婚姻登记权限等极端情形，一般应提起撤销诉讼，而非无效诉讼。考虑到本案的实体处理结果并无不当，改变原审的判决处理方式并无必要，故依法判决驳回上诉，维持原判。

**【典型意义】**

婚姻登记行政案件具有行、民相融的特点，有别于针对其他行政行为提起的诉讼。法院在适用行政诉讼法规定裁判婚姻登记案件时，应当充分考虑婚姻家庭法的价值取向、当事人的实体关系特别是真实意思表示，审慎处理争议，充分尊重私权，体现以人为本的精神。本案争议还涉及婚姻效力问题，法院从贯彻婚姻自由原则以及充分保护残疾人合法权益的角度出发，结合解读相关法律规定，在监护人不同意该婚姻，但被监护人明确表示具有缔结婚姻意愿的情形下，最终认定限制民事行为能力人具有自主决定结婚的权利，对撤销婚姻登记的主张不予支持，故而驳回了上诉。本案审理中，法院秉持司法谦抑态度，避免了对个人婚姻家庭生活的过度干预，所作终审判决维护了残疾人追求婚姻自由的合法权益，符合民法典倡导的最有利于被监护人原则，也对涉婚姻登记行为的司法审查提供了思路和方向。

**案例四：房某某诉上海市公安局边防和港航公安分局**

**行政处罚案**

**【要点】**

行政相对人放弃陈述和申辩不能被推定为放弃申请听证，行政机关仍应履行听证告知义务。行政机关内部管理系统自动生成的处罚告知笔录应当经相对人签字或捺印，否则不能证明其已实际履行听证告知义务。

**【案情】**

房某某雇佣第三人驾驶其所属的轮船，在上海浦东机场码头外围海域运输无合法手续的成品油，被三甲港边防派出所当场抓获。上海市公安局边防和港航公安分局（原上海市公安边防总队边防支队）作出行政处罚决定书，根据《关于严格查禁非法运输、储存、买卖成品油的通知》第三条规定，决定给予没收船载成品油的行政处罚。边港公安分局在处罚前制作了告知笔录，房某某在告知笔录中明确放弃陈述和申辩，但没有在听证权利告知书上签字。房某某不服，向法院提起行政诉讼，请求判决撤销边港公安分局作出的行政处罚决定。

**【审判】**

上海海事法院认为，房某某运输无合法手续成品油的事实成立，被诉行政处罚行为属于边港公安分局职权范围，其执法依据并无不当。本案争议焦点为边港公安分局是否违反听证告知程序。首先，边港公安分局负有向行政相对人告知听证程序的义务。行政机关作出责令停产停业、吊销许可证或者执照、较大数额罚款等行政处罚决定之前，应当告知当事人有要求举行听证的权利。其次，房某某放弃陈述和申辩权利不能被推定为放弃听证权利。行政机关在作出行政处罚决定之前，应当听取当事人陈述和申辩意见。陈述和申辩属基本权利范畴，即任何行政相对人都有权以口头或书面形式行使。听证是特定行政处罚决定的相对人享有的重要程序权利，听证需要符合法律程序规范，不但包括听取当事人的陈述和申辩，还包括安排听证时间和地点、指定非本案调查人员主持听证、当事人委托代理人与质证等事项。当事人陈述和申辩权利的行使与要求举行听证并行不悖，只要拟处的行政处罚依法属于当事人有权申请听证的类型，行政机关应当主动明确予以告知。最后，边港公安分局未能证实其已实际履行听证告知义务。根据现有证据，尚不足以证明边港公安分局依法已向房某某告知了听证权利。最终，上海海事法院判决撤销边港公安分局作出的行政处罚决定，并责令其重新作出。本案判决作出后双方均未上诉，现已生效。

**【典型意义】**

本案是一起典型的海事行政处罚案件。近年来国内成品油走私活动时有发生，扰乱市场秩序、危害公共安全，海事行政机关对无合法手续的成品油进行行政罚没，有效打击了走私行为。但行政机关应当规范执法，遵循法定程序，否则会影响行政管理目标的实现。通过本案判决，明确了行政相对人放弃陈述和申辩权利不能简单推定其放弃听证权利，明确了行政机关内部管理系统自动生成的处罚告知笔录应当经相对人签字或捺印，否则不能证明行政机关已实际履行听证告知义务。判决之后各方当事人均服判息诉，实现了法律效果和社会效果的统一；对国家在治理管控海洋、维护海上安全中如何保证行政执法程序的规范性，提供了生动的案例指引。

**案例五：杨某诉上海市浦东新区市场监督管理局**

**举报处理情况告知案**

**【要点】**

仲裁与诉讼都是解决民事争议的法定方式，当事人无论选择仲裁还是诉讼，均能使其合法权利得到救济。若仲裁格式条款未导致消费者单方责任加重、主要权利被排除，不存在对消费者不公平、不合理的情形，则不构成合同违法行为，不能简单认定仲裁格式条款排除了消费者的诉讼权利。行政机关据此作出的举报处理情况告知行为合法。

**【案情】**

杨某系某网络游戏的玩家，因认为该游戏有关规则侵害了其权益，曾提起民事诉讼，法院认为该游戏最终用户许可协议中以仲裁方式解决争议的条款依法成立、生效，故以杨某的起诉不属于人民法院受理范围为由，裁定驳回其起诉。2019年8月，杨某向上海市浦东新区市场监督管理局提出申请，认为游戏公司最终用户许可协议中的仲裁和诉讼条款约定由中国国际经济贸易仲裁委员会在北京仲裁，导致其无法到法院起诉，增加了自己负担，违反了格式条款规定，故要求浦东市监局对该公司的格式条款违法行为进行查处。浦东市监局确认未发现该公司存在杨某所反映的违法行为，决定不予立案，遂于2019年8月作出《举报处理情况告知书》。杨某不服，向法院提起行政诉讼，请求撤销被诉告知书并责令浦东市监局重新作出行政行为。

**【审判】**

上海市静安区人民法院一审认为：浦东市监局作出的被诉告知书并无不当，判决驳回杨某的诉讼请求。一审判决后，杨某不服，向上海市第二中级人民法院提起上诉。

上海市第二中级人民法院二审认为，本案的争议焦点在于涉案格式条款是否构成合同违法行为。《合同违法行为监督处理办法》系依据合同法和有关法律法规制定，故应根据合同法、消费者权益保护法中关于格式条款的相关规定，综合考虑格式条款是否导致消费者一方责任加重、主要权利被排除，是否造成了对消费者的不公平、不合理的后果。涉案格式条款为仲裁条款，仲裁与诉讼都是解决民事争议的法定方式，二者虽然在费用收取、审理程序等方面存在差异，但对当事人合法权利的保护并无优劣之分，不会因选择了仲裁方式而导致当事人合法权益的减损。且仲裁条款对合同双方均发生法律效力，杨某所称的仲裁费用过高、交通成本增加等情况，同样适用于游戏公司，不存在加重消费者负担的情形。因此，涉案仲裁条款未导致消费者单方责任加重，未排除消费者法定救济权利这一主要权利，亦不会造成对消费者不公平、不合理的结果，浦东市监局认为游戏公司提供的格式条款不存在合同违法行为，对杨某的举报事项决定不予立案，并无不当。一审判决驳回杨某的诉讼请求正确，应予维持，遂判决驳回上诉，维持原判。

**【典型意义】**

在格式条款中约定仲裁方式解决争议是不少网络游戏运营商的惯常做法，实践中对《合同违法行为监督处理办法》中关于格式条款违法行为规定的理解尚有不同认识。本案判决对认定仲裁格式条款是否构成合同违法行为的一般标准作了阐明，即需结合《合同违法行为监督处理办法》的立法本意，从维护合同双方地位平等、权利义务对等的角度，综合考虑该条款的公平性。本案的审判思路和结果与民事诉讼关于格式条款的处理相一致，厘清了行政机关对合同违法行为认定方面的认识困惑，也有助于进一步提高依法行政水平。

**案例六：某电子商务有限公司诉上海市杨浦区生态环境局**

**行政处罚及上海市杨浦区人民政府行政复议案**

**【要点】**

行政机关制定的行政裁量基准，经司法审查确认合法后，应作为审查被诉行政行为合法性的依据之一。行政机关未正确适用该裁量基准的，则被诉行政行为不具有合法性、合理性。在事实清楚的情况下，为避免诉累和实质解决争议，可以直接作出变更判决。

**【案情】**

2019年6月，上海市杨浦区生态环境局对某电子商务有限公司涉嫌违反社会生活噪声污染行为立案调查后，作出行政处罚决定，认定该公司位于延吉中路的生产经营场所冷藏室夜间500Hz倍频带声压级的室内噪声排放值为30dB，超过GB22337-2008《社会生活环境噪声排放标准》规定的噪声排放标准1dB，边界噪声超标违反了第六条第三款的规定，作出处罚：1、责令该公司改正边界噪声超标的行为；2、罚款若干元。该公司不服，向上海市杨浦区人民政府提出行政复议申请。杨浦区政府作出维持的行政复议决定后，该公司提起诉讼，请求撤销上述行政处罚决定和复议决定。

**【审判】**

上海市静安区人民法院一审认为：杨浦生态环境局作出的被诉行政处罚决定并无不当。杨浦区政府所作出行政复议决定合法，遂判决驳回某电子商务有限公司的诉讼请求。该公司不服，向上海市第二中级人民法院提起上诉。

上海市第二中级人民法院二审认为：《社会生活环境噪声排放标准》规定了商业活动中边界噪声排放限值、测量及评价依据。杨浦生态环境局接到投诉举报后，对某电子商务有限公司经营场所按规定进行检测，并依法对其作出行政处罚并无不当。本市环境保护部门针对环境保护行政处罚裁量制订了《上海市环境保护行政处罚裁量基准规定》，杨浦生态环境局选择适用了上述裁量基准规定中其他环境保护违法行为的罚款幅度的兜底条款，作出了幅度偏重的处罚。根据已查明的事实，某电子商务有限公司在行政程序中积极配合整改。二审法院经综合考量，判决撤销原审判决，变更杨浦生态环境局作出的行政处罚决定第（二）项的罚款金额，撤销杨浦区政府作出的行政复议决定。

**【典型意义】**

本案涉及对行政裁量基准的审查适用。涉案违法事实成立，行政机关制定的裁量基准中有直接对应的处理标准，但行政机关未严格执行，也未作出说明。二审法院认定被诉处罚决定裁量不当，并直接参照行政裁量基准规定中对应的裁定表作出了变更判决。本案判决充分保障了相对人的合法权益，使争议得到彻底解决；对行政执法中如何正确行使行政裁量权有一定教益；对行政审判中如何审查和参照行政裁量基准，提供了实例参考。

**案例七：某供应链有限公司诉上海市奉贤区**

**人力资源和社会保障局行政确认案**

**【要点】**

企业用工合同争议应属劳动关系争议范畴,工伤认定部门在工伤认定程序中对劳动关系可以直接进行认定，同样也可以对用工合同性质直接认定。法院在行政案件审理过程中对工伤认定部门认定用工合同性质的事实，可依据劳动合同的相关法律规定予以审查。

**【案情】**

2019年7月, 上海市奉贤区人力资源和社会保障局作出《认定工伤决定书》，认定如下：第三人张某某系第三人某人力资源公司派遣至某供应链有限公司员工。2018年6月某日10时30分左右，张某某在仓库盘点商品的过程中从高处坠落受伤,其受到的事故伤害,符合《工伤保险条例》《上海市工伤保险实施办法》第十四条第(一)项之规定，属于工伤认定范围，现予以认定为工伤。前述《认定工伤决定书》将某人力资源公司列为用人单位，某供应链公司列为用工单位。某供应链公司不服，提起本案诉讼，请求撤销奉贤区人社局作出的《认定工伤决定书》。另查明，某供应链公司与某人力资源公司签订的《<服务外包协议>补充协议》中约定：由甲方（某供应链公司）按时向乙方（某人力资源公司）划付服务人员各项费用；甲方对外包员工进行日常管理，有权监督和考核等；甲方确定外包员工的劳动报酬。

**【审判】**

上海市闵行区人民法院经审理认为，本案争议的焦点为某供应链公司与某人力资源公司之间存在劳务派遣关系还是服务外包关系。某供应链公司主张其与人力资源公司之间签订有服务外包协议，双方之间不存在劳务派遣关系，其公司并非张某某的用工单位，奉贤区人社局和人力资源公司对此不予认可。综合分析本案证据，一方面，某供应链公司与人力资源公司签订了《<服务外包协议>补充协议》，该协议约定的内容符合劳动合同法规定的劳务派遣协议特征。另一方面，奉贤区人社局提供的某供应链公司的银行结算单、发票等证据显示，某供应链公司由人力资源公司代为向张某某发放工资。综上，奉贤区人社局认定某供应链公司与人力资源公司实际履行劳务派遣协议，作出被诉决定，将某供应链公司认定为张某某的用工单位并无不当。奉贤区人社局作出的被诉决定，认定事实清楚、证据确凿、适用法律正确、程序合法。某供应链公司的诉讼请求缺乏相应的事实证据和法律依据，依法不予支持。据此，判决驳回某供应链公司的诉讼请求。一审判决后，各方当事人均未上诉。

**【典型意义】**

最高人民法院〔2009〕行他字第12号《关于劳动行政部门在工伤认定程序中是否具有劳动关系确认权请示的答复》明确了工伤认定部门在工伤认定程序中有权对劳动者与用人单位之间是否存在劳动关系予以认定。实践中有的行政机关更希望当事人通过劳动仲裁或劳动争议诉讼等方式明确劳动关系，而本案工伤认定机关依职权对用工合同性质及是否存在劳动关系作出了认定。法院在合法性审查中，根据涉案证据及劳动合同法律规范对上述认定作出了肯定性判断，驳回了公司的诉讼请求。本案判决维护了受伤职工的合法权益，对增强行政机关在工伤认定中的履职信心和责任担当有积极影响，也对存在基础劳动关系争议的工伤认定案件审理提供了实践积累。

**案例八：王某某诉上海市宝山区人力资源和社会保障局**

**工伤认定及上海市宝山区人民政府行政复议决定案**

**【要点】**

上班途中发生单车事故，因未及时报案或固定现场等自身原因导致公安交通管理部门无法查明事故责任，行政机关经调查仍无法判断的，应根据事故性质、未能及时报案的实际原因、对后果形成的影响力等因素并结合在案证据综合认定，现有证据不足以证明“非个人主要责任”的，由个人承担不利法律后果。行政机关据此作出不予认定工伤决定的，应予支持。

**【案情】**

原告王某某在第三人某公司处从事包装工工作。2018年12月，王某某骑电动车在上班途中，于厂区博物馆处右转时摔倒受伤，当场未报警，事后至医院就诊，经诊断为右侧股骨下段内侧髁及右胫骨平台骨折。后经上海市公安局宝山分局交通警察支队出具《道路交通事故证明》，主要内容为：经核查，因事发后王某某未及时报警且离开现场，致基本事实及成因无法查清。2018年12月，第三人某公司针对王某某以上受伤情况向被告上海市宝山区人力资源和社会保障局提交工伤认定申请，宝山人社局于2019年5月出不予认定工伤决定。王某某不服，向被告上海市宝山区人民政府申请行政复议，宝山区政府作出行政复议决定，决定维持上述不予认定工伤决定。王某某仍不服，起诉请求判决撤销上述不予认定工伤决定及行政复议决定。

**【审判】**

上海市浦东新区人民法院一审认为：王某某在上班途中于工业园区内发生交通单车事故受伤，是否可予认定工伤，关键在于认定其是否符合《工伤保险条例》第十四条第（二）项、第（六）项规定的认定工伤情形。其一，王某某事发地虽处于工业园区内，但并不属于由某公司掌控的生产经营管理区域。工业园区为园区内企业车辆、行人进出而设置的通行条件，非企业生产经营管理行为，进入工业园区不等于进入工作场所，不属于在工作时间前在工作场所内，从事与工作有关的预备性工作的情形。其二，王某某上班途中发生交通单车事故，未及时报案并固定现场。作为现场唯一当事人，王某某陈述因当时感觉并无大碍，为避免麻烦所以未及时报案，不属于因昏迷、通讯不畅、交通阻断等客观因素而不能及时报案的情形。且事发地路口竖有禁止车辆通行的标识牌，已对相关通行车辆及人员进行了警示，王某某未能尽到安全驾驶注意义务。结合事故性质、是否及时报案、未能及时报案的原因等因素并结合在案证据综合认定，不足以证明王某某在上述交通事故中承担“非个人主要责任”，不符合工伤认定条件，被诉工伤认定决定合法，遂判决驳回王某某的诉讼请求。一审判决后，王某某不服，提起上诉。上海市第一中级人民法院判决驳回上诉，维持原判。

**【典型意义】**

在职工上下班途中发生交通事故导致伤害的情形下，交通事故“非本人主要责任”的认定一般以交警部门、司法机关等部门出具的法律文书为依据。在事故事实及成因不明的情况下，因时间、地点均脱离用人单位掌控，用人单位相较职工而言不具有举证优势，职工应对“非本人主要责任”承担一定证明责任。本案针对上述情形，从事故性质、是否及时报案、是否存在报案不能情形等角度分析考量，结合举证责任分配作出判决，对同类案件审判有所启迪，对促使当事人及时报案、及时固定现场，进而及时维护自身权利具有一定宣教和指引作用。

**案例九：某塑料技术公司诉上海市浦东新区人民政府**

**政府信息公开案**

**【要点】**

内部事务信息内容上仅涉及行政机关的日常内部管理事项，与公共利益无关，效力上对外不直接发生约束力。而行政机关基于公共利益需要，履行行政管理职能，在作出房屋征收决定前，对相关稳定事项进行风险评估而产生的信息，不属于《中华人民共和国政府信息公开条例》第十六条第一款所指的内部事务信息。

【**案情**】

2019年5月7日，某塑料技术公司向上海市浦东新区人民政府提出政府信息公开申请，申请内容包括要求获取该政府作出浦府房征决字（2019）第××号、第××号《国有土地上房屋征收决定》的社会稳定风险评估报告等数项内容。浦东新区政府于2019年5月24日作出被诉告知书，认为某塑料技术公司要求获取的两份社会稳定风险评估报告，属于行政机关的内部事务信息，依据《中华人民共和国政府信息公开条例》第十六条第一款、第三十六条第（三）项的规定，决定不予公开。某塑料技术公司不服，诉至法院。

**【审判】**

上海铁路运输法院一审认为：社会稳定风险评估报告的作用是内部评估和防范风险，效力并不及于外部，浦东新区政府经审查认为其属于行政机关的内部事务信息，据此作出被诉告知书，已履行其义务，并无不当，遂判决驳回某塑料技术公司的诉讼请求。一审判决后，某塑料技术公司不服，向上海市第三中级人民法院提起上诉。

上海市第三中级人民法院二审认为：《中华人民共和国政府信息公开条例》第二条规定，本条例所称政府信息，是指行政机关在履行行政管理职能过程中制作或者获取的，以一定形式记录、保存的信息。第十六条第一款又规定，行政机关的内部事务信息，包括人事管理、后勤管理、内部工作流程等方面的信息，可以不予公开。从上述政府信息的定义及内部事务信息的范畴分析，条例所指的内部事务信息是指行政机关在日常工作的过程中，行使内部事务管理职权时产生的信息。从内容上来说，其仅涉及行政机关的日常内部管理事项，与公共利益无关。从效力上来说，对外不直接发生约束力，不会对机关外部人员的权利义务产生直接影响。因内部事务信息与公共利益无关，不予公开是为了避免给行政机关增加不必要的负担。而本案所涉的社会稳定风险评估报告是行政机关基于公共利益的需要，对外履行行政管理职能，在作出房屋征收决定前，对相关事项进行评估而产生的信息。无论从效力还是内容而言，其均符合政府信息的定义，不属于《中华人民共和国政府信息公开条例》第十六条第一款所指的行政机关的内部事务信息。因此，被上诉人浦东新区政府作出的被诉告知书认定事实不清，适用法律错误。但社会稳定风险评估报告是对房屋征收过程中可能存在的风险进行的评估。根据《中华人民共和国政府信息公开条例》第十四条的规定，该政府信息不予公开。换言之，被上诉人的答复虽然存在事实和法律上的错误，但不予公开的处理结果并无不当。有鉴于此，撤销被诉告知书并责令被上诉人履行重新答复的职责已无实际意义。为避免当事人诉累，二审法院遂判决撤销上海铁路运输法院作出的一审判决，确认浦东新区政府作出的被诉告知书违法。

【**典型意义**】

关于政府信息的界定问题，在政府信息公开诉讼中较为常见。本案判决就《中华人民共和国政府信息公开条例》第十六条第一款应如何理解与适用进行了阐述。该条规定，行政机关的内部事务信息，包括人事管理、后勤管理、内部工作流程等方面的信息，可以不予公开。本案判决从政府信息的定义及内部事务信息的范围、界定展开剖析论述，明确了涉案政府信息不属于行政机关的内部事务信息，并结合该政府信息的性质，认定属于不予公开的政府信息，对被诉行政行为告知不予公开的结论予以认可，并经综合考量撤销被诉行政行为并无实际意义，故判决确认被诉行政行为违法。本案涉及信息公开主体的答复职权、内部事务信息认定以及判决方式合理选择等判案思路，最终的判决结果体现了行政审判监督和推进依法行政的职能，亦兼顾了节约司法资源、避免当事人诉累的原则。本案判决对行政机关正确理解政府信息的内涵具有指引作用，对同类案件的审理具有参考性。

**案例十：李某、陈某诉上海市自然资源确权登记局**

**房屋行政登记案**

**【要点】**

法院在行政案件中可对抵押权善意取得成立与否直接进行认定。如果房屋登记行为构成违法，但因第三人善意取得房屋抵押权,则该第三人的合法权益应予以保护，法院应判决确认房屋登记行政行为违法而非撤销，保持登记行政行为的效力。

**【案情】**

涉案房屋于2009年办理房地产登记，权利人为高某某（已故）、原告李某、陈某、第三人陈某某共同共有。2017年1月，案外人殷某某为偿还自己的债务，经他人介绍运作，由某外省市公证处出具假冒高某某、李某、陈某的名义委托案外人杨某出售涉案房屋的虚假公证书（该公证书后暂停使用），将涉案房屋产权转移登记至第三人陈某某名下，并办理了涉案的房地产权证。后案外人殷某某利用其前妻陈某某的信任，以涉案房屋为抵押，向本案第三人某公司骗取贷款一百余万元，并办理了抵押登记（2019年涉案房屋又被外省市法院查封）。后李某、陈某提起本案诉讼，请求判决撤销涉案的不动产登记，恢复至2009年的不动产登记。

**【审判】**

上海市闵行区人民法院经审理认为，根据《不动产登记暂行条例》相关规定，上海市自然资源确权登记局依法具有负责本市不动产统一登记的行政职权。本案中，市确权登记局依据公证书中高某某、李某、陈某的委托人杨某某及陈某某的申请，审查了提交的上海市房地产买卖合同等材料，经核实后作出的转移登记行为并无不当。嗣后，前述公证书被确认系不法分子通过伪造身份信息骗取，被建议暂停使用，且经刑事判决书确认公证书内容虚假，市确权登记局作出的转移登记行为从程序上失去了权利人委托代理人办理登记手续的基础，应当予以撤销，但考虑到公证书被建议暂停使用，以及被确认内容虚假均发生在市确权登记局作出涉案房屋转移登记行为之后，不能归责于市确权登记局，且涉案房屋目前处于设立有抵押权并被人民法院查封的状态，故对于市确权登记局的变更登记行为仅作确认违法处理。对于李某、陈某要求判令市确权登记局恢复至2009年房地产权利状态的诉讼请求，应当于涉案房屋的权利负担被涤除后，另行处理，不属于本案的审理范围，不作处理。闵行区法院遂判决确认市确权登记局于2017作出的涉案不动产登记行为违法。后各方当事人均未提起上诉，判决已经生效。

**【典型意义】**

本案所涉善意取得等问题，在房屋登记行政案件中并不鲜见：无处分权人通过伪造材料办理了房产转移登记，随后办理抵押贷款，后真实房产权利人起诉撤销房屋登记，而善意抵押权人主张取得涉案房产抵押权阻止登记撤销。此类案件既涉及伪造材料人的刑事责任追究，又涉及房屋登记行政行为合法性的司法审查，还涉及对第三人是否善意取得物权的民事裁量，民事、行政、刑事均有所关联。如何处理和适用抵押权善意取得问题，有时成为房屋登记类案件利益衡平的难题。本案判决明确了法院可直接在行政诉讼中对抵押权善意取得是否成立进行认定，并明确善意取得理论在房屋登记类行政案件中具有可适用性，也明确了对房屋登记行政行为可采取确认违法判决方式而不作撤销判决，体现了对善意抵押权人合法权益的关照和保护，也为此类案件的审理积累了实践经验。