

# 三门峡市人民政府 行政复议决定书

三政复决字〔2024〕1号

申请人：某公司。

被申请人：三门峡市文化广电和旅游局。

法定代表人：毋慧芳，局长。

申请人不服被申请人作出的《行政处罚决定书》（三文综罚字〔2023〕13号），于2023年11月29日向本机关申请行政复议，本机关依法受理。

申请人称：被申请人作出的行政处罚决定认定事实错误，严重违反法定程序。

一、事实认定错误。申请人与某夏令营5日游的团队签订有集体合同，在游客代表签字处有部分游客漏签名，该情形不应认定为《旅行社条例》第五十五条规定的未与旅游者签订旅游合同的行为。

（一）被申请人的制式合同在旅游者签字处规定由旅游者代表签字，从字面含义理解在该处签字的人员就不一定是旅游者全部。被申请人作为旅游监管部门，每年都对旅游合同进行检查，

从未对仅有部分旅游者代表签字而进行过通报和行政处罚，更没有对此类情形进行过说明。从被申请人推广的电子旅游合同来看，在游客签字环节每次仅能发送给一名游客代表，签字处也仅能签下一人的名字。

（二）该集体旅游合同有部分游客漏签的问题，申请人无主观过错，符合《中华人民共和国行政处罚法》第三十三条规定不予行政处罚。首先，我社与旅游者签订集体旅游合同已经充分尽到了义务。该团出发前需要提前领取夏令营营服及拉杆箱，在此环节我社工作人员逐一告知每一位家长在出团当天签订旅游合同。出团当天，我社导游在送团现场反复用扩音器提醒游客签署旅游合同，部分游客虽然听到，但不愿意签字。其次，出团当天出行人员都是未成年人，主要精力都放在照顾小团员身上，未能仔细核对签订合同人员名单。再次，从合同签订人数来看，总人数为 39 人，签名人数为 31 人，已占到全部出行人数的近 80%，我社工作人员难以注意到是否漏签。

（三）我社漏签部分游客的行为比故意不与游客签订合同的行为轻微，且在发生该事情后积极主动改正并没有发生严重后果，符合《中华人民共和国行政处罚法》第三十三条规定的不予行政处罚。我社自成立以来未受过行政处罚，该事件发生后积极主动改正，之后未再发生此类事件，在整个行程中未出现甩客等拒绝履行合同的严重行为。在举报人李某儿子意外摔伤后，我社工作

人员第一时间垫资联系医疗机构医治，并派专人将李某儿子送回，及时退还全部团款，并积极帮助其获取保险公司医药费赔偿。整个出团过程中不存在任何不履行合同，逃避履行合同的情况。即使在李某提出额外赔偿（3万元）时，也是严格依据旅游合同规定的情形同其协商通过诉讼途径解决。

## 二、该案程序严重违法

（一）未保障我社陈述和申辩的权利。1.对我社提出的口头申辩没有进行复核，没有制作笔录，无正当理由拒绝我社口头申辩，这违反了《旅游行政处罚办法》第三十七条规定，实际上剥夺了我社口头申辩的权利。2.驳回我社提出的申辩后未向我社说明理由，这严重违反了《旅游行政处罚办法》第三十七条的规定。

（二）集体讨论在行政处罚之后。11月7日，被申请人作出的行政处罚决定书第三页第四行显示“11月7日经集体讨论得出结论性意见：驳回当事人申辩意见，维持原行政处罚决定，责令当事人改正违法行为，依法拟对当事人作出罚款2万元整的行政处罚。”通过上述文字可以看出，集体讨论是在作出行政处罚决定之后，这显然违反了《旅游行政处罚办法》第五十条第二款的规定。

（三）行政处罚审批不合法。该案行政处罚审批人员属2018年1月1日之后初次从事行政案件审核人员，且未通过国家统一

法律职业资格考试，该情况违反了《中华人民共和国行政处罚法》第五十八条第二款的规定。

（四）执法人员不符合法定标准。张某第一次被询问时仅有一名办案人员，且未亮明身份、出示执法资格证件，违反了《中华人民共和国行政处罚法》第四十二条、五十五条，《旅游行政处罚办法》第二十八条等规定。

综上，被申请人作出的行政处罚决定事实认定错误，程序严重违法，请求予以撤销。

被申请人称：2023年7月13日，被申请人接到12345政务服务平台转办举报线索，申请人未与游客签订旅游合同。7月17日，执法人员进行调查询问，举报人李某称为其儿子唐某报名参加了由申请人组织的某夏令营5日游，直至7月3日出发前，申请人未主动提出与举报人签订旅游合同，也未提供收费凭证。7月17日，被申请人依法立案，经调查，申请人通过在三门峡某培训机构宣传该次活动，共招收该机构学员39名，唐某非该机构学员系直接报名参加，同时参加这次夏令营的还有另一名学生和张某的女儿，实际参加夏令营人数42名。申请人提供的《团队境内旅游合同》中共有31名游客签名，11名未签，其中未见唐某及其监护人签名。申请人提交的两份游客证明和三门峡某培训机构的相关老师证实，7月3日出发前，申请人有在集合地点用麦克风喊话提示游客签订旅游合同。8月1日，被申请人对申请人送

达《行政处罚事先告知书》。同日，申请人提交申辩书，但未就申辩书内容提交新的证据。经复核并咨询法律顾问，执法人员认为申请人虽然存在主动提醒游客签订旅游合同，但并未对签订的旅游合同进行审核，导致未与部分旅游者签订旅游合同的事实。该旅游行程已经完成，不存在主动消除违法行为的情况，按照《河南省文化和旅游厅关于印发〈河南省文化市场免于处罚清单〉的通知》（豫文旅综执〔2021〕40号）、《河南省文化和旅游厅关于印发〈河南省文化市场从轻处罚事项清单〉的通知》（豫文旅综执〔2021〕32号），该行为不属于免于处罚和从轻处罚事项清单范围。11月7日，经集体讨论、法制部门审核后，依法作出案涉行政处罚决定，11月13日送达申请人。被申请人作出的处罚决定认定事实清楚，证据确凿，适用依据正确，程序合法，内容适当，申请人的复议请求缺乏事实和法律依据，申请人违法行为有举报人李某《询问调查笔录》、李某与张某微信聊天转账截图、某夏令营5日游行程单、张某《询问调查笔录》、《团队境内旅游合同》正本、行程简要、7月3日名单、张某与三门峡市某培训中心老师陈某微信聊天截图、陈某《询问调查笔录》、三门峡市某培训中心老师王某《询问调查笔录》等证据证实。申请人复议申请的理由不能成立。

一、该处罚决定认定事实清楚，证据确凿。1.申请人提出的格式合同在旅游者签字处规定由旅游者代表签字的问题。首先纸

质版《团队境内旅游合同》是由原国家旅游局、国家工商行政管理局制定的示范文本，合同内容第1页旅游者一栏括号内注释：名单可附页，需旅行社和旅游者代表签字盖章确认；第2页第二章第三条第二款由旅游者的代理人订立合同的，代理人需要出具被代理的旅游者的授权委托书。

2. 申请人认为其无主观过错。第一，《中华人民共和国旅游法》第五十七条、《旅行社条例》第二十八条均规定旅行社应当与旅游者签订旅游合同。申请人认为其只是未与部分旅游者签订旅游合同的行为，符合《中华人民共和国行政处罚法》第三十三条第二款之规定。但相关证据显示，申请人前期未履行职责和义务，后续未对签字情况进行核对，也未主动联系没有签订合同的游客补签，造成了未与部分旅游者签订旅游合同的事实，未尽到作为旅行社经营单位应尽的职责，申请人提出的无主观过错不成立。

3. 申请人认为其行为与故意不与游客签订合同相比轻微，且申请人在发生事情后积极主动改正并没有发生严重后果，符合《中华人民共和国行政处罚法》第三十三条之规定，不予行政处罚。第一，被申请人作出的行政处罚决定已经充分考虑到申请人有主动要求游客签订旅游合同的情形且为首次违反，参照《河南省文化和旅游厅关于印发〈河南省文化市场行政执法行政处罚裁量标准〉的通知》规定，裁量等级轻微，对申请人罚款2万元。第二，申请人后续并未对旅游者签字情况进行核对，也未主动联系没有签订合同的游客补签，申请人并未及时

主动改正错误。第三，按照《河南省文化和旅游厅关于印发〈河南省文化市场免于处罚清单〉的通知》、《河南省文化和旅游厅关于印发〈河南省文化市场从轻处罚事项清单〉的通知》，申请人的违法行为不属于免于处罚和从轻处罚事项清单范围。第四，在作出行政处罚决定后，申请人提交了《关于延期缴纳行政处罚罚款的申请》，被申请人考虑到目前旅游市场仍处于恢复阶段，企业经营确有困难，同意了申请人提出的延期缴纳罚款，充分保障了申请人的合法权益。

二、被申请人作出的处罚决定程序合法。被申请人在作出行政处罚过程中，依法进行了立案、调查、调查终结、处罚前权利告知、陈述申辩、集体讨论、法制审核等程序，完全符合法定程序，保障了申请人的各项权利。（一）申请人认为其陈述和申辩权力未得到保障。1.2023年8月1日，被申请人向申请人送达《行政处罚事先告知书》，明确告知申请人陈述和申辩权利。在送达《行政处罚事先告知书》前，被申请人对申请人提出的适用《中华人民共和国行政处罚法》第三十三条可以或不予行政处罚的情形进行沟通，并向申请人出示《河南省文化和旅游厅关于印发〈河南省文化市场行政执法行政处罚裁量标准〉的通知》、《河南省文化和旅游厅关于印发〈河南省文化市场免于处罚清单〉的通知》、《河南省文化和旅游厅关于印发〈河南省文化市场从轻处罚事项清单〉的通知》相关条款。申请人于8月1日提交申辩书，被申请人对

其申辩理由认真核查，于9月13日向申请人送达《举证告知书》，申请人只对《举证告知书》的内容进行说明，并未提交新的证据，被申请人充分保障了申请人的申辩权利。2.申请人认为其申辩后被申请人未向其说明情况。被申请人对申请人提出的申辩理由认真核查，通过集体讨论后向申请人送达行政处罚决定，告知申请人申辩意见不被采纳。（二）申请人认为被申请人集体讨论在行政处罚之后与事实不符。本案集体讨论是在申请人提出书面申辩以后进行的，并经集体讨论、审批之后才作出的行政处罚决定，被申请人的行政执法程序合法依规。（三）申请人认为被申请人行政处罚审批不合法。被申请人常年聘用专业法律顾问，在本案中，法律顾问全程参与了各个环节的法制审核，出示有《法制审核意见》。（四）申请人认为执法人员数不符合法定标准。被申请人对申请人调查询问时均有两名及两名以上执法人员在场，制作的《调查询问笔录》中对执法人员的人数、姓名、执法证号码以及出示执法证件的过程都有详尽的描述，且申请人核对了笔录内容并签名、按捺指印，确认调查询问的执法人员信息符合法律规定。

综上，申请人提出的复议理由不能成立，依法应予维持。

经查：2023年7月3日，申请人组织39名三门峡某培训机构学员及3名其他学员（其中一名学员为唐某）参加某夏令营5日游，申请人签订的《团队境内旅游合同》中共有31名游客签名，未见唐某及其监护人签名。7月13日，被申请人接12345政务服



务平台转办举报,举报人李某称其于6月24日在某公司给孩子唐某报名某夏令营,交费后未签订旅游合同。7月17日,被申请人以申请人涉嫌未与旅游者签订旅游合同立案。8月1日,被申请人向申请人送达《行政处罚事先告知书》(三文综罚告字〔2023〕13号),告知拟对申请人作出罚款2万元的行政处罚,并告知其陈述申辩的权利。同日,申请人提交申辩书,请求减轻或免于处罚。9月13日,被申请人向申请人送达《举证告知书》。9月15日,申请人提交《关于对三门峡市文化广电和旅游局9月13日下发举证告知书的答复》。10月9日,被申请人延长办案期限2个月。11月7日,被申请人经集体讨论后,依法作出案涉行政处罚决定,对申请人罚款2万元,并于11月13日送达申请人。申请人不服,申请行政复议。

本机关认为:《中华人民共和国旅游法》第五十七条规定:“旅行社组织和安排旅游活动,应当与旅游者订立合同”。《旅行社条例》第二十八条规定:“旅行社为旅游者提供服务,应当与旅游者签订旅游合同并载明下列事项:(一)旅行社的名称及其经营范围、地址、联系电话和旅行社业务经营许可证编号;(二)旅行社经办人的姓名、联系电话;(三)签约地点和日期;(四)旅游行程的出发地、途经地和目的地;(五)旅游行程中交通、住宿、餐饮服务安排及其标准;(六)旅行社统一安排的游览项目的具体内容及时间;(七)旅游者自由活动的时间和次数;(八)旅游者应当交

纳的旅游费用及交纳方式；（九）旅行社安排的购物次数、停留时间及购物场所的名称；（十）需要旅游者另行付费的游览项目及价格；（十一）解除或者变更合同的条件和提前通知的期限；（十二）违反合同的纠纷解决机制及应当承担的责任；（十三）旅游服务监督、投诉电话；（十四）双方协商一致的其他内容。”第五十五条第（一）项规定：“违反本条例的规定，旅行社有下列情形之一的，由旅游行政管理部门责令改正，处2万元以上10万元以下的罚款；情节严重的，责令停业整顿1个月至3个月：（一）未与旅游者签订旅游合同”。《河南省文化和旅游厅关于印发〈河南省文化市场综合行政执法行政处罚裁量标准〉的通知》中2.《旅行社条例》行政处罚裁量标准7.1违反《旅行社条例》第五十五条第（一）项未与旅游者签订旅游合同的违法行为轻微裁量等级表现情形为首次违反本规定的，处2万元以上5万元以下的罚款。

本案中，从申请人提交的带团号的《旅游行程单》，被申请人提交的李某、张某、陈某、王某调查询问笔录，微信聊天转账截图，《团队境内旅游合同》正本，某夏令营5日游行程单，行程简要，7月3日名单等证据能够证明申请人存在在一个旅行团中部分旅游者未签订旅游合同的违法情形。被申请人在依法履行了立案、调查、罚前告知、集体讨论等程序后，根据《旅行社条例》第五十五条，依照《河南省文化和旅游厅关于印发〈河南省文化市

场综合行政执法行政处罚裁量标准>的通知》裁量情形，对申请人作出罚款 2 万元的行政处罚决定并无不当。

关于申请人提出的其他主张。1.其违法行为轻微、没有主观过错、事情发生后积极主动改正并没有发生严重后果，应不予行政处罚问题。申请人未及时改正违法行为，从该次旅行团成团到旅行结束，申请人并未积极主动与未签订旅游合同的旅游者补签，此次违法行为已经无法改正，且该行为扰乱了旅游管理秩序，出发当天就有学员受伤，造成了受伤学员因未签订旅游合同纠纷维权困难的危害后果。被申请人在作出案涉行政处罚决定时对申请人的违法情节已经予以考虑，且经过申请人陈述（申辩）情况审核、集体讨论后，决定给予从轻处罚，符合《旅行社条例》第五十五条、《河南省文化和旅游厅关于印发<河南省文化市场综合行政执法行政处罚裁量标准>的通知》的规定，申请人的该项主张本机关不予支持。2.被申请人未保障申请人陈述和申辩的权利，拒绝申请人口头申辩，对申请人的申辩不予采纳未说明理由的问题。根据《旅游行政处罚办法》第三十七条“旅游主管部门应当充分听取当事人的陈述和申辩并制作笔录，对当事人提出的事实、理由和证据，应当进行复核。当事人提出的事实、理由或者证据成立的，应当予以采纳；不能成立而不予采纳的，应当向当事人说明理由。”之规定，申请人可以口头申辩。本案中被申请人接收了申请人提交的书面申辩书，申请人的陈述申辩权利得到了保障，但被申请

人不予采纳书面申辩意见时，未向申请人说明理由属于程序轻微违法。3.集体讨论在行政处罚之后的问题。从被申请人提交的《行政处罚事先告知书》、陈述（申辩）情况审核表、集体讨论记录、《行政处罚决定书》等证据材料可以看出，被申请人在作出最终的行政处罚决定前会先形成初步处理意见，经申请人申辩、被申请人审核、集体讨论后作出最终处理决定。案涉行政处罚决定中的“维持原行政处罚决定”是维持罚前告知时拟作出的行政处罚决定，被申请人的表述存在错误，但不影响案件的整体认定。4.行政处罚决定审批不合法问题。根据《中华人民共和国行政处罚法》第五十八条第一款、《旅游行政处罚办法》第三十八条第三款、第五十条第三款等规定，本案不属于重大、疑难复杂案件，可以不经过法制审核程序，被申请人委托律师进行法制审核并无不当。5.执法人员不符合法定标准问题。申请人称其法定代表人张某被询问时仅有一名办案人员，且未出示执法资格证件。但被申请人提交的张某询问笔录中显示有两名执法人员进行询问，且附有执法证号，笔录显示两名执法人员已经亮明身份、出示过行政执法证件，且申请人已签字确认，申请人的该项主张亦不能成立。

《中华人民共和国行政复议法》第六十五条第一款规定：行政行为有下列情形之一的，行政复议机关不撤销该行政行为，但是确认该行政行为违法：（一）依法应予撤销，但是撤销会给国家利益、社会公共利益造成重大损害；（二）程序轻微违法，但是对

申请人权利不产生实际影响。本案中，被申请人作出案涉行政处罚决定前，未向申请人说明不予采纳其书面申辩意见的理由，程序轻微违法，对申请人权利不产生实际影响，对于申请人请求撤销该行政处罚决定的行政复议请求，本机关不予支持。

综上，被申请人作出的《行政处罚决定书》（三文综罚字〔2023〕13号）事实认定清楚，证据确实充分，法律依据适用正确，程序轻微违法，但对申请人权利不产生实际影响。根据《中华人民共和国行政复议法》第六十五条第一款第二项之规定，本机关决定：

不撤销被申请人作出的《行政处罚决定书》（三文综罚字〔2023〕13号），确认该行政行为违法。

申请人如不服本决定，可自接到本决定之日起15日内向人民法院提起行政诉讼。

2024年1月26日