

# 杭州市临安区人民政府

# 行政复议决定书

杭临政复决〔2022〕10号

申请人：杭州临安某运输配载有限公司

被申请人：杭州市临安区市场监督管理局

申请人不服被申请人2022年1月6日作出的（杭临）市监罚处〔2022〕\*号《行政处罚决定书》，请求予以撤销，于2022年3月3日向本机关提起行政复议。经审查，符合行政复议受理条件，本机关于同日依法受理并进行了审理。因案情复杂，本机关于2022年4月29日作出延期审理通知并依法送达了复议双方当事人。2022年5月23日，申请人提出调解申请，案件中止审理。本机关于2022年6月22日案件恢复审理。现本案已审理终结。

申请人在复议申请中称：一、被申请人认定事实错误。案涉《行政处罚决定书》对申请人在2001年5月23日、2003年6月25日、2011年5月30日公司变更登记时提交的9份材料中，章某成、谢某忠、樊某祥等三人部分签名系“假冒”为由，草率的作出“提交虚假证明文件、隐瞒重要事实取得公司登记”的行为结果认定，实际是偏概全，对法律的错误理解。其中认定虚假材料中的材料7《关于临安市某运输

配载有限公司监事会选举结果的证明》，材料8《各类企业法定代表人（负责人）任职资格审查表》，仅是因为两份材料的签字表为复印件，即认定两份材料属于虚假证明文件的结论更是不符常理。在日常生活经营活动中，对相关事务表达意见、签署文件、文件或协议均会出现委托他人代为行使的习惯做法，这类民事法律行为我们称之为“委托”。委托是否成立需看委托人事前是否出具过委托书，或在事后予以认可的两种情形。本次处罚决定书中认定的9份材料均在十多年前即已形成，作为股东身份的章某成、谢某忠、樊某祥等三人到现在来否认9份材料所涉及内容一直不知情的说法显然不符合客观事实。故9份材料中上述三人签名不是本人所签应属于程序瑕疵，不能简单认定材料虚假，更不应该认定申请人存在故意隐瞒重要事实取得公司变更登记行为。二、关于违法行为是否应视为连续至今（继续状态）的认定。1. 违法行为是否存在继续状态，是指一个违法行为发生之后，行为以及由此行为造成的不法状态在一定时间里一直处于持续之中，继续状态违法行为最大的特征是单个违法行为本身具有时间上的不间断性。2. 违法行为与违法行为所造成的危害后果是既有联系又有区别的来两个概念，行政处罚法所指的“继续”是指违法行为的继续，而不是指危害后果的“继续”。所有的违法行为都有其危害后果，大多数的危害后果也都呈继续状态性，有的甚至于要继续到永远，如果依据危

害后果来判断的话，也就无所谓时效规定了。3. 本案争论的焦点在于提交虚假材料取得公司登记的行为是属于即时完成的行为，还是在一定时间内呈继续状态的行为。我们认为，提交提交虚假材料取得公司登记的行为是属于即时就可以完成的行为，而不是在一定时间内处于持续不断状态的行为，当事人将虚假材料提交公司登记机关，公司登记机关经书面审查后予以备案登记，当事人的行为即告完成或结束。而因此产生的危害后果即不符合法定条件取得登记的事实仍处于存续状态，但从提交虚假材料骗取登记这一违法行为本身是两回事，不能说某公司在一直提交虚假材料。因此，本案用从提交材料取得备案登记之日起计算时效，很显然，已明显超过两年的行政处罚追究时效，不能再对其处罚。三、关于法律适用问题。本次行政处罚决定是根据《中华人民共和国公司法》（2018版）第198条和2021年7月15日起施行的《中华人民共和国行政处罚法》第28条第1款对申请人作出行政处罚，显然属于适用法律不当。申请人认为，2018年的《公司法》不具有溯及力。即使认定申请人提交虚假证明文件行为，但从行为实质内容及后果来看，应当适用《中华人民共和国行政处罚法》第36条违法行为在两年内未被发现，不再给予行政处罚。综上所述，申请人认为9份材料中三人签名不是本人所签属于程序瑕疵，并不当然导致相关资料虚假，且相关行为均发生在十年前。申请人经营期限也

于2021年5月期满，现已处于不经营状态。为此，申请人恳请复议机关查明事实，正确适用法律，撤销本次行政处罚。

申请人在提起行政复议时一并提供以下证据材料（均为复印件）：1.（杭临）市监罚处[2022]\*号《行政处罚决定书》一份；2.杭州临安某运输配载有限公司《营业执照》、法定代表人身份证明书及身份证复印件各一份；3.董晓根《说明》一份；4.2019年4月14日《临安市某运输配载有限公司章程修正案》及《临安市某运输配载有限公司股东会决议》各一份；5.2006年6月6日《临安市某运输配载有限公司章程》及2006年6月16日《临安市某运输配载有限公司股东会决议》各一份。

被申请人答复称：一、被申请人对申请人违法事实的认定事实清楚、证据充足。2021年6月8日，被申请人收到举报件，反映杭州临安某运输配载有限公司在2001年、2011年作出变更的时候，部分股东提交虚假材料，私自修改股份数额。（详见投诉举报信）。2021年6月18日，被申请人对申请人立案调查，从2021年8月17日至2021年9月10日，被申请人先后对毛某春、章某成、谢某忠、洪某芳、项某成、钱某其、陈某娟、游某静、樊某祥、童某月共计10人进行了询问调查，调查期间分别对申请人2001年5月23日（以下简称2001年）、2003年6月25日（以下简称2003年）、2011年5月30日（以下简称2011年）公司变更登记

时提交的 15 份材料予以了核实。2021 年 9 月 7 日，被申请人依法委托杭州某司法鉴定所对章某成、谢某忠、樊某祥 3 人除复印件签名表外的 6 份材料中的签名进行鉴定。2021 年 9 月 9 日，被申请人陪同章某成、谢某忠、樊某祥 3 人共同来到位于杭州市临安区锦城街道锦桥路某号的申请人办公场所，调取发放日期分别为 2002 年 3 月 2 日、2012 年 1 月 16 日、2012 年 9 月 21 日、2014 年 1 月 22 日的《各项奖金发放清单》共 4 份作为笔迹鉴定签名字迹样本的补充材料。经鉴定，申请人在 2001 年 5 月 23 日、2011 年 5 月 30 日两次变更（改制）登记所提交的材料中 6 份材料中的签字存在虚假伪造的情况。另查明，申请人在 2003 年 6 月 25 日的变更登记中，向被申请人提交的《股东会决议》和《公司章程》（修正案）后附的股东签名人数均未达到全体股东签名人数的要求。此次变更登记的内容主要为经营范围中增加“危险某运输”项目，公司章程修正案的主要内容是表决权由全体股东同意改为三分之二股东同意。关于申请人提及的两份材料中签字表为复印件，实际应为三份，分别为《临安市某运输配载有限公司首届一次股东大会公告》、《关于临安市某运输配载有限公司监事选举结果的证明》、《各类企业法定代表人（负责人）任职资格审查表》。其中《临安市某运输配载有限公司首届一次股东大会公告》的签字表系复印《临安市某运输配载有限公司章程》的签字表、《关于临安市某

运输配载有限公司监事选举结果的证明》的签字表系复印《委托书》的签字表，《各类企业法定代表人（负责人）任职资格审查表》的签字表系复印《临安市某运输中心企业改制方案》的签字表。上述三份作为复印件适用的原件签字表，已经杭州某司法鉴定所认定存在伪造签名的情况，且申请人在变更登记时，应该向登记机关提供真实有效的签名，而复印件显然无法体现出最基本的真实性。

二、被申请人对申请人违法行为视为连续至今的认定事实清楚、证据充分、处理恰当。申请人的违法行为虽然最早发生在2001年，但依据《对国家工商总局关于公司登记管理条例适用有关问题的复函》（国法函[2006]273号）文件（以下简称“国法函[2006]273号复函”）规定，申请人的违法行为应视为连续至今，对申请人的违法行为依法应予以处罚。国法函[2006]273号复函规定“……提交虚假材料、虚假出资、抽逃出资等行为在工商行政管理机关查处前未纠正的，视为违法行为的继续状态。如果违法的公司纠正其违法行为，并达到公司法规定的条件，且自该纠正行为之日起超过两年的，则不应再追究其违法行为……”申请人向注册登记机关提交虚假材料的行为至今尚未予以纠正，该违法行为产生的危害后果连续至今，且在案发前也从未有过主动纠错的行为。故申请人提供虚假材料的违法行为，应视为连续至今，并未超过两年的行政处罚追究时效。

三、被申请人对申请人作出的处理适用法

律正确。依据《对国家工商总局关于公司登记管理条例适用有关问题的复函》（国法函[2006]273号）文件规定，申请人的违法行为应视为连续至今，违法行为具有连续性，适用修订后《中华人民共和国公司法》（2018版），被申请人认为不存在法律适用有误的情形。根据《中华人民共和国公司法》（2018版）第一百九十八条和《中华人民共和国行政处罚法》第二十八条第一款的规定，对申请人的违法行为进行行政处罚，并责令申请人三十日内改正违法行为的处理适用法律准确。四、被申请人对申请人所作出的行政决定程序合法。2021年6月8日，被申请人收到举报信，2021年6月18日，被申请人对申请人作出立案决定，2022年1月6日，被申请人对申请人作出杭临市监罚处[2022]\*号行政处罚决定。被申请人的行为符合《市场监督管理行政处罚程序规定》第十八条和第六十四条的规定。故被申请人对申请人所作出的行政处罚程序合法。综上，请复议机关依法予以维持。

被申请人在向本机关提交答复材料时一并提供以下证据材料（均为复印件）：1. 举报书及举报单系统截图各一份，拟证明举报内容及案件来源；2. 案件来源登记表及立案审批表各一份，拟证明举报内容已立案的事实；3. 询问（调查）笔录共四十页，拟证明被申请人开展调查询问的事实；4. 杭州临安某运输配载有限公司《营业执照》及股东身份证复印件共十一页，拟证明当事人经营资质和股东身份情况；5. 杭

州某司法鉴定所《鉴定委托书》一份、《函》一份、鉴定样本材料共四页、杭州某[2021]文鉴字第 3\*4 号《司法鉴定意见书》及附件一份、杭州某[2021]文鉴字第 3\*3 号《司法鉴定意见书》及附件一份、杭州某[2021]文鉴字第\*2 号《司法鉴定意见书》及附件一份，拟证明章某成、谢某忠、樊某祥三人的笔迹鉴定情况；6.（杭临）市监检告字[2021]9-24-\*号《鉴定结果告知书》、《鉴定期间告知书》及送达回证各一份、（杭临）市监检告字[2021]9-24-\*号《鉴定结果告知书》、《鉴定期间告知书》及送达回证各一份、（杭临）市监检告字[2021]9-24-\*号《鉴定结果告知书》、《鉴定期间告知书》及送达回证各一份，拟证明告知章某成、谢某忠、樊某祥笔迹鉴定结果的事实；7. 杭州临安某运输配载有限公司 2003 年变更登记材料共二十五页，拟证明比对签名字迹的事实；8. 杭州临安某运输配载有限公司 2011 年变更登记材料共二十九页，拟证明比对签名字迹的事实；9. 杭州临安某运输配载有限公司 2001 年改制登记材料共九十八页，拟证明比对签名字迹的事实；10. 听证笔录、听证报告共二十页，拟证明听证的事实；11.（杭临）市监罚处[2022]\*号《行政处罚决定书》及送达回证各一份，拟证明行政处罚内容及送达情况。

被申请人向本机关提供法律依据如下：1. 《市场监督管理行政处罚程序规定》；2. 《对国家工商总局关于公司登记管理条例适用有关问题的复函》（国法函[2006]273号）。

经审查，本机关对申请人、被申请人提供的证据认定如下：

申请人提供的证据 1，证明被申请人对申请人作出的行政处罚情况，真实性予以认可，合法性在本机关认为部分予以评析；证据 2，证明申请人身份情况，予以认可。证据 3，对该份证据本机关将综合全案在本机关认为部分予以评析；证据 4，与本案不具有关联性，不予采纳；证据 5，该份证据为复印件，原件遗失，亦未在被申请人处备案，该份证据的证明力无法认定，本机关不予采纳。

被申请人提交的证据 1，证明本案违法线索来源及登记情况，予以认可；证据 2，证明被申请人立案及审批情况，予以认可；证据 3，证明被申请人就 2001 年、2003 年、2011 年公司改制、变更登记情况向有关人员调查询问的事实，予以认可。其中，章某成、谢某忠、樊某祥陈述对 2001 年公司改制基本情况知情。证据 4，证明当事人杭州临安某运输配载有限公司主体资格、法定代表人及部分股东身份信息，予以认可；证据 5，证明被申请人委托鉴定机构对章某成、谢某忠、樊某祥三人在 2001 年、2003 年、2011 年公司改制、变更登记过程中签署的 8 份材料是否为本人书写进行鉴定，

鉴定机构出具了相应司法鉴定意见的事实，予以认可；证据 6，证明被申请人告知章某成、谢某忠、樊某祥鉴定期限、鉴定结果的事实，予以认可；证据 7，证明杭州临安某运输配载有限公司 2003 年变更登记提交的材料，真实性予以认可；证据 8，证明杭州临安某运输配载有限公司 2011 年变更登记提交的材料，真实性予以认可；证据 9，证明杭州临安某运输配载有限公司 2001 年改制登记提交的材料，真实性予以认可；证据 10，证明被申请人举行听证，听取当事人陈述申辩的事实，予以认可；证据 11，证明被申请人作出行政处罚决定书并送达当事人的事实，真实性予以认可，合法性在本机关认为部分予以评析。

为查明案件事实，本机关依法向被申请人调取了申请人 2001 年改制过程中临安钱王会计师事务所出具的钱会所验字（2001）第 1\*9 号《验资报告》，证明杭州临安某运输配载有限公司实缴注册资本 100 万元，毛某春、章某成、谢某忠、樊某祥各自实缴出资 1 万元的事实。

本案经审理查明：申请人杭州临安某运输配载有限公司原系临安市交通局下属单位“临安市某运输中心”。经全体职工大会决议和主管部门审批同意，临安市某运输中心于 2001 年向被申请人（原杭州市工商行政管理局临安分局）申请改制登记为有限责任公司（公司股东包括项建成、毛某春、章某成、谢某忠、樊某祥等人在内共计四十六人，注册资本

100 万元，实缴 100 万元）。被申请人对申请人提交的材料进行审核后，予以核准登记。2003 年，申请人就经营范围（增加“危险某运输”）和股东表决权（修改公司章程的决议必须经全体股东通过修改为“必须经代表三分之二以上股东通过”）向被申请人申请变更登记，被申请人经审核后予以准许。2011 年，申请人就更改变经营范围、延长营业期限等事项向被申请人申请变更登记，被申请人经审核后予以准许。

2021 年 6 月 8 日，毛某春、章某成、谢某忠、樊某祥（以下简称“投诉举报人”）向被申请人提交《投诉举报信》一份，反映申请人在 2001 年、2011 年变更登记过程中存在股东利用职务便利，通过伪造签名等手段，擅自修改股份份额取得公司登记的违法行为，请求查处。被申请人接到上述举报后，当日予以收案登记，于 2021 年 6 月 18 日正式立案。调查期间，被申请人执法人员对申请人股东毛某春、章某成、谢某忠、洪某芳、项某成、钱某其、陈某娟、游某静、樊某祥、童某月进行了调查询问。2021 年 9 月 7 日，被申请人委托杭州某司法鉴定所对申请人 2001 年、2003 年、2011 年改制、变更登记过程中提供的 8 份材料中涉及章某成、谢某忠、樊某祥的签名是否为本人签字进行笔迹鉴定。2021 年 9 月 17 日，杭州某司法鉴定所出具杭州某[2021]文鉴字第 3\*2 号、第 3\*3 号、第 3\*4 号《司法鉴定意见书》三份，认为检材中存在签名非本人书写的情况（详见《司法鉴定意见书》）。

2021年12月20日，被申请人就本案组织了听证会，申请人、投诉举报人及公司部分股东参加了听证会，陈述了各自意见。根据调查，被申请人于2022年1月6日，作出案涉（杭临）市监罚处[2022]\*号《行政处罚决定书》，认定申请人在2001年5月23日、2011年5月30日两次变更（改制）登记所提交的材料中存在9份材料签字虚假伪造的违法行为；申请人在2003年6月25日变更登记、备案过程中，存在提交的材料股东签名人数未达到全体股东签名人数要求的违法行为。根据《中华人民共和国公司法》（2018版）第一百九十八条、《中华人民共和国行政处罚法》第二十八条第一款之规定，对申请人作出罚款人民币12万元的行政处罚，并责令申请人：1、改正提供虚假材料的违法行为；2、重新办理2003年公司章程备案。2022年1月7日，被申请人将《行政处罚决定书》送达申请人。申请人不服，于2022年3月3日向本机关提起行政复议。

本机关认为：本案的争议焦点主要为：一、被申请人作出案涉行政处罚认定事实是否清楚；二、本案是否已超过行政处罚追究时效；三、被申请人适用法律是否正确。

根据《中华人民共和国公司法》（2018年修订）的规定，被申请人作为本行政辖区内的公司登记机关，具有对违反公司登记制度的违法行为进行查处的法定职责。

针对争议焦点一，根据《中华人民共和国公司法》（2018年修订）第一百九十八条“违反本法规定，虚报注册资本、提交虚假材料或者采取其他欺诈手段隐瞒重要事实取得公司登记的，由公司登记机关责令改正，对虚报注册资本的公司，处以虚报注册资本金额百分之五以上百分之十五以下的罚款；对提交虚假材料或者采取其他欺诈手段隐瞒重要事实的公司，处以五万元以上五十万元以下的罚款；情节严重的，撤销公司登记或者吊销营业执照。”所谓“提交虚假材料”是指向公司登记机关提交不真实的文件材料。本案中，依据被申请人委托专业鉴定机构鉴定后出具的《鉴定意见书》，申请人在2001年改制、2011年变更登记过程中向被申请人提交的申请材料中存在章某成、谢某忠、樊某祥三人签名非本人所签的情形，相关材料形式虚假为客观事实。针对申请人提出在2001年公司改制中存在章某成、谢某忠委托同为申请人股东的董某根代为签字的情况，因申请人未能提供相应的证据材料证明存在委托的事实，经本机关调查询问，章某成、谢某忠亦予以否认，综合全案，难以认定章某成、谢某忠默认委托代签的事实。申请人的该点抗辩意见本机关不予采纳。公司法禁止“提交虚假材料取得公司登记”（尤其是伪造签名情形）的立法目的主要有二：一是维护公司登记管理秩序，二是防止侵害公司或股东权益。本案中，被申请人认定申请人在2001年、2011年两次变更登记中的行为未

对全体股东利益和权利产生实质性损害，但相关行为客观上侵害了公司登记管理秩序。无论申请人主观意图为何，在其不能合理解释案涉材料签名虚假的情况下，应由申请人自行承担相应的不利后果。因此，被申请人认定申请人提供虚假材料取得公司登记，事实清楚。

针对争议焦点二，根据《中华人民共和国行政处罚法》（2021年修订）第三十六条“违法行为在二年内未被发现的，不再给予行政处罚；涉及公民生命健康安全、金融安全且有危害后果的，上述期限延长至五年。法律另有规定的除外。前款规定的期限，从违法行为发生之日起计算；违法行为有连续或者继续状态的，从行为终了之日起计算。”国务院法制办《对国家工商总局关于公司登记管理条例适用有关问题的复函》（国法函[2006]273号）的规定“……虚报注册资本、提交虚假材料、虚假出资、抽逃出资等行为在工商行政管理机关查处前未纠正的，视为违法行为的继续状态。如果违法的公司纠正其违法行为，并达到公司法规定的条件，且自该纠正行为之日起超过两年的，则不应再追究其违法行为。这一理解是与行政处罚法的规定相一致的，我们没有不同意见。”本案中，直至被申请人作出案涉行政处罚决定，申请人仍未能对2001、2011年两次变更登记中提交虚假材料的行为自行纠正，依照国法函[2006]273号的规定，视为违法

行为的继续状态，未超过《中华人民共和国行政处罚法》第三十六条规定的“二年”处罚时效。

针对争议焦点三，《中华人民共和国行政处罚法》（2021年修订）第三十七条“实施行政处罚，适用违法行为发生时的法律、法规、规章的规定。但是，作出行政处罚决定时，法律、法规、规章已被修改或者废止，且新的规定处罚较轻或者不认为是违法的，适用新的规定。”所谓“违法行为发生时”，包括一般违法行为发生时和具有连续、继续状态违法行为持续期间。本案中，申请人提供虚假材料的违法行为虽发生在2001年和2011年，但因该两次违法行为一直处于继续状态，因此，应当适用作出行政处罚时有效的法律，即《中华人民共和国公司法》（2018年修订）、《中华人民共和国行政处罚法》（2021年修订）。被申请人根据《中华人民共和国公司法》（2018年修订）第一百九十八条、《中华人民共和国行政处罚法》（2021年修订）第二十八条第一款对申请人作出罚款人民币120000元并责令改正的处罚并无不当，被申请人适用法律正确。

针对申请人2003年的变更登记及公司章程备案行为，根据《中华人民共和国市场主体登记管理条例》第九条“市场主体的下列事项应当向登记机关办理备案：（一）章程或者合伙协议……”，第四十七条“市场主体未依照本条例办理备案的，由登记机关责令改正……”。本案中，申请人2001

年公司章程规定作出股东会决议需经全体股东一致同意，但申请人 2003 年关于修改公司章程的股东会决议未达到全体股东签字的要求，对于此次公司章程备案行为，被申请人责令申请人予以改正，亦符合法律规定。

被申请人接到举报线索后予以登记立案，委托鉴定机构进行鉴定，对涉案当事人进行调查询问，调取相关材料，依法举行听证，听取当事人的陈述申辩意见，在法定期限内作出案涉行政处罚决定并送达当事人，符合《市场监督管理行政处罚程序规定》，办案程序合法。

综上，根据《中华人民共和国行政复议法》第二十八条第一款第（一）项之规定，本机关决定：

维持被申请人杭州市临安区市场监督管理局 2022 年 1 月 6 日作出的（杭临）市监罚处[2022]\*号《行政处罚决定书》。

当事人如不服本行政复议决定，可自收到本行政复议决定书之日起15日内，向杭州市临安区人民法院或杭州市富阳区人民法院提起行政诉讼。

二〇二二年六月二十八日