

卢氏县人民政府 行政复议决定书

卢复决字〔2025〕38号

申请人：某公司。

被申请人：卢氏县人力资源和社会保障局。

申请人不服卢氏县人力资源和社会保障局作出的《劳动保障监察行政处理决定书》（卢人社监察理决字〔2025〕第9号），提出行政复议，本机关于2025年5月28日适用普通程序依法受理，因当事人原因未能听取意见。本案现已审理终结。

申请请求：撤销卢氏县人力资源和社会保障局作出的《劳动保障监察行政处理决定书》（卢人社监察理决字〔2025〕第9号）。

申请人称：1. 行政处理决定事实认定不清。被申请人认定申请人拖欠马某、张甲等20人劳动报酬207284元无事实依据。本案中的X镇易地搬迁扶贫安置项目是由自然人张乙以申请人名义中标，由自然人全额投资的项目工程。张乙是案涉项目的实际施工人。案涉项目总投资2400余万元，建设单位X镇人民政府支付了2300余万元工程款，该工程款转至申请人账户后，申请人已全额转付给自然人张乙。马某、张甲等二十多名工人是与自然人张乙形成的雇佣合同关系，申请人与马某、张甲等二十多名工人之间没有法律关系。2. 法律适用错误。被申请人依据《中华

《中华人民共和国劳动法》《劳动保障监察条例》相关条款，责令申请人履行劳动报酬支付义务。然而，上述条款适用的前提，须以用人单位与劳动者存在劳动关系或劳务关系为基础。本案中，马某、张甲等人与申请人不具有劳动关系。不具有劳动关系，不可能以《中华人民共和国劳动法》《劳动保障监察条例》的相关规定对申请人实施相关的处罚。3. 生效判决可佐证申请人与马某、张甲等无法律关系。马某、张甲等 20 人工资报酬纠纷中已有通过诉讼途径主张权利的案例，相关生效判决未判令申请人承担支付责任。司法机关的类案裁判结果，申请人在陈述申辩期间已提交被申请人。被申请人无视生效判决的既判力和指引作用，仍作出对申请人不利的行政处理决定，显失公正。

被申请人称：1. 事实认定清楚。根据（2024）豫 1224 民初 3032 号民事判决书，卢氏县人民法院认定 2017 年 2 月 20 日，申请人与 X 镇人民政府签订《X 施工合同》，承建 X 小区建房工程，张乙系实际施工人。根据《劳动和社会保障部关于确立劳动关系有关事项的通知》（劳社部发〔2005〕12 号）“四、建筑施工、矿山企业等用人单位将工程（业务）或经营权发包给不具备用工主体资格的组织或自然人，对该组织或自然人招用的劳动者，由具备用工主体资格的发包方承担用工主体责任。”申请人将工程交由自然人张乙组织施工，并招用劳动者，故申请人应为责任主体。被申请人通过收集 X 镇异地搬迁扶贫安置社区项目的实际施工人张乙向马某、张甲等人的出具的工资欠条，通过调查

询问制作笔录，对欠薪逐一进行核实，欠薪事实认定清楚。2. 法律适用无误。张乙作为申请人派遣的实际施工人以申请人的名义对外招用劳动者进行具体施工。根据《国务院办公厅关于全面治理拖欠农民工工资问题的意见》（国办发〔2016〕1号）、《劳动和社会保障部关于确立劳动关系有关事项的通知》（劳社部发〔2005〕12号），申请人未按政策要求与农民工签订《劳动合同》，但劳动关系成立。被申请人依据《中华人民共和国劳动法》第五十条、第九十一条第一款第（一）项和《劳动保障监察条例》第二十六条第一款第（一）项，经事实认定确存在无故拖欠劳动者工资的行为，申请人做为用人单位，适用法律无误。3. 生效判决与此案并无关联性。部分参与卢氏县X小区建房工程的劳动者或分包人向人民法院起诉时，未将申请人列为被告，申请人所佐证的判决与此案并无关联性。

本机关查明：2017年2月20日，申请人与X镇人民政府签订《X施工合同》，承建X小区建房工程，自然人张乙系实际施工人，负责组织施工并招用劳动者。施工过程中张乙拖欠马某、张甲等20名劳动者劳动报酬共计207284元。2025年4月1日被申请人向申请人送达《限期整改指令书》（卢人社监察令字〔2025〕第17号），要求限期支付欠薪；因申请人逾期未整改，被申请人于4月30日向申请人送达《行政处理事先告知书》（卢人社监察理先告字〔2025〕第10号）；5月16日被申请人向申请人送达《劳动保障监察行政处理决定书》（卢人社监察理决字

〔2025〕第9号），内容为：“责令你单位五个工作日内依法马某、张甲等20人劳动报酬207284元（明细附后）；拒不履行本行政处理决定的，依据《劳动保障监察条例》第三十条第一款第（三）项规定处2000元以上2万元以下的罚款”。申请人不服，于5月28日向本机关申请行政复议。

本机关认为：一、被申请人认定事实清楚，申请人应承担用工主体责任。根据《劳动和社会保障部关于确立劳动关系有关事项的通知》（劳社部发〔2005〕12号）第四条：“建筑施工、矿山企业等用人单位将工程（业务）或经营权发包给不具备用工主体资格的组织或自然人，对该组织或自然人招用的劳动者，由具备用工主体资格的发包方承担用工主体责任。”本案中，申请人与X镇人民政府签订施工合同承建X小区项目，张乙系实际施工人。申请人将工程发包给不具备用工主体资格的自然人张乙，由其招用劳动者并组织施工。张乙作为自然人无用工主体资格，其招用的马某、张甲等20名劳动者与申请人形成法定用工关系。申请人主张“工程款已转付张乙”系内部资金安排，不能免除其对外用工主体责任。被申请人通过调取张乙出具的工资欠条、调查笔录及工人陈述，逐一核实拖欠20名劳动者报酬共计207284元，事实认定清楚。

二、被申请人法律适用准确，行政处罚依据充分。被申请人依据《中华人民共和国劳动法》第五十条、第九十一条第一款第一项及《劳动保障监察条例》第二十六条第一款第一项作出行政

处理决定,适用法律准确。申请人拖欠劳动报酬的行为事实清楚,且经责令限期改正后仍未履行支付义务,被申请人依法作出责令支付工资并加付赔偿金的处理决定,符合上述法律条款的构成要件。申请人援引的民事判决仅解决张乙与个别劳动者的劳务合同纠纷,并未否定申请人在劳动保障行政法律关系中的用工主体责任,故该民事判决与本案行政处理无直接关联性,不能作为免除申请人责任的依据。

综上所述,被申请人作出的《劳动保障监察行政处理决定书》(卢人社监察理决字〔2025〕第9号),认定事实清楚,适用法律正确,程序合法。依照《中华人民共和国行政复议法》第六十八条之规定,决定如下:

维持被申请人卢氏县人力资源和社会保障局作出的《劳动保障监察行政处理决定书》(卢人社监察理决字〔2025〕第9号)。

申请人如不服本复议决定,可以自接到本决定书之日起十五日内向人民法院提起行政诉讼。

2025年7月8日