

广州市南沙区人民政府 行政复议决定书

穗南府行复〔2024〕66号

申请人：广州市XX物流有限公司。

被申请人：广州市南沙区交通运输局。

地址：广州市南沙区凤凰大道1号。

法定代表人：陈荣毅，职务：负责人。

申请人不服被申请人于2023年12月25日作出的《行政处罚决定书》（粤穗南交运罚〔2023〕XX号）（下称《行政处罚决定书》），向本府申请行政复议，本府依法予以受理，本案适用普通程序审理，现已审查终结。

申请人请求：

撤销被申请人作出的《行政处罚决定书》，确认行政行为无效。

申请人称：

2023年2月13日，被申请人对申请人调查，发现申请人

2022年11月、12月及2023年1月没有按《中华人民共和国安全生产法》组织演练，作出罚款1万元的行政处罚，适用法律错误。因2022年是新型冠状病毒肺炎疫情暴发期，而且南沙区是严控区域，申请人所在地南沙区XX镇和码头所在地龙穴岛又是高风险区域，申请人严格按照政府要求做好防疫工作，在当时严管条件下，不可能组织员工聚集进行演练。而被申请人以《中华人民共和国安全生产法》进行处罚，明显与《中华人民共和国传染病防治法》相悖。现申请对被申请人作出的行政处罚予以撤销。

被申请人答复称：

一、案件事实清楚，证据确凿，违法行为定性准确。

2023年2月13日，被申请人到广州市南沙区XX镇XX巷XX号XX房对申请人进行检查，发现申请人涉嫌存在生产经营单位未按照规定制定生产安全事故应急救援预案或者未定期组织演练的违法行为。

2023年10月31日，被申请人对申请人进行执法检查，确认申请人没有制定2022年应急演练计划，期间有组织开展一次应急演练，但无法出示应急演练开展情况记录等相关凭证，以上事实有询问笔录、现场笔录、视频资料、当事人提交证件的复印件、有关部门移送的案件材料等为证。

根据《中华人民共和国安全生产法》第八十一条的规定，生产经营单位应当制定本单位生产安全事故应急救援预案，并定期组织演练。而对于定期组织演练，根据《生产安全事故应

急预案管理办法》(2019年修正)第三十三条第一款的规定,生产经营单位至少每半年组织一次应急演练,据此,申请人未按照规定定期组织演练的违法行为定性准确。同时,申请人提交的《申请书》《陈述申辩书》中亦确认违法行为存在。综上所述,被申请人对违法事实认定清楚,证据确凿,违法行为定性准确。

二、法律适用正确,程序合法,处罚适当。

根据《中华人民共和国行政处罚法》第四十四条、第六十条的规定,被申请人于2023年11月7日依法进行立案登记,于2023年11月17日根据申请人提交的《广州市南沙区交通运输局送达地址确认书》中确认的地址依法通过邮寄方式向申请人送达《违法行为通知书》(粤穗南交运违通〔2023〕XX号),告知申请人涉嫌的违法行为、拟作出的行政处罚决定、处罚依据、享有的陈述申辩权利。申请人于2023年11月28日提出陈述申辩,被申请人依法进行复核,因申请人所提意见无相应法律依据不予采纳,维持原拟处罚决定。2023年12月26日,被申请人依法通过邮寄方式向申请人送达《行政处罚决定书》。根据《中华人民共和国行政处罚法》第六十条、第六十一条的规定,被申请人依法履行职责,在办理案件过程中已履行调查、告知陈述申辩权利等法定程序,程序合法。

根据《中华人民共和国安全生产法》第九十七条以及《广州市交通运输局行政处罚裁量权基准》中“广州市交通运输和城市道路行政处罚裁量标准(安全生产)”的规定,同时,申请

人不存在《中华人民共和国行政处罚法》第三十条至第三十三条依法不予处罚、应当减轻或从轻处罚、可以减轻或从轻处罚的情形，也不存在《广州市交通运输行政执法免处罚清单》里所列的免处罚情形。据此，被申请人结合申请人的违法情节、危害后果等作出责令限期改正，处1万元罚款的行政处罚决定，适用法律适用正确，处罚适当。

三、疫情防控，并不影响《中华人民共和国安全生产法》的实施。

《中华人民共和国安全生产法》《中华人民共和国传染病防治法》都是全国人民代表大会常务委员会制定的普通法律，其法律位阶相等，不适用“上位法优于下位法”规则。同时，上述两部法律由同一机关制定但分属不同法域对不同事项所做的规定，亦不存在“特别法优于一般法”“新法优于旧法”的适用规则。据此，申请人所主张的“被申请人以《中华人民共和国安全生产法》进行处罚是明显与《中华人民共和国传染病防治法》相悖”于法无据，被申请人对申请人的违法行为依法进行处罚，合法无误。

《中华人民共和国安全生产法》作为我国安全生产领域的基础性、综合性法律，其立法目的是为了加强安全生产工作，防止和减少生产安全事故，保障人民群众生命和财产安全，促进经济社会持续健康发展，这就要求生产经营单位必须始终把安全生产放在重中之重的位置。2022年我国虽处于新型冠状病毒肺炎疫情防控期间，但越是疫情防控形势严峻，越不能放松

安全生产工作，企业更要担起防控疫情和安全生产两大责任，落实好疫情防控和岗位安全责任，坚持安全第一、预防为主、综合治理的方针，从源头上防范化解重大安全风险。而定期组织应急演练可增进从业人员生产安全事故避险、自救和互救知识，提高应对突发生产安全事故的应急救援能力。申请人以疫情防控无法开展演练为由，其本质是生产经营单位安全生产管理工作不到位的体现。事实上，2022年度南沙区疫情防控形势整体平稳，总体呈局部零星散发状态，涉及停工停产严控区域范围小且时间较短(申请人所在地被管控的时间段为2022年11月28日0时至12月2日24时)对企业年度应急演练的开展影响微乎其微。退一步说，在疫情防控无法大批量聚集员工的情况下，生产经营单位可选择在非管控期做好疫情防护情况下分批次进行演练或桌面推演。故而，疫情防控并不是生产经营单位未做好生产安全管理工作的免责事由，申请人应当依照规定做好应急演练工作。

综上，被申请人作出的《行政处罚决定书》，认定事实清楚，证据确凿充分，适用法律正确，程序合法，内容适当，申请人以疫情防控为由要求撤销缺乏法律依据，请求依法予以维持。

本府查明：

2023年2月13日，被申请人到广州市南沙区XX镇XX巷进行检查，制作了《现场检查笔录》以及《广州市交通系统安全生产监督检查记录》。《现场检查笔录》载明：“被检查单

位为申请人，申请人的法定代表人以及现场负责人均为凌 XX，注册地址为广州市南沙区 XX 镇 XX 巷 XX 号 XX 房；抽查应急预案演练台账，未达到《生产安全事故应急预案管理办法》第三十三条关于应急预案演练的相关频次要求；执法人员对申请人的现场负责人凌 XX 进行询问，凌 XX 答复称，现场不能出示 2022 年应急演练计划，2022 年有开展一次应急演练，不能出示 2022 年应急演练开展情况记录，没有其他佐证材料证明申请人在 2022 年有开展应急演练；执法人员现场告知申请人涉嫌违法的事实、依据及享有的陈述申辩权利。”《广州市交通系统安全生产监督检查记录》显示，申请人存在生产经营单位未定期组织开展应急预案演练的问题。申请人的现场负责人凌 XX 在该现场检查笔录及检查记录上签名确认。

2023 年 2 月 13 日，被申请人作出《限期整改通知书》（穗南交运改字〔2023〕XX 号），载明：“……在对你单位安全生产监督检查中，发现存在生产经营单位未定期组织开展应急预案演练的问题，现责令你单位于 2023 年 2 月 28 日前进行整改。”2023 年 3 月 7 日，被申请人对申请人作出《复查结果通知书》（穗南交运改复字〔2023〕XX），载明：经现场复查，申请人已按要求对生产经营单位未定期组织开展应急预案演练的问题完成整改。

2023 年 10 月 31 日，被申请人作出《交通运输案件处理告知书》（粤穗南交处告〔2023〕XX 号），告知申请人涉嫌生产经营单位未按照规定制定生产安全事故应急预案或者未定期

组织演练，通知其携带相关材料到被申请人处接受处理。同日，申请人的法定代表人凌 XX 到被申请人处接受处理，被申请人对其进行询问并制作《询问笔录》。《询问笔录》载明：“（你因何事接受问询？）我因我公司广州市 XX 物流有限公司涉嫌存在生产经营单位未按照规定制定生产安全事故应急救援预案或者未定期组织演练的行为一事接受问询。（2023 年 2 月 13 日对你公司检查时，发现你公司存在生产经营单位未按照规定制定生产安全事故应急救援预案或者未定期组织演练的行为，并向你公司发出《限期整改通知书》（穗南交运改字〔2023〕XX 号）。对此，你有何解释？）我公司确实存在上述问题，我公司按《限期整改通知书》要求进行整改。（你公司是否有制定 2022 年应急演练计划？）没有。（你公司有没有组织开展 2022 年应急演练？）有组织开展一次应急演练。（你公司能否出示 2022 年应急演练开展情况记录？）不能。（你公司有没有其他材料证明你公司有开展 2022 年应急预案演练？）没有。”申请人的法定代表人凌 XX 对该笔录内容予以签字确认。

2023 年 11 月 7 日，被申请人对申请人涉嫌存在生产经营单位未按照规定制定生产安全事故应急救援预案或者未定期组织演练的行为予以立案。

2023 年 11 月 17 日，被申请人作出《违法行为通知书》（粤穗南交运违通〔2023〕XX 号），告知申请人涉嫌存在生产经营单位未按照规定制定生产安全事故应急救援预案或者未定期组织演练的违法行为，违反了《中华人民共和国安全生产法》

第八十一条的规定，依据《中华人民共和国安全生产法》第九十七条第六项的规定，因申请人的行为属于较轻违法情节，拟作出处1万元罚款的行政处罚，告知其享有陈述、申辩的权利，并于2023年11月19日通过邮寄方式送达申请人。

2023年11月24日，申请人向被申请人提交《申请书》，载明：“因受三年疫情影响，加上今年经济下滑受创，现企业已负债累累，我公司在工作上有不完善的地方，在检查发现问题后及时做了整改，而且整改工作也得到了认可，现要求对我公司的违法认定申请重新评判，望贵局体谅企业困境，批准免于处罚。”

2023年11月28日，申请人对其涉嫌生产经营单位未按照规定制定生产安全事故应急救援预案或者未定期组织演练的行为进行陈述申辩，申请人的法定代表人凌XX陈述申请人确实存在上述违法行为，但认为应该给予纠正的机会，不能发现违法行为就处罚。同时，目前申请人经营困难，负债累累，给部分司机的费用尚未结算清楚，存在经济纠纷，申请人目前没有经济实力承担罚款，希望重新审查案件，对申请人免于处罚。

2023年12月11日，被申请人对申请人的陈述申辩意见进行复核，认为申请人提出的经济困难以及免于处罚的意见无相应法律依据，不予采纳，案件违法事实清楚，证据确凿，适用法律正确，程序合法，拟处罚决定适当。

2023年12月25日，被申请人向申请人作出《行政处罚决定书》，载明：“当事人名称：广州市XX物流有限公司，违

法事实及证据：2023年2月13日，我单位发现广州市XX物流有限公司涉嫌存在生产经营单位未按照规定定期组织演练的违法行为。2023年11月28日，你单位提出公司确实存在该违法行为，但认为应该给予纠正机会，不能发现违法行为就处罚，且公司经营困难，无经济实力承担罚款。经复核，上述陈述、申辩意见不符合《中华人民共和国安全生产法》和《中华人民共和国行政处罚法》第三十条至第三十三条等相关法律规定，不予采纳。上述行为违反了《中华人民共和国安全生产法》第八十一条的规定。根据你单位违法行为的事实、性质、情节、社会危害程度和相关证据，按照《广州市交通运输局行政处罚裁量权基准》，你单位的违法行为为较轻违法情节（同一工程项目或1年内，第1次查处）。根据《中华人民共和国安全生产法》第九十七条第六项的规定，决定给予处1万元罚款的行政处罚。”并于次日通过邮寄方式将该决定书送达申请人。

另查明，广州市XX物流有限公司，成立日期为2016年8月4日，经营范围为道路运输业，法定代表人为凌XX，住所为广州市南沙区XX镇万XX巷XX号XX房，取得《道路运输经营许可证》（粤交运管许可穗字44XX号），证件有效期为2023年4月4日至2027年4月3日。

2024年2月20日，申请人不服被申请人作出的《行政处罚决定书》，向本府申请行政复议。

上述事实有下列证据予以证实：申请人提交的《申请书》《营业执照》《道路运输经营许可证》（粤交运管许可穗字44XX

号)，被申请人提交的《现场检查笔录》《广州市交通系统安全生产监督检查记录》《限期整改通知书》（穗南交运改字〔2023〕XX号）、《复查结果通知书》（穗南交运改复字〔2023〕XX号）、《交通运输案件处理告知书》（粤穗南交处告〔2023〕XX号）、《询问笔录》《立案登记表》《违法行为通知书》（粤穗南交运违通〔2023〕XX号）、《陈述申辩书》《陈述申辩复核意见书》《行政处罚决定书》（粤穗南交运罚〔2023〕XX号）及送达材料等。

本府认为：

一、被申请人具有作出《行政处罚决定书》的法定职责。

《中华人民共和国安全生产法》第十条第二款规定：“国务院交通运输、住房和城乡建设、水利、民航等有关部门依照本法和其他有关法律、行政法规的规定，在各自的职责范围内对有关行业、领域的安全生产工作实施监督管理；县级以上地方各级人民政府有关部门依照本法和其他有关法律、法规的规定，在各自的职责范围内对有关行业、领域的安全生产工作实施监督管理……”第六十五条规定：“负有安全生产监督管理职责的部门依法开展安全生产行政执法工作，对生产经营单位执行有关安全生产的法律、法规和国家标准或者行业标准的情况进行监督检查，行使以下职权：……（二）对检查中发现的安全生产违法行为，当场予以纠正或者要求限期改正；对依法应当给予行政处罚的行为，依照本法和其他有关法律、行政法规的规定作出行政处罚决定；……”本案中，被申请人作为南

沙区交通运输主管部门，具有对南沙区行政区域内道路运输行业的安全生产工作实施监督管理、对安全生产违法行为作出行政处罚的法定职责。

二、被申请人作出的《行政处罚决定书》查明事实清楚，适用法律正确，裁量适当。

《中华人民共和国安全生产法》第八十一条规定：“生产经营单位应当制定本单位的应急预案演练计划，根据本单位的事故风险特点，每年至少组织一次综合应急预案演练或者专项应急预案演练，每半年至少组织一次现场处置方案演练。”《生产安全事故应急预案管理办法》（2019修正）第三十三条第一款规定：“生产经营单位应当制定本单位的应急预案演练计划，根据本单位的事故风险特点，每年至少组织一次综合应急预案演练或者专项应急预案演练，每半年至少组织一次现场处置方案演练。”本案中，根据《现场检查笔录》《广州市交通系统安全生产监督检查记录》可知，被申请人对申请人进行现场检查时，发现申请人存在未定期组织开展应急预案演练的违法行为。后被申请人对申请人进行询问以及申请人在陈述申辩时，申请人均确认其存在未定期组织应急预案演练的行为，且无法出示2022年应急演练计划以及应急预案演练开展情况记录，亦无其他证据材料能证明申请人在2022年有开展应急预案演练。故，根据上述规定，被申请人认定申请人未依法定期组织应急预案演练具有事实和法律依据。

《中华人民共和国安全生产法》第九十七条规定：“生产

经营单位有下列行为之一的，责令限期改正，处十万元以下的罚款……（六）未按照规定制定生产安全事故应急救援预案或者未定期组织演练的；……”《广州市交通运输局关于印发广州市交通运输局行政处罚裁量权基准的通知》（穗交运规字〔2023〕5号）附件1《广州市交通运输和城市道路行政处罚裁量标准》（安全生产）序号11规定：“违法行为：生产经营单位未按照规定制定生产安全事故应急救援预案或者未定期组织演练的；处罚依据：《中华人民共和国安全生产法》第九十七条第六项；违法程度：较轻；情节与危害后果：同一工程项目或1年内，第1次查处；裁量标准：处1万元罚款。”本案中，根据《复查结果通知书》（穗南交运改复字〔2023〕XX号）可知，申请人已按要求整改未定期组织应急预案演练的违法行为，被申请人综合申请人的违法情节、整改情况、危害后果，根据上述规定，参照《广州市交通运输局关于印发广州市交通运输局行政处罚裁量权基准的通知》（穗交运规字〔2023〕5号）附件1《广州市交通运输和城市道路行政处罚裁量标准》（安全生产）序号11的规定，对申请人未定期组织应急预案演练的行为，作出罚款1万元的行政处罚，于法有据，裁量适当。

关于申请人称因疫情原因无法组织演练的主张。申请人于2016年8月4日成立，距被申请人于2023年12月25日作出《行政处罚决定书》时，其已经营道路运输业约7年，其作为市场经营主体理应熟知并执行《中华人民共和国安全生产法》对安全生产经营单位定期组织演练的相关规定，亦应知悉疫情

并不是免除申请人定期组织演练的法定事由，现申请人称因疫情原因无法组织演练，于法无据，本府不予采纳。

三、被申请人作出《行政处罚决定书》程序合法。

《中华人民共和国行政处罚法》第四十四条规定：“行政机关在作出行政处罚决定之前，应当告知当事人拟作出的行政处罚内容及事实、理由、依据，并告知当事人依法享有的陈述、申辩、要求听证等权利。”第四十五条第一款规定：“当事人有权进行陈述和申辩。行政机关必须充分听取当事人的意见，对当事人提出的意见、理由和依据，应当进行复核；当事人提出的事实、理由或者证据成立的，行政机关应当采纳。”第六十条规定：“行政机关应当自行政处罚案件立案之日起九十日内作出行政处罚决定。法律、法规、规章另有规定的，从其规定。”本案中，被申请人于2023年11月7日对申请人的违法行为予以立案，在办理案件过程中已履行调查、告知陈述申辩权利等法定程序，并于2023年12月25日作出《行政处罚决定书》，于次日通过邮寄方式送达申请人，符合上述法律规定，程序合法。

本府决定：

根据《中华人民共和国行政复议法》第六十八条的规定，维持被申请人作出的《行政处罚决定书》（粤穗南交运罚〔2023〕XX号）。

申请人如对本决定不服，可以自收到本《行政复议决定书》之日起15日内，依法向广州铁路运输法院起诉。

(此页无正文)

本件与原件核对无异

二〇二四年四月二十三日