

广州市南沙区人民政府 行政复议决定书

穗南府行复〔2024〕68号

申请人：凌 XX。

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》。

申请人称：

2023年2月13日，被申请人对广州市XX物流有限公司（下称XX公司）调查，发现XX公司2022年11月、12月及2023

年1月期间没有按《中华人民共和国安全生产法》组织学习、培训及演练，对申请人作出罚款20000元的行政处罚。但事实是2022年11月、12月及2023年1月是新型冠状病毒肺炎疫情暴发期，作为XX公司负责人按照政府防疫要求全力做好防疫工作，而且XX公司所在地南沙区XX镇和码头所在地龙穴岛是严控区域，《中华人民共和国安全生产法》要求定期进行组织学习、培训、演练与《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X号XX房对XX公司进行检查，发现XX公司涉嫌存在生产经营单位的主要负责人未履行《中华人民共和国安全生产法》规定的管理职责的违法行为。

2023年10月31日，被申请人对申请人进行执法检查，确认申请人作为XX公司的法定代表人，有存在制定安全风险分级管控和隐患排查治理制度，但无法出示落实上述制度的相关台账等凭证，存在未认真履行安全生产管理职责行为，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》第五条以及《中共中央国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》的规定，生产经营单位的法定代表人和实际控制人同为安全生产第一责任人。法定代表人，是指依法律或者法人章程规定代表法人行

使职权的负责人。XX 公司营业执照上登记申请人为法定代表人，且申请人自认是 XX 公司的主要负责人。被申请人据此认定申请人为 XX 公司的主要负责人，并作为涉案行政行为的行政相对人准确无误。

根据《中华人民共和国安全生产法》第二十一条第五项的规定，申请人作为 XX 公司的主要负责人，是本单位安全生产的第一责任人。生产经营单位的安全生产不仅关系到本单位从业人员的人身安全和财产安全，还可能影响社会公共安全，生产经营单位的主要负责人对安全生产全面负责，不仅是对本单位的责任，也是对社会的责任。按照《中华人民共和国安全生产法》的规定，生产经营单位的主要负责人负有包含组织建立并落实安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防工作机制，督促、检查本单位的安全生产工作，及时消除生产安全事故隐患等在内的法定职责，主要负责人因不履行上述职责或者履职不到位的，应当承担相应的法律责任，即申请人作为 XX 公司的主要负责人，仅制定安全风险分级管控和隐患排查治理制度，未将制度通过组织安全生产全面检查等形式落实执行，使制度停留在纸面上，依法应当承担相应的未履职责任。

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》第九十四条第一款以及《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2万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，不影响主要负责人履行法定职责。

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。在此情形下，企业应当充分发挥生产经营单位“关键少数人”即主要负责人、安全生产分管负责人、安全生产管理人员等关键少数人的作用，压实企业安全生产主体责任。申请人作为XX公司的主要负责人，应当严格落实岗位职责，下沉一线，当好第一责任人，统筹好企业疫情防控和安全生产工

作，提高隐患排查治理和风险防控能力，补齐配强重点岗位人员，及时调整工作思路和管理方式，可采用视频会议、电话会议等形式召开落实安全生产工作会议，切实做好安全生产管理工作。故，申请人主张疫情防控影响其履行法定安全生产管理职责，该理由于法无据，且是对安全管理职责的错误理解。

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：“被检查单位为广州市XX物流有限公司，广州市XX物流有限公司的法定代表人以及现场负责人均为申请人，注册地址为广州市南沙区XX镇XX巷XX号XX房；抽查企业主要负责人法定职责履职情况，目前企业主要负责人是凌XX，未组织建立并落实安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防工作机制；执法人员对申请人进行询问，申请人答复称，XX公司有制定安全风险分级管控和隐患排查治理制度，不能出示XX公司有落实安全风险分级管控和隐患排查治理的相关台账，也没有其他佐证材料证明XX公司有落实安全风险分级管控和隐患排查治理台账。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

人存在未履行组织建立并落实安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防工作机制，督促、检查本单位的安全生产工作，及时消除生产安全事故隐患的职责的问题。申请人在该现场检查笔录及检查记录上签名确认。

2023年2月13日，被申请人向XX公司发出《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，发现存在主要负责人未履行组织建立并落实安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防工作机制，督促、检查本单位的安全生产工作，及时消除生产安全事故隐患的职责的问题，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XX公司进行现场复查，并制作《复查结果通知书》（穗南交运改复字〔2023〕XX号），载明：经现场复查，XX公司已按要求对主要负责人未履行组织建立并落实安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防工作机制，督促、检查本单位的安全生产工作，及时消除生产安全事故隐患的职责的问题完成整改。

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），告知申请人涉嫌未履行《中华人民共和国安全生产法》规定的安全生产管理职责，通知其携带相关材料到被申请人处接受处理。

同日，申请人到被申请人接受处理，被申请人对申请人进行询问并制作《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的主要负责人未履行《中华人民共和国安全生产

法》规定的安全生产管理职责（共 1 项）的行为一事接受问询。（你在广州市 XX 物流有限公司任职什么职位？）我在广州市 XX 物流有限公司任公司法定代表人，也是公司的安全生产主要负责人。（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的主要负责人未履行《中华人民共和国安全生产法》规定的安全生产管理职责（共 1 项）的行为，并向你公司发出《限期整改通知书》（穗南交运改字〔2023〕A1XX 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。（你公司有没有制定安全风险分级管控和隐患排查治理制度？）有制定。（你公司能否出示你公司有落实安全风险分级管控和隐患排查治理的相关台账？）不能。（你公司有没有其他材料证明你有落实安全风险分级管控和隐患排查治理工作台账？）没有。”申请人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的主要负责人未履行《中华人民共和国安全生产法》规定的安全生产管理职责（未履行 1 项职责）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的主要负责人未履行《中华人民共和国安全生产法》规定的安全生产管理职责（未履行 1 项职责）的违法行为，违反了《中华人民共和国安全生产法》第二十一条的规定，依据《中华人民共和国安全生产法》第九十四条第一款的规定，因申请人的行为属于较轻违法情节，拟作出处 2 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的主要负责人未履行《中华人民共和国安全生产法》规定的安全生产管理职责的行为进行陈述申辩，其陈述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 XX 公司经营困难，负债累累，部分司机的费用尚未结算清楚，存在经济纠纷，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：“当事人姓名：凌 XX，违法事实及证据：2023 年 2 月 13 日，我单位发现广州市 XX 物流有限公司的主要负责人凌 XX 有涉嫌生产经营单位的主要负责人未履行《中华人民共和国安全生产法》规定的安全生产管理职责（未履行 1 项职

责)的违法行为。2023年11月28日,申请人提出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》第二十一条的规定。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(未履行1项安全生产管理职责,限期内改正的)。根据《中华人民共和国安全生产法》第九十四条第一款的规定,决定给予处2万元罚款的行政处罚。”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,住所为广州市南沙区XX镇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XX号),证件有效期为2023年4月4日至2027年4月3日,于2019年5月6日法定代表人、主要负责人变更为凌XX。

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XX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)及送达材料、国家企业信用信息公示系统截图等。

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》第五条规定：“生产经营单位的主要负责人是本单位安全生产第一责任人，对本单位的安全生产工作全面负责。其他负责人对职责范围内的安全生产工作负责。”第二十一条规定：“生产经营单位的主要负责人对本单位安全生产工作负有下列职责：……（五）组织建立并落实安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防工作机制，督促、检查本单位的安全生产工作，及时消除生产安全事故隐患；……”本案中，申请人系XX公司的法定代表人，亦是XX公司安全生产的主要负责人。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XX公司进行现场检查时，发现申请人作为XX公司的主要负责人，存在未组织建立并落实安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防工作机制的违法行为。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组织建立并落实安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防工作机制的行为，且无法出示XX公司有落实安全风险分级管控和隐患排查治理的相关台账，亦无其他证据材料能证明申请人有落实该项工作的台账。故，根据上述规定，被申请人认定申请人存在未依法组织建立并落实安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防工作机制具有事实和法律依据。

《中华人民共和国安全生产法》第九十四条第一款规定：“生产经营单位的主要负责人未履行本法规定的安全生产管理

职责的，责令限期改正，处二万元以上五万元以下的罚款；逾期未改正的，处五万元以上十万元以下的罚款，责令生产经营单位停产停业整顿。”《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〕X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34规定：“违法行为：生产经营单位的主要负责人未履行本法规定的安全生产管理职责的；处罚依据：《中华人民共和国安全生产法》第九十四条第一款；违法程度：较轻；情节与危害后果：未履行1项安全生产管理职责，限期内改正的，或发生安全事故未按交通部门要求报告，同一工程项目或1年内，第1次查处；裁量标准：处2万元罚款。”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组织建立并落实安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防工作机制的情况。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〕X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34的规定，对申请人未组织建立并落实安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防工作机制的行为，作出罚款2万元的行政处罚，于法有据。

关于申请人称因疫情原因无法组织学习、培训及演练的主张。XX公司于2016年8月4日成立，申请人于2019年5月6日成为XX公司的法定代表人、主要负责人，距被申请人于2023

年12月25日作出《行政处罚决定书》时，其作为XX公司的法定代表人、主要负责人已有4年。申请人作为市场经营主体XX公司的法定代表人及主要负责人，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主要负责人组织建立并落实安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防工作机制的相关规定，亦应知悉疫情并不是免除申请人组织建立并落实安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防工作机制的法定事由，现申请人称因疫情原因无法组织学习、培训及演练，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。

本件与原件核对无异

二〇二四年四月二十三日