

常州市武进区人民政府 行政复议决定书

申请人：江苏某旅游投资有限公司。

委托代理人：朱某某，江苏某律师事务所律师；

委托代理人：李某，江苏某律师事务所实习律师。

被申请人：常州市武进区应急管理局，常州市武进区延政大道行政中心3号楼。

法定代表人：金旭兵，该局局长。

委托代理人：沈某某，常州市武进区应急管理局工作人员；

委托代理人：姜某某，北京市中伦文德（常州）律师事务所律师。

申请人不服被申请人于2021年4月15日作出的（苏常武）应急罚〔2021〕34号《行政处罚决定书（单位）》，于2021年5月11日提起行政复议申请。本机关于5月17日依法予以受理。因案件情况复杂，不能在规定期限内作出行政复议决定，本机关于7月2日依法延长审理期限30日。为进一步查明案件事实，本机关于2021年7月12日召开听证会。本案现已审理终结。

申请人请求：撤销被申请人作出的（苏常武）应急罚〔2021〕34号《行政处罚决定书（单位）》。

申请人称：1. 本案行政处罚决定书作出的程序违法。被申请人在2021年4月6日邮寄了《行政处罚告知书》，并不是《行政处罚决定书》中所说的4月8日。该《行政处罚告知书》告知申请人，有权在收到告知书之日起3日内进行陈述和申辩以及提出书面听证申请。申请人于2021年4月13日才收到《行政处罚告知书》，被申请人所谓

的“于4月7日签收”只是邮件到达菜鸟驿站的时间。根据法律相关规定，向法人或者组织送达文书，应当由法人的法定代表人、该组织的主要负责人或者办公室、收发室、值班室等负责收件的人签收或盖章，因此送到菜鸟驿站不能认定为对申请人的送达。申请人于2021年4月13日收到《行政处罚告知书》，在3日内即2021年4月15日向被申请人邮寄了行政处罚申辩书和行政处罚听证申请书，被申请人于2021年4月16日签收。但被申请人于2021年4月15日就作出了（苏常武）应急罚〔2021〕34号《行政处罚决定书（单位）》，剥夺了申请人依法进行陈述、申辩和听证的权利。因此该《行政处罚决定书》程序违法，应当撤销。2. 本案行政处罚认定的事实不清。申请人虽然将水电设施安装发包给韩某某个人组织实施，但该行为并不是导致事故发生的直接原因。申请人与韩某某为平等主体关系，申请人对韩某某不具有领导管理职能。施工现场，韩某某本人主要负责指挥工作，事故发生以后，发现韩某某并未佩戴安全帽以及安全带，而这些施工现场都有配备。由此可见，申请人的行为与事故发生没有直接因果关系，对事故发生也未起到主要作用，申请人对事故的发生不负有责任。申请人不存在谎报或者瞒报事故的行为。法律法规对谎报或者瞒报事故的规定，既有对自然人的处罚，也有对单位的处罚，因此自然人的行为并不一定代表单位的行为。本案中既没有股东会决议同意，也没有以公司名义授权任何人进行谎报和瞒报，被申请人将自然人行为主观认定为单位行为是错误的。事故发生后，申请人第一时间拨打120进行救治，江苏某旅游文化有限公司人员来询问情况，申请人施工现场负责人赵某乙为了不连累发包人，表示申请人会进行处理，之后积极与死者家属协商处理善后事宜，尊重死者家乡土葬风俗，根据死者家属要求将死者送回家乡并进行了赔偿，在赔偿谈判过程

中，死者女儿报警，公安机关介入后申请人积极配合调查，因此不能以赵某乙的回复，认定申请人隐瞒事故实情。首先，赵某乙出发点是为了承担责任，并且尚在事故处理阶段；其次，江苏某旅游文化有限公司并非申请人应上报的政府部门；最后，赵某乙并非申请人法定代表人，也并未得到单位授权，他的行为不能认定是申请人的行为。3. 作出本案行政处罚所适用的法律依据是错误的。首先，《安全生产违法行为行政处罚办法》第五十三条的内容不是本案《行政处罚决定书》中陈述的内容。其次，被申请人依据《生产安全事故报告和调查处理条例》第三十六条，认定申请人存在谎报或者瞒报事故行为，处1125000元罚款。《中华人民共和国安全生产法》对谎报或者瞒报的处罚，只规定处罚自然人，没有规定处罚单位。《生产安全事故报告和调查处理条例》作为下位法，上述处罚超越了上位法范围。根据《生产安全事故罚款处罚规定（试行）》第十三条规定：“事故发生单位的主要负责人、直接负责的主管人员和其他直接责任人员有《安全生产法》第一百零六条、《条例》第三十六条规定的下列行为之一的，依照下列规定处以罚款：（二）谎报、瞒报事故或者事故发生后逃匿的，处上一年年收入100%的罚款。”第十四条第二款规定：“事故发生单位有本条第一款规定的行为且有谎报或者瞒报事故情节的，处50万元的罚款。”综上所述，申请人为维护自身合法权益，纠正被申请人的违法行为，故申请行政复议，望支持申请人的复议请求。

申请人在向本机关提交书面复议申请时，一并提交的证据材料有：1. 申请人营业执照（副本）复印件；2. 法定代表人身份证明书；3. （苏常武）应急告〔2021〕34号《行政处罚告知书》复印件；4. （苏常武）应急罚〔2021〕34号《行政处罚决定书（单位）》复印件。

听证会上，申请人补充提交了以下证据材料：申辩书、听证申请

书及邮寄资料复印件。

被申请人称: 1. 被申请人作出具体行政行为的职权法定。根据《中华人民共和国安全生产法》第九条、第一百一十条,《江苏省安全生产条例》第五十四条第一款规定和区委办公室区政府办公室《关于印发〈常州市武进区应急管理局职能配置、内设机构和人员编制规定〉的通知》(武办发〔2019〕39号)文件精神,我区组建常州市武进区应急管理局,为区政府工作部门。贯彻落实党中央关于应急工作的方针政策和省委、市委、区委的决策部署,依据《安全生产法》等相关法律法规、规章政策和标准规范,依法开展安全生产行政执法工作。2. 被申请人作出的具体行政行为事实清楚、程序合法、适用法律正确。2020年11月3日上午8时20分左右,在常州某夜生活动物园钢结构平台、钢结构滑漂项目施工现场,水电安装工韩某某进行水管安装作业时,不慎从洞口坠落地面受伤(玻璃平台距离地面约30米)。申请人现场负责人赵某乙发现情况,立即拨打“120”,并电话向本公司项目投资人赵某丙以及公司法定代表人赵某报告事故情况,伤者韩某某经“120”急送常州二院阳湖院区抢救无效于当日9时许死亡。事故发生后,申请人既未将事故情况及时告知江苏某旅游文化有限公司(某野生动物园经营管理方),也未依法及时向常负有安全生产监管职责的部门报告。2020年11月5日,常州市应急管理局接到群众举报,请政府部门调查该事故原因。常州市应急管理局将举报转武进区办理。被申请人会同区纪委监委、市公安局武进分局、区总工会等部门,依法组成事故调查组进行全面调查,形成最终事故调查报告。2020年12月29日,事故调查组向区政府提交了《关于江苏某旅游投资有限公司“11.3”一般高处坠落事故予以结案的请示》(武应急发〔2020〕74号),2021年1月12日,区政府下发了《常州市武进区人民政府

关于同意江苏某旅游投资有限公司“11.3”一般高处坠落事故予以结案的批复》。申请人对施工现场的安全管理不到位，未能及时发现并消除作业现场存在安全防护措施缺失、作业人员违章冒险作业的事故隐患；将水电设施安装发包给韩某某个人实施，韩某某无相应的施工资质，不是合法成立的生产经营单位，在组织施工时未设置安全措施，不具备相应的安全生产条件；在韩某某实施水电设施安装前，未签订相关的安全生产管理协议，未明确约定各自的管理职责，在韩某某实施水电设施安装过程中，也未对韩某某施工行为进行安全生产工作统一协调、管理，存在“一包了之”的情况。申请人的行为违反了《中华人民共和国安全生产法》第三十八条第一款、第四十六条的规定，因此对事故的发生负有责任。被申请人依据《中华人民共和国安全生产法》第一百零九条第（一）项的规定，给予处人民币贰拾叁万柒仟伍佰元罚款的行政处罚。2020年11月3日，在确定韩某某死亡后，申请人的项目现场负责人赵某乙将有关情况向项目投资入赵某丙、申请人法定代表人赵某报告了相关情况。直到2020年11月5日，常州市应急管理局接到群众举报，期间市、区两级应急管理局未接到任何有关事故情况的报告。事发当日，江苏某旅游文化有限公司安排公司员工褚某某到医院了解情况，赵某乙未将事故情况如实告知褚某某，致使江苏某旅游文化有限公司也未掌握事故真实情况。申请人在主观上存在故意隐瞒事故情况的事实。申请人的行为违反了《中华人民共和国安全生产法》第八十条第二款、《生产安全事故报告和调查处理条例》第九条第一款的规定。被申请人依据《生产安全事故报告和调查处理条例》第三十六条第（一）项的规定，给予处人民币壹佰壹拾贰万伍仟元罚款的行政处罚。根据《安全生产违法行为行政处罚办法》第五十三条的规定，给予处人民币壹佰叁拾陆万贰仟伍佰元罚款的行

政处罚。2021年1月22日，被申请人按照《常州市武进区人民政府关于同意江苏某旅游投资有限公司“11.3”一般高处坠落事故予以结案的批复》的意见，依据《生产安全事故报告和调查处理条例》第三十二条第二款的规定，依法对申请人的违法行为进行立案调查。被申请人执法人员依法向“11.3”事故调查组收集的证据资料复印件作为行政处罚的证据资料。2021年3月26日，被申请人进行集体讨论，一致同意对申请人作出上述处罚。2021年4月6日，被申请人通过中国邮政快递（EMS）向申请人送达《行政处罚告知书》，快递签收的时间为2021年4月7日，2021年4月8日作为申请人行使陈述、申辩和听证权利的送达起算时间。被申请人于2021年4月15日作出处罚决定之前，未收到申请人行使陈述、申辩和听证的通知，被申请人法定代表人赵某在当场签收《行政处罚决定书》时也未明确提出需要行使陈述、申辩和听证的权利。3. 申请人的复议请求没有事实和法律依据。针对复议申请第一条意见，《行政处罚决定书》中的4月8日是作为邮寄送达日期，并非邮寄日期，即《行政处罚告知书》正式生效的日期。被申请人根据申请人提供的《行政执法文书送达地址确认书》中的地址向申请人邮寄送达《行政处罚告知书》，根据中国邮政快递的邮件流程，4月7日的邮件状态为“已送达”。根据申请人提出复议申请后的补充调查，4月7日，中国邮政快递人员于某通过菜鸟驿站平台将邮件送达信息告知收件人，申请人法定代表人赵某因其个人原因未及时取件，根据《行政执法文书送达地址确认书》告知事项，应由申请人自行承担相应的法律后果。针对申请人申请行政复议的第二条意见，申请人提出的“申请人对韩某某并不具有领导管理职能”，“发现韩某某并未佩戴安全帽以及安全带，而这些施工现场都有配备”的理由，恰恰证明申请人未对承包方韩某某进行有效的统一

协调管理，未认真开展安全检查，未督促承包方进行整改的违法行为；赵某乙、赵某丙以及赵某均为申请人在事故项目上的管理人员，其行为均为相应的职务行为，而非自然人个人行为；江苏某旅游文化有限公司派员核实事故情况，是印证申请人存在主观上隐瞒事故的事实，并不是申请人依法要报告的相关部门。针对申请人申请行政复议的第三条意见，申请人引用的《安全生产违法行为行政处罚办法》的内容为第五十四条，并非第五十三条。《生产安全事故报告和调查处理条例》作为行政法规，规定对存在瞒报行为的事故单位进行行政处罚，并未与《中华人民共和国安全生产法》冲突。本案中涉及《中华人民共和国安全生产法》、《生产安全事故报告和调查处理条例》规定的对存在瞒报事故情况的责任人员的行政处罚，因在事故调查过程中公安机关已经立案侦查，故未对相关责任人员进行行政处罚的立案查处。

《生产安全事故罚款处罚规定（试行）》第十三条是针对事故瞒报的责任人员的处罚，第十四条是对《中华人民共和国安全生产法》第一百零九条中关于一般生产安全事故的罚款规定细化，其中第二款规定就是作为一般事故处罚的加重情节，被申请人认为已经针对申请人的瞒报事故行为进行了行政处罚，考虑到有利于相对人原则，在针对申请人对本案一般事故发生负有责任的违法行为进行处罚时，并未将瞒报事故情节进行重复考量，因此处以 237500 元罚款。综上所述，被申请人认定申请人存在违法行为事实清楚，证据确实充分，执法行为符合法定程序，适用法律正确，具体处罚合法合理，请求复议机关驳回申请人的复议请求，维持被申请人作出的处罚决定。

被申请人在提出书面答复的同时，向本机关提交的证据、依据有：

1. 《关于江苏某旅游投资有限公司“11.3”一般高处坠落事故予以结案的请示》（武应急发〔2020〕74号）及《常州市武进区人民政府关

于同意江苏某旅游投资有限公司“11.3”一般高处坠落事故予以结案的批复》复印件；2. 江苏某旅游投资有限公司营业执照（副本）复印件；3. 立案审批表复印件；4. 对褚某某的询问笔录、褚某某提供的事发当日与赵某乙的通话记录及居民身份证复印件；5. 对睦某某的询问笔录及居民身份证复印件；6. 对赵某乙的询问笔录及居民身份证复印件；7. 对赵某的询问笔录及居民身份证复印件；8. 对赵某丙的询问笔录及居民身份证复印件；9. 对李某某的询问笔录及居民身份证复印件；10. 鸣凰派出所对赵某某、李某某、刘某、崔某某、赵某乙、赵某丙的询问笔录复印件；11. 武公物鉴（法验）字〔2020〕429号《尸体检验意见书》及武公（鸣）鉴通字〔2020〕429号《鉴定意见通知书（副本）》复印件；12. 事故现场照片复印件；13. 韩某某病历资料复印件；14. 协议书复印件；15. 江苏某旅游文化有限公司与江苏某旅游投资有限公司服务合同复印件；16. 安全文明施工责任协议书复印件；17. 常州市应急管理局文件阅办单及举报件复印件；18. 行政处罚案件调查报告复印件；19. 案件延期审批表复印件；20. 行政执法决定法制审核意见书复印件；21. 行政处罚集体讨论记录复印件；22. （苏常武）应急告〔2021〕34号《行政处罚告知书》、送达回执及物流信息复印件；23. 案件处理呈批表复印件；24. （苏常武）应急罚〔2021〕34号《行政处罚决定书（单位）》及送达回执复印件；25. 行政执法文书送达地址确认书复印件；26. 对快递员于某的询问笔录及EMS: 1161186002474 物流详情复印件；27. 武公（鸣）立字〔2020〕3604号《立案决定书》复印件；28. 对赵某乙、赵某丙呈请取保候审报告书复印件。

申请人与被申请人提供的证据均符合证据关联性、合法性和真实性的要求，本机关予以采信。

经审理查明：2020 年 11 月 3 日上午 8 时 20 分左右，在常州某夜生活动物园钢结构平台、钢结构滑漂项目施工现场，水电安装工韩某某进行水管安装作业时，不慎从洞口坠落地面受伤（玻璃平台距离地面约 30 米），现场负责人赵某乙拨打 120 急救电话将其送往常州二院阳湖院区抢救，后抢救无效于当日 9 时许死亡。2020 年 11 月 5 日，韩某某之女韩笑笑向常州市应急管理局电话实名举报，要求对事故开展调查。常州市应急管理局将举报转武进区办理，被申请人会同区相关部门组成事故调查组进行全面调查。2020 年 12 月 29 日，事故调查组形成事故调查报告，并向武进区人民政府提交结案请示。2021 年 1 月 12 日，武进区人民政府作出《常州市武进区人民政府关于同意江苏某旅游投资有限公司“11.3”一般高处坠落事故予以结案的批复》，同意事故调查组对事故原因、经过的调查分析、责任认定及事故调查报告。2021 年 1 月 22 日，被申请人决定对申请人立案调查。因案件情况复杂，被申请人于 2021 年 2 月 19 日决定延长案件办理期限。案件调查期间，被申请人对申请人法定代表人赵某及项目施工现场负责人员赵某乙和赵某丙、江苏某旅游文化有限公司工作人员褚某某及睦某某、河南某旅游开发有限公司工作人员李某某进行询问调查，并制作询问笔录。经调查和集体讨论，被申请人于 2021 年 4 月 1 日作出（苏常武）应急告〔2021〕34 号《行政处罚告知书》。该告知书于 2021 年 4 月 6 日邮寄申请人，次日由快递员投递至菜鸟驿站，申请人法定代表人于 2021 年 4 月 13 日从菜鸟驿站取件。2021 年 4 月 15 日，被申请人作出（苏常武）应急罚〔2021〕34 号《行政处罚决定书（单位）》，根据《中华人民共和国安全生产法》第三十八条第一款、第四十六条第一、二款、第一百零九条第（一）项及《生产安全事故报告和调查处理条例》第三条第一款第（四）项的规定，对申请人处罚

款 237500 元；根据《中华人民共和国安全生产法》第八十条第二款及《生产安全事故报告和调查处理条例》第九条第一款、第三十六条第（一）项的规定，对申请人处罚款 1125000 元，并根据《安全生产违法行为行政处罚办法》第五十三条的规定，对申请人处合并罚款 1362500 元。该决定书于同日送达申请人。

另查明，申请人于 2021 年 4 月 15 日向被申请人邮寄陈述申辩及听证申请材料，被申请人于 2021 年 4 月 16 日签收。

以上事实，由申请人和被申请人提供的证据证实，本机关予以认定。

本机关认为：1. 被申请人具有对安全生产工作实施综合监督管理的法定职责。根据《区委办公室 区政府办公室关于印发〈常州市武进区应急管理局职能配置、内设机构和人员编制规定〉的通知》（武办发〔2019〕39 号）文件精神，我区组建常州市武进区应急管理局，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法律法规和国家标准的情况进行监督检查。另依据《中华人民共和国安全生产法》第九条第一款之规定，被申请人具有对本行政区域内安全生产工作实施综合监督管理的法定职责。2. 关于被申请人作出的行政处罚决定。被申请人作出行政处罚告知书后，于 2021 年 4 月 6 日将其邮寄申请人，物流信息显示该信件于次日投递至菜鸟驿站，但直至 2021 年 4 月 13 日才由申请人法定代表人签收，至此该行政处罚告知书实际送达申请人。此外，申请人于规定期限内向被申请人邮寄了陈述申辩及听证申请材料，但被申请人于 2021 年 4 月 15 日即作出行政处罚决定，在送达时间的计算上未尽到审慎义务，未充分保障申请人的陈述申辩权及听证权，程序违法。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（三）项第 3 目和《中华人民共和国

行政复议法实施条例》第四十五条的规定，本机关决定如下：

1. 撤销被申请人于 2021 年 4 月 15 日作出的（苏常武）应急罚〔2021〕34 号《行政处罚决定书（单位）》；
2. 责令被申请人于收到本决定书之日起 30 日内重新作出行政处罚决定。

申请人如对本决定不服，可以在收到本决定书之日起 15 日内依照《中华人民共和国行政诉讼法》的规定向人民法院提起诉讼。

二〇二一年八月六日