

# 江苏省市场监督管理局 行政复议决定书

〔2021〕苏市监复决字第16号

申请人：甲公司

被申请人：无锡市市场监督管理局

住所：无锡市梁溪区永和路28号

法定代表人：许伟英

职务：局长

申请人不服被申请人作出的锡市监处字〔2021〕××号《行政处罚决定书》向本局申请行政复议，本局于2021年3月25日依法予以受理，现已审理终结。

申请人称：

被申请人作出的锡市监处字〔2021〕××号《行政处罚决定书》对申请人处以20万元罚款缺乏事实和法律依据，应予撤销，理由为：一、申请人并非适格的行政处罚对象，行政处罚主体错误。申请人与乙公司是业务合作关系，双方合作模式为申请人租赁其停车场地并负责气体的运输。被申请人在《行政处罚决定书》中认可了双方的合作模式，即认可双方平等合作关系，申请人对乙公司的经营活动无实施管理的地位和职责，不应承担乙公司员工无证驾驶叉车导致的安全事故。

二、申请人不是乙公司的安全责任主体，不应对其进行行政处罚。《行政处罚决定书》和《乙公司叉车一般事故调查报告》（以下简称《事故调查报告》）均认定乙公司的破产管理人是安

全责任主体，就不应该再认定申请人是安全责任主体并要求承担主要责任。申请人虽与乙公司司签署《安全生产责任承诺函》，但仅为平等主体之间关于赔偿责任的内部约定，不能因此改变法律对于安全责任主体的规定。

三、被申请人认定乙公司实际经营管理权由申请人掌握缺乏事实依据，且与其认可的合作模式不符。《行政处罚决定书》认可申请人与乙公司的合作模式，又认为乙公司实际经营管理权由申请人掌握，两者存在矛盾且与事实不符。乙公司内部经营管理均由破产管理人和乙公司法定代表人负责，造成事故的工人也是乙公司工人。综上，申请人认为被申请人作出的《行政处罚决定书》在事实认定方面自相矛盾，行政处罚对象错误，请求复议机关撤销被申请人作出的锡市监处字〔2021〕××号《行政处罚决定书》。

被申请人答辩称：

一、被申请人作出的行政处罚决定事实清楚、证据确凿、程序合法、适用法律正确、处罚适当。2020年3月23日乙公司厂区内发生了一起叉车一般事故，事故造成1人死亡。被申请人牵头会同相关部门成立事故调查组，形成《事故调查报告》。经查，申请人为乙公司债权人之一，2018年2月28日申请人与乙公司签订《债务抵偿（租赁）协议》，进入乙公司进行生产经营活动，具体经营模式为申请人进原料（工业气体）到乙公司进行气体分装，分装后再由申请人销售给气体使用单位。2018年8月8日，惠山区人民法院作出（2018）苏××破申×号民事裁定书，受理乙公司破产清算一案，并决定由丙律师事务所担任破产管理人。

破产管理人介入后，申请人于 2018 年 8 月 15 日向乙公司破产管理人出具《安全生产责任承诺函》，该函规定经营期间产生的一切安全生产责任事故均由申请人承担。2018 年 10 月 29 日，丙律师事务所与申请人签订《不定期租赁协议》，双方自愿解除原《债务抵偿（租赁）协议》，协议约定由申请人承租乙公司的全部厂房和设备，并约定申请人之前作出的《安全生产责任承诺函》继续有效。

根据《事故调查报告》，该事故是一起企业及其管理人员安全管理不到位、特种设备作业人员无证违规作业而导致的特种设备责任事故。申请人在利用乙公司场地生产经营期间，对国家有关法律法规、技术规范及公司制定的安全生产管理制度和叉车操作规程未有效监督执行，对生产现场的安全管理不到位，申请人对事故负主要责任。2020 年 7 月 23 日，无锡市人民政府作出《关于乙公司叉车一般事故申请结案的批复》，同意《事故调查报告》对事故原因、责任、性质的分析认定和对事故负有责任的单位和人员的处理建议，并要求有关机关、单位按照法律、法规规定的权限和程序，落实对相关责任单位和人员的责任追究。

2020 年 7 月 30 日，被申请人将上述批复及《事故调查报告》等有关材料送达申请人，并告知将依法追究相关行政责任以及有关救济途径。8 月 7 日被申请人对申请人依法立案调查。立案后，被申请人对申请人、乙公司及其破产管理人、乙公司厂区特种设备安全管理员、丙律师事务所负责人等单位和人员进行询问调查，对有关材料进行查阅复制。经查，事故有关各方对事故的陈述与《事故调查报告》载明的事故经过一致，包括申请人在内的各方

对《事故调查报告》认定的事故经过、事故原因及责任认定未提出异议。11月26日被申请人依法向申请人送达《行政处罚听证告知书》。11月30日申请人向被申请人申请听证，12月25日依法公开组织听证。鉴于申请人对事故所负责任为主要责任且造成了人员死亡的后果，属违法情节严重，被申请人经部门负责人集体讨论，决定依据《中华人民共和国特种设备安全法》第九十条第（一）项的规定，对申请人作出罚款20万元的从重处罚。

二、申请人主张其非事故责任认定主体的主张和理由不能成立。《事故调查报告》及有关材料证实，发生事故的生产现场是由申请人负责人高某和乙公司法定代表人共同负责。无证驾驶叉车造成事故的工人、事故受害者名义上在乙公司工作，但均由申请人雇佣且由申请人安排工作、发放工资。申请人负责人高某在乙公司经营现场对生产经营活动实施管理，经营收益归申请人支配。申请人出具的《安全生产责任承诺函》亦规定经营期间产生的一切安全生产责任事故均由申请人承担。

乙公司叉车一般事故系多因一果，《事故调查报告》对3家单位和7名个人进行了责任认定，乙公司、丙律师事务所与申请人均负有责任，申请人的责任不因丙律师事务所承担了相应责任而免除。

综上所述，请求复议机关依法维持被申请人作出的《行政处罚决定书》。

本局经审理查明：

乙公司对申请人负有债务，双方于2018年2月28日签订《债务抵偿（租赁）协议》，协议内容为乙公司将其现有的充气罐装

设备、办公室三间及危化品车辆停车场地租赁给申请人使用，租金冲抵所欠债务。

2018年8月8日，无锡市惠山区人民法院受理乙公司破产清算一案，指定丙律师事务所为乙公司破产管理人。8月15日，申请人向破产管理人出具《安全生产责任承诺函》，内容为：乙公司为偿还债务，与申请人签订《债务抵偿（租赁）协议》，以租金冲抵债务，申请人希望继续履行该协议，并承诺继续经营期间产生的一切安全生产责任事故，包括对第三方产生的任何损害赔偿 responsibility 均由申请人承担。10月29日，丙律师事务所与申请人签订《不定期租赁协议》，协议约定解除原《债务抵偿（租赁）协议》，由申请人承租乙公司的全部厂房和设备，同时约定申请人于8月15日作出的《安全生产责任承诺函》继续有效。

2020年3月23日，在申请人租赁乙公司厂房和设备期间，乙公司厂区发生一起叉车一般事故，事故造成一人死亡。事故发生后，被申请人牵头，会同无锡市应急管理局、无锡市公安局、无锡市总工会组成事故调查组，经调查出具《事故调查报告》。报告指出，申请人“对国家有关法律法规、技术规范及公司制定的安全生产管理制度未有效监督执行，对生产现场的安全管理不到位，违反了《中华人民共和国安全生产法》第四条及《中华人民共和国特种设备安全法》第七条的规定，对本起事故负主要责任。建议特种设备安全监督管理部门按照《中华人民共和国特种设备安全法》第九十条的规定予以行政处罚。”

2020年6月29日，被申请人向无锡市人民政府请示对乙公司叉车一般事故予以结案。7月23日，无锡市人民政府作出《关

于乙公司叉车一般事故申请结案的批复》，同意事故调查组对事故原因、责任、性质的分析和认定，同意事故调查组对负有事故责任的单位和人员的处理建议，并要求有关机关、单位按照法律、法规规定的权限和程序，落实对相关责任单位和人员的责任追究。

2020年7月30日，被申请人将无锡市人民政府批复及《事故调查报告》等有关材料送达申请人，并告知相应的救济权利，申请人对《事故调查报告》认定的事故经过、事故原因及责任认定未提出异议。

2020年8月7日，被申请人对申请人依法立案调查。11月26日，被申请人向申请人送达锡市监质告〔2020〕××号《行政处罚听证告知书》。11月30日，申请人向被申请人申请听证，12月25日被申请人依法组织听证。因案情特别复杂，本案办理过程中，被申请人依法办理两次延期。

2021年1月25日，被申请人作出锡市监处字〔2021〕××号《行政处罚决定书》，并于1月27日送达至申请人。

以上事实，有申请人提交的《行政复议申请书》及相关附件，被申请人提交的《行政复议答复书》、甲公司行政处罚案件证据材料、《事故调查报告》《关于乙公司叉车一般事故申请结案的批复》等证据材料予以证明。

本局认为：

《中华人民共和国特种设备法》第七十三条第一款规定：“组织事故调查的部门应当将事故调查报告报本级人民政府，并报上一级人民政府负责特种设备安全监督管理的部门备案。有关部门和单位应当依照法律、行政法规的规定，追究事故责任单位和人

员的责任。”《特种设备安全监察条例》第六十八条规定：“事故调查报告应当由负责组织事故调查的特种设备安全监督管理部门的所在地人民政府批复，并报上一级特种设备安全监督管理部门备案。有关机关应当按照批复，依照法律、行政法规规定的权限和程序，对事故责任单位和有关人员进行行政处罚，对负有事故责任的国家工作人员进行处分。”据此，被申请人根据《关于乙公司叉车一般事故申请结案的批复》和《事故调查报告》依法对申请人展开立案调查。

经调查，被申请人对申请人、乙公司及其破产管理人、乙公司厂区特种设备安全管理员、丙律师事务所负责人等单位 and 人员进行询问调查，对有关材料进行查阅复制，事故有关各方对事故的陈述与《事故调查报告》载明的事故经过一致，包括申请人在内的各方对《事故调查报告》认定的事故经过、事故原因及责任认定未提出异议。鉴于无证驾驶叉车造成事故的工人、事故受害者名义上在乙公司工作，但均由申请人雇佣，工作由申请人安排，工资由申请人发放。乙公司实际经营管理权也属于申请人，申请人的负责人在现场对生产经营活动实施管理，经营收益归申请人支配，工人工资由申请人发放。同时，申请人承诺经营期间产生的一切安全生产责任事故均由申请人承担。因此，被申请人认定申请人对国家有关法律法规、技术规范及公司制定的安全生产管理制度和叉车操作规程未有效监督执行，对生产现场的安全管理不到位，对本起事故负主要责任，于法有据。鉴于申请人对事故负主要责任且造成人员死亡的后果，违法情节严重，被申请人根据《中华人民共和国特种设备安全法》第九十条规定：“发生事

故，对负有责任的单位除要求其依法承担相应的赔偿等责任外，依照下列规定处以罚款：（一）发生一般事故，处十万元以上二十万元以下罚款……”，对申请人依法处以罚款 20 万元，适用依据正确。

另，根据《事故调查报告》查明的情况，该起事故的发生系多因一果，涉事工人、乙公司、申请人、丙律师事务所等相关单位和个人均应依法承担相应法律责任。

综上所述，被申请人作出的行政处罚决定认定事实清楚，证据确凿，适用依据正确，程序合法，内容适当。

根据《中华人民共和国行政复议法》第二十八条第一款第（一）项的规定，本局决定：

维持被申请人作出的锡市监处字〔2021〕××号《行政处罚决定书》。

如对本决定不服，可以自接到本决定书之日起 15 日内依法向人民法院提起行政诉讼。

江苏省市场监督管理局

2021 年 5 月 20 日