

三门峡市人民政府 行政复议决定书

三政复决字〔2024〕45号

申请人：某公司。

被申请人：三门峡市交通运输局。

申请人不服被申请人作出的《行政处罚决定书》（豫三交罚字〔2024〕A000078号），于2024年5月15日向本机关提出行政复议申请，请求撤销该行政处罚决定，本机关于2024年5月15日依法受理，适用普通程序审理。

申请人称：被申请人作出的案涉行政处罚决定于法无据，应当依法予以撤销。

一、案涉行政处罚无效。根据《中华人民共和国行政处罚法》第三十八条第一款规定，行政处罚没有依据或者实施主体不具有行政主体资格的，行政处罚无效。目前没有任何法律、行政法规规定载客12人以下客运船舶需要办理船舶营运证，更没有任何法律、行政法规规定对载客12人以下客运船舶无证运营进行处罚。被申请人对申请人的行政处罚没有法律依据，行政处罚无效。

二、被申请人要求申请人办理船舶营运证件于法无据。根据《中华人民共和国行政许可法》第十六条“行政法规可以在法律设定的行政许可事项范围内，对实施该行政许可作出具体规定。

地方性法规可以在法律、行政法规设定的行政许可事项范围内，对实施该行政许可作出具体规定。规章可以在上位法设定的行政许可事项范围内，对实施该行政许可作出具体规定。法规、规章对实施上位法设定的行政许可作出的具体规定，不得增设行政许可；对行政许可条件作出的具体规定，不得增设违反上位法的其他条件。”之规定，载客 12 人以下客运船舶办理船舶营运证件应由法律、行政法规作出明确规定。没有任何法律法规规定载客 12 人以下客运船舶需要办理船舶营运证件，被申请人要求申请人办理船舶营运证件于法无据。

三、《河南省水路交通运输管理办法》不能对载客 12 人以下客运船舶办理船舶营运证件进行规定。该办法第一条规定：“为合理开发、利用和保护水运资源，维护水路交通运输秩序，保障水路交通运输安全，促进水路交通运输事业高质量发展，根据《中华人民共和国航道法》《中华人民共和国港口法》《中华人民共和国内河交通安全管理条例》和《国内水路运输管理条例》等法律、法规，结合本省实际，制定本办法。”《河南省水路交通运输管理办法》系《国内水路运输管理条例》下位法，《国内水路运输管理条例》第四十五条明确规定“载客 12 人以下的客运船舶以及乡、镇客运渡船运输的管理办法，由省、自治区、直辖市人民政府另行制定。”即载客 12 人以下的客运船舶不在《国内水路运输管理条例》规定范围内。根据《中华人民共和国立法法》第九十三条“没有法律、行政法规、地方性法规的依据，地方政府规章不得设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规

范”的规定，《河南省水路交通运输管理办法》不能要求载客 12 人以下客运船舶办理船舶营运证件。被申请人根据《河南省水路交通运输管理办法》作出的案涉行政处罚决定，适用法律错误。

四、被申请人在法律、法规之外擅自增设行政许可的行为违反了《优化营商环境条例》以及《河南省优化营商环境条例》。被申请人在没有任何法律、法规作为依据的情况下，擅自增设行政许可，违背《优化营商环境条例》第三十九条“国家严格控制新设行政许可。新设行政许可应当按照行政许可法和国务院的规定严格设定标准，并进行合法性、必要性和合理性审查论证。对通过事中事后监管或者市场机制能够解决以及行政许可法和国务院规定不得设立行政许可的事项，一律不得设立行政许可，严禁以备案、登记、注册、目录、规划、年检、年报、监制、认定、认证、审定以及其他任何形式变相设定或者实施行政许可。”以及《河南省优化营商环境条例》第四条“各级国家机关及其工作人员在营商环境工作中应当宣传落实相关政策、平等对待市场主体、主动提供高效服务、严格规范执法司法行为、组织推动经贸活动、诚信守法履约践诺、落实联系企业制度、听取企业意见、帮助企业排忧解难。各级国家机关及其工作人员在营商环境工作中不得加重企业负担；不得滥用职权；不得懒政怠政；不得歧视民营企业；不得漠视企业诉求；不得收受企业财物；不得干预企业经营活动；不得违规插手经济纠纷；不得新官不理旧账。”

五、要求被申请人根据《行政处罚法》第七十六条“行政机关实施行政处罚，有下列情形之一，由上级行政机关或者有关机

关责令改正，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分：（一）没有法定的行政处罚依据的”之规定对直接负责的主管人员和其他直接责任人依法予以处分。

六、申请人每年持续投入安全经费，确保安全防护等级不断提高，是省内高级船员最多、年客运量最高的企业，且持续安全经营三十年以上，所航行的黄河三门峡库区也被评为模范库区。申请人为了提高航行安全及运营标准，均按照水运发达地区管理办法，高标准执行航行要求。目前所运营的 12 客座以下船舶建造等级已经属于最高等级，属于 A 级航区船舶，而三门峡市仅属于 B 级航区。申请人所运营的 12 客座以下船舶完全符合且高于我市现有对此类船舶的管理标准，属于超标准高等级合理安全运营情况。

被申请人称：被申请人执法人员在执法检查中发现，申请人使用未取得船舶营运证件的 12 客座以下船舶在黄河三门峡库区内从事水路运输经营活动，违反了《河南省水路交通运输管理办法》第十六条第二款“水路运输经营者的营运船舶应当依法取得与其经营范围相适应的船舶营业运输证件，并随船携带”的规定，根据违法行为的事实、性质、情节、社会危害程度和相关证据，决定给予罚款 2 万元的行政处罚，符合法律法规相关规定。

关于申请人在行政复议申请书提出的各项问题，被申请人回应如下：

一、申请人提出的行政处罚没有依据或者实施主体不具有行政主体资格，行政处罚无效问题。根据市编办《三门峡市交通运

输局职能配置、内设机构和人员编制规定》第四条第三项和第四项规定，被申请人承担全市水路运输市场监管和水上交通安全监管责任，所属的交通运输执法机构行使湖滨区、陕州区、城乡一体化示范区、经济开发区范围内交通运输综合行政执法工作，承担辖区水路运政、地方海事行政门类中的行政执法处罚以及行政处罚相关的行政检查、行政强制等工作，符合《中华人民共和国行政处罚法》第十七条“行政处罚由具有行政处罚权的行政机关在法定职权范围内实施”的规定。

二、申请人提出被申请人要求载客 12 人以下客运船舶办理船舶营运证于法无据问题。被申请人查处的是申请人使用未取得船舶营运证件的船舶从事水路运输行为，不是要求其载客 12 人以下客运船舶办理船舶营运证问题。被申请人作出的案涉行政处罚于法有据。

三、申请人提出《河南省水路交通运输管理办法》不能对载客 12 人以下客运船舶办理船舶营运证进行规定问题。2024 年 1 月 1 日起施行的《河南省水路交通运输管理办法》第十六条第二款和第四十一条，是依据《国内水路运输管理条例》第四十五条的授权而制定的，是对上位法的细化和明确，立法内容符合《中华人民共和国立法法》第九十三条规定。根据《中华人民共和国行政复议法》第十二条“行政法规、规章不属于行政复议范围”的规定，该问题不属于行政复议范围。

四、申请人提出的被申请人违反《优化营商环境条例》的问题。该问题并不属实。根据三门峡市委、市政府《关于推动开发

区高质量发展的实施意见》（三发〔2022〕9号）要求，被申请人向市经济开发区下放交接经济管理权限54项，包含市级水路运输审批权限以及申请人所属的6艘船舶档案资料，自2022年5月1日起，由市经济开发区承接下放交接的经济管理权限，被申请人不存在增设行政许可问题。法治是最好的营商环境，依法执法更是市场经济健康发展保驾护航的基石，申请人不能以优化营商环境为由，减损安全生产执法监管和其自身的安全生产主体责任落实。

五、申请人要求被申请人对直接负责的主管人员及责任人依法予以处分问题。交通运输执法人员依据《河南省水路交通运输管理办法》的具体规定，对申请人使用未取得船舶营运证件的船舶从事水路运输经营行为作出行政处罚决定，具有法定依据。

六、申请人强调其自成立以来所做的社会贡献，与本次行政复议无直接关系。船舶建造标准和船舶安全运营不是一个概念。原《河南省水路交通管理办法》是2011年5月施行的，未对12客座以下船舶经营作出规定，但新修订的《河南省水路交通运输管理办法》对船舶运输应取得营运证件作出明确规定且设定罚则，被申请人按照新修订的政府规章实施执法监管并作出处理决定。

综上，被申请人对申请人作出的行政处罚均在职权和法律法规规定的范围内，不存在申请人所诉的上述问题。

经查，申请人成立于2001年，位于我市经济开发区某公园内，主要从事水路旅客运输业务。2024年5月4日被申请人执

法人员在执法检查中发现，申请人在某公园某码头使用未取得船舶营运证件的载客 12 人以下的客运船舶收费载客，从事水路运输经营活动，认为该行为违反了《河南省水路交通运输管理办法》第十六条第二款“水路运输经营者的营运船舶应当依法取得与其经营范围相适应的船舶营业运输证件，并随船携带”的规定，于 2024 年 5 月 14 日作出罚款 2 万元的行政处罚决定。申请人不服，向本机关申请行政复议。

本机关认为：《国内水路运输管理条例》第四十五条规定：“载客 12 人以下的客运船舶以及乡、镇客运渡船运输的管理办法，由省、自治区、直辖市人民政府另行制定。”《河南省水路交通运输管理办法》第十六条第二款规定：“水路运输经营者的营运船舶应当依法取得与其经营范围相适应的船舶营业运输证件，并随船携带。”第四十一条规定：“水路运输经营者使用未取得船舶营运证件的船舶从事水路运输的，由县级以上人民政府交通运输主管部门责令该船停止经营，没收违法所得，并处违法所得 1 倍以上 5 倍以下的罚款；没有违法所得或者违法所得不足 2 万元的，处 2 万元以上 10 万元以下的罚款。”本案中，从被申请人提供的现场照片、现场视频、现场笔录和询问笔录等证据显示，2024 年 5 月 4 日，申请人存在使用未取得船舶营运证件的载客 12 人以下的客运船舶收费载客从事水路运输经营活动的事实，被申请人作出行政处罚决定认定事实清楚。《河南省水路交通运输管理办法》未对载客 12 人以下的客运船舶进行区分处理，应视为是对所有客运船舶作出的统一规定，并不违反《中华人民共和国立

法法》和《国内水路运输管理条例》等法律法规。被申请人依据《河南省水路交通运输管理办法》第十六条第二款、第四十一条，对申请人作出罚款 2 万元的行政处罚，适用依据正确，内容适当。

申请人认为被申请人在法律法规之外擅自增设行政许可的行为违反了《优化营商环境条例》《河南省优化营商环境条例》，要求对被申请人相关人员给予行政处分；自身积极承担社会义务，高标准执行航行要求，不应受到行政处罚。经查，未发现被申请人存在在法律法规之外擅自增设行政许可和其他违反优化营商环境的行为。申请人积极承担社会义务和高标准执行航行要求的行为值得肯定和鼓励，但并不能免除申请人的违法责任。

综上，被申请人作出的案涉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》第六十八条之规定，本机关决定：

维持被申请人作出的《行政处罚决定书》（豫三交罚字〔2024〕A000078 号）。

申请人如不服本决定，可自接到本决定之日起 15 日内向人民法院提起行政诉讼。

2024 年 10 月 10 日