

# 三门峡市人民政府

## 行政复议决定书

三政复决字〔2023〕37号

申请人：某停车场。

被申请人：三门峡市市场监督管理局。

法定代表人：乔建厚，局长。

申请人不服被申请人作出的《行政处罚决定书》（三市监处罚〔2022〕69号），于2023年1月10日向本机关提起行政复议申请，一并提出对该行政处罚决定所依据的《三门峡市发展和改革委员会关于规范我市普通干线公路及市区道路车辆救援服务收费有关问题的通知》（三发改收费〔2012〕449号，以下简称449号文件）的审查申请，本机关依法受理。

申请人称：被申请人作出的行政处罚决定缺乏法律依据，认定申请人未按规定执行政府指导价收取事故车辆停放服务费和拖曳（牵引）服务费的事实不清，处罚程序违法，应予撤销。

一、被申请人的处罚所依据的 449 号文件为无效文件。被申请人认定超标准收费的依据是 449 号文件，而该文件的制定依据是《河南省发展和改革委员会关于印发<河南省机动车停放服务收费管理实施细则>的通知》（豫发改收费〔2005〕1881 号），但是这个实施细则在 2018 年 7 月 10 日《河南省发展和改革委员会关于公布规范性文件清理结果的决定》（豫发改法规〔2018〕546 号）中已被宣布失效，因此 449 号文件已没有制定依据。同时《中华人民共和国行政处罚法》第五条第三款规定：“对违法行为给予行政处罚的规定必须公布；未经公布的，不得作为行政处罚的依据”，被申请人依据的 449 号文件在三门峡市发展和改革委员会的官方网站上也检索不到，显然该文件不能作为认定超标准收费的依据。

二、即便被申请人能证明处罚有法律依据，而其处罚仍然违法，理由如下：（一）对申请人未按规定执行政府指导价收取事故车辆停放服务费一事不应处罚。1.被申请人对申请人 2018 年、2020 年、2021 年三年期间超标准收取车辆停放费进行处罚的行为超过行政处罚追诉时效。《中华人民共和国行政处罚法》第三十六条规定：“违法行为在二年内未被发现的，不再给予行政处罚；涉及公民生命健康安全、金融安全且有危害后果的，上述期限延长至五年。法律另有规定的除外”。被申请人是在 2022 年 7

月 26 日立案，根据法律规定，被申请人不能对申请人 2020 年 7 月 25 日以前收取车辆停放费行为进行处罚，但是被申请人不加区分，认定申请人 2018 年、2020 年、2021 年超标准收取车辆停放费 X 元，明显违反法律规定。2. 申请人 2018 年、2020 年、2021 年三年期间超标准收取车辆停放费已经退还，违法行为已经消除，不应进行处罚。被申请人的处罚决定中引用的《价格违法行为行政处罚规定》第十六条第一款规定对“违法所得”的处理是“责令经营者限期退还”，第二款对拒不退还的后果规定的处理办法是“予以没收”。因此在申请人已经退还的情况下，被申请人仍然处罚 1.5 万元没有法律依据。3. 申请人具有从轻和减轻处罚情节，被申请人未予考虑，对超标准收取车辆停放费的行为罚款 1.5 万元，处罚过重，明显不当。（二）对申请人未按规定执行政府指导价收取拖曳（牵引）服务费一事不应处罚。1. 被申请人对申请人 2017 年 12 月 1 日至 2021 年 12 月 31 日期间超标准收取拖曳（牵引）费进行处罚的行为亦超过行政处罚追诉时效，违反《中华人民共和国行政处罚法》第三十六条的规定。2. 申请人的经营者为个人，被申请人将申请人作为单位予以处罚是错误的。申请人营业执照上的投资人是一人，申请人是个人独资企业。《中华人民共和国个人独资企业法》第二条规定：“本法所称个人独资企业，是指依照本法在中国境内设立，由一个自然人投资，

财产为投资人个人所有，投资人以其个人财产对企业债务承担无限责任的经营实体”。国务院 2000 年 6 月 20 日发布的《关于个人独资企业和合伙企业征收所得税问题的通知》（国发〔2000〕16 号），该通知中规定“国务院决定，自 2000 年 1 月 1 日起，对个人独资企业和合伙企业停止征收企业所得税，其投资者的生产经营所得，比照个体工商户的生产、经营所得征收个人所得税”。因此申请人的经营者为个人，被申请人的执法依据是《价格违法行为行政处罚规定》，该规定第十一条规定：“经营者为个人的，对其没有违法所得的价格违法行为，可以处 10 万元以下的罚款”。被申请人对超标准收取拖曳（牵引）服务费的行为按违法所得无法确定对待，罚款幅度在 10 万元以下，但被申请人的处罚决定第二项的罚款数额高达 25 万元，明显超过处罚上限。3. 申请人具有从轻和减轻处罚情节，被申请人未予考虑，对超标准收取拖曳（牵引）费的行为罚款人民币 25 万元，处罚过重，明显不当。

三、处罚程序超过法定办案期限。国家市场监督管理总局出台的《市场监督管理行政处罚程序规定》第六十四条规定：“适用普通程序办理的案件应当自立案之日起九十日内作出处理决定”。被申请人于 2022 年 7 月 26 日立案,直到 2022 年 12 月 8 日才作出处罚决定，明显超过办案期限。

被申请人称：被申请人作出的行政处罚决定事实清楚、证据充分，适用法律依据正确，程序合法，处理适当，应予维持。

一、449号文件的有效性。449号文件是根据《河南省发展改革委 河南省交通运输厅关于规范全省高速公路车辆救援服务收费有关问题的通知》（豫发改收费〔2012〕228号）以及《河南省发展和改革委员会关于印发〈河南省机动车停放服务收费管理实施细则〉》（豫发改收费〔2005〕1881号）要求制定的，通过查阅豫发改法规〔2018〕546号文件，虽然豫发改收费〔2005〕1881号文件已被清理失效，但豫发改收费〔2012〕228号文件仍然有效，449号文件中关于普通干线和市区道路车辆救援服务收费标准是参照豫发改收费〔2012〕228号文件制定，豫发改收费〔2012〕228号第四条规定：“全省高速公路清障施救收费标准实行政府指导价，本通知规定各项收费标准均为最高限价，各高速公路清障施救单位一律不得突破规定的收费标准收取费用。停放拖移车辆的地点属于专用停车场地，对在交通事故处理期间的车辆，应减免停车收费。具体收费项目和收费标准见附表”，第八条规定：“普通干线公路车辆救援服务收费在不超过本通知规定的收费标准的范围内由各省辖市核定报省备案”。被申请人处罚决定中认定申请人违法行为援引部分均参照豫发改收费〔2012〕228号文件内容，与豫发改收费〔2005〕1881号文件内

容无关。此外，被申请人是依据《中华人民共和国价格法》《中华人民共和国行政处罚法》《价格违法行为行政处罚规定》作出的行政处罚，所依据的这些规定均已公布。2012年9月6日，三门峡西部在线、中原经济网分别刊登了《我市出台相应管理办法规范车辆救援服务费》《三门峡市—我市出台规范车辆救援服务收费管理办法》，说明449号文件已公布。同时，申请人与三门峡市公安局交通管理部门签订的《拖车及保管服务协议》“三、费用3.收费标准：按照物价部门规定标准执行”，作为该协议的重要条款，说明申请人是知晓449号文件的。

二、行政处罚合法合理性问题。1.行政处罚追诉时效问题。

《中华人民共和国行政处罚法》第三十六条规定：“违法行为在二年内未被发现的，不再给予行政处罚；涉及公民生命健康安全、金融安全且有危害后果的，上述期限延长至五年。法律另有规定的除外。前款规定的期限，从违法行为发生之日起计算；违法行为有连续或者继续状态的，从行为终了之日起计算”。原国务院法制办公室对湖北省人民政府法制办公室《关于如何确认违法行为连续或继续状态的请示》的复函（国法函〔2005〕442号）中答复“《中华人民共和国行政处罚法》第二十九条中规定的违法行为的连续状态，是指当事人基于同一个违法故意，连续实施数个独立的行政违法行为，并触犯同一个行政处罚规定的情形”，

对连续行为的连续状态作出权威解释。申请人于 2018 年、2020 年、2021 年期间超标准收取车辆停放费(2017 年 12 月以及 2019 年度登记台账上未发现超过 30 日的停车，故无超标准收取车辆停放费的行为发生)、2017 年 12 月 1 日至 2021 年 12 月 31 日期间超标准收取拖曳(牵引)费的违法行为属于该规定的连续状态，应从违法行为终了之日起计算，故被申请人对申请人超标准收取车辆停放费、拖曳(牵引)费的违法行为作出的处罚未超出追诉时效。2.申请人经被申请人责令限期退款通知后退还了多收的价款，但违法事实是客观存在的，不因事后的退款就消除了违法事实，依法应予以处罚。《价格违法行为行政处罚规定》第十六条第一款中“责令经营者限期退还”，是申请人应履行的法律责任，而非行政处罚，是否按要求退款，只是行政处罚自由裁量中从重处罚与否的考量情形之一。3.行政处罚适当的问题。在案件调查过程中，申请人配合调查，如实陈述违法事实并提供证据材料，退还了多收取的停放费。但申请人 2018 年、2020 年、2021 年共发生 66 次超标准收取车辆停放费，2017 年 12 月 1 日至 2021 年 12 月 31 日，按照 500 元/辆的收费标准，涉及收取 A 类事故车辆拖曳费 X 次、收费金额 X 万元，违法行为持续时间长，已造成较严重危害后果。参照《河南省市场监督管理行政处罚裁量权适用通则(2021 版)》第十二条第三款“当事人既有从轻或者

减轻处罚情节，又有从重行政处罚情节的，应当结合案件具体情况综合考量作出决定”之规定，综合考量申请人超标准收取事故车辆停放费的违法行为符合一般的违法情形。参照《河南省市场监督管理行政处罚裁量权适用通则（2021版）》第七条第五款“一般行政处罚是指在依法可选择的处罚种类和处罚幅度内，适用适中的处罚种类或者处罚幅度。其中，罚款的数额应当为从最低限到最高限这一幅度中超过30%至70%以下部分”，被申请人认为该行政处罚适当。

三、申请人提出未按规定收取拖曳（牵引）服务费一事不应处罚的理由不成立。1.个人独资企业是否为个人性质的问题。《中华人民共和国个人独资企业法》第二条“本法所称个人独资企业，是指依照本法在中国境内设立，由一个自然人投资，财产为投资人个人所有，投资人以其个人财产对企业债务承担无限责任的经营实体”的规定，明确了个人独资企业的企业性质、出资方式、财产归属、债务的法律后果，申请人提出的国发〔2000〕16号文件，通知只是税务部门在税收方面的相关规定，并不影响个人独资企业的企业性质。个人独资企业属非法人企业，非个体工商户，故申请人的违法行为不适用《价格违法行为行政处罚规定》第十一条“经营者为个人的，对其没有违法所得的价格违法行为可以处10万元以下的罚款”的规定。2.超标准收取拖曳（牵引）

费的行为罚款适当问题如前所述。

四、办案期限超期问题。该案于2022年7月26日立案，8月19日出现新冠疫情封控，依据《市场监督管理行政处罚程序规定》第四十六条第一款第三项“因不可抗力致使案件暂时无法调查的”中止案件调查，9月5日依据《市场监督管理行政处罚程序规定》第四十六条第二款“中止调查的原因消除后，应当立即恢复案件调查”之规定，恢复案件调查。依据《市场监督管理行政处罚程序规定》第六十四条第二款“案件处理过程中，中止、听证、公告和检测、检验、检疫、鉴定、权利人辨认或者鉴别、责令退还多收价款等时间不计入前款所指的案件办理期限”之规定，案件中止、责令退还多收价款时间不计入案件办理期限。因案情复杂，被申请人依据《市场监督管理行政处罚程序规定》第六十四条第一款之规定，经被申请人负责人批准，案件办理期限自2022年11月9日延期至2022年12月9日。因此，被申请人于2022年12月8日作出行政处罚决定并未超出办案期限。

经查：2012年8月21日，三门峡市发展和改革委员会出台449号文件，对我市普通干线公路及市区道路车辆救援服务收费标准作出相关规定，对事故及故障车辆拖曳（牵引）费和事故车辆停放费实行政府指导价，其中事故和故障车辆拖曳（牵引）费为：A类基价160元/10公里、拖运8元/公里、最高收费额400

元/次；B类基价200元/10公里、拖运12元/公里、最高收费额560元/次；备注：1.拖曳（牵引）里程在10公里以内的按各车型的基价收费；超过10公里以后，按拖运的实际里程和规定的拖运价格计算并收取费用；2.每次拖曳（牵引）所收取的总费用不得超过最高收费金额。事故车辆停放费为：A类、B类8元/天，C类、D类16元/天，备注：1.收取停放费后，应对事故车辆及所属部件和车上的货物等负责；2.事故车辆停放不足一天的，按一天收费；3.事故车辆停放时间超过一个月以上的，停放费减半收取，3个月以后不收费。2017年12月1日，申请人与三门峡市公安局交通管理支队签订拖车及保管服务协议，约定由申请人为三门峡市公安局交通管理支队提供事故车辆、扣留车辆的拖车运输及保管服务。2017年12月至2021年12月期间，申请人未按照449号文件规定的标准收费，A、B、C、D类事故车辆停放费停放时间超过1个月以上的及3个月以上的仍按原标准收取，未按照449号文件规定减免；A类事故车辆拖车费无论距离远近按照超出449号文件规定的最高标准100元的标准收取，该行为被多名涉事车辆车主举报。2022年7月8日，被申请人指派工作人员核查线索。2022年7月11日、20日，被申请人对申请人进行现场检查、询问调查。2022年7月26日，被申请人以申请人涉嫌不执行政府指导价、政府定价立案调查。2022年8

月 19 日，被申请人以疫情封控为由中止案件调查。2022 年 9 月 5 日，被申请人恢复调查。2022 年 11 月 3 日，被申请人作出《责令退款告知书》（三市监退告〔2022〕9002 号），告知申请人将多收价款退还消费者或其他经营者，告知其享有陈述、申辩的权利，并送达申请人。2022 年 11 月 9 日，被申请人延长办案期限 30 日。2022 年 11 月 10 日，被申请人作出《责令退款通知书》（三市监责退〔2022〕9002 号）并送达申请人。期间，申请人将重复收取事故车辆停放费 X 元退还事故车辆车主，将三门峡市公安局交通管理支队多付的 X 元停放费退还。2022 年 11 月 17 日，被申请人作出《行政处罚告知书》（三市监罚告〔2022〕9003 号）依法送达申请人，拟对申请人超标准收取停车费罚款 2 万元；对申请人超标准收取拖车费罚款 25 万元，并告知申请人陈述、申辩和要求听证的权利。2022 年 11 月 20 日，申请人提交陈述申辩书，请求免于处罚。2022 年 12 月 7 日，被申请人召开重大处罚案件集体讨论会，认为申请人能够在要求的时限退还多收价款，对申请人超标准收取停车费在原有处罚基础上根据裁量标准给予从轻处罚，罚款 1.5 万元；对申请人超标准收取拖车费仍按原标准，罚款 25 万元。2022 年 12 月 8 日，被申请人作出案涉行政处罚决定，认为申请人超标准收取事故车辆停放费 X 元，未按照托运的实际里程和规定的托运价格计算并收费的行为

违反了《中华人民共和国价格法》第十二条的规定，依据《中华人民共和国价格法》第三十九条，《价格违法行为行政处罚规定》第九条、第十八条，参照《河南省市场监督管理行政处罚裁量基准（2021版）》的规定，以及申请人违法事实、性质、情节、社会危害程度和相关证据，给予申请人一般行政处罚：1.对申请人超标准收取停车费的违法行为罚款1.5万元；2.对申请人超标准收取拖曳（牵引）费的行为罚款25万元，共计罚款26.5万元。申请人不服，向本机关申请行政复议。

本机关认为：案涉行政处罚决定作出的主要依据是《中华人民共和国价格法》《价格违法行为行政处罚规定》（国务院令〔2010〕第585号）及449号文件。其中《中华人民共和国价格法》第十二条、第三十九条规定：“经营者应当遵守法律、法规规定，执行依法制定的政府指导价、政府定价和法定的价格干预措施、紧急措施。”“经营者不执行政府指导价、政府定价以及法定的价格干预措施、紧急措施的，责令改正，没收违法所得，可以并处违法所得五倍以下的罚款；没有违法所得的，可以处以罚款；情节严重的，责令停业整顿”。关于上述法律规定的政府定价和政府指导价，案涉行政处罚决定主要依据的是449号文件，而申请人在申请行政复议时以该文件不合法为由，一并提出了对该文件的审查申请，因此，本机关在审理本案过程中，依据《中

《中华人民共和国行政复议法》第二十六条的规定，将该文件转送其制定机关三门峡市发展和改革委员会依法处理。2023年3月13日，三门峡市发展和改革委员会反馈意见，认为该文件已经通过法定程序公布施行，合法有效。

但是，经本机关审查，449号文件在制定权限及制定程序等方面存在相关问题，主要为：1.该文件的主要制定依据是《河南省发展和改革委员会 河南省交通运输厅关于规范全省高速公路车辆救援服务收费有关问题的通知》（豫发改收费〔2012〕228号），228号文件主要规定了高速公路车辆救援服务收费有关问题，其中第八项规定：“普通干线公路车辆救援服务收费在不超过本通知规定的收费标准的范围内由各省辖市核定报省备案”，而449号文件主要规定了普通干线公路及市区道路车辆救援服务收费，其中市区道路车辆救援服务收费超出了上级文件规定的权限范围，属于缺乏依据。2.《中华人民共和国行政处罚法》第五条第三款规定：“对违法行为给予行政处罚的规定必须公布；未经公布的，不得作为行政处罚的依据”，《河南省规章规范性文件备案办法》（河南省人民政府令第110号）第五条规定：“规范性文件制定后，必须通过政府公报、政府网站、新闻媒体等载体向社会公布；未经公布的，不得在行政执法过程中适用”。经审查，没有证据能够证明该文件制定后按照上述规定依法向社会

进行公布，虽然有当时的新闻报道但并没有文件的具体内容，不符合上述法律及规章的公布要求。3.《中华人民共和国价格法》第十九条第一款规定：“政府指导价、政府定价的定价权限和具体适用范围，以中央的和地方的定价目录为依据”。国家发改委2017年12月27日第24号公告《政府定价的经营服务性收费目录清单》对中央和各省可以定价的经营服务性收费项目进行了列举，其中关于车辆救援服务收费方面只规定了高速公路车辆救援服务收费实行政府定价，并不包含普通干线公路和市区道路车辆救援服务收费。国家发改委《关于进一步清理规范政府定价经营服务性收费的通知》（发改价格〔2019〕798号）要求，各地政府定价经营服务性收费项目不得超过规定范围（具体范围详见附件），具体附件中仅明确高速公路清障救援服务费为地方政府定价项目，并未包含其他公路，该文件同时要求可根据实际情况缩减，但不得通过改变名称等方式扩大范围。可见，即使449号文件的具体内容及制定程序符合相关规定，但在上级政策发生变化后，应及时予以清理，不应再继续使用。

本案中，申请人被处罚的行为发生在2017年12月至2021年12月，该期间普通干线公路和市区道路的车辆救援服务收费项目并不在政府定价或政府指导价规定范围内。449号文件因存在超出制定权限范围、未依法公布、因上级政策变动而违反相关

法律法规及政策规定等问题而不能作为行政执法的依据。被申请人在作出案涉行政处罚决定时，未尽到审慎的注意义务，依据不符合相关规定的规范性文件作为主要依据，属于适用依据错误。被申请人如认为申请人在经营过程中的行为违反其他相关规定的，可以另行调查处理。

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2目之规定，本机关决定：

撤销被申请人作出的《行政处罚决定书》（三市监处罚〔2022〕69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。

2023年6月4日