广东省韶关市中级人民法院

行 政 判 决 书

（2019）粤02行终108号

上诉人（原审被告）南雄市财政局。住所地广东省南雄市雄州街道办事处雄中路323号。

法定代表人姚远华，局长。

出庭负责人刘显红，副局长。

委托代理人卓友陆，广东金韶律师事务所律师。

被上诉人（原审原告）赣州市得力洗涤有限公司。住所地江西省赣州市章贡区水东镇七里村河坑。

法定代表人万伟，总经理。

委托代理人李英桂，广东永顺律师事务所律师。

原审第三人广东中采招标有限公司。住所地广东省佛山市禅城区文华北路223号之一栋5层525、526、527单元。

法定代表人陈淑仪，总经理。

原审第三人韶关市格润纺织品洗涤有限公司。住所地广东省韶关市武江区沐溪大道168号韶关市辉越科级创业服务有限公司科研服务楼A703号。

法定代表人李明健，总经理。

上诉人南雄市财政局因与被上诉人赣州市得力洗涤有限公司（以下简称得力洗涤公司）和原审第三人广东中采招标有限公司（以下简称中采招标公司）、韶关市格润纺织品洗涤有限公司（以下简称格润洗涤公司）财政行政处理一案，不服广东省韶关市武江区人民法院（2018）粤0203行初365号行政判决，向本院提起上诉。本院依法组成合议庭，对本案进行了审理，现已审理终结。

一审法院经审理查明，中采招标公司受南雄市人民医院委托采购医用织物洗涤服务，于2018年5月发出《服务采购公开招标文件》(项目编号:GDZC-SG18GZ011)。得力洗涤公司与格润洗涤公司均参与该次招投标，经评审，由得力洗涤公司中标。2018年6月25日，格润洗涤公司向中采招标公司及南雄市人民医院提出质疑，认为得力洗涤公司不具备投标资格。中采招标公司于2018年7月2日向格润洗涤公司作出《关于南雄市人民医院医用织物洗涤服务（第二次）质疑回复》，认为：一、本次项目根据招标文件流程规定对各投标人进行资格性、符合性审查，按照供应商资格第2点：采购人或代理机构现场查核供应商于投标截止日当天在“信用中国”网站（www.creditchina.gov.cn)及中国政府采购网(www.ccgp.gov.cn)查询结果，经查核在违法失信行为记录中并未发现相关违法失信行为记录和相关的负面内容，并且得力洗涤公司按要求提供的“参加政府采购活动前3年内在经营活动中没有重大违法记录的书面声明”，因此通过资格性、符合性审查。根据《中华人民共和国政府采购法实施条例》第十九条“政府采购法第二十二条第一款第五项所称重大违法记录，是指供应商因违法经营受到刑事处罚或者责令停产停业、吊销许可证或者执照、较大数额罚款等行政处罚。”供应商在参加政府采购活动前3年内因违法经营被禁止在一定期限内参加政府采购活动，期限届满的，可以参加政府采购活动。格润洗涤公司提供的数据是得力洗涤公司在2017年4月26日被行政机关给予30000元的行政处罚。对于较大数额罚款的界定：根据《广东省行政处罚听证程序实施办法》第五条“行政机关以及法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织（以下简称行政机关）作出下列行政处罚（以下简称适用听证程序的行政处罚）决定之前，应当告知当事人有要求举行听证的权利；当事人要求听证的，行政抓关应当组织听证：（三）较大数额罚款；本条前款的较大数额罚款，是指对公民处以5000元以上罚款，对法人或者其他组织处以10万元以上罚款。”而本项目未出现上述情形，因此采购活动继续进行。二、在格润洗涤公司提供的质疑函中的附件二里有明确显示中标人已依照《经营异常名录管理办法》第八条规定被列入经营异常名录的企业更正其公示的信息后，申请移出，移除机关为章贡区市场和质量监督管理局。三、招标文件用户需求书第三章第三条第3项第一条中，“★中标人须指派不少于3名工作人员长期驻点医院，实施洗涤物品的收、送、核对等工作。驻点人员在服务期间引起的各种工伤、安全事件和事故均由中标人负责，采购人免负一切责任，（投标时需提供承诺函）。”得力洗涤公司按照招标文件要求提供证明材料。根据招标文件第五章投标人须知中开标与评标中的第27.4条：“评标委员会依法根据招标文件的规定对投标文件进行评审、提交书面评标报告。”因此评标委员是按照招标文件的要求来审核各投标人的投标文件。

格润洗涤公司不服《关于南雄市人民医院医用织物洗涤服务（第二次）质疑回复》，于2018年7月6日向南雄市财政局递交投诉书，投诉得力洗涤公司不具备投标资格，依据为：得力洗涤公司因违法经营于2017年4月26日被章贡区市场和质量监督管理局处以罚款30000元的行政处罚，该金额属于较大数额罚款，即重大违法记录，且在三年之内，得力洗涤公司注册地在江西，违法行为发生在江西，按《江西省行政处罚听证程序实施办法》应确认其违法行为属于重大违法行为。南雄市财政局受理格润洗涤公司的投诉后，于2018年8月13日作出雄财采决[2018]04号《政府采购投诉处理决定书》，认为：一、关于重大违法行为问题。1.得力洗涤公司因使用逾期未经检验的锅炉于2017年4月26日被赣州市章贡区市场和监督管理局根据《特种设备安全法》第八十四条第一款规定，处以3万元罚款上交国库，并告知其听证权利。得力洗涤公司是否有重大违法行为，关键点是3万元罚款是否属于较大数额罚款。得力洗涤公司是江西省赣州市章贡区注册的企业，根据《行政处罚法》第二十条的属地管辖规定，适用《江西省行政处罚听证程序规定》（省政府令第82号）的规定。《行政处罚法》第四十二条规定“行政机关作出责令停产停业、吊销许可证或者执照、较大数额罚款等行政处罚决定之前，应当告知当事人有要求举行听证的权利。”《江西省行政处罚听证程序规定》第二条规定，对法人或者其他组织在经营活动中的违法行为处2万元以上罚款的应当告知当事人有要求举行听证的权利。得力洗涤公司是在经营活动中使用逾期未经检验的锅炉，违反《特种设备安全法》第八十四条规定，被处以3万元罚款，达到应当告知听证的数额范围，属于较大数额罚款，符合《政府采购法实施条例》第十九条所称的重大违法记录。2.供应商在“参加政府采购活动前三年内，在经营活动中没有重大违法记录”，这是《政府采购法》第二十二条明确规定的。得力洗涤公司被处罚时间为2017年4月26日，在禁止参加政府采购活动的时间内。3.赣州市章贡区市场和监督管理局出具的证明，只能证明得力洗涤公司违法事实的存在。要界定是否有重大违法行为，只能根据《行政处罚法》、《江西省行政处罚听证程序规定》有关规定作出，所以赣州市章贡区市场和监督管理局出具的证明南雄市财政局不予采信。因此，得力洗涤公司有重大违法记录，不具备参加政府采购投标资格，投诉事项予以支持。二、关于商业信誉问题。良好的商业信誉是指供应商在参加政府采购活动前，在生产经营活动中始终能够做到遵纪守法，诚实守信，有良好的履约业绩。通俗地讲就是用户信得过的企业。投诉人投诉称得力洗涤有限公司因未处理好与受伤员工赔偿问题，导致法院强制执行就推断该公司存在商业信誉问题，材料不充分，证据不完备。这属于企业内部纠纷，与良好的商业信誉关系不大，不予支持。根据《政府采购质疑和投诉办法》（财政部令第94号）规定第二十九条、第三十二条，决定：1.取消得力洗涤公司中标人资格，采购人依法另行确定中标供应商。2.商业信誉投诉事项缺乏事实依据，驳回投诉。得力洗涤公司不服，向一审法院提起行政诉讼。

一审法院另查明，2017年4月26日，因得力洗涤公司经营场所内使用的一台需经定期检验才能使用的特种设备（锅炉），在赣州市章贡区市场和质量监督管理局执法人员于2017年3月27日及3月31日依法对得力洗涤公司经营场所进行检查时，得力洗涤公司未能出示在有效期内的锅炉检验报告，但该锅炉正在使用，在执法人员依法下达《责令改正通知书》及《特种设备安全监察指令书》后，截止至2017年4月26日，得力洗涤公司仍不能提供该锅炉的有效检验报告，赣州市章贡区市场和质量监督管理局遂对得力洗涤公司作出（区）市监（特）罚决[2017]14号《行政处罚决定书》，责令得力洗涤公司立即停止使用未定期检验的锅炉，并对得力洗涤公司处罚款30000元。

一审法院认为，南雄市财政局于2018年8月13日作出雄财采决[2018]4号《政府采购投诉处理决定书》的行政行为不合法。

2014年修正的《中华人民共和国采购法》第二十二条第一款第（五）项规定：“供应商参加政府采购活动应当具备下列条件：……（五）参加政府采购活动前三年内，在经营活动中没有重大违法记录；”《中华人民共和国政府采购法实施条例》（中华人民共和国国务院令第658号）第十九条第一款规定：“政府采购法第二十二条第一款第五项所称重大违法记录，是指供应商因违法经营受到刑事处罚或者责令停产停业、吊销许可证或者执照、较大数额罚款等行政处罚。”2015年修正的《安全生产违法行为行政处罚办法》第三十三条第一款规定：“安全监管监察部门作出责令停产停业整顿、责令停产停业、吊销有关许可证、撤销有关执业资格、岗位证书或者较大数额罚款的行政处罚决定之前，应当告知当事人有要求举行听证的权利；当事人要求听证的，安全监管监察部门应当组织听证，不得向当事人收取听证费用。”第二款规定：“前款所称较大数额罚款，为省、自治区、直辖市人大常委会或者人民政府规定的数额；没有规定数额的，其数额对个人罚款为2万元以上，对生产经营单位罚款为5万元以上。”根据上述法律、法规、规章等规范性文件的规定，供应商参加政府采购活动应当具备的条件之一为：参加政府采购活动前三年内，未因违法经营受到刑事处罚或者责令停产停业、吊销许可证或者执照、较大数额罚款等行政处罚,在安全生产监管监察领域，对个人罚款2万元以上，对生产经营单位罚款5万元以上，属于较大数额的罚款。本案中得力洗涤公司在经营场所内使用需经定期检验才能使用的特种设备（锅炉）未依法进行定期检验，属安全生产违法行为，被赣州市章贡区市场和质量监督管理局处罚款30000元，不属于被处较大数额的罚款，不能以此认定得力洗涤公司在参加涉案政府采购活动前三年内有重大违法记录。南雄市财政局于2018年8月13日作出的雄财采决[2018]4号《政府采购投诉处理决定书》，主要证据不足，依法应予撤销。依照《中华人民共和国行政诉讼法》第七十条第（一）项的规定，判决：撤销南雄市财政局于2018年8月13日作出的雄财采决[2018]4号《政府采购投诉处理决定书》。

上诉人南雄市财政局不服一审判决向本院提起上诉称,一、《江西省行政处罚听证程序规定》第二条规定：对法人或者其他组织在经营活动中的违法行为处2万元以上罚款的，应当告知当事人有要求举行听证的权利。国家质量监督检验检疫总局发布的《质量技术监督行政处罚程序规定》第三十三条规定：数额较大罚款的标准，按照地方性法规、地方政府规章等有关规范性文件规定执行；地方性法规、地方政府规章等有关规范性文件未做规定的，较大数额罚款的标准为3万元以上（含3万元）。因此，得力洗涤公司所受罚款3万元的行政处罚属于江西省行政机关和国家质量技术监督行政部门规定的数额较大罚款，其不具有参加涉案采购项目的供应商主体资格。二、《安全生产违法行为行政处罚办法》是国家安全生产监督管理总局颁发的规范性文件，其适用范围为安全生产监督管理行业，有权依据该办法行使行政处罚权的主体是县级以上人民政府的安全生产监督管理部门。本案中作出行政处罚的行政机关是赣州市章贡区市场和质量监督管理局，其并非安全生产监督管理部门，没有适用该处罚办法对得力洗涤公司作出行政处罚的职权。一审法院依据《安全生产违法行为行政处罚办法》第三十三条的规定，认定得力洗涤公司所受罚款不属于较大数额罚款，属于适用法律错误。而且，即使适用《安全生产违法行为行政处罚办法》第三十三条第二款：“前款所称较大数额罚款，为省、自治区、直辖市人大常委会或者人民政府规定的数额；没有规定数额的，其数额对个人罚款为2万元以上，对生产经营单位罚款为5万元以上。”的规定，因该条款明确规定较大数额罚款优先以地方省级人大常委会或人民政府规定数额确定，故结合《江西省行政处罚听证程序规定》第二条的规定，得力洗涤公司被处罚款3万元仍应定性为数额较大罚款的行政处罚。上诉请求：一、撤销一审判决，依法改判驳回得力洗涤公司的各项诉讼请求；二、一、二审诉讼费由得力洗涤公司负担。

被上诉人得力洗涤公司答辩称，一审判决认定事实清楚，适用法律正确，请求驳回南雄市财政局的上诉请求。

原审第三人格润洗涤公司述称，认同南雄市财政局的上诉请求。

原审第三人中采招标公司未进行二审陈述。

本院经审理查明的事实与一审判决认定的事实一致，本院予以确认。

本院认为，南雄市财政局于2018年8月13日作出的雄财采决[2018]4号《政府采购投诉处理决定书》合法。

《中华人民共和国政府采购法》第二十二条第一款第五项规定：“供应商参加政府采购活动应当具备下列条件：……（五）参加政府采购活动前三年内，在经营活动中没有重大违法记录。”《中华人民共和国政府采购法实施条例》第十九条：“政府采购法第二十二条第一款第五项所称重大违法记录，是指供应商因违法经营受到刑事处罚或者责令停产停业、吊销许可证或者执照、较大数额罚款等行政处罚”的规定，是对前述“重大违法记录”的进一步明确，并非所有的信用记录都可以认定为“重大违法记录”，此类合法限制须基于对供应商违法行为的刑事、行政处罚而产生。行政法规并未对“较大数额罚款”作出明确限定，法律、行政法规通过赋予职权的方式，赋予了地方采购监督管理部门对“较大数额罚款”裁量的权力。依照《中华人民共和国行政处罚法》第四十二条规定：“行政机关作出责令停产停业、吊销许可证或者执照、较大数额罚款等行政处罚决定之前，应当告知当事人有要求举行听证的权利。”《江西省行政处罚听证程序规定》第二条规定：“对法人或者其他组织在经营活动中的违法行为处2万元以上罚款的，应当告知当事人有要求举行听证的权利。”国家质量监督检验检疫总局发布的《质量技术监督行政处罚程序规定》第三十三条规定：“数额较大罚款的标准，按照地方性法规、地方政府规章等有关规范性文件规定执行；地方性法规、地方政府规章等有关规范性文件未做规定的，较大数额罚款的标准为3万元以上（含3万元）。”南雄市财政局认定较大数额罚款，属于执行法律法规的技术性必要措施，其并不违反《中华人民共和国政府采购法》、《中华人民共和国政府采购法实施条例》的主旨，亦不违反上级行政机关的规范性文件规定。南雄市财政局认定“被处以3万元罚款，达到应当告知听证的数额范围，属于较大数额罚款”符合法律规定。因得力洗涤公司所受罚款3万元的行政处罚属于江西省行政机关和国家质量技术监督行政部门规定的数额较大罚款，南雄市财政局于2018年8月13日作出的雄财采决[2018]4号《政府采购投诉处理决定书》事实清楚，证据确凿，程序合法，应当予以维持。《安全生产违法行为行政处罚办法》是国家安全生产监督管理总局颁发的规范性文件，其适用范围为安全生产监督管理行业，本案中对得力洗涤公司作出行政处罚的行政机关为赣州市章贡区市场和质量监督管理局，其并非安全生产监督管理部门，一审法院依据《安全生产违法行为行政处罚办法》第三十三条的规定，认定得力洗涤公司所受罚款不属于较大数额罚款，属于适用法律错误，应当予以撤销。

综上所述，原判认定事实不清，适用法律、法规错误，本院予以纠正。南雄市财政局的上诉理由充分，予以采纳。据此，依照《中华人民共和国行政诉讼法》第八十九条第一款第（二）项的规定，判决如下：

一、撤销广东省韶关市武江区人民法院（2018）粤0203行初365号行政判决；

二、驳回赣州市得力洗涤有限公司的诉讼请求。

一、二审案件受理费100元，由被上诉人赣州市得力洗涤有限公司负担。

本判决为终审判决。

审 判 长　　万　靖

审 判 员　　徐肇廷

审 判 员　　邹征衡

二〇一九年十月九日

本件与原本核对无异

法官助理　　吴文才

书 记 员　　郑翠莹