

三门峡市人民政府 行政复议决定书

三政复决字〔2024〕18号

申请人：某公司。

被申请人：三门峡市生态环境局。

法定代表人：孟繁昌，局长。

申请人不服被申请人作出的《行政处罚决定书》（豫1282环罚决字〔2023〕77号），于2023年12月27日向本机关申请行政复议，本机关依法受理。

申请人称：一、本案事实。1.客观事实：2023年2月28日，申请人工人清理沉淀池，用2寸的抽水小泵，安装长6米左右的2寸塑料管，抽沉淀池上层清水不到10分钟。上级检查组发现并提出这是违法行为后，申请人立即撤走了水泵及塑料管，并对泄露到干渠内的微量积泥及时进行清扫恢复。清水经申请人后院，漏到院外已报废多年的灌渠干沟内，留有约1米宽20米长像纸一样厚薄的尘泥痕迹。2.认定事实：被申请人认定事实分三个阶段，两种认定。一种是认定申请人私设暗管。一个阶段是2023年3月3日，对甲公司行为的认定，拟罚款X万元；另一个阶段是2023年6月13日，申请人提出甲公司已经不复存在后，被申请人认定

2023年6月13日申请人存在前述私设暗管行为，拟罚款同上。因2023年6月13日申请人已经停产，不存在违法行为，被申请人又对6月13日的听证告知书、责令纠正违法行为决定书作了补充说明，改为违法时间为3月2日。另一种是案涉行政处罚决定书认定申请人行为为部分处理设施不能正常运行。

二、申请人不存在行政处罚决定书中的违法行为，不应行政处罚。1.申请人的设施运作正常，不存在任何设施不能正常运行问题。申请人的烘干机除尘系统的沉淀池为三级沉淀，主要用于清除烘干沙子尾气中的微量的尘土。平常购买的沙子都是用水清洗过的水洗沙，里面根本不含重金属等有害杂质。申请人的工艺流程不存在排放废水问题，相反还需要补充水。申请人的所有设施运转正常，不存在不能正常运行问题。

2.申请人没有利用渗井、渗坑、裂隙、溶洞，私设暗管，篡改、伪造监测数据，或者不正常运行水污染防治设施等逃避监管的方式排放水污染物的行为。申请人没有私设暗管，拉的塑料管不是暗管，是在地面上明设的管道；申请人没有排放水污染物，申请人的工艺流程中没有排水，系封闭运行的系统，还需要补水，不存在排水问题；申请人临时排水并不是为了逃避监管；申请人没有把水排至厂外，只是在厂内浇树渗漏到厂外极少一部分，没有造成任何污染，申请人排放的部分水污染物达标；申请人主观上没有处置废水的故意，只是利用沉淀池清水浇厂区里小树。按照《中华人民共和国水污染防治法》第三十九条的规定，私设暗

管等方式是为了逃避监管，目的是排放水污染物，本案并非如此。申请人的烘干系统及除尘系统是采用天然气烘干机，烘干温度高达 1000 度，循环水蒸发量大，沉淀池平时是经常要补水的，根本不外排，公司自成立以来也从来没有外排过。综上，申请人不存在违法行为，被申请人不应对申请人进行行政处罚。

三、即便认定申请人存在违法行为，也属于违法行为轻微并及时改正，没有造成危害后果，符合不予处罚的情形；即便按照一般违法，申请人也属于初次违法，危害后果轻微并及时改正，符合可以不予处罚的情形。1.即便申请人抽水不到 10 分钟、浇花浇树浇草冲洗厂内路面，部分水流至厂外的行为为轻微违法行为，根据《河南省生态环境行政处罚裁量基准适用规则》第八条第一项第 1 目“违法行为轻微并及时改正，没有造成危害后果的，不予处罚”，也应当不予处罚。2.即使认定申请人的行为为一般违法，也是初次违法，危害后果可以忽略不计，并且及时改正拆除了排水设施，属于可以不予处罚的情形。

四、按照我国相关政策，对初次违法且危害后果轻微并及时改正的，依法不予行政处罚，对申请人应当不予处罚。《中共中央 国务院关于促进民营经济发展壮大的意见》第十三项完善监管执法体系规定：“按照教育与处罚相结合原则，推行告知、提醒、劝导等执法方式，对初次违法且危害后果轻微并及时改正的依法不予行政处罚。”申请人完全符合前述意见的规定，应当不予行政处罚。

五、原行政处罚存在程序严重违法情形，程序违法取得的证据，不能作为行政处罚的依据。1.2023年6月13日重新立案，不能适用此前的证据作为重新立案行政处罚的依据。本案所涉行政处罚的绝大部分证据，包括现场勘验、询问笔录、鉴定意见等，均系2023年6月13日重新立案之前获得，系先取证后立案，不符合《中华人民共和国行政处罚法》关于行政处罚程序的规定。2.询问笔录上记录清理沉淀池是2月7日，与实际不符合，实际为2月28日，详见值班记录以及申请人法定代表人的说明。3.取样地点错误，样品与结论不一致，取样及鉴定意见程序违法。检查（勘查）时间为2023年3月2日15时0分至16时10分的笔录上记载的取样是采集沉淀尘泥样一个，当时申请人也参与取样，位置是申请人厂院子内的已经干了的尘泥，而检测报告上取样点是水磨除尘器沉淀池。取样地点明显不一致，况且明明取的是粉样，而检测报告上却是废水样。4.现场勘验程序违法。现场勘验没有测量外排面积，没有测量沉淀池水的容积，没有测量塑料管的长度，没有测量排水口到厂区外的长度和宽度，没有测量外排的过水面积，过水面积20米x1米仅仅是目测。

综上所述，申请人没有违法行为，不应行政处罚，即便按照有违法行为也符合不予处罚或者可以不予处罚的情形，请求撤销被申请人作出的行政处罚决定。

被申请人称：涉案行政处罚决定书认定事实清楚，适用法律准确，程序合法，依法应予维持。

一、我局作出行政处罚决定书认定的事实、法律依据

2023年3月2日，三门峡市生态环境局灵宝分局执法人员在检查时发现，该公司旋风式水幕除尘器工段沉淀池设置有一条直径2寸的外排管道将除尘器的循环水私自外排至该工段西墙外干渠内，现场有长约20米，宽约1米的尘泥排放痕迹，涉嫌私设暗管排放水污染物。2023年3月3日，下达《责令改正违法行为决定书》（豫1282环责改字〔2023〕28号），5月11日下达《行政处罚事先（听证）告知书》（豫1282环罚告字〔2023〕36号）。5月23日，申请人提交听证申请，称该公司在接受调查时提供的信息是2020年4月变更前的信息，导致案件退回重新补充调查。6月15日，该公司负责人配合执法人员进行重新调查，根据灵宝市市场监督管理局开具的公司信息变更相关材料，证明该公司名称由甲公司变更为某公司，灵宝分局执法人员决定对申请人涉嫌通过私设暗管排放水污染物的环境违法行为重新立案查处。7月25日，重新下达《行政处罚事先（听证）告知书》（豫1282环罚告字〔2023〕64号），拟对申请人处以X万元罚款，7月30日，申请人提交行政处罚听证申请书，后提出延期听证。9月4日，我局组织召开听证会。

根据听证会结果，经三门峡市生态环境局局长办公会研究，认为申请人主观上对相关法律法规认知不足，违法排污行为没有造成严重环境污染后果，但客观上违反《中华人民共和国水污染防治法》第三十九条的规定，依据第八十三条第三项规定，应处

十万元以上一百万元以下的罚款，参照《河南省生态环境行政处罚》裁量基准的规定，重新认定违法事实为“部分处理设施不能正常运行”，对申请人处罚款 X 万元。

二、申请人复议请求不能成立

（一）申请人称“不存在行政处罚决定书中的违法行为，不应行政处罚”的主张不能成立

1. 经查阅申请人环评资料，其废水处理工艺流程为经三级沉淀池沉淀后循环利用，沉淀池污泥定期清理，申请人的烘干机除尘设施为旋风式水幕除尘器，除尘器内废水应当进入沉淀池沉淀后回用，其污染防治设施不仅包含除尘器等设备，还包括配套的三级沉淀池以及回水管道。2023 年 3 月 2 日，被申请人执法人员检查时发现申请人利用一根 2 寸管道，将沉淀池内废水泵至厂外，已构成不正常使用污染防治设施行为。

2. 《行政主管部门移送适用行政拘留环境违法案件暂行办法》第五条第二款的规定：“暗管是指通过隐蔽的方式达到规避监管目的而设置的排污管道，包括埋入地下的水泥管、瓷管、塑料管等，以及地上的临时排污管道。”在认定“暗管”时，应作广义理解，而不应局限于“埋入地下”或者“暗藏”的排污管道，也包括地上的临时排污管道或其他未经依法申报的管道。此外，被申请人在发现上述违法行为后，委托第三方检测公司对申请人除尘器沉淀池内废水进行取样检测，结果显示废水中含有悬浮物、化学需氧量及氨氮等污染物，申请人明确说明其工艺流程中没有排水环节，但

其 2 月 28 日却利用长约 6 米的 2 寸管道，将沉淀池内水污染物排放，申请人上述行为已经违反了《中华人民共和国水污染防治法》第三十九条规定。

3. 申请人称其只是利用沉淀池清水浇厂区里小树，主观上没有处置废水的故意。但根据环评要求，其废水应当经三级沉淀池沉淀后循环利用，废水用于浇树本身就属于偷排废水逃避监管的行为，其行为已构成违法。被申请人委托检测其废水中所含的特征污染因子未超过《污水综合排放标准》（GB8979-1996）规定的排放标准，经申请人集体研究决定，已对其偷排废水的行为进行了从轻处罚。

（二）申请人称其“初次违法行为轻微并及时改正，没有造成危害后果，符合不予处罚的情形”的理由不能认同

申请人利用长约 6 米，直径 2 寸的塑料管道私自排放除尘器沉淀池内废水的行为，已经违反了《中华人民共和国水污染防治法》第三十九条的规定，其私设暗管排放污染物行为也违反了《中华人民共和国环境保护法》第六十三条第三项：“企业事业单位和其他生产经营者有下列行为之一，尚不构成犯罪的，除依照有关法律法规规定予以处罚外，由县级以上人民政府环境保护主管部门或者其他有关部门将案件移送公安机关，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员，处十日以上十五日以下拘留；情节较轻的，处五日以上十日以下拘留：（三）通过暗管、渗井、渗坑、灌注或者篡改、伪造监测数据，或者不正常运行防治污染设施等

逃避监管的方式违法排放污染物的”之规定，符合移送公安机关行政拘留条件。因此，该公司认为其违法行为轻微无法律依据。

（三）申请人称“原行政处罚存在程序严重违法的情形”理由不能成立

1.2023年3月2日，被申请人对申请人涉嫌私设暗管排放水污染物行为进行立案查处，但因申请人提供过期的营业执照，导致案件因主体错误退回重新调查。6月13日，被申请人对申请人上述违法行为进行立案调查，并重新制作调查询问笔录，因部分证据灭失，因此将2023年3月2日调查情况作为申请人违法证据使用，立案程序以及案件证据使用均符合《中华人民共和国行政处罚法》相关规定。

2.2023年3月3日，被申请人执法人员在申请人法定代表人张某调查询问中，其表明治污岗位工作人员在2023年2月7日清理旋风式水幕除尘器沉淀池的尘泥时，用水泵抽沉淀池上部分浮水时带走部分尘泥造成除尘器工段西墙外正西干渠尘泥污染，以上事实有2023年3月3日三门峡市生态环境局灵宝分局调查询问笔录为证。申请人辩称清理沉淀池时间实际为2月28日，与实际不符合所提供的“值班记录以及申请人法定代表人的说明”证据不能自证。

3.2023年3月3日，被申请人执法人员委托河南X公司对外排尘泥进行取样检测，取样过程中申请人法定代表人张某在场陪同，检测结果显示外排尘泥为一般I类工业固体废物，也已向其

告知，以上事实有现场检查（勘察）笔录、调查询问笔录为证。后经调查，其造成尘泥外排系因申请人工作人员在 2023 年 2 月 7 日清理旋风式水幕除尘器沉淀池的尘泥时，用水泵抽沉淀池上部分浮水时带走部分尘泥造成的，因外排废水已流失，故被申请人委托第三方检测公司对申请人沉淀池内废水进行取样检测，主要证明废水所含污染物种类及浓度。

4.2023 年 3 月 2 日，被申请人对申请人现场检查时，申请人法定代表人张某全程陪同，并对检查结果签字确认，以上事实有 2023 年 3 月 2 日现场检查（勘察）记录为证，足以证明执法人员所取得的证据合法性。

综上所述，被申请人作出的行政处罚决定认定事实清楚，程序合法，适用法律、法规、规范性文件正确，量罚裁量适当，应依法予以维持。

经查：申请人位于灵宝市 X 镇，主要从事干混砂浆生产、销售，厂区配套建有一个三级沉淀池用来收集水幕除尘器中含微小砂石颗粒的废水，沉淀后上层的清水循环利用。2023 年 2 月 28 日，申请人职工用水泵通过塑料管抽取沉淀池上层清水给厂区内树木浇水，流经厂区后院，流到厂区外一条废弃的干渠，干渠内留有一条约 1 米宽长约 20 米的尘泥痕迹。3 月 2 日，市生态环境局灵宝分局执法人员对申请人进行检查时发现该问题，3 月 3 日以申请人涉嫌私设暗管排放水污染物立案，3 月 8 日，市生态环境局灵宝分局委托第三方检测机构出具的检测报告显示，申请人

外排水各项指标未超过规定标准。3月10日，经市生态环境局灵宝分局执法人员现场检查确认，申请人违法行为已整改。5月11日，市生态环境局灵宝分局向申请人送达罚前告知，拟以私设暗管排放水污染物对甲公司罚款X万元。申请人提出甲公司已于2020年4月变更为某公司，市生态环境局灵宝分局执法主体错误。6月13日，市生态环境局灵宝分局重新立案调查。市生态环境局于9月4日上午召开听证会，下午召开行政处罚集体讨论会，重新认定申请人违法事实为“部分处理设施不能正常运行”，拟罚款X万元，提请局长办公会研究。9月12日，市生态环境局召开重大复杂案件集体讨论会，得出结论性意见：决定对申请人私设暗管的违法行为处以罚款X万元。10月31日，被申请人作出案涉行政处罚决定，以部分处理设施不能正常运行对申请人罚款X万元。

本机关认为：《中华人民共和国行政处罚法》第五条第二款规定：“设定和实施行政处罚必须以事实为依据，与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。”第三十三条规定：“违法行为轻微并及时改正，没有造成危害后果的，不予行政处罚。初次违法且危害后果轻微并及时改正的，可以不予行政处罚。当事人有证据足以证明没有主观过错的，不予行政处罚。法律、行政法规另有规定的，从其规定。对当事人的违法行为依法不予行政处罚的，行政机关应当对当事人进行教育。”第五十四条规定：“除本法第五十一条规定的可以当场作出的行政处罚外，行政机关

发现公民、法人或者其他组织有依法应当给予行政处罚的行为的，必须全面、客观、公正地调查，收集有关证据。”根据上述规定，行政机关实施行政处罚时应当全面、客观、公正地调查并收集对当事人不利以及有利的证据，亦应综合考虑当事人的违法情节、主观过错、危害后果等因素，最终依法客观公正的作出具体行政行为。

本案中，申请人客观上存在利用水泵通过地上临时塑料管将水幕除尘器配套的沉淀池中的水排向厂区并流到厂区外的事实，但被申请人作出的行政处罚决定存在认定事实不清、程序违法，裁量不当等问题：

一、关于违法事实认定方面

《中华人民共和国水污染防治法》第三十九条规定：“禁止利用渗井、渗坑、裂隙、溶洞，私设暗管，篡改、伪造监测数据，或者不正常运行水污染防治设施等逃避监管的方式排放水污染物。”《行政主管部门移送适用行政拘留环境违法案件暂行办法》第五条第二款规定：“暗管是指通过隐蔽的方式达到规避监管目的而设置的排污管道，包括埋入地下的水泥管、瓷管、塑料管等，以及地上的临时排污管道。”本案中，申请人的水幕除尘器配套的沉淀池有一条塑料管向外排水，被申请人自3月3日立案，到8月25日作出案件调查终结报告，均认定申请人的违法行为为“私设暗管排放水污染物”，9月4日行政处罚集体讨论会议认定申请人违法行为为“部分处理设施不能正常运行”，9月12日重大复杂

案件集体讨论会议认定申请人违法行为为“私设暗管排放水污染物”，10月31日作出的《行政处罚决定书》认定申请人违法行为为“部分处理设施不能正常运行”，反复变更，系事实认定不清。被申请人认定申请人除尘器、三级沉淀池以及回水管道等设施不能正常运行缺乏事实和法律依据，系事实认定错误。

二、关于执法程序方面

（一）听证程序方面。《河南省行政处罚听证办法》第三十二条规定：“听证结束后，听证主持人应当依据听证情况制作听证报告，说明听证的基本情况以及处理意见和建议，连同听证笔录报行政执法机关负责人。”第三十三条规定：“行政执法机关应当根据听证笔录，按照法定程序和要求，依法作出决定。”本案中，被申请人于9月12日召开的重大复杂案件集体讨论会议记录显示：“结论性意见：决定对某公司私设暗管排放水污染物的环境违法行为处罚款X万元。”，于9月13日作出听证报告。听证报告在重大复杂案件集体讨论会议作出决定性意见之后作出，违反上述规定，属程序违法。

（二）案件集体讨论方面。《生态环境行政处罚办法》第五十二条第一款规定：“对情节复杂或者重大违法行为给予行政处罚的，作出处罚决定的生态环境主管部门负责人应当集体讨论决定。”9月12日，被申请人重大复杂案件集体讨论会议记录显示，会议得出结论性意见：决定对申请人私设暗管排放水污染物的环境违法行为处罚款X万元。而被申请人10月31日作出的最终行

政处罚决定以“部分处理设施不正常运行”对申请人进行处罚，没有采纳重大复杂案件集体讨论会议得出的结论性意见，属程序违法。

三、关于处罚裁量方面

《生态环境行政处罚办法》第四十二条规定：“违法行为轻微并及时改正，没有造成生态环境危害后果的，不予行政处罚。初次违法且生态环境危害后果轻微并及时改正的，可以不予行政处罚。”第五十三条第二项规定：“违法行为轻微，依法可以不予行政处罚的，不予行政处罚；”本案中，市生态环境局灵宝分局 2023 年 3 月 2 日现场检查发现申请人涉案排水行为，3 月 10 日经市生态环境局灵宝分局复查，确认申请人水幕除尘工段沉淀池外排水管道已拆除，外排淤泥已清理，违法行为已改正。市生态环境局灵宝分局 6 月 20 日作出的案件调查终结报告、8 月 25 日作出的调查情况报告中均认定：鉴于该公司所排废水为尘泥水，经委托检测，结果特征污染物均未超过《污水综合排放标准》（GB 8978-1996）一级标准，未对环境造成影响。被申请人 9 月 4 日行政处罚集体讨论会议记录、9 月 12 日重大复杂案件集体讨论会议记录、9 月 13 日听证报告中均认定：该公司主观上对相关法律法规认知不足，因生产工艺废水污染物种类少浓度较低，其违法排污行为没有造成严重环境污染后果。申请人符合《生态环境行政处罚办法》第四十二条规定的免于处罚情形，应免于行政处罚。

综上，被申请人作出的案涉行政处罚决定事实认定不清、程

序违法、裁量不当，根据《中华人民共和国行政复议法》第六十四条之规定，本机关决定：

撤销被申请人作出的《行政处罚决定书》（豫 1282 环罚决字〔2023〕77 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 3 月 26 日