

三门峡市人民政府 行政复议决定书

三政复决字〔2022〕31号

申请人：某企业。

被申请人：三门峡市生态环境局。

法定代表人：董树良，局长。

申请人不服被申请人作出的《行政处罚决定书》（豫1200环罚决字〔2022〕24号），于2022年4月7日向本机关申请行政复议，本机关依法受理。

申请人称：2022年3月23日，被申请人以不正常使用污染防治设施逃避监管方式排放粉尘大气污染物为由，对申请人作出罚款332000元的行政处罚，申请人认为，该处罚决定认定事实不清，证据不确实充分，程序不合法，作出处罚依据的《河南省生态环境行政处罚裁量基准》不具有合法性，对申请人应不予处罚。

一、申请人无主观过错，发现问题及时纠正，情节轻微，没有造成社会危害性，依法应不予处罚。1. 申请人无主观过错。申请人公司除尘器设备停运状态具有客观原因，因装载机上料过程中将

除尘设备电源线挂断造成，并非申请人主观故意不运行。2. 发现问题及时纠正，行为性质积极主动。申请人发现除尘设备不运行后，立即停止生产，让工人积极检查原因，立即抢修，恢复运行，而不是不管不顾，继续生产，任由排放。3. 情节轻微。10点50分左右，装载机在上料过程将除尘设备的电源线挂断，申请人立即停产抢修，于11点12分左右恢复通电，除尘设备已经正常运行，除尘设备停运持续时间较短。4. 没有造成社会危害。因在密闭厂房内生产，未直接排向大气，且除尘设备停运时间较短，未造成危害后果。

二、行政处罚决定依据的证据不确实、不充分，不能认定申请人具有违法事实。1. 被申请人拍摄的录像、照片不全面，不足以证实申请人具有以隐蔽方式直接排污的事实。全国推行行政执法全过程记录制度，即从进场到出场，对执法过程全面记录，而被申请人未进行全过程记录，本案拍摄的录像时间段不全面，不能证实申请人具有以隐蔽方式直接排污的违法行为。2. 没有直接证据证实申请人具有违法事实，且不能排除导致除尘设备停运的客观原因存在的可能性，属于事实不清，不能作出行政处罚。不论是录像资料，还是调查询问笔录，申请人及现场工作人员都明确表示事出意外，是由于铲车上料时将电源线挂断导致的，被申请人提供的证据材料中，没有排除这种可能性的证据，不能证实申请人具有处罚决定所认定的违法行为。

三、行政处罚决定作出程序违法，应予撤销。1. 依据《行政处罚法》规定，自立案到作出处罚决定，期限为90日，从2021年11月8日案件发

生至处罚决定 2022 年 3 月 23 日作出，已达 135 日之久，远远超出法定期限。2. 被申请人滥用行政执法权利，同一行为在已改正情形下两次以不同理由下达责令改正违法行为决定书，程序违法。2021 年 11 月 8 日，在执法现场申请人发现问题，已立即现场改正，被申请人的执法人员 11: 50 左右离开时，早已检修完毕，恢复运行和生产，而在 2021 年 11 月 15 日，被申请人向申请人下达责令改正违法行为决定书，12 月 28 日，被申请人再次对同一行为下达责令改正违法行为决定书，申请人认为，就同一客观行为，被申请人无视已改正的事实，三番五次下达责令改正决定书，被申请人滥用执法权利，明显为了罚款而执法，以执法实现罚款目的，违背行政执法的目的和执法原则，程序违法。四、作出行政处罚依据的《河南省生态环境处罚裁量基准》不合法，不合理，作出的决定不公正。1. 《河南省生态环境处罚裁量基准》变相提高处罚幅度，加重被处罚人的责任，不具有合法性，不能作为行政处罚依据。依据《大气污染防治法》第九十九条规定，罚款幅度是十万元至一百万元，而依据《河南省生态环境处罚裁量基准》裁量因素，核算的罚款幅度远远高于十万元，没有低限的可能性，这是变相提高处罚幅度，加重当事人的责任，不合法。2. 《河南省生态环境处罚裁量基准》中裁量因素不全面，无法客观作出裁量结果，不能作为处罚依据。裁量因素中未考虑“企业大小及承受能力”、“社会危害程度及后果”、“整改情况”等因素，明显与法律不符，对申请人不公正，对该裁量基准应法治审查。

被申请人称：一、我局作出的行政处罚决定书的事实和法律依据。2021年11月8日，我局执法人员在申请人现场检查时发现，申请人正在生产，位于生产车间西北侧配套的袋式除尘器未听见风机运行声音，经执法人员与申请人现场负责人李某核实，证实申请人正在生产，但除尘器处于停运状态。根据《环境保护法》第六十三条第三项和《行政主管部门移送适用行政拘留环境违法案件暂行办法》（公治〔2014〕853号）第七条第四项规定，我认为申请人在生产过程中停止运行污染防治设施（袋式除尘器）的行为，属于以不正常运行污染防治设施的方式违法排放污染物。《大气污染防治法》第二十条第二款和第九十九条第（三）项规定，申请人应当受到行政处罚。2022年2月28日我局向申请人下达行政处罚事先（听证）告知书（豫1200环罚告字〔2022〕9号），拟处罚款41.5万元，并于3月2日送达申请人。3月7日申请人向我局提出听证申请，我局于3月10日向申请人下达《行政处罚听证通知书》（豫1200环听通字〔2022〕5号），并于3月17日组织召开了听证会。3月22日，经我局重大案件专题会议研究，对当事人的听证理由部分采纳，决定减轻处罚20%，并决定将案件移送公安机关。2022年3月23日，我局作出行政处罚决定，决定对申请人罚款33.2万元，并于3月24日送达申请人。二、申请人的复议请求依法不能成立。（一）关于“该处罚认定事实不清，申请人无主观过错，发现问题及时纠正，情节轻微，没有造成社会危害性，依法应不予处罚”的问题。1.关于“除

尘器设备停运具有客观原因，非主观原因造成。”2021年11月8日上午我局执法人员到达申请人处时，其袋式除尘器就已经处于停运状态，但申请人现场未采取停产、维修等措施，执法人员到现场检查指出问题后才停产。执法人员询问申请人的现场负责人李某称：是装载机在上料时把除尘器电源线挂断造成除尘器未运行，执法人员在上料口查看除尘器电源线并未发现有电源线挂断现象，执法人员在调查时，要求查看申请人的生产设施和污染防治设施运行台账，但申请人无法提供记录除尘器停运具体时间的相关台账。依据《排污许可证管理条例》第二十一条第一款“排污单位应当建立环境管理台账记录制度，按照排污许可证规定的格式、内容和频次，如实记录主要生产设施、污染防治设施运行情况以及污染物排放浓度、排放量。环境管理台账记录保存期限不得少于5年”，但申请人未落实法定义务，没有按照要求建立污染防治设施环境管理台账，日常疏于管理，其违法行为属于主观原因导致，并且存在长期停运污染防治设施的可能。2.关于“发现问题及时纠正，行为性质积极主动。”我局执法人员在2021年11月8日11时31分到达x公司时指出申请人除尘器停运但仍在生产的环境违法行为后，申请人才停止生产，直到执法人员离开时，该公司并未安排维修人员检修除尘器。申请人擅自停运除尘器必然导致颗粒物排放超标，依据《排污许可证管理条例》第二十一条第二款的规定，即使如申请人所述“装载机在上料时把除尘器电源线挂断造成除尘器停运”，也应当立即采取停产维修

等应急措施消除、减轻危害，并报告生态环境部门。3. 关于“情节轻微”。申请人环保意识淡薄，没有建立污染防治设施运行管理台账，环境管理水平较差，未严格落实各项环保要求。根据《环境保护法》第六十三条的规定，以不正常运行防治污染设施的方式违法排放污染物的，应当在依法实施处罚后，将案件移送公安机关实施行政拘留，足以证明这种违法行为属于严重违法行为，不能认定为“情节轻微”。4. 关于“没有造成社会危害性”。申请人的机制砂项目西侧 30 米为 x 村居民，北侧、东侧、南侧紧邻农田，x 村村民多次向我局 12369 举报投诉热线举报环境污染，由此可见，申请人的排污行为对周边环境有危害。（二）关于“行政处罚决定依据不确定、不充分，不能认定申请人具有违法事实”的问题。1. 关于“被申请人拍摄的录像、照片不全面，不足以证实申请人具有隐蔽方式直接排污的事实。”我局执法人员在案件调查过程中及时收集了证明当时申请人违法行为的证据，足以证明其存在环境违法行为，并及时上传到“河南省生态环境智慧办案系统”。此外，我局认定申请人的环境违法行为属于“不正常运行大气污染防治设施违法排放大气污染物”，并未认定其通过“隐蔽方式直接排污”。2. 关于“没有直接证据证实具有违法事实、且不能排除导致除尘设备的客观原因存在的可能性，属于事实不清，不能作出行政处罚。”我局执法人员在现场拍摄有申请人除尘器停运的视频、照片，收集了现场负责人李某证言。执法人员 2021 年 11 月 8 日 11 时 31 分进厂时申请人正在生产，但除

尘器就已经处于停运状态，现场负责人李某称除尘器停运是装载机在上料时把除尘器电源挂断，电工需要下午才能过来维修，执法人员到上料口位置查看除尘器电源线，现场未发现除尘器电源线有挂断现象，申请人的除尘器电源线走的是地面位置，装载机在上料口上料时碰不到除尘器电源线。申请人知道除尘器处于停运状态未采取任何措施仍在生产，是执法人员到现场后该公司才停产。同时，在执法实践中，我局已经充分考虑到企业偶发设备故障导致的设施停运问题，为此，我局 2020 年 11 月印发的《三门峡市依法不予行政处罚的轻微环境违法行为清单》（三环文〔2020〕187 号）第十九项已经将“因突发故障等非主观故意因素导致污染防治设施不正常运行，24 小时内主动向生态环境部门报告，并采取维修、停产、限产等措施减少污染物排放，且日均值未超标的。”列为可以不予行政处罚事项。即便如申请人所述“不能排除导致除尘设备的客观原因存在的可能性”，但环境保护法律禁止在污染防治设施不能正常运行的情况下排放污染物，申请人应当采取措施确保其污染防治设施正常运行。同时，申请人的污染防治设施停运后既没有向生态环境部门报告，也没有主动采取相应的措施，明显存在过错。（三）关于“该处罚认定事实不清，申请人无主观过错，发现问题及时纠正，情节轻微，没有造成社会危害性，依法应不予处罚”的问题 1. 关于“超期限作出行政处罚决定，程序明显违法”。申请人的前述环境违法行为发生在 2021 年 11 月 8 日，我局于 2021 年 12 月 27 日立案，2022

年3月23日下达行政处罚决定书，总共期限为87天（含组织听证的11天），符合《行政处罚法》第六十条之规定，并未超出法定期限。2.关于“被申请人滥用行政执法权力，同一行为在已改正情形下两次以不同理由下达责令改正违法行为决定书，程序违法”。针对申请人的前述环境违法行为，我局曾于2021年11月12日依据《排污许可证管理条例》第三十四条第二项的规定立案查处，于2021年11月15日依据《排污许可证管理条例》向申请人下达《责令改正环境违法行为通知书》（豫1200环责改字〔2021〕9号）。但经2021年12月22日局长办公会议研究，认为申请人的环境违法行为应当适用《大气污染防治法》查处，因此我局在2021年12月27日重新立案调查，由于“河南省生态环境智慧办案系统”将下达《责令改正违法行为决定书》设定为必备环节，因此我局于2022年12月28日依照《大气污染防治法》相关规定，重新向该公司下达了《责令改正违法行为决定书》（豫1200环责改字〔2021〕24号）。但两份《责令改正违法行为决定书》的内容均是要求申请人履行法定义务，并未增加申请人的义务、减损申请人的权利。（四）关于“作出处罚决定依据的《河南省生态环境处罚裁量基准》不合法，不合理，作出的决定不公正，应予法治审查”的问题。省生态环境厅制发该基准的目的是进一步规范生态环境行政处罚行为、压减自由裁量权的举措，符合政策规定，根据上述基准，生态环境部门办理行政处罚案件过程中，需要根据当事人环境违法行为的客观情节判定不同“裁量因素”的

“裁量等级”，再通过固定公式计算得出处罚金额，执法人员已经没有裁量空间，起到了规范行使裁量权的目标。综上所述，申请人的违法事实清楚，证据充分，我局作出的处罚程序合法，适用法律适当。

经查：申请人位于 x，成立于 x，主要从事建材加工、销售。2021 年 11 月 8 日，被申请人执法人员在对申请人现场检查时，发现申请人正在生产，位于生产车间西北侧配套的袋式除尘器处于停运状态。2021 年 11 月 15 日，被申请人以申请人违反《中华人民共和国环境保护法》第四十二条第四款、《排污许可管理条例》第十七条第二款等规定为由，对申请人作出《责令改正违法行为决定书》（豫 1200 环责改字〔2021〕9 号），责令申请人立即按照排污许可运行和维护污染防治设施，排放污染物。2021 年 12 月 27 日，被申请人以申请人涉嫌偷排大气污染物立案。2021 年 12 月 28 日，被申请人以申请人违反《大气污染防治法》第二十条第二款等规定为由，对申请人作出《责令改正违法行为决定书》（豫 1200 环责改字〔2021〕24 号），责令申请人立即停止以不正常使用污染防治设施等逃避监管方式排放粉尘大气污染物的行为。2022 年 2 月 28 日，被申请人向申请人作出《行政处罚事先（听证）告知书》（豫 1200 环罚告字〔2022〕9 号），拟对申请人处以罚款 41.5 万元，并于 2022 年 3 月 2 日送达申请人。2022 年 3 月 7 日，申请人向被申请人提出陈述申辩意见和听证申请。2022 年 3 月 10 日，被申请人向申请人作出《行政处罚听证

通知书》（豫 1200 环听通字〔2022〕5 号），并于 2022 年 3 月 17 日组织召开听证会。2022 年 3 月 22 日，被申请人的负责人主持召开重大复杂案件集体讨论会议，决定采纳申请人的部分听证意见，减轻 20% 的处罚，并移交公安机关。2022 年 3 月 23 日，被申请人作出案涉行政处罚决定，决定对申请人罚款 33.2 万元，并于次日送达申请人。申请人不服，向本机关申请行政复议，请求撤销该处罚决定。

本机关认为：《中华人民共和国大气污染防治法》第二十条第二款规定：“禁止通过偷排、篡改或者伪造监测数据、以逃避现场检查为目的的临时停产、非紧急情况下开启应急排放通道、不正常运行大气污染防治设施等逃避监管的方式排放大气污染物”。《中华人民共和国环境保护法》第六十三条第（三）项规定：“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”。

《行政主管部门移送适用行政拘留环境违法案件暂行办法》第七条规定：“《环境保护法》第六十三条第三项规定的通过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，包括以下

情形：（四）在生产经营或者作业过程中，停止运行污染物处理设施的；（六）污染物处理设施发生故障后，排污单位不及时或者不按规定进行检查和维修，致使处理设施不能正常发挥处理作用的”。申请人作为生产企业，在生产过程中，应当严格依法落实环境保护措施，防止环境污染。本案中，申请人在生产过程中停止运行除尘设施的情况客观存在，该行为违反了上述法律规定。被申请人在现场检查、案件立案、调查取证、罚前告知、组织听证、集体研究等基础上，根据《中华人民共和国大气污染防治法》第九十九条第（三）项“违反本法规定，有下列行为之一的，由县级以上人民政府生态环境主管部门责令改正或者限制生产、停产整治，并处十万元以上一百万元以下的罚款；情节严重的，报经有批准权的人民政府批准，责令停业、关闭：（三）通过逃避监管的方式排放大气污染物的”之规定，作出的行政处罚决定认定事实清楚，程序合法、适用依据正确。申请人在行政复议申请中声称除尘设备停运是由于装载机送料过程中将除尘设备电源线挂断造成，并非申请人故意不运行，没有主观过错，应当不予处罚，但被申请人提供的现场照片、对申请人的法定代表人x及申请人的工作人员李某的询问笔录等证据能够证明该设备停运并非因电源线被挂断所致，且申请人也没有证据足以证明其没有主观过错，申请人的该项主张不符合《中华人民共和国行政处罚法》第三十三条关于不予行政处罚的相关规定，对于申请人的该项主张，本机关不予支持。关于申请人提出的《河南省生态环境处罚

裁量基准》不合法，不能作为行政处罚依据的主张，因案涉处罚决定作出的法律依据是《中华人民共和国大气污染防治法》第九十九条等规定，被申请人只是在计算罚款额度时参照了该裁量基准的相关规定，并未直接依据该裁量基准作出处罚决定，且最终的罚款金额也符合《中华人民共和国大气污染防治法》的相关规定，因此，申请人的该项主张，本机关亦不予支持。关于申请人提出被申请人作出了两份《责令改正违法行为决定书》的问题，对责令改正决定不服的，可以通过行政诉讼或行政复议主张权利，本案中，责令改正属于执法程序问题，就同一违法行为作出两份实质内容基本一致的责令改正决定应属不当，本机关予以指正，但该程序问题对案涉行政处罚决定本身不产生实质性影响。

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（一）项之规定，本机关决定：

维持被申请人作出的《行政处罚决定书》（豫1200环罚决字〔2022〕24号）。

申请人如不服本决定，可在接到本决定之日起15日内向人民法院提起行政诉讼。

2022年6月1日