

三门峡市人民政府 行政复议决定书

三政复决字〔2022〕29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1282环罚决字〔2022〕12号），于2022年3月3日向本机关提起行政复议申请，本机关依法受理。

申请人称：被申请人作出的行政处罚决定认定事实不清，证据不足，适用法律错误，应予撤销。一、该《处罚决定书》认定事实不清，证据不足。被申请人错误理解水污染物概念，对基本事实的认定不清。申请人厂区内含有大面积的绿化区，为保证厂区绿化植被存活，所以进行正常浇灌，该浇灌水系厂内污水处理设施净化达标的可循环使用废水，并非被申请人所称水污染物。《中华人民共和国水污染防治法》第102条明确指出：水污染物，是指直接或者间接向水体排放的，导致水体污

染的物质。该灌溉水的去向是厂区绿化带，并没有直接或者间接排向被申请人指出的阳平河和黄河，而且也没有证据证明灌溉水造成了水体污染，因此，被申请人不应该将排放去向或区域认定为Ⅲ类水体阳平河和黄河，更不应该以此作为裁量因素，其处罚所依据的事实系根本错误。被申请人采样检测过程不规范，导致采样结果不具备证明效力。被申请人对废水采样地点有两处，第一处采样地系全厂生产废水最终汇集处，即污水处理池终沉池，池内废水本就未经处理，数据指标超标也是正常现象，该终沉池采用的原理是废水经静置沉淀后达到净化效果，因此只有溢出没过废水在线监控设施的池内上方水才系可循环净化水，所以被申请人在终沉池未滿的情况下采用抽水泵抽取池内下方污水，必然导致样本数据的严重失真，无法证明申请人灌溉水的污染物超标。被申请人第二处采集地是厂区绿化带内的小水坑，因采样时间距离申请人灌溉时间已有数日，且采样地位于绿化带内，存在向泥土下渗及水分蒸发的情形，因此在小水坑处采样明显影响数据真实性，况且也没有证据能够证明该小水坑内的水系申请人灌溉产生。因此申请人向绿化带灌溉的行为不属于排放水污染物，被申请人事实认定错误。

二、该行政处罚决定适用法律错误。被申请人认为其依据《河南省生态环境保护综合行政执法事项目录》对排放污染物的企业、事业单位和其他生产经营者进行监管，这一点申请人并不否认被申请人具有执法主体资格，但是被申请人却未提供执法

依据，即实施该行政处罚适用的法律依据。《河南省生态环境保护综合行政执法事项目录》依据《国务院办公厅关于生态环境保护综合行政执法有关事项的通知》（国办函〔2020〕18号）和《生态环境部关于印发〈生态环境保护综合行政执法事项指导目录〉（2020年版）的通知》（环人事〔2020〕14号）要求进行制定，上述文件均要求生态环境执法部门要统一执法事项，统一执法标准，因此制定执法事项目录，以规范行政处罚源头治理和防止环保部门随意处罚、标准不一，环保部门应当在指导目录范围内作出处罚。但是被申请人作出的该项行政处罚却不涉及指导目录中248项行政执法事项的任意一条，即没有一项行政执法事项的情形能指向申请人有不法行为。被申请人既然是依据《河南省生态环境保护综合行政执法事项目录》作出行政处罚，就应该向申请人指明其执法事项具体属于第几条。被申请人作为行政执法机关，在法律有明确规定的情况下，并未按法律规定执法，而是根据自己的主观判断，随意选择自己认为应加以适用的法律。三、该处罚决定违反了行政合理性要求。行政处罚的基本原则之一是罚过相当，而且《中华人民共和国行政处罚法》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”。因此，在申请人并未造成危害后果且主观并无过错的情况下，被申请人的行政处罚既不符

合行政合法性的要求，也达不到行政合理性的要求。同时，申请人处的生产废水，经过在线检测设备净化达标后用于周边农田灌溉，正是因为未向水体排放，且该废水净化后可用于农田灌溉，所以该厂排放方式为不外排，这一表述已经在排污许可证及环评报告中明确记载，而被申请人却作出相反的认定，认为该排放方式为外排方式，并表明排污许可证之前的审核与其执法无关，被申请人同一部门前后表述不一致，误导了申请人对排放的理解，却未向申请人指明正确的处理方式，其处理程序明显违背行政执法的本意。

被申请人称：一、关于“申请人认为《行政处罚决定书》认定事实不清，证据不足”的答复。1. 申请人认为被申请人错误理解水污染物概念，对基本事实的认定不清。申请人厂内含有大面积的绿化区，为保证厂区绿化植被存活，所以进行正常浇灌，该浇灌水系厂内污水处理设施净化达标的可循环使用废水。被申请人认为申请人的理由不成立。2021年11月24日，三门峡市生态环境局x执法人员在现场检查中发现，申请人在污水在线监控设施前的终沉池处，私自设置移动式水泵及软管，向厂区内东北角80余亩绿化区排放废水。x委托河南省佳立环境检测有限公司对申请人污水处理系统终沉池的存水进行采样检测。经检测，2021年11月24日污水处理系统终沉池内废水中悬浮物浓度为130mg/L、氨氮浓度为20.1mg/L、化学需氧量浓度为240mg/L；均超过了国家《污水综合排放标准》

(GB8978-1996)规定的标准(标准限值分别为 70mg/L、15mg/L、100mg/L)，并非净化达标的可循环使用废水。11月26日对厂内东北角绿化区内的积水进行检测，化学需氧量浓度为242mg/L，两个采样点污染物浓度相近，说明厂内绿化区积水来自于污水处理厂终沉池。国家虽然没有禁止污水经处理后灌溉农田、林地，但必须符合标准，防止污染环境。申请人短时间用污水8000余吨灌溉绿化用地远远超过正常灌溉所需水量，名为灌溉实为排污。经查阅申请人的环评报告，申请人所处的评价区内地表水主要是阳平河、黄河，水体功能均为III类水体，这里所指的评价区包括申请人的公司所在地。申请人生产废水应经过污水处理设施处理达标后经在线监控设施监测后循环利用不外排，但实际上申请人生产废水在没有达到国家规定的排放标准、未经过在线监控设施的情况下，将不达标废水8000余吨排放至厂区东北绿化区，具有逃避监管违法排放污染物的故意。

2. 申请人认为被申请人采样检测过程不规范，导致采样结果不具备证明效力，被申请人认为申请人的理由不成立。被申请人抽取的第一处水样采取点(污水处理系统终沉池)正是申请人在2021年10月1日之后利用移动式抽水泵将处理后的生产废水排向厂区东北角80余亩绿化地排污的水泵抽水点，在此取水点所采集的水样能够代表申请人实施违法排污行为所抽取的生产废水；河南省佳立检测公司在此取水点采集水样时，并未使用水泵进行抽取水样，而是直接用取水瓢舀取水样。第二

处采样点为申请人厂区东北角绿化区小树林里面的积水坑，而这些积水坑之所以形成正是由于申请人连续多次利用生产废水向该绿化区排污未完全被下渗的生产废水。因此两个水样采集点所采集的水样能够证明申请人通过私设暗管逃避监管的方式排放水污染物。

二、关于“申请人认为《行政处罚决定书》适用法律错误，应予撤销”的答复。被申请人对申请人实施行政处罚依据的是《中华人民共和国水污染防治法》，并不是《河南省生态环境保护综合行政执法事项目录》，在向申请人送达的行政处罚决定书中已经列明了案件适用的法律具体条文。申请人所述的《生态环境保护综合行政执法事项指导目录（2020年版）》《河南省生态环境保护综合行政执法事项目录》是生态环境主管部门落实统一实行生态环境保护执法要求、明确生态环境保护综合行政执法职能的文件，并非实施行政处罚的依据。且在《生态环境保护综合行政执法事项指导目录（2020年版）》的第6项、《河南省生态环境保护综合行政执法事项目录》的第5项，已经明确了对《中华人民共和国水污染防治法》第八十三条第三项的行政处罚事项。

三、关于“申请人认为处罚决定违反了行政合理性要求”的答复。申请人废水在线监控设施于2020年10月份建设安装，2021年9月份废水在线监控设施开始联网，并将废水监测数据上传至生态环境部门。2021年11月，x执法人员发现申请人自10月1日以后废水在线监控设施各项监测因子数据均为零，经调查询问得知，申请人自10

月1日至今一共生产36天，产生了36000吨废水，公司在厂区内各蓄水池及沉淀池中储存了28000吨废水，将其余的8000余吨生产废水经处理后，没有经过废水在线监控设施，用移动式抽水泵抽送排放至厂区东北角80余亩的绿化区进行灌溉。首先，申请人的生产废水应当经污水处理系统处理达标后，经过废水在线监控设施后方能用于灌溉，而申请人用于绿化区浇灌的废水并非是处理达标后的生产废水；其次，申请人在污水处理系统末端终沉池使用移动式水泵及软管将不达标废水8000余吨排放至厂区东北绿化区，抽排的废水未经过废水在线监控设施，必然导致其监测数据没有上传至生态环境部门，废水是否处理达标失去监管，上述行为明显属于主观故意逃避监管行为；第三，申请人厂区周边农田大部分已划入国家级黄河湿地保护区范围，申请人在申请排污许可证时，已自行将排放方式变更为不外排。因此，申请人的违法行为不符合《中华人民共和国行政处罚法》第三十三条之规定，其废水排放方式也应当遵照排污许可证规定执行。综上所述，申请人违法事实清楚，被申请人作出的处罚决定适用法律准确，处罚结果适当。

经查：2021年11月24日，被申请人执法人员对申请人进行现场检查时发现，申请人在废水在线监控设施前的终沉池处，私自设置移动式水泵及软管，将未通过废水在线监控设施的废水向厂区内东北角80余亩绿化区排放。被申请人委托河南省佳立环境检测有限公司对申请人污水处理系统终沉池的存水进行

采样检测。经检测，2021年11月24日申请人厂内污水处理系统终沉池内废水悬浮物浓度为130mg/L、氨氮浓度为20.1mg/L、化学需氧量浓度为240mg/L，均超过了国家《污水综合排放标准》（GB8978-1996）规定的标准（标准限值分别为70mg/L、15mg/L、100mg/L）。2021年11月26日，对申请人污水处理系统总进水口、污水处理系统终沉池、厂内绿化区灌溉积水进行检测，化学需氧量等相关指标亦超过《污水综合排放标准》（GB8978-1996）规定的相关标准。2021年11月29日，被申请人对申请人涉嫌利用私设暗管排放水污染物立案。2021年11月30日，被申请人作出《责令改正环境违法行为决定书》（豫1282环责改字〔2021〕21号），责令申请人立即停止环境违法行为。2021年12月20日，被申请人向申请人作出《行政处罚事先（听证）告知书》（豫1282环罚告字〔2021〕18号），并于同日向申请人送达。2021年12月23日，申请人提出听证申请，被申请人于2021年12月29日向申请人送达《行政处罚听证通知书》。2021年12月31日，申请人因疫情原因向被申请人提出听证延期申请。2022年1月4日，被申请人同意申请人的听证延期申请，再次作出《行政处罚听证通知书》并于同日送达申请人。被申请人于2022年1月21日召开听证会，于2022年2月16日进行重大复杂案件集体讨论，未采纳申请人提出的意见。2022年2月17日，被申请人作出案涉行政处罚决定，认定申请人违反《中华人民共和国水污染防治法》第三十九条规定，依

据该法第八十三条第（三）项规定，决定对申请人作出罚款柒拾柒万伍仟元的行政处罚，并于同日送达申请人。

本机关认为：《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。本案中，申请人私自设置移动式水泵及软管，将未通过废水在线监控设施的不达标废水向厂区内绿化区排放，该行为已违反上述法律规定，被申请人据此对申请人作出的行政处罚决定事实清楚，适用依据正确。被申请人在行政执法过程中依法履行了立案、调查取证、罚前告知、组织听证、集体研究等法定程序，行政执法程序合法。

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 1282 环罚决字〔2022〕12 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 5 月 26 日