

三门峡市人民政府 行政复议决定书

三政复决字〔2023〕61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：李勇，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〔2023〕18号），于2023年6月12日向本机关申请行政复议，本机关依法受理。

申请人称：被申请人对申请人作出的行政处罚决定存在程序违法，事实错误，证据不足，适用法律错误等问题，依法应予撤销。

一、被申请人在案件处理过程中拒绝申请人的听证申请。2023年4月12日，被申请人向申请人送达了《行政处罚事先（听证）告知书》，申请人当天向被申请人提交了听证申请书和陈述申辩材料。但被申请人的工作人员告知申请人陈述申辩和听证程序只能二选一，拒绝对该案进行听证。之后，被申请人在没有举

行听证的情况下，于5月25日作出了案涉行政处罚决定，对申请人罚款34.1257万元。依据《中华人民共和国行政处罚法》第四十四条及相关法律规定，公民、法人或者其他组织对行政机关给予较大数额罚款的行政处罚作出前有陈述、申辩和要求听证的权利。鉴于申请人案涉罚款巨大，按照相关法律规定，对申请人的听证申请，被申请人依法应当组织听证。被申请人拒绝申请人的听证申请，属行政处罚程序的重大违法行为。由于没有进行听证程序，致使被申请人对本案重大事实认定错误，本案行政处罚中没有证据能够证明申请人有排污的事实，申请人排放的污染物的成分、浓度、是否超标等事实没有任何证据证明。依据《中华人民共和国行政处罚法》第三十八条的规定，属于行政处罚无效。

二、被申请人的行政处罚认定事实错误，证据不足。被申请人作出的行政处罚决定书中载明申请人的违法事由为“排放大气污染物”。实际上，申请人不存在“逃避监管”“排放”“大气污染物”的事实，2023年1月10日申请人已向被申请人的第二分局提交了停产报告，当日下午13时，申请人在确保安全的情况下，对煤气发生炉停运，竖窑停止供气，污染防治设施按照操作规程继续运行。当天晚上21时左右，在污染物因子排放接近0值时，才停运U型除尘脱硫脱硝一体化环保设备。同时按照安全操作规程，窑体填充铝矾土成品和半成品进行保窑，防止窑体热胀冷缩引发安全事故，使竖窑处于自然降温熄灭（实践中惯常做法，俗称焖窑），正常情况下焖窑状况下竖窑的完全熄灭大约需要2-3个月

的时间，期间填充物属于自燃状态，随着温度的降低自然熄灭，在这个过程中，停止生产，煤气发生炉已停止供煤气，产生污染物的源头已经切断，经检测没有污染物和污染气体的产生，更不可能存在排放的问题。2月21日，被申请人检查时发现申请人竖窑顶端的“燃烧”，实际上是竖窑自燃的最后时段，窑炉顶部高温火带只有2米，最高温度不到300度，次日该自燃现象已全部熄灭，事实上没有污染物和污染气体的产生和排放。申请人的设备按照环保要求，已经连接河南省环保厅的监测系统，被申请人检查当天，监测数据已经同步上传至数据库。申请人事后调取该数据后进一步证明了检查当天的排放物数据值远低于污染物准许排放标准，证明申请人不存在“逃避监管”“排放”“大气污染物”等行为。案涉处罚决定中所列的证据均不能证明申请人存在违法事实。同时，检查当天，被申请人邀请第三方公司现场手工检测，未检测到污染物因子，但被申请人对这个客观事实视而不见、故意不予收集，充分体现了被申请人在本案调查处理中的不公正，不客观，不合法的事实。

三、被申请人适用法律不正确。鉴于前面所述，申请人在被申请人检查、调查时是停产，被申请人决定书中已经认定申请人没有生产，申请人煤气发生炉未运行，环保设备没有开启，停工和停机的状态事实上也没有排放污染物。据此，被申请人依据《中华人民共和国大气污染防治法》第二十条第二款、第九十九条第（三）项以及《排污许可证申请与核发技术规范工业窑炉》

(HJ1121-2020)“4.3.4 运行管理要求”规定,对申请人罚款 34.1257 万元,属于适用法律不正确。

被申请人称: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,量罚适当,处罚目的正当,应依法予以维持。

一、被申请人作出行政处罚决定的事实和法律依据。2023 年 2 月 21 日,我局执法人员对申请人检查时发现,该公司煤气发生炉未运行,但 3 座竖窑内均存满了铝矾土,3 座竖窑上端有铝矾土正在燃烧,有烟气从竖窑顶端排放,该公司未对烟气进行收集,引风机未开启,配套的湿法除尘+U 型协同法脱硫脱硝除尘一体化净化设备也未开启。经询问该公司负责人李某,该公司于 2023 年 1 月 10 日约 10 时往 3 座竖窑分别投入约 12 吨铝矾土,当日 13 时左右煤气发生炉停止供气,竖窑处于焖窑状态,焖窑时竖窑 7 米以下为产品,7 米以上为半成品和生料(铝矾土),湿法除尘+U 型协同法脱硫脱硝除尘一体化净化设备在该公司 1 月 10 日停产(处于焖窑状态)后到 2 月 21 日检查时一直处于停运状态。该公司年产 6 万吨优质不定型耐火材料项目环境影响报告表显示,烟尘产生浓度为 1500 毫克/立方米,氮氧化物产生浓度为 600 毫克/立方米,氟化物产生浓度为 27.6 毫克/立方米。该公司上述行为,违反了《中华人民共和国大气污染防治法》第二十条第二款“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”以及第九十九条第（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”的规定，参照《河南省生态环境行政处罚裁量基准》，我局拟处 42.6571 万元罚款。4 月 12 日，我局向申请人送达《行政处罚事先（听证）告知书》，申请人于当日提出申辩，要求不予或免于处罚。5 月 9 日，我局组织召开行政处罚案件集体讨论会，经案审会讨论研究，对申请人不予或免于处罚的意见不予采纳，但鉴于申请人能够积极配合调查，及时整改，依据《河南省生态环境违法行为从轻处罚事项清单》，在原处罚金额基础上减轻 20% 的处罚。5 月 25 日，我局下达案涉行政处罚决定，根据申请人环境违法行为的事实、性质、情节、社会危害程度和相关证据，参照《河南省生态环境行政处罚裁量基准》，处罚 34.1257 万元，并于 5 月 26 日送达申请人。

二、申请人的复议请求不能成立。（一）关于“拒绝听证”的问题。4 月 12 日，我局依法向被申请人送达了《行政处罚事先（听证）告知书》，书面告知申请人有陈述、申辩和听证权利，申请人未按期将听证申请提交我局法制部门，我局法制部门未收到听证申请，也未接到相关来电咨询，我局并未拒绝申请人的听证申请，且申请人于 4 月 12 日提交了陈述、申辩材料，要求不予或

免于处罚，我局依法予以受理，并于5月9日组织召开集体讨论会，决定减轻处罚。（二）关于“行政处罚决定没有事实依据”的问题。2月21日，我局执法人员在对申请人检查时，申请人确实已向属地环保部门报告停产，申请人煤气发生炉未运行，也未进行上料作业，但3座竖窑上端有铝矾土正在燃烧，有烟气从竖窑顶端排放，经查看申请人环境影响报告，申请人竖窑废气中的主要污染物为二氧化硫、氮氧化物、烟尘、氟化物，其中二氧化硫主要由于煤气中硫化氢燃烧生成，检查时煤气发生炉未向竖窑输送煤气，由此推断铝矾土燃烧时排放的烟气中二氧化硫含量较少，但氮氧化物、烟尘、氟化物等污染物的产生是由于高温及铝矾土自身燃烧产生，即使不输送煤气也会产生。经询问申请人公司的李某，申请人在1月10日至2月21日期间，竖窑内铝矾土煅烧过程中产生的废气全部未经处理直接排放，因此申请人称无污染物产生是不符合实际情况的。申请人称按照安全操作规程，窑体内填充铝矾土进行所谓的焖窑并无相关依据。竖窑停产完全可以不再添加原料，等窑内铝矾土完全煅烧完成后清空窑内原料进行停产，焖窑状态下铝矾土虽然燃烧的不如正常生产时快，但仍处于一直燃烧状态，仍有大气污染物排放，且从竖窑的生产工艺来看，并无不能清空原料彻底熄灭进行停产的要求，依据《排污许可证申请与核发技术规范工业炉窑》（HJ1121-2020）4.3.4运行管理要求，废气有组织排放时，污染防治设施应与产生废气的生产设施同步运行，申请人即使处于焖窑状态也应开启配套环

保设备。《中华人民共和国大气污染防治法》第二十条第二款是对通过不正常运行大气污染防治设施排放污染物的行为进行处罚，排放的污染物是否超标并不是该法律条款运用的必要条件，因此申请人称在2月21日当天在线监测数据远低于污染物排放标准，不能作为免于处罚的依据。且该公司在1月10日至2月21日期间，竖窑排放的大气污染物未进行收集，直接从竖窑顶端无组织排放，并未从安装有在线监控的排气筒排放，因此在此期间的在线监控数据并不能反映实际情况。申请人称我局执法人员邀请第三方公司进行手工监测未检测到污染因子，我局故意不予收集客观证据。2月21日我局执法人员确实邀请第三方检测公司对申请人烟气排气筒进行手工检测，但该公司的湿法除尘+U型协同法脱硫脱硝除尘一体化净化设施的回水池内均无水，池体上方有若干管道与处理设施连通，当执法人员要求申请人打开集气装置收集排放的烟气进行检测时，发现烟气从管道外溢，无法到达检测点位，执法人员等申请人将治理设施配套的水池内注满水，并启动喷淋装置后才继续开启集气设施进行检测，但此时检测的烟气已经是经过设施治理后的烟气，并无参考价值，因此我局并未要求第三方检测公司出具报告，且这期间的在线监测数据也无参考意义。（三）关于“法律适用不正确”的问题。申请人在有铝矾土燃烧并有烟气排放的情况下未对烟气进行收集，配套的环保设备也未开启，排放的烟气未经收集处理直接排放，依据《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(一)项的规定,申请人的行为属于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的情形,因此我局依据《中华人民共和国大气污染防治法》第二十条第二款进行处罚,适用法律正确。

经查:申请人位于三门峡市陕州区X镇X村,主要从事不定型耐火材料加工和销售,其主要生产原料为煤和铝矾土,主要生产工艺为:煤—煤气发生炉供气—竖窑—铝矾土煅烧—成品(不定型耐火材料)。该公司建有3座竖窑,3座竖窑配套建有一套湿法除尘+U型协同法脱硫脱硝除尘一体化净化设备。2023年1月10日,申请人向市生态环境局第二分局提交停产报告,称该公司决定于1月10日18时停产。2月21日,被申请人对申请人现场检查时,发现申请人煤气发生炉未运行,但3座竖窑上端有铝矾土正在燃烧,有烟气从竖窑顶端排放,配套的U型协同法脱硫脱硝除尘一体化净化设备未开启,经被申请人现场要求,申请人开启了上述净化设备。3月1日,被申请人对申请人以涉嫌大气污染物不经处理直接排放立案。3月7日,被申请人向申请人送达《责令改正违法行为决定书》(豫1200环责改字〔2023〕14号),责令申请人立即恢复污染防治设施的正常使用。4月12日,被申请人向申请人送达《行政处罚事先(听证)告知书》(豫1200环罚告字〔2023〕16号),告知申请人拟对其处以罚款42.6571万元,并告知其陈述申辩及要求听证的权利。同日,申请人提出申辩意见,认为其已向生态环境部门提交了停产报告,且停产后

并未第一时间关闭环保设施，而是在污染物因子排放接近 0 值时才关闭，执法人员 2 月 21 日检查时发现竖窑顶端有自燃现象是停产期间的“焖窑”现象，申请人主观上不是故意不开启环保设备且未造成危害后果，请求不予或免于处罚。5 月 9 日，被申请人组织召开行政处罚案件集体讨论会议，考虑申请人能够积极配合调查，及时整改，主动减轻危害后果，研究决定在原处罚基础上减少 20% 的罚款。5 月 25 日，被申请人作出案涉行政处罚决定，对申请人罚款 34.1257 万元。申请人不服，请求撤销该行政处罚决定。

本机关认为：《中华人民共和国行政处罚法》第六十三条第一款第（一）项规定：“行政机关拟作出下列行政处罚决定，应当告知当事人有要求听证的权利，当事人要求听证的，行政机关应当组织听证：（一）较大数额罚款”。《河南省行政处罚听证办法》第四条第一款第（一）项规定：“行政执法机关拟作出下列行政处罚决定，应当告知当事人有要求听证的权利：（一）对公民处以 5000 元以上、对法人或者其他组织处以 5 万元以上罚款”，本案罚款金额 34.1257 万元，属于较大数额罚款，如申请人提出听证申请，被申请人应当组织听证。申请人在行政复议申请中称，其向被申请人提交了听证申请和陈述申辩材料，被申请人执法人员告知申请人陈述申辩和听证只能二选一，拒绝对该案进行听证。申请人提交的与被申请人执法人员的微信对话记录能证明上述事实确实存在。被申请人对申请人的该项主张辩称其法制部门未收

到申请人的听证申请，但是，从上述法律规定来看，行政相对人提出听证申请的，只需向相应的行政机关提出即可，且被申请人向申请人送达的《行政处罚事先（听证）告知书》中也是告知申请人向被申请人提出，并未要求申请人向其法制部门提交听证申请，同时，被申请人也未提供相应证据用以证明申请人未提出听证申请。因此，被申请人在申请人提出听证申请后未依法组织听证，未充分保障申请人的合法权益，违反了行政处罚相关法律规定。

综上，被申请人作出的案涉行政处罚决定程序违法，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3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》（豫1200环罚决字〔2023〕18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9月11日