

兰州市人民政府

行政复议决定书

兰府复决字〔2019〕91号

申请人：兰州九州房地产开发有限公司，住所地兰州市城关区金昌路15号01层002室。

法定代表人：唐世海，执行董事兼经理。

委托代理人：赵和康，甘肃赛莱律师事务所。

委托代理人：李天安，男，汉族，1974年12月19日生，住甘肃省静宁县威戎镇寨子村一组305号。

被申请人：兰州市生态环境局，住所地兰州市城关区张家园60号。

法定代表人：常千宗，局长。

申请人对被申请人作出的《行政处罚决定书》（兰环罚字〔2019〕24号）（以下简称《决定书》）不服，于2019年9月30日向本机关申请行政复议，本机关依法已予受理，现已审理终结。

复议请求：撤销被申请人作出的《决定书》。

申请人称：申请人不是行政处罚的适格主体，被申请人作出的《决定书》应予撤销。1. 申请人并不是九州主食厨房食品加工园区（以下简称九州厨房园区）全部排污行为的责任主体。2010年兰州九州经济开发区管理委员会（以下简称

九州管委会)已对污水处理厂整体规划,并通过了环境评审。申请人是按照九州管委会对污水处理站的整体规划严格施工建设的,运营污水处理站仅仅是为了配套九州厨房园区内入驻企业排污,其管理职责并不应由申请人承担。申请人仅是一家房地产开发公司,仅负责承建九州厨房园区内的厂房。厂房建成后也仅负责对外租赁,唯一享有的权利就是租赁权,不具备对各食品生产加工企业污水排放的监管职能。九州厨房园区因政府相关职能部门的管理缺位,造成其名为园区,实为非园区。所谓“园区”是指政府集中统一规划指定区域,区域内专门设置某类特定行业、形态企业、公司等进行管理。而九州厨房园区作为解决城关区食品统一加工、配送的民生工程,政府仅划定了这一特定区域,并没有实际进行统一管理。

2. 被申请人应处罚九州厨房园区具体实施排污行为的主体,而非申请人。申请人从未在园区内实施过任何食品加工的行为,更不存在加工食品后的排污行为。九州厨房园区的入驻企业均为独立承担民事责任的法人,均不是申请人出资或申请人实际控制的企业,其生产加工的食品对外独立配送销售,并不以申请人或者九州厨房园区的名义对外统一销售配送。这些企业包括豆制品、熟肉制品等,由兰州市城关区相关部门及九州管委会摸底调查,登记造册。申请人没有能力筛选九州厨房园区的入驻企业,也无法要求入驻企业的排污达到环保标准。故造成排污站相关排污指标不达标

的直接责任主体是园区内从事食品加工生产的各排污企业，行政处罚针对的主体也应当是园区内排污不达标的企业。3. 被申请人在没有分清责任主体的前提下，对申请人作出行政处罚，显属法律适用错误。如前所述，申请人既非排污行为的责任主体，也非排污行为的具体实施主体，被申请人只针对排污站作出行政处罚，属于混淆责任主体。申请人作为房地产开发企业，不具备任何监管职能。故解决实际问题的途径应该从食品加工源头抓起，通过各生产加工企业增装内部污水处理系统、改善企业加工工艺的方式解决。申请人并不享有行政执法权利，无法责令各租赁厂房从事食品加工的企业增装排污设施、改善加工工艺，从而达到排污标准。污水处理站作为园区的配套设施，在规划设计之初有明确的污水处理范围，后因入驻企业的原因，污水排放量远超过了规划设计之初。申请人已经在竭力的改善和提升处理站的污水处理能力，但污水仍在源源不断的向处理站中排放。被申请人单方面处罚申请人根本无法实际问题。

被申请人作出的《决定书》存在多处错误，理应撤销。被申请人依据《中华人民共和国水污染防治法》（以下简称《水污染防治法》）第三十九条“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。”的规定对申请人予以行政处罚，显属法律适用错误。首先，申请

人不存在违法行为。具体理由如下：1. 污水处理站的相关设备，其运行方式是间断式运转。被申请人检测时并没有对相关设备采取 24 小时不断连续检测，在简单检查后，草率得出备用气浮池泥刮板未正常运行，污水处理系统运行不正常的结论与事实不符。2. 关于浮渣寄存严重，生物曝气池内有大量油泥的问题。污水处理站处理后排放的污水最终是达标的，被申请人却对污水处理过程中存在的部分瑕疵予以处罚，显属依据不足。其次，《水污染防治法》第三十九条处罚的对象应该为“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。”但被申请人认定的违法事实中，申请人未逃避监管，亦未伪造监测数据，不能依此法律规定予以处罚。最后，被申请人已在《行政处罚决定书》（兰环罚字〔2019〕26 号）中对申请人未建成配套环保设施投入生产的行为予以处罚，又对污水处理站运行过程中存在的问题单独予以处罚。根据《中华人民共和国行政处罚法》第二十四条“对当事人的同一违法行为，不得给予两次以上罚款的行政处罚。”的规定，被申请人的行为违背了一事不再罚原则。综上所述，为保证申请人自身的合法权益，请求撤销被申请人作出的《决定书》。

被申请人称：1. 被申请人作出的《决定书》认定事实清楚，应当予以行政处罚。根据中央生态环境保护督查信访工作组转办案件“群众多次举报反映：兰州九州房地产开发有限公司（九州主食厨房食品加工园区）厂区及周边恶臭扰民

问题严重。”2019年7月25日，被申请人和兰州市市场监督管理局联合对申请人进行现场检查，经过检查发现，申请人厂房污水处理站气浮池内浮渣积存严重、生物曝气池内有大量油泥、备用气浮池及消毒池内堆放大量污泥、气浮池刮泥板长时间未正常运行、污水处理站设施运行不正常。上述事实有《现场检查（勘察）笔录》《调查询问笔录》及照片等证据佐证。故申请人的行为违反了《水污染防治法》第三十九条的规定，被申请人依据该法第八十三条第一款第（三）项的规定予以行政处罚。2. 被申请人执法行为与处罚程序正当合法。根据现场调查情况，被申请人依据《环境行政处罚办法》的有关规定，在法定期限内依法进行立案。2019年7月31日，被申请人作出了《责令改正违法行为决定书》（〔2019〕0000114号）（以下简称《责令改正违法行为决定书》）并于当日送达申请人。2019年8月2日，被申请人出具《行政处罚事先（听证）告知书》（兰环罚告字〔2019〕24号）（以下简称《行政处罚事先（听证）告知书》），告知申请人具有陈述、申辩及要求听证的权利。2019年8月22日，被申请人依法召开了听证会，作出《兰州市生态环境局环境违法案件行政处罚听证会报告书》。被申请人在案审会讨论通过后，在法定时限内作出了《决定书》，处罚遵循了法律规定的程序。3. 被申请人作出的《决定书》证据充分、确凿。针对申请人存在的环境违法问题，被申请人共收集7组证据，具体如下：第一组证据是2019年7月25日拍摄的现场照片

5 份，照片证明申请人污水处理站气浮池内浮渣积存严重等问题；第二组证据是《检测报告》（2019-078-01）、申请人的污水处理站改造工程《专用设备操作规程》；第三组证据是兰州市环境监察局针对申请人污水处理站气浮池内浮渣积存严重等问题进行现场检查时制作的《现场检查（勘察）笔录》1 份；第四组证据是兰州市环境监察局针对申请人污水处理站气浮池内浮渣积存严重等问题现场询问申请人时制作的《调查询问笔录》2 份；第五组证据是《九州主食厨房园区环保设施改扩建及长远规划方案》，证明九州厨房园区由申请人投资建设并进行管理、收益；第六组证据是申请人关于《九州主食厨房项目环评主体变更函》（兰九房发〔2018〕20 号）、九州管委会文件（兰高九管发〔2018〕199 号）、兰州市环境保护局《关于兰州九州经济开发区管理委员会变更建设主体单位名称的复函》（兰环函〔2018〕261 号），证明九州厨房园区项目建设单位、环评主体、责任主体为申请人；第七组证据是《行政处罚辅助裁量结果表》，裁量认定“情节严重，无后果，处罚人民币 430400 元。”

4. 被申请人作出的《决定书》处罚金额适当。根据《水污染防治法》的相关规定，结合现场查明的事实，被申请人规范使用甘肃省行政处罚案件自由裁量辅助系统，在该系统中输入了 2 项违法因子，即“废水类别为一般工业废水、行为情况为部分污处设施不能正常运行或者停运”，系统自动生成最终处罚金额为 430400 元。

5. 申请人在申请书中所提理由

与事实不符。其一，申请人称其不是接受行政处罚的适格主体，被申请人在未对九州厨房园区实际情况调查明晰的前提下对申请人作出行政处罚，系行政违法行为，理应予以撤销。该理由与被申请人收集的证据相违背。九州管委会于 2018 年 12 月向被申请人申请将《关于兰州市九州经济开发区管委会兰州主食厨房九州配送中心规划环境影响报告书的批复》（兰环建〔2010〕55 号）中的主体单位名称由“兰州九州经济开发区管理委员会”变更为“兰州九州房地产开发公司”，项目地点、性质、规模、建设内容、污染防治措施及生态保护措施等均不发生变化。被申请人同意并答复了申请人。兰州市环境保护局《关于兰州九州经济开发区管理委员会变更建设主体单位名称的复函》（兰环函〔2018〕261 号）中载明“建设单位名称变更后除法律明确规定的要求外，变更后该项目相关环保责任义务由兰州九州房地产开发有限公司承担和履行。”综上，申请人认为处罚责任主体不当的理由不能成立。其二，根据申请人的污水处理站改造工程《专用设备操作规程》气浮沉淀一体机设备操作规程要求：等浮渣积存到 5-8 厘米后，应开动刮渣机进行刮渣，而被申请人现场检查时发现，申请人污水处理站气浮池池面浮渣积存厚度已达约 30 厘米，申请人对此事实承认。故申请人称其不存在行政违法行为的理由不成立。其三，申请人请求撤销《决定书》理由不成立。申请人的行为违反了《水污染防治法》第三十九条“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。”的规定，被申请人依据该法第八十三条第一款“违反本法规定，有下列行为之一的，由县级以上人民政府环境保护主管部门责令改正或者责令限制生产、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）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。”的规定作出《决定书》。而《行政处罚决定书》（兰环罚字〔2019〕26号）是针对申请人建设项目方面的环境违法行为进行处罚，两份《行政处罚决定书》针对的违法行为类型不同，适用法律法规不同，并不存在违背一事不再罚原则的情形。因此，申请人申请复议的理由均不能成立。基于上述理由，被申请人作出的《决定书》程序合法，适用法律正确，处罚金额适当，请求驳回申请人的复议请求。

经审理查明：被申请人根据中央生态环境督查信访工作组转办案件“群众多次举报反映：兰州九州房地产开发有限公司（九州主食厨房食品加工园区）厂区及周恶臭扰民问题严重。”2019年7月25日，被申请人对申请人厂房进行现场检查。检查发现申请人污水处理站气浮池内浮渣积存严重，生物曝气池内有大量油泥，备用气浮池及消毒池内堆放大量污泥，整个污水处理系统运行不正常。2019年7月31日，

被申请人作出《责令改正违法行为决定书》并于当日送达申请人。2019年8月2日，被申请人作出《行政处罚事先（听证）告知书》，告知申请人享有的陈述、申辩及要求听证等权利并于2019年8月7日将该告知书送达申请人。2019年8月22日，被申请人依法组织召开了听证会，作出《环境违法案件行政处罚听证会报告书》，报告书中载明：听证员合议后同意按照《行政处罚事先（听证）告知书》载明的拟罚款金额430400元对当事人的违法行为作出处罚决定。2019年9月10日，被申请人作出《决定书》，决定对申请人处以430400元罚款。

上述事实有下列证据证明：《行政复议申请书》《行政复议答复书》《责令改正违法行为决定书》《行政处罚事先（听证）告知书》《环境违法案件行政处罚听证会报告书》《决定书》等。

本机关认为：根据《水污染防治法》第三十九条“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。”《中华人民共和国环境保护法》第六十三条“企业事业单位和其他生产经营者有下列行为之一，尚不够构成犯罪的，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。”环境保护部等关于印发的《行政主管部门移送适用行政拘留环境违法案件暂行办法》的通知第七条“《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；（五）违反操作规程使用污染物处理设施，致使处理设施不能正常发挥处理作用的；（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；（七）其他不正常运行污染防治设施的情形。”的规定，申请人厂房内污水处理站气浮池内浮渣堆积厚度约30cm、备用气浮池及消毒池内堆放大量污泥且气浮池刮泥板未正常运行的情形属于上述法律规定的通过不正常运行防治污染设施方式逃避监管的情形。被申请人依据《水污染防治法》第八十三条第一款“违反本法规定，有下列行为之一的，由县级以上人民政府环境保护主管部门责令改正或者责令限制生产、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）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。”的规定作出《决定书》事

实清楚，证据确实充分，内容适当，应予维持。

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、《中华人民共和国行政复议法实施条例》第四十三条的规定，本机关决定如下：

维持兰州市生态环境局作出的《行政处罚决定书》（兰环罚字〔2019〕24号）。

对本决定不服，可以自接到本决定之日起15日内，向人民法院提起行政诉讼。

