

274

新乡县人民政府 行政复议决定书

新政复决字〔2021〕第36号

申请人：河南盛亚牧业有限公司

住所地：新乡县古固寨镇林牧产业经济区

法定代表人：王豪亮 总经理

被申请人：新乡县环境保护局

住所地：新乡县商务中心3号楼北楼三楼

法定代表人：张军 局长

申请人对被申请人于2021年8月23日作出的新环罚决〔2021〕第294号行政处罚决定不服，于2021年9月13日向本机关申请行政复议，本机关依法受理，现已审理终结。

申请人请求：撤销新环罚决〔2021〕第294号行政处罚决定。

申请人称：2021年5月25日，被申请人在检查申请人奶牛标准化养殖小区建设项目时，认为申请人在该项目运营时存在非法排放废水的行为，进而被申请人作出新环罚决〔2021〕第294

号行政处罚决定。申请人对此有异议，认为案涉行政处罚决定认定事实不清、适用法律错误、明显处罚不当：

申请人不存在通过私设暗管、渗坑、渗井、裂隙、溶洞等隐蔽方式进行偷排的行为，也不存在躲避检查处理的违法事实和情形，主观上不存在隐蔽偷排污水的违法故意。申请人单位性质属于畜牧养殖类企业，不是工业类企业，不应以《中华人民共和国水污染防治法》第八十三条规定并参照《河南省生态环境行政处罚裁量基准》（豫环文〔2020〕177号）水污染防治类表8：一般工业废水方面的数值及标准，对申请人进行处罚。

申请人的运营模式是公司加农户合作，2014年改造升级牧场致使高负债，加上受国际行情影响，2014年至2019年五年内严重亏损；受今年7.20暴雨灾害影响，申请人新建污水处理站全部坍塌、饲料被污染、机器设备损坏、围墙倒塌，造成直接经济损失达170万元，经营异常困难；近年来，申请人积极响应政府号召，发挥公司加农户经营模式优势，认真履行产业扶贫社会责任，带动10个自然村98户贫困户，通过寄养方式增加收入，摆脱贫困，社会效益明显。2021年被市脱贫攻坚工作指挥部评为市级扶贫龙头企业。被申请人未采纳上述陈述申辩意见，案涉处罚决定缺乏适当性和合理性。

综上所述，被申请人置申请人的合理申辩、陈述理由于不顾，执意对申请人作出巨额经济处罚，不仅影响申请人的正常经营活动，更会直接影响到申请人履行产业扶贫的社会责任，甚至出现

脱贫户重新返贫的情况发生，申请撤销案涉行政处罚。

被申请人称：2021年5月25日，被申请人执法人员现场检查时，申请人奶牛标准化养殖小区建设项目正在运营，牛舍的挤奶厅冲洗水、挤奶器清洗废水、部分牛尿经沉淀池沉淀后通过两个管道经北墙排放到大沙河里，废水在大沙河河道低洼处到处溢流。新乡县环境监测站人员现场分别在北墙外第一个非法排放口、第二个非法排放口、公司院内北侧沟渠存水各提取水样1个，水样呈黑、绿色，有味。5月27日新乡县环境监测站出具的监测报告显示北墙外第一个非法排放口测定值化学需氧量，氨氮，总磷，均超过《畜禽养殖业污染物排放标准》表5标准限值。8月6日被申请人作出《新乡县环境保护局行政处罚事先(听证)告知书》(新环罚先告字〔2021〕第310号)，8月12日申请人提交书面申辩。8月23日被申请人集体讨论，认为申请人所提理由不影响违法事实的认定和处理，当日作出新环罚决(2021)第294号《行政处罚决定书》。

根据申请人的环保备案公告(新环清备第03号)显示：申请人废水采用密闭管道输送到沼气处理系统进行厌氧发酵，产生的沼渣、沼液还田。因此申请人环评备案要求废水不外排，申请人应当收集废水后处理不外排，申请人故意逃避监管排放水污染物的事实清楚，证据充分。申请人私设暗管，将未经处理的废水经非法排污口，排入大沙河内的违法行为，违反了《中华人民共和国水污染防治法》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，或者不正常运行污染防治设施等逃避监管的方式排放水污染物”的规定，依据《中华人民共和国水污染防治法》第八十三条之规定，参照《河南省生态环境行政处罚裁量基准》（豫环文〔2020〕117号），被申请人作出：罚款柒拾肆万伍仟元的行政处罚（74.5万元）。

综上所述，被申请人对申请人的处罚事实清楚，证据充分，适用法律正确，请予维持。

经审理查明：2021年5月25日，申请人奶牛标准化养殖小区建设项目运营时，牛舍的挤奶厅冲洗水、挤奶器清洗水、部分牛尿经沉淀池沉淀后通过两个管道经北墙排放到大沙河里。之后被申请人对申请人的排放行为进行立案审查，对案涉水体取样检测，举行听证并经集体讨论后，对申请人作出了罚款柒拾肆万伍仟元的行政处罚（74.5万元）。

大沙河常年干涸，当地几位村民提供证明称常年利用申请人排放的废水进行种植活动。村委会也出具证明，称申请人的养殖用水一直被村民用来浇灌使用，农田树木长势良好。另查明，畜禽养殖业污染物排放标准适用于全国集约化畜禽养殖场和养殖区污染物排放管理，集约化畜禽养殖业水污染物最高允许日均排放浓度（化学需氧量排放标准400mg/L、氨氮排放标准80mg/L、总磷排放标准8mg/L）；畜禽养殖业污染物排放配套监测方法：化学需氧（洛酸钾盐法GB11914-89）、氨氮（纳氏试剂比色法GB7479-87/水杨酸分光法GB7481-87）、总磷（钼蓝比色法）。

本机关认为：行政机关在行政处罚时应做到查明事实清楚，证据来源合法，执法程序正当，达到处罚与教育双重目的，从而教育公民、法人或者其他组织自觉守法。申请人的违法行为在畜禽规模养殖过程中废水未按规定处置排放的行为，应当受到《中华人民共和国环境保护法》以及其他环境法律法规的约束。但在社会生活中，不同的行业、不同性质的行为，对环境造成的影响并不完全相同，所承担的环境污染防治义务和法律责任也不尽一致。因此，法律法规也会针对某一特定行业作出特别规定。就畜禽规模养殖而言，国务院专门制定了《畜禽规模养殖污染防治条例》，该法规属于对畜禽养殖行业污染防治的特别规定，除非存在与上位法相抵触等排除适用情形外，应当优先适用，以确保违法行为与法律法规规定情形的一致性，达到责罚相当。本案中，被申请人直接适用《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国水污染防治法》对申请人进行处罚，而没有适用对畜禽规模养殖有特别规定的《畜禽规模养殖污染防治条例》，违反了法律适用的基本原则。

申请人在询问笔录中明确辩称：“我公司沼渣、沼液储存池过小，……常年干涸，附近农民想用水浇地，所以我公司生产废水排到此处，用于附近农民浇地。”、“2006年购买的这个养牛场，当时就有这个管道……”。在陈述答辩中也强调“不存在通过私设暗管、渗坑、渗井、裂隙、溶洞等隐蔽方式进行偷排的行为，也不存在躲避检查处理的违法事实和情形，主观上不存在隐蔽偷排污水的违法故意”。虽然作为经营企业，不能以任何非正

当理由作为实施环境违法行为的借口，但申请人的这一辩解关系到申请人排放污水行为是否存在逃避监管的主观故意。被申请人对这一辩解视而不见，对于管道的形成时间、形成原因等未作任何调查即认定申请人将废水排放至大沙河中是为逃避监管而实施的排放行为系主观臆断。同时，因大沙河干涸，申请人的排放行为并未对大沙河河水造成直接污染，不是为了以逃避监管方式排放水污染物，该情形并不符合《中华人民共和国水污染防治法》第八十三条第三项的适用条件。同时，《中华人民共和国行政处罚法》第三十三条第二款“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。”故被申请人适用上述规定缺乏事实依据，适用法律错误。

被申请人认定申请人违法的主要依据《监测报告》，其监测分析结果与分析方法与《畜禽养殖业污染物排放标准》确定的最高日均排放浓度和配套分析方法不一致。被申请人忽视最高日均排放浓度要求，片面采信三个采集点最高污染浓度进行处罚裁量，其合理性和适当性存疑。行政执法的价值绝非“为罚而罚”，而是要达到预防违法的实际效果。《畜禽规模养殖污染防治条例》第二十条规定：“向环境排放经过处理的畜禽养殖废弃物，应当符合国家和地方规定的污染物排放标准和总量控制指标。畜禽养殖废弃物未经处理，不得直接向环境排放。”同时《畜禽规模养殖污染防治条例》第四十一条明确规定了相应罚则：“排放畜禽养殖废弃物不符合国家或者地方规定的污染物排放标准或者总量控制指标，或者未经无害化处理直接向环境排放畜禽养殖废弃

物的，由县级以上地方人民政府环境保护主管部门责令限期治理，可以处5万元以下的罚款。”本案中，申请人未按照该条例的规定处理，排放超过标准的养殖废弃物，对区域生态环境造成了一定的污染，案涉违法事实与以上法律法规规定的情形相符，应当适用上述法律法规对案涉违法行为进行处罚。

综上，被申请人作出的行政处罚决定，认定事实不清，主要证据不足，适用法律错误，应予纠正。

依据《中华人民共和国行政复议法》第二十八条第一款第（三）项第1目、第2目之规定，本机关决定：

撤销被申请人于2021年8月23日作出的新环罚决〔2021〕第294号行政处罚决定，责令被申请人重新作出行政处罚决定。

申请人如对本决定不服，可以自接到本决定之日起15日内，依法向人民法院提起行政诉讼。

