广州市环境保护局

行政复议决定书

穗环行复〔2019〕10号

申 请 人：任某某

被 申 请 人：广州市南沙区环保水务局

申请人因不服被申请人于2018年12月29日作出的南环罚字〔2018〕321号《行政处罚决定书》的具体行政行为，向本机关提出行政复议申请，本机关已予受理。

申请人请求，撤销南环罚字〔2018〕321号《行政处罚决定书》并返还已收取的罚款。

申请人称：

（一）南环罚字〔2018〕321号《行政处罚决定书》中的事实依据完全照搬国家检查组现场突击检查广州某某某某检测有限公司（以下简称“某某公司”）后形成的《事实确认单》中的事项，实质上并非由被申请人自主调查取证核实所得。《行政处罚法》第三十条：“公民、法人或者其他组织违反行政管理秩序的行为，依法应当给予行政处罚的，行政机关必须查明事实；违法事实不清的，不得给予行政处罚。”第三十一条：“行政机关在作出行政处罚决定之前，应当告知当事人作出行政处罚决定的事实、理由及依据，并告知当事人依法享有的权利”。第三十二条：“当事人有权进行陈述和申辩。行政机关必须充分听取当事人的意见，对当事人提出的事实、理由和证据，应当进行复核；当事人提出的事实、理由或者证据成立的，行政机关应当采纳。”《环保行政处罚办法》第四十九条：“环境保护主管部门应当对当事人提出的事实、理由和证据进行复核。当事人提出的事实、理由或者证据成立的，应当予以采纳”。2018年9月12日国家检查组现场突击检查某某公司，所作《事实确认单》仅记录了突击检查情况下某某公司无法现场提供相关证据材料供查验的表面问题，国家检查组出具的事实确认单是国家检查组突击检查某某公司的过程记录文件，并非是对其检查的事实作出的事实认定或者性质认定。其中的问题是否属实和是否构成“弄虚作假”均须被申请人自主开展全面调查取证核实工作后才能认定或不认定。被申请人派员到某某公司进行询问，也组织听证会，但其行政处罚决定书却对到某某公司调取查核的资料视而不见，对某某公司相关陈述完全忽略，全面照搬《事实确认单》的描述，足以认定被申请人的前述派员到场（不清楚是否系持有执法证的人员）、听证会均为走过场的形式手续。例如2018年9月18日《南沙区环保水务局现场检查笔录》第5点己经核实编号（9318）204-1610 检测报告的噪声原始数据可以在现场所用编号AN0278噪声仪中查询追溯，可认定《事实确认单》的对应记载明显不属实，但《行政处罚决定书》仍将该事项列为行政处罚的事实依据。

（二） 南环罚字〔2018〕321号《行政处罚决定书》中所引用的事实依据不足以认定某某公司存在隐瞒、伪造、篡改环境监测数据的“弄虚作假”行为。该《行政处罚决定书》作出处罚的依据是：《广东省环境保护条例》第六十四条第二款:“违反本条例第十二条第三款规定（即“环境监测机构应当按照环境监测规范从事环境监测活动，接受环境保护主管部门的监督，不得弄虚作假，隐瞒、伪造、篡改环境监测数据。任何单位和个人不得伪造、变造或者篡改环境监测机构的环境监测报告”）。环境监测机构未按照环境监测规范从事环境监测活动，造成监测数据失实的，由县级以上人民政府环境保护主管部门责令改正，并可处二万元以上五万元以下罚款；环境监测机构弄虚作假，隐瞒、伪造、篡改环境监测数据的，由县级以上人民政府环境保护主管部门处十万元以上二十万元以下罚款，并可对直接负责的主管人员和其他责任人员处二万元以上五万元以下罚款；环境监测机构弄虚作假对造成的环境污染和生态破坏负有责任的，还应当与造成环境污染和生态破坏的其他责任者承担连带责任”和《广州市规范环境行政处罚自由裁量权规定》第18. 3项中对初犯的处罚尺度为“处10万元以上15万元以下罚款，对直接负责的主管人员和其他责任人员处2万元以上3万元以下罚款”。那么被申请人必须有充分的证据证实某某公司存在前述规定中所列“弄虚作假”的行为，但其并不能对其引用的处罚事实进行充分证明。南环罚字〔2018〕321号《行政处罚决定书》中列举的事项尚不能证明所提及的检测报告存在“隐瞒、伪造、篡改环境监测数据”的情形：“编号（9318） 204-1610检测报告及其《工业企业厂界噪声监测原始记录表》中的噪声原始数据无法在现场所用编号AN0278噪声仪中查询追溯；该噪声监测原始记录表未记录检测时长，也不能提供噪声仪使用记录”。2018年9月18日《南沙区环保水务局现场检查笔录》第5点已经核实编号（9318）204-1610检测报告的噪声原始数据可以在现场所用编号AN0278噪声仪中查询追溯，检测时长可在噪声仪中查询得出。是否建立设备使用记录和维护记录、操作手册或使用说明书是否随机存放由检验检测机构自主决定的内部管理行为，无任何法律法规行业规则的强制性规定需要设置使用台账，具体检测报告使用的数据源应该通过数据原始记录表获得。编号(9318) 204-1610检测报告的数据均源自于数据原始记录表，与是否建立设备使用记录无关。更不能由此得出该检测报告数据就存在“隐瞒、伪造、篡改”的结论。

（三）申请人为编号（9318）204-1610检测报告的签发人，具备与其承担工作相适应的能力，接受相应的教育和培训，并持证上岗。某某公司对签发人的工作要求是负责检查原始记录表和报告是否通过审核、核对测试项目、原始记录表完整性、报告完整性、测试方法是否获得CMA资质。根据上述意见，编号（9318） 204-1610检测报告数据与原始数据、噪声仪电子记录完全一致，申请人已对编号（9318）204-1610检测报告数据的准确性、逻辑性、可比性和合理性进行审核，符合相关行业标准对环境监测人员的要求。编号（9318）204-1610 检测报告及原始数据记录完整，不存在任何“弄虚作假”的事项。被申请人以编号（9318）204-1610检测报告“弄虚作假”为由作出南环罚字〔2018〕321号《行政处罚决定书》明显没有事实及法律依据。

恳请复议机关对以上意见给予重视和采纳，依法作出确实有充分证据支撐、符合客观事实、符合立法本旨、确实“罚当其罪”的复议决定。

被申请人答复称：

（一）被申请人作出的南环罚字〔2018〕321号《行政处罚决定书》在法定职责范围内。依据《中华人民共和国环境保护法》（2014年修订）第十条的规定，……县级以上地方人民政府环境保护主管部门，对本行政区域环境保护工作实施统一监督管理。故被申请人作出的上述《行政处罚决定书》具有法定职责。

（二）申请人任某某的环境违法事实。经查，申请人任某某为某某公司编号（9318）204-1610检测报告签发人。2018年9月12日，国家检查组检查时发现申请人任某某审核的编号（9318）204-1610检测报告及其《工业企业厂界噪声监测原始记录表》中的噪声原始数据无法在现场所用编号AN0278噪声仪中查询追溯；该噪声检测原始记录未记录检测时长；也不能提供噪声仪使用记录。申请人任某某审核编号（9318）204-1610检测报告的行为属于弄虚作假行为。经查实，申请人任某某审核编号（9318）204-1610检测报告中存在弄虚作假的行为，违反了《广东省环境保护条例》第十二条第三款的规定。

（三）对申请人任某某作出行政行为的证据、依据和相关材料。被申请人对申请人任某某作出行政行为的证据有：被申请人执法人员2018年9月13日、18日对某某公司所做的《现场检查笔录》、《调查询问笔录》、2018年11月14日对申请人任某某所做的《调查询问笔录》、某某公司的委托书、《2018年度环境监测机构专项监督通知》（编号：CNCA-CMA-2018-03）、《2018年度检验检测机构资质认定监督检查事实确认单》、《广州某某某某检测有限公司分析检测报告》（报告编号（9318）204-1610）及原始记录、申请人任某某的身份证、调查报告、立案登记表、《行政处罚听证告知书》（南环听告字〔2018〕273号）及EMS快递回执、任某某的听证申请书及陈述申辩书、《行政处罚听证通知书》（南环听通字〔2018〕124号）及送达回执，《听证笔录》及任某某的身份证、委托函及委托代理人身份证、某某公司营业执照、环境违法行为行政处罚案件评议会议纪要、行政处罚案件审议表等。被申请人对申请人任某某作出行政行为的依据为：依据《广东省环境保护条例》第六十四条第二款及《广州市环境保护局关于印发<广州市规范环境行政处罚自由裁量权规定>的通知》附件《广州市环境行政处罚自由裁量权标准》第18.3项（2）的规定。被申请人对申请人任某某作出的行政行为：1、责令当事人任某某改正上述违法行为；2、对申请人罚款30000元。

（四）被申请人作出的行政处罚，程序合法，内容适当。2018年9月13日、18日，被申请人执法人员对某某公司、申请人开展了调查询问，同年11月21日被申请人向申请人送达了《行政处罚听证告知书》（南环听告字〔2018〕273号），同月22日，申请人向被申请人递交了听证申请书，并于同月26日向被申请人递交了陈述申辩书。同年12月11日，被申请人依法组织召开了听证会。本案经被申请人行政处罚审议小组会议审议，被申请人依法于同年12月29日作出南环罚字〔2018〕321号《行政处罚决定书》，并于2019年1月2日向申请人送达了上述《行政处罚决定书》，被申请人作出行政行为的程序合法。

（五）本案作出处罚决定的事实清楚。申请人在复议申请书提出“1、行政处罚决定书中的事实依据完全照搬国家检查组现场突击检查广州某某某某检测有限公司后形成的《事实确认单》中的事项，实质上并非由环保水务局自主调查取证核实所得。2、南环罚字〔2018〕321号《行政处罚决定书》中所引用的事实依据不足认定某某公司存在隐瞒、伪造、篡改环境监测数据“弄虚作假”的行为。3、申请人为编号（9318）204-1610检测报告的签发人，具备与其承担工作相适应的能力，接受相应的教育和培训，并持证上岗。某某公司对签发人的工作要求是核对测试项目、原始记录表是否记录完整、检测报告和原始记录是否一致。根据上述意见，编号（9318）204-1610检测报告数据与原始数据、噪声仪电子记录完全一致，申请人已对编号（9318）204-1610检测报告数据的准确性、逻辑性、可比性和合理性进行审核，符合相关行业标准对环境监测人员的要求。编号（9318）204-1610检测报告及原始数据记录完整，不存在任何“弄虚作假”的事项”等复议理由，被申请人认为，本案尽管来源于国家检查组的专项监督检查，但本案的违法事实已经过被申请人的调查取证，并充分听取了申请人任某某的陈述申辩，经被申请人集体审议依法作出处罚决定。因此，申请人任某某审核编号（9318）204-1610检测报告中存在弄虚作假行为的违法事实清楚，证据确实充分，其行为已违反上述规定，依法应予行政处罚。申请人任某某请求撤销被申请人上述行政处罚决定的复议理由缺乏事实和法律依据，其复议理由不能成立。

（六）本案作出的处罚决定适用法律正确。《广东省环境保护条例》第十二条第三款的规定“环境监测机构应当按照环境监测规范从事环境监测活动，接受环境保护主管部门的监督，不得弄虚作假，隐瞒、伪造、篡改环境监测数据。任何单位和个人不得伪造、变造或者篡改环境监测机构的环境监测报告”。《广东省环境保护条例》第六十四条第二款的规定：“违反本条例第十二条第三款规定，环境监测机构未按照环境监测规范从事环境监测活动，造成监测数据失实的，由县级以上人民政府环境保护主管部门责令改正，并可处二万元以上五万元以下罚款；环境监测机构弄虚作假，隐瞒、伪造、篡改环境监测数据的，由县级以上人民政府环境保护主管部门处十万元以上二十万元以下罚款，并可对直接负责的主管人员和其他责任人员处二万元以上五万元以下罚款；环境监测机构弄虚作假对造成的环境污染和生态破坏负有责任的，还应当与造成环境污染和生态破坏的其他责任者承担连带责任”。

（七）本案量罚适当。依据《广东省环境保护条例》第六十四条第二款的规定：“违反本条例第十二条第三款规定，环境监测机构未按照环境监测规范从事环境监测活动，造成监测数据失实的，由县级以上人民政府环境保护主管部门责令改正，并可处二万元以上五万元以下罚款；环境监测机构弄虚作假，隐瞒、伪造、篡改环境监测数据的，由县级以上人民政府环境保护主管部门处十万元以上二十万元以下罚款，并可对直接负责的主管人员和其他责任人员处二万元以上五万元以下罚款；环境监测机构弄虚作假对造成的环境污染和生态破坏负有责任的，还应当与造成环境污染和生态破坏的其他责任者承担连带责任”。申请人任某某签发编号（9318）204-1610检测报告中存在弄虚作假的行为违法事实清楚，本案经过被申请人案件审议会对全案的事实、程序、法律适用、违法情节等进行了综合评议，并根据《广州市环境保护局关于印发<广州市规范环境行政处罚自由裁量权规定>的通知》附件《广州市环境行政处罚自由裁量权标准》第18.3项（2）的规定，对申请人处罚款30000元的量罚恰当。

综上所述，被申请人认为南环罚字〔2018〕321号《行政处罚决定书》认定事实清楚，证据确凿，适用依据正确，程序合法，量罚恰当，请求维持。

本机关查明：申请人19XX年X月XX日出生，住址位于广东省XX市XX区XXXXXX大厦，身份证号码：45XXXXXXXXXXXXXX24，是某某公司化学实验室经理。2018年7月30日，某某公司作出了（9318）204-1610号《检测报告》，申请人为该报告的签发人。2018年9月12日，国家检查组检查发现上述报告及其《工业企业厂界噪声监测原始记录表》中的噪声原始数据无法在现场所用编号AN0278噪声仪中查询追溯，该噪声检测原始记录未记录检测时长，也不能提供噪声仪使用记录。2018年9月13日，被申请人对某某公司进行现场检查，现场检查记录与国家检查组检查情况一致；2018年9月18日，申请人对被申请人进行调查询问；2018年11月21日，被申请人向申请人送达《行政处罚听证告知书》（南环听告字﹝2018）273号），同月22日，申请人向被申请人递交了听证申请书，并于同月26日向被申请人递交了陈述申辩书。2018年12月11日，被申请人依法组织召开了听证会。在听取当事人陈述申辩意见的基础上，被申请人于同年12月29日作出《行政处罚决定书》（南环罚字﹝2018）321号），责令申请人改正违法行为，并处罚款3万元，并于2019年1月2日送达申请人。申请人不服上述处罚决定，遂向本机关提起行政复议申请。

《广东省环境保护条例》（2018年11月29日修订）第十二条第三款，环境监测机构应当按照环境监测规范从事环境监测活动，接受环境保护主管部门的监督，不得弄虚作假，隐瞒、伪造、篡改环境监测数据。任何单位和个人不得伪造、变造或者篡改环境监测机构的环境监测报告。第六十四条第二款规定，违反本条例第十二条第三款规定，环境监测机构未按照环境监测规范从事环境监测活动，造成监测数据失实的，由县级以上人民政府环境保护主管部门责令改正，并可处二万元以上五万元以下罚款；环境监测机构弄虚作假，隐瞒、伪造、篡改环境监测数据的，由县级以上人民政府环境保护主管部门或相关主管部门依法予以处罚；环境监测机构弄虚作假对造成的环境污染和生态破坏负有责任的，还应当与造成环境污染和生态破坏的其他责任者承担连带责任。”

本案中，被申请人认定申请人在签发检测报告中“弄虚作假”，依据《广东省环境保护条例》第六十四条第二款规定，于2018年12月29日作出《行政处罚决定书》（南环罚字〔2018〕321号）。本机关认为，《广东省环境保护条例》于2018年11月29日经修订后重新颁布，第六十四条第二款并未对环境监测机构签发人员在签发检测报告中“弄虚作假”行为作出具体的处罚规定，被申请人据此对申请人作出行政处罚决定，属于法律适用错误，依法应予撤销。

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规定，经审查，本机关决定如下：

撤销被申请人作出的《行政处罚决定书》（南环罚字〔2018〕321号）。

申请人如对本决定不服，可以自接到本决定书之日起15日内向有管辖权的人民法院提起行政诉讼。

广州市生态环境局

2019年8月5日