

文昌盈海清澜水务有限公司与海南省文昌市生态环境局等行政处罚及行政复议案

案由： [行政](#) > [行政主体](#) > [环境保护行政管理（环保）](#)

[行政](#) > [行政行为](#) > [行政处罚](#)

[行政](#) > [行政行为](#) > [行政复议](#)

案 号：(2022)最高法行再 329 号

审理法官： [耿宝建](#) [熊劲松](#) [陈娅](#)

文书类型： [判决书](#)

公开类型： [文书公开](#)

审理法院： [最高人民法院](#)

审结日期：2022. 06. 24

案件类型： [行政再审](#)

审理程序： [再审](#)

代理律师/律所： [陈海涛, 海南法立信律师事务所](#); [娄春艳, 海南昌宇律师事务所](#); [罗长立, 海南凯志律师事务所](#); [林秋嫩, 海南昌宇律师事务所](#);

来源：《最高人民法院公报》2023 年第 10 期（总第 326 期）第 15-24 页

相关企业： [文昌盈海清澜水务有限公司](#)

/

文昌盈海清澜水务有限公司与海南省文昌市生态环境局等行政处罚及行政复议案

【裁判要旨】

环境行政处罚应贯彻过罚相当原则，结合违法原因、违法情节、主观过错、危害程度以及改正情况等因素，作出与违法行为的性质、情节以及社会危害程度

相当的处罚。

对于相对人主观无过错情况下实施的、没有造成危害的未验收先运营行为，且处罚前已经竣工验收合格的，行政机关不应予以行政处罚。

最高人民法院行政判决书

(2022)最高法行再 329 号

再审申请人（一审原告、二审上诉人）：[文昌盈海清澜水务有限公司](#)。住所地：海南省文昌市文城镇清群村委会地段文昌清澜污水处理厂。

法定代表人：李詠铮，该公司执行董事。

委托诉讼代理人：林秋嫩，[海南昌宇律师事务所](#)律师。

委托诉讼代理人：姜春艳，[海南昌宇律师事务所](#)律师。

被申请人（一审被告、二审被上诉人）：海南省文昌市生态环境局。住所地：海南省文昌市清澜开发区市政府大院西楼 1 楼。

法定代表人：云大诗，该局局长。

委托诉讼代理人：谢东亮，该局工作人员。

委托诉讼代理人：罗长立，[海南凯志律师事务所](#)律师。

被申请人（一审被告、二审被上诉人）：海南省文昌市人民政府。住所地：海南省文昌市文城镇清澜新区市政府大院。

法定代表人：刘冲，该市市长。

委托诉讼代理人：李明，该市司法局工作人员。

委托诉讼代理人：陈海涛，[海南法立信律师事务所](#)律师。

再审申请人[文昌盈海清澜水务有限公司](#)（以下简称盈海公司）因诉被申请人

海南省文昌市生态环境局（以下简称文昌市环境局）、海南省文昌市人民政府（以下简称文昌市政府）行政处罚及行政复议一案，不服海南省高级人民法院（2020）琼行终 658 号行政判决，向本院申请再审。本院于 2022 年 5 月 20 日作出（2021）最高法行申 6733 号行政裁定，依法提审本案。提审后，依法组成合议庭进行审理。现已审理终结。

一、二审法院查明以下事实，盈海公司建设运营的文昌清澜污水处理厂（以下简称清澜污水处理厂）位于海南省文昌市文城镇清群村委会地段，于 2012 年开始建设，2014 年竣工，2017 年 1 月 1 日投入使用。2012 年 3 月 5 日，文昌市水务局与盈海公司签订《文昌市清澜污水处理厂项目特许经营（BOT）补充合同》（以下简称《BOT 合同》）。2017 年 4 月 24 日，文昌市政府作出文府函（2017）350 号《关于清澜污水处理厂特许经营期限的批复》（以下简称 350 号《批复》），同意文昌市水务局按照《BOT 合同》执行，清澜污水处理厂从 2017 年 1 月 1 日起试运营 3 个月，试运营期间污水处理出水达到规定工况，通过在线监测验收后，及时委托有资质监测单位开展环保验收监测，监测合格可向文昌市环境局申请办理环保验收。环保验收通过后，可申报正式运营。2017 年 11 月 23 日，海口恒科检测技术有限公司（以下简称海口恒科检测公司）向文昌市水务局出具《关于文昌市清澜污水处理厂项目竣工环境保护验收说明》（以下简称《不同意验收说明》）称，清澜污水处理厂生产负荷未达到设计能力 75%以上，文昌市环境局不同意该项目进行竣工环保验收。

2018 年 7 月 11 日，文昌市环境局对清澜污水处理厂进行现场检查，发现该厂需要配套建设的环境保护设施未经验收合格，擅自投入使用。2018 年 7 月 23 日，海南省环境监测中心站对清澜污水处理厂处理效果进行调查监测。2018 年 8 月 24 日，文昌市环境局作出《关于我市清澜污水处理厂污水处理效果调查监测情况的

报告》（以下简称《文昌市环保局报告》），结论为：污水处理量远未达设计处理水量负荷；污水进水浓度远未达设计要求；污染物处理效率长期达不到设计要求；清澜污水处理厂污水经处理后均达到排放标准要求。该报告建议：建设单位应按相关文件要求自行对项目进行验收并组织实施；加快清澜地区污水收集管网的改造与建设，解决“两低”难题。

2018年8月20日，文昌市环保局作出文环保责改字〔2018〕38号《责令改正违法行为决定书》（以下简称38号责令改正决定），认为清澜污水处理厂经现场检查发现配套建设的环保设施未经验收合格，擅自投入使用，违反《建设项目环境保护管理条例》第十九条规定。依据《建设项目环境保护管理条例》第二十三条规定，责令盈海公司于2018年11月30日前办理环保验收手续；如未在规定时间内办理环保验收手续的，将依法依规进行处理。2018年11月17日，文昌市环保局作出文环保罚决字〔2018〕29号《行政处罚决定书》，对盈海公司罚款300 000元。盈海公司缴纳了该罚款。

2018年12月20日，盈海公司请求文昌市水务局牵头做好清澜污水处理厂环境竣工验收工作。2019年1月3日，文昌市水务局作出《关于文昌市清澜污水处理厂项目环境竣工验收的批复》，同意盈海公司按有关规定委托有资质的机构进行环境竣工验收。2019年1月14日，盈海公司与海南中环能检测技术有限公司签订《建设项目竣工环境保护验收委托协议书》，委托其对清澜污水处理厂项目进行竣工环保验收监测工作。

2019年3月29日，文昌市环保局再次对清澜污水处理厂进行巡查，认为盈海公司仍未办理环保验收手续并继续生产、经营，于2019年4月10日立案处置。2019年4月12日，文昌市环保局经集体讨论，认为盈海公司违法事实清楚，拟对盈海公司罚款1 222 100元。2019年4月15日，文昌市环保局作出文环责改字

〔2019〕16号《责令改正违法行为决定书》，认为盈海公司逾期不改正环境违法行为，也未提出逾期不改正环境违法行为情况报告，责令盈海公司立即改正违法行为。同日，文昌市环境局作出文环罚告字〔2019〕76号《行政处罚事先（听证）告知书》，告知拟对盈海公司罚款1 222 100元，盈海公司可提出陈述申辩及听证的要求。

2019年4月14日，清澜污水处理厂通过竣工环保验收，2019年4月16日至2019年5月14日在网上公示，公示期满无反馈意见。2019年5月9日，文昌市环境局经盈海公司申请举行听证会，听取了盈海公司的意见。2019年5月15日，清澜污水处理厂竣工环保验收相关材料在全国建设竣工环保验收信息系统备案。2019年5月16日，盈海公司向文昌市环境局提交了《关于文昌市清澜污水处理厂竣工验收环境保护验收工作情况的报告》。

2019年9月23日，文昌市环境局作出文环罚决字〔2019〕51号《行政处罚决定书》（以下简称51号处罚决定），认为盈海公司建设的清澜污水处理厂需要配套建设的环境保护设施未经验收合格，擅自投入使用。文昌市环境局已下达38号责令改正决定，责令盈海公司2018年11月30日前办理环保验收手续。盈海公司逾期不改正环境违法行为，也未向文昌市环境局提出逾期不改正环境违法行为的情况报告，上述行为违反《建设项目环境保护管理条例》第十九条“编制环境影响报告书、环境影响报告表的建设项目，其配套建设的环境保护设施经验收合格，方可投入生产或者使用；未经验收或者验收不合格，不得投入生产或者使用”的规定。依据《建设项目环境保护管理条例》第二十三条规定，决定对盈海公司罚款1 000 000元。盈海公司不服，向文昌市政府申请行政复议。2020年1月6日，文昌市政府作出文府复决字〔2019〕44号《行政复议决定书》（以下简称44号复议决定），维持51号处罚决定。盈海公司遂提起本案行政诉讼，请求

撤销 51 号处罚决定和 44 号复议决定。

海南省第一中级人民法院（2020）琼 96 行初 41 号行政判决认为，依照《环境行政处罚办法》第十一条规定，责令改正期限届满，当事人未按要求改正，违法行为仍处于继续或连续状态的，可认定为新的环境违法行为。盈海公司应于 2018 年 11 月 30 日前完成环保验收工作，其逾期不改正的行为已属于新的违法行为。其已于 2019 年 5 月 15 日通过环保验收备案完毕的理由，不能阻却其违法性质的认定。盈海公司关于环境保护验收无法完成应当归责于文昌市水务局的主张，系其与文昌市水务局之间的合同纠纷，可通过其他途径另行解决。综上，一审判决驳回盈海公司的诉讼请求。盈海公司不服，提起上诉。

海南省高级人民法院（2020）琼行终 658 号行政判决认为，文昌市环境局作出被诉行政处罚决定，证据确凿，适用法律、法规正确，符合法定程序。350 号《批复》仅批准 3 个月试运营期，且已作出通过环保验收后方可申报正式运营的要求，盈海公司关于文昌市水务局、文昌市环境局同意清澜污水处理厂继续运营，不应予以行政处罚的上诉理由，不能成立。违法行为产生的原因，不属于行政诉讼中对行政行为合法性审查的范围，盈海公司关于未能通过环保验收原因在于政府的上诉理由不能成立。盈海公司后改正违法行为，不能否定违法事实的存在。综上，二审判决驳回上诉，维持原判。

盈海公司向本院申请再审称：1. 盈海公司建设运营的清澜污水处理厂是经政府允许的、为通过环保验收进行污水处理和监测的试运营，属于“未验先试”，不属于“未验先投”，不构成擅自投入使用。2. 盈海公司被第一次行政处罚后，已立即开展环保验收，并不构成逾期不改正。3. 导致盈海公司未按期取得环保竣工验收的原因，系因为进水量和进水浓度“两低”，而“两低”的原因系因为政府污水收集配套管网建设不足，相关责任应当由政府相关部门承担。4. 盈海公司

在接受第一次行政处罚后向政府报告申请关停清澜污水处理厂，但政府相关部门仍要求清澜污水处理厂继续试运营；且如果清澜污水处理厂停止处理污水，将会产生更严重的污染，故清澜污水处理厂无法关停。文昌市环境局明知擅自关停会产生更严重环境污染，仍作出被诉 51 号处罚决定，违背依法行政、合理行政和比例原则。5. 被诉 51 号处罚决定作出前，清澜污水处理厂已通过环保竣工验收，文昌市环境局仍然作出处罚决定，违背合理行政原则。综上，盈海公司请求：撤销一、二审判决；撤销 51 号处罚决定和 44 号复议决定。

文昌市环境局辩称：1. 盈海公司的试运营期应当以政府批复的 3 个月期限为准，在已超过试运营期限且未延期的情况下，未经环保验收仍继续运行的行为即构成擅自运营。2. 盈海公司应当积极开展自主验收，文昌市环境局不存在不同意盈海公司验收的情形。3. 盈海公司主张“两低”的原因和配套管网建设问题，属于其与文昌市水务局之间的行政协议争议，应当另行解决。其主张的未经过验收的原因，不属于行政处罚需要考虑的因素。4. 盈海公司在处罚决定之前完成环保验收，不能阻却逾期不改正行为的违法性。5. 文昌市环境局作出处罚决定时，已考虑到补办环保手续事实，将处罚金额从 122 万元调整至法定幅度内最低罚款 100 万元。

文昌市政府辩称：盈海公司未经验收合格擅自运营事实清楚；文昌市环境局已在裁量幅度内给予最轻的罚款，符合依法行政、合理行政原则。

本院认定的事实与原审认定的基本事实一致。

本院认为，本案系文昌市环境局认为盈海公司在清澜污水处理厂试运营期限届满后，相关环境保护设施未按规定进行竣工验收即正式运营构成“未验收先运营”因而作出处罚决定而引发。原审判决业已查明，清澜污水处理厂处理后排放的污水符合国家规定，达到排放标准要求。本案争议的特殊性在于：在文昌市政

府批复清澜污水处理厂3个月试运营期限届满后，由于污水收集管网建设滞后造成输送到清澜污水处理厂的污水量和污水浓度低，污水处理厂工况达不到设计产能的75%，文昌市环境局根据规定不同意环保竣工验收，而文昌市政府及文昌市水务局又因处理污水实际需要不同意停止运营的情况下，环保部门再次以违反“未经验收或者验收不合格的，不得投入生产或者使用”规定作出处罚决定是否合法、是否与盈海公司的违法行为事实、性质、情节以及社会危害程度相当的问题。具体而言，本案涉及四个焦点问题：（一）关于环境保护设施竣工验收制度目的与验收主体变革问题；（二）关于盈海公司环保设施未竣工验收的原因与验收标准变革问题；（三）关于盈海公司“未验收先运营”的主观过错与主动纠正问题；（四）关于被诉处罚决定的合法性与必要性问题。

（一）关于环境保护设施竣工验收制度目的与验收主体变革问题

“三同时”制度是我国环境保护法律所确认的重要管理制度，其中，建设项目竣工环境保护验收制度作为监督建设项目落实环境影响评价文件要求的保障性措施，是“三同时”制度的重要组成部分。随着政府职能转变和行政审批体制改革推进，结合环境保护实践需要，相关立法对竣工验收制度不断改革完善，验收主体、验收程序、验收标准持续简化优化。1989年制定的《中华人民共和国环境保护法》第二十六条第一款规定“建设项目中防治污染的设施，必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用。防治污染的设施必须经原审批环境影响报告书的环境保护行政主管部门验收合格后，该建设项目方可投入生产或者使用”。1998年制定的《建设项目环境保护管理条例》第二十条规定“建设项目竣工后，建设单位应当向审批该建设项目环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表的环境保护行政主管部门，申请该建设项目需要配套建设的环境保护设施竣工验收”。而2014年修订的《中华人民共和国环境保护法》明确删除了

修订前该法第二十六条第一款有关“防治污染的设施必须经原审批环境影响报告书的环境保护行政主管部门验收合格后，该建设项目方可投入生产或者使用”的规定。在此基础上，2017年7月16日修订的《建设项目环境保护管理条例》取消了建设项目竣工环境保护验收行政许可，对验收主体和监督方式作了改革，将竣工验收的主体由环保部门调整为建设单位，并改环保部门事前验收许可为事中事后监管。该条例第十七条规定“编制环境影响报告书、环境影响报告表的建设项目竣工后，建设单位应当按照国务院环境保护行政主管部门规定的标准和程序，对配套建设的环境保护设施进行验收，编制验收报告。建设单位在环境保护设施验收过程中，应当如实查验、监测、记载建设项目环境保护设施的建设和调试情况，不得弄虚作假。除按照国家规定需要保密的情形外，建设单位应当依法向社会公开验收报告”。

本案中，文昌市政府于2017年4月24日作出350号《批复》，要求盈海公司在试运营期间监测合格后可向文昌市环境局申请办理环保验收；海口恒科检测公司于2017年11月23日向文昌市水务局出具《不同意验收说明》称环保部门不同意竣工验收。2019年盈海公司第二次验收时，按新的规定自行组织验收并验收通过。可见，清澜污水处理厂项目竣工验收恰逢新旧竣工验收制度过渡期。然而，修订后的《建设项目环境保护管理条例》已经于2017年10月1日施行，文昌市环境局之后并无组织验收的行政职权，盈海公司自行组织验收并如实编制验收合格报告，即可正式运营。因此，文昌市环境局在新条例施行后，本应主动进行行政指导，及时告知盈海公司尽快自行组织验收，但其却告知检测单位不同意竣工验收。此既有违新条例规定和改革方向，又客观上造成清澜污水处理厂试运营期满后即面临“未验收先运营”困境。

（二）关于盈海公司环保设施未竣工验收的原因与验收标准变革问题

海口恒科检测公司的《不同意验收说明》业已载明：“文昌市清澜污水处理厂设计规模 20 000m³/d，实际规模 5000m³/d，生产负荷未达到设计能力的 75%以上，文昌市生态环境保护局不同意该项目进行竣工环境保护验收”。

2000 年发布的《建设项目环境保护设施竣工验收监测技术要求（试行）》第 9.1.1 条规定“工业生产型建设项目，验收监测应在工况稳定、生产达到设计生产能力的负荷达 75%以上（国家、地方排放标准对生产负荷另有规定的按标准规定执行）的情况下进行”，因此将生产负荷达到 75%以上标准（以下简称 75%验收工况标准）作为环境保护设施竣工验收的技术标准，有相应的规定作为依据。然而，企业生产负荷是否达到 75%验收工况标准，取决于多种因素。建设项目环境保护设施竣工验收，应当重点验收建设项目工况是否稳定、环境保护设施能否正常运行、实际工况是否如实记录监测，而不宜拘泥于 75%验收工况标准。生产负荷达到 75%以上始终是一个循序渐进的过程，一概要求未达 75%验收工况标准的污水处理厂不得验收，进而不得投入使用，容易让建设项目陷入“两难”：投入运营构成违法面临处罚；停止运营则无法逐步提升工况，从而始终达不到 75%验收工况标准，始终无法竣工验收。此境况不仅让污水处理厂无法得到有效利用，且与“三同时”制度和环境保护设施竣工验收制度的初衷相悖。“法律不应强人所难”，至少就部分建设项目而言，75%验收工况标准应当予以修订。环境保护部 2016 年 7 月 13 日发布的《关于废止部分环保部门规章和规范性文件的决定》，即明确废止了 75%验收工况标准。2017 年 11 月施行的《建设项目竣工环境保护验收暂行办法》第五条第一款、第二款规定“建设项目竣工后，建设单位应当如实查验、监测、记载建设项目环境保护设施的建设和调试情况，编制验收监测（调查）报告。以排放污染物为主的建设项目，参照《建设项目竣工环境保护验收技术指南 污染影响类》编制验收监测报告”；2018 年 5 月发布的《建设项目竣工环境保护

验收技术指南污染影响类》第 6.1 条进一步规定“验收监测应当在确保主体工程工况稳定、环境保护设施运行正常的情况下进行，并如实记录监测时的实际工况以及决定或影响工况的关键参数，如实记录能够反映环境保护设施运行状态的主要指标。典型行业主体工程、环保工程及辅助工程在验收监测期间的工况记录推荐方法见附录 3”。新的技术规范取消了验收监测期间工况应达 75%以上的要求，明确了验收监测应在确保主体工程工况稳定、环境保护设施运行正常的情况下进行，如实记录监测时的实际工况即可。

本案中，文昌市环境局在《关于废止部分环保部门规章和规范性文件的决定》于 2016 年 7 月 13 日施行后，即不应再沿用 75%验收工况标准，并应在修订后的《建设项目环境保护管理条例》于 2017 年 10 月 1 日施行后，主动对清澜污水处理厂进行行政指导，督促其尽快按新规委托竣工验收，并无需再考虑 75%验收工况标准。但《不同意验收说明》已经充分证明，文昌市环境局至少在 2017 年 4 月至 11 月间，仍继续执行 75%验收工况标准，且继续行使竣工验收权，客观上造成清澜污水处理厂未及时竣工验收并形成“未验收先运营”困境。相应不利后果，不应全部由清澜污水处理厂承担。

（三）关于盈海公司“未验收先运营”的主观过错与主动纠正问题

根据《中华人民共和国水污染防治法》第四十九条第三款规定，县级以上地方人民政府建设主管部门应当按照城镇污水处理设施建设规划，组织建设城镇污水集中处理设施及配套管网，并加强对城镇污水集中处理设施运营的监督管理。根据文昌市水务局（甲方）与盈海公司（乙方）签订的《BOT 合同》第 8.3 条约定，甲方应确保在整个特许经营期内，收集和输送污水至污水处理项目交付点，基本达到本合同第 9 条款规定的水量和进水水质。因此，文昌市水务局不仅负有建设配套管网和收集污水的职责，而且还要确保收集的污水达到基本水量和进水

水质的要求。文昌市环境局 2018 年 8 月 24 日向文昌市政府作出的《文昌市环境局报告》也载明，当日进水量占设计日处理能力的 51%，污水处理量远未达到设计处理水量负荷；污水进水浓度不到设计进水水质浓度的 50%，进水主要污染物浓度严重偏低。该报告建议加快污水收集管网的改造与建设，实施新增管网建设等，以解决污水进水水量和进水浓度严重偏低的“两低”难题。由此可见，清澜污水处理厂生产负荷未达设计能力 75%，系因污水收集配套管网建设不到位而造成的“两低”所致，清澜污水处理厂对此不具有主观过错。

为尽快解决“两低”问题，通过竣工环保验收，盈海公司接受首次行政处罚后，即积极与文昌市水务局沟通并主动向文昌市政府提出报告。文昌市水务局于 2018 年 4 月 23 日作出的《研究清澜污水处理厂项目存在的问题专题会议纪要》载明，会议研究清澜污水处理厂项目竣工验收等问题，要求尽快解决清澜污水处理厂“两低”问题，文昌市水务局尽快完成清澜片区污水截污并流工程（二期）施工，收集高隆大道白金路以东片区污水；加快推进清澜片区污水截污并流工程（三期）项目前期工作，争取早日开发建设。文昌市环境局 2018 年 8 月 24 日向文昌市政府提交的《文昌市环境局报告》也建议加快清澜地区污水收集管网的改造与建设，解决“两低”难题。

为加快推进竣工验收，盈海公司于 2018 年 12 月 20 日还向文昌市水务局提出《关于文昌市清澜污水处理厂项目环境竣工验收的申请》，恳请文昌市水务局支持牵头做好该项目的环境竣工验收工作。2019 年 1 月 3 日，文昌市水务局向盈海公司作出《关于文昌市清澜污水处理厂项目环境竣工验收的批复》，同意盈海公司按规定委托有资质的机构对项目进行环境竣工验收工作。2019 年 1 月 14 日，盈海公司即与海南中环能检测技术有限公司签订《建设项目竣工环境保护验收委托协议书》，委托其进行竣工环保验收监测工作。2019 年 4 月 14 日，验收工作组出

具《文昌市清澜污水处理厂项目竣工环境保护验收意见》，项目基本满足国家建设项目竣工环保验收条件，同意该项目通过竣工环境保护验收，同时将相关信息在网上进行了公示，该项目竣工环保验收材料还于2019年5月15日在全国建设竣工环境保护验收信息系统进行备案。2019年5月16日，盈海公司向文昌市环境局提出《关于文昌市清澜污水处理厂竣工环境保护验收工作情况的报告》，报告已完成竣工环境保护验收工作情况。2019年5月23日，盈海公司向文昌市水务局作出《关于文昌市清澜污水处理厂申请正式运营的报告》，提出正式运营的申请。

上述表明，文昌市环境局对生产负荷长期未达到75%验收工况标准的原因是明知的，即进水量和进水浓度“两低”主要系政府污水收集配套管网建设不足。此均非盈海公司所能控制，也非其责任，其不具有主观过错。盈海公司在首次处罚决定作出后一个月即请求文昌市水务局牵头做好环境竣工验收工作，委托检测公司进行环境竣工验收，并在第二次处罚决定作出之前四个月即已完成所有验收手续，在主观上具有纠正违法状态的意愿，客观上根据行政机关指引实施了主动纠正违法的行为。盈海公司对“未验收先运营”状态未能及时消除并不存在主观过错，且积极进行了改正。文昌市环境局实施行政处罚时应当全面、客观、公正地调查并收集对当事人不利及有利的证据，亦应将违法行为客观原因与主观过错等因素与情节纳入考量范围，其有关不应考虑违法行为客观原因等主张，不符合2017年修正的《中华人民共和国行政处罚法》（以下简称《行政处罚法》）第三十六条规定的“必须全面、客观、公正地调查，收集有关证据”的规定。原审判决认为违法行为产生的原因，不属于行政诉讼中对行政行为合法性审查的范围的观点，于法不合，应予纠正。

（四）关于被诉处罚决定的合法性与必要性问题

《行政处罚法》第四条第二款规定，设定和实施行政处罚必须以事实为依据，与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。第二十七条第二款规定，违法行为轻微并及时纠正，没有造成危害后果的，不予行政处罚。《环境行政处罚办法》第六条第一款规定，行使行政处罚自由裁量权必须符合立法目的，并综合考虑以下情节：违法行为所造成的环境污染、生态破坏程度及社会影响；当事人的过错程度；当事人改正违法行为的态度和所采取的改正措施及效果等。

盈海公司建设运营的清澜污水处理厂具有净化和处理污水、防治水污染、保护水生态、保护和改善环境、维护公众健康的公益性；此不同于产生和排放污水的企业。文昌市环境局作出的《文昌市环境局报告》亦认定清澜污水处理厂污水经处理后均达到排放标准要求，各项污染物指标均符合《城镇污水处理厂污染物排放标准（GB18918-2002）》限值。故盈海公司虽存在“未验收先运营”，但并未造成环境污染和生态破坏的后果，反而有利于环境保护。

盈海公司主张，其在接受第一次行政处罚后，曾向文昌市政府提出报告，请求暂时关停污水处理厂，但未获回应。文昌市水务局还于2018年11月16日函告盈海公司，同意接收当地16家餐饮单位排放污水、2018年12月12日函告盈海公司，要求其对海南勤富食品有限公司排放污水接入厂区进行处理。而且，将各项排放指标达标的清澜污水处理厂关停，有可能造成当地大量生产生活污水得不到处理，从而直排入海造成环境污染。污水处理厂内滞留的废水、废液、废渣等污染物亦可能存在二次污染的风险。生态环境部2019年9月8日发布的《关于进一步深化生态环境监管服务推动经济高质量发展的意见》（环综合〔2019〕74号）规定，严禁为应付督察不分青红皂白采取紧急停工停业停产等简单粗暴措施，以及“一律关停”“先停再说”等敷衍应对做法，对相关生态环境问题整改，坚持

依法依规，注重统筹推进，建立长效机制。清澜污水处理厂之所以“未验收先运营”，系根据相关部门要求与污水处理的客观需要而实施，其自身善意无主观过错；虽形式上违反法律规定，但与法律原则和立法精神一致，且不会造成环境污染恶果。

根据生态环境部《关于进一步规范适用环境行政处罚自由裁量权的指导意见》（环执法〔2019〕42号）第四条第十三项规定，违法行为如“未批先建”未造成环境污染后果，且企业自行实施关停或者实施停止建设、停止生产等措施的，可以免于处罚；其他违法行为轻微并及时纠正，没有造成危害后果的，可以免于处罚。文昌市环境局在调查处理时，应当参照本条精神，并综合考虑“未验收先运营”违法行为的原因、后果但未予考虑，裁量权行使不当。即便文昌市环境局对“未验收先运营”首次处罚30万元尚有一定合法性与必要性；但在盈海公司接受行政处罚后，及时根据《建设项目竣工环境保护验收暂行办法》规定，积极与政府部门沟通促进配套管网建设，主动请求文昌市水务局牵头做好环境竣工验收工作，并在第二次处罚决定作出之前即已完成竣工验收的情况下，文昌市环境局对全年污水处理费收入仅300-500余万元的企业，作出100万元的罚款，既不合法，也不合理，亦无必要，且易生推卸上级环保督察责任之嫌。

综上，“法律不强人所难”。盈海公司虽然客观上存在“未验收先运营”违法行为，但并不存在主观过错，对其再次处罚既不符合善意文明执法理念，也不符合海南自由贸易港建设的法治要求。文昌市环境局作出被诉处罚决定时，未能全面考虑污水处理厂“未验收先运营”违法行为的特殊性，未全面考虑违法行为客观原因、危害后果、主观过错以及事后的补救完善等因素，裁量结果明显不当，应予撤销。44号复议决定错误维持应予撤销的行政处罚决定，应予撤销。

一、二审判决驳回盈海公司诉讼请求，适用法律错误，依法应予改判。综上，依

照《中华人民共和国行政诉讼法》第七十条、第八十九条第一款第二项，《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》第一百一十九条第一款、第一百二十二条之规定，判决如下：

一、撤销海南省第一中级人民法院（2020）琼96行初41号行政判决和海南省高级人民法院（2020）琼行终658号行政判决；

二、撤销海南省文昌市人民政府文府复决字（2019）44号行政复议决定；

三、撤销海南省文昌市生态环境局文环罚决字（2019）51号行政处罚决定。

一、二审案件受理费100元，由海南省文昌市生态环境局、海南省文昌市人民政府负担。

本判决为终审判决。

审判长 耿宝建

审判员 熊劲松

审判员 陈 娅

二〇二二年六月二十四日

法官助理 张巧云

书记员 陈丹超

同案由重要案例

最高人民法院发布10件生态环境和资源保护检察公益诉讼起诉典型案例之三：内蒙古自治区包头市九原区人民检察院诉九原区白音席勒街道办事处、九原区综合执法局行政公益诉讼案

最高人民法院发布10件生态环境和资源保护检察公益诉讼起诉典型案例之二：福建省安溪县人民检察院诉安溪县城城市管理和综合执法局行政公益诉讼案

最高人民法院发布10件生态环境和资源保护检察公益诉讼起诉典型案例之六：安徽省淮南市潘集区人民检察院诉淮南市林业局、淮南市潘集区城市管理行政执法局行政公益诉讼案

最高人民法院发布10件生态环境和资源保护检察公益诉讼起诉典型案例之四：江西省分宜县人民检察院诉分宜县交通运输局行政公益诉讼案

重庆市高级人民法院发布 2024 年度行政审判十大典型案例之七：力某建筑工程有限公司诉某区交通局行政处罚案——行为人为自身便利指令船舶使用港口、码头的偶发性行为不属于港口违法经营

河北省高级人民法院发布 9 起人民法院依法审理行政公益诉讼典型案例之七：某县人民法院督促整治口腔诊所违法排放医疗污水行政公益诉讼案

重庆市高级人民法院发布 2024 年度行政审判十大典型案例之一：三某董贸易有限公司诉某县市场监督管理局、某县人民政府行政处罚及行政复议案——虚标“地理标志”农产品产地的宣传构成不正当竞争行为

最高人民检察院发布 11 件民主党派“益心为公”志愿者参与辅助长江生态环境保护检察公益诉讼办案典型案例之二：湖南省长沙市天心区人民检察院督促整治倾倒建筑垃圾破坏绿心生态行政公益诉讼案

[更多](#)

本法院同类案例

[李某森、某某人民政府行政申请再审审查行政裁定书](#)

[谢某林、某某人民政府行政申请再审审查行政裁定书](#)

[王某玉、王某兴等行政申请再审审查行政裁定书](#)

[顾某伦、某某证券交易所行政申请再审审查行政裁定书](#)

[张某杰、某某人民政府行政申请再审审查行政裁定书](#)

[胡某华、某某人民政府行政申请再审审查行政裁定书](#)

[赵某子、某某人民政府行政申请再审审查行政裁定书](#)

[车某强、大连某某技术开发区社会事业管理局行政申请再审审查行政裁定书](#)

[更多](#)

©北大法宝：（www.pkulaw.com）专业提供法律信息、法学知识和法律软件领域各类解决方案。北大法宝为您提供丰富的参考资料，正式引用法规条文时请与标准文本核对。欢迎查看所有[产品和服务](#)。

[法宝快讯：如何快速找到您需要的检索结果？法宝 V6 有何新特色？](#)



扫描二维码阅读原文

原文链接：

<https://www.pkulaw.com/pfnl/08df102e7c10f20662e626452d50e6e835fb17ff1b8daa7bbdfb.html>