

广州市城市管理和综合执法局  
行政复议决定书

穗城管行复〔2019〕27号

申请人：广州市某物流有限公司

被申请人：广州市黄埔区城市管理和综合执法局

地址：广州市黄埔区水西路12号凯达楼

申请人广州市某物流有限公司不服被申请人广州市黄埔区城市管理和综合执法局2019年6月13日做出的《行政处罚决定书》（穗综埔处字〔2019〕第29-004号），6月27日向本机关申请行政复议。本案依法受理，现已审查终结。

**申请人请求：**

一、请求贵局复议决定停止执行穗综埔处字〔2019〕第29-004号《广州市城市管理综合执法行政处罚决定书》。

二、请求贵局复议决定将穗综埔处字〔2019〕第29-004号《广州市城市管理综合执法行政处罚决定书》中给予申请人16万元罚款的行政处罚变更为罚款1万元的行政处罚。

**申请人称：**

2019年6月13日，被申请人作出穗综埔处字〔2019〕第29-004号《广州市城市管理综合执法行政处罚决定书》称，2019年5月1日21时，申请人在黄埔区龙湖街何棠下村军

区苗圃基地旁向非指定区域倾倒建筑废弃物，共倾倒建筑废弃物 48 立方米，该行为违反《广州市建筑废物管理条例》

（2012 年广州市第十四届人大常委会公告第 7 号，2015 年修订）第 46 条的规定，依据该条例第 63 条的，对申请人作出责令限期清理，并罚款 16 万元的行政处罚。

申请人不服前述行政处罚，认为前述行政处罚适用依据错误和具体行政行为明显不当，具体如下：

一、依据 2013 年 6 月 29 日全国人大常委会修订发布的《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》第 74 条规定，工程施工单位不按照环境卫生行政主管部门的规定对施工过程中产生的固体废物进行利用或者处置的，只能处以一万元以上十万元以下罚款，而被申请人适用《广州市建筑废物管理条例》第 63 条对申请人处以 16 万元罚款是适用法律依据错误，请复议机关予以纠正。2005 年 6 月 1 日，国家建设部发布的《城市建筑垃圾管理规定》施行，该行政规章明确城市建筑垃圾管理的依据是《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》和《城市市容和环境卫生管理条例》。2013 年 6 月 29 日全国人大常委会修订发布的《固体废物污染环境防治法》第 74 条规定，工程施工单位不按照环境卫生行政主管部门的规定对施工过程中产生的固体废物进行利用或者处置的，处以一万元以上十万元以下罚款。2015 年 12 月 3 日广东省人大常委会批准的《广州市建筑废物管理条例》

例》第 63 条规定，排放人、运输人违反本条例第四十六条规定，向道路、桥梁、公共场地、公共绿地、供排水设施、水域、农田水利设施以及其他非指定的区域倾倒建筑废弃物的，由城市管理综合执法机关责令限期清理，并处以十万元以上三十万元以下罚款。而 2015 年 3 月 15 日全国人大修订的《中华人民共和国立法法》第 72 条规定：设区的市的人民代表大会及其常务委员会根据本市的具体情况和实际需要，在不同的宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下，可以对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规。很明显，《广州市建筑废弃物管理条例》第 63 条规定处以十万元以上三十万元以下罚款超出了《固体废物污染环境防治法》第 74 条规定处以一万元以上十万元以下罚款的行政处罚幅度。

《广州市建筑废弃物管理条例》第 63 条规定的行政处罚幅度因违反上位法而无效，不能作为本案行政处罚依据。因此，本案行政处罚只能适用《固体废物污染环境防治法》第 74 条规定处以一万元以上十万元以下罚款。

二、申请人倾倒土方的地方本来是何塘下村新兴社的垃圾场（如照片所示），该垃圾场由何塘下村人经营多年，已倾倒有大量垃圾，垃圾上又用土方填埋，被申请人一直未查处、清理，也未查封或标示禁止填埋，申请人经何塘下村人引导在此倾倒土方预付了 8375 元卸土费，是被人误导产生

违法行为，并非故意违法，应当减轻处罚，现在亦无法清理所倒土方，被申请人所作行政处罚不当，请复议机关予以纠正。由于政府规划问题，黄埔区至今未设立合法的土方填埋场。黄埔区九龙镇何塘下村村道旁存在数个私人设立的垃圾场，白色垃圾成片堆积，垃圾上又有人用土方填埋，这些垃圾填埋场非法存在多年，被申请人未采取任何查处、清理措施，也未查封或标示禁止填埋，让人误以为这是村里设立的合法填埋场。申请人经何塘下村人引导在此倾倒 48 立方米土方，预付了杨家伟 8375 元卸土费。根据现场情况，该地点填埋的垃圾、土方已达数千立方米，根本不能由申请人自行清理 48 立方米土方，否则会导致被填埋的垃圾露出，土方松垮，要么就是整体清理整个场地，要么就是让这个填埋场自然强化，被申请人从未规划采取整体清理措施，责令申请人自行清理 48 立方米土方有害无益。被申请人在此垃圾场倾倒 48 立方米土方，填埋了原来堆积的白色垃圾，有益无害，根本没有造成任何危害；被申请人综合治理不当，多年来未查处、查封、清理这些垃圾场，申请人被何塘下村人误导而产生违法行为，并非故意违法，应当减轻或免除处罚，被申请人不顾实际情况，依据《广州市建筑废弃物管理条例》第 63 条规定及《广州市城市管理综合执法行政处罚自由裁量权量化细化基准表》的规定，倾倒土方 50 立方米以下的，罚款 10 至 16 万元，被申请人对申请人处以罚款 16 万元是

适用从重处罚，其行政行为明显不当，复议机关应当依据《行政处罚法》第 27 条规定，应当对申请人减轻处罚，变更罚款为处以罚款 1 万元。

三、本案发生的根本原因是黄埔区政府对垃圾填埋、土方填埋场地规划不足，多年来未对非法垃圾场采取查处、查封、清理等综合治理措施，本案发生后，被申请人仍对该垃圾、土方填埋场采取查封、清理措施，也未给被申请人提供具体清理方案，被申请人失职、渎职是此类填埋场存在及违法填埋行为存在的根本原因，请复议机关进行调查处理。

#### **被申请人称：**

一、本案基本情况。2019 年 5 月 1 日 21 时龙湖街执法队在黄埔区龙湖街何棠下村军区苗圃基地现场检查，发现：属于广州市某物流有限公司的四台车辆粤 ADE093 、粤 ACT158 、粤 ABZ780 、粤 ADD453 正在向黄埔区龙湖街何棠下村军区苗圃基地旁地块倾倒建筑废弃物；所倾倒的建筑废弃物属于知识城广场项目工地；被答复人现场人员未能就建筑废弃物倾倒提供合法的相关手续或相关文件。就上述情况，执法人员现场制作《检查笔录》，发出《询问通知书》〔穗综埔询字（2019）第 29-0129 号〕要求当事人于 2019 年 5 月 5 日携带资料接受执法机关的进一步的询问调查。同时，执法人员现场发出《责令限期改正通知书》〔穗综埔责字（2019）第 29-0169 号〕责令被答复人停止违法行为。2019 年 5 月 1

日被答复人出具《授权委托书》，授权杨翰文（公民身份号码：320922199208069033）作为被答复人的委托代理人处理本案事宜。2019年5月14日被答复人的委托代理人接受执法机关询问调查。询问调查过程中，被答复人确认事实如下：

（一）被答复人名下四台车辆粤 ADE093 、粤 ACT158 、粤 ABZ780 、粤 ADD453 于 2019 年 5 月 1 日从知识城广场项目工地拉土，行经九龙大道向黄埔区龙湖街何棠下村军区苗圃基地旁地块倾倒建筑废弃物的事实；（二）被答复人四车辆均平斗装载，装载量每车为 12 立方，四车共倾倒建筑废弃物 48 立方米；（三）被答复人无任何相关许可。2019 年 5 月 16 日，答复人就被答复人本案违法事实作出《广州市城市管理综合执法告知书》〔穗埔综告字（2019）29-004 号〕，告知被答复人拟对其进行行政处罚，被答复人有陈述、申辩、听证的权利。被答复人收到告知书后无陈述、申辩，也未要求听证。2019 年 6 月 13 日，答复人作出《广州市城市管理综合执法行政处罚决定书》〔穗综埔处字（2019）第 29-004 号〕及《广州市非税收入缴款通知书》〔缴款通知书编号：571900485116〕，对被答复人处以十六万元的罚款。

二、答复人就案涉违法事实作出的《广州市城市管理综合执法行政处罚决定书》〔穗综埔处字（2019）第 29-004 号〕行政主体及行政职权范围合法、行政程序合法。（一）本案行政主体及行政职权范围合法。答复人负责查处黄埔区行政

区划范围内的建筑废弃物违法处置行为，对本案进行查处是答复人的职权范围。（二）本案行政程序合法。本案依法立案，在调查过程中依法向被答复人送达执法文书；就案涉违法事实向被答复人进行询问核实；调查过程中保障了被答复人陈述、申辩、听证的权利；在法定期限内作出了处理决定。整个调查处理程序合法。

三、答复人就案涉房屋作出的《广州市城市管理综合执法行政处罚决定书》〔穗综埔处字（2019）第 29-004 号〕认定事实清楚。适用法律、法规正确。（一）被答复人违法建设事实清楚。1、被答复人名下四台车辆粤 ADE093 、粤 ACT158 、粤 ABZ780 、粤 ADD453 于 2019 年 5 月 1 日从知识城广场项目工地拉土，行经九龙大道向黄埔区龙湖街何棠下村军区苗圃基地旁地块倾倒建筑废弃物的事实；2、被答复人四车辆均平斗装载，装载量为每车 12 立方米，四车共倾倒建筑废弃物 48 立方米；3、被答复人无任何相关许可。

（二）答复人适用法律、法规正确。被答复人非工程施工方，其倾倒的是建筑废弃物非城市生活垃圾，适用《广州市建筑废弃物管理条例》。

综上所述，答复人作出《广州市城市管理综合执法行政处罚决定书》〔穗综埔处字（2019）第 29-004 号〕认定事实清楚，证据确凿，适用依据正确，程序合法，内容适当。答复人请求行政复议机关维持答复人作出的行政行为。

### **本机关经审理查明：**

2019年5月1日，被申请人在黄埔区龙湖街何棠下村军区苗圃基地现场检查，发现广州市某物流有限公司的四台车辆粤 ADE093、粤 ACT158、粤 ABZ780、粤 ADD453 从知识城广场项目工地拉土，行经九龙大道，未经许可向黄埔区龙湖街何棠下村军区苗圃基地旁地块倾倒建筑废弃物，四车共倾倒建筑废弃物 48 立方米。被申请人拍摄现场照片，做出《检查笔录》，发出《询问通知书》〔穗综埔询字（2019）第 29-0129 号〕，《责令限期改正通知书》〔穗综埔责字（2019）第 29-0169 号〕。5月16日，被申请人作出《广州市城市管理综合执法告知书》〔穗埔综告字（2019）29-004 号〕，告知被答复人拟对其进行行政处罚，被答复人有陈述、申辩、听证的权利，6月13日，做出《广州市城市管理综合执法行政处罚决定书》〔穗综埔处字（2019）第 29-004 号〕。

### **本机关认为：**

根据《广州市城市管理综合执法条例》第五条规定：“根据国务院或者本省人民政府依照国务院的授权所作出的决定，城市管理综合执法机关行使市容环境卫生、城市绿化、城乡规划、市政、环境保护等方面法律、法规、规章规定的行政处罚权”。被申请人具有对其辖区范围内涉嫌违反市容环境卫生管理的行为进行查处的职权。根据《广州市建筑废弃物管理条例》第四十六条：“禁止在道路、桥梁、公共场

地、公共绿地、供排水设施、水域、农田水利设施以及其他非指定场地倾倒建筑废弃物”。第六十三条：“排放人、运输人违反本条例第四十六条规定，向道路、桥梁、公共场地、公共绿地、供排水设施、水域、农田水利设施以及其他非指定的区域倾倒建筑废弃物的，由城市管理综合执法机关责令限期清理，并处以十万元以上三十万元以下罚款。在供排水设施、水域倾倒建筑废弃物的，从重处罚；情节严重的，由城乡建设、水务等相关行政管理部门责令排放人停止施工，由城市管理综合执法机关责令运输人停止运输”。本案中，申请人未经许可向黄埔区龙湖街何棠下村军区苗圃基地旁地块倾倒四车共 48 立方米建筑废弃物，属于向非指定的区域倾倒建筑废弃物，适用《广州市建筑废弃物管理条例》第四十六条、第六十三条并无不当。《固体废物污染环境防治法》第七十四条第一款第四项规定“工程施工单位不按照环境卫生行政主管部门的规定对施工过程中产生的固体废物进行利用或者处置的”，第八十八条第一款第六项规定：

“（六）处置，是指将固体废物焚烧和用其他改变固体废物的物理、化学、生物特性的方法，达到减少已产生的固体废物数量、缩小固体废物体积、减少或者消除其危险成份的活动，或者将固体废物最终置于符合环境保护规定要求的填埋场的活动”，第七十四条是规范工程施工单位对产生的固体废物进行终端处理的规定。申请人所称土方填埋场地规划不

足，倾倒行为被人误导等理由，均不能免除或减轻其行为应当承担的行政责任。综上所述，被申请人做出责令限期清理，并处以十六万元罚款的行政处罚决定事实清楚，证据确凿，适用法律正确，程序合法。

根据《中华人民共和国行政复议法》第二十八条第一款第（一）项之规定，本机关决定：

维持被申请人广州市黄埔区城市管理和综合执法局2019年6月13日做出的《行政处罚决定书》（穗综埔处字〔2019〕第29-004号）。

申请人如不服本决定，可以在收到本行政复议决定书之日起十五日内向人民法院起诉。

广州市城市管理和综合执法局

2019年9月23日