撤销排污许可证是否属于行政处罚?

◆章圣样

《排污许可管理条例》(下称《条例》)已于今年3月1日起施行。《条例》第40条规定,排污单位以欺骗、贿赂等不正当手段申请取得排污许可证的,由审批部门依法撤销其排污许可证,处20万元以上50万元以下的罚款,3年内不得再次申请排污许可证。

而新修订的《行政处罚法》(2021年7月15日起施行)第2条对行政处罚的概念进行了明确,即行政机关依法对违反行政管理秩序的公民、法人或者其他组织,以减损权益或者增加义务的方式予以惩戒的行为。

不少执法人员认为,《条例》第40条中的撤销排污许可证减损了行政相对人的权益,应属于行政处罚类型,但撤销排污许可证又和行政许可相关,由此产生不少困惑,笔者就此问题进行分析。

排污许可本质上属于何种行政行为?

《条例》第2条规定,依照法律规定实行排污许可管理的企业事业单位和其他生产经营者,应当依照本条例规定申请取得排污许可证;未取得排污许可证的,不得排放污染物。

根据《行政许可法》第2条规定,行政许可是指行政机关根据公民、法人或者其他组织的申请,经依法审查,准予其从事特定活动的行为。

显而易见,排污许可本质上属于行政许可范畴,应受《行政许可法》调整。

撤销排污许可证是否属于撤销行政许可?

依据《行政许可法》第39条规定,行政机关作出准予行政许可的决定,需要颁发行政许可证件的,包括有许可证、执照或者其他许可证书,资格证、资质证或者其他合格证书,行政机关的批准文件或者证明文件,法律、法规规定的其他行政许可证件。

《条例》第12条规定了作出排污许可申请审批决定的具体要求,对符合条件的颁发排污许可证。

《行政许可法》第69条规定了撤销行政许可的内容,《条例》第40条关于"排污单位以欺骗、贿赂等不正当手段申请取得排污许可证的"的撤销排污许可证情形,与《行政许可法》第69条第2款"被许可人以欺骗、贿赂等不正当手段取得行政许可的,应当予以撤销"的撤销行政许可情形规定相一致。

由此可见,撤销排污许可证也即撤销原作出准予相对人排污许可决定后颁发的排污许可证,撤销排污许可证其本质属于撤销行政许可。

撤销行政许可是否属于行政处罚?

其一,《行政许可法》自2004年7月1日起施行以来,虽经2019年修正,但其第69条关于撤销行政许可规定的条款内容没有变化。而《行政处罚法》从1996年10月1日起施行以来,经历2009年、2017年两次修正和2021年修订,其有关行政处罚的具体种类均不包括撤销行政许可,而暂扣或吊销许可证件则被明确为行政处罚种类。

其二,依据《国务院法制办公室关于撤回、撤销、注销、吊销行政许可的适用规则》,撤销行政许可适用于行政机关纠正违法实施行政许可的情形。适用前提是行政机关违法作出行政许可决定或者相对人违法取得行政许可。其规定的撤销行政许可适用情形与《行政许可法》第69条所罗列情形一致。由此可见,撤销行政许可是一种行政纠错行为,即对行政机关违法作出行政许可决定或相对人违法取得行政许可的纠错。

其三,现行《行政处罚法》第3条和新修订的《行政处罚法》第2条均明确行政处罚的对象是违反行政管理秩序的公民、法人或者其他组织,撤销行政许可适用情形包含行政机关违法作出行政许可的情形,从这点上看,撤销行政许可并非行政处罚。

其四,相对人以欺骗、贿赂等不正当手段取得行政许可的,已严重违反《行政许可法》第31条关于"申请人申请行政许可,应当如实向行政机关提交有关材料和反映真实情况,并对其申请材料实质内容的真实性负责"和第5条关于"实施行政许可,应当遵循公开、公平、公正、非歧视的原则"的规定,撤销其行政许可是行政机关的纠错行为,换句话说,也就是此类情形不应该取得行政许可。

此外,依据《行政许可法》第69条第4款规定,被许可人基于通过欺骗、贿赂等不正当手段取得行政许可的利益不受保护。因此,撤销其行政许可并非以减损其权益或增加其义务等对其进行惩戒。

其五,倘若撤销行政许可属行政处罚,那就受《行政处罚法》关于追溯期的约束,超过追溯期则不予追究,比如生态环境部门两年后发现某排污单位当时通过欺骗、贿赂等手段取得排污许可证,因过了追溯期而不能撤销其排污许可证,其违法取得的排污许可证依旧有效,这明显有违公平原则。

综上,笔者认为《条例》第40条规定的撤销排污许可证属于撤销行政许可,是一种行政纠错行为,并非行政处罚,不受行政处罚有关追诉期的约束。《条例》第40条规定的"审批部门处20万元以上50万元以下的罚款,3年内不得再次申请排污许可证"是对相对人以欺骗、贿赂等不正当手段取得排污许可证行为的惩戒,属于行政处罚。

此外,根据正当程序原则,行政机关在对行政相对人作出不利处分前,应告知相对人拟作决定的内容及其所享有的陈述和申辩权利,并听取其陈述和申辩。倘若影响了行政相对人重大利益关系,还应告知听证权利。依据《条例》第2条和33条规定,撤销排污许可证相当于剥夺了当事人的排污资格,笔者建议在书面作出撤销排污许可证决定之前,告知当事人享有陈述申辩和听证的权利。

作者单位:浙江省嘉兴市生态环境局平湖分局

● 重点法条

《排污许可管理条例》第33条 违反本条例规定,排污单位有下列行为之一的,由生态环境部门责令改正或限制生产、停产整治,处20万元以上100万元以下的罚款;情节严重的,报经有批准权的人民政府批准,责令停业、关闭:

(一)未取得排污许可证排放污染物;

(二)排污许可证有效期届满未申请或者延续申请未经批准排放污染物;

(三)被依法撤销、注销、吊销排污许可证后排放污染物;

(四)依法应当重新申请取得排污许可证,未重新申请取得排污许可证排放污染物。

《排污许可管理条例》第40条 排污单位以欺骗、贿赂等不正当手段申请取得排污许可证的,由审批部门依法撤销其排污许可证,处20万元以上50万元以下的罚款,3年内不得再次申请排污许可证。

《行政许可法》第69条 有下列情形之一的,作出行政许可决定的行政机关或者其上级行政机关,根据利害关系人的请求或者依据职权,可以撤销行政许可:

(一)行政机关工作人员滥用职权、玩忽职守作出准予行政许可决定的;

(二)超越法定职权作出准予行政许可决定的;

(三)违反法定程序作出准予行政许可决定的;

(四)对不具备申请资格或者不符合法定条件的申请人准予行政许可的;

(五)依法可以撤销行政许可的其他情形。

被许可人以欺骗、贿赂等不正当手段取得行政许可的,应当予以撤销。

依照前两款的规定撤销行政许可,可能对公共利益造成重大损害的,不予撤销。

依照本条第一款的规定撤销行政许可,被许可人的合法权益受到损害的,行政机关应当依法给予赔偿。依照本条第二款的规定撤销行政许可的,被许可人基于行政许可取得的利益不受保护。

CEN 地方立法

河南首部土壤污染防治地方性法规10月1日实施

设立省级土壤污染防治专项基金

本报记者刘俊超郑州报道 记者日前获悉,《河南省土壤污染防治条例》(以下简称《条例》)已经河南省十三届人大常委会第二十四次会议审议通过,将于2021年10月1日起实施。

《条例》明确建立农用地土壤污染防治预警制度,实施农用地分类管理,划分优先保护类、安全利用类和严格管控类耕地,并根据土壤环境变化情况,定期对各类别土地信息进行更新。

《条例》提出加强建设用地风险管控,创新被污染建设用地信息与国土空间规划比对管理,明确了有色金属冶炼等建设项目的防渗处理要求。

《条例》细化了有关部门在土壤污染防治工作中的具体职责,指出了四种土壤污染防治不力约谈情形和六种土壤污染防治不作为情形,压实了地方政府和部门责任。

《条例》明确建立土壤环境监测制度,完善土壤环境监测体系,设立省级土壤污染防治专项基金,要求县级以上人民政府完善财政资金和社会资金相结合的多元化资金投入与保障机制。

《条例》在认真总结梳理"十三五"土壤污染防治工作成果的基础上,紧密结合河南农业大省和新兴工业大省实际研究制定,共7章69条。作为河南省首部土壤污染防治方面的地方性法规,《条例》审议通过将进一步完善全省生态环境保护法律制度体系,为土壤污染防治攻坚提供有力法治保障。

宁夏实施监督执法正面清单制度

有需要有服务 无需要不打扰

本报记者崔万杰银川报道 记者日前从宁夏回族自治区生态环境厅获悉,本月起《宁夏回族自治区生态环境监督执法正面清单管理办法》(以下简称《办法》)正式开始实施。这标志着该厅在2020年疫情期间推出的差异化执法监管制度由临时性措施正式"转正",《办法》的实施也将推动宁夏非现场生态环境执法检查和差异化监管,形成全社会共同推进环境治理良好格局。

"简单来说,正面清单制度就是对污染轻、风险低、守法意识强的企业少去或者不去,污染重、风险高、守法意识弱的企业要多去,从而将有限的执法资源集中于主观恶意排污、违法犯罪的企业,发挥更好的社会效益。"宁夏回族自治区生态环境厅有关负责人介绍,正面清单实行动态调整,每年调整一次,其中不定期调整是地方生态环境部门根据实际情况,将符合条件的企业或项目筛选纳入正面清单或者将不符合条件的企业或项目移出正面清单。

凡符合按要求自动安装自动监控设施且自动监控设施依法取得认证、建设规范化排污口、经过无组织监测达标排放、连续两年环境信用评价为绿标企业等12项条件的重点排污单位纳入正面清单,被评价为A级企业,符合条件的守法模范企业可以直接纳入正面清单。此外,由国家和地方党委政府、疫情防控指挥部认定、认可的疫情防控企业可纳入正面清单。

涉及生活垃圾集中焚烧、农村生活污水集中处理、工业集聚区工业污水集中处理的排污单位或项目以及高耗能、高排放等环境问题突出的企业,分布在黄河干流及主要支流重点排查范围内的排污单位或项目,及近两年内出现环境违法行为和其他环境整改问题的,均不得纳入正面清单管理。排污单位自生态环境违法行为纠正之日1年内不得纳入正面清单管理,涉及污染环境罪,存在恶意偷排等严重环境违法行为的,不得再次纳入正面清单管理 。

据介绍,对已经纳入正面清单的排污单位或项目,地方生态环境主管部门应开展帮扶指导,指导企业建立健全污染防治措施,确保污染防治设施正常运行、污染物达标排放,做到有需要有服务,无需要不打扰。

大连施行生态环境"免罚清单"

5个领域12项轻微违法行为可免罚

本报讯 辽宁省大连市生态环境局近日出台《大连市生态环境局轻微违法行为免罚清单(试行)》(以下简称《免罚清单》),对涉及建设项目管理、水污染防治、大气污染防治、固体废物污染防治、环境管理制度等5个生态环境领域共12项轻微违法行为做出了免罚规定。据悉,这是大连市首个生态环境免罚清单。

依据《免罚清单》,可享受免罚"特权"的轻微违法行为具体分为两类:一是企业违法行为轻微并及时改正,没有造成危害后果的,不予行政处罚;二是企业初次违法且危害后果轻微并及时改正的,可以不予行政处罚。

同时,《免罚清单》对每项轻微环境违法行为均严格界定了适用条件,只有符合条件的违法行为才不予处罚,违法行为是否属于免罚范畴一目了然。

《免罚清单》的出台,旨在通过施行包容审慎监管、宽严相济执法,给予违法主体更多的宽容纠错机会,为大连营造更加宽松的营商环境。但"免罚"并不等同于"免责",对适用《免罚清单》的轻微违法行为,执法部门将加强对违法主体的宣传教育,通过提醒、指导、教育、约谈、告诫等柔性方式进行纠正教育,引导企业自律,同时加强"双随机、一公开"监管,依法开展各类执法活动。 **赵冬梅**

海南生态文明驶入法制化建设快车道

两年制修订20余项

涉生态文明领域省级地方性法规

本报记者孙秀英海口报道 海南稳步推进国家生态文明试验区建设。记者近日获悉,自《国家生态文明试验区(海南)实施方案》(简称《实施方案》)印发近两年来,海南坚持立法先行,共制修订20余项涉生态文明领域的省级地方性法规,国家生态文明试验区驶入法制化建设快车道。

这20余项省级地方性法规,覆盖"多规合一"、禁塑限塑、热带雨林国家公园建设、生活垃圾分类等多个生态文明细分领域,确保相关改革于法有据。其中,海南省的生态保护红线管理规定、生态保护补偿、禁止一次性不可降解塑料制品规定、排污许可管理条例等系列立法实践走在全国前列。

海南省生态环境厅数据显示,截至目前,《实施方案》确定的33项重点制度成果已完成30项,形成一批生态文明制度建设成果,其中9项纳入国家发改委印发的《国家生态文明试验区改革举措和经验做法推广清单》。

"热带雨林国家公园、清洁能源岛和清洁能源汽车推广、禁塑、装配式建筑等标志性工程取得积极进展,成为推动生态文明领域制度集成创新、引领绿色投资消费的重要载体。"海南省生态环境厅综合处处长向玲说。

2020年,还出台《海南省生态环境损害赔偿启动和磋商工作规则》《海南省生态环境违法行为举报奖励办法》等5项法规文件,并围绕火电厂、橡胶初加工、全生物降解塑料等方面制定5项生态环保地方特色绿色标准。

在深化排污许可制度改革方面,海南省在全国率先完成排污许可证核发登记全覆盖、率先出台排污许可地方性法规,制定排污许可管理制度融合工作方案,推动建立以排污许可制度为核心的固定污染源环境监管机制。

业内专家表示,这一系列密集制修订的生态领域法律法规和不断完善的制度措施,将海南生态环境保护纳入了制度化、规范化、科学化的轨道。

四川全面启动新《固废法》宣传

日前,在成都大学新图书馆前,一场有关"废物"的专题讲座拉开了帷幕。这是四川开启新《固废法》宣贯进学校活动的"首站"。据了解,此次活动由四川省生态环境厅会同省人大城环资委联合举办。

当前,四川工业结构偏重,生活垃圾、污泥和农业固体废物等收集、运输和处置体系还不完善,邮政快递等行业导致"白色污染"快速增长,危险废物非法转移倾倒事件时有发生。

"这些环境风险隐患一旦出现,将严重影响四川生态环境安全,对人民群众身体健康和经济高质量发展构成威胁。"活动现场,特邀专家毕朝文紧扣当前固体废物污染防治的新形势,结合人民群众日常生活息息相关的固体废物,以《变"废"为宝,"物"尽其用》为主题进行演讲,直观有效地诠释了新《固废法》的新思路、新要求。

四川省生态环境厅副厅长李银昌指出,今年5月,四川省人大常委会组织对全省《固废法》实施情况开展了执法检查,截至目前,已实现21个市(州)全覆盖。各级党委政府和各部门要以此次执法检查为契机,用好法律武器,运用法治方式,深入推进《固废法》贯彻实施。

"如何做好固废法的宣传工作,真正让这部法律发挥威力,仍需各方继续努力。"下一步,四川省生态环境厅将会同有关部门继续落实新修订的《固废法》普法宣传责任,加大普法宣传力度,不断创新优化普法形式,为推动固体废物污染全民共治,优美环境全民共享,建设美丽四川做出新的更大贡献。

本报记者王小玲摄影报道

南昌出台生态环境领域行政执法与司法衔接工作规程

十部门联合惩治环境违法犯罪行为

本报记者张林霞 通讯员韦小宏南昌报道 日前,江西省南昌市生态环境局、市中级人民法院、市人民检察院、市公安局、市司法局等十部门联合出台《南昌市生态环境领域行政执法与司法衔接工作规程(试行)》(以下简称《规程》),旨在进一步健全生态环境保护行政执法与刑事司法衔接工作机制。

"《规程》的出台,将有利于各部门进一步加强沟通,密切合作,相互支持,形成合力,实现生态环境领域行政执法与司法衔接。"南昌市生态环境保护综合执法支队负责人表示。

此次出台的《规程》主要对定期联合执法、联席会商、信息共享、案件移送、提前介入、专案查办、生态环境损害赔偿制度与检察公益诉讼制度衔接、执法交流培训、党建+执法等九个方面机制进行细化,并进一步畅通行政强制执行的渠道。

《规程》建立重大案件查处阶段提前介入制度,对重大、疑难、复杂的或群众反映强烈的环境违法案件,行政机关应主动提请公安机关、检察机关提前介入调查,提高案件质量。

此外,还建立生态环境损害赔偿制度与检察公益诉讼制度衔接机制。检察机关与行政主管部门同时发现双方都有管辖权的案件线索或办理同一损害生态环境行为的案件的,生态环境损害赔偿案件先行办理,并书面告知检察机关;对同一损害生态环境行为提起的生态环境赔偿诉讼案和民事公益诉讼案件,人民法院应优先审理生态环境损害赔偿诉讼案件。