

一线执法人员说

新《处罚办法》回应基层所需所盼

编者按

近日,生态环境部印发新修订的《生态环境行政处罚办法》(以下简称《处罚办法》),自2023年7月1日起施行。《处罚办法》在处罚种类、时限、权限、程序、执法方式等方面作出调整。值得注意的是,《处罚办法》充分考虑生态环境综合行政执法新形势的现实需要,对地方亟待解决的新问题作出回应。

《处罚办法》一经发布,便引发热议。各地生态环境部门执法人员积极踊跃投稿,分享自己的见解。即日起,法治版开设“新《处罚办法》探讨与运用”专栏,集中摘登一线执法人员对《处罚办法》新修订内容的理解、对重点问题的解析,以及实际执法工作中运用情况的讨论交流,以强化宣传普法、释法解惑,推进《处罚办法》的贯彻落实。



对执法常用事项规定全面细致 对执法重点难点问题答疑解惑

“这些新规很符合基层办案需求”

◆本报记者陈媛媛

生态环境部近日印发新修订的《生态环境行政处罚办法》(以下简称《处罚办法》)。“这些制度的设计及细化非常符合基层办案

实践需要。”多位基层生态环境司法制人员和执法人员向记者反映,《处罚办法》对执法常用事项作出全面细致的规定,有效地解

决了他们在执法过程的很多困惑。同时,也对全面推进生态环境领域依法行政提出了更高的要求。

明确了受委托对象:只要是符合条件的组织就行

生态环境执法涉及领域广、事项多。为缓解执法力量的不足,实行委托执法便成了基层环境执法的重要解决办法。

广东省惠州市生态环境局公职律师、政策法规科干部梁文静告诉记者,原先环境法律法

对受委托组织的条件限制与《行政处罚法》的规定条件并不一致,只能限定于综合执法机构。基层生态环境主管部门在委托承担管理事务职能的事业单位等组织进行行政执法时存在“无委托依据”的问题,司法部门也

会对受委托的事业单位进行审查。

“现在,新修订的《处罚办法》明确了受委托对象,只要是符合条件的组织就行,这一组织包括了承担公共管理职能的事业单位。”梁文静说。

新增了处罚种类:增强执法的规范性和可操作性

新修订的《处罚办法》新增处罚种类,比如:降低资质等级、一定时间内不能申请行政许可、限制开展生产经营活动、限制从业、禁止从业等。这些措施增强了生态环境执法的规范性和可操作性。

近年来,检测机构数量大幅增加,机动车尾气检测弄虚作假

的案件时有发生。基层执法人员在办案过程中发现,罚款对检测机构的威慑力不足,但要求其停止经营活动,则影响巨大。受检车期限的限制,车主往往会选择其他检测机构,这意味着客户将彻底流失。

新修订的《处罚办法》新增了限制开展生产经营活动、限制从

业、禁止从业等规定,有利于生态环境主管部门加强对机动车尾气检测机构的监管。

“对违法行为严重的检测机构限制从业、禁止从业,可以让它们认识到违法的严重性,进而彻底打消侥幸心理。”江苏省苏州市生态环境综合行政执法局四级主办郑兴春说。

解决了难点问题:放宽立案和办案期限,调查取证更规范

根据各地执法实践情况,新修订的《处罚办法》细化了立案时限和条件、现场检查(勘察)笔录、自动监测数据应用等规定,解决了基层执法实践中反映强烈的重点难点问题。

新修订的《处罚办法》放宽了立案期限和立案期限。原《环境保护行政处罚办法》规定,立案期限为七日,办案期限为九十日。

“生态环境违法案件证据专业性较强,执法人员取证困难,处罚

也比较重,容易超期。现在立案期限改为十五日,特殊情况可以延期十五日;办案期限可以延期两次,多了六十日,让基层有更加充裕的时间办案。”梁文静说。

证据是实施行政处罚的基础。新修订的《处罚办法》对生态环境执法人员规范取证提出了更高要求。

江苏省盐城市射阳生态环境局综合行政执法局办公室主任周长军说:“一是增强了证据取得合法

性。证据必须是现场情况的真实反映且查证属实的证据。二是增强了证据的关联性,如新修订的《处罚办法》第二十九条规定,生态环境主管部门现场检查时,可以按照相关技术规范要求现场采样,同时,执法人员应当将采样情况记入现场检查(勘察)笔录,可以采取拍照、录像记录采样情况,又增强了监测数据的证据与现场检查的关联性。”

以再次出具一次法制审核意见。此外,对于重大执法决定,需在作出决定前进行法制审核,并且授权设区的市级以上生态环境主管部门可以根据实际情况,依法对应当进行法制审核的案件范围作出具体规定。

“细分重大案件审核和讨论内容,有利于执法人员在源头正确区分,并及时形成调查报告材料决定法制审核制度,缩短办案时间,提高工作效率。”周长军说。

“拟同意,报XX领导审批”,是目前基层法制审核人员内部签署处罚案件时普遍采用的方式。在基层,一些法制审核人员对处罚案件审核不知道审核哪些内容,同时也无审核结论。

“新修订的《处罚办法》不仅对法制审核的内容作出了详细规定,还对拟作出的处罚决定进行法制审核后,应当区别不同情况以书面形式提出意见进行了规定。这不仅大大降低了案件败诉风险,还降低了审核人员个人相关责任的危险。”刘永涛说。

又要如实记录在检查(勘察)笔录中。”

新修订的《处罚办法》进一步强化信息公开,不仅要全面公开,还要求补正或更正生态环境行政处罚决定。

“《处罚办法》强调全面意识,处罚决定书文号、被处罚对象、违法事实与结果等信息都要全面公开;强调安全意识,涉及国家秘密或者法律、法规禁止的,公开后可能危及国家安全、公共安全、经济

保障了当事人权益:明确告知其依法享有的权利

一直以来,基层在执法过程中对当事人权益保障并没有给予足够的重视,新修订的《处罚办法》则完善了相关规定。

周长军表示:“生态环境执法人员在工作中,一是对现场检查情况等内容,告知当事人,并由执法人员、当事人签名盖章。二是在现场调查询问当事人过程中,应当明确告知其依法享有的权利。三是对当事人、证人的陈述、申辩,既要认真听取,



一图读懂《生态环境行政处罚办法》

导语

《生态环境行政处罚办法》自2023年7月1日起施行。原环境保护部发布的《环境行政处罚办法》(环境保护部令8号)同时废止。一起来看看,新修订的《生态环境行政处罚办法》有哪些值得关注的变化?

处罚种类更加全面

新增处罚种类

- 通报批评
- 没收违法所得、没收非法财物
- 降低资质等级
- 一定时期内不得申请行政许可
- 限制开展生产经营活动、责令停产整治
- 限制从业、禁止从业
- 责令限期拆除

调查取证更加规范

- 增加电子数据、鉴定意见、勘验笔录、现场笔录等证据类别
- 细化现场检查(勘察)、采样监测等工作要求
- 细化自动监测数据的应用要求,突出标记规则的重要作用
- 增加涉嫌犯罪案件的移送和行政处罚的衔接规定

处罚程序更加完善

区分调查中止、调查终止、调查终结的不同情形

- 增加应当组织听证的程序要求
- 明确重大执法决定法制审核的范围、审核内容以及审核意见
- 细化重大案件集体讨论的范围
- 明确电子送达的方式

当事人权益更有保障

- 明确实施行政处罚,法律适用的“从旧兼从轻”原则
- 明确“一事不再罚”原则,同一违法行为违反多个法律规范应当给予罚款处罚的,按照罚款数额高的规定处罚
- 完善不予处罚情形,新增首违不罚和主观过错不予处罚
- 违法行为轻微并及时改正,没有造成生态环境危害后果的,不予行政处罚
- 初次违法且生态环境危害后果轻微并及时改正的,可以不予行政处罚
- 当事人有证据证明没有主观过错的,不予行政处罚
- 增加从轻或者减轻处罚的情形



信息公开更加强化

- 增设“信息公开”专章,细化公开的主体、内容、期限、撤回、隐私保护等内容
- 增加生态环境主管部门实施行政处罚应当接受社会监督的规定
- 增加补正或更正生态环境行政处罚决定的规定

从数字看《处罚办法》

- 执法人员不得少于两人
- 立案时限:十五日(特殊情形除外)
- 作出处罚决定的时限:九十日(特殊情形除外)
- 适用听证的大多数罚款:没收较大数额违法所得、没收较大价值非法财物:对公民是指人民币(或者其他等值物品)五千元以上,对法人或者其他组织是指人民币(或者其他等值物品)二十万元以上。(地方性法规、地方政府规章可另行规定)
- 拟罚款、没收违法所得、没收非法财物数额五十万元以上的,应当作出处罚决定的生态环境主管部门负责人集体讨论决定。(地方性法规、地方政府规章可另行规定)
- 当事人在生态环境主管部门告知后五日内提出陈述申辩或者听证
- 针对公民“二百元以下”,针对法人或者其他组织“三千元以下”罚款适用简易程序
- 生态环境行政处罚决定书作出之日起七日内送达当事人,七日内公开

制图:生态环境部生态环境执法局

新《处罚办法》探讨与运用

四川省生态环境保护综合行政执法总队杨明凡:

延长办案期限要防止拖延办案等情形

《处罚办法》有一个亮点,即针对基层反映强烈的案件办理超期问题进行了明确的规定。

《处罚办法》第十八条将违法行为的立案期限,从“七日”延长至最多“三十日”(含机关负责人批准延期十五日);第五十七条将办案期限从“三个月”延长至最多“一百五十日”(含机关负责人批准和集体讨论决定延期六十日)。以上两项合计六个月时间(一百八十日),相比原来的七日加三个月期限整体延长约一倍,极大减轻了基层执法人员的办案期限压力。第三十五条更是明确了案件中止办理的情形,基本消除了因案情复杂而导致超期的法律风险。

但是任何事物都具有两面性。一方面,执法人员办案期限的压力消除了;另一方面,是否会

产生执法机构拖延办案,甚至滥用中止条款的情形?这些问题应当进一步明确。

首先,行政机关应当慎用案件延期的规定。从以往实践来看,大部分的生态环境行政处罚案件均可以在三个月期限内办结,而在证据已灭失或错过最佳侦查时机的前提下,过长的办案时间可能会消耗执法人员精力。因此,严格控制案件延期,才可以有效节约行政资源,而相关的审批及讨论材料应明确纳入卷宗材料。

其次,中止案件调查的情形不应作扩大解释。在《处罚办法》第三十五条明确的四种中止案件调查情形,基本可以涵盖案件办理中遇到的大多数疑难复杂问题。而中止案件调查本身并未规定期限,若任意适用第五项兜底规定,则极易出现案件随意中止、

无限延期的情形。因此,第三十五条第五项规定的“其他终止调查的情形”,应当由正式文件予以明确,而不应当由执法人员或者行政机关负责人直接决定适用。

最后,中止案件调查应当严格遵守行政程序。即适用“中止”应有行政机关负责人正式审查;“恢复调查”不但要有行政机关负责人的审查,还应附有相关证据材料证明“中止期间”的合理性,如涉及案件裁判文书,上报有权机关的请示及回复等;长期“中止”的案件应当有相关的责任人进行撤案或者终结,避免形成“悬案”。

综上,《处罚办法》立足维护执法人员的合法权益,完善了执法办案过程中的尽职免责规定,有效提振了执法人员干事创业的激情,但还有很多细节需要进一步明确,更需要各地研究细化。

山东省济南市生态环境保护综合行政执法支队王同林:

行政处罚决定书补正更正不影响生效时间

新修订的《处罚办法》第八十五条第一款规定,生态环境主管部门发现行政处罚决定有文字表述错误、笔误或者计算错误,以及行政处罚决定书部分内容缺失等情形,但未损害公民、法人或者其他组织合法权益的,应当予以补正或者更正。这是生态环境部门规章第一次对此作出明确规定。

虽然《处罚办法》规定了可以补正或者更正的情形,但对补正或者更正是否影响处罚决定书的生效时间没有明确,在理解上可能存在争议。对此,笔者试从以下几方面进行分析。

首先,从补正或者更正的作用来看,对处罚决定书中的文字表述错误、笔误或者计算错误,以及行政处罚决定书部分内容缺失等情形进行补正或者更正,是修正原处罚决定书中的错误、误算,甚至漏写,目的是为了真实还原处罚决定书的正确意思表示。并且,经过补正或者更正后的处罚决定书,所认定的事实、依据的主要证据、适用的法律法规、处罚的事项与原处罚决定书无异。

其次,从处罚决定书的既判力来看,处罚决定书一经依法送

达即发生法律效力,非经法定程序不得变更或撤销,法律上也不允许通过补正的形式来否定原决定书的内容,以确保处罚决定书的公信力、公定力。补正或者更正,不是对原处罚决定书的更改,更不是根本性的颠覆,仅仅是

对原处罚决定书的补正、纠错、补漏,并不是形成了一个新的文书,是作为原处罚决定书的附件而存在,这也是维护处罚决定书效力稳定性的应有之义。

再次,从权力救济方面来看。补正或者更正,只是误写、误算或漏写,既未处置相对人的实体权利,也未影响其陈述、申辩、听证等程序权利,无需再增加新的额外的权利救济时限。法律给予当事人行政复议60天、行政诉讼6个月的较长的救济时限,在复议诉讼期限内,无论是否补正或者更正,相对人提起复议诉讼,如果相对人怠于行使复议诉讼权利,应视为放弃权利。而且,其他法律法规也有类似规定。如最高人民法院《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第一百零一条第十一项规定,裁定适用于补正裁判文书中

的笔误,不能上诉。

最后,尤须注意的是,《处罚办法》规定了例外的情形,即未损害公民、法人或者其他组织合法权益的才应当补正或者更正。对合法权益,应包括实体和程序两个方面。实体权利方面,应至少包括事实认定调整、关键证据增加、适用法律变更、处罚事项变更等。程序权利方面,按照最高人民法院《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第九十六条“有下列情形之一,且对原告依法享有的听证、陈述、申辩等重要程序性权利不产生实质损害的,属于行政诉讼法第七十四条第一款第二项规定的‘程序轻微违法’”规定,应至少包括陈述、申辩、听证等权利。上述这些实体权利和程序权利有损害的,不适用补正或者更正。

综上,对未损害公民、法人或者其他组织合法权益的,补正或更正后的决定书确认的仍是原处罚决定书的事实、理由与处理结果,而不是形成一个新的处理决定,故生效时间应是原处罚决定书的生效时间,不应再以补正或更正的接收时间重新计算生效时间。

河南省安阳市生态环境局殷都分局何涛:

留置送达执法文书可采用三种方式

《处罚办法》第五十九条规定,生态环境主管部门送达执法文书,可以采取直接送达、留置送达、委托送达、邮寄送达、电子送达、转交送达、公告送达等法律规定的形式。

在法律文书送达时,如果无法采用直接送达方式,若采取留置送达方式,现场没有及时找到见证人或有关基层组织或所在单位的代表不愿配合,此时应该如何送达法律文书?

根据《行政处罚法》第六十一条第一款规定,《民事诉讼法》第八十九条规定以及《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第一百三十一条规定,在直接送达生态环境执法文书过程中,当事人拒绝签署送达回证时,可以采用以下几种留置送达的方式送达。

一是通知当事人过来领取相关文书,当事人到达后,拒绝签署送达回证的,视为送达。

二是受送达人住所,当事人拒不签收的,请相关基层组织或所在单位代表参加,把文书留在受送达人住所,将拒收事由记入送达回证,并由送达人、见证人在送达回证上注明拒收事由和日期,由送达人、见证人签名或者盖章。

三是如找不到见证人或见证人不愿签名,可将文书留在受送达人住所,并采用拍照、录像等方式记录送达过程。

征稿启事

运用中发现了一些问题,都可以向本专栏投稿。

征集对象:生态环境一线执法人员

征集内容:围绕《处罚办法》新修订内容的探讨,就其中某项规定结合实际工作畅谈自己的理解。

聚焦《处罚办法》的运用,结合典型案例,分享在执法工作中如何发挥《处罚办法》的作用。

关注《处罚办法》实际运用中的问题与困惑,结合具体工作,分析原因并提出解决办法。

征集形式:文字500—1500字

发布形式:来稿经筛选,将在中国环境APP先行发布,并择优在中国环境报予以刊发。

投稿邮箱:zghjfbz@163.com

联系电话:010-67113382