

“未批先建”超两年 不再处罚？

建好两年后才发现的 不再进行行政处罚 对关联环境违法行为仍要罚

环境保护部办公厅日前发布《关于加强“未批先建”建设项目环境影响评价管理工作的通知》。通知要求,各级环境保护部门要按照“属地管理”原则,对“未批先建”建设项目进行拉网式排查并依法予以处罚。

通知指出,通过依法查处“未批先建”违法行为,依法受理和审查“未批先建”建设项目环评手续,将所有建设项目依法纳入环境管理,为实现排污许可证“核发一个行业,清理一个行业,规范一个行业”提供保障。

就此,记者采访了中国环境管理干部学院环境法教授曹晓凡和苏州大学王健法学院副教授冯嘉。

曹晓凡 两年未发现罚不罚? 理论、实务均存争议

中国环境管理干部学院环境法教授曹晓凡表示,环境影响评价制度改革是落实党中央、国务院“放管服”要求的一项重要改革任务。在深化改革的同时,一些地方观念转变不到位,仍然存在“重审批、轻监管”“重事前、轻事后”现象。

近年来,结合去产能政策和强化督查行动,清理处罚了一大批未批先建项目。但是,已建成并已投产或使用且未有环保审批手续(未批先投)的违法建设项目仍大量存在。如果该建设项目属于两年前就已经建设完成的,环保部门应不应再立案查处其违反环境影响评价制度的行为?

对这个问题,在理论界和实务界,均存在争议。导致各地在建设项目的“未批先建”违法行为的法律适用、追溯期限以及后续办理环境影响评价手续等方面的执法不统一。

关联违法行为仍要罚

为加强“未批先建”建设项目环境影响评价管理工作,环境保护部就有关法律法规的适用问题提出《关于建设项目“未批先建”违法行为法律适用问题的意见》,关于“未批先建”违法行

“未批先建”行为模式:建设单位未依法报批建设项目环境影响评价报告;未按照《环境影响评价法》第24条的规定重新报批或者重新审核环境影响评价报告,擅自开工建设的违法行为等。



中国环境管理干部学院环境法教授曹晓凡



苏州大学王健法学院副教授冯嘉

为的行政处罚追溯期限,该意见指出:“未批先建”违法行为的行政处罚追溯期限应当自建设行为终了之日起计算。

因此,“未批先建”违法行为自建设行为终了之日起二年内未被发现的,环保部门应当遵守《行政处罚法》第29条的规定,“违法行为在二年内未被发现的,不再给予行政处罚”。

当然,对于违法行为连续和继续状态的理解,尤其是对继续状态的理解,学界也存有不同观点。

一种观点认为,行为人的行为一旦实施完毕,不管该行为是否导致违法状态存在,仅从行为本身出发,已完成,便不属于继续状态。另一种观点认为,行为人的行为虽已实施完毕,但行为导致的违法事实始终存在,应属于继续状态。

2月27日上午,环境保护部举行2月例行新闻发布会。面对公众疑问,环境保护部宣传教育司司长、新闻发言人作出回应称,对未批先建项目持续保持高压态势,即使未批先建违法行为为两年内未被发现,对其关联的无证排放、超标排放、未履行“三同时”制度等环境违法行为严惩不贷,决不纵容。

冯嘉 “不处罚”是依法行政 原因是维护行政秩序

对于“未批先建”的最新处罚规定,苏州大学王健法学院副教授冯嘉认为,环境保护部作出该规定符合《行政处罚法》的要求,是依法行政的体现。之所以不对超过二年未发现的违法行为实施处罚,其主要原因是维护行政管理秩序的稳定,防止对过于久远案件的处罚而破坏业已形成的新的社会秩序。

此外,处罚时效的规定还有利于促进执法机关在法定期间内做出处罚决定,提高管理效益。目前我国基层环保执法部门的执法能力还十分不足,执法人员和装备配备与执法需求相比还不完全匹配。

面对各地目前仍然存在的大量“散乱污”企业,基层环保执法力量仍然显得过于薄弱,难免存在“未批先建”行为已过二年但并没有被环保执法部门发现的案件。因此对于超过二年未被发现的“未批先建”违法行为不予实施处罚,不仅是遵从《行政处罚法》关于处罚时效制度的规定,也是考虑我国目前环境执法能力现状而做出的规定。

在讨论中,也有一些执法者提出如果环保部门的执法人员故意在建设

项目建设行为终了之日起二年内不去查处建设单位的“未批先建”违法行为,是不是意味着这其中存在较大的法律漏洞,给了违法企业和失职懒政执法人员以可趁之机?对此,冯嘉认为这种现象在实践中的确有存在的可能性。但从严格适用法律的角度来讲,这种情形一旦查证属实,不应属于“违法行为在二年内未被发现”的情形。

所谓“违法行为在二年内未被发现”,是指对于“未批先建”违法行为,环保部门在建设行为终了之日起二年内确实未发现该违法行为的存在。如环保部门在二年内期间内未接到任何就该项目的群众举报线索,通过日常监督管理,环保部门也未发现该违法项目存在的线索等。如果环保部门的执法人员已经知悉违法行为的存在而故意不去查处的,显然不属于法律所规定的“未发现”违法行为。因而在一些案件中如有上述类似情况出现的,仍应严格依据相关法律法规的规定对违法单位实施处罚。除此之外,还应当严厉追究对此负有责任的环保执法人员的法律责任。

不罚并非“放任不管”

《行政处罚法》关于处罚时效的规定仅能适用于行政处罚行为。而根据《环境保护法》和《环境影响评价法》的规定,对于“未批先建”违法行为,除了应当实施罚款等行政处罚外,环保部门还可以责令其恢复原状。

对于超过处罚时效的“未批先建”违法建设项目,除了不得对其作出处罚决定之外,法律规定的其他措施都应当贯彻执行,不得以超过处罚时效为由而放任不管。

另外,冯嘉也认为,不处罚仅是针对“未批先建”违法行为而言的,对于与“未批先建”相关联的其他违法行为,如果未超过处罚时效的,则应当依法处罚。环保部门应当依法行使职权积极督促建设单位改正违法行为,并对建设单位存在的其他环保违法行为实施处罚。

建设单位“未批先建”的目的不在于违法建设,而是违法建设之后的违法生产。建设项目未经过环境影响评价,其不可能经过环保设施验收的程序,因而“未批先建”之后必然存在的违法行为是“未验先投”。由于建设单位从项目初始阶段不重视遵守环保法律法规,所以在生产环节其污染物排放多半也不符合国家或地方规定的污染物排放标准,存在超标排放污染物的可能性。缺乏环境影响评价的基础,建设单位也不可能依法获得排污许可证,因此排放大气或水污染物的“未批先建”单位在生产环节也必然会违反法律关于排污许可制度的规定。

这些违法行为都是与“未批先建”相关联的违法行为,“未批先建”违法行为的处罚时效自建设行为终了之日起计算二年,而以上这些关联违法行为的处罚时效则不受“未批先建”处罚时效的影响。

因此,对于超过处罚时效的“未批先建”违法行为,环保部门虽不能对其实施处罚,但仍应当依法对上述关联违法行为予以处罚,且应当对上述并存的若干关联环保违法行为合并处罚。

文/记者 张丽

长城国际拍卖有限公司机动车专场拍卖公告

我公司接受中铁十九局集团有限公司委托,将对一部奔驰轿车(不包含相应小客车配置指标)进行公开拍卖。有关事项公告如下:

拍卖时间:2018年3月22日14:00
拍卖地点:北京经济技术开发区荣华南路19号中铁十九局大厦19楼会议室。

预展及办理竞买手续时间:2018年3月21日10:00-16:00,3月22日10:00-12:00

预展及办理手续地点:北京经济技术开发区荣华南路19号
竞买保证金:叁万元。

竞买人须在2018年3月22日12:00之前将保证金汇入指定账户(开户行:上海浦东发展银行北京阜成支行,账号:91110154800002196,户名:长城国际拍卖有限公司),以到账时间为准,并持缴款凭证及有效身份证明原件办理竞买手续。

买受人须在2018年3月30日之前办理完过户、外迁等手续。
咨询电话:010-64415688 转 828 王先生
13501375816 乌先生

广告

倡导精致生活
您的订制专家
电话:01085838816 4006158598
地址:北京市朝阳区石佛营东里112号楼

天堂公墓
地铁四号线天宫院站C口免费接送车
请尽量避开高峰日来扫墓
咨询电话:60276123

广告