沈阳市生态环境局行政处罚裁量权

指导意见（2023版）

第一条【目的】 为推进依法行政，进一步规范生态环境行政处罚裁量权的行使，助力优化法治化营商环境，根据《中华人民共和国行政处罚法》、《中华人民共和国环境保护法》、《生态环境行政处罚办法》以及《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）、《辽宁省生态环境厅环境行政处罚自由裁量权裁量办法（试行）》（辽环发〔2023〕9号）等有关规定，结合本市实际情况，制定本指导意见。

第二条【定义】 本指导意见所称生态环境行政处罚自由裁量权，是指生态环境部门在法律、法规、规章规定的行政处罚权限范围内，综合考虑违法情节、后果等因素，对公民、法人或其他组织（以下简称“当事人”）违反生态环境行政管理秩序的行为决定是否给予行政处罚、给予行政处罚的种类和幅度的权限。

本办法所称生态环境行政处罚裁量基准，是指生态环境部门结合行政执法实践，对法律、法规、规章中的行政处罚裁量的适用条件、适用情形等予以细化、量化而形成的具体标准。

第三条【适用范围】 本规定适用于本市行政区域内生态环境部门的行政处罚裁量。

本规定与现行法律、法规或规章等不一致的，以现行法律、法规、规章等的规定为准。

第四条【基本原则】　行使生态环境行政处罚自由裁量权，应当坚持以下原则：

（一）裁量法定原则。生态环境行政处罚自由裁量权的行使必须严格限定在法律、法规和规章规定的权限范围内。除有法定的加重或减轻处罚情形外，不得突破法律、法规、规章规定的处罚种类、额度。

（二）合理裁量原则。行使生态环境行政处罚自由裁量权，应当结合立法目的，充分考虑、全面衡量我市经济社会发展状况、当事人实际情况、违法行为的后果等相关因素。

（三）过罚相当原则。行使生态环境行政处罚自由裁量权，必须以事实为依据，处罚种类和幅度应与当事人违法过错程度相适应，与生态环境违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。

（四）公开公平公正原则。行使生态环境行政处罚自由裁量权，应当向社会公开裁量基准，向当事人告知裁量所基于的事实、理由、依据等内容；应当平等对待当事人，公平、公正实施处罚，对情节相同或者相似、社会危害程度相当的同类违法行为，行政处罚种类和幅度应当相当。

（五）处罚和教育相结合原则。行使生态环境行政处罚自由裁量权时，应当既依法依规实施行政处罚，又注重加强对当事人进行自觉守法的教育，从而预防或减少生态环境违法行为的发生。

第五条【法律适用】 同一生态环境违法行为违反不同法律、法规或规章规定的，在适用具体法律条文时应当遵守以下原则：

（一）不同位阶的法律规范，效力层次高的法律规范优先适用；下位法对上位法作出细化规定的，适用下位法；

（二）同一位阶的法律规范，有特别规定的优先适用；

（三）同一位阶的法律规范，生效时间在后的优先适用；

法律、法规、规章对于法律规范的适用另有规定或上级生态环境主管部门另作规定、解释的，从其规定、解释。

第六条【处罚种类适用】法律、法规、规章规定的处罚种类可以单处或并处的，可以选择适用；规定应当并处的，不得选择适用。

在生态环境行政执法过程中，除罚款处罚外，对符合法定的警告、通报批评、没收违法所得、没收非法财物、暂扣许可证件、降低资质等级、吊销许可证件、限制开展生产经营活动、责令停产停业、责令关闭、限制从业等其他处罚种类情形的，生态环境主管部门还应依法及时作出相应处罚。

法律、法规、规章规定必须先责令改正的，应当首先责令当事人改正，逾期不改的再进行行政处罚。

对于涉及刑事责任追究的生态环境违法行为的行政处罚，应当按照行刑衔接的相关规定办理。

第七条【裁量模式】 本市生态环境行政处罚的裁量基准采用百分比模式。

百分比模式是指根据生态环境违法行为设定若干裁量要素，对各裁量要素在总百分值以内分别确定若干具体百分值，将生态环境违法行为对应的各项具体百分值累加后，乘以生态环境违法行为的法定最高罚款数额，得出罚款金额的模式,最低金额不得低于法定最低罚款数额。

执法人员对具体百分值的适用，一般以中线为基准向上或向下裁量；有特殊情况，可以通过集体讨论方式调整裁量幅度。

第八条【其他考量因素】行使生态环境行政处罚自由裁量权要严格按照裁量基准表单进行核算，在办理案件过程中还应当综合考虑以下因素最终确定罚款金额：

（一）生态环境违法行为造成的环境污染、生态破坏及社会影响的程度；

（二）生态环境违法行为实施的具体方法、手段；

（三）生态环境违法行为发生及持续时间、发生地点以及危害的具体对象；

（四）当事人持有排污许可证类别；

（五）当事人的主观过错程度；

（六）当事人实施同类违法行为的次数；

（七）当事人认错认罚和改正违法行为的态度及所采取的改正措施和效果；

（八）当事人的环境信用状况；

（九）当事人纳入本市生态环境监督执法正面清单情况；

（十）当事人的经济状况和承受能力；

（十一）其他应当考虑的因素。

第九条【裁量步骤】生态环境主管部门及其具体执法人员，应当依次按照以下步骤做好裁量工作：

（一）根据生态环境违法行为选择相应的裁量表（具体见附表）；

（二）根据生态环境违法行为事实逐一确定裁量表中各裁量要素的百分值，再将各裁量要素的裁量百分值进行累加得到裁量百分值总和；

（三）将裁量百分值总和乘以法定最高罚款数额得出建议罚款金额（罚款金额=裁量百分值总和×法定最高罚款数额）。计算得出的罚款金额含有小数位的，舍去小数位按元取整。

裁量表中同类生态环境违法行为的情节相同或者相似的，罚款金额原则上应当相当或者相近。

在不影响案件事实认定的情况下，因不可抗力等客观原因导致裁量表中部分裁量要素无法取证或证明的，对该裁量要素确定百分值为0。

第十条【裁量程序】执法人员实施现场检查应当针对检查情况确定可能存在的违法行为，针对违法行为种类确认适用的裁量表。在取证过程中依据裁量表中的裁量情节获取具体证据，确保裁量证据准确充分，最终将裁量证据和计算结果纳入调查终结报告。

执法机构应当在案件审查过程中重点审查违法行为适用的裁量表是否正确，裁量证据是否准确充分，裁量计算是否符合本办法第九条规定。审查通过的报市局法制审查机构进行核验。

市局法制审查机构应当重点核验执法机构的裁量意见是否符合本办法规定，其中涉及重大执法决定的，应当报市局主要领导集体讨论。

对审查后裁量适用错误、裁量证据严重不足或裁量计算错误的，应当退回执法人员重新调查并裁量。

符合本办法规定的，执法机构应当将裁量情况纳入行政处罚告知书和行政处罚决定书，保证当事人对裁量依据、计算结果的知情权。

第十一条【不予处罚】 当事人有证据足以证明没有主观过错的,不予行政处罚。法律、行政法规另有规定的,从其规定。

生态环境违法行为轻微并及时改正，没有造成危害后果的，依法不予行政处罚。对于依法不予处罚情形另有规定的，从其规定。

首次实施裁量表中的生态环境违法行为且危害后果轻微并及时改正的，可以不予行政处罚；对于不在裁量表中的生态环境违法行为但认为符合可以不予处罚条件的，应当由执法调查部门提议后，经过法制审核并报案审会集体审议决定。

执法人员通过执法帮扶或企业主动申请帮扶发现违法行为的，在违法行为轻微、帮扶整改意见主动落实，未造成严重后果的情况下，可以免于处罚。

执法人员未能通过检查或调查发现当事人存在不予处罚情形，但当事人主张其存在上述不予处罚情节的，当事人应当提供相应的证据材料予以证明，特别是其及时纠正违法行为、按期完成整改等的事实材料。对生态环境违法行为不予行政处罚的，应当对当事人进行教育、引导。

第十二条【从轻、减轻处罚】有下列情形之一的，应当从轻处罚：

（一）主动采取整改措施或者及时停止生态环境违法行为的；

（二）积极履行生态环境损害赔偿和修复义务，或采取其他措施主动消除或者减轻违法行为造成的生态环境损害后果的；

（三）在帮扶中发现企业存在违法行为，但不符合不予处罚条件的；

（四）受他人胁迫或者诱骗实施生态环境违法行为的；

（五）主动供述生态环境主管部门尚未掌握的其他生态环境违法行为的；

（六）配合生态环境主管部门查处生态环境违法行为有立功表现的；

（七）其他符合从轻处罚情形的。

对于虽无前款规定应当从轻处罚的情形但情节显著轻微的案件，在裁量时应当说明理由并经行政执法机构集体研究讨论后，可以在裁定的罚款金额的基础上减少一定的罚款金额，但减轻处罚后的罚款金额不得低于法定最低罚款数额。

第十三条【从重处罚】当事人有下列情形之一的，可以从重处罚，但属于违法行为构成要件的除外：

（一）在案件查处过程中拒不配合、干扰、阻挠调查取证，以及对执法人员、举报人、证人进行威胁、辱骂、殴打、恐吓或者打击报复的；

（二）伪造、变造、隐匿、销毁违法证据或试图逃避法律责任追究的；

（三）违法向生态环境排放或倾倒、处置含危险废物、重金属污染物、含放射性污染物、含传染病病原体等有毒物质的；

（四）经责令改正或者帮扶执法指出违法行为但拒绝改正或者逾期不改正、或者继续实施违法行为的；

（五）有转移、隐匿、使用、毁损、变卖等擅自处理被依法查封、扣押的设施、设备行为或者擅自撕毁封条的；

（六）生态环境违法行为造成突发生态环境事件或者对饮用水水源保护区、自然保护地、基本农田保护区等生态环境敏感区造成重大影响的；

（七）近2年以来被查实的有效投诉举报达3次以上；

（八）因生态环境违法行为引发群体性事件或被电视、电台、报刊、网络等主流媒体曝光，造成不良社会影响的；

（九）近2年以来因同类生态环境违法行为受过行政处罚3次以上的；

（十）重污染天气预警期间超标排放大气污染物的；

（十一）法律、法规、规章规定的应当从重处罚的其他情形。

符合从重处罚情形的案件，在裁量时应当说明理由并经行政执法机构集体研究讨论后，在裁定的罚款金额的基础上增加一定罚款金额，且从重处罚后的罚款金额不得高于法定最高罚款数额。

第十四条【从一处罚】 对当事人的同一违法行为，不得给予两次以上罚款的行政处罚。

当事人实施了两个以上生态环境违法行为，但先行违法行为导致后续违法行为必然发生的，应当选择处罚较重的违法行为予以认定，并给予处罚。

第十五条【分别处罚】 当事人同时存在两个以上生态环境违法行为，经认定虽存在一定联系，但各自均能独立构成生态环境违法行为的，应当对每个违法行为分别依法给予相应处罚。

建设项目“未批先建”并投入生产或者使用后，有关单位或者个人具有超过污染物排放标准排污，通过暗管、渗井、渗坑、灌注或者篡改、伪造监测数据，或者不正常运行污染防治设施等逃避监管的方式排污等情形之一，分别构成独立违法行为的，应当对相关违法行为依法予以处罚。

建设单位同时存在违反“三同时”验收制度、超过污染物排放标准排污等违法行为的，应当对相关违法行为依法予以处罚。

第十六条【调查取证】　执法人员调查、检查、收集证据时，应当启用执法记录仪或其他影像设备，对执法行为进行录像。录像内容应包含被检查现场标识、当事人影像、执法人员进行现场检查或当事人拒绝现场检查的事实。

执法人员在生态环境违法案件调查取证过程中，应当调查、收集能够支撑裁量表中各裁量因素、档次的有关违法行为和情节的证据或证明材料（根据具体案件的实际情况固定裁量表中有关裁量因素的事实情节）；在完成案件的调查取证后，提出罚款金额的建议，并附裁量适用依据。

能够支撑裁量表中各裁量因素、档次的有关违法行为和情节的证据或证明材料因客观原因（包括但不限于：不可抗力；证据材料已遗失、灭失或损毁；当事人或第三人拒不配合调查或拒不提供相关材料；无法联系相关当事人等）确实难以收集或固定的，应当结合已收集的生态环境违法行为的证据材料及固定的事实情况，综合考虑违法行为的事实、性质、情节及社会危害程度等因素实施行政处罚。

作出生态环境行政处罚前，执法人员应当要求当事人提供或确认送达地址，并填写行政处罚送达地址确认书。当事人拒绝提供的，执法人员应当告知其拒不提供送达地址的不利后果，并记入卷宗。

第十七条【集体讨论】　对案情复杂或者其他因客观因素导致裁量计算结果难以适用的，应当通过集体讨论决定，

讨论过程、讨论内容、讨论结论应书面记录并随案卷归档。

第十八条【案件复查】本市行政区域内生态环境主管部门依法作出的行政处罚、责令改正或限期改正违法行为等，应当按照有关规定对其执行情况进行复查。

复查工作结束后，负责具体实施复查工作的机构应当提交复查报告，并提出处理建议。生态环境主管部门应当根据有关处理建议，依法进行处罚或者处理。

第十九条【适用解释】 本办法中所称的“以上”包含本数，“以下”不包含本数。

本办法中所称的“首次实施生态环境同一类违法行为”是指生态环境保护领域以同一法律、法规或规章进行查处的违法行为。确定当事人首次实施生态环境违法行为应当以下达责令改正决定书或行政处罚决定书的时间为依据，在两年内未下达行政命令或行政处罚的视为首次违法。

第二十条【解释修订】 沈阳市生态环境局负责对本指导意见及其有关规定进行解释，并根据法律、法规、规章及相关政策的调整、实施情况及时对本办法进行修订。

第二十一条【生效时间】 本办法自公布之日起施行。本指导意见施行前已经立案的，按照此前的有关规定进行自由裁量；本指导意见施行后立案的，应当按照本办法的规定进行自由裁量。