

## BÁO CÁO THAM LUẬN

Tại Hội nghị phổ biến Nghị định số 155/2016/NĐ-CP ngày 18/11/2016 của Chính phủ quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường

**Ông Võ Thành**

*Phó Chánh Thanh tra*

*Sở Tài nguyên và Môi trường TP. Đà Nẵng*

Qua nghiên cứu và triển khai thực hiện Nghị định 155/2016/NĐ-CP ngày 18/11/2016 của Chính phủ Quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường và ND 179 trước đây, Sở Tài nguyên và Môi trường có các ý kiến tham luận như sau:

### **I. Thuận lợi:**

Nghị định này đã khắc phục được một số tồn tại, hạn chế tại ND 179, bổ sung một số quy định phù hợp với Luật bảo vệ Môi trường 2014, Luật Xử lý vi phạm hành chính, Bộ Luật hình sự,... như:

- Bổ sung Phụ lục I, quy định các thông số môi trường nguy hại trong chất thải
- Bổ sung Phụ lục II, biểu mẫu về việc khắc phục hậu quả vi phạm,
- Quy định việc xử phạt hộ gia đình, hộ kinh doanh cá thể như đối với cá nhân
- Bỏ xử phạt đối hành vi không thực hiện, thực hiện không đúng, đầy đủ hồ sơ môi trường trong trường hợp làm cho môi trường tốt hơn
- Giảm mức phạt tiền đối với vi phạm về giám sát môi trường,
- Quy định rõ thẩm quyền xử phạt các lực lượng, cơ chế phối hợp trong thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm hành chính,

### **II. Khó khăn, vướng mắc**

#### **1. Trong công tác thanh tra, kiểm tra**

Qua thực tiễn công tác thanh tra, kiểm tra tại địa phương đang gặp những khó khăn, vướng mắc như sau:

a) Biên chế Thanh tra sở, phương tiện, thiết bị trang bị cho hoạt động thanh tra ít, thiếu không đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ: Tại Đà Nẵng, Thanh tra sở có 8 người, trong đó có người (cả lãnh đạo) đảm nhận 3 lĩnh vực môi trường, khoáng sản, tài nguyên nước); không có phương tiện đi lại, thiết bị hỗ trợ thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm.

b) Trình tự thủ tục tiến hành thanh tra theo quy định của pháp luật thanh tra phức tạp, không phù hợp và không đáp ứng được yêu cầu thực tiễn của hoạt động thanh tra chuyên ngành bảo vệ môi trường: Thực tế tại địa phương thường xuyên phải tiến hành thanh tra, kiểm tra đột xuất ngoài giờ hành chính, ban đêm,

theo chỉ đạo của Lãnh đạo Thành ủy, HĐND, UBND, khi nhận chỉ đạo phải đi túc thì không thể thành lập đoàn, thực hiện các thủ tục theo quy định của luật thanh tra.

c) Hiện nay đã hạn chế nhưng vẫn còn có sự chông chéo trong hoạt động thanh tra, kiểm tra của các cơ quan trung ương, địa phương và giữa các lực lượng với nhau có gây khó khăn, phiền hà nhất định cho doanh nghiệp.

d) Kinh phí lấy mẫu hàng năm cho hoạt động thanh tra, kiểm tra ở địa phương còn rất chắt, không đáp ứng được yêu cầu nhiệm vụ. Nếu phát sinh vụ việc phải trưng cầu giám định về chất thải nguy hại, khí thải lò hơi nhiều đơn vị thì kinh phí phân bổ hàng năm hầu hết đều không đủ kinh phí.

## **2. Trong xử lý vi phạm hành chính**

### **a) Xác định hành vi vi phạm khó khăn:**

Việc chia nhỏ khung phạt đối với từng hành vi là cần thiết để đảm bảo tính công bằng khi xử lý. Tuy nhiên việc chia quá nhỏ, quá chi tiết lại gây khó khăn trong việc xác định chính xác hành vi vi phạm, dễ nhầm lẫn trong áp dụng. Mặt khác, do khung phạt quá cao, hình thức xử phạt bổ sung và khắc phục hậu quả quá nặng (có thể đình chỉ hoạt động, tước quyền sử dụng giấy phép) nên có thể dẫn đến khiếu nại:

Điều 13, 14, 15, 16 quá chi tiết (chia nhỏ từ a đến v, y), nhìn vào rất rối rắm, dễ gây nhầm lẫn khi áp dụng hình thức phạt chính, cũng như áp dụng hình thức xử phạt bổ sung và áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả.

Mặt khác, việc xác định quy mô vi phạm (như lưu lượng nước thải, khí thải, khối lượng chất thải rắn,...) để áp mức khung phạt là khó khăn, thậm chí không khả thi (trách nhiệm chứng minh vi phạm hành chính của người có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính tại điểm đ khoản 1 Điều 3 Luật Xử lý vi phạm hành chính) . Ví dụ như: Khi phát hiện một cơ sở xả nước thải cơ quan quản lý lấy mẫu nước thải thì có thể thực hiện được, còn việc xác định lưu lượng đôi lúc không thể vì thời gian diễn ra ngắn, không có thiết bị đo lưu lượng kịp thời lúc xảy ra sai phạm, nếu có thì việc lắp đặt cũng khó và cần nhiều thời gian. Mà lúc đó, theo quy định cơ quan quản lý phải yêu cầu cơ sở chấm dứt việc xả nước thải ra môi trường để tránh gây ra hậu quả đến môi trường. Đồng thời bản thân cơ sở cũng phải tìm mọi biện pháp ngăn chặn không để nước thải chảy ra môi trường.

Ví dụ như: Điều 13 chia quá nhỏ, từ điểm a đến điểm y, việc xác định chính xác lưu lượng nằm trong các khoản để xác định hình vi phạm 05-10m<sup>3</sup>, 10-20 m<sup>3</sup>, 80-100m<sup>3</sup> có lúc không khả thi trong việc chứng minh lưu lượng xả thải lên trong điều kiện trang thiết bị và số liệu thống kê hiện nay của cơ quan quản lý nhà nước và doanh nghiệp.

Nếu phải xác định chính xác để tránh tình trạng khiếu kiện hành chính quyết định xử phạt sẽ tốn rất nhiều thời gian, thủ tục và phải đầu tư kinh phí trang bị, nhân lực cho cơ quan quản lý nhà nước. Đồng thời số đơn vị được quản

lý, thanh tra, kiểm tra xử phạt sẽ rất ít. Dẫn đến phạm vi thanh tra, kiểm tra bị thu hẹp, giám sát dụng của quản lý.

Ngoài ra nhiều điều khoản về xử phạt đối với hành vi xả thải, có quy định mức phạt tăng thêm theo % đối với các thông số môi trường làm cho việc tính toán số tiền phạt càng thêm phức tạp (nếu có nhiều thông số vượt), dễ nhầm lẫn khi áp dụng và khung phạt tiền đã cao lại càng cao hơn.

*b) Hình thức xử phạt bổ sung khó áp dụng:*

Theo quy định tại Nghị định 155, nhiều hành vi vi phạm bị áp dụng hình thức xử phạt bổ sung là đình chỉ hoạt động có thời hạn. Trong đó có nhiều hành vi chỉ liên quan đến thủ tục hành chính, không gây tác động trực tiếp đến môi trường hoặc vi phạm về xả thải như: Điểm d Khoản 1, 2, 3, 4 Điều 11; vi phạm về xả thải tại Điều 13- 16,...

- Hình thức xử phạt bổ sung tại Điều 11 là đình chỉ hoạt động của cơ sở, hoặc đình chỉ hoạt động gây ô nhiễm môi trường của khu sản xuất, kinh doanh, dịch vụ tập trung từ 06 tháng đến 12 tháng đối với hành vi không có bản kế hoạch bảo vệ môi trường, ĐTM (điểm d khoản 2, điểm d khoản 3, điểm d khoản 4). Trong thực tế các cơ sở nhỏ quy mô lập cam kết môi trường nhưng chưa có hồ sơ môi trường không ít nên nếu áp dụng đình chỉ thì khó khăn vì ảnh hưởng đến việc làm;

- Việc đình chỉ khu sản xuất, kinh doanh, dịch vụ tập trung không khả thi vì ảnh hưởng đến nhiều doanh nghiệp đang hoạt động.

Quy định biện pháp khắc phục hậu quả đối với hành vi xả thải vượt quy chuẩn là: *Buộc chi trả kinh phí trung cầu giám định, đo đạc và phân tích mẫu môi trường* có gặp khó khăn khi áp dụng đơn giá, mỗi đơn vị lấy mẫu sẽ có một đơn giá khác nhau. Đối với phân tích xác định chất thải nguy hại có chi phí rất lớn nếu có một số thông số vượt, một số thông số không vượt thì chi phí tính thế nào?

*c) Một số quy định chưa bình đẳng, cùng quy mô vi phạm nhưng khung phạt khác nhau:*

Nếu dự án cùng quy mô hoạt động nhưng mô hình đăng ký kinh doanh khác nhau thì khung phạt khác nhau rất nhiều. Ví dụ vi phạm quy định về không có bản kế hoạch bảo vệ môi trường tại Điều 11 (điểm d khoản 1, điểm d khoản 2) có mức phạt khác nhau (2-3 triệu và 20-30 triệu). Điều này có xu hướng khuyến khích việc giữ mô hình hộ kinh doanh cá thể, HTX mà không khuyến khích thành lập doanh nghiệp (Công ty, DNTN)

*d) Một số hành vi vi phạm không thể xử lý được:*

- Hành vi chôn lấp, đổ, thải chất thải nguy hại trái quy định về bảo vệ môi trường từ 3.000kg trở lên không xử lý được theo Điều 22. Bộ luật Hình sự năm 2015 chưa có hiệu lực nên không thể chuyển sang xử lý hình sự.

- Hành vi vi phạm về dịch vụ tư vấn báo cáo đánh giá tác động môi trường: không có cán bộ có chứng chỉ tư vấn ĐTM đúng chuyên ngành với trình

độ đại học trở lên theo quy định (tại Khoản 3 điều 9) không xử lý được vì chưa có hướng dẫn thực hiện việc đào tạo, cấp chứng chỉ.

- Việc quy định hành vi thải mùi hôi thối vào môi trường chỉ phạt cảnh cáo (khoản 1 Điều 15) là không có tính răn đe. Thực tế hiện nay hành vi này vi phạm phổ biến, nhất là các cơ sở sản xuất xen kẽ trong khu dân cư và thường xuyên có đơn thư kiến nghị

*đ) Một số hành vi vi phạm được quy định tại các nghị định khác có mức phạt thấp hơn:*

- Hành vi bỏ đầu, mẫu và tàn thuốc lá không đúng nơi quy định  
+ ND 155 (điểm a khoản 1 Điều 20): phạt 500.000 đồng -1.000.000 đồng

+ ND 176/2013/NĐ-CP ngày 13/11/2013 Quy định về xpvphc trong lĩnh vực y tế (Điểm b khoản 1 Điều 23): Phạt Cảnh cáo hoặc phạt tiền 100.000.000 đồng -300.000 đồng

- Hành vi tiêu tiện, đại tiện không đúng quy định  
+ ND 155 (điểm b khoản 1 Điều 20): phạt 1 tr-3 triệu  
+ ND 167/2013/NĐ-CP ngày 12/11/2013 Quy định về xpvphc trong lĩnh vực an ninh trật tự, an toàn xã hội; phòng, chống tệ nạn xã hội; phòng cháy và chữa cháy; phòng, chống bạo lực gia đình (điểm c khoản 1 Điều 7): phạt cảnh cáo hoặc phạt tiền từ 100-300 trăm

- Hành vi gây tiếng ồn  
+ ND 155 (Điều 17): tùy theo số dBA vượt từ 1tr- 160 triệu  
+ ND 167/2013/NĐ-CP ngày 12/11/2013 (điểm khoản 1 Điều 6): Phạt cảnh cáo hoặc phạt tiền từ 100-300 trăm (gây tiếng động lớn, làm ồn ào, huyên náo tại khu dân cư, nơi công cộng trong khoảng thời gian từ 22 giờ ngày hôm trước đến 06 giờ sáng ngày hôm sau)

*e) Hầu hết các hành vi vi phạm quy định tại Nghị định này vượt quá thẩm quyền xử phạt của Chánh thanh tra sở. Theo quy định của pháp luật thì phải chuyển hồ sơ đến Chủ tịch UBND cấp tỉnh xử lý. Khi đó khối lượng công việc phải thực hiện khi xử lý một vụ việc sẽ nhiều, thời gian kéo dài và Chủ tịch tỉnh không đủ thời gian để giải quyết.*

### **III. Kiến nghị**

a) Cần có khung quy định chung về biên chế, phương tiện, thiết bị cho Thanh tra các Sở TN&MT để có cơ sở đề nghị địa phương thực hiện.

b) Ban hành quy trình thủ tục riêng cho hoạt động thanh tra, kiểm tra chuyên ngành về môi trường cho phù hợp với thực tế và theo phương thức đơn giản.

c) Có hướng dẫn về những vướng mắc trong quá trình thực hiện như đã nêu trên để địa phương có cơ sở áp dụng và thống nhất cách hiểu trên phạm vi cả nước.