

三门峡市人民政府

行政复议决定书

三政复决字〔2023〕65号

申请人：某公司。

被申请人：三门峡市生态环境局灵宝分局。

法定代表人：王崇辉，局长。

申请人不服被申请人作出的《关于某公司建设项目环境影响评价文件不予受理的答复》，于2023年8月8日向本机关申请行政复议，本机关依法受理。

申请人称：一、被申请人于2023年7月28日作出的案涉不予受理答复适用法律错误，超越法定职权，无限扩大审批权限，侵害了申请人的合法权益，应当予以撤销。根据《河南省医疗废物集中处置设施能力建设推进方案的通知》（豫发改环资〔2020〕507号）要求，鼓励人口50万以上的县（市）因地制宜建设医疗废物集中处置设施，有条件的县（市）建设医疗废物收集转运体系。根据灵宝市卫生健康委员会提供数据，截止目前，灵宝市常住人口65.7万人。在上述政策背景下，申请人拟在灵宝市X区X产业园区投资3000万元，建设“灵宝市医疗废物集中处置中心建设项目”（以下

简称“建设项目”)。申请人于 2022 年 6 月 16 日在灵宝市 X 区管理委员会进行建设项目备案,且建设项目符合灵宝市 X 区 X 产业园发展方向及生态环境准入清单的相关要求,灵宝市 X 区管理委员会同意入驻园区。2022 年 9 月 2 日,申请人委托河南 X 公司进行建设项目环境影响评价工作。2023 年 7 月 12 日,申请人通过被申请人“网上政务服务大厅”上传提交建设项目环境影响评价文件审批申请书、环境影响评价公众参与说明、环境影响报告书(报批版)等文件进行环评审批,被申请人于 7 月 13 日书面告知缺少在特许权协议基础上允许建设灵宝市医疗废弃物处置项目的相关材料并要求补正,申请人于 7 月 14 日补充《会议纪要》等相关材料,再次线上提交申请,并将纸质材料送往被申请人处,但其拒绝接收,7 月 17 日再次以同样要求书面告知补正相关材料,并于同日作出案涉不予受理答复,理由为根据特许权协议,目前三门峡行政区域范围内医疗废弃物集中处置由三门峡 X 公司独占经营,申请人没有取得灵宝市医疗废物处置权。申请人依法进行建设项目立项备案,灵宝市 X 区管理委员会予以同意批准,并未提出任何异议,且未将三门峡 X 公司特许经营权作为批准条件之一。申请人依法开展环评工作并提出审批申请,但被申请人却将三门峡 X 公司特许经营权作为环评审批的首要审查条件,根据《建设项目环境保护管理条例》第九条之规定,被申请人应当重点审查项目建设的环境可行性、环境影响分析预测评估的可靠性、环境保护措施的有效性、环境影响评价结论的科学性等;同时结合第十一条关于

列举建设项目环境影响报告书不予批准的情形之规定，特许经营权根本不是法律法规规定的环评审批审查事项。被申请人法律依据错误，无限制扩大审批权限，擅自将特许经营权作出为首要审查条件，超越法定职权，限制和剥夺了申请人的合法权利。二、被申请人于 2023 年 7 月 28 日作出建设项目环评不予受理的答复，但将落款日期提前至 7 月 17 日，其程序违法。综上，被申请人作出的案涉行政许可行为明显违反法律规定，应依法撤销并责令其向申请人履行办理环评审批的法定职责。

被申请人称：一、医疗废物处置项目为特许经营项目，申请人未取得相关特许经营权，其项目建设行为不具有合法性。2009 年三门峡市发展和改革委员会与三门峡 X 公司签订了《三门峡市医疗废物集中处置中心项目特许权协议》，将医疗废物处置的特许经营权授予该公司，协议约定服务范围包括三门峡市区、郊区和县以及县级市，特许期为 30 年，且该协议为独占协议。被申请人不具有改变相关特许经营权的职责及权限，应当按照相关部门的要求履行。被申请人为保障申请人的合法权益，多次书面向其告知，项目建设应先取得医疗废物处置特许经营权，并建议其向主管行政机关申请特许经营权，再开始环境影响评价等工作。如果被申请人不及时告知，直接开展环境影响评价，可能会导致申请人以被申请人履职不当申请国家赔偿，被申请人将会十分被动。二、《答复》认定事实清楚、适用法律准确，被申请人对申请人建设项目环境影响评价文件不予受理符合法律规定。灵

宝市医疗废物处置项目是三门峡市环境污染防治攻坚战领导小组、灵宝市环境污染防治攻坚战领导小组共同督办的重点环保建设项目，是中央、省生态环境保护督察反馈问题整改任务中的重要工作，被申请人作为环境污染防治的主管部门，必须全力配合、保证该项目尽快得到落实，工作中不得出现任何瑕疵。申请人拟建设“灵宝市医疗废物集中处置中心建设项目”，与上述项目的实施不吻合，该公司自行进行项目建设没有其他合法依据，也未取得灵宝市医疗废物处置的特许经营权。根据《中华人民共和国环境影响评价法》第十七条：“建设项目的环境影响报告书应当包括下列内容：（一）建设项目概况；（二）建设项目周围环境现状；（三）建设项目对环境可能造成影响的分析、预测和评估；（四）建设项目环境保护措施及其技术、经济论证；（五）建设项目对环境影响的经济损益分析；（六）对建设项目实施环境监测的建议；（七）环境影响评价的结论。”其中第（一）项“建设项目概况”，就要求建设项目必须符合法律规定，有合法的建设依据及实施的可能性。申请人既不能提供其建设“灵宝市医疗废物集中处置中心建设项目”的政府文件，也不能提供医疗废物处置的特许经营权，不具备申请环境影响评价的前提要件。综上，申请人的环境影响评价申请不应予以受理。三、申请人对法律的理解和引用不当。申请人引用《建设项目环境保护管理条例》第九条、第十一条等规定，认为被申请人“无限制扩大审批权限，擅自将特许经营权作为首要审查条件，超越法定职权，限制和剥夺了申请人的合法权益”等等，

同时认为被申请人的“审查审批”存在错误，是对事实、法律的错误理解。《建设项目环境保护管理条例》第九条、第十一条是环境影响评价审查过程中的具体规定，因申请人的资料不齐全，无法受理，就谈不到审查审批是否正确的问题。

四、被申请人作出的“不予受理答复”不存在程序违法行为。被申请人收到申请人的申请资料后，依法要求其补正申请资料，每次均有书面通知。被申请人所作的“补正通知书”、“不予受理答复”均依法送达了申请人，整个过程公开、透明，不存在程序违法。申请人称被申请人存在“倒签行为违法、程序违法”，是对法律及事实的理解不当。“不予受理答复”作出时间是2023年7月17日，7月28日送达，符合时间顺序，符合形成过程，不存在倒签行为。综上，申请人的复议请求没有事实及法律依据，应当予以驳回。

经查：2023年7月12日和7月14日，申请人通过被申请人的网上行政服务大厅提交了建设灵宝市医疗废物集中处置中心建设项目的环境影响评价文件审批（非辐射类且编制报告书的项目）申请。被申请人分别于7月13日和7月17日两次向申请人作出《行政许可补正通知书》，要求申请人补充提交“三门峡市发展和改革委员会在特许权协议基础上允许你单位取得灵宝市医疗废物处置权的相关文件”。因申请人未提交上述材料，被申请人于7月17日以目前三门峡市行政区域范围内医疗废弃物集中处置由三门峡X公司独占经营，申请人未取得医疗废物处置权为由，作出案涉不予受理答复，并于7月28日送达申请人。申请人不服，向本

机关申请行政复议，请求撤销该答复，并责令被申请人依法向申请人履行办理建设项目环境影响评价文件受理和审批的法定职责。

另查：2009年9月1日，三门峡市发展和改革委员会与三门峡X公司签订了《三门峡市医疗废物集中处置中心项目特许权协议》，协议中约定：项目服务区域为三门峡市行政区域范围，包括市区、郊区和县以及县级市；特许经营期限为30年；特许经营权具有独占性（市发改委保证不将该协议项下特许权授予第三方，前提条件是：三门峡X公司充分履行其在协议下的各项责任和义务）。

本机关认为：根据《中华人民共和国环境影响评价法》第十六条、十七条、二十二条等规定，建设项目的环境影响报告书、报告表，由建设单位按照国务院的规定报有审批权的生态环境主管部门审批。报告书的内容包括建设项目概况、周围环境现状、对环境可能造成影响的分析、预测和评估等。评价法规定报告表的内容和格式由国务院生态环境主管部门制定，生态环境部办公室2020年12月23日印发了《建设项目环境影响报告表》内容、格式及编制技术指南。上述报告书和报告表的内容中均未明确要求申报单位在提交环评许可申请时必须提供项目经营权方面的文件。《中华人民共和国行政许可法》第三十条第一款规定：“行政机关应当将法律、法规、规章规定的有关行政许可的事项、依据、条件、数量、程序、期限以及需要提交的全部材料的目录和申请书示范文本等在办公场所公示。”第三十二条第一款规

定：“行政机关对申请人提出的行政许可申请，应当根据下列情况分别作出处理：（一）申请事项依法不需要取得行政许可的，应当即时告知申请人不受理；（二）申请事项依法不属于本行政机关职权范围的，应当即时作出不予受理的决定，并告知申请人向有关行政机关申请；（三）申请材料存在可以当场更正的错误的，应当允许申请人当场更正；（四）申请材料不齐全或者不符合法定形式的，应当当场或者在五日内一次告知申请人需要补正的全部内容，逾期不告知的，自收到申请材料之日起即为受理；（五）申请事项属于本行政机关职权范围，申请材料齐全、符合法定形式，或者申请人按照本行政机关的要求提交全部补正申请材料的，应当受理行政许可申请。”本案中，被申请人作为对案涉建设项目环境影响评价申请具有相应职权的行政机关，在收到申请人提交的环境影响评价申请后，应当依据上述法律规定，对该申请是否需要取得行政许可、是否属于本机关的职权范围、申请材料是否齐全或符合法定形式等进行审查，对于符合受理条件的，应当受理并进行审查后依法作出准予行政许可或者不予行政许可的书面决定，对于不需要取得行政许可或者依法不属于本机关职权范围的，告知申请人不受理。同时，被申请人在其官方网站公布了县级建设项目环境影响评价文件审批（非辐射类且编制报告书的项目）的相关依据、程序和要求等内容，其中明确的申请条件为：1.按照分级审批规定，属于县级生态环境部门审批项目环评文件；2.建设单位正式申请文件、环境影响评价文件。从上述内容结合本案来

看，并未要求申请人需要提交已取得医疗废物处置权的相关文件。但被申请人在行政许可受理阶段要求申请人补正上述材料并以此不予受理，在事实上增设了受理门槛，超出了法定的审查权限，违反了上述法律规定。因此，被申请人作出的案涉不予受理答复没有法律依据。

综上，根据《中华人民共和国行政复议法》第二十八条第一款第（三）项第2、3目的规定，本机关决定：

撤销被申请人作出的《关于X公司建设项目环境影响评价文件不予受理的答复》，责令被申请人自收到本决定之日起在法定期限内对申请人的行政许可申请重新处理。

申请人如不服本决定，可自接到本决定之日起15日内向人民法院提起行政诉讼。

2023年10月31日