

环境行政案件的司法审查要点(下)

□崔胜东

(接上期)

(二) 认定事实和法律适用上的相关争议

1. 一事不再罚问题

首先需要明确，责令改正不属于行政处罚的种类。

行政处罚种类法定，《行政处罚法》第九条规定了五种处罚种类，另有一个兜底的法律、行政法规规定其他行政处罚。在环境保护领域法律规范中，对于环境违法行为，有诸多条款规定，环保机关责令改正违法行为，并给予行政处罚。部分当事人提出，责令改正作出后又作出行政处罚决定，违反一事不再罚的原则。

根据《行政处罚法》第二十九条的规定，处罚法上的一事不二罚，是对同一违法行为不得给予两次以上罚款，而责令改正并不属于行政处罚种类的范畴，“责令改正+具体处罚”并不违反一事不再罚的原则。

此外，还需要关注一事不再罚的排除情形。

第一，法律上的一事不再罚仅局限于两次以上的罚款，如果同时给予罚款和其他种类处罚，不违反该规定。

第二，环境保护法律规范中存在部分既对公司又对相关负责人进行处罚的双罚制，这属对公司、相关负责人的法定处罚，也不违反该原则。

2. 环评后续行为对环境评价合法性的影响

部分环评案件中，当事人提出，环评作出后，建设方未按照环评意见进行施工，进而提出环评行为违法。

环境影响评价是对规划和建设项目实施后可能造成的环境影响进行分析、预测和评估，提出预防或者减轻不良环境影响的对策和措施，进行跟踪监测的方法与制度。环境保护部门作出环评审批后，建设单位在后续建设过程中应当同时实施环境影响评价文件及环评审批意见中提出的环保对策措施，积极减轻、消除不良环境影响。

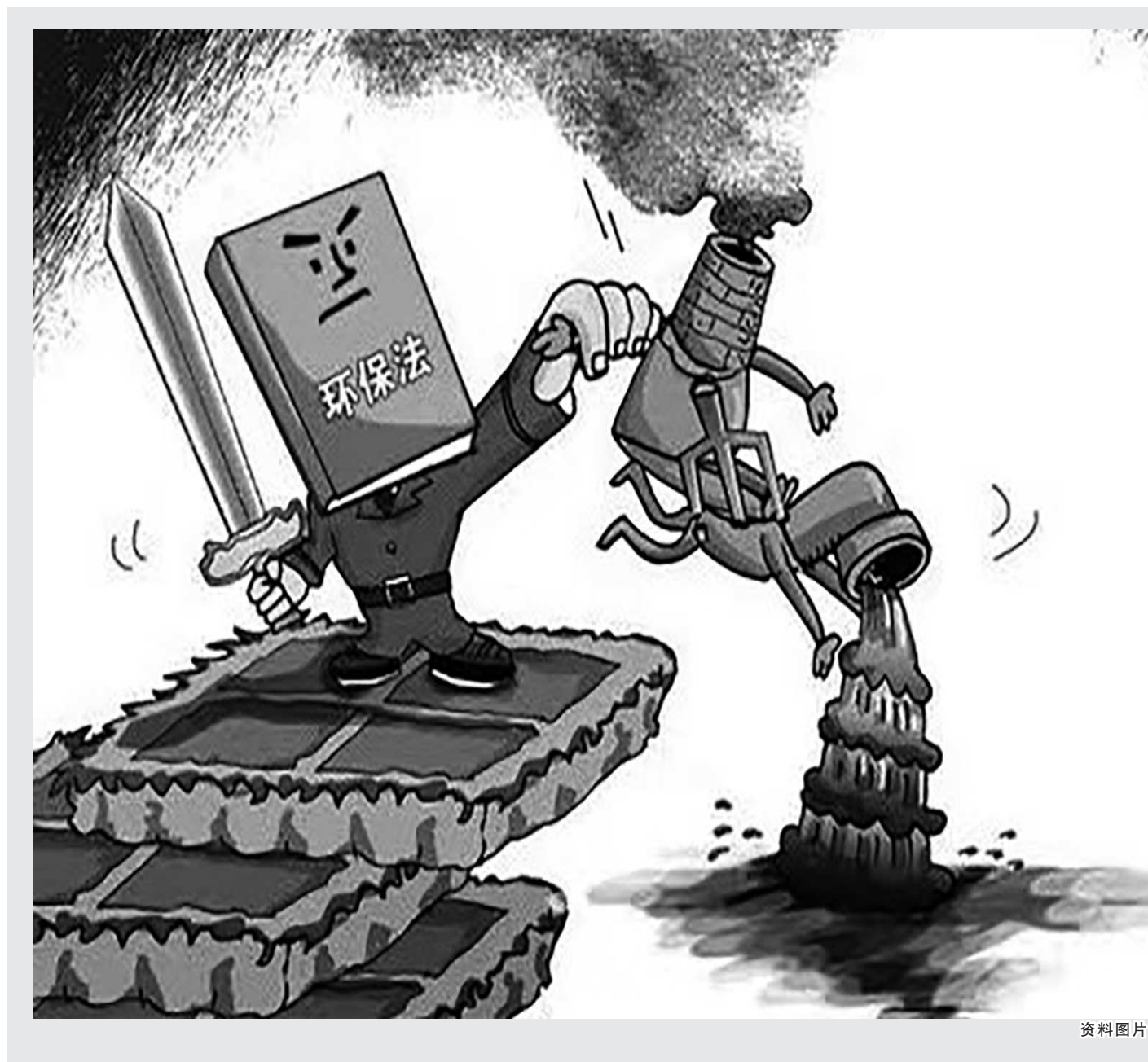
但建设过程中是否存在违法行为，不应成为评价在前的环评审批行为合法性的依据。确实存在未按规定施工等情况的，可由环境保护部门依法处理或由被侵害人另寻法律途径保护其合法权益。

3. 污水倒灌的认定

案例

被告某区水务局于2017年12月15日作出行政处罚决定，认定原告某公司于2017年6月2日在本市某路某号排水口实施了未按照排水许可证的要求排放污水的行为，违反了《城镇排水与污水处理条例》第二十一条第二款的规定，根据条例第五十条第二款的规定，对原告处以罚款45万元，吊销排水许可证。诉讼中，原告提出，与公司排水口相连的市政道路排水管网水位常年处于高位，致使涉案排水口排水不畅，甚至污水倒灌，要求撤销被诉处罚决定。法院经审理认定，原告就采样当天市政道路排水管网有污水倒灌缺乏证据佐证，被告提供的现场采样视频并未反映出存在该情况，遂判决驳回原告诉请。

如该案原告所述，在水务案件中，对于水务部门就排放污水超标所作处罚，部分当事人提出因排水管网设计瑕疵或运行不畅等原因导



资料图片

致存在污水倒灌的情况，试图证明超标系客观原因所致。

污水倒灌的认定，涉及污水排放专业问题，较难确定。对于法官而言，一般以行政诉讼举证规则为基础，适当结合专业判断以及现场可能性进行综合判断。

被告的证据足以证明其作出的处罚合法时，原告提出存在污水倒灌可能时，原告应就此提供基本的证据，若无法提供或者难以证明有倒灌可能的，仅系主观推测，则应承担举证不利之责任；原告提供的证据可以证明倒灌存在一定程度可能性的，需要结合鉴定、现场勘察或邀请专家进行判断等再行认定。

(三) 行政程序合法性审查中的焦点问题

1. 关于办案期限的计算

办案期限如何计算，尤其是如何扣除相关办案环节时间，是环境行政案件程序审查中的一个难点。其中主要涉及两个期限，一个是立案期限，另一个是总体办案期限。

(1) 立案期限

根据生态环境部《环境行政处罚办法》第二十二条第一款的规定，对涉嫌违反环境保护法律、法规和规章的违法行为，应当进行初步审查，并在7个工作日内决定是否立案。因此，立案期限一般认为是从环境行政机关发现可能存在违法行为时起算，并应在7个工作日内决定是否立案。

需要注意的是，如果违法行为存在与否需要以环境监测结论为依据，立案期限计算的起点一般为环境行政机关收到环境监测报告的时点。

(2) 总体办案期限

《环境行政处罚办法》第五十五条规定：“环境保护行政处罚案件应当自立案之日起的3个月内作出处理决定。案件办理过程中听证、公告、监测、鉴定、送达等时间不计入期限。”《行政处罚法》2021年修订后，其新增的第六十条规定：“行政机关应当自行政处罚案件立案之日起九十日内作出行政处罚决定。法律、法规、规章另有规定的，从其规定。”

因此，目前生态环境行政处罚以3个月为总体办案期限。这里需要注意两点：

第一，办案期限计算时应扣除听证、公告、监测、鉴定、送达等时间。关于听证期限的计算，没有相应法律规定。一般而言，起点可以以听证通知时间为准，终点可以以听证日为准。若行政机关对于听证程序有一个终局性的审批或其他类似听证结束程序的，可以此时点为终点，但听证日到听证结束日不宜过长。

第二，应合理把握《行政处罚法》修订前水务行政执法案件的办案期限。在《行政处罚法》2021年修订前，水务执法类案件的处罚办案期限并无明确规定，对此，一般应

按合理期限进行把握，不能简单地认为既然缺少办案期限的规定就可以无期限限制进行办案。在《行政处罚法》修订后，则根据该法第六十条的规定确定办案期限。

2. 关于行政处罚的集体讨论问题

案例

2021年5月19日，上海市某区水务局所属水务稽查大队至福文公司进行执法检查，并从污水井中进行了取样。经检测，污水水样中，氨氮、硫化物两项检测项目超标。接获检测报告后，经立案调查，区水务局责令福文公司立即停止违法排放污水行为，并送达了《行政处罚听证告知书》。福文公司申请听证，区水务局于8月27日组织了听证，听取福文公司的陈述与申辩。水务稽查大队对案件处罚事宜进行了集体讨论，后区水务局于2021年10月18日认定福文公司行为违反了《城镇排水与污水处理条例》第二十一条第二款的规定，依据该条例第五十条第二款的规定，对其作出吊销《城镇污水排入排水管网许可证》并罚款30万元的行政处罚。福文公司不服，提起行政诉讼，请求撤销前述处罚。

该案涉及对行政处罚中集体讨论的理解。《行政处罚法》第五十七条第二款规定，对情节复杂或者重大违法行为给予行政处罚，行政机关负责人应当集体讨论决定。

关于集体讨论的适用，必须清

楚认识到，《行政处罚法》中的行政机关负责人集体讨论指的是该机关的领导集体共同讨论，内设机构的集体讨论不符合法律规定的要求。

行政机关负责人集体讨论作为对情节复杂、重大违法行为处罚前的法定必经程序，可相对科学、合理确定处罚种类及幅度，使将承受较重处罚的行政相对人得到更公平、公正、慎重的对待。一旦违反前述义务规范，即属于程序违法，可予撤销。

当然，这里还必须注意一个前提，对情节复杂或者重大违法行为进行处罚才应要求进行领导集体讨论，而非所有的行政处罚都要求进行领导集体讨论，对于复杂重大的理解一般应尊重行政机关的专业判断。

结语

环境行政案件具有专业性，除熟悉环境行政法律规范以及行政诉讼法律规范外，还需要对环境科学有基本了解，必要时则需要借助专家、司法鉴定等对专业问题进行判断，进而依法作出科学、合理、合法的裁判。与此同时，还要充分贯彻《行政诉讼法》有关行政争议实质性化解的立法精神。尤其当下，要及时关注、回应社会现实，对符合条件的案件，在依法维护法律权威的前提下，注重依法运用调解手段，积极支持市场主体正常生产经营。

(作者系上海铁路运输法院审判监督庭副庭长、四级高级法官)