

环境行政案件的司法审查要点(上)

□崔胜东

随着经济社会发展,人民群众对美好生活环境的要求越来越高,绿色发展理念逐渐深入人心。与此同时,环境执法的力度也在不断增强,引起的相关行政诉讼案件数量也在增加。

环境行政诉讼主要具有以下特点:一是管辖特定,该类案件往往实行集中管辖,由特定法院专门审理,且不同地域管辖案件范围也有所差异;二是专业性强,往往涉及环境领域专业判断及相关指标的鉴定、检测;三是执法严格,环境法律规范修订频繁,处罚金额幅度不断增高,执法程序要求愈发严格。

鉴于此,有必要对近期环境行政案件司法审查的重点进行总结梳理,对该类案件中目前较难把握的问题进行整理、分析。

上海环境行政案件的范围与管辖

随着审判专业化建设的推进,案件管辖愈发精细,环境行政案件的范围及其管辖法院需要及时梳理。

环境行政案件的范围主要包括:

- 1、环境行政公益诉讼;
- 2、环境保护行政处罚纠纷;
- 3、环境保护行政许可纠纷;
- 4、环境保护行政强制纠纷;
- 5、环境保护政府信息公开纠纷;
- 6、环境保护行政不作为纠纷;
- 7、涉及海洋及通海可航水域环境资源的海事行政纠纷,依据《最高人民法院关于海事法院受理案件范围的规定》确定。

需要注意的是,目前上海法院环境行政案件范围相对固定,除海事纠纷外,限于涉及环境保护的行政公益、行政处罚、行政许可、行政强制、信息公开、不作为等六类案件。

目前,上海法院的环境行政案件管辖格局具体如下:

- 1、上海崇明、金山、青浦法院这三家基层法院管辖各自辖区内的一审环境行政案件;
- 2、上海铁路运输法院管辖除崇明、金山、青浦三区外本市其他应由基层法院审理的一审环境行政案件;
- 3、上海三中院负责对应由本市中级法院管辖的环境行政一审案件以及上述四家基层法院环境行政一审案件的上诉案件进行审理;
- 4、上海高院对上海三中院环境行政一审案件的上诉案件及最高法院指定上海高院审理的重大环境资源案件进行审理;
- 5、上海海事法院按照最高法院规定的管辖范围,负责对海洋及通海可航水域的环境行政一审案件进行专门管辖。

环境行政执法职权分工

是否具有行政职权,是行政诉讼实体审查的首要环节,也是被诉行政行为合法性判断的前提要件。

(一) 职权主体

从职权主体看,除海事案件外,上海环境行政案件主要涉及两个部门:生态环境和水务局。

生态环境局的执法权来源于《环境保护法》《大气污染防治法》《固体废物污染环境防治法》《建设项目环境保护管理条例》等法律法规规定;水务局的执法权来源于《城镇排水与污水处理条例》等规范。

需要注意的是,除上述两个部门外,还有一些其他机关也有环境行政职能,这种职能主要基于行政处罚权的相对集中,具体来源规范是《上海市城市管理综合行政执法条例》。



资料照片

该条例第十一条规定:市和区城管执法部门以及街道办事处、乡镇人民政府实施城市管理综合行政执法的范围包括:……(四)依据水务管理方面法律、法规和规章的规定,对倾倒工业、农业、建筑等废弃物及生活垃圾、粪便;清洗装贮过油类或者有毒有害污染物的车辆、容器;以及擅自搭建房屋、棚舍等建筑物或者构筑物等违反河道管理的违法行为实施行政处罚。(五)依据环境保护管理方面法律、法规和规章的规定,对道路运输、堆场作业、露天仓库等产生扬尘,污染环境;单位未按照规定对裸露土地进行绿化或者铺装;任意倾倒或者在装载、运输过程中散落工业固体废物或者其他固体废物;违反安装空调器、冷却设施的有关规定,影响环境和他人生活;未经批准或者未按批准要求从事夜间建筑施工,造成噪声污染;露天焚烧秸秆、枯枝落叶等产生烟尘的物质,以及露天焚烧沥青、油毡、橡胶、塑料、垃圾、皮革等产生有毒有害、恶臭或强烈异味气体的物质等不需要经过仪器测试即可判定的违法行为实施行政处罚……

因此,城管部门、街道办事处、乡镇人民政府作出前述类型执法行为被诉时,案件亦属环境行政案件的被告。

(二) 职权界限划分

执法主体的多元化会导致相互间的职权界限划分有时并不清晰,需要进一步厘清。

1、生态环境部门与水务部门间的职权划分

两者曾以污染物类别划分彼此水污染领域的执法权限,现在基本由两个部门按照各自的水污染防

治、排水许可进行监管。

2、环境执法机关与城管、街道、乡镇政府的权限划分

这个问题也是环境执法、司法实践中比较复杂的问题。根据《上海市城市管理综合行政执法条例》第十一条第五项的规定,对于“不需要经过仪器测试即可判定的违法行为”,由该条例将处理权限授予城管、街道、乡镇政府。但这里的不需经仪器测试即可判定违法的判断标准并不总是清楚的,还需要结合个案情况进行审查判断。

3、关于执法权的下沉

《行政处罚法》第二十四条第一款也规定,省、自治区、直辖市根据当地实际情况,可以决定将基层管理迫切需要的县级人民政府部门的行政处罚权交由能够有效承接的乡镇人民政府、街道办事处行使,并定期组织评估。

同时,根据中办国办《关于推进基层整合审批服务执法力量的实施意见》要求,上海市人民政府已经发布两批街道办事处乡镇人民政府行政执法事项目录清单,将部分执法事项交由街道办事处、乡镇政府。在上述执法事项清单中,也包括部分环境执法事项,在确定环境行政职权时需要予以关注。

近期环境行政案件审理中的焦点问题

(一) 行政处罚中当事人主观过错的认定

案例 1:

2020 年 4 月 14 日,被告某区生态环境局对原告某机械公司生产场所实施检查,发现其从事粉碎移动机加工生产,未依法向生态环境

部门报批环境影响评价文件,配套环保设施未建成。立案后,被告于同年 5 月 25 日作出《责令改正决定书》,经听证告知,同月 27 日原告要求举行听证。6 月 9 日,原告进行工商登记变更,法定代表人及地址均进行变更;6 月 29 日,被告组织了听证,原法定代表人苏某参加听证并提交两张盖有原告公章的生产场所照片并表示“已搬空”。7 月 15 日,被告进行复查,发现厂址内已无原告,现场进行生产的是某重工公司,该公司主要生产设备与原告的相似。被告认为在涉案生产场所上生产的某重工公司法定代表人与原告原法定代表人苏某为同一人,生产设备、工艺相似,认定原告未整改,遂于同年 7 月 22 日作出《行政处罚决定书》。该处罚决定认定,原告在从事粉碎移动机的加工生产,该项目未依法向生态环境部门报批环境影响评价文件,配套环保设施未建成,主体工程于 2020 年 1 月即投入正式生产,违反《建设项目环境保护管理条例》第十五条规定,依据该条例第二十三条第一款规定,决定对原告罚款 55 万元。原告不服,提起诉讼,请求撤销被诉行政处罚决定。

在部分环境行政案件中,有原告提出,其对环境违法行为并无主观过错,不应被处罚;也有类似上述案例的情况,被告认定被处罚人具有借企业登记信息变更逃避处罚等主观故意,并根据相关证据作出处罚。这都涉及行政处罚案件中当事人主观过错的认定问题。

2021 年修订实施的《行政处罚法》新增了主观过错相关规定,即第三十三条第二款。该款规定:“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。”

但对于主观过错如何认定、理解,尚缺乏细化规定,有待执法、司法实践逐步沉淀、明确。对于该条款的理解,大体可从以下几个角度展开。

首先,主观过错条款仍以过错推定为行政处罚基本归责形式。换言之,行政机关基于调查所得客观证据,可以推定拟被处罚人主观上有过失或者故意,而不需要在每个案件中都针对拟被处罚人的行为作主观过错的认定。基于不影响执法效率的实际考虑,不应也无法苛求论证、分析每一个案中被告人的主观状态。

其次,该款为拟被处罚人提供了主观无过错豁免处罚的权利。在确证拟被处罚人不具有主观过错时,行政机关可以免除其法律责任,当然证明标准应达到“足以证明”。

再次,该条款的重要法律意义在于,立法上明确了主观过错的有无可以成为是否予以处罚的标准之一。这就为行政处罚是否需要考察主观过错要件的争论提供了一锤定音的法律定论。

根据主观过错的提出、认定主体的不同,可以将行政处罚领域中主观过错情形细分为以下几种:

一是行政机关在调查过程中发现当事人不具有主观过错;

二是行政处罚程序中,当事人提出其无主观过错,行政机关最终认定其无主观过错而不予处罚;

三是行政处罚程序中,当事人提出其无主观过错,行政机关经审查认定其有主观过错而予以处罚;

四是行政机关在行政处罚程序中主动认定当事人具有主观过错并给予行政处罚。

上述四种情形下,涉诉后相关的举证责任及要求有所不同。

前两种情况下(认定当事人不具有主观过错而不予处罚,该当事人一般不会提起诉讼,但若案件涉及第三方的,其对不予处罚决定不服,可能提起行政诉讼),被告均需对当事人不具有主观过错提供充分证据予以证明。区别在于:第一种情况,证据主要基于行政机关的调查;第二种情况,被告证据主要应系当事人提出无主观过错时所提交于被告的证据。

后两种情况下,行政机关认定当事人具有主观过错并予处罚,故被告应提供充分证据证明当事人具有过错,否则,法院应认定被诉处罚决定认定事实不清,证据不足。区别在于:第三种情况,被告需证明拟被处罚人提出的证据不足以证明其不具有主观过错;第四种情况,被告应提供充分证据证明被处罚人具有主观过错。

综上所述,行政机关在处罚程序中一般仍以所收集的证据为基础作出处罚决定。换言之,是以调查所得证据确定的事实认定是否存在违法行为,而无需刻意认定是否具有主观过错。只是在当事人提出或依职权发现当事人可能无主观过错的,应进行进一步查证、认定,并确定是否不予处罚。

(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)