

司法部发布第三批贯彻实施新修订的行政复议法典型案例（中）

案例三：某新能源公司不服浙江省某市生态环境局行政处罚行政复议案

【关键词】

行政复议调解书 生态环境保护 行政处罚 过罚不当变更

【基本案情】

2023年6月24日至7月3日，申请人某新能源公司在厂区露天堆放塑料吨桶，因未及时检查到吨桶上盖未完全密封叠加连日降雨，造成桶内废乳化液跑冒滴漏至地面，少量废乳化液混合雨水通过厂区雨水井排放口流入河道，导致厂区西南侧河面存有部分油污。事发后，申请人迅速采取应急措施，将河面油污全部清理完毕，主动减轻了环境危害后果。后某市环保科技服务中心出具《快速鉴定评估意见书》，认定生态环境损害总计为17294.6元，其中生态环境损害价值量为14288元、应急处置费用3006.6元（申请人在应急处置时已自行支付）。

被申请人浙江省某市生态环境局在收到案件线索后依法立案调查，认为其泄漏的油污污染已经影响河面水质，违反了《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》第一百一十二条第一款第（十）项“未采取相应防范措施，造成危险废物扬散、流失、渗漏或者其他环境污染”的规定，对申请人处以罚款60万元。申请人不服该行政处罚决定，向市人民政府申请行政复议。

【复议办理】

行政复议机构审查认为，本案争议焦点在于对案涉固体废物污染环境违法情形的认定以及相关处罚依据的适用是否准确。《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》第一百一十二条第一款第

（六）项、第（十）项分别规定了两种违法情形，即“未按照国家环境保护标准贮存、利用、处置危险废物或者将危险废物混入非危险废物中贮存”和“未采取相应防范措施，造成危险废物扬散、流失、渗漏或者其他环境污染”。前者“处十万元以上一百万元以下的罚款”，后者“处所需处置费用三倍以上五倍以下的罚款，所需处置费用不足二十万元的，按二十万元计算”。

本案中，申请人对废乳化液使用坚固密闭式塑料吨桶贮存后集中定点堆放，并用大片聚氨酯板材遮盖，堆放处地面已硬化，定期由具备合法资质的第三方依法处置，可以认为申请人已采取了一定的防扬散、防雨防风防晒、防渗漏的措施。申请人因疏忽造成个别塑料吨桶未完全密封叠加恶劣天气因素，导致少量废乳化液混合雨水流入河道，其违法行为更符合“未按照国家环境保护标准予以贮存、利用、处置危险废物”的情形，但被申请人认定申请人违法行为属于“未采取相应防范措施，造成危险废物扬散、流失、渗漏或者其他环境污染”的情形，对申请人给予处置费用（所需处置费用不足二十万元的，按二十万元计算）三倍的罚款60万元。

该处罚结果不仅在认定违法行为的性质上不准确，而且与污染事件发现后申请人迅速采取应急措施、减轻环境危害后果等情节不相匹配，有违过罚相当原则。

行政复议机构在审理案件过程中，多次组织双方当事人调解，最终双方当事人达成协议。行政复议机关制作行政复议调解

书，将处罚金额由60万元变更为20万元。申请人主动提出，向被申请人的生态环境损害赔偿金专户支付生态环境损害赔偿金和捐赠款共10万元，专项用于生态修复。

【典型意义】

国家赔偿是国家机关及其工作人员在行使职权的过程中侵犯公民、法人或者其他组织的合法权益并造成损害，由国家承担赔偿责任的制度。新修订的行政复议法将国家赔偿中的行政赔偿列入行政复议范围，行政复议机关应认真审查，依法予以受理审理。同时，行政补偿也涉及合法权益保护，相关争议应当纳入行政复议范围。本案中，行政复议机构经审查认为申请人提出的国家赔偿申请实质为行政补偿申请，定性准确。近年来，各地野生动植物保护工作成效显著，野生动物“肇事”事件时有发生，如何对野生动物造成的损害进行及时认定、准确评估和合理补偿成为一项必须面对的课题。本案中，因被申请人未对野生动物造成的财产损失、责任划分等进行全面调查核实，行政复议机关以案涉行政补偿决定认定事实不清、证据不足为由，依法决定予以撤销并责令被申请人重新作出补偿决定，通过行政复议程序监督当地政府及时、合理履行野生动物保护行政补偿职责，为同类争议的解决提供了经验借鉴。

【专家点评】

以查明行政行为合法性为基础开展行政复议调解与对话——某新能源公司不服浙江省某市生态环境局行政处罚行政复议案
宋华琳 南开大学法学院院长、教授

新修订的行政复议法以打造化解行政争议的主渠道为目标，创设了一系列新制度来保障目标的实现，而行政复议调解就是其中之一。行政复议调解是指在行政复议机关的主持下，申请人和被申请人就争议的实体权利和义务自愿协商、达成协议，解决纠纷的活动。新修订的行政复议法在总则第五条规定，行政复议机关办理行政复议案件，可以进行调解。调解应当遵循合法、自愿的原则，不得损害国家利益、社会公共利益和他人合法权益，不得违反法律、法规的强制性规定。该条规定将《中华人民共和国行政复议法实施条例》第五十条规定的有限调解扩展为全面调解，并将其上升为行政复议的基本原则。

也就是说，各类行政争议原则上都可以进行调解，只是调解内容和调解过程受合法性原则和自愿原则的限制。在本案中，行政复议机构在发现违法行为定性错误，且被申请人事实认定不全面的情况下，及时组织双方当事人进行调解并达成调解协议，依法高效化解行政争议，最终取得了社会效果和法律效果的统一，具有一定的示范意义。

其一，行政复议调解需要在查明行政行为合法性的基础上进行。行政复议调解是终结行政复议程序的一种方式，与行政复议决定一样，需要确保行政复议法立法目的的实现，即防止和纠正不当的行政行为，监督行政机关依法行使职权。因此，行政复议机关依然应当对行政行为的合法性进行审查，在对行政行为合法性形成结论的基础上再进行调解，如此，既能为调解奠定基础，也使得行政复议机关在调解终结之后，可依照相关规定对作出原行政行为的机关或人员进行监督。

在本案中，申请人已经采取了一定的防扬散、防

雨防风防晒以及防渗漏措施，只是因为疏忽未完全封闭塑料吨桶，叠加恶劣天气才造成危险废物流入河道。因此，申请人并非未采取防范措施，只是未按照国家环境保护标准贮存危险废物。违法情形不同，相对人的主观过错也有不同，而这可能显著影响相对人的违法责任。行政复议机构在厘清案件事实后，认为被申请人适用法律依据错误。为促进双方当事人达成调解协议，降低罚款数额提供法律依据，但也并非不予处罚，而是依据正确的法律依据，重新确定罚款数额。

其二，行政复议调解可以促进行政争议双方的对话与沟通。调解在行政机关与相对人之间搭建了一条直接沟通的桥梁，使得相对人的意见与诉求能够及时、通畅地反馈到行政机关，有助于行政复议机构找准矛盾症结，提高行政复议的针对性与实效性。2024年司法部印发《关于进一步加强行政复议调解工作推动行政争议实质性化解的指导意见》，提出行政复议案件要应调尽调，在案件办理全流程、各环节有针对性地加强调解工作，积极引导和促进当事人通过调解方式达成共识，及时化解行政纠纷。

当然，要真正落实行政复议高效为民原则，就应当考虑相对人是否存在从轻或者减轻行政处罚的情节。在本案中，行政复议机构全面审查案件事实，认为申请人在污染事件发生后迅速采取应急措施，并减轻了环境危害后果，此时如果罚款数额过高，将有违《中华人民共和国行政处罚法》第五条规定的过罚相当原则。在双方当事人达成调解协议后，申请人主动提出为生态修复捐款，这可谓是通过行政复议调解化解纠纷、增进互信、促进合作的生动范例。