

• 环境监理 •

# 浅析一起不能执行的环境行政处罚案

陈明建<sup>1</sup>, 周山<sup>2</sup>

(1. 靖江市环境保护局, 江苏 靖江 214500; 2. 靖江市环境监理大队, 江苏 靖江 214500)

**摘要:**通过对一起不能执行的环境行政处罚案例的剖析, 揭示了在企业改制过程中行政执法碰到的新问题。提出, 环保部门应加强行政执法规范化建设, 提高执法人员的综合素质, 对调查取证工作, 做到全面、细致, 发现自身或其他部门的失误后, 应及时采取补救措施; 工商部门在企业法人变更、注销或同意已注销的企业保留公章的一定期限内, 应及时公示或公告, 防止个别企业利用这一“时间差”, 逃避法律责任; 法制部门应认真履行行政执法监督管理职责, 当好政府的法制参谋; 人民法院应防止来自地方政府和社会各方面的干涉, 依法独立行使审判权。

**关键词:** 环境行政; 行政处罚; 执行

中图分类号: X328 文献标识码: B 文章编号: 1006-2009(2002)03-0008-02

环境行政处罚是环境保护行政主管部门履行法定职责, 保护环境的重要手段。在对违法案件作出行政处罚决定之前, 环保部门必须按照法定程序进行充分的调查取证和审核(包括对行政相对人的法人地位、体制变化情况等的审核)。作出行政处罚决定之后, 必须积极做好被申请复议和被诉讼的应诉工作, 否则, 将有可能造成作出的处罚决定不能被执行, 而产生不利的影响。某县发生的一起引起当地司法、行政和律师界广泛争论的, 环保部门作出的行政处罚不能执行案, 值得各级环保部门和其他部门深思。

## 1 案情简介

2001年3月5日上午11时左右, 某县县长公开电话接到群众投诉, 反映位于城郊的某公司酸性废水处理设施停运, 外排的废水造成附近河流水质污染, 部分水产受损。县环境监理及环境监测人员接到指示后, 立即赶到现场。发现该企业未经环保部门批准, 擅自停运废水处理设施, 造成大量废水直排。经取样分析, 其pH值严重超标, 导致鱼类大面积死亡, 县环保局于2001年3月6日决定对该公司立案查处。在调查中发现, 该企业办公室悬挂有企业法人营业执照, 法人名称为A公司, 即要求该企业提供营业执照复印件。据此, 县环保局认定其行为违反了《中华人民共和国水污染防治法》第14条第2款的规定, 擅自闲置水污染物处理设施, 污染物超标排放, 并依据《中华人民共和国水污染防治法》第48条及《中华人民共和国水污染防治法实施细则》第

41条之规定, 于2001年5月8日对A公司发出了行政处罚事先告知书。A公司于5月14日以该公司的名义向县环保局提出书面陈述, 辩解其作为是因维修污水处理设施所致。县环保局审议后认为A公司提出的理由不能成立, 遂于5月24日对A公司作出罚款并责令改正的处罚决定。

然而在6月27日, 该县B公司向县政府提出行政复议, 称A公司已进行了改制, 并于2月16日正式注销, 改制后的公司为B公司, 经工商部门同意, A公司的行政、财务、合同公章保留3个月, 至5月16日后销毁。因此县环保局于5月24日对A公司作出的行政处罚决定的处罚主体已不存在, B公司请求撤销处罚决定。县政府和法制局审查后, 于6月30日以县政府的名义作出不予受理的决定, 理由是处罚对象不是申请人B公司, 申请人的复议申请不符合行政复议受案条件。B公司接到不予受理的决定后, 在15日内没有向人民法院提起行政诉讼。8月10日, 县环保局向县人民法院申请对A公司强制执行。法院审查后认为, 既然县政府已认定B公司无权替代A公司提起复议, 那么法院也不能对B公司强制执行, 而只能对A公司强制执行, 由于A公司实际上已不存在, 因此对县环保局的强制执行申请不予受理。这起环境行政处罚决定成了一起不能执行的处罚决定。

收稿日期: 2002-01-10

作者简介: 陈明建(1962—), 男, 江苏靖江人, 高级工程师, 大学, 从事环境管理工作。

## 2 案例分析

这起案例是行政管理相对人利用企业改制的机会逃脱行政责任的一种故意行为。造成处罚决定不能执行的原因是多方面的,既有环保部门的责任,也有法制部门的失误,同时人民法院的做法也值得商榷。

### 2.1 企业的策略

A 公司虽然改制成了 B 公司,但其法定代表人没有变。该法定代表人对本案的前因后果十分清楚,明知环保部门已对 A 公司立案查处,并在接到行政处罚事先告知书之后,故意隐瞒企业改制这一事实,在 5 月 14 日以 A 公司名义所作的书面陈述中,对公司改制一事只字不提,其目的就是将环保部门的视线引入歧途,以逃脱行政责任。

### 2.2 环保部门的责任

造成此案不能执行的主要责任在环保部门。环保部门的首要失误是调查取证不充分,案件复核不细致,在从立案到发出处罚决定的两个多月时间内都没有发现 A 公司改制这一重大事实,而在 A 公司正式注销 3 个月之后,作出了对 A 公司的处罚决定。其次,在 B 公司向县政府提出行政复议后,县环保局没有积极主动地向县法制局提供有力证据,说明有关情况,据理力争,致使县政府作出了不予受理的决定。再次是县环保局发现作出的处罚决定的处罚主体已变更后,没有及时主动地撤销原处罚决定,重新作出对 B 公司的处罚决定。

### 2.3 法制部门的失误

县法制局对 B 公司提出的复议申请不予受理的决定有所不妥。一是没有肯定 B 公司与 A 公司间的承继关系,简单的认为 A 公司与 B 公司名称不同,则互不相干,不符合复议条件。根据《中华人民共和国民事诉讼法》第 44 条规定:“企业法人分立、合并,企业的权利和义务由变更后的法人享有和承担”,《中华人民共和国公司法》第 184 条和第 185 条也分别规定:“公司合并时,合并各方的债权、债务,应当由合并后存续的公司或者新设立的公司承继”,“公司分立前的债务,按所达成的协议,由分立后的公司承担”。因此,原先 A 公司所承担的环境污染防治责任,依法应由改制后的 B 公司承担,县环保局对 A 公司所作的处罚决定,也应由改制后的 B 公司承担。而 B 公司提请行政复议,实际上就等于承认了与 A 公司的承继关系,可是,县法制局忽视了这一事实。二是县法制局对 A 公司在正式注销后能否使用原公章进行新的企业行为,以及

进行陈述时为何不使用 B 公司的新公章等问题没有深究。三是县法制局没有充分发挥其行政执法监督管理的作用。县法制局根据法律法规完全可以代表县政府受理此案,分个是非曲直,或者作出 B 公司承继 A 公司的责任,依法履行处罚决定;或者作出责令县环保局撤销原处罚决定,重新作出对 B 公司的处罚决定的复议决定,因为这两种结果对维护执法的严肃性都是十分有利的。

### 2.4 人民法院的做法值得商榷

根据《中华人民共和国宪法》第 126 条规定:“人民法院依照法律规定独立行使审判权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。”对县环保局的强制执行申请,人民法院应不受县政府“不予受理”决定的影响,本着审判独立的原则,依法独立行使审判权,对案件的合法性进行重新审理。如认为 B 公司应承担承继责任,则依法对 B 公司强制执行;如认为县环保局应重新作出处罚决定,则应驳回令其重新作出处罚决定。

## 3 思考

这起不能执行的处罚决定,说明在企业改制过程中行政执法碰到的新问题,应引起各级环保部门及其他部门的高度重视,研究对策,防止类似失误再次发生。

(1) 从这起案例可以看到,无论是在调查取证还是在案件复核过程中,环保部门的工作都存在漏洞。因此环保部门应加大行政执法规范化建设力度,完善行政执法责任制,使每一起案件从立案、调查取证、听证、复核、作出决定到执行都严格依照法定程序进行。提高执法人员综合素质,进行全面细致的调查取证工作,从多个角度、多个方面论证所得证据的真实性和确切性,杜绝证据材料中的漏洞。在作出行政处罚决定后,还必须跟踪执行情况,发现自身或其他部门的失误后应及时采取补救措施,防止陷入更加不利的局面。

(2) 工商部门在企业法人变更、注销,同意已注销的企业保留公章一定期限时,应及时进行公示或公告,防止个别企业利用这一“时间差”来逃避法律责任。

(3) 法制部门应认真履行行政执法监督管理职责,当好政府的法制参谋,指导政府各部门开展行政执法规范化建设。

(4) 人民法院应防止来自地方政府和社会各方面的干涉,依法独立行使审判权。