吉林省延吉市人民法院

**行政判决书**

（2019）吉2401行初92号

公益诉讼起诉人敦化市人民检察院，住所地：敦化市沿江路。

法定代表人宋志强，检察长。

参加诉讼人员谭晓强，检察部副部长。

参加诉讼人员梁二胜，检察员。

被告敦化市环境保护局，住所地：敦化市敖东大街1189号。

法定代表人赵立军，局长。

行政机关负责人邱歆原，监察大队大队长。

委托代理人陈思国，吉林敖东律师事务所律师。

第三人敦化市大石头镇旺达养殖场，住所地：敦化市大石头镇二道河子村。

业主徐晓晨，男，汉族，1965年11月12日出生，住敦化市。

敦化市人民检察院（以下简称敦化检察院）诉敦化市环境保护局（以下简称敦化环保局）、第三人敦化市大石头镇旺达养殖场（以下简称旺达养殖场）不履行法定职责一案，本院立案后依法组成合议庭，于2019年8月8日公开开庭审理了本案。敦化检察院的工作人员谭晓强、梁二胜，敦化环保局行政机关负责人邱歆原及其委托代理人陈思国，第三人旺达养殖场业主徐晓晨到庭参加诉讼。本案现已审理终结。

敦化检察院诉称，在落实中央环保督查组和延边朝鲜族自治州人民检察院行政检察部公益诉讼专项行动中，发现敦化市大石头镇二道河子村旺达养殖场存在环境污染问题，负有监管职责的敦化环保局存在不依法履行法定职责的情况。经调查发现：旺达养殖场位于大石头镇二道河子村东侧。养殖场设计年出栏500头生猪，目前存栏300头。该养殖场对生猪排出粪便等污染物对周围环境影响无环境评估报告，且该养殖场自建成使用以来一直未按照环保要求建设相应的畜禽粪便、污水与雨水分流设施，而是将养殖生猪过程中所产生的猪粪便、污水直接通过无防渗漏、防污染的露天沟渠直接排入村路沟渠，对养殖场周边居民生活环境造成环境污染。

2018年9月4日，敦化检察院对敦化环保局发出诉前检察建议，敦化环保局于2018年10月31日回复称已经对该养殖场下达《责令改正违法行为决定书》，要求该养殖场立即停止违法行为，对产生的畜禽废弃物进行综合利用和无害化处理，整改期间加强对养殖废物的管理，做到养殖粪便日产日清，防止养殖废物污染环境。敦化检察院分别于2019年3月6日、6月18日对旺达养殖场现场勘查后发现该养殖场仍旧将猪粪便、污水直接通过无防渗漏、防污染的露天沟渠直接排入村路沟渠，对养殖场周边居民生活环境形成持续污染侵害状态。

依据《中华人民共和国环境保护法》第十条“县级以上人民政府环境保护主管部门，对本行政区域环境保护工作实施统一监督管理。”《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》第十条第二款规定：“县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门对本行政区域内固体废物污染环境的防治工作实施统一监督管理。”第七十一条规定：“从事畜禽规模养殖未按照国家有关规定收集、贮存、处置畜禽粪便，造成环境污染的，由县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门责令限期改正，可以处五万元以下的罚款。”《畜禽规模养殖污染防治条例》第五条第一款规定：“县级以上人民政府环境保护主管部门负责畜禽养殖污染防治的统一监督管理。”第二十三条第一款规定：“县级以上人民政府环境保护部门应当依据职责对畜禽养殖污染防治的情况进行监督检查，并加强对畜禽养殖环境污染的监测。”依据《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》第二十条规定：“从事畜禽规模养殖应当按照国家有关规定收集、贮存、利用或者处置养殖过程中产生的粪便，防止污染环境。”《畜禽规模养殖污染防治条例》第十三条规定：“畜禽养殖场、养殖小区应当根据养殖规模和污染防治需要，建设相应的畜禽粪便、污水与雨水分流设施，畜禽粪便、污水的贮存设施，粪污厌氧消化和堆沤、有机肥加工、制取沼气、沼渣沼液分离和输送、污水处理、畜禽尸体处理等综合利用和无害化处理设施……未建设污染防治配套设施、自行建设的配套设施不合格，或者未委托他人对畜禽废弃物进行综合利用和无害化处理的，畜禽养殖场、养殖小区不得投入生产或者使用。”第二十条规定：“……畜禽养殖废弃物未经处理，不得直接向环境排放”。第三十七条规定：“违反本条例规定，在禁止养殖区域内建设畜禽养殖场、养殖小区的，由县级以上地方人民政府环境保护主管部门责令停止违法行为；拒不停止违法行为的，处3万元以上10万元以下的处罚，并报县级以上人民政府责令拆除或者关闭……”本案中，旺达养殖场未对生猪粪便采取无害化处理措施，导致居民生活环境遭到污染，对公共利益造成重大侵害。由于敦化环保局怠于履行法定的监管职责，致使周围居民生活环境受到旺达养殖场排放的生猪粪便的持续污染侵害。根据《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》、《畜禽规模养殖污染防治条例》之规定，敦化环保局应当依法全面履行法定监管职责，对违法行为人旺达养殖场依法处理，确保周围居民生活环境不受污染，社会公共利益不再受侵害。现根据《中华人民共和国行政诉讼法》第二十五条第四款和《最高人民法院、最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第二十一条第三款的规定，提起行政公益诉讼，请求判令敦化环保局依法履行法定职责，并对旺达养殖场的环境污染行为依法处理。根据《最高人民法院、最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第二十四条之规定，因2019年7月31日现场勘查证实该养殖场已经整改完毕，故变更诉讼请求为判决确认敦化环保局原行政行为违法。

敦化环保局辩称，2018年9月2日，敦化环保局接到敦化检察院下达的敦检行公﹝2018﹞22240300016号关于敦化市旺达养殖场存在环境污染问题的《检察建议书》，高度重视，于2018年10月9日对该养殖场进行调查处理。旺达养殖场位于敦化市大石头镇二道河子村，检查时存栏生猪270头，未达到规模化养殖场标准，有储尿池，粪便散堆。检查人员当场对其违法行为下达了敦环责改字﹝2018-926﹞号《责令改正违法行为决定书》，要求该养殖场立即停止违法行为，对产生的畜禽废弃物进行综合利用和无害化处理，整改期间加强对养殖废物的管理，做到养殖粪便日产日清，防止养殖废物污染环境。同时，告知养殖经营者养殖数量已接近规模化养殖场标准，应当按照畜牧部门要求建设标准化的储粪池和污水储池。由于接近冬季不具备施工条件无法建设标准化的储粪池和污水储池，应在2019年开春后抓紧建设并投入使用。2019年5月10日，工作人员现场检查时，该养殖场已开工建设符合标准的储粪池及污水储池，预计7月份建成投入使用。在检查中发现产生的粪污堆放自家农田用于施肥，有部分养殖污水流入养殖场南侧排水沟内，工作人员当场要求其对产生的污水集中收集处置，不得直排周边环境，产生的粪便做到日产日清，禁止在养殖场所随意堆放。2019年至今，旺达养殖场已是规模化养殖场。2019年7月15日，敦化市畜牧业管理局、敦化环保局和敦化市大石头镇人民政府联合对大石头镇旺达养殖场建设完成的标准化储粪池和污水储池进行验收。2019年7月29日，敦化环保局对该养殖场污染防治情况进行检查，养殖产生的污水经排污管道排入新建的标准化污水储池，养殖粪便做到日产日清，堆放于标准化储粪池经无害化处置后还田。工作人员现场要求该养殖场做好日常管理，养殖产生的污水及粪便做到集中收集，无害化处置，防止污染周边环境。另外，敦化环保局现有在编在岗环境监察人员仅13人，负责敦化市境内所有的污染源监管工作。近三年来，环境监察人员经常加班，不分节假日，不分白天黑夜，尽全力履行环境监管职责。由于现在敦化市从事畜禽养殖的人员绝大多数是农户，敦化环保局在做好污染防治工作的同时，坚决落实党中央脱贫攻坚行动，对于能够整改的畜禽养殖户，积极帮助扶持其整改，使其能够依法依规经营生产；对于确实无法进行整改的坚决依法查处。针对本案，敦化环保局做到了法律效果、社会效果、整治效果的有效统一。综上所述，敦化环保局依法监管，不存在不履行法定职责的行为。对于敦化检察院变更诉讼请求为确认敦化环保局怠于履行职责和不全面履行职责，敦化环保局不予认同。因为敦化环保局对2018年敦化检察院的检察建议非常重视，马上做出行动，但由于已经进入冬季，所以从实际出发要求养殖户在开春后彻底整改。在2019年开春后5月10日，到养殖场所进行检查督促，养殖户也行动起来，最终于2019年6月末、7月初彻底整改完毕。在7月15日通过了三家的验收，之所以整改完毕就是敦化环保局按照检察建议的要求，结合实际使法理和情理统一的结果。

旺达养殖场述称，同意敦化环保局的答辩意见。冬季无法施工，到了春季，就开始施工，验收后就投入使用。

经审理查明, 旺达养殖场于2013年10月31日领取个体工商户营业执照，经营地点为敦化市大石头镇二道河子村D13-9177。2017年7月，敦化市人民政府确定该养殖场区域为畜禽养殖禁养区。该养殖场自建成使用以来一直未按照环保要求建设相应的畜禽粪便、污水与雨水分流设施，而是将养殖生猪过程中所产生的猪粪便、污水直接排入周边环境，造成周边环境受到污染。

2018年9月4日，敦化检察院向敦化环保局发出诉前检察建议，要求敦化环保局立即采取有效措施，依法履行法定职责，对旺达养殖场周边环境污染行为进行整治。2018年10月31日，敦化环保局回复称，旺达养殖场位于敦化市大石头镇二道河子村，检查时存栏生猪270头，有储尿池，粪便散堆，检查人员当场对其违法行为下达了敦环责改字﹝2018-926﹞号《责令改正违法行为决定书》，要求该养殖场立即停止违法行为，对产生的畜禽废弃物进行综合利用和无害化处理，整改期间加强对养殖废物的管理，做到养殖粪便日产日清，防止养殖废物污染环境，并将对其整改情况和违法排污情况作进一步调查处理。

2019年5月10日，敦化环保局对旺达养殖场进行现场检查，现场监察结果为：旺达养殖场存栏生猪200头。建有两栋猪舍，猪舍南侧建有集中收集养殖污水池（10立方米左右），污水集中收集后用于还田。粪便堆放自家农田用于施肥。符合标准的储粪池及储污水池已开工建设，预计七月份建成使用。环境违法行为处理建议为：现场检查中发现有部分污水流入养殖场南侧排水沟中，要求对产生的污水集中收集处置，不得直排周边环境；粪便做到日产日清，禁止在养殖场所随意堆放。

2019年7月29日，敦化环保局对旺达养殖场进行现场检查，现场监察结果为：检查时，旺达养殖场存栏生猪240头。有猪舍两栋。符合标准的储粪池及储污水池已建成，于2019年7月15日通过验收并投入使用。养殖产生的污水经收集池及排放管道排入储污水池、粪便做到日产日清，堆放于储粪池无害化处置后还田。另有一栋580平方米的新猪舍正在建设中，预计九月份建成投入使用。环境违法行为处理建议：要求做好日常管理，养殖产生的污水及粪便做到集中收集，无害化处置，防止污染周边环境。

另查，2017年12月，敦化市畜牧业管理局《云平台养殖信息汇总表》记载旺达养殖场设计生猪存栏规模为500头和设计出栏800头。2019年3月6日，敦化检察院对旺达养殖场业主徐晓晨调查询问中，徐晓晨自认到目前为止猪舍内有母猪、肥猪和猪仔共300头左右，养殖场占地面积500多平方米，一年差不多有500多头猪出栏。徐晓晨另陈述2018年敦化环保局告知其在房后修建一个封闭的粪便储存池，但截止调查询问时，仅打了一个地面，没有储存池。庭审中，徐晓晨自认2019年5月开工建设无害化处理设施，施工期间，猪粪便堆放自家田地，污水未处理直接排入沟渠中。

2019年7月29日，敦化市畜牧业管理局对敦化环保局协助调查旺达养殖场2018年和2019年是否属于规模化养殖场的复函中称，经调查核实：按照吉林省畜禽养殖场备案规模标准，生猪规模标准起点是存栏300头，年出栏500头以上，规模化养殖场会备案到农业部养殖场直联直报系统（简称云平台）。旺达养殖场为生猪养殖场，且2018年未在云平台备案，2019年达到规模养殖数量，已在云平台备案。所以，2018年旺达养殖场不是规模化养殖场，2019年至今是规模化养殖场。

认定上述事实的证据有：旺达养殖场的个体户注册信息、敦化市人民政府2017年7月制定的《敦化市畜禽养殖禁养区划定方案》中的“敦化市大石头镇禁养区分布图”、敦化市畜牧业管理局2017年12月《云平台养殖信息汇总表》、敦检行公〔2017〕22240300016号《检察建议书》、敦环函﹝2018﹞22号《关于敦化市大石头镇旺达养殖场污染环境问题调查处理情况的复函》、现场勘查照片、2019年3月6日敦化检察院对徐晓晨的询问笔录、2019年5月10日、2019年7月29日敦化环保局污染源现场检查记录、照片及说明、2019年7月15日敦化市畜禽规模化养殖场粪污资源化利用设施验收表、敦环函﹝2019﹞8号《关于协助对敦化市大石头镇旺达养殖场及江南镇柳树沟村王永山养殖户调查的函》、敦牧函﹝2019﹞5号《敦化市畜牧业管理局关于协助对敦化市大石头镇旺达养殖场及江南镇柳树沟村王永山养殖户调查的复函》以及当事人的陈述等。关于敦化检察院提供的吉林市吉科检测技术有限公司《检测报告》，因未标注取样地点，且未有旺达养殖场业主确认样品，无法核实该证据的真实性、关联性，故本院不予采信。

本院认为，一、关于公益诉讼起诉条件。《中华人民共和国行政诉讼法》第二十五条第四款规定：“人民检察院在履行职责中发现生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让等领域负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或者不作为，致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的，应当向行政机关提出检察建议，督促其依法履行职责。行政机关不依法履行职责的，人民检察院依法向人民法院提起诉讼。” 《最高人民法院、最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第二十一条第一款、第三款规定：“人民检察院在履行职责中发现生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让等领域负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或者不作为,致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的,应当向行政机关提出检察建议,督促其依法履行职责。……行政机关不依法履行职责的,人民检察院依法向人民法院提起诉讼。”依据上述规定，敦化检察院提起本案行政公益诉讼，在诉前依法向敦化环保局发出检察建议，并以敦化环保局在接到检察建议后没有依法履行法定职责，社会公共利益仍处于持续受侵害状态为由提起诉讼，符合法律及司法解释的规定，本院予以受理于法有据。

二、关于旺达养殖场是否达到规模化的问题。根据《吉林省畜禽养殖场养殖小区规模标准和备案程序》的规定，规模标准为生猪年出栏300头以上，并需登记备案。法律法规和规章均未明确规定认定规模化养殖的时间节点，但从《吉林省畜禽养殖场养殖小区规模标准和备案程序》的文件规定，需要对备案内容进行调整的，应当向原备案机关提出申请，经核查确认后，变更备案内容。因此，依据设计规模在登记备案有效期内的规模可以认定为达到规模化。本案中，敦化市畜牧局根据旺达养殖场自主申报登记备案的年出栏规模2017年为800头;检察建议时认定养猪300头；徐晓晨自认的2019年3月为止，年出栏量500多头，且已登记为起字号的个体工商户，可以认定2018年检察建议时旺达养殖场为规模化养殖。

三、关于敦化环保局是否具有法定职责问题及被诉行政行为合法性问题。《中华人民共和国环境保护法》第十条规定：“县级以上地方人民政府环境保护主管部门，对本行政区域环境保护工作实施统一监督管理”。《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》第十条第二款规定：“县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门对本行政区域内固体废物污染环境的防治工作实施统一监督管理。”第七十一条规定：“从事畜禽规模养殖未按照国家有关规定收集、贮存、处置畜禽粪便，造成环境污染的由县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门责令限期改正，可以处五万元以下的罚款。”《畜禽规模养殖污染防治条例》第五条第一款规定：“县级以上人民政府环境保护主管部门负责畜禽养殖污染防治的统一监督管理。”第二十三条第一款规定：“县级以上人民政府环境保护部门应当依据职责对畜禽养殖污染防治的情况进行监督检查，并加强对畜禽养殖环境污染的监测。”第三十七条规定：“违反本条例规定，在禁止养殖区域内建设畜禽养殖场、养殖小区的，由县级以上地方人民政府环境保护主管部门责令停止违法行为；拒不停止违法行为的，处3万元以上10万元以下的罚款，并报县级以上人民政府责令拆除或者关闭。”

依据上述规定，敦化环保局应当对畜禽养殖污染防治情况进行监督检查，并加强对畜禽养殖环境污染的监测；在禁止养殖区域内建设畜禽养殖场、养殖小区的，责令停止违法行为；拒不停止违法行为的，处以罚款，并报县级以上人民政府责令拆除或者关闭等法定职责。本案中，敦化环保局在收到检察建议后，虽然向旺达养殖场对其违法行为下达了《责令改正违法行为决定书》，要求该养殖场立即停止违法行为，对产生的畜禽废弃物进行综合利用和无害化处理，但截止2019年5月，敦化环保局在现场检查中发现旺达养殖场仍未整改完毕，继续排放污水时，并未依据《畜禽规模养殖污染防治条例》第三十七条规定对其拒不停止的违法行为，履行监管职责，依法处以罚款并报县级以上人民政府责令拆除或者关闭，属于怠于全面履行法定监管职责。因2019年7月31日敦化检察院现场勘查证实该养殖场已经整改完毕，根据《最高人民法院、最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第二十四条之规定，敦化检察院变更诉讼请求为确认敦化环保局此前原行政行为违法，符合法律规定，本院予以支持。

综上，依照《中华人民共和国行政诉讼法》第七十四条、《最高人民法院、最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第二十五条第一款第（一）项之规定，判决如下：

确认被告敦化市环境保护管理局在检察建议后怠于履行监管职责的行为违法。

如不服本判决，可以在判决书送达之日起十五日内，向本院递交上诉状，并按对方当事人的人数提出副本，上诉于吉林省延边朝鲜族自治州中级人民法院。

审 判 长 陈 艳

审 判 员 姜 慧 娟

审 判 员 林 大 海

人民陪审员 李 爱 梅

人民陪审员 孙 晶

人民陪审员 刘 玉 玲

人民陪审员 安 然

二〇一九年八月二十一日

书 记 员 李 娜

附：相关法律规定

《中华人民共和国环境保护法》

第十条规定：县级以上人民政府环境保护主管部门，对本行政区域环境保护工作实施统一监督管理。

《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》

第十条第二款规定：县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门对本行政区域内固体废物污染环境的防治工作实施统一监督管理。

《畜禽规模养殖污染防治条例》

第十三条规定：畜禽养殖场、养殖小区应当根据养殖规模和污染防治需要，建设相应的畜禽粪便、污水与雨水分流设施，畜禽粪便、污水的贮存设施，粪污厌氧消化和堆沤、有机肥加工、制取沼气、沼渣沼液分离和输送、污水处理、畜禽尸体处理等综合利用和无害化处理设施……未建设污染防治配套设施、自行建设的配套设施不合格，或者未委托他人对畜禽废弃物进行综合利用和无害化处理的，畜禽养殖场、养殖小区不得投入生产或者使用。

第二十三条第一款规定：县级以上人民政府环境保护部门应当依据职责对畜禽养殖污染防治的情况进行监督检查，并加强对畜禽养殖环境污染的监测。

第三十七条规定：违反本条例规定，在禁止养殖区域内建设畜禽养殖场、养殖小区的，由县级以上地方人民政府环境保护主管部门责令停止违法行为；拒不停止违法行为的，处3万元以上10万元以下的罚款，并报县级以上人民政府责令拆除或者关闭。

《中华人民共和国行政诉讼法》

第二十五条第四款规定： 人民检察院在履行职责中发现生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让等领域负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或者不作为，致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的，应当向行政机关提出检察建议，督促其依法履行职责。行政机关不依法履行职责的，人民检察院依法向人民法院提起诉讼。

《最高人民法院、最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》

第二十一条第一款规定：人民检察院在履行职责中发现生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让等领域负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或者不作为,致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的,应当向行政机关提出检察建议,督促其依法履行职责。

第二十一条第三款规定：行政机关不依法履行职责的,人民检察院依法向人民法院提起诉讼。

第二十四条规定：在行政公益诉讼案件审理过程中,被告纠正违法行为或者依法履行职责而使人民检察院的诉讼请求全部实现,人民检察院撤回起诉的,人民法院应当裁定准许;人民检察院变更诉讼请求,请求确认原行政行为违法的,人民法院应当判决确认违法。