

中华人民共和国环境保护部办公厅

环办政法函〔2016〕1909 号

关于《行政复议法实施条例》 第四十八条第二款适用问题的请示

国务院法制办秘书行政司：

《行政复议法实施条例》(以下简称《条例》)第四十八条规定：

“有下列情形之一的，行政复议机关应当决定驳回行政复议申请：(一)申请人认为行政机关不履行法定职责申请行政复议，行政复议机关受理后发现该行政机关没有相应法定职责或者在受理前已经履行法定职责的；(二)受理行政复议申请后，发现该行政复议申请不符合行政复议法和本条例规定的受理条件的。

“上级行政机关认为行政复议机关驳回行政复议申请的理由不成立的，应当责令其恢复审理。”

近日，公民姜某不服连云港市环保局作出的驳回复议申请的行政复议决定，向我部提出申诉，请求我部予以纠正，并责令该局重新作出行政复议决定。

在上述申诉案件及其他类似案件办理过程中，涉及对《条例》第四十八条第二款如何适用问题。现请示如下：

一、申请人不服行政复议决定，已向人民法院提起行政诉讼的，上级行政机关是否可以依据《条例》第四十八条第二款对行政复议机关驳回行政复议申请的理由进行审查并作出处理。

《行政复议法》第五条规定：“公民、法人或者其他组织对行政复议决定不服的，可以依照行政诉讼法的规定向人民法院提起行政诉讼，但是法律规定行政复议决定为最终裁决的除外。”《行政诉讼法》第四十五条规定：“公民、法人或者其他组织不服复议决定的，可以在收到复议决定书之日起十五日内向人民法院提起诉讼。”

我们认为，申请人不服行政复议机关驳回复议申请的行政复议决定，已向人民法院提起行政诉讼的，不得再请求上级行政机关依据《条例》第四十八条第二款对行政复议机关驳回行政复议申请的理由进行审查并作出处理。上级行政机关依据《条例》第四十八条第二款对行政复议机关驳回行政复议申请的理由已经开始进行审查，在审查过程中发现申请人向人民法院起诉该行政复议决定并被依法受理的，审查程序即行终止。

二、申请人不服上级行政机关依据《条例》第四十八条第二款对行政复议机关驳回理由进行审查后作出的处理结果，是否可以向上级行政机关的审查处理结果再提起复议和诉讼

最高人民法院在(2016)最高法行申1394号崔永超与山东省济南市人民政府不履行法定职责申诉案行政裁定中认定：“上级人民政府不改变或不撤销所属各工作部门及下级人民政府决定、命令的，一般并不直接设定当事人新的权利义务，当事人可以通过直

接起诉所属工作部门或者下级人民政府作出的行政行为来维护合法权益。在存在更为有效便捷的救济方式的情况下,当事人坚持起诉人民政府不履行层级监督职责,不具有权利保护的必要性和实效性,也不利于纠纷的及时解决,且易于形成诉累。因此,济南市政府是否受理当事人的反映、是否启动层级监督程序、是否改变或者撤销所属各工作部门及下级人民政府的决定、命令等,不属于司法监督范畴。”

参照上述判决,我们认为,上级行政机关依据《条例》第四十八条第二款对行政复议机关驳回复议申请的理由进行审查并作出处理,属于对下级行政复议机关驳回复议申请的决定进行的层级监督,并不直接设定当事人新的权利义务,当事人可以通过直接起诉行政复议决定来维护其合法权益。当事人放弃更为有效便捷的救济方式,对行政复议决定怠于行使诉讼权利,坚持对上级行政机关的审查处理结果提起复议或诉讼,不属于《行政复议法》规定的行政复议范围,也不属于司法监督范畴。

三、《条例》第四十八条第二款规定的上级行政机关对行政复议机关驳回行政复议申请的理由进行审查,是否包括对该条第一款第(一)项规定的驳回行政复议申请理由的审查

《行政复议法》第二十条规定:“公民、法人或者其他组织依法提出行政复议申请,行政复议机关无正当理由不予受理的,上级行政机关应当责令其受理;必要时,上级行政机关也可以直接受理。”

《条例》第三十一条规定:“依照行政复议法第二十条的规定,

上级行政机关认为行政复议机关不予受理行政复议申请的理由不成立的,可以先行督促其受理;经督促仍不受理的,应当责令其限期受理,必要时也可以直接受理;认为行政复议申请不符合法定受理条件的,应当告知申请人。”

我们认为,综合考虑《行政复议法》和《条例》上述相关规定,《条例》第四十八条第二款规定的上级行政机关对行政复议机关驳回复议申请的理由进行审查,仅限于对第四十八条第一款第(二)项规定的“行政复议机关认为行政复议申请不符法定受理条件”驳回理由的审查,不包括对第一款第(一)项规定的“行政复议机关认为行政机关没有相应法定职责或者在受理前已经履行法定职责”驳回理由的审查。

四、申请人向多个上级行政机关请求对行政复议机关驳回复议申请理由进行审查或监督,已有上级行政机关先收到申请人请求的,其他上级行政机关是否可以不再办理

我们认为,为高效解决行政争议,避免浪费行政成本,申请人向多个上级行政机关请求审查或监督的,由最先收到的上级行政机关办理,其他上级行政机关可以不再办理。

五、关于《行政复议法》第二十条和《条例》第三十一条的理解适用问题

上级行政机关依据《行政复议法》第二十条、《条例》第三十一条对行政复议机关不予受理理由进行审查并作出相应处理的,我们认为:

一是申请人不服行政复议机关不予受理的行政复议决定,已

向人民法院提起行政诉讼的,不得再请求上级行政机关依据《行政复议法》第二十条、《条例》第三十一条对行政复议机关不予受理的理由进行审查并作出处理。上级行政机关依据《行政复议法》第二十条、《条例》第三十一条对行政复议机关不予受理的理由已经开始进行审查,在审查过程中发现申请人向人民法院起诉行政复议决定的,审查程序即行终止。

二是申请人不服上级行政机关对行政复议机关不予受理理由的审查处理结果,不能对上级行政机关的审查处理结果再提起复议或诉讼。

三是申请人向多个上级行政机关请求对行政复议机关不予受理的理由进行审查或监督,已有上级行政机关先收到申请人请求的,其他上级行政机关可以不再办理。

以上理解妥否,请示。

