

行政公益诉讼起诉期限的完善路径

● 兰积成* 张源**/文

摘要：从法律文书裁判网的大量司法案例来看，实践中关于行政公益诉讼起诉期限的适用存在“同案不同判”的现象，有违司法裁判的统一性。普通行政诉讼起诉期限制度难以满足行政公益诉讼的特殊属性，所以应当立足维护“公益”的本质特征，在立法层面设置有别于普通行政诉讼起诉期限的制度规范。将行政公益诉讼起诉期限设置为2年，并合理界定起算点及起诉期限扣除事由，明确最长保护期为20年，如果经过20年还须追究相关责任的，应报请最高人民检察院核准。以统一司法审查标准，规范司法自由裁量权，维护司法权威。

关键词：行政公益诉讼 起诉期限 同案不同判

一、问题提出：基于实践案例的反思

【案例一】S省S县三角纸业公司的“年产3万吨生活用纸生产线搬迁扩能项目”虽然依法取得建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、建设工程施工许可证，但三角纸业公司在实施该项目时未按国家法律规定修建防空地下室。S县人民检察院在履职中发现三角纸业公司未缴纳人防易地建设费，遂于2017年9月28日制发三检行建〔2017〕3号检察建议书，建议S县人防办采取有效措施催缴三角纸业公司拖欠的人防易地建设费102920元。2017年10月10日，S县人防办出具追缴易地建设费决定书，限三角纸业公司在收到该决定书后15个工作日内缴纳尚欠的人防易地建设费102920元，并于2017年10月16日向三角纸业公司送达。鉴于三角纸业公司在2个月的整改期限内仍未缴纳，S县人民检察院于2018年1月10日再次向S县人防办发出检察建议，S县人防办虽然采取了一定措施进行催缴，但其并未依法全面履行法定职责，致使国家利益持续处于受侵害状态。S县人民检察院遂于2019年1月14日向法院提起行政公益诉讼。在一审法院审理期间，

三角纸业公司缴纳了拖欠的人防易地建设费102920元，S县人民检察院于2019年2月21日向法院提交变更诉讼请求申请书，将诉讼请求变更为确认S县人防办针对三角纸业公司拖欠人防易地建设费未依法履行职责的行为违法。S县人民法院认为S县人民检察院提起行政公益诉讼符合法定条件，但是该案的焦点主要在于行政公益诉讼是否受起诉期限的限制。其认为，目前，《行政诉讼法》以及“两高”《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》（以下简称《检察公益诉讼解释》）均没有关于行政公益诉讼起诉期限的明确规定，但《检察公益诉讼解释》第26条规定：“本解释未规定的其他事项，适用民事诉讼法、行政诉讼法以及相关司法解释。”S县人民检察院分别于2017年9月28日和2018年1月10日两次向S县人防办发出检察建议，要求被告履行法定职责，根据《检察公益诉讼解释》第26条、《行政诉讼法》第46条第1款的规定，S县人民检察院应当在S县人防办履行法定职责期满之日起6个月内提起诉讼，而根据《检察公益诉讼解释》第21条第2款的规定，S县人防办履行法定职责的期

* 甘肃省人民检察院兰州铁路运输分院党组副书记、副检察长〔730030〕

** 兰州铁路运输检察院检察官助理〔730070〕

限是2个月，故S县人民检察院至迟应当在2018年9月10日前提起诉讼。S县人民检察院于2019年1月14日向该院提起诉讼，超过了法定起诉期限，且无《行政诉讼法》第48条规定的情形，因此S县人民法院裁定驳回起诉。宣判后，S县人民检察院不服，提起上诉，M市中级人民法院驳回上诉，维持原裁定。

【案例二】2018年4月，J县G镇村民杜某在未办理用地审批手续、未取得采矿许可证的情况下，擅自在J县G镇山地开采建设用料石灰岩，造成G镇山地被严重破坏。截至2018年4月20日，杜某非法开采致使林地9.58亩植被土层全部损毁。J县人民检察院遂于2018年7月16日向J县国土资源局发出检察建议，督促其履行土地监管职责，恢复J县G镇土地原状。J县国土资源局在明知G镇山地恢复治理工程项目未组织实施的情况下，仍未积极履行土地复垦监督管理职责，导致被毁损的土地未得到恢复治理，社会公益持续处于受侵害的状态。J县人民检察院遂于2019年7月26日向法院提起行政公益诉讼，被告J县国土资源局辩称检察机关提起行政公益诉讼已经超过法律规定的起诉期限。J县人民法院认为，因目前对行政公益诉讼起诉期限尚无相关法律规定，被告辩称公益诉讼人超过起诉期限的抗辩意见人民法院不予采纳。

通过上述案例不难看出，实践中对于行政公益诉讼是否适用《行政诉讼法》第46条规定的起诉期限，存在着肯定说与否定说两种观点。由此导致在案件办理过程中，出现了截然不同的两种裁判方式，有违法律适用的统一性。肯定说认为，虽然相关法律均没有明确规定行政公益诉讼起诉期限，但《检察公益诉讼解释》第26条规定：“本解释未规定的其他事项，适用民事诉讼法、行政诉讼法以及相关司法解释。”且行政公益诉讼作为行政诉讼的一种，理应受到诸如起诉条件、起诉期限等诉讼制度的限制。否定说认为，其一，《行政诉讼法》第46条关于起诉期限的规定，规范的是公民、法人或其他组织，而人民检察院既不属于公民，

也不属于行政相对人，所以在《行政诉讼法》第25条第4款对人民检察院提起行政公益诉讼进行单列，以区别于其他诉讼主体；其二，在督促行政机关履职的过程中，由于受季节、气候等条件的限制，要求行政机关立即完全履职的客观环境有时可能不成熟；其三，在行政公益诉讼中，国家和社会公共利益受到侵害往往具有潜伏性、滞后性以及因果关系的复杂性等特点，导致确认和判断损害后果的难度较大。

基于司法实践中关于行政公益诉讼起诉期限的确立“乱象”，现阶段亟需从法律层面予以明确，统一司法审查标准，规范司法自由裁量权，维护司法权威，避免出现同案不同判的境况。

二、制度检视：普通行政诉讼起诉期限适用之弊端

行政诉讼起诉期限，是指行政相对人对具体行政行为不服，向人民法院提起行政诉讼的法定期限。^[1]从起诉期限的设置目的来看，如果当事人在法定期限内未提起诉讼，且没有法定延误事由时，便会出现诉权无法实现的后果，这样设置重在提醒当事人不要躺在“权利簿”上休眠。那么在检察公益诉讼中，检察机关行使的是“法定权力”而非“权利”，其通过行使法定职权倒逼行政机关依法行政，从而达到维护国家及社会公共利益的目的。从法律解释的方法来看，显然普通行政诉讼起诉期限“目的论”难以满足行政公益诉讼实际。那么《行政诉讼法》第46条及最高人民法院《关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》（以下简称《行政诉讼法解释》）第66条中所规定的其他组织，是否包括检察机关？笔者认为，根据最高人民法院《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第52条内容及同类解释规则，此处的其他组织是指“依法成立，有一定的组织机构和财产，但不具备法人资格的组织”。如果对其通常含义进行扩张，将“检察机关”纳入“其他组织”范畴，难免会超出该用语的含义，从而混淆扩大解释与类推解释的界限。而且，如果直接适用《行政诉讼法》中关于直接起诉期限的

规定，则难免会出现如下难题：

（一）现行起诉节点有悖于行政公益诉讼的特殊属性

在普通行政诉讼中，当事人向人民法院提起诉讼应当“自知道或者应当知道之日起”计算6个月的起诉期限。如果在行政公益诉讼中比照适用此期限的计算节点，则行政公益诉讼的起诉期限显然从检察机关在履职过程中发现线索或者接到群众线索举报之日起开始计算。此种计算方式一方面忽略了行政公益诉讼案件由诉前程序和诉讼程序两部分构成的制度设计初衷，简单的将诉前2个月的整改期限等同于普通行政诉讼中的起诉期限，忽略了“诉前程序”的独立价值。按照行政诉讼起诉期限及行政公益诉讼诉前整改期限规则，实质上行政公益诉讼的起诉期限就只有4个月。实践中，检察机关在行政公益诉讼诉前程序中调查核实及取证相较于诉讼程序都显得比较“简单”，其远远达不到诉讼程序中需要质证、论证的标准，这与诉前程序的协商、共赢价值追求息息相关，倘使在诉前阶段检察机关就穷尽鉴定、评估等一系列调查核实手段，而行政机关又积极配合，督促涉案单位及个人整改到位，此时鉴定、评估费用是否契合“司法效益”原则？另一方面，检察机关在发现线索或者接到线索举报后，首先会对线索进行一个简单的排查及评估，从而判定是否可以达到立案标准。一般而言，这一过程所用期限比较短暂，但是也不能完全排除对于复杂、疑难案件线索进行实地考察、探讨论证所用期限较长的情形出现。存在的特殊情况是，目前各分州市院一级都搭建了公益诉讼线索收集平台，构建了司法机关与行政执法机关线索共享机制。较为统一的做法是分州市院一级定期对公益诉讼线索进行收集，然后根据地域管辖规则移送至各基层检察机关，各基层检察机关同批次公益诉讼线索有时可达数十条，甚至上百条。但是根据现行《行政诉讼法》关于行政起诉节点的规定，自检察机关收到线索移送函之日起便开始计算诉讼时效，同时对数十条线索进行分析研判或者同时办理数

十起案件，显然对基层检察机关是一个极大的挑战。

（二）现行起诉期限制度难以保障整改效果

根据《行政诉讼法》的相关规定，直接提起诉讼的起诉期限为6个月，且在特殊情况下可以适用扣除制度。即因不可抗力或者其他不属于自身的原因耽误起诉期限的，被耽误的时间不计算在起诉期限内。在行政公益诉讼中，倘使检察机关需要对部分案件进行鉴定，鉴定期限是否能够适用此处的扣除制度，即能否将鉴定期限归属于此处的不可抗力或者其他原因？关于何为不可抗力，《行政诉讼法》及相关司法解释并没有明确规定，通常多将不可抗力解释为“排除当事人自身原因”，至于“其他不属于当事人自身的原因”的规定实为兜底性条款，其排除了当事人自身存在过错而耽误起诉期限的所有情形。^{〔2〕}一般而言，不可抗力是指不能预见、不能避免、不能克服的客观情况，其主要包括自然灾害、政府行为、社会异常事件等。据此，显然很难将鉴定期限解释为不可抗力。对于受季节、气候等各种条件限制，或者整改难度较大的案件，经行政机关申请，检察机关同意延长整改期限的，后续整改中若出现行政机关怠于履职，导致整改效果不佳，检察机关此时提起诉讼又超过了6个月的起诉期限的情形，据此裁定驳回检察机关的诉讼请求，显然无法实现维护国家及社会公共利益的目的。

（三）现行最长保护期限有可能使得部分案件“流产”

在诉行政机关违法行使职权的案件中，因不动产提起诉讼的不能超过20年，其他案件不能超过5年。在诉行政机关不作为的案件中，有履行期的情况下，在履行期届满后6个月内提出；无履行期的情况下，可以在2个月届满后的6个月内向人民法院起诉。如果按照此规定计算行政公益诉讼的起诉期限，部分案件将会在实践中濒于“流产”，检察公益诉讼的设置初衷也将付之一炬。近年来，检察机关提起的部分行政公益诉讼案件是历经数年、甚至数十年所形成，尤其是在生态环境及资源保护领域，大量案件都是在经济高速发展时期所形

成的“弊病”，且多数案件为行政机关不作为所致，如果比照适用普通行政诉讼最长保护期限制度，显然难以达到维护国家及社会公共利益的目的。

三、进路优化：立足实践的理性考量

基于行政公益诉讼与普通行政诉讼之间所呈现出的差异性，在立法层面应当设置有别于普通行政诉讼起诉期限的规定。在顶层设计完善之前，亟需通过指导性案例的方式统一法律适用，以解决司法实践中做法各异所带来的弊端。具体来看，行政公益诉讼起诉期限制度的优化主要包括以下三方面：

（一）明确行政公益诉讼起诉期限以2年为宜

普通行政诉讼6个月的起诉期限对行政公益诉讼而言过于仓促，而通过参照《民事诉讼法》3年的普通短期诉讼时效，显然又无法达到及时有效维护国家及社会公共利益的目的，还有可能出现急于调查取证等情形。寻求这两者之间的平衡便是设置行政公益诉讼起诉期限制度的重中之重。法律赋予行政相对人以诉权是为了给予行政相对人寻求维护自身权利的机会，并尽可能地寻求公平正义，而法律同样也应维护行政管理秩序的稳定，对此两者应平衡价值，以确定起诉期限。^[3]因此必须在保障维护国家及社会公共利益目的得以实现的前提下，充分考虑法律的秩序及效益价值，使得在制度安排上既比普通行政诉讼稍长一点，又不至于过长从而造成国家及社会公共利益损害扩大或者未能及时挽救的局面出现。据此，可以参照最高人民法院《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法若干问题的解释〉》第41条的相关规定，将行政公益诉讼的起诉期限设置为2年。

（二）合理界定行政公益诉讼起算点及起诉期限扣除事由

对于行政公益诉讼起诉期限的设置，重点在于对起算点及起诉期限扣除事由的合理界定。行政公益诉讼起诉期限起算点应当自“2个月的整改期限结束之日起计算”，即将2个月的诉前整改期限排除在起诉期限

之外。之所以作出有别于普通行政诉讼“自当事人知道或者应当知道之日起计算”的制度安排，就在于检察机关的线索收集机制具有的“集合性”与“整体性”特征，大量的线索自知道或者应当知道之日起计算难免会使得基层检察机关捉襟见肘，难以应付。也会使得检察机关在积极履职，毫无过错的情况下，因部分线索受起诉期限限制而面临驳回起诉的不利后果，难以实现维护国家利益及社会公共利益的目的。对于需要鉴定或者行政机关申请延长督促整改期限的，应当明确此期限适用起诉期限的扣除制度，即非因检察机关自身原因而导致起诉期限被耽误的，被耽误的时间不计算在起诉期限内。

（三）设置20年的行政公益诉讼最长保护期

鉴于维护目的的公益性，且囿于部分案件的形成具有长期性及潜伏性，行政公益诉讼案件不宜沿用《行政诉讼法》中关于普通行政诉讼的最长保护期限制度。立法中设置最长保护期主要是基于行政秩序稳定、行政效率及公共利益的考量，是为了确定行政行为的效力从而有利于公众正常安排生产及生活。但是行政公益诉讼是对侵害公共利益行为的规制，是对行政机关违法行使职权或者不作为履行监督职责，其目的一方面在于维护行政秩序，督促依法执政；另一方面在于维护公众利益。所以关于行政公益诉讼的最长保护期，应当设置为20年，如果经过20年还须追究相关责任的，应报请最高人民检察院核准。



注释：

[1] 参见张艳哥：《行政公益诉讼的起诉期限问题刍议》，《中国检察官》2017年第8期上。

[2] 参见刘宏博：《对行政起诉期限的审查与完善》，《人民司法》2018年第23期。

[3] 参见赵智慧：《检察机关提起公益诉讼期限该如何确定》，《检察日报》2018年4月8日。