

最高人民法院行政审判 十大典型案例

(第一批)



人 民 出 版 社

最高人民法院行政审判 十大典型案例



图书在版编目(CIP)数据

最高人民法院行政审判十大典型案例.第一批. —北京:人民出版社,2017.6
ISBN 978-7-01-017888-2

I. ①最… II. III. ①最高法院-行政诉讼-审判-案例-中国
IV. ①D925.318.25

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 137326 号

最高人民法院行政审判十大典型案例

ZUIGAO RENMIN FAYUAN XINGZHENG SHENPAN SHIDA DIANXING ANLI
(第一批)

人民出版社 出版发行
(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京新华印刷有限公司印刷 新华书店经销

2017 年 6 月第 1 版 2017 年 6 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:2.25

字数:27 千字

ISBN 978-7-01-017888-2 定价:12.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号
人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

林建国诉济南市住房保障和房产管理局房屋行政管理案	001
广州德发房产建设有限公司诉广州市地方税务局第一稽查局税务处理决定案	004
居泰安物业管理有限公司诉上海市工商行政管理局黄浦分局无主财产上缴财政案	007
张道文、陶仁诉四川省简阳市人民政府侵犯客运人力三轮车经营权案	010
郑州市中原区豫星调味品厂诉郑州市人民政府行政处理决定案	013
刘云务诉山西省太原市公安局交通警察支队晋源一大队道路交通管理行政强制案	016
儿童投资主基金诉杭州市西湖区国家税务局税务征收案	019

李国庆诉上海市静安区人民政府、上海市人民政府房屋征收补偿决定及行政复议决定一案 022

冯书军诉河北省衡水市人民政府撤销国有土地使用证案 025

杨吉全诉山东省人民政府行政复议案 028

林建国诉济南市住房保障和 房产管理局房屋行政管理案

| 基本案情 |

济南市退休工人林建国肢体重度残疾,行走存在严重障碍。2007年9月,其向济南市住房保障和房产管理局(以下简称市房管局)提出廉租房实物配租申请,通过摇号取得了该市槐荫区世纪中华城一套廉租房,签订了租赁合同。2010年5月,市房管局接他人实名举报后调查认定其存在取得廉租房后连续六个月未实际居住等情形。林建国主张因其肢体二级残疾,该住房位置偏远、地处山坡、交通不便,故居住不久后即搬出。同年7月13日,市房管局收回该房,并于同年9月给其办理了廉租房租金补贴。林建国又于2011年重新申请并取得廉租房实物配租资格,后以房源不适合自己的居住为由放弃摇号选房。2011年4月,林建国将市房管局诉至法院,请求依法确认该局取消其实物配租资格的行政行为违法,判令该局赔偿其退房次日起至重新取得实物配租房之日止的相应租金损失。



| 裁判结果 |

济南市市中区人民法院一审认为,根据《济南市城市低收入家庭廉租住房管理办法》有关规定,房产行政主管部门应在作出取消当事人实物配租资格的书面处理决定生效情况下才能收回房屋。本案中,市房管局未作出书面处理决定而直接收回,造成林建国该次廉租住房实物配租资格被取消,影响其相关权利。遂判决确认市房管局收回房屋、取消林建国实物配租资格的行为违法,由该局按廉租房租金标准赔偿林建国从2010年7月13日次日起至2010年8月31日的租房损失,驳回林建国其他诉讼请求。双方当事人均提出上诉。

济南市中级人民法院二审认为,林建国存在连续六个月以上未实际居住情形,且在退房证明上签字履行了手续,市房管局依照有关规定取消其实物配租资格并收回廉租房的行为并无不当。同时,城市低收入家庭只能在租金补贴、实物配租等保障方式中享受一种,林建国已在当年9月取得租金补贴保障待遇,市房管局取消其实物配租资格结果正确,未作书面决定属程序瑕疵。遂撤销一审判决,改判驳回林建国的诉讼请求。

最高人民法院提审本案后,贺小荣庭长亲自担任审判长于2016年4月赴当地开庭审理并主持调解,市房局局长到庭参加诉讼。双方当事人本着互谅互让原则达成协议,林建国获得按新政策调配的公租房及救助金7万元。本案最终通过行政调解书方式结案。

||| | 典型意义 |

本案典型意义在于,为残疾人提供公正、高效、便捷的司法服务,不仅是人民法院践行司法为民的内在要求,也是我国加入《残疾人权利公约》后的庄严承诺。习近平总书记多次强调要不断健全残疾人权益保障制度。本案系最高人民法院首次赴基层法院开庭审理残

疾人权益案件,也是新行政诉讼法实施后首次依法以行政调解书方式结案。不仅充分照顾到残疾人权利行使方式与实现途径,也通过行政负责人积极出庭应诉配合调解等举措,凸显对依法行政的重视,是共同贯彻落实立法新精神的生动实践。包括媒体在内的社会各界对本案一致好评,现场旁听的全国人大代表、政协委员和残疾人联合会的代表对庭审活动给予高度评价,中国残联为此也向最高人民法院致信感谢。本案对健全残疾人权益司法保障制度,推进残疾人事业健康发展具有重要示范意义。

广州德发房产建设有限公司诉广州市 地方税务局第一稽查局税务处理决定案

| 基本案情 |

2005年1月,广州德发房产建设有限公司(以下简称德发公司)委托拍卖行将其自有的位于广州市人民中路555号“美国银行中心”的房产拍卖后,按1.38255亿元的拍卖成交价格,向税务部门缴付了营业税6912750元及堤围防护费124429.5元,并取得了相应的完税凭证。2006年间,广州市地方税务局第一稽查局(以下简称广州税稽一局)在检查德发公司2004年至2005年地方税费的缴纳情况时,认为德发公司的上述房产拍卖成交单价格2300元/㎡,不及市场价的一半,价格严重偏低,遂于2009年9月,作出穗地税稽一处〔2009〕66号税务处理决定,核定德发公司委托拍卖的上述房产的交易价格为311678775元,并以311678775元为标准核定应缴纳营业税及堤围防护费,决定追缴德发公司未缴纳的营业税8671188.75元,加收营业税滞纳金2805129.56元;决定追缴堤围防护费156081.40元,加收滞纳金堤围防护费48619.36元。德发公司不服该决定,提起行政诉讼。



| 裁判结果 |

本案一审判决驳回德发公司诉讼请求;二审维持一审判决,驳回德发公司上诉。再审判决撤销一、二审判决,并撤销被诉处理决定中加收营业税滞纳金和堤围防护费滞纳金的部分。

最高人民法院再审认为:1. 不违反法律原则和精神的行政惯例应当予以尊重。广州税稽一局在查处涉嫌税务违法行为时,依据税收征管法第三十五条规定核定纳税义务人的应纳税额是其职权的内在要求和必要延伸,符合税务稽查的业务特点和执法规律,符合《国家税务总局关于稽查局职责问题的通知》关于税务局和稽查局的职权范围划分的精神,不构成超越职权。2. 税务机关确定应纳税额时,应当尊重市场行为形成的市场价格;其基于国家税收利益的考虑否定拍卖价格作为计税价格时,行使税收征管法第三十五条第一款第六项应纳税额核定权时,应当受到严格限制。纳税义务人以拍卖不动产的拍卖价格作为计税依据依法纳税后,在该拍卖行为未被有权机关依法认定为无效或者认定存在违反拍卖法的行为并影响拍卖价格的情况下,税务机关原则上不能根据税收征管法第三十五条第一款第六项的规定行使应纳税额核定权,但如果拍卖行为中存在影响充分竞价的因素导致拍卖价格过低,如本案中的一人竞拍时,税务机关基于国家税收利益的考虑,有权行使应纳税额核定权。3. 没有法律、法规和规章的规定,行政机关不得作出影响行政相对人合法权益或者增加行政相对人义务的决定。税务机关根据税收征管法第三十五条第一款第六项的规定行使应纳税额核定权,应当受到税收征管法第五十二条关于追缴税款和滞纳金的条件和期限的限制;因不能归责于纳税义务人的原因时,新确定的应纳税额,缴纳义务应当自核定之日发生,征收该应纳税额确定之前的税收滞纳金没有法律依据。

≡ | 典型意义 |

本案是最高人民法院提审改判的第一起税务行政案件,案件多个焦点问题的裁判理由均具有较强的典型意义:1. 尊重行政机关长期执法活动中形成的专业判断和行政惯例。通过司法确认的方式,认可省级以下税务局及其税务稽查局在具体执法过程中形成的不违反法律原则和精神且符合具体执法规律和特点的惯例,对今后人民法院处理类似问题提供借鉴方法。2. 体现法院在促进依法行政方面的司法能动性,既保障国家利益不受损,也要防止税收权力的任性。进一步明确拍卖价格作为计税依据的合法性,限定税务机关行使应纳税额核定权行使条件,厘清特定税收专业领域行政机关职权和市场主体自治的界限。3. 贯彻“法无明文规定不可为”的法治理念,确保当事人合法权益不受行政机关无法律依据的剥夺。行政权的行使应当严格限定在法律明确规定的范围内,在法律没有规定的情况下,行政机关不得作出影响行政相对人合法权益或者增加行政相对人义务的决定。

居泰安物业管理有限公司诉上海市工商行政管理局黄浦分局无主财产上缴财政案

| 基本案情 |

1998年7月,柏德贸易有限公司(以下简称柏德公司)以存放于上海市宝山区宗福仓库的250吨进口羊毛为厦门凯天贸易有限公司(以下简称凯天公司)向厦门建行的两笔借款提供质押(后该质权于2006年转移给本案再审申请人居泰安物业管理有限公司〔以下简称居泰安公司〕)。1999年,该批羊毛因涉嫌走私,被公安机关移交海关处理。因海关在调查过程中无法找到柏德公司的法定代表人,遂于同年将涉案羊毛移交本案再审被申请人上海市工商行政管理局黄浦分局(以下简称黄浦工商分局)处理。嗣后,因发现涉案羊毛已出现脱脂变质现象,黄浦工商分局遂将其先行拍卖,得款人民币7196545.66元,并于1999年10月16日在《文汇报》上刊载公告,载明:限有关该批羊毛的所有人于公告发布之日起3个月内,携带有关合法证明前往黄浦工商分局下属的支队接受调查,如逾期,黄浦工商分局将依照《工商行政管理机关行政处罚程序暂行规定》(以下简称《暂行规定》)第六十一条规定予以处理。由于逾期货物所有人仍未

出现,黄浦工商分局于2000年3月7日作出“视涉案被扣羊毛为无主财产,上缴财政”的决定。厦门建行称,在黄浦工商分局处理本案期间,该行及厦门中院的办案人员曾找到黄浦工商分局查询涉案羊毛的处理情况。据此,再审申请人认为涉案羊毛并非无主财产,遂对拍卖上缴行为不服,提起诉讼,请求撤销黄浦工商分局作出的没收涉案羊毛的决定,并判决该局给付拍卖上述财产所得全部款项。



| 裁判结果 |

一、二审法院认为,黄浦工商分局在无法找到并确认走私、贩私行为人,进而无法处罚违法行为人的情况下,按照《暂行规定》作出无主财产上缴财政的行政处理决定,执法程序并无不当,并据此驳回了居泰安公司的诉讼请求。居泰安公司不服,向最高人民法院申请再审。

最高人民法院经审查认为,判断行政行为合法性一般应当以行政行为作出时的事实为准。即使行政行为与客观事实不符,只要行政机关在作出行为当时无法发现该事实,也不应以此简单地否定行政行为的合法性。但是,本案中,黄浦工商分局在事后经权利人主张,发现涉案羊毛设有质权的情况下,应当认识到其作出的被诉行政行为与客观事实不符,并及时采取相应的措施,包括:就涉案羊毛可能涉及的违法问题,依照法律规定的处理权限作出判断,并在此基础上对再审申请人提出的返还请求作出处理。据此,本案最终判决撤销原审判决,责令上海市黄浦区市场监督管理局在本判决生效之日起15日内将涉案羊毛涉嫌违法的问题交由有权机关处理,或者在本判决生效之日起15日内依职权启动调查并在其后120日内对再审申请人厦门居泰安物业管理有限公司提出的返还涉案羊毛拍卖款的请求作出处理,驳回厦门居泰安物业管理有限公司的其他诉讼请求。

三 | 典型意义 |

本案的典型意义在于,法治政府要求行政机关法定职责必须为,勇于负责,敢于担当,行政机关在发现行政行为存在瑕疵的情况下,有义务加以改正。在以撤销诉讼为主的诉讼制度和理念的影响下,人民法院一般只有在被诉行为被撤销或者确认违法后,才会处理相关损失的补偿或赔偿问题,从而将行政行为的违法性与行政机关的给付义务挂钩,形成了无违法即无给付的诉讼格局。本案明确了即便在撤销诉讼中,行政机关的给付义务也并非仅仅取决于被诉行政行为的违法性。根据被诉行政行为作出时的基础事实,该行为无法被撤销或确认违法,但只要行政机关嗣后发现行政行为有瑕疵,且该瑕疵损害或者可能损害公民、法人或者其他组织的合法权益,行政机关就负有及时加以改正的义务,人民法院就应当视情况判决行政机关为一定的给付。

张道文、陶仁诉四川省简阳市人民政府 侵犯客运人力三轮车经营权案

| 基本案情 |

1996年8月,四川省简阳市人民政府(以下简称市政府)对240辆人力客运老年车改型为人力客运三轮车的经营者每人收取了有偿使用费3500元。1996年11月,对原有的161辆客运人力三轮车经营者每人收取了有偿使用费2000元。从1996年11月开始,市政府开始实行经营权有偿使用,有关部门对限额的401辆客运人力三轮车收取了相关的规费。1999年7月15日、7月28日,市政府针对有偿使用期限已届满两年的客运人力三轮车,发布《关于整顿城区小型车辆营运秩序的公告》(以下简称《公告》)和《关于整顿城区小型车辆营运秩序的补充公告》(以下简称《补充公告》)。其中,《公告》要求“原已具有合法证照的客运人力三轮车经营者必须在1999年7月19日至7月20日到市交警大队办公室重新登记”,《补充公告》要求“经审查,取得经营权的登记者,每辆车按8000元的标准(符合《公告》第六条规定的每辆车按7200元的标准)交纳经营权有偿使用费”。张道文等182名经营者认为市政府作出的《公告》和《补充

公告》侵犯其经营自主权,向简阳市人民法院提起行政诉讼。



| 裁判结果 |

简阳市人民法院经审理认为,市政府在行政法规、地方性法规、规章对经营权有偿使用期限未作明确规定的情况下,执行上级行政主管部门四川省交通厅《四川省小型车辆营运管理规定》中“有偿使用期限一次不得超过两年”的规定,对已实行经营权有偿使用期限超过两年的原告,以公告形式决定其重新登记并支付有偿使用费的行为,并无不当。判决维持市政府作出的《公告》和《补充公告》。张道文等不服,向四川省资阳地区(现为资阳市)中级人民法院提起上诉。四川省资阳地区中级人民法院以与一审基本相同的理由判决驳回上诉,维持原判。

后本案经最高人民法院裁定提审。最高人民法院认为,行政机关作出行政许可等授益性行政行为时,应当明确告知行政许可的期限。行政机关在作出行政许可时,行政相对人也有权知晓行政许可的期限。明确行政许可的期限,既是为了保障公共利益的需要,也是为了保障许可申请人的选择权利。市政府1996年的经营权许可在程序上存在明显不当,直接导致与其存在前后承继关系的本案被诉行政程序明显不当。本案中,四川省交通厅制定的规范性文件明确了许可期限。申请人关于本案行政许可没有期限限制的主张不能成立。虑及本案被诉行政行为作出之后,简阳市城区交通秩序得到好转,城市道路运行能力得到提高,城区市容市貌持续改善,以及通过两次“惠民”行动,绝大多数三轮车主已经分批次完成置换,如果判决撤销被诉行政行为,将会给行政管理秩序和社会公共利益带来不利影响。判决确认简阳市人民政府作出的《公告》和《补充公告》违法。

三 | 典型意义 |

本案的典型意义在于,进一步明确行政机关应当遵循正当行政程序和人民法院审理行政案件要注意公私利益平衡的问题。一方面,程序正义是看得见的正义,行政机关在作出行政行为时应当履行正当的行政程序,履行特定的告知义务。程序正当是法治建设的核心要义之一。行政机关履行告知行政许可期限的义务,既有利于行政机关对许可事项实行监督管理,也有利于保障行政相对人的选择权,从源头上避免和减少行政纠纷的发生。本案中,正是由于行政机关怠于履行告知义务,导致行政相对人误以为行政许可没有期限,进而在二十年的时间内聚讼不息,引发多次群体性上访。本案通过对行政执法程序的司法监督,推动了严格规范公正文明执法,强化了对行政权力的制约和监督。另一方面,化解行政争议是行政诉讼的重要目标。本案中,法院为化解多年来形成的“官”民矛盾做了大量的协调工作,为本案妥善解决奠定了良好基础。市区环境和交通秩序明显改善,当事人实体权益亦得到弥补。本案中,市政府副市长出庭应诉,明确表示坚持依法行政,尊重法院裁判,凸显了责任政府意识。法院运用法律关于“情势”判决的规定,既对被诉行政行为的合法性进行了审查和确认,同时也注意到了业已形成的社会公共利益,确保了公共利益和个人利益的平衡,近二十年的行政纠纷得以彻底化解。本案在办理过程中实现了法律效果和社会效果的两相统一,也为解决历史形成的类似案件提供了良好范本。