[严某某诉江苏省宝应县自然资源和规划局撤销房屋行政登记决定纠纷案](https://alphalawyer.cn/judgement-search/api/v1/es/redict/1/15EBF3445D1827FA9D0A47AD5410A004?publishType=7)

审理法院：　江苏省扬州市中级人民法院

案　　由：　行政登记

裁判日期：　2020年05月12日

# 江苏省扬州市中级人民法院

# 行政判决书

**编写人**

江苏省高邮市人民法院 朱远军

**责任编辑**

岳 鹰

**问题提示**

滥用职权的认定

**案件索引**

2019-11-08|江苏省高邮市人民法院|一审|（2019）苏1084行初121号|

2020-05-12|江苏省扬州市中级人民法院|二审|（2020）苏10行终3号|

**裁判要旨**

对于违法或不当的行政行为以及由于事实和法律变迁而不宜存续的行政行为，行政机关以行政撤销的方式主动进行纠错，虽没有法律明确规定，但确系合法行政和自然正义的内在要求。行政机关自我纠错的价值在于减少或者避免行政争议的产生，尽早结束行政行为效力不确定状态，维护行政法律关系的稳定，增强公众对行政机关的认同和信赖。

但从基于保护行政相对人的信赖利益和减少行政争议产生的角度考量，行政机关采用撤销的方式进行纠错时应当采取足够审慎的态度，且纠错的目的应当不违背法律授权目的、原则行使行政职权。被告作出撤销房屋登记决定明显具有规避承担行政赔偿责任的目的，考虑了不该考虑的因素，属于滥用职权。

**关键词**

行政 滥用职权 撤销 房屋登记决定 自我纠错

**基本案情**

原告（被上诉人）严某某诉称：1.对于行政机关而言，法无授权即禁止，故被告宝应县自然资源和规划局无权作出国土资《关于撤销房屋登记的决定》。2.原告在整整17年间都是案涉房屋的合法所有权人，但是由于被告所称土地使用权于2012年被宝应县人民政府批准收回，于是凭借2012年以后所谓的土地和房屋权利主体不一致的情况作出案涉《关于撤销房屋登记的决定》，整个过程既不合情也不合理。3.根据《房屋登记办法》第八十一条的规定，本案并不存在该条规定的行政机关行使撤销权情形。因此，被告作出撤销房屋登记决定没有法律依据，滥用职权，侵害了原告的合法权益。故诉至法院，请求：1.撤销被告宝应县自然资源和规划局作出的国土资[2019]11号《关于撤销房屋登记的决定》；2.本案诉讼费由被告承担。

被告（上诉人）宝应县自然资源和规划局辩称：1.被告作出的案涉《关于撤销房屋登记的决定》事实清楚，法律依据充分。2003年，宝应县万荣工艺礼品厂被注销后，该厂即停止使用案涉土地。2012年，案涉土地由宝应县人民政府依法批准收回，根据2008年生效实施的《房屋登记办法》第八条的规定，因宝应县万荣工艺礼品厂的土地使用权登记已注销，故原告的房产证应一并予以注销。2.被告作出的撤销房屋登记决定程序合法。被告作出撤销决定前，向原告送达了撤销房屋登记告知书，告知原告拟撤销其案涉房屋产权初始登记，程序合法。3.宝应县公安局已对宝应县万荣工艺礼品厂印章被伪造案立案侦查，本案需要此案审理结论作为本行政案件审理的依据，故应中止本案的审理。综上，请求法院判决驳回原告的诉讼请求。

法院经审理查明：被告于2002年4月22日审核同意宝应县万荣工艺礼品厂（法定代表人为严某某）的土地登记申请，准予登记发证，并向该厂颁发了国有土地使用证。被告另于2002年7月11日同意宝应县万荣工艺礼品厂的土地登记申请，准予登记发证，并向该厂颁发了国有土地使用证。

2002年5月28日，原告就上述两处地块上的房屋向房屋登记部门提出房屋登记申请，房屋登记部门审核后于2002年9月4日批准同意，并向原告颁发了房屋所有权证。

另查明，2012年12月8日，宝应县人民政府在《国有建设用地使用权供地方案呈报表》中批准同意对国有土地使用证共计2768平方米的国有建设用地使用权收回后挂牌出让。后宝应县氏欣工艺礼品有限公司（以下简称氏欣工艺公司）经挂牌出让取得了上述地块的土地使用权，并于2013年4月11日取得了国有土地使用证，土地使用权面积2768平方米，同时就该地块及另一地块（面积433.2平方米）上房屋申请办理了房屋所有权证，氏欣工艺公司于2013年11月11日取得房屋所有权证，证书上载明“初始登记”。

被告于2018年1月11日向原告作出宝国土资[2018]3号《关于撤销房屋登记的决定》，原告不服，于2018年7月2日向法院提起了诉讼，法院经审理后，判决撤销被告作出的《关于撤销房屋登记的决定》，并责令被告于本判决生效之日起六十日内重新作出行政行为。原告不服，向扬州市中级人民法院提起上诉，后该院判决驳回上诉，维持原判。被告经事先陈述、申辩权告知后，再次于2019年1月21日作出宝国土资[2019]11号《关于撤销房屋登记的决定》，该决定查明的事实主要为：1、严某某在办理初始登记时未提交用地证明文件或者土地使用权证（实际该地块土地使用权证已于2002年发放，使用权人为宝应县万荣工艺礼品厂），仅提供情况说明，且房屋登记产权人与土地使用权人不一致。根据当时生效施行的《城市房屋权属登记管理办法》第十六条的规定，新建的房屋，申请人应当在房屋竣工后的3个月内向登记机关申请房屋所有权登记初始登记，并应当提交用地证明文件或者土地使用权证、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、施工许可证、房屋竣工验收资料以及其他有关的证明文件。故严某某的申请不符合登记条件。2、根据《土地登记办法》第五十条的规定，有下列情形之一的，可直接办理注销登记：（一）依法收回的国有土地；……。原告该地块使用权已被宝应县人民政府于2012年12月批准收回，重新挂牌出让，后该土地使用权为氏欣工艺公司取得，故宝应县万荣工艺礼品厂已丧失土地使用权，根据《房屋登记办法》第八条的规定，办法房屋登记，应当遵循房屋所有权和房屋占用范围内的土地使用权权利主体一致的原则。因宝应县万荣工艺礼品厂的土地使用权登记已注销，故在该注销登记之上的建筑物的房屋登记也应一并撤销。对此，原告仍不服，再次向法院提起本案诉讼。

还查明，原告因认为被告存在向氏欣工艺公司颁发房屋所有权证等事由，于2017年11月向被告提出行政赔偿申请，被告于2018年1月15日作出《宝应县国土资源局不予行政赔偿决定书》，其中第一项理由为，被告已撤销了原告持有的房屋所有权证，原告不是上述房屋登记权利人。

本案审理期间，被告单位名称由“宝应县自然资源局”变更为了“宝应县自然资源和规划局”。

**裁判结果**

江苏省高邮市人民法院于2019年11月8日作出（2019）苏1084行初121号行政判决：撤销被告宝应县自然资源和规划局作出的宝国土资[2019]11号《宝应县国土资源局关于撤销宝房权证小官字第103183号、宝房权证小官字第103184号房屋登记的决定》。

江苏省宝应县自然资源和规划局不服一审判决，提起上诉。江苏省扬州市中级人民法院于2020年5月12日作出（2020）苏10行终3号行政判决：驳回上诉，维持原判。

**法院认为**

一、关于本案是否应当中止诉讼的问题。根据《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》第八十七条第一款第六项的规定，案件的审判须以相关民事、刑事或者其他行政案件的审理结果为依据，而相关案件尚未审结的，中止诉讼。本案的审理并不须以其他案件的审理结果为依据，故本案不应当中止诉讼。

二、关于被告是否具有作出宝国土资[2019]11号《关于撤销房屋登记的决定》的法定职权问题。行政行为一旦作出，即具有确定力及执行力，但是对于违法或不当的行政行为以及由于事实和法律变迁而不宜存续的行政行为，行政机关具有自我纠错的法定职权。至于自我纠错行为是否合法，则应看行政机关自我纠错的理由是否合法、正当，并依法接受人民法院的司法审查。本案中，被告具有作出宝国土资[2019]11号《关于撤销房屋登记的决定》的法定职权。

三、关于被告作出宝国土资[2019]11号《关于撤销房屋登记的决定》是否合法的问题。一方面，被告在《关于撤销房屋登记的决定》中认为，“因宝应县万荣工艺礼品厂的土地使用权登记已注销，故在该注销登记之上的建筑物的房屋登记也应一并撤销。”但被告就宝应县万荣工艺礼品厂的土地使用权登记已注销的事实并未举证证明，因该事实是被告作出撤销房屋登记决定的一个重要理由，故属于认定事实不清，主要证据不足。另一方面，被告于2002年9月4日向原告颁发了两份房屋所有权证，在该两份房屋所有权证未办理注销登记或者将房屋所有权证收回或者公告作废的的情况下，被告就案涉土地（面积2768平方米）及另一地块（面积433.2平方米）上房屋于2013年11月又向氏欣工艺公司颁发宝房权证小官庄字第2013823282号房屋所有权证，且为初始登记，以致引发了后续的行政争议。直至2017年11月，原告因认为被告存在向氏欣工艺公司颁发宝房权证小官庄字第2013823282号房屋所有权证等事由，向被告提出行政赔偿申请，被告先是于2018年1月11日向原告作出宝国土资[2018]3号《关于撤销房屋登记的决定》，仅隔四日，被告于2018年1月15日又向原告作出宝国土资[2018]4号《宝应县国土资源局不予行政赔偿决定书》，理由是被告已撤销了原告持有的房屋所有权证，原告已不是房屋登记权利人。因被告作出的宝国土资[2018]3号撤销房屋登记决定被法院依法撤销，被告再次于2019年1月21日作出宝国土资[2019]11号《关于撤销房屋登记的决定》。对此，法院认为，行政机关自我纠错的价值在于减少或者避免行政争议的产生，尽早结束行政行为效力不确定状态，维护行政法律关系的稳定，增强公众对行政机关的认同和信赖。但从基于保护行政相对人的信赖利益和减少行政争议产生的角度考量，行政机关采用撤销的方式进行纠错时应当采取足够审慎的态度，且纠错的目的应当不违背法律授权目的、原则行使行政职权。具体到本案中，被告作出撤销房屋登记决定明显具有规避承担行政赔偿责任的目的，考虑了不该考虑的因素，属于滥用职权。

综上，被告作出的宝国土资[2019]11号《关于撤销房屋登记的决定》认定事实不清，主要证据不足，滥用职权，应当依法予以撤销。

**案例评析**

一、法律虽未明确规定，但行政机关可以行政撤销的方式主动自我纠错

行政行为一旦作出，即具有确定力及执行力，但是对于违法或不当的行政行为以及由于事实和法律变迁而不宜存续的行政行为，行政机关以行政撤销的方式主动进行纠错，虽没有法律明确规定，但确系合法行政和自然正义的内在要求。行政撤销权是指行政机关消灭其所作违法或不当行政行为法律效力的权力。一般来说，行政撤销权的行使具有以下积极的功能：一是自我纠错功能。当行政机关发现原行政行为存在违法或不当情形而进行撤销时，就等于行政机关已经基于其内心真诚的反省而主动地纠正了自身的错误。行政机关自我纠错的价值在于减少或者避免行政争议的产生，尽早结束行政行为效力不确定状态，维护行政法律关系的稳定，增强公众对行政机关的认同和信赖。二是防止争讼功能。当行政行为存在违法或不当情形侵犯到行政相对人或其他利害关系人的合法权益时，后者就必然会通过各种救济途径来寻求保护。如果行政机关在事后能及时地消除其行为的违法或不当，则这种潜在的纠纷就能够得到妥善地化解，从而预防大量争讼的发生。[1]

本案中，被告宝应县自然资源和规划局认为宝应县万荣工艺礼品厂的土地使用权登记已注销，故原告的房产证应一并予以注销。根据上述分析，应当认定被告有权以行政撤销的方式进行自我纠错，即有权作出宝国土资[2019]11号《关于撤销房屋登记的决定》。

二、行政撤销权如果行使不当，就会造成一定的负面影响或危害

从基于保护行政相对人的信赖利益和减少行政争议产生的角度考量，行政机关采用撤销的方式进行纠错时应当采取足够审慎的态度，因为当行政机关的撤销权缺乏应有的法律控制时，就会造成一定的负面影响或危害。大体来看，主要体现在以下三个方面：一是破坏了法律的安定性。法的安定性既指法律本身的安定性，也包括因法律的适用而形成的权利义务关系的安定性。当行政行为已经正式作出甚至延续很长一段时间以后，如果行政机关仍然有权随意对其加以撤销，就会破坏既存的社会关系和社会秩序，从而直接威胁到法律的安定性。二是容易侵犯受益人的信赖利益。信赖保护原则已上升为各国行政法的基本原则。当行政机关作出授益行政行为之后，相对人即会获得某种特定的利益，且受益人往往也会信赖该行为的有效而有所作为。如果行政机关机械地按照依法行政原则而撤销该授益行政行为，则意味着对相对人已获利益的剥夺。可见，不受制约的撤销权必然会侵犯到相对人基于对已作出行政行为的合理预期而产生的信赖利益。三是助长了行政活动的随意性。如果行政机关反复无常、不讲信用，甚至随心所欲地改变已经作出的行政行为，则其“法律无赖”的形象必将大大降低其自身的权威。由此可见，行政机关的撤销权如果得不到应有的节制，则其行使会对行政恣意、专断起到推波助澜的作用。[2]

三、人民法院应对行政撤销行为进行全面综合的合法性审查

行政机关以行政撤销的方式进行自我纠错时，理由必须合法、正当，程序必须合法，且纠错的目的应当不违背法律授权目的、原则行使行政职权。人民法院应当从以下几个方面对行政撤销行为进行司法审查：

（一）从法定职权、事实依据、行政程序、法律适用等方面进行合法性审查

行政撤销行为与其他行政行为本质上无异，故应当对其从法定职权、事实依据、行政程序、法律适用等方面进行合法性审查。本案被诉行政撤销行为经审查，存在主要证据不足的问题。“这里所说的主要证据不足，是指被告向法庭提供的证据达不到被诉行政行为所认定的事实所需要的证明标准。”[3]具体到本案中，被告宝应县自然资源和规划局在宝国土资[2019]11号《关于撤销房屋登记的决定》中认为，“因宝应县万荣工艺礼品厂的土地使用权登记已注销，故在该注销登记之上的建筑物的房屋登记也应一并撤销。”但被告就宝应县万荣工艺礼品厂的土地使用权登记已注销的事实并未举证证明，因该事实是被告作出撤销房屋登记决定的一个重要理由，故属于认定事实不清，主要证据不足。

需要重点指出的是，行政程序审查方面，虽然“我国法律、法规及规章在行政机关撤销自己作出的行政行为程序方面的立法，总体上还处于一种严重缺失和空白的状态。”[4]但与一般的行政行为程序相比，行政撤销的程序应当更加严格。因此，人民法院应当适用正当行政程序这一行政法的基本原则对行政撤销行为程序的合法性进行审查和判断。正当程序原则的基本含义是行政机关作出影响行政相对人权益的行政行为，必须遵循正当法律程序，包括事先告知相对人，向相对人说明行为的根据、理由，听取相对人的陈述、申辩，事后为相对人提供相应的救济途径等。本案中，被告在作出被诉宝国土资[2019]11号《关于撤销房屋登记的决定》前，曾于2018年1月11日就案涉房屋向原告作出过宝国土资[2018]3号《关于撤销房屋登记的决定》，因被告未向原告事先告知拟作出该决定的事实及理由，剥夺了原告享有的陈述、申辩权利，故被法院判决撤销。被告在经事先陈述、申辩权告知后，再次于2019年1月21日作出本案被诉宝国土资[2019]11号《关于撤销房屋登记的决定》。

（二）对行政撤销行为是否存在滥用职权、明显不当进行审查

学界普遍认为，“‘明显不当’和‘滥用职权’都是法院审查行政裁量行为是否合理的标准。”[5]有法官认为，“滥用职权，是指行政主体作出的行政行为虽然在其自由裁量权限的范围内，但违背或者偏离了法律、法规的目的、原则，不合理地行使自由裁量权。”[6]“行政行为明显不当，是指行政行为严重违反行政合理性原则而不合适、不妥当或者不具有合理性。”[7]明显不当实际上是滥用职权的一种表现形式。[8]该法官还认为，滥用职权的行政行为主要有以下几种表现形式：一是目的不良，即行政主体明知自己的行为违背或者偏离法律、法规的目的或原则，基于执法者个人利益和小团体利益，假公济私，以权谋私，作出不合理的行政行为；二是未考虑应当考虑的因素；三是考虑了不应考虑的因素；四是反复无常；五是违反均衡原则。审查判断是否存在滥用职权、明显不当的步骤如下：一是确认被诉行政行为是否属于自由裁量的行政行为；二是审查被告的目的和考虑的因素；三是审查法律、法规的目的、原则；四是审查处理结果是否存在明显不合理的问题。[9]

本案中，因原告严某某向被告提出行政赔偿申请，被告先是于2018年1月11日向原告作出宝国土资[2018]3号《关于撤销房屋登记的决定》，后又随即于2018年1月15日又向原告作出不予行政赔偿决定书，理由是被告已撤销了原告持有的房屋所有权证，原告已不是房屋登记权利人。由此可以看出，被告作出撤销房屋登记决定明显具有规避承担行政赔偿责任的目的，考虑了不该考虑的因素，属于滥用职权。

**相关法条**

《中华人民共和国行政诉讼法》第七十条第一项、第五项 行政行为有下列情形之一的，人民法院判决撤销或者部分撤销，并可以判决被告重新作出行政行为：（一）主要证据不足的；……（五）滥用职权的；……

**参考文献**

[1] 参见章志远：行政撤销权法律控制研究，载《政治与法律》2003年第5期。

[2] 参见章志远：行政撤销权法律控制研究，载《政治与法律》2003年第5期。

[3] 蔡小雪：《行政行为的合法性审查》，中国民主法制出版社2020年3月第1版，第112页。

[4] 黄新波：行政机关撤销登记事项应遵循正当行政程序原则，载《人民司法·案例》2010年第6期。

[5] 王东伟：行政裁量行为的合理性审查研究，载《北京理工大学学报（社会科学版）》2018年第6期。

[6] 蔡小雪：《行政行为的合法性审查》，中国民主法制出版社2020年3月第1版，第188页。

[7] 蔡小雪：《行政行为的合法性审查》，中国民主法制出版社2020年3月第1版，第196页。

[8] 参见全国人大常委会法制工作委员会行政法室编著：《中华人民共和国行政诉讼法解读》，中国法制出版社2014年版，第197页。

[9] 蔡小雪：《行政行为的合法性审查》，中国民主法制出版社2020年3月第1版，第197～203页。

**审判人员**

一审法院合议庭成员 朱远军 刘 强 薛家富

二审法院合议庭成员 李 勉 徐沐阳 苗 鸿