[中国石化销售有限公司江苏盐城石油分公司诉射阳县国土局自纠行政行为违法案](https://alphalawyer.cn/judgement-search/api/v1/es/redict/1/da8f93dd07158f65832ad9f2dc501bd3?publishType=7)

审理法院：　江苏省盐城市中级人民法院

案　　号：　（2018）苏09行终129号

案　　由：　其他行政行为

裁判日期：　2018年05月24日

# 江苏省盐城市中级人民法院

# 行政

（2018）苏09行终129号

**编写人**

江苏省盐城市中级人民法院 李星星

**问题提示**

自纠行政行为亦应遵循正当程序原则

**案件索引**

2017-12-13|江苏省建湖县人民法院|一审|（2017）苏0925行初235号|

2018-05-25|江苏省盐城市中级人民法院|二审|（2018）苏09行终129号|

**裁判要旨**

正当程序是行政法的基本原则，也是看得见的正义，行政机关作出行政行为时，必须遵循正当程序原则。行政机关自纠行政行为时，如对行政相对人的权益产生不利影响，也应遵循正当程序原则，保障行政相对人陈述、申辩等权利，否则构成程序严重违法，自纠行政行为应予撤销。

**关键词**

自纠行政行为 正当程序 违法

**基本案情**

原告中国石化销售有限公司江苏盐城石油分公司（以下简称中石化盐城分公司）诉称，我公司加油站罩棚使用年限较长，根据上级部门要求，需要维修改建，该项目从开始立项申请到批复，我公司均严格按照射阳住建局的要求实施，射阳住建局派人实地勘查后，于2017年6月2日向原告发放了射建临证字【2017】第0007240号《射阳县城市临时建设许可证》，但射阳住建局在没有事实证据的情况下，认定原告“申请维修改建时隐瞒真实情况”，于2017年6月9日作出了射住建撤字【2017】第1号《撤销行政许可决定书》，决定撤销第0007240号临时规划许可证，严重侵犯了原告的合法权益，拖延了罩棚维修进程，给原告造成很大经济损失，故请求人民法院依法判令撤销射阳住建局作出的射住建撤字【2017】第1号《撤销行政许可决定书》，并承担诉讼费用等。

被告射阳县国土资源局辩称，2017年6月2日，射阳住建局依原告的申请向其颁发了罩棚维修射建临证字第0007240号临时规划许可证，后在2017年6月6日，收到利害关系人第三人法定代表人姜习标的实名举报，称“中石化盐城分公司提供虚假申报材料，骗取建设规划”。射阳住建局收到举报信后对发证情况进行了重新审查，发现原告在2013年将原罩棚拆除，同年9月28日重建时射阳住建局对其处罚过，故认为原告申请罩棚维修改建隐瞒真实情况，违反了《中华人民共和国行政许可法》相关条款的规定，依法将射建临证字第0007240号临时规划许可证予以撤销，该撤销行为认定事实清楚、证据确凿、程序合法，故请求人民法院依法判决驳回原告诉讼请求。

第三人盐城标邮汽车服务有限公司述称，第三人与原告紧密相邻，原告采取欺骗的手段取得了临时规划许可，不符合加油站维修改建的规定，射阳住建局依法撤销行政许可行为是正确的，请求人民法院依法判决驳回原告的诉讼请求。

法院经审理查明，2013年原告中石化盐城分公司射阳解放路加油站经有关部门审核同意实施油气回收改造工程，在改造过程中，原告将加油站原罩棚拆除。2013年9月28日，原告未经城乡规划主管部门批准，擅自重建罩棚。2014年1月17日，射阳住建局对原告作出射建罚字【2013】第473号《行政处罚决定书》，认定其重建违反了《中华人民共和国城乡规划法》第四十条的规定，对其作出限十五日内自行改正，并按工程造价6%的标准处罚款8560元的行政处罚。2016年11月12日，原告向射阳住建局提出书面请示，请求对其罩棚实施改建，并于2016年12月29日提交《射阳县建筑工程规划许可证申请书》。2017年6月2日，射阳住建局向原告发放了射建临证字第0007240号《射阳县城市临时建设许可证》，对罩棚维修改建的规格及范围作了明确规定，原告迅即筹备准备维修改建。2017年6月9日，射阳住建局对原告作出射住建撤字【2017】第1号《撤销行政许可决定书》，在决定书中，射阳住建局以原告申请加油站罩棚维修改建时隐瞒真实情况为由，根据《中华人民共和国行政许可法》第七十条第（四）项的规定，决定撤销行政许可的同时一并撤销射建临证字第0007240号临时规划许可证，并要求原告交回该证。原告不服，遂向提起本案诉讼。

另查明，2017年8月18日，射阳县根据XXX中央、国务院《关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》精神，作出射编委（2017）57号“关于调整县规划局机构设置的通知”，将射阳住建局的规划及规划监管等相关职能整体划转到射阳县国土资源局。

**裁判结果**

江苏省建湖县人民法院于2017年12月13日作出江苏省建湖县人民法院（2017）苏0925行初235号行政判决：撤销射阳县住房和城乡建设局于2017年6月9日作出的射住建撤字【2017】第1号《撤销行政许可决定书》。

一审判决后，原审第三人盐城标邮汽车服务有限公司不服，向盐城市中级人民法院提起上诉，在案件审理过程中，原审第三人盐城标邮汽车服务有限公司又主动撤回上诉。江苏省盐城市中级人民法院于2018年5月25日作出江苏省盐城市中级人民法院（2018）苏09行终129号行政裁定：准许上诉人盐城标邮汽车服务有限公司撤回上诉。

**法院认为**

法院生效判决认为：根据《中华人民共和国行政诉讼法》第二十六条第（六）项的规定：“行政机关被撤销或者职权变更的，继续行使其职权的行政机关是被告”，本案原告以射阳住建局为被告提起行政诉讼后，射阳住建局规划及规划监管等职能整体划转到射阳县国土资源局，故原告将被告变更为射阳县国土资源局符合法律规定，射阳县国土资源局为本案适格被告。

射阳住建局依原告的申请于2017年6月2日向其发放了射建临证字第0007240号《射阳县城市临时建设许可证》，仅仅相隔七日后，于2017年6月9日，又向其作出了射住建撤字【2017】第1号《撤销行政许可决定书》，对此，《中华人民共和国行政许可法》虽然没有规定撤销行政许可的具体程序，但该法第一章总则中第五条、第七条规定了设定和实施行政许可所应遵守的原则、程序和利害关系人享有的法定程序权利。没有设定行政机关撤销行政许可所要遵循的具体程序性义务，并不意味着其就可以不要程序，程序合法的底线在于正当程序原则，行政机关在此情况下应当遵循这一法律原则。根据这一法律的要求，行政机关作出影响当事人权益的行政行为时，应当履行事先告知、说明根据和理由、听取相对人的陈述和申辩、事后为相对人提供相应的救济途径等正当法律程序。本案射阳住建局在对原告作出【2017】第1号《撤销行政许可决定书》时，对原告已积极着手筹备建设的罩棚维修改建工程造成非常不利影响，其作出该行政行为时应当遵循公开、公平、公正的原则，应当听取行政相对人即本案原告就其在申请改建加油站罩棚维修改建时是否隐瞒真实情况进行陈述和申辩，即应受正当程序的控制。射阳住建局仅根据第三人法定代表人姜习标的举报，结合调查的情况作出该行政行为，在向原告颁发临时规划许可证七日后即予以撤销，并未听取原告的陈述和申辩，故本案被诉行政行为即射住建撤字【2017】第1号《撤销行政许可决定书》违背公开、公平、公正的正当程序原则，不具有合法性，依法应予撤销。

**案例评析**

一、 背景情况介绍

在英国，正当程序原则表现为自然公正原则，体现为两个最基本的程序规则：一是任何人或团体在行使权力可能使别人受到不利影响时必须听取对方意见，每一个人都有为自己辩护和防卫的权利；二是任何人或团体不能作为自己案件的法官。[1]在美国，当事人不仅在听证的时候有提出证据、反驳对方的证据、为自己的主张进行辩护的权利。在听证结束后，听证官员或行政机关作出决定前，还有权对听证中的事实和争论，提出自拟的裁定和结论，并说明理由。[2]在日本，所谓的听证程序是指行政厅作出撤回许可认可、直接剥夺相对人的资格或地位等重大不利益处分时适用的听证程序。在该程序中，当事人或参加人有权通过口头方式表达意见，出示证据，提问行政厅职员。[3]

在我国，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，必须遵循正当程序原则，包括事先告知行政相对人，向行政相对人说明行政行为的根据、理由，听取行政相对人的陈述、申辩，事后为行政相对人提供相应的救济途径等。[4]正当程序原则之于行政法理论至少有三层含义：一是行政机关实施行政行为要有法律和事实依据，并说明实施行政行为的理由；二是行政机关实施行政行为要信息公开、无偏私地公正平等对待每一个行政相对人，并在所实施的行政行为中无自身利益的考虑；三是行政机关有义务保障每一行政相对人在其利益受行政行为影响时有参与及辩解的机会，并认真听取和考虑行政相对人申明意见和理由。[5]

行政行为一经作出，即具有公定力。公定力是一种对世力，表现为行政主体及其他组织或个人对行政行为都要给予必要的尊重。[6]行政机关自行撤销已具有公定力的行政行为，如对行政相对人产生不利影响，该自行撤销行为应当受到严格限制。

二、 确立裁判要旨的理由

（一） 自纠行政行为是依职权作出的行政行为

根据《中华人民共和国城乡规划法》第四十条第一款、第二款之规定，在城市、镇规划区内进行建筑物、构筑物、道路、管线和其他工程建设的，建设单位或者个人应当向城市、县人民政府城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府确定的镇人民政府申请办理建设工程规划许可证。申请办理建设工程规划许可证，应当提交使用土地的有关证明文件、建设工程设计方案等材料。需要建设单位编制修建性详细规划的建设项目，还应当提交修建性详细规划。对符合控制性详细规划和规划条件的，由城市、县人民政府城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府确定的镇人民政府核发建设工程规划许可证。本案中，射阳住建局具有对辖区内城市、镇规划区内进行建筑物、构筑物、道路、管线和其他工程建设核发建设工程规划许可证的法定职权。根据《中华人民共和国行政诉讼法》第二十六条第（六）项的规定，行政机关被撤销或者职权变更的，继续行使其职权的行政机关是被告。本案中，中石化盐城分公司以射阳住建局为被告提起行政诉讼后，射阳住建局规划及规划监管等职能整体划转到射阳国土局，故中石化盐城分公司将被告变更为射阳国土局符合法律规定，射阳国土局是本案适格被告。行政机关依据法律授权具有设立某种权利义务的职权，通常情况下该行政机关也相应地具有变更、撤销这种权利义务的职权。2017年6月9日，本案射阳住建局对中石化盐城分公司作出射住建撤字【2017】第1号《撤销行政许可决定书》属于依职权作出的自行撤销行政许可的行为。

（二） 自纠行政行为已对行政相对人权益产生不利影响

行政行为分为授益性行政行为和负担性行政行为。授益性行政行为是指给予行政相对人某种权益的行政行为，如提供社会补助金、实施许可、减免税金等。负担性行政行为是指剥夺、限制行政相对人权益的行政行为，如税收、行政处罚、行政强制等。[7]从法理来看，授益性行政行为可以相对淡化行政相对人的程序参与权，而负担性行政行为应当强化行政相对人的程序参与权。本案中，射阳住建局为中石化盐城分公司发放行政许可证属于授益性行政行为，后自行撤销该行政许可本质上是消灭中石化盐城分公司权利的一种行政行为，会导致中石化盐城分公司丧失临时规划许可，已经对中石化盐城分公司的权益产生不利影响，属于负担性行政行为，故应当强化中石化盐城分公司的程序参与权。

（三）程序参与权是当事人享有的正当权利

《中华人民共和国行政许可法》第七条明确规定：“公民、法人或者其他组织依法取得的行政许可受法律保护，行政机关不得擅自改变已生效的行政许可。”虽然《中华人民共和国行政许可法》没有规定自行撤销行政许可的具体程序，但正当程序是行政法的基本原则，也是看得见的正义，行政机关自行撤销行政许可也应遵循正当程序原则，否则构成程序违法。本案中，射阳住建局在对中石化盐城分公司作出【2017】第1号《撤销行政许可决定书》时，未履行告知义务，也未听取行政相对人即中石化盐城分公司的陈述和申辩，严重损害了中石化盐城分公司的程序参与权，已经严重违反正当程序原则。

三、应当注意的问题

本案如果中石化盐城分公司向射阳县住建局申请时，提交的确实是虚假材料，那么射阳县住建局自纠行政许可行为的实体结果是正确的，这种实体结果正确，程序违法的行政案件，人民法院应当如何裁判。笔者认为，《中华人民共和国行政诉讼法》立法目的很明确，保护公民、法人和其他组织的合法权益，监督行政机关依法行使行政职权。人民法院在行政诉讼中的司法审查是全面审查，既包括实体，也包括程序。自纠行政行为实体正确但程序违法，如该程序对行政相对人的权利义务不产生实际影响，可以判决确认自纠行政行为违法；如该程序对行政相对人的权利义务产生实际影响，则应判决撤销自纠行政行为，保护行政相对人的合法权益。至于行政效率问题，公正肯定比效率更重要，正确的做法是在保证公正的前提下，兼顾效率。

**相关法条**

《中华人民共和国行政许可法》第五条 设定和实施行政许可，应当遵循公开、公平、公正的原则。

有关行政许可的规定应当公布；未经公布的，不得作为实施行政许可的依据。行政许可的实施和结果，除涉及国家秘密、商业秘密或者个人隐私的外，应当公开。

符合法定条件、标准的，申请人有依法取得行政许可的平等权利，行政机关不得歧视。

《中华人民共和国行政许可法》第七条 公民、法人或者其他组织依法取得的行政许可受法律保护，行政机关不得擅自改变已生效的行政许可。

《中华人民共和国行政诉讼法》第七十条 行政行为由下列情形之一的，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；

（二）适用法律、法规错误的；

（三）违反法定程序的；

（四）超越职权的；

（五）滥用职权的；

（六）明显不当的。

**审判人员**

一审法院合议庭成员: 许 多 夏 勇 夏 萍

二审法院合议庭成员: 刘 红 秦广林 吕 红