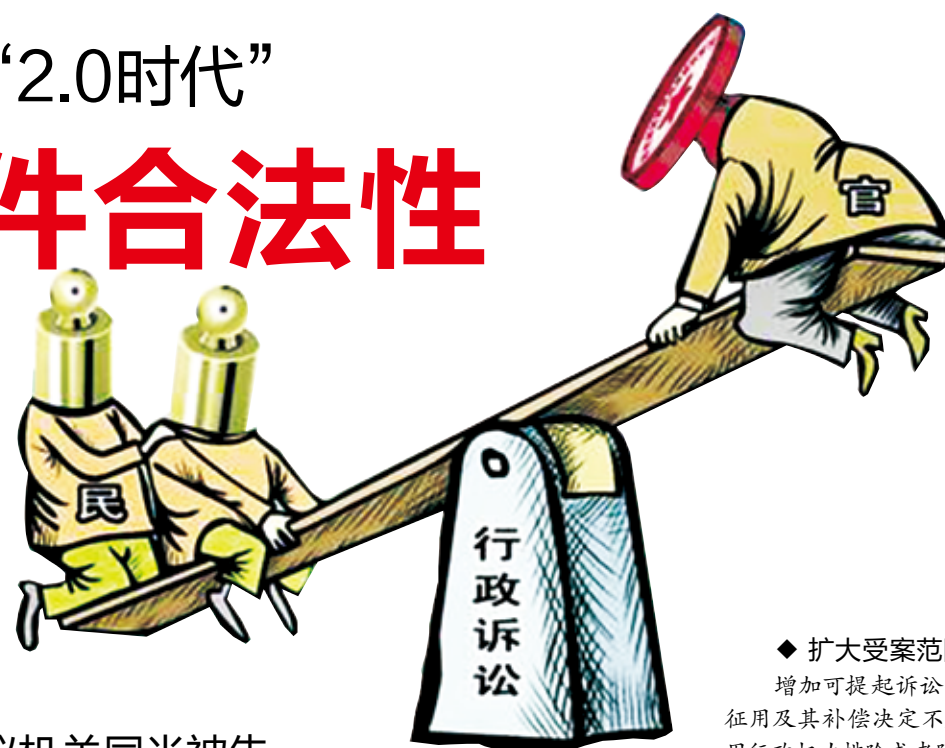


行政诉讼法司法解释出炉 民告官进入“2.0时代” 法院可认定红头文件合法性

首次完成大修的行政诉讼法于2015年5月1日起正式实施。4月27日,最高人民法院公布行政诉讼法司法解释,与新行政诉讼法同步实施,意味着民告官正式升级进入“2.0时代”。

“新行政诉讼法立足于解决立案难、审理难、执行难等突出问题,增设多项重大制度、规定,司法解释对此作出细化,对于充分保障行政相对人诉讼权利和实体权利,有效监督行政机关依法应诉、依法行使职权以及促进行政争议实质解决都具有重大意义。”最高法行政庭副庭长李广宇表示。



对民告官案法院须接诉状

据介绍,在三大诉讼中,立案难表现最为突出的就是行政诉讼,不少民告官的司法诉求因立案难而止步。针对这一难题,新行政诉讼法将立案登记制度作为破解的关键。此次发布的司法解释,也把立案登记制摆在首要位置。

司法解释明确要求,人民法院对符合起诉条件的案件应当立案,依法保障当事人行使诉讼权利。对当事人依法提起的诉讼,一律接收起诉状。能够判断符合起诉条件的,应当当场登记立案;当场不能判断是否符合起诉条件的,应当在接收起诉状后7日内决定是否立案;7日内仍不能作出判断的,应当先予立案。对起诉状内容或者材料欠缺的,应当一次性告知。

为了便于当事人寻求救济,司法解释明确,当事人对不予立案裁定不服的,可以提起上诉。针对虽然已经立案但因确实不符合起诉条件应当裁定驳回起诉的情形,司法解释作了列举规定。包括超过法定起诉期限且无正当理由、错列被告且拒绝变更、重复起诉等10种情形。

“司法解释对于行政诉讼当中的立案登记制作出更加细化的规定。”李广宇说,相信随着司法解释的施行,再结合最高法关于立案登记司法解释的施行,会使行政诉讼立案难问题得到比较明显的解决。

据他透露,从全国各地法院反映的情况看,今年1月至3月,在新行政诉讼法还未实施的情况下,3个月受案数差不多相当于去年全年的收案量,表明新法尚未施行,但效果已初步显现。因此,5月1日之后的情况,令人充满期待。

“对立案登记制应当做出全面解读。”李广宇解释说,立案登记制或者说“有案必立、有诉必理”,并不代表人民法院对任何一个起诉都要照单全收。不符合法定起诉条件的,立案阶段能够审查清楚的,就应当作出不予立案裁定。

告官必见官民告官实打实

新行政诉讼法增加有关行政机关负责人出庭应诉的制度,司法解释针对这一新制度作出两项规定:明确行政机关负责人包括行政机关正职和副职负责人;行政机关负责人出庭应诉的,可以另行委托1名至两名诉讼代理人。

李广宇告诉记者,行政机关负责人出庭应诉,是我国行政审判法官和行政机关(主要是政府法制部门)一起实践探索出的经验,其实施效果值得肯定,比如能够有效解决告官不见官问题。

“实践中曾出现,有的原告到庭发现县长坐在被告席,当场提出撤诉,说县长都来了,气就消了,打官司争的就是一口气。”李广宇认为,行政机关负责人出庭应诉可以增强行政机关依法应诉意识,提高依法行政观念。行政机关负责人通过出庭,可以更直观地了解本机关行政执法水平,有利于实质性解决纠纷。

他表示,要求每一个案件都由行政机关负责人亲自出庭,或者都由正职负责人出庭应诉,不可能完全做到。司法解释为使这项制度真正落地,明确行政机关负责人包括正职、副职负责人。副职负责人往往具体分管某个执法领域,其出庭的实际效果并不亚于正职负责人出庭。

李广宇说,行政诉讼法规定,当事人委托诉讼代理人人数是1名至2名,如果把行政机关副职负责人出庭作为行政诉讼代理人,就只剩下1个名额,这1个名额往往由行政机关工作人员出庭,使得律师没有出庭机会。十八届四中全会决定明确要求,行政机关要普遍建立政府法律顾问制度,司法解释明确可以另行委托1名至2名诉讼代理人,能够保证律师出庭应诉,更好地发挥律师在行政诉讼中的作用。

维持改变复议机关同当被告

“修改前的行政诉讼法规定,复议机关维持原行政行为的,作出原行政行为的机关是被告,复议机关改变原行政行为的,复议机关是被告。实践中,这一制度带来一些负面效果。”李广宇透露,复议机关怕当被告,倾向于尽量作出维持决定,行政复议功能大打折扣。

为此,司法解释明确,复议机关决定维持原行政行为的,作出原行政行为的行政机关和复议机关是共同被告。作出原行政行为的行政机关确定案件级别管辖。人民法院应当在审查原行政行为合法性的同时,一并审查复议程序的合法性。

原行政行为被撤销、确认违法或者无效,给原告造成损失的,应当由作出原行政行为的行政机关承担赔偿责任;因复议程序违法给原告造成损失的,由复议机关承担赔偿责任。对追加被告、举证责任、判决方式等也作出相应规定。

“复议机关无论维持还是改变原行政行为,都不能逃脱当被告,这一新制度会带来一些困惑。”李广宇解释说,因为法院所要审理的对象原来只有一个,现在出现了双被告、双行为,到底应当审哪个,还是平均分配两个都审,判决如何判等等,都需要司法解释作出更进一步设计。

他表示,现在的设计倾向于主要以审原行政行为的合法性为主,同时对复议决定的程序合法性作出审查,因为没有必要实体上独立再对复议决定做审查,因为它与原行政行为一致,处理结论也一致,完全可以当成一个整体作出合法性审查。

此外,两个机关共同承担举证责任分配,也可以商量后由一个机关具体承担。复议程序合法性的举证,应当由复议机关独立承担,因为原行政行为机关没有涉足复议决定的作出,一起承担举证责任不公平。至于赔偿责任,坚持原处分主义和复议程序独立性相结合作出分配。

规章以下红头文件可起诉

司法解释规定,公民、法人或者其他组织请求人民法院一并审查行政诉讼法第53条规定的规范性文件,应当在第一审开庭审理前提出;有正当理由的,也可以在法庭调查中提出。规范性文件不合法的,人民法院不作为认定行政行为合法的依据,并在裁判理由中予以阐明。作出生效裁判的人民法院应当向规范性文件制定机关提出处理建议,并可以抄送制定机关的同级人民政府或者上一级行政机关。

李广宇介绍,明确请求一并审查规范性文件属于行政诉讼法有具体的诉讼请求,是一个非常大的进步。

规范性文件俗称“红头文件”,修改行政诉讼法时顺应社会呼声,规定在对具体行政行为提出诉讼的同时,对规范性文件可以一并请求审查。但是对规范性文件的审查也要有一个全面的解读:这不只代表就可以对抽象行政行为一律直接提起诉讼。

根据行政诉讼法的规定,请求一并审查的规范性文件限于规章以下,不包括规章。因为规章以及规章以上的行政法规都受立法法调整,属于广义概念上的法律,是立法性行为,不是具体行政行为。

李广宇说,按照行政诉讼法和司法解释的规定,法院首先要审查规范性文件的合法性,认为不合法的,不将其作为认定被诉行政行为合法的依据。司法解释进一步规定,法院可以在判决书中阐明规范性文件的合法性,即直接认定其合法还是不合法;还可以向制定机关提出处理建议,并且可以抄送制定机关的同级人民政府或者上一级行政机关。

李广宇表示,法院不能直接撤销不合法规范性文件、确认其无效,是因为规范性文件的立改废要有有权机关依照法定程序进行,法院向有关机关提出处理建议,体现了权力分工原则。(来源:《法制日报》)

◆ 扩大受案范围

增加可提起诉讼的情形:对征收、征用及其补偿决定不服的,行政机关滥用行政权力排除或者限制竞争的等。

◆ 行政机关不得干预、阻碍法院立案

行政机关及其工作人员不得干预、阻碍人民法院受理行政案件。

◆ 应当登记立案

法院在接到起诉状时符合法律规定的起诉条件的,应当登记立案。不能当场判定的,应接收起诉状,出具书面凭证,七日内决定是否立案。

◆ 起诉期限延长到六个月

直接向法院提起诉讼的,应当自知道或者应当知道作出行政行为之日起六个月内提出。涉及不动产的可延长至二十年。

◆ 增加调解制度

行政赔偿、补偿以及行政机关行使法律、法规规定的自由裁量权的案件可以调解。调解应当遵循自愿、合法原则。

◆ 完善审判监督

人民检察院对行政诉讼案件的受理、审理、执行等问题要参照民事诉讼法的规定,人民检察院对于行政诉讼合同的监督,检察院适用民事诉讼法的相关规定。

◆ 行政首长应当出庭应诉

被诉行政机关负责人应当出庭应诉。不能出庭的,应当委托行政机关相应的工作人员出庭。

◆ 可跨区域管辖

经最高人民法院批准,高级人民法院可以根据审判工作的实际情况,确定若干人民法院跨行政区域管辖行政案件。

◆ 复议机关是共同被告

经复议的案件,复议机关决定维持原行政行为的,作出原行政行为的行政机关和复议机关是共同被告;复议机关改变原行政行为的,复议机关是被告。

◆ 可拘留拒不执行的行政机关直接责任人

行政机关拒绝履行判决、裁定、调解书的,增加规定“社会影响恶劣的,可以对该行政机关直接负责的主管人员和其他直接责任人员予以拘留”。

修改后的行政诉讼法十大亮点

关于宪法不可不知的八个常识

常识一 宪法的地位

宪法是国家的根本法,是治国安邦的总章程,具有最高的法律地位、法律权威、法律效力。全面贯彻实施宪法,是全面推进依法治国、建设社会主义法治国家的首要任务和基础性工作。

常识二 宪法的约束力

全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织,都必须以宪法为根本的活动准则,并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权,一切违反宪法和法律的行为都必须予以追究。

常识三 设立国家宪法日的目的

增强全社会的宪法意识,弘扬宪法精神,加强宪法实施,全面推进依法治国。

常识四 国家宪法日如何确定

2014年11月1日十二届全国人大常委会第十一次会议经表决通过了全国人大常委会关于设立国家宪法日的决定,设立每年12月4日为国家宪法日。

常识五 如何弘扬宪法精神

在全社会普遍开展宪法教育,弘扬宪法精神。建立宪法宣誓制度,凡经人大及其常委会选举或者决定任命的国家工作人员

正式就职时公开向宪法宣誓。

常识六 我国第一部社会主义宪法何时制定

1954年9月20日,中华人民共和国第一届全国代表大会第一次会议通过了《中华人民共和国宪法》。这是我国第一部社会主义的宪法,该宪法4章106条。

常识七 现行的《中华人民共和国宪法》何时制定

1982年12月4日,第五届全国人民代表大会第五次会议通过了现行的《中华人民共和国宪法》。现行宪法是对1954年制定的新中国第一部宪法的继承和发展。

常识八 习近平谈依宪治国依宪执政

习近平在首个国家宪法日之际作出重要指示,“要以设立国家宪法日为契机,深入开展宪法宣传教育,大力弘扬宪法精神,切实增强宪法意识,推动全面贯彻实施宪法,更好发挥宪法在全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国中的重大作用。”

2014年9月,他在

在庆祝全国人大成立60周年大会上指出:“坚持依法治国首先要坚持依宪治国,坚持依法执政首先要坚持依宪执政。”

2012年12月4日,习近平在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上指出:“全面贯彻实施宪法,是建设社会主义法治国家的首要任务和基础性工作。”

(据新华社、人民网·中国共产新闻网公开报道整理)



依法信访 共筑和谐

国务院《信访条例》实施十周年

今年是“信访法治建设年”,也是国务院《信访条例》实施十周年和“六五”普法总结验收年,为广泛宣传《信访条例》实施十周年以来的成果,扩大《信访条例》的影响,提高全民法律意识和法律素养,提升干部依法信访水平,进一步规范信访工作行为和群众信访行为,推动把信访纳入法治轨道步伐,及时就地解决群众合理诉求,构建起依法、理性、文明、有序的良好信访生态,省委宣传部、省司法厅、省信访局、省普法办决定4月20日至5月31日在全省开展以“依法信访 共筑和谐”为主题的“信访法治建设年”暨纪念《信访条例》实施十周年宣传活动。

问:人们常说的信访指的是什么?

答:根据《信访条例》第二条规定:信访是指公民、法人或者其他组织采用书信、电子邮件、传真、电话、走访等形式,向各级人民政府、县级以上人民政府工作部门反映情况,提出建议、意见或者投诉请求,依法由有关行政机关处理的活动。

问:信访人在信访活动中,享有哪些权利?

答:《浙江省信访条例》第十一条



规定:(一)了解信访工作制度及信访事项的处理程序;(二)要求信访工作人员提供与其提出的信访事项有关的咨询服务;(三)对与信访事项有直接利害关系的信访工作人员提出回避申请;(四)向办理机关查询其信访事项的办理情况、办理结果并要求答复。

问:信访人在信访活动中,应当履行哪些义务?

答:《浙江省信访条例》第十二条规定,(一)不得损害国家利益、社会公共利益,不得损害其他公民、法人和其他组织的合法权益;(二)如实反映情况,不得捏造、歪曲事实,不得诬告、陷害他人;(三)依法信访,遵守信访秩序。

问:信访人可以通过何种方式提出信访请求?

答:《浙江省信访条例》第十三条规定:(一)信访人通过书信、电话、传真、电子邮件等形式提出信访事项的,提倡使用真实姓名,告知联

系方式。信访人通过走访提出信访事项的,应当在公布的接待时间内到国家机关设立或者公布的接待场所反映。(二)《浙江省信访条例》第十四条规定:多人共同向国家机关提出同一信访事项的,一般应当采用书信、电话、传真、电子邮件等形式;确需采用走访形式的,应当推选代表,代表人数不超过五人。(三)《浙江省信访条例》第十条:信访人的信访事项,应当向依法有权作出处理决定的国家机关提出。必要时,可以向其上一级国家机关提出。

问:哪些信访方式是“非法”的?

答:《信访条例》第二十条规定:(一)在国家机关办公场所周围、公共场所非法聚集,围堵、冲击国家机关,拦截公务车辆,或者堵塞、阻断交通的;(二)携带危险物品、管制器具的;(三)侮辱、殴打、威胁国家机关工作人员,或者非法限制他人人身自由的;(四)在信访接待场所滞留、滋事,或者将生活不能自理的人滞留在信访接待场所的;(五)煽动、串联、胁迫、以财物诱使、幕后操纵他人信访或者以信访为名借机敛财的;(六)扰乱公共秩序、妨害国家和公共安全的行为。

本版供稿 柏莹