

税收违法行政行为行政处罚案例评析

■ 蔡复义

一、基本案情

2002年10月30日,高某雇用大货车偷运应税茶叶12000公斤,没有办理完税及外运手续,少缴税款14414.4元,在某县出境交界处被县财政局执法人员查获。同年11月12日,县财政局向高某发出《行政处罚事项告知书》,责令高某补交税款14414.4元,同时拟对高某处以72000元的罚款,共计86414.4元,并告知高某有要求听证的权利。在高某签字表示“不要求听证”的情况下,县财政局向高某直接送达《行政处罚决定书》。高某不服处罚,向市财政局申请行政复议,市财政局于2003年3月5日作出行政复议决定书,维持县财政局对高某作出的行政处罚决定书。高某仍不服,于2003年3月21日向县人民法院提起行政诉讼,县人民法院于同年5月30日作出行政判决,维持县财政局对高某作出的行政处罚决定。对此,高某仍不服,向市中级人民法院提起上诉。市中级人民法院于2003年10月16日作出行政判决,认为县财政局对高某违法行为的认定缺乏事实和法律依据,且未采取证据保全,应确认程序违法。据此,市中级人民法院判决撤销县人民法院作出的行政判决和县财政局作出的行政处罚决定,并责令县财政局对本案重新作出具体行政行为。同时认定,县财政

局对高某作出行政处罚时已履行了告知听证权利的程序,且高某已同意放弃听证权利。对高某提出的县财政局在告知其听证权利的同时送达《行政处罚决定书》,应认定为程序瑕疵。

2004年1月15日,县财政局在重新调查、核实案情的基础上,向高某送达了《行政处罚事项告知书》,告知书中告知了高某有要求听证的权利。当天,高某提出听证申请,但县财政局没有组织听证,却于同年1月17日直接向高某送达了同年1月10日重新作出的《行政处罚决定书》。高某仍不服财政局重新作出的处罚决定,于2004年2月16日再次向县人民法院提起行政诉讼。就听证问题,县财政局答辩认为,该局重新作出的行政处罚是原行政处罚在程序上的延伸,基于高某在原行政处罚时已放弃听证的权利,因此这次处罚可直接作出行政处罚决定,无需再履行告知听证权利的程序。2004年4月26日,县人民法院作出行政判决,在认定高某违法事实的基础上,认为县财政局在送达《行政处罚告知书》后,在高某提出听证申请但没有组织听证的情况下,即直接送《达行政处罚决定书》,属未依法定程序作出具体行政行为,判决撤销县财政局重新作出的行政处罚决定,并责令县财政局对本案再次重新作出具体行政行为。

2004年10月28日,县财政局在重

新作出处罚决定前,向高某发出了《行政处罚事项告知书》,告知书中告知了高某有要求听证的权利。在高某提出听证申请后,于同年11月20日举行了听证会,12月8日作出行政处罚决定,并向高某送达了《行政处罚决定书》。高某仍不服,向市财政局申请行政复议,市财政局于2005年3月24日作出行政复议决定,维持县财政局对高某的行政处罚决定。之后,高某未再提起行政诉讼。

二、案例评析

这是一起行政处罚机关三次作出行政处罚决定,复议机关两次作出行政复议决定,一审法院两次作出行政判决,二审法院一次作出行政判决,反反复复经过多次行政处罚程序、行政复议程序和行政诉讼程序的案件。本案中高某与县财政局的争议问题主要有两个:一是县财政局在告知高某听证权利前作出行政处罚决定,并在告知时送达决定是否违反法定程序;二是县财政局第一次处罚决定在被市中级人民法院撤销并要求重新作出行政处罚决定后,在作出新的处罚决定时,当事人在第一次处罚程序中放弃听证权利的行为是否对该局重新进行的行政处罚程序具有法律效力。

关于第一个问题。《行政处罚法》

第三条规定：“公民、法人或者其他组织违反行政管理秩序的行为，应当给予行政处罚的，依照本法由法律、法规或者规章规定，并由行政机关依照本法规定的程序实施。没有法定依据或者不遵守法定程序的，行政处罚无效。”第四十二条第一款规定：“行政机关作出责令停产停业、吊销许可证或者执照、较大数额罚款等行政处罚决定之前，应当告知当事人有要求举行听证的权利；当事人要求听证的，行政机关应当组织听证。”第四十三条规定：“听证结束后，行政机关依照本法第三十八条的规定，作出决定。”上述规定表明，行政处罚中的听证制度，是作为行政相对人的公民、法人及其他组织的一项程序性权利。公开举行听证，能够让行政相对人充分行使陈述、申辩权，从而保护其合法权益不受侵害。因此，行政机关在作出较大数额罚款等涉及行政相对人重大利益的行政处罚决定时，应当严格遵循“先听证，后处罚”的基本程序原则，告知当事人听证权利，当事人要求听证的，行政机关必须举行听证。听证结束后，才能据此终结调查程序，由行政机关负责人

根据调查和听证的结果进行审查并作出决定。

本案中，县财政局的第一次、第二次行政处罚决定都是在告知当事人高某听证权利之前作出的，其中第一次作出处罚决定的时间与告知听证权利的时间为同一天(2002年11月12日)，第二次作出处罚决定的时间(2004年1月10日)比告知听证权利时间(2004年1月15日)提早五天，都不符合法律对行政处罚“先听证、后处罚”的基本程序原则的要求，应承担不遵守法定程序导致行政处罚决定无效的法律后果。

关于第二个问题。县财政局第一次行政处罚决定被市中级人民法院判决撤销以后，其所经过的程序因其结果被撤销而不具有法律效力。因此，高某在第一次处罚程序中放弃听证权利的行为对县财政局重新进行的行政处罚程序并不具有法律效力。重新作出行政处罚决定，对行政机关而言，就意味着应当实施另一个新的行政处罚行为，应当按照《行政处罚法》规定，重新调查取证，重新履行告知程序，当事人要求听证的，应当重新组织听证，并

重新作出行政处罚决定。因此，县财政局认为重新作出的行政处罚是原行政处罚在程序上的延伸，基于高某在原行政处罚程序时已放弃听证的权利，本次可直接作出行政处罚决定，无需再履行告知程序，是违反《行政处罚法》规定的。县人民法院据此认定某县财政局第二次处罚决定属于未依法定程序作出具体行政行为，并判决撤销该处罚决定，由县财政局对本案重新作出具体行政行为，符合法律规定。

本案反反复复，经历了将近两年的时间，某县财政局才得以按照《行政处罚法》规定，对高某的违法行为正确实施了处罚。这既不利于行政效率提高，也不利于行政相对人程序权利的充分实现。

本案给我们的启示是：必须严格按照法定条件、法定顺序和法定时限等法定程序，实施行政处罚。公正、民主、科学的程序是行政处罚实体公正、准确的重要保障。只有严格遵守法定程序要求，行政机关作出的行政处罚决定才能合法有效，才能让行政管理相对人自觉、自愿履行。

责任编辑 陈素城

PHOTO NEWS

图片新闻



山东山亭：农民争购“直补苗”

山东省枣庄市山亭区为鼓励农民多种树，推行了植树造林财政补贴政策，规定农民每植一株树苗，镇里给予1元钱的现金补贴，大大提高了农民植树的积极性。

(刘明祥 孙涛 摄影报道)