

北京启智慧杰教育咨询有限责任公司诉北京市市场监督管理局特种设备监管行政处理决定案

——行政许可撤销权的规制与司法审查

【基本案情】

原告北京启智慧杰教育咨询有限责任公司诉称：2018年2月6日，案外人王睿将位于大兴区兴华大街三段61号1至3层61号商用房（以下简称案涉房屋）出售给原告，原告依法取得其所有权。该房屋原设计有楼梯，在出售前楼梯已被拆除，仅在西墙安装一部电梯。2018年3月16日，原告申请电梯使用登记变更，被告审查后作出准予许可。2018年7月12日，被告在没有原告申请的情况下，以没有充足的证据材料证明该电梯是原告的产权房屋的附属设备为由，向原告单位作出了00002226号《决定书》，决定撤销电梯使用变更登记。原告认为，房屋买卖合同载明，该房屋的所有附属设施设备、装饰装修等一切归买受人所有，且电梯是上下楼的必要设备。因此，被告作出的00002226号《决定书》证据不足、适用法律错误、程序违法，故诉请法院：1、撤销被告作出的00002226号《决定书》，恢复被告于2018年3月23日作出的京质监许字[2018]（大）00002226号《行政许可决定书》；2、本案诉讼费用由被告承担。

被告北京市市场监督管理局辩称：一、根据《特种设备安全法》第五条、第三十三条的规定，被告具有依法办理特种设备登记的法定职责。二、2018年3月23日，被告应原告申请作出电梯使用登记变更的准予许可决定后，原使用单位北京幸福路健身中心向被告提出该电梯是其购买和安装，其拥有电梯所有权，不应进行使用单位变更登记。经被告调查核实，房屋出卖人王睿不是该电梯的产权人，出卖涉案房

屋时并不包括该电梯在内。2018年6月15日，被告对涉案电梯进行了现场监督检查，查明涉案电梯添附安装在楼体外，电梯门是向房内开启。基于此，被告认为没有充足的证据材料证明该电梯为原告所有，故根据《行政许可法》第六十九条第一款第五项规定，作出涉案00002226号《决定书》。

法院经审理查明，2016年6月21日，大兴区质监局受理北京幸福路健身中心特种设备使用登记许可申请并作出《行政许可决定书》。2018年3月16日，原告向大兴区质监局申请使用单位变更登记，并提交不动产权证书、《存量房屋买卖合同（自行成交版）》等材料。大兴区质监局经审核作出京质监许字[2018]（大）00002226号《行政许可决定书》准予许可。

2018年6月14日，北京幸福路健身中心向大兴区质监局反映，涉案电梯是其出资安装，电梯的产权人和使用人都是该中心，并提交《北京市特种设备使用登记卡》为证。大兴区质监局立案调查后向原告下发检查通知单，赴现场就涉案电梯的检验期限和电梯安装位置、使用情况进行了检查。2018年6月21日，大兴区质监局电话联系涉案房屋原产权人王睿。王睿表示出售楼房时不包括电梯，其不享有电梯产权。同日，大兴区质监局工作人员致电原告工作人员，告知北京幸福路健身中心提出异议事宜，并表示“房屋出卖人王睿已明确表示并没有出售电梯，《不动产登记证》复印件、测绘图中未明确显示有此电梯。因此以房屋产权证并不能取得电梯的产权”，质监部门将撤销变更登记的许可。2017年7月12日，被告作出00002226号《决定书》，撤销了原告取得的电梯使用登记变更行政许可。

【裁判结果】

北京市朝阳区人民法院于2019年8月21日作出北京市朝阳区人民法院（2018）京0105行初722号行政判决：依照《中华人民共和国行

政诉讼法》第七十条第（一）、（二）、（三）项之规定，判决如下：撤销原北京市质量技术监督局于2018年7月12日作出的京质监撤字[2018]（大）00002226号《撤销行政许可决定书》。案件受理费50元，由被告北京市市场监督管理局负担。

【裁判理由】

法院生效判决认为：本案被诉行政行为系被告针对已作出的特种设备使用变更登记所作的撤销决定。

一、关于特种设备使用登记的性质。依据《行政许可法》第二条、第十二条规定，参照《特种设备安全法》相关规定，考虑到行政许可具有抑制公益上危险的功能，故电梯使用登记具有许可性质。

二、关于被告行使行政许可撤销权时对法定情形的判定。行政机关行使行政许可撤销权时，应考虑行政许可行为违法的原因，准确认定被许可人是否具有主观过错。第一，原市质监局制定的《特种设备使用登记工作标准》对于首次登记或变更登记需提交的材料予以规定。在变更内容证明一项中，特别要求使用单位变化的需提供产权变更证明文件。第二，特种设备安全监管部门办理电梯使用登记和变更登记需审查的事项。首先，在作出准予电梯使用登记和变更登记时不可避免涉及对电梯所有人的认定。其次，在准予电梯使用单位变更时应保持高度注意义务，尽到审慎审查职责。第三，导致涉案电梯使用变更登记违法的原因不可归责于原告。综上，被告在实施涉案电梯使用单位变更登记时未尽到审慎审查义务，在对该行为进行撤销时未准确判定撤销行政许可的情形，亦未严格区分引发行政许可行为违法的原因，属认定事实不清、适用法律错误。

三、关于被告行使行政许可撤销权履行程序的正当性。行政机关在对当事人作出不利决定时，应事前告知当事人不利处分的后果、法律依据，且充分听取其陈述、申辩。本案中，被告在作出撤销电梯使

用单位变更登记前，未明确告知原告该局拟作出处理决定的法律依据及其享有陈述、申辩的权利，未指明陈述、申辩权行使的具体方式和时限，不能体现出充分听取原告意见。

四、关于被告行使行政许可撤销权的必要性。行政机关在行使特种设备行政许可撤销权时应综合考量各种利益关系，选取对被许可人侵害最小、对其他利害关系人影响最小且最大限度实现公共利益的方式处理。第一，电梯使用单位并非对电梯产权的确认，仅基于电梯产权单位提出的异议即撤销的方式不具有必要性。第二，撤销涉案电梯使用单位变更登记对电梯安全管理责任承担的不利影响。第三，未考虑原告的不可归责性，未考量行使撤销权将影响原告基于行政许可产生的信赖利益。

综上，被告作出的撤销决定撤销情形认定错误、适用法律错误、未履行正当程序、未充分考量相关因素，依法应予撤销。

【裁判要旨】

1. 行政许可具有抑制公益上危险的功能，电梯作为对公众人身财产安全危险性较高的特种设备，其使用应当施行许可制度。

2. 行政机关在行使行政许可撤销权时，应考虑行政许可行为违法的原因，准确认定被许可人是否具有主观过错。

3. 行政许可撤销权的行使应符合正当程序的基本要求，至少应保证对相对人履行事前告知，并充分保障其陈述、申辩权。

4. 行政机关在行使行政许可撤销权时应综合考量各种利益关系，选取对被许可人侵害最小、对其他利害关系人影响最小且最大限度实现公共利益的方式处理。