

鲁山县工商局违法颁证 败诉被判赔偿 89 万

记者 李代广 通讯员 曾庆朝 李涛 王倩

3月14日,全国首例因违法颁发《营业执照》引发的2.5亿天价国家赔偿案,在河南省南阳市终结,鲁山县工商局败诉并被判赔偿损失89万余元。

依法行政,按法办事,是我国政府自1996年起开始实施的依法治国伟大战略对每个行政机关的根本要求。十七年来,党中央、国务院多次发布建设法治政府,全面推进依法行政的实施纲要。党的十八大再次把依法行政提升到了政治新高度。

然而,河南省平顶山市鲁山县工商行政管理局(以下简称为鲁山工商局)在行政事务管理中,却违法行政,致使一煤矿矿主的合法经营权被非法转让,造成巨大的经济损失,被煤矿主一怒之下,告上法庭。要求法院判令其赔偿经济损失2.5亿元人民币。

3月14日,河南省南阳市中级人民法院终审审结此案,被告鲁山县工商局被两审法院判决败诉,并被判向煤矿主王大锁赔偿总损失的40%,共计896520元。

据了解,建国64年来,被诉索赔两亿元以上损失的,这在全国还是第一例。

煤矿命运一波三折

平顶山市鲁山县梁洼镇煤矿资源十分丰富,煤炭是当地经济飞速发展的主渠道。1995年12月1日,该镇北郎店村,现年62岁的居民王大锁取得了位于该镇北店村四矿的煤炭生产许可证,并开始进行煤矿投资生产。王是个老实巴交的农民,但不擅长搞经营。2002年5月18日,王将该矿委托给当地的大能人杨建国经营管理,后双方因委托合同纠纷,王经过民事诉讼,最终人民法院解除了他与杨之间的委托合同,收回了煤矿经营权。

可是事情没有就此结束,2003年7月13日,王大锁与当地的又一能人王焕伟签订煤矿承包协议书,内容为:甲方王大锁,乙方王焕伟。乙方给甲方按15%提成,以后矿上经营事务甲方王大锁不得干预。

然而,2004年1月15日,王焕伟以王大锁的名义与第三人马喜签订北店四矿资产转让书,将北店四矿又转让给马。后经认定,转让协议上所谓“王大锁”的签字并非王大锁本人所签,是一个假协议。

申请赔偿遭拒绝

2004年3月30日,马喜持北店四矿资产转让协议等材料向鲁山工商局申请个人独资企业变更登记。2004年4月19日,鲁山工商局为北店四矿颁发了投资人为马喜的《个人独资企业营业执照》。2005年12月16日,鲁山县人民政府下文要求,决定对包括北店四矿在内的31个已经注销采矿证的煤矿实行关闭。2005年6月11日,北店四矿与北店村福达煤矿签订了资源整合协议,协议约定,双方两个煤矿整合为一个煤矿,拟定企业名称为“鲁山县伟业煤业有限公司”,马喜作为北店四矿的代表人在协议上签名。

2010年2月16日鲁山县人民法院作出行政判决,判决撤销鲁山县工商局2004年4月1日为北店四矿颁发的投资人为马喜《个人独资企业营业执照》。鲁山县工商局不服,提出上诉。2010年11月10日平顶山市中级人民法院作出终审判决:驳回上诉,维持原判。

与此同时,鲁山县国土资源局干部张国安、李中海,鲁山工商局干部董会生、安国庆、王新军,因在办理北店四矿的采矿转让许可和工商注册登记时因未正确履行职责,被平顶山市新华区人民法院以玩忽职守罪判处有期徒刑。在张国安、李中海的刑事判决书中人民法院认定二人因玩忽职守造成王大锁600万元的重大损失,在董会生、安国庆、王新军的刑事判决书中认定该三人因玩忽职守造成王大锁224.13万元的个人财产损失。

2010年12月8日王大锁向鲁山县工商局提出行政赔偿申请,要求工商局赔偿因其失职给造成的经济损失共计2.5亿元人民币。鲁山县工商局经过几个月审查后,告知王大锁称其申请赔偿缺少相关证据及法律依据,于2011年3月8日作出不予赔偿决定。

法庭之上还强词

2011年4月28日,王大锁在河南针石律师事务所律师郭希芳律师法律帮助下,一纸诉状将鲁山县工商局告到了河南省高级人民法院,请求省法院审理后判决被告鲁山县工商局赔偿其经济损失2.5亿元人民币。

2011年7月10日,因案件影响重大,索赔标的全国罕见,河南省高级人民法院经过慎重研究,指定该案由河南省南阳市



南阳市中级人民法院

卧龙区人民法院异地审理。

2011年7月15日,南阳市卧龙区人民法院立案后,迅速将起诉副本发送被告,此案很快进入了审判程序。

然而,被告鲁山县工商局接到法庭应诉后辩称:“2003年6月9日,原告因无力经营,将北店四矿的生产经营权交由王焕伟,并承担该矿的安全责任及债权债务。2006年3月3日因王焕伟未按协议支付款项,王大锁向平顶山市中级人民法院提起民事诉讼,要求王焕伟支付承包提成款,终止承包协议。”

“从以上事实可以证明自2003年6月9日至2006年6月18日平顶山市中级人民法院开庭审理时止,该矿一直在王焕伟手中正常经营,为此,王大锁不具备原告主体资格。从2004年4月至2006年6月18日平顶山市中级人民法院开庭审理,到2005年12月北店四矿被鲁山县政府关闭,王焕伟仍在承包经营的有效期内,原告无权利要求行政赔偿。”

“工商登记只是对经营者合法经营资格确认,是一种经营身份的确认,不是所有权的确认,所以不会使企业的所有权改变,企业资产的转移应由双方依法转让。我国目前没有一部法律规定工商登记就是所有权登记。相反,《中华人民共和国企业法人登记管理条例施行细则》第三十七条规定,登记主管机关核发的营业执照是经营单位取得合法经营的凭证。因此,工商登记不会造成所有权人财产的转移。综上所述,我局没有给原告造成任何直接经济损失,原告即使有损失,也是承包人没有按约履行给付义务,与我们工商局没有任何因果关系。请求法院依法驳回原告的诉讼请求。”

一审判赔 89 万余元

南阳市卧龙区人民法院行政审判庭审理中另查明,王大锁为与王焕伟承包合同纠纷,于2006年6月向平顶山市中级人民法院提起民事诉讼。王大锁的诉讼请求为:1、请求终止双方之间的承包合同;2、请求被告王焕伟返还北店四矿;3、请求被告王焕伟支付承包金100万元。

2012年8月18日,因案情重大,经河南省高级人民法院批准延长三个月。2012年11月18日,南阳市卧龙区法院经审理后认为:

1、《中华人民共和国赔偿法》第四条规定:“行政机关及其工作人员在行使职权时造成公民法人财产损失的,受害人有权取得赔偿的权利。”《中华人民共和国行政许可法》第七十六条规定:“行政机关违法实施行政许可,给当事人的合法权益造成损害

的,应当依照国家赔偿法的规定给与赔偿。”

被告鲁山县工商局在办理北店四矿工商变更登记时,在原个人独资企业营业执照投资人王大锁没有签署变更登记申请及委托书的情况下,违法将北店四矿登记在马喜名下。该变更登记行政行为因违法已被鲁山县人民法院(2006)鲁行初字第043号和平顶山市中级人民法院(2010)平行终字第65号行政裁决撤销。变更登记行政行为具有行政许可、行政确认性质,因此给原告造成的财产损失依法应当赔偿。

关于赔偿数额问题。平顶山市新华区人民法院已生效的刑事判决书中认定张国安、李中海二人因玩忽职守造成王大锁600万元的重大损失,对董会生、安国庆、王新军的刑事判决书中认定三人因玩忽职守造成王大锁个人财产损失224.13万元。对张国安、李中海的刑事判决书在评定时均认为“剥夺了王大锁的采矿权”。

可见600万元考虑了矿产资源价值的因素。《最高人民法院关于审理行政许可案件若干问题的规定》第十五条规定:“法律、法规、规章或者规范性文件对变更或者撤回行政许可的补偿标准未作规定的,一般在实际损失范围内确定补偿数额;行政许可属于行政许可法第十二条第(二)项规定情形的,一般按照实际投入的损失确定补偿数额。”而行政许可法第(二)项规定的就是限自然资源开发利用等行政许可事项。

因此不能把600万元作为赔偿依据。对董会生、安国庆、王新军的刑事判决书中,法庭认定三人因玩忽职守造成王大锁个人财产损失224.13万元可以作为赔偿依据。理由是,刑事判决书在评理部分对该数额进行了充分论证,然后认定“造成被害人王大锁实际损失为2241300元”。被告鲁山县工商局提交的证据效力明显低于已生效的刑事判决书的效力,法庭依法不予采信。

根据《最高人民法院关于审理行政许可案件若干问题的规定》第十三条规定:“被告在实施行政许可过程中,与他人恶意串通共同违法侵犯原告合法权益的,应当承担连带赔偿责任;被告与他人违法侵犯原告合法权益的,应当根据其违法行为在损害发生过程中和结果中所起作用等因素,确定被告的行政赔偿责任;被告已经依照法定程序履行合理的审查职责,因他人行为导致行政许可可决定违法的,不承担赔偿责任。”王焕伟以王大锁名义签订的转让协议也是导致被告鲁山县工商局错误登记的原因之一。

原告王大锁已就北店四矿的承包合同纠纷将王焕伟诉至平顶山市中级人民法

院,该案至今尚未审结。故本案与他人违法侵犯原告合法权益的,应当根据其违法行为在损害发生过程和结果中所起作用等因素,确定被告的行政赔偿责任的规定,适当赔偿数额。以承担2241300元的40%赔偿责任为宜,赔偿原告896520元。其他损失应在另案中确定。原告诉讼请求为两亿五千万,明显超出实际损失部分的请求法庭依法不予支持。

原告王大锁所举鲁山县伟业煤业有限公司购买炸药信息资料及该公司在河南省国土资源厅备案资料不能证明北店四矿在被告变更登记在马喜名下时的价值,其运用的采煤数量计算方法是纯理论运算,没有考虑巷道、风井、岩层等因素,不能作为计算财产损失的依据。

同时,鲁山县伟业煤业有限公司系重组企业,拥有多个矿井,不能将该公司的资产与北电四矿等同。故原告所举的计算财产损失的证据法庭不予采纳。原告申请法院委托专门机构对北电四矿开采现场进行勘验,并对煤矿实际生产量作出鉴定。该申请忽视了北电四矿先后由王焕伟、马喜、鲁山县伟业煤业有限公司投资经营的事实,即使现在作出勘验、鉴定结论,也不能作为计算原告财产损失的依据。对此申请法庭依法不予支持。

被告鲁山县工商局以申请人提供虚假材料,致使工商登记错误,工商登记机关不承担赔偿责任的辩解与国家赔偿法、行政许可法及司法解释的规定相悖,法庭依法不予支持。

为此,经合议庭合议,并报经该院审判委员会讨论,判决鲁山县工商局在判决生效后十日内赔偿王大锁财产损失896520元。

都不服判被驳回

2012年11月30日,一审判决下发后,原告王大锁认为应当全赔。被告鲁山县工商局认为,王大锁不具备一审原告主体资格;造成错误变更登记的原因是,申请人提供虚假登记所致,工商机关不应承担赔偿责任;均提出上诉。

南阳市中级人民法院经公开审理后认为:

作为原个人独资企业营业执照确定的投资人,王大锁认为争议的变更登记行为侵犯合法权益而提起行政诉讼主体资格是适格的,上诉人鲁山县工商局在办理北店四矿工商变更登记时,在原个人独资企业营业执照投资人王大锁没有签署变更登记申请书及授权委托书的情况下,将鲁山县梁洼镇北店四矿登记在马喜名下,显属违

法。

且该变更登记行为已由平顶山市中级人民法院予以撤销。在行政管理过程中,因行政机关违法行政行为而导致当事人合法权益受到损害的,权利人有权依照国家赔偿法的规定取得相应的赔偿。故争议的变更登记行为给上诉人王大锁造成的财产损失应当依法予以赔偿。

根据《最高人民法院关于审理行政许可案件若干问题的规定》第十五条、《中华人民共和国行政许可法》第十二条第(二)项的规定,结合本案案情,应当按照上诉人王大锁实际投入的损失确定补偿数额为宜。故按照人民法院已生效的对董会生、安国庆、王新军因玩忽职守造成王大锁个人财产损失224.13万元的刑事判决作为赔偿依据是适当的,中院依法予以采信。

根据《最高人民法院关于审理行政许可案件若干问题的规定》第十三条规定:“被告与他人违法侵犯原告合法权益的,应当根据其违法行为在损害发生过程和结果中所起作用等因素,确定被告的行政赔偿责任”。

本案中,王焕伟以王大锁名义签订的转让协议,是导致上诉人鲁山县工商局错误变更登记的原因之一。王大锁也以北店四矿承包合同纠纷为由,将王焕伟诉至平顶山市中级人民法院。故一审判决鲁山县工商局承担40%赔偿责任判决赔偿王大锁896520元损失是适当的。剩余损失王大锁可另寻救济渠道予以解决。上诉人王大锁请求赔偿2.5亿元的计算方法不严谨、且明显超出实际损失,无事实和法律依据,其请求中院不予支持。上诉人鲁山县工商局上诉称,致使变更登记错误的主要原因是申请人提供虚假材料所致,其不应赔偿的理由,因受生效判决羁束,且不予赔偿与法相悖,中院不予支持。

故二上诉人的上诉理由均不能成立,中院均不予支持,一审判决事实清楚,程序合法,处理适当,应予以支持。案经合议庭合议并报中院审判委员会讨论决定,遂作出了:“驳回上诉,维持一审的终审判决”。

行政机关有错得赔

南阳市卧龙区人民法院院长乔国和说,《中华人民共和国国家赔偿法》第四条规定:“行政机关及其工作人员在行使行政职权时有下列侵犯财产权情形之一的,受害人有取得赔偿的权利:……(四)造成财产损害的其他违法行为。”《中华人民共和国行政许可法》第七十六条规定:“行政机关违法实施行政许可,给当事人的合法权益造成损害的,应当依照国家赔偿法的规定给予赔偿。”

被告鲁山县工商局在办理北店四矿工商变更登记时,在原个人独资企业营业执照投资人王大锁没有签署变更登记申请书及委托书的情况下,违法将鲁山县梁洼镇北店四矿登记在他人名下显属错误。变更登记行政行为具有行政许可性质,因此给原告造成的财产损失依法应当赔偿。

违法行政应问责

依法治国,我国政府这一伟大战略自一九九六年元月一日已在全国开始实施。2010年11月8日,国务院再次发布《加强法治政府全面推进依法行政》的文件。刚刚结束的十八大再次将依法治国提升到政治新高度。为此,全国上下,各级党委和政府、各行政机关的领导干部,都把依法行政列入重要议事日程而抓紧抓好。我国现已进入“五五普法”尾声阶段,而本案中鲁山县工商局作为县级工商登记机关,记者有理由相信,该局绝不会是普法的盲区。可见该局行政执法水平如此薄弱,难怪承担败诉后果是在所难免。希望败诉者能从中吸取教训,也希望每个执法机关以及我们广大执法人员能以此为鉴,严格依法办事,真正成为人民喜欢的好公仆。

针对鲁山县工商局这一违法事实,河南省纪委案件审理室一领导说,按照2009年7月12日中央发布的《关于实行党政领导干部问责暂行规定》第五条第(四)项:“在行政活动中滥用职权,强令实施违法行为,或者违法行政、行政不作为,引发群体性事件或者其他重大事件的”和2010年11月8日国务院关于《加强法治政府,全面推进依法行政》之文件的相关规定,当地的纪检监察部门、组织人事部门按照干部管理权限应对这一违法行为的责任人,即该局局长及经办人实行顶格的行政问责,即作出严格的:“免职、引咎辞职、责令辞职”等组织处理,以警示后人,杜绝类似案件发生和确保我国依法治国伟大战略的顺利实施。