

杨书哲等与中国国家铁路集团有限公司行政处理及规范性文件审查纠纷上诉案

案由： [行政](#) > [行政主体](#) > [铁路行政管理（铁路）](#)

[行政](#) > [行政行为](#) > [其他行政行为](#)

案 号：(2021)鲁 01 行终 1050 号

审理法官： [曹磊](#) [孙继发](#) [张极峰](#)

文书类型： [判决书](#)

公开类型： [文书公开](#)

审理法院： [山东省济南市中级人民法院](#)

审结日期：2021.11.15

案件类型： [行政二审](#)

审理程序： [二审](#)

案例发文： [最高人民法院发布第五届“百篇优秀裁判文书”和“百场优秀庭审”](#)

发布日期：2023.03.30

权责关键词： [行政处罚](#) [行政强制](#) [行政复议](#) [行政检查](#) [合法](#) [违法](#) [基本原则](#) [受案范围](#) [管辖](#)
[第三人](#) [调取证据](#) [质证](#) [关联性](#) [合法性](#) [行政复议](#) [回避](#) [维持原判](#)

相关企业： [中国铁路济南局集团有限公司](#) [中国国家铁路集团有限公司](#)

裁判规则

关键词： [行政](#), [规范性文件审查](#), [铁路安全检查](#)

核心问题：1. 国家铁路集团为铁路部门行使安全检查权力而制定的公告，属于可一并审查的规范性文件

裁判要点：司法实践中一般从调整对象、效力范围、适用事项以及制定主体及权限方面认定规范性文件。依据法律法规授权，铁路企业在旅客进站乘车管理活动时行使安全检查行政管理职

能。国家铁路集团为铁路部门行使安全检查权力而制定公告，处于法律法规授权权限范围之内，国家铁路集团具有制定主体资格及权限。在同时具备其他三个条件的情形下，该公告符合规范性文件的构成要件，属于行政诉讼法意义上可一并审查的规范性文件。（北大法宝编写）

杨书哲等与中国国家铁路集团有限公司行政处理及规范性文件审查纠纷上诉案

山东省济南市中级人民法院

行政判决书

(2021)鲁 01 行终 1050 号

上诉人(一审原告)杨书哲。

上诉人(一审被告)中国铁路济南局集团有限公司，住所地济南市。

法定代表人王新春，董事长。

委托代理人朱心坡，该公司法律顾问。

委托代理人赵欣，国浩律师(济南)事务所律师。

被上诉人(一审被告)中国国家铁路集团有限公司，住所地北京市。

法定代表人陆东福，董事长。

委托代理人杜鹃，该公司职员。

委托代理人赵欣，国浩律师(济南)事务所律师。

上诉人杨书哲、上诉人中国铁路济南局集团有限公司(以下简称铁路济南局公司)与被上诉人中国国家铁路集团有限公司(以下简称国家铁路集团)行政处理及规范性文件审查一案，杨书哲于2019年12月23日向济南市天桥区人民法院提起诉讼，该院于2019年12月27日作出(2019)鲁0105行初562号行政裁定，以两被告并非行政机关为由裁定对杨书哲的起诉不予立案。杨书哲不服，向本院提起上

诉，本院于2020年4月10日作出(2020)鲁01行终7号行政裁定，裁定撤销一审裁定，指令济南市天桥区人民法院予以立案。济南市天桥区人民法院于2020年6月24日予以立案，于2021年7月5日作出(2020)鲁0105行初79号行政判决。杨书哲、铁路济南局公司均不服，向本院提起上诉，本院依法组成合议庭进行了审理。本案现已审理终结。

一审法院查明，2019年12月23日下午16:00许，原告杨书哲持通过中国铁路12306平台购买的当日从济南东火车站至济南西火车站的G6908次列车二等座车票，进站乘车安检时，被告铁路济南局公司工作人员发现在其行李中携带红星二锅头一瓶和5个打火机，遂告知原告只能携带2个打火机进站。之后，原告没有选择携带符合规定数量的打火机进站，而是离开了车站。原告认为，被告铁路济南局公司因其超量携带打火机作出的阻止其进站乘车的行为违法，向法院提起诉讼。诉讼请求：1. 确认被告铁路济南局公司阻止原告进站乘车的行为违法；2. 判决被告铁路济南局公司赔偿原告火车票及公交车票费用共计20元，被告国家铁路集团负连带责任；3. 一并审查原中国铁路总公司(现国家铁路集团)制定的《铁路进站乘车禁止和限制携带物品的公告》(以下简称《公告》)。

另查明，2013年3月，《国务院机构改革和职能转变方案》规定，实行铁路政企分开。为推动铁路建设和运营健康可持续发展，保障铁路运营秩序和安全，实行铁路政企分开，完善综合交通运输体系，将铁道部拟定铁路发展规划和政策的行政职责划入交通运输部，组建国家铁路局，由交通运输部管理承担铁道部的其他行政职责，负责拟定铁路技术标准，监督管理铁路安全生产运输服务质量和铁路工程质量等。组建中国铁路总公司，承担铁道部的企业职责，负责铁路运输统一调度指挥，经营铁路客货运输业务，承担铁路生产安全生产主体责任。2019年6月，中国铁路总公司更名为国家铁路集团。

一审法院认为，本案的争议焦点有三个，分述如下：

一、本案是否属于行政诉讼受案范围。铁路运输企业与旅客之间签订的运输合同，属于普通民事法律关系，但铁路运输企业在车站对旅客进行安全检查却并不仅仅基于合同法律关系。《[中华人民共和国铁路法](#)》[第三条](#)规定：“国务院铁路主管部门主管全国铁路工作，对国家铁路实行高度集中统一指挥的运输管理体制，国家铁路运输企业行使法律法规授予的行政管理职能。”该法第四十八条第二款规定：“禁止旅客携带危险品进站上车，铁路公安人员和国务院铁路主管部门规定的铁路职工，有权对旅客携带的物品进行运输安全检查，实施运输安全检查的铁路职工应当佩戴执勤标志。”《[铁路安全管理条例](#)》（国务院令 第639号）[第五十六条](#)规定：“铁路运输企业应当依照法律行政法规和国务院铁路行业监督管理部门的规定，制定铁路运输安全管理制度，完善相关作业程序，保障铁路旅客和货物运输安全。”该条例第六十二条规定：“铁路运输企业应当在列车车站等场所公告旅客列车工作人员以及其他进站人员遵守的安全管理规定。”该条例第六十五条规定：“依法依规对旅客及随身携带托运的行李物品进行安全检查，从事安全检查的人员应当佩戴安全检查的标志，依法履行安全检查，制止并有权拒绝不接受安全检查的旅客进站乘车和托运行李物品。”从以上规定可以看出，为维护铁路运输秩序，保障铁路运输安全，法律、行政法规授权铁路运输企业行使铁路旅客安全检查的行政管理职能。有权在旅客进站乘车管理活动中对进站乘客进行安全检查。《[中华人民共和国行政诉讼法](#)》[第二条](#)规定：“公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政机关工作人员的行为侵犯其合法权益，有权依照本法向人民法院提起诉讼。前款所称的行政行为，包括法律、法规、规章授权的组织作出的行政行为。”铁路济南局公司以杨书哲携带5个打火机进站，违反《公告》规定为由阻止其进站乘车的行为，属于法律法规授权的组织作出的行政行

为，属于行政诉讼受案范围。

二、铁路济南局公司阻止杨书哲乘车的行为是否合法。铁路济南局公司阻止杨书哲进站乘车是因为其欲携带 5 个打火机进站，铁路济南局公司认为杨书哲的行为违反了限制携带普通打火机 2 个的相关规定。杨书哲认为《公告》中限制携带普通打火机 2 个的规定违反了《铁路旅客运输规程》(铁运〔1997〕101 号)等法律法规关于限制携带物品的规定，不应成为铁路济南局公司阻止其进站的依据。关于该争议，原铁道部在 1997 年 12 月 1 日制定的《铁路旅客运输规程》第五十二条规定，为方便旅客的旅行生活，限量携带气体打火机 5 个。第六条规定，在不违反本规程原则的前提下，铁路运输企业可根据具体情况制定补充规定在本企业管辖的范围内实行。铁路运输既要考虑方便旅客，同时更应考虑运输安全。随着我国高速铁路的快速发展，对出行安全的标准要求越来越高。铁路运输企业从保障运输安全出发，结合我国铁路运输发展的实际，对限制携带的打火机从 5 个修改为 2 个，不违反旅客运输的基本原则，符合社会公共利益需要，并未减损当事人合法权益，因此《公告》中限制携带普通打火机 2 个的规定并不违法。铁路济南局公司将该公告相关内容予以公示，在杨书哲超量携带 5 个打火机安检时阻止其进站乘车于法有据。铁路济南局公司安检人员佩戴执勤标志，对杨书哲进行了告知，程序合法。

三、杨书哲请求判决赔偿火车票及公交车票费用共计 20 元应否支持。行政行为被确认违法是当事人获得赔偿的前提，因铁路济南局公司的行为并无违法之处，杨书哲提出的被告铁路济南局公司予以赔偿、被告国家铁路集团承担连带责任的诉讼请求无事实和法律依据，法院不予支持。

综上，一审法院依照《中华人民共和国行政诉讼法》第六十九条之规定判决：驳回原告杨书哲的诉讼请求。案件受理费 50 元，由原告杨书哲负担。

上诉人杨书哲不服一审判决上诉称,一、一审法院审理程序违法,法律适用错误。一是遗漏诉讼请求。《公告》的性质及效力是认定被诉行政行为是否合法的关键,一审法院未对上述文件作出审查。二是对杨书哲申请追加第三人、调取证据的请求未做回复,违反法律和司法解释规定。三是回避案件争议问题,仅仅适用了《铁路旅客运输规程》第六条及案涉《公告》,对本案存在法律规范竞合及冲突未说明选择理由。四是铁路济南局公司、国家铁路集团在举证期限内未提交作出被诉行政行为的证据和所依据的规范性文件,应视为没有相应证据。一审法院在铁路济南局公司、国家铁路集团超期举证的情况下依然认定案涉行政行为合法,属于适用法律错误。五是一审判决引用的《铁路旅客运输规程》第六条刻意删去了“并报国务院铁路主管部门备案”十三个字,违反法律规定。六是一审判决程序违法,违法违规允许国家铁路集团中途参与庭审;在原合议庭可以参加案件审理的情况下,违法违规更换合议庭组成人员,涉嫌法院其他人违规接触并插手案件;违法违规作出行政裁定中止诉讼程序并超期审理。二、被诉行政行为定性错误。铁路济南局公司作出的阻止杨书哲携带5个打火机进站乘车的行为属于行政强制或者行政处罚,是一种“对公民的人身自由实施暂时性限制”的行为,属于《中华人民共和国行政强制法》第九条第一款规定的情形,铁路济南局公司所作行为应当符合该法第十八条规定的程序。三、对《公告》的审查于法无据、与事实不符。一是一审法院认为《公告》是国家铁路集团根据《铁路旅客运输规程》第六条所制定的补充规定,属于事实认定错误,法律适用错误。一审法院忽略了《铁路旅客运输规程》第六条“铁路运输企业制订补充规定应当向国家铁路主管部门备案”的规定,且补充规定意味着只能针对现有规定作出细化或就无规定的作出新规定,而不能作出与现行规定相违背的规定。同时,《铁路安全管理条例》第六十六条第二款明确规定禁止或者限制携带的物品种类及其数量由国

院铁路行业监督管理部门会同公安机关规定，不属于铁路运输企业可自行规定的范围。二是一审法院强调《铁路旅客运输规程》制定年份久远，不符合我国铁路运输实际需要，忽略该规程已两次修订的事实，忽略国家铁路局、公安部《关于发布铁路〈禁止携带物品目录〉的公告》的存在，没有依照“法无授权不可为”的原则判决，适用法律错误。2015年02月04日公布实施的国家铁路局、公安部《关于发布铁路〈禁止携带物品目录〉的公告》规定，《限制携带物品种类及其数量》按照《铁路旅客运输规程》（铁运〔1997〕101号）执行。而原中国铁路总公司10个月后便重新制定与上述文件相矛盾的《公告》，不能用“从保障运输安全出发，结合我国铁路运输发展的实际”来解释。三是一审判决认为《公告》不违反旅客运输的基本原则，并未减损当事人合法权益，不符合事实。《公告》将携带打火机数量从5个减为2个，实质上减损了公民的合法权益。安全标准的界定需要以一种具备足够权威的形式预先规定，而不能由极为强势的垄断企业专权独断。国家铁路集团提高安检标准的行为是假借维护乘客生命权与健康权的名义，减轻自己所应当承担的风险。上诉请求：1. 依法撤销一审判决；2. 判决确认铁路济南局公司阻止杨书哲进站乘车的行为属于行政强制行为且违法；3. 判决铁路济南局公司赔偿杨书哲火车票及公交车票费用共计20元；4. 判决国家铁路集团负连带责任；5. 一并审查原中国铁路总公司制定的《公告》。

上诉人铁路济南局公司辩称，一、一审法院没有遗漏诉讼请求，一审法院已经对《公告》进行了审查，认为不违反旅客运输的基本原则，符合社会公共利益需要，并未减损当事人的合法权益。二、铁路济南局公司在合理期限内依法围绕本案不属于行政纠纷等提交了证据，应当被采信。三、一审法院除将本案作为行政案件审理的法律适用错误，其他并无不妥。四、杨书哲通过12306网络平台实名购票，通读了网页公示的各项规定，建立案涉合同关系，本案不存在行政行为，

是民事合同履行行为，所引起的纠纷是杨书哲违约导致。火车票和公交费损失是杨书哲自愿放弃乘车导致，与铁路济南局公司没有因果关系。五、一审法院不存在程序违法问题，本案不存在第三人，法院依法不予追加第三人是正确的。综上，请法院依法驳回杨书哲的上诉请求。

上诉人铁路济南局公司上诉称，一、铁路济南局公司与杨书哲之间系铁路旅客运输合同关系，双方系平等民事主体，不属于人民法院行政诉讼审理范畴。车票背面的乘车须知中明确载明“不得携带危险品等可能威胁公共安全的禁止或限制运输物品”，该乘车须知属于旅客运输合同的组成部分。铁路济南局公司要求杨书哲按约定履行安全义务，禁止其携带超量打火机进站乘车，杨书哲拒绝寄存，拒不履行安全义务，选择自行离开车站，自愿终止旅客运输合同的履行。二、国家铁路集团是中央管理的国有独资企业，铁路济南局公司是其全资子公司，均为企业法人，不是法律、法规、规章授权的组织，不具备行政管理职能，不是行政诉讼案件的适格主体。《[中华人民共和国铁路法](#)》[第三条](#)“国家铁路运输企业行使法律、行政法规授予的行政管理职能”规定已不符合铁路改革和发展后的实际情况，铁路济南局公司进行安全检查是企业安全管理行为。三、一审判决关于铁路济南局公司是法律、行政法规授权的行政主体的认定于法无据。法律、行政法规对行政管理职能的授权应当是明确的、具体的，对被授权行政行为的主体、范围、职责、执法程序、处罚、复议等均应作出详细规定。现行法律、行政法规没有关于铁路企业安检行为是行政行为的明确授权。上诉请求：撤销一审判决，裁定驳回杨书哲的起诉。

上诉人杨书哲辩称，一、铁路济南局的案涉行为并非基于合同作出，而是基于《[中华人民共和国铁路法](#)》《[铁路安全管理条例](#)》等法律法规作出的行政行为，这在(2019)鲁01行终7号行政裁定中已有详细阐述。二、现行《[中华人民共](#)

和国行政诉讼法》将经授权组织纳入行政诉讼适格被告，对行政机关的概念应当从行政行为的角度界定。三、以航空运输来对比铁路运输，其安全检查的确具有公权力属性。

被上诉人国家铁路集团同意铁路济南局公司的答辩意见。另称，《公告》是依据《铁路运输旅客规程》第六条制定的企业文件，不同于规范性文件，不属于行政诉讼审查的范畴。请求法院驳回杨书哲的上诉请求。

二审中，上诉人杨书哲提交如下证据：1. 2020年3月24日《法制日报》刊载的《行政复议妥善化解涉疫争议树立标杆》、湖南省人民政府湘府复决字

〔2020〕13号行政复议决定、(2021)黑10行终23号行政判决，欲证明安检属于行政行为。2. 最高人民检察院公众号文章《火车站落实军人优先不到位检察院提起行政公益诉讼》、徐州铁路运输检察院文章《保障军人权益不到位检察院提起行政公益诉讼》，欲证明铁路企业确属行政法中的行政机关。3. 《起草说明》，欲证明安全检查具有行政属性，属于行政强制措施的一种。4. 指导案例41号，欲证明行政机关作出具体行政行为时未引用具体法律条款，且在诉讼中不能证明该具体行政行为符合法律的具体规定，应当视为该具体行政行为没有法律依据。经质证，铁路济南局公司、国家铁路集团认为，上述证据与本案没有关联性，因此对其真实性、合法性不予核查。本院认为杨书哲提交的上述证据与本案不具有关联性，不予采信。另外，杨书哲向本院提交了《调取证据申请书》以及《责令提交证据申请书》。本院认为上述申请内容与案件待证事实无关，不予准许。

本院二审查明，本院作出的(2020)鲁01行终7号行政裁定本院认为部分载明：“法律、法规授权铁路运输企业行使旅客进站乘车安全检查方面的行政管理职能，有权在旅客进站乘车管理活动中对进站乘客进行安全检查。……铁路济南局公司以杨书哲携带5个打火机进站违反《公告》相关规定为由而禁止其进站，

属于法律、法规授权的组织作出的行政行为，铁路济南局公司属于适格的行政诉讼主体。”

本院经审理查明的事实与一审判决认定的事实一致，本院依法予以确认。

本院认为，生效裁定已认定“铁路运输企业对进站乘车旅客及其随身携带物品进行安全检查”属于行政行为，本院对该问题不再重述。本案争议焦点如下：

一、《公告》是否属于[行政诉讼法](#)中规定的可一并审查的规范性文件；二、如果是规范性文件，《公告》中限带2个打火机的规定是否违法；三、一审法院是否存在程序违法。对于以上三个问题分述如下：

关于焦点一：《公告》是否属于[行政诉讼法](#)中规定的可一并审查的规范性文件。

《公告》是否属于可以一并审查的规范性文件，应当结合相关标准进行认定。国办发〔2018〕37号《[国务院办公厅关于加强行政规范性文件制定和监督管理工作的通知](#)》规定，行政规范性文件是除国务院的行政法规、决定、命令以及部门规章和地方政府规章外，由行政机关或者经法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织依照法定权限、程序制定并公开发布，涉及公民、法人和其他组织权利义务，具有普遍约束力，在一定期限内反复适用的公文。根据这一规定，司法实践中应当从以下四个方面对规范性文件进行认定：其一，制定主体及权限。依照国务院上述规定，除行政机关之外，法律、法规、规章授权实施公共管理职能的组织有权在职权范围内制定规范性文件。其二，调整对象。规范性文件调整对象为不特定的行政相对人或事项，属于针对公民、法人以及其他组织权利义务的外部行政事项，如果仅涉及行政机关的内部事务，则不是规范性文件。其三，效力范围。规范性文件一经制定并对外公布即具有普遍约束力，规范性文件

效力范围内的公民、法人以及其他组织必须共同遵守。其四，适用事项。规范性文件针对未来事项且需要通过具体行为执行或落实，在一定期限内能够反复适用。具体到《公告》，双方当事人对其调整对象、效力范围、适用事项并无争议，争议点在于制定主体及权限。依据《[中华人民共和国铁路法](#)》《[铁路安全管理条例](#)》的授权，铁路运输企业在旅客进站乘车管理活动时行使行政管理职能。安全检查，是指铁路企业对于乘客进行人身和携带物品进行直接强制了解，以确定其是否遵守相关行政法规范的活动。安全检查属于行政检查，其在性质上区别于行政强制和行政处罚，不适用法律法规对后两种行政行为作出程序的规定。

《公告》系国家铁路集团为铁路部门行使安全检查权力而制定的规范，处于法律、法规授权权限范围之内，国家铁路集团具有制定主体资格及相应权限。另外，《[铁路旅客运输规程](#)》[第六条](#)规定，铁路运输企业制订的补充规定应报国务院铁路主管部门备案，此处所规定的备案系主管部门对铁路企业的监督管理程序，并非规范性文件的生效要件，是否备案不影响规范性文件公布后的对外效力。综上分析，《公告》符合规范性文件的构成要件，属于[行政诉讼法](#)意义上可一并审查的规范性文件。并且，《公告》系被诉行政行为作出的依据，杨书哲提出对《公告》进行一并审查的诉讼请求，应予准许。

关于焦点二：《公告》中限带 2 个打火机的规定是否违法。

《[最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释](#)》[第一百四十八条](#)规定：“人民法院对规范性文件进行一并审查时，可以从规范性文件制定机关是否超越权限或者违反法定程序、作出行政行为所依据的条款以及相关条款等方面进行。有下列情形之一的，属于[行政诉讼法](#)第六十四条规定的‘规范性文件不合法’：（一）超越制定机关的法定职权或者超越法律、法规、规章的授权范围的；（二）与法律、法规、规章等上位法的规定相抵触的；（三）没有法律、法

规、规章依据，违法增加公民、法人和其他组织义务或者减损公民、法人和其他组织合法权益的；（四）未履行法定批准程序、公开发布程序，严重违反制定程序的；（五）其他违反法律、法规以及规章规定的情形。”杨书哲认为《公告》将

《[铁路旅客运输规程](#)》第五十二条中规定限量携带气体打火机数量从5个降低为2个，减损了公民合法权益，违反了上述法条第二款第（三）项，应被认定违法。通过对该项规定文本的连贯解释可知，规范性文件的条款因减损公民合法权益而被认定违法，应当同时具备两个条件：一是减损公民合法权益；二是没有法律、法规、规章的依据。因此，《公告》中限制携带打火机数量的条款是否违法，应从两个方面进行判断。

一是《公告》中限带2个打火机的规定是否减损公民合法权益。公共利益是不确定的多数人利益，是公共行政的目标，在一定条件下，实现公共利益可以作为限制公民权利的合法依据。上述规定是否减损了公民的合法权益，应从两方面分析：一方面，从法律解释学出发，对于法律文本的理解应当尊重文字、概念的基本含义，上述法条中“减损”一词的基本含义是减少、损害。《公告》中规定的限制携带打火机数量，仅是对公民权益的限制，并不实际减损公民的权益。

《公告》已在购票网站进行公示，乘客在购票时应当对相关内容知悉，完全可以避免乘车时携带超过限制数量的打火机。即使乘客未能及时了解而携带了超过限制数量的打火机，其亦可采取邮寄、寄存等方式避免损失。另一方面，从利益衡量及生活常识角度看，三五个普通打火机价值极小，与其他乘客人身安全利益、公共场所安全利益相较，微乎其微。携带超过限制数量的打火机乘车的危险一旦现实化，必将危及火车运行安全和乘客人身财产安全，携带人将为此付出远超打火机价值的代价。从这种意义上讲，限制乘客携带打火机的数量不仅未减损乘客的合法权益，反而是对其更大权益的一种保护。依上逻辑，《公告》将限带打火

机数量从5个降低为2个，并不减损公民的合法权益。

二是《公告》中限带2个打火机的规定是否有上位法依据。《[铁路旅客运输规程](#)》[第六条](#)规定：“在不违反本规程原则的前提下，铁路运输企业可根据具体情况制订补充规定在本企业管辖范围内实行并报国务院铁路主管部门备案。”第一条规定：“为了维护铁路旅客运输的正常秩序，保护铁路旅客运输合同各方当事人的合法权益，依据《[中华人民共和国铁路法](#)》制定本规程。”第一条规定属于该规程的立法目的与立法原则条款，据此可知《[铁路旅客运输规程](#)》的基本原则是“维护铁路旅客运输的正常秩序，保护铁路旅客运输合同各方当事人的合法权益”。铁路作为国家重要的基础设施和交通运输体系的骨干，是国民经济大动脉，具有运输能力大、节约资源、绿色环保的特点。铁路运营安全事关社会秩序与经济发展，确保铁路运营安全意义重大。当前，高铁运行速度较传统列车大幅提升，只有更高、更严苛的安全标准才能确保铁路运营的安全。对乘客进行安全检查并严格限制危险品携带数量，可以降低铁路运行风险，保障铁路高效安全运行，维护乘客的人身财产安全。《公告》降低限带打火机的数量符合《[铁路旅客运输规程](#)》的基本原则。因此，即使上诉人杨书哲机械地坚持认为将限带打火机的数量从5个降低为2个，减损其合法权益，此规定亦因有规章授权作为依据而不应被认定为违法。

关于焦点三：一审法院是否存在审判程序违法。

一是合议庭组成。[行政诉讼法](#)规定当事人对于合议庭成员享有申请回避的权利，但未赋予当事人对合议庭的组成人员与更换提出异议的权利。人民法院根据工作需要临时更换合议庭组成人员，其目的在于保障庭审如期、顺利进行，以更好地保护当事人的合法权益。上诉人杨书哲提出的合议庭变更要求、合议庭变更时的审批程序，属于法院内部工作管理规范，不属于当事人提出异议的范围。二

是本案的审理期限。一审法院自立案之日起至判决之日一年有余，经查阅一审卷宗，一审法院对本案作出中止审理裁定和恢复诉讼通知，并经审批后延长审限6个月，中止审理及延长审限程序符合法律规定，经计算，本案审理期限符合相关法律规定，不存在超过审限的违法情形。另经审查，一审法院不存在其他程序违法问题。

综上所述，经本院审查，《公告》制定主体具有相应职权，其中限制乘客携带2个打火机的规定未减损公民合法权益、不违反上位法规定，其效力应予认定。铁路济南局公司依照《公告》的规定对杨书哲携带打火机数量进行限制的行为有依据，并无不当。上诉人杨书哲、上诉人铁路济南局公司的上诉理由，均不能成立，本院不予支持。杨书哲一审时提出的各项诉讼请求均不能成立，一审判决不予支持，适用法律准确，结论正确，应予维持。依照《[中华人民共和国行政诉讼法](#)》[第八十六条](#)、[第八十九条第一款第\(一\)项](#)之规定，判决如下：

驳回上诉，维持原判。

二审案件受理费100元，由上诉人杨书哲、上诉人中国铁路济南局集团有限公司各负担50元。

本判决为终审判决。

审 判 长 曹 磊

审 判 员 孙继发

审 判 员 张极峰

二〇二一年十一月十五日

法官助理 石璐璐

书 记 员 高 岚

©北大法宝：（www.pkulaw.com）专业提供法律信息、法学知识和法律软件领域各类解决方案。北大法宝为您提供丰富的参考资料，正式引用法规条文时请与标准文本核对。欢迎查看所有[产品和服务](#)。

[法宝快讯：如何快速找到您需要的检索结果？法宝 V6 有何新特色？](#)



扫描二维码阅读原文

原文链接：

<https://www.pkulaw.com/pfnl/95b2ca8d4055fce109026e43de115fe5dd96f11b4bc51596bdfb.html>