

保护无证经营：一个荒唐的行政判决 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/479/2021_2022__E4_BF_9D_E6_8A_A4_E6_97_A0_E8_c122_479544.htm

一、案情摘要 事情发生在2001年9月25日，广西平果县卫生局公共卫生监督所的工作人员在执行卫生监督检查任务时，发现县曙光糕点店没有依法办理临时卫生许可证而大量从事季节性食品月饼的生产经营活动，并且多人未领取健康合格证从事月饼生产，严重危害广大人民群众身体健康。工作人员制作了《现场检查笔录》并对无健康合格证的事实作出罚款五千元处理，对其无证经营行为则限期改正。9月27日，公共卫生监督所的工作人员再次对曙光糕点店进行检查时，发现该糕点店不但未补办临时卫生许可证，而且变本加厉地进行月饼生产和销售活动。工作人员即以县卫生局的名义对此立案查处，并制作《现场检查笔录》。28日，对其无证生产经营的月饼、月饼生产工具进行就地查封，制作了《封存月饼品种、数量清单》，并再次责令其补办临时卫生许可证。9月30日，当卫生监督所的工作人员再次对曙光糕点店进行检查时，其仍在进行无证经营月饼的违法行为，此时，国庆长假将至，如不果断采取措施，无法防止无证经营的月饼流向社会。卫生监督所的工作人员不得不改变强制措施，将就地封存改为取缔和收缴。由于情况紧急，卫生监督所的工作人员以平果县卫生局的名义当场制作《现场检查笔录》，并当场宣布予以取缔。曙光糕点店的业主随即向县人民法院提起行政诉讼，请求撤销申诉人的行政行为。县人民法院当天立案。一审法院完全支持曙光糕点店的诉讼请求，认定“生产月饼不须办理临时

卫生许可证”，并判令申诉人赔偿损失。县卫生局随即提出上诉。二审法院比一审判决走得更远：认定“生产月饼应办理临时卫生许可证”，但又忽然提出“无证经营的责任不在曙光糕点店”，武断地认为县卫生局存在“行政不作为”，仍然判决县卫生局赔偿收缴无证生产经营月饼的所谓“损失”。这样，二审判决在承认曙光糕点店无证经营的事实的同时，却又判决卫生局须赔偿曙光糕点店的“经济损失”，开了一个保护无证经营的先例。

二、法院判决程序严重违法

本案二审判决判令县卫生局承担赔偿责任的主要理由是：“无证经营的责任不在曙光糕点店”，断定卫生局存在“行政不作为”，即认为卫生局不给曙光糕点店办理临时卫生许可证。二审法院的这一作法，严重违反程序：第一，一审原告从未就行政不作为提起过诉讼。一审原告的诉讼请求只是要求撤销“没收”这一行政处罚行为。而这是两种完全不同的行政法律关系。二审法院在当事人没有提起“行政不作为”诉讼的情况下，突然认定申诉人存在行政不作为行为，完全剥夺了申诉人抗辩权、上诉权等一系列诉讼权利；第二，对取缔行为提起诉讼，与对行政不作为提起诉讼，按照行政诉讼法规定，其举证责任是完全不同的。如果曙光糕点店提起的是行为不作为诉讼，即是《行政诉讼法》第十一条第（四）项规定：“认为符合法定条件申请行政机关颁发许可证和执照，行政机关拒绝颁发或者不答复的”，那么，按照最高人民法院的司法解释，举证责任完全是在一审原告方。二审法院在当事人没有提起行政不作为诉讼，又没有完成举证责任的情况下，武断地认定申诉人“行政不作为”，显然违反法定程序。

三、判决认定主要事实错误

二审判决除武断地认定“无

证经营的责任”在县卫生局一方外，在事实认定许多方面自相矛盾，无法自圆其说：第一，无理地将“无证经营的责任”推给行政机关。众所周知，无证经营，不论出于什么原因，都不可能是合法的，其责任只能是在经营方。恰如无证驾驶汽车，无论什么原因，都不可能是合法的一样，道理是非常简单的。第二，证据采纳与认定事实自相矛盾。在证据采纳方面，二审判决一方面认为县卫生局的录像资料“不能证明曙光糕点店有无证经营行为”，另一方面在“本院认为”的行文中，又不得不承认曙光糕点店有无证经营行为，只是“无证经营的责任”不在曙光糕点店一方。第三，县卫生局二审出示十一份其他月饼生产经营单位的“临时卫生许可证”，并不是证明曙光糕点店的违法事实，仅是为了证明申诉人的行政行为适用法律正确。二审判决以“一审没有提供”为由不采纳这些证据，不但与基本法理相悖，且与其认定被申诉人有无证经营行为也自相矛盾。生产月饼须办临时卫生许可证，这在全广西范围内，从1997年以来就一直实施的食品卫生监督管理制度。以这种业已存在的行政法律制度，广西区卫生厅的批复根本不可能存在“扩大解释”的问题。第四，混淆了“就地封存”与“取缔”的不同行政措施。县卫生局作出第50号、第51号《卫生行政控制决定书》，对无证经营的月饼、月饼生产用具进行就地封存；由于曙光糕点店拒不停止违法经营活动，为防止无证经营的月饼流散于社会，危害广大群众的身体健康，县卫生局改变强制措施，变就地封存为收缴和取缔。这样，法院应当审理的是最后的取缔行为才有意义，因为《卫生行政控制决定书》所作出的“就地封存”的行政行为已不复存在。而取缔这样的行政措施，

法律并没有规定严格的格式。二审判决仅因曙光糕点店对卫生局的印章存在异议，就不采纳该证据，明显存在先入为主的偏见。第五，二审判决对一审判决极其重要的事实予以纠正，将一审时错误认定“生产月饼无须办临时卫生许可证”，改而认定“生产月饼须办理临时卫生许可证”，但判决最终却仍以“认定基本事实清楚”为由维持原撤销行政行为的判决。四、法院判决适用法律明显错误主要表现在两个方面：第一，断定申诉人程序违法，却又不在于判决撤销行政行为的同时，依法判令县卫生局重新作出行政行为。二审判决以申诉人“在实施取缔前没有依法告知行政相对人作出行政处罚的事实、理由及依据，并告知当事人依法享有的权利和听取当事人陈述和申辩”为由，撤销县卫生局的行政行为。而这一认定即使成立，也仅是程序违法。因为曙光糕点店无证经营的违法事实确实存在。依照行政诉讼法规定应在判决撤销行政行为的同时，判令行政机关重新作出行政行为，以便使违法经营行为依法受到追究。但二审判决却不正确适用法律，至使违法经营变相合法化。第二，认定“无证经营”的事实成立，却又不适用《食品卫生法》第二十七条、第四十条等规定，对无证违法经营行为依照规定实行取缔，却反而判决县卫生局依法取缔的行为承担责任。这样做实际上无异于保护非法经营活动。综上所述，百色地区中级人民法院（2002）百中行终字第3号《行政判决书》存在明显错误，如果这一案例成立，整个广西的月饼生产经营的卫生管理制度势必遭受破坏。更为严重的是，这一判决开了保护无证经营违法行为的先河。真的没有见过如此荒唐的行政判决！那一年，正好广西玉林市在中秋节前发生月饼中毒事件，整个广

西的月饼都不好卖，许多月饼生产、销售企业发生亏损。这下可好，卫生执法机关县卫生局为曙光糕点店的月饼全部买单。100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com