

此两起卫生行政诉讼案系同一原、被告,案情紧密相关。原告违法事实清楚,证据确凿,情节并不复杂。通过法庭两次审理得出胜、败诉两种不同的结果,尤其以第二起诉讼案值得认真反思和研讨。

3.1 卫生行政监督执法人员必须要有强烈的法律意识,要准确、严格地依法办事。第一案胜诉,主要是卫生监督人员在受理原告申请时即在法定期限内对其送审的资料和现场及时进行了审查,并对其生产经营场所不符合卫生要求提出了相应的意见。其工作程序合法。第二案败诉主要原因在于未准确对照有关适用的法律条款,其主要问题在于因顾及原告反复强调并非无证,只承认为扩大经营,而迁就了原告,被原告牵着鼻子走。在当时找不到对无证经营的明确解释的情况下,对照《省管理办法》而予以注销原证。当然从卫生管理的角度看,对经营者在卫生许可证管理上采取这一措施也是有据可依的。关键的问题是对被告的违法行为已按无证经营进行调查和扣留工具处置,但却没有继续按《食品卫生法》第40条进行处罚,转而对照应用较低层次的规范性文件注销原卫生许可证。确实存在对照法律条款不当。

3.2 在对疑难案件处理过程中及时寻求司法解释,有利于对违法行为予以正确的处罚,第二案如果及时向法院和法律局咨询或者及时向上级主管部门汇报取得原告属无证经营的共识,直接按无证经营处罚,则既可达到准确、及时惩治原告违法的目的,又减少了诉讼麻烦。事后经了解卫生部1996年9月份答复广西壮族自治区关于无证经营的范围时已作了解释。卫生部1997年3月15日发布的《食品卫生行政处罚办法》第十一条对无证经营查处也有了相当明确的规定。建议上级卫生行政部门今后对有关的法律解释及时转发以便基层单位能掌握运用。

3.3 《江苏省食品卫生许可证发放管理办法》是根据《食品卫生法》第27条授权制定的规范性文件,关于注销卫生许可证条款中“未经卫生行政部门批准,擅自变更经营项目、布局”这一条,其注销的不仅是变更项目和布局这一违法事实部分,也包括未变更项目和布局的合法部分。这一简单的单方面行政行为涉及到经营者的切身利益和生计,故应谨慎应用。该条文与《行政处罚法》有一定抵触,由于《食品卫生行政处罚办法》已正式实施,建议省卫生厅及时修改这一条

款。

3.4 第一起诉讼案虽然胜诉,但从总结工作提高卫生监督水平角度看,尚有诸多方面值得卫生监督机构和广大监督人员沉思、改进。

3.4.1 各级卫生行政部门和有关监督执法科室,应建立完整规范的卫生许可证受理、登记、审核、发证工作程序。首先对申请者的申请内容、资料应确定专人负责,并及时进行审核登记,同时应告知当事人应送审的相关资料和卫生设施等要求。这些要求应尽可能是一次性明确具体和书面性的。其次应按法定程序在法定期限内完成包括现场审核在内的一切审核工作。对不符合要求者用监督意见书明确答复,并要注明要求当事人重新提出申请。不可仅仅是要求其改进,而无限期或无明确的意见。

3.4.2 本文第一案原告提出卫生监督人员几次审核提出的意见不一致是出尔反尔,这虽属业主强行狡辩。但在实际工作中也确实暴露出由于多层次、不同监督人员因为业务水平、掌握标准不一的情况所带来的前后审核意见不完全一致的问题。通过这起诉讼案我们认为(1)对卫生许可证申请应安排具有较高业务水平,熟练掌握有关卫生标准的卫生监督人员去完成。对申请者的指导和审核尽可能减少层次,力求一步到位,首次提出的要求特别是主要卫生问题要明确和具体,到期复审应围绕上次提出的问题进行验收。

(2)对申请者提出的有关卫生指导意见和要求要有法律依据和标准,不可有随意性和片面主观性。

3.5 卫生许可证申请表及相关资料要设计合理、科学,使用这些文书资料应该统一、规范。卫生许可证申请、审核资料应长期保存。在第二起诉讼案中,原告否认布局发生改变。项目、布局是否发生改变,这涉及到原先申请时核定的资料。如果要举证的话,这方面资料则成为主要证据。由于食品生产经营者文化水平参差不齐,填写申请书和提供的有关资料大多残缺不全。现卫生部门统一制发的卫生许可证申请表过于简单,在实践中大多数申请者填写不完整,也较难保存。另外加工经营平面、工艺布局图等应由业主认真绘制,基本反映其真实概貌。卫生许可证申请书应由业主自行填写,卫生监督人员不应代替其书写和绘图。对卫生许可证申请者审核要有一份较为完整的审核意见,核定其申请的生产经营项目。

对二起连环食品卫生诉讼案的分析和反思

吴蓉芬 彭四盟 江苏省宜兴市卫生防疫站 (214200)

1 案情简介

某私营食品厂原只有软包装饮料卫生许可证, 1996年7月31日该厂向卫生行政部门申请要求领取糕点生产加工卫生许可证, 其申请项目为裱花蛋糕、月饼等产品。接到申请要求后卫生行政部门于8月6日派两名卫生监督人员至现场审查认为: 该厂糕点加工车间布局不合理, 缺乏相应的卫生设施。并告知该厂申请资料不完整, 缺少厂房和车间布局图以及生产工艺流程等相关资料。厂方按要求对布局做了适当调整, 增加了一些卫生设施, 报送了车间平面布局资料。此后曾多次邀请卫生监督人员至现场验收。由于该厂原为生产饮料, 厂房系租借使用, 虽经一定的改造但是仍达不到卫生部颁布的糕点厂卫生规范标准的基本要求。监督人员据此曾先后于8月30日和10月4日两次发出监督意见书, 其主要内容是对布局不合理, 缺少卫生设施等提出整改意见, 要求继续改进直至验收合格。1996年11月11日该厂向人民法院提起诉讼, 要求卫生行政部门颁发卫生许可证。

该食品厂在诉讼期间于11月25日自行试产制作裱花蛋糕, 市卫生行政部门根据群众举报, 于1997年1月6日进行监督检查, 发现该厂未经卫生行政部门批准已制作、销售裱花蛋糕等糕点食品40天。监督人员对现场进行拍照, 制作卫生监督记录, 同时扣留部分糕点生产加工工具。在调查谈话笔录中该业主反复强调并非无证, 只是扩大经营项目。《食品卫生法》第40条对无证、伪造、涂改、出借卫生许可证有处罚依据, 但对扩大经营当时无明确解释。对照《江苏省食品卫生许可证发放管理办法》以下简称《省管理办法》第16条第4项“未经卫生行政部门批准, 擅自变更生产经营项目、布局的”可以注销其卫生许可证。经研究决定, 市卫生局于1997年1月7日注销了该厂原卫生许可证。按有关程序经办监督人员在得到领导审批同意后发布公告, 向业主宣读并张贴于该厂门口, 原卫生许可证业主称找不到未能收回。

1997年1月19日该厂向市人民法院起诉要求撤销这一行政处罚。

2 诉讼过程

第一起诉讼案原告提出两条理由, 一是提出申请后3个月内被告先后验收多次, 其结论仍是不断改进。二是被告提出的要求应是一致性的, 不能朝令夕改, 两份监督意见书不一致。1997年1月20日市人民法院公开开庭审理, 被告方围绕原告提出的理由进行答辩:

①卫生行政部门在接到原告申请后按照《江苏省食品卫生许可证发放管理办法》的要求, 按法定程序在法定期限内履行了义务, 不存在无作为行为。

②两次卫生监督意见书其主要内容一致, 并无矛盾。通过庭审调查, 双方辩论。市人民法院于1997年1月27日作出判决, 判市卫生局接到申请书后已到现场审核, 在法定期限内提出卫生监督意见, 已履行了法定职责……, 驳回原告食品厂的诉讼请求。原告不服又上诉至无锡市中级人民法院, 中院受理后仍维持原判。

第二起诉讼案原告诉讼理由, 一是对照《食品卫生法》第27条无法对照, 二是对照《省管理办法》擅自变更生产经营项目、布局不符事实。本厂饮料未停止生产, 生产场地未改变, 只是超范围经营, 不是无证经营。1997年3月13日市人民法院对此案公开开庭审理, 认为: 食品厂未经卫生行政部门批准, 擅自生产经营糕点类食品这一事实, 被告市卫生局不按照《中华人民共和国食品卫生法》的规定处理, 却依照《省管理办法》第16条第4项, 第17条的规定注销卫生许可证, 其适用法律错误, 应当纠正。故判决撤销卫生局1997年1月7日公告注销食品厂卫生许可证的行政行为。

3 案例分析讨论