



民间组织管理案例分析

民政部法制办 吴明

行政诉讼开始后不能自行收集证据

案情介绍：某社会团体未经登记，擅自设立一个分支机构，并以这个分支机构的名义在社会上开展活动，与某企业签订协议，形成了债务。某企业对这个分支机构提起民事诉讼，要求其偿还债务。法院受理后，认定社会团体分支机构不具有诉讼主体资格，让原告将被告变更为某社会团体。诉讼结束后，市民政局认为该社会团体擅自设立分支机构，违反了《社会团体登记管理条例》第十九条第一款规定，依据条例第三十三条第一款第（五）项规定，决定对其实施停止活动的行政处罚。该社会团体提出听证，市民政局认为有法院判决书，可以认定其违法行为。行政处罚决定书下达后，该社会团体向法院提起行政诉讼。诉讼期间，市民政局又收集了该社会团体以分支机构名义进行活动的宣传材料、印章等证据，向法院提交。法院认定，行政诉讼已进入程序，行政机关在裁决后收集的证据无效，不予采信。

案例评析：《中华人民共和国行政处罚法》第三十六条规定：“行政机关发现公民、法人或者其他组织有依法应当给予行政处罚的行为的，必须全面、客观、公正地调查，收集有关证据。”该社会团体是否具有擅自设立分支机构的违法行为的基本证据是：是否执照《社会团体登记管理条例》第十九条的规定在登记管理机关办理登记，这需要查阅社团登记档案材料，并有查阅结果证明；还应当有该社会团体以未登记的分支机构在社会上开展活动的证据，如以分支机构名义发的宣传材料，或者以分支机构名义召开会议的通知等。这些证据材料收集的时间，应当是在行政处罚决定作出之前，而不能在行政处罚决定作出后再补充证据。因为，行政机关作出的具体行政行为，是涉及当事人权利、义务的行政决定，必须做到事实清楚，证据确凿。所以，行政机关作出具体行政行为，贯彻实施的是先取证后裁决的原则，即一切行政决定都要在取证结束后作出，而且，应当建立在充分证据支持的基础上。对此《中华人民共和国行政诉讼法》第三十二条明确规定，行政机关对作出的具体行政行为负有举证责任。由被告（即行政机关）倒置举证，是行政诉讼区别于民事诉讼的特点之一。同时，行政诉讼法第三十三条还规定，在诉讼过程中，被告（即行政机关）不得自行向原告和证人收集证据。法律之所以这样规定，行政诉讼发生的原因，是当事人对行政机关的行政决定不服，出现了行政争议。行政决定已作出，说明该具体行政行为的证据已收集完毕。市民政局收集的该社会团体擅自设立分支机构的一些证据，是在行政诉讼过程中，违反了行政诉讼法第三十三条规定，所以，不能被法院采信。