

## 周佰芳、诸暨市公安局公安行政管理:其他(公安)二审行政判决书

其他(公安) [点击了解更多](#)

发布日期: 2017-06-27

浏览: 3次

浙江省绍兴市中级人民法院  
行政判决书

(2017)浙06行终59号

上诉人(原审原告)周佰芳,女,1973年1月5日出生,汉族,住诸暨市。

被上诉人(原审被告)诸暨市公安局。住所地诸暨市暨阳街道红旗路6号。

法定代表人沈平江,局长。

委托代理人张景景,女,诸暨市公安局工作人员。

委托代理人魏少波,男,诸暨市公安局工作人员。

被上诉人(原审被告)绍兴市公安局。住所地绍兴市越城区人民东路489号。

法定代表人徐华水,局长。

委托代理人王小娟,女,绍兴市公安局工作人员。

委托代理人舒裕斌,男,绍兴市公安局工作人员。

周佰芳不服诸暨市公安局治安行政处罚及绍兴市公安局行政复议一案,已由嵊州市人民法院作出(2016)浙0683行初122号行政判决。周佰芳不服该行政判决,向本院提起上诉。本院依法组成合议庭,对本案进行了审理,现已审理终结。

一审法院审理查明,周佰芳于2015年12月28日从诸暨出发去北京上访,后于2015年12月30日到达北京。2015年12月31日,周佰芳携带信访材料到中南海周边地区上访,被北京警方查获。北京市公安局西城分局府右街派出所于2015年12月31日对周佰芳的上述行为予以训诫。诸暨市公安局于2016年1月1日接到报案并于当日受理案件,后因案情复杂于2016年1月30日延长办案期限一次,经调查终结并履行告知义务后,于2016年3月4日作出诸公(安)行罚决字[2016]11147号行政处罚决定,根据《中华人民共和国治安管理处罚法》第二十三条第一款第(二)项之规定,决定给予周佰芳行政拘留10日的处罚,执行期限自2016年3月4日起至2016年3月14日止,已经执行完毕。周佰芳不服该行政处罚决定,向绍兴市公安局申请行政复议。绍兴市公安局于2016年4月6日受理周佰芳的行政复议申请并进行审查,后于2016年5月3日作出绍市公行复决字(2016)第06号行政复议决定,维

持诸暨市公安局作出的诸公（安）行罚决字[2016]11147号行政处罚决定。周佰芳不服，诉至法院。另查明，周佰芳于2016年2月26日离开诸暨市去北京，并于2016年3月3日回到诸暨市。

一审法院审理认为，本案争议焦点有三个：一是诸暨市公安局对周佰芳作出的行政处罚决定是否正确；二是绍兴市公安局的行政复议程序是否合法；三是周佰芳要求诸暨市公安局赔偿经济损失3000元是否有事实证据、法律依据及因果关系。

一、关于原行政行为的合法性。首先，根据《中华人民共和国治安管理处罚法》第二条之规定，扰乱公共秩序，妨害公共安全，侵犯人身权利、财产权利，妨害社会管理，具有社会危害性，依照《中华人民共和国刑法》的规定构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不够刑事处罚的，由公安机关依照本法给予治安管理处罚。《公安机关办理行政案件程序规定》第九条第一款之规定，行政案件由违法行为地的公安机关管辖。由违法行为人居住地公安机关管辖更为适宜的，可以由违法行为人居住地公安机关管辖，但是涉及卖淫、嫖娼、赌博、毒品的案件除外。故诸暨市公安局作为周佰芳居住地的公安机关，管辖该治安案件并无不当。其次，根据《中华人民共和国治安管理处罚法》第二十三条第一款第（二）项之规定，有下列行为之一的，处警告或者二百元以下罚款；情节较重的，处五日以上十日以下拘留，可以并处五百元以下罚款：……（二）扰乱车站、港口、码头、机场、商场、公园、展览馆或者其他公共场所秩序的；……本案中，周佰芳于2015年12月31日携带信访材料在北京市中南海地区上访，扰乱了中南海附近区域的公共场所秩序，诸暨市公安局依据查明的事实对其作出行政拘留10日的行政处罚决定并无明显不当。再次，根据《中华人民共和国治安管理处罚法》第九十九条之规定，公安机关办理治安案件的期限，自受理之日起不得超过三十日；案情重大、复杂的，经上一级公安机关批准，可以延长三十日。诸暨市公安局于2016年1月1日受理案件，后于2016年1月30日经审批延长办案期限30日，鉴于周佰芳于2016年2月26日离开诸暨市去北京并于2016年3月3日被带回诸暨市，诸暨市公安局即于当日传唤周佰芳进行询问，并于次日作出行政处罚决定，并无不当。

二、关于复议程序的合法性。根据《中华人民共和国行政复议法》第三十一条之规定，行政复议机关应当自受理申请之日起六十日内作出行政复议决定；但是法律规定的行政复议期限少于六十日的除外。情况复杂，不能在规定期限内作出行政复议决定的，经行政复议机关的负责人批准，可以适当延长，并告知申请人和被申请人；但是延长期限最多不超过三十日。绍兴市公安局在收到周佰芳的复议

申请后，在规定期限内受理并通知原行政机关提交书面答复及案件材料，后经审查在法定期限内作出行政复议决定，并依法送达。绍兴市公安局作出的复议决定程序合法，适用法律正确。三、周佰芳要求赔偿经济损失的诉讼请求。根据《中华人民共和国行政诉讼法》第三十八条第二款规定，在行政赔偿、补偿的案件中，原告应当对行政行为造成的损害提供证据。因被告的原因导致原告无法举证的，由被告承担举证责任。结合争议焦点一之分析，鉴于诸暨市公安局对周佰芳作出行政拘留10日的行政处罚决定实体处理并无明显不当，且周佰芳未进一步对行政处罚行为造成的损害提供相关证据，故其要求赔偿损失的诉讼请求，缺乏事实和法律依据。综上所述，周佰芳的诉请缺乏事实和法律依据，不予支持，依照《中华人民共和国行政诉讼法》第六十九条、《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第十条第一款、《最高人民法院关于审理行政赔偿案件若干问题的规定》第三十三之规定，判决：1. 驳回周佰芳要求撤销诸暨市公安局作出的诸公（安）行罚决字[2016]11147号行政处罚决定的诉讼请求；2. 驳回周佰芳要求撤销绍兴市公安局作出绍市公行复决字（2016）第06号行政复议决定的诉讼请求；3. 驳回周佰芳要求诸暨市公安局赔偿经济损失3000元的诉讼请求。一审案件受理费50元，由周佰芳负担。

周佰芳上诉称：1. 被诉行政处罚决定缺乏事实依据。涉案训诫书来源存疑，上诉人从未见到过该训诫书，且训诫书也未载明上诉人有在中南海周边上访的行为。事实上，上诉人是在向山西籍路人打听信访办地址时，被北京市公安局西城分局府右街派出所工作人员查问，后经诸暨市安华镇人民政府工作人员劝告而自愿返回原籍。上诉人并未到中南海周边核心地区，更没有扰乱公共秩序和正常办公秩序，现有证据不能证明诸暨市公安局所作处罚决定认定的事实。2. 被诉行政处罚决定违反一事不再罚的法律原则。北京市公安局西城分局府右街派出所与诸暨市公安局的执法权是平等的，前者作出的训诫书已认定上诉人的行为达不到警告或拘留程度，仅需训诫即可，而诸暨市公安局却对上诉人的同一行为作出拘留10日的行政处罚，显属重复执法、二次执法。3. 诸暨市公安局对上诉人的行为无管辖权。上诉人的行为发生在北京，在北京公安未移交的情况下，诸暨市公安局对此无管辖权，也不存在“更适宜管辖”的情形。4. 诸暨市公安局超过法定办案期限，已无权办理此治安案件。根据诸暨市公安局提供的《受案登记表》、《延长办案期限审批表》记载，其于2016年1月1日立案受理，至1月30日为30日期满，延长30日后，法定办案期限应至2016年2月29日届满。故诸暨市公安局作出延长到

2016年3月1日的决定有误。绍兴市公安局未能纠正该违法行为，所作行政复议决定也应撤销。5. 上诉人的赔偿请求具有事实和法律依据，应当得到支持。因被错误拘留10日，上诉人被迫放弃了超市的工作，造成工资、社保费用等经济损失；诸暨市公安局通过电视、报纸宣传报道，使上诉人的名誉受损，精神受到了伤害。综上，一审判决驳回上诉人的诉讼请求有误。请求二审法院撤销一审判决，改判支持上诉人的一审诉讼请求。

诸暨市公安局答辩称：1. 答辩人对周佰芳所作行政处罚事实清楚、证据充分、适用法律正确、量罚得当。答辩人一审时提供的周佰芳本人陈述、训诫书、抓获经过等证据，足以证明周佰芳于2015年12月28日从诸暨出发到北京上访，当月30日到达北京后，于次日携带信访材料跟随几名山西籍人员到中南海周边地区上访，被北京市公安局西城分局府右街派出所工作人员查获的事实。涉案训诫书由北京市公安局西城分局出具并移交答辩人，盖有北京市公安局西城分局府右街派出所公章，真实合法，训诫书内容已通过广播宣读告知被训诫人。因周佰芳携带信访材料在中南海周边地区上访，扰乱了该区域的公共场所秩序，答辩人遂根据《中华人民共和国治安管理处罚法》第二十三条第一款第（二）项之规定，对周佰芳作出了行政拘留10日的处罚。2. 周佰芳所称“重复执法、二次执法”缺乏依据。训诫只是公安机关进行现场处置的措施之一，并非法定的行政处罚种类，答辩人对周佰芳作出拘留的行政处罚，并未违反一事不再罚的法律原则。3. 根据《公安机关办理行政案件程序规定》第九条的规定，答辩人作为周佰芳居住地的公安机关，对其扰乱公共场所秩序的行为有管辖权，对其作出治安处罚并无不当。4. 答辩人依法延长办案期限，程序合法。本案于2016年1月1日受案，期间从次日起算，至1月31日满30日。延长后，从2016年2月1日起算，至3月1日满30日，不存在期限计算错误的问题。因周佰芳在上述期限届满前再次离开诸暨前往北京，直至2016年3月3日才回到诸暨，答辩人在其到案的次日作出处罚决定，并无不当，也不存在周佰芳所称超期即不能办理此案的问题。5. 周佰芳的赔偿请求缺乏事实和法律依据。答辩人既未侵犯周佰芳的人身权，也未侵犯其财产权，本案不存在《中华人民共和国国家赔偿法》第二条规定应予赔偿的情形。综上，答辩人所作行政处罚决定，事实清楚、证据充分、适用法律准确、量罚得当，一审判决驳回周佰芳的诉讼请求正确。请求二审法院驳回上诉，维持原判。

绍兴市公安局答辩称：1. 答辩人所作行政复议决定正确。经答辩人查明，周佰芳携带信访材料至中南海周边地区上访，扰乱该区域正常秩序的事实清楚，证

据确凿。诸暨市公安局依据《中华人民共和国治安管理处罚法》第二十三条第一款第（二）项之规定，对周佰芳作出行政拘留10日的处罚，适用法律正确，量罚恰当。2. 答辩人的复议程序合法。2016年4月6日，周佰芳向答辩人申请行政复议，答辩人于当日受理并通知诸暨市公安局提交书面答复及案件材料。同年4月14日，答辩人收到诸暨市公安局提交的行政复议答复书及相关案卷材料。2016年5月3日，答辩人依法作出绍市公行复决字〔2016〕第06号行政复议决定并邮寄送达周佰芳。综上，答辩人所作行政复议决定认定事实清楚、证据确凿、适用法律正确、程序合法。请求二审法院驳回上诉，维持原判。

本院经审理查明的事实与一审判决认定的事实一致，本院予以确认。

本院认为：一、《中华人民共和国治安管理处罚法》第二条规定，扰乱公共秩序，妨害公共安全，侵犯人身权利、财产权利，妨害社会管理，具有社会危害性，依照《中华人民共和国刑法》的规定构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不够刑事处罚的，由公安机关依照本法给予治安管理处罚。第七条第二款规定，治安案件的管辖由国务院公安部门规定。《公安机关办理行政案件程序规定》（公安部令第125号）第九条第一款规定，行政案件由违法行为发生地的公安机关管辖。由违法行为人居住地公安机关管辖更为适宜的，可以由违法行为人居住地公安机关管辖，但是涉及卖淫、嫖娼，引诱、容留、介绍卖淫，赌博的案件除外。本案不属于除外类型，诸暨市公安局作为周佰芳居住地公安机关，对其违反治安管理的行为作出治安行政处罚，权源有据，并无不当。

二、结合当事人一、二审陈述及北京市公安局西城分局训诫书、周佰芳的询问笔录等证据，可以认定周佰芳于2015年12月31日携带信访材料，在北京中南海周边地区被北京市公安局西城分局府右街派出所查获并训诫，信访事项未在规定的信访机关和接待场所提出，其行为不符合《信访条例》第十八条的规定，且在一定程度上扰乱了上述地区的公共秩序，影响了社会稳定。诸暨市公安局于2016年1月1日受理该案后，依法延长办案期限至同年3月1日，但因周佰芳在2016年2月26日再次前往北京上访，至次月3日才返回诸暨，诸暨市公安局在其返回当日经调查询问后，认定周佰芳的行为扰乱了公共场所秩序，情节较重，并于次日依据《中华人民共和国治安管理处罚法》第二十三条第一款第（二）项规定，决定给予周佰芳拘留10日的行政处罚，符合本案实际，并无明显不当。周佰芳请求撤销诸暨市公安局作出的诸公（安）行罚决字[2016]11147号行政处罚决定并赔偿经济

损失的诉讼请求，缺乏事实和法律依据，一审法院未予支持，亦无不当。但诸暨市公安局客观上存在超期作出处罚决定的情形，程序确有瑕疵，本院予以指正。

三、绍兴市公安局收到周佰芳的复议申请后，依法受理并通知被申请人诸暨市公安局限期提交书面答复及证据材料，经审查作出绍市公行复决字〔2016〕第06号行政复议决定并送达周佰芳，复议程序符合法律规定。

综上，周佰芳的上诉请求和理由不能成立。一审法院认定事实清楚，适用法律正确，程序合法，应予维持。依照《中华人民共和国行政诉讼法》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50元，由周佰芳负担。

本判决为终审判决。

审 判 长 蒋 瑛

代理审判员 傅芝兰

代理审判员 郭海斌

二〇一七年五月十日

书 记 员 陈梦娜