关于印发《发挥行政非诉执行监督职能服务保障民营企业发展4件典型案例》的通知

各级人民检察院行政检察部门：

为认真贯彻落实党中央关于服务保障民营企业健康发展的决策部署，发挥典型案例示范、引领和指导作用，促进各级检察机关充分履行包括行政非诉执行监督在内的行政诉讼监督职能，做实行政检察工作，更好服务民营企业发展，我厅筛选编写了《发挥行政非诉执行监督职能服务保障民营企业发展4件典型案例》，供各地参考借鉴。这4件典型案例，涉及对法院裁定执行违法行政决定的监督、对法院受理起诉期限未满强制执行申请的监督、对法院违法适用信用惩戒措施的监督、对法院错误公开裁判文书的监督等情形，对检察机关践行依法平等保护的司法理念，依法履行行政检察监督职能，加大对民营经济的保护力度，引导和促进民营企业守法合规经营，营造促进民营企业健康发展的良好法治环境具有指导意义。各级检察机关行政检察部门要把这4件典型案例连同之前高检院下发的行政检察指导性案例、典型案例纳入教育培训的重要内容，组织广大行政检察人员认真学习、积极借鉴。

当前要针对受新冠肺炎疫情影响，一些民营企业尤其是中小微企业经营困难等新情况，认真贯彻落实习近平总书记在统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作部署会议上的重要讲话精神和《中共中央、国务院关于营造更好发展环境支持民营企业改革发展的意见》，不折不扣落实高检院关于依法平等保护民营企业发展的部署要求，在做实行政检察工作中增强维护民营企业和企业家合法权益的政治自觉、法治自觉和检察自觉，促进持续优化法治化营商环境。

各地检察机关行政检察部门要注意典型案例的培养、总结和编写工作，积极向高检院第七检察厅报送。

最高人民检察院第七检察厅

2020年2月24日

发挥行政非诉执行监督职能服务保障民营企业发展4件典型案例

**案例一**

**湖北某洗衣有限公司环境违法行政处罚非诉执行监督案**

**——监督法院裁定不予执行违法决定，督促政府部门依法行政，保护民营企业正常发展**

**【基本案情】**

2016年8月24日，湖北省某市环境保护局对湖北某洗衣有限公司（系民营企业，以下简称洗衣公司）下达《责令改正违法行为决定书》（环责改字[2016]22号）、《行政处罚事先告知（听证）书》（环罚告（听）字（2016）第66号），责令该公司立即改正未按要求配套建设废水预处理设施及间接排放污水超标的违法行为，对其环境违法行为处以55320元罚款，并告知该公司有陈述、申辩及3日内提出听证申请的权利。8月31日，市环保局对洗衣公司作出环罚决字（2016）第59号行政处罚决定，要求洗衣公司立即停止违法行为并处以罚款55320元。9月1日，市环保局对洗衣公司下达《责令停产整治决定书》（环责停字（2016）22号）。9月18日，市环保局以复查发现洗衣公司不遵守《责令改正违法行为决定书》、《责令停产整治决定书》等要求、擅自恢复生产、继续违法排放污染物为由，作出环连罚字（2016）02号《按日连续处罚决定书》，对洗衣公司处以罚款885120元，未告知洗衣公司有陈述与申辩权及提出听证申请权。12月21日，洗衣公司缴纳了环罚决字（2016）第59号《行政处罚决定书》规定的罚款55320元。

因洗衣公司一直未履行环连罚字（2016）02号《按日连续处罚决定书》规定的罚款义务，也未申请行政复议或提起行政诉讼，市环保局于2017年6月16日向市人民法院申请强制执行，要求洗衣公司缴纳罚款885120元、滞纳金885120元，共计1770240元。某市人民法院于2017年6月20日作出（2017）鄂0984行审28号、28-2号两份行政裁定书，分别裁定准予强制执行环罚决字（2016）第59号《行政处罚决定书》和环连罚字（2016）02号《按日连续处罚决定书》。

**【检察机关监督情况】**

洗衣公司认为某市人民法院办理市环保局非诉执行一案存在违法情形，向某市人民检察院申请监督。2019年4月10日，某市人民检察决定受理。经阅卷审查、调查核实查明：1.洗衣公司在2016年12月21日已经缴纳了环罚决字（2016）第59号《行政处罚决定书》规定的罚款55320元；市环保局未向法院申请执行该行政处罚决定。2.市环保局对洗衣公司作出《按日连续处罚决定书》未告知陈述权与申辩权及有权提出听证申请。3.洗衣公司已经建造了污水处理厂。

某市人民检察院经审查认为：市人民法院在审查市环保局与洗衣公司行政非诉执行申请一案中存在以下违法情形：1.认定事实错误，超申请人申请范围裁定。本案中，市环保局仅对洗衣公司未履行环连罚（2016）第02号《按日连续处罚决定书》一案申请行政强制执行，并未对环罚决字（2016）第59号《行政处罚决定书》申请行政强制执行。市人民法院在办理本案的过程中，未依法查明案件事实，作出（2017）鄂0984行审28号行政裁定书，裁定对市环保局作出的环罚决字（2016）第59号行政处罚决定准予强制执行，超越申请人申请强制执行的范围，损害被执行人的合法权益与司法权威及公平公正。2.对《按日连续处罚决定书》裁定准予执行错误。市环保局作出的环连罚字（2016）02号《按日连续处罚决定书》，是在未告知行政相对人陈述与申辩权及有权提出听证申请的前提下，未经听证程序直接作出的处罚决定，明显违反法定程序，损害洗衣公司合法权益。某市人民法院对存在明显违法情形并损害被执行人合法权益的行政行为，未进行合法性审查，未尽到必要的审查义务。

2019年5月5日，某市人民检察院向市人民法院发出检察建议，建议法院：加强对行政非诉执行案件中行政机关申请强制执行的具体行政行为的合法性审查，对存在明显违法情形且损害被执行人合法权益的行政强制执行申请应当裁定不予执行；依法行使裁量权，以维护被执行人的合法权益和司法的公正权威，并防止此类情形的再次发生。同时，针对环保部门在对洗衣公司作出《按日连续处罚决定书》前未告知其陈述与申辩权及有权提出听证申请等程序问题，向环保部门提出改进工作检察建议。

某市人民法院先后于2019年7月18日、11月17日作出（2019）鄂0984行监1号、2号行政裁定，裁定撤销（2017）鄂0984行审28号、28-2号行政裁定书；不准予执行环连罚字（2016）02号《按日连续处罚决定书》。市环保局书面回复采纳检察建议，并采取召开业务知识专题培训会、岗位培训等方式提高执法水平，推进生态环境系统依法履职。洗衣公司于2016年11月中旬已建成污水处理厂，经环保部门审查同意于2016年12月开工投入使用，鉴于洗衣公司已缴纳罚款并完成了整治工作，故对该公司在环保部门下达《责令改正违法行为决定书》、《责令停产整治决定书》后，擅自恢复生产、继续违法排放污染物的行为，环保部门不予行政处罚。

**【指导意义】**

1.检察机关在办理涉及民营企业的行政非诉执行监督案件时，应当对案件进行全面审查，既审查行政处罚是否得到执行，也审查行政机关作出的行政行为是否合法，依法保护民营企业的合法权益。 我国经济发展能够创造中国奇迹，民营经济功不可没。鼓励、支持、引导非公有制经济发展，为非公有制经济发展营造良好环境，是党和国家的一贯方针。《中华人民共和国行政处罚法》第六条规定“公民、法人或者其他组织对行政机关所给予的行政处罚，享有陈述权、申辩权；对行政处罚不服的，有权依法申请行政复议或者提起行政诉讼。......”第四十二条第一款规定“行政机关作出责令停产停业、吊销许可证或者执照、较大数额罚款等行政处罚决定前，应当告知当事人有要求举行听证的权利；当事人要求听证的，行政机关应当组织听证。......”。本案的申请人是一家民营企业，某市环保局作出《按日连续处罚决定书》，未告知相对人陈述、申辩、申请听证等权利，明显违反法定程序，损害洗衣公司合法权益。该公司因一纸错误裁定面临高额罚款，严重影响了企业的正常经营，甚至面临关停倒闭的危险。检察院通过对该案的监督，践行服务和保障民营经济健康发展的理念，秉持客观公正立场，对案件进行全面审查，既及时纠正了法院的违法行为，又指出了市环保局作出的按日连续处罚决定的违法之处，促使法院纠正了错误的裁定，维护了民营企业的合法权益。

2.在行政非诉执行监督中，检察机关发现法院超越行政机关申请强制执行范围进行裁定的，应当依法进行监督。行政非诉执行是行政机关对公民、法人和其他组织作出具体行政行为后，行政相对人既不申请复议也不起诉，又不自动履行或不完全履行义务，行政机关申请人民法院强制执行，人民法院作出相应裁定以实现具体行政行为的制度。即法院只能对行政机关提出强制执行申请的行政处罚等作出裁定。本案中，法院在环保局只对一份处罚决定提出申请的情况下，超越申请人申请强制执行的范围进行裁定，属于超越裁量权的行为，不仅损害被执行人的合法权益，也有损司法权威及公平公正。

3.对于法院裁定准予执行存在明显违法情形且损害被执行人合法权益的行政决定的，检察机关应当依法进行监督。检察机关在行政非诉执行监督中，应当审查人民法院对于行政机关的强制执行申请是否尽到必要的合法性审查义务。根据《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》（法释〔2000〕8号）第九十五条规定，“被申请执行的具体行政行为有下列情形之一的，人民法院应当裁定不准予执行：......（三）其他明显违法并损害被执行人合法权益的”。本案中，行政机关作出的《按日连续处罚决定》未告知行政相对人陈述申辩权、听证申请权，存在明显违法并损害被执行人合法权益情形，法院未进行合法性审查、未尽到必要的审查义务，裁定准予执行错误。检察机关在监督过程中，通过审查行政决定实体内容是否合法，监督法院纠正错误裁定，维护被执行人合法权益。

（湖北省人民检察院第七检察部报送）

**案例二**

**湖北某房地产开发公司欠缴易地建设费行政处罚非诉执行监督案**

**——对法院准予非诉执行的裁定依法进行监督，保护民营企业依法享有的诉权，促进规范司法**

**【基本案情】**

湖北某房地产开发有限公司（系民营企业，以下简称房产公司）在建设“金都国际广场”工程项目时，于2014年5月20日向某市住房和城乡建设局申请办理了201400031号“建设工程规划许可证”（副本），但一直未申报办理相关人防手续，既未修建防空地下室，也未缴纳人民防空工程易地建设费。该项目整体工程已全部竣工。经某市人民防空办公室核算，该项目建筑总面积为182045平方米，应建防空地下室面积为5825.1166平方米，应缴纳人民防空工程易地建设费4660093元。因该公司一直未缴纳上述费用，某市人民防空办公室2018年6月6日向房产公司下达了(2018）催缴字2号《易地建设费追缴通知书》，限其在同月17日前缴清上述款项。7月11日，该办与某市住房和城乡建设局协商后从房产公司预交的300万元押金中划转100万元作为缴纳的人民防空工程易地建设费，尚欠3660093元未缴纳。9月29日，某市人民防空办公室向房产公司下达了人防缴字（2018）01号《责令限期补缴防空地下室易地建设费决定书》，并告知其依法享有的申请行政复议或者提起行政诉讼的权利及在法定期限内不履行行政决定将申请人民法院强制执行的法律后果。12月7日，某市人民防空办公室下达《履行〈易地建设费追缴通知〉催告书》。12月19日，该办通过邮政特快专递向某市人民法院邮寄了《强制申请执行书》，申请对(2018）催缴字2号《易地建设费追缴通知书》强制执行。2019年1月8日，某市人民法院以（2019）鄂0881行审5号《行政裁定书》作出准予强制执行的裁定。

**【检察机关监督情况】**

某市人民检察院在开展行政非诉执行监督专项活动中，发现某市人民法院审查市人防办《易地建设费追缴通知书》非诉执行案存在违法情形，遂决定依职权进行监督。

某市人民检察院在办案中多次到房产公司调查，详细告知其负有依法缴纳易地建设费的法律职责以及应当享有的权利等。经调查核实，某市人民防空办公室在下达《易地建设费追缴通知书》时，未按照相关法律法规的规定告知房产公司依法应当享有的申请行政复议或者提起行政诉讼的权利，该行政行为存在重大瑕疵。房产公司直到2018年9月29日收到《责令限期补缴防空地下室易地建设费决定书》时才知道其依法应当享有的相关权利。根据《中华人民共和国行政诉讼法》第六十四条“行政机关作出行政行为时，未告知公民、法人或者其他组织起诉期限的，起诉期限从公民、法人或者其他组织知道或应当知道起诉期限之日起计算，但最长不超过一年”之规定，房产公司的起诉期限应当从2018年9月29日起算。因此，对《易地建设费追缴通知书》申请执行，须等到2019年9月29日起诉期限届满之日，才能向人民法院提出申请。某市人民法院对该案受理、裁定时起诉期限尚未届满，违反了法定程序。

2019年5月13日，某市人民检察院向某市人民法院提出检察建议：（1）建议该院依法撤销（2019）鄂0881行审5号《行政裁定书》。（2）结合发现的问题，举一反三，对行政非诉执行案件进行全面清查，对类似问题进行认真整改。某市人民法院采纳了检察建议，认为行政机关申请执行的《易地建设费追缴通知书》未告知被执行人起诉期限，根据《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》第六十四条第一款的规定，申请执行人于 2018年 12月19日申请强制执行，不符合法律的规定，对此将严格依照法律程序处理。

**【指导意义】**

1.检察机关对于法院违法受理、裁定准予执行，侵犯民营企业合法诉权的行为，应依法予以监督。法院审查非诉执行案件时，应当对行政决定的合法性进行审查，防止违法情况的发生，保护行政相对人合法权益不受侵犯。本案中，法院未认真履行合法性审查义务，对行政机关作出行政处罚时未依法告知被执行人法定权利的违法行为未予以纠正，被执行人房产公司起诉期限尚未届满，法院就予以受理，并做出准予执行裁定，违反了法律规定。某市人民检察院通过发出检察建议对法院的违法行为进行监督纠正，促进法院规范司法，保护了民营企业的合法诉权。

2.在涉民营企业的非诉执行案件中，司法机关应最大限度减少司法活动对涉案民营企业正常生产经营活动的不利影响。依法平等保护各类企业的合法权益，才能为民营企业发展营造良好的法治环境，只有充分保障民营企业的合法诉权，才能更好地解决行政争议。本案中，某市人民防空办公室在下达《易地建设费追缴通知书》时，未按照相关法律法规的规定告知房产公司依法应当享有的申请行政复议或者提起行政诉讼的权利，该行政行为存在重大瑕疵。检察机关依法监督人民法院的非诉执行活动，加强对行政权力的制约和监督，纠正违法行政行为，避免了对民营企业产生不利影响。

3.检察机关既要维护民营企业合法权益，又要推动民营企业守法合规经营，营造法治化营商环境。习近平总书记在民营企业座谈会上的讲话中指出，“民营企业家要讲正气、走正道，做到聚精会神办企业、遵纪守法搞经营，在合法合规中提高企业竞争能力。守法经营，这是任何企业都必须遵守的原则，也是长远发展之道”。检察机关在履职尽责中，要坚持把服务和保障民营经济健康发展作为服务大局的重要内容，在维护民营企业合法权益的同时，又要推动民营企业守法合规经营。本案中，被执行人房产公司作为民营企业，一直未缴纳人民防空工程易地建设费，违反了相关法律规定。某市人民检察院通过行政非诉执行监督纠正人民法院非诉执行活动中的违法情形，是对民营企业的合法权益依法保护，同时也是对民营企业守法合规经营的督促，有利于营造法治化的营商环境。

（湖北省人民检察院第七检察部报送）

**案例三**

**河南某公司安全生产事故行政处罚非诉执行监督案**

**——监督法院依法审慎采取信用惩戒措施，维护民营企业合法权益**

**【基本案情】**

2016年4月19日，河南某公司（系民营企业，以下简称某公司）一分厂制浆车间发生机械事故造成一人死亡。同日，某市某区安全生产监督管理局（以下简称区安监局）作出行政处罚决定，对该公司处以罚款220000元。该公司缴纳罚款70000元，未申请复议、未提起行政诉讼。2017年1月18日，区安监局向该区人民法院申请强制执行。2月13日，区人民法院作出执行裁定，准予执行区安监局对该公司的罚款150000元。2017年3月17日，区人民法院执行立案，3月18日决定将该公司纳入失信被执行人名单，3月22日发出执行通知书、报告财产令、限制高消费令，并先后采取了网络查询该公司财产情况、冻结该公司银行账户等执行手段。4月5日，该公司交纳罚款，区人民法院解除对该公司账户的冻结。

**【检察机关监督情况】**

某区人民检察院在“依法平等保护民营企业发展推动营造法治化营商环境”专项监督活动中发现，该区人民法院在强制执行某公司缴纳罚款一案中，对该民营企业采取信用惩戒措施不当，决定依职权进行监督。

区人民检察院认为，在执行本案过程中，区人民法院在未发出《执行通知书》、未采取查控财产措施，也未向被执行人发出任何有关信用惩戒措施风险提示通知前，即决定对该公司进行信用惩戒；在该公司履行义务后，又未在案卷内附上删除失信信息的材料，违反了《最高人民法院关于公布失信被执行人名单信息的若干规定》、《最高人民法院关于人民法院执行工作若干问题的规定》等相关规定，存在违反规定采取信用惩戒措施情形。对此，区人民检察院针对该区人民法院在行政非诉执行中存在的问题，与人民法院就信用惩戒制度理解与法律适用等问题进行充分沟通，并于2019年10月17日向该区人民法院发出检察建议：1. 及时删除该公司的失信信息；2. 依法规范对民营企业适用信用惩戒措施，维护民营企业合法权益。

2019年10月23日，区人民法院书面回复，采纳了检察建议，表示在以后的工作中将依法依规办理案件，更加注重办理案件的社会效果，对作为民营企业的被执行人审慎采取信用惩戒措施，支持民营企业发展；同时作出说明，虽然对该公司进行信用惩戒不符合相关规定，但未将其失信信息进行公布。

**【指导意义】**

1.人民检察院在行政非诉执行监督过程中，发现法院违法适用信用惩戒措施的，应依法予以监督。征信记录是民营企业的软资产、软实力和“通行证”。信用惩戒措施是通过各种限制迫使具有履行能力的被执行人履行生效法律文书确定的义务。民营企业一旦有不良征信记录，其在项目申报、融资、企业运行等方面将会受到诸多限制，不利于企业发展，甚至可能会使其陷入经营困难而丧失履行能力。只有被执行人具有严重失信情形，才存在适用相应信用惩戒措施的必要性与正当性。本案中，某区人民法院在未发出《执行通知书》、未采取查控财产措施，也未向被执行人发出任何有关信用惩戒措施风险提示通知的情况下，即决定对某公司进行信用惩戒，纳入失信被执行人名单，属于违法适用信用惩戒措施的情形。人民检察院在行政非诉执行监督过程中，应注重对民营企业的征信进行保护，发现法院执行中存在违法适用信用惩戒措施的，应依法予以监督。

2.人民检察院负有依法平等保护民营企业发展，推动营造法治化营商环境的重要职责。为民营经济营造更好的发展环境，帮助民营企业解决发展中的困难，支持民营企业改革发展，是司法机关和行政机关责无旁贷的责任与使命。法治是最好的营商环境。本案中，检察机关对法院违法适用信用惩戒措施的行为依法予以监督，促进了法院规范司法，为民营企业正常运营提供了法治保障。

（河南省人民检察院第七检察部报送）

**案例四**

**山东某机械有限责任公司违法用地行政处罚非诉执行监督案**

**——监督法院规范裁判文书网上公开，督促行政机关行政处罚履行正当程序，避免对民营企业声誉带来不良影响**

**【基本案情】**

2018年7月3日，山东省某市综合行政执法局对某机械有限责任公司（系民营企业）法定代表人杨某某违法占用土地的行政处罚决定，申请该市人民法院强制执行。该市人民法院于2018年10月8日立案，同年11月1日和12月24日分别进行两次听证，采信了杨某某提供的证明其违法用地面积为375平方米的证据，综合行政执法局处罚决定书认定违法用地面积为899平方米有误。2019年1月24日，市人民法院以被申请执行的行政行为明显缺乏事实根据为由，作出行政裁定不准予执行上述行政处罚决定。2019年2月25日和2月26日该行政裁定分别送达市综合行政执法局和杨某某。2019年2月28日，市综合行政执法局撤销原行政处罚决定，重新作出行政处罚决定书。该处罚决定杨某某已履行。

法院裁判文书网公开此案的行政裁定书文书，裁定内容为：对申请执行人某市综合行政执法局（2018年7月3日）作出的行政处罚决定书，准予强制执行。被执行人杨某某在收到本裁定书之日起十日内将被没收在非法占用的899平方米土地上新建的建筑物和其他设施，移交申请执行人市综合行政执法局。裁定书落款时间为2018年8月28日。该文书在网上已被查询浏览90余次，给杨某某经营的某机械有限责任公司经营活动造成不良影响。

**【检察监督情况】**

某市人民检察院在开展行政非诉执行监督专项活动中，发现案件线索并启动监督程序。

该市人民检察院经调查核实查明，该案实际上法院裁定不准予强制执行。法院在该案中存在以下违法情形：一是法院立案时间是2018年10月8日，但该案的裁定书是在2018年8月28日作出并上网公开，且结论是裁定准予执行。二是法院在行政机关提出强制执行申请3个月后才予以立案，立案之后3个月才作出裁定，存在超期审查的违法情形。市综合行政执法局在行政处罚调查中程序不规范：一是未依法定程序送达有关文书，在无杨某某授权情况下，多次送达文书非杨某某本人签收，导致杨某某直到法院听证时才知道案件被强制执行。二是未充分保障当事人在行政执法中的陈述权、抗辩权，导致法院强制执行审查工作出现被动，直到第二次听证才查明杨某某违法用地面积为375平方米。

2019年10月17日，该市人民检察院分别向市人民法院和市综合行政执法局提出检察建议。建议法院依法确认超期审查违法，撤回网上公开的错误准予强制执行行政裁定书；在行政非诉执行案件审查办理工作中严格办案程序，避免程序违法。建议市综合行政执法局纠正违法行为；在今后的执法工作中规范执法程序，做到严格公正执法。

该市人民法院采纳检察建议，依法撤回网上公开的错误文书，确认了超期审查违法。市综合行政执法局收到检察建议后对其执法办案中调查不严谨、程序不严格、送达不规范等问题进行了认真检视，并在业务培训时将该案作为典型案例讲解，强调依法办案的重要性，使执法办案人员进一步增强程序意识。

**【指导意义】**

1.检察机关对法院作出错误裁定并上网公开的活动实施监督，促进规范司法，维护民营企业的声誉。裁判文书公开的意义在于使当事人和社会公众在每一个案件中都能感受到司法的公平、公正，最大限度赢得当事人和社会公众对司法的信任和支持。本案中，检察机关通过调查核实，发现法院作出错误裁定并上网公开，损害了司法公正和权威，也损害了民营企业的声誉。检察机关通过对本案进行监督，促进法院提高对非诉执行案件依法执行问题的重视，严格依法办案；切实维护了民营企业家的合法权益，保障公平正义用看得见的方式实现。

2.检察机关办理行政非诉执行监督案件，在监督法院规范司法的同时，加强“穿透式”监督，促进行政机关依法履职，发挥行政检察“一手托两家”作用。检察机关履行行政非诉执行监督职责，重点是监督人民法院对非诉执行的受理、审查、裁定和实施活动；同时，发现行政机关不依法及时履行职责、行政行为不规范，致使行政相对人合法权益受到损害或者存在危险，需要及时整改消除的，应依法提出改进工作、完善治理的检察建议。本案中，检察机关通过调查核实，发现因市综合行政执法局的行政处罚程序不规范，使杨某某的合法权益受到侵害，对行政机关执法程序不规范等问题依法提出检察建议，促进行政机关依法行政。

（山东省人民检察院第七检察部报送）