

担保公司未在法定期限内履行行政处罚决定,行政机关向法院申请强制执行。担保公司以行政机关的强制执行申请超过诉讼时效、法院准予执行裁定有误为由申请检察监督。检察官积极开展争议化解工作,最终使一起历时4年的行政处罚争议得以成功化解——

# “剩余款项一定按期缴付”

□本报记者 何海燕  
通讯员 杨斌

近期,新疆维吾尔自治区乌鲁木齐市一起历时4年的行政争议终于成功化解。“是检察官的释法说理让我们认识到行政机关的处罚没有错,法院作出的行政裁定也是对的。检察官尽心竭力地做了很多工作,我们一定按期将剩余款项缴付到位……”监督申请人、某担保公司负责人如是说。

## 执行申请逾期?

### 被执行人申请检察监督

2019年1月,某担保公司因在办理公积金贷款担保业务过程中,违法收取各类担保费用195万余元且未退还缴费人,乌鲁木齐市发展和改革委员会(下称“市发改委”)遂对其作出没收违法所得的行政处罚决定。担保公司随即向市发改委申请分期缴纳。同年1月24日,市发改委(后相关职能调整至乌鲁木齐市市场监督管理局,下称“市场监督管理局”)同意并作出了《分期缴纳违法所得决定书》,要求担保公司分期缴纳违法所得。

然而,担保公司在缴纳了部分违法所得后,剩余165万余元未缴纳。2020年4月,当市场监督管理局催告担保公司履行行政处罚决定时,担保公司提出了免缴剩余违法所得的申请。同年5月,考虑到疫情影响及帮助企业复工复产等原因,市场监督管理局虽未同意担保公司提出的免缴剩余违法所得的申请,但依据《市场监督管理行政处罚程序暂行规定》第66条的相关规定,向担保公司作出了《延期缴纳违法所得决定书》,同意担保公司延期缴纳违法所得,具体期限为2020年11月30日前缴纳50万元;2020年12月30日前缴纳115万余元。

然而,该决定作出后,担保公司并未履行。经催告无效后,2021年2月,市场监督管理局向法院申请强制执行。法院以该强制执行申请超过诉讼时效为由,作出不予受理的裁定。市场监督管理局遂提起上诉。乌鲁木齐市中级法院经审理后,撤销原审裁定,并裁定本案由原审一审法院立案受理。

2021年10月25日,原审一审法院作出准予强制执行行政处罚决定的行政裁定。但担保公司并不认可:“2020年4月,市场监督管理局催告我们履行行政处罚决定时,我们提出了免缴违法所得的申请,市场监督管理局如果不同意,当时就应该及时向法院申请强制执行。当时没有申请,超过了诉讼时效才申请,法院为什么还要判我们输?”

于是,今年1月,担保公司向乌鲁木齐市水磨沟区检察院申请监督。

## 迟延履行执行为何般?

### 检察官调查核实找到争议焦点

水磨沟区检察院受理该案后,专门成立办案组,依法展开了调查核实。

办案组对市场监督管理局所作出的行政处罚决定进行调卷审查,听取了市场监督管理局的意见和理由,并进一步了解了法院作出相关裁定的原因及考虑——一审法院认为,2020年4月,担保公司向市场监督管理局提出免缴违法所得时,就已表明了其不履行行政处罚



姚雯漫画

决定的态度,此时市场监督管理局就应及时向法院申请强制执行。因此,市场监督管理局于2021年2月向法院申请强制执行,确已超过诉讼时效;二审法院认为,市场监督管理局申请法院强制执行并未超过诉讼时效。该局之所以迟延履行强制执行,是担保公司申请分期缴纳违法所得、受疫情影响以及考虑到帮助企业复工复产准予担保公司延期缴纳违法所得等原因所致,属于《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第156条规定中“有正当理由”的情形。

那么,市场监督管理局申请强制执行到底有没有超过诉讼时效?该行政行为是否属于司法解释所规定的“有正当理由”情形?办案组经过深入调查和分析研判认为,2020年4月,担保公司不予缴纳违法所得并提出免缴申请后,市场监督管理局当时未向法院申请强制执行,系充分考虑了新冠肺炎疫情影响、企业复工复产等原因,符合中止和程序中止的相关规定。担保公司不履行该决定后,市场监督管理局向法院申请强制执行应当属于上述司法解释所规定的“有正当理由”情形。

今年2月17日,水磨沟区检察院围绕行政处罚决定是否合法、《市场监督管理行政处罚程序暂行规定》第66条的理解和适用、2020年5月作出的《延期缴纳违法所得决定书》是否合适、申请强制执行是否超过了诉讼时效等一系列该案焦点问题,组织召开听证会,积极听取各方意见,进一步厘清案件事实,统一了各方对法律、政策的理解和认识。

## 释法说理帮企业解惑

### 化解争议让行政决定落实落地

本案中,行政机关是在疫情防控的特殊背景之下,为保障企业顺利复工复产而作出准予延期缴纳违法所得的决定,符合国家相关政策,而企业确实存在违法情形,理应在法定期限内及时上缴违法所得。为保障经济社会健康发展、实质性化解本案行政争议问题,

办案组在召开听证会的基础上,数次与担保公司、市场监督管理局负责人沟通,积极在双方之间搭建交流和对话的平台,并针对担保公司提出的疑问,耐心地说法理、谈情理、讲道理。

经过多次沟通,担保公司彻底明白了在疫情防控背景下,各行政机关和司法机关都在强化服务意识,主动延伸职能,聚焦疫情防控期间民营经济发展中出现的新情况、新问题,全力为民营经济发展保驾护航;市场监督管理局作出的延期缴纳违法所得决定是在无法律规定的情况下,采取的最大限度保障企业合法权益和助力企业复工复产的措施。

通过充分的释法说理和双方的共同努力,担保公司消除了对市场监督管理局和相关法规规定的误解,双方的意见分歧也逐渐弥合。担保公司主动表示将在规定期限内缴清剩余违法所得,并坚持依法合规经营。今年3月,水磨沟区检察院对该案作出了终结审查决定,一起持续4年的行政争议终于成功化解。

案件虽然办结了,但办案组并没有停下履职的脚步。针对市场监督管理局在工作中存在的释法说理不到位等问题,水磨沟区检察院及时发出检察建议,建议行政机关在个案处理中坚持依法行政,加强释法说理,以最大限度减少和避免行政争议的产生,进一步增强行政执法的公信力和权威性。

## ■检察官说法

# 解心结、释法结,实现案结事了政和

这起案件历时4年,因受疫情影响,办案过程较为复杂。按照现有法律规定,没有强制执行权的行政机关申请法院强制执行其行政行为,如果逾期申请的,除有正当理由外,法院不予受理。本案双方争议的焦点是在疫情防控的特殊背景下,市场监督管理局作出的《延期缴纳违法所得决定书》是否属于市场监督管理局逾期申请执行的正当理由。检察机关审查认为,疫情属于不可抗力当然属于正当理由;市场监督管理局作出的《延期缴纳违法所得决定书》是在疫情防控的背景下为保障民营企业复工复产、恢复经济而采取的特殊措施,符合国家政策,也应当属于正当理由。因此,市场监督管理局向法院申请强制执行并未逾期。

在办理过程中,我们发现行政机关对国家保障民营企业复工复产的政策没有宣传到位,行政相对人对国家政策理解也不到位。因此,检察机关开展行政争议实质性化解工作更

有利于行政相对人的权益保障和行政决定的落地落实。着眼于实质性化解该行政争议,我们专门成立了办案组,针对行政争议产生的基础事实和监督申请人的实质诉求开展了扎实的调查核实工作,进行了充分的案情讨论,特别是通过公开听证为双方当事人阐明事理、释明法理、讲明情理,为当事人解心结、释法结,让当事人感受到法律监督的公正性和透明度,助推行政机关与行政相对人之间的分歧得以弥合,使行政相对人对行政处罚决定充分理解和接受,并作出积极缴清剩余款项的承诺,最终取得了案结事了政和的办案效果。

值得一提的是,在行政争议得到化解后,我们并未就此止步,而是针对行政机关在履职过程中存在的释法说理不到位等情形,及时发出检察建议,促进行政机关进一步规范执法行为,最大限度减少、避免行政争议的发生。

(新疆维吾尔自治区乌鲁木齐市水磨沟区检察院 闵军)



## 手记

# 房屋有价,亲情无价

□讲述人:山东省济南市检察院 孙勤  
本报记者郭树合/整理

不久前,我办理的一起行政裁判监督案件有些特殊——在行政争议实质性化解的同时,牵涉其中的民事纠纷也一并得到了化解。申请人向检察机关撤回监督申请,同时也放下了姐弟间多年的恩怨,两人冰释前嫌,重拾亲情。所有这一切都要从几年前的一场城中村拆迁改造说起……

## 房屋拆迁伤了姐弟情

申请人赵某与案涉第三人赵乙是亲姐弟。父母去世后,遗留有宅基地上房屋一处。赵某与弟弟赵乙曾约定共同继承父母遗留的这处房屋,并办理了公证,但房屋所有权人一直登记为二人的父亲赵某甲。

2017年7月,根据山东省济南市城市发展规划,赵某家这处房屋所在的村集体进行城中村改造。按照拆迁补偿政策,赵乙属于安置对象。该区住房和城乡建设局(下称“区住建局”)与赵乙签订了安置补偿协议。按照安置方案,赵乙一家四口获得的安置面积为每人47平方米。

姐姐赵某因对安置方案不满,将区住建局告上法庭。虽然赵某没有直接起诉赵乙,但这场官司却伤害了手足亲情。姐弟俩从此不相往来,形同陌路。

因为赵某为城市户口,不属于农村集体经济组织成员,按照我国现行法律规定和安置补偿政策,其获得安置补偿的诉求没能得到法院的支持。但赵某执着地认为,房屋是父母遗产,拆迁补偿也应该有她一份。于是,赵某来到检察机关申请监督。

## 姐姐为何不起诉弟弟

作为本案的承办人,我通过审查案件材料,查阅诉讼卷宗,认为该案的起因在于申请人赵某对遗产房屋继承分配的理解和现实中的集体土地上房屋拆迁补偿政策之间存在差异。

姐姐直接起诉区住建局,而没有与弟弟打遗产继承官司,直觉告诉我,这场诉讼并没有完全打断姐弟亲情。果不其然,赵某说,她比弟弟大8岁,从小有什么好吃的总想着留给弟弟,老人的其他遗产也让她给了弟弟,本想着村里的房子有她一半,这也是和弟弟约定好的,还做了公证,可没想到……

为了解决赵某的这件烦心事,我多次联系集体经济组织所在街道办以及区住建局,了解了拆迁安置过程中的具体政策规定。原来,根据政策规定,对于本村的集体经济组织成员,按照固定标准予以安置;对于在本村有合法住宅并长期居住的非本村集体经济组织成员,符合相关条件的,也可安置。赵某多年前将户口迁至济南市市中区,她作为市区居民已不在该集体经济组织生活,因此不符合政策规定,自然也无法获得安置补偿。然而,赵某对房屋的继承和房屋的拆迁补偿存在理解上的偏差,一直认为自己对房屋享有继承权,也理应承担安置补偿。

我耐心细致地给赵某讲解了集体土地和国有土地的区别,讲解了拆迁集体土地上房屋的安置政策及其背后的法律依据,告诉她区住建局是依法行政。接着,我和赵某又聊起了姐弟俩的感情与矛盾,赵某向我打开心扉:这么多年,弟弟都没去看过她,甚至有一次两人碰面,都没有说一句话……看来,这也不存在监督情形的行政争议,其争议的核心是民事纠纷,甚至可能仅仅是姐弟俩的心结。

## 见证了亲情的力量,我的眼眶湿润了

经赵某同意,我联系上了赵乙。起初,赵乙以为我是来帮助赵某争取安置补偿款,言语中充满抵触情绪。

我顺着赵乙的思路先承认安置补偿款是针对特定对象的,这一点无可争议,并且告诉赵乙她已经给姐姐解释清楚这个问题了。赵乙的态度明显缓和下来,对我也多了一些信任。于是,我趁热打铁,说亲姐弟不该走到如今这个地步,实际上姐姐对弟弟还念着那份亲情。“作为弟弟,你又是怎样对待姐姐的呢?”我反问道。

弟弟赵乙说,他和姐姐赵某当初确实约定房屋由二人共同继承,也是基于拆迁补偿等同于遗产的理解而达成了大致平分的一致。后来根据集体土地上房屋拆迁补偿政策的规定,姐姐无法得到预想的份额,一气之下提起诉讼,姐弟关系也因此闹僵。

症结找到了,事情就简单了。我分别对姐弟俩说明办案思路:“如果通过诉讼方式解决问题,将产生评估费和律师费,并且在漫长的诉讼周期内,矛盾还可能升级。如果你们愿意通过和解方式解决问题,我可以站在中立的位置上,帮助你们形成一个合情合理合法且双方都认可的分配方案,绝不许任何一方吃亏。”赵某听后虽然表示同意,但似乎对和解没有多少信心。寡言的赵乙听完我的话,表达了对姐姐的想念。

见双方都有和解的意愿,我赶紧把姐弟俩约到了一起。一开始,气氛多少有些紧张。我分别向姐弟俩再次耐心讲解了相关法律和国家的安置补偿政策,结合前期与双方分别交流的内容,为姐弟俩解读了彼此内心的善意。“检察官说得明白,我现在都清楚了。我和我弟弟共有的是地上房屋补偿款,而不是拆迁安置补偿款。房屋的补偿款就多分给弟弟一些吧。”姐姐先表态。“现在我也明白了房产继承和拆迁补偿的区别。姐姐从小到大处处让着我,我愿意把地上物补偿金全都给姐姐!”弟弟表示。

见证了亲情的力量,我的眼眶湿润了。与其说是4个小时促和工作让姐弟俩冰释前嫌,倒不如说是房屋有价,亲情无价。考虑到弟弟目前的经济状况,姐姐最终仅接受了部分的房屋补偿款。

签完和解协议时,已近黄昏。目送着姐弟俩相互搀扶着走出检察院大门,我的心里感慨万千。

锁上会见室的大门,走向万家灯火,我疲惫又喜悦。

