

临沂市人民政府 行政复议决定书

临政复字〔2023〕1239号

申请人：张某甲。

被申请人：临沂市自然资源和规划局。

负责人：朱茂波，局长。

申请人不服被申请人作出的临自然资规罚决字〔2023〕426号《行政处罚决定书》，于2023年12月27日向临沂市人民政府提出行政复议申请，本机关依法予以受理。经批准，本案行政复议决定延期30日作出，经听证，现已审理终结。

申请人请求：撤销被申请人作出的临自然资规罚决字〔2023〕426号《行政处罚决定书》。

申请人称：申请人系山东省临沂市兰山区方城镇XX村村民，在村内荒地建了养殖场与配套设施用于养殖，2023年12月13日，申请人收到被申请人作出的临自然资规罚决字〔2023〕426号《行政处罚决定书》。被申请人认定事实不清，申请人在（收到）涉案行政处罚决定前从未见过《现场勘验笔录》，对《现场勘验笔录》的真实性、合法性与关联性均不认可；申请人在听证会中已对现场照片、《土地利用总体规划图（局部）》《土地利用现状图（局部）》《勘测定界图》的真实性、合法

性及证明目的均予以否认。涉案行政处罚决定书未对申请人取得土地使用权的过程进行详细调查，未详细核查涉案土地的规划情况、未详细查明涉案建筑建造时间（包括提供不同时段卫星照片等）、未对非法占地面积进行详细认定便径自作出处罚决定的行为系事实认定不清。事实是申请人建筑所在地原系坑洼地、水坑、大沟，申请人于2016年进行了大量土地回填、土地平整的工作，提升了土地的利用价值。在被申请人进行处罚前，公安部门、自然资源部门、各级政府以及村委均未对申请人的占地行为进行查处或要求退还土地，证明申请人对占地行为不存在违法行为，也不存在社会危害性。申请人对涉案土地存在政府信赖利益，被申请人不应当进行处罚。《中华人民共和国土地管理法》第七十七条第一款，只有符合土地利用总体规划非法占用土地的，才可以并处罚款，而对违反土地利用总体规划的，只能限期拆除，恢复土地原状，而不能处以罚款，被申请人适用整个条款对申请人进行罚款的行为属于适用法律错误。被申请人在2022年3月23日对申请人作出过罚款的处罚，经复议撤销了该行政处罚。结合行政处罚法第二十九条规定，即便认为申请人非法占地行为具有可罚性，被申请人不应当再次作出罚款的行政处罚。被申请人作出限期拆除的处罚，又作出了巨额罚款，与申请人建设行为的社会危害程度严重不符，且该种处罚将导致申请人生活水平严重下降，造成巨大生活负担，更不利于社会稳定，故该处罚决定应当予以撤销。被申请人在召开听证会过程中存在程序违法。听证通知书并未告知听证主持人，仅告知了听证员、记录员，在听证过程中听证

员成了听证会主持人，申请人提出异议并记录，听证机关未作出合理解释。申请人得知当地存在相应征收项目，且申请人所在 XX 村位于征收土地预公告范围内，申请人有合理怀疑系相关单位系通过查处非法占地拆除建筑物的方式逃避征收补偿职责。综上，被申请人作出的涉案行政处罚决定认定事实不清、适用法律错误、程序严重违法、过罚严重不当，请求复议机关支持申请人的复议请求。

被申请人答复称：被申请人接群众举报，于 2023 年 8 月 3 日对申请人非法占地建设楼房一案立案调查。经调查核实，申请人未经依法批准，于 2021 年 8 月占用兰山区方城镇 XX 村不符合土地利用总体规划的耕地 2733 平方米（合 4.10 亩）和林地 78 平方米（合 0.12 亩）建设完成三座两层砖混楼房。申请人的行为违反了《中华人民共和国土地管理法》第二条第三款、第四十四条第一款规定，属于非法占地行为。根据《中华人民共和国土地管理法》第七十七条第一款、《中华人民共和国土地管理法实施条例》（2014 年 7 月 29 日修订版）第四十二条及鲁国土资规〔2016〕3 号《山东省国土资源行政处罚裁量基准》相关规定，被申请人责令申请人张某甲收到行政处罚决定书之日起十五日内将非法占用的 2811 平方米土地退还给兰山区方城镇 XX 村村民委员会，决定行政处罚如下：限收到本处罚决定书之日起 15 日内拆除在非法占用的不符合土地利用规划的耕地和林地 2811 平方米农用地上新建的建筑物和其他设施，恢复土地原状；处非法占用的 2733 平方米耕地每平方米 30 元的罚款，处非法占用的 78 平方米林地每平方米 25 元的罚款，共计人民币

83940 元。被申请人在作出行政处罚决定之前，于 2023 年 10 月 26 日作出《行政处罚告知书》《行政处罚听证告知书》并送达申请人，告知其拟作出行政处罚决定的内容及事实、理由、依据，告知其依法享有的陈述、申辩及要求听证等权利。2023 年 10 月 29 日，申请人提出听证申请。2023 年 11 月 16 日，被申请人依法组织听证。2023 年 12 月 8 日，被申请人作出临自然资规罚决字〔2023〕426 号《行政处罚决定书》并依法送达申请人。申请人所称该行政处罚决定事实不清、适用法律错误、违反一事不再罚原则、处罚与社会危害程度严重不符、听证程序违法等，无事实和法律依据。请求复议机关依法驳回申请人的复议请求。

2024 年 2 月 29 日，临沂市人民政府行政复议委员会就本案召开行政复议线上听证会并制作听证笔录，双方当事人及委托代理人均参加听证会，并对听证笔录予以确认。

经审理查明：因接到举报，被申请人于 2023 年 8 月 3 日制作《立案呈批表》，决定对申请人张某甲涉嫌未经依法批准，于 2021 年 8 月占用兰山区方城镇 XX 村不符合土地利用总体规划的耕地 2733 平方米（合 4.10 亩）和林地 78 平方米（合 0.12 亩）建设完成二层砖混楼房的行为进行立案调查。2023 年 8 月 8 日，被申请人执法人员分别对临沂市兰山区方城镇 XX 村村委委员张某乙、临沂市兰山区方城镇墩头工作区主任周某甲及临沂市兰山区方城镇 XX 村村主任张某丙进行询问，三人均称申请人张某甲系在没有办理任何相关土地手续的情况下，于 2021 年 7 月份开始在该村集体预留的菜园地上建设三排二层楼（东至

XX 村村民点，西至 XX 河，南至 XX 村民房，北至张某丁，占地面积约 2400 平方米），建设期间镇政府组织人员多次现场制止，但效果不明显，现已建成，尚未投入使用。2023 年 8 月 10 日，执法人员对涉案占地面积、位置及占地情况进行现场勘测，制作现场勘测笔录、占地草图，该笔录中载明：“张某甲占用兰山区方城镇 XX 村土地建设的是二层砖混楼房，建筑占地面积是 2811 平方米（合 4.22 亩），具体面积实测为准。该宗地四至为东至 XX 村村民点，西至 XX 河，南至 XX 村居民点，北至张某丁楼房，经查阅兰山区土地利用总体规划图和现状图，占地类型为耕地和林地，不符合土地利用总体规划。”申请人未在该现场勘测笔录中签字或盖章，由张庆照、凌宗义等五名见证人签字确认。同日，被申请人制作《关于对兰山区方城镇 XX 村村民张某甲非法占地的调查报告》。2023 年 8 月 14 日，被申请人制作临自然资规审核字〔2023〕第 1261 号《重大行政处罚决定法制审核意见书》。2023 年 8 月 15 日，被申请人现场拍摄申请人违法建设楼房照片。2023 年 8 月 25 日，被申请人召开行政处罚集体会审会，并制作〔2023〕10 号《行政处罚集体会审意见》。2023 年 10 月 26 日，被申请人作出临自然资规罚告字〔2023〕426 号《行政处罚告知书》、临自然资规罚听告字〔2023〕426 号《行政处罚听证告知书》并通过邮寄方式送达申请人。2023 年 11 月 16 日，被申请人组织听证会并制作《听证笔录》，申请人及其委托代理人参加听证。2023 年 11 月 23 日，制作《行政处罚听证报告（兰山区方城镇 XX 村民张某甲违法占地案）》。2023 年 11 月 24 日，被申请人制作临自然资规审核字〔2023〕

第 1261 号《重大行政处罚决定法制审核意见书》。2023 年 11 月 28 日，被申请人召开行政处罚集体会审会并制作〔2023〕24 号《行政处罚集体会审意见》。2023 年 12 月 8 日，被申请人作出涉案临自然资规罚决字〔2023〕426 号《行政处罚决定书》，认定申请人实施了“未经依法批准，于 2021 年 8 月占用兰山区方城镇 XX 村不符合土地利用总体规划的耕地 2733 平方米（合 4.10 亩）和林地 78 平方米（合 0.12 亩），共计 2811 平方米（合 4.22 亩）建设完成三座二层砖混房”的行为，根据《中华人民共和国土地管理法》第七十七条第一款和《中华人民共和国土地管理法实施条例》（2014 年 7 月 29 日修订版）第四十二条及《山东省国土资源行政处罚裁量基准》（鲁国土资规〔2016〕3 号）规定，责令申请人张某甲自收到该行政处罚决定书之日起十五日内将非法占用的 2811 平方米土地退还给兰山区方城镇 XX 村村民委员会，限申请人张某甲自收到该行政处罚决定书之日起十五日内拆除在非法占用的不符合土地利用总体规划的 2811 平方米农用地上新建的建筑物和其他设施，恢复土地原状；对张某甲处非法占用的 2733 平方米耕地每平方米 30 元罚款，处非法占用的 78 平方米林地每平方米 25 元罚款，罚款共计人民币 83940 元。2023 年 12 月 12 日，被申请人通过 EMS（单号：1265131413204）方式将上述行政处罚决定书邮寄送达申请人，申请人于 2023 年 12 月 13 日签收该邮件。

另查明，临沂市国土资源局测绘院出具的《张某甲违法用地勘测定界图 3895.878-39610.324》显示，涉案申请人占地面积

为农用地 2733 平方米（地类：农用地—耕地—水浇地）和农用地 78 平方米（地类：农用地—林地—有林地）。

又查明，根据兰山区空天地一体化巡查影像显示，2021 年 8 月 3 日，涉案 2811 平方米土地中，自南向北已有两处楼房主体建设完成，最北侧仍为空地；2021 年 9 月 7 日，涉案 2811 平方米土地上的三处楼房主体工程建设均已完成。

还查明，根据《兰山区土地利用总体规划图（局部）》（2006—2020 年）显示，申请人占用的土地为“一般耕地”“林地”；《兰山区 2020 年土地利用现状图（局部）》显示，申请人占用的土地为“水浇地”“其他草地”。

再查明，2021 年 1 月 7 日，被申请人接信访举报，申请人涉嫌非法占地搞非农业建设。2022 年 3 月 23 日，被申请人作出临自然资规罚决字〔2022〕1019 号《行政处罚决定书》，以申请人未经批准，于 2021 年 8 月占用兰山区方城镇 XX 村不在城镇规划区内，不符合土地利用总体规划的耕地 2733 平方米（合 4.10 亩）和林地 78 平方米建设两层砖混楼房为由，根据《中华人民共和国土地管理法》第七十七条第一款和《中华人民共和国土地管理法实施条例》（2014 年 7 月 29 日修正版）第四十二条及《临沂市自然资源行政处罚权裁量标准》，决定给予申请人以下处罚：一、限自收到本处罚决定书之日起 15 日内自行拆除在非法占用的不符合土地利用总体规划的耕地和林地 2811 平方米上新建的建筑物和其他设施，恢复土地原状。二、处非法占用的耕地每平方米 30 元的罚款，计人民币 81990 元；处以非法占用的林地每平方米 25 元的罚款，计人民币 1950 元，合计

人民币 83940 元。申请人不服被申请人该行政处罚决定,于 2022 年 4 月 2 日向临沂市人民政府提出行政复议申请。2022 年 6 月 23 日,临沂市人民政府作出临政复字〔2022〕154 号《行政复议决定书》,以被申请人在上述处罚决定中直接认定申请人于 2021 年 8 月完成占地建筑行为无证据证明,属于认定事实不清为由,决定撤销临自然资规罚决字〔2022〕1019 号《行政处罚决定书》。

上述事实由下列证据材料予以证实:

- 1.《立案呈批表》;
- 2.《询问笔录》;
- 3.《现场勘测笔录》;

4.《关于对兰山区方城镇 XX 村村民张某甲非法占地的调查报告》;

5.临自然资规审核字〔2023〕第 1261 号《重大行政处罚决定法制审核意见书》;

6.现场照片;

7.〔2023〕10 号《行政处罚集体会审意见》;

8.临自然资规罚告字〔2023〕426 号《行政处罚告知书》及邮寄信息,临自然资规罚听告字〔2023〕426 号《行政处罚听证告知书》及邮寄信息;

9.《听证申请书》《听证通知书》《听证笔录》《行政处罚听证报告(兰山区方城镇 XX 村村民张某甲违法占地案)》;

10.〔2023〕24 号《行政处罚集体会审意见》;

11.临自然资规罚决字〔2023〕426号《行政处罚决定书》及邮寄信息；

12.《张某甲违法用地勘测定界图 3895.878-39610.324》；

13.兰山区空天地一体化巡查影像；

14.《兰山区土地利用总体规划图（局部）》（2006—2020年）《兰山区2018年土地利用现状图（局部）》等。

本机关认为：申请人于2023年12月13日收到涉案临自然资规罚决字〔2023〕426号《行政处罚决定书》，其于2023年12月27日提出的行政复议申请未超出行政复议申请期限；申请人作为被处罚人，与涉案行政处罚决定具有利害关系，其提出的行政复议申请符合行政复议受理条件。

根据《自然资源行政处罚办法》（2020年3月20日修正版）第三十二条规定，自然资源主管部门应当自立案之日起60日内作出行政处罚决定。案情复杂，不能在规定期限内作出行政处罚决定的，经本级自然资源主管部门负责人批准，可以适当延长，但延长期限不得超过30日，案情特别复杂的除外。本案中，被申请人于2023年8月3日立案，于2023年12月8日方作出涉案行政处罚决定，且在复议过程中，并未向本机关提交延长案件办理期限的相关证据材料，超过法定办理期限，违反法定程序。但因本案违法事实清楚，且被申请人立案后，业经行政处罚前告知、听证、法制审核、集体会审等程序，已充分保障了申请人相关陈述、申辩、听证权利，该程序违法行为对申请人的权利义务并未产生实质损害。为避免行政程序空转增加当事人负担，本机关予以确认违法。

《中华人民共和国土地管理法》第二条第三款规定，任何单位和个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地使用权可以依法转让。第四十四条第一款规定，建设占用土地，涉及农用地转为建设用地的，应当办理农用地转用审批手续。第七十七条第一款规定，未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法占用土地的，由县级以上人民政府自然资源主管部门责令退还非法占用的土地，对违反土地利用总体规划擅自将农用地改为建设用地的，限期拆除在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施，恢复土地原状，对符合土地利用总体规划的，没收在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施，可以并处罚款；对非法占用土地单位的直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。原《中华人民共和国土地管理法》（2004年8月24日修正版）第七十六条第一款规定，未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法占用土地的，由县级以上人民政府土地行政主管部门责令退还非法占用的土地，对违反土地利用总体规划擅自将农用地改为建设用地的，限期拆除在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施，恢复土地原状，对符合土地利用总体规划的，没收在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施，可以并处罚款；对非法占用土地单位的直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。《中华人民共和国土地管理法实施条例》（2014年7月29日修订版）第四十二条规定，依照《土地管理法》第七十六条的规定处以罚款的，罚款额为非法占用土地每平方米30元

以下。《山东省国土资源行政处罚裁量基准》（自 2016 年 9 月 1 日起施行，有效期至 2021 年 8 月 31 日）对“未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法占用土地的”违法行为按照“轻微、一般、严重”对违法程度进行了划分，规定“轻微”的处罚裁量标准为“责令退还非法占用的土地，对违反土地利用总体规划擅自将农用地改为建设用地的，限期拆除在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施，恢复土地原状，对符合土地利用总体规划的，没收在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施，非法占用建设用地、未利用地或其他农用地的，罚款为每平方米 15 元至 25 元”；“一般”的处罚裁量标准为“责令退还非法占用的土地，对违反土地利用总体规划擅自将农用地改为建设用地的，限期拆除在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施，恢复土地原状，对符合土地利用总体规划的，没收在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施，非法占用耕地的，罚款为每平方米 25 元至 30 元”；“严重”的处罚裁量标准为“责令退还非法占用的土地，对违反土地利用总体规划擅自将农用地改为建设用地的，限期拆除在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施，恢复土地原状，非法占用基本农田的，罚款为每平方米 30 元”。本案中，结合《张某甲违法用地勘测定界图 3895.878-39610.324》、兰山区空天地一体化巡查影像、《兰山区土地利用总体规划图（局部）》（2006—2020 年）《兰山区 2020 年土地利用现状图（局部）》等在案材料形成的证据链条，足以认定申请人未经依法批准，于 2021 年 8 月占用兰山区方城镇 XX 村不符合土地利用总体规划的耕地 2733 平方米（合 4.10 亩）和林地 78 平方

米（合 0.12 亩），共计 2811 平方米（合 4.22 亩）建设三座二层砖混房并于同年 9 月 7 日前完成主体工程施工的违法事实。被申请人作出涉案临自然资规罚决字〔2023〕426 号《行政处罚决定书》，责令申请人张某甲自收到该行政处罚决定书之日起十五日内将非法占用的 2811 平方米土地退还给兰山区方城镇 XX 村村民委员会，限申请人张某甲自收到该行政处罚决定书之日起十五日内拆除在非法占用的不符合土地利用总体规划的 2811 平方米农用地上新建的建筑物和其他设施，恢复土地原状；对张某甲处非法占用的 2733 平方米耕地每平方米 30 元罚款，处非法占用的 78 平方米林地每平方米 25 元罚款，罚款共计人民币 83940 元的行政处罚，认定事实清楚，适用依据正确，符合上述规定。

综上，根据《中华人民共和国行政复议法》第六十五条第一款第二项之规定，本机关决定如下：

确认被申请人作出临自然资规罚决字〔2023〕426 号《行政处罚决定书》的行政行为违法。

申请人如不服本行政复议决定，可自收到本行政复议决定书之日起 15 日内，依法向人民法院提起行政诉讼。

2024 年 3 月 26 日