

临沂市人民政府 行政复议决定书

临政复字〔2023〕1238号

申请人：张某。

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〕xxx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，本案现已审理终结。

申请人请求：撤销被申请人作出的临自然资规罚决字〔2023〕xxx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，于2023年12月13日收到被申请人作出的临自然资规罚决字〔2023〕xxx号《行政处罚决定书》。一、被申请人事实认定不清。申请人在案涉行政处罚决定前从未见过《现场勘验笔录》，案涉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，未详细核查案涉土地的规划情况、未详细查明案涉建筑建造时间（包括提供不同时间段的卫星照片等）、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。且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。申请人对案涉土地存在政府信赖利益，被申请人不应当进行处罚。二、被申请人适用法律错误。《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。三、被申请人违反了一事不再罚的原则。被申请人在2022年3月23日对申请人作出过罚款的行政处罚，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，申请人认为被申请人不应当再次作出罚款的行政处罚。四、被申请人作出限期拆除的处罚，又作出了巨额的罚款，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，造成巨大的生活负担，更不利于社会的稳定，故该处罚决定应当予以撤销。五、被申请人在召开听证会的过程中存在听证程序违法的问题。申请人认为听证员和听证主持人并不是同一种人员，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在听证笔录，听

证机关未作出合理解释。六、申请人得知当地存在相应的征收项目，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二层砖混楼房一案立案调查。经调查核实，申请人未经依法批准，于 2021 年 7 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建设完成从北向南第一排房屋，占地面积 1467 平方米；2021 年 9 月建设从北向南第二排砖混楼房，占地面积 1740 平方米，共计 3207 平方米；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。根据相关规定，责令申请人收到行政处罚决定书之日起十五日内将非法占用的 3207 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 3207 平方米的农用地上新建的建筑物和其他设施，恢复土地原状；处 2021 年 9 月 1 日前非法占用的 1467 平方米耕地每平方米 30 元的罚款，计人民币 44010 元，处 2021 年 9 月 1 日非法占用的 1740 平方米耕地每平方米 800 元罚款，计人民币 1392000 元，共计人民币 1436010 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、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《行政处罚决定书》并依法送达申请人。申请人称该处罚决定事实不清，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。

经审理查明：2022年1月12日，被申请人对申请人进行询问并制作《询问笔录》，申请人称xx村中心街和xx河交汇东南是其投资建设的，2021年7月开始开工建设，8月建设完成，建设了两排二层楼房；未与村委签订承包合同，所占土地没有给村任何补偿；占地建设未经批准，未办理任何手续。

2023年8月3日，被申请人制作《立案呈批表》，以申请人涉嫌违法占用土地为由立案。2023年8月8日，被申请人分别对临沂市兰山区方城镇墩头工作区主任周某某、xx村村主任张某甲、xx村村委委员张某乙进行询问。2023年8月10日，被申请人在申请人占地现场，对占地面积、位置及占地情况进行现场勘测，并制作《现场勘测笔录》，申请人未在该现场勘测笔录中签字或盖章，张某丙、张某丁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1262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〕425号《行政处罚告知书》、临自然资规罚听告字〔2023〕425号《行政处罚听证告知书》，并邮寄送达申请人。2023年10月29日，申请人向被申请人提交《听证申请书》。2023年11月6日，被申请人作出《听证通知书》并邮寄送达申请人。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，被申请人制作《行政处罚听证报告（兰山区方城镇xx村民张某违法占地案）》。2023年11月24日，被申请人制作临自然资规审核字〔2023〕第1262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，被申请人作出案涉临自然资规罚决字〔2023〕425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7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建设完成从北往南第一排房屋，占地面积1467平方米（合2.2亩），2021年9月建设从北往南第二排砖混楼房占地面积1740平方米（合2.61亩），共计3207平方米（合4.81亩）建设两座二层砖混楼房”的行为为由，违反了《中华人民共和国土地管理法》第二条第三款和第四十四条第一款之规定，“责令当事人张某自收到本机关行政

处罚决定书之日起十五日内将非法占用的3207平方米土地退还给兰山区方城镇xx村村民委员会，处罚如下：1、限期当事人张某自收到本机关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3207平方米农用地上新建建筑物和其他设施，恢复土地原状；2、处2021年9月1日前非法占用的1467平方米耕地每平方米30元罚款，计人民币44010元；处2021年9月1日后非法占用的1740平方米耕地每平方米800元罚款（行政处罚听证告知拟处每平方米耕地1000元罚款），计1392000元，罚款共计人民币1436010元。”2023年12月12日，被申请人将上述处罚决定书通过EMS（邮件号：1265131414xxx）邮寄送达申请人，申请人于2023年12月13日签收。

另查明，临沂市国土资源局测绘院出具的《张某违法用地勘测定界图3895.878-39610.324》显示，案涉申请人占地面积为农用地1467平方米（地类：农用地—耕地—水浇地）和农用地1740平方米（地类：农用地—耕地—水浇地）。

又查明，临沂市兰山区自然资源局出具的兰山区空天地一体化巡查影像显示，2021年8月3日，案涉1467平方米土地为空地，案涉1740平方米土地上存在植被；2021年8月18日，案涉1467平方米土地上存在建设，案涉1740平方米土地上存在植被；2021年9月7日，案涉1467平方米土地上主体工程建设完成，案涉1740平方米土地上存在植被和部分建设；2021年10月12日，案涉1740平方米土地上主体工程建设完成。

还查明，临沂市兰山区自然资源局出具的《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”；临沂市兰山区自然资源局出具的《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”。

再查明，2022年3月21日，被申请人作出临自然资规罚决字〔2022〕xxxx号《行政处罚决定书》，以申请人存在未经依法批准，于2021年7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3207平方米建设两座二层砖混楼房的行为为由，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》第五十七条及《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3207平方米上新建的建筑物和其他设施，恢复土地原状；二、处以非法占用的耕地（2021年9月1号前建）每平方米30元的罚款，处以非法占用的耕地（2021年9月1号后建）每平方米800元的罚款，合计人民币1436010元。申请人不服该行政处罚决定，于2022年4月2日向本机关提出行政复议申请。2022年6月23日，本机关作出临政复字〔2022〕155号《行政复议决定书》，以被申请人在上述处罚决定中认定申请人在2021年9月1日前非法占用耕地1467平方米、2021年9月1日后非法占用耕地1740平方米进行建设无证据证实，属于认定事实不清为由、证

据不足，决定撤销临自然资规罚决字〔2022〕xxxx号《行政处罚决定书》，责令被申请人重新调查处理。

2024年2月29日，本机关就本案召开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，对听证笔录予以确认。

以上事实由下列证据材料证明：

- 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村村民张某非法占地的调查报告》；
- 5.临自然资规审核字〔2023〕第xxxx号《重大行政处罚决定法制审核意见书》；
- 6.现场楼房照片；
- 7.〔2023〕xx号《行政处罚集体会审意见》；
- 8.临自然资规罚告字〔2023〕xxx号《行政处罚告知书》及邮寄信息，临自然资规罚听告字〔2023〕xxx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村村民张某违法占地案）》；
- 10.〔2023〕xx号《行政处罚集体会审意见》；
- 11.临自然资规罚决字〔2023〕xxx号《行政处罚决定书》及邮寄信息；

12.临沂市国土资源局测绘院出具的《张某违法用地勘测定界图 3895.878-39610.324》；

13.临沂市兰山区自然资源局出具的兰山区空天地一体化巡查影像；

14.临沂市兰山区自然资源局出具的《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）》；

15.临自然资规罚决字〔2022〕xxxx 号《行政处罚决定书》，临政复字〔2022〕xxx 号《行政复议决定书》；

16.《听证笔录》等。

本机关认为：申请人于 2023 年 12 月 13 日收到案涉临自然资规罚决字〔2023〕xxx 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《中华人民共和国行政复议法》第二十条第一款规定的行政复议申请期限；申请人作为被行政处罚的行政相对人，与案涉行政处罚决定具有利害关系，其提出的行政复议申请符合《中华人民共和国行政复议法》第三十条第一款规定的受理条件。

《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。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。”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。”原《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。”鲁国土资规〔2016〕3号《山东省国土资源行政处罚裁量基准》（2016年9月1日起施行，有效期至2021年8月31日）规定，非法占用基本农田的，责令退还非法占用的土地，限期拆除建筑物和其他设施，恢复土地原状，并处非法占用基本农田每平方米30元罚款。本案中，结合《张某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，足以认定申请人存在未经依法批准，非法占用兰山区方城镇xx村不在城镇规划区内、不符合土地利用总体规划的耕地1467平方米，于2021年8月3日以后开始建设并于同年9月7日前完成主体工程施工的违法行为。被申请人作出每平方米30元罚款，计人民币44010元的行政处罚，并无不当。

《中华人民共和国土地管理法》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。”《中华人民共和国土地管理法实施条例》第五十七条第一款规定：“依照《土地管理法》第七十七条的规定处以罚款的，罚款额为非法占用土地每平方米100元以上1000元以下。”鲁自然资规〔2021〕1号《山东省国土资源行政处罚裁量基准》（2021年9月1日起施行，有效期至2026年8月31日）规定，非法占用耕地的，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，罚款额为非法占用土地每平方米800元以上1000元以下。参照原国土资源部国土资发〔1999〕87号《国土资源部关于查处土地违法行为如何适用〈土地管理法〉有关问题的通知》第二条规定，新法实施前发生的非法占地行为，在新法实施后继续在非法占用的土地上构筑建筑物和其他设施的，依照新法处理。本案中，结合《张某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，足以认定申请人存在未经依法批准，非法占用兰山区方城镇 xx 村不在城镇规划区内、不符合土地利用总体规划的耕地 1740 平方米，于 2021 年 9 月 7 日以后开工建设并于同年 10 月 12 日前完成主体工程建设的行为。被申请人依据上述规定，作出每平方米 800 元罚款，计人民币 1392000 元的行政处罚，亦无不当。

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，超过上述办理自然资源违法案件的期限规定，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，充分保障了申请人相关陈述、申辩权利，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。

需要指出的是，结合临沂市兰山区自然资源局出具的兰山区空天地一体化巡查影像，申请人系于 2021 年 8 月 3 日以后对案涉 1467 平方米土地开工建设，并于 2021 年 9 月 7 日前完成主体工程建设，故被申请人在案涉行政处罚决定书中，申请人“未经依法批准，于 2021 年 7 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建设完成从北往南第一排房屋，占地面积 1467 平方米”的表述存在错误，鉴于该表述错误对申请人的权利义务并未产生实质影响，故本机关仅予指出。

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〕xxx 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 25 日