**行政复议决定书**

焦政复决字〔2023〕63号

复议申请人：河南XX公司

复议被申请人：焦作市自然资源和规划局

申请人河南XX公司不服被申请人焦作市自然资源和规划局作出的《行政处罚决定书》,向本机关申请行政复议，本机关依法予以受理，现已复议终结。

申请人请求：撤销被申请人2022年9月16日作出的《行政处罚决定书》。

申请人称：1、处罚决定书法律适用错误。申请人在XX街道XX村XX路北、XX村加油站西侧占用土地的性质是建设用地并非耕地，并且建设的行为发生在2019年，不应适用2020年1月1日生效的《中华人民共和国土地管理法》第七十七条及2021年9月1日生效的《中华人民共和国土地管理法实施条例》第五十七条规定，应当适用当时的法律《中华人民共和国土地管理法》(2004修正)第七十六条及《中华人民共和国土地管理法实施条例（2014修订）》第四十二条规定。2、处罚过重，明显失当。申请人违法行为显著轻微，并未造成严重后果，处罚决定书却以6213300元的巨额罚款，违法行为与处罚结果明显失当，显失公平，应予以纠正。综上，请求市政府支持行政复议请求。

被申请人辩称：涉案《行政处罚决定书》程序合法，认定事实清楚，适用法律正确，应当予以维持。1、涉案《行政处罚决定》程序合法。被申请人在巡查中发现申请人涉嫌非法占用土地，于2020年4月7日向申请人下发《责令停止违法行为通知书》，要求申请人立即停止违法行为，若申请人主动纠正违法行为、消除非法状态的，可以依法从轻、减轻或者免于行政处罚，申请人未能主动停止非法占用土地的行为。2022年1月6日，开始立案调查，向申请人作出《接受调查申请表》，要求申请人接受调查并于2022年1月10日制作了询问笔录，1月14日向XX村村委支部委员询问并制作了询问笔录。2022年4月28日，焦作市XX局解放分局作出《占地类型以及规划认定证明书》，认定申请人非法占用案涉土地共20711㎡。5月26日，作出《案件调查终结报告》，认定“申请人在未取得合法用地手续情况下，擅自占用XX街道XX村位于XX路北、XX村加油站西侧的土地建设大棚仓库，经实地勘测，占地面积为20711㎡，占地类型为建设用地。6月14日，向申请人作出《焦作市自然资源和规划局行政处罚事先告知书》且告知申请人有申请听证的权利。6月19日，申请人递交《行政处罚听证申请书》申请组织听证。6月24日，作出《焦作市自然资源和规划局听证通知书》同意申请人的申请并组织于7月6日举行听证（后由于申请人原因申请延期，听证会延期至2022年8月18日举行）。8月18日，举行听证会，会上申请人未能提供部门获批的可以使用案涉土地手续材料来证明申请人有权占有使用案涉土地。9月16日，作出涉案《行政处罚决定书》。2、涉案《行政处罚决定》认定事实清楚、证据确实充分。根据《中华人民共和国土地管理法》第54条、第77规定，申请人自2019年开始占有使用案涉土地，并于2020年初建成大棚，建成后立即投入使用，期间并未办理过用地审批手续，也未同XX村村委签订协议，未缴纳租金。申请人未经有权部门批准，未办理相关手续违法占用案涉土地至今，经被申请人责令也未主动退还案涉土地，应当认定为非法占用土地。3、涉案《行政处罚决定》适用法律正确。根据《中华人民共和国行政处罚法》第36条、第37条规定，申请人非法占有使用案涉土地至今，在未将案涉土地恢复原状之前，行为性质应被视为违法行为具有连续和继续状态。因申请人的违法行为一直在延续，对申请人进行行政处罚时适用的法律应是2021年新修定的《中华人民共和国土地管理法》，同时根据《土地管理法实施条例》第57条以及参照《河南省自然资源系统行政处罚裁量标准》（试行）的有关规定进行处罚。综上，请求市政府维持涉案处罚决定。

经审理，本机关查明事实如下：2004年9月26日，焦作市人民政府对解放区人民政府作出《关于解放区XX乡XX乡19个行政村集体土地转为国有土地的批复》，同意XX乡、XX乡19个行政村的集体土地转为国有土地，土地使用权仍归原土地使用者使用，因建设需要使用土地的，按照国家有关法律法规予以补偿，申请人所占用建设的涉案土地在上述批复土地范围内。

2019年1月2日，河南XX公司注册成立，注册资本：贰佰万元；经营范围：生物科技研发；食品研发、生产、销售、网上销售（凭有效许可证、按核定范围经营）\*\*。

2019年底，申请人在位于XX街道XX村XX路北、XX加油站西侧的土地上建设大棚仓库。被申请人在巡查中发现申请人涉嫌非法占用土地，于2020年4月7日向申请人下发《责令停止违法行为通知书》，认定申请人在XX西路XX加油站北侧占地搞建设的行为涉嫌违反《中华人民共和国土地管理法》第四十三条规定，责令申请人立即停止上述违法行为，并告知申请人主动纠正违法行为、消除违法状态的，可以依法从轻、减轻或者免于行政处罚。申请人收到该通知后未能主动停止非法占用土地的行为。

2022年1月6日，被申请人向“孟州市XX运营中心”作出《接受调查通知书》，本案申请人代理人张某某同日签收该通知书，后被申请人对张某某（河南XX公司总经理）、XX村村委支部委员进行询问；3月3日，被申请人对本案立案；4月20日，被申请人对涉案土地进行现场检查（勘测）并制作相应笔录，申请人对检查（勘测）结果予以确认；4月28日，焦作市XX局解放分局作出《占地类型以及规划认定证明书》，确认河南XX公司在XX路北、XX加油站西侧占地建大棚，占地总面积20711平方米，占地时间为2019年底至2020年初，占用土地地类为建设用地20711平方米，该宗地占用的土地符合土地利用总体规划；6月14日，被申请人对河南XX公司作出《行政处罚事先告知书》和《行政处罚听证告知书》，并留置送达；6月19日，河南XX公司向被申请人递交《行政处罚听证申请书》申请组织听证。6月24日，被申请人作出《焦作市自然资源和规划局听证通知书》，同意河南XX公司的申请并组织于7月6日举行听证（后由于河南XX公司原因申请延期，听证会延期至2022年8月18日举行)；8月18日，被申请人主持召开听证会；9月16日，被申请人作出涉案《行政处罚决定书》并送达，认定申请人违反的法律规定为《中华人民共和国土地管理法》（第三次修正的规定，实施时间为2020年1月1日）第五十四条，处罚依据为《中华人民共和国土地管理法》第七十七条、《中华人民共和国土地管理法实施条例》（国务院令第743号，自2021年9月1日起施行）第五十七条、《河南省自然资源系统行政处罚裁量标准（试行）〈中华人民共和国土地管理法〉及相关法律法规行政处罚裁量标准》（自2021年12月29日施行）第五条第二款第一项；决定内容为“退还非法占用的位于XX路北、XX村加油站西侧建设大棚仓库的符合土地利用总体规划的20711平方米土地并按每平方米300元的处罚标准罚款金额6213300元”。

上述事实有下列证据证明：《责令停止违法行为通知书》、《接受调查通知书》、询问笔录两份（1月10日、1月14日）、《行政处罚案件立案审批表》、《现场检查（勘测）笔录》、勘测图一份、焦作市XX局解放分局作出的《占地类型及规划认定证明书》、《违法案件处理决定呈批表》、《焦作市自然资源和规划局行政处罚事先告知书》以及送达回证、《违法案件处理决定呈批表》、《焦作市自然资源和规划局行政处罚听证告知书》以及送达回证、《行政处罚听证申请书》、《行政处罚听证延期申请书》、《焦作市自然资源和规划局听证通知书》以及送达回证、《焦作市人民政府文件》、《焦作市自然资源和规划局行政处罚案件听证会记录》、《违法案件处理决定呈批表》、《焦作市自然资源和规划局行政处罚决定书》以及送达回证等。

本机关认为：（一）对申请人占地行为是否违法的认定。依据《中华人民共和国土地管理法》（第三次修正规定实施时间为2020年1月1日，本案申请人占地行为开始时间为2019年底，但占地行为处于继续状态，被申请人发现非法占地行为的时间在2020年后，因此应适用第三次修正的规定）第五十四条“建设单位使用国有土地，应当以出让等有偿使用方式取得”的规定，申请人未依法以出让等有偿使用方式取得国有土地使用权的情况下，即占用涉案土地建设项目违反上述规定，被申请人向申请人下达的《责令停止违法行为通知书》中,认定申请人违法占地并无不当，但认定申请人涉嫌违反《中华人民共和国土地管理法》第四十三条规定适用法律依据错误，本机关予以指正。

（二）对被申请人行政处罚程序是否得当的认定。依据原国土资源部2014年10月1日起施行的《国土资源违法行为查处工作规程》中“4.6查处国土资源违法行为的基本流程（1）违法线索发现；（2）线索核查与违法行为制止；（3）立案；（4）调查取证；（5）案情分析与调查报告起草；（6）案件审理；（7）作出处理决定（行政处罚决定或者行政处理决定）；（8）执行；（9）结案；（10）立卷归档”、“6.2.2其他制止措施，对国土资源违法行为书面制止无效、当事人拒不停止违法行为的，国土资源主管部门应当及时将违法事实书面报告同级人民政府和上一级国土资源主管部门；可以根据情况将涉嫌违法的事实及制止违法行为的情况抄告发展改革、规划、建设、环保、市政、电力、金融、工商、安监、公安等相关部门，提请相关部门按照共同责任机制的要求履行部门职责，采取相关措施，共同制止违法行为；必要时，可以将有关情况向社会通报。6.3核查结果处置：核查结束后，核查人员应当提交核查报告，提出立案或者不予立案的建议”、“7.3立案呈批：核查后，执法监察工作机构认为符合立案条件的，应当填写《立案呈批表》，报国土资源主管部门负责人审批。符合立案条件的，国土资源主管部门应当在十个工作日内予以立案”的规定，本案中，被申请人发现申请人违法线索并履行线索核查与违法行为制止程序时，在下达《责令停止违法行为通知书》后，申请人拒不停止违法行为的，被申请人应当按照上述规定的程序及时向焦作市人民政府及省国土资源主管部门报告，并提出立案建议，但被申请人未予报告，且在2020年4月7日下达《责令停止违法行为通知书》后于2022年1月6日才予以立案明显不当。依据《国土资源违法行为查处工作规程》中“12.5作出行政处罚决定的期限：作出行政处罚决定的期限一般为立案之日起六十日内。案情复杂不能在规定期限内作出行政处罚决定的，报本级国土资源主管部门负责人批准，可以适当延长，但延长期限原则上不超过三十日，案情特别复杂的除外”的规定，被申请人2022年1月6日立案，于2022年9月16日作出涉案处罚决定明显超期，本机关予以确认。

（三）对申请人违法行为适用处罚依据是否正确的认定。依据《中华人民共和国行政处罚法》（自2021年7月15日起施行）第三十七条规定“实施行政处罚，适用违法行为发生时的法律、法规、规章的规定。但是，作出行政处罚决定时，法律、法规、规章已被修改或者废止，且新的规定处罚较轻或者不认为是违法的，适用新的规定”，本条可以理解为当行政相对人的违法行为发生在旧规定实施阶段，但行政主体作出处罚决定在新规定实施阶段时，应首先考虑适用行政相对人违法行为发生时的旧规定，但当新规定对行政相对人处罚较轻或者不认为违法时应当适用新规定。本案中，申请人的违法行为为违法占地行为，该行为存在继续状态，从被申请人2020年4月7日向申请人下达《责令停止违法行为通知书》看，被申请人对申请人启动行政执法程序的时间应为2020年4月7日，因此，被申请人对申请人处罚的相应依据亦应当为被申请人发现申请人违法行为时即2020年4月7日前的相关规定，除非新的规定处罚较轻或者不认为是违法的。但本案中，被申请人未能证明涉案处罚决定书中适用新的处罚依据，即《中华人民共和国土地管理法实施条例》（国务院令第743号，自2021年9月1日起施行）第五十七条、《河南省自然资源系统行政处罚裁量标准（试行）〈中华人民共和国土地管理法〉及相关法律法规行政处罚裁量标准》，（自2021年12月29日施行）与2020年4月7日前的相关规定相比较存在处罚较轻的情况，明显不当，本机关不予支持。综上，被申请人作出的涉案行政处罚决定程序、适用依据明显不当，应予撤销。根据《中华人民共和国行政复议法》第二十八条第一款第（四）项的规定，本机关决定：

1、撤销被申请人2022年9月16日作出的《行政处罚决定书》；

2、责令被申请人自收到本行政复议决定书之日起90日内重新予以处理。

申请人如不服本决定，可以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。

2023年2月14日