

常州市人民政府 行政复议决定书

[2018]常行复第031号

申请人：何某某。

被申请人：常州市国土资源局。

申请人何某某不服被申请人常州市国土资源局作出的常国土资罚字[2018]第2号行政处罚决定书，于2018年4月22日向本机关申请行政复议，于2018年5月2日补正行政复议申请材料，本机关依法受理。本案现已审理终结。

申请人请求：撤销被申请人作出的常国土资罚字[2018]第2号行政处罚决定书。

申请人称：一、该处罚决定书认定的事实不清。申请人是从建农村委按照国有土地价格转让的土地，申请人在有偿转让的地块上开发利用是合法的，而且申请人在修建厂房的过程中，被申请人未进行阻止或告知违法，申请人所修建的厂房也在红线图内，所以被申请人作出的处罚决定书没有事实依据。二、申请人收到的行政处罚决定书形式不正确。该处罚决定书没有写明作出该处罚决定书的具体日期，影响其真实效力。请求撤销被申请人作出的常国土资罚字[2018]第2号行政处罚决定书。

被申请人称：一、被申请人对申请人的行政处罚决定事实清楚、程序合法、适用法律法规正确。被申请人于2017年11月30日对申请人未经批准、非法占地一案立案调查。经调查，申请人未经有权机关批准，以协议转让的方式非法

取得武进区遥观镇建农村 3358.55 平方米土地使用至今，违反了《中华人民共和国土地管理法》第四十三条、第四十四条第一款的规定。被申请人于 2018 年 1 月 30 日向申请人送达了常国土资罚告〔2018〕第 2 号《行政处罚告知书》及常国土资罚听告〔2018〕第 2 号《行政处罚听证告知书》。2018 年 2 月 1 日，申请人提出听证申请，因申请人听证申请不符合《国土资源听证规定》要求，被申请人于 2018 年 2 月 6 日向申请人发出常国土资听补字〔2018〕01 号《行政处罚听证补正告知书》，告知其补正听证申请。2018 年 2 月 14 日，被申请人收到申请人补正后的听证申请。2018 年 3 月 2 日，被申请人依法对申请人听证申请举行听证，由于申请人在听证会上提出理由不影响对其土地违法事实认定，故被申请人未予采纳。被申请人于 2018 年 3 月 19 日作出“接到本处罚决定书之日起 15 日内自行拆除在非法占用的 3358.55 平方米土地上新建的建筑物和其他设施”的行政处罚决定，并于 2018 年 3 月 21 日送达申请人。二、申请人提出的事实和理由不成立。申请人称其与建农村委签订《资产转让协议书》并支付了相应的对价，已经取得了本案诉争土地使用权，并认为在有偿转让的土地上开发利用是合法的。被申请人认为，根据《中华人民共和国土地管理法》第五十九条、第六十一条第一款规定，申请人所占土地并未依照法律规定办理相关的建设用地审批手续。因此，有关土地使用权转让协议因违反法律的强制性规定应当无效，申请人的理由不成立。关于被申请人作出的处罚决定书没有写明具体日期的问题。被申请人认为，该处罚决定书已将申请人违法事实、处罚依

据、法律救济途径等向申请人进行告知并加盖公章，内容具有真实性。同时，被申请人已于2018年3月21日向申请人送达该处罚决定，申请人于同日对该处罚决定书进行了签收，虽文书上未有落款日期，但并未影响申请人实体权利。综上，被申请人作出的行政处罚决定适用依据正确、定性准确、处罚适当、程序合法，请求予以维持。

经审理查明：2017年11月，被申请人常州市国土资源局执法人员在卫片执法检查中发现，遥观镇建农村第三、第七组集体土地上建造砖混结构生产车间及水泥场地，占地面积约3000平方米，存在非法占地行为。2017年11月21日，被申请人执法人员对非法占地现场进行实地调查，询问了申请人何某某和建农村委主任周某某，并制作询问笔录。2017年11月30日，被申请人对申请人未经批准非法占地行为进行立案。同日，被申请人对申请人非法占地现场进行勘测，形成土地勘测报告。2018年1月19日，被申请人执法人员再次询问了申请人，制作询问笔录并形成国土资源违法案件调查报告。申请人向被申请人提交了请愿书、土地转让协议及结算凭证，要求从实际出发，维护其合法权益。2018年1月23日，常州市国土资源监察支队对申请人未经批准非法占地一案申请延期一个月，并经被申请人审批同意。经被申请人集体审议后，2018年1月30日，被申请人作出常国土资罚告〔2018〕第2号《行政处罚告知书》和常国土资罚听告〔2018〕第2号《行政处罚听证告知书》，告知申请人限期拆除在非法占用的3358.55平方米土地上新建的建筑物和其他设施，恢复土地原状，同时告知其享有陈述

申辩和申请听证的权利。同日，被申请人将上述告知书直接送达申请人。2018年2月1日，申请人提出听证申请，因申请人听证申请不符合《国土资源听证规定》要求，被申请人于2018年2月6日作出常国土资听补字〔2018〕01号《行政处罚听证补正告知书》，告知申请人补正听证申请材料。次日，被申请人将该补正告知书邮寄送达申请人。2018年2月10日，申请人向被申请人提交听证申请书。2018年2月22日，被申请人作出常国土资听字〔2018〕01号《行政处罚听证通知书》，将听证事由依据、时间地点、听证人员及相关权利义务告知申请人。同日，被申请人将该听证通知书邮寄送达申请人。2018年3月2日，被申请人召开了听证会，并形成听证笔录。2018年3月19日，被申请人作出常国土资罚字〔2018〕第2号《行政处罚决定书》，责令申请人自接到本处罚决定书之日起15日内，自行拆除在非法占用的3358.55平方米土地上新建的建筑物和其他设施，恢复土地原状，并告知其申请复议和诉讼的权利。被申请人于2018年3月21日将该处罚决定书直接送达申请人。

上述事实，有下列证据证明：1、申请人身份证复印件；2、常国土资罚字〔2018〕第2号《行政处罚决定书》及送达回证；3、违法线索登记表、2017年11月21日询问笔录、视听资料、现场勘测笔录、土地勘测报告、土地利用总体规划、土地利用现状图、关于何某某违法用地的核查报告；4、立案呈批表、2018年1月19日询问笔录、协议、土地转让协议书、结算凭证、请愿书、国土资源违法案件调查报告；5、延期申请、集体审议会审议情况、常国土资罚告〔2018〕

第 2 号《行政处罚告知书》、常国土资罚听告〔2018〕第 2 号《行政处罚听证告知书》及送达回证；6、申辩书、常国土资听补字〔2018〕01 号《行政处罚听证补正告知书》及邮寄凭证；7、听证申请书、常国土资听字〔2018〕01 号《行政处罚听证通知书》及邮寄凭证、听证笔录。

本机关认为：一、被申请人具有对本行政区域内违反土地资源管理法律法规行为实施行政处罚的法定职权。《中华人民共和国土地管理法》第五条规定：“国务院土地行政主管部门统一负责全国土地的管理和监督工作。县级以上地方人民政府土地行政主管部门的设置及其职责，由省、自治区、直辖市人民政府根据国务院有关规定确定。”《江苏省土地管理条例》第三条第二款规定：“设区的市、县（市，下同）人民政府土地行政主管部门统一负责本行政区域内土地的管理和监督工作。”《国土资源行政处罚办法》（国土资源部令第 60 号）第二条规定：“县级以上国土资源主管部门依照法定职权和程序，对自然人、法人或者其他组织违反国土资源管理法律法规的行为实施行政处罚，适用本办法。”依照上述规定，被申请人具有对本案申请人违反国土资源管理法律法规的行为作出行政处罚的法定职权。二、被申请人作出的行政处罚决定事实清楚、证据确凿、适用依据正确。《中华人民共和国土地管理法》第四十三条规定：“任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地；但是，兴办乡镇企业和村民建设住宅经依法批准使用本集体经济组织农民集体所有的土地的，或者乡（镇）村公共设施和公益事业建设经依法批准使用农民集体所有的土地

的除外。”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；……”本案中，申请人擅自占用武进区遥观镇建农村3组、7组部分土地建设车间，经核查申请人占用的土地不符合土地利用总体规划，占用土地行为未经有权部门批准，属未经批准、非法占地，其违法事实清楚，证据确凿。结合申请人违法行为的事实、情节及危害程度，被申请人依照上述规定对申请人作出限期拆除在非法占用土地上新建的建筑物和其他设施，恢复土地原状的行政处罚决定适用法律正确。三、被申请人作出行政处罚决定程序合法。被申请人依法调查取证，进行土地勘测、调查询问，进行了集体讨论，拟作出行政处罚决定前告知申请人具体违法事实、理由、依据以及拟作出的行政处罚决定，告知申请人享有陈述申辩和听证权，并依法组织听证，听取申请人意见，在规定期限内作出行政处罚决定并送达申请人，决定书载明相关救济权利及途径，程序符合规定。四、关于申请人主张。1、申请人称其与建农村委签订了《土地转让协议》并支付了相应对价，其在有偿转让的土地上开发利用是合法的，被申请人作出的行政处罚决定没有事实依据。本机关认为，根

据《中华人民共和国土地管理法》第五十九条规定：“乡镇企业、乡（镇）村公共设施、公益事业、农村村民住宅等乡（镇）村建设，应当按照村庄和集镇规划，合理布局，综合开发，配套建设；建设用地，应当符合乡（镇）土地利用总体规划和土地利用年度计划，并依照本法第四十四条、第六十条、第六十一条、第六十二条的规定办理审批手续。”第六十条第一款规定：“农村集体经济组织使用乡（镇）土地利用总体规划确定的建设用地兴办企业或者与其他单位、个人以土地使用权入股、联营等形式共同举办企业的，应当持有批准文件，向县级以上地方人民政府土地行政主管部门提出申请，按照省、自治区、直辖市规定的批准权限，由县级以上地方人民政府批准；其中，涉及占用农用地的，依照本法第四十四条的规定办理审批手续。”根据上述规定，使用集体建设用地，应当向县级以上地方人民政府土地行政主管部门提出申请，按照批准权限，由县级以上人民政府批准，因此，合法使用集体建设用地需经有权部门的批准。本案申请人占用武进区遥观镇建农村3组、7组部分土地建设车间，并未依照法律法规的规定办理相关建设用地审批手续，其占地行为属未经批准非法占地，申请人与建农村委签订的土地转让协议因违反法律的强制性规定属无效协议。申请人的主张没有法律依据，本机关不予支持。2、申请人称其收到的行政处罚决定书上没有写明作出行政处罚决定的具体日期，影响真实效力。本机关认为，该行政处罚决定书的正文部分已全部载明申请人违法事实、证据、处罚依据、救济权利和途径等实体内容，申请人的实体权利并未受到影响。至于申

请人收到的行政处罚决定的落款部分加盖被申请人公章，没有写明具体日期的问题。本机关认为，被申请人于2018年3月21日向申请人直接送达该行政处罚决定书并经申请人签收，可以推定申请人在2018年3月21日应当知道该行政处罚决定，该行政处罚决定未写明具体日期并未影响申请人获得救济的权利。因此，对申请人该主张本机关不予支持。但被申请人应在今后的工作中加以改进，杜绝此类现象。综上所述，被申请人作出的常国土资罚字〔2018〕第2号《行政处罚决定书》认定事实清楚，证据确凿，适用依据正确，程序合法。据此，根据《中华人民共和国行政复议法》第二十八条第一款第（一）项之规定，本机关决定：

维持被申请人常州市国土资源局作出的常国土资罚字〔2018〕第2号《行政处罚决定书》。

申请人如不服本复议决定，可以自收到行政复议决定书之日起15日内依照《中华人民共和国行政诉讼法》的规定向人民法院起诉。

常州市人民政府

2018年6月12日