

榆林市人民政府

行政复议决定书

榆政复字〔2024〕60号

申请人：榆林市榆阳区成林煤业运销有限责任公司，统一社会信用代码 91610802563793809L。

住所地：榆林市榆阳区金鸡滩镇上河村。

法定代表人：吴斌，执行董事。

委托代理人：王贵泰，系广东普罗米修律师事务所律师。

被申请人：榆林市自然资源和规划局，统一社会信用代码 1161080001608240XM。

住所地：榆林市高新区天源路 63 号。

法定代表人：李安雄，局长。

申请人对被申请人作出的《行政处罚决定书》（榆政资规处罚字〔2024〕10号）不服，提出行政复议申请，本机关于 2024 年 4 月 17 日依法已予受理，并向被申请人送达了《行政复议答复通知书》。被申请人在法定期限内提交了书面答复及相关证据、依据，本机关依法进行了核实。本案现已审理终结。

申请人请求：依法变更被申请人作出的《行政处罚决定书》

（榆政资规处字〔2024〕10号），非法占用林地行为按每平方米15元标准进行处罚，共计129105元。

申请人称：一、关于土地违法事实。榆阳区发展改革局（榆区政发改发〔2016〕546号）文件同意申请人在榆阳区金鸡滩镇上河村建设120万吨/年洗选煤厂及原煤深加工项目，占地200亩，建设资金由申请人自筹。根据榆林市榆阳区林业调查规划设计院2020年6月19日出具的鉴定意见书（榆区林调鉴字〔2020〕107号）显示，申请人在金鸡滩上河村建设洗煤厂所占用土地面积为167.86亩，现场图片显示，申请人在该土地上建设的环保煤棚已经建成。被申请人所作的榆政资规处字〔2023〕20号行政处罚决定书中指出“2016年3月，你公司未取得建设用地审批手续的情况下，在榆阳区金鸡滩镇上河村建设洗煤厂附属设施（已建成，2021年9月1日后未施工），形成非法占地事实。”根据上述规定及事实，申请人在2021年9月1日前已将案涉土地推平，且地上建筑物已完成，土地违法行为已形成，违法用地面积为167.86亩。2018年8月20日，榆阳区区委、区政府办公室印发了《榆阳区铁腕治污十三项攻坚行动计划》（榆区办字〔2018〕23号），要求全区所有涉及原煤储存和使用单位严禁露天堆存和装卸作业，各煤炭储存单位要建设全封闭储煤棚，未建环保型储煤场的原煤储存、使用企业务必于2019年6月底前全部完成建设。2020年4月，申请人接到榆林市能源局关于加快推进全市环保型储煤场建设核验工作的紧急通知，对未建设环

保型煤场的企业进行停业整顿。根据该要求，申请人紧急进行环保型煤棚建设，于 2021 年 4 月完成环保型煤棚地基及搭建建设（2021 年 9 月 1 日后未施工），于 2021 年年底完成顶棚覆盖工作，并向榆阳区洗选煤厂专项整治领导小组办公室申请验收复产。2022 年 1 月，榆林市榆阳区洗选煤厂专项整治领导小组办公室发出《榆林市榆阳区洗选煤厂专项整治领导小组办公室关于同意榆林市众望鑫航煤业有限公司等 10 户洗选煤厂先行复产试运营的通知》，根据验收同意申请人在内的 10 户洗选煤厂进行复产试运营。申请人按照榆阳区党委、区政府、区环保局、区煤炭局等各单位要求，积极响应党和政府的号召，做好环境保护工作，改善生态环境质量。

二、关于土地类型。被申请人出具的榆政资规处字〔2024〕10 号《行政处罚决定书》载明申请人违法占地地类为林地，该认定与事实不符。2022 年 2 月 15 日，榆阳区人民政府发出征地安置方案，拟定申请人新建 120 万吨/年洗选煤厂项目拟征收土地范围内征地补偿安置方案。2022 年 2 月 23 日，榆阳区人民政府发出征地补偿安置公告，对案涉建设项目所在地进行征收，在本公告发布之日起 30 日内，对公告安置补偿方案没有意见的，视为同意本方案。该土地性质已经由集体土地转变为国有土地。因榆阳区建设用地指标已经超标，因此，申请人无法及时进行办理土地转让手续。且该土地已经被榆阳区人民政府征收，被申请人作出的第一条：“责令你公司将非法占用的 8607 平方米（折合 12.91 亩）土地退还给榆阳区金鸡滩镇上河村村民

委员会”是错误的，该土地已经不属于金鸡滩镇上河村，故申请人无法将该土地退还给金鸡滩镇上河村村民委员会。根据行政处罚决定书可以看出，案涉土地均符合土地利用总体规划，而被申请人及相关部门与金鸡滩镇上河村村民委员会早已签署土地征收协议且征收工作已经完成，却迟迟未能完成用地手续，这也是导致案涉土地长期处于违法用地的重要原因，此外被申请人于2022年与申请人签署了土地征收款预付协议，申请人支付了相关款项。申请人对政府行为已经形成了足额的信赖，因而形成的信赖利益应予以保护，而在2年后，被申请人作出的行政决定将非法占地责任全部归于申请人，不仅对申请人处以巨额处罚，且没收申请人地上建筑物，明显显失公平，也侵害了申请人的信赖利益。

三、关于法律适用。根据中华人民共和国自然资源部发布的《自然资源违法行为立案查处工作规程》附录A主要土地违法行为、法律依据与法律责任第二条违法占地类，第五款查处注意事项第五项明确“违法用地面积应当以作为建设用地用途的实际控制土地面积为依据，不得以未硬化、未建成等作为未构成违法用地行为的依据”规定，申请人洗选煤厂及原煤深加工项目占地167.86亩已经于2016年全部推平使用，且建筑物建设施工已经于2018年完成。虽然对于非法占用地的违法行为持续存在且在未恢复之前，都不会经过追诉时效，但违法行为已经于2021年9月1日前形成。根据《立法法》第一百零四条、《行政处罚法》第三十七条及最高人民法院印发的《关于审理行政案件适用法律

问题的座谈会纪要》（法〔2004〕96号）中关于新旧法律规范的适用规则的相关规定，申请人的违法行为虽然为连续状态，但根据立法精神及保护行政相对人的合法权益应当遵循“从旧兼从轻”立法原则，故针对违法占地行为应依据《土地管理法实施条例》（2014版）相关规定予以处罚。同时，申请人查询到被申请人于2024年2月22日对榆林市榆阳中能袁大滩矿业有限公司出具了榆政资规处字〔2024〕6号《行政处罚决定书》，该处罚决定书载明：“2022年3月，你公司在未取得建设用地审批手续的情况下，在榆阳区小纪汗镇奔滩村建设煤矿工业广场、砖厂及附属设施等，形成非法占地事实……对非法占用符合规划20086平方米林地的行为处以每平方米150元罚款”，而对于申请人的处罚决定为“对你公司非法占用符合规划23347平方米林地的行为处以每平方米400元罚款”，根据《榆林市自然资源行政处罚裁量权实施办法（试行）》（榆政资规发〔2023〕404号）规定，符合规划，非法占用其他农用地的裁量权范围为150-400元，显然对申请人进行了顶格处罚，根据《中华人民共和国行政处罚法》第五条的规定，同为违法占地行为，违法地类一致，而对申请人的处罚确极重，明显违反“比例原则”。四、关于从轻、减轻或免除处罚。中共榆林市榆阳区委办公室榆林市榆阳区人民政府办公室于2018年关于印发《榆阳区铁腕治污十三项攻坚行动计划》的通知，第十三条要求全区建设环保型储煤场，严禁露天堆存和装卸作业，各煤炭储存单位要建设全封闭储

煤棚。榆林市能源局于 2018 年关于印发《榆林市环保型储煤场建设整治实施方案》的通知，通过整改一批、建设一批、取缔一批，到 2019 年底全市范围内所有经营性储煤场地和工业企业内部储煤场地全部完成全封闭改造。根据上述文件要求，申请人进行停工整改，在储煤场地建设全封闭式煤棚，并于 2021 年 9 月基本完成建设。2022 年 1 月，榆林市榆阳区洗选煤厂专项整治领导小组办公室发出《榆林市榆阳区洗选煤厂专项整治领导小组办公室关于同意榆林市众望鑫航煤业有限公司等 10 户洗选煤厂先行复产试运营的通知》，根据验收同意申请人在内的 10 户洗选煤厂进行复产试运营。按照榆阳区党委、区政府、区环保局、区煤炭局等各单位要求，申请人积极响应党和政府的号召，做好环境保护工作，改善生态环境质量。根据《国务院关于进一步规范和监督罚款设定与实施的指导意见》规定，为了促进民营经济的发展壮大，各部门应当依法科学设定罚款，严守罚款设定权限，并对罚款的权限、数额等作出进一步细化规定，强调科学适用过罚相当原则以及坚持公正文明执法原则，该处罚过重，且申请人为国家税收做出了卓越贡献并提供了大量的工作岗位。申请人于 2023 年被处罚 154 余万元罚款，已缴纳。近年来煤炭市场下行，自 2019 年至 2022 年经历了疫情，申请人经营收入下降，且在区领导的环保整改行动中又停工停产，自 2016 年成立至今以来入不敷出，希望可以考虑上述情况，对处罚进行减免。综上，申请人的违法行为在新法实施前已经发生，即使认定违法行为为持续

性违法行为，也应当从保护行政相对人的角度出发，且申请人搭建环保型煤棚行为并非出于恶意，为配合区委、区政府进行环境保护工作，给予顶格处罚有违行政“比例原则”，请求变更被申请人作出的行政处罚决定。

被申请人答复称：一、关于违法占地事实及处罚问题。经查，2009年2月申请人承包金鸡滩镇上河村六组土地200亩。经询问申请人、现场勘察及查阅相关影像数据，申请人违法占地面积178.1亩。2019年7月对申请人未取得用地手续建设7400平方米（折合11.1亩）的行为已进行了处罚；对申请人于2016年3月开工2021年9月1日前完工建设面积102723平方米（折合154.09亩）新法实施前的违法行为，被申请人于2023年2月21日作出行政处罚决定书（榆政资规处字〔2023〕20号）；对申请人于2022年8月开工2022年10月完工建设面积8607平方米（折合12.91亩）新法实施后的违法行为，被申请人于2024年3月13日作出行政处罚决定书（榆政资规处字〔2024〕10号）。故被申请人对申请人处罚面积属实且关联。二、关于土地类型问题。依据《陕西省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》第三十六条规定：“土地征收前期工作完成后，设区的市、县（市、区）人民政府可以提出土地征收申请，依法报有批准权的人民政府批准。有批准权的人民政府应当对征收土地的必要性、合理性、符合《中华人民共和国土地管理法》第四十五条规定的为了公共利益确需征收土地的情形以及是否符合法定程序进行审查”。申

请人违法所占用土地未取得农用地转为建设用地手续、未取得建设用地审批手续，土地用途仍为农用地，土地所有权仍为集体土地。故被申请人作出行政处罚决定书（榆政资规处字〔2024〕10号）中认定违法占地地类为林地、责令将非法占用的土地退还给榆阳区金鸡滩镇上河村村民委员会符合法律规定。2024年4月8日，榆阳区金鸡滩镇上河村村民委员会出具证明，载明：该村已接收行政处罚决定书（榆政资规处字〔2024〕10号）决定的榆林市榆阳区成林煤业运销有限责任公司退还的非法占用8607平方米（折合12.91亩）土地。三、关于法律适用问题。一是依据《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》（国土资发〔1999〕87号）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，依照新法处罚”、“新法实施后发生的土地违法行为，一律依照新法处理”。故被申请人经询问、现场勘查及参考比对相关影像后，对申请人于2019年9月1日前违法占地面积110123平方米（折合165.18亩）土地认定为新法实施前的违法行为；于2022年8月开工2022年10月完工建设，违法占地面积8607平方米（折合12.91亩）土地认定为新法实施后的违法行为符合规定。二是申请人所述榆林市榆阳区中能袁大滩矿业有限公司违法行为符合《中华人民共和国土地管理法》第四十五条第一款第2项规定的情形，而申请人违法行为不符合该法第四十五条第一款第1项、第2项、第3项、第4项规定的

情形。故被申请人依据《榆林市自然资源行政处罚裁量权实施办法（试行）》的规定进行处罚定性准确、处理恰当。四、关于从轻、减轻或者免除处罚。申请人所述地块历年来持续违法且未停止违法建设行为，违法状态至今并未消除，依据相关法律法规规定，不属于从轻、减轻或免除处罚范畴。综上，被申请人作出的行政处罚决定事实清楚、证据确凿、定性准确、处理恰当、程序合法，应当驳回申请人的复议请求。

经审理查明：2010年12月8日，申请人注册成立，经营范围包括煤制活性炭及其他煤炭加工；煤炭及制品销售等，住所在榆林市榆阳区金鸡滩镇上河村。

2022年8月至10月，申请人修建煤棚。

2023年3月28日，被申请人认为申请人存在未取得建设用地审批手续的情况下违法占地的行为，以申请人“违法用地”为由予以立案处理。

被申请人对申请人作出《责令停止违法行为通知书》（榆政资规责停〔2023〕107号），主要内容为：“你单位在未取得建设用地审批手续的情况下占用位于榆阳区金鸡滩镇上河村土地修建洗煤厂的行为，涉嫌违反了《中华人民共和国土地管理法》第二条、四十四条、六十三条的规定。根据《中华人民共和国土地管理法》第六十八条的规定，现责令你单位立即停止上述违法行为，听候处理。你单位主动纠正违法行为、消除违法状态的，可以依法从轻、减轻或者免于行政处罚”，并于2023年3月28

日依法送达。

2023年3月28日，被申请人对申请人作出《接受调查通知书》（榆政资规执调〔2023〕97号），主要内容为：“你单位在未取得建设用地审批手续的情况下占用位于榆阳区金鸡滩镇上河村土地修建洗煤厂的行为，涉嫌违反了《中华人民共和国土地管理法》第二条、第四十四条、第六十三条的规定。请你单位于2023年4月3日前携带材料到榆林市自然资源和规划局接受调查”。

2023年3月31日，陕西超群网络工程有限公司对申请人洗煤厂违法占地情况进行现场勘测，形成《现场勘测笔录》，申请人签字确认。后陕西超群网络工程有限公司出具《榆林市榆阳区成林煤业运销有限责任公司洗煤厂用地测量报告》，其中记载：“项目概况：为核定榆林市榆阳区成林煤业运销有限责任公司洗煤厂用地面积和使用土地的界址，由陕西超群网络工程有限公司进行了实地测量和定界。本项目位于榆阳区金鸡滩镇上河村。测量成果说明：经实地测量，总面积为：178.1亩；往年处罚165.19亩；剩余面积：8606.989平方米（合12.9105亩）。本项目测量成果经检查，施测方法正确，测量位置准确，成果计算无误，各种资料整理规范，符合相关规范和技术要求”。

2023年4月3日，被申请人监察执法人员就申请人项目建设前的地貌、用途、进程、手续办理等情况向申请人进行询问，制作了《询问笔录》，申请人签字确认。

2023 年 7 月，被申请人下属数据中心制作《榆林市自然资源和规划局国土空间分析报告》（业务编号：202307131103），对申请人项目总用地规模、占用土地的各分区块用地情况等信息予以确认。

2024 年 1 月 30 日，被申请人分别作出《行政处罚告知书》（榆政资规处告〔2024〕7 号）、《行政处罚听证告知书》（榆政资规听告〔2024〕7 号），告知申请人拟对其作出的行政处罚事项，及其依法享有陈述、申辩、听证的权利等，均送达申请人签收。

2024 年 2 月 8 日，申请人向被申请人提交《听证申请书》，2 月 21 日，被申请人作出《行政处罚听证通知书》，向申请人告知召开听证会的时间、地点、参会人员、当事人权利及义务等内容；3 月 6 日，被申请人组织召开听证会，会上听取了申请人委托代理人和被申请人经办人员的相关意见，制作了《违法占地案件行政处罚听证笔录》，并经签字确认。

2024 年 3 月 13 日，被申请人对申请人作出《行政处罚决定书》（榆政资规处字〔2024〕10 号），主要内容为：“2022 年 8 月，你公司在未取得建设用地审批手续的情况下，在榆阳区金鸡滩镇上河村建设洗煤厂，形成非法占地事实。本次处罚面积 8607 平方米（折合 12.91 亩），符合规划，地类为林地，违法建筑物和其他设施面积为 8607 平方米。该行为违反了《中华人民共和国土地管理法》第二条、第四十四条的规定。上述违法事

实有下列证据证实：1. 询问笔录；2. 现场勘查笔录。我局已于2024年2月5日依法向你公司送达《行政处罚告知书》《行政处罚听证告知书》，你公司已申请听证，并于2024年3月6日参加听证会进行了陈述、申辩。依据《中华人民共和国土地管理法》第七十七条和《中华人民共和国土地管理法实施条例》第五十七条之规定，参照《榆林市自然资源行政处罚裁量权实施办法（试行）》（榆政资规发〔2023〕404号）之规定，经我局2023年12月25日第48次局务会会议研究，决定处罚如下：1. 责令你公司将非法占用的8607平方米（折合12.91亩）土地退还给榆阳区金鸡滩镇上河村村民委员会；2. 没收你公司非法占用符合规划林地上8607平方米违法建筑物和其他设施，移交给榆林市城市投资经营集团有限公司；3. 对你公司非法占用8607平方米（折合12.91亩）林地的行为处以每平方米400元罚款，计罚款人民币叁佰肆拾肆万贰仟捌佰元整（¥344.28万元）。申请人不服该处罚决定，向本机关申请行政复议。

行政复议期间，申请人提交的证据有：1. 榆林市榆阳区林业调查规划设计院鉴定意见书、榆林市榆阳区发展改革局文件；证明目的：申请人建成的洗选煤厂在2020年6月18日前已经完成建设，经调查申请人的洗选煤场占用土地面积为167.86亩，土地违法行为形成时间在2021年之前。2. 《自然资源违法行为立案查处工作规程（试行）》（节选）；证明目的：认定土地违法行为应当以作为建设用地用途的实际控制面积为依据。3. 行政处

罚决定书（榆政资规处字〔2023〕20号）；证明目的：申请人在2023年2月21日因未取得建设用地审批手续被被申请人处罚共计154.0749万元，处罚标准最高为15元每平方米，处罚面积为154.09亩。4.《榆林市榆阳区洗选煤厂专项整治领导小组办公室关于同意榆林市众望鑫航煤业有限公司等10户洗选煤厂先行复产试运营的通知》；证明目的：申请人配合区党委、区政府等部门要求，完成了环保煤棚的建设，且未进行扩建，再未出现违法占地行为，并积极响应党和政府号召，完成环保工作。5.榆阳区人民政府征地补偿安置公告、征地补偿安置方案；证明目的：申请人所使用土地已于2022年2月23日完成土地征收公告，土地性质转变为国有土地，土地性质转变工作是由于行政工作延迟导致，不能认定申请人违法用地为林地。6.行政处罚决定书（榆政资规处字〔2024〕6号）；证明目的：被申请人在相同时间对相同地类、相同违法行为作出不一致的行政处罚决定，有违比例原则。

被申请人提交的证据有：第一组：1.违法线索登记表；2.核查报告；3.立案呈批表；4.接受调查通知书、责令停止违法行为通知书及送达回证；5.当事人身份证、委托书、受委托人身份证、营业执照；6.行政案件权利义务告知书、行政处罚告知书、行政处罚听证告知书及送达回证；7.听证申请书、行政处罚听证通知书及送达回证、听证笔录；8.处罚决定书送达回证。证明目的：所作处罚决定内容正确，程序合法。第二组：1.询问笔录；

2. 现场勘测笔录；3. 现场勘测图；4. 当事人提供的相关资料；5. 用地测量报告、国土空间分析报告；6. 调查报告。证明目的：1. 行政处罚认定事实清楚；2. 被申请人曾对申请人违法占地行为作过处罚。

本机关认为：根据《中华人民共和国土地管理法》第五条第二款、《陕西省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》第四条第一款的规定，被申请人具有对所辖行政区域内违反土地管理法律、法规的行为进行查处的法定职责。被申请人查明申请人未取得建设用地审批手续即非法占用土地进行修建，行为违法，向申请人确认了违法情形，进行了调查取证，主要事实清楚。但是在案件办理当中，被申请人于2023年3月28日立案处理案涉违法行为，于2024年3月13日作出行政处罚决定，不符合《行政处罚法》第六十条“行政机关应当自行政处罚案件立案之日起九十日内作出行政处罚决定。法律、法规、规章另有规定的，从其规定”，《自然资源行政处罚办法》第三十二条“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，不能在规定的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”的规定，超过法定期限，违反法定程序，本机关依法确认程序违法。

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）项的规定，本机关决定如下：

确认被申请人作出的《行政处罚决定书》（榆政资规处字〔2024〕10号）违法。

如对本决定不服，可以自收到本决定书之日起十五日内向人民法院提起行政诉讼。



