

非法占用农地建造停车场受到处罚为何不整改? 苏州虎丘检察机关依职权启动监督程序破难题

1.9万平方米农用地全部复原复绿

□ 檀杉杉 边惠旋

日前,江苏省苏州市虎丘区检察院查办的一起行政非诉执行监督案,被最高检评为“土地执法查处领域行政非诉执行监督”专项活动优秀案件。此前,该案入选最高检2021年度土地执法查处领域行政非诉执行检察监督典型案例。

这起由基层检察院办理的案件,缘何多次受到最高检的肯定?苏州市虎丘区检察院的办案检察官们又是如何成功破解了农用地违法占地难题?这一切,要从一座“特殊”的停车场说起……

违建停车场拆除除僵局

2013年4月,江苏某投资公司未经政府土地行政主管部门批准,建造了一座占地面积达1.9万多平方米的停车场。而这1.9万多平方米的土地,不是一般的建设用地,而是某村农用地。

2018年7月13日,行政主管部门依据法律规定,对该投资公司作出行政处罚,责令其退还非法占用的1.9万多平方米农用地,限期拆除地上新建建筑物和其他设施,恢复土地原状,并处罚款约29万元。谁知,行政处罚决定书和履行行政处罚决定书相继被送达该投资公司后,投资公司却在法定期限内既不申请行政复议,又不向法院提起行政诉讼,也不履行行政处罚决定所确定的全部义务。于是,行政主管部门于2019年4月15日向停车场所在的某区政府申请强制执行。法院裁定准予强制执行,并由某区政府组织实施。

2019年6月6日,某区政府发出《关于组织实施土地违法案件强制执行的通知》,委托该区浒墅关镇人民政府负责实施。浒墅关镇人民政府组织拆除了部

分非法建筑和设施,恢复了部分土地,但占用农用地建造的停车场仍未拆除,且继续运营。

深入调查找到症结

2020年6月,虎丘区检察院在履职中发现了这一线索,并经调查得知,法院准予强制执行过去一年了,农用地仍然被违法占用,严重损害了国家利益,遂决定依职权启动监督程序。

随后,虎丘区检察院办案检察官调阅了法院非诉执行卷宗,依托该院与自然资源和规划部门建立的信息共享机制,查阅了《测绘成果报告》《土地利用现状图》(局部),询问了投资公司负责人,现场勘察了涉案地块。经全面调查,检察官得知,违法建造的停车场所在地区地理位置优越,物流业发达,大型重型货车路边违停问题颇为严重。于是,应当地发展需要,涉案的某投资公司便在拆迁后的一处城中村里建了一个大型停车场,专门用于物流企业停放大型车辆。在投资公司看来,停车场这块地并没有什么特别之处,他们建停车场是对闲置土地的“综合利用”,是为当地物流业发展需要提供“场地支持”,却不知这块地的土地性质是农用地。同时,由于地块周边企业物流需求大,停车场始终难以停止运营,更别说拆除了。这也是为何法院作出准予强制执行裁定后,实际的执行工作难以落实的重要原因。

一边是法院依法保护耕地作出的执行裁定,一边是地方发展需求导致的执行受阻,在“裁执分离”的背景下,两头难问题怎么解决?办案检察官们充分了解案情,确立监督重点。

立足职能寻求最优方案

通过查阅大量资料,办案

检察官认为,最高人民法院《关于办理申请人民法院强制执行国有土地上房屋征收补偿决定案件若干问题的规定》仅确立了国有土地上房屋征收补偿领域以“裁执分离”模式为主导的强制执行方式,违法占地领域的裁执分离尚属探索范围。而事实上,法律未赋予任何行政机关强制执行的权力。

本案中,法院裁定强制执行由政府组织实施,区政府又委托镇政府具体实施执行工作,均依据的是苏州市政府法制办在《关于印发行政复议行政审判联席会议纪要的通知》中的规定:国土资源行政主管部门对其所作行政处罚决定申请人民法院强制执行的,涉及建筑物拆除、责令交出土地等,裁定由县级人民政府组织实施强制执行,县级人民政府可以根据本地实际,委托当地乡镇政府组织实施。

根据职权法定原则,本案中区政府和镇政府并未承担行政法意义上的强制执行职责,不能因执行不到位而认定行政机关未依法履行职责,因此,该案不宜依此开展监督。

办案检察官通过多次现场调查发现,违建停车场位于一处高架桥之下,大量重型货车辆的行驶停靠,在一定程度上给高架桥梁结构带来安全隐患,频繁来往的货车有时还违规占用停车场外的道路,导致附近交通事故频发,对公共利益造成损害和影响。于是,虎丘区检察院于2020年7月24日向停车场所在的镇政府发出检察建议书,建议其及时组织行政处罚决定的强制执行事宜,严格实施执行行为,保障合法行政行为的落实落地,维护好国家利益和社会公共利益。



违建停车场紧邻城市高架桥



被占用的土地已恢复原状

积极协调推动共治共享

发出检察建议是推动执行的手段而非目的。办案中,虎丘区检察院还同步调查了解各方利益需求,积极发挥部门间的沟通协调作用,推动多部门共治共享,努力实现案结事了政和。

办案检察官多次与镇政府、区资规部门、投资公司、物流企业、停车场周边商户等召开圆桌会议,明确在国家开展农村乱占耕地建房专项整治工作的大背景下,非法占用农用地建设营利性停车场,既违反了国家法律法规政策,也对立交桥、公共交通安全等造成负面影响,拆除停车场不仅是依法保护耕地的要求,也符合公

共利益最大化需求。而对于周边物流企业的停车诉求,检察机关建议由镇政府统一、合法规划予以保障。

2020年9月5日,检察机关收到镇政府回函,表示已要求某投资公司整改违法项目,该公司已安排施工单位进场,对停车场进行拆除,预计于同年9月底前拆除和清运现场硬化场地,恢复土地原状。

由于镇政府的高度重视和全力配合,加上周边企业、商户的理解,检察建议得到全面采纳与落实,停车场被顺利拆除。

如今,被违法占用的1.9万多平方米农用地不仅全部恢复原状,并且种上了植被,周边环境也得到了明显改善。

加油站恢复了往日的忙碌

□ 本报记者 刘立新 通讯员 王明坤

春回大地暖,春耕生产忙。位于河南省太康县清集镇林庄村的某加油站又恢复了往日的忙碌。

“我们再也不用偷偷摸摸地营业了!”太康县检察院检察官回访时,该加油站法定代表人李某龙的父亲李某掩饰不住内心的喜悦。

批建不一被处罚款

2007年,经太康县商务局批准,某加油站在该县清集镇南街,当时叫某加油点。2018年7月,经有关部门批准后,加油点升级改造为加油站。2020年3月,该加油站取得了危险化学品经营许可证,许可范围为车用乙醇汽油、柴油;2020年8月,该加油站又取得了新的营业执照,但经营地址为太康县清集镇林庄。

2020年9月,河南省周口市生态环境局太康分局(下称“太康分局”)对该加油站批建不符一事立案调查。经查,某加油站在太康县清集镇林庄建设项目未依照规定重新报批或者报请重新审核环境影响报告书、报告表。鉴于此,2020年10月13日,太康分局对该加油站作出行政处罚决定,责令立即改正上述违法行为,并处罚款3万元。

由于加油站在法定期限内未申请行政复议,也未提起行政诉讼,2021年7月5日,行政处罚决定生效后,太康分局向法院申请强制执行。法院于2021年7月8日作出准予执行裁定。

加油站不服法院裁定,于2021年11月25日提出异议,被法院驳回。此后,加油站在补办相关手续时,被告知因受疫情影响,国家为助力企业顺利复工复产,已对相关环评实行豁免,该加油站也在豁免之列,不需再申报相关手续。得知这一消息后,李某龙与太康分局协商请求撤销行政处罚,但太康分局表示不予撤销。于是,李某龙便委托其父亲李某到检察院申请监督。

据理力争维权无果

受理案件后,办案检察官经过认真调查发现,2020年3月3日,国家生态环境部出台了《关于统筹推进疫情防控和经济社会发展生态环保工作的指导意见》,2020年4月10日,河南省生态环境厅根据文件精神下发了《河南省生态环境厅办公室关于深化环评“放管服”改革及实施环评审批正面清单的通知》。根据这两个文件,加油站、加气站均属于环评豁免管理试点的范围,据此不用再填报环境影响登记表。

“该通知于2020年4月10日印发,而太康分局于2020年9月14日对某加油站进行检查,并于2020年10月13日作出行政处罚,明显存在罚过其实情形。”办案检察官介绍说。

在案案办理过程中,李某向检察机关反映,加油站被处罚后,由于他们不知道自己享有豁免的权利,四处奔走补办相关环评手续却迟迟办不下来,致使行政处罚无法执行。而太康分局则认为,某加油站的违法行为在豁免前已经存在,并且一直持续存在,上级主管部门也一直在督办,虽然太康分局经过研究后下达行政处罚的时间滞后于上级文件出台时间,但不能算违法处罚,因此不能撤销该行政处罚,申请法院强制执行也是积极履职行为,并没有错误。

公开听证案事了

鉴于双方争议较大,检察机关决定通过召开听证会进行释法说理。

2021年12月23日,太康县检察院就案组织公开听证会。听证会上,太康分局就某加油站违法情况及申请行政非诉执行过程进行了陈述。来自法院的代表就案件执行中的问题充分发表了意见。听证员结合案事实、证据及各方意见,进行了认真讨论。

“绿水青山就是金山银山。加油站作为环保重点企业,肩负着环境治理的主体责任,应自觉主动履行相应职责,牢固树立环保意识,积极承担社会责任。”办案检察官对某加油站进行释法说理的同时也指出,被处罚后应当依法维权,及时申请行政复议或者提起诉讼,而不是直到行政机关申请法院强制执行后才提出异议,“这既影响了企业经营,也浪费了司法资源。”

针对太康分局的做法,办案检察官指出,根据法律规定,作出行政处罚时,应当以更有利于或者更好地保护行政相对人的权利为出发点,不能为处罚而处罚。

“法院审查具体行政行为的合法性时,适用新法对保护行政相对人的合法权益更为有利的,适用新法。”办案检察官对法院提出建议时指出,本案中,某加油站违法在前,行政处罚在后,且行政处罚时,其违法行为按照新法规定属于豁免范围,行政处罚失去法律依据。法院没有及时发现行政处罚依据已有新的规定,该行政处罚已无法强制执行,建议法院撤销行政处罚,并加强对办案人员的素能培训,确保对法律准确适用。

经过公开听证会上充分的释法说理和意见表达,某加油站与太康分局最终达成了一致意见。

“为非公经济发展营造良好的营商环境,是党和国家的一贯方针。检察机关通过公开听证,既推动了民营企业守法合规经营,助力了企业的复工复产,又实现了检察监督的公开透明,真正实现案事了、政通人和。”受邀参会的听证员对检察机关的办案方式给予充分肯定。

2021年12月24日,太康县检察院依法分别向太康分局和太康县法院发出检察建议。收到检察建议书后,两家被建议单位均表示将采取有效措施,积极整改落实。

日前,太康分局已停止对某加油站行政处罚决定的申请执行并撤销行政处罚,太康县法院也将于近日召开审委会,讨论决定对行政裁定书停止执行。

为什么涉案企业不愿履行裁定? 广东东莞一区检办案不忘查原因

找到问题症结,违建厂房得以拆除

□ 本报通讯员 王磊 陈淑银

为何企业不愿拆除非法占用土地搭建的违法厂房?为何行政非诉执行裁定作出多年未能执行?2021年,广东省东莞市第一市区检察院(下称“东莞一区检”)在办理一宗违法占地行政非诉执行监督案时,通过深入走访调查、召开圆桌会议等方式,找到了问题症结,违建厂房最终得以拆除。

2013年10月,东莞市某包装用品有限公司(下称“包装品公司”)法定代表人黄某在未办理用地手续、未经相关部门批准的情况下,擅自在东莞市某镇某地块非法占用800多平方米集体土地,搭建钢结构厂房用于堆放生产器械。相关行政

2016年4月13日对包装品公司作出行政处罚,限期十五日内退还非法占用的土地给村集体,拆除非法占用土地上的新建建筑物及其他设施并罚款若干元。包装品公司在法定期限内既未申请行政复议也未提起行政诉讼,经催告仍未履行处罚义务。2016年12月2日,经相关行政部门申请,法院裁定准予强制执行,拆除非法占用土地上的建筑物及其他设施,由所在地镇政府组织实施。裁定作出后,该镇政府因违法企业不配合,一直未能组织实施。

东莞一区检在“土地执法查处领域行政非诉执行监督”专项活动中发现该案久拖未了,遂依职权启动监督程序立案。为什么涉案企业不愿履行裁定?里面是否涉及群众利益?办案组坚持“求极致”的办

案理念,向法院调阅了案件卷宗材料,仔细研究案情。检察官还多次到当地村委会了解非法占地土地性质等情况,实地到违法占地现场查看,和企业负责人面对面交谈,深入查找企业不配合执行的原因。

东莞一区检通过组织召集自然资源部门、城市综合管理部门、当地镇政府“两违办”、村委会和涉案企业代表召开圆桌会议,听取各方意见,找到了企业不履行裁定的症结所在:包装品公司自2016年12月起因违法占地建设厂房被法院裁定强制执行,但该公司从一家小微企业成长为一家被省科学技术厅、省财政厅等部门评定的高新技术企业,现有员工200余名、注册商标2个、各项专利20件、企业税务等级是A级且每年依法纳税,如立即强拆,员工

将面临失业,公司将因停产而背负高额违约金赔偿金倒闭。这次会议促使各方对争议进行了深入的剖析。

通过审查,东莞一区检向涉案土地所在的镇政府发出检察建议,建议其依据行政执行裁定书及时开展拆除处置工作,尽快消除案涉土地的违法占用状态。同时,为切实解决好关系高新企业切身利益的操心事、烦心事、揪心事,东莞一区检召开第二次圆桌会议,面对面地听取被执行人包装品公司法定代表人黄某的意见,并从法理和诉讼经济角度释法说理,引导黄某理性、平和对待拆除问题。针对黄某提出一二月份年关将至,强行拆除厂房将导致200多名劳动者失业、企业背负高额违约金、寻找新的存放生产器械场所来不及、技术骨干返乡导致生产

工具重新安装困难等困境,希望给予宽缓执行期限的问题,办案组想方设法予以解决。经东莞一区检多方协调,同意包装品公司签订四个月内拆除违章建筑物的承诺书。

近日,东莞一区检跟进督促包装品公司转移厂房内的加工设施设备并协助寻找新的存放场所,待问题及时解决后,拆除了违建厂房。

据悉,自开展“土地执法查处领域行政非诉执行监督”专项活动以来,东莞一区检对150多宗行政非诉执行监督案件线索开展审查,通过充分发挥行政检察监督职能,有力地守住了耕地保护这条红线。

专项聚焦

守护青山绿水·让老百姓有更多获得感

我家就在岸边住