关于原告闫石与被告舒兰市林业局、舒兰市人民政府行政处罚及行政复议发改案件评查报告

（2018）舒评67号

一、一审案件案号

 （2018）吉0283行初21号

二、二审案件案号

 （2018）吉02行终214号

三、一审案件审理情况

1.原告诉称：1、请求撤销舒兰市林业局作出的舒林罚决字【2017】第299号《林业行政处罚决定书》；撤销舒兰市人民政府作出的舒政复决字【2018】4号《行政复议决定书》；2、诉讼费用由二被告承担。

 事实与理由：2017 年12 月26日，被告舒兰市林业局作出舒林罚决字【2017】第299号《林业行政处罚决定书》，原告依法向被告舒兰市人民政府申请复议,申请撤销舒兰市林业局作出的舒林罚决字【2017】第299号《林业行政处罚决定书》，舒兰市人民政府于2018年4 月20日作出舒政复决字【2018】4号《行政复议决定书》，维持了被告舒兰市林业局作出舒林罚决字【2017】第299号《林业行政处罚决定书》。

原告认为二被告作出的相应《决定书》认定事实错误，适用法律错误，依法应予撤销，具体理由如下：一、二被告作出的相应《决定书》违背了“一事不再罚”的处罚原则。原告的违法行为经舒兰市人民法院作出的(2017)吉0283 刑初289号刑事判决书，已经判决原告承担刑事责任，并处罚金。在判决发生法律效力，并且罚金刑已经履行完毕之后，被告舒兰市林业局作出舒林罚决字【2017】第299号《林业行政处罚决定书》，根据“一事不再罚”的法律规定和理论，舒兰市林业局无权再继续处罚，舒兰市人民政府复议维持该决定更是错上加错，依法应予撤销。二、二被告作出的相应《决定书》认定事实错误。1、原告经营之前，已经有多个企业在此进行过采矿，加之附近村民修路、建房等采挖，此片林地的植被早已经被破坏，故造成植被破坏并非是原告，并且在原告经营之初，原告依法向舒兰市国土资源局缴纳了环境治理备用金、土地植被复垦备用金，在这种情况下，处罚原告恢复林地地貌、并进行罚款，相应《决定书》认定的事实是错误的。2、二被告作出的相应《决定书》依据1984 年绘制的林相图的标注对原告进行处罚，而事实上，原告开始经营的时候，该林相图标注的地块有的没有植被，有的已经被农民开垦成耕地，而相应《决定书》仍然按照该林相图认定原告非法占用林地的面积显然是错误的。综上意见，二被告作出《决定书》违背法律规定，错误认定事实，依法应予撤销，为此，原告依据《中华人民共和国行政诉讼法法》第二条的规定，诉至法院，请求法院依法裁决。

2. 被告舒兰市林业局辩称：一、被告作出的《行政处罚决定书》事实清楚、程序合法。本案涉案事实在刑事案件查处过程中已确认，原告闫石在未经林业主管部门批准的情况下，2016 年6月在农富村四社南山，小地名叫石头顶子山开采矿石，占用林地面积14200平方米。原告行为违反了《吉林省林地保护条例》第二十一条、第二十二条规定，根据《林业行政处罚程序规定》第二十四条规定予以处罚。处罚过程中我单位进行了立案、调查、鉴定、现场勘查、事先告知、听证告知、集体讨论及送达等，程序合法。二、原告起诉“一事不再罚” 理由不能成立。原告所说的“一事不再罚”是指一个行政违法行为不能给予二次以上罚款的行政处罚。本案中，原告受刑事司法查处，但所破坏植被并未予以恢复，且我们处罚依据的是行政处罚规定，这是行政和司法二个层面的问题，不能互相混淆。三、近年来，应国家“退耕清林”政策和环境保护督察的需要，吉林市区内检察机关出具的《检察建议书》也要求刑事处罚不能代替行政处罚，二者可以并行。

被告舒兰市人民政府辩称： 我单位作出的舒政复决字【2018】4号《行政复议决定书》，认定事实清楚、证据充分，适用法律正确。一、《行政复议决定书》认定事实清楚、准确。原告在第一被告调查期间承认了其在没有经第一被告办理相关手续的情况下进行开采的违法事实，且2017 年9月25日法院对原告以非法占用农用地罪的事实进行了判决，事实清楚、准确。二、《行政复议决定书》程序合法。原告于2017年2月26日向我单位提起行政复议并提交相关证据材料，我单位依法受理，并于2017年3 月1日立案，通过书面审理，于2017年4 月20日审理终结，作出《行政复议决定书》。于2017年4月23 日对原告进行了送达，程序合法。三、《行政复议决定》适用法律正确。我单位依据《中华人民共和国行政复议法》第二十八条第一款规定，作出维持的决定，适用法律正确。四、原告提出的 “一事不再罚”问题是对法律的理解错误。根据《中华人民共和国行政处罚法》规定，一事不再罚是指对一种违法行为给予二次以上罚款的处罚，本案中原告受过刑事处罚，与林业部门进行行政处罚是二个不同层面问题，一是适用法律不同，一个是司法审查，一个是行政管理；二是保护的客体不同，刑事处罚是对我国土地管理遭到破坏进行的惩罚,行政处罚是对森林资源及环境的保护，二者并不矛盾。综上，被告作出的行政复议决定事实清楚、证据充分、程序合法，请求法院查明情况，予以维持。

3.一审法院认定事实：原告闫石为经营石场获利，在未经林业主管部门批准的情况下，于2014年至2016 年6月在舒兰市天德乡农富村石头顶子山（天德乡1984年林相图68林班1、6小班）集体林内，开矿采石，非法占用林地14200 平方米，致使该林地内原有植被遭到严重毁坏，本院于2017年9月25日判决闫石犯非法占用农用地罪，判处拘役四个月，缓刑六个月，并处罚金10000元。被告舒兰市林业局于2017年12月26日作出舒林罚决字【2017】 第299号林业行政处罚决定书，对原告闫石作出处罚：1、责令停止违法行为；2、限期1个月内恢复林地原状；3、处非法改变林地用途142000元。2018年2月26日，原告向舒兰市人民政府提出行政复议，要求撤销被告舒兰市林业局于2017年12月26日作出的舒林罚决字【2017】第299号《林业行政处罚决定书》。被告舒兰市人民政府于2018年4月20日作出舒政复决字【2018】4号《行政复议决定书》，维持被告舒兰市林业局于2017年12月26日作出的舒林罚决字【2017】第299号林业行政处罚决定书。现原告闫石要求撤销被告舒兰市林业局于2017年12月26日作出舒林罚决字【2017】 第299号《林业行政处罚决定书》及被告舒兰市人民政府于2018年4月20日作出的舒政复决字【2018】4号行政复议决定书，遂起诉来院。

4.案件争议焦点问题：

5.一审法院分析评判：原告向本院提交了以下证据：

 1、舒林罚决字【2017】第229号林业行政处罚决定书及舒政复决字【2018】4号《行政复议决定书》，证明二被告作出的决定书原告不服提起行政诉讼，该决定事实认定错误，程序违法；

2、2013年10月8日舒兰市天德乡政府《介绍信》、2014年8月5日舒兰市天德乡农富村村民委员会《介绍信》、2017年5月7日舒兰市天德乡农富村第四农业社《证明》、2017年7月3日舒兰市天德乡农富村村民委员会、舒兰市天德乡农富村第四农业社《证明》、2013年11月22日舒兰市林业局开具的《罚没专用发票》，证明被告林业局认定原告非法占用林地14200平方米，在原告使用之前已经遭到破坏，被告林业局处罚认定事实错误；

3、《舒兰市矿山地质环境治理恢复保证金储存、监管和支取协议书》1份、《收据》6枚，证明针对占用土地问题，国土局收取原告的复耕保证金，说明国土局已经许可原告使用，得到了国土局的批准；

4、《舒兰市公民法院判决书》、《收据》，证明针对原告的违法行为，法院已经进行了处罚，虽然法院与林业局的处罚主体不同，但性质均属于对同一违法行为进行的财产性质的处罚，被告的罚款违背了一事不二罚的原则；

被告舒兰市林业局向本院提交了以下证据：

1、林业行政处罚立案登记表；

2、集体讨论；

3、林业行政处罚意见书；

4、处罚先行告知书；

5、处罚听证权利告知书；

6、责令恢复林地原状通知书；

7、处罚文书送达回证,证明行政处罚合法；

8、违法行为人询问笔录,证明违法事实清楚；

9、鉴定委托书及鉴定意见；

10、鉴定意见通知书；

11、现场勘查笔录；

12、现场位置图；

13、森林资源档案；

14、现场照片,证明违法事实存在；

15、刑事判决书，原告的违法行为被刑事处罚，证明违法事实造成植被破坏。

被告舒兰市人民政府向本院提交了以下证据：

1、申请书及相关材料，证明已申请行政复议并提交接受处罚的相关证据材料；

2、林业局的答复、委托书及送达文书等 ，证明事实清楚、程序合法。

经庭审质证，原告对被告舒兰市林业局提供的证据1、2有异议，是被告在对原告处罚时内部工作流程，原告对此不知情；原告对被告舒兰市林业局提供的证据3处罚决定有异议，该处罚决定事实不清；原告对被告舒兰市林业局提供的证据4-7有异议，在告知书中并没有原告的签名，不能视为履行了行政处罚的相关程序；原告对被告舒兰市林业局提供的证据8有异议，该笔录虽为原告本人签字，但该内容与事实不符，并且被告舒兰市林业局在处罚时对原告有诱骗的行为，原告对被告舒兰市林业局提供的证据9-10有异议，鉴定意见是由舒兰市林业局作出的，舒兰市林业局既是行政处罚主体，又是鉴定部门，所以该鉴定没有证据效力；原告对被告舒兰市林业局提供的证据11-14有异议，证据11-13均是被告自行制作的相关文书，并没有原告签字确认或其他部门确认，其真实性无法确定，原告对被告舒兰市林业局提供的证据14的现场照片无法体现究竟是在什么场景下基于什么原因拍摄，故没有证明效力；原告对被告舒兰市林业局提供的证据15真实性无异议，但该文书虽为生效的法律文书原告有证据证明文书中所认定的事实是错误的。被告舒兰市人民政府对被告舒兰市林业局提供的证据无异议。

原告闫石对舒兰市人民政府所举证据，其中同被告舒兰市林业局一致的证据，质证意见和林业局相应证据的质证意见相同；对被告舒兰市人民政府提供的申请书，原告接收复议决定书送达回证无异议，对舒兰市林业局的答复有异议，因该答复内容没有按照事实答复。被告舒兰市林业局对被告舒兰市人民政府提供的证据无异议。

被告舒兰市林业局对原告提供的证据1真实性无异议，被告认为是原告提起诉讼的理由，其他不能证明，不能作为证据使用；对证据2中的两份介绍信从内容看是出具给国土部门的，与林业行政处罚无关联性；曹立军的证明和一份罚没款专用票据无本案无关联性，是对曹立军非法开垦林地的处罚，与本案无关联性；2017年7月3日的农富村委会和四社出具的证明没有具体的证明人，对其真实性合法性关联性均有异议；对证据3是原告在国土部门办理采矿审批的相关证据，原告同时破坏林地资源，改变林地用途的应到林业相关部门办理审批手续，二者不能相互替代，与本案无关联性；对证据4真实性无异议，不能证明原告所证明的问题，行政处罚不单单是财产性质的处罚，主要是对林地资源的保护，处罚的内容主要是恢复林地原状并处罚款。被告舒兰市人民政府质证意见同被告舒兰市林业局一致。

经庭审质证，本院对以上证据作如下确认：原告提供的证据1，本院认为，此份证据与本案具有关联性，予以确认。证据2，本院认为，此份证据与本案没有关联性，不予以确认。提供的第证据3，本院认为，此份证据与本案没有关联性，不予以确认。提供的证据4，舒兰市人民法院判决书系人民法院生效判决且与本案有关联，本院予以确认。

被告舒兰市林业局提供的证据1-15本院认为，此份证据与本案具有关联性，本院予以确认。

被告舒兰市人民政府提供的证据1-2本院认为，此份证据与本案具有关联性，本院予以确认。

本院认为，被告舒兰市林业局系辖区内林地监督与检查的行政机关，具有对违反林地管理行为进行处罚的法定职权。被告舒兰市人民政府作为被告舒兰市林业局的上级主管部门，是行政复议机关。原告闫石虽因同一违法行为被处以刑事处罚和行政处罚，但两者所保护的法益不同，处罚形式和内容也不同，是不同种类的处罚，被告舒兰市林业局在将原告违法占用农用地的犯罪行为移交司法机关处理后，对其毁坏的森林资源如何恢复或补救作出处理，是被告的法定职责，其处罚并不违反一事不再罚原则故原告诉请于法无据。且被告舒兰市林业局作出的舒林罚决字【2017】第299号《林业行政处罚决定书》认定事实清楚，证据确实充分，程序合法。综上，原告要求撤销被告舒兰市林业局作出的舒林罚决字【2017】第299号《林业行政处罚决定书》及撤销舒兰市人民政府作出的舒政复决字【2018】4号《舒兰市人民政府行政复议决定书》的诉请，本院不予支持。

四、一审案件裁判结果

驳回原告闫石的诉讼请求。

案件受理费50元，由原告闫石负担。

宣判后，原告闫石不服一审裁判，向吉林省吉林市中级人民法院提出上诉。

五、二审法院审理情况

1.二审法院认定事实：与原审查明的主要案件事实相同。

2.二审法院分析评判：舒兰市林业局对闫石作出处罚，责令停止违法行为、限期恢复林地原状并无不当，但在刑事制裁后又予以行政罚款没有法律根据，明显不当，故对处罚第三项应予以撤销，舒兰市人民政府的复议决定亦应当撤销。原审判决认定主要事实清楚，但适用法律错误，应予撤销。

六.二审案件裁判结果

一、撤销舒兰市人民法院（2018）吉0283行初21号行政判决；

二、撤销舒兰市人民政府舒政复决字【2018】4号行政复议决定；

三、撤销舒兰市林业局舒林罚决字【2017】第299号《林业行政处罚决定书》第三项，即“处非法改变用途林地每平方米10元罚款，即14200平方米×10元=142000元”；

四、驳回闫石的其他诉讼请求。

一、二审案件受理费各50元，由被上诉人舒兰市林业局负担。

七、一审办案人对二审案件发改的意见

一审办案人王亚明法官认为其裁判观点与二审法院采用的观点不同。

八、案件评查意见

 1.评查焦点：二审改判是否正确。

2.评查结果：适用法律存在认识问题。

 3.评查意见：两级法院对法律适用的认识不同。一审法院认为原告闫石虽因同一违法行为被处以刑事处罚和行政处罚，但两者所保护的法益不同，处罚形式和内容也不同，是不同种类的处罚，被告舒兰市林业局在将原告违法占用农用地的犯罪行为移交司法机关处理后，对其毁坏的森林资源如何恢复或补救作出处理，是被告的法定职责，其处罚并不违反一事不再罚原则故原告诉请于法无据。二审法院认为上诉人闫石在受到刑事处罚后，就同一个犯罪行为作出罚款的行政处罚，不符合立法本意，显属不当，但是认为舒兰市林业局对闫石作出责令停止违法行为、限期恢复林地原状的处罚并无不当。可以看出两级法院对舒兰市林业局作出的罚款行政行为的认识上存在分歧，所以，发改可以认为是两级法院认识不同。

评 查 人：于忠民

2018年12月20日

发改案件评议笔录

时间：2018年12月20日

地点：舒兰市人民法院

评议案件参加人：于忠民、马辉、关长征

记录人：战莹

评议人于忠民：此案应属两级法院认识不同。一审法院认为刑事处罚和行政处罚所保护的法益不同，处罚形式和内容也不同，是不同种类的处罚，而二审法院认为刑事处罚比行政处罚更为严厉，已经收到刑事处罚后，不应就一个问题再进行罚款的行政处罚。

评议人关长征：两级法院对舒兰市林业局作出的罚款行政行为的认识上存在分歧，所以，发改可以认为是两级法院认识不同。

评议人马辉：同意二位意见。

评议结果：适用法律存在认识问题。

评议人签字：