

# 卢氏县人民政府 行政复议决定书

卢复决字〔2024〕30号

申请人：王甲。

被申请人：卢氏县林业局。

申请人因不服卢氏县林业局作出的行政处罚决定书（卢林罚决字〔2024〕第31号），提出行政复议，本机关于2024年6月26日依法受理，现已审查终结。

申请人称：一、涉案地块基于历史原因及村里百姓认识，群众均认为属于村民自留地，不属于林地。相应土地上一直未栽种林木，一般系村民根据需要种植农作物。近几年，因部分村民外出务工，致使土地存在荒废现象。后申请人经协商将相应土地荒草处理，对土地进行修整，土地修整前地面上也未栽种任何林木，申请人也是在被申请人第一次调查时才知道相应土地属于林地。

二、被申请人作出行政处罚的依据系《河南省实施〈中华人民共和国森林法〉行政处罚裁量基准》，而该依据中第三条明确了该处罚所适用的前提系“进行开垦、采石、采砂、采土或者其他活动，造成林地毁坏。”也就是作出处罚的前提系相应行为必须导致了林地毁坏。依据司法部2020年发布的《耕地和林地破坏司法鉴定技术规范》，林地毁坏应当是相应行为导致土地原有耕作层或表土全部被破坏，常见的

主要是土地污染等降低土地使用价值的现象。而本案中，申请人将原本地上的荒草清除以及对土地修整，使土地更肥沃，也必然更有利于农作物或者树木生长，相应行为并未降低土地使用价值，也未导致土地耕作层或者表土的使用价值降低，因此申请人不存在“毁坏林地”的具体结果。

三、依据《河南省林业局关于公布林业系统行政执法“四张清单”的通知》的规定，对于擅自改变林地用途的处罚：

“违法行为轻微并及时纠正，没有造成危害后果的，初次违法且危害后果轻微并及时改正的，应当适用不予处罚的情形。”依据被申请人2024年3月12日印发的卢林长办〔2024〕2号文件，对于已发生的毁林行为，相应处罚结果是督促当事人于2024年4月20日前恢复林木生产条件并栽植树木，对拒不恢复的方依法处罚。本案中，申请人作为一个普通老百姓，法律意识淡薄，在不知情的情况下使用了相应土地，在被申请人告知相应地块系林地后，及时纠正。同时按照被申请人的要求对土地进行恢复，没有造成林木或林地毁坏的相应后果，被申请人本次处罚不符合被申请人下发的卢林长办〔2014〕2号文件的相应要求，也不符合豫林办〔2022〕120号文件。

被申请人称：一、涉案处罚决定书认定事实清楚、证据确实充分，法律依据充分，程序合法，请复议机关依法维持原决定。

二、根据《中华人民共和国森林法》第九章第八十三条第三项对林地的定义“林地，是指县级以上人民政府规划确

定的用于发展林业的土地，包括郁闭度 0.2 以上的乔木林地以及竹林地、灌木林地、疏林地、采伐迹地、火烧迹地、未成林造林地、苗圃地等。”林业工程师出具的“关于 X 乡 X 村 X 组申请人毁林开垦现场勘查报告”及申请人占用林地位置示意图；王乙提供林坡承包协议（2011 年 10 月 30 日）以及申请人不能提供中华人民共和国农村土地承包经营权证。都能充分证明申请人开垦的土地属于林地。

三、申请人提出的司法部 2020 年发布的《耕地和林地破坏司法鉴定技术规范》，属于刑事认定范畴，不适用于行政处罚案件认定标准。

四、1. 该案件当事人在卢氏县 X 乡 X 村 X 组毁林垦荒，毁坏林地 8620.04 平方米（12.93 亩），现场地类为未成林造林地，无林种，森林类别为一般公益林，已达到刑事追诉标准。依据卢氏县公安局不予立案通知书（卢公森不立字 2024 第 4 号）及河南省实施《中华人民共和国森林法》行政处罚裁量基准（试行）》第三条第二款第三项对“毁坏林地”的行政处罚的规定以及豫林办〔2022〕120 号《河南省林业局关于公布林业系统行政执法“四张清单”的通知》对擅自开垦林地的处罚。本案中申请人“毁坏林地”的行为属于严重违法行为。不适用豫林办〔2022〕120 号《河南省林业局关于公布林业系统行政执法“四张清单”的通知》中不予处罚情节。根据《中华人民共和国行政处罚法》第三十二条之规定，经案审会集体讨论决定，已对其作出减轻行政处罚，罚款由恢复植被所需费用 2 倍减至 1 倍罚款。

2. 《卢氏县林长办公室关于坚决制止毁林开垦的提示函》（卢林长办〔2024〕2号）文件是2024年3月12日公布，申请人毁林开垦行为林业执法大队于2024年2月27日已立案调查；文件中第二条指出：“对已发生的毁林行为，督促当事人于2024年4月20日前恢复林业生产条件并栽植树木，对拒不恢复或恢复不符合标准的行伙复或恢复不符合标准的行为人将依法查处。”申请人的栽植柏树行为发生在已被林业执法大队立案调查期间，该案件不适用该文件所述情形。

综上所述，被申请人对本案作出的处罚决定书认定事实清楚、证据充分，法律依据准确，程序合法，请复议机关依法维持原处罚决定。

本机关查明：申请人在未办理林地使用手续的情况下于2022年12月12日在卢氏县X乡X村X组进行开垦用于种植经济作物。2024年2月申请人与同村村民王乙因开垦的地权属问题产生纠纷，双方协商后申请人赔偿王乙地租1200元，林地柏树1800元，并栽种1000棵柏树幼苗。2月27日王乙以申请人砍伐X乡X村柏树为由向被申请人卢氏县林业局进行举报，被申请人于3月4日立案调查。3月29日被申请人以“申请人造成耕地、林地等农用地大量毁坏”为由移送卢氏县公安局处理。4月12日卢氏县公安局经过调查认为“申请人犯罪情节显著轻微，危害不大，对申请人行为不作为犯罪处理”作出不予立案通知书并将案件移送至被申请人处处理，被申请人于4月18日立案办理。5月21日被申请

人经调查研究后向申请人送达行政处罚事先告知书；5月28日申请人向被申请人提出听证申请；6月7日被申请人公告后组织听证会；6月18日被申请人作出行政处罚决定书并送达申请人，具体处罚为：“限期6个月内恢复植被和林业生产条件；处恢复植被所需费用一倍罚款计51720.24元。”6月28日申请人提交延期申请，7月1日被申请人作出延期缴纳罚款决定书。

另查明，申请人所开垦的土地所有权属未确权，因历史原因土地用途为当地村民种植猪饲料，现已荒废十余年，无人管理。

本机关认为：本案的争议焦点为被申请人作出的行政行为是否合法、适当。

一、根据《中华人民共和国森林法》第七十四条：“违反本法规定，进行开垦、采石、采砂、采土或者其他活动，造成林木毁坏的，由县级以上人民政府林业主管部门责令停止违法行为……”本案中，被申请人作为林业主管部门有权对申请人开垦的行为进行处罚，申请人未经批准擅自开垦的行为应被处罚。

二、根据《中华人民共和国行政处罚法》第三十二条第一款第一项：“当事人有下列情形之一的，应当从轻或者减轻行政处罚：（一）主动消除或者减轻违法行为危害后果的。”以及相关规定：“行政机关应当按照法律规定的程序实施行政处罚，行政处罚应当遵循公正、公开原则。实施行政处罚，纠正违法行为，应当坚持处罚与教育相结合。”本案中，申

请人作为一般群众，对土地的性质认知存在局限性，因该地块多年前由本村村民用来种植猪饲料，认为自己所开垦的土地不是林地，故申请人主观上没有毁坏林地的故意。申请人的违法行为轻微且危害不大，申请人将土地进行翻整，将荒草清除，该行为并未对林地造成重大毁坏。且申请人在调查期间已经主动补种 1000 棵柏树幼苗，主动减轻违法行为危害后果。另外，申请人家庭经济困难，经济来源单一，其已经认识到错误，积极赔偿补种。被申请人作出处罚时未充分考虑上述情节，对申请人处以罚款 51720.24 元，不符合比例原则的要求，处罚过重，本机关依法予以纠正。

三、为查明案件事实，2024 年 8 月 28 日本机关组织举行听证会，充分听取了双方的意见。期间，基于申请人已经认识到自己的违法行为并已补种树苗的事实，而被申请人亦认为在案件处理中未考虑行政行为适当性等多方原因造成处罚结果不适当的处罚决定等原因，双方均自愿同意调解。本着实质性化解行政争议的目的，在不违反法律强制性规定的前提下，双方在具体的处罚数额方面达成一致意见。

综上，本机关认为，被申请人卢氏县林业局作出的行政处罚决定书（卢林罚决字〔2024〕第 31 号）第二项处罚内容对处罚金额的确定不适当，本机关依法对该部分内容予以变更。对于其他处罚事项处罚适当，申请人王甲请求撤销，理据不足，本机关不予支持。依据《中华人民共和国行政复议法》第六十三条第一款第（一）项之规定，决定如下：

变更被申请人卢氏县林业局作出的行政处罚决定书（卢

林罚决字〔2024〕第31号)第二项“处恢复植被所需费用一倍罚款计伍万壹仟柒佰贰拾元贰角肆分整(51720.24元)”的内容为“处恢复植被所需费用罚款叁仟元整(3000元)”。

申请人如不服本复议决定,可以自接到本决定书之日起十五日内向人民法院提起行政诉讼。

2024年9月13日