

同政复决字〔2026〕第11号

## 同心县人民政府行政复议决定书

**申请人：**宁夏某回收利用有限公司，统一社会信用代码：  
91640324763241\*\*\*\*

**法定代表人：**杨某，系该公司经理

**被申请人：**同心县综合执法局

**法定代表人：**金哲，该局局长

**地址：**宁夏同心县同心融通北街12号

申请人宁夏某回收利用有限公司对被申请人同心县综合执法局于2026年1月12日作出的同综执罚字〔2025〕第036号《行政处罚决定书》不服，请求撤销该行政行为。本机关依据《中华人民共和国行政复议法》第三十条之规定，于2026年3月2日依法予以受理，现已审理终

结。

**申请人请求：**请求撤销被申请人作出的同综执罚字〔2025〕第 036 号《行政处罚决定书》。

**申请人称：**

2024 年 1 月，宁夏某回收利用有限公司由原同心某建材有限公司（下文简称：某建材）变更而来，2005 年 3 月之前某建材为同心县某砖厂。砖厂自成立以来一直坚持合法经营，在砖厂规划区内，严格按照原县国土资源局（现改为自然资源局）办理的采矿许可证开展采矿作业，采矿许可证之前是一年一办理，后来是三年一办理，某建材最后一次取得采矿许可证，有效期是 2018 年 10 月-2021 年 10 月，2021 年 8 月 30 日依法缴纳了当年采矿权使用费。

2020 年 6 月 24 日，县自然资源局以某建材“未经批准，擅自超越《采矿许可证》依法划定的采矿区范围，非法采黏土”为由定性越界开采，并处罚款和没收款项 17582 元。后经查证，原本给某建材定的采矿界桩坐标漂移到了旁边的排水沟和沟沿上的农田，属于县自然资源局坐标漂移问题导致采矿越界，但处罚并未改变或收回。2021 年，县自然资源局多次检查某建材，下发停产通知书或限期整改通知书，4 月 16 日，县自然资源局组织专家核查后允许复工；6 月 26 日又下发停产整改通知书；9 月 17 日，县自然资源局以限期整改为由，下达停产通知书，限制某建材生产经营，自此某建材停止了一切生产业务。

2023年1月，县自然资源局以某建材“在2010年10月至2022年6月期间超越批准矿区范围，非法开采砖瓦用黏土”为由进行立案查处，同年7月，以非法采矿罪将某建材移送县公安局追究刑事责任。2024年5月9日，县公安局对原某建材法人杨某虎取保候审，并于2025年2月25日向银川铁路运输检察院移送起诉。银川铁路运输检察院经审查认定证据不足、事实不清，退回补充侦查后仍然认定事实不清、证据不足，认为本案无证据证明某建材实施了非法采矿行为，依法做出了不起诉决定。自2021年起，某建材不仅企业被关停、吊销采矿许可证，无法生产经营，原法人杨某虎被迫陷入无休止的行政调查、刑事立案调查、取保候审、赴检察院接受询问调查等，在无休止的程序空转中疲于应付，让公司蒙受巨大经济损失，导致约500万块成品红砖未出售，积压至今，造成经济损失约200万元。

2025年3月7日，县自然资源局又以某建材“自2013年至2020年3月未取得合法用地手续的情况下占用黏土矿周围土地堆放成品红砖，开展配套建设”为由，且依据2020年1月1日失效的法律拟对同心某建材有限公司进行处罚。2025年10月10日，县自然资源局将上述案件移送至同心县综合执法局，县综合执法局经调查后罔顾事实，认定宁夏某回收利用有限公司存在违法占地行为，上述所称违法占用的土地实属某建材在建厂初期租用的土地，属于八方村村民王某明承包的二十多亩地，约定用于堆放砖坯。2016年3月3

日，某建材法人杨某虎表示想要继续租用这块土地用来堆放成品红砖，并与王某明的继承人续签了租赁合同，租赁土地面积 27.6 亩，租赁期限为 3-10 年。且丁塘镇八方村村民委员会出具证明，证明原同心某建材有限公司在涉案区域堆放红砖所占土地确为本村村民王某明的原承包自留地。县综合执法局利用 2018 年、2023 年变更后的土地利用现状数据库，否定案涉土地为原丁塘镇村民王某明的承包地的事实。在原鼎盛砖建设初期，堆放成品红砖的该片土地被附近村民采挖砂石、取土，加上洪水冲刷，四处坑坑洼洼。原国土资源局矿管办为了防止盗抓蝎子村民掉入坑中受伤，与原同心县某砖厂口头协商，让砖厂利用现有机械设备将附近坑洼垫平，垫平后可以用来堆放成品红砖。某建材租赁村民王某明的原承包自留地，并且经与同心县自然资源局沟通后将该块坑洼的土地垫平才用来堆放成品红砖，于法于理，不存在非法占用土地的故意和事实。

2026 年 1 月 12 日，同心县综合执法局罔顾事实，违法对原某建材进行行政处罚，认定原某建材 2022 年 4 月至今，在未办理用地审批手续的情况下擅自占地。原某建材自 2021 年就停产并后续拆除了砖窑，何来“2022 年 4 月至今非法占用土地”？同心县综合执法局事实调查不清，且援引失效的法律对合法经营的企业进行处罚，存在法律适用错误的问题。

综上，申请人认为，被申请人同心县自然资源局、同心县综合执法局罔顾历史事实，肆意针对申请人，利用刑事手

段打击企业经营活动不成，另寻角度持续对申请人发难，已超越了正常行政执法的范畴，存在乱执法、趋利执法的情形，望县人民政府调查核实，依法维护申请人合法权益。

### **被申请人称：**

一、**案件事实。**被申请人接到同心县自然资源局移交案件线索，于2025年10月13日对申请人立案。10月14日，被申请人向丁塘镇八方村村委会送达了协助调查函（同综执协查函字〔2025〕026号），10月21日被申请人委托了某勘测规划设计有限公司对原同心某建材有限公司堆放成品红砖区域进行实地勘测定界。10月24日，执法人员依法进行了现场勘验，制作了现场勘验笔录，并向原同心某建材有限公司送达了行政执法调查通知书（同综执查字〔2025〕第051号），但该公司法人代表杨某虎拒绝配合调询问。10月29日，被申请人对原同心某建材有限公司非法占地案的知情人进行调查询问，制作了询问笔录。当天向县自然资源局送达了协助调查函（同综执协查函字〔2025〕028号）。11月5日，向县市场监督管理局送达了协助调查函（同综执协查函字〔2025〕029号）。

经调查，2004年左右，杨某虎在丁塘镇八方村建设砖厂，于2005年3月9日在同心县工商行政管理局办理了个人独资企业营业执照，申请注册了“同心县某砖厂”，工商注册号：640324\*\*\*\*\*，经营范围为：砖瓦制造、销售。2016年2月18日变更为同心某建材有限公司，统一社会信用代码/注

册号：91640324763241\*\*\*\*，法定代表人杨某虎，当地惯称之为某砖厂（某建材与某砖厂为同一企业，法人代表均为杨某虎）。2021年10月29日，原同心县某建材有限公司采矿权到期后未依法取得采矿许可证延期。2024年1月8日，同心某建材有限公司变更企业名称为宁夏某回收利用有限公司（自然人投资或控股），统一社会信用代码/注册号与原同心某建材有限公司一致为：91640324763241\*\*\*\*，法定代表人：杨某。

据现任丁塘镇八方村党副支部书记王某反映，杨某虎在建厂初期租用了八方村民王某明（系王某父亲，2012年去世）二十多亩承包地，约定用这块地堆放砖坯。该土地在2004年被租用之前，土地用途为旱耕地，王某明根据当地降雨量情况种植糜子、谷子之类的农作物。2016年3月3日，杨某虎找王某明的儿子王某，表示想要继续租用这块土地用来堆放成品红砖，然后王某按照杨某虎所述四址签订租赁合同，合同约定将该土地租给某砖厂码砖，租赁土地面积27.6亩，租赁期限为3-10年。据同心县丁塘镇八方村村委会2025年4月9日出具的证明便函（字第097号）所示，某砖厂在涉案区域堆放红砖所占土地，确为本村村民王某明的原承包地。被申请人委托某勘测规划设计有限公司对某砖厂堆放成品红砖区域进行实地勘测定界，根据土地勘测定界技术报告书所示，勘测面积25.62亩，成品砖堆放占用面积5.11亩（其中采矿用地4.75亩，其他草地0.36亩）。经调取2013-2023

年正射影像确定，某砖厂 2022 年 4 月在该区域堆放成品红砖形成占用至今。

根据 2004 版、2020 版《中华人民共和国土地管理法》相关规定，原同心某建材有限公司（某砖厂）属于个人独资企业，不符合未经审批使用集体土地的情形，该公司未按照相关法律法规依法办理审批手续。

某建材 2022 年 4 月至今，在未办理合法土地手续情况下，擅自在同心县丁塘镇八方村 1 号砖瓦用黏土矿附近堆放成品红砖，占用土地 5.11 亩的行为属非法占地，其行为违反了《中华人民共和国土地管理法》第二条第三款“任何单位和个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地使用权可以依法转让”及第四十四条第一款“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”之规定。经调取丁塘镇八方村土地利用现状（2018 年变更数据）与涉案区域矢量套合，该区域土地性质为其他草地，占用土地不符合土地利用总体规划；经套合 2023 年变更调查丁塘镇八方村土地利用现状库，该区域占用 4.75 亩采矿用地，占用其他草地 0.36 亩，占用土地不符合国土空间总体规划。

二、针对申请人就“违法占地认定及土地性质、法律适用”相关复议主张的答复。被申请人作出的《行政处罚决定书》（同综执罚字〔2025〕第 036 号）中，并未否认涉案区域堆放红砖所占土地系村民王某明的原承包地这一事实。经调取丁塘镇八方村土地利用现状（2018 年变更数据）与涉案

区域矢量套合，涉案区域土地性质为其他草地；经套合 2023 年变更调查丁塘镇八方村土地利用现状库，涉案区域占用 4.75 亩采矿用地、0.36 亩其他草地，且上述土地均不符合土地利用总体规划。《中华人民共和国土地管理法》第四条第四款明确规定，使用土地的单位和个人必须严格按照土地利用总体规划确定的用途使用土地，涉案企业不能仅以签订租赁合同为由，擅自违反土地利用总体规划确定的用途使用土地，将农民集体所有土地用于非农业建设。现行《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”，申请人在集体土地上堆放砖坯、成品红砖，属于乡（镇）村建设相关用地行为，依法需经相关部门审批。被申请人作出的行政处罚决定书援引的法律条款均为 2020 版《中华人民共和国土地管理法》，决定书中提及 2004 版法律，目的在于明确涉案企业未经审批在集体用地上堆放砖块的行为，在新旧版土地管理法规定下均属违法行为，均不符合无需审批即可使用集体土地的法定情形，本案不存在否定土地原有性质、适用法律不当的问题

三、针对申请人就“行政处罚事实认定、法律适用”相关复议主张的答复。《同心县自然资源局关于补充证据函的复

函》（同自然资复字〔2025〕3号）明确载明，2021年10月29日同心县某建材有限公司采矿权到期后未依法取得采矿许可证延期。同心县自然资源局于2022年5月1日下发《责令改正违法行为通知书》（编号：〔2025〕7号），责令该公司拆除砖窑、办公生活区、堆砖及安装加工设备。另据某勘测规划设计有限公司出具的土地勘测定界技术报告书中2013-2023年正射影像显示，涉案区域土地于2022年4月左右出现红砖堆放现象，且该堆放行为持续至今。该公司2022年4月左右尚未按要求拆除砖窑及加工设备，且在涉案区域堆放成品红砖至今，因此被申请人认定“2022年4月至今非法占用土地”的事实清楚、证据确凿。同时，被申请人作出行政处罚所援引的法律条款均为现行有效条款，不存在援引失效法律的情形，法律适用准确。

综上所述，被申请人作出的《行政处罚决定书》（同综执罚字〔2025〕第036号），认定事实清楚、证据确凿、适用法律准确、程序合法、内容适当，完全符合依法行政的法定要求。恳请县人民政府依法审查本案，驳回申请人的行政复议请求，维持被申请人作出的涉案具体行政行为。

### **经审理查明：**

2005年3月9日，杨某虎成立个人独资企业同心县某砖厂（以下简称“某砖厂”），在同心县丁塘镇八方二村制造、销售砖瓦；2008年9月、2009年8月某砖厂分别取得采矿许可证，期限为一年，开采矿种为砖瓦用黏土，开采方式为

露天开采，矿区面积为 0.0101 平方公里。

2010 年 7 月 22 日，某砖厂变更为同心某建材有限公司（简称“某建材”），法人、经营范围、住所均未变更。2013 年 12 月，某建材取得采矿许可证，有效期三年，用于露天开采砖瓦用黏土，矿区面积为 0.0108 平方公里。2016 年 2 月 18 日，某建材办理营业执照，于 2018 年取得采矿许可证，矿山名称为宁夏回族自治区同心县丁塘镇 1 号砖瓦用黏土矿，矿区面积为 0.01 平方公里，有效期为三年，即 2018 年 10 月 29 日至 2021 年 10 月 29 日。期满后，某建材未办理延续或注销登记手续。

2016 年，某建材与丁塘镇八方村村民王某明（已去世）的儿子王某签订土地租赁协议，将王某明（已去世）原承包耕地租给某建材，用于堆放红砖，租赁面积为 27.6 亩，租赁期限为 3 年至 10 年。2022 年某建材在租赁土地上堆放红砖至今，占地面积为 5.11 亩。某建材在使用上述土地时该土地性质为农用地。

2024 年 1 月 8 日，某建材变更为宁夏某回收利用有限公司，法定代表人为杨某，住所地同心县丁塘镇八方村，经营范围：许可项目（报废电动汽车回收拆解等）、一般项目（再生资源加工等）。

2025 年 5 月 15 日，同心县自然资源局将原某建材非法占地线索移交给被申请人，被申请人两次退回补充证据后于 2025 年 10 月 13 日立案调查。10 月 21 日，被申请人委托第

三方对涉案土地进行勘测定界，报告中显示：勘测面积为25.62亩，成品红砖堆放面积5.11亩（其中采矿用地4.75亩，其他草地0.36亩）；结合2018年、2023年土地现状图和2013-2023年正射影像，确定2022年4月原某建材在涉案土地上堆放红砖，违法行为持续至今。

另查明，2023年1月，因原某建材涉嫌违法开采同心县自然资源局对其进行立案查处；2023年7月，同心县自然资源局以某建材涉嫌非法采矿罪，移送至同心县公安局追究刑事责任；2025年11月6日，银川铁路检察院以犯罪事实不清、证据不足，作出不起诉决定（宁银铁检刑不诉〔2025〕70号）。

### **本机关认为：**

根据《同心县机构改革方案》《同心县综合执法局职能配置、内设机构和人员编制规定》，被申请人作为申请人居住地行政执法机关，对城市管理、自然资源、水行政、林草等领域有关行政执法工作，对相关违反法律法规的行为进行查处，故被申请人对案涉违法行为具有管辖权。

根据《中华人民共和国土地管理法》第四十四条第一款：“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”和第五十九条：“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”的规定。本案中，原某建材在涉案土地上堆放砖瓦，而该土地为丁塘镇八方村村民王某明（已去世）的原承包地，即为农用地，某建材在未严格依法办理农用地转用审批手续的情况下，在该土地上长期堆放砖瓦，属于违法用地。

根据《中华人民共和国土地管理法》第七十七条：“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自然资源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；……”和《自然资源行政处罚裁量基准（土地类）》（序号 11）中“1.占用其他土地 50 亩以下的，处每平方米 100 至 150 元罚款”的规定，原某建材公司于 2024 年变更为宁夏某回收利用有限公司，权利义务由宁夏某回收利用有限公司继承。原某建材违法占用农用地 5.11 亩土地用于堆放成品红砖至今，被申请人按照每平方米 100 元对申请人进行罚款，即  $5.11 \text{ 亩} / 0.0015 \times 100 = 340666.67$  元，处罚适当。故被申请人根据《中华人民共和国土地管理法》第七十七条之规定作出的同综执罚字〔2025〕第 036 号《行政处罚决定书》，该案事实认定清楚、法律适用正确、程序合法。

**本机关决定：**依据《中华人民共和国行政复议法》第六十八条规定，维持被申请人作出的作出的同综执罚字〔2025〕第 036 号《行政处罚决定书》。

申请人如不服本行政复议决定，可以自收到本《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》第四十五条之规定，向同心县人民法院提起行政诉讼。

**附件：**本案适用的相关法律法规

同心县人民政府

2026 年 4 月 23 日

附件

## 本案适用的相关法律法规

### 一、《中华人民共和国行政复议法》

第三十条 行政复议机关收到行政复议申请后，应当在五日内进行审查。对符合下列规定的，行政复议机关应当予以受理：

- （一）有明确的申请人和符合本法规定的被申请人；
- （二）申请人与被申请行政复议的行政行为有利害关系；
- （三）有具体的行政复议请求和理由；
- （四）在法定申请期限内提出；

……

第六十八条 行政行为认定事实清楚，证据确凿，适用依据正确，程序合法，内容适当的，行政复议机关决定维持该行政行为。

### 二、《中华人民共和国行政诉讼法》

第四十五条 公民、法人或者其他组织不服复议决定的，可以在收到复议决定书之日起十五日内向人民法院提起诉讼。复议机关逾期不作决定的，申请人可以在复议期满之日起十五日内向人民法院提起诉讼。法律另有规定的除外。

### 三、《中华人民共和国土地管理法》

第四十四条 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。

第五十九条 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。

第七十七条 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自然资源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；对非法占用土地单位的直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

超过批准的数量占用土地，多占的土地以非法占用土地论处。

.....