

2 违法用海期间的认定

案例：某开发公司违法占用海域围垦行政处罚案

【基本案情】

2006年8月24日、25日中国海监东海总队的海监执法人员对用海情况进行执法检查，发现普陀区某围垦工程未取得海域使用权证书，随即进行立案调查。

经对工程业主、施工方及监理方代表分别进行调查询问和提取证据材料，证实该围垦工程位于舟山市普陀区沿海海域，属于舟山市某开发公司。工程采用筑堤围垦、抛石回填施工工艺，共分两个标段，由两家施工单位参与建设。2005年11月30日两标段同时开工，计划围垦造地1400余亩。至案发时，工程仍在建设中，现场已形成南北两块陆地。经测定，违法占用海域的面积为196.7亩。

工程于2005年初经舟山市围垦局立项批准，办理了围垦许可证，但一直未取得海域使用权证书。

鉴于该开发公司于2005年11月30日至2006年9月1日期间在未取得海域使用权证书的情况下，擅自占用海域，实施填海的违法事实，9月1日东海总队依法向当事人发出《责令停止违法行为通知书》。

【查处结果】

当事人的上述行为违反了《海域使用管理法》第三条的规定，依据该法第四十二条和《浙江省海域使用金征收管理暂行办法》第四条第一款第（六）项的规定，东海总队以国家海洋局的名义对当事人作出“责令退还非法占用的海域，恢复海域原状，并处罚款人民币 16.227 75 万元”的行政处罚。

9 月 14 日国家海洋局东海分局发出《行政处罚听证告知书》，当事人未提出听证要求。10 月 13 日东海总队以国家海洋局的名义向当事人发出《行政处罚决定书》。当事人未提出复议要求，但提出分期缴纳罚款申请。国家海洋局东海分局经研究决定不予批准，当事人随后在法定期限内如数缴纳了罚款。

【分析意见】

本案的评析问题：一是违法用海期间的认定；二是分期缴纳罚款的情节。

一、认定违法用海期间——从证据角度看客观事实、陈述事实和法律事实的区别

依据《海域使用管理法》第四十二条，处罚机关应对“非法占用海域期间内”的用海行为进行处罚，这就要求执法机构通过认定非法占用海域的起止时间来认定非法占用海域期间。占用海域的起始时间，从概念上讲，是用海者将其用海区域圈起来并排他性用海的时刻。但在实际用海中，情况复杂多样。目前，海监机构一般将用海项目开工时间定为违法用海起始时间，处罚机关发出

《责令停止违法行为通知书》时间定为违法用海终止时间，以此计算非法占用海域期间。

本案中，东海总队根据《调查询问笔录》和当事人提供的开工令等证据材料，认定当事人违法占用海域的起始时间为该用海项目的开工时间，即 2005 年 11 月 30 日。但在案件查处过程中，当事人曾就用海起始时间向东海总队提出过申辩意见。据其解释，该用海项目由于受资金短缺的影响，迟至 2006 年 4 月才正式开工，实际开工时间比原计划推迟近五个月，希望东海总队能够酌情重新认定违法用海期间。

判定一个违法用海起始时间，涉及客观事实、陈述事实和法律事实，其中：

（1）客观事实。指在意识之外，不依赖人们的主观意识而客观存在的事物真实面貌。即本案中当事人以任何形式排他性使用该海域的开始时间。

（2）陈述事实。指当事人主张的事实。即本案中当事人主张的工程开工时间 2006 年 4 月。

（3）法律事实。指法律规定的、认可的、能够引起法律关系产生、变更和消灭的现象。行政处罚应“以事实为根据，以法律为准绳”。案件的调查取证就是一个努力还原案件真实的过程。但由于受主客观条件的限制要复原真实的客观事实极其困难。为了解决这个问题，由法律拟制出另外一种事实，称为法律事实。它就是通过合法有效证据加以证明而为法律所认可的事实。其最重要的一个特征就是以合法有效证据作支撑。

本案中，当事人提出了实际开工时间为 2006 年 4 月的陈述事

实,但未提供相应证据,故不能转化为法律事实。至于作为案件客观事实的当事人第一次排他用海时间,也找不到相应证据进行证明。而根据《调查询问笔录》以及提取的开工令等证据材料,却都能证明该用海项目的开工时间2005年11月30日,这个时间是能够找到证据证明的最贴近客观事实的事实。因此,执法部门将其认定为法律事实,作为处罚的事实依据。

二、不予批准分期缴纳罚款申请的原因

本案当事人曾在处罚决定执行期限内提出分期缴纳罚款申请,处罚机关经研究,决定不予批准。这是行政机关在充分考虑当事人的实际情况下作出的。

《行政处罚法》第五十二条规定,“当事人确有经济困难,需要延期或者分期缴纳罚款的,经当事人提出申请和行政机关批准,可以暂缓或者分期交纳”。这是国家在制订法律时,针对部分案件当事人确有经济困难或者部分行政处罚金额较大,当事人无能力一次性履行的情况所规定的处理办法。按照法律的规定,一般说来,延期或者分期缴纳罚款有三个方面的适用要求。

(1) 受处罚的当事人确有经济困难,没有能力如期或者如数缴纳罚款。对此,当事人需要向行政机关提供必要的证明材料进行详细的说明;

(2) 申请须由当事人以书面形式向作出处罚决定的行政机关提出。申请中,当事人应阐述不能按期缴纳罚款的原因和理由,并提出申请延期的期限或者需分几次缴纳罚款等内容;

(3) 行政机关在收到当事人的申请后,应当进行严格审查,

调查当事人目前的财产状况,从而确定其是否有履行罚款的能力。如果行政机关经过审查,认为当事人的申请理由成立的,则依法批准其分期或者延期缴纳;如当事人申请的理由不成立的,则不予以批准。

就本案而言,处罚金额为16万多元,罚款绝对数额不是很大。且当事人在向东海总队提出分期缴纳罚款申请时,未提供必要的证明材料证明其财产状况,不符合延期或者分期缴纳罚款的条件,处罚机关对当事人申请的理由不予认可。因此作出不予批准分期缴纳罚款的决定。

【专家点评】

本案查明的事实是当事人在未取得海域使用权证书的情况下,擅自占用海域,实施填海。经测定,违法占用海域的面积为196.7亩,应当依据《海域使用管理法》第四十二条的规定予以处罚。但在本案中“非法占用海域期间”的确定是一个难点。

处罚机关作出行政处罚必须达到证据确凿,才能达到行政执法的目的。从证据形式上看,证据包括:书证、物证、视听资料、证人证言、当事人的陈述、鉴定结论、勘验笔录、现场笔录等。本案相对人的违法事实清楚,难点在于如何确定相对人的违法开始时间。与之相关联的证据有:“开工令”、“当事人的陈述”和“调查询问笔录”,三者之间存在矛盾。“开工令”和“调查询问笔录”证明了违法开始时间是2005年11月30日;“当事人的陈述”表明实际开工时间为2006年4月。这时需要其他的证据来证明,单靠理论分析欠妥。

笔者认为：本案根据《调查询问笔录》以及提取的开工令等证据材料，确定该用海项目的开工时间 2005 年 11 月 30 日值得商榷。

(1) 违法开始时间与用海项目开工时间应作区分说明；

(2) 仅凭“开工令”和“调查询问笔录”确定开工时间（违法时间）证据不充分；

(3) 本案需要其他的证据证明违法的开始时间。