**罗某非法占用农用地以案释法案例**

检索主题词：非法开垦;民事公益诉讼;以案释法;占用农用地

案例报送单位：博州司法局

【案情简介】

2014年9月罗某以426万元的价格承包了温泉县塔秀乡冬都布拉格村牧民玛某名下的11435.6亩草场（其中草料地180亩），承包期为31年。2015年3月底，罗某为追求经济效益，在未办理任何法律手续的情况下，租用陈某的农用车，非法开垦其所承包的部分草场，种植经济作物和林木，改变了承包草场的用途。经博州国土资源勘测规划院鉴定其非法开垦草场地面积为183053.5平方米（约275亩），经温泉县草原工作站鉴定，该草场属三等四级草原。

【调查与处理】

2018年4月，温泉县人民检察院民行部门在走访调查，摸排公益诉讼案件线索的过程中，温泉县林畜局向检察机关反映：2015年3月份哈镇居民罗某非法开垦草场涉嫌犯罪，该局将此案依法移送温泉县公安局。但事隔多年，温泉县公安局一直未予回复案件处理结果。通过及时跟进监督，反复与县公安局沟通协商调阅案卷事宜。经审查罗某在未办理任何审批手续的情况下，擅自开垦草场，改变草场用途，并在收到温泉县草原监理所整改通知后，仍继续种植农作物，其行为触犯《中华人民共和国刑法》第三百四十二条之规定，构成非法占用农用地罪，根据《中华人民共和国刑事诉讼法》第一百七十二条的规定，向温泉县人民法院提起了公诉。罗某擅自开垦草场，造成大量草场毁坏，破坏生态环境资源，致使国家利益受损，其行为已违反《中华人民共和国草原法》第四十六条、第六十六条之规定，根据《中华人民共和国民事诉讼法》第五十五条第二款、《最高人民法院、最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第二十条的规定，向温泉县人民法院提起了刑事附带民事公益诉讼。

【法律分析】

（一）罗某应当依法承担的刑事责任

《中华人民共和国草原法》第四十六条规定:“禁止开垦草原。对水土流失严重、有沙化趋势、需要改善生态环境的已垦草原、应当有计划、有步骤地退耕还草；已造成沙化、盐碱化、石漠化的，应当限期治理”；《最高人民法院关于审理破坏草原资源刑事案件应用法律若干问题的解释》第二条规定：“非法占用草原，改变被占用草原用途，数量在二十亩以上的，或者曾因非法占用草原受过行政处罚,在三年内又非法占用草原，改变被占用草原用途，数量在十亩以上的，应当认定为刑法第三百四十二条规定的“数量较大”。非法占用草原，改变被占用草原用途，数量较大，具有下列情形之一的，应当认定为刑法第三百四十二条规定的“造成耕地、林地等农用地大量毁坏”：（一）开垦草原种植粮食作物、经济作物、林木的；（二）在草原上建窑、建房、修路、挖砂、采石、采矿、取土、剥取草皮的；（三）在草原上堆放或者排放废弃物，造成草原的原有植被严重毁坏或者严重污染的；（四）违反草原保护、建设、利用规划种植牧草和饲料作物，造成草原沙化或者水土严重流失的；（五）其他造成草原严重毁坏的情形”。

《中华人民共和国刑法》第三百四十二条规定：“违反土地管理法规，非法占用耕地、林地等农用地、改变被占用土地用途，数量较大，造成耕地、林地等农用地、大量损害的，处五年以下有期徒刑或者拘役，并处或者单处罚金”。故，罗某在未办理任何审批手续的情况下，擅自开垦草场，面积较大，具有明显故意，且已触犯刑法，应当受到应有的惩罚。

（二）罗某应当赔偿其行为造成的草场损失，承担修复费用

罗某非法开垦草场，造成草场大面积损害。案发后，经鉴定，涉案土地属于国有土地，土地类型为农用地、建设用地、未利用地。非法开垦的草场面积为183056.5平方米（约275亩）。根据《中华人民共和国草原法》第六十六条规定：“非法开垦草原，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不够刑事处罚的，由县级以上人民政府草原行政主管部门依据职权责令停止违法行为，限期恢复植被，没收非法财物和违法所得，并处违法所得一倍以上五倍以下的罚款；没有违法所得的，并处五万元以下的罚款；给草原所有者或者使用者造成损失的，依法承担赔偿责任”的规定，罗某应当对其造成的损害承担赔偿责任。

（三）检察机关可以依法提起民事公益诉讼

罗某在未取得相关审批手续的情况下，非法开垦国有土地，致使183056.5平方米国有土地（约275亩）遭到损害，其行为严重损害社会公共利益。根据《中华人民共和国民事诉讼法》第五十五条第二款：“人民检察院在履行职责中发现破坏生态环境和资源保护、食品药品安全领域侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为，在没有前款规定的机关和组织或者前款规定的机关和组织不提起诉讼的情况下，可以向人民法院提起诉讼……”之规定，为维护社会公共利益，检察机关可依法提起公益诉讼。

综上所述，罗某非法开垦国有土地的行为损害社会公共利益。根据《中华人民共和国民事诉讼法》第五十五条第二款之规定，向温泉县人民法院提起了公益诉讼，温泉县人民法院于2018年10月作出判决：被告人罗某犯非法占用农用地罪，单处罚金10万元，并且月2019年4月30日前恢复其非法开垦的275亩草场。

【典型意义】

2017年7月1日检察机关提起公益诉讼制度在全国检察机关正式全面铺开，此案是温泉县检察院办理的博州第一起公益诉讼案件，该案的成功办理在全县影响较大，州、县多家新闻媒体相继对该案进行了报道。通过办理此案也极大地鼓舞了检察院干警今后查办公益诉讼案件的信心和士气，同时也为后续办案积累了宝贵的经验，也对其他县市院办理类似案件提供了借鉴作用。

温泉县作为农牧业大县和旅游示范县，保护草场对于发展壮大全县全域旅游经济，推动全县经济持续健康发展具有重大现实意义和作用。通过查办此案，极大的打击和震慑了非法开垦和破坏草场的行为，在社会上起到了很好的警示和教育作用，起到了办理一案，教育一片的作用。同时也有力地保护了国家利益和社会公共利益，践行了检察机关是社会公共利益的代表和维护者的诺言。