《住房和城乡建设行政处罚程序规定》

亮点多

《中华人民共和国行政处罚法》是一部实体法和程序法融合一体化的部门法，是关于行政处罚行为的高位阶规范。随着程序正义价值的不断凸显，出台行政程序法的呼声也日渐强烈，但行政处罚的复杂性、行政管理的广泛性客观上又决定了行政程序法编撰的长期性。实践中，行政处罚的程序法一般由国务院各主管部门通过制定部门规章予以细化。《住房和城乡建设行政处罚程序规定》是一部广义的程序法，是对行政处罚法的重要补充，堪称住建（城市管理）行政执法的程序宝典。时隔23年，住房和城乡建设部再次出台行政处罚程序规定意义重大。

**一、首次明确了执法实践中“初查”的地位**

执法实践中，执法机关会经常遇到对依据监督检查职权或者通过投诉、举报等途径发现的违法行为线索而启动案件办理的情况。在立案之前，需要执法人员核实证据线索，甚至主要证据都是在初查阶段获得，但因为尚未立案，初查的证据是否合法有效，实践中存在较大争议。《程序规定》第十五条明确规定：“立案前核查或者监督检查过程中依法取得的证据材料，可以作为案件的证据使用”。同时，明确了初查的期限及立案的标准。

**二、首次明确了行政处罚案卷的管理标准**

《程序规定》实施之前，住建（城市管理）系统行政处罚案卷材料归档没有统一标准，各地做法各差。笔者认为规定案卷管理标准最为全面的是市场监管部门的程序规定，实践中各地也多有参照。此次《程序规定》专章对案卷管理进行详细规定，要求结案后，执法人员将案件材料依照档案管理的有关规定立卷归档。实行一案一卷、材料齐全、规范有序，并罗列了八大类案卷材料的排列顺序。此规定将会促进住建（城市管理）系统案卷管理和案卷评查水平进一步提高。

**三、进一步延长了行政处罚办案期限**

得益于《行政处罚法》第六十条的转至适用规定，《行政处罚程序规定》确定了行政处罚案件的最长期限为180日！即执法机关应当自立案之日起最长不超过180日作出行政处罚决定。具体情形包括：行政处罚法规定的90日，因案情复杂或者其他原因，不能在规定期限内作出行政处罚决定的，经机关负责人批准延长的三十日。案情特别复杂或者有其他特殊情况，机关负责人集体讨论决定再次延长的六十日。此规定为行政执法机关办理疑难案件、历史遗留问题案件争取了主动权。

**四、进一步明确了执法文书送达方式**

《行政处罚法》规定送达方式参照适用民事诉讼法，但在司法实践中，审判机关对行政执法机关履行送达程序的裁判标准不一，行政执法机关稍不留意就会踩到程序瑕疵的“坑”。这次程序规定对直接送达（留置送达）方式进行了变通，对委托送达、邮寄送达、公告送达的适用条件也进行了明确，具有很强的指导意义。留置送达变通方面，明确规定行政执法人员“也可以将行政处罚意见告知文书或者行政处罚决定书留在受送达人的住所，并采取拍照、录像等方式记录送达过程，即视为送达”。送达方式适用条件方面，规定行政处罚意见告知文书或者行政处罚决定书直接送达有困难的，可以进行委托送达和邮寄送达。公告送达作为兜底送达方式得以确认。