

行政复议决定书

云府行复〔2018〕27号

申请人：江某某。

申请人：陈某某。

被申请人：郁南县人民政府。

第三人：温某某。

第三人：谢某某。

第三人：温二某。

第三人：曾某某。

第三人：郁南县连滩镇平山村民委员会雅召村民小组。

申请人江某某、陈某某不服被申请人郁南县人民政府于2018年6月19日作出的《郁南县人民政府土地权属争议案件决定书》（郁府决〔2018〕1号），向本府申请行政复议，本府已依法予以受理，现已审查终结。

申请人请求：

撤销被申请人郁南县人民政府于 2018 年 6 月 19 日作出的《郁南县人民政府土地权属争议案件决定书》（郁府决〔2018〕1 号）并责令重新处理，将争议土地使用权归属申请人江某某、陈某某。

申请人声称：

一、上述争议土地权属已经郁南县人民法院及云浮市中级人民法院判决处理。

二、上述土地争议的土地使用权不应归属申请人（温 X 茂已故）、温某某、温二某、谢某某，因为该土地权属第三人郁南县连滩镇雅召村小组已将该争议的土地转让给申请人，但申请人违反土地管理法的有关规定将争议土地使用权转卖给被申请人江某某、陈某某，该土地使用权应确认归属被申请人江某某、陈某某使用。

三、上述争议的土地我们也向被申请人郁南县人民政府提交了申请土地确权答辩书，而郁南县人民政府在处理过程中说没有陈述有关意见是不妥的。

四、第三人（温 X 茂已故）、温某某、温二某、谢某某非法买卖第三人郁南县连滩镇雅召村民小组的土地所得款项退回给申请人。

根据上述情况，请求云浮市人民政府撤销郁府决〔2018〕1 号郁南县人民政府土地权属争议案件决定的处理意见重新

作处理，使用权归属江某某、陈某某使用，请云浮市人民政府依法作出处理。

申请人提交了以下证据：

1、《郁南县人民法院民事判决书》〔(2015)云郁法连民初字第58号〕。

2、《云浮市中级人民法院民事裁定书》〔(2015)云中法立民终字第88号〕。

3、广东省非税收入（电子）票据。

4、《申请土地确认答辩书》、EMS全球邮政特快专递回执。

5、申请人身份证

6、《郁南县人民政府土地权属争议案件决定书》（郁府决〔2018〕1号）。

被申请人答复称：

我府作出的郁府决〔2018〕1号土地权属争议案件决定书认定事实清楚，证据确实充分，适用法律正确，作出的决定正确，应当予以维持。

一、涉案土地所有权属于郁南县连滩镇平山村民委员会雅村民小组是无可争议的事实，而涉案土地在2010年9月10日前由温X茂（已故）户承包经营亦是不争的事实。这一事实有温某某持有的《家庭联产承包合同》证实，这一事实得到各方当事人的确认，足以认定。

二、温 X 茂与陈某某、曾某某签订《土地转让合同书》是一份无效合同，土地承包经营权及土地使用权并不因合同的签订而发生改变。《中华人民共和国土地管理法》第六十三条规定：农民集体所有的土地的使用权不得出让，转让或者出租用于非农业建设。由于温 X 茂与陈某某、曾某某签订的《土地转让合同》涉的土地，属于依法禁止转让的土地，因此，其转让行为无效，土地使用权并没有发生改变。而由于温 X 茂与陈某某、曾某某的土地转让行为无效，因此曾某某将土地转让给江某某的行为同样无效。涉案土地使用权仍属温 X 茂的亲属温某某、温二某、谢某某。

综上所述，我府作出争议的土地所有权及使用权的认定完全正确，应当予以维持。复议申请人的复议请求没有事实及法律依据、恳请贵府依法驳回复议申请人的复议请求。

被申请人郁南县人民政府在法定期限内提交了以下证据：

1、土地确权申请书，土地租赁合同，土地转让协议书，宅基地转让收据，协议书，房屋转让收据，关于温 X 茂等土地使用权的证明，温 X 茂土地使用证，《郁南县人民法院民事判决书》[(2015)云郁法连民初字第 58 号]，《云浮市中级人民法院民事裁定书》[(2015)云中法立民终字第 88 号]。

2、江某某和陈某某询问笔录，相片。

3、立案呈批表，违法案件审理记录，违法案件处理决定

呈批表，郁南县国土资源局文件稿纸，行政处罚告知书、听证告知书、行政处罚决定书及送达回证，广东省非税收入（电子）票据。

4、《云浮市中级人民法院行政判决书》[(2016)粤53行初19号]，广东省人民法院案款收据，笔误补正材料通知书，郁南县国土资源局文件处理笺，提出行政复议答复通知书，行政复议决定书。

5、关于对《郁南县人民政府通知书》的审核意见。

6、受理告知书、通知书及送达回证，《郁南县人民政府土地权属争议案件决定书》（郁府决〔2018〕1号）及送达回证

第三人温某某、谢某某、温二某答复称：

被申请人郁南县人民政府于2018年6月19日作出的郁府决〔2018〕号《土地权属争议案件决定书》的第一项和第二项决定，事实清楚，证据充分，适用法律正确，请求云浮市人民政府依法维持被申请人郁南县人民政府的上述决定；被申请人郁南县人民政府作出的郁府决〔2018〕1号《土地权属争议案件决定书》中经查认定的部分事实确有错误，请求云浮市人民政府依法予以纠正。

申请人陈某某、曾某某所建房屋的案涉争议的288.4平方米土地，是本案第三人郁南县连滩镇平山村委雅召村民小组发包给答复人一家五人（包括其父母温X茂、余X芳（均

已故) > 联产承包经营的责任田。2010年9月1日, 由答复人温某某、温二某(由温X茂代)及温X茂与陈某某、曾某某签订争议地块的《土地承租合同》。

2010年9月10日, 温X茂在未经答复人家庭成员同意的情况下, 私自与陈某某、曾某某签订《土地转让合同》。温X茂与陈某某、曾某某签订的《土地转让合同》是违法的行为, 该《土地转让合同》从签订之日依法是无效的。

2015年1月29日, 第三人温某某、谢某某、温二某向郁南县人民法院提起诉讼, 请求法院确认第三人的父亲温X茂与两申请人陈某某、曾某某之间签订的本案集体土地转让协议无效, 案号为: (2015)云郁法连初字第58号。该法院认为应先由地方人民政府对争议的土地使用权进行确认。并以第三人温某某、谢某某、温二某未能提交上述争议土地的土地承包经营证为由, 裁定驳回第三人温某某等人的起诉。

申请人陈某某、江某某声称该争议的土地已由本案第三人郁南县连滩镇平山村委雅召村民小组转让给申请人, 这是明眼人说瞎话, 没有任何事实依据。申请人陈某某、江某某以及曾某某都不是连滩镇平山村委雅召村民小组的村民, 江某某是郁南县都城镇人; 而曾某某是连滩镇西坝村委龙星河边围村村民。根本就没有资格合法取得上述争议土地的使用权。

申请人陈某某在其《申请土地确认答辩书》声称“于 2012 年在 288.4 平方米的宅基地已建起楼房五层半高，在建房期间未有争议”，其讲法不值一驳。早在 2010 年 10 月，申请人陈某某及曾某某在其租赁的 288.4 平方米土地建房时，第三人谢某某就已向连滩镇人民政府及国土等有关部门投诉及反映情况，要求处理。连滩镇人民政府于 2013 年 2 月 1 日在云浮市人民政府网站公开答复谢某某时明确指出：“连滩国土资源管理所于 2010 年 11 月 4 日已对该争议的土地建筑发出停建通知书”。郁南县人民法院(2015)云郁法连民初字第 58 号《民事判决书》第二页第三段也载明：“2010 年 10 月，原告谢某某发现被告在上述土地建房，便多次向连滩镇相关部门投诉及反映，相关部门在责令其停建后，被告仍一意孤行，现已建成五层楼房。”

郁南县国土资源局于申请人陈某某违建六年后的 2017 年 7 月 6 日对申请人陈某某等人作出违建处罚，各罚款 2056.50 元，并不能就认定其违建房屋已合法取得所有权和土地使用权。

第三人温某某、谢某某、温二某对被申请人郁南县人民政府作出的郁府决〔2018〕1 号《土地权属争议案件决定书》中经查认定的部分事实，认为确有错误，已于 2018 年 8 月 17 日书面向云浮市人民政府提出《纠正（决定书）的部分失实内容申请书》，提请市政府依法对（决定书）的部分失实

内容予以纠正。

第三人温某某、谢某某、温二某并没有将争议的 288.4 平方米土地非法转让给申请人陈某某、曾某某。而曾某某将违建的房屋及非法取得的建房用地转让给申请人江某某，其法律后果只能由申请人江某某自行承担，与第三人温某某、谢某某、温二某无关。

综上所述，答复人温某某、谢某某、温二某认为，被申请人郁南县人民政府于 2018 年 6 月 19 日作出的郁府决(2018)1 号《土地权属争议案件决定书》的第一项和第二项决定，事实清楚，证据充分，适用法律正确，请求云浮市人民政府依法维持被申请人郁南县人民政府的上述决定；依法驳回申请人陈某某、江某某的行政复议的请求。同时，第三人温某某、谢某某、温二某提出对被申请人郁南县人民政府作出的郁府决〔2018〕1 号《土地权属争议案件决定书》中经查认定的确有错误的部分失实事实，也请求云浮市人民政府依法予以纠正。

第三人温某某、谢某某、温二某提交以下证据：

民事起诉状，《郁南县人民法院民事判决书》〔(2015)云郁法连民初字第 58 号〕，《纠正<决定书>的部分失实内容申请书》，土地承租合同，《承租方违法用地，应如何处理？》，咨询，土地使用证，全球邮政特快专递。

第三人曾某某、郁南县连滩镇平山村委雅召村民小组没

有提交书面答复和证据。

本府查明：

2010年9月1日，温X茂与曾某某、陈某某签订《土地承租合同》，温X茂将位于温X标住宅后方约20米处，面积约288.4平方米，东与温X森、西与温X兰、南与河堤、北与自户另一幅耕地的土地出租给曾某某、陈某某，租期15年，一次性支付租金7500元。东与温X森、西与温X兰、南与河堤、北与自户另一幅耕地的土地。

2010年9月10日，温X茂与曾某某、陈某某签订《土地转让协议书》《协议书》，温X茂将位于平山村委雅韶十一队即雅韶桥头至连滩中学背方向约500米处，南向公路边，面积约288.4平方米的土地及种植的果树、竹林、鱼塘等转让给曾某某、陈某某永久性使用，一次性交清1440元。同日，温X茂出具《宅基地转让收据》，收到曾某某、陈某某支付的位于温X标住宅后方约20米处，面积约288.4平方米，东与温X森、西与温X兰、南与河堤、北与自户另一幅耕地的一次性宅基地砖块14400元。

2010年11月10日，温X茂与陈某某签订《协议书》，约定温X茂将位于连滩镇雅韶村12队的房屋（土地使用证号：0327304）及土地所在位置温X标住宅后方约20米处，东与温X森、西与温X兰、南与河堤、北与自户另一幅耕地、面积约288.4平方米转让给陈某某，自陈某某交清土地转让

款日起，该房屋及土地的使用权属永远属于陈某某所有，双方于2010年9月1日所签订的《土地承租合同》作废。同日，温X茂出具《房屋转让收据》，收到曾某某、陈某某支付的房屋转让款25000元。

2014年6月12日，郁南县连滩镇平山村委雅韶十二村民小组出具《关于温X茂等土地使用权的证明》，证明：1、温X茂、余X芳、温某某、温二某有旧房一幢，占地面积约79平方米，为余X芳、温某某1984年所建，房屋四至为前为温X良瓦房和温其章楼、后为温X良旧宅基地、左是温姓祖屋、右为温X生宅基地，该地是温X茂、余X芳、温某某、谢某某、温二某的宅基地。2、位于温X标住宅后方约20米处有地一块（即曾某某、陈某某在建楼处），面积约290平方米，该地是1981年生产队承包给温X茂一家耕种的土地，有《落实到户粮油任务清单》记载为证，东与温X森、西与温X兰土地相接、南靠连滩河堤、北是温X茂一家自户耕地。该地是温X茂、余X芳、温某某、谢某某、温二某承包郁南县连滩镇平山村委雅韶十二村民小组的农用地。

2015年1月29日，温X茂、余X芳、温某某、谢某某、温二某以曾某某、陈某某为被告，向郁南县人民法院提起民事诉讼，请求解除上述《土地承租合同》、确认《土地转让协议书》《协议书》无效并予以解除、判令曾某某、陈某某将上述土地返还给温X茂、余X芳、温某某、谢某某、温二

某。

郁南县人民法院经审查认为，农民集体所有的土地，应由政府登记造册，核发证书以确认所有权。而村民承包经营权的取得，应由政府颁发土地承包经营证，以确认承包经营权。而该案原、被告讼争的土地，未有证据反映土地权属，亦没有提交土地承包经营证用以证实原告有承包经营权。在土地所有权属未明确及未明确原告对讼争土地是否有承包经营权的情况下，起诉请求法院确认合同无效没有法律依据，应裁定驳回起诉。因此，郁南县人民法院于2015年7月20日作出(2015)云郁法连民初字第58号民事判决，裁定驳回温X茂、余X芳、温某某、谢某某、温二某起诉。

温X茂、余X芳、温某某、谢某某、温二某不服上述裁定，上诉至云浮市中级人民法院。云浮市中级人民法院经审查认为，该案系农村集体土地出租、转让用于非农业建设纠纷案件。鉴于案涉土地至本案起诉前，没有被依法批准为建设用地或经行政主管部门批准补办了征用手续转为国有土地，仍属于农用地且当事人已在该地块进行非农建设，故当事人应当先向有关行政主管部门申请处理。在行政主管部门对案涉土地及其地上建筑物、构筑物或其它设施进行处理后，当事人可就因履行合同而发生的财产纠纷再向人民法院提起民事诉讼。上诉人的起诉，不符合《中华人民共和国民事诉讼法》第一百一十九条第（四）项规定的属于人民法院

受理民事诉讼的范围和受诉人民法院管辖的规定，依法不予受理。原审法院裁定驳回起诉，处理结果并无不当。因此，云浮市中级人民法院于2015年10月13日作出(2015)云中法立民终字第88号民事裁定，驳回上诉，维持原裁定。

2016年1月4日，温X茂、余X芳、温某某、谢某某、温二某以曾某某、陈某某为第三人，向郁南县人民政府提交《土地确权申请书》，请求对雅召桥头至连滩中学背方向约500米处，温X标住宅后方约20米处，东与温X森、西与温X兰、南与河堤、北与自户另一幅耕地相连，面积约288.4平方米土地的使用权归其所有。

由于郁南县人民政府超过法定期限未明确是否受理该申请，余X芳、温某某、谢某某、温二某向云浮市中级人民法院提起行政诉讼。2016年8月18日，云浮市中级人民法院作出(2016)粤53行初19号行政判决，确认郁南县人民政府不履行处理于2016年1月4日签收的余X芳、温某某、谢某某、温二某提出的《土地确权申请书》的行为违法，责令郁南县人民政府在该判决发生法律效力之日起6个月内对上述《土地确权申请书》作出行政行为。

2017年6月16日，郁南县国土资源局对陈某某、江某某在郁南县连滩镇雅召村河堤边违法占地进行非农建设进行立案调查。经查明，陈某某、江某某在郁南县连滩镇雅召村河堤边未经有关部门批准及未办理任何用地手续占用土

地（面积 205.65 平方米）进行非农建设，违反了《中华人民共和国土地管理法》第四十三条、第五十九条和第六十二条规定。2017 年 6 月 26 日，郁南县国土资源局作出郁国土资（执法）决字[2017]78 号、郁国土资（执法）决字[2017]79 号行政处罚决定，分别决定对陈某某、江某某作出行政处罚：责令退还非法占用的土地、处违法占地面积的每平方米 10 元（即 2056.5 元）的罚款、没收在非法占用的土地上的建筑物和其他设施。

2017 年 12 月 8 日，郁南县国土资源局受理温 X 茂、余 X 芳、温某某、谢某某、温二某土地确权申请并通知连滩镇平山村委雅召十二队、江某某、陈某某、曾某某提交答辩意见和证据材料。

2018 年 6 月 19 日，郁南县人民政府作出《郁南县人民政府土地权属争议案件决定书》（郁府决〔2018〕1 号）。根据《土地承租合同》《土地转让协议书》《询问笔录》等证据，认定事实：争议地块位于连滩镇平山村委雅召村十二队，即雅召桥头至连滩中学方向约 500 米河堤路边，该地块已于 2010 年前调整为建设用地，陈某某、曾某某二人从 2009 年开始向温 X 茂租来制香，租用包括 79 平方米的旧瓦房（有土地使用证）和空地，共约 288.4 平方米。2010 年 9 月 1 日，由温二某（温 X 茂代）、温某某与曾某某、陈某某签订争议地块的《土地承租合同》，将争议地块以租期为 15 年，每

年租金为 500 元方式，由陈某某一次性支付 7500 元租金，房屋和土地由曾某某、陈某某使用。2010 年 9 月 10 日，温 X 茂与陈某某、曾某某签订《土地转让合同》约定将承租的土地及种植的果树、竹林、鱼塘以 14400 元转让给陈某某、曾某某（有温 X 茂出具的宅基地转让收据）。2010 年 9 月 11 日又签订协议（有协议书），协议书内容与 2010 年 9 月 10 日签订的《土地转让合同》基本相同。2010 年 11 月 10 日，温 X 茂与陈某某再次签订协议书，约定温 X 茂将位于连滩镇雅召村 12 队的房屋（土地使用证号为 0327304）及土地共约 288.4 平方米转让给陈某某，使用权永远属于陈某某所有，并由温 X 茂出具了 25000 元的房屋转让收据。陈某某与曾某某于 2010 年 10 月开始未经有关部门批准在争议的土地上分别建房，并将屋前的空地进行了硬化，经现场测量，建房用地西积共约为 233.8 平方米，屋前空地面积约为 177.5 平方米（即陈某某和曾某某各占 205.65 平方米），现已建成了四层半高的楼房。2012 年 12 月，曾某某将属于其部分以 20 万元转让给江某某。在陈某某、曾某某建房期间，温 X 茂一户和雅召十二队的其他群众并未提出异议，直至陈某某、曾某某建成三层半后，温某某一户于 2014 年 6 月提出争议，并于 2015 年 1 月起通过法律途径请求确认温 X 茂与曾某某、陈某某之间签订的涉案集体土地转让协议无效。

根据上述事实，郁南县人民政府认为，争议土地的所有

权属于雅召村民小组，而使用权属申请人方，申请人温某某父亲温 X 茂与被申请人陈某某、曾某某签订的《土地转让合同》由于违反了《中华人民共和国土地管理法》第六十三条的规定，属于无效合同，土地使用权并不随合同的签订而发生变更。据此，郁南县人民政府根据《中华人民共和国土地管理法》第二条、第六十三条规定，决定争议土地的土地所有权属郁南县连滩镇平山村民委员会雅召村民小组、土地使用权归温二某、温某某、谢某某等人。

本府认为：

被申请人郁南县人民政府认定争议土地所有权归属第三人郁南县连滩镇平山村民委员会雅召村民小组，理据不足，主要事实不清、证据不足。

本案是当事人非法转让土地使用权的土地违法案件。根据《土地权属争议调查处理办法》第十四条第（三）项之规定，土地违法案件不作为争议案件受理。被申请人郁南县人民政府将本案作为土地权属争议案件予以受理，适用依据错误。

郁南县国土资源局作出行政处罚决定，没收争议土地上的建筑物和其他设施。被申请人郁南县人民政府决定将争议土地的所有权和使用权分别确认给第三人郁南县连滩镇平山村民委员会雅召村民小组和第三人温二某、温某某、谢某某等人，导致土地所有权、土地使用权和地上建筑物所有权

归属不同主体，造成法律关系紊乱，具体行政行为明显不当。

综上所述，被申请人郁南县人民政府作出《郁南县人民政府土地权属争议案件决定书》（郁府决〔2018〕1号），主要事实不清、证据不足，适用依据错误，具体行政行为明显不当。

本府决定：

根据《中华人民共和国行政复议法》第二十八条第一款之规定，撤销被申请人郁南县人民政府于2018年6月19日作出的《郁南县人民政府土地权属争议案件决定书》（郁府决〔2018〕1号）并责令被申请人郁南县人民政府对第三人温二某、温某某、谢某某等人提交的土地确权申请依法重新处理。

申请人、第三人如不服本行政复议决定，可以在收到《行政复议决定书》之日起15日内，以云浮市人民政府为被告，向云浮市中级人民法院提起行政诉讼。

云浮市人民政府

2018年11月24日