

五华县人民政府

华府行复决〔2021〕28号

五华县人民政府行政复议决定书

申请人：曾寿英，女，汉族。

被申请人：五华县横陂镇人民政府。法定代表人：刘翠玉。

职务：镇长人选。

申请人曾寿英不服五华县横陂镇人民政府2020年6月16日作出的《关于横陂镇东山村新二村民小组邹屋皖土地使用权的行政处理决定书》（陂府处决字〔2020〕第02号）（以下简称《处理决定书》），于2021年5月26日向五华县人民政府申请行政复议，本府依法予以受理，现已审查终结。

申请人请求：

一、撤销五华县横陂镇人民政府于2020年6月16日作出的《关于横陂镇东山村新二村民小组邹屋皖土地使用权的行政处理决定书》（陂府处决字〔2020〕第02号）；

二、依法将申请人与曾亚进签订的《房屋买卖合同书》中的四至范围内的土地使用权，面积为824.73平方米，被申请人在上述决定书中只确权757.73平方米，仍差67平方米，其中差

额部分确权给申请人使用；

申请人称：

申请人向被申请人申请称，其父亲曾乃柏在1985年10月30日用壹万伍仟元买下了曾亚进同志于1979年经政府批准建造的上五间南北厅房屋一座，且订立了房屋买卖合同。合同书约定：上五间南北厅房屋一座，价为人民币壹万伍仟元，下堂屋基、门坪用地、厕所以及四至内的地方无偿给曾乃柏所有。东山乡人民政府乡长魏志刚、生产队长曾焕金等均证明曾亚进于1979年经政府批准建造了合同内的房屋。东山村村民委员会和横陂镇人民政府均在房屋买卖合同书盖章确认合同内容属实。因此，要求被申请人五华县横陂镇人民政府将房屋买卖合同中四至范围内的土地使用权确权给申请人。

申请人提供了如下证据：1.广东省高级人民法院行政裁定书（2018）粤行申1164号；2.房屋买卖合同书；3.曾百华证明；4.曾启良、曾天成、曾桓等人证明；5.曾亚进证明；6.建房审批证明（曾伟明）；7.建设用地许可证（曾伟明）；8.中华人民共和国集体土地使用证。

申请确权的土地位于横陂镇东山村新二村民小组邹屋皖，东至曾吉祥房屋，西至曾伟民、曾珍福家屋的水沟、南至东方红水圳，北至马山至油塘大路，面积为824.73平方米。申请人父亲曾乃柏于1985年10月30日与曾亚进签订了房屋买卖合同，合同约定将曾亚进于1980年建造的上五间南北厅房屋（四至为

东至马山至油塘大路，西至东方红水圳，南至曾吉祥房屋空地为界，北至曾珍福横屋背后水沥）壹座以壹万伍仟元的价格转让给曾乃柏。但是，被申请人认为申请人申请确权的 824.73 平方米的土地中，包含了被申请人于 2016 年 10 月 21 日已经作出处理决定的约 67 平方米的土地，且处理决定早已生效，故该 67 平方米的土地不宜再被确权。故被申请人根据《中华人民共和国土地管理法》第十条的规定，作出如下处理决定：位于横陂镇东山村新二村民小组邹屋皖，东至曾吉祥房屋、西至新二村民小组集体道路、南至东方红水圳，北至马山至油塘大路，面积为 757.73 平方米的土地使用权归申请人使用。故被申请人只确权 757.73 平方米给申请人，相差 67 平方米的土地未依法确权给申请人。

其实申请人房屋买卖合同书中四至范围内从油塘下大路岔入申请人家上段路，在 1996 年被曾伟民占有，当作其屋的上下道路，1996 年横陂镇政府批准曾伟民家的上下道路，将其房屋四至改变写成到申请人的水沟为界。相差 67 平方米的土地实际是我家房屋四至范围，当时在 1985 年 10 月 30 日，曾亚进卖给曾乃柏（申请人曾国源的父亲），四至当中北至曾珍福横屋背后水沥，该房屋买卖合同书中有曾珍福亲笔签名，有当时东山乡人民政府和横陂镇人民政府盖章证实。

2005 年 8 月 23 日，申请人的《国有（集体）土地使用权登记卡》，政府发有华府集用（2005）第 0049605 号《国土（集

体)土地使用证》，四至背面标明是本户的空地，其实就是申请人的空地，也就是被申请人未确权给申请人的 67 平方米的土地。之前未发现上述证据，是因为我丈夫曾国源年老，他去办证件时未告诉我，在 2007 年曾国源患病，2012 年打官司时我过问他有无办理集体土地使用证，他说不知道办理没有，以后我丈夫身体好转回忆起来办有土地证，去寻找，才在这次打官司时候拿出来，现在系新发现的证据，完全有事实和证据证实 67 平方米的土地是申请人的房屋四至范围，是申请人的土地。

综上所述，根据《中华人民共和国行政复议法》第 30 条规定，特申请行政复议，恳请五华县人民政府支持申请人的复议请求。

被申请人称：

因被答复人曾寿英不服答复人五华县横陂镇人民政府于 2020 年 6 月 20 日作出《行政处理决定书》(陂府处决字〔2020〕02 号)向五华县人民政府申请行政复议，现提出答复意见如下：

一、答复人具有法定职责。

根据《中华人民共和国土地管理法》第十六条的规定，被答复人因土地权属问题向答复人申请对该土地使用权的权属进行确权，答复人依照法律规定，对相应的土地权属问题于 2020 年 6 月 16 日作出了处理决定书并将决定书送达给被答复人。

二、答复人作出的处理决定书符合法定程序。

答复人在收到兴宁市人民法院作出的(2019)粤 1481 行初

209号行政判决书后，便按照判决书要求依法启动确权程序。2020年5月7日，答复人组织本府工作人员到案涉土地现场进行勘查。经勘查，被答复人要求确权的面积为824.73平方米。后答复人依法制作了现场勘查图，被答复人也在现场勘查图上签名确认。因该案并无争议对方当事人，故无法启动调解程序，答复人便按照规定于2020年6月16日下发了案涉《处理决定书》。

三、《处理决定书》认定事实清楚。

经查，被答复人家翁在1985年10月30日与曾亚进签订房屋买卖合同书后，剩余的757.73平方米土地（下称该土地）便一直由被答复人在管理使用，后来也在该土地范围内砌了围墙，该土地在被答复人管理使用期间从未有其他村民提出过异议。近年被答复人在该土地上建房亦无遭到其他村民的反对或提出异议。根据以上事实，答复人有理由相信被答复人对该土地拥有管理使用权，将该土地确权给被答复人并无不当。

四、被答复人申请复议超过法定期限。

答复人于2020年6月16日作出涉案《处理决定书》，并依法送达给被答复人。答复人在《处理决定书》中明确告知被答复人的救济途径。被答复人若要选择申请复议应当在收到《处理决定书》后60天内申请，现被答复人申请行政复议的时间已经远远超过申请期限，应不予受理。

本府查明：

一、本案申请人曾寿英与曾国源系夫妻关系，两人同为横陂镇东山村新二村民小组村民。涉案地位于横陂镇东山村新二村民小组邹屋皖，四至为：东至曾吉祥房屋，西至曾伟民、曾珍福房屋的水沟，南至东方红水圳，北至马山至油塘大路，面积约 824.73 平方米。

二、涉案争议地是曾乃柏（曾国源父亲、曾寿英家翁）于 1985 年 10 月 30 日作为买方向同村村民曾亚进购买，双方签订了一份房屋买卖合同书。该合同约定：卖方曾亚进将其建造的位于东山乡马山村邹屋皖上五间南北厅房屋壹座以壹万伍仟元的价格转让给曾乃柏。该房屋四至为：东至马山至油塘大路，西至东方红水圳，东至曾吉祥房屋空地为界，北至曾珍福横屋背后水沥。买卖合同的执笔人是时任东山乡人民政府的乡长魏志刚，鉴证机关是东山乡人民政府（现横陂镇东山村民委员会），在场人有曾珍福、曾焕金。

购买的房屋与横陂镇东山村新一村民小组村民曾珍福、曾惠民父子房屋相隔一条长约 27.5 米，宽约 2 米的水泥道路，道路两边各有一条水沟，其中靠近申请人曾寿英房屋的水沟用水泥预制板覆盖，该道路是双方出入的唯一通道，已通行十多年时间。申请人曾寿英认为该道路所属土地是在其家翁曾乃柏（曾国源父亲）与村民曾亚进于 1985 年 10 月 30 签订的《房屋买卖合同》四至范围内，认为自己完全拥有该道路的使用权，自 2011 年开始多次用红砖等物将道路堵塞，阻碍曾珍福、曾惠民父子

正常通行道路，被申请人横陂镇政府也多次派人清除障碍物，恢复了道路的通行，但申请人曾寿英继续堵塞道路。2013年5月27日，曾珍福、曾惠民父子将曾寿英、曾国源起诉至五华县人民法院〔案号：（2013）梅华法民一初字第158号〕，要求清理堵塞在通道上的障碍物，排除妨碍，恢复道路通畅。同年7月25日五华县人民法院作出判决，限曾寿英、曾国源在判决生效之日起五日内清除道路上的红砖，保持道路通畅。后曾寿英、曾国源不服五华县人民法院作出的判决，向梅州市中级人民法院提起上诉〔案号：（2013）梅中法民一终字第360号〕，法院经审理后，驳回曾寿英、曾国源的上诉请求，维持原判。上诉被驳回后，曾寿英、曾国源继续向梅州市中级人民法院申请再审〔案号：（2014）梅中法立民申字第5号〕，但其再审申请未被支持。再审被驳回后申请人又向梅州市人民检察院申请民事诉讼监督（案号：梅市检民监〔2014〕22号），梅州市人民检察院认为申请人提供的《房屋买卖合同书》不属于取得农村建设用地专有使用权的审批材料，涉案道路土地属于当地农民集体所有，且作为村道已经使用十多年，另外该道路属于曾珍福、曾惠民父子日常生产、生活出入通行的必经通道。因此，对曾寿英、曾国源的监督申请不予支持。

2015年6月13日，曾寿英、曾国源以曾珍福、曾惠民父子为被申请人向横陂镇人民政府提交申请书，要求横陂镇人民政府对两申请人住房屋前已铺设水泥面（长约30米，宽约2米，

即上述通行道路）的土地使用权进行确认归其曾寿英、曾国源使用。横陂镇人民政府经受理、调查，在调解无果后，于 2016 年 10 月 21 日作出《关于曾寿英、曾国源申请土地权属确权的处理决定书》（陂府处决字〔2016〕第 01 号），将位于横陂镇东山村新二村民小组邹屋皖（地名）约 67 平方米的水泥道路土地（东至曾国源、曾寿英家猪舍后的水沟，西至曾伟明、曾珍福家屋的水沟，南至曾珍福家空地，北至马山至油塘大路，长约 27.5 米，宽约从 1.9 米至 3 米，面积约 67 平方米）的使用权归横陂镇东山村新二村民小组集体使用。后曾寿英、曾国源不服该处理决定，向五华县人民政府申请行政复议，五华县人民政府经复议后维持了横陂镇人民政府的处理决定（华府行复决〔2017〕2 号）。2017 年 1 月 22 日，曾寿英、曾国源不服横陂镇人民政府处理决定书及五华县人民政府复议决定书向兴宁市人民法院提起行政诉讼 [案号：(2017)粤 1481 行初第 11 号]，后于 2017 年 4 月 25 日申请撤诉，同日兴宁市人民法院裁定准予撤诉，现该案已发生法律效力。

三、2019 年 4 月 16 日，申请人曾寿英向被申请人横陂镇人民政府提交申请书，要求被申请人履行法定职责，将其家翁曾乃柏与村民曾亚进签订的《房屋买卖合同书》确定的房屋范围内的土地使用权属（东至马山至油塘大路，西至东方红水圳，南至曾吉祥房屋空地为界，北至曾珍福横屋背后水沥）确认归申请人曾寿英使用。被申请人在收到申请人曾寿英提交的申请

后，未在法定的期限内对其申请作出相应的答复或处理，申请人曾寿英及其丈夫曾国源遂于 2019 年 7 月 30 日向兴宁市人民法院提起行政诉讼 [案号：（2019）粤 1481 行初 209 号] 要求被申请人履行法定职责，对涉案房屋的土地作出确权处理决定。兴宁市人民法院经审理后认为，根据《中华人民共和国土地管理法》第十六条关于“土地所有权和使用权争议，由当事人协商解决，协商不成，由人民政府处理。单位之间的争议，由县级以上人民政府处理，个人之间、个人与单位之间的争议，由乡级人民政府或者乡级以上人民政府处理”的规定，可见，对个人之间的土地使用权和使用权如存在权属争议而提出的确权申请，乡级人民政府或县级以上人民政府有权责给予处理。本案中，曾寿英因其家翁曾乃柏向同村村民所购买的房屋，至今未能办理集体土地使用权证及房屋产权证书，而于 2019 年 4 月 16 日向被申请人横陂镇人民政府提出土地使用权确权申请，横陂镇人民政府作为乡级人民政府，对该确权申请具有给予相应答复或者处理的法定职责，但对曾寿英提出的申请至今未作出相应的答复或处理，被申请人横陂镇人民政府应当根据《土地权属争议调处办法》第二十八条关于“国土资源行政主管部门应当自受理土地权属争议之日起 6 个月内提出调查处理意见”及第三十三条关于“乡级人民政府处理土地权属争议，参照本办法执行”的规定，对申请人曾寿英的申请在法定的期限内给予作出相应的答复或处理。遂于 2019 年 11 月 18 日作出行政判决，判决

被申请人横陂镇人民政府应在判决生效之日起六个月内履行法定职责，对申请人曾寿英提出的确权申请作出处理。

2020年4月16日曾国源、曾寿英再以同一请求事项、同一事实及理由再次向被申请人递交申请书，2020年5月7日，被申请人组织曾寿英到现场勘查，并绘制《东山村曾寿英土地使用权现场勘查图》，5月16日被申请人作出《土地确权延长期限通知》并于5月18日向申请人送达，2020年6月16日作出《关于横陂镇东山村新二村民小组邹屋皖土地使用权的行政处理决定书》（陂府处决字〔2020〕第02号）。《处理决定书》认为，申请人曾寿英申请确权的824.73平方米的土地中，包含了横陂镇人民政府于2016年10月21日已经作出处理决定的约67平方米的土地，且该处理决定早已生效，故该67平方米的土地不宜再被确权。故被申请人只对剩余的757.73平方米的土地（以下称该土地）进行确权。从申请人提供的房屋买卖合同书可以看出，该土地均在房屋买卖合同的四至范围内，该土地一直是由申请人曾寿英家在使用，且该土地至今未出现任何争议，故该土地（面积为757.73平方米）的使用权应归申请人曾寿英使用。根据《中华人民共和国土地管理法》第十条的规定，将位于横陂镇东山村新二村民小组邹屋皖，东至曾吉祥房屋，西至新二村民小组集体道路，南至东方红水圳，北至马山至油塘大路，面积为757.73平方米的土地使用权归申请人曾寿英、曾国源使用。《处理决定书》于2020年6月18日向曾寿英、曾

国源送达。

2020年10月19日，申请人曾寿英不服被申请人横陂镇人民政府作出的《处理决定书》，向兴宁市人民法院提起行政诉讼〔案号：（2020）粤1481行初208号〕，要求撤销被申请人横陂镇人民政府2020年6月16日作出《关于横陂镇东山村新二村民小组邹屋皖土地使用权的行政处理决定书》（陂府处决字〔2020〕第02号）并要求被申请人履行法定职责，兴宁市人民法院经审理后认为申请人在没有经过行政复议的情况下直接向法院起诉不符合法律规定，遂裁定驳回申请人曾寿英的起诉。后申请人不服兴宁市人民法院行政裁定，向梅州市中级人民法院提起上诉〔案号：（2021）粤14行终50号〕要求：1.撤销兴宁市人民法院作出的（2020）粤1481行初208号行政裁定书；2.撤销被上诉人横陂镇人民政府于2020年6月16日作出的《关于横陂镇东山村新二村民小组邹屋皖土地使用权的行政处理决定书》（陂府处决字〔2020〕第02号）；3.改判被上诉人横陂镇人民政府履行法定职责，将上诉人与曾亚进签订的《房屋买卖合同书》中的四至范围内的土地使用权，面积为824.73平方米确权给上诉人使用；4.被上诉人承担本案诉讼费用。2021年5月8日，梅州市中级人民法院经审理后作出（2021）粤14行终50号行政裁定书认为，上诉人不服涉案《处理决定书》，依法应当先申请行政复议，如对行政复议决定不服，可在法定期限内向人民法院提起行政诉讼，上诉人未经复议直接对涉案《处

理决定书》提起行政诉讼，诉请撤销被上诉人作出的土地确权决定，不符合行政案件的起诉条件，兴宁市人民法院裁定驳回上诉人的起诉并无不当，裁定驳回上诉，维持原裁定。2021年5月26日申请人曾寿英向本府申请行政复议。

另查明：

1.申请人曾寿英在2019年4月16日提交的确权申请书以及申请人曾寿英、曾国源在2020年4月16日提交的确权申请书中均只载明了申请人，未载明具体的被申请人。

2.横陂镇人民政府于2021年6月16日作出的《关于横陂镇东山村新二村民小组邹屋皖土地使用权的行政处理决定书》(陂府处决字〔2020〕第02号)告知申请人：当事人如不服本处理决定，可在接此决定书之日起六个月内向兴宁市人民法院起诉或60天内向五华县人民政府申请行政复议。

以上事实，申请人提交了《关于横陂镇东山村新二村民小组邹屋皖土地使用权的行政处理决定书》(陂府处决字〔2020〕第02号)、身份证复印件、《房屋买卖合同书》《集体土地使用权证》、兴宁市人民法院判决书、梅州市中级人民法院裁定书以及曾亚进、曾柏华等人的证明；被申请人提交了《土地使用权属争议确权申请书》《土地确权延长期限通知及送达回执》《兴宁市人民法院行政判决书》〔(2019)粤行初209号〕、调查笔录、现场勘查图等证据材料证明。本府调取了2016年曾寿英、曾国源与曾珍福、曾惠民土地权属争议确权案件卷宗证明。

本府认为：

一、被申请人主体是否适格的问题。

《中华人民共和国土地管理法》第十四条规定：“土地所有权和使用权争议，由当事人协商解决；协商不成的，由人民政府处理。单位之间的争议，由县级以上人民政府处理；个人之间、个人与单位之间的争议，由乡级人民政府或者县级以上人民政府处理。”《土地权属争议调查处理办法》第五条第二款规定：“前款规定的个人之间、个人与单位之间发生的争议案件，可以根据当事人的申请，由乡级人民政府受理和处理”。同时，兴宁市人民法院（2019）粤1481行初209号行政判决书也确认被申请人需对申请人提出的土地确权作出处理。因此，本案被申请人作为乡镇人民政府行政主体适格。

二、申请人申请复议是否超过法定期限的问题。

被申请人于2020年6月16日作出涉案《处理决定书》，并于2020年6月18日向曾寿英、曾国源送达。申请人于2020年10月19日向兴宁市人民法院提起行政诉讼[案号：(2020)粤1481行初208号]，要求撤销涉案《处理决定书》，在起诉被驳回后依法向梅州市中级人民法院提起上诉[案号：(2021)粤14行终50号]。梅州市中级人民法院经审理后于2021年5月8日裁定驳回上诉，维持原裁定。2021年5月26日，申请人曾寿英向本府申请行政复议。申请人曾寿英基于对行政机关的告知，向法院起诉维护自身的权益，但本案属于复议前置案件

其起诉被裁定驳回，申请人在被法院裁定驳回后依法向本府申请行政复议，申请人未超过法定期限。

二、被申请人作出的涉案《处理决定》认定事实不清，严重违反法定程序，依法应予撤销。

(一)本案案卷材料显示，申请人曾寿英提交的《申请书》中未载明被申请人，依据《土地权属争议调查处理办法》第十条关于“申请调查处理土地权属争议的，应当符合下列条件：申请人与争议的土地有直接利害关系；有明确的请求处理对象、具体的处理请求和事实根据。”以及第十一条关于“当事人申请调查处理土地权属争议，应当提交书面申请书和有关证据材料，并按照被申请人数提交副本。申请书应当载明以下事项：(一)申请人和被申请人的姓名或者名称、地址、邮政编码、法定代表人姓名和职务。”和第十三条关于“对申请人提出的土地权属争议调查处理的申请，国土资源行政主管部门应当依照本办法第十条的规定进行审查，并在收到申请书之日起7个工作日内提出是否受理的意见。认为应当受理的，在决定受理之日起5个工作日内将申请书副本发送被申请人。被申请人应当在接到申请书副本之日起30日内提交答辩书和有关证据材料。逾期不提交答辩书的，不影响案件的处理。”等规定，被申请人横陂镇人民政府在收到申请人确权申请书后，应当通知申请人按照《土地权属争议调查处理办法》对其确权申请书未载明被申请人的事项进行补正，待申请人补正后再审查其申请是否符合立案条

件，认为应当受理的，在决定受理之日起 5 个工作日内将申请书副本发送被申请人，由被申请人提出答辩意见并提交有关证据材料。认为不应当受理的，应当及时拟定不予受理建议书，报同级人民政府作出不予受理决定。但被申请人在收到申请人的确权申请书后以及在履行兴宁市人民法院（2019）粤 1481 行初 209 号生效行政判决书时，均未通知申请人按要求载明被申请人姓名或名称，在确权过程中也未追加利害关系人，在此情况下被申请人横陂镇人民政府直接对申请人申请确权的 824.73 平方米土地中的 757.73 平方米的土地进行确权（除去 2016 年 10 月 21 日已经确权给横陂镇东山村新二村民小组的约 67 平方米土地），并依据《土地管理法》第十条的规定将 757.73 平方米的土地确定给申请人使用。被申请人在处理申请人提出的土地确权申请时，遗漏了当事人，导致被遗漏当事人的权利未得到保障，在此基础上作出的涉案处理决定书认定事实不清且严重违反法定程序。

综上所述，被申请人所作涉案《处理决定》认定事实不清楚，程序严重违法，依法应予撤销。

本府决定：

根据《中华人民共和国行政复议法》第二十八条第一款第（三）项以及《中华人民共和国行政复议法实施条例》第四十五条规定，本府决定如下：

一、撤销被申请人五华县横陂镇人民政府所作出的《关于

横陂镇东山村新二村民小组邹屋皖土地使用权的行政处理决定书》（陂府处决字〔2020〕第02号）。

二、责令被申请人五华县横陂镇人民政府自收到本决定书之日起在法定期限内重新对曾寿英、曾国源的确权申请作出处理。

申请人如不服本复议决定，可以自收到本决定书之日起十五日内依法向有管辖权的人民法院提起行政诉讼。



公开方式：主动公开

五华县人民政府办公室

2021年7月29日印发
