

行政复议决定书

临复决字〔2024〕39号

申请人：张某

被申请人：西安市临潼区农业农村局

住所：西安市临潼区书院门街41号

法定代表人：刘军鹏，职务：局长

申请人对被申请人作出的土地确权不予受理决定不服，本机关于2024年4月10日收到行政复议申请，于2024年4月17日依法予以受理，现已审理终结。

申请人请求：1、撤销被申请人于2024年3月26日作出的《西安市临潼区农业农村局关于张某申请土地确权裁定不予受理的决定》；2、将位于斜口街办某村某处的一宗土地的使用权确权给申请人使用，并出具裁定意见书。

申请人称：案涉土地共包含三部分：一是申请人张某原有承包土地1.26亩（土地承包经营权证所载南邻张某1、北邻周某）；二是某项目征地后补土地0.8亩，1998年某项目征用申请人张某自留地0.8亩（其中老自留地0.3亩，新自留地0.5亩），村组在对岸子调整土地时随承包地给申请人张某重新划拨0.8亩（和申请人承包地同一块地南邻张某1，北邻周某），此为自留地征用后补土地，未在土地承包经营权证所记载，村组有记录可查，村民也能证明；三是兑换土地0.83亩。1998年某项目修路征用申请人张某母亲周某庄基搬迁后，为申请人张某母亲周某耕种方便，

申请人张某将其大吊子 0.83 亩（土地承包经营权证所载南邻张某 2，北邻张某 1）土地转给申请人张某母亲周某耕种，申请人张某母亲周某耕种大吊子张某 2 土地 1.4 亩（南邻王某，北邻张某）和申请人张某土地 0.83 亩，作为兑换，张某 2 耕种申请人张某母亲周某门下路东坡土地 2.63 亩（南邻张某，北邻王某），张某 2 在对岸子（南邻申请人张某）给申请人张某划拨土地 0.83 亩。后因张某 2 在大吊子建房和门下路东地块修路征地等原因，村组在 2016 年换发土地证时，将申请人张某母亲周某土地 1.84 亩转移登记至对岸子。

申请人张某自 1998 年某项目修路征地开始，在对岸子地块耕种土地 2.89 亩（承包地 1.26 亩/某项目征地后补土地 0.8 亩/兑换土地 0.83 亩）。由于某项目征地后补土地 0.8 亩未在土地承包经营权证所记载以及兑换土地 0.83 亩，特向人民政府申请予以查实确认，并出具裁定意见书。

从 1998 年开始，申请人一直在此 2.89 亩土地上耕种收获。且家中父母二老一直由申请人照管，2018 年 5 月父亲去世，2020 年因张某 2 不尽赡养老人义务发生赡养诉讼，申请人和张某 2 产生纠纷，2020 年 11 月母亲去世，2020 年开始，连续两年每年 6 月，张某 2 将申请人的上述地块中 0.3 亩麦子收割。2022 年 10 月，张某 2 又阻止申请人在此地块耕种，之后在申请人已经耕种的麦地里挖坑、栽树，将申请人整块麦地破坏。2023 年 6 月，张某 2 收取了申请人该地块的 2 亩麦，又将该处部分土地进行平整，继续强占耕地至今。

申请人在收到临潼区人民政府 2023 年 6 月 28 日出具的调查回复后于 2023 年 7 月 13 日起诉至临潼区人民法院，后又于 2023 年 10 月 19 日上诉至西安市中级人民法院，两审法院均认为应由人民政府处理。2023 年 12 月 5 日西安市中级人民法院作出民事裁定后，申请人于 2023 年 12 月 16 日以邮寄方式向临潼区人民政府提出申请，2024 年 3 月 12 日再次向临潼区人民政府提出申请。2024 年 4 月 7 日申请人收到临潼区农业农村局作出的不予受理决定。

申请人认为：被申请人作出的不予受理决定违法，请求依法予以撤销。

被申请人称：1.主要事实：2024 年 3 月 20 日，申请人向被申请人提交《土地确权裁定申请书》，诉求是将某村某处一宗土地使用权确认给申请人。经查阅资料，申请人于 2023 年向临潼区人民政府提交过《土地确权申请书》，区政府已安排有关工作人员进行了调查处理，于 2023 年 6 月向申请人出具《关于张某申请土地确权有关问题的调查回复》明确告知其处理路径。2024 年 3 月 26 日，被申请人依据《土地承包法》第 55 条、《陕西省人民政府办公厅关于认真做好土地权属争议处理工作的通知》“人民政府和有关职能部门已依法做过处理决定或双方已协商一致的 land 权属争议，不再受理”作出不予受理决定。

2.土地承包确权登记非我机关职责：省、市、区《关于不动产登记与土地承包合同管理有序衔接的工作方案的通知》，明确了 2023 年 6 月 30 日以后，自然资源部门承办土地承包经营权、土地经营权登记办证业务，统一颁发标注“土地承包经营权”的不动

产登记证书。

3.土地承包纠纷处理非我机关法定职责：《中华人民共和国土地承包法》第五十五条“因土地承包经营权发生的纠纷，双方当事人可以通过协商解决，也可以请求村民委员会、乡镇人民政府等调解解决。当事人不愿协商、调解或者协商调解不成的，可以向农村土地承包仲裁机构申请仲裁，也可以直接向人民法院起诉。”最高人民法院《关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的解释》（2020年12月23日最高人民法院审判委员会第1823次会议通过），下列涉及农村土地承包民事纠纷，人民法院应当依法受理：（一）承包合同纠纷；（二）……。

4.区政府已就该问题调查回复：2023年2月28日申请人向区政府申请确认土地承包经营权，区政府安排被申请人和斜口街办调查后，已于2023年6月28日回复申请人。根据《陕西省人民政府办公厅关于认真做好土地权属争议处理工作的通知》“人民政府和有关职能部门已依法做过处理决定或双方已协商一致的 land 权属争议，不再受理”之规定，被申请人不予受理合法。

被申请人认为：申请人申请事项不属被申请人职责范围，且上级人民政府已作出处理，被申请人不予受理合法合规，请求复议机关驳回申请人请求。

本机关审理查明：申请人因土地权属争议于2023年2月向临潼区人民政府申请调查处理，区政府于2023年6月28日作出《关于张某申请土地确权有关问题的调查回复》，告知申请人应当通过诉讼途径解决矛盾纠纷；随后，申请人起诉至临潼区人民法院，

临潼区人民法院于2023年10月11日作出（2023）陕0115民初××号《民事裁定书》，认为土地使用权纠纷应由当事人协商，协商不成的由人民政府处理，裁定驳回起诉；申请人不服该裁定，上诉至西安市中级人民法院，西安市中级人民法院于2023年12月5日作出（2023）陕01民终××号《民事裁定书》，裁定驳回上诉，维持原裁定。2023年12月18日，临潼区人民政府收到申请人邮寄提交的《土地确权裁定申请书》，根据工作安排，交由被申请人具体调查后提出处理意见，报区政府审定并予以回复。因前述申请未作处理，2024年3月20日，申请人到被申请人处提交《土地确权裁定申请书》，内容与2023年12月18日区政府收到并交由被申请人调查的申请材料基本一致，根据该申请书书面内容显示以及听取申请人意见，该申请书提交对象应为临潼区人民政府。2024年3月26日，被申请人临潼区农业农村局以部门名义作出《关于张某申请土地确权裁定不予受理的决定》。申请人对该不予受理决定不服，申请行政复议，遂成本案。

本机关认为：1、关于案涉《不予受理决定》的合法性。根据《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。”以及《土地权属争议调查处理办法》第二十七条、第二十八条、第三十条相关规定，土地权属争议调查处理应由主管部门提出调查处理意见，报同级人民政府作出处理决定。本案中申请人要求临潼区人民政府对土地权属争议进行处理，被申请人区农业农村局以部门单位名义作出不予受理的处理决定，故案涉《不予受理

决定》作出的主体不当，属于超越法定职权作出的行为，因程序违法应被撤销。

2、关于申请人要求复议机关将案涉土地确权并出具裁定书的请求。根据《土地权属争议调查处理办法》第二十七条、第二十八条、第三十条相关规定，土地权属争议调查处理应由主管部门提出调查处理意见，报同级人民政府作出处理决定。以及该办法第三十一条“生效的处理决定是土地登记的依据”的规定，土地确权的前提是土地权属不存在争议，在土地权属存在争议的情况下，应先由主管部门调查提出处理意见，报同级人民政府作出处理决定明晰权属后，进而对土地进行登记颁证。故在本案审理过程中，复议机关不能超越职权、违反法定程序作出确权颁证的处理决定，对申请人该项复议请求，不能予以支持。

综上所述，根据《中华人民共和国行政复议法》第六十四条的规定，本机关决定如下：

撤销被申请人 2024 年 3 月 26 日作出《关于张某申请土地确权裁定不予受理的决定》。

申请人对本决定不服，可以自接到本决定书之日起 15 日内，向人民法院提起诉讼。

二〇二四年六月十七日