

重庆市涪陵区人民法院

行政判决书

(2018)渝0102行初220号

原告杨翠福，男，1957年5月16日出生，公民身份号码512324195705163152，汉族，住重庆市丰都县虎威镇鹦鹉村1组。

原告杨顺利，男，1974年9月19日出生，公民身份号码512324197409193153，汉族，住重庆市丰都县虎威镇鹦鹉村1组73号。

被告丰都县规划和自然资源局，统一社会信用代码1150023MB19803549，住所地重庆市丰都县三合街道平都大道西段295号。

法定代表人毛国红，局长。

委托代理人谭宗林，丰都县规划和自然资源局工作人员。

委托代理人况万学，重庆晨曲律师事务所律师。

被告丰都县虎威镇人民政府，统一社会信用代码115002307958756195，住所地重庆市丰都县虎威镇大池村。

法定代表人彭松涛，镇长。

委托代理人程永忠，丰都县虎威镇人民政府统战委员。

委托代理人秦国，重庆天宇三星律师事务所律师。

原告杨翠福、杨顺利诉被告丰都县国土资源和房屋管理局、被告丰都县虎威镇人民政府（以下简称丰都县虎威镇政府）土地复垦两案，于2018年10月29日向本院提起行政诉讼，本院于当日受理后，向被告丰都县国土资源和房屋管理局、被告丰都县虎威镇政府送达了应诉通知书和起诉状副本。本院依法组成合议庭，于2018年11月29日公开开庭审理了本案。原告杨翠福、杨顺利，被告丰都县国土资源和房屋管理局的委托代理人谭宗林、况万学，被告丰都县虎威镇政府的委托代理人程永忠、秦国到庭参加诉讼。本院向被告丰都县国土资源和房屋管理局发出负责人出庭应诉通知书，被告丰都县国土资源和房屋管理局负责人未出庭。2019年1月24日，中共丰都县委、丰都县人民政府关于印发《丰都县机构改革方案》的通知，载明组建丰都县规划和自然资源局，不再保留丰都县国土资源和房屋管理局。根据《中华人民共和国行政诉讼法》第二十六条第六款“行政机关被撤销或者职权变更的，继续行使其职权的行政机关是被告”的规定，本案被告丰都县国土资源和房屋管理局（以下简称丰都县国土房管局）变更为丰都县规划和自然资源局（以下简称丰都县规自局）。本案现已审理终结。

原告杨翠福、杨顺利诉称，原告是丰都县虎威镇鹦鹉村一社（原同兴乡山顶村3组）人，一直在外打工，2016年12月回家发现原告的房屋不见了，房屋土地使用证、产权证放在房屋里被复垦埋了。据打听原告的房屋是被镇政府和县国土局复垦。经原告到

被告处查档，查到1990年11月28日的丰都县人民政府土地登记审批表。因原告没有申请宅基地复垦，也没有委托任何人给原告代办，现原告的房屋被复垦了，没有房屋居住。原告不知道是什么时候、是谁将原告的房屋复垦的，不知道复垦的面积、补偿金额、领取人等。原告向二被告递交政府信息公开申请，亦未得到答复。故诉至法院请求确认二被告未经原告申请同意，将原告的房屋及地坝复垦行政行为违法。

原告杨翠福、杨顺利向本院出示以下证据：1、杨翠福、杨顺利的土地登记审批表，拟证明土地证上的房子是二原告的以及面积。2、证人程光书的证言，拟证明房屋被二被告复垦。

被告丰都县规自局辩称，一是原告被复垦的宅基地上的房屋已坍塌多年，在复垦之前就只剩一点残墙且是土墙。根据房随地走的原则，没有房屋的宅基地权利不应独立形成，按照国土资源部《确定土地所有权和使用权的若干规定》第52条之规定，空闲或房屋坍塌、拆除两年以上未恢复使用的宅基地，由集体收回。因此，鸚鵡村1社收回已多年没恢复使用的宅基地符合这一规定，收回后报请复垦，并不违法。基于此，原告对其已多年没恢复使用的该宅基地已丧失相应权利，其起诉依法应予驳回。二是有关证据证明，该宅基地复垦并经验收合格后产生了4500元利益，该款打入程明星在农商行的帐户后，程明星将该款交付给了原告，杨家领取该费用在法律上当然产生对程明星就该宅基地报请复垦的事实予以追认的法律后果，在受领程明星处理结果之后依法不

应再提起诉讼，因此其起诉应予依法驳回。三是根据丰都府办发（2010）208号文件的相关规定，该宅基地的权利人的调查责任不是丰都县国土房管局，丰都县国土房管局在本案中依法不应担责，原告对丰都县规自局的诉讼请求依法应予驳回。

被告丰都县虎威镇政府辩称，第一，从丰都县虎威镇鸚鵡村1组议事代表程明星复垦申请，到实地核实，本案复垦之土地没有任何可居住的房屋存在，只有零星的基石、半截土墙，本案不存在对原告的房屋进行复垦的具体行政行为。第二，丰都县虎威镇政府对本案所涉及的废弃的农村宅基地进行复垦的具体行政行为是合法的。1、本案复垦前所涉及的土地状况是已经废弃多年的农村宅基地，宅基地上早已无房屋，本组其他村民已经在宅基地上种植农作物。2、根据国土资源部《确定土地所有权和使用权的若干规定》第五十二条规定，空闲或房屋坍塌、拆除两年以上未恢复使用的宅基地由集体经济组织收回，也就是说本案涉及的宅基地在房屋坍塌后，已经很多年未恢复使用了。其土地使用权属于丰都县虎威镇鸚鵡村1组集体经济组织，丰都县虎威镇鸚鵡村1组经过商议，由议事代表程明星申请复垦具有合法性。本案原告对此土地不享有土地使用权了。为了更好地发挥土地的作用，丰都县虎威镇鸚鵡村1组集体经济组织申请进行复垦是合理的、合法的。3、复垦行为具有合法性、合理性。丰都县虎威镇政府，根据丰都府办发【2010】208号文件对本辖区内废弃的农村宅基地进行复垦是合法的，是为了把低效或闲置的农村建设用地复垦为耕地

和可转为耕地的园地及其他农用地，是在积极落实国务院促进节约集体用地的相关政策。第三，复垦后的费用4578元，已经支付给程明星，程明星也已经支付给本案原告。综上应依法驳回原告的诉讼请求。

被告丰都县规自局、丰都县虎威镇政府在举证期限内和在庭审中共同出示了如下证据及依据：

第一组证据：1、土地权利人农村建设用地复垦申请表及程明星身份证复印件；2、丰都县农村建设用地退出协议书；3、丰都县农村建设用地复垦项目房屋及附属设施调查表；4、照片10张。拟证明土地复垦前后状况，涉案宅基地复垦前无房屋及设施，没有房屋建筑面积，现在耕种了庄稼。复垦由程明星申请，复垦协议由程明星签订。

第二组证据：5、重庆农村商业银行整存整取定期存单；6、重庆市丰都县建设用地整理合格证；7、现状图；8、竣工图。拟证明，土地复垦合格、土地复垦面积及现状、竣工现状及复垦产生了4500元利益已由程明星领取转交二原告。

第三组依据：丰都府办发〔2010〕208号《丰都县人民政府办公室关于印发2010年农村建设用地复垦项目实施方案的通知》，丰都县国土局拟证明调查责任不由丰都县国土房管局承担，丰都县虎威镇政府拟证明具体行政行为合法。

被告丰都县虎威镇政府另申请证人许家荣、程明星出庭作证，证人许家荣的证言，拟证明原告的房屋开会了要复垦，要把坝子

收回，原告长期外出，复垦时只剩坝子，丰都县国土局说复垦有点利益，决定由议事代表程明星进行复垦，复垦款打给程明星，与程明星一起将复垦款给了原告，在场的人还有原告的老婆，记得可能是以原告的名义复垦，给了杨翠福三千多元，程明星给了杨顺利一千多。证人程明星的证言，拟证明原告的房子十几年就垮了，是荒坝，与许家荣一起将复垦款给了原告，在场的人还有原告杨翠福的亲家，给了杨翠福4500元，没有收据。

经庭审质证，原告杨翠福、杨顺利认为二被告出示的证据1是伪造的；证据2是与程明星签订的协议与原告无关，无编号，公章没有日期，不是程明星签字盖章，是伪造的；证据3，调查表写的是程明星的名字，与原告无关；证据4，只能证明是程明星去照的相，不是原告，原告有土地证；证据5，只能证明给程明星打了款；证据6，合格证上查不到二原告的房屋，是程明星的；证据7，现状图上写的是程明星，不是原告；证据8，竣工图看不懂。二被告对原告杨翠福、杨顺利出示的证据1的真实性无异议；对证据2的真实性有异议。二被告对证人许家荣、程明星的证言的真实性无异议。原告杨翠福、杨顺利对证人许家荣、程明星的证言的真实性有异议，没有收到证人交付的复垦款。

本院对证据综合认证如下：对各方当事人无异议的证据予以确认。原告杨翠福、杨顺利出示的证据2，无证人身份信息，且不符合证据形式，不予采信。被告丰都县虎威镇政府出示的证人证言均证明宅基地被复垦的事实予以认定，但关于复垦款是否交付

原告杨翠福、在场人员存在矛盾，且无其它证据佐证，故对该部分证言的真实性，不予采信。二被告共同出示的证据来源合法，内容真实且与本案有关，本院认可其证据资格并据此认定如下案件事实。

经审理查明，杨翠福、杨顺利从父母处继承丰都县虎威镇鸚鵡村1组的宅基地，两人于1990年11月28日分别办理土地登记。杨翠福的土地登记载明，用地面积128.49平方米，其中建筑占地81.77平方米，共同使用权面积93.44平方米，其中分摊面积46.72平方米。杨顺利的土地登记载明，用地面积188.76平方米，其中建筑占地142.04平方米，共同使用权面积93.44平方米，其中分摊面积46.72平方米。

程明星以户主的名义，将杨翠福、杨顺利的宅基地申请复垦，填写土地权利人农村建设用地复垦申请表。丰都县农村建设用地复垦项目房屋及附属设施调查表载明，复垦调查时无房屋，有院坝。2011年11月23日，程明星为权利人（乙方）与丰都县虎威镇政府（甲方）签订丰都县农村建设用地退出协议书，协议书载明乙方自愿将位于虎威镇鸚鵡村1社的农村建设用地交付甲方用于复垦，自行解决房屋居住，甲方负责支付退出房屋、院坝、林盘后的补偿费4578元，复垦后的耕地所有权属集体，使用权属集体。2013年1月31日，程明星获得复垦款4578元。2014年10月8日，丰都县国土房管局出具建设用地整理合格证，包含使用权人程明星的鸚鵡村片区一片块1-3，减少建设用地164平方米。

本院认为,《土地复垦条例》第五条规定:“…县级以上地方人民政府国土资源主管部门负责本行政区域土地复垦的监督管理工作。县级以上地方人民政府其他有关部门依照本条例的规定和各自的职责做好土地复垦有关工作。”《重庆市农村建设用地复垦项目管理规定(试行)》第四条规定:“…区县(自治县)国土资源管理部门按照职责管理本行政区域农村建设用地复垦工作。”第十条第一款(二)项规定:“申报复垦项目应具备的条件:…(二)项目所在地乡镇人民政府申报;”第十一条第二款规定“复垦协议指项目承担单位与乡镇人民政府,乡镇人民政府与土地使用权人签订的契约。复垦协议应明确项目位置、面积、土地权属、安置补偿方案、权属调整方案、违约责任等内容。对依法确认无土地使用权人的废弃农村建设用地,由乡镇人民政府与集体土地所有人签订复垦协议。”《中华人民共和国行政诉讼法》第二十六条第六款“行政机关被撤销或者职权变更的,继续行使其职权的行政机关是被告”。根据前述规定,丰都县规自局和丰都县虎威镇政府是本案适格被告。

《重庆市农村建设用地复垦项目管理规定(试行)》第十条第一款(一)项规定:“申报复垦项目应具备的条件:…(一)土地权利人自愿申请;……”本案中,土地权利人系原告杨翠福、杨顺利,未申请土地复垦,程明星以土地权利人的名义将原告杨翠福、杨顺利的宅基地申请复垦。被告丰都县虎威镇政府与程明星签订农村建设用地退出协议,被告丰都县规自局将原告杨翠福、杨顺利

的宅基地进行复垦，共同导致原告杨翠福、杨顺利在非自愿的情况下宅基地被复垦，被告丰都县规自局、被告丰都县虎威镇政府对原告杨翠福、杨顺利的宅基地实施复垦的行为违法。关于被告丰都县规自局、被告丰都县虎威镇政府提出，根据《确定土地所有权和使用权的若干规定》第五十二条，空闲或房屋坍塌、拆除两年以上未恢复使用的宅基地由集体经济组织收回，原告杨翠福、杨顺利不享有土地使用权，由议事代表程明星申请复垦具有合法性的辩论意见，本院认为，其一，二被告未提供程明星系议事代表，议事代表能行使何种权利，如何行使权力的相关依据；第二，二被告提供的证据，即农村建设用地复垦申请书、农村建设用地退出协议书、调查表均证明程明星以土地使用权人的名义以户为单位申请农村建设用地进行复垦，与二被告陈述的土地使用权因由集体经济组织收回的意见相矛盾；第三，如集体收回土地使用权，申请土地复垦，亦不符合《重庆市农村建设用地复垦项目管理规定（试行）》第二条关于农村建设用地复垦范围的规定，故对该意见不予支持。关于被告丰都县规自局、被告丰都县虎威镇政府提出程明星已将复垦款交付原告杨翠福、杨顺利的辩论意见，本院认为，被告丰都县虎威镇政府提供的证人程明星、许家荣的证人证言存在矛盾，且无其它证据相印证，现在证据无法证明程明星已将复垦款交付原告杨翠福、杨顺利，故对该意见不予支持。综上，依照《中华人民共和国行政诉讼法》第七十四条第二款第（一）项之规定，判决如下：

确认被告丰都县规划和自然资源局、被告丰都县虎威镇人民政府将原告杨翠福、杨顺利的宅基地复垦的行为违法。

本案案件受理费 50 元，由被告丰都县规划和自然资源局、被告丰都县虎威镇人民政府负担。

如不服本判决，可在判决书送达之日起十五日内，向本院递交上诉状，并按对方当事人的人数提出副本，上诉于重庆市第三中级人民法院。

审 判 长 刘 姣

人民陪审员 陈开会

人民陪审员 段 文



二〇一九年四月四日

本件与原本核对无异

书 记 员 黄文亭