

临沂市人民政府 行政复议决定书

临政复字〔2023〕1203号

申请人：王某甲，男，汉族，1957年8月19日出生，住山东省蒙阴县垛庄镇海北社区某某村。

申请人：王某乙，男，汉族，1977年2月18日出生，住山东省蒙阴县垛庄镇海北社区某某村。

申请人：刘某甲，男，汉族，1957年12月21日出生，住山东省蒙阴县垛庄镇海北社区某某村。

被申请人：蒙阴县人民政府。

负责人：苗运全，县长。

申请人不服被申请人作出蒙政字〔2021〕128号《关于县自然资源和规划局〔2021〕-J35~J44号十宗集体建设用地使用权挂牌出让方案请示的批复》的行政行为，于2023年12月19日向临沂市人民政府提出行政复议申请，本机关依法受理。现已审查完结。

申请人请求：撤销被申请人作出的蒙政字〔2021〕128号《关于县自然资源和规划局〔2021〕-J35~J44号十宗集体建设用地使用权挂牌出让方案请示的批复》。

申请人称：申请人蒙阴县垛庄镇海北社区某某村内拥有合法承包的土地，后得知其承包地被转用为集体建设用地并进行

出让，用于“山东某某新型材料项目”建设，但是没有出具任何合法的手续。申请人通过信息公开方式得知被申请人作出的涉案批复。承包地属于农用地，并非集体建设用地，被申请人未经农用地转用手续直接作出涉案批复，将申请人的承包地作为集体建设用地出让，申报、审批程序违法。农用地转为建设用地应当同时办理土地征收程序，但申请人的承包地未被征收，该批复作出程序违法。被申请人未履行公告程序，程序违法。申请人未得到合理的补偿。以流转的形式收回承包地的经营权，将承包给村民的土地转为建设用地后将土地出让给他人用于非农项目建设，通过以流转代征的形式规避对被征用土地农民的补偿，违反法律规定，且侵害农民的土地利益。因此，申请人作出的批复应予撤销。

被申请人答复称：申请人复议请求中没有标注〔2021〕-J35~J44号十宗集体建设用地使用权中具体哪宗土地，申请人的复议请求不明确。案涉地块原土地承包经营权人是王某乙的父亲王某丙，且王某丙已领取地上附属物及土地补偿款，刘某甲的土地不在涉案批复范围内，故王某乙、刘某甲不具有行政复议申请人资格。涉案批复系上下级行政机关的内部审批行为且未直接对外发生法律效力，对外发生法律效果的应为某某新型材料有限公司与蒙阴县垛庄镇海北社区于2021年11月13日签订的《集体建设用地使用权出让合同》，故涉案批复不属于行政复议的受案范围。某某新型材料建设项目所占土地已于2010年9月6日经鲁政土字〔2010〕1297号《山东省人民政府关于2010年度第二批农村建设用地整治挖潜（增减挂钩）临沂

市蒙阴县项目区规划的批复》文件批准，由农用地转为建设用地。某某新型材料建设项目所占用土地，不符合征地条件。某某新型材料建设项目所占用土地是由海北村村民委员会制定《集体建设用地入市方案》，向垛庄镇人民政府提出用地申请。垛庄镇政府审查同意后向蒙阴县自然资源和规划局提出用地申请，再由涉案批复批准。蒙阴县自然资源和规划局将该文件批准的十宗土地在临沂市公共资源交易平台发布挂牌出让公告并登报公告后，某某新型材料有限公司竞得了这块土地的使用权。某某新型材料有限公司与蒙阴县垛庄镇海北社区村委会于2021年11月13日签订的《集体建设用地使用权出让合同》，用地流程合法。请驳回申请人的行政复议申请。

经审理查明：2021年9月29日，蒙阴县自然资源和规划局向被申请人提交关于〔2021〕-J35~J44号十宗集体建设用地使用权挂牌出让方案的请示。同日，被申请人作出蒙政字〔2021〕128号《关于县自然资源和规划局〔2021〕-J35~J44号十宗集体建设用地使用权挂牌出让方案请示的批复》，同意县自然资源和规划局对〔2021〕-J35~J44号十宗集体建设用地使用权对外进行挂牌出让（入市）。2021年10月2日，蒙阴县自然资源和规划局在齐鲁晚报发布《蒙阴县农村集体经营性建设用地使用权挂牌出让公告》，公告出让宗地（〔2021〕-J35~J44号十宗集体建设用地）的基本情况等信息。2021年11月3日，蒙阴县公共资源交易中心举行集体经营性建设用地使用权挂牌出让活动，山东某某新型材料有限公司竞得〔2021〕-J41号集体建设用地使用权。2021年11月13日，山东省临沂市蒙阴县垛庄镇

海北村村民委员会、山东省临沂市蒙阴县垛庄镇甲某庄村村民委员会与山东某某新型材料有限公司签订《集体建设用地使用权出让合同》。

以上事实由下列证据材料证明：

1.蒙自然资规请字〔2021〕29号蒙阴县自然资源和规划局关于〔2021〕-J35~J44号十宗集体建设用地使用权挂牌出让方案的请示；

2.蒙政字〔2021〕128号《关于县自然资源和规划局〔2021〕-J35~J44号十宗集体建设用地使用权挂牌出让方案请示的批复》；

3.《蒙阴县农村集体经营性建设用地使用权挂牌出让公告》；

4.《集体建设用地使用权出让合同》等。

本机关认为：根据《中华人民共和国行政复议法》(2017年修正)第六条的规定，公民、法人或者其他组织认为行政机关的行政行为侵犯其合法权益的可申请行政复议。本案中，被申请人所作批复系根据县自然资源和规划局所提请示而作出，系行政机关的内部批复。该批复内容系同意县自然资源和规划局对集体建设用地的使用权对外进行挂牌出让，后县自然资源和规划局发布挂牌出让公告、组织土地使用权挂牌出让活动，村民委员会与竞得人签订土地出让合同等行为才完成土地使用权的转移，故被申请人所作批复的法律效果仅局限于内部，并不对外直接创设权利义务，不产生外部法律效果，对申请人的合法权益不产生实际影响，不属于可申请行政复议的事项范围。

《中华人民共和国行政复议法实施条例》第二十八条第四项规定，行政复议申请应在法定期限内提出。《山东省行政复

议条例》第八条规定，行政机关作出具体行政行为时，未告知公民、法人或者其他组织行政复议申请权或者行政复议申请期限的，申请期限自公民、法人或者其他组织知道或者应当知道申请权或者申请期限之日起计算，但是自知道或者应当知道具体行政行为内容之日起最长不得超过二年。本案中，蒙阴县自然资源和规划局于2021年10月2日在齐鲁晚报发布《蒙阴县农村集体经营性建设用地使用权挂牌出让公告》，该公告的内容已经包含被申请人所作批复的主要内容，应视为申请人已于2021年10月知晓行政行为内容，其于2023年12月18日提出行政复议申请，超过法定申请期限。

综上，根据《中华人民共和国行政复议法》第三十三条之规定，本机关决定如下：

驳回申请人的行政复议申请。

申请人如不服本行政复议决定，可自收到本行政复议决定书之日起15日内，依法向人民法院提起行政诉讼。

2024年2月22日