

河南省濮阳市中级人民法院

行政判决书

(2021)豫09行初90号

原告暨诉讼代表人史大仲，男，1967年1月29日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村59号。

原告暨诉讼代表人史合新，男，1968年8月24日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村80号。

原告暨诉讼代表人王留景，男，1960年7月13日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村105号。

委托代理人王永青，河南汇纳律师事务所律师。

被告濮阳县人民政府，住所地濮阳县红旗路东段路北。

法定代表人刘锐，该县县长。

委托代理人裴玲，濮阳县人民政府办公室工作人员。

委托代理人于楠，河南濮水律师事务所律师。

被告濮阳县户部寨镇人民政府，住所地濮阳县户部寨镇户部寨集。

法定代表人刘继立，该镇镇长。

委托代理人于楠，河南濮水律师事务所律师。

原告史大仲等因要求确认被告濮阳县人民政府（以下简称濮阳县政府）、濮阳县户部寨镇人民政府（以下简称户部寨镇政府）违法占地一案，于2021年6月9日向本院提起行政诉讼。本院依法组成合议庭，于2021年10月19日公开开庭审理了本案。原告诉讼代表人史大仲及委托代理人王

永青，被告濮阳县政府的出庭负责人王学峰及委托代理人裴玲、于楠，被告户部寨镇政府的出庭负责人李啸吟及委托代理人于楠到庭参加诉讼。本案现已审理终结。

原告史大仲等诉称：原告均是濮阳县户部寨镇碱王庄村村民，对案涉土地均取得了承包经营权，对案涉土地具有使用、处分等合法权利。2017年初，濮阳县户部寨镇户北路工程开始修建。根据濮阳市化工产业集聚区路网规划，该工程项目占地事宜濮阳县政府委托户部寨镇政府协调处理。2017年3月，在没有取得原告的同意，也没有召开村民大会情形下，濮阳县政府委托户部寨镇政府和濮阳县户部寨镇碱王庄村村民委员会（以下简称碱王庄村委会）签订《濮阳县户部寨镇户北路工程占地协议书》，户部寨镇政府又让碱王庄村委会与各原告签订《濮阳县户部寨镇户北路工程占地协议书》，但本案中各原告均未在该协议书上签字。根据《中华人民共和国村民委员会组织法》第二十四条规定，上述两份协议均属无效协议，二被告占有原告的土地没有合法依据，根据《中华人民共和国土地管理法》第七十六条及相关规定二被告占用原告土地的行为违法，应返还原告的土地并恢复原状。综上，原告请求：1. 确认二被告占用原告的土地违法；2. 判令二被告返还占用原告的土地并要求恢复原状；3. 本案诉讼费用由二被告承担。

原告史大仲等提交以下证据：

第一组证据：63户村民身份证复印件及部分原告承包经营权证书复印件。

证明 63 户村民具备本案诉讼主体资格，对案涉土地拥有承包经营权，案涉土地被占用前均是基本农田，濮阳县政府违法改变土地用途，以租赁方式强行占用村民土地并修建成公路，致使基本农田永久性损毁，被违法占用案涉土地的村民有权提出排除占用的相关权利。

第二组证据：濮阳县政府委托户部寨镇政府与碱王庄村委会签订的《濮阳县户部寨镇户北路工程占地协议书》、碱王庄村委会与村民签订的《濮阳县户部寨镇户北路工程占地协议书》。

证明碱王庄村委会在没有召开村民大会的情况下与户部寨镇政府签订《濮阳县户部寨镇户北路工程占地协议书》是无效的，碱王庄村委会与村民的协议没有各村民的签字也是无效协议。濮阳县政府没有合法依据占有村民土地修建公路属违法行为。

第三组证据：案涉土地违法占用后的土地现状照片。

证明濮阳县政府违法占用村民土地，破坏基本农田，已经把违法占用的土地修建成公路，根据法律规定濮阳县政府应将变更土地用途的耕地恢复原状。

被告濮阳县政府辩称：一、本案不属于行政诉讼的受案范围。2017 年 3 月，经原告同意，户部寨镇政府将原告所承包的土地进行流转，用于濮阳市化工产业聚集区道路项目建设，户部寨镇政府按照约定向原告支付了土地流转费。根据《农村土地承包经营权流转管理办法》第三十三条的规定，农村土地承包经营权流转发生争议或者纠纷，当事人应当依

法协商解决。当事人协商不成的，可以请求村民委员会、乡（镇）人民政府调解。当事人不愿协商或者调解不成的，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。本案原告请求确认强占土地行为违法，属于原告与户部寨镇政府之间关于土地流转协议履行及解除后相关民事权利的处理问题，属于民事争议的范畴，应当通过民事仲裁或诉讼的方式予以解决，不属于行政诉讼受案范围，其起诉应予驳回。二、濮阳县政府未侵犯原告的土地承包权。濮阳县政府将案涉土地用于濮阳市化工产业聚集区道路项目建设，是基于户部寨镇政府已将案涉土地从原告处流转出来，在流转土地上施工未侵犯原告的土地承包权，且原告已经连续多年领取了户部寨镇政府支付的相关费用。三、原告起诉超过了《中华人民共和国行政诉讼法》规定的起诉期限，依法应予驳回。本案土地流转行为发生在2017年3月，但一直到2021年，原告才向濮阳市中级人民法院提起诉讼。根据《中华人民共和国行政诉讼法》第四十六条第一款之规定，本案原告的起诉超出了法定的起诉期限，其起诉依法应予驳回。综上，请求驳回原告的起诉。

被告濮阳县政府提交以下证据：

第一组证据：《濮阳县户部寨镇户北路工程占地协议书》、碱王庄村委会证明。

证明案涉土地户部寨镇政府与碱王庄村委会签订了租赁协议，协议签订经过原告同意。

第二组证据：记账凭证、转账支票存根、收据。

证明户部寨镇政府已经把租地费用支付给碱王庄村委会，碱王庄村委会支付给了原告；原告早已知道土地租赁的事实，并领取了相关费用，本案起诉超出了起诉期限。

第三组证据：最高人民法院（2020）最高法行申 7700 号行政裁定书。

证明本案不属于行政诉讼受案范围，最高人民法院对相同案件已作出生效裁定。

被告户部寨镇政府辩称，同被告濮阳县政府答辩意见。

被告户部寨镇政府提交以下证据：

证据 1. 赔偿款明细表。证明户部寨镇政府已经向占地村民支付了赔偿款。

证据 2. 碱王庄村委会出具的证明。证明原告史大仲、王飞飞、姚启进的土地不在占地范围内，支付费用名单中也没有史大仲、王飞飞、姚启进的名字。

原、被告庭审出示的证据经过质证，本院认证如下：

被告对原告提交证据中部分承包经营权证书系复印件有异议，原告提交该证据主要为证明其诉讼主体资格，该问题将一并在本院认为中阐述。被告对原告提交其他证据的真实性无异议，本院予以确认。被告濮阳县政府提交第一组证据中的协议书与原告提交的协议书相同，本院予以确认，被告濮阳县政府提交第一组证据中的碱王庄村委会证明，原告不认可，不能证明被告户部寨镇政府与碱王庄村委会签订的协议书经过原告的同意。被告濮阳县政府提交的第二组证据结合被告户部寨镇政府提交的两组证据以及庭审中原被告

的陈述，能够证明原告（不包括史大仲、姚启进）收到了租地款。被告濮阳县政府提交的第三组证据系乡政府与村民签订有土地租赁协议的案件，与本案案情不同，不作为本案的定案依据。

经审理查明：原告系濮阳县户部寨镇碱王庄村村民。2017年3月，被告濮阳县政府委托被告户部寨镇政府与碱王庄村委会签订《濮阳县户北路工程占地协议》。碱王庄村委会提交的其与原告的《濮阳县户北路工程占地协议书》上，碱王庄村委会加盖有印章，原告未签字。原告（不包括史大仲、姚启进）庭审中认可收到了占地款。被告濮阳县政府庭审中认可其委托户部寨镇政府签订《濮阳县户北路工程占地协议》，占地款系濮阳县财政支付。案涉租赁土地已修建成公路。

另查明，原告王飞飞与原告王进生系父子关系，拥有同一份土地承包经营权证。

又查明，原告史大仲个人所承包土地不在案涉工程占地范围内，其所诉土地为其所在村小组集体所有土地，土地未分配到村民小组各户使用。

再查明，原告姚启进个人所承包的土地不在案涉工程占地范围内，其已提交撤诉申请。

本院认为：关于本案是否属于行政诉讼受案范围的问题。根据《中华人民共和国行政诉讼法》第十二条第一款第（七）项的规定，公民、法人或者其他组织认为行政机关侵犯其经营自主权或者农村土地承包经营权、农村土地经营权

提起诉讼的，属于人民法院受理范围。本案中，原告认为被告侵犯了其农村土地承包经营权并提起诉讼，依据上述法律规定，本案属于人民法院受理范围。

关于原告主体资格问题。被告对原告史大仲、姚启进、王飞飞的诉讼主体资格提出异议。史大仲在庭审中认可其个人所承包土地不在案涉工程所占用土地范围内，史大仲本案主张土地权利属于村小组集体土地并未分配给村民使用，依照《最高人民法院关于审理涉及农村集体土地行政案件若干问题的规定》第三条第一款之规定，史大仲不具备本案的原告主体资格。姚启进以其个人所承包的土地不在案涉工程占地范围内为由申请撤回起诉，本院予以准许。原告王飞飞与原告王进生系父子关系，拥有同一份土地承包经营权证，故王飞飞具备本案原告主体资格。

关于本案占地主体即本案适格被告问题。被告濮阳县政府庭审中认可其委托户部寨镇政府签订占地协议，濮阳县财政支付占地款项，故本案占地主体应认定为濮阳县政府，濮阳县政府是本案适格被告。户部寨镇政府受委托签订协议，相关占地责任应当由濮阳县政府承担，户部寨镇政府不是本案适格被告。

关于占地行为是否违法问题。根据《中华人民共和国土地管理法》第四十四条第一款规定，建设占用土地，涉及农用地转为建设用地的，应当办理农用地转用审批手续。本案中，原告所承包的土地是农村集体土地，濮阳县政府于2017年占用该土地建设前应严格依法办理农用地转用审批手续，

依法征用。濮阳县政府在没有依法办理审批以及完成征收程序的情况下，委托户部寨镇政府与碱王庄村委会签订《濮阳县户北路工程占地协议书》，以租代征占用原告承包的土地于法无据，濮阳县政府占地行为违法。

本案所涉土地尚未被依法批复征收，征地机关也并未出台相应的具体补偿方案及补偿措施，在此情况下，司法权不能代替行政权进行先期裁量，应当由行政主体先行处理，也就是说，对于本案土地补偿等相应社会保障的落实，应待案涉土地被依法批复征收之后，由土地征收机关按照法律规定的程序 and 标准及时履行相关的土地补偿安置义务，对案涉土地尚未补偿的部分予以补偿到位，故濮阳县政府应进一步采取补救措施完善土地征收手续。

关于原告要求返还占用土地并恢复原状的问题。本案中，案涉土地已经被道路建设占用，返还占用土地并恢复原状将对社会公共利益造成重大损害，在案涉土地不具备恢复原状条件的情况下，对于原告诉请返还占用土地并恢复原状的诉讼请求不予支持。

关于本案是否超过起诉期限的问题。被告认为原告的土地流转行为发生在2017年3月，原告至2021年提起诉讼，超过了法定的起诉期限。本院认为，被告濮阳县政府于2017年以租代征占用原告土地的违法行为一直持续到现在，本案未超过起诉期限。

另鉴于本案原告本应分别对占地行为提起诉讼，但本案64名原告一并提起诉讼，为了实质化解争议，减少当事人诉

累，本院对本案涉及的原告史大仲不具备诉讼主体资格问题、原告姚启进申请撤诉问题及实体裁判问题，通过本判决一并予以解决，不再单独制作行政裁定书。

综上，依照《中华人民共和国行政诉讼法》第六十二条、第七十四条第二款第（一）项、第七十六条之规定，判决如下：

- 一、准许原告姚启进撤回起诉；
- 二、驳回原告史大仲的起诉；
- 三、确认被告濮阳县人民政府占用原告（共计 62 人，不含史大仲、姚启进）土地违法；
- 四、责令被告濮阳县人民政府采取补救措施；
- 五、驳回原告的其他诉讼请求；

案件受理费 50 元，由被告濮阳县人民政府负担。

如不服本判决，可以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，上诉于河南省高级人民法院。

审 判 长	贾向阳
审 判 员	刘 伟
审 判 员	高明献

二〇二一年十月二十六日

法官助理	刘 瞻
书 记 员	王德东

附：原告（64 人）名单及其基本身份情况

原告史大仲，男，1967年1月29日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村59号。

原告张凤民，女，1970年5月17日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村237号。

原告王相勤，男，1966年9月9日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村241号。

原告王忠科，男，1957年2月14日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村194号。

原告梁霞，女，1989年7月5日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村194号。

原告王留景，男，1960年7月13日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村105号。

原告王焕起，男，1952年3月20日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村90号。

原告王臣献，男，1956年11月4日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村10号。

原告王臣义，男，1945年8月23日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村78号。

原告王玉坤，男，1969年5月3日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村90号。

原告王玉同，男，1953年3月27日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村01号。

原告王飞飞，男，1988年3月10日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村76号。

原告王玉成，男，1972年3月9日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村123号。

原告王增才，男，1971年3月21日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村100号。

原告王焕重，男，1962年10月4日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村01号。

原告王卫锋，男，1970年8月27日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村01号。

原告王焕印，男，1946年3月24日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村8号。

原告王全锋，男，1973年4月20日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村62号。

原告李培江，男，1958年1月13日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村01号。

原告史合聚，男，1968年8月29日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村171号。

原告王进生，男，1965年10月10日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村76号。

原告王永利，男，1986年8月7日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村87号。

原告王相民，男，1967年8月2日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村。

原告王建杰，男，1976年1月7日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村254号。

原告王富建，男，1990年5月24日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村26号。

原告王书红，男，1971年5月12日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村215号。

原告李宗杰，男，1950年5月10日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村266号。

原告姚绍清，男，1945年4月16日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村86号。

原告姚启进，男，1973年2月13日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村01号。

原告秦连忠，男，1957年6月4日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村125号。

原告王焕杰，男，1952年4月2日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村154号。

原告王庆山，男，1956年10月10日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村255号。

原告郭超，男，1974年11月24日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村01号。

原告张素真，女，1965年4月6日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村。

原告许书敏，女，1975年3月3日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村290号。

原告高玉环，女，1958年11月15日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村245号。

原告秦富军，男，1990年3月18日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村114号。

原告王相民，男，1972年10月18日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村236号。

原告王玉怀，男，1954年11月15日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村90号。

原告冯海英，女，1957年8月17日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村。

原告王庆岭，男，1970年12月8日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村110号。

原告王建华，男，1965年4月15日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村81号。

原告王玉增，男，1961年3月6日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村137号。

原告王书显，男，1973年1月30日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村124号。

原告郭现坤，男，1967年7月18日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨镇碱王庄村263号。

原告史春祥，男，1964年3月7日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村157号。

原告史建设，男，1973年7月22日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村133号。

原告葛翠珍，女，1969年12月25日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村31号。

原告王增记，男，1970年9月6日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村71号。

原告王银虎，男，1987年3月6日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村208号。

原告王银社，男，1982年9月4日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村300号。

原告王增奎，男，1962年12月29日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村91号。

原告王增元，男，1972年7月11日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村52号。

原告王增月，男，1969年12月29日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村37号。

原告王书奎，男，1970年10月6日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村94号。

原告陈海青，女，1972年5月20日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村55号。

原告王书才，男，1971年6月15日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村01号。

原告王书强，男，1972年12月6日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村71号。

原告王焕立，男，1949年11月11日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村146号。

原告史合全，男，1967年9月9日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村111号。

原告李燕，女，1975年4月20日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村115号。

原告葛素月，女，1958年7月24日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村51号。

原告王杰兵，男，1982年8月13日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村254号。

原告史合新，男，1968年8月24日出生，汉族，住河南省濮阳县户部寨乡碱王庄村80号。