

一块2.2亩的土地引发纠纷,牵涉6个家庭、历经三级法院20余次庭审未能息诉,经过检察机关持续跟进监督,跨越22年的行政登记争议得以化解——

离村多年,承包土地被人占用

□本报记者 刘立新
通讯员 徐广宇 危小黎

“我今天向法院递交了撤回起诉申请书,压在心头22年的石头终于搬走了……”10月19日,申请人张英(化名)向河南省周口市检察院第七检察部检察官许丹丹打来电话,告知案件进入再审查程序后,经三方协商,行政争议得到了实质性化解。

缘起

同案不同判

张英是周口市沈丘县白集镇某村村民,和丈夫育有4名子女。1988年,村里对承包土地进行调整时,张英一家分得土地9.07亩。1997年,丈夫因病去世后,张英带着孩子们回陕西娘家谋生。离开前,张英在所承包的土地上栽种了林木,并交由婆婆代为看管。1998年,张英的婆婆离世后,张英家的土地处于无人看管状态。

2001年,张英家所承包的土地中有2.2亩被村里的5户村民占有使用,其中4户还搭建了房屋并居住。2015年,张英向村委会要求5户村民返还土地,村委会和乡镇司法所都尝试过调解,但问题一直没有解决。

自2017年8月起,张英先后对5户占地村民向法院提起了民事诉讼,要求他们返还土地。法院经审理查明,5户占地村民分为以下4种情形:1户对所占土地继续耕种;1户搭建了房屋居住但未办理相关权证;1户办理了房屋所有权证;2户办理了房屋所有权证和集体土地使用地使用权证。

针对不同情形,法院作出不同判决:占用土地继续耕种的1户村民以及占用土地建造房屋居住但未办理任何权证的1户村民返还各自侵占的土地;已办理房屋所有权证的另外3户村民,其所建房屋是否合法、行政处罚权是否合法等,由行政机关处理,驳回张英要求这3户返还土地的诉讼请求。

通过民事诉讼,被侵占的土地没能全部要回来,2019年8月2日,张英分别针对3户村民所办理的“房屋所有权证”提起了房屋行政登记之诉。同时,又针对2户村民所办理的“集体土地使用地使用权证”提起了土地行政管理之诉。

在房屋行政登记的诉讼中,周口市两级法院经审理,认为张英提供的证据能够证明其与案涉土地权属具有利害关系,行政机关在为第三人颁证时未对案涉房屋所占土地的权属予以充分审核,遂判决撤销了沈丘县自然资源局为3户村民颁发的房屋所有权证。

但是,土地行政管理诉讼却进行得没那么顺利。诉讼中,另2户村民作为第三人答辩称,案涉土地是在1998年行政村规划时,由荒地地变更为宅基地,被村委会收回后重新发包给他们的。周口市两级法院采纳了第三人的答辩意见,认为因土地已被村委会收回,张英不再享有对该土地的承包经营权,不具有原告的主体资格,与颁证的行政行为不具有法律上利害关系,遂判决驳回了张英的诉讼请求。

同一宗土地,同样的占地行为,但在“房产证”与“地证”的诉讼中,审判机关给出了不一样的认定,产生了不一样的判决。张英不服“地证”诉讼的判决结果,向河南省高级人民法院申请再审。经审查,河南省高级人民法院认为原审判决认定事实清楚,适用法律正确,



姚雯/漫画

■检察官说法

村委会未经合法程序收回土地违法

耕种是农民安身立命之本。

《中华人民共和国农村土地承包法》明确规定,国家保护集体土地所有者的合法权益,保护承包方的土地承包经营权,任何组织和个人不得侵犯。

监督申请人张英作为土地承包经营权人,对承包经营的土地依法享有占有、使用和享受相应利益的权利,虽因长期外出未在自己承包土地上进行耕种,但也并未违反土地用途使用土地,故任何组织和个人未经合法的法定程序不得收回张英承包的土地,除非经村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表同意,并报乡(镇)人民政府和县级人民政府农业行政主管部门批准。而具体到本案中,张英所在村村委会收回其承

包土地的行为未履行上述程序,不应认可其效力。

因本案存在行政争议交叉的情况,申请人张英前后经历民事侵权纠纷、房产证、地证相关行政诉讼共20余次,诉讼关系复杂。张英与其余5户村民的民事纠纷更是由来已久,需要一揽子化解民事纠纷、行政争议,才能让双方当事人都从讼累中解脱出来。

在本案的办理中,检察机关充分发挥检察机关一体化办案优势找准了切入点,利用检察监督与监察监督衔接制度纠正了行政违法行为,并且与法院在再审阶段找准张英和5户村民民事纠纷中双方的实质需求,促使双方达成了民事和解协议,最终推动民事纠纷和行政争议得到了一揽子解决。

张英如认为收回土地承包经营权行为违法,可另寻救济途径,遂裁定驳回了张英的再审申请。2021年5月,张英向周口市检察院申请监督。

破题

调查核实找出矛盾点

张英是否有证据证明对案涉土地享有承包经营权?村委会是否已经收回了张英家庭的土地承包权?受理案件后,承办检察官审查申请材料后,产生了疑问。

经对案情全面梳理后,检察官认为,法院之所以同案不同判,主要是对张英与案涉土地是否具有法律上的直接利害关系存在分歧,而突破本案的关键就是对张英家庭对案涉土地是否享有承包经营权。

承办检察官先后调阅了所有的民事卷宗、行政卷宗,实地走访了当年的经办村干部、询问了其他了解情况的村民、现场查看了案涉土地的使用情况,开展了全面、详细的调查核实工作。

检察官了解到,1997年,张英在丈夫去世后离开居住地,携子女前往陕西娘家务工,其间没有耕种土地,也没有履行缴纳乡统筹村提留款的义务。1999年年初,村委会在未征得张英家

庭同意的情况下,将案涉2.2亩土地分配给了愿意代替张英家缴纳提留款的5户村民。

此外,检察官通过查阅沈丘县的一份《土地勘测定界技术报告书》发现,2001年5月25日,案涉土地的性质仍为耕地,在未办理“农转用”审批手续的情况下,相关行政机关按照当时的土地管理法及相关土地管理法实施条例的有关规定,为案涉土地违规颁发了集体土地使用地使用权证。同时,通过调阅行政机关的地籍档案,发现案涉两宗土地没有地籍档案,无法查明2户村民办理土地登记是否有相关依据。

此后,承办检察官在分别询问了监督申请人、第三人的意见后得知,经过多年诉讼,张英并非强求要回案涉土地,主要是对村民占用其承包地多年却没有任何说法不满意;而占地的2户村民则认为,他们当年替张英家缴纳了提留款,履行了义务,获得了耕种案涉土地的权利,现在张英又想把土地要回去,不合情理。

同时,检察官还了解到,张英手中持有2010年沈丘县某镇《对种粮农民直接补贴兑现通知书》,上面记载的补贴面积、金额包含了案涉的2.2亩土地,能够证明该土地并未调整,土地性质未变更为农村集体建设用地,故张英家庭

对案涉土地仍具有承包经营权。

解题

跟进监督实质性化解行政争议

查清事情的来龙去脉后,周口市检察院召开了检察官联席会议,对监督意见进行认真论证,并将本案提请周口市检察院检察委员会审议讨论。2021年11月30日,周口市检察院以“原行政判决认定张英与被诉行政行为为无直接法律上的利害关系证据不足”为由,向周口市中级人民法院提出再审检察建议。

再审检察建议发出后,因法检两部门在案涉土地是否被村委会依法收回的事实认定上仍有意见分歧,2022年6月24日,周口市中级法院作出决定,不采纳检察机关的再审检察建议。

“同样的案件,法院前后给出不同的定性,我要不是利害关系人,为啥在打撤销房屋所有权证的官司时会说我有利害关系?占着我的地这多年也不给我个说法,我一定要讨个说法……”得知再审无望后,张英情绪激动。

承办检察官一方面对张英做释法说理工作,一方面就案涉土地的审批、权属认定等法律问题向周口市检察院专家咨询委员会中的资深律师和国土专家进行咨询。在对案件重新梳理后,该院进一步明晰了监督重点:一是按照土地管理法(1998年修订版)的规定,村委会收回土地并调整给他人使用属未经法定程序;二是张英手中的粮补通知书能够证明其对案涉土地有承包经营权。

为充分发挥检察一体化办案优势来破解监督难题,周口市检察院按照《人民检察院行政诉讼监督规则》向上级检察机关汇报了本案,请上级检察院跟进监督,并得到了上级检察院的明确支持。今年4月25日,经周口市检察院提请抗诉,河南省检察院向河南省高级人民法院依法提出抗诉。

如果说检察机关一体化办案为监督注入了“底气”,跟进监督则有效提升了监督的“刚性”。针对相关行政机关可能存在违反法定登记程序颁发集体土地使用地使用权证的情形,检察机关充分发挥检察衔接机制的作用,促进行政机关依法行政。

按照周口市检察院与周口市纪委监委合签的《关于健全行政执法监督机制促进依法行政的实施办法》,检察机关将相关线索向周口市监察委员会移交。在周口市监察委员会的监督下,今年3月31日,沈丘县自然资源局认定案涉两宗土地不具备颁证条件,所涉集体土地使用地使用权证系无效证件,决定收回作废。

6月25日,河南省高级人民法院采纳检察机关的抗诉意见,将案件指令商水县法院审理。再审期间,检察机关持续关注、跟踪监督,鉴于集体土地使用地使用权证已经被收回作废,检察机关与法院达成共识,协力做好争议化解工作:案涉土地由张英转包给村内5户村民;对于多年来占用并将继续使用土地的情况,5户村民对张英作出适当的经济补偿。

10月19日,张英以纠纷案外解决为由,向法院申请撤诉。11月3日,商水县法院认为张英撤回起诉不违反法律、法规禁止性规定,系其真实意思表示,裁定准予张英撤回起诉。至此,一场历经20余次庭审的行政争议得到了实质性化解。

#不起诉≠不处罚#

聚焦行刑反向衔接和行政违法行为监督

江苏兴化:精准监督实现“罚当其错”

骗保情节轻微不起诉 行政拘留九日

□本报通讯员 彭慧娟

车辆出一次“交通事故”就可以获得车险理赔,还可以顺便把之前有问题的地方免费修理一下,这样的“好事”让有些人动了“碰瓷”车辆来骗保的念头。

“我的汽车前保险杠需要修理了,车头的漆也磨花了,但是我不愿自己花钱,有没有什么好办法啊?”2017年5月22日,唐某的车辆需要修理,但他却不想自掏腰包,便向经营汽车修理厂的陈某电话咨询,没想到陈某直接说“没问题”。

当晚,陈某驾驶唐某的汽车故意撞向了公路旁的一棵大树,造成车头凹陷,保险杠断裂。交警出警后认定由事故方承担全部责任。保险公司理赔员现场勘查定损后,陈某将唐某的汽车拖到自家修理厂,修理花费6500元,但陈某却向保险公司开具了8800元的发票,并获得足额赔付。既帮客户省了钱,又可以赚点小钱,拿到现金的陈某不禁沾沾自喜。

2017年至2019年期间,陈某利用其经营汽车修理厂的便利,指使妻子及员工,驾驶自己或他人的机动车,制造虚假事故,并以汽车修理厂的名义提供维修清单等虚假证据,先后6次向保险公司骗取保险金共计人民币5.7万余元。

2021年,中国银行保险监督管理委员会泰州监管分局开展“护保”专项行动,发现陈某的事故发生率略高,存在骗保嫌疑,便向公安机关报了案。案发后,陈某主动自首,认罪认罚并退还了全部赔款。

案件被移送审查起诉后,兴化市检察院审查认为,陈某的行为构成保险诈骗罪,考虑到其犯罪情节轻微,具有自首、认罪认罚、积极退赃等情节,遂于今年4月18日,依法对其作出不起诉决定。

但陈某是不是就没事了呢?不起诉并不等于不需担责。根据《中华人民共和国保险法》《全国人民代表大会常务委员会关于惩治破坏金融秩序犯罪的决定》相关规定,应当给予陈某相应的行政处罚。10月12日,兴化市检察院发出检察意见书,公安机关对陈某作出行政拘留九日的处罚决定。

为深入贯彻落实最高检行刑双向衔接相关规定,今年7月,兴化市检察院率先在泰州地区出台《关于推进行刑反向衔接和行政违法行为监督实施细则》,明确刑事案件承办检察官应当在对案件作出不起诉决定之日起3日内,提出是否需要对被不起诉人给予行政处罚的意见。行政检察部门审查认为需要给予行政处罚的,督促行政主管部门依法作出处罚。基于该机制,兴化市检察院已办理行刑反向衔接案件10件,有效实现了“罚当其错”。

江西赣州:高效开展行刑反向衔接

不起诉案件要“过行政检察官的手”

□本报通讯员 刘承焱 习颖露

近日,江西省赣州市某基层检察院办理了一批有关非法盗采、买卖河砂类案件,对曾某等犯罪嫌疑人作出不起诉决定,并依据行刑双向衔接工作要求,将依法应当作出行政处罚的案件移送相关主管部门。

然而,该院对移送线索跟踪监督后发现,相关主管部门在对上述人员进行行政处罚时,存在违反一事不再罚、法律适用不当、程序不规范等同类违法情形,遂制发检察建议。相关主管部门对检察建议全部予以采纳后,对案涉行政处罚分别作出撤销或纠正处理,并邀请法律顾问进行集中授课,提升执法人员的执法水平,促进执法规范化。

据了解,今年8月,赣州市检察院制定了有关实施细则和审查指引,明确刑事检察部门在对案件作出不起诉决定后,均应提出是否需要对被不起诉人进行行政处罚的意见,并将案件移送本院行政检察部门审查。

为更加高效地开展行刑反向衔接工作,赣州市检察院围绕“让刑事办案检察官快速判断案件中的行政违法行为,让行政办案检察官快速适应、规范办理反向衔接线索”这一目标,对全市不起诉案件进行了统计分析。在了解全市刑事案件基本情况的基础上,对盗窃、非法狩猎、故意伤害等16个常见违法行为所涉行政处罚的法律规定、违法情形、审查要点等逐一进行了梳理。

2021年8月至今年2月,陈某在未获取相关主管部门猎捕许可、未办理狩猎证的情况下,先后5次在禁猎期、禁猎区放置捕兽夹用于非法捕猎野生动物,其间未捕获到野生动物。今年9月,陈某涉嫌非法捕猎、杀害珍贵、濒危野生动物罪一案被移送至南县公安局检察院审查起诉。该院经审查认为,陈某犯罪情节轻微,具有坦白情节,且自愿认罪认罚,决定依法对陈某作出不起诉处理。随后,该院向行政机关制发检察意见书,建议依据相关规定对陈某给予行政处罚。

“反向衔接工作开展之后,尤其是审查指引作出后,我院刑事检察部门和行政检察部门分工明确,配合有力,办案更高效,监督也更精准了。”全南县检察院办案检察官说。

赣州市检察院以反向衔接为切口,强化一体履职,组织全市行政检察部门对近年来两级院不起诉案件进行排查,陆续开展危险驾驶罪、交通肇事罪、组织考试作弊罪、涉林业犯罪不起诉案件等小专项治理。

“通过专项治理,我们督促有关行政主管部门对违法行为人及时作出了行政处罚,进一步推动行刑反向衔接工作的各项部署落地见效。”赣州市检察院高新区检察室主任杨仓仓表示。

占用林地修建的农村公路桥梁该不该拆除?

海南澄迈:公开听证实质性化解一行政纠纷

□本报记者 李轩甫
通讯员 黄国静

“听证会上,听证员的发言对我们触动很大。我们已认识到自身行为的违法性。在检察机关的积极推动下,综合行政执法部门调整了规划,违法事实已不复存在,行政处罚案作结案处理。法院对案涉扶贫公路、桥梁进行拆除恢复林地原状的强制执行裁定一并终止。”近日,海南省澄迈县交通运输局向检察机关撤回监督申请。

2019年9月,澄迈县政府批复同意县交通运输局作为业主单位,海南省第二建设工程有限公司、中铁十九局集团有限公司作为承建方,开始建设该扶贫攻坚农村公路。澄迈县交通运输局在未办理林地使用审批手续的情况下,占用了沿途部分林地。

农村公路通车后,澄迈县林业局发现交通运输局修建桥梁和公路时占用部分林地但未办理林地使用审批手续,涉嫌违反森林法的相关规定,遂将违法线索移交该县综合行政执法局查办。

综合行政执法部门调整了规划,违法事实已不复存在,行政处罚案作结案处理。法院对案涉扶贫公路、桥梁进行拆除恢复林地原状的强制执行裁定一并终止。”近日,海南省澄迈县交通运输局向检察机关撤回监督申请。

“我们认为,县综合行政执法局以我局擅自改变林地用途建设桥梁、护

坡、公路为由作出处罚并申请强制执行不当。根据省政府相关文件规定,采用“不征不转”的方式修建农村公路和桥梁工程的,不需要单独办理占用林地审批手续。”澄迈县交通运输局相关负责人表示。

6月14日,澄迈县交通运输局向该县检察院申请监督。承办检察官调查了解到,根据海南省政府相关文件规定,农村公路工程可简化报批阶段的审批条件,省略规划选址、用地预审、节能评估、压矿评估、地灾评估、水土保持、环评审批等手续,但未列明可以省略使用林地的审批手续。而且,海南省政府《关于支持产业项目发展规划和用地保障的意见(试行)》明确规定,不得通过“只征不转”“不征不转”方式,规避农用地转用管理,损害农民权益,变相违法占用耕地、林地等农用地。根据上述

规定,县综合行政执法局对县交通运输局作出的行政处罚和法院的生效裁定均无不当。

“修建这条农村公路扶贫攻坚工程、民生工程,强制拆除恢复原状必将造成当地群众出行不便,且造成扶贫资金和国有资产的浪费。”承办检察官进一步调查发现,澄迈县交通运输局建设占用的是Ⅳ级保护林地,森林类别为一般商品林,属于可以依法合理使用的林地范围。县综合行政执法局之所以对县交通运输局进行行政处罚,是县交通运输局与县综合行政执法部门、县林业部门和资规部门对省政府关于“不征不转”政策的理解和适用存在分歧,因而引发行政争议。

今年9月18日,澄迈县检察院组织召开公开听证会,邀请综合行政执法、交通运输、资规、林业等部门及

属地乡镇政府的相关负责人参加,2名人民监督员到场监督。

听证会上,结合省政府相关文件规定,紧紧围绕“采用‘不征不转’的方式修建农村公路、桥梁工程,是否需要单独办理占用林地审批手续”的问题,各方展开讨论和分析。与会各单位负责人和2名人民监督员均表示,采用“不征不转”的方式修建农村公路和桥梁仍然需要依法办理使用林地的审批手续,但是案涉项目的建设有一定的历史原因,恢复原状会造成公共资源浪费和公共利益受损,希望通过合理合法的方式进行处置。

检察官总结归纳了人民监督员及相关单位的意见,通过释法说理及沟通协调,促使各方达成一致意见,并进一步协调各单位通过补办相关手续、调整规划的方式妥善处

理此案争议。

在检察机关的督促下,澄迈县交通运输局认识到了自身的违法行为,决定积极采取补救措施,并主动与县资规、县林业部门对接,提交案涉工程项目补办审批手续及调整规划所需的相关材料。同时,全面梳理该局2019年以来建设的项目,进行清底摸排,集中报请补办审批,防止出现新的违法行为,避免造成扶贫资金和国有财产浪费。澄迈县自然资源和规划局、林业局积极配合,启动将案涉项目的国土空间规划调整为非林地的程序,经向海南省林长制办公室申报获得批准。

近日,澄迈县综合行政执法局完成了规划调整,决定对该行政处罚案作结案处理。随后,县交通运输局向检察机关撤回了监督申请。至此,这起行政纠纷得到实质性化解。