

卢氏县人民政府 行政复议决定书

卢复决字〔2024〕40号

申请人：祝某。

被申请人：卢氏县不动产登记中心。

法定代表人：王伟，主任。

申请人因不服卢氏县不动产登记中心作出的《不动产登记不予受理告知书》（编号：2024001），提出行政复议，本机关依法受理，现已审查终结。

申请人称：申请人持X镇人民政府于2018年1月24日作出的《关于对X镇X村一组居民祝某申请规划区内九户居民道路占用后剩余的土地使用权的处理决定》和卢氏县人民政府《卢政行字〔2018〕第8号》行政复议决定书，向被申请人申请不动产登记。依据《民法典》第三百六十三条规定：“宅基地使用权的取得、行使和转让，适用土地管理法的法律和国家有关规定。”第三百六十二条：“宅基地使用权人依法对集体所有的土地享有占有和使用的权利，有权依法利用该土地建造住宅及其附属设施。”申请人已经依法取得了宅基地使用权，有权申请不动产登记。

依据《中华人民共和国土地管理法》第六十二条规定：“人均土地少，不能保障一户拥有一处宅基地的地区，县级人民政府在充分尊重农村村民意愿的基础上，可以采取措

施，按照省、自治区、直辖市规定的标准保障农村村民实现户有所居。”〔卢政(2021)4号〕文件规定：每户0.25亩，申请人两处共0.2亩，没有超过文件规定。依据《中华人民共和国土地管理法》第十二条：“土地的所有权和使用权的登记，依照有关不动产登记的法律、行政法规执行。”《不动产登记暂行条例实施细则》第四十条：“依法取得宅基地使用权，可以单独申请宅基地使用权登记。”第四十一条：“申请宅基地使用权及房屋所有权首次登记的，应当根据不同情况，提交下列材料：（一）申请人身份证和户口簿；（二）不动产权属证书或者有批准权的人民政府批准用地的文件等权属来源材料。”申请人有权申请不动产登记。

申请人依据X镇人民政府作出的“土地使用权的处理决定”就是“有批准权的人民政府批准的用地文件”符合《中华人民共和国土地管理法》十二条要求，也符合《土地权属争议调查处理办法》第三十一条：“生效的决定是土地登记的依据”的规定。《不动产登记暂行条例实施细则》第四十一条：“申请宅基地使用权及房屋所有权首次登记的，应当根据不同情况，提交下列材料：（二）不动产权属证书或者有批准权的人民政府批准用地的文件等权属来源材料。”“或者”二字充分说明权属证书和有批准权的人民政府批准用地文件具有同等的法律效力。被申请人否认X镇人民政府的2018.1.24行政文件，认为该文件不是有批准权的人民政府批准的用地文件，明显否认《中华人民共和国土地管理法》十六条的法律授权，否认(卢政行字〔2018〕第8号)决定书

的效力。被申请人明知申请人依据政府文件取得的土地使用权，确非要按《河南省人民政府关于印发河南省农村宅基地和村民自建住房管理办法(试行)的通知》第十二条《农村宅基地批准书即:(卢氏县农村宅基地批准书)》要求提供。被申请人只认准权属证书，违背《不动产登记暂行条例实施细则》第四十一条第二款有批准权的人民政府批准用地文件规定。《不动产登记暂行条例实施细则》是国土资源部制定的，是上位法，《河南省人民政府关于印发河南省农村宅基地和村民自建住房管理办法(试行)的通知》是指导性公文，是下位法，两者对比，河南省农村宅基地和村民自建住房管理办法(试行)的通知》法律效力低于实施细则。按照《立法法》规定的法律效力应依实施细则为准。另外《立法法》第八十二条第三款规定：“制定地方性法规，对上位法已经明确规定的内容，一般不作重复性规定。”《立法法》第九十一条：“没有法律或者国务院的行政法规、决定、命令的依据，部门规章不得设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规范，不得增加本部门的权力或者减少本部门的法定职责。被申请人违背法律规定。擅自扩大自己部门权利。”

综上所述，申请人提供的文件是有法律依据，为维护法律的尊严和申请人权益不受侵害。依据《行政复议法》规定，请求复议机关依法撤销《不动产登记不予受理告知书》（编号 2024001）决定，责令被申请人按《不动产登记暂行条例实施细则》第四十一条规定：“申请宅基地使用权及房屋所有权首次登记的，应当根据不同情况，提交材料。”履行法

定职责，维持 2021.12.20 日告知书的承诺有效。

被申请人称：一、申请人祝某的申请登记行为属于重复申请。2021 年 8 月，申请人向被申请人申请，要求办理宅基地首次登记。2021 年 11 月 23 日，被申请人将申请人申请不动产首次登记事项在 X 镇 X 村进行公示。后因群众举报反映申请人申请登记的土地存在争议，将群众反映事项移送 X 镇政府，并于 2021 年 12 月 20 日，做出暂缓登记告知书，告知申请人待争议解决以后再予以登记。2022 年 7 月 21 日，申请人再次申请宅基地首次登记，被申请人向申请人出具一次性告知书，要求其提供宅基地使用权首次登记所需要的资料。因申请人未提供齐全资料，被申请人未给其办理不动产登记。2022 年 10 月 18 日，申请人以卢氏县自然资源局不履行法定职责为由提起行政诉讼，卢氏县人民法院于 2022 年 12 月 27 日作出（2022）豫 1224 行初 58 号行政判决书，驳回祝文治的诉讼请求。祝文治不服提起上诉，三门峡市中级人民法院做出（2023）豫 12 行终 25 号行政判决书，驳回上诉，维持原判。申请人祝文治以同样理由，再次于 2024 年 3 月 13 日向被申请人提出宅基地首次登记申请，属于重复申请。

二、被申请人作出的不动产登记不予受理告知书（编号：2024001）程序合法，适用法律、法规正确，结果适当。

1. 2024 年 3 月 13 日，申请人口头向被申请人提出宅基地首次登记申请，被申请人受理以后，向申请人发出一次性告知书，要求其提供宅基地使用权首次登记所需要的资料。

因申请人没有提供，被申请人于 2024 年 5 月 22 日向朱阳关镇政府发出函告，征求镇政府意见，因没有反馈意见，被申请人经会审，作出不动产登记不予受理告知书（编号：2024001），程序合法。

2. 被申请人做出不予受理的行为符合法律规定，结果适当。申请人申请的主要依据系持有的 X 镇政府的土地使用权界定的生效文书，但该宗地的使用权性质并没有确认。依据《不动产登记暂行条例实施细则》第四十一条规定：“申请宅基地使用权及房屋所有权首次登记的，应当根据不同情况，提交下列材料：（一）申请人身份证和户口簿；（二）不动产权属证书或者有批准权的人民政府批准用地的文件等权属来源材料；（三）房屋符合规划或者建设的相关材料；（四）权籍调查表、宗地图、房屋平面图以及宗地界址点坐标等有关不动产界址、面积等材料；（五）其他必要材料。”《河南省农村宅基地和村民自建住房管理办法》第八条、第九条、第十条、第十二条的规定：“符合宅基地申请条件的村民，需要先向村民小组或村级组织提交申请，由村民小组会议讨论或村级组织进行审查，讨论通过后需将结果公示并由村级组织签署意见，与相关材料一并报乡镇政府。乡镇政府根据各相关机构联审结果，对村民的宅基地申请进行审批，对审核通过的发放《农村宅基地批准书》和《乡村建设规划许可证》。”卢氏县 X 镇人民政府作出处理决定，确定申请人所申请登记地块的使用权归祝某，但该地块的土地性质并未确认。申请人申请对该地块进行宅基地首次登记，但根据土地使用权类

型的不同，仍需提交具体申请事项相关符合规划、批准的材料。被申请人出具一次性告知书，告知其需要提交的材料后，申请人未提供，且案涉土地是否符合村镇规划均未能查证。依据《河南省农村宅基地和村民自建住房管理办法(试行)的通知》第三章第十二条：“由乡镇政府对村民宅基地申请进行审批，对审核通过的发放《农村宅基地批准书》、《乡村建设规划许可证》作为宅基地首次登记材料。”故对申请人要求在基地首次登记的申请不予受理。被申请人的处理结果符合法律、法规、规范性的规定，结果适当。

综合以上意见，被申请人认为《答复书》认定事实清楚，证据确凿，适用依据正确，程序合法，内容适当，请求依据《中华人民共和国行政复议法》第六十八条之规定，维持被申请人的《答复书》，请复议机关依法予以审查。

本机关查明：申请人祝某与卢氏县X镇X村存在土地权属争议向卢氏县X镇人民政府申请处理，卢氏县X镇人民政府于2018年1月24日作出的《关于对X镇X村一组居民祝某申请规划区内九户居民道路占用后剩余的土地使用权的处理决定》，确认：“位于卢氏县X镇X村一组祝某房后，东西长11米，南北宽：东宽3.9米、西宽5.5米，面积51.7平方米（四至范围为：东至与周某房屋前墙齐，西至与周某房屋后墙齐，南至周某房屋北墙外跟，北至祝某房屋后墙四米处）的土地使用权归申请人祝某所有。”卢氏县X镇X村一组不服该处理决定，向本机关提起行政复议，2018年4月17日，本机关作出的卢政行字〔2018〕第8号行政复议决定

书,维持了卢氏县X镇人民政府作出的土地使用权处理决定。

2021年8月19日申请人持土地使用权的处理决定和行政复议决定书向被申请人卢氏县不动产登记中心申请办理宅基地首次登记,2021年11月23日,被申请人将登记事项在X村进行公示,同年11月24日被申请人接到群众举报反应申请登记的土地有争议,被申请人于12月20日作出暂缓登记告知书。2022年7月21日申请人再次申请宅基地首次登记,被申请人向其出具一次性告知书,告知其需提供的资料,因申请人未提供齐全资料,被申请人未办理不动产登记。2022年10月18日,申请人以卢氏县自然资源局不履行法定职责为由提起诉讼,卢氏县人民法院于2022年12月27日作出(2022)豫1224行初58号行政判决书,驳回祝文治的诉讼请求。申请人不服提起上诉,三门峡市中级人民法院作出(2023)豫12行终25号行政判决书,驳回上诉,维持原判。2024年3月13日申请人以同样理由向被申请人申请宅基地首次登记,被申请人向其出具一次性告知书,5月22日被申请人向X镇人民政府出具不动产登记问题告知函,7月3日被申请人经会审后于次日作出《不动产登记不予受理告知书》(编号:2024001)。申请人不服该不予受理告知书,向本机关提出行政复议申请。

本机关认为:本案的争议焦点为被申请人卢氏县不动产登记中心作出的《不动产登记不予受理告知书》(编号:2024001)是否合法。依据《不动产登记暂行条例实施细则》第四十一条规定:“申请宅基地使用权及房屋所有权首次登

记的，应当根据不同情况，提交下列材料：（一）申请人身份证明和户口簿；（二）不动产权属证书或者有批准权的人民政府批准用地的文件等权属来源材料；（三）房屋符合规划或者建设的相关材料；（四）权籍调查表、宗地图、房屋平面图以及宗地界址点坐标等有关不动产界址、面积等材料；（五）其他必要材料。”《河南省农村宅基地和村民自建住房管理办法(试行)的通知》第八条、九条、十一条、第十二条的规定：“符合宅基地申请条件的村民，需要先向所在村民小组或村级组织提交申请，由村民小组会议讨论或村级组织进行审查。讨论通过后将结果进行公示并由村级组织签署意见，与相关材料一并报乡镇政府。乡镇政府根据各相关机构联审结果，对村民的宅基地申请进行审批对审核通过的发放《农村宅基地批准书》、《乡村建设规划许可证》。”

本案中，根据X镇人民政府作出的处理决定以及卢氏县人民政府作出的行政复议决定书，可以确定申请人对申请登记地块拥有使用权。但根据相关规定，申请人申请宅基地首次登记，仍需要提交其他符合规划、批准的材料。且在2024年3月13日被申请人向申请人出具一次性告知书，明确告知需要提供卢氏县农村宅基地批准书等材料，但申请人一直未提供。后被申请人根据《不动产登记暂行条例》第十七条的规定，以申请人提交的材料不符合相关规定为由作出《不动产登记不予受理告知书》（编号：2024001）。故，被申请人的行政行为本机关予以支持。

另需说明,《不动产登记暂行条例实施细则》是由国土资源部制定的部门规章,对不动产登记行为进行了规范。《河南省农村宅基地和村民自建住房管理办法(试行)的通知》是由河南省人民政府根据国家相关法律、法规和政策规定,结合河南省实际制定的规范性文件。二者并不冲突,都规定了“申请宅基地登记需提供不动产权属证书或者有批准权的人民政府批准用地的文件等权属来源材料。”且,《河南省农村宅基地和村民自建住房管理办法(试行)的通知》主要针对河南省农村宅基地和村民自建住房而出台,更加符合河南省实际情况,其规定的内容也更加细化、有针对性。被申请人依据上述文件作出决定符合相关规定。

综上,本机关依据《中华人民共和国行政复议法》第六十八条之规定,决定如下:

维持被申请人卢氏县不动产登记中心作出的《不动产登记不予受理告知书》(编号:2024001)。

申请人如不服本复议决定,可以自接到本决定书之日起十五日内向人民法院提起行政诉讼。

2024年8月15日