

青海省高级人民法院 行政判决书

(2023)青行终51号

上诉人(原审第三人):西宁市湟中区上新庄镇上台村村民委员会。住所:青海省西宁市湟中区上新庄镇上台村。

法定代表人:虎生才,该村民委员会主任。

委托诉讼代理人:李英,青海朔山律师事务所律师。

被上诉人(原审原告):西宁市湟中区上新庄镇白石头村村民委员会。住所:青海省西宁市湟中区上新庄镇白石头村。

法定代表人:旦正才郎,该村民委员会主任。

原审被告:西宁市湟中区人民政府。住所:青海省西宁市湟中区鲁沙尔镇和平路133号。

法定代表人:郭健,该局局长。

原审被告:西宁市湟中区自然资源局。住所:青海省西宁市湟中区鲁沙尔镇团结南路23号。

法定代表人:李启光,该局局长。

以上二原审被告共同委托诉讼代理人:毛尊超,青海竞帆律师事务所律师。

以上二原审被告共同委托诉讼代理人:赵亚莉,青海竞帆律师事务所律师。

上诉人西宁市湟中区上新庄镇上台村村民委员会(以下简称

上台村)因被上诉人湟中区上新庄镇白石头村村民委员会(以下简称白石头村)诉原审被告西宁市湟中区人民政府(以下简称区政府)、西宁市湟中区自然资源局(以下简称区资源局)确认执行和解协议无效一案,不服青海省西宁市中级人民法院(以下简称西宁中院)(2023)青01行初27号行政判决,向本院提起上诉。本院依法组成合议庭,对本案进行了审理,现已审理终结。

原审经审理查明,白石头村与上台村同属于湟中区上新庄镇人民政府管辖的两个行政村。两村长期因相邻林地所有权、使用权存在争议,虽经政府有关部门多次调解,但至今未果,双方村民之间因林地使用常发生纠纷。2011年8月、11月,区资源局根据申请分别对上台村和白石头村所有的集体林地进行了勘界,并经区政府审核,于2011年10月15日向白石头村颁发了11本林权证〔湟林证字(2011)第1929至1934号、第1937号至1941号〕,一直保管于上新庄镇政府。

2016年3月,上台村在与白石头村因林地使用发生纠纷接受调处过程中,得知白石头村已经取得涉争议林地11本林权证,遂于2016年12月26日向上新庄镇政府提出林地权属争议申请,请求撤销上述11本林权证登记。2017年3月23日,区资源局作出湟林字(2017)53号《关于上新庄镇上台村与白石头村林地权属纠纷调处情况的答复意见》,建议通过司法诉讼程序解决林地权属纠纷。上台村以区政府、区资源局没有进行必要的调查和核实,违反法律法规将争议林地确权给白石头村,请求撤销11本林权证为由,诉至西宁中院。经审理,于2018年6月20日作出(2018)青01行初9-19号11份行政判决,撤销区政府

为白石头村颁发的湟林证字（2011）第 1929 至 1934 号、第 1937 号至 1941 号共计 11 本林权证，并判决区政府重新作出案涉林地权属登记和颁证行政行为。

2019 年 7 月 8 日，上台村向西宁中院申请强制执行，西宁中院出具《责令履行指定行为通知书》，要求区政府重新作出案涉林地权属登记和颁证行政行为。同年 10 月 12 日区资源局在上台村作出《公示》，内容涉及撤销的白石头村 11 本林权证上林地总面积 7011.41 亩，其中 993.92 亩确权至白石头村，6017.49 亩确权至上台村。12 月 12 日，区政府、区资源局与上台村签订了《执行和解协议书》，三方确认以区资源局于 2019 年 10 月 12 日在上台村的公示内容为准，延期至 2020 年 6 月 12 日向上台村办理确权颁证。

2021 年 5 月 8 日区资源局再次颁发《不动产权登记证》，（2021）湟中县不动产权第 0000001 号，权利人为白石头村面积 993.92 亩；第 0000002 号，权利人为上台村面积 6017.49 亩。白石头村不服上述颁证行为，向西宁市规划局申请复议，请求予以撤销。西宁市规划局经审查确认颁证行为未经合法查验、勘界程序，于 2021 年 10 月 9 日作出宁资源规划行复字〔2021〕第 4 号《行政复议决定书》，撤销（2021）湟中县不动产权第 0000002 号颁证行为，并责令区资源局重新确权登记。上台村不服该行政复议决定，向西宁铁路运输法院提起撤销之行政诉讼，西宁铁路运输法院经审理，以区资源局湟中县不动产权第 0000002 号颁证行为是依据《执行和解协议书》作出的，在该协议未被法院撤销或确认无效之前，区资源局上述颁证行为并无不当为由，于 2022

年6月21日作出（2021）青8601行初214号行政判决，撤销西宁市规划局于2021年10月9日作出的宁资源规划行复字（2021）第4号《行政复议决定书》。区资源局及白石头村不服该行政判决，向西宁中院上诉，西宁中院经二审作出（2022）青01行终38号行政判决，维持了（2021）青8601行初214号行政判决。白石头村不服向本院申请再审，本院再审作出（2023）青行申11号行政裁决，维持了（2021）青8601行初214号行政判决。

另查明，2020年7月22日，根据湟中县第十六届人大常委会第二十七次会议通过的《关于湟中县撤县设区有关事项的决定》，湟中县更名为湟中区。

原审法院认为，本案系因上台村申请法院强制执行白石头村原持有的11本林权证被撤销的生效判决引发。西宁中院强制执行过程中，区政府、区资源局与上台村签订了《执行和解协议书》，协议由区资源局履行确权颁证行为，颁证依据以区资源局于2019年10月12日在上台村公示内容为准。该公示的主要内容为：根据西宁中院（2018）青行初9-19号行政判决，经撤销的原白石头村林地总面积7011.41亩，其中6017.49亩确权给上台村，并公示了小地名及面积。从2021年5月8日区资源局颁发的《不动产权登记证》，（2021）湟中县不动产权第0000001号，权利人为白石头村面积993.92亩；第0000002号，权利人为上台村面积6017.49亩证载面积来看，颁证依据系公示内容。根据《中华人民共和国行政诉讼法》第一百零一条规定：“人民法院审理行政案件，关于期间、送达、财产保全、开庭审理、调解、中止诉讼、终结诉讼、简易程序、执行等，以及人民检察院对行政案件

受理、审理、裁判、执行的监督，本法没有规定的，适用《中华人民共和国民事诉讼法》的相关规定。”《最高人民法院关于执行和解若干问题的规定》第十六条规定：“当事人、利害关系人认为执行和解协议无效或者应予撤销的，可以向执行法院提起诉讼。执行和解协议被确认无效或者撤销后，申请执行人可以据此申请恢复执行。被执行人以执行和解协议无效或者应予撤销为由提起诉讼的，不影响申请执行人申请恢复执行。”白石头村因与上台村的林地确权纠纷仍然存在，其对该颁证行为不服，有权根据上述规定提起本案执行和解协议无效之诉。《中华人民共和国行政诉讼法》第七十五条规定：“行政行为有实施主体不具有行政主体资格或者没有依据等重大且明显违法情形，原告申请确认行政行为无效的，人民法院判决确认无效。”因本案诉争各方对于区政府、区资源局具有签订和解协议的行政主体资格不持异议，则本案审查的焦点是和解协议的签订是否具有依据。由于白石头村对公示内容提出异议，2019年10月18日，区资源局向白石头村出具《情况说明》，其中明示“1.10月12日公示不算，以重新调查公示为准。2.从10月22日起，由上新庄镇、县林业和草原局、我局重新调查。”即区资源局于2019年10月18日自行否定公示内容，承诺启动重新调查程序。《不动产登记暂行条例》第十八条规定：“不动产登记机构受理不动产登记申请的，应当按照下列要求进行查验：（一）不动产界址、空间界限、面积等材料与申请登记的不动产状况是否一致；（二）有关证明材料、文件与申请登记的内容是否一致；（三）登记申请是否违反法律、行政法规规定。”《不动产登记暂行条例实施细则》第十五条规定：

“不动产登记机构受理不动产登记申请后，还应当对下列内容进行查验：（一）申请人、委托代理人身份证明材料以及授权委托书与申请主体是否一致；（二）权属来源材料或者登记原因文件与申请登记的内容是否一致；（三）不动产界址、空间界限、面积等权籍调查成果是否完备，权属是否清楚、界址是否清晰、面积是否准确；（四）法律、行政法规规定的完税或者缴费凭证是否齐全。”据此，不动产登记机构颁证前应对不动产界址、空间界限、面积等进行查验，对权属是否清楚、界址是否清晰、面积是否准确进行调查。故在前述公示内容已经被区资源局自行否定的情况下，区政府、区资源局并未履行上述行政法规规定义务，即与上台村签订“三方一致确认……颁证依据以县资源局于2019年10月12日在上台村的公示内容为准”的执行和解协议没有依据。综上，区政府、区资源局与上台村签订《执行和解协议书》的行为存在没有依据的重大且明显违反情形，应当确认无效。白石头村的诉讼请求成立，予以支持。依照《中华人民共和国行政诉讼法》第七十五条之规定，判决确认区政府、区资源局与上台村于2019年10月12日签订《执行和解协议书》的行为无效。一审诉讼费50元，由区政府、区资源局负担。

上台村上诉称：1. 请求撤销西宁中院（2023）青01行初27号行政判决，并改判或发回重审；2. 本案一、二审的诉讼费用由白石头村承担。事实理由：第一，本次诉讼的事实及争议事项，均在西宁中院2018年11份生效行政判决中确认，并赋予西宁中院强制执行，故不能因法院告知应对执行和解协议进行确认而再次提起诉讼，且西宁中院不顾执行和解协议形成的历史现状、条

件、主体资格，确认和解协议无效，缺乏事实和法律依据，应予纠正。第二，西宁中院 2018 年作出的青 01 行初 09 号、10 号、11 号、12 号、13 号、14 号、15 号、16 号、17 号、18 号、19 号 11 份行政判决中，诉讼主体为上台村、区政府、区资源局，白石头村为第三人，白石头村并未在法律规定的时效内上诉，更没有在区资源局公示的阶段及法院强制执行中提出异议，其行为明显违反法律规定，一审法院如此判决，事必造成重复申请强制执行，造成执行难。同时，白石头村要求确认执行和解协议无效，已超诉讼时效，法律明确规定，案外人提出执行异议期限为 60 日，且执行和解协议未涉及白石头村任何利益处分权，也未有侵权的行为，是上台村在履行生效判决，并在西宁中院达成的执行和解协议，属行政相对人真实意思表示，合法有效，应当受到法律保护。第三，白石头村明知区资源局在 2019 年 10 月 12 日公示，但并未提出书面异议，而在区资源局颁证后，以行政复议方式提出，但均败诉，白石头村又确认三方执行和解协议无效，属于故意拖延上台村拿到林权证的行为。第四，一审审法院将白石头村提交的《情况说明》作为否定执行和解协议无效的理由，实属错误。2019 年 10 月 12 日的《公示》加盖区资源局公章颁布，并明确“根据青海省西宁市中级人民法院(2018)青 01 行初 9-19 行政判决和湟中县人民政府湟政(2019)207—217 号文件，决定撤销湟中县人民政府为湟中县上新庄镇白头村村民委员会颁发的湟林证字(2011)第 1929—1934 号(共 6 本)、1937-1941 号(共 5 本)合计 11 本。总面积为 7011.41 亩的林权证。现将重新划分的小地名及面积公示如下……”而《情况说明》2019

年 10 月 18 日形成，签名人为“李国香”，不符合行政规范行文要求，不能代表行政机关执法行为，属违规操作，一审法院将其采信作为证据，有失公正，且在长达 7 年诉讼中，从未对执行和解协议合法性、真实性进行核查。第五，执行和解协议是在西宁中院执行阶段形成，以公示方式告知双方村民，且 2018 年西宁中院在上台村现场公开审理此行政纠纷，白石头村完全明知，根据法律规定，如果有异议，应当在执行终结前提出。况且，白石头村就本案曾提起民事诉讼，被西宁中院裁定驳回后提起行政诉讼，从中可知白石头村并无对案涉执行和解协议进行法律维权的意识，只是采用一种拖延手段。综上一审认定的事实存在错误，且法律适用不当，严重损害第三人利益，应予纠正。

区政府、区资源局、白石头村未提交书面意见。

本院经审理查明的事实与一审判决认定的事实一致，一审判决认定的事实无误，采信证据得当，应予确认。

二审另查明，2019 年 10 月 18 日，区资源局向白石头村出具《情况说明》，其载明“……白石头村村民委员会对初步调查情况提出异议，现我局将组织相关单位对存在争议林地权属再次进行调查核实”，并加盖区资源局公章，且时任区资源局地籍科科长李国香在该《情况说明》上书写“1. 10 月 12 日公示不算，以重新调查公示为准。2. 从 10 月 22 日起，由上新庄镇、县林业和草原局、我局重新调查”并签字。

2022 年 12 月 28 日白石头村向西宁中院起诉请求确认执行和解协议无效，西宁中院以“本案不属于人民法院受理民事诉讼的范围”为由，驳回了白石头村的起诉。

本院认为，本案争议焦点为：1. 白石头村能否对执行和解协议提起诉讼；2. 白石头村确认执行和解协议无效之诉是否受起诉期限或诉讼时效限制；3. 案涉执行和解协议是否存在无效情形。对此，具体分析如下：

一、关于白石头村能否对执行和解协议提起诉讼的问题。根据《最高人民法院关于执行和解若干问题的规定》第十六条“当事人、利害关系人认为执行和解协议无效或者应予撤销的，可以向执行法院提起诉讼。”及《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》第五条“下列与行政协议有利害关系的公民、法人或者其他组织提起行政诉讼的，人民法院应当依法受理：

（一）参与招标、拍卖、挂牌等竞争性活动，认为行政机关应当依法与其订立行政协议但行政机关拒绝订立，或者认为行政机关与他人订立行政协议损害其合法权益的公民、法人或者其他组织；（二）认为征收征用补偿协议损害其合法权益的被征收征用土地、房屋等不动产的用益物权人、公房承租人；（三）其他认为行政协议的订立、履行、变更、终止等行为损害其合法权益的公民、法人或者其他组织。”之规定，当事人、利害关系人可以对执行和解协议提起诉讼，若属于行政协议亦可提起行政诉讼。本案中，执行依据为西宁中院（2018）青01行初9-19号11份行政判决，案件当事人分别为：原告上台村、被告区政府、区资源局、第三人白石头村。白石头村系原林权权利证书的持有人，属于执行案件利害关系人的范畴，案涉执行和解协议内容对白石头村是否享有林权会产生实质影响，其与执行和解协议具有利害关系，故白石头村可以向执行法院提起诉讼，法院亦应当予以受

理。西宁中院未作为民事案件受理是基于执行和解协议签订一方为具有行政管理职能的行政机关，案涉事项也涉及行政管理职权的行使，故西宁中院不作为民事案件受理并不影响白石头村以确认行政协议无效为由提起本案诉讼。

二、关于白石头村提起确认执行和解协议无效之诉是否受起诉期限或诉讼时效限制的问题。根据《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》第二十五条“公民、法人或者其他组织对行政机关不依法履行、未按照约定履行行政协议提起诉讼的，诉讼时效参照民事法律规范确定；对行政机关变更、解除行政协议等行政行为提起诉讼的，起诉期限依照行政诉讼法及其司法解释确定。”之规定，起诉期限和诉讼时效是两个不同的概念，起诉期限是在行政诉讼中设立的，属于人民法院应当依职权主动审查的范围，而诉讼时效是在民事法律规范中规定的，若义务方未提出诉讼时效抗辩，人民法院不能主动适用。上台村提出白石头村主张确认执行和解协议无效的诉权已过诉讼时效，实质上是要求按民事法律规范进行审查白石头村的起诉是否符合受理条件。根据《中华人民共和国民法典》第一百五十五条“无效或者被撤销的民事法律行为自始没有法律约束力。”之规定，无效民事法律行为，自始无效，不受诉讼时效限制。根据《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》第九十四条“公民、法人或者其他组织起诉请求撤销行政行为，人民法院经审查认为行政行为无效的，应当作出确认无效的判决。”之规定，无效行政行为亦不受起诉期限的限制。综上无论是民事法律行为，还是行政法律行为，无效行为自始、绝对无效，不因时间推移而具

有合法效力，因此确认无效诉讼不受起诉期限或诉讼时效限制。

三、关于案涉执行和解协议是否存在无效情形的问题。根据《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》第十二条第一款“行政协议存在行政诉讼法第七十五条规定的重大且明显违法情形的，人民法院应当确认行政协议无效。”及《中华人民共和国行政诉讼法》第七十五条“行政行为有实施主体不具有行政主体资格或者没有依据等重大且明显违法情形，原告申请确认行政行为无效的，人民法院判决确认无效。”之规定，需要审查案涉执行和解协议是否存在重大且明显违法情形。本案中，白石头村提交的《公示》证实上台村就西宁中院（2018）青 01 行初 9-19 号 11 份生效行政判决申请强制执行后，2019 年 10 月 12 日区资源局在上台村公示了白石头村和上台村有争议的 7011.41 亩林地初步确权结果，其中 993.92 亩确权至白石头村，6017.49 亩确权至上台村。其提交的《情况说明》证实，白石头村对公示内容提出异议，2019 年 10 月 18 日，区资源局同意重新调查。由此可知，区资源局在自行否定公示内容，承诺启动重新调查情况下，并未进行调查，且在白石头村未参与的情况下，直接依据提出异议的公示内容与上台村一方达成执行和解协议，明显缺乏依据，属于存在重大且明显违法情形，应认定该执行和解协议无效。

需要说明的是，根据《最高人民法院关于执行和解若干问题的规定》第十六条“执行和解协议被确认无效或者撤销后，申请执行人可以据此申请恢复执行。被执行人以执行和解协议无效或者应予撤销为由提起诉讼的，不影响申请执行人申请恢复执行。”之规定，本案执行和解协议确认无效后，上台村作为申请执行人

可以据此申请恢复执行，要求区政府重新作出确权并依据合法确权结果进行颁证。区政府亦应依法主动履行职权，组织两村按照村界及历史使用状况等尽快作出确权决定，待双方争议解决后由权利人持有效的确权决定或生效法律文书申请颁证。

综上所述，一审法院判决认定事实清楚，适用法律正确，处理结果正确，应予维持。依据《中华人民共和国行政诉讼法》第八十九条第一款第一项的规定，判决如下：

驳回上诉，维持原判。

一审案件受理费按照一审判决执行；二审案件受理费 50 元，由西宁市湟中区上新庄镇上台村村民委员承担。

本判决为终审判决。

审	判	长	边红丽
审	判	员	刘尚英
审	判	员	赵霞

本件与原件核对无异

二〇二三年八月二十五日

法	官	助	理	赵瑾
法	官	助	理	王彩忠
书	记	员		郭顺忠