

# 宁波市鄞州区人民法院

## 行政判决书

(2016)浙0212行初35号

原告宁海宁房置业有限公司，住所地浙江省宁波市宁海县桃源街道世纪桃源（科技大道3-5号）。

法定代表人姚冰，总经理。

委托代理人梅志成，浙江导司律师事务所律师。

委托代理人王浙海，浙江导司律师事务所律师。

被告宁海县国土资源局，住所地浙江省宁波市宁海县跃龙街道桃源中路199号。

法定代表人应校军，局长。

出庭应诉负责人杨士杰，副局长。

委托代理人陈启勇，浙江中汇律师事务所律师。

委托代理人朱作德，浙江中汇律师事务所律师。

原告宁海宁房置业有限公司（以下简称宁房公司）诉被告宁海县国土资源局（以下简称宁海国土局）国有土地使用权出让合同纠纷一案，原告于2016年3月18日向本院提起行政诉讼，本院于同日受理后，于同年3月23日向被告送达了起诉状副本及应诉通知书。本院依法组成合议庭，于2016年6月2日组织当事人进行了证据交换，后于2016年

8月4日公开开庭审理了本案，原告宁房公司的委托代理人梅志成、王浙海，被告宁海国土局的出庭应诉负责人杨士杰、委托代理人陈启勇到庭参加诉讼。根据当事人的申请，本院予以准许双方当事人进行庭外和解，但和解未果。因本案案情复杂，经浙江省高级人民法院批准，本案审理期限延长至2017年11月19日。本案现已审理终结。

原告宁房公司起诉称，宁波房地产股份有限公司于2010年12月17日通过公开拍卖程序，竞得了位于浙江省宁海县桃源北路东、庆安路北01地块63505平方米的国有建设用地使用权，并与被告签署了《宁海县国有建设用地使用权成交确认书》（以下简称《成交确认书》），按该成交确认书的要求，宁波房地产股份有限公司于2010年12月28日付清了第一期土地出让成交价款6.3亿元。宁波房地产股份有限公司于2011年3月8日在宁海县注册成立了全资子公司即原告宁房公司，原告于2011年3月17日向被告付清了第二期的土地出让成交价款6.3亿元，并于当日与被告签署了编号为3302262010A21115的《国有建设用地使用权出让合同》（以下简称《出让合同》），至此该合同项下的土地出让价款全部支付完毕。根据《出让合同》的约定，在原告支付土地出让价款的情况下，被告应于2011年6月17日之前将出让的土地交付给原告，如逾期交付的应按照已经支付的土地出让价款的1%/日支付违约金，如逾期交付超过60日经催告仍无法交付的，则原告有权解除合同，被告应双倍返还定金，

并退还已经支付的土地出让价款的其余部分，原告并可要求损失赔偿。但是，由于该地块出现权属争议、农户尚在耕种等纠纷，被告无法按期向原告交付该块土地。之后，原告曾多次发函或委托律师发函予以催告，要求被告切实履行合同项下的义务并承担违约责任，但均未果。期间，为履行《出让合同》，原告不仅已支付了全部的土地出让价款，还另行向当地的税务、财政等部门实际支付契税、城镇土地使用税等税款合计 39 546 387.50 元（其中城镇土地使用税暂计至 2016 年 2 月）。

原告认为，被告未按约向原告交付土地使用权的行为，既是不履行其法定职责的行为，也严重违反了《出让合同》的约定，构成根本性违约，因此，请求法院：1. 判令解除原、被告双方签订的《出让合同》；2. 判令被告向原告双倍返还定金 2.4 亿元；3. 判令被告向原告返还国有建设用地使用权出让价款其余部分 11.4 亿元并支付该款项占用期间的银行同期贷款利息损失 359 549 005 元（利息暂计算至 2016 年 2 月 29 日止，此后发生的利息按实计至价款实际还清日止）；4. 判令被告赔偿原告因土地出让事项而支付的契税、城镇土地使用税等实际损失 39 546 387.50 元（其中城镇土地使用税暂计至 2016 年 2 月，之后发生的税款损失按实计至合同解除之日）；5. 本案诉讼费用由被告负担。

原告宁房公司为证明其诉讼主张成立，向本院提交了以下证据材料：

1. 《成交确认书》1份，用以证明宁波房地产股份有限公司于2010年12月17日通过公开拍卖程序，竞得了涉案宗地使用权的事实；

2. 浙江省土地出让金专用票据1份及浙江省政府非税收入统一票据2份，用以证明宁波房地产股份有限公司按约于2010年12月28日支付第一期土地出让成交价款6.3亿元的事实；

3. 《出让合同》1份，用以证明原、被告双方就土地使用权出让中各自的权利义务进行了约定，其中约定的宗地交付时间为2011年6月17日前，以及逾期交付土地的违约责任承担等事项；

4. 浙江省政府非税收入统一票据4张，用以证明原告于2011年3月17日前付清了第二期土地出让成交价款6.3亿元，即《出让合同》项下的土地出让价款全部支付完毕的事实；

5. 奉化市人民法院作出的（2011）甬奉行初字第17号行政裁定书1份、土地现场照片39张及建设系统进度表照片1张，用以证明由于涉案出让地块出现权属争议等纠纷，且2011年2月-2011年5月期间该土地上仍种植着大量农作物，不具备开发条件，故被告并未按约向原告交付土地，且逾期交付超过60天的事实；

6. 原告于2011年7月25日出具的《关于要求履约交付出让宗地的函》及文件签收单、浙江导司律师事务所分别于

2011年12月30日、2013年12月12日、2014年8月8日、2016年1月29日制作的《律师函》及其邮寄凭证各1份，用以证明原告曾多次催促被告切实履行《出让合同》项下的义务并承担相应违约责任的事实；

7. 《税收通用完税证》、《宁波市财税库行横向联网电子缴款扣款凭证》9份、《中国建设银行客户回单》44份，用以证明原告为履行合同已支付土地出让契税及城镇土地使用税合计39 546 387.50元的事实。

被告宁海国土局答辩称：一、原被告双方签订的《出让合同》合法有效。经宁海县人民政府批准，被告以拍卖方式出让宁海县桃源北路东、庆安路北01地块国有建设用地土地使用权（宗地总面积63 505平方米）。2010年12月17日，宁波房地产股份有限公司以12.6亿元的价格竞拍取得涉案宗地的土地使用权并与被告签订《成交确认书》。此后，宁波房地产股份有限公司在宁海县设立全资子公司即原告宁房公司，并由该公司与被告签订《出让合同》，该《出让合同》主体适格，当事人意思表示真实，符合法律法规规定。二、被告已依约实际履行涉案宗地的交付义务。根据《出让合同》的约定，涉案宗地按现状土地条件交付，场地平整等费用由原告承担，开发过程中涉及电力线、通信线、管网等设施（包括地上、地下）的迁移时，原告须自行办理相关手续，费用自行承担。《出让合同》签订后，被告已依约按现状条件履行了交地义务。2011年6月21日，原告提供《申

请报告》、《宁海县建设项目用地监察联系单》(以下简称《监察联系单》)等材料,向被告申请办理涉案宗地的供地手续,并保证依法依约使用涉案宗地。2011年8月19日,被告向原告签发宁国土供[2011]108号《具体建设项目供用土地通知书》(以下简称《供地通知书》)。2012年10月19日,被告向原告发函催促其抓紧开工建设。因此,被告已依约履行涉案宗地的交付义务,原告也已实际接受土地。综上,原告的诉称与事实不符,请求依法驳回原告的诉讼请求。

被告宁海国土局向本院提供了以下证据材料:

1.《宁海县建设用地招标采购挂牌审批表》、《宁海县桃源北路东、庆安路北01地块规划设计条件通知书》、建设用地红线图、《宁海县国有建设用地使用权拍卖公告》、竞买须知、宁波房地产股份有限公司的房地产开发资质证书、《外地房地产开发企业进城备案证明》、原告营业执照及其变更登记情况、《成交确认书》、《出让合同》各1份,用以证明被告出让涉案土地前已依法办理了相关的审批手续,原、被告双方签订的《出让合同》合法有效;

2.原告于2011年6月21日出具的《申请报告》和《监察联系单》、被告于2011年8月19日作出的《供地通知书》、被告与宁海县人民政府房屋征收办公室于2012年10月19日出具的《函》及原告于2012年11月15日作出的《复函》各1份,用以证明被告已按约履行了交付土地的义务;

3.《听证告知书》及其送达回证、《听证放弃书》、《宁

海县桃源街道杨家村集体土地征用村民代表会议决议》、《征地补偿协议书》、征地补偿费用支付凭证 5 份、《宁海县人民政府征收土地方案公告》及建设用地红线图、拍摄于 2016 年 5 月 5 日的涉案地块照片 4 张、宁海县人民政府房屋征收办公室于 2016 年 5 月 9 日出具的《关于宁海县桃源北路东、庆安路北 01 地块内植物种植的说明》(以下简称《植物种植说明》),用以证明在《出让合同》签订前涉案地块已经完成了征地补偿工作,且位于涉案地块内的农作物系政府部门种植,不影响原告进场施工,即涉案地块早已具备交付条件的事实;

4. 2016 年 8 月 4 日拍摄的土地现状照片 4 张及甬建发〔2011〕31 号《关于进一步落实住房限购政策有关事项的通知》,用以证明涉案宗地已具备交付条件,而原告迟迟未动工建设系由于 2011 年 3 月房价剧烈下跌所致。

对原、被告提交的上述证据材料,各方当事人的质证意见以及本院的认证意见如下:

对原告提交的证据材料 1、2、4,被告无异议,本院予以认定。对原告提交的证据材料 3,被告对其真实性和合法性无异议,但对其证明对象不予认可。本院认为该份证据真实、合法,且与本案具有关联性,故对此予以认定。对原告提交的证据材料 5,被告对裁定书的真实性、合法性无异议,但对关联性有异议,认为陈国规等人向法院提起行政诉讼并不能说明被告存在逾期交付土地的行为;对于 39 张现场照

片，对其拍摄时间表示不清楚，且即使涉案土地上当时种植有农作物亦不影响原告对该土地的使用；对于建设系统进度表照片的真实性有异议，认为即使真实，该照片所载内容也仅用于内部管理，无法证明待证事实。本院认为，因原告庭后对上述 39 张土地现场照片的拍摄时间补充提供了相应的电子数据，且被告未提供证据材料对其拍摄时间予以推翻，故本院对该组证据材料的真实性均以认定。但原告提供的行政裁定书不足以证明涉案宗地尚不具备交付条件，与本案缺乏直接关联性，且建设系统进度表的照片来源不清，不具有证明力，故本院对该两份证据材料不予认定。对原告提供的证据材料 6，被告对其真实性无异议，但对其关联性有异议，认为原告在相关函件中仅指出土地上种植有农作物，但《出让合同》约定该土地为现状条件交付，原告随时都可以使用该土地，因此，无法证明被告存在迟延交付土地的行为。本院对该组证据材料的真实性予以认定。对原告提供的证据材料 7，被告表示不清楚。本院认为，该组证据材料形式上客观真实，故对其真实性予以认定。

对被告提供的证据材料 1，原告对被告所办理的相关内部审批手续表示不清楚，对宁波房地产股份有限公司提交的竞买资料无异议，对《出让合同》的合法性不持异议。本院认为，该组证据材料真实合法，且与本案具有关联性，故对此予以认定。对被告提供的证据材料 2，原告对《监察联系单》、《申请报告》、《函》和《复函》的真实性无异议，本院



对此予以认定。但原告认为《监察联系单》、《申请报告》系原告申请办理供地手续时根据被告方的要求所提供的材料，因此，被告提供该两份材料并不能证明涉案土地的交付手续已经办妥；而被告作出的《供地通知书》原告并未签收过。本院认为，根据双方当事人的陈述可知，被告曾于2011年8月19日将《供地通知书》向原告进行送达，但原告拒绝签收，故本院对该事实予以认定。对被告提供的证据材料3，原告认为其中关于土地征收的证据材料与本案缺乏关联性，且涉案土地在《出让合同》约定的交付期限届满60日后仍存在着诉讼和纠纷，说明土地不具备交付条件；对于4张照片的真实性表示不清楚，且认为即使真实，也不能证明约定交付土地时的土地情况；对于《植物种植说明》，原告认为宁海县人民政府房屋征收办公室与被告存在利害关系，故对其内容有异议。本院认为，被告提供的土地征收材料与本案具有关联性，本院予以认定；但拍摄时间为2016年5月的4张照片和《植物种植说明》无法证明被告按约向原告交付了涉案宗地，故对该证明对象不予认定。对被告提供的证据材料4，原告认为与本案缺乏关联性，本院认为，被告提供的该组照片仅能显示诉讼阶段的土地状况，且甬建发〔2011〕31号文件本身亦不足以证明原告未进场施工系由房价下跌所致，故对该组证据不予采信。

经审理查明：经宁海县人民政府审批同意，被告宁海国土局于2010年11月26日发布宁国土拍〔2010〕5号《宁海县

国有建设用地使用权拍卖公告》，将位于宁海县桃源街道北路东、庆安路北 01 地块的土地使用权拍卖出让。

2010 年 12 月 17 日，宁波房地产股份有限公司经过公开竞价，竞得涉案地块，并于当日与被告签订《成交确认书》，约定“一、竞得人应在 2010 年 12 月 28 日至 12 月 30 日付清第一期出让成交价款 6.3 亿元及土地出让契税、耕地占用税，2011 年 3 月 17 日（工作日）前付清第二期出让成交价款 6.3 亿元……；二、竞得人应及时到宁海县行政服务中心国土窗口与出让人签订《出让合同》，并办理相关手续；竞得人若为县外企业，必须在宁海的工商部门注册登记（新注册登记企业的股东及所持股份比例必须与竞买地块时的股东所持股份比例一致），该地块的新注册企业税务登记必须落户在宁海，否则不予办理用地审批手续，并由新注册登记的企业直接与出让人签订《出让合同》……”。2010 年 12 月 28 日，宁波房地产股份有限公司支付了第一期出让成交价款 6.3 亿元。2011 年 3 月 17 日，宁波房地产股份有限公司付清了第二期出让成交价款 6.3 亿元。此后，宁波房地产股份有限公司根据《成交确认书》的约定另行投资设立了原告宁房公司，并由原告宁房公司与被告签订《出让合同》，约定由被告出让坐落于桃源街道桃源北路东、庆安路北，宗地总面积为 63 505 平方米的国有建设用地使用权给原告，该宗地的用途为住宅、商业用地，出让年期为住宅 70 年、商业 40 年。《出让合同》第六条约定“出让人同意在 2011 年 6 月

17 日前将出让宗地交付给受让人，出让人同意在交付土地时该宗地应达到本条第（二）项规定的土地条件：（二）现状土地条件，场地平整等费用由竞得人承担。本宗地若在开发过程中涉及地质灾害治理或电力线、通信线、管网等设施（包括地上、地下）的迁移时，竞得人须自行办理相关手续，费用自行承担。”第八条约定“本合同项下宗地的国有建设用地使用权出让价款为人民币 12.6 亿元，每平方米人民币 19 840.95 元”。对于价款的支付方式，合同第十条约定分二期支付，其中第一期 6.3 亿元在 2010 年 12 月 30 日前付清；第二期 6.3 亿元在 2011 年 3 月 17 日之前付清。第十一条约定“受让人应在按本合同约定付清本宗地全部出让价款后，持本合同和出让价款缴纳凭证等相关证明材料，申请出让国有建设用地使用权登记”。第十六条第一款约定“受让人同意本合同项下宗地建设项目在 2011 年 12 月 17 日之前开工，在 2013 年 12 月 17 日之前竣工”。关于违约责任，合同第三十七条约定“受让人按本合同约定支付国有建设用地使用权出让价款的，出让人必须按照本合同约定按时交付出让土地。由于出让人未按时提供出让土地而致使受让人本合同项下宗地占有延期的，每延期一日，出让人应当按受让人已经支付的国有建设用地使用权出让价款的 1‰向受让人给付违约金，土地使用年期自实际交付土地之日起算。出让人延期交付土地超过 60 日，经受让人催交后仍不能交付土地的，受让人有权解除合同，出让人应当双倍返还定金，并退还已

经支付国有建设用地使用权出让价款的其余部分，受让人并可请求出让人赔偿损失”。

《出让合同》签订后，原告于2011年6月21日向被告提交《申请报告》和《监察联系单》，申请办理涉案宗地的供地手续。2011年7月25日，原告向被告出具《关于要求履约交付出让宗地的函》，认为“被告未能依约按时交付该出让宗地，逾期已达月余。经过与贵局多次衔接沟通，贵局告知相关部门对此事高度重视，并已成立了专项工作领导小组专项攻坚，我司表示感谢。我司多次实地查看，从实地现状看，该出让宗地上尚耕种大量农作物，我司对该幅出让宗地是否能在近期内尽早交付深表疑虑和担忧。……综上，贵局逾期交地的违约行为已给我司造成了巨大的经济损失，特此向贵局提出要求履约交付出让宗地，同时保留我司作为土地受让人在合同项下的所有权利和权益。”原告将该份函件同时送达给被告及宁海县人民政府。2011年8月19日，被告向原告出具《供地通知书》，载明“根据该地块的国有存量建设用地收回情况和建设单位的用地申请，经县政府批准，同意供用下列土地……，上述土地按照《中华人民共和国土地管理法》和《浙江省土地管理实施办法》等有关规定，已给予补偿和安置，用地单位只有使用权，没有所有权。用地单位凭本通知书，到城建规划部门办理有关手续后方可动工建设……”，并向原告直接进行送达，但原告拒绝签收该通知书。

2011年12月30日,原告委托律师向被告发送《律师函》,认为涉案宗地上至今仍处于成片农作物正常耕种状态,无任何交付迹象,要求被告于收到本律师函之日起20日内切实完整地履行合同项下应尽的义务。原告于2011年12月31日将该函件交邮寄至被告处。2012年10月19日,被告与宁海县人民政府房屋征收办公室向宁波房地产股份有限公司作出《函》,内容为“贵公司于2010年12月17日竞得的庆安路北地块,用地面积63505平方米,该地块早已具备动工建设条件,请贵公司抓紧动工建设”。原告收到该《函》后,于2012年11月15日作出《复函》,载明“就庆安路北地块事宜,我司已于2011年7月25日《关于要求履行交付出让宗地的函》及2012年12月(应为2011年12月,本院注)委托浙江导师律师事务所发的《律师函》中已有明确表述,请贵局、办按照《出让合同》约定,切实维护投资人权益。”此后,原告委托律师分别于2013年12月12日、2014年8月8日、2016年1月29日出具《律师函》,并交邮寄至被告,要求被告完整履行《出让合同》项下应尽的义务,包括违约责任。但被告仍未予书面回复。

另查明,原告至今未办理涉案宗地的土地、规划等审批手续,亦未实际进场开工建设。

本院认为,被告在出让涉案宗地前办理了相关的审批手续,且通过拍卖方式出让涉案土地符合法律规定。而原、被告双方签订的《出让合同》系双方当事人的真实意思表示,

不违反法律、法规的禁止性规定，该《出让合同》合法有效，双方当事人均应按约履行各自的义务。本案中，原告及其投资设立方宁波房地产股份有限公司已按照合同约定缴纳了全部土地出让金，被告宁海国土局亦应按约向原告交付涉案宗地。

对于原告主张解除涉案《出让合同》的诉请能否成立，本院认为，《出让合同》第三十七条明确约定“出让人延期交付土地超过 60 日，经受让人催交后仍不能交付土地的，受让人有权解除合同……”，该条属约定解除权条款，根据《中华人民共和国合同法》第九十三条第二款的规定，当事人可以约定一方解除合同的条件，解除合同的条件成就时，解除权人可以解除合同。即本案中，原告所享有的为约定解除权，只有当约定的条件成就时原告方可行使合同解除权。

又根据《出让合同》第六条的约定，被告应当在 2011 年 6 月 17 日前将出让宗地交付给原告，且交付条件为现状土地条件。本院认为，首先，该条约定中的交付条件为现状土地条件，为“毛地”交付。一般而言，“毛地”指地上存在需要拆除的建筑物、构筑物等设施的土地；“净地”则是指已经完全拆除平整，不存在需要拆除的建筑物、构筑物等设施的土地。从法律规范层面来说，我国法律和行政法规并未禁止土地以“毛地”形式出让，故该约定并不违法。其次，尽管《出让合同》约定了土地为现状条件交付，但因合同同时约定了土地交付期限，故该约定的交付应当具备一定的表

现形式。本案中，原告于2011年6月21日向被告提出办理相关供地手续的申请，而被告亦于2011年8月19日向原告出具了《供地通知书》，并向原告进行送达，尽管原告拒绝接收该《供地通知书》，但因被告系直接送达，且原告对该份通知书的内容已实际知晓，该送达行为已经产生了相应的法律效力。原告称其拒绝签收的理由是涉案宗地上仍种植有大量的农作物，故不具备交付条件，对此，本院认为，因合同约定的交付条件即为现状条件交付，即原告在签订《出让合同》时对土地上存在农作物的现状应当是知晓的，且相关农作物的存在在客观上不会对进场开工建设构成实质性阻碍，原告在从未进场施工的情况下以此为由拒绝签收《供地通知书》的依据不足。因此，可以认定被告已于2011年8月19日以向原告送达《供地通知书》的形式履行了交付土地的义务。

最后，根据《出让合同》第六条的约定，被告应当于2011年6月17日前履行交付土地的义务，现被告于2011年8月19日向原告交付土地，已经超出了双方约定的交付期限，根据《出让合同》第三十七条的约定，原告行使合同解除权的条件为被告延期交付土地超过60日，且经原告催交后仍不能交付土地。原告于2011年7月25日向被告催交土地时并未超出交付土地期限60日，后至被告于2011年8月19日向原告交付土地，虽属逾期交付土地，但并不存在经原告催交后仍不能交付土地的情形，因此，原告行使合同解除权的

条件并未成就。综上，原告现向本院起诉要求解除《出让合同》的依据不足，本院不予支持。但需要指出的是，被告作为供地的行政机关，在多次收到原告对涉案宗地上农作物表示出存在顾虑的正式函件时，亦应该与原告及时进行沟通，以尽可能地避免误解和矛盾发生，希望被告在今后的工作中能加以重视并予以改进。

因原告要求被告双倍返还定金、返还土地出让价款、支付利息和已支出费用的诉请均以合同解除权的享有和行使为基础，相应地，上述诉讼请求亦缺乏依据，本院亦不予支持。但是，因被告存在逾期交付土地的行为，亦应承担相应的违约责任，经本院释明后，原告拒绝变更诉讼请求，对此，原告可通过另行提起诉讼等方式维护自身的合法权益。

本案经本院专业法官会议讨论决定，依据《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》第十四条、《中华人民共和国合同法》第六十条第一款、第九十五条的规定，判决如下：

驳回原告海宁房置业有限公司的全部诉讼请求。

案件受理费 8 937 277 元，由原告海宁房置业有限公司负担。

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，上诉于浙江省宁波市中级人民法院。上诉人在收到本院送达的上诉案件受理费缴费通知书之日起七日内凭判决书向浙江省宁



波市中级人民法院立案大厅收费窗口预交上诉受理费；如通过银行汇款，收款人为宁波市财政局非税资金专户，账号为376658348992，开户银行为宁波市中国银行营业部；如通过邮政汇款，收款人为宁波市中级人民法院立案室，汇款时一律注明原审案号。逾期不交，作放弃上诉处理。

审 判 长 水 旭 波  
审 判 员 徐 小 娟  
人民陪审员 王 锡 莉



二〇一七年八月二十一日

本件与原本核对无异

书 记 员 朱 璐 琰

附：本判决适用的相关法律依据

一、《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》

**第十四条** 人民法院审查行政机关是否依法履行、按照约定履行协议或者单方变更、解除协议是否合法，在适用行政法律规范的同时，可以适用不违反行政法和行政诉讼法强制性规定的民事法律规范。

二、《中华人民共和国合同法》

**第六十条** 当事人应当按照约定全面履行自己的义务。

.....

**第九十五条** 法律规定或者当事人约定解除权行使期限，期限届满当事人不行使的，该权利消灭。

法律没有规定或者当事人没有约定解除权行使期限，经对方催告后在合理期限内不行使的，该权利消灭。