律师诉讼案例

一、案例基本信息采集

案例类型： 律师诉讼案例

业务类型： 建设用地使用权出让合同纠纷诉讼

法院判决时间： 2018年11月28日

法院名称： 南宁市中级人民法院

代理律师姓名： 滕黄铁

律师事务所名称： 广西谦行律师事务所

供稿：广西谦行律师事务所滕黄铁

审稿：

检索主题词：建设用地使用权出让 追认 土地差价

二、案例正文采集

南宁某公司与良庆经开区、良庆区政府建设用地使用权出让合同纠纷再审案

【案情简介】

2003年11月21日，原邕宁沿海经济走廊开发区（甲方）与南宁某公司（乙方）签订一份《项目申请用地协议书》，约定甲方根据总体规划，将某地块国有土地使用权出让给乙方用于建设物资加工配送物流中心，甲方收到乙方的100万元土地款后即开展土地报批、征地等工作。协议还对出让土地的出让价格、交地条件、违约责任等权利义务进行了约定。协议签订后，南宁某公司向原邕宁沿海经济走廊开发区支付了100万元。至今，该项目指向的土地未交付给南宁某公司，亦未办理任何立项等审批手续，南宁某公司亦未对该地块进行任何施工，亦未将剩余出让金支付给原邕宁沿海经济走廊开发区，该合同亦未经南宁市国土资源局追认。该项目用地位于南宁市五象新区平乐大道和玉洞大道交汇处，该地块包含在南宁市五象湖公园范围内，五象湖公园项目于2012年12月开工建设，2013年8月后建成投入使用。

2004年1月17日，南宁某公司委托第三方公司编制案涉项目的可行性研究报告，支付了报告编制费10万元。

2007年2月15日，南宁市机构编制委员会作出《关于原邕宁沿海经济走廊开发区和原大沙田经济开发区整合更名为广西良庆经济开发区有关机构编制问题的批复》，同意原邕宁沿海经济走廊开发区和原大沙田经济开发区整合更名为广西良庆经济开发区，良庆经开区管委会是良庆区政府的派出机构，受良庆区政府直接领导，直接对良庆区政府负责。良庆经开区管委会无独立的财政权。

2014年3月5日，良庆区政府作出《原大沙田开发区和沿海开发区历史遗留问题处置工作方案》，确定与原邕宁沿海经济走廊开发区签订《广西邕宁沿海经济走廊开发项目申请用地协议书》，已交清或已交部分土地价款，但未落实用地的，按如下原则处理：1.对符合要求的原签订协议企业和项目，重新核定用地规模，按已缴纳土地价款折算协议实际用地面积，后按原签订协议条款继续履行，报南宁市人民政府审批，给予完善用地手续，超出部分的用地通过公开出让方式取得；2.对不符合要求的项目，协商解除原协议，退还原交纳的土地价款，按原交纳土地价款同期一年贷款利息的4-5倍进行补偿。

2016年1月5日，南宁某公司向良庆区法院提起诉讼，请求：1.解除南宁某公司与原邕宁经开区签订的《项目申请用地协议书》；2.判令良庆经开区、良庆区政府返还预付款100万元和支付利息；3.判令良庆经开区、良庆区政府赔偿因违约造成的经济损失21557461元。经法院释明，涉案的《项目申请用地协议书》属无效合同，南宁某公司提出，如果法院认定合同无效，其变更诉讼请求为：1.判令良庆经开区、良庆区政府返还预付款100万元和支付利息；2.判令良庆经开区、良庆区政府赔偿占用100万元土地出让款的利息损失2856850元；3.判令良庆经开区、良庆区政府赔偿可行性研究费用损失10万元；4.判令良庆经开区、良庆区政府赔偿南宁某公司向银行贷款的利息损失2661744.2元；5.判令良庆经开区、良庆区政府赔偿南宁某公司向第三方公司借款的利息损失470万元；6.判令良庆经开区、良庆区政府赔偿南宁某公司人力工资损失4885131元；7.判令良庆经开区、良庆区政府赔偿南宁某公司房屋租赁损失606000元；8.判令良庆经开区、良庆区政府赔偿南宁某公司土地差价损失6314286元。

良庆区法院一审作出（2016）桂0108民初78号民事判决：1.良庆区政府向南宁某公司返还土地预付款100万元，并赔偿该款的利息损失；2.良庆区政府向南宁某公司赔偿可行性研究费用损失10万元；3.驳回南宁某公司其他诉讼请求。

南宁某公司不服（2016）桂0108民初78号民事判决，向南宁市中级人民法院提起上诉。

南宁市中级人民法院二审作出（2016）01民终4132号民事判决：1.维持南宁市良庆区人民法院（2016）01民终4132号民事判决第二项、第三项；2.变更南宁市良庆区人民法院（2016）01民终4132号民事判决第一项为：良庆区政府向南宁某公司返还土地预付款100万元，并赔偿该款的利息损失（变更利息计算方式）；3.良庆区政府赔偿南宁某公司土地差价损失3157143元。

2018年6月19日，南宁市中级人民法院作出（2018）桂01民监2号民事裁定，再审本案。良庆区政府委托广西谦行律师事务所滕黄铁律师代理再审诉讼事宜。

再审中，南宁某公司进一步明确，若《项目申请用地协议书》有效，其诉讼请求为：1.解除《项目申请用地协议书》，判令良庆经开区、良庆区政府返还预付款100万元和支付利息；2.判令良庆经开区、良庆区政府赔偿可行性研究费用损失10万元；3.判令良庆经开区、良庆区政府赔偿南宁某公司土地差价损失3157143元。若《项目申请用地协议书》无效，其诉讼请求为：1.判令良庆经开区、良庆区政府返还预付款100万元和支付利息；2.判令良庆经开区、良庆区政府赔偿可行性研究费用损失10万元；3.判令良庆经开区、良庆区政府赔偿南宁某公司土地差价损失3157143元。

【代理意见】

我们认为，本案系建设用地使用权出让合同纠纷，主要争议焦点为《项目申请用地协议书》的效力，以及南宁某公司主张返还土地预付款并赔偿损失是否合法有据的问题。

一、我们认为，《项目申请用地协议书》属于无效合同。

依据《协议出让国有土地使用权规定》第十条、第十二条、第十三条规定，对符合协议出让条件的，需国土资源行政主管部门会同城市规划等有关部门制定协议出让土地方案，并经有批准权的人民政府批准后方可达成协议，再由国土资源行政主管部门根据协议结果与意向用地者签订《国有土地使用权出让合同》。涉案《项目申请用地协议书》由原邕宁沿海经济走廊开发区与南宁某公司签订，但原邕宁沿海经济走廊开发区没有签订国有土地使用权出让协议的主体资格，依据《最高人民法院关于审理涉及国有土地使用权合同纠纷案件适用法律问题的解释》第二条规定，因未经南宁市国土资源局追认，该协议应当认定为无效合同。

二、我们认为，土地差价损失是基于合同有效且存在违约行为的可期待利益损失，因《项目申请用地协议书》无效，该项损失不应支持。

我们对返还土地预付款100万元并支付利息不持异议。另外，南宁某公司在再审中已经明确，只主张土地差价损失，不再主张场地租金损失、人力工资损失、借款利息损失、银行贷款利息损失、合作公司违约金损失。而土地差价损失是基于合同有效且存在违约行为的可期待利益损失，本案《项目申请用地协议书》为无效合同，应当依据《中华人民共和国合同法》第五十八条规定处理，不应依据《中华人民共和国合同法》第一百一十三条规定判决赔偿土地差价损失。

【判决结果】

1.撤销本院（2016）桂01民终4132号民事判决；

2.维持南宁市良庆区人民法院（2016）桂0108民初78号民事判决。

【裁判文书】

再审认为，本案争议焦点有二，一《项目申请用地协议书》是否属于《国有土地使用权出让合同》，若属于，该《项目申请用地协议书》是否合法有效；二是南宁某公司要求赔偿的各项损失是否合法有据。

就第一个争议焦点问题，再审认为：《项目申请用地协议书》是双方当事人的真实意思表示，具备合同的全部特征和要件，其性质为国有土地使用权出让合同。根据《中华人民共和国城市房地产管理法》第八条、第十二条、第十五条的规定，原邕宁沿海经济走廊开发区不具备土地使用权出让人的资格。《最高人民法院关于审理涉及国有土地使用权合同纠纷案件适用法律问题的解释》第二条规定：“开发区管理委员会作为出让方与受让方订立的土地使用权出让合同，应当认定无效。本解释实施前，开发区管理委员会作为出让方与受让方订立的土地使用权出让合同，起诉前经市、县人民政府土地管理部门追认的，可以认定合同有效。”南宁市国土资源局对涉案《项目申请用地协议书》没有作出明确追认的意思表示，因此，该《项目申请用地协议书》属于无效合同。

就第二个争议焦点问题，再审认为：依据《中华人民共和国合同法》第五十八条规定，因《项目申请用地协议书》无效，土地预付款100万元应当予以返还；因至今未将土地预付款予以返还，南宁某公司主张利息合理有据；南宁某公司支付了可行性研究费用10万元，有关政府部分批复同意，良庆经开区、良庆区政府对此无异议，应当由良庆经开区承担；土地差价损失为可得利益性质，应由违约方向守约方赔偿，因《项目申请用地协议书》无效，不存在违约情形，故不予支持；南宁某公司未能提供证据证明场地租金损失、人力工资损失、借款利息损失、银行贷款利息损失、合作公司违约金损失实际发生或产生于涉案项目，且南宁某公司在再审中不再主张，故不予支持。

因良庆经开区是良庆区政府的派出机构，不具有独立的财政权，其权利义务应由良庆区政府承受。故良庆经开区的本案债务应由良庆区政府承担。

综上所述，南宁市中级人民法院再审判决撤销本院（2016）桂01民终4132号民事判决，维持南宁市良庆区人民法院（2016）桂0108民初78号民事判决。

【案例评析】

一、国有土地使用权协议出让应当符合主体要求和程序规定。

首先，根据《中华人民共和国城市房地产管理法》第八条、第十二条、第十五条的规定，土地使用权出让，由市、县人民政府有计划、有步骤地进行，土地使用权出让合同由市、县人民政府土地管理部门与土地使用者签订。另外，依据《协议出让国有土地使用权规定》第十条、第十二条、第十三条规定，对符合协议出让条件的，需国土资源行政主管部门会同城市规划等有关部门制定协议出让土地方案，并经有批准权的人民政府批准后方可达成协议，再由国土资源行政主管部门根据协议结果与意向用地者签订《国有土地使用权出让合同》。因此，原邕宁沿海经济走廊开发区不具备国有土地使用权出让人的主体资格，《项目申请用地协议书》的签订也不符合上述程序性规定。

二、损失赔偿责任的承担应当区分合同无效与违约行为的情形。

《中华人民共和国合同法》第五十八条规定了合同无效的法律后果以及损失赔偿责任的承担，第一百零七条违约行为的法律后果以及损失赔偿责任的承担。另外，《中华人民共和国合同法》第一百一十三条第一款特别规定，违约损失赔偿额应当相当于因违约所造成的损失，包括合同履行后可以获得的利益。而本案土地差价损失是合同履行后可以获得的利益，但因《项目申请用地协议书》为无效合同，因此，土地差价损失不应得到支持。

【结语和建议】

本案涉及国有土地使用权出让的问题，法律对国有土地使用权出让主体、出让程序均有明确的规定。在司法实践中，对于历史遗留问题，由于法律法规的发展更新，容易出现不同的裁判结果，希望能逐步统一认识，为当事人定纷止争。

同时，也建议各类主体在国有土地使用权出让过程中，委托专业律师参与，尽可能避免或者降低法律风险。就本案而言，如果在签订《项目申请用地协议书》前，全面了解国有土地使用权协议出让的主体、条件、程序等规定，就可能不会发生本案的纠纷。