**湖北省仙桃市人民法院**

**行政判决书**

（2022）鄂9004行初35号

原告：仙桃市格瑞化学工业有限公司，住所地仙桃市郭河镇工业园仙监公路以北郭胡麻路口。

法定代表人：熊永春，仙桃市格瑞化学工业有限公司总经理。

委托诉讼代理人：陈科明，湖北顺鹏律师事务所律师。

被告：仙桃市自然资源和规划局，住所地仙桃市仙桃大道中段9号。

法定代表人：李德武，仙桃市自然资源和规划局局长。

出庭负责人：吴松，仙桃市自然资源和规划局副局长。

委托诉讼代理人：胡小松，仙桃市自然资源和规划局公职律师。

委托诉讼代理人：张文峰，仙桃市自然资源和规划局自然资源所有者权益科科员。

第三人：仙桃市郭河镇人民政府，住所地仙桃市郭河镇民政街109号。

法定代表人：程涛，仙桃市郭河镇人民政府镇长。

出庭负责人：杨洋，仙桃市郭河镇人民政府副镇长。

原告仙桃市格瑞化学工业有限公司诉被告仙桃市自然资源和规划局单方解除国有建设用地使用权出让合同一案，湖北省汉江中级人民法院作出（2022）鄂96行初8号之一行政裁定，移送本院管辖。本院于2022年5月27日立案后，于2022年6月1日向被告仙桃市自然资源和规划局送达了起诉状副本及应诉通知书。本院依法组成合议庭，于2022年8月4日公开开庭审理了本案。原告仙桃市格瑞化学工业有限公司法定代表人熊永春及委托诉讼代理人陈科明，被告仙桃市自然资源和规划局副局长尹作辉及委托诉讼代理人胡小松、张文峰到庭参加诉讼。诉讼过程中，因仙桃市郭河镇人民政府与本案被诉行政行为有利害关系，本院依法追加其作为第三人参加诉讼。本院于2022年9月28日公开开庭审理了本案。原告仙桃市格瑞化学工业有限公司法定代表人熊永春及委托诉讼代理人陈科明，被告仙桃市自然资源和规划局副局长吴松及委托诉讼代理人胡小松、张文峰到庭参加诉讼，第三人仙桃市郭河镇人民政府副镇长杨洋到庭参加诉讼。本案现已审理终结。

原告仙桃市格瑞化学工业有限公司诉称，2021年6月16日，仙桃市格瑞化学工业有限公司收到仙桃市自然资源和规划局发出的出让金催缴通知单。2021年6月22日，仙桃市格瑞化学工业有限公司向仙桃市自然资源和规划局发出给仙桃市自然资源和规划局的回函，对案涉合同、土地出让金缴纳的情况予以说明。2021年6月28日，仙桃市格瑞化学工业有限公司收到仙桃市自然资源和规划局关于仙桃市格瑞化学工业有限公司来函的回复，复函认为：仙桃市格瑞化学工业有限公司应当缴纳案涉出让合同的土地出让金，并认定案涉合同土地板块内建筑物属于违法建筑。2021年8月26日，仙桃市格瑞化学工业有限公司收到仙桃市自然资源和规划局发出的解除国有建设用地使用权出让合同告知书，要求解除合同和没收合同定金。为维护合法权益，向法院提起诉讼。具体事实和理由如下：仙桃市自然资源和规划局作出出让金催缴通知单和关于催缴土地出让金的公告内容与事实不符。仙桃市格瑞化学工业有限公司取得案涉土地使用权（仙地[2013]77号），并实际履行出让金清缴义务。关于催缴土地出让金的公告记载“因无法与你公司取得联系”与事实不符。仙桃市自然资源和规划局于2021年8月26日作出的解除国有建设用地使用权出让合同告知书，不符合法定程序。仙桃市格瑞化学工业有限公司对仙桃市自然资源和规划局回复函所称“违法建设问题”提出异议。仙桃市自然资源和规划局是实际违约人，始终未按约定向仙桃市格瑞化学工业有限公司颁发建设用地使用权证。诉讼请求：1.撤销仙桃市自然资源和规划局2021年6月16日发出的出让金催缴通知单以及2021年6月22日在网站发布关于催缴土地出让金的公告；2.撤销仙桃市自然资源和规划局2021年8月26日发出的解除国有建设用地使用权出让合同告知书。

原告仙桃市格瑞化学工业有限公司在法定期限内向本院提交了如下证据：

证据一、出让金催缴通知单（2021年6月16日）1份、关于催缴土地出让金的公告（2021年6月22日）1份；解除国有建设用地使用权出让合同告知书（2021年8月26日）1份，以证明仙桃市自然资源和规划局向仙桃市格瑞化学工业有限公司作出行政行为，于2022年6月22日发布的关于催缴土地出让金的公告内容表述不真实。仙桃市格瑞化学工业有限公司在得知《出让金催缴通知单》的内容后，于2022年6月22日向仙桃市自然资源和规划局回函进行答复，并非仙桃市自然资源和规划局所述无法与仙桃市格瑞化学工业有限公司取得联系，且出让金催缴通知单和解除国有建设用地使用权出让合同告知书中所述的“多次催缴”与实际情况不符。

证据二、仙桃市格瑞化学工业有限公司给仙桃市自然资源和规划局的回函（2021年6月22日）1份、出让金催缴通知单图片1张、短信截图1张、格瑞化学湖北新恒兴材料科技有限公司厂房建设工程承包合同复印件1份、仙桃市自然资源和规划局关于仙桃市格瑞化学工业有限公司来函的回复（2021年6月24日）复印件1份，以证明仙桃市自然资源和规划局并非无法与仙桃市格瑞化学工业有限公司取得联系，其在未通知、告知，未进行听证，未告知仙桃市格瑞化学工业有限公司权利救济的前提下，单方解除国有建设用地使用权出让合同，程序违法。

证据三、合同书（仙桃市郭河镇人民政府与湖北新恒兴材料科技有限公司于2006年8月8日签订）复印件1份、收据（2012年5月31日）复印件3张、股权转让合同（湖北新恒兴材料科技有限公司与熊永春、熊光彪、邓道元）复印件1份、湖北省非税收入通用票据（1369200元）复印件1张、仙桃市招商项目落户审批表（湖北新恒兴材料科技有限公司）复印件1份、仙桃市郭河镇人民政府关于我镇格瑞化工土地使用情况的说明复印件1份，以证明：仙桃市格瑞化学工业有限公司系仙桃市郭河镇人民政府招商引资而来，按照仙桃市郭河镇人民政府指示，仙桃市格瑞化学工业有限公司缴纳了案涉土地出让金的全部款项，取得了案涉土地的使用权并合法使用该土地，仙桃市自然资源和规划局解除国有建设用地使用权出让合同的条件不成立，应予以撤销。

证据四、成交确认书复印件1份、国有建设用地使用权出让合同（鄂XT-2013-77）复印件1份、录音资料1份（光盘2张），以证明案涉的国有建设用地使用权出让合同系仙桃市郭河镇人民政府指示仙桃市格瑞化学工业有限公司签订，仙桃市格瑞化学工业有限公司按照仙桃市郭河镇人民政府指示支付相应的费用。仙桃市格瑞化学工业有限公司系合法使用该土地，仙桃市自然资源和规划局解除国有建设用地使用权出让合同的条件不成立，应予以撤销。

被告仙桃市自然资源和规划局辩称，催缴通知不可诉，依据国有建设用地使用权出让合同仙桃市自然资源和规划局享有催告仙桃市格瑞化学工业有限公司支付土地出让金的权利，仙桃市格瑞化学工业有限公司无权要求撤销催缴通知。仙桃市郭河镇人民政府并非国有建设用地使用权出让合同（鄂XT-2013-77）的当事人，出让合同中未约定仙桃市格瑞化学工业有限公司须向仙桃市郭河镇人民政府履行债务，仙桃市格瑞化学工业有限公司向仙桃市郭河镇人民政府支付钱款与履行国有建设用地使用权出让合同无关。仙桃市自然资源和规划局发出催缴通知属过程性行为，且不属于作出的行政行为，不属于人民法院的受案范围；仙桃市自然资源和规划局有权解除出让合同。根据国有建设用地使用权出让合同的约定：延期付款超过60日，经出让人催交后仍不能支付国有建设用地使用权出让价款的，出让人有权解除合同，受让人无权要求返还定金，出让人并可请求受让人赔偿损失。仙桃市格瑞化学工业有限公司与原仙桃市国土资源局于2013年6月3日签订国有建设用地使用权出让合同后，仙桃市自然资源和规划局除收到326000元竞买保证金以外，未收到任何其他有效的土地出让金缴款凭证。经仙桃市自然资源和规划局多次催告，仙桃市格瑞化学工业有限公司至今仍欠付3008000元的土地出让金。仙桃市格瑞化学工业有限公司迟延履行缴纳土地出让金的义务，且经催告后在合理期限内仍未履行。仙桃市自然资源和规划局依法解除国有建设用地使用权出让合同，合法、有效。解除上述出让合同不同于行政处罚、行政许可，并非行政行为，不需要经过听证程序。综上所述，仙桃市格瑞化学工业有限公司的诉讼请求于法无据，且不属于法院受案范围。请求驳回仙桃市格瑞化学工业有限公司的诉讼请求。

被告仙桃市自然资源和规划局在法定期限内向本院提交了如下证据：

证据一、国有建设用地使用权出让合同（鄂XT-2013-77）复印件1份、湖北省行政事业单位资金往来结算票据复印件1张，以证明仙桃市格瑞化学工业有限公司未缴齐土地出让金。

证据二、出让金催缴通知书送达回执联（2016年4月15日、2017年10月23日）复印件2份、出让金催缴通知单送达回执（2017年4月12日、2017年10月10日）复印件2份、出让金催缴现场照片复印件8张、关于催缴土地出让金的公告网页截图1份，以证明仙桃市自然资源和规划局多次催告，仙桃市格瑞化学工业有限公司仍拒不履行合同义务。

证据三、解除国有建设用地使用权出让合同告知书复印件1份、解除仙地[2013]77号地块《国有建设用地使用权出让合同》公告网页截图1份，以证明仙桃市自然资源和规划局通知仙桃市格瑞化学工业有限公司解除国有建设用地使用权出让合同。

第三人仙桃市郭河镇人民政府述称，仙桃市格瑞化学工业有限公司向仙桃市郭河镇人民政府缴纳1369200元。经核实，仙桃市郭河镇人民政府代仙桃市格瑞化学工业有限公司向仙桃市财政局缴纳326000元的竞买保证金；仙桃市郭河镇人民政府代湖北新恒兴材料科技有限公司向仙桃市财政局预交办证费用41242元。仙桃市郭河镇人民政府多次为土地办理手续，因仙桃市格瑞化学工业有限公司的环评未办理，故交纳土地出让金未果。关于收据3张，根据票据显示，系仙桃市郭河镇经济委员会财务人员廖爱华收取，加盖了仙桃市郭河镇经济委员会财务专用章。收据记载：资产转让款1450000元、承兑汇票200000元、资产款150000元，仙桃市郭河镇人民政府对收据的项目不清楚。仙桃市郭河镇人民政府已与仙桃市格瑞化学工业有限公司进行沟通，仙桃市郭河镇人民政府收取了上述款项，因仙桃市格瑞化学工业有限公司称，待本案作出裁判后，另行决定，故协商未果。

第三人仙桃市郭河镇人民政府在法定期限内向本院提交了如下证据：

证据一、仙桃市招商项目落户审批表（仙桃市格瑞化学工业有限公司）复印件1份、仙桃市规划局仙桃市国有土地使用权出让项目设计条件通知书（2012年12月13日）复印件1份，以证明仙桃市郭河镇人民政府于2013年7月9日申报仙桃市格瑞化学工业有限公司项目，产业类别为高科技新型材料，主要产品为特别硅橡胶合成新材料；原仙桃市规划局于2012年12月13日作出仙桃市国有土地使用权出让项目设计条件通知书，涉案土地面积为22820.38平方米，且注明不得用于化工类污染工业。

证据二、湖北省行政事业单位资金往来结算票据复印件1张，以证明仙桃市郭河镇人民政府代仙桃市格瑞化学工业有限公司向仙桃市财政局交纳竞买保证金326000元。

经庭审质证，本院对上述证据认定如下：仙桃市格瑞化学工业有限公司提交的出让金催缴通知单1份、关于催缴土地出让金的公告1份、解除国有建设用地使用权出让合同告知书1份、出让金催缴通知单图片1张与仙桃市自然资源和规划局提交的关于催缴土地出让金的公告网页截图1份、解除国有建设用地使用权出让合同告知书1份、解除仙地[2013]77号地块《国有建设用地使用权出让合同》公告网页截图1份，系本案被诉行政行为，不能作为证据使用；仙桃市格瑞化学工业有限公司给仙桃市自然资源和规划局的回函1份、仙桃市自然资源和规划局关于仙桃市格瑞化学工业有限公司来函的回复1份，能印证本案的相关事实，且仙桃市自然资源和规划局对真实性无异议，依法予以采信；短信截图1张，不符合证据的形式要求，依法不予采信；格瑞化学湖北新恒兴材料科技有限公司厂房建设工程承包合同1份，系仙桃市格瑞化学工业有限公司与他人签订的建设工程承包合同，不能证明拟证事实，依法不予采信；合同书1份，系复印件，不符合证据的形式要求，且仙桃市郭河镇人民政府对证据的真实性提出异议，依法不予采信；收据3张，所记载的内容为资产转让款、承兑汇票、资产款，不能证明拟证事实，依法不予采信；股权转让合同1份，系湖北新恒兴材料科技有限公司与熊永春、熊光标、邓道元所签订，无充分证据予以印证，不能证明拟证事实，依法不予采信；湖北省非税收入通用票据1张、仙桃市郭河镇人民政府关于我镇格瑞化工土地使用情况的说明1份，能印证本案的相关事实，且仙桃市郭河镇人民政府对证据无异议，依法予以采信；仙桃市招商项目落户审批表1份，系复印件，所记载投资企业为湖北新恒兴材料科技有限公司，无充分证据予以印证，不能证明拟证事实，依法不予采信；国有建设用地使用权出让合同1份与仙桃市自然资源和规划局提交的国有建设用地使用权出让合同1份，系同一合同，能证明本案的相关事实，依法予以采信；成交确认书1份，来源合法，能证明本案的相关事实，依法予以采信；录音资料1份（光盘2张），无充分证据予以印证，不能证明拟证事实，依法不予采信。仙桃市自然资源和规划局提交的湖北省行政事业单位资金往来结算票据1张与仙桃市郭河镇人民政府提交的湖北省行政事业单位资金往来结算票据1张，系同一票据，能印证本案的相关事实，依法予以采信；出让金催缴通知书送达回执联（2016年4月15日）1份、出让金催缴现场照片（2016年5月6日）4张，能相互印证本案相关事实，且仙桃市格瑞化学工业有限公司认可出让金催缴现场照片（2016年5月6日）所载系仙桃市格瑞化学工业有限公司法定代表人熊永春，依法予以采用；出让金催缴通知单（2017年4月13日），能印证本案相关事实，且仙桃市郭河镇人民政府对证据无异议，依法予以采用；出让金催缴通知单送达回执（2017年10月10日）、出让金催缴现场照片（2016年10月16日）4张，能相互印证本案相关事实，且仙桃市格瑞化学工业有限公司认可出让金催缴现场照片（2016年10月16日）所载系仙桃市格瑞化学工业有限公司员工熊永熙，依法予以采用；出让金催缴通知书送达回执联（2016年10月23日）未记载收件人，亦未提交充分证据，不能证明拟证事实，依法不予采信。仙桃市郭河镇人民政府提交的仙桃市招商项目落户审批表（仙桃市格瑞化学工业有限公司）、仙桃市规划局仙桃市国有土地使用权出让项目设计条件通知书（2012年12月13日），能印证本案相关事实，依法予以采信。

经审理查明：2013年5月27日，仙桃市格瑞化学工业有限公司竞得编号为仙地[2013]77号地块的国有建设用地使用权。2013年6月3日，仙桃市格瑞化学工业有限公司与原仙桃市国土资源局签订国有建设用地使用权出让合同，约定：出让人为仙桃市国土资源局，受让人为仙桃市格瑞化学工业有限公司；出让宗地编号为仙地[2013]77号，宗地面积为22820.38平方米，宗地用途为工业。出让年限为50年；宗地的国有建设用地使用权出让价款为3334000元，每平方米146元；宗地的定金为326000元，合同签订之日起60日内，一次性付清国有建设用地使用权出让价款；受让人应当按照合同约定，按时支付国有建设用地使用权出让价款。受让人不能按时支付国有建设用地使用权出让价款的，自滞纳之日起，每日按迟延支付款项的1‰向出让人缴纳违约金。迟期付款超过60天，经出让人催交后仍不能支付国有建设用地使用权出让价款的，出让人有权解除合同，受让人无权要求返还定金，出让人并可请求受让人赔偿损失。原仙桃市国土资源局于2016年5月6日向仙桃市格瑞化学工业有限公司送达出让金催缴通知书，送达回执联记载：该公司法人熊永春拒签，拒收理由为要求送达镇工业专班，由镇工业专班按照招商引资落户合同处理出让金缴款事项；于2017年4月13日向仙桃市郭河镇经济委员会送达出让金催缴通知单（仙桃市格瑞化学工业有限公司）；于2017年10月16日向仙桃市格瑞化学工业有限公司送达出让金催缴通知单，送达回执记载：当面送达熊永熙，拒收理由为负责人熊永春电话反映相关费用已缴纳镇政府，办证事宜及出让金缴交等所有事宜交镇工业专班代办。仙桃市自然资源和规划局于2021年6月16日作出出让金催缴通知单，通知：仙桃市格瑞化学工业有限公司仍欠3008000元土地出让金未支付，请于2021年6月30日前缴清土地出让价款，如逾期未缴，仙桃市自然资源和规划局将解除出让合同，没收定金326000元，地上已建建筑作违法建设处理，并张贴于仙桃市格瑞化学工业有限公司住所地；于2021年6月22日在仙桃市人民政府网发布关于催缴土地出让金的公告。仙桃市格瑞化学工业有限公司于2021年6月23日向仙桃市自然资源和规划局提交给仙桃市自然资源和规划局的回函。仙桃市自然资源和规划局于2021年6月24日作出关于仙桃市格瑞化学工业有限公司来函的回复，于2021年8月26日作出解除国有建设用地使用权出让合同告知书，于2021年10月28日在仙桃市人民政府网发布解除仙地[2013]77号地块《国有建设用地使用权出让合同》公告。

另查明，2013年2月5日，仙桃市郭河镇经济委员会向仙桃市格瑞化学工业有限公司出具湖北省非税收入通用票据，记载：项目为土地办证费用，金额为1369200元。2013年5月13日，仙桃市郭河镇人民政府代仙桃市格瑞化学工业有限公司向仙桃市财政局交纳国有土地使用权竞买保证金326000元。

还查明，2019年3月29日，中共仙桃市委办公室作出仙办文〔2019〕21号市委办公室、市政府办公室关于印发《仙桃市自然资源和规划局职能配置、内设机构和人员编制规定》的通知，原仙桃市国土资源局的职责，经机构改革变更由仙桃市自然资源和规划局行使。

本院认为：根据《中华人民共和国土地管理法》第五条的规定：“国务院自然资源主管部门统一负责全国土地的管理和监督工作。县级以上地方人民政府自然资源主管部门的设置及其职责，由省、自治区、直辖市人民政府根据国务院有关规定确定。”仙桃市自然资源和规划局具有对仙桃市行政区域内土地管理的法定职责。《国有土地使用权出让收支管理办法》第五条规定：“土地出让收入由财政部门负责征收管理，可由市、县国土资源管理部门负责具体征收。”仙桃市自然资源和规划局具有征收土地出让金的职权。案涉国有建设用地使用权出让合同约定，国有建设用地使用权出让价款于合同签订之日（2013年6月3日）起60日内一次性付清。原仙桃市国土资源局于2016年、2017年向仙桃市格瑞化学工业有限公司送达出让金催缴通知，仙桃市格瑞化学工业有限公司就出让金事项提出异议。仙桃市自然资源和规划局在处理历史遗留问题时，未对案涉土地出让金事项进行调查，于2021年6月16日对仙桃市格瑞化学工业有限公司作出出让金催缴通知单，于2021年6月22日在网站发布关于催缴土地出让金的公告，且在仙桃市格瑞化学工业有限公司于2021年6月23日提交书面回函后，于2021年8月26日作出解除国有建设用地使用权出让合同告知书，并于2021年10月28日在网站发布解除仙地[2013]77号地块《国有建设用地使用权出让合同》公告，解除了仙地[2013]77号地块国有建设用地使用权出让合同，使仙桃市格瑞化学工业有限公司因此丧失使用涉案地块国有建设用地使用权的机会，且对仙桃市格瑞化学工业有限公司缴纳的定金326000元予以没收，对仙桃市格瑞化学工业有限公司的权益造成重大影响。《国务院全面推进依法行政实施纲要》［国发（2004）10号］第20条规定：“严格按照法定程序行使权力、履行职责。行政机关作出对行政管理相对人、利害关系人不利的行政决定之前，应当告知行政管理相对人、利害关系人，并给予其陈述和申辩的机会；作出行政决定后，应当告知行政管理相对人依法享有申请行政复议或者提起行政诉讼的权利。对重大事项，行政管理相对人、利害关系人依法要求听证的，行政机关应当组织听证。……”依据上述规定，为了充分保障相对人的权益不受侵犯，行政机关应当注重正当程序，保障相对人的陈述权、申辩权等权利。本案中，仙桃市自然资源和规划局在土地出让金催缴、解除仙地[2013]77号地块国有建设用地使用权出让合同前，理应书面告知仙桃市格瑞化学工业有限公司享有陈述和申辩、申请听证等法定权利，并充分听取其陈述、申辩，在查明事实的基础上依法作出相应处理，但仙桃市自然资源和规划局未经书面告知权利和义务，并充分听取仙桃市格瑞化学工业有限公司的陈述和申辩，迳行作出解除国有建设用地使用权出让合同告知书后，在网站发布解除仙地[2013]77号地块《国有建设用地使用权出让合同》公告，不符合法定程序。仙桃市格瑞化学工业有限公司要求撤销仙桃市自然资源和规划局2021年6月16日发出的出让金催缴通知单及2021年8月26日发出的解除国有建设用地使用权出让合同告知书的诉讼请求，本院依法予以支持。仙桃市自然资源和规划局辩称，仙桃市格瑞化学工业有限公司的诉讼请求于法无据，不属于人民法院的受案范围的理由不能成立，本院不予采纳。仙桃市自然资源和规划局于2021年6月22日在网站发布关于催缴土地出让金的公告，系对土地出让金催缴通知的告知送达，是一种行政程序，送达行为不具有可诉性。仙桃市格瑞化学工业有限公司请求撤销仙桃市自然资源和规划局2021年6月22日在网站发布关于催缴土地出让金的公告的诉讼请求，本院不予支持。依据《中华人民共和国行政诉讼法》第七十条第三项规定，判决如下：

一、撤销被告仙桃市自然资源和规划局于2021年6月16日作出的出让金催缴通知单；

二、撤销被告仙桃市自然资源和规划局于2021年8月26日作出的解除国有建设用地使用权出让合同告知书；

三、驳回原告仙桃市格瑞化学工业有限公司的其他诉讼请求。

案件受理费50元，由被告仙桃市自然资源和规划局负担。

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，并按照对方当事人的人数提出副本，上诉于湖北省汉江中级人民法院。

审 判 长 周 涛

审 判 员 杨丽蓉

人民陪审员 赵国华

二〇二二年十一月十八日

书 记 员 李小梅