

浙江省高级人民法院 行政裁定书

(2023)浙行申487号

再审申请人（一审原告、二审上诉人）安吉康桥置业发展有限公司，住所地浙江省安吉县梅溪镇晓墅新区。

法定代表人沈惠中，执行董事。

被申请人（一审被告、二审被上诉人）安吉县住房和城乡建设局，住所地浙江省安吉县递铺镇天荒坪中路。

法定代表人康锡刚，局长。

原审第三人张念慈，男，1964年6月1日出生，汉族，住香港九龙油麻地友翔道1号御金国峯6座31楼A室。

再审申请人安吉康桥置业发展有限公司（下称安吉康桥公司）与安吉县住房和城乡建设局（下称安吉县住建局）撤销不予许可行政决定一案，不服本院（2021）浙行终1541号行政判决，向本院申请再审。本院依法组成合议庭对本案进行了审查，现已审查终结。

安吉康桥公司申请再审：一、本案一、二审判决认定事实有误，主要证据不足。本案一、二审判决以案涉证据《国有土地使用权证》记事栏的内容认定土地使用权系共有，以此来否定权利证书正本载明的权利人主体，缺乏法律依据。

案涉土地使用权人自始至终即为安吉康桥公司一家，“记事”中的说明仅为土地使用权产生的权益分配划分，与案涉土地使用权权属无关。二、本案一、二审判决罔顾事实，对案涉《国有土地使用权证》作表面狭隘解读，纵容行政乱作为，理应予以纠正。1.案涉土地开发建设主体自始至终都只有安吉康桥公司，各方以自己的行为知晓、认可安吉康桥公司开发建设案涉土地项目，项目合作者之间发生争议应通过合法渠道解决，安吉县住建局仅因一方一纸要求，就动用政府行政权力，以不予行政许可为手段介入当事人之间的私权争议属行政乱作为，应予纠正。2.安吉县住建局应当根据法定条件审查并作出行政许可。第一，申请人在2017年申请行政许可和本案申请许可递交的材料不仅完全符合法律法规的要求，与2017年一期、二期预售许可申请提交的材料一致，均包含案涉土地使用证。安吉县住建局以“安吉康桥公司提供的安吉国用(2014)第02795号土地使用权证为申请人与他人共有”为由，作出不予行政许可的决定，规避了申请人持有的国有土地使用权证的法律效力，违反了诚实信用和信赖保护原则，属于滥用职权。第二，《城市商品房预售管理办法》明确规定开发企业申请商品房预售许可应当提交的证件及资料，申请人也按照法律规定递交了所需要的全部材料。法律之外无行政可言，行政机关在作出行政许可时不得突破法律增加或放宽许可的条件。第三，2020年4月30日，安吉县住建局向安吉康桥公司出具《安吉县房屋建筑工程竣工验收

收备案证明书》，2020年5月14日向安吉康桥公司出具《验收备案通知单》，竣工验收备案证明和交付验收备案通知是政府对于商品房开发建设完成的最后确认，在此情况下安吉县住房和城乡建设局却对于商品房预售却不予许可，行政行为自相矛盾，难以自圆其说。三、本案一、二审法院适用法律错误。本案基础法律关系系土地开发使用，而《城市商品房预售管理办法》中所指的交易双方系房屋买方和卖方，《中华人民共和国房地产管理法》第三十八条所指也系房地产交易。而本案申请人和被申请人、第三人之间并非商品房交易双方，故一、二审适用法律错误。四、原一、二审判决理应全面审查，不应局限于国有土地使用权证的简单解读。本案中乡政府拆迁时将本项目列入拆迁户安置方案，乡政府也为安置部分拆迁户向安吉康桥公司订购房屋用于安置，现在预售许可证不发，导致拆迁户无法安置，继续在外漂泊，不利于社会安定。案涉土地使用权登记距今已有10年有余，安吉县住房和城乡建设局以及第三人张念慈先生不在第一期、第二期项目办理预售登记过程中提出异议，却偏偏在第三期办理预售登记过程中提出异议，行为实在令人费解。综上，请求贵院依法撤销原判，并改判重新作出行政许可决定。

安吉县住建局答辩称：1.涉案土地使用权不属被答辩人一人所有，而归被答辩人与原审第三人共有。根据一、二审判理查明的事实，被答辩人与原审第三人于2013年12月13日签订《联合竞买协议书》，约定双方共同竞买位于安吉县

梅溪镇 2008-13、2010-6 地块，被答辩人出资 70%，第三人出资 30%，竞买成功后，双方按出资比例享有权益。2015 年 6 月 25 日安吉县人民政府核发的（2014）第 02795 号《国有土地使用权证》的“记事”栏中载明“本宗地为安吉康桥置业有限公司、张念慈共同所有，其中安吉康桥置业有限公司 70%、张念慈 30%”。因此“安吉康桥佳苑”三期的土地使用权不归被答辩人一人所有，而归被答辩人与原审第三人共有。

2.被答辩人违反约定单独开发，且原审第三人对此始终不认可。被答辩人与原审第三人在竞拍土地后，明确约定双方共同投资设立项目公司对涉案土地进行开发。被答辩人与原审第三人竞买土地成功后，2014 年 1 月 9 日被答辩人与原安吉县国土资源局签订《国有建设用地使用权出让合同》，2014 年 1 月 23 日被答辩人与原审第三人签订《投资和股东贷款合作合同》。该合作合同前言及第二条约定，被答辩人与原审第三人共同出资 1000 万元成立具有独立法人资格的项目公司对涉案土地进行房地产开发。但被答辩人在实际开发“安吉康桥佳苑”三期商品房时，并未按照《投资和股东贷款合作合同》的约定成立项目公司，而由被答辩人以其自己公司的名义单独开发，且第三人对被答辩人以其自己公司名义开发房产的行为一直不予认可。3.被答辩人与原审第三人之间有明确约定，办理预售许可证等有关证件和手续时要由双方共签共办，对本案所涉的三期许可证，原审第三人不同意为被答辩人单独颁发。2020 年 1 月 12 日被答辩人与原审第三人共

同向安吉县自然资源和规划局和答辩人出具《关于依法保障土地共有人权益的恳请函》，第五条“共签共办共有土地涉及事项”第2项中明确载明“涉及共有土地、康桥佳苑项目相关不动产实体权利影响、权属变动登记手续均需安吉康桥公司及张念慈共同到场签字盖章确认后，方能办理。

而就本案被答辩人申请办理的“康桥佳苑”三期预售许可证，原审第三人根据2020年1月12日双方共同签署的《关于依法保障土地共有人权益的恳请函》，始终不同意为被答辩人单独颁发“康桥佳苑”三期预售许可证。4.张念慈为本案适格的第三人。因涉案土地张念慈享有30%份额，根据行政许可法第三十六条规定：“行政机关对行政许可申请进行审查时，发现行政许可事项直接关系他人重大利益的，应当告知该利害关系人。申请人、利害关系人有权进行陈述和申辩。行政机关应当听取申请人、利害关系人的意见。”因此，张念慈应为本案第三人。二、一审和二审适用法律正确。《中华人民共和国行政许可法》第三十六条规定：“行政机关对行政许可申请进行审查时，发现行政许可事项直接关系他人重大利益的，应当告知该利害关系人。申请人、利害关系人有权进行陈述和申辩。行政机关应当听取申请人、利害关系人的意见。”《中华人民共和国城市房地产管理法》第四十五条第一款规定：“商品房预售，应当符合下列条件：（一）已交付全部土地使用权出让金，取得土地使用权证书；……”《城市商品房预售管理办法》第一条规定：“为加强商品房预售管理，维护商品房交易双方的

合法权益，根据《中华人民共和国城市房地产管理法》、《城市房地产开发经营管理条例》，制定本办法。”《中华人民共和国行政诉讼法》第六十九条规定：“行政行为证据确凿，适用法律、法规正确，符合法定程序的，或者原告申请被告履行法定职责或者给付义务理由不成立的，人民法院判决驳回原告的诉讼请求。”原一、二审适用法律正确。综上，请求贵院依法驳回再审申请。

张念慈未提交答辩意见。

本院经审查认为，本案争议的焦点是安吉县住建局作出被诉不予许可行政决定是否合法。案涉《国有土地使用权证》记事栏中载明“本宗地为安吉康桥置业有限公司、张念慈共同所有，其中安吉康桥置业有限公司 70%、张念慈 30%”，故安吉康桥公司与张念慈为案涉土地使用权的共有人。《中华人民共和国城市房地产管理法》第四十五条第一款规定：“商品房预售，应当符合下列条件：（一）已交付全部土地使用权出让金，取得土地使用权证书；……”本案安吉康桥公司以自己名义开发建设“康桥佳苑”项目三期并申请商品房预售，在共有人张念慈明确提出反对预售的情况下，安吉康桥公司作为仅享有 70%的土地使用权的共有人，并未取得完整的土地使用权，与“已交付全部土地使用权出让金，取得土地使用权证书”的预售条件不符。此外，在受理案涉申请期间，安吉康桥公司与张念慈曾向安吉县住建局提出办理涉及“康桥佳苑”三期的预售许可时需要双方共签共办。综上，安吉县住建

局对康桥公司的预售申请作出不予许可行政决定，处理结果并无不当。安吉县住建局受理申请后，告知安吉康桥公司与第三人申请听证的权利并组织听证，后作出案涉不予许可决定并依法送达，行政程序合法。综上，原一、二审判决驳回安吉康桥公司的诉讼请求及上诉，并无明显不当。再审申请人安吉康桥公司的再审申请不符合《中华人民共和国行政诉讼法》第九十一条规定的情形，依照《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》第一百一十六条第二款之规定，裁定如下：

驳回再审申请人安吉康桥置业发展有限公司的再审申请。

审 判 长 夏 祖 银

审 判 员 董 东

审 判 员 王 富 新



二〇二三年七月三十一日

本件与原本核对无异

书 记 员 陈 亦 恒