

## 中国法学会邮件系统

用户名 密码 

## 信息检索

包含字符 检索内容 检索字段 排序字段 排序方式 

一月信息排行

Commun

法学论坛 &gt;&gt; 典型案例 &gt;&gt; 行政判例

本层分类: | 民商判例 | 刑事判例 | 经济判例 | 劳动判例 | 行政判例 | 审监判例 | 执行判例 | 海事判例 | 知识产权判例

[→ 行政判例](#)

## 司法程序中行政权应避让司法权——烟台中院判决恒丰银行诉市国土局土地行政处罚案

阅读次数: 887 2006-8-17 7:34:00

### 司法程序中行政权应避让司法权

#### ——烟台中院判决恒丰银行诉市国土局土地行政处罚案

#### 裁判要旨

诉讼中,行政权与司法权的冲突由来已久。本案中,在涉案土地使用权受司法程序羁束的情况下,应坚持司法权优先的原则。

#### 案情

1994年11月24日,原山东省烟台开发区建设环保土地局(以下简称建环土地局)与耕福堂大酒店签订合同:将位于开发区F-14小区的20095.58平方米公建用地出让,建设周期3年,超过3个月不拿设计方案,超过6个月不投资开发的,有权对土地进行调整或无偿收回土地使用权,已交土地出让金不退还。1996年10月,上述土地经审批有偿转让给晋嘉油脂公司。

1996年11月8日,原烟台住房储蓄银行(2003年改制为恒丰银行股份有限公司)开发区支行(贷款人)与石家庄晋嘉制药厂(借款人)、晋嘉油脂公司(抵押人)签订抵押担保借款合同,约定:抵押人以开发区F-14小区(以下简称F-14小区)19301.89平方米土地使用权抵押担保,由晋嘉制药厂向开发区支行借款人民币900万元。

同日,开发区支行与抵押人签订房地产抵押合同,约定借款清偿期和抵押权的存续期间,并依法取得抵押许可证。

因晋嘉制药厂未履行合同，恒丰银行诉至烟台中院，中院判决：晋嘉制药厂偿还本金及利息，以其抵押的F-14小区土地使用权为晋嘉制药厂第一条的给付义务承担保证责任，烟台住房储蓄银行对该抵押的土地使用权享有优先受偿的权利。该案上诉后，省高院维持烟台中院判决。恒丰银行申请执行，烟台中院裁定拍卖晋嘉油脂公司的F-14小区土地使用权。

2003年12月29日，建环土地局送烟台中院《关于申请中止执行烟国用（96）第1069号国有土地使用权的函》，以该宗正在执行的土地有纠纷，开发区法院已另案裁定将上述土地使用权查封，至今未解除为由，请求中止对该土地使用权的执行。

2003年12月30日，建环土地局作出行政处罚决定：无偿收回该公司的涉案国有土地使用权。同日，烟台中院暂停对该宗土地的拍卖。恒丰银行不服该处罚决定，向市国土局申请行政复议，市国土局维持原开发区建设环保土地局行政处罚的决定。恒丰银行不服，向开发区法院提起行政诉讼，请求撤销行政处罚决定。开发区法院作出确认建环土地局行政处罚决定违法的判决。

2004年9月23日，开发区法院解除对涉案土地使用权的查封。市国土局在作出行政处罚告知书后，于10月12日，作出行政处罚决定：无偿收回第三人晋嘉油脂公司的国有土地使用权。

## 裁判

恒丰银行不服行政处罚决定，向烟台开发区法院提起行政诉讼。

烟台开发区法院经审理判决：维持市国土局作出的行政处罚决定书。

恒丰银行不服原审判决，以上诉人主体资格无法律依据和本案中的司法权比行政权更权威等为由向烟台中院提起上诉。

烟台中院认为，上诉人作为涉案土地使用权的抵押权人，与被上诉人具体行政行为具有法律上的利害关系，具有本案原告诉讼主体资格。

我国《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》规定，土地使用者应当按照土地使用权出让合同的规定和城市规划的要求，开发、利用、经营土地。未按合同规定的期限和条件开发、利用土地的，市县人民政府的土地管理部门应当予以纠正，并根据情节给予警告、罚款直至无偿收回土地使用权的处罚。被告作为本行政区域内的土地管理部门，具有对土地违法作出处罚的行政主体资格。

土地使用权抵押权的设立、变更和消灭应依法办理土地登记手续，土地使用权抵押权依法登记后应受法律保护。本案中，上诉人与第三人晋嘉油脂公司签订房地产抵押合同后，开发区国土局依法为双方进行了抵押登记并颁发了《抵押许可证》，上诉人依法取得的土地使用权抵押权应当受到法律保护，况且本案涉案的国有土地使用权已经本院、省高院民事判决，上诉人依法取得了优先受偿权，本院也已经依据生效的民事判决和上诉人的执行申请作出了执行裁定，故该国有土地使用权已受本院执行程序所羁束。被上诉人在明知涉案土地使用权已经进行了抵押登记，且已进入司法执行程序的情况下，作出的无偿收回土地使用权的行为，不仅使国家审判机关的生效裁判难以执行，而且使国家为保障交易安全而设立的抵押担保制度形同虚设，损害了抵押权人的合法权益，也损害了国家的抵押担保法律制度。虽然对受司法程序羁束的土地使用权，行政机关能否无偿收回，相关的行政法律法规没有明确规定，但依法行政是行政执法的一项基本原则，在涉案土地使用权受司法程序羁束的情况下，行政权应自觉地避让司法权，这是依法行政的基本要求。

2005年11月4日，烟台中院依据行政诉讼法第六十一条第（二）项、第五十四条第（二）项2目之规定，判决如下：

一、撤销烟台开发区法院（2005）开行初字第5号行政判决；

二、撤销烟台市国土资源局于2004年10月12日作出的烟国土罚字[2004]第4016号行政处罚决定书。

一、二审案件受理费各100元，均由被上诉人烟台市国土资源局承担。

本判决为终审判决。

(该案二审案号为[2005]烟行终字第77号)

案例编写人：山东省烟台市中级人民法院 史殿美 孙学泉

[【返回】](#)

欢迎光临**中国法学会**官方网站

Thank you for visiting [www.chinalawsociety.org.cn](http://www.chinalawsociety.org.cn)

中国法学会 版权所有 © 2005 京ICP备05072373号 [联系方式](#)  
(浏览中国法学会网, 建议将显示器的分辨率设为1024\*768) 网站制作与维护: 北京长城宏业网络信息科技有限公司