

原告青岛鲁蒙光电传媒有限公司诉被告 青岛市市北区综合行政执法局行政处罚 一案

[裁判摘要]

机构改革过程中，行政机关的职责可能发生变更，行政机关应当明确自己的职权和职权变更的时点。新的行政机关成立后，上级机关尚未批复划拨职权的，不得以自己的名义行使职权，否则属于超越职权。

实施行政强制应当坚持教育与强制相结合的原则。行政机关采取行政措施强制拆除时，一般情况下应当先行催告当事人主动履行，特别是在相关法律、法规明确规定了催告当事人限期拆除的期限时，行政机关擅自缩短期限、未到期限即强制拆除，属于行政程序违法。

原告青岛鲁蒙光电传媒有限公司，住所地青岛市市北区永丰路8号302室。

法定代表人张琪悦，总经理。

委托代理人曹婷，山东亚和太律师事务所律师。

委托代理人李俊杰，山东亚和太律师事务所律师。

被告青岛市市北区综合行政执法局，住所地青岛市市北区重庆南路7号-2。

法定代表人王传勇，职务局长。

出庭负责人马洪波，职务副局长。

委托代理人于永贵，该单位工作人员。

委托代理人徐文栋，该单位工作人员。

原告青岛鲁蒙光电传媒有限公司不服被告青岛市市北区综合行政执法局 2018 年 1 月 18 日的强制拆除电子屏广告行为，向青岛市市北区人民法院提起诉讼。

原告诉称，2009年2月16日，原青岛市四方区城市建设管理局向原告签发了《青岛市户外广告设置发布许可证》，许可原告在市北区杭州路与温州路路口设置电子屏，许可设置时间为十年，原告依法在该处设置了电子屏。2018年1月12日，被告向原告发出《关于拆除户外广告设施的通知》，称市区严禁设置相关广告设施，要求原告三日内拆除，否则将强制拆除。原告反复解释，该电子屏已经取得许可批准，属于合法广告设施，但被告对此不予理会。2018年1月18日夜，被告无任何手续，组织人员强行拆除、损坏了原告的电子屏。原告认为，原告设立电子显示屏已依法取得许可证，且尚在有效使用期内，被告的拆除行为无任何依据和手续，行为违法。原告为维护自身合法权益，特诉至法院，请求法院判令：1、确认被告拆除市北区杭州路与温州路路口电子显示屏的行政行为违法；2、本案诉讼费由被告承担。

被告青岛市市北区综合行政执法局辩称，1、原告所述电子显示屏系违法建设，违法事实清楚。原告所述电子显示屏，系 2009 年在青岛市杭州路与温州路交界处绿地内设置，

形式为双立柱式户外广告设施。原告提供《青岛市户外广告设置发布许可证》一份，证明该处广告设施系依据《青岛市户外广告的设置管理办法》许可设置。但依据该法规第十六条规定：“……其中属于建筑物、构筑物的，应事先申领《建设工程规划许可证》”；第二十条规定：“经批准设置的户外广告，设置单位应当在工程竣工之日起七日内，向市联审办提出验收申请，由市联审办组织有关部门进行验收，经验收符合标准要求的，方可使用”。依据上述规定，原告在设置时并未申领《建设工程规划许可证》，也未有材料证明该广告设施经过验收，即投入使用，该广告设施系违法建设，并在形式上不完备。

2、答辩人作出的行政行为是正确的，措施得当。自2017年10月，我市开展“美丽青岛行动”以来，按照户外广告设置规范的要求，需要对全市范围内的户外广告设施进行全面整治，其中，特别指出要全面清理立柱式户外广告设施。就该处广告设施的拆除问题，我局多次联系原告，希望其配合工作，但原告以种种理由拒绝。2018年1月1日，新生效的《青岛市市容和环境卫生管理条例》第三十四条第（五）项也明确规定：“……城市建成区范围内禁止设置大型立柱式广告和条幅广告”。故，原告该处广告设施已由于城市环境整治的需要应当拆除。同时，市有关部门也多次对拆除工作进行督办，要求限期完成。2018年1月13日，答辩人在多次与原告沟通无效的情况下，向原告送达《关于拆除户外广告设施的通知》，要求其自行拆除该处

广告设施。2018年1月18日，在原告不自行拆除的情况下，为确保完成美丽青岛行动工作任务，答辩人在通知原告后，对该处广告进行了拆除。3、原告违法行为属应自行查处的行为，答辩人行政行为并无不当。依据《青岛市户外广告的设置管理办法》第二十七条规定：“已设置的户外广告，在有效期限内因城市建设等特殊需要须拆除的，由有关部门提请市联审办通知设置单位，在期限内无条件拆除清理”。在原告提供的《设置发布许可证》中，也明确备注了“已批准设置的户外广告设施，因城市规划、建设、城市环境整治等原因需要拆除的，按照有关规定办理”。按照上述规定，原告设置该处广告设施已不符合设置条件，应当属于自行拆除的情形。答辩人已多次联系原告，希望其自行拆除。在原告不配合工作，且在青岛市市容秩序整治紧张开展的情况下，拆除了该处户外广告设施。并为维护原告权益，将拆除的设施进行了妥善存放。综上，为维护法律尊严和权威，圆满完成美丽青岛工作任务，望法院依法驳回原告诉讼请求，诉讼费用由原告承担。

市北区法院经审理查明：2009年2月16日，原告青岛鲁蒙光电传媒有限公司与青岛市四方区城市建设管理局签订《城市基础设施有偿使用合同》，约定青岛市四方区城市建设管理局将原四方区杭州路立交桥东侧绿地及空间资源使用权出让给原告使用，原告经青岛市四方区城市建设管理局审批后在该地设立电子屏，原告使用权为十年，每年应向

政府缴纳 18 万元，原告在使用期限内负责杭州路立交桥的维护管理，做为有偿使用条件，与缴纳价款相抵销等等。签订合同当天，青岛市四方区城市建设管理局为原告颁发了《青岛市户外广告设置发布许可证》，许可原告在杭州路与温州路路口设置电子屏，许可期限自 2009 年 2 月 16 日至 2019 年 2 月 15 日。2018 年 1 月 12 日，被告青岛市市北区综合行政执法局向原告发出《关于拆除户外广告设施的通知》，要求原告自接到通知之日起三日内自行拆除市北区杭州路与温州路路口设置的立柱式电子屏广告设施一座，逾期将强制拆除。因原告未自行拆除，2018 年 1 月 18 日，被告强制拆除了电子屏广告设施。原告不服，诉来我院，即为本案。

市北区法院认为：

1、《青岛市户外广告设置管理办法（试行）》第四十一条规定：“城管执法部门作出责令拆除决定后，当事人逾期拒不拆除的，由城管执法部门依法予以强制拆除，相关费用由当事人承担”。《青岛市市北区人民政府关于公布区级行政权力清单的通知》（青北政发【2015】5 号）附件载明了青岛市市北区城市管理行政执法局的权力清单，其中第 7 项为“擅自设置户外广告等设施或者虽经批准设置但到期未拆除的行政处罚权”；第 272 项为“强制拆除的行政强制权”。另外，《市北区综合行政执法体制改革实施方案》规定，“整合区城市管理行政执法局、区文化市场行政执法局、区价格

监督检查局机构以及区城市管理行政执法局、区文化市场行政执法局、区价格监督检查局、区服务业发展局、区房产管理一处、区房产管理二处全部或部分职责，组建市北区综合行政执法局，为区政府直属行政执法机构，依法独立行使有关行政执法权，并承担相应法律责任……以省政府批复相对集中行政处罚权工作方案时间节点为界，分两步推进实施。第一步、省政府批复相对集中行政处罚权工作方案前，实行集中联合执法。整合相关部门单位职责和人员，组建区综合行政执法局，仍以原职能部门名义，先行集中行使原职能部门行使的法律、法规、规章规定的全部或部分行政处罚权、行政强制权和行政监督权，原职能部门刻制行政执法专用章，交由综合行政执法局管理使用……第二步、省政府批复相对集中行政处罚权工作方案后，实行综合行政执法。”根据上述规定可知，拆除户外广告牌的法定职权原来由青岛市市北区城市管理行政执法局行使，因市北区施行综合行政执法体制改革，在省政府批复相对集中行政处罚权工作方案前，仍由青岛市市北区城市管理行政执法局行使，在省政府批复相对集中行政处罚权工作方案后，由青岛市市北区综合行政执法局行使。本案中，经询问被告，截至本案开庭前省政府尚未批复相对集中行政处罚权工作方案。故被告青岛市市北区综合行政执法局没有强制拆除户外广告牌的法定职责，根据越权无效的原则，被告组织人员强制拆迁原告设置的户外广告牌属于超越职权的违法情形。即使原告的户外广

告应当予以拆除也应当以青岛市市北区城市管理行政执法局的名义履行职责。

2、《中华人民共和国行政许可法》第八条第二款规定：“行政许可所依据的法律、法规、规章修改或者废止，或者准予行政许可所依据的客观情况发生重大变化的，为了公共利益的需要，行政机关可以依法变更或者撤回已经生效的行政许可。由此给公民、法人或者其他组织造成财产损失的，行政机关应当依法给予补偿。”《青岛市户外广告设置管理办法（试行）》第三十二条第一款规定：“非临时性户外广告设置许可被撤回、撤销或者期满未延续的，设置人应当在十日内自行拆除。”由此可见，行政机关可以为了公共利益需要撤销已经生效的户外广告发布行政许可，并要求设置人限期拆除。但是，本案中，原告持有《青岛市户外广告设置发布许可证》并未到期，亦没有证据证明相关行政机关已经撤销了原告的《青岛市户外广告设置发布许可证》，在这种情况下，被告无权要求原告自行拆除户外广告，亦无权强制拆除原告的户外广告。

3、被告青岛市市北区综合行政执法局在实施强制拆除前，给原告自行拆除的时间仅为三日，不符合《青岛市户外广告设置管理办法（试行）》第三十二条第一款中“十日”的规定，设定期限不合理。强制拆除前未进行催告，未告知原告陈述、申辩的权利，行政程序违法。

据此，市北区法院依据《中华人民共和国行政诉讼法》第七十四条第二款第一项之规定，判决如下：

确认被告青岛市市北区综合行政执法局强制拆除原告设置于杭州路与温州路路口的户外广告牌的行政行为违法。

青岛市市北区综合行政执法局不服一审判决，向青岛市中级人民法院上诉，其主要上诉理由为：一、涉案电子屏被拆除的主要原因是未办理建设工程规划许可手续，原审法院未予认定，属于认定事实不清。上诉人多次与被上诉人协商拆除事宜，对于被上诉人是否办理建设工程规划手续问题，原审法院未予查清，从而未能认定涉案电子屏属于违法建筑。二、上诉人依法成立，具备集中行使城市管理领域处罚权的职责。根据中共青岛市市北区委、青岛市市北区人民政府《市北区综合行政执法体制改革实施方案》的规定，上诉人在2016年8月即完成了组建工作，在山东省政府批复相对集中行政处罚权工作方案之前，已经在集中联合执法。2018年4月19日，青岛市市北区发布了《青岛市市北区人民政府关于相对集中行政处罚权实施综合行政执法的公告》规定，自公告之日，上诉人集中行使城市管理领域法律、法规、规章规定的全部行政处罚权。因而，上诉人具备集中行使城市管理领域处罚权的职责，可作出本案限期拆除通知。综上，请求1、撤销青岛市市北区人民法院作出的（2018）鲁0203行初34号行政判决，依法改判。2、本案诉讼费用由被上诉人承担。

被上诉人青岛鲁蒙光电传媒有限公司答辩称，被上诉人

设立电子屏已经依法取得行政许可，是合法建设，且在有效使用期内，上诉人的拆除行为无任何依据和手续，行为违法。上诉人无权拆除被上诉人的电子屏，且拆除行为违反法定程序。从上诉人上诉状可知，上诉人在 2018 年 4 月 19 日公告之日开始集中行使城市管理领域法律法规规章的全部行政处罚权，也就是说 2018 年 1 月 18 日上诉人拆除被上诉人的电子屏时，上诉人并无权行使城市管理领域的行政处罚权，无权拆除被上诉人的电子屏。综上，上诉人的行政行为违法，请求法院驳回上诉人的上诉请求，维持原审判决。

青岛市中级人民法院二审查明事实与一审相同。

青岛市中级人民法院二审认为，1、关于上诉人强制拆除被上诉人设置的广告牌是否超越法定职权的问题，《青岛市户外广告设置管理办法（试行）》第四十一条规定：“城管执法部门作出责令拆除决定后，当事人逾期拒不拆除的，由城管执法部门依法予以强制拆除，相关费用由当事人承担”。《青岛市市北区人民政府关于公布区级行政权力清单的通知》（青北政发【2015】5 号）附件载明了青岛市市北区城市管理行政执法局的权力清单，其中第 7 项为“擅自设置户外广告等设施或者虽经批准设置但到期未拆除的行政处罚权”；第 272 项为“强制拆除的行政强制权”。根据前述规定可知，在省政府批复相对集中行政处罚权工作方案批复前，拆除户外广告牌的法定职权应由青岛市市北区城市管理行政执法局实施。

《市北区综合行政执法体制改革实施方案》规定，“整合区城市管理行政执法局、区文化市场行政执法局、区价格监督检

查局机构以及区城市管理行政执法局、区文化市场行政执法局、区价格监督检查局、区服务业发展局、区房产管理一处、区房产管理二处全部或部分职责，组建市北区综合行政执法局，为区政府直属行政执法机构，依法独立行使有关行政执法权，并承担相应法律责任……以省政府批复相对集中行政处罚权工作方案时间节点为界，分两步推进实施。第一步、省政府批复相对集中行政处罚权工作方案前，实行集中联合执法。整合相关部门单位职责和人员，组建区综合行政执法局，仍以原职能部门名义，先行集中行使原职能部门行使的法律、法规、规章规定的全部或部分行政处罚权、行政强制权和行政监督权，原职能部门刻制行政执法专用章，交由综合行政执法局管理使用……第二步、省政府批复相对集中行政处罚权工作方案后，实行综合行政执法。”根据该实施方案规定，因市北区施行综合行政执法体制改革，在省政府批复相对集中行政处罚权工作方案前，拆除户外广告牌的法定职权仍以原职能部门青岛市市北区城市管理行政执法局名义行使，在省政府批复相对集中行政处罚权工作方案后，实行综合行政执法由青岛市市北区综合行政执法局行使。青岛市市北区人民政府于2018年4月19日发布《青岛市市北区人民政府关于相对集中行政处罚权实施综合行政执法的公告》，根据该公告，上诉人自公告之日集中行使城市管理领域法律、法规、规章规定的全部行政处罚权。故上诉人于2018年1月18日实施强制拆除行为时并未取得以其名义行使强制拆除的法定职权，根据越权无效的原则，上诉人组织人员强制拆除被上诉人设置的户外广告牌属于超越职权的违法情形。

2、关于上诉人所提出被上诉人未办理建设工程规划许可手续、应作为违法建筑予以拆除的问题,《青岛市户外广告的设置管理办法》第十六条规定:“市联审办应当自收到申请之日起30日内,召集有关部门共同进行审查,并作出批准或不批准的决定,有关部门的审查期限不得超过7日,对批准设置发布的,发给户外广告设置发布证书。其中属于建筑物、构筑物的,应事先申领建设工程规划许可证。”本案中,原青岛市四方区城市建设管理局与被上诉人签订《城市基础设施有偿使用合同》,并向其发放了《青岛市户外广告设置发布许可证》,作为继续行使上述职权的上诉人而言,其应对向被上诉人发放户外广告设置发布许可证的合法性承担举证责任,不能再以发放户外广告设置发布许可证的法定条件不具备为由认定涉案广告牌为违法建筑。被上诉人经审查批准已经取得发布许可证,应受信赖利益保护。故上诉人以未取得建设工程规划许可证为由主张应予拆除不能成立。《中华人民共和国行政许可法》第八条第二款规定:“行政许可所依据的法律、法规、规章修改或者废止,或者准予行政许可所依据的客观情况发生重大变化的,为了公共利益的需要,行政机关可以依法变更或者撤回已经生效的行政许可。由此给公民、法人或者其他组织造成财产损失的,行政机关应当依法给予补偿。”《青岛市户外广告设置管理办法(试行)》第三十二条第一款规定:“非临时性户外广告设置许可被撤回、撤销或者期满未延续的,设置人应当在十日内自行拆除。”由此可见,行政机关可以为了公共利益需要撤销已经生效的户外广告发布行政许可,并要求设置人限期拆除。本案中原青岛市四方区

城市建设管理局与被上诉人签订《城市基础设施有偿使用合同》，并向其发放《青岛市户外广告设置发布许可证》，使用期限自2009年2月16日至2019年2月15日。被上诉人持有《青岛市户外广告设置发布许可证》并未到期，亦没有证据证明相关行政机关已经撤销了被上诉人的《青岛市户外广告设置发布许可证》，在这种情况下，上诉人无权要求被上诉人自行拆除户外广告，亦无权强制拆除其户外广告。

3、关于上诉人的执法程序问题，上诉人青岛市市北区综合行政执法局在实施强制拆除前，给被上诉人自行拆除的时间仅为三日，不符合《青岛市户外广告设置管理办法(试行)》第三十二条第一款中“十日”的规定，设定期限不合理；且强制拆除前未进行催告，亦未告知被上诉人陈述、申辩的权利，原审据此认定上诉人的行政程序违法正确。

据此，青岛市中级人民法院已经依照《中华人民共和国行政诉讼法》第八十九条第一款第一项之规定，判决如下：

驳回上诉，维持原判。

案例报送单位：青岛市市北区人民法院行政庭

撰写人：田麟