

广州市城市管理和综合执法局
行政复议决定书

穗城管行复〔2021〕8号

申请人：林某

被申请人：广州市越秀区城市管理和综合执法局

地址：广州市越秀区惠福西路262号

申请人林某不服广州市越秀区城市管理和综合执法局2021年1月28日强制拆除瑞安广州中心停车场指引牌的行为，于3月5日向本机关申请行政复议。本案依法受理，现已审查终结。

申请人请求：

确认广州市越秀区城市管理和综合执法局2021年1月28日强制拆除瑞安广州中心停车场指引牌的行为违法。

申请人称：

2021年1月12日，申请人为加强停车指引，申请人在瑞安广州中心停车场所在地设置指引牌以进行停车场交通指引，被申请人广州市越秀区城市管理和综合执法局于2021年1月15日，在未进行调查，未听取申请人意见，即在行政相对方主体不明、事实不清，执法的实体和程序均不符合规范执法要求的情况下，以不存在的主体——“瑞安广州中

心”为相对人发出穗综越责字（2021-8003881号）《责令限期改正通知书》，上述通知书在实体和程序上均存在多处违法，申请人于2021年1月18日向被申请人反映情况，并提交《关于瑞安广州中心停车场指引牌的说明》，指出被申请人的违法之处。2021年1月28日，被申请人在未查明事实，也未按照有关行政强制的要求履行任何法律程序，没有依法履行事先催告、告知当事人陈述、申辩权、听取当事人陈述申辩意见、制作强制执行决定并公告等法定程序的前提下，即将申请人的停车场标识牌强行拆除。基于以上事实，申请人认为：被申请人强行拆除申请人的停车场指引牌行为系违法行为。理由如下：

一、在实体上，被申请人未查明停车场指引牌的有关情况，被申请人的拆除行为事实依据不足。申请人的行为不违反任何法律规定，该指引牌不属于《中华人民共和国广告法》的广告范畴，也不适用《广州市户外广告和招牌设置管理办法》。根据《广州市户外广告和招牌设置管理办法》第二条“利用城市道路、公共场地和公路设置交通指示标志、路牌、指引牌的，不适用本办法”的规定，申请人所有的“瑞安广州中心停车场”属于停车场通行指引牌，指引牌设置于非公有物业，不存在影响他人合法权益的情形。被申请人对该指引牌有关的最基本事实，包括指引牌的所有人、指引牌的性质均没有查明，就强行拆除的事实依据不足。申请人的指引

牌属于申请人的合法财产，申请人享有合法财产权益，被申请人的违法行为明显侵犯和损害了申请人财产权利。

二、被申请人没有履行任何法定程序，即实施的强拆行为违法。被申请人实施强制拆除的行为性质是行政强制执行。被申请人在作出该行政强制执行行为前，没有进行调查，没有听取申请人意见，没有举行听证，没有告知申请人行政复议和行政诉讼的权利。被申请人在未依法履行事先催告、告知当事人陈述、申辩权、听取当事人陈述申辩意见、制作强制执行决定并公告等法定程序的前提下，即实施强制拆除行为，系违法行为。

三、“法无授权不可为”，根据职权法定原则，行政机关作出任何行政行为都应当有相应的事实依据或法律依据。否则，如果没有相关法律明确授权而实施某一行为，则属于超越法定职权而应当被确认违法。本案中，指引牌并不属于《广州市户外广告和招牌设置管理办法》的适用范围，被申请人无权依据《广州市户外广告和招牌设置管理办法》对申请人的指引牌进行处理。

四、程序正当原则是行政执法应当遵行的重要原则之一，暂且不论被申请人是否具有强制拆除案涉标识的法定职权，实施拆除行为也应当符合法定程序。即使被申请人有相关的强制拆除权，但被申请人的拆除行为也超越了法律授权。被申请人的行政强制执行行为依据《广州市户外广告和招牌设

置管理办法》第三十五条中“由城市管理主管部门依法予以清理、拆除”的规定，该规定强调城市管理主管部门要“依法予以清理、拆除”，但没有任何法律规定授予被申请人有不履行任何调查、决定、告知的情况下就强制拆除的权力。

《中华人民共和国行政强制法》（以下简称《行政强制法》）第四条规定，行政强制的设定和实施，应当依照法定的权限、范围、条件和程序。第十三条规定，行政强制执行由法律设定。法律没有规定行政机关强制执行的，作出行政决定的行政机关应当申请人民法院强制执行。第三十三条规定，行政强制执行由法律设定。法律没有规定行政机关强制执行的，作出行政决定的行政机关应当申请人民法院强制执行。第三十四条规定，行政机关依法作出行政决定后，当事人在行政机关决定的期限内不履行义务的，具有行政强制执行权的行政机关依照本章规定强制执行。第三十五条、第三十六条、第三十七条、第三十八条还分别规定了行政机关作出强制执行决定前，应当事先催告当事人履行义务，当事人收到催告书后有权进行陈述和申辩，行政机关应当充分听取当事人的意见，当事人提出的事实、理由或者证据成立的，行政机关应当采纳。催告书、行政强制执行决定书应当直接送达当事人。第四十四条规定，对违法的建筑物、构筑物、设施等需要强制拆除的，应当由行政机关予以公告，限期当事人自行拆除。当事人在法定期限内不申请行政复议或者提起行政诉

讼，又不拆除的，行政机关可以依法强制拆除。根据上述法律规定，行政机关自行实施行政强制执行行为应当符合以下条件：一是行政机关具有法律赋予的行政强制执行权；二是以生效的行政决定为强制执行依据；三是对违法建设强制拆除应当作出限期自行拆除的公告，自法定期限届满才可依法强制拆除。在满足以上条件的情况下，再根据《行政强制法》的具体程序规定实施强制执行。而根据《行政强制法》的规定，实行行政强制措施和行政强制执行前都必须履行催告程序，并给予当事人陈述和申辩的权利。被申请人未给予申请人陈述和申辩的权利，明显违反法定程序，应确认被申请人实施拆除行为违法。需要特别指出的是，被申请人作为城管综合执法机关，依法执法是其底线，不容突破。本案中，被申请人其作出行政行为的方法、程序失当，导致违法。本案中，被申请人并未针对申请人的行为作出相应的处理决定，在实施强制拆除前也未依照行政强制法的规定履行相应程序，强制拆除被申请人合法指引牌的行为违法。

综上，被申请人的行政强制执行行为无法律依据、事实不清、证据不足、程序错误，依法应予认定违法。

被申请人称：

一、基本事实情况。2021年1月15日，北京街执法队接管委会指示，到北京路374号瑞安广州中心入口北侧调查擅设户外广告事宜。现场检查发现，北京路374号瑞安广州

中心在广州市财厅东侧瑞安广州中心北侧设置户外广告，高 2.8 米，宽 1.44 米，内容为“瑞安广州中心停车场，临保 10 元/小时”，现场未能出示《户外广告设置证》。执法队现场开具《检查笔录》及《询问通知书》，瑞安广州中心职员魏经理配合执法队进行检查工作，并签名确认。执法队根据现场情况开具《广州市城市管理综合执法责令限期改正通知书》（穗综越责[2021]8003881 号），要求当事人限期整改。2021 年 1 月 18 日，申请人林某到执法队提供《关于瑞安广州中心停车场指示牌的说明》，未提供《询问通知书》上要求配合调查的资料。2021 年 1 月 28 日，由于前期多次催促当事人，当事人拒不自行拆除违章户外广告。为迎接 1 月底北京路步行街整饰工程验收，广州北京路文化旅游管理服务中心先行将瑞安广州中心北侧设置户外广告牌进行拆除。以上事实有《检查笔录》、现场照片、《询问通知书》、《责令限期改正通知书》等资料为证。

二、关于文书法律适用问题。关于北京路 374 号瑞安广州中心未经许可在瑞安广州中心北侧设置户外广告一事，已违反《广州市户外广告和招牌设置管理办法》第十二条的规定，我局作出的《广州市城市管理综合执法责令限期改正通知书》（穗综越责[2021]8003881 号），适用依据正确，内容恰当。广州北京路文化旅游管理服务中心先行将瑞安广州中心北侧设置户外广告牌进行拆除是为迎接 1 月底北京路步行

街整饰工程验收。

综上所述，当事人林某的行政复议请求没有事实和法律依据，恳请广州市城市管理和综合执法局根据《中华人民共和国行政复议法》相关规定，依法作出决定。

本机关经审理查明：

2021年1月，被申请人对北京路374号进行检查，发现广州市财厅东侧瑞安广州中心北侧设置指引牌，高2.8米，宽1.44米，内容为“瑞安广州中心停车场，临保10元/小时”。被申请人拍摄现场照片，发出《询问通知书》、《责令限期改正通知书》，1月28日强制拆除瑞安广州中心停车场指引牌。

本机关认为：

根据《广州市城市管理综合执法条例》第五条规定：“根据国务院或者本省人民政府依照国务院的授权所作出的决定，城市管理综合执法机关行使市容环境卫生、城市绿化、城乡规划、市政、环境保护等方面法律、法规、规章规定的行政处罚权。”根据《广州市户外广告和招牌设置管理办法》第四条：“城市管理主管部门负责本行政区域内户外广告和招牌设置的监督管理工作，市城市管理主管部门负责组织实施本办法”。第三十四条：“违反本办法规定，在公路及公路用地范围内、封闭式城市快速路及其附属设施设置户外广告和招牌的，由交通运输部门依法予以处罚；违反本办法规

定，在本市其他区域设置户外广告和招牌的，由城市管理主管部门依法予以处罚”。根据上述规定，被申请人具有对其辖区范围内违法户外广告管理的行为进行查处的职权。根据《广州市户外广告和招牌设置管理办法》第十二条：“设置户外广告应当符合专项规划、设置规范和实施方案。在公路及公路用地范围内、封闭式城市快速路及其附属设施设置户外广告的，由交通运输部门依照《广东省公路条例》《广州市市政设施管理条例》等相关规定实施许可。除前款规定以外设置大型户外广告以及在城市建(构)筑物、设施上悬挂、张贴宣传品的，设置人应当向区城市管理主管部门申请办理《户外广告设置证》；但符合下列情形之一的，应当向市城市管理主管部门提出申请：（一）在公共汽车电车、船舶、城市轨道交通等交通工具外表设置的；（二）在候车亭、报刊亭、电话亭等公共设施设置的；（三）跨区设置的；（四）其他应当由市城市管理主管部门审批的情形。利用工地围墙设置公益广告免于办理《户外广告设置证》，由该建设工程管理单位按照设置规范要求设置和管理”。第三十五条：“……有下列情形之一的，由城市管理主管部门责令户外广告设置人限期清理、拆除违法设置的户外广告或者采取其他补救措施；逾期未清理、拆除或者采取其他补救措施的，由城市管理主管部门依法予以清理、拆除，并可以对法人或者其他组织处以 5 万元以上 10 万元以下罚款，对自然人处以

500元以上1000元以下罚款：（一）违反本办法第十二条第三款、第十六条规定，未取得《户外广告设置证》或者《户外广告设置证（临时）》擅自设置户外广告的；（二）违反本办法第二十一条规定，利用招牌发布广告或者变相发布广告的；（三）违反本办法第二十八条第一款规定，未按时拆除户外广告或者临时户外广告的”。本案中，被申请人检查发现北京路374号广州市财厅东侧瑞安广州中心北侧设置内容为“瑞安广州中心停车场，临保10元/小时”的指引牌，但未查明设置主体，亦未听取当事人陈述申辩，未依法作出行政处罚决定，即将其拆除，事实不清，违反法定程序。

根据《中华人民共和国行政复议法》第二十八条第一款第（三）项之规定，本机关决定：

确认广州市越秀区城市管理和综合执法局2021年1月28日强制拆除瑞安广州中心停车场指引牌的行为违法。

申请人如对本决定不服，可以自接到本决定之日起15日内向广州铁路运输法院提起行政诉讼。

广州市城市管理和综合执法局

2021年4月13日