

典型性案例评选活动

五莲县公共汽车有限责任公司诉 五莲县人民政府行政强制案

【裁判摘要】

行政机关因其权威性而为行政相对人所信赖，行政相对人因信赖行政机关而根据其政策指引或行政指导作为一定的行为，行政机关应当珍视并保护行政相对人对其的信赖，这便是信赖利益保护原则的价值。从监督行政权、保护行政相对人合法权益以及信赖利益保护原则的要求考量，行政相对人基于对公权力的信任而做出一定行为，此种行为所产生的正当利益应当予以保护。涉案公交站点站牌设立时，经过五莲县住建局的规划批复及政府会议纪要，不应认定为违法建筑。在没有充分的证据证明涉案公交站点站牌存在安全隐患应当予以拆除的情形下，涉案公交站点站牌在能够通过限期改正或者加固的方式来纠正的情况下，根据行政法的信赖保护原则和行政比例原则，被告不宜直接责令原告限期拆除。

原告五莲县公共汽车有限责任公司，住所地五莲县洪凝镇小古家沟村东，统一社会信用代码 913711217232827695。

法定代表人韩继芬，董事长。

委托代理人杨玲，五莲县公共汽车有限责任公司法务部经理。

委托代理人邬宏威，北京威泽律师事务所律师。

被告五莲县人民政府，住所地五莲县富强路 101 号，组

组织机构代码 00437027-9。

法定代表人朱贵友，县长。

行政机关出庭负责人孙蕾春，副县长。

委托代理人李伟，五莲县综合行政执法局工作人员。

委托代理人刘平刚，山东阳尔律师事务所律师。

原告五莲县公共汽车有限责任公司（以下简称五莲汽车公司）诉被告五莲县人民政府（以下简称五莲县政府）行政强制一案，于2018年12月7日向本院提起行政诉讼，本院于2018年12月7日立案后，于2018年12月10日向被告送达了起诉状副本及应诉通知书。本院依法组成合议庭，于2019年2月21日公开开庭审理了本案。原告五莲汽车公司的法定代表人韩继芬、委托代理人杨玲、邬宏威，被告五莲县政府行政机关出庭负责人孙蕾春、委托代理人李伟、刘平刚到庭参加诉讼。本案现已审理终结。

五莲县公共汽车有限责任公司向本院提出诉讼请求：请求依法撤销五莲县违法建设治理行动指挥部办公室于2018年6月8日作出的责令限期拆除通知。事实和理由：原告成立于2001年6月5日，并通过合法手续，获得批准设立涉案的公交站牌。但是五莲县违法建设治理行动指挥部办公室于2018年6月8日作出责令限期拆除通知书，要求原告将所属站牌强制拆除，缺乏相应的事实和法律依据，严重违法。该通知书认定事实错误，行政程序违法，适用法律错误，依法应予撤销。由于五莲县违法建设治理行动指挥部办

公室系五莲县政府下属机构，相关法律责任应当由五莲县政府承担。

五莲县政府辩称：1. 原告起诉五莲县政府为被告系诉讼主体错误，依法应予驳回。2. 因原告设立的公交站牌严重破损、陈旧，在经过多次整改，仍不符合城镇容貌标准的情况下，责令限期拆除符合法律规定。而且原告也同意对其设置的不合标准的公交站点、站牌进行拆除。综上所述，原告所诉被告主体不适格，要求撤销《责令限期拆除通知书》不具有可诉性。原告所诉无事实与法律依据，请求法院依法驳回原告的起诉。

日照市中级人民法院经审理认为：

本案双方当事人主要存在以下争议：一、五莲县政府是否为本案适格被告；二、涉案责令限期拆除通知是否具有可诉性；三、涉案责令限期拆除通知是否合法；

关于第一个争议问题即五莲县政府是否为本案适格被告的问题。根据《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》第二十条第一款之规定，行政机关组建并赋予行政管理职能，但不具有独立承担法律责任能力的机构，以自己的名义作出具体行政行为，当事人不服提起诉讼的，应当以组建该机构的行政机关为被告。涉案五莲县违法建设治理行动指挥部系由五莲县政府根据《关于深入开展全县违法建设治理行动的实施方案》成立，系为开展违法建

设治理行动而设立的临时机构，不具有独立承担法律责任的能力，该指挥部以自己的名义实施具体行政行为法律后果应当由组建该机构的行政机关即五莲县政府承担。故五莲县政府系本案适格被告。被告关于五莲县政府不是本案适格被告的主张不成立，本院不予支持。

关于第二个争议问题即涉案责令限期拆除通知是否具有可诉性的问题。从涉案责令限期拆除通知的内容来看，该责令限期拆除通知确定了自行拆除的内容和期限及不拆除的法律后果，直接为原告设定了义务，对原告的权利义务产生了实质影响，属于独立的行政行为，原告不服上述涉案责令限期拆除通知提起行政诉讼，应当给予其提起诉讼的权利，属于行政相对人提起行政诉讼的受案范围。被告主张涉案责令限期拆除通知属于阶段性行政行为没有事实和法律依据，本院不予支持。

关于第三个争议问题即涉案责令限期拆除通知是否合法的问题。首先，关于涉案责令限期拆除通知认定事实是否清楚、证据是否充分的问题。《中华人民共和国城乡规划法》第六十四条规定：“对于未取得建设工程规划许可证或者未按照建设工程规划许可证的规定进行建设的，由县级以上地方人民政府城乡规划主管部门责令停止建设；尚可采取改正措施消除对规划实施影响的，限期改正，处建设工程造价百分之五以上百分之十以下罚款；无法采取改正措施消除影响

的，限期拆除，不能拆除的，没收实物或者违法收入，可以并处建设工程造价百分之十以下的罚款”。涉案公交站点站牌设立时，经过五莲县住房和城乡建设局的规划批复，通过五莲县政府的两次专题会议纪要，不应认定为违法建筑。对于涉案公交站点站牌在后续使用过程中，是否存在违法情形、能否拆除，不仅要考虑行政审批程序，还应考量该公交站点站牌设立的原因、规划是否合法、能否限期改正、能否消除影响等因素。本案被告主张其作出涉案责令限期拆除通知书的法律依据系《山东省城镇容貌和环境卫生管理办法》第二十四条和第五十二条规定，《山东省城镇容貌和环境卫生管理办法》第二十四条规定：“设置户外广告牌、牌匾标识、标语牌、指示牌、画廊、橱窗、霓虹灯、灯箱、条幅、旗帜、显示屏幕、充气装置和实物造型等，应当内容健康、文字规范、外形美观、安全牢固，不得遮挡、影响交通标志、交通信号灯，不得妨碍交通通行。对陈旧毁损、色彩剥蚀，影响城镇容貌的，设置单位应当及时整修、清洗或者更换；对有安全隐患的，应当加固或者拆除。”从该项规定来看，对存在安全隐患的站点站牌，应当加固或者拆除，被告于涉案责令限期拆除通知书中认定涉案公交站点站牌严重破损陈旧，严重不符合城镇容貌标准和破坏城市环境秩序，但被告于法定期限内未提交证据证明涉案公交站点站牌存在安全隐患应当拆除的情形，庭审中被告认可原告对涉案公交站点站牌进

行了整改，但被告于法定期限内亦未提交证据证明原告对于涉案公交站点站牌进行整改后是否整改到位的情况。根据上述法律法规相关之规定，在没有充分的证据证明涉案公交站点站牌存在安全隐患应当予以拆除的情形下，涉案公交站点站牌在能够通过限期改正或者加固的方式来纠正的情况下，根据行政法的信赖保护原则和行政比例原则，被告不宜直接责令原告限期拆除，被告作出涉案责令限期拆除通知属于认定事实不清、证据不充分。其次，涉案责令限期拆除通知书作出程序是否合法的问题。行政程序的基本要求是除遵循合法原则外，还应当遵循正当程序原则，即行政机关在对当事人作出不利决定前，应当将不利决定所依据的事实、理由和根据告知当事人，并给予当事人陈述、申辩的机会。本案被告在做出涉案责令限期拆除通知时亦应遵循正当程序原则。根据《中华人民共和国行政强制法》第三十五条、第三十六条、第三十七条、第三十八条、第四十四条的规定，责令限期拆除通知作出前需履行法定程序。有关行政机关应首先作出行政处罚决定，行政相对人在法定期限内既不诉讼又不复议，且不履行行政处罚决定的，县级以上人民政府应责成相关部门予以强制执行，但有权行政机关应书面催告义务人履行义务，义务人收到催告书后有权进行陈述和申辩；经催告，义务人逾期仍不履行行政决定，且无正当理由的，有权行政机关可以作出强制执行决定，行政强制执行决定书送达义务

人后，行政机关应予以公告，限期义务人自行拆除。而本案被告未遵循正当程序原则，未履行《中华人民共和国行政强制法》中规定的法定程序，系程序违法，涉案责令限期拆除通知应予撤销，鉴于涉案公交站点站牌已经被拆除，已不再具有可撤销的内容，根据《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，确认涉案责令限期拆除通知违法，但不予撤销。

综上，五莲县政府具备本案的被告主体资格，涉案责令限期拆除通知属于可诉的行政行为。被告作出涉案责令限期拆除通知认定事实不清、证据不充分、程序违法。据此，日照市中级人民法院根据《中华人民共和国行政强制法》第三十五条、第三十六条、第三十七条、第三十八条、第四十四条，《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：一、确认五莲县人民政府于2018年6月8日作出的责令限期拆除通知违法；二、驳回原告五莲县公共汽车有限责任公司的其他诉讼请求。

案例报送单位：日照市中级人民法院行政庭

编写人：高月玉、管珈琪