

峰石某幼儿园诉宜昌市生态环境局其他行政纠纷案

案由：行政

案号：(2020)鄂0502行初75号

审理法官：冯丽娥 张宏梅 杜娟

文书类型：裁定书

裁定类型：其他

公开类型：文书公开

审理法院：湖北省宜昌市西陵区人民法院

审结日期：2021.04.09

案件类型：行政一审

审理程序：一审

案例发文：最高人民法院发布第五届“百篇优秀裁判文书”和“百场优秀庭审”

发布日期：2023.03.30

权责关键词：行政确认 行政许可 合法 违法 行政赔偿 受案范围 第三人 当事人的陈述 质证
关联性 合法性

相关企业：国网湖北省电力有限公司宜昌供电公司五峰石梁司幼儿园

裁判规则

关键词：受案范围, 备案行为, 权利义务

核心问题：1. 对当事人权利义务不产生实质性影响的告知性备案行为不可诉

裁判要点：行政行为的相对人以及其他与行政行为有利害关系的公民、法人或者其他组织，有权提起诉讼。实践中，对于一般变动的建设项目，只需向相关行政主管部门备案，此种备案行为本质上是事后性、告知性、公示性的管理手续，不具有行政许可或行政确认的性质，不会对

当事人的权利义务产生实质性影响，因此不属于行政诉讼的受案范围，不可诉。（北大法宝编写）

峰石某幼儿园诉宜昌市生态环境局其他行政纠纷案

湖北省宜昌市西陵区人民法院

行政裁定书

(2020)鄂 0502 行初 75 号

原告五峰石梁司幼儿园，住所地五峰土家族自治县五峰镇石梁司村二组，统一社会信用代码 52420529MJH623355R。

法定代表人覃某，五峰石梁司幼儿园校长。

被告宜昌市生态环境局，住所地西陵区胜利四路 48 号。统一社会信用代码 11420500011099720H。

负责人吴辉庆，宜昌市生态环境局局长。

参加诉讼负责人洪某，宜昌市生态环境局副局长。

委托诉讼代理人童成祥，湖北善迁律师事务所律师。一般授权代理。

第三人国网湖北省电力有限公司宜昌供电公司，住所地宜昌市沿江大道 117 号。统一社会信用代码 91420500615543343M。

负责人许子武，国网湖北省电力公司宜昌供电公司总经理。

委托诉讼代理人赵祥，湖北新世界律师事务所律师。一般授权代理。

原告五峰石梁司幼儿园认为被告宜昌市生态环境局对国网湖北省电力有限公司宜昌供电公司（以下简称“国网宜昌供电公司”）《电网建设项目环评复核确认单》予以备案的行为违法，向本院提起行政诉讼，本院于 2020 年 10 月 12 日立案

受理后，于2020年10月19日向被告宜昌市生态环境局送达了《起诉状》副本和《应诉通知书》等法律文书。因国网宜昌供电公司与本案处理存在利害关系，本院于同年11月4日依法通知其作为第三人参加诉讼。本院依法组成合议庭，于2020年12月11日公开开庭审理了本案。被告宜昌市生态环境局副局长洪钧作为负责人出庭应诉。原告五峰石梁司幼儿园法定代表人覃士太，被告宜昌市生态环境局委托代理人童成祥，第三人国网宜昌供电公司委托诉讼代理人赵祥到庭参加诉讼，本案现已审理终结。

原告五峰石梁司幼儿园诉称：原告幼儿园现使用土地2015年6月前土地使用权为五峰镇福利院，土地用途为公共服务用地。后经五峰镇人民政府与五峰土家族自治县国土资源局、五峰土家族自治县规划局协调，2015年10月五峰土家族自治县国土资源局将该宗土地挂牌出让，土地用途为科教用地。2015年11月原告法人代表覃士太与自然人邓雪峰联合竞得该宗土地的国有建设用地使用权（五国土挂字[2015]15号）。原告法人代表覃士太于2015年5月向五峰土家族自治县教育局提出举办幼儿园申请并获得石梁司村委会和五峰镇人民政府的支持，获得五峰土家族自治县教育局初步同意，随后开始选址、征地、筹资、名称预核准、制定章程、规划等前期准备工作，2015年12月五峰土家族自治县教育局同意筹建“五峰石梁司幼儿园”（五教办发[2015]31号），2016年8月五峰土家族自治县教育局为原告颁发《办学许可证》。原告所在位置为石梁司村和长坪社区的中心地段，周边较近的还有正街社区、茅坪村、长坡村、后河自然保护区，总服务人口12800人以上，占五峰镇总人口36500人的三分之一以上，原告在获得办园资格后2016年秋季开始招生，开局良好。2017年7月，宜昌五峰北风垭220KV送出工程开始勘探设计，原告向原五峰土家族自治县环境保护局（以下简称“原五峰县环保局”）书面提出了疑问，被告以及原五峰县环保局组织相关各方到现场进行了检查，随

后原五峰县环保局工作人员通过网络向申请人传送了《关于宜昌五峰北风垭 220KV 送出工程新建线路经过石梁司幼儿园相关问题说明》“与幼儿园的水平距离为 6 米，垂直距离为 13.....本工程线路经过石梁司幼儿园时均满足相关标准要求。”随后又专门发送了《县环保局关于宜昌五峰北风垭 220KV 送出工程新建线路经过石梁司幼儿园相关问题的复函》“国家标准《110KV-750KV 架空输电线路设计规范》(GB50545—2010)中规定……因此，符合环评文书和环境保护行政审批的要求”。原五峰县环保局答复称“该项目与幼儿园的水平距离为 6 米，垂直距离为 13 米.....本工程线路经过石梁司幼儿园时均满足相关标准要求。”原告法人代表充分相信环保部门的回复是合法的，然而 2018 年 5 月该送电工程的铁塔建设完工并开始架设线路时，原告才发现该送电工程并不是按环保局回复施工的，线路不仅没有离开幼儿园水平距离 6 米，反而是从幼儿园正上方经过。原告通过各种渠道查阅相关法律法规和标准，发现该工程违反了《[湖北省电力设施建设与保护条例](#)》“[第三十五条](#)新建、改建、扩建电力设施，应当与周围已建其他设施保持符合规定的安全距离。”、《幼儿园建设标准》(建标 175—2016)“幼儿园要避开高压供电走廊”、《托儿所、幼儿园建筑设计规范》(JGJ39-2016)“园内不应有高压输电线穿过”、《110KV-750KV 架空输电线路设计规范》(GB50545—2010)“1.0.5 当本规范与国家法律、行政法规的规定相抵触时，应按国家法律、行政法规的规定执行。1.0.6 除应符合本规范的规定外，尚应符合国家现行有关标准的规定。”等一系列的法律法规和标准。该 22 万伏高压线给幼儿园师生的生命安全和身心健康以及原告的财产造成了重大安全隐患。从而也严重影响了原告的招生，本来就是一个非盈利性的公益项目，因招生人数严重不足，原告一直在负债亏本经营。按《湖北省学前教育机构办园基本标准(试行)》(鄂教基[2012]11 号)班级班额“小班 25-30 人，中班 30-35 人，大班 35-40 人”的规定，根据幼儿园

设计规模 4 个班(小班 2 个、中班 1 个、大班 1 个), 考虑就近服务范围内的人口数量并参考五峰镇其它幼儿园的招生情况, 原告每学期的招生人数应该在 120-160 人左右, 而现在的实际招生人数因这个重大安全隐患的存在只能维持在 60 人左右, 2017 年秋至 2020 年秋共 7 个学期实际招生数 443 人, 少招生 600 人左右, 按每个孩子每学期最低 2600 元的收费标准, 共计造成收入减少 1305200.00 元。

2018 年 6 月 4 日, 原告再次向原五峰县环保局提出《关于“北风垭 220KV 送出工程新建线路经过石梁司幼儿园相关问题的复函”的几点疑问》, 随后原告多次向环保部门申诉, 环保部门始终坚持原来的观点。2020 年 4 月 2 日, 原告直接向被告宜昌市生态环境局局长写信反映有关情况, 2020 年 5 月 6 日, 被告所属宜昌市生态环境局五峰土家族自治县分局(以下简称市生态环境局五峰分局)送达《市生态环境局五峰分局关于五峰石梁司幼儿园信访问题回复》称“北风垭 220KV 输电线路(运行名称为 220KV 垭峰线)在施工设计和实际施工中, 线路架设和项目环评相比存在变更情况, 已于 2017 年 6 月向原审批部门报备。原告据此才知晓被告的备案行为, 被告备案行为导致幼儿园儿童生命和健康受到严重威胁和持续伤害, 也严重侵害了原告的合法权益, 使原告遭受了重大经济损失。特向人民法院提起诉讼, 恳请人民法院依法判处: “1. 判定被告 2017 年 6 月同意国网湖北省电力公司委托湖北安源安全环保科技有限公司报送的《电网建设项目环评复核确认单》中环境敏感目标由环评阶段“石梁司幼儿园离线路北侧 36 米”变化为“跨越石梁司幼儿园”的备案行为违法。并立即停止“宜昌五峰北风垭 220KV 送出工程”(幼儿园上空高压线)对原告的侵害;2. 被告迅速落实临时场所确保幼儿园正常保教活动的开展;3. 被告负责搬迁幼儿园;4. 根据《中华人民共和国国家赔偿

法》第四条第四款之规定, 被告赔偿原告 2017 年秋至 2020 年秋季学期因 22 万伏高压线从幼儿园上空经过形成的重大安全隐患而产生的不良影响给原告造成

的经济损失 1305200 元”。

原告向本院提交并当庭出示了如下证据：

证据一：1. 五国土挂字[2015]15 号《国有土地使用权挂牌出让公告》及成交确认书；2. 五教办发[2015]31 号《关于同意筹建“五峰石梁司幼儿园的”通知》；3. 五教发[2016]12 号《县教育局关于对五峰镇石梁司幼儿园办园资格认定的通知》。拟证明：1. 原告取得该宗国有土地使用权是在 2015 年。2. 幼儿园的建成系在第三人的建设项目变更备案之前。

证据二：1. 原告向原五峰县环保局的请示(2017 年 9 月 21 日)；2. 《关于宜昌五峰北风垭 220kv 送出工程新建线路经过石梁司幼儿园相关问题说明》；3. 《县环保局关于宜昌五峰北风垭 220KV 送出工程新建线路经过石梁司幼儿园相关问题的复函》(2017 年 12 月 26 日)；4. 《北风垭 220KV 送出工程新建线路经过石梁司幼儿园相关问题的复函的几点疑问》；5. 2020 年 4 月 2 日覃士太向被告局长递交的书信；6. 《市生态环境局五峰分局关于五峰石梁司幼儿园信访问题回复》。拟证明：原告就案涉问题多次向被告反映，被告没有依法履行职责。

证据三：1. 2017 秋季学期到 2020 秋季学期的幼儿园招生人数。2. 学前教育机构办园基本标准。拟证明：高压电线影响原告招收人数。

同时，原告还向本院提交了如下法律、法规及规范性文件依据：

1. 《[中华人民共和国环境保护法](#)》第二十四条；
2. 《电力设施保护条例国务院》第十九条；
3. 《湖北省电力建设电力设施建设与保护条例》第三十四条、第三十五条；
4. 《110kv-750kv 架空输电线路设计规范(GB50545-2010)》
5. 《幼儿园建设标准》。

被告宜昌市生态环境局辩称：一、我局关于宜昌五峰北风垭 220KV 送出工程

项目环境影响报告表的批复和《电网建设项目环评复核确认单》的备案合法，该确认单列举的项目变化情况属于一般性变动而非重大变动。2016年2月2日，我局根据国网宜昌供电公司《关于宜昌伍家岗区车站220KV变电站扩建工程等四项目环评审查的请示》及《五峰北风垭220KV送出工程环境影响报告表》经研究作出了宜市环辐审[2016]4号《关于宜昌五峰北风垭220KV送出工程项目环境影响报告表的批复》，明确项目的性质、规模、建设地点、采用的生产工艺、拟采用的环境保护措施等发生重大变化时，应重新报批项的环境影响评价文件。2017年6月，安源公司向我局报送《确认单》，复核内容中环境敏感目标由环评阶段“在石梁司村二组涉及两处居民房屋跨越”变化为“施设阶段优化后无居民房屋跨越，仅跨越原告操场”，变更性质为一般变动。根据原环境保护部办公厅《关于印发〈输变电建设项目重大变动清单(试行)〉的通知》(环办辐射[2016]84号)第一条“建设单位在项目开工建设前应当对工程最终设计方案与环评方案进行梳理对比，构成重大变动的应当对变动内容进行环境影响评价并重新报批，一般变动只需备案”之规定，我局于2017年6月接受安源公司提交的《确认单》作为备案，法定职责仅为审查《确认单》所列举的变动是否属于一般变动。根据《输变电建设项目重大变动清单(试行)》列举的第1项“输电线路路径长度增加超过原路径长度的30%”、第5项“输电线路横向位移超出500米的累计长度超过原路径长度的30%”的规定，《确认单》所列举的三项变动均不属于重大变动，因此我局的备案行为完全合法。且依据《宜昌五峰北风垭220KV送出工程环境影响报告表》和《电网建设项目环评复核确认单》，建设单位国网宜昌供电公司的建设路线并未跨越原告教学楼而只是操场，建设单位在后续项目建设架设线路时，原告所称的房屋也并未建设，原告是在线路架设以后新建的房屋，所以被告将其作为一般性变动备案合法。二、上述工程项目我局适用国家标准《110KV-750KV架空输电线路

设计规范》以及相关标准、规范进行环境影响评价行政审批，并未违反《[湖北省电力设施建设与保护条例](#)》和《[幼儿园建设标准](#)》《[托儿所、幼儿园建筑设计规范](#)》中强制性条文规定。《[湖北省电力设施建设与保护条例](#)》所规定的是电力设施应当与周围已建其他设施保持符合规定的安全距离，而国家标准《[110KV-750KV 架空输电线路设计规范](#)》中“对地距离及交叉跨越”规定：导线与建筑物之间的距离应符合以下规定即 220KV 导线与建筑物之间的最小垂直距离为 6 米、220KV 边导线与建筑物之间的最小净空距离为 5 米。2019 年 7 月 10 日国网宜昌供电公司鄂电司宜供发展[2016]23 号《[国网宜昌供电公司关于印发宜昌五峰北风垭 220 千伏送出工程竣工环境保护验收意见的通知](#)》，明确工程竣工环境保护验收合格，符合环评文书和环境保护行政审批的要求。原告所主张适用住房和城乡建设部批准的《[托儿所、幼儿园建筑设计规范](#)》中第 3.1.2 条并不是强制性条文。《[幼儿园建设标准](#)》为教育部主编，住房和城乡建设部和国家发展和改革委员会批准，该规范未明确强制性条文。同时，根据住房和城乡建设部《[工程建设标准编写规定](#)》[第十一条](#)：“标准发布公告应包括下列主要内容：四、有强制性条文的，应列出强制性条文的编号：全文强制的，用文字表明；”和[第十二条](#)：“标准的前言应包括下列内容：三、当标准中有强制性条文时，应采用“本标准(规范、规程)中以黑体字标志的条文为强制性条文，必须严格执行”的典型用语，予以说明；同时还应说明强制性条文管理、解释的负责部门，因此该项目并没有违反强制性条文规定，符合环评文书和环境保护行政审批的要求。三、原告提出的第二、三、四项请求，因我局的行政行为并不违法，同时原告的损失没有明确的事实和法律依据，法院应当依法驳回其全部诉讼请求。我局作为环境保护主管部门具体履行的是《[环境保护法](#)》及其相关环境保护法律法规赋予的管理职责，在对该项目的环境监督管理中没有任何违法行为，而原告实质是对项目线路建设存在异议，向我局主张权

利明显主体错误。同时，原告主张的直接损失没有任何的依据以及合法的认定标准，其所主张的收入减少不能等同于直接损失，有违[国家赔偿法](#)相关规定。四、本案并非新建架空电力线路跨越房屋，而是原告破坏电力线路保护区，违法建房。根据《[电力设施保护条例](#)》[第十五条](#)之规定：“任何单位或者个人在架空电力线路保护区内，必须遵守下列规定：（三）不得兴建建筑物、构筑物”；[第十六条](#)之规定：任何单位或者个人在电力电缆线路保护区内，必须遵守下列规定：

“（一）不得在地下电缆保护区内堆放垃圾、矿渣、易燃物、易爆物，倾倒酸、碱、盐及其他有害化学物品，兴建建筑物、构筑物或种植树木、竹子”；[第十七条](#)之规定：“任何单位或者个人必须经县级以上地方电力管理部门批准，并采取安全措施后，方可进行下列作业或者活动：（一）在架空电力路线保护区内进行农田水利基本建设工程及打桩、钻探、开挖等作业；（三）小于导线距穿越物体之间的安全距离，通过架空路线保护区；”以及《[湖北省电力设施建设与保护条例](#)》[第二十七条](#)之规定：“任何单位和个人不得在架空电力路线保护区从事下列危害行为：（五）新建、改建、扩建建筑物、构筑物；”；[第三十二条](#)之规定：“任何单位和个人应当经县级以上人民政府电力行政主管部门批准，并采取安全防护措施后，方可进行下列作业：（二）在电力设施周围进行其他可能危及电力设施安全的作业。”原告未经电力管理部门批准违法新建房屋危害电力路线，违法在先，并非新建架空电力线路跨越教学楼，对于原告违法的权利不应保护。综上被告的行政行为合法，事实认定清楚，法律适用准确，程序合法，请依法驳回原告的诉讼请求。

被告宜昌市生态环境局收到起诉状副本后，在法律规定的期限内向本院提交并当庭出示了如下证据：

证据一：1.《国网宜昌供电公司关于宜昌伍家岗区车站 220KV 变电站扩建工

程等四项目环评审查的请示》2.《宜昌五峰北风垭 220KV 送出工程环境影响报告表》及附件等。3.《市环保局关于宜昌五峰北风垭 220KV 送出工程项目环境影响报告表的批复》(宜市环辐审[2016]4 号)。4.《电网建设项目环评复核确认单》。拟证明：1.被告于 2016 年 2 月 2 日所作出环评批复的依据以及合法性。2.被告于 2017 年 6 月环评复核确认单备案的复核阶段，变化情况是线路优化后，无居民房屋跨越，仅跨越石梁司幼儿园操场，属于一般变动。

证据二：1.《宜昌五峰北风垭 220KV 送出工程竣工环境保护验收调查表》及附件、附图、附表。2.《宜昌五峰北风垭 220KV 送出工程竣工环保验收调查表》修改清单。3.《国网宜昌供电公司关于印发宜昌五峰北风垭 220KV 送出工程竣工环境保护验收意见的通知》(鄂电司宜供发展[2019]23 号)。4.《宜昌五峰北风垭 220KV 送出工程竣工环境保护验收调查表》验收会验收组意见。5.《宜昌五峰北风垭 220KV 送出工程竣工环境保护验收调查表》验收会验收组成员名单。拟证明：该项目验收合格，项目评价范围内各项检测值均满足相关标准限值要求，没有对原告造成不利影响。

证据三：1.《县环保局关于宜昌五峰北风垭 220KV 送出工程新建线路经过石梁司幼儿园相关问题的复函》。2.《市环保局关于对五峰北风垭 220KV 输变电工程信访问题的答复》。3.《县环保局关于“北风垭 220KV 送出工程新建线路经过石梁司幼儿园相关问题的复函的几点疑问”的复函》。4.《市环保局五峰分局关于五峰石梁司幼儿园信访问题回复》。拟证明：被告依法对原告的信访事项予以回复。

证据四：1.国家赔偿申请书。2.《宜昌市环保局不予行政赔偿决定书》(宜环赔决字[2020]1 号)。3.EMS 邮件查询单。拟证明：原告于 2020 年 5 月 29 日向被告申请国家赔偿，被告于 2020 年 7 月 8 日作出《不予行政赔偿决定书》，并于

2020年7月23日通过邮寄的方式送达给了原告，程序合法。

证据五：1. 关于调整宜昌市生态环境局县(市、区)分局机构编制等事项的通知(2019年8月6日)。2. 三峡日报截取(2019年2月28日)。拟证明：原宜昌市环保局机构改革后变更为宜昌市生态环境局，原五峰县环保局撤销，其职责由被告继续行使。

证据六：中华人民共和国建设工程规划许可证。拟证明：原告总建筑面积为120平方米的教学楼，于2018年的3月16日取得建设工程规划许可证，被告2017年6月对环评复核确认单进行了备案。原告建房在被告备案行为之后。

同时，被告宜昌市生态环境局还向本院提交了如下法律依据：

1. 《[中华人民共和国环境影响评价法](#)》(以下简称《[环评法](#)》)；
2. 《中华人民共和国国家赔偿法》；
3. 住房和城乡建设部《[工程建设标准编写规定](#)》；
4. 《110kv-750kv 架空输电线路设计规范》(GB50545-2010)；
5. 《电磁环境控制限值》(GB8702-2014)；
6. 《声环境质量标准》(GB3096-2008)；
7. [建设项目环境影响评价分类管理名录](#)；
8. 《关于印发<输变电建设项目重大变动清单(试行)>的通知》(环办辐射(2016)84号)；
9. 《建设建设项目环境影响评价分类管理目录》。

第三人辩称：一、第三人所建宜昌五峰北风垭220kv送出工程各项程序合法。2014年湖北省发改委《关于中节能五峰北风垭电场工程项目核准的批复》(鄂发改审批服务[2014]433号)核准了该项目，2015年武汉供电设计院有限公司完成

该项目输电线路的现场勘察及设计，并通过国网湖北经研院关于宜昌五峰北风垭风电 220 千伏送出工程可行性研究报告评审的意见(鄂电司经研[2015]414 号)。2016 年 7 月 6 日，湖北省发展和改革委员会《关于宜昌五峰北风垭风电 220 千伏送出工程核准的通知》(鄂发改审批服务[2016]194 号)批复核准该项目。开工前由湖北安源安全环保科技有限公司做了环境评估，竣工后由湖北君邦环境技术有限责任公司武汉环境检测分公司检测后，作出(2018)环监(电磁-电力)字第(280)号检测报告各项指标符合国家规定。第三人线路架设符合法律法规规定。第三人架设线路时，当时下方是幼儿园的操场，五峰石梁司幼儿园所称的房屋并未建设，是线路架设以后建设的，线路在前房屋在后。这就涉及电力设施保护区的问题，根据《[电力设施保护条例](#)》[第十条第一款](#)关于电力线路保护区规定：“架空电力线路保护区：导线边线向外侧水平延伸并垂直于地面所形成的两平行面内的区域，在一般地区各级电压导线的边线延伸距离如下：154-330 千伏 15 米”。电力线路保护区是为保证已建架空电力线路的安全运行和保障国计民生的正常供电而必须设置的安全区域，根据《[电力设施保护条例](#)》[第十五条](#)、[第十六条](#)、在电力线路保护区任何单位或个人必须遵守相关规定，(一)不得堆放谷物、草料、垃圾、矿渣、易燃物、易爆物及其他影响安全供电的物品；(二)不得烧窑、烧荒；(三)不得兴建建筑物、构筑物；(四)不得种植可能危及电力设施安全的植物。同时第十七条规定在电力线路保护区实施相关行为必须报批的保护性限制规定，(一)在架空电力线路保护区内进行农田水利基本建设工程及打桩、钻探、开挖等作业；(二)起重机械的任何部位进入架空电力线路保护区进行施工；(三)小于导线距穿越物体之间的安全距离，通过架空电力线路保护区；(四)在电力电缆线路保护区内进行作业。本案因电力线路架设在前，如五峰石梁司幼儿园在线下建房必须报电力主管部门批准后方可实施，如未报批属于违法建房。安全距离与电力线路保护区是两个不同概

念，在违法建房即成客观事实情况下，需考虑新建房屋对架空线路的安全距离。

本案所涉及 220 千伏与建筑物的安全距离根据《110kV-750kV 架空输电线路设计规范》(GB50545-2010)规定，在最大计息弧垂情况下，导线对建筑物的最小垂直距离不小于 6 米。本案中新建房屋对架空线路 12 米。三、架空能不能跨越房屋。

《湖北省电力设施建设与保护条例》第十九条规定：“电力设施建设应当符合国家有关电力设施安全的行业标准和技术规范，并采取相应的安全防范措施。新建架空电力线路不得跨越储存易燃、易爆物品的仓库；确需跨越的，应当将易燃、易爆物品搬离，由电力设施建设单位给予适当经济补偿。220 千伏及以下架空电力线路跨越房屋的，应当确保跨越安全距离。对 500 千伏及以上架空电力线路确需跨越的居民住宅以及在其走廊内按照安全需要应当拆除的其他房屋，电力设施建设单位应当依法实施拆迁并予以补偿”。该规定非常明确 220 千伏的架空电力线路是可以跨越，应当确保安全距离(6 米)。综上所述，该涉案项目立项时间在 2014 年，完成勘察设计时间在 2015 年，而五峰石梁司幼儿园购买该土地的时间是 2015 年 11 月 26 日。第三人一般事项的变更的时间是 2017 年 6 月，当时所跨越是操场不是房屋。另五峰石梁司幼儿园所称的电力线路的危害无科学依据，该线路经专业机构检测符合国家规定，如五峰石梁司幼儿园对检测结果有异议应提供相应的证据，不能凭其主观臆断。据此，第三人所建宜昌五峰北风垭 220kV 送出工程项目无论是报批手续还是工程施工过程在程序和实体方面皆合法、合规。请贵院依法驳回五峰石梁司幼儿园之诉请。

第三人未当庭向法院出示证据。

经庭审质证，原、被告及第三人对证据分别发表了质证意见，本院对全部证据综合认证如下：

1. 原告对被告证据一中证据 1、2、3 无异议，对证据 4 合法性有异议。第三

人对该证据无异议。本院对该组证据真实性予以确认，被告证据一符合《最高人民法院关于行政诉讼

证据若干问题的规定》(以下简称《行政诉讼

证据规定》)的相关规定，可以作为本院认定本案事实的证据。证据4即本案被诉的备案行为，原告对于合法性的异议及该确认单中的变动是否属于一般变动系本案争议焦点，在本院认为部分详述。

2. 原告对被告证据二形式要件真实性予以认可，《宜昌五峰北风垭220KV送出工程竣工环境保护验收调查表》内容中关于陈述“石梁司幼儿园1F坡顶房屋为仓库房，属于环评后新建房屋，不用作居住或者教学楼”的记载有异议。第三人对该证据无异议。本院认为，原告持有异议的记载为“本项目电磁环境及声环境保护目标一览表”的备注，该部分表格中仍将石梁司幼儿园1F坡顶房在建筑性质内记载为“教育”，且列入了环境敏感目标，故该备注陈述并未影响原告权利及该验收表总体的真实性。被告该组证据可以证明，该项目环境保护验收合格，项目评价范围内环境敏感点工频电场强度、工频感应强度检测值、噪声检测值均满足相关标准限值要求。

3. 原告对被告证据三、证据四真实性无异议，第三人对该证据无异议，本院认为上述证据符合《行政诉讼

证据规定》的相关规定，可以作为本院认定本案事实的证据，证明被告就原告质疑多次予以答复，以及原告系通过被告答复知晓被诉的备案行为。

4. 原告及第三人对被告证据五、证据六无异议，本院对上述证据亦予以确认，证据五可证明原宜昌市环境保护局现为宜昌市生态环境局。证据六可证明在第三人对案涉的变动进行环评变动备案时，原告尚未取得其教学楼的建设工程规划许可证。

5. 被告及第三人对原告证据一真实性不持异议，但证明观点不予认可，被告称案涉建设项目在进行环评变动备案时，所跨越的仅为幼儿园操场，而非教学楼，教学楼的建设系在线路建设之后。本院认为结合被告证据六，原告所称的高压电线跨越的教学楼于 2018 年 3 月 16 日取得建设工程规划许可证，原告亦自述教学楼于 2018 年 6 月份建成，故被告质证意见成立，原告证据可证明其于 2016 年 8 月 23 日取得办园资格，但不能视为自此幼儿园全部建筑已建成。

6. 被告及第三人对原告证据二真实性无异议，但证明观点不予认可，本院认为原告该组证据的证明观点系认为被告未依法履行法定职责，而本案原告诉求为确认备案行为违法，原告该证明观点和其诉求无关，但对该组证据真实性本院予以认可。

7. 被告对原告证据三不予认可，第三人对该证据关联性不予认可，本院认为事物发生的先后顺序不能简单等同为因果关系，招生系多方面影响所致，因未排除其他方面变量，故仅考虑高压电线这一因素，认定招生下降系因高压电线所致依据不足。

根据各方当事人的陈述和上述有效证据及本案开庭笔录，本院综合认定如下事实：

第三人拟建设宜昌五峰北风垭风电 220 千伏送出工程，于 2012 年 11 月 28 日委托湖北安源安全环保科技有限公司编制该项目环境影响报告表。湖北安源安全环保科技有限公司经踏勘和调查于 2016 年 1 月编制了《宜昌五峰北风垭风电 220kv 送出工程环境影响报告表》。该报告表“主要环境保护目标”部分将原告石梁司幼儿园列为“电磁及声环境保护目标”。对原告与该工程的方位和距离记载为“线路北侧 36 米”、保护要求为“符合工频电场强度限值 4kV/m、工频磁感应强度限值 0.1mT、噪声限值昼间 55dB(A)、夜间 45dB(A)” 。2016 年 2 月 2 日，原

宜昌市环境保护局向国网宜昌供电公司出具了《市环保局关于宜昌五峰北风垭220KV送出工程项目环境影响报告表的批复》（宜市环辐审〔2016〕4号）。同意第三人按照报告表所列建设项目的性质、规模、地点、生产工艺、线路规划走向及环境保护措施进行项目建设，同时告知项目的性质、规模、地点、生产工艺、线路规划走向及环境保护措施等发生重大变化时，应重新报批项目的环境影响评价文件。

2017年6月，因项目施工图与环评存在变动，第三人及环评报告表编制单位安源公司向原宜昌市环境保护局报送《电网建设项目环评复核确认单》，复核内容中环境敏感目标由环评阶段“在石梁司村二组涉及两处居民房屋跨越”变化为“施设阶段优化后无居民房屋跨越，仅跨越石梁司幼儿园操场”，变更性质为一般变动。同年，因实际施工中线路跨越石梁司幼儿园，原告向原五峰县环保局对于线路跨越幼儿园是否符合环境保护标准和安全标准，是否存在安全隐患等问题提出信访。原五峰县环保局将该信访情况报告至原宜昌市环境保护局。原宜昌市环境保护局于2017年11月20日出具回复，认定线路跨越幼儿园的设计变更不属于重大变动，符合环评文书和环境行政审批的要求。关于项目完工后是否符合和满足相关标准的要求，需经第三方验收监测后以数据来判定。原五峰县环保局根据上述回复于2017年12月26日向原告出具了《县环保局关于宜昌五峰北风垭220KV送出工程新建线路经过石梁司幼儿园相关问题的复函》。2018年6月4日原告再次向原五峰县环保局递交信访件，反馈认为环保部门未考虑《托儿所、幼儿园建筑设计规范》中“园内不应有高压输电线穿过”的规定以及未向原环保部书面反馈220KV高压输电线跨越幼儿园是否也属于重大变更的情况。2018年8月7日，原五峰县环保局回复称“关于环评变更问题，线路跨越幼儿园不属于重大变更。幼儿园应列入环境敏感目标，工程验收时将以第三方监测数据来判断是否满

足相关标准的要求。关于项目安全问题，五峰县安监局已于2018年6月12日召开安全专题办公会议，相关安全分析报告已对建设项目的合法性、幼儿园安全、存在的问题、建议等五方面提出的明确结论，石梁司幼儿园可以依法向安全主管部门提出诉求，维护自身合法权益。”2020年4月2日，原告法定代表人覃士太向被告再次提出信访意见。同年5月6日，宜昌市生态环境局五峰分局回复称：该项目线路架设和项目环评相比存在变动情况，但不属于重大变动，且已于2017年6月向原审批部门报备。同年5月27日，原告向被告递交国家赔偿申请书，认为被告于2017年6月对《电网建设项目环评复核确认单》备案的行为违法，请求宜昌市生态环境局“1. 停止“宜昌五峰北风垭220KV送出工程”对原告的伤害；2. 迅速落实临时场所确保幼儿园正常保教活动的开展；3. 负责搬迁幼儿园；4. 赔偿2017年秋至2019年秋季学期因高压线架设产生的不良影响给原告造成的经济损失715000元。”宜昌市生态环境局于2020年7月8日作出宜环赔决字〔2020〕1号《不予行政赔偿决定书》称因原告赔偿请求所对应的行政行为并不违法，根据《中华人民共和国国家赔偿

法》第十三条第三款的规定，决定不予赔偿。原告仍认为被告于2017年6月对《电网建设项目环评复核确认单》备案的行为违法，遂向本院提起本案行政诉讼。

另查明，2016年9月5日，原告取得了办学许可证和民办非企业单位登记证书后成立。2018年3月16日原告取得石梁司幼儿园教学楼建设工程规划许可证。

再查明，2019年根据宜昌市机构改革方案原宜昌市环境保护局不再保留，组建宜昌市生态环境局。同年8月6日，中共宜昌市委机构编制委员会《关于调整市生态环境局县(市、区)分局机构编制等事项的通知》(宜编〔2019〕69号)撤销五峰县环保局，设立宜昌市生态环境局五峰土家族自治县分局(以下简称“五峰县

分局”)。

本院认为：本案系原告认为被告于 2017 年 6 月对《电网建设项目环评复核确认单》备案的行为违法而提起的诉讼。《环评法》第二十二规定“建设项目的

环境影响评价文件，由建设单位按照国务院的规定报有审批权的环境保护行政主管部门审批”。第二十四规定“建设项目的

环境影响评价文件经批准后，建设项目的性质、规模、地点、采用的生产工艺或者防治污染、防止生态破坏的措施发生重大变动的，建设单位应当重新报批建设项目的环境影响评价文件”。第二十七规定“在项目建设、运行过程中产生不符合经审批的环境影响评价文件的情形的，建设单位应当组织环境影响的后评价，采取改进措施，并报原环境影响评价文件审批部门和建设项目审批部门备案”。具体到输变电建设项目，原环境保护部办公厅 2016 年 8 月 8 日发布的《关于印发〈输变电建设项目重大变动清单(试行)〉的通知》(环办辐射[2016]84 号)第一条亦规定“建设单位在项目开工建设前应当对工程最终设计方案与环评方案进行梳理对比，构成重大变动的应当对变动内容进行环境影响评价并重新报批，一般变动只需备案”。本案中，环境影响评价文件为湖北安源安全环保科技有限公司于 2016 年 1 月编制的《宜昌五峰北风垭风电 220kv 送出工程环境影响报告表》，原宜昌市环境保护局于 2016 年 2 月 2 日向国网宜昌供电公司作出《市环保局关于宜昌五峰北风垭 220KV 送出工程项目环境影响报告表的批复》，原宜昌市环境保护局属于对国网宜昌供电公司环评报告表有审批权的环境保护行政主管部门，根据上述《环评法》第二十四及二十七条的规定，建设项目的环境影响评价文件经批准后，与经审批的环境影响评价文件产生变动的，根据变动情形，分为重大变动与一般变动。对于重大变动建设单位应当重新报批建设项目的环境影响评价文件，对于一般变动则只需报原环境影响评价文件审批部门备案。至此，本案第一个争议焦点即为，案涉建设项目在

环境影响评价文件经批准后，将环境敏感目标由环评阶段“在石梁司村二组涉及两处居民房屋跨越”变化为“施设阶段优化后无居民房屋跨越，仅跨越石梁司幼儿园操场”，变更性质为重大变动还是一般变动。

关于重大变动的定义，根据《环评法》第二十四条、《建设项目环境保护管理条例》，重大变动是指建设项目的性质、规模、地点、采用的生产工艺或者防治污染、防止生态破坏的措施发生重大变动。即从要素来说，要判断变动是否属于“性质、规模、地点、生产工艺、环保措施”五个方面，从程度来说，需判断是否属于“重大”，同时符合这两个条件时，界定为重大变动，建设单位应当重新报批项目环评文件。同时考虑到法律法规层面对重大变动的定义规定的较为原则，实务操作中尺度不易把握，为了规范重大变动的界定，生态环境部及其办公厅相继出台了一系列文件，逐步建立完善重大变动清单制度。2015年6月4日原环境保护部办公厅发布《关于印发环评管理中部分行业建设项目重大变动清单的通知》提出了重大变动的界定原则：“建设项目的性质、规模、地点、生产工艺和环境保护措施五个因素中的一项或一项以上发生重大变动，且可能导致环境影响显著变化(特别是不利环境影响加重)的，界定为重大变动”、同时明确了一般变动的管理原则：“不属于重大变动的纳入竣工环境保护验收管理”。在此基础上2016年8月8日原环境保护部办公厅发布《关于印发〈输变电建设项目重大变动清单(试行)〉的通知》(环办辐射[2016]84号)，制定了输变电行业建设项目重大变动清单，具体清单为：“1. 电压等级升高。2. 主变压器、换流变压器、高压电抗器等主要设备总数量增加超过原数量的30%。3. 输电线路路径长度增加超过原路径长度的30%。4. 变电站、换流站、开关站、串补站站址位移超过500米。5. 输电线路横向位移超出500米的累计长度超过原路径长度的30%。6. 因输变电工程路径、站址等发生变化，导致进入新的自然保护区、风景名胜区、饮用水水源保护

区等生态敏感区。7. 因输变电工程路径、站址等发生变化，导致新增的电磁和声环境敏感目标超过原数量的 30%。8. 变电站由户内布置变为户外布置。9. 输电线路由地下电缆改为架空线路。10. 输电线路同塔多回架设改为多条线路架设累计长度超过原路径长度的 30%。”，该通知亦规定“输变电建设项目发生清单中一项或一项以上，且可能导致不利环境影响显著加重的，界定为重大变动，其他变更界定为一般变动”。根据该清单精神，首先必须是清单内的变动，其次还须符合“可能导致不利环境影响显著加重”的条件，才能界定为重大变动。从上述一系列规定可以看出，相比《环评法》和《管理条例》的定义只对五因素的变动本身是否重大进行的“形式判断”，《关于印发环评管理中部分行业建设项目重大变动清单的通知》对重大变动的界定增加了“且可能导致环境影响显著变化(特别是不利环境影响加重)”实质判断，再到《关于印发〈输变电建设项目重大变动清单(试行)〉的通知》中“清单内”加上“且可能导致不利环境影响显著加重”的双重界定条件，将《关于印发环评管理中部分行业建设项目重大变动清单的通知》中的“环境影响”缩限为“不利环境影响”，将“显著变化”缩限为“显著加重”，使重大变动的界定更加严格。也就是说，如果发生了重大的变动事项，但不会导致环境影响显著变化，则不应被界定为重大变动。上述规范性文件对重大变动的界定从“形式判断”走向考虑环境影响变化的“形式和实质判断”，更切合环境影响评价制度精神，也体现行政管理上对“重大变动”认定应持谨慎的态度。

具体到本案中，本案被诉的变动行为系从环评阶段的“在石梁司村二组涉及两处居民房屋跨越”变化为“施设阶段优化后无居民房屋跨越，仅跨越石梁司幼儿园操场”。该变动从性质、规模、地点、生产工艺和环境保护措施五个因素去考虑属于“地点”的变化，关于地点变化，清单中涉及的项目为第 3 项“输电线路路径长度增加超过原路径长度的 30%”、第 4 项“变电站、换流站、开关站、串

补站站址位移超过 500 米”、第 5 项“输电线路横向位移超出 500 米的累计长度超过原路径长度的 30%”，第 6 项“因输变电工程路径、站址等发生变化，导致进入新的自然保护区、风景名胜区、饮用水水源保护区等生态敏感区”，第 7 项“因输变电工程路径、站址等发生变化，导致新增的电磁和声环境敏感目标超过原数量的 30%”。关于第 3 项“输电线路路径长度增加超过原路径长度的 30%”，《宜昌五峰北风垭风电 220kv 送出工程环境影响报告表》中线路路径总长度为 15.3KM, 根据《电网建设项目环评复核确认单》，在复核施工图阶段，输电线路路径长度比环评阶段减少 0.75KM, 显然不属于重大变动清单第 3 项。关于第 4 项“变电站、换流站、开关站、串补站站址位移超过 500 米”，本案关于石梁司幼儿园上空架空线路的变动不属于变电站、换流站、开关站、串补站站址位移超，变动亦未超过 500 米，不属于重大变动清单第 4 项。关于第 5 项“输电线路横向位移超出 500 米的累计长度超过原路径长度的 30%”，环评报告表中石梁司幼儿园和该项目距离 36 米，位移后从幼儿园操场上空跨越，横向位移不超过 500 米，故不属于重大变动清单第 5 项。关于第 6 项“因输变电工程路径、站址等发生变化，导致进入新的自然保护区、风景名胜区、饮用水水源保护区等生态敏感区”，幼儿园属于《建设项目环境保护管理名录》“环境敏感区”中的文化教育区域，一般作为人居敏感区(区别于生态敏感区)，在《宜昌五峰北风垭风电 220kv 送出工程环境影响报告表》中也是将石梁司幼儿园作为电磁和声环境敏感目标而非生态敏感目标。输变电清单只规定了“新增自然保护区、风景名胜区、饮用水水源保护区等生态敏感区”，所以进入幼儿园范围的变动亦不属于重大变动清单第 6 项。关于清单第 7 项“新增的电磁和声环境敏感目标超过原数量的 30%”，在本案环评报告表中石梁司幼儿园本身即属于电磁和声环境敏感目标，线路变动后并未新增敏感目标，故亦不属于该项重大变动清单。综上，因线路变动导致跨越石梁司幼

儿园并不属于输变电建设项目重大变动清单范围，且原告亦未提交任何可能导致不利环境影响显著加重的证据，故《电网建设项目环评复核确认单》所涉“在石梁司村二组涉及两处居民房屋跨越”变化为“施設阶段优化后无居民房屋跨越，仅跨越石梁司幼儿园操场”，变更性质属于一般变动。根据《关于印发〈输变电建设项目重大变动清单(试行)〉的通知》第一条“建设单位在项目开工建设前应当对工程最终设计方案与环评方案进行梳理对比，构成重大变动的应当对变动内容进行环境影响评价并重新报批，一般变动只需备案”。第三人及环评报告表编制单位安源公司按照一般变动管理原则，向原环境影响评价审批单位即原宜昌市环境保护局报送《电网建设项目环评复核确认单》，将变动情况提交备案并无不当。

原告主张，根据《关于印发〈输变电建设项目重大变动清单(试行)〉的通知》第五条“各级环境保护主管部门在清单试行过程中如发现新问题、新情况，请以书面形式反馈意见和建议，我部将根据实际情况进一步补充、调整和完善清单”，被告应根据实际情况，就本案变动情况是否属于重大变动向生态环境部书面予以请示。对此，本院认为，输变电建设项目重大变动清单并无兜底条款，且2018年1月25日《[关于强化建设项目环境影响评价事中事后监管的实施意见](#)》提出“地方各级环保部门应严格执行建设项目环评文件审批和重大变动界定要求，统一建设项目环评管理尺度”。根据该意见，地方环保部门暂时只有清单执行权，并没有解释权及制定权。原告认为变动后跨越幼儿园操场属于特殊情况，但纵观输变电建设项目重大变动清单，仅将生态敏感区纳入，而未涵盖人居敏感区。输变电项目对于人居敏感区(包括幼儿园)的影响，主要是在通电后的运营期，此时产生的噪声和电磁辐射。项目在环评批准后、环保验收前的建设期(重大变动适用期)，主要是施工影响，而人居敏感区对此类影响耐受性相对较强，输变电清单没有将其纳入重大变动范围，是有合理性的。生态环境部曾对一些大型输

变电项目作出批复，如《关于乌东德电站送电广东广西(昆柳龙直流)输电工程(特高压多端直流示范工程)环境影响报告书的批复》(环审[2018]43号)《关于雅中—江西±800kV特高压直流输电工程环境影响报告书的批复》(环审〔2019〕82号)，指出“工程周围区域严格落实控制合成电场、工频电场、工频磁场的各项环境保护措施，且应给出警示和防护指示标志。确保工程周围以居住、医疗卫生、文化教育、科研、行政办公等为主要功能区域的80%合成电场强度的测量值不超过15千伏/米，最大值不超过25千伏/米。其他区域的合成电场强度不超过30千伏/米。确保该工程周围区域的工频电场强度、工频磁感应强度符合《电磁环境控制限值》(GB8702-2014)限值要求”、“线路应避让饮用水水源保护区和自然保护区等生态敏感区，确实不能避让必须经过的，应采取较小塔型、高塔跨越、档距加大等各项环境保护措施，选择影响较小区域通过，减少占地和林木砍伐，防止破坏生态环境和景观”，上述批复可以看出生态环境部在人居敏感区和生态敏感区的对待上是有差别的，对生态敏感区要求尽可能避让，而对人居敏感区则是要求工频电场强度、工频磁感应强度符合《电磁环境控制限值》，本案案涉项目的《市环保局关于宜昌五峰北风垭220KV送出工程项目环境影响报告表的批复》亦是要求“确保线路沿线及变电站周边居民区电磁环境质量达到相关限值要求”，而非严格限制跨越人居敏感区。故在变动情况并不属于清单之列，无争议的情况下，原告苛求环保部门向上级请示并无依据，且根据该意见，生态环境部系根据反馈对清单予以补充完善，而非直接对重大变动作出界定，被告是否反馈请示亦不影响原告实体权利。

原告主张案涉建设项目变动后违反《幼儿园建设标准》第十二条所规定的幼儿园选址需避开高压供电走廊的问题。本院认为，《幼儿园建设标准》适用范围为幼儿园新建、改建、扩建等项目，该标准第十二条规范的是幼儿园在选址时的

原则，而非输变电建设项目环境保护评价方面重大变动需以考量的因素。相反，幼儿园建设项目的规划审批则需考虑该标准所规定的原则，根据本案查明事实，2017年6月，第三人及环评报告表编制单位安源公司向原宜昌市环境保护局报送《电网建设项目环评复核确认单》，与此同时原告已发现线路施工跨越原告幼儿园上空。而原告教学楼于2018年3月16日方才取得建设工程规划许可证，即第三人架设高压线时原告尚未取得教学楼的规划许可。对此第三人主张根据《[电力设施保护条例](#)》[第十条第一款](#)规定，154-330千伏架空电力线路保护区为导线边线向外侧水平延伸15米并垂直于地面所形成的两平行面内的区域，在电力线路保护区不得兴建建筑物、构筑物，幼儿园在高压线下建房必须报电力主管部门批准后方可实施，如未报批属于违法建房。本院认为在电力线路及其相关设施架设完成并按照国家《电气装置工程施工及验收规范》验收并投入使用后，电力线路保护区才会依法划定，第三人教学楼建成于2018年，彼时第三人项目尚未通过竣工验收，不属于电力线路保护区，故第三人认为原告违法建设的观点本院亦不予认可，但因原告已知晓高压线路跨越原告校区，原告在对教学楼选址时应对上诉因素予以充分考量并尽量避让。

输电线路对自然人健康方面的影响主要是安全距离和电磁辐射两个方面。相关法规及规范性文件亦有条款予以保障，《[湖北省电力设施建设与保护条例](#)》[第三十五条](#)规定，新建、改建、扩建电力设施，应当与周围已建其他设施保持符合规定的安全距离。本案所涉及220千伏与建筑物的安全距离根据《110KV-750KV架空输电线路设计规范》(GB50545-2010)中“对地距离及交叉跨越”规定，在最大计息弧垂情况下，220KV导线与建筑物之间的最小垂直距离为6米，220KV边导线与建筑物之间的最小净空距离为5米。本案中根据竣工验收情况，输电线下相导线与所跨越的房屋的最小垂直距离为16米。未违反上述安全距离的规范。关于原告引

用的《[电力设施保护条例](#)》[第二十条](#)“新建架空电力线路一般不得跨越房屋，特殊情况需要跨越房屋时，电力建设企业应采取安全措施，并与有关单位达成协议”。《[湖北省电力设施建设与保护条例](#)》[第十九条](#)规定：“电力设施建设应当符合国家有关电力设施安全的行业标准和技术规范，并采取相应的安全防范措施。新建架空电力线路不得跨越储存易燃、易爆物品的仓库；确需跨越的，应当将易燃、易爆物品搬离，由电力设施建设单位给予适当经济补偿。220 千伏及以下架空电力线路跨越房屋的，应当确保跨越安全距离。对 500 千伏及以上架空电力线路确需跨越的居民住宅以及在其走廊内按照安全需要应当拆除的其他房屋，电力设施建设单位应当依法实施拆迁并给予补偿”。根据上述定，220 千伏的架空电力线路在保持安全距离的情况下，并非禁止跨越房屋。对于电磁辐射，根据《电磁环境控制限值》(GB8702-2014), 50hz 频率下，环境中工频电场强度公众暴露控制限值为 4kv/m，工频磁感应强度的公众暴露控制限值为 0.1Mt，《市环保局关于宜昌五峰北风垭 220KV 送出工程项目环境影响报告表的批复》要求“确保线路沿线及变电站周边居民区电磁环境质量达到相关限值要求”，确保幼儿园师生的身体健康是原告职责，亦是环保行政管理单位所关切的问题，对于原告对电磁辐射的担忧，虽重大变动清单未纳入，但仍可通过竣工环境保护验收予以监管。项目建设完成后，投入运营、长期产生电磁辐射前，需通过自主验收，如果存在《建设项目竣工环境保护验收暂行办法》规定的“污染物排放不符合国家和地方相关标准、环境影响报告书(表)及其审批部门审批决定或者重点污染物排放总量控制指标要求的”情形，则不能通过验收，也就不能投入运营。即使在通过竣工验收后，在项目运营中电磁辐射出现不符合《电磁环境控制限值》的情形，原告随时可根据《[环评法](#)》[第二十七条](#)之规定，要求被告责成建设单位进行环境影响的后评价，采取改进措施。另被告作为环境保护主管部门履行的环境保护法律法规所

赋予的管理职责，若原告认为第三人架空输电线从幼儿园上空穿越违法了国家现行有关标准方面的规定，应依法向规划部门反映及了解相关情况，而非向环境保护部门主张。

回到本案被诉的备案行为，该备案行为的依据为《环评法》第二十七条“在项目建设、运行过程中产生不符合经审批的环境影响评价文件的情形的，建设单位应当组织环境影响的后评价，采取改进措施，并报原环境影响评价文件审批部门和建设项目审批部门备案”及《关于印发〈输变电建设项目重大变动清单（试行）〉的通知》（环办辐射〔2016〕84号）第一条“建设单位在项目开工建设前应当对工程最终设计方案与环评方案进行梳理对比，构成重大变动的应当对变动内容进行环境影响评价并重新报批，一般变动只需备案”。上述备案更多是规定了行政相对人在法定条件下备案的义务，该备案义务一般以行政相对人提交符合要求的材料至环保部门为履行完成，本院经检索未查询到对一般变动的备案需要环保部门确认、回函或批准为生效规定，备案仅仅是为了管理需要而履行的手续，属于事后性、告知性、公示性备案，是行政相对人履行义务之体现，而不属于行政机关行使行政职权、作出可诉行政行为。该备案行为的目的是后续行政机关根据行政相对人的备案信息，进行现场检查，发现备案不实进行处理处罚，此时作出的行政行为方才可诉。本案被诉的备案，在案涉变动性质确定为“一般变动”正确合理的前提下，是一种告知性备案，不具有行政许可、行政确认的性质，不会对原告权利义务造成实际影响，故不属于可诉的行政行为。原告要求本院确认该行为违法亦同样不属于行政诉讼受案范围。

原告第二、三、四项诉讼请求，属于要求行政机关采取补救措施及承担国家赔偿责任，行政赔偿应以违法行政行为的存在为前提，本案被告并无违法行政行为，故原告赔偿请求因缺乏前提基础，本院一并予以驳回。

综上，原告所诉备案行为不属于行政机关履行职能作出的行政行为，不会对原告权利义务造成实际影响，不属于行政诉讼受案范围，依照《中华人民共和国行政诉讼

法》第四十九条、《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》第六十九条第一款第一项、第八项的规定，裁定如下：

驳回原告五峰石梁司幼儿园的起诉。

本案不收取诉讼费，预收的 50 元诉讼费予以退还。

如不服本裁定，可在之日起十日内，向本院递交上诉状，并按对方当事人的人数提交副本，上诉于湖北省宜昌市中级人民法院。

审 判 长 冯丽娥

人民陪审员 张宏梅

人民陪审员 杜 娟

二〇二一年四月九日

书 记 员 王翕慷

©北大法宝：（www.pkulaw.com）专业提供法律信息、法学知识和法律软件领域各类解决方案。北大法宝为您提供丰富的参考资料，正式引用法规条文时请与标准文本核对。欢迎查看所有[产品和服务](#)。

[法宝快讯：如何快速找到您需要的检索结果？法宝 V6 有何新特色？](#)



扫描二维码阅读原文

原文链接：

<https://www.pkulaw.com/pfnl/95b2ca8d4055fce103a3441f9f92338de3425324d6df480abdfb.html>