

# 甘肃矿区人民法院

## 行政裁定书

(2021)甘95行初2号之一

原告:民和县金星水电开发有限公司,住所地青海省民和县马场垣乡金星村,统一社会信用代码:91632122661912090F。

法定代表人:秦孙元,执行董事。

委托诉讼代理人:李元元,北京云亭律师事务所律师。

委托诉讼代理人:张华耀,北京云亭律师事务所律师。

被告:兰州市生态环境局,住所地甘肃省兰州市名城广场4号楼(城关区南滨河东路)12楼。

法定代表人:常千宗,该局局长。

委托诉讼代理人:张鹏,该局法规与标准科科长。

委托诉讼代理人:曹乾,甘肃合睿律师事务所律师。

被告:兰州市红古区人民政府,住所地甘肃省兰州市红古区平安路888号。

法定代表人:薛蕾,该区政府区长。

出庭负责人:张志刚,该区政府二级调研员。

委托诉讼代理人:张玉青,甘肃诚域律师事务所律师。

被告:兰州市生态环境局红古分局,住所地甘肃省兰州市红古区平安路国盛商贸综合楼三楼。



法定代表人：陈凯，该分局局长。

出庭负责人：朱雨，该分局副局长。

委托诉讼代理人：毛博，甘肃诚域律师事务所律师。

被告：兰州市红古区水务局，住所地甘肃省兰州市红古区平安路 633 号。

法定代表人：李龙，该局局长。

委托诉讼代理人：甘万胜，该水务局河道办主任。

委托诉讼代理人：毛博，甘肃诚域律师事务所律师。

原告民和县金星水电开发有限公司诉被告兰州市生态环境局、兰州市红古区人民政府、兰州市生态环境局红古分局、兰州市红古区水务局行政强制措施一案，原告于 2019 年 11 月 12 日向武威市中级人民法院提起诉讼。武威市中级人民法院受理后，于 2020 年 5 月 7 日作出（2019）甘 06 行初 87 号移送函，将案件移送兰州铁路运输法院管辖。兰州铁路运输法院认为本案不属于该院管辖，向兰州铁路运输中级法院请示。2020 年 8 月 19 日，兰州铁路运输中级法院作出（2020）甘 71 行他 2 号请示，请甘肃省高级人民法院对本案指定管辖。2020 年 11 月 27 日，甘肃省高级人民法院作出（2020）甘行辖 27 号行政裁定书，将本案指定由本院管辖。本院受理后，依法组成合议庭，公开开庭审理了本案，现已审理终结。

原告向本院提出诉讼请求：1. 请求确认兰州市红古区人民政府、兰州市生态环境局红古分局、兰州市红古区水务局依据《兰



州市落实水污染防治行动计划工作领导小组办公室关于督促进一步强化金星水电站巡查的通知》作出阻挠原告下闸蓄水恢复生产的行政行为违法；2. 请求兰州市生态环境局、兰州市红古区人民政府、兰州市生态环境局红古分局、兰州市红古区水务局连带赔偿原告经济损失人民币 8865.84 万元（自 2015 年 6 月 1 日起按年年均发电量 9840 万千瓦时，上网电价为 0.212 / 千瓦时暂计算至 2019 年 9 月 30 日）；3. 本案诉讼费、鉴定费等均由被告承担。事实与理由：原告投资建设的金星水电站于 2004 年 12 月 31 日经青海省发展和改革委员会核准建设，至 2018 年建成，并取得水电站项目运营发电的全部审批文件，满足下闸蓄水发电条件。但自 2015 年起，兰州市红古区方面在不出具任何文书的情况下，多次无理阻止金星水电站发电。2019 年 10 月 8 日，原告向兰州市红古区人民政府、兰州市生态环境局红古分局、兰州市红古区水务局等单位寄送《关于金星水电站下闸蓄水的通知》，告知以上单位：为全面恢复生产，原告决定于 2019 年 10 月 14 日上午 9 时正式下闸蓄水并发电。以上单位接函后，兰州市生态环境局红古分局将原告下闸蓄水事宜报告给兰州市生态环境局。2009 年 10 月 12 日，兰州市生态环境局接到报告后，通过其内设的兰州市落实水污染防治行动计划工作领导小组办公室，向兰州市红古区人民政府发出《关于督促进一步强化金星水电站巡查的通知》，该通知要求“该电站未完成问题整改，并经两市政府报生态环境部同意前不宜复产”。兰州市红古区人民政府接



到通知当日，联合兰州市生态环境局红古分局、兰州市红古区水务局到金星水电站现场，在未向原告送达任何书面文件的情况下，将通知内容直接现场付诸实施，勒令金星水电站不得下闸蓄水发电，并以刑事拘留、治安拘留威胁原告工作人员，阻挠原告正常恢复生产。原告认为，原告作为合法企业，其经营的金星水电站已全部完成发电审批手续，拥有企业经营自主权，有在不违反国家法律的基础上调配使用自己的人力、财力，自行组织生产经营的权利。兰州市落实水污染防治行动计划工作领导小组办公室作出的《关于督促进一步强化金星水电站巡查的通知》，由兰州市生态环境局、兰州市红古区人民政府、兰州市生态环境局红古分局、兰州市红古区水务局具体付诸实施，阻止原告组织生产经营，侵害了原告的企业经营自主权，造成原告投资的金星水电站停产超过四年之久，给原告造成了巨大损失。原告有权提起行政诉讼并申请国家赔偿。现提起行政诉讼并申请国家赔偿，请求切实维护行政相对人生产经营的合法权益，依法判决支持原告的诉讼请求。

上述四被告答辩认为，其均没有作出原告所诉的行政行为，原告的起诉不成立，应当依法驳回起诉。

原告为证明存在所诉行政行为，提交以下证据：

1. 《兰州市落实水污染防治行政计划工作领导小组办公室关于督促进一步强化金星水电站巡查的通知》。证明被告兰州市生态环境局以领导小组办公室名义作出了要求原告不得下闸





蓄水通知，并要求红古区政府落实。

2. 兰州市生态环境局的答辩状及《兰州市生态环境局红古分局关于青海省民和县金星水电站下闸蓄水的紧急报告》（红环字〔2019〕70号）、《兰州市生态环境局关于金星水电站擅自下闸蓄水复产有关情况的报告》（兰环发〔2019〕252号）、《兰州市生态环境局关于金星水电站擅自下闸蓄水复产有关情况的报告》（兰环发〔2019〕389号）、《兰州市生态环境局关于进一步加强金星水电站监管有关事宜的函》（兰环函〔2019〕275号）、《关于金星水电站下闸蓄水有关事宜的报告》（兰环发〔2019〕397号）。证明被告提交的证据中，存在承认被告兰州市生态环境局、兰州市生态环境局红古分局、兰州市红古区水务局到现场阻挠原告进行蓄水发电的行为。

3. 兰州市红古区政府、兰州市生态环境局红古分局以及红古区水务局庭前提交的证据：《兰州市生态环境局红古分局关于金星水电站反映复产有关问题的复函》（红环函字〔2019〕9号）、《兰州市生态环境局红古分局关于督促金星水电站尽快提闸泄水的函》（红环函字〔2019〕80号）、《兰州市生态环境局红古分局关于金星水电站下游下川口断面氨氮突然升高的函》（红环函字〔2019〕90号）、《兰州市生态环境局红古分局关于青海省民和县金星水电站下闸蓄水的紧急报告》（红环函字〔2019〕161号）。证明被告兰州市红古区政府、兰州市生态环境局红古分局、兰州市红古区水务局自认原告不能蓄水发电。



4. 兰州市生态环境局红古分局、兰州市红古区水务局提交的答辩状。红古分局和水务局自认存在阻挠原告下闸蓄水的行为。

5. 现场照片。证明当日三被告到达现场在原告会议室要求原告不得下闸蓄水。

兰州市生态环境局质证认为：《关于督促进一步强化金星水电站巡查的通知》是行政机关上下级部门行文履行生态环境保护监管职责的行为，不是针对原告作出的行政行为；红古区政府组织相关职能部门到达现场做笔录是告知询问其是否完成整改，并非法律规定的行政强制行为；对第五组证据的真实性、关联性、合法性及证明目的均不予认可，现场照片不能证明被告存在行政强制行为。

兰州市红古区人民政府质证认为：首先，从证据形式来看，原告提交的证据形式不符合法律规定，其举证的证据中只有现场照片和通知文件，其所称的证据二、三、四为被告所提交，原告并未向法庭进行提交，对证据二、三、四不予认可；其次，从证据的实质内容来看，第一组证据是行政机关内部的通知不能倒推对原告是否作出行政强制行为，该份证据不是具体的行政行为；原告递交的第二、三、四组证据答辩状中的内容反映的是兰州市各个部门对所在辖区内存在环境安全隐患问题的动态监管，而不是原告所说的责令停产停业；第五组证据现场照片不是原件，也不能反映被告区政府是否实施了行政强制行为。综上所述原告提交的证据形式不符合法律要求，相关证据不能证明其所诉的行政



强制行为存在。

兰州市生态环境局红古分局和兰州市红古区水务局质证认为：对原告第一组证据的真实性和关联性认可，证明目的不认可，该通知属于红古区政府的内部文件，没有对原告的权利义务产生实质影响，该通知要求各被告对原告在未经整改的情况下进行的复产行为进行巡查、检测、报告，并未要求被告对原告作出阻挠等行政强制行为；第五组证据原告提交的照片真实性、合法性、关联性均不认可，证明目的不认可，照片无法证明被告作出的是行政强制行为；针对原告第二、三、四份证据，原告不能将我们被告提供的答辩状和证据清单作为证据使用，原告可以针对我们的证据材料发表质证意见，而不是当做原告证据使用。

本院认证认为，原告提交的《关于督促进一步强化金星水电站巡查的通知》和现场照片，具有客观性、合法性和关联性，予以认定；其出示的其他证据为被告制发的行政公文，虽然是被告提交的证据，但也可以作为认定案件事实的证据。

经审理查明，2019年10月8日，原告向兰州市红古区人民政府、兰州市生态环境局红古分局、兰州市红古区水务局等单位寄送《关于金星水电站下闸蓄水的通知》，告知以上单位：为全面恢复生产，原告决定于2019年10月14日上午9时正式下闸蓄水并发电。接到通知后，兰州市生态环境局红古分局将原告下闸蓄水事宜报告给兰州市生态环境局。兰州市生态环境局接到报告后，将相关情况分别向甘肃省生态环境厅、生态环境部西北督





查局进行报告，并向青海省海东市生态环境局致函。2019年10月12日，兰州市落实水污染防治行动计划工作领导小组办公室向兰州市红古区人民政府发出《关于督促进一步强化金星水电站巡查的通知》，称“该电站未完成问题整改，并经两市政府报生态环境部同意前不宜复产，为确保我市供水安全和黄河干流流域安全，请贵区政府密切关注金星水电站有关情况，并督促区发改、生态环境水务等部门强化巡查，加强下游水质监测，如有异常立即报告。”后兰州市生态环境局红古分局和兰州市红古区水务局派员到金星水电站，告知其在存在的问题没有得到整改之前不能下闸蓄水，否则将承担严重后果。2020年6月起，原告自主决定开始下闸蓄水发电。

本院认为，《中华人民共和国行政强制法》第二条规定：“本法所称行政强制，包括行政强制措施和行政强制执行。行政强制措施，是指行政机关在行政管理过程中，为制止违法行为、防止证据损毁、避免危害发生、控制危险扩大等情形，依法对公民的人身自由实施暂时性限制，或者对公民、法人或者其他组织的财物实施暂时性控制的行为。行政强制执行，是指行政机关或者行政机关申请人民法院，对不履行行政决定的公民、法人或者其他组织，依法强制履行义务的行为。”本案原告诉称被告实施了阻挠其下闸蓄水、恢复正常生产的行政强制行为。从本案查明的事实分析来看，兰州市生态环境局、兰州市红古区人民政府未以其名义对原告作出任何行政行为，兰州市落实水污染防治行动





计划工作领导小组办公室向兰州市红古区人民政府发出的《关于督促进一步强化金星水电站巡查的通知》，属于行政机关上下级部门之间行文履行生态环境保护监管职责的行为，并非针对原告作出的行政行为；兰州市生态环境局红古分局和兰州市红古区水务局派员到金星水电站告知其在存在的问题没有得到整改之前不能下闸蓄水否则将承担严重后果的行为，本质上属于一种告知行为，具有事前提示、警示作用，该行为并不对原告产生行政法律后果。原告在未得到本案被告许可的情况下，于2020年6月即自行组织下闸蓄水、恢复发电，亦可佐证该告知行为并未对其权利义务产生实际影响。因此，本案被告并未对原告作出影响其实际权利义务的行政行为，更不存在原告所诉的行政强制行为。

《中华人民共和国行政诉讼法》第二条第一款规定：“公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政机关工作人员的行政行为侵犯其合法权益，有权依照本法向人民法院提起诉讼。”第六条规定：“人民法院审理行政案件，对行政行为是否合法进行审查。”第四十九条规定：“提起诉讼应当符合下列条件：（一）原告是符合本法第二十五条规定的公民、法人或者其他组织；（二）有明确的被告；（三）有具体的诉讼请求和事实根据；（四）属于人民法院受案范围和受诉人民法院管辖。由于本案被告未就原告所诉事项对原告作出行政行为，原告提交的证据亦不能证明存在其所诉的行政行为，人民法院对原告所诉的行政行为亦无从审查。故原告的起诉缺乏事实根据，不符合法律规定的起诉条件，其所提



起的诉讼不能成立，应予驳回。

综上所述，依据《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（一）之规定，裁定如下：

驳回原告民和县金星水电开发有限公司的起诉。

案件受理费 50 元，退回民和县金星水电开发有限公司。

如不服本判决，可在裁定书送达之日起十日内，向本院递交上诉状，并按对方当事人的人数提出副本，上诉于甘肃省高级人民法院。

审	判	长	马兆民
审	判	员	李勇
审	判	员	王倩



二〇二一年三月二十四日

本件与原本核对无异

书 记 员 陈 蕾

