

“固废法”执法时法律冲突的解决办法

Solutions to conflicts of laws in the enforcement of the Law on the Prevention and Control of Environmental Pollution by Solid Waste

■李哲 中国政法大学环境资源法研究所2019级博士研究生 内蒙古自治区赤峰市中级人民法院

违反《固体废物污染环境防治法》(简称“固废法”)的行为可能同时造成其他环境污染,防治固体废物污染,与大气、水、土壤污染防治密切相关。当一个违法行为同时违反了固废法和其他环境保护单行法时,考虑到《行政处罚法》规定的“一事不再罚”原则,适用哪部法律对行政相对人的违法行为予以定性处罚,是困扰环保部门行政执法的常见难题。2005年湖北省环境保护局就曾向国家环境保护总局请示,排污单位向城市下水道排放用水冲稀污泥的行为如何进行环境违法认定及法律适用问题。

第139号行政指导性案例中,原告排放臭气超过恶臭污染物排放标准,湖北省环境保护局根据《大气污染防治法》第九十九条第(二)项的规定予以处罚。如环保部门查实该臭气确如原告主张,系因未采取相应处置措施,而由其生产物料污泥散发,则原告行为还同时违反了《固体废物污染环境防治法》第六十八条第一款第(七)项及第二款的规定。下文以此为例,分析环保部门在面临同位阶的法律冲突时,如何选择适用法律。

第一,新法优于旧法。新旧法关系只存在于同一立法主体制定的规范性法律文件的法律条文

之间,且新旧比较的是法律条文的生效时间。如《固体废物污染环境防治法》与《大气污染防治法》都是全国人大常委会制定的法律,故可以比较新旧。《固体废物污染环境防治法》第六十八条在1995年《固体废物污染环境防治法》颁布时并未规定,是2004年修订时新增条文,在2013、2015及2016年修正时均未修改,故其生效时间为2005年4月1日。《大气污染防治法》第九十九条是2015年修订时新增条文,其生效时间为2016年1月1日。故本例中《大气污染防治法》第九十九条的适用优先于《固体废物污染环境防治法》。

第二,特别法优于普通法。特别法优于普通法的一般判断标准是,如果前一个法条包含的构成要件要素为后一个法条所包含,且后一个法条还具有前者所没有的构成要件要素,则后者相较于前者具有特殊性。比较困难的是两个法条在构成要件上互有交集,每个规范分别拥有其他规范所没有的特别构成要件,则需要联系个案争议的问题来认定。《固体废物污染环境防治法》第六十八条第一款第(七)项的构成要件是,未采取相应防范措施,造成工业固体废物扬散、流失、渗漏或者造成其他环

境污染。《大气污染防治法》第九十九条第(二)项的构成要件是,超过大气污染物排放标准或者超过重点大气污染物排放总量控制指标排放大气污染物,未采取臭味防范措施“排放”可以看作是“未采取相应防范措施”的特殊情形。并且“超过大气污染物排放标准”的大气污染,明显属于“其他环境污染”的特殊情形。因此,本例中《大气污染防治法》相对于《固体废物污染环境防治法》是特别法,应优先适用。

第三,从一重处罚是特别法优于普通法的例外情形。如对上文请示,国家环境保护总局复函(环函[2005]259号)称,企业行为同时违反了《固体废物污染环境防治法》和《水污染防治法》的有关规定,环保部门可以依照两种法律规定中处罚较重的规定,对该企业的违法行为予以定性处罚。当非从一重处罚而不能保护受侵害的环境时,可以考虑从一重处罚。

综上,当行政相对人的一个违法行为同时违反《固体废物污染环境防治法》和其他环境保护单行法时,环保部门可综合考虑新法优于旧法,特别法优于普通法,以及从一重处罚规则,选择适用法律。☐