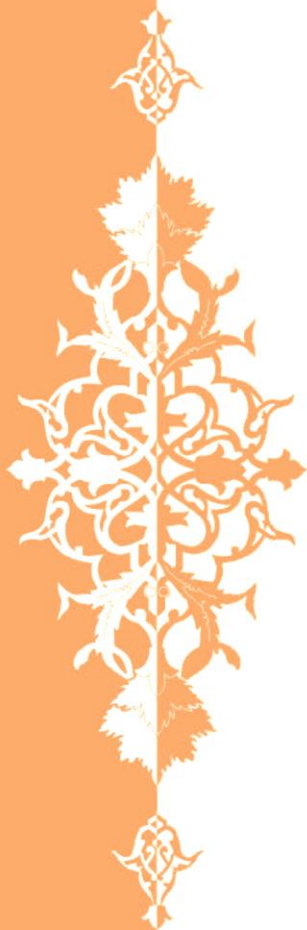




پژوهشکده شورای نگهبان



گزارش کارشناسی

پرونده‌های دیوان عدالت اداری

در خصوص:

ابطال بند «۳» صورتجلسه‌ی شماره ۱۷۶ مورخ
۱۳۹۵/۴/۱۳ شورای اسلامی شهر ساری در خصوص
تقسیم و تعدیل بهای عوارض پسماند

کد گزارش: ۹۷۱۰۰۸۵

تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۱۰/۰۴

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان

عدالت اداری

موضوع:

ابطال بند «۳» صورتجلسه‌ی شماره ۱۷۶ مورخ
۱۳۹۵/۴/۱۳ شورای اسلامی شهر ساری در خصوص
تقسیت و تعدیل بهای عوارض پسماند

تهیه و تنظیم:

علی فتاحی زفرقندی

نظارت:

سیدمجتبی حسینی پور

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

(دریافت عوارض پسماند به وسیله شهرداری ساری با استناد به مصوبه شورای شهر ساری)

موضوع شکایت: ابطال بند «۳» صورتجلسه‌ی شماره ۱۷۶ مورخ ۱۳۹۵/۴/۱۳ شورای

اسلامی شهر ساری در خصوص تقسیط و تعدیل بهای عوارض پسماند

شاکی: محمد نظری

طرف شکایت: شورای اسلامی شهر ساری، شهرداری ساری و سازمان مدیریت

پسماند شهرداری ساری

جهت مغایرت شرعی: اصل براءت

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۵۷/۹۷ - ۱۳۹۷/۸/۷

مقدمه

شاکی در متن دادخواست خود ابطال بند «۳» صورتجلسه‌ی شماره ۱۷۶ شورای

اسلامی شهر ساری^۱ مورخ ۱۳۹۵/۴/۱۳ را که در مقام تصویب میزان مبلغ عوارض

۱. «نامه شماره ۹۰۴ مورخ ۹۵/۳/۲۴ شهردار و رئیس شورای سازمان مدیریت پسماند شهرداری که در پیرو مکاتبه قبلی شماره ۲۹۰۵ مورخ ۹۴/۱۰/۲۲ در خصوص ارسال گزارش پیشنهادی بهای خدمات شهری سال ۹۵ به استناد نامه شماره ۴۱۵۹ مورخ ۹۴/۹/۲۲ سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور و همچنین بر اساس تصویب‌نامه شماره ۵۱۰۲۴/ت/۲۸۵۱۰ مورخ ۱۳۹۴/۳/۹ هیئت وزیران، پیشنهاد جدید سازمان باتوجه به در نظر گرفتن تمام جوانب و تبعات ناشی از افزایش یکباره آن به قیمت واقعی، ضمن تعدیل ارقام اصلی مبلغ یک میلیون و دویست هزار ریال (۱,۲۰۰,۰۰۰) جهت بهای خدمات هر واحد مسکونی در سال ۹۵ پیشنهاد نمودند تا به صورت سه قبض چهار ماه یک بار با مبلغ چهارصد هزار ریال چاپ و توزیع گردد، در جلسه مطرح و مورد تبادل نظر قرار گرفت و با توجه به حضور جناب آقای عبوری شهردار محترم ساری و رئیس شورای سازمان پسماند پیشنهاد مذکور تعدیل و مبلغ یک میلیون ریال برای هر واحد مسکونی در سال ۹۵ به صورت

پسماند سال ۱۳۹۵ به تصویب رسیده را به استناد مغایرت با اصل برائت و موازین قانونی درخواست نموده است. در این گزارش، ضمن مرور استدلال‌های طرفین به بررسی موضوع شکایت حاضر خواهیم پرداخت.

شرح و بررسی

شاکی مدعی است سازمان مدیریت پسماند شهرداری ساری به استناد بند «۳» صورت‌جلسه‌ی شماره ۱۷۶ شورای اسلامی شهر ساری مورخ ۱۳۹۵/۴/۱۳ اقدام به صدور برگه‌ی فیش هزینه‌ی خدمات شهری با عنوان «هزینه‌ی پسماند عمرانی و ساختمانی» برای مدت ۷ سال از تاریخ ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۵ نموده و به استناد ماده ۷۷ قانون شهرداری‌ها مصوب ۱۳۳۴^۱ با اصلاحات بعدی، برای دریافت مبلغ از وی اجراهیه صادر کرده است. وی مدعی است که اولاً مصوبه فوق مغایر شرع و قانون است و ثانیاً اقدام سازمان مدیریت پسماند مبتنی بر چنین مصوبه‌ای نیز مغایر قوانین می‌باشد. در این راستا وی ادله‌ای را در این خصوص ارائه کرده و «شورای شهر ساری» و «سازمان مدیریت پسماند شهرداری ساری» نیز پاسخ‌های مشابهی به آن داده‌اند. در اینجا ادله شاکی و پاسخ‌های واصله به تفکیک دو موضوع فوق، مطرح و بررسی می‌شود.

۱. استدلال شاکی برای مغایرت مصوبه شورای شهر با موازین شرعی و قانونی را می‌توان به این شرح تلخیص کرد: شهرداری مؤسسه‌ای عام‌المنفعه بوده و دارای بودجه دولتی و قانونی است و بر اساس ماده (۵۵) قانون شهرداری‌ها^۲ - مصوب

→

سه قبض هر چهار ماه یکبار با سه رأی مخالف آقایان صالحی، مهندس زلیکانی و شعبانی مورد تصویب قرار گرفت. ضمناً در مورد تبصره‌های پیشنهادی شهرداری ساری متعاقباً نظریه شورای اسلامی شهر اعلام خواهد شد.

۱! در ادامه گزارش، متن این ماده ذکر خواهد شد.

۲! در این ماده ۲۸ وظیفه برای شهرداری بیان شده است.

۱۳۳۴- وظایف متعددی را در برابر شهروندان برعهده دارد. این ماده ارائه‌ی خدمات شهری در حوزه‌های گوناگون را جزء وظایف ذاتی شهرداری‌های دانسته و لذا مطالبه‌ی وجه برای آن‌ها تحت عنوان «هزینه‌ی خدمات شهری» وجاهت قانونی ندارد. جمع‌کردن پسماند نیز از وظایف شهرداری است و نمی‌توان بابت آن عوارضی از شهروندان گرفت. در «قانون مدیریت پسماندها»^۱ - مصوب ۱۳۸۳- و آئین‌نامه اجرایی آن^۲ نیز اعتبارات اجرایی لازم برای این کار از محل جرائم متخلفان تأمین شده است. ضمناً اصولاً وضع عوارض در صلاحیت قانونگذار است و شورای شهر در این خصوص صلاحیتی ندارد.

پاسخ اطراف شکایت به این استدلال نیز به صورت زیر قابل ارائه است: شهرداری مستند به بند (۱) ماده واحده «قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی» - مصوب ۱۳۷۳- مؤسسه عمومی غیردولتی است و اصولاً بودجه‌ای از دولت دریافت نمی‌کند، مگر در قوانین تصریحی بر آن وجود داشته باشد. ضمن اینکه بند «۸» ماده (۴۵) قانون شهرداری - مصوب ۱۳۳۴- «تصویب لوایح برقراری یا الغاء عوارض یا تغییر نوع و میزان آن» را در زمره اختیارات «انجمن شهر» - شورای شهر- نهاده است. ماده (۸) قانون مدیریت پسماندها^۳ نیز صلاحیت وضع عوارض پسماند را به شوراهای شهر داده است.

فارغ از مستندی که در پاسخ مذکور در خصوص صلاحیت شورای شهر جهت

^۱ ماده ۲۱- «درآمد حاصل از جرایم این قانون به حساب خزانه‌داری کل کشور واریز و همه ساله معادل وجوه واریزی از محل اعتبارات ردیف خاصی که در قوانین بودجه سنوایی پیش‌بینی می‌شود، در اختیار دستگاه‌هایی که در آئین‌نامه اجرایی این قانون تعیین خواهند شد، قرار خواهد گرفت تا صرف آموزش، فرهنگ‌سازی، اطلاع‌رسانی و رفع آلودگی ناشی از پسماندها، حفاظت از محیط‌زیست و تأمین امکانات لازم در جهت اجرای این قانون گردد.»

^۲ ماده ۳۸- «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور باید اعتبارات لازم جهت اجرایی‌شدن این آیین‌نامه را در لوایح بودجه پیش‌بینی نماید.»

^۳ ماده ۸- «مدیریت اجرایی می‌تواند هزینه‌های مدیریت پسماند را از تولیدکننده پسماند با تعرفه‌ای که طبق دستورالعمل وزارت کشور توسط شوراهای اسلامی برحسب نوع پسماند تعیین می‌شود، دریافت نموده و فقط صرف هزینه‌های مدیریت پسماند نماید.»

وضع عوارض ارائه شده، محتوای آن صحیح ارزیابی می‌شود. توضیح آنکه مستند قانونی فعلی برای صلاحیت مذکور، بند «۱۶» ماده (۸۰) «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» -مصوب ۱۳۷۵- است که طبق آن «تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن با در نظر گرفتن سیاست عمومی دولت که از سوی وزارت کشور اعلام می‌شود» به عنوان یکی از صلاحیت‌های شوراهای شهر می‌باشد. در خصوص پسماند نیز به تصریح قانون مربوطه، صلاحیت وضع عوارض به شوراهای شهر داده شده و شورای شهر ساری نیز میزان این عوارض را تعیین کرده است. در مصوبه مورد شکایت، نیز صرفاً میزان این عوارض برای سال ۱۳۹۵ مشخص شده است و ظاهراً در سال‌های قبل نیز مشابه چنین مصوبه‌ای وجود داشته و میزان این عوارض تعیین شده است. لذا ایرادی بر اصل صلاحیت شورای شهر در وضع عوارض پسماند وارد نیست.

۲. شاکی عملکرد سازمان مدیریت پسماند در صدور فیش پرداخت عوارض و نحوه پیگیری آن را نیز مغایر قوانین دانسته است، چراکه در متن فیش صادره، نوع هزینه «هزینه پسماندهای عمرانی و ساختمانی» بیان شده است، در حالی که در «قانون مدیریت پسماندها» اصولاً توجه عمده‌ی قانون‌گذار به پسماندهای صنعتی، پزشکی، بیمارستانی، سمی و خطرناک است. ضمن اینکه عنوان مندرج در فیش صادره، یعنی «هزینه‌ی پسماندهای عمرانی و ساختمانی» در قانون وجود ندارد و علاوه بر این، شاکی در طول مدت سال‌های ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۵ (دوره‌ی صدور قبض) عملیات ساختمانی و حتی تعمیرات جزئی در ساختمان مربوطه نداشته است. ضمناً مصوبه شورای شهر به سال ۱۳۹۵ ارتباط دارد و نمی‌توان آن را مستند اخذ عوارض برای سال‌های قبل قرار داد. چنین امری، عطف بما سبق کردن مقررات تلقی شده و ممنوع است. حال با توجه به اصل فقهی «اصاله البرائه»، تا هنگامی که شرعاً و قانوناً بدهی مسلمی برای فرد وجود نداشته باشد، افراد بری‌الذمه

هستند. لذا از آنجا که مصوبه شورای شهر، مغایر قوانین و خارج از صلاحیت مرجع وضع‌کننده بوده، تحمیل پرداخت مبلغ مذکور به‌وسیله‌ی سازمان مدیریت پسماند مغایر با شرع و قانون است.

طرف شکایت به این موضوع این‌گونه پاسخ داده که براساس بند «ب» ماده (۲) «قانون مدیریت پسماندها» پسماند عبارتست از «ماده جامد، مایع و گاز (غیر از فاضلاب) که به طور مستقیم یا غیرمستقیم حاصل از فعالیت انسان بوده و از نظر تولیدکننده زائد تلقی می‌شود». پسماندها به پنج دسته‌ی پسماندهای عادی، پزشکی (بیمارستانی)، ویژه، کشاورزی و صنعتی تقسیم می‌گردد^۱ و ذکر عبارت «از قبیل» در تعریف «پسماندهای عادی» دلالت بر تمثیلی بودن موضوع دارد و بر همین استناد شورای شهر می‌تواند در چارچوب قانون مذکور اقدام به تصویب عوارض پسماند عادی نماید. مصوبه مذکور و اجرای آن هم به همین استناد بوده است. ضمناً این مصوبه صرفاً میزان عوارض پسماند را برای سال ۱۳۹۵ تعیین کرده و در سال‌های قبل نیز مشابه چنین مصوبه‌ای وجود داشته و فیش صادره، عوارض مذکور را به تفکیک سال مذکور و سال‌های قبل برای شاکی اعلام داشته است. در فیش مذکور هم عوارض «پسماند عمرانی و ساختمانی» برای شاکی قید نشده و صرفاً سایر پسماندهای عادی، شامل حال او شده است. لذا نه عطف به‌ماسبق رخ داده و نه عوارض پسماند ساختمانی از شاکی مطالبه شده است.

البته شایان ذکر است (فارغ از اینکه رسیدگی به شکایت از عملکرد و اقدامات سازمان مدیریت پسماند، در صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نبوده و شعب این دیوان واجد این صلاحیت می‌باشند و بررسی این موضوع نیز

^۱ ماده ۲- «عبارات و اصطلاحاتی که در این قانون به کار رفته است دارای معانی زیر می‌باشد: ... ب- ... پسماندها به پنج گروه تقسیم می‌شوند: ۱- پسماندهای عادی: به کلیه پسماندهایی گفته می‌شود که به صورت معمول از فعالیت‌های روزمره انسان‌ها در شهرها، روستاها و خارج از آنها تولید می‌شود، از قبیل زباله‌های خانگی و نخاله‌های ساختمانی. ...»

از فقهای شورای نگهبان استعلام نشده)، استناد به ماده (۷۷) قانون شهرداری جهت صدور اخطاریه صحیح به نظر نمی‌رسد، چراکه به تصریح ماده مذکور^۱، کمیسیونی تشکیل می‌شود که در خصوص اختلاف مؤدیان عوارض و شهرداری تصمیم‌گیری می‌کند و آرای آن کمیسیون، قابل اجرا توسط ادارات ثبت است، درحالیکه در اینجا اختلافی به کمیسیون موضوع این ماده ارجاع نشده و به تبع آن رأی نیز از کمیسیون مذکور مشاهده نمی‌شود تا طبق مقررات اسناد لازم‌الاجرا به وسیله اداره ثبت قابل وصول باشد.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

شورای شهر ساری اقدام به تصویب مبلغ عوارض پسماند واحدهای مسکونی برای سال ۱۳۹۵ نموده و سازمان مدیریت پسماند نیز از شاکی، عوارض پسماند را مطالبه کرده است. شاکی نسبت به دو موضوع شکایت دارد: اول: مصوبه شورای شهر دوم: عملکرد سازمان مذکور. در خصوص شکایت اول، با توجه به صلاحیت قانونی شورای شهر در وضع عوارض و خصوصاً عوارض پسماند، شکایت وارد به نظر نمی‌رسد. در مورد موضوع دوم نیز با توجه به اینکه سازمان مذکور نسبت به اجرای این مصوبه و مصوبات مشابه آن در سال‌های قبل، اقدام کرده، ایرادی بر اصل صدور فیش پرداخت عوارض وارد نیست. البته استناد به ماده (۷۷) قانون شهرداری و استفاده از سازوکار مقرر در آن، مستلزم صدور رأی کمیسیون مربوطه است که در این پرونده

^۱ ماده ۷۷- «رفع هر گونه اختلاف بین مؤدی و شهرداری در مورد عوارض و بهای خدمات ارائه‌شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن به کمیسیونی مرکب از نمایندگان وزارت کشور و دادگستری و انجمن شهر ارجاع می‌شود و تصمیم کمیسیون مزبور قطعی است. بدهی‌هایی که طبق تصمیم این کمیسیون تشخیص شود، طبق مقررات اسناد لازم‌الاجرا به وسیله اداره ثبت قابل وصول می‌باشد. اجرای ثبت مکلف است بر طبق تصمیم کمیسیون مزبور به صدور اجرائیه و وصول طلب شهرداری مبادرت نماید. در نقاطی که سازمان قضائی نباشد، رئیس دادگستری شهرستان یک نفر را به نمایندگی دادگستری تعیین می‌نماید و در غیاب انجمن شهر انتخاب نماینده انجمن از طرف شورای شهرستان به عمل خواهد آمد.»

نشانی از آن وجود ندارد. به هر حال، رسیدگی به موضوع دوم، اصولاً از صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز خارج بوده و در خصوص آن از فقهای شورای نگهبان استعلام نشده است.

امام خمینی (ره):

و از شورایی محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل مابقی آینده، که با کمال دقت و قدرت و ظایف اسلامی و ملی خود
رایینا و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه‌ای جلو گیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید سپهبد قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲