



گزارش کارشناسی

پرونده‌های دیوان عدالت اداری

در خصوص:

بند «۲» تبصره «۴» مصوبه شماره ۱۸۸۵ مورخ

۱۳۹۳/۲/۱۴ شورای اسلامی شهر تهران

کد گزارش: ۹۸۰۳۰۱۶

تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۰۳/۱۸

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت

اداری

موضوع:

بند «۲» تبصره «۴» مصوبه شماره ۱۸۸۵ مورخ ۱۳۹۳/۲/۱۴

شورای اسلامی شهر تهران

تهیه و تنظیم:

حسین آئینه نگینی

نظارت:

سیدمجتبی حسینی پور

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۸۰۳۰۱۶

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۸/۰۳/۱۸

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

(عوارض مزاد بر جریمه‌های تعیین شده توسط کمیسیون ماده ۱۰۰)

موضوع شکایت: بند «۲» تبصره «۴» مصوبه شماره ۱۸۸۵ مورخ ۱۳۹۳/۲/۱۴ شورای

اسلامی شهر تهران

شاکلی: خانم سربه باقری ارومی

طرف شکایت: شورای اسلامی شهر تهران

جهت مغایرت شرعی: آیه (۱) سوره مبارکه مائده^۱ و آیه (۳۴) سوره مبارکه اسراء^۲

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۹۷۰۰۹۹۳-۱۳۹۷/۹/۳

مقدمه

شهرداری تهران به موجب مصوبه شماره ۱۸۸۵ مورخ ۱۳۹۳/۲/۱۴ مستند به بند «۲۶» ماده (۷۱) «قانون تشکیلات، وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران»^۳ و ماده (۸) «قانون مدیریت پسماندها»^۴، مصوبه سابق خود در خصوص «چگونگی محاسبه و اخذ بهای خدمات مدیریت پسماند» را اصلاح نموده و

۱. «يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَوْفُوا بِالْعُقُودِ...».

۲. «...وَأَوْفُوا بِالْعَهْدِ إِنَّ الْعَهْدَ كَانَ مَسْئُولًا».

۳. ماده (۷۱) - وظایف و اختیارات شورای اسلامی شهر عبارت است از: ... ۲۶ - تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن با رعایت آیین‌نامه مالی و معاملات شهرداری‌ها با رعایت مقررات مربوط. قابل ذکر است که بر اساس تنقیح و شماره‌بندی جدیدی که از قانون مذکور در سال ۱۳۹۶ توسط مجلس انجام و به دولت ابلاغ شد، شماره ماده مزبور به (۸۰) تغییر کرد.

۴. 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.

در بند «۲» تبصره «۴» مصوبه اصلاحی، مقرر داشته: «از زمان ابلاغ این مصوبه، معوقه بهای خدمات پسماند سال ۱۳۹۳ و پس از آن بر مبنای تعرفه آخرین مصوبه بهای خدمات مدیریت پسماند مصوب شورای اسلامی شهر تهران ملاک عمل در زمان پرداخت محاسبه می‌گردد. بدیهی است این بند شامل معوقات ۱۳۹۲ و قبل از آن نخواهد گردید». حال شاکی به موجب درخواست تقدیمی ضمن مغایر دانستن مفاد بند یادشده از مصوبه مورد اعتراض با قوانین، مفاد این بند را مغایر آیه (۱) سوره مبارکه مائده و آیه (۳۴) سوره مبارکه اسراء دانسته و ابطال آن را از دیوان عدالت اداری درخواست کرده است. در این گزارش ضمن مرور ادله طرفین، ابعاد حقوقی موضوع نیز بررسی خواهد شد.

الف: ادله شاکی

شاکی (خانم سربه باقری ارومی) مستند و مستدل به اسناد و ادله زیر، بند «۲» تبصره «۴» مصوبه یادشده را مغایر قانون و شرع دانسته است.

۱- قاعده «عطف بماسبق نشدن قواعد حقوقی» و ماده (۴) قانون مدنی^۱: مطابق این قاعده شورای اسلامی شهر تهران صلاحیت عطف اثر مصوبات خود به قبل از زمان تصویب را ندارد. استناد به قاعده مذکور در آرای متعدد دیوان عدالت اداری نیز دیده می‌شود. ازجمله رأی شماره ۵۶۰ مورخ ۱۳۸۵/۸/۷ با موضوع ابطال مصوبه جلسه پنجاه و سوم شورای برنامه‌ریزی آموزشی و درسی علمی - کاربردی^۲، رأی

۱. ماده (۴) - اثر قانون نسبت به آتیه است و قانون نسبت به ماقبل خود اثر ندارد مگر اینکه در خود قانون مقررات خاصی نسبت به این موضوع اتخاذ شده باشد.

۲. «نظر به اینکه وضع مقررات آمره به ویژه از حیث عطف بماسبق شدن آنها اختصاص به قانونگذار و یا مراجع ذیصلاح مآذون از قبل مقنن دارد، بنابراین مصوبه جلسه ۵۳ شورای برنامه‌ریزی آموزشی و درسی علمی - کاربردی مورخ ۱۳۸۴/۶/۵ مشعر بر اینکه «دانشجویان دوره‌های پودمانی در هر رشته از دوره‌های کاردانی پس از گذراندن تمام پودمان‌های رشته، برای شرکت در امتحان جامع موظفاند ۳ تا ۵ درس از مجموعه دروس پیشنهادی هر رشته را انتخاب و امتحان بدهند» از جهت اینکه مبتنی و متکی بر مراتب و اصول قانونی فوق‌الذکر نیست، خارج از حدود اختیارات شورای برنامه‌ریزی آموزش و درسی علمی - کاربردی تشخیص داده می‌شود و به استناد قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌شود.»

شماره ۷۴۸ با موضوع ابطال بخشنامه ۱۲۶۲/۳۴ مورخ ۱۳۸۰/۸/۱۵ سازمان مدیریت برنامه‌ریزی کشور^۱ قابل اشاره است.

۲- آیه (۱) سوره مبارکه مائده و آیه (۳۴) سوره مبارکه اسراء: در آیات مبارکه یادشده سفارش به پایبندی به عقد و پیمان شده است. بر این اساس شهرداری به موجب مصوبات مربوط به هزینه پسماند، متعهد می‌شود که مبلغ معینی را به عنوان هزینه‌های مدیریت پسماند از شهروندان دریافت نمایند. شهرداری هم مستند به آن مصوبه برای اشخاص فیش صادر می‌نماید. از این‌رو شهرداری نمی‌تواند در سال‌های بعد به صورت یک جانبه مبلغ اعلامی در فیش را چند برابر نماید.

ب: پاسخ طرف شکایت

شورای اسلامی شهر تهران نیز در پاسخی که ارائه کرده، دلایل و مستندات را ارائه کرده است که می‌تواند به صورت زیر تلخیص شود:

۱- صلاحیت شورای شهر برای تصویب این مصوبه: طبق تبصره «۴» جزء «۲» ماده (۵۵) قانون شهرداری^۲ شهرداری مکلف است محل‌های مخصوصی خارج از محدوده شهر را برای تخلیه زباله‌ها تعیین و به اطلاع عموم برساند. بنابراین، حمل زباله از منزل تا محل تخلیه زباله، تکلیف قانونی شهرداری نبوده و تبعاً می‌تواند در ازای حمل آن، هزینه ارائه خدمات دریافت نماید. در دادنامه شماره ۵۸۰ مورخ

۱. «هر چند مصوبه مورخ ۱۳۸۰/۸/۵ شورای اقتصاد که به موجب آن لزوم اخذ مابه‌التفاوت نرخ ارز شناور تا نرخ ارز واریزنامه‌ای از تاریخ ۱۳۷۸/۴/۱۰ مجاز شناخته شده، به شرح مصوبه مورخ ۱۳۸۲/۶/۱ شورای مذكور اصلاح گردیده و طبق آن مقرر گردیده از تاریخ ۱۳۷۸/۴/۱۰ تا ۱۳۷۹/۹/۱۵ مابه‌التفاوت نرخ ارز شناور تا نرخ ارز صادراتی از صادرکنندگان دارو اخذ گردد، لیکن نظر به عدم جواز عطف به‌ماسبق شدن قوانین و مقررات موضوع ماده ۴ قانون مدنی و اینکه مفاد مصوبه اصلاحیه مورخ ۱۳۸۲/۶/۱ نافی مطلق اثر عطف به‌ماسبق شدن مصوبه مورخ ۱۳۸۰/۸/۵ تا تاریخ صدور آن نیست، بنابراین مصوبه اخیرالذکر از جهت عطف به‌ماسبق شدن مقررات آن خلاف ماده ۴ قانون مدنی تشخیص داده می‌شود و به استناد قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد.»

۲. تبصره ۴- شهرداری مکلف است محل‌های مخصوصی برای تخلیه زباله و نخاله و فضولات ساختمانی و مواد رسوبی فاضلاب‌ها و نظائر آنها تعیین و ضمن انتشار آگهی به اطلاع عموم برساند. محل‌های تخلیه زباله باید خارج از محدوده شهر تعیین شود و محل تأسیس کارخانجات تبدیل زباله به کود به تشخیص شهرداری خواهد بود. رانندگان وسایل نقلیه اعم از کندرو و یا موتوری مکلفند آنها را فقط در محل‌های تعیین شده از طرف شهرداری خالی نمایند.

۱۳۹۰/۱۲/۲۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری^۱ نیز تصویب مصوبه راجع به «چگونگی محاسبه و اخذ بهای خدمات مدیریت پسماند» خارج از صلاحیت شورای اسلامی شهر تهران دانسته نشده است.

۲- عدم تعارض با اصل عطف بماسبق نشدن قوانین: مصوبه مورد اعتراض در سال ۱۳۹۳ تصویب شده و به صراحت متن آن، شامل عوارض سال ۱۳۹۳ به بعد می‌شود و به تصریح ذیل آن، «شامل معوقات سال ۱۳۹۲ و قبل از آن نخواهد شد». بر این اساس مفاد این بند مغایرتی با قاعده «عطف بماسبق نشدن قواعد حقوقی» و ماده (۴) قانون مدنی ندارد. البته راجع به این قاعده در نظم حقوقی ایران باید توجه داشت که مستند به ذیل ماده (۴) قانون مدنی این قاعده می‌تواند به وسیله قانونگذار نقض شود.

تحلیل و جمع‌بندی

در استنتاج از ادله طرفین و قوانین و مقررات مرتبط با موضوع مطروحه، توجه به نکات زیر ضروری است:

- ۱- نظر به مفاد مصرح متن مصوبه شورای شهر، در این مصوبه عطف بماسبق رخ نداده و برای آتیه حکم داده شده است.
- ۲- به تصریح ماده (۸) قانون مدیریت پسماندها، شورای شهر صلاحیت تعیین تعرفه برای پسماند را داراست و از این جهت، به نظر می‌رسد که ایرادی به اصل مصوبه شورای شهر در تعیین تعرفه وارد نیست. به بیان دیگر، مستند شورای شهر در تعیین عوارض، قانون است و ارتباطی به عقد و عهد میان اشخاص ندارد.

۱ «مطابق ماده ۷ قانون مدیریت پسماندها مصوب ۱۳۸۲/۲/۲۰، مدیریت اجرایی کلیه پسماندها غیر از صنعتی و ویژه در شهرها به عهده شهرداری‌ها است و بر اساس ماده ۸ قانون مذکور، مدیریت اجرایی می‌تواند هزینه‌های مدیریت پسماند را از تولیدکننده پسماند با تعرفه‌ای که طبق دستورالعمل وزارت کشور توسط شوراهای اسلامی بر حسب نوع پسماند تعیین می‌شود دریافت کند و فقط صرف هزینه‌های مدیریت پسماند نماید. نظر به اینکه دستورالعمل نحوه تعیین بهای خدمات مدیریت پسماند (شهری) در سال ۱۳۸۵ توسط وزارت کشور تدوین و ابلاغ شده است و مصوبه یکصد و نودمین جلسه رسمی-علنی- فوق‌العاده شورای اسلامی شهر تهران (دوره سوم) به تاریخ ۱۳۸۸/۲/۲۲ با موضوع «چگونگی محاسبه و اخذ بهای خدمات مدیریت پسماند» در راستای قانون یاد شده و دستورالعمل مذکور وزارت کشور به تصویب شورای اسلامی شهر تهران رسیده است، با قانون مغایرت ندارد و خارج از حدود اختیارات شورای اسلامی شهر تهران نمی‌باشد. ...»

البته نسبت به صلاحیت شوراهای در حکم به اخذ مبالغ بیشتر بابت عوارض معوقه، تردید جدی وجود دارد، چراکه در قوانینی که اصل صلاحیت شوراهای شهر برای تصویب عوارض را به رسمیت شناخته، هیچ سخنی از خسارت تأخیر تأدیه و عناوین مشابه مطرح نشده و چنین صلاحیتی به شوراهای اعطا نشده است. مصوبه مورد شکایت نیز بدون اینکه نامی از عناوین فوق را بیاورد، به نحوی پرداخت کنندگان عوارض را به خاطر تأخیر در تأدیه آن تنبیه کرده و مبلغ بیشتری را از آنان مطالبه می‌کند که همان مبلغ مصوب برای سال جدید است. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز در آرای متعددی، مصوبات شورای شهر در خصوص اخذ چنین مبالغی را مغایر قوانین تشخیص داده و ابطال کرده است که از جمله می‌توان به دادنامه شماره ۸۳۳ مورخ ۱۳۹۶/۸/۳۰^۱ و شماره ۵۷۸ مورخ ۱۳۹۶/۶/۲۱^۲ اشاره کرد.

۱. «نظر به حدود وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی شهر به شرح مقرر در ماده ۷۱ «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» مصوب ۱۳۷۵ با اصلاحات و الحاقات بعدی و با عنایت به اینکه در ماده ۷۷ «قانون شهرداری» قانونگذار پرداخت عوارض را پیش‌بینی کرده است و مقررات مذکور متضمن حکمی مبنی بر اخذ کارمزد و جریمه دیرکرد نمی‌باشد، بنابراین بند ۷ مصوبه شماره ۷۰ - ۱۳۸۹/۹/۲۲ شورای اسلامی شهر سامان که در آن کارمزد و جریمه دیرکرد به میزان ۲/۵ درصد برای هر ماه وضع و به تصویب رسیده است، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات شورای اسلامی شهر سامان تشخیص شد و به استناد بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین‌دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود.»

۲. «نظر به اینکه تعیین جرم و مجازات آن مطابق ماده دو قانون مجازات اسلامی از خصایص مقنن است، حکم مقرر در تبصره یک مصوبه یکصد و بیست و ششمین جلسه رسمی - علنی - فوق‌العاده شورای اسلامی شهر تهران مورخ پنجم بهمن ۱۳۹۳ به شماره شناسه ۲۰۰۶ مبنی بر تعیین عوارض به مأخذ دو برابر و بیشتر برای عدم پرداخت عوارض پیش‌بینی شده، نوعی مجازات است که تعیین آن از جمله خصایص شورای اسلامی شهر نیست، بنابراین تبصره مذکور، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات مرجع تصویب تشخیص می‌شود و با استناد به بند یک ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود.»

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 رایانها و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه جلوگیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

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

صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۳۵۰۴۵

info@shora-rc.ir

www.shora-rc.ir