

# پژوهشهای حقوقی

فصلنامه علمی - ترویجی

شماره ۳۳

هزار و سیصد و نود و هفت - بهار

- ۹ • مقایسه نحوه صدور اسناد رسمی با اسناد الکترونیکی معطنین در حقوق کشورهای مختلف  
دکتر عباس کریمی - امیر سپاهی
- ۲۷ • ماهیت حقوقی نمایندگان هوشمند در عرصه قراردادهای الکترونیکی  
دکتر سید الهام‌الدین شریفی - گلناز بیرمی
- ۵۵ • جبران خسارت از متهمان بازداشت‌شده بی‌گناه  
دکتر رجب گلدوست جویباری - مهراون ابراهیمی‌منش
- ۷۳ • تأثیر فساد بر تحقق حق‌های بشری  
حسین سپه‌سرا
- سیاست قضایی یا قضاوت سیاسی؟ بررسی تأثیرپذیری دیوان بین‌المللی دادگستری از مؤلفه‌های غیرحقوقی  
یاسر سالاریان - مهدی خلیلی طریقه
- ۱۰۳ • تحلیل مصادیق قراردادهای احتمالی در نظام حقوقی ایران  
دکتر حبیب‌الله رحیمی - خسرو محمودزاده
- ۱۲۷ • مطابقت حقوقی کالا با قرارداد در پرتو کنوانسیون بیع بین‌المللی  
دکتر احسان لطفی
- ۱۴۵ • حقوق بشر مهاجران غیرقانونی: چالش‌های موجود  
مریم مهدوی
- ۱۶۵ • ارزیابی مفهوم، جایگاه و دامنه شمول نرخ خدمات از منظر آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری  
دکتر امیر ایروانیان
- ۱۷۹ • ابعاد حقوقی اختلاف چین و همسایگان آن در مورد جزایر اسپراتلی  
نسیم زرگری‌نژاد
- ۲۳۹ • قانون‌گذاری کیفی  
نویسنده: پروفسور لیندزی فارمر - مترجمان: دکتر عبدالرضا جوان جعفری - سیده سارا میربازل - سید بهمن خدادادی
- ۲۵۳





## ارزیابی مفهوم، جایگاه و دامنه شمول نرخ خدمات از منظر آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

دکتر امیر ایروانیا\*

چکیده:

هرچند به موجب بند ۲۶ اصلاحی ۱۳۸۶/۰۸/۲۷ ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۰۳/۰۱، نرخ خدمات در معنای مضیق آن به عنوان بهای خدمات ارائه شده به شهروندان از سوی شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن با رعایت آیین‌نامه مالی و معاملات شهرداری‌ها و با لحاظ مقررات مربوط، تعریف گردیده است با این وجود، از یک سو به دلیل عدم تصویب هرگونه آیین‌نامه یا دستورالعمل اجرایی ناظر به تبیین مفهوم، گستره شمول و تشریفات ناظر به نحوه وضع و وصول آن و از سوی دیگر به جهت ارائه تأویل‌ها و تفسیرهای متعدد از بهای خدمات و نیز گسترش اجتناب‌ناپذیر دامنه شمول آن پیرو تصویب ماده ۱۷۴ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، نرخ خدمات تحت نه محور بهای ارائه خدمات معین شهری، بهای استفاده از خدمات عمومی شهری، نرخ خدمات جایگزین عوارض شهری، تعرفه محلی خدمات شهری، حقوق دیوانی خدمات اخذ شده از سایر شهرداری‌ها یا دیگر دستگاه‌های اجرایی، هزینه مشروع نمودن اقدامات و تصرفات غیرقانونی، حقوق دیوانی تخلفات شهری، حقوق دیوانی مشروع نمودن فعالیت‌ها و اقدامات مجاز شهری و نهایتاً تعرفه خدمات فنی تابعان بخش خصوصی، موضوع سیاست‌های اغلب درآمدی شوراهای اسلامی شهر در سراسر کشور قرار گرفت. امری که متعاقب ابطال اغلب مصوبات مذکور در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، بازخوانش معنی، دامنه شمول و کارکردهای نرخ خدمات در گستره حقوق شهری ایران را به همراه داشته است.

## کلیدواژه‌ها:

نرخ خدمات، شورای اسلامی شهر، دیوان عدالت اداری، حقوق دیوانی، خدمات مستقیم.

## مقدمه

در قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴/۰۴/۱۱ اشاره‌ای به نرخ خدمات<sup>۱</sup> نمی‌شود. در این قانون تنها طی بند ۱۵ ماده ۴۵ به عنوان یکی از وظایف انجمن شهر «تصویب نرخ کرایه وسائط نقلیه در شهر» مورد اشاره قرار می‌گیرد. متعاقب این امر طی ماده ۳۰ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۶/۰۴/۱۲ به این شرح که «هر شهرداری دارای تعرفه‌ای خواهد بود که در آن کلیه انواع عوارض و بهای خدمات و سایر درآمدهایی که به وسیله شهرداری و مؤسسات تابعه و وابسته به آن وصول یا تحصیل می‌شود درج و هر نوع عوارض یا بهای خدمات جدیدی که وضع و تصویب می‌گردد یا هر تغییری که در نوع و میزان نرخ آنها صورت می‌گیرد در تعرفه مذکور منعکس می‌شود. وزارت کشور برای طرز تنظیم تعرفه و درج تغییرات بعدی و همچنین چگونگی وضع و تشخیص و وصول انواع عوارض و درآمدها دستورالعملی جامع تهیه و برای راهنمایی به شهرداری‌ها ابلاغ خواهد کرد.» به این ترتیب، برای نخستین بار به نرخ خدمات به عنوان یکی از منابع درآمدی شهرداری اشاره می‌شود. بی‌آنکه مفهوم و نیز شرایط تصویب و اخذ آن به روشنی مشخص شده باشد. هرچند که طی قسمت اخیر ماده مذکور، وزارت کشور مکلف به تصویب و ابلاغ دستورالعمل چگونگی وضع، تشخیص و وصول انواع منابع درآمدی شهرداری از جمله عوارض و نرخ خدمات می‌گردد. با این حال دستورالعمل مذکور هیچ‌گاه تصویب و ابلاغ نمی‌گردد. با تصویب قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران در تاریخ ۱۳۷۵/۰۳/۰۱ مطابق با بند ۲۶ ماده ۸۰ این قانون، یکی از وظایف محول‌شده به شورای اسلامی شهر عبارت از «تصویب نرخ خدمات ارائه‌شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن با رعایت آیین‌نامه مالی و معاملات شهرداری‌ها با رعایت مقررات مربوط» تعیین می‌گردد.

۱. به موجب قسمتی از دادنامه شماره ۴۴۴ مورخ ۱۳۹۶/۰۵/۱۰ موضوع ابطال بند ۱۷ مصوبه جلسه ۷۶ شورای اسلامی شهر شهریار ابلاغی به شماره ۱۲۸۴-۱۳۹۳/۰۴/۲۳، جایگاه ویژه نرخ خدمات در حوزه مقررات شهری به این شرح مورد توجه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری قرار گرفته است: «... اخذ وجه از شهروندان توسط شوراها منحصراً تحت عنوان عوارض طبق بند ۱۶ یا بهای خدمات در بند ۲۶ ماده ۷۱ [ماده ۸۰] قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵ تجویز شده است. ...»

متعاقباً وزارت کشور نیز با استناد به بند ۱۶ ماده ۷۱ [ماده ۸۰] اصلاحی<sup>۲</sup> و ماده ۷۷<sup>۳</sup> قانون مذکور اقدام به تصویب آیین‌نامه اجرایی نحوه وضع و وصول عوارض توسط شوراهای اسلامی شهر، بخش و شهرک موضوع قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ در تاریخ ۱۳۷۸/۰۷/۰۷ نموده، از تصویب هرگونه آیین‌نامه‌ای در رابطه با نرخ خدمات و تشریفات تصویب و اجرای آن اجتناب می‌کند. عدم وضع آیین‌نامه اجرایی ناظر به چگونگی وضع، دامنه شمول و نیز نحوه اجرای نرخ خدمات، زمینه شکل‌گیری سیاست‌های درآمدی ناهمگون، متناقض و بعضاً مغایر حقوق شهروندان در سطح مصوبات شوراهای اسلامی شهرها را فراهم می‌آورد. با وجود مبهم بودن مفهوم و دامنه شمول نرخ خدمات، قانون‌گذار طی ماده ۱۷۴ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵، شوراهای اسلامی و شهرداری‌ها را ملزم می‌کند تا پایان سال اول برنامه، نسبت به تدوین نظام درآمدهای پایدار شهرداری‌ها از طریق سیاست‌های مندرج در این ماده اقدام نمایند. از جمله سیاست‌های طراحی‌شده در این رابطه که به مقوله نرخ خدمات ارتباط پیدا می‌کند، بندهای «ب»، «ج» و «د» ماده مذکور به شرح ذیل هستند:

الف) تعیین سهم شهروندان در تأمین هزینه‌های خدمات عمومی و شهری، نگهداری، نوسازی و عمران شهری و همچنین تعیین سهم دولت در ایجاد زیرساخت‌های توسعه، عمران شهری و حمل و نقل؛

ب) تبدیل عوارض موضوع درآمد شهرداری‌ها از عوارض بر املاک به عوارض ناشی از مصرف و خدمات؛

ج) تعیین ضمانت اجرایی برای وصول عوارض، بهای خدمات و سایر درآمدهای قانونی شهرداری‌ها.

متعاقب تصویب بندهای مذکور، شوراهای اسلامی به نحو گسترده‌ای از نرخ خدمات به عنوان یکی از منابع درآمدی شهرداری استفاده نموده و مصوبات متعددی در این رابطه وضع گردید. مصوباتی که اغلب آنها به دلیل مغایرت با موازین حقوق شهری توسط هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، ابطال گردیدند.

۲. بند ۱۶ ماده ۷۱ [ماده ۸۰]: «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.»

۳. ماده ۷۷ [ماده ۸۵]: «شورای اسلامی شهر می‌تواند نسبت به وضع عوارض متناسب با تولیدات و درآمدهای اهالی به منظور تأمین بخشی از هزینه‌های خدماتی و عمرانی مورد نیاز شهر طبق آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران اقدام نماید.»

طراحی غیرکارشناسانه سیاست تبدیل عوارض شهری به نرخ خدمات در برنامه پنجم نهایتاً منتج به حذف این سیاست از متن برنامه ششم گردید. به نحوی که نه تنها طی قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۲۷ و قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴ کمتر اشاره‌ای به تکلیف شهرداری‌ها در تبدیل عوارض شهری به نرخ خدمات نمی‌گردد، بلکه عبارت بهای خدمات (نرخ خدمات) از متن هر دو قانون مذکور نیز به صورتی آگاهانه حذف می‌گردد. به این ترتیب طی دو قانون مذکور تنها به مقوله عوارض اشاره می‌شود.<sup>۴</sup>

شوراهای اسلامی شهر در روند تصویب لوایح و طرح‌های درآمدی شهرداری و حتی در برخی موارد در رابطه با تعیین نرخ خدمات سایر مؤسسات و دستگاه‌های اجرایی، اقدام به استفاده گسترده از این مفهوم نمودند. در مقابل هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز شمار قابل توجهی از مصوبات مذکور را مغایر قانون تشخیص و ابطال می‌نماید. به نظر می‌رسد اقدام دیوان عدالت اداری در ابطال گسترده مصوبات موضوع نرخ خدمات به عاملی در جهت حذف مقرر ماده ۱۷۴ قانون برنامه پنجم در برنامه ششم توسعه تبدیل گردید. چرا که مقنن استمرار مقررات مربوط به نرخ خدمات در قانون برنامه ششم توسعه را موجب تزلزل مصوبات و مقررات محلی شهری قلمداد می‌نمود.

۴. به عنوان نمونه؛ مطابق بند ث از ماده ۴۶ قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه، بدون اشاره به بهای خدمات، مقرر گردیده است: «دستگاه‌های اجرایی نظیر شهرداری‌ها، محاکم دادگستری، نیروی انتظامی و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور مکلفند تا پایان سال دوم برنامه دستورالعمل‌ها و فرایندهای داخلی و زیرساخت‌های نرم‌افزاری خود را به گونه‌ای آماده نمایند تا دریافت اطلاعات از متقاضیان و محاسبه کلیه حقوق و عوارض دولتی مانند بیمه، مالیات، حقوق مالکانه و جریمه‌های آنها، جریمه‌ها و عوارض شهرداری و نیز اعتراضات وارده بر آن محاسبات صرفاً با استفاده از نرم‌افزار و بدون حضور نیروی انسانی هم‌زمان با ارسال الکترونیکی درخواست یا اظهارنامه مربوطه میسر شود و همراه با توضیح کامل محاسبات به صورت برخط (آنلاین) به متقاضی اعلام و پرداخت‌ها و دریافت‌ها از طریق الکترونیکی انجام شود.

لازم به تذکر است که مقنن در برنامه ششم توسعه تنها در بند ۲ از قسمت چ ماده ۸۰ به صورت تلویحی به مفهوم نرخ خدمات تحت عنوان «هزینه‌های صدور پروانه ساختمانی» اشاره نموده است: «افراد تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی و خیرین مسکن‌ساز برای هر کدام از افراد تحت پوشش نهادها و سازمان‌های حمایتی از پرداخت هزینه‌های صدور پروانه ساختمانی، عوارض شهرداری و دهیاری ...»

در متن احکام دائمی برنامه‌های توسعه نیز اشاره‌ای به نرخ خدمات صورت نپذیرفته و مقنن تنها به عوارض شهری اشاره نموده است. به عنوان نمونه؛ مطابق بند ت از ماده ۲۳ قانون مذکور مقرر گردیده است: «هرگونه تخفیف و بخشودگی عوارض شهرداری‌ها توسط دولت ممنوع است.»

طی این مقاله با ملاحظه بخش قابل توجهی از مصوبات شوراهای اسلامی شهر در سراسر کشور، سیاست‌های تدوینی در رابطه با مفهوم، جایگاه و دامنه شمول نرخ خدمات تحت نه محور طبقه‌بندی گردیده و در چارچوب آرای صادره از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و مستندات قانونی و اصول حقوقی در حوزه حقوق شهری، سیاست‌های مذکور تحت بررسی و سنجش قرار گرفته‌اند.

### ۱- نرخ خدمات؛ بهای ارائه خدمات معین شهری

تعریف نرخ خدمات به عنوان بهای ارائه خدمات معین شهری که به صورت مستقیم از سوی شهرداری یا هریک از سازمان‌های وابسته به آن در چارچوب اختیارات قانونی و با رعایت قوانین و مقررات ذی‌ربط به شهروندان در حوزه تحت پوشش خدمات‌رسانی شهری ارائه می‌گردند را می‌توان پیش از هر تعریف دیگر منطبق با قانون و مقررات مصوب دانست. در چارچوب این معنا، مصوبات موضوع نرخ خدمات به مراتب چالش‌های حقوقی کمتری را سطح مراجع عالی نظارتی و قضایی و در رأس آنها دیوان عدالت اداری به همراه داشته‌اند. در این رابطه دادنامه شماره ۲۳۴/۸۷ مورخ ۱۳۸۷/۰۴/۱۶ موضوع ابطال مصوبه شماره ۲/۱۷۰۴/ش مورخ ۱۳۸۵/۰۴/۲۲ شورای اسلامی شهر مشهد، قابل توجه است؛ «در ماده ۷ قانون نحوه رسیدگی به تخلفات و اخذ جرایم رانندگی تصریح شده است که در شهرهایی که از طرف شهرداری در خیابان‌ها و معابر، پارکومتر نصب یا توقفگاه ایجاد می‌شود، حق توقف متناسبی با تصویب شورای اسلامی شهر محل دریافت خواهد شد. نظر به مجوز قانونی فوق‌الذکر و مفاد تبصره ۶ ماده ۹۶ قانون شهرداری در باب مالکیت شهرداری در خیابان‌ها، میدان‌ها، معابر عمومی و غیره واقع در محدوده شهر و جواز کمال استفاده از آنها در جهت رفاه شهروندان و تأمین هزینه‌های شهرداری مصوبه شماره ۲/۱۷۰۴/ش مورخ ۱۳۸۵/۰۴/۲۲ شورای اسلامی شهر مشهد مبنی بر امکان توقف اتومبیل‌های اشخاص در نقاط مجاز و پرداخت حق توقف از این بابت مغایرتی با قانون ندارد.»

این معنا طی ماده ۱۵ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۰۸ به این شرح مورد تصریح مقنن نیز قرار گرفته شده است: «در شبکه معابر شهری پرتراфик که برابر مقررات راهنمایی و رانندگی ممنوعیت توقف وجود ندارد با تصویب شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور، شهرداری‌ها می‌توانند برای مدیریت پارک‌های مجاز حاشیه‌ای ابزارها و وسایل لازم از قبیل ایست‌سنج (پارکومتر) یا کارت‌پارک نصب و برای توقف بیش از

نیم ساعت در محدوده زمانی ۷ صبح تا ۹ شب حق توقف مناسبی که میزان آن به پیشنهاد شوراهای اسلامی شهرها و تصویب وزیر کشور تعیین می‌شود بر طبق مقررات مربوط به اخذ عوارض دریافت نمایند.<sup>۵</sup>

به طور معمول مصوبات شوراهای اسلامی موضوع تعیین نرخ خدمات در قبال ارائه خدمات مشخص و معین شهرداری به شهروندان، با مخالفت چندانی در سطح دیوان عدالت اداری مواجه نمی‌گردد. به ویژه آنکه، ارائه خدمات مذکور و نیز اخذ هزینه مربوطه با مجوز خاص مراجع ذیصلاح صورت پذیرفته باشد. در این رابطه دادنامه شماره ۴۵۸-۴۵۹-۴۶۰ مورخ ۱۳۹۶/۰۵/۱۰ موضوع تأیید رأی شماره ۸۴ مورخ ۱۳۹۵/۰۵/۳۰ هیئت تخصصی عمران، شهرسازی و اسناد دیوان عدالت اداری، قابل توجه است. مطابق با دادنامه مذکور، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری رأی کمیسیون تخصصی به شرح: «... با توجه به اینکه مصوبه معترض‌به در راستای اجرای مصوبه مورخ ۱۳۷۹/۰۹/۰۷ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در زمینه طرح ساماندهی باغات منطقه قصردشت شیراز و چگونگی اجرای آن و نحوه اقدام مالکین اراضی مذکور با توجه به بند ۲۶ ماده ۷۱ [۸۰] قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی و انتخاب شهرداران تهیه و تنظیم شده و با موافقت مالکین صورت می‌گیرد بنابراین مصوبه معترض‌به مغایر قانون یا خارج از حدود اختیارات نبوده ...» را تأیید و اعتراض صورت‌گرفته نسبت به آن را رد می‌نماید.

تحت تأثیر رویه قضایی دیوان عدالت اداری، نرخ خدمات (در معنای اخذ هزینه در قبال ارائه خدمات معین) از ابعاد انتزاعی و فاقد مابازای واقعی خارج گردیده و به یک تأسیس عینی با مصادیق مشخص بیرونی تبدیل شده است. پیامد این امر، توسعه مسؤلیت شهرداری و الزام این نهاد به ارائه خدمات موضوع اخذ هزینه، تحت دو محور ذیل می‌باشد:

۵. لازم به ذکر است که هرچند در متن قانون از عبارت «حق توقف» استفاده گردیده و اخذ حق توقف مذکور نیز «بر طبق مقررات مربوط به اخذ عوارض» مجاز اعلام شده است، لیکن نمی‌توان از نظر دور داشت که حق توقف ماهیتاً دربرگیرنده نرخ خدمات معین و مستقیم شهرداری در چارچوب ایجاد فضاهای متناسب جهت پارک حاشیه‌ای خودروهاست که به رانندگان خودروهای مستقر در سطح شهر ارائه می‌گردد. این معنای عنوان مصوبه شماره ۵۹۷۰ مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۲۱ شورای اسلامی شهر شیراز نیز به شرح «نرخ عوارض (هزینه خدمات) جهت راه‌اندازی پارک حاشیه‌ای (کارت پارک)» مورد توجه قرار گرفته است.

## ۱-۱- توسعه دامنه مسؤولیت شهرداری در قبال گسترش روزافزون خدمات شهری

### مشمول نرخ خدمات

متعاقب بروز رکود اقتصادی در سطح کشور و کاهش چشمگیر درآمد شهرداری‌ها، خدمات گوناگونی جهت اخذ هزینه از شهروندان و افزایش سطح منابع درآمدی شهرداری از جمله در سطح خدمات مربوط به سازمان آتش‌نشانی تعریف و احصاء گردید. امری که ناخواسته گسترش دامنه مسؤولیت‌ها و وظایف شهرداری را نیز به همراه داشته است. مطابق با دادنامه شماره ۵۵۷ مورخ ۱۳۹۱/۰۸/۱۵ با رد درخواست ابطال موادی از اساسنامه سازمان آتش‌نشانی شهر یزد، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مقرر نمود: «نظر به اینکه مطابق بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری<sup>۶</sup> ایجاد تدابیر مؤثر و اقدام لازم برای حفظ شهر از خطر حریق در زمره وظایف شهرداری‌ها احصاء شده و سازمان آتش‌نشانی نیز از جمله مؤسسات وابسته به شهرداری‌ها می‌باشد، بنابراین مقررات مصرح در بندهای ۷ و ۵ از ماده ۲ و نیز بند ۵ از ماده ۳ اساسنامه سازمان آتش‌نشانی و خدمات ایمنی شهرداری یزد که مطابق ماده ۸ قانون پیش‌گفته به تصویب وزیر کشور رسیده است و ناظر بر تعیین ضوابط و تمهیدات لازم به منظور نیل به هدف مقنن می‌باشد، معاینه قوانین مورد استناد شاکی و خارج از حدود اختیارات وزارت کشور تشخیص داده نشد و قابل ابطال نیستند.» به این ترتیب نه تنها با رفع ابهامات مطرح‌شده در رابطه با معنا و دامنه شمول بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری، به صورت صریح مقابله با خطر آتش‌سوزی در سطح شهر به عنوان یکی از وظایف ذاتی شهرداری قلمداد گردیده است، بلکه تصویب اساسنامه و وضع سایر مصوبات مربوط به سازمان آتش‌نشانی نیز در راستای اجرای وظایف قانونی مندرج در بند مذکور قلمداد و از این طریق دامنه مسؤولیت شهرداری در قبال سوانح آتش‌سوزی به استناد مصوبات درآمدزای یادشده به نحو چشمگیری توسعه یافته است. به عبارت دیگر، شهرداری‌ها در برابر هزینه‌های اخذشده بابت عرضه خدمات گوناگون در حوزه پیشگیری و مقابله با آتش‌سوزی از مسؤولیت قانونی در این رابطه

---

۶ بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری: اتخاذ تدابیر مؤثر و اقدام لازم برای حفظ شهر از خطر سیل و حریق و ... تبصره - در کلیه موارد مربوط به رفع خطر از بناها و غیره و رفع مزاحمت‌های مندرج در ماده فوق شهرداری پس از کسب نظر مأمور فنی خود به مالکین یا صاحبان اماکن یا صاحبان ادوات منصوب ابلاغ مهلت‌دار متناسبی صادر می‌نماید و اگر دستور شهرداری در مهلت معین به موقع اجرا گذاشته نشود، شهرداری رأساً با مراقبت مأمورین خود اقدام به رفع خطر یا مزاحمت خواهد نمود و هزینه مصروف را به اضافه صدی پانزده خسارت از طرف دریافت خواهد کرد. مقررات فوق شامل کلیه اماکن عمومی مانند سینماها و گرمابه‌ها، مهمانخانه‌ها، دکاکین، قهوه‌خانه‌ها، رستوران‌ها، پاساژها و امثال آن که محل رفت و آمد و مراجعه عمومی است نیز می‌باشند.



نیز بیش از پیش برخوردار گردیده‌اند. به نحوی که مسؤولیت شهرداری در این حوزه دیگر به یک ماده مبهم و مختصر در قانون شهرداری محدود نگردیده و مشتمل بر ده‌ها محور خدماتی تعریف شده توسط مصوبات مذکور می‌باشد. پیرو چنین برداشتی از دامنه مسؤولیت شهرداری‌ها در قبال سوانح آتش‌سوزی و بروز حادثه غم‌انگیز ساختمان پلاسکو، مطابق با بند ۵ مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران پیرامون حادثه ساختمان پلاسکو تحت شماره ۳۰۰/۶۵۱۵۰ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۸، شهرداری‌ها به واسطه سازمان‌های آتش‌نشانی وابسته ملزم می‌گردند که برنامه روشن و مدونی را به منظور «... توسعه تجهیزات آتش‌نشانی و ایجاد ایمنی بیشتر و روش‌های برخورد با آتش‌سوزی در ساختمان‌های بلندمرتبه کشور، علی‌الخصوص در ساختمان‌هایی که در معابر کم‌عرض واقع شده‌اند، تدوین و با هدف آمادگی، آموزش و مقابله در مواقع خطر به تصویب مراجع ذی‌ربط (شوراهای شهرها)» برسانند. علاوه بر این، وفق بند ۹ این مصوبه مقرر گردید: «احداث ساختمان‌های پرخطر در مجاورت شریان‌های حیاتی شهری شامل شریان‌ها و معابری که در شرایط بحران باید الزاماً آزاد باقی بمانند، ممنوع می‌باشد». به عبارت دیگر، در صورت صدور هرگونه مجوز و پروانه ساخت، شهرداری‌ها به واسطه صدور پروانه برخلاف مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری، متخلف شناخته شده و بخشی از مسؤولیت کیفری و حقوقی ناشی از خسارات ایجادشده در نتیجه وقوع سوانح آتش‌سوزی را عهده‌دار خواهند گردید.

#### ۱-۲- ممنوعیت اخذ نرخ خدمات معین در قبال وعده ارائه خدمات

هرچند که شهروندان نقش مستقیمی در شکل‌گیری خدمات قابل ارائه توسط شهرداری نداشته و اینگونه امور از طریق مصوبات شورای اسلامی شهر برای عموم اشخاص تعیین و ارائه می‌گردند با این حال، شهروندان را تنها می‌توان ملزم به پرداخت بهای آن دسته از خدماتی نمود که محقق گردیده و در دسترس ایشان قرار دارد. به عبارت دیگر، نمی‌توان اشخاص را ملزم به پرداخت هزینه خدماتی نمود که موهوم و غیرموجود بوده و حتی بسترهای سخت‌افزاری ارائه و تدارک آنها نیز مهیا نگردیده است. در این رابطه مطابق با قسمتی از دادنامه شماره ۱۸۰ مورخ ۱۳۹۶/۰۳/۰۲ موضوع ابطال بندهای ۱۲ تا ۱۷ ماده ۶۷ و ماده ۶۸ در خصوص عوارض و اعطای پروانه کسب به تأسیسات اقامتی و ماده ۶۶ تعرفه تصویبی بهای خدمات و عوارض شهرداری سرعین برای سال ۱۳۹۳ مصوب ۱۳۹۲/۱۱/۱۵، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری اذعان داشته است: «به موجب بند ۲۶ ماده ۷۱ [ماده ۸۰] قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران مصوب

سال ۱۳۷۵ تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن با رعایت آیین‌نامه مالی و معاملاتی شهرداری‌ها از جمله وظایف شورای اسلامی شهر می‌باشد. نظر به اینکه به موجب لایحه شورای اسلامی شهر سرعین زمینه ارائه خدمت موضوع ماده ۶۶ تعرفه عوارض محلی و بهای خدمات سال ۱۳۹۲ شهرداری سرعین مصوب شورای اسلامی شهر سرعین فراهم نشده است و شهرداری در این خصوص خدمات ارائه نمی‌کند که در مقابل استحقاق دریافت بهای آن را داشته باشد.»

## ۲- نرخ خدمات؛ بهای استفاده از خدمات عمومی شهری

با عنایت به محلی بودن شوراها و شهرداری‌ها و اخذ مالیات توسط دولت مرکزی، شوراهای شهر نمی‌توانند مانند دولت اقدام به وضع مصوباتی نمایند که منجر به اخذ شکلی از مالیات بر درآمد از اشخاص گردد. بی‌آنکه اخذ مالیات مذکور منوط به ارائه خدمات معینی یا در قبال آن باشد. بر این اساس می‌توان به عنوان یک اصل حقوقی اذعان نمود که شهرداری‌ها منحصرأً می‌توانند در برابر خدمات و اقدامات عینی ارائه شده به عنوان یک دستگاه مدیریت شهری و با لحاظ اختیارات قانونی که به صورت موردی و نه کلی و عام، مجوز اخذ هزینه‌های مذکور را به شهرداری‌ها واگذار نموده است، اقدام به اخذ و وصول نرخ خدمات و عوارض شهری نمایند. این معنا به روشنی طی دادنامه شماره ۲۷۸ مورخ ۱۳۹۶/۰۵/۰۱ موضوع ابطال مصوبه اخذ عوارض سالانه حق انشعاب آب و فاضلاب و برق و تلفن و گاز ۵ درصد مبلغ انشعاب مصوب شصت و هفتمین جلسه شورای اسلامی شهر کاشمر مورخ ۱۳۹۳/۱۰/۱۴، توسط هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با کلامی موجز و مختصر و به بهترین نحو بیان گردیده است. مطابق رأی مذکور؛ «نظر به اینکه تعیین حق واگذاری و اخذ وجه از مردم از خصایص قانون‌گذار بوده و استناد شورای اسلامی به بندهای ۲۶ و ۱۶-۹-۲ از ماده ۷۱ [ماده ۸۰] قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵ هیچ ارتباطی به موضوع ندارد ...».

اصل مذکور در رابطه با عوارض شهری در چارچوب «محدود بودن اخذ عوارض به گستره حوزه خدمت‌رسانی شهرداری» و در رابطه با نرخ خدمات تحت عنوان «اخذ نرخ خدمات در قبال خدمات مستقیم و معین» مطرح گردیده است.

محدود بودن اخذ عوارض به گستره حوزه خدمت‌رسانی شهرداری، به روشنی طی دادنامه شماره ۳۷۸/۸۰ مورخ ۱۳۸۰/۱۱/۲۸ موضوع ابطال و حذف عبارت «حوزه شهری» از قسمت

خ) ۱۳ ردیف مصوبه شماره ۱/۳/۳۴/۴۴۱۰ مورخ ۱۳۶۶/۰۳/۲۶ وزارت کشور، به این شرح مورد توجه قرار گرفته است:<sup>۷</sup> «قانون‌گذار در مقام تأمین بخشی از هزینه‌های مربوط به انجام وظایف مقرر در ماده ۵۵ قانون شهرداری از جمله ارائه خدمات عمومی در قلمرو جغرافیایی شهر وضع و وصول عوارض را با رعایت شرایط قانونی تجویز کرده است. نظر به اینکه شهرداری تکلیفی در ارائه خدمات عمومی در خارج از محدوده قانونی شهر ندارد، بنابراین تمسک به تبصره ۴ ماده ۴ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری که در مقام تعریف حوزه شهری بر اساس نقاط تابع حوزه ثبتی و عرفی واحد وضع شده است و مطالبه عوارض از کارخانجات واقع در خارج از محدوده قانونی شهر خلاف هدف و حکم مقنن در باب وضع و وصول و مصرف عوارض و خارج از حدود اختیارات قوه مجریه در وضع مقررات دولتی است. بدین‌جهت ردیف خ ۱۳ از بند ۳۸۸ مصوبه شماره ۱/۳/۳۴/۴۴۱۰ مورخ ۱۳۶۶/۰۳/۲۶ وزارت کشور که با استفاده از عبارت «حوزه شهری» موجب توسیع دایره شمول قانون گردیده است به استناد قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌شود.»<sup>۸</sup>

۷. لازم به یادآوری است که پذیرش اصل مذکور تنها پس از سال‌ها تلاش حقوقدانان و ورود قضات مسلط به موازین حقوق شهری در سطح دیوان عدالت اداری میسر و ممکن می‌گردد. به نحوی که در چارچوب آرای قدیمی‌تر هیئت عمومی عدم پذیرش و اعمال این اصل و تبعیت از معیار محدوده ثبتی و قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری ملاحظه می‌گردد. در این رابطه دادنامه شماره ۲۱۲/۷۵ مورخ ۱۳۷۵/۰۹/۱۵ موضوع ابطال دستورالعمل شماره ۱۱۵۶۵/ش/۱۳۷۲/۱۰/۰۵ استانداری استان آذربایجان غربی، قابل توجه است: «تبصره ۴ ماده ۴ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب تیر ماه ۱۳۶۲ در تعریف حوزه شهری مقرر داشته که: «حوزه شهری به کلیه نقاطی اطلاق می‌شود که در داخل و خارج از محدوده قانونی شهر قرار گرفته و از حدود ثبتی و عرفی واحدی تبعیت کند» بنابراین دستورالعمل شماره ۱۱۵۶۵/ش/۱۳۷۲/۱۰/۰۵ معاون عمرانی استانداری استان آذربایجان غربی متضمن نقل تعریف فوق‌الذکر در اجرای مصوبه مربوط به اخذ عوارض مقرر از عقد قرارداد در قلمرو مصوبه مزبور مغایر قانون شناخته نمی‌شود.»

۸. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مطابق با دادنامه شماره ۳۶۵/۸۵ مورخ ۱۳۸۵/۰۶/۰۵ موضوع ابطال بخشنامه شماره ۱۸۴۲۰/۳/۳۴/۱۱۷۳۱ مورخ ۱۳۷۶/۱۱/۲۰ وزارت کشور، مجدداً با استناد به اصل وصول حقوق دیوانی در محدوده خدمات‌رسانی شهرداری به این شرح اقدام به صدور رأی نموده است: «قانونگذار در مقام تأمین بخشی از هزینه‌های مربوط به انجام وظایف مقرر در ماده ۵۵ قانون شهرداری از جمله ارائه خدمات عمومی در قلمرو جغرافیایی شهر وضع و وصول عوارض را با رعایت شرایط قانونی تجویز کرده است. نظر به اینکه شهرداری تکلیفی در ارائه خدمات عمومی در خارج از محدوده قانونی شهر از جمله حوزه شهری ندارد، بنابراین مطالبه عوارض از قراردادهای منعقد در حوزه شهری که به شرح تبصره ۴ ماده ۴ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری در مقام تعریف حوزه شهری بر اساس نقاط تابع حوزه ثبتی و عرفی واحد وضع شده و در خارج از محدوده قانونی شهر قرار گرفته خلاف هدف و حکم مقنن است.»

در رابطه با اخذ نرخ خدمات در قبال خدمات مستقیم و معین که موضوع بحث ارائه شده در این بند می‌باشد، عملکرد شوراهای شهر و رویکرد اتخاذ شده از طرف دیوان در قبال آن قابل توجه است:

شماری از شوراهای اسلامی شهرها با نادیده انگاشتن اصل برقراری نرخ خدمات در قبال خدمات مستقیم و با تمسک به این استدلال که دسته‌های مشخصی از فعالان اقتصادی بدون پرداخت هرگونه هزینه‌ای به شهرداری از خدمات و تسهیلات عمومی شهری تأمین شده در دامنه حوزه خدمات‌رسانی شهرداری برخوردار گردیده و با استفاده از آن، فعالیت اقتصادی مشخصی را انجام و از این طریق منافع و عوایدی را تحصیل نموده‌اند، اقدام به وضع نرخ خدمات خطاب به گروه‌های اقتصادی و اشخاص معینی نمودند. بی‌آنکه شهرداری اقدام به ارائه هرگونه خدمت مستقیم یا مشخصی به ایشان فراتر از خدمات عمومی ارائه شده در سطح شهر کرده باشد. در این رابطه حتی در برخی موارد نظیر؛ تحمیل نرخ خدمات به اراضی محصور، صرف داشتن دارایی غیرمنقول بدون وجود هرگونه فعالیت اقتصادی مشخص، به عنوان مبنای اخذ نرخ خدمات در نظر گرفته می‌شود. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با تمسک به اصل لزوم برقراری رابطه مستقیم میان نرخ خدمات به عنوان یکی از حقوق دیوانی در برابر خدمات شهری مستقیم و معین ارائه شده مؤدیان، طی آرای متعددی غیرقانونی بودن تلقی مذکور از نرخ خدمات را اعلام و مصوبات شوراهای اسلامی در این رابطه را به دفعات باطل نموده است. مطابق با بخشی از دادنامه شماره ۱۸۵۰ مورخ ۱۳۹۳/۱۱/۱۲ موضوع ابطال مصوبه شماره ۱۰۲/۶۱۰۲/ش-۱۳۸۴/۱۲/۲۰- شورای اسلامی شهر مشهد، مقرر گردیده است: «هرچند مطابق بند ۲۶ ماده ۷۱ [ماده ۸۰] قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵ از جمله وظایف شوراهای اسلامی شهر، تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن با رعایت آیین‌نامه مالی و معاملاتی شهرداری‌هاست، اما نظر به اینکه تعیین نرخ خدمات منوط به انجام خدمات از سوی شهرداری است و در بند ۲ مصوبه شماره ۱۰۲/۶۱۰۲/ش-۱۳۸۴/۱۲/۲۰ شورای اسلامی شهر مشهد، شهرداری خدمتی به اراضی محصور ارائه نمی‌کند تا مجاز به وضع و دریافت عوارض باشد...»<sup>۹</sup> وفق دادنامه شماره ۱۲۳۳ الی ۱۲۳۶ مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۱۹ موضوع:

۹. مندرجات رأی مذکور طی دادنامه شماره ۱۳۰۸ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۰ مورد اشاره قرار گرفته و با وجود تغییر عنوان هزینه خدمات به عوارض طی ماده ۲۹ دفترچه عوارض شورای اسلامی شهر صفادشت در سال ۱۳۹۴، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با اعمال ماده ۹۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و به

۱- ابطال قسمت دوم مصوبه شماره ۱۷۶۳۳-۱۳۸۹/۰۶/۲۷ شورای اسلامی شهر شیراز که برای تابلوهای معرف محل که خارج از شرایط و ضوابط مندرج در بندهای الف، ب، ج ردیف اول مصوبه تعیین عوارض کرده است؛ ۲- ابطال بند ۱-۲ ردیف ۲ مصوبه یادشده در تعیین ضریب محاسبه و همچنین مصوبه شماره ۳۵۵۶۲-۱۳۹۲/۰۸/۱۴ شورای اسلامی یادشده که طی آن ضرایب مندرج در مصوبه ۱۷۶۳۳-۱۳۸۹/۰۶/۲۷ در قسمت مربوط به اضافه مساحت تابلوهای معرف محل افزایش یافته است، نیز به روشنی بیان گردیده است: «... به جهت اینکه تابلوهای منصوبه بر سردر اماکن تجاری و اداری علی‌القاعده مبین معرفی محل استقرار و فعالیت اماکن مذکور است و الزاماً متضمن تبلیغاتی در زمینه ارائه خدمات مربوط نیست و اصولاً شهرداری در خصوص مورد ارائه‌کننده خدمتی نیست تا به دریافت بهای آن محق باشد. بنابراین قسمت دوم مصوبه شماره ۱۷۶۳۳-۱۳۸۹/۰۶/۲۷ شورای اسلامی شهر شیراز که برای تابلوهای معرف محل که خارج از شرایط و ضوابط مندرج در بندهای الف، ب و ج ردیف اول مصوبه تعیین عوارض کرده است و بند ۱-۲ ردیف ۲ مصوبه یادشده در تعیین ضریب برای محاسبه و همچنین مصوبه شماره ۳۵۵۶۲-۱۳۹۲/۰۸/۱۴ شورای اسلامی یادشده که طی آن ضرایب مندرج در مصوبه ۱۷۶۳۳-۱۳۸۹/۰۶/۲۷ در قسمت مربوط به اضافه مساحت تابلوهای معرف محل افزایش یافته است خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات مرجع وضع می‌باشد.»<sup>۱۰</sup>

استناد رأی مذکور، مصوبه یادشده را باطل می‌نماید. اقدام مذکور علاوه بر این، مؤید یکسان تلقی گردیدن دو عنوان نرخ خدمات و عوارض در مواردی می‌باشد که نرخ خدمات در جایگاه عوارض شهری اعمال گردیده است. در این رابطه به بند سوم از مقاله حاضر رجوع گردد.

۱۰. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری طی رأی متعددی وضع نرخ خدمات نسبت به تابلوهای تبلیغاتی منصوبه در ورودی اماکن تجاری و اداری را صرف‌نظر از ابعاد و اندازه آنها باطل نموده است. برخی از این آراء به شرح ذیل می‌باشند:

- دادنامه شماره ۱۹۰ مورخ ۱۳۹۶/۰۳/۰۲ موضوع ابطال مصوبات شورای اسلامی شهر بافق در خصوص عوارض تابلوهای بانک‌ها و عوارض درآمد بانک‌ها در فواصل سال‌های ۱۳۸۷ الی ۱۳۹۲؛

- دادنامه شماره ۱۴۸ الی ۱۵۲ مورخ ۱۳۹۶/۰۲/۲۶ موضوع ابطال مصوبات شورای اسلامی شهرهای کرج، گرگان، بندرعباس، همدان و سنندج در خصوص وضع عوارض از تابلوهای معرف محل در اجرای مقررات ماده ۹۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲؛

- دادنامه شماره ۱۲۳۲ مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۱۹ موضوع رأی: تقاضای ابطال بندهای الف (ج - د) و تبصره‌های ۱ و ۲ آن، (ه - و - ح) و جدول‌های ۱ و ۲ آن از مصوبه شماره ۲۳۱-۱۳۸۵/۰۲/۱۷ شورای اسلامی شهر تهران در خصوص چگونگی اخذ هزینه تبلیغات محیطی سالیانه از تابلوهای منصوب صنفی و ابطال اصلاحیه این مصوبه به شماره ۲۴۶-۱۳۸۵/۰۴/۱۳؛

طی دادنامه شماره ۱۵۴ مورخ ۱۳۹۶/۰۲/۲۶ موضوع ابطال مصوباتی از شورای اسلامی شهر کرمان نیز با همین استدلال، اخذ نرخ خدمات از کارشناسان رسمی دادگستری و نیز طی دادنامه شماره ۸۵ مورخ ۱۳۹۶/۰۲/۱۲ موضوع ابطال مصوبه شماره ۴/۹۲/۶۲۳۲/ش-۱۳/۳ شورای اسلامی شهر مشهد مبنی بر اخذ بهای خدمات از آموزشگاه‌های آزاد فنی و حرفه‌ای، اخذ بهای خدمات از آموزشگاه‌های فنی و حرفه‌ای خلاف قانون اعلام گردیده است.

طی آرای مذکور، دیوان عدالت اداری اخذ بهای خدمات را مشروط به «ارائه خدمات مستقیم» به اشخاص مشمول مصوبات شورا نموده و بهره‌مندی عمومی و غیرمستقیم اشخاص مذکور از امکانات و تسهیلات شهری را به عنوان مبنای اخذ هزینه خدمات مورد پذیرش قرار نداده است.

### ۳- نرخ خدمات؛ جایگزین عوارض شهری

محدودیت‌ها و ضوابط ناظر بر وضع عوارض شهری موجب گردید تا شوراهای اسلامی شهرها و شهرداری‌ها در برخی موارد، اقدام به جایگزین نمودن نرخ خدمات به جای عوارض شهری نمایند. به عنوان نمونه؛ متعاقب تصویب قانون اصلاح ماده (۵) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی مصوب ۱۳۸۶ در مورخ ۱۳۹۳/۰۹/۱۶ به این شرح «سازمان تأمین اجتماعی مکلف است با دریافت هفت درصد (۷٪) حق بیمه سهم بیمه‌شده (از کارگر) و پانزده درصد (۱۵٪) مجموع عوارض صدور پروانه (از مالک) نسبت به تداوم پوشش بیمه تمام کارگران ساختمانی اقدام کند.» و همچنین با لحاظ بند ۳ ماده ۱۳ قانون تشکیل شوراهای آموزش و پرورش در استان‌ها، شهرستان‌ها و مناطق کشور مصوب ۱۳۷۲/۱۰/۲۹ که به موجب آن مقرر گردید؛ به منظور تأمین منابع مالی شوراهای مناطق برای هزینه‌های جاری و

---

- دادنامه شماره ۱۲۳۱ مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۱۹ موضوع ابطال بندهای ۱۴-۲۸ الی ۲۸-۲۸ از تعرفه عوارض و بهای خدمات سال ۱۳۸۷ و قسمتی از بند ۱۹-۲۸ تعرفه عوارض شهرداری یزد؛

- دادنامه شماره ۶۸۳ مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۰۱ موضوع ابطال بندهای ۱ و ۲ مصوبه چهارصد و ششمین جلسه رسمی شورای اسلامی شهر کاشان در خصوص عوارض تابلوها؛

- دادنامه شماره ۴۱۴ مورخ ۱۳۹۵/۰۶/۱۶ موضوع ابطال بندهای ۱ و ۴ ردیف ۲۸ و قسمت‌های ۱۲-۲۸ و ۱۳-

۲۸ تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۹۰ شهرداری یزد مصوب ۱۳۸۹/۱۱/۱۲ شورای اسلامی شهر یزد؛

- دادنامه شماره ۲۴۱ مورخ ۱۳۹۰/۰۶/۰۷ موضوع ابطال ماده ۱ و بندهای ۱ و ۲ ماده ۱ از «آیین‌نامه مقررات و اخذ بهای خدمات و هزینه خسارت از نصب‌کنندگان انواع تابلو و تبلیغات در معابر عمومی شهر برای سال ۱۳۸۸ و بعد از آن» مصوب یکصد و چهل و هفتمین جلسه شورای اسلامی شهر گرگان.

عمرانی، این شوراها «تا پنج درصد عوارض صدور پروانه‌های ساختمانی، تفکیک زمین‌ها، پذیره و نوسازی علاوه بر عوارض مذکور را که شهرداری‌ها دریافت می‌کنند» را اخذ نمایند.<sup>۱۱</sup> برخی از شوراهای اسلامی با تغییر عنوان بخش عمده‌ای از عوارض ساختمانی به نرخ خدمات، تلاش نمودند تا ضمن اعمال سیاست‌های موضوع افزایش درآمد شهرداری از محل احداث ابنیه شهری، بخش چشمگیری از این عوارض را با قرار دادن آنها تحت شمول عنوان نرخ خدمات از مآخذ محاسبه سهم کارفرما از بیمه کارگران ساختمانی و نیز عوارض آموزش و پرورش، مستثنا ساخته و به این ترتیب در مجموع، هزینه احداث بنا در محدوده شهر با افزایش چشمگیری مواجه نگردد. علاوه بر این، مطابق با آیین‌نامه اجرایی نحوه وضع و وصول عوارض توسط شوراهای اسلامی شهر، بخش و شهرک موضوع قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۸/۰۷/۰۷، شوراهای شهر از حیث زمان تصویب و اجرای عوارض جدید و نیز درصد افزایش عوارض سالیانه تابع ضوابط معینی گردیده‌اند که در برخی موارد مانع از اعمال سیاست‌های درآمدی شورا می‌شود. همچنین مطابق با تبصره ذیل ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷/۰۷/۱۷<sup>۱۲</sup> وضع عوارض تنها در رابطه با شرکت‌ها و مؤسسات واجد ابعاد فعالیت محلی

۱۱. مطابق با ماده ۳ آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۳) قانون تشکیل شوراهای آموزش و پرورش در استان‌ها، شهرستان‌ها و مناطق کشور مصوب ۱۳۷۷/۱۱/۱۸ مقرر گردیده است: «شوراهای آموزش و پرورش استان با توجه به شرایط اقتصادی و اجتماعی هر شهرستان میزان عوارض مندرج در بند (۳) ماده (۱۳) قانون را تا حداکثر ۵٪ تعیین و جهت اجرا به شهرداری‌ها ابلاغ می‌نماید.» لازم به ذکر است که طی دادنامه شماره ۴۸ مورخ ۱۳۹۵/۰۳/۲۵ هیئت تخصصی عمران، شهرسازی و اسناد دیوان عدالت اداری موضوع تقاضای ابطال عوارض سهم آموزش و پرورش موضوع بند (۴) بخش تذکرات قسمت تعاریف فصل (۱) تعرفه عوارض شهرداری اراک مصوب شورای اسلامی شهر اراک مورد عمل برای سال ۱۳۹۲، ابقای بند ۳ ماده ۱۳ قانون تشکیل شوراهای آموزش و پرورش به این شرح مورد اشاره قرار گرفته است: «طبق بند ۳ ماده ۱۳ قانون تشکیل شوراهای آموزش و پرورش در استان‌ها، شهرستان‌ها و مناطق کشور مصوب ۱۳۷۵ برای تأمین منابع مالی شوراهای مناطق برای هزینه‌های جاری و عمرانی تا پنج درصد عوارض صدور پروانه‌های ساختمانی، تفکیک زمین‌ها، پذیره و نوسازی علاوه بر عوارض مذکور را که شهرداری دریافت می‌کنند تجویز شده است و قانون مالیات بر ارزش افزوده عوارض مندرج در بند ۲ ماده ۱۳ قانون مذکور مبنی بر عوارض تولید، فروش و خدمات را نسخ نموده است بنابراین بند ۴ بخش تذکرات قسمت تعاریف فصل یک تعرفه عوارض شهرداری اراک مصوب شورای اسلامی اراک مورد عمل برای سال ۱۳۹۲ مبنی بر تعیین ۵ درصد عوارض سهم آموزش و پرورش از صدور پروانه‌های ساختمانی علاوه بر عوارض مذکور که شهرداری‌ها دریافت می‌کنند مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات قانونی نبوده...»

۱۲. ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده: «برقراری هرگونه عوارض و سایر وجوه برای انواع کالاها و وارداتی و تولیدی و همچنین ارائه خدمات که در این قانون، تکلیف مالیات و عوارض آنها معین شده است، همچنین برقراری عوارض به درآمدهای مآخذ محاسبه مالیات، سود سهام شرکت‌ها، سود اوراق مشارکت، سود سپرده‌گذاری

ممکن و میسر بوده و شوراهای قادر به وضع عوارض در قبال مجموعه‌های دولتی و غیردولتی ملی و غیرمحلّی نمی‌باشند که این امر نیز خود دامنه اختیارات شوراهای در جهت وضع عوارض شهری را محدود ساخته است. محدودیت‌ها و موانع قانونی مذکور نهایتاً منجر به طرح مصوباتی گردید که به موجب آنها، بخشی از منابع درآمدی شهرداری بر پایه نرخ خدمات محاسبه و وصول می‌شود. در این سطح از یک سو، با استناد به ماده ۱۷۴ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، مبنای قانونی مشخصی در خصوص تبدیل عوارض به نرخ خدمات در اختیار شوراهای قرار گرفته بود و از سوی دیگر با توجه به عدم ابلاغ هرگونه آیین‌نامه‌ای در جهت تبیین نحوه وضع و وصول نرخ خدمات، امکان تصویب نرخ خدمات به جایگزینی عوارض شهری فارغ از محدودیت‌های قانونی وجود داشت. به این ترتیب، مصوباتی وضع گردیدند که ماهیتاً مشتمل بر عوارض بوده و از نظر ساختاری تحت عنوان نرخ خدمات مطرح و تصویب گردیده بودند. رویه دیوان عدالت اداری در قبال این اقدام قابل تأمل می‌باشد. تا پیش از تصویب ماده ۱۷۴ قانون برنامه پنجم توسعه، دیوان تمایز میان دو مفهوم عوارض و نرخ خدمات را به عنوان یک مبنای حقوقی مورد پذیرش قرار داده بود. به نحوی که وضع نرخ خدمات به جای عوارض را به عنوان امری خلاف موازین قانونی اعلام می‌نمود. به موجب بخشی از دادنامه شماره ۵۷۲/۸۴-۵۷۳ مورخ ۱۳۸۴/۱۰/۱۸ موضوع ابطال مصوبه چهل و چهارمین جلسه مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۰۷ شورای اسلامی شهر تهران، به صراحت مقرر می‌گردد: «نظر به اینکه برقراری عوارض توسط شورای اسلامی شهر در صورت عدم تکافوی درآمد شهرداری در حد هزینه‌های ضروری و به تناسب خدمات شهری مجاز است و تعیین نرخ بهای خدمات شهرداری موضوع بند ۲۶ ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ نیز بر اساس آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی شهرداری‌ها ناظر به ارائه خدمات خاص و مشخص است و منصرف از مقوله عوارض موضوع بند ۱۶ ماده ۷۱ [ماده ۸۰] قانون اخیرالذکر و تبصره یک ماده ۵ قانون موسوم به تجمیع عوارض می‌باشد...» پیش از این نیز تمایز مذکور طی دادنامه شماره ۱۷۲/۸۴ مورخ ۱۳۸۴/۰۴/۲۶ موضوع ابطال مصوبه هشتاد و یکمین جلسه مورخ

---

و سایر عملیات مالی اشخاص نزد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی مجاز، توسط شوراهای اسلامی و سایر مراجع ممنوع می‌باشد.

تبصره ۱- شوراهای اسلامی شهر و بخش جهت وضع هر یک از عوارض محلّی جدید، که تکلیف آنها در این قانون مشخص نشده باشد، موظفند موارد را حداکثر تا پانزدهم بهمن ماه هر سال برای اجرا در سال بعد، تصویب و اعلام عمومی نمایند.»



۱۳۷۹/۰۴/۰۹ شورای اسلامی شهر اهواز، به این شرح مورد تصریح قرار گرفته بود: «نظر به وجوه تمایز عناوین (عوارض) و هزینه خدمات ارائه شده توسط شهرداری) از یکدیگر به شرح بندهای ۱۶ و ۲۶ ماده ۷۱ [ماده ۸۰] قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ و اینکه به صراحت بند ۲۶ ماده ۷۱ [ماده ۸۰] قانون فوق‌الذکر تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن با رعایت آیین‌نامه مالی و معاملات شهرداری‌ها از جمله وظایف شورای اسلامی شهر است، مصوبه مورد اعتراض مغایرتی با قانون ندارد.» متعاقب تصویب ماده ۱۷۴ قانون برنامه پنجم توسعه نیز بدو دیوان تمایز پیشین فی‌مابین نرخ خدمات و عوارض شهری را می‌پذیرد. در این رابطه دادنامه شماره ۲۱۹ مورخ ۱۳۹۱/۰۴/۲۶ موضوع ابطال مصوبه شماره ۱۳۸-۱۳۸۸/۰۳/۱۸ شورای اسلامی شهر دزفول مبنی بر تعیین عوارض کسب و پیشه از فعالیت بانک‌ها، مؤسسات مالی و اعتباری و صندوق‌های قرض‌الحسنه و مراکز پست‌بانک و مراکزی که فعالیت کشوری و غیرمحلّی دارند، قابل توجه است. مطابق این دادنامه تحمیل عوارض شهری به بانک‌ها و مؤسسات مالی بنا به دلایل متعدد از جمله غیرمحلّی بودن فعالیت بانک‌ها امری مغایر قانون تشخیص داده می‌شود. با این حال، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در ذیل دادنامه مقرر می‌دارد که اخذ عوارض به عنوان هزینه خدمات شهری از بانک‌ها و سایر مؤسسات مالی مجاز و منطبق با موازین قانونی خواهد بود.<sup>۱۳</sup>

به تدریج آثار و نتایج حاصل از پذیرش تفاوت ماهیت نرخ خدمات و عوارض در مواردی که نرخ خدمات ماهیتاً مشتمل بر عوارض شهری است مشخص شده و همین امر نیز نهایتاً

۱۳. متن رأی مذکور به شرح ذیل است: «اگرچه قانونگذار در ماده ۷۷ [ماده ۸۵] قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۰۳/۰۱ و اصلاحات و الحاقات بعدی، شوراهای اسلامی شهر را مجاز دانسته است که به وضع عوارض متناسب با تولیدات و درآمدهای اهالی به منظور تأمین بخشی از هزینه‌های خدماتی و عمرانی مورد نیاز شهر طبق آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران اقدام کنند، لیکن با توجه به حکم مقرر در تبصره یک ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۳۸۷ مبنی بر اینکه «شوراهای اسلامی شهر و بخش جهت وضع هر یک از عوارض محلّی جدید که تکلیف آنها در این قانون مشخص نشده باشد موظفند موارد را حداکثر تا پانزدهم بهمن ماه هر سال برای اجرا در سال بعد، تصویب و اعلام دارند» مصوبه شماره ۱۳۸-۱۳۸۸/۰۳/۱۸ شورای اسلامی شهر دزفول در حدی که دلالت بر تعیین عوارض کسب و پیشه از فعالیت بانک‌ها، مؤسسات مالی و اعتباری و صندوق‌های قرض‌الحسنه و مراکز پست‌بانک و مراکزی که فعالیت کشوری و غیرمحلّی دارند، خارج از حدود اختیارات شورای اسلامی شهر دزفول است و با استناد به بند یک ماده ۱۹ و ماده ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری حکم به ابطال آن صادر و اعلام می‌شود. بدیهی است مطابق حکم مقرر در ماده ۷۷ [ماده ۸۵] قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۰۳/۰۱ اخذ عوارض به عنوان بهای خدمات شهری منع قانونی ندارد.»

منجر به بروز تغییری چشمگیر در آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری گردید. باید پذیرفت هرچند که از منظر حقوقی تفاوت آشکاری میان نرخ خدمات و عوارض شهری وجود دارد لیکن این تمایز مختص به مواردی خواهد بود که نرخ خدمات در جایگاه قیمت خدمات مستقیم ارائه شده توسط شهرداری مورد استفاده قرار گیرد. بدیهی است، با به کارگیری این مفهوم در رابطه با مواردی که ماهیتاً مشتمل بر عوارض شهری هستند، پذیرش تمایز مذکور منجر به حذف و کنار گذاشته شدن بسیاری از اصول، محدودیت‌ها و ضوابطی خواهد گردید که ضامن رعایت حقوق شهروندان در برابر سیاست‌های دولت محلی می‌باشند. تمایز مذکور منجر به وضع حقوق دیوانی بدون الزام به رعایت محدودیت‌های زمانی از حیث تاریخ تصویب و موعد اجرا گردید. علاوه بر این، شوراهای شهر تلاش نمودند تا با حذف شرط مستقیم و معین بودن خدمات موضوع نرخ‌ها و هزینه‌های مصوب، نرخ خدمات را مبدل به گونه‌ای مالیات شهری محلی نمایند که نسبت به فعالان اقتصادی اعمال می‌گردید. بدین ترتیب به تدریج مصوبات شوراها به سمت اخذ بخشی از عواید و منافع کسب‌شده از اشخاص تمایل پیدا می‌کرد و عملاً مؤذیان ناگزیر بودند تا از یک طرف مالیات فعالیت اقتصادی را به دولت مرکزی و مالیات کسب و کار ایجادشده در فضای شهری را به دولت محلی پرداخت نمایند. امری که تحمیل هم‌زمان دو مالیات متفاوت بر یک فعالیت اقتصادی واحد را به همراه داشت و به روشنی با مقررات مندرج در ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده و تبصره ذیل آن در مغایرت مبنایی قرار می‌گرفت به نحوی که خصیصه محلی بودن عوارض و نیز ممنوعیت اخذ مالیات مضاعف از اشخاص با طرح عنوان نرخ خدمات به استناد ماده ۱۷۴ قانون برنامه پنجم توسعه و اذعان بر مجوز و حتی الزام شهرداری در تبدیل عوارض به نرخ خدمات نادیده انگاشته می‌شدند.

در برابر وضعیت نابسامان یادشده، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری رویه اتخاذشده پیشین مبنی بر پذیرش تمایز میان نرخ خدمات و عوارض شهری در وضعیت‌هایی که نرخ خدمات ماهیتاً یک عوارض شهری محسوب می‌شود را منسوخ نموده و با صدور آرای متعدد، تفسیر آزاد ارائه شده از سوی شوراهای اسلامی و شهرداری‌های کشور در خصوص نرخ خدمات را باطل و مغایر با قانون قلمداد می‌نماید. به نحوی که با تسری ضوابط ناظر بر عوارض شهری به نرخ خدمات، مصوبات متعدد شوراهای شهر در این رابطه را ابطال نمود. به عنوان نمونه می‌توان به بخشی از دادنامه شماره ۳۴۱-۳۴۰ مورخ ۱۳۹۵/۰۶/۰۳ موضوع ابطال مصوبات دویست و سی و سومین جلسه علنی مورخ ۱۳۹۰/۱۱/۰۹ شورای اسلامی

شهر شیراز موضوع نامه‌های شماره ۲۶۳۷۳/ش الف س و ۲۶۴۴۴/ش الف س- ۱۳۹۰/۱۱/۱۱ شورای اسلامی شهر شیراز از تاریخ تصویب اشاره نمود. مطابق رأی مذکور؛ «هرچند طبق بند ۲۶ ماده ۷۱ [ماده ۸۰] قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵، تصویب نرخ خدمات ارائه‌شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن با رعایت آیین‌نامه مالی و معاملاتی شهرداری‌ها با رعایت مقررات مربوط از جمله وظایف شورای اسلامی شهر تعیین شده است، لیکن منظور از تصویب نرخ خدمات مصرح در این بند از ماده قانونی، خدمات مستقیمی است که از سوی شهرداری ارائه می‌شود مانند تعیین بهای بلیت اتوبوس، مترو و نرخ تاکسی. بنابراین آنچه که در مصوبات مورد اعتراض تحت عنوان بهای هزینه خدمات عمومی شهر تصویب شده خدمات مستقیم نیست بلکه نوعی عوارض محسوب می‌شود که نوعاً عطف بماسبق شده و مغایر ماده ۴ قانون مدنی است.<sup>۱۴</sup>» همچنین مطابق با بخش‌هایی از دادنامه شماره ۱۶۸۱ الی ۱۷۳۵ مورخ ۱۳۹۳/۱۰/۰۸ موضوع ابطال عوارض کسب و پیشه مشاغل، عوارض سالیانه، عوارض ماهانه، عوارض افتتاح و بهای خدمات برای بانک‌ها و عابربانک‌ها، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با تسری کلیه احکام و قواعد مترتب بر عوارض شهری به نرخ خدمات تحت وضعیت‌هایی که این عنوان به جایگزینی عوارض یا در کنار عوارض شهری در مصوبات شوراهای اسلامی مورد استفاده و استناد قرار گرفته است، عوارض و هزینه خدمات تعیین شده را بدون تفکیک از یکدیگر و با استناد به تبصره ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مغایر قانون اعلام می‌نماید: «شعب بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری که در سراسر کشور مستقرند دارای شخصیت حقوقی واحدی بوده و ملی تلقی شده و غیرمحل می‌باشند و اختیارات شوراهای اسلامی شهر در وضع عوارض موضوع بندهای ۱۶ و ۲۶ ماده ۷۱ [ماده ۸۰] و ماده ۷۷ [ماده ۸۵] اصلاحی قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مقید به وضع عوارض محلی جدید، حسب شرایط زمانی با رعایت ممنوعیت‌های مذکور در ماده ۵ قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی برقراری و وصول عوارض و سایر

۱۴. این معنا طی دادنامه شماره ۱۳۴۵ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۰۷ موضوع تبصره‌های ماده ۵ تعرفه بهای خدمات و عوارض ساختمانی شورای اسلامی شهر نوشهر مصوب ۱۳۹۱ نیز مورد اشاره و تأکید هیئت عمومی دیوان عدالت اداری قرار گرفته است. به این شرح که «با توجه به اینکه مطابق ماده ۴ قانون مدنی اصولاً اثر قانون به آینده است به طریق اولی مصوبات شورای اسلامی شهرها نیز نمی‌تواند ناظر به تاریخ قبل از تصویب باشد، ...»

وجوه از تولیدکنندگان کالا، ارائه‌دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی مصوب سال ۱۳۸۱ و مواد ۵۰ و ۵۲ قانون مالیات بر ارزش افزوده می‌باشد...»<sup>۱۵</sup>

یکسان‌نگاری نرخ خدمات و عوارض شهری و در نتیجه تسری مقررات حاکم بر عوارض شهری به نرخ خدمات در وضعیتی که در جایگاه عوارض شهری تصویب گردیده است به روشنی طی بخشی از دادنامه شماره ۵۹۲ مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۰۲ موضوع ابطال مصوبه شماره ۱۴۷۳۱/ش الف د-۱۳۸۴/۱۰/۰۵ مجوز اخذ بهای خدمات از بانک‌ها، صندوق‌های قرض‌الحسنه و سایر مؤسسات مالی اعتباری و دفاتر بیمه‌ها، نیز مورد تصریح هیئت عمومی دیوان عدالت اداری قرار می‌گیرد. به نحوی که طی دادنامه مذکور نرخ خدمات مصوب به کلی به عنوان عوارض در نظر گرفته شده و حتی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیازی به طرح استدلال بر اساس بند ۲۶ ماده ۸۰ قانون شوراها ملاحظه ننموده و منحصرأ بر اساس ضوابط و الزامات حاکم بر تصویب عوارض، مصوبه موضوع اعتراض ابطال می‌گردد؛ «به موجب ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۳۸۷ مقرر شده است که «برقراری هرگونه عوارض و سایر وجوه برای انواع کالاهای واردتی و تولیدی و همچنین ارائه خدمات که در این قانون تکلیف مالیات و عوارض آنها معین شده است، همچنین برقراری عوارض بر درآمدهای مأخذ محاسبه مالیات، سود سهام شرکت‌ها، سود اوراق مشارکت، سود سپرده‌گذاری و سایر عملیات مالی اشخاص نزد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی مجاز، توسط شوراهای اسلامی و سایر مراجع ممنوع می‌باشد.» مطابق تبصره ۱ ماده ۵۰ قانون یادشده نیز شوراهای اسلامی شهر و بخش، جهت وضع هر یک از عوارض محلی جدید، که تکلیف آنها در این قانون مشخص نشده باشد، موظفند موارد را حداکثر تا پانزدهم بهمن ماه هر سال برای اجرا در سال بعد، تصویب و اعلام عمومی نمایند و بر اساس ماده ۳۸ قانون فوق‌الذکر، نرخ عوارض شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در رابطه با کالا و خدمات مشمول قانون تعیین شد. نظر به اینکه شوراهای اسلامی شهر به موجب مقررات یادشده برای تصویب

۱۵. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب بخشی از دادنامه شماره ۴۱۲ مورخ ۱۳۹۶/۰۵/۰۳ موضوع ابطال ماده (۶-۲۱) تعرفه عوارض و بهای خدمات شهرداری ارومیه در سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ مصوب شورای اسلامی شهر ارومیه نیز به صراحت موضوع تسری محدودیت‌ها و الزامات حاکم بر عوارض به نرخ خدمات را به این شرح مورد تصریح قرار داده است: «اختیارات شوراهای اسلامی شهر در وضع عوارض موضوع بندهای ۱۶ و ۲۶ ماده ۷۱ [ماده ۸۰] و ماده ۷۷ [ماده ۸۵] اصلاحی قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مقید به وضع عوارض محلی جدید با رعایت ممنوعیت‌های مذکور در مواد ۵۰ و ۵۲ قانون مالیات بر ارزش افزوده می‌باشد.»

عوارض محلی صلاحیت دارند و از وضع عوارض بر درآمدهای مأخذ محاسبه مالیات و ارائه خدمات ممنوع می‌باشند...».

طی دادنامه شماره ۱۸۸/۸۷ مورخ ۱۳۸۷/۰۳/۲۶ موضوع تقاضای ابطال مصوبات شورای اسلامی شهر اهواز در خصوص اخذ عوارض غیرقانونی از محموله‌های عبوری از پل سوم شهر اهواز نیز هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به صراحت به فلسفه وضع مصوبات مذکور در جایگزین نمودن نرخ خدمات به جای عوارض در رابطه با مواردی که امکان اخذ عوارض به لحاظ محدودیت‌های قانونی منتفی می‌باشد، اشاره و این اقدام را غیرقانونی اعلام نموده است: «به صراحت تبصره ۲ بند ۲۶ ماده ۵۵ قانون شهرداری «کالاهای عبوری از شهرها که برای مقصد معینی حمل می‌شود از پرداخت هرگونه عوارض به شهرداری‌های عرض راه معاف می‌باشند.» نظر به اینکه مفاد بند ۲۶ ماده ۷۱ [ماده ۸۰] قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ در خصوص جواز تصویب نرخ خدمات ارائه‌شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن با رعایت آیین‌نامه مالی و معاملات شهرداری‌ها ظهور در تسری حکم مقنن به تصویب نرخ بهای خدمات خاص بر اساس مقررات مربوط دارد و علی‌الاطلاق منصرف از وصول وجهی به عنوان بهای خدمات بابت تردد وسایل و یا باری برای استفاده از معابر عمومی شهری اعم از پل‌ها و خیابان‌ها به قصد عبور و رسیدن به شهر مقصد و تأمین هزینه‌های احداث و نگهداری معابر و پل‌های جدید می‌باشد...».

در خاتمه به دادنامه شماره ۴۴۶ مورخ ۱۳۹۶/۰۵/۱۰ موضوع ابطال ماده ۸ تعرفه عوارض سال ۱۳۹۴ شورای اسلامی شهر اردبیل تحت عنوان بهای خدمات بیش از سطح اشغال مجاز، اشاره می‌گردد. به موجب این رأی، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری اقدام به ابطال مصوبه‌ای نموده است که با موضوع نرخ خدمات و به جایگزینی مصوبه عوارضی ابطال شده پیشین، توسط شورای اسلامی شهر تصویب گردیده بود: «نظر به اینکه ردیف ۲ بند ب ماده ۸ تعرفه عوارض و بهای خدمات، مصوب سال ۱۳۹۱ شورای اسلامی شهر اردبیل با عنوان عوارض کسری فضای آزاد به شرح دادنامه شماره ۱۵۲۹-۱۳۹۳/۰۹/۲۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و با این استدلال که مطابق ماده ۱۰۰ قانون شهرداری و تبصره‌های ذیل آن، عدم رعایت الزامات مقرر برای اخذ پروانه احداث بنا یا احداث بنای زاید بر مندرجات پروانه ساختمانی مستلزم رسیدگی به موضوع در کمیسیون ماده ۱۰۰ و اتخاذ تصمیم آن کمیسیون برای ابقای بنا با اخذ جریمه یا قلع بنای مستحدثه با رعایت ضوابط مربوط است. نظر به اینکه

اخذ مبالغ دیگر علاوه بر میزان جریمه مقرر در رأی کمیسیون ماده ۱۰۰ تحت عنوان عوارض کسر فضای آزاد خلاف قانون است، ابطال شده است و در ماده ۸ تعرفه عوارض سال ۱۳۹۴ عوارض مشابه با عوارض ابطال شده فوق الذکر تحت عنوان بهای خدمات بیش از سطح اشغال مجاز توسط شورای اسلامی شهر اردبیل به تصویب رسیده است، لذا با توجه به استدلال مندرج در دادنامه شماره ۱۵۲۹-۱۳۹۳/۰۹/۲۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، ماده ۸ تعرفه مورد شکایت، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات مرجع تصویب تشخیص می‌شود.<sup>۱۶</sup>

با عنایت به موارد مذکور می‌توان اذعان داشت که با توجه به وحدت مفهوم نرخ خدمات و عوارض در وضعیتی که نرخ خدمات در جایگاه عوارض قانونی مصوب می‌شود، محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های حاکم بر وضع عوارض قابل تسری به نرخ خدمات بوده و نمی‌توان به تصور تفاوت این دو مفهوم با یکدیگر، در موقعیتی که امکان تصویب عوارض وفق موازین قانونی وجود ندارد، اقدام به تعیین و اخذ نرخ خدمات نمود.

#### ۴- نرخ خدمات؛ تعرفه محلی خدمات شهری

از منظر شماری از شوراهای اسلامی شهر، اختیار مندرج در بند ۲۶ ماده ۸۰ قانون شوراها به معنای اختیار مطلق شورای شهر در تصویب تعرفه خدمات شهری ارائه شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن می‌باشد. در این سطح، شوراها به عنوان بدنه تقنینی دولت محلی، وظیفه قانونی تعیین نرخ خدمات محلی را به صورت محلی بر عهده داشته و مداخله دولت مرکزی در این رابطه ناپذیرفتنی و مغایر صلاحیت‌های واگذار شده به شوراها و در تضاد با هدف مقنن از تشکیل آنها به عنوان متولیان اداره محلی شهرهای کشور قلمداد می‌گردد. چرا که نمی‌توان خدمات را به صورت محلی و بدون حمایت دولت مرکزی در اختیار شهروندان

۱۶. در این رابطه، همچنین دادنامه شماره ۴۴۳ مورخ ۱۳۹۶/۰۵/۱۰ موضوع ابطال ماده ۸ تعرفه عوارض و بهای خدمات حذف پارکینگ در سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ مصوب شورای اسلامی شهر صفادشت نیز حائز توجه است. طی دادنامه مذکور، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با استناد به استدلالی واحد، اقدام به ابطال دو مصوبه مختلف یکی با موضوع وضع عوارض و دیگری با موضوع تعیین نرخ خدمات به این شرح نموده است: «قانونگذار به شرح تبصره ۵ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، تکلیف عدم رعایت پارکینگ و یا کسری آن را معین و متخلف بر اساس رأی کمیسیون‌های مقرر در آن ماده به پرداخت جریمه محکوم می‌شود، بنا به مراتب مذکور، ماده ۸ تعرفه عوارض سال ۱۳۹۳ مصوب شورای اسلامی شهر صفادشت به عنوان عوارض حذف پارکینگ، و ماده ۸ تعرفه عوارض سال ۱۳۹۴ با عنوان، بهای خدمات حذف پارکینگ، خلاف قانون و خارج از حدود اختیار مرجع تصویب تشخیص داده می‌شود.»

قرار داد و قیمت آن را به صورت ملی تعیین نمود. با این حال به نظر می‌رسد که هرچند صلاحیت وضع نرخ خدمات بر عهده شوراهای اسلامی قرار دارد لیکن مطابق بند مذکور تعیین این نرخ می‌بایست با «رعایت مقررات مربوط» صورت پذیرد. امری که ناگزیر مداخله دولت مرکزی را به همراه داشته است. دخالت حاکمیت سیاسی در تعیین نرخ خدمات به دو شکل مستقیم و غیرمستقیم صورت می‌پذیرد. مداخله مستقیم از طریق تصویب تعرفه قانونی نرخ خدمات معین و مداخله غیرمستقیم از طریق تأیید نهایی نرخ خدمات مصوب شوراها در استانداری‌ها و در چارچوب اعمال سیاست‌های مالی و اقتصادی دولت و انطباق مصوبات شورا با حداکثر درصد تعدیل قیمت خدمات شهرداری ابلاغ شده از طرف وزارت کشور، صورت می‌پذیرد. بدیهی است، تحت شرایط یادشده، تبیین نرخ خدمات به عنوان تعرفه‌ای کاملاً محلی و فارغ از مداخله مراجع غیرمحلی و ملی چندان صحیح و منطبق با موازین قانونی نخواهد بود و شوراهای شهر ناگزیر از رعایت ضوابط ملی اعلام شده در این خصوص می‌باشند.<sup>۱۷</sup> در این رابطه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری طی دادنامه شماره ۵۱ مورخ

۱۷. مداخله دولت در تصویب حقوق مالی شهرداری‌ها توسط شوراهای اسلامی، منحصر به مقوله نرخ خدمات نبوده و حتی در رابطه با عوارض شهری که طی تبصره ۱ ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷ به صراحت از آن تحت عنوان «عوارض محلی» یاد شده است نیز این مداخله به روشنی ملاحظه می‌گردد. به نحوی که نه تنها شوراهای اسلامی مطابق با ماده ۱۴ آیین‌نامه اجرایی نحوه وضع و وصول عوارض توسط شوراهای اسلامی شهر، بخش و شهرک مصوب ۱۳۷۸، مکلف به رعایت سیاست‌های کلی مندرج در برنامه پنج‌ساله و قوانین بودجه سالیانه و همچنین سیاست‌های عمومی دولت گردیده و طبق بند ج ماده مذکور نیز از «هماهنگی و وحدت رویه در نظام عوارض» به عنوان یکی از سیاست‌های عمومی دولت یاد شده است بلکه بر اساس ماده ۱۲ آیین‌نامه مارالذکر، وزارت کشور نیز از صلاحیت قانونی الغای کلیه مصوبات عوارضی برخوردار است. دیوان عدالت اداری نیز در موارد متعددی مصوبات شوراهای اسلامی شهر را نه تنها به دلیل عدم رعایت ضوابط ابلاغی وزارت کشور بلکه حتی به جهت عدم پیش‌بینی عنوان عوارض مصوب در ضوابط مذکور، ابطال نموده است. در این رابطه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری طی دادنامه شماره ۴۳۶ مورخ ۱۳۹۶/۰۵/۱۰ موضوع ابطال تبصره ۲-ج از بند ۱-۲-۸ دفترچه تعرفه عوارض سال ۱۳۹۳ شهرداری قائم‌شهر مصوب شورای اسلامی شهر قائم‌شهر، مقرر نموده است: «هرچند طبق بند ۱۶ ماده ۷۱ [ماده ۸۰] قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵ شورای اسلامی شهرها صلاحیت وضع عوارض دارند لیکن عنوان عوارض طبق ماده ۳۰ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها باید توسط وزارت کشور تعیین و ابلاغ گردد. نظر به اینکه وضع عوارض برای اختصاص به خدمات ورزشی ابلاغ نشده و اساساً تأمین فضای ورزشی ارتباطی به شهرداری ندارد، بنابراین مصوبه مورد شکایت مغایر قانون است و تصویب آن از حدود اختیارات شورای اسلامی شهر خارج می‌باشد...». همچنین دیوان عدالت اداری طی دادنامه شماره ۷۴۶ مورخ ۱۳۹۶/۰۹/۰۹ موضوع ابطال بند ۲۴ دفترچه تعرفه عوارض سال ۱۳۹۴ شهر قدس مبنی بر وضع عوارض فضای سبز، ضمن تأکید بر محدودیت شوراهای اسلامی در وضع عوارض به عناوین ابلاغ شده توسط وزارت کشور، لزوم رعایت موازین ابلاغی در اسناد بالادستی نظیر برنامه‌های توسعه کشور را نیز مورد اشاره قرار داده است: «هرچند در بند ۱۶ ماده ۷۱ [ماده ۸۰] قانون

۱۳۹۶/۰۱/۲۹ موضوع تصویب عوارض خارج از ضوابط مقرر در قانون مدیریت پسماند از حدود اختیارات شورای شهر زرقان خارج است، رعایت حدود و ضوابط قانونی در تعیین نرخ خدمات را به این شرح مورد تصریح قرار داده است: «با عنایت به اینکه طبق بند (ج) ماده ۲ قانون مدیریت پسماندها مصوب سال ۱۳۸۳، مدیریت اجرایی پسماند مسؤلیت جمع‌آوری، ذخیره‌سازی، جداسازی و حمل و نقل پسماند را بر عهده دارد و در ماده (۷) آن قانون، مدیریت اجرایی کلیه پسماندها غیر از صنعتی و ویژه در شهرها و حریم روستاها به عهده شهرداری و دهیاری‌ها و در خارج از حوزه وظایف شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، به عهده بخشرداری است و طبق ماده ۸ آن قانون، مدیریت اجرایی می‌تواند با تعرفه‌ای که طبق دستورالعمل وزارت کشور توسط شوراهای اسلامی برحسب نوع پسماند تعیین می‌شود هزینه‌های مدیریت پسماندها را از تولیدکننده پسماند دریافت نمایند و فقط صرف هزینه‌های مدیریت پسماند کنند، بنابراین تصویب عوارض خارج از ضوابط مقرر در این قانون از حدود اختیارات شورای اسلامی شهر زرقان خارج بوده».<sup>۱۸</sup> مطابق با دادنامه شماره ۱۹۶۲ مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۱۱ موضوع ابطال مصوبه شماره ۸۵/۱۴۳۹۴/۳-۸۵/۰۲/۲۴-۱۳۸۵/۰۲ شورای اسلامی شهر گرگان نیز مقرر گردیده است: «نظر به اینکه به موجب بند ۱۶ ماده ۷۱ [ماده ۸۰] قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال

تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵، تعیین نوع و میزان عوارض از اختیارات شوراهای اسلامی ذکر شده است، لکن طبق بند الف ماده ۱۷۴ قانون برنامه پنجم توسعه مصوب سال ۱۳۹۰، به عنوان یک سیاست کلی، کاهش نرخ عوارض صدور پروانه ساختمانی را در کاربری‌های مختلف مورد تأکید قرار داده و این در حالی است که شورای اسلامی شهر قدس در هنگام صدور پروانه ساختمانی عوارضی تحت عنوان عوارض فضای سبز شهری نیز به آن افزوده است از سوی دیگر در قوانین مرتبط با فضای سبز از جمله قانون گسترش فضای سبز شهرها و اصلاحیه‌های بعدی آن، عوارض فضای سبز شهری پیش‌بینی نشده است، بنابراین بند ۲۴ دفترچه تعرفه عوارض سال ۱۳۹۴ شهر قدس ... از تاریخ تصویب ابطال می‌شود.»

۱۸. هرچند طی دادنامه مذکور به ابطال عوارض مصوب شورای اسلامی شهر زرقان اشاره گردیده است لیکن می‌بایست به این نکته توجه نمود که در متن مصوبه شماره ۴۵۸۰/۱۶ مورخ ۱۳۸۷/۱۱/۱۲ شورای اسلامی شهر زرقان به شرح ذیل به نرخ خدمات در کنار عوارض اشاره گردیده است. علاوه بر این مصوبه مذکور نیز ماهیتاً مشتمل بر تعیین نرخ خدمات شهرداری در قبال تخلیه زباله در محل دفن بوده و از این حیث نیز مصوبه مذکور بیشتر با مفهوم نرخ خدمات شهری قرابت دارد: «شهرداری زرقان به موجب بند ۱ مصوبه شماره ۱۷۸۶/ش-۱۳۸۷/۱۱/۰۳ شورای اسلامی شهر زرقان و با استناد به تبصره ۱ ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده و بند ۱۶ و ۲۶ ماده ۷۱ [ماده ۸۰] قانون شوراهای اسلامی و ماده ۷۴ قانون شهرداری‌ها و تأییدیه استانداری فارس به شماره ۱۳۸۷/۱۱/۰۹-۵۶/۴۲/۴۱۶۴۹ لیست عوارض محلی و هزینه خدمات شهرداری زرقان به اطلاع عمومی می‌رساند.»



۱۳۷۵، 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 از جمله وظایف شورای اسلامی شهر اعلام شده است و وزارت کشور مطابق مصوبه شماره ۱۳۷۹/۰۶/۱۶-۴۴۲۹/۱ حق امتیاز و هزینه‌های نقل و انتقال پروانه بهره‌برداری همراه با انتقال سند خودرو را حداقل ۱٪ و حداکثر ۴٪ ارزش روز خودرو تصویب کرده است، بنابراین مصوبه شماره ۱۳۸۵/۰۲/۲۴-۸۵/۱۴۳۹۴/۳ شورای اسلامی شهر گرگان که بدون رعایت مصوبه یادشده وزارت کشور امتیاز واگذاری اولیه تاکسی نارنجی را ۸٪ قیمت خودرو تاکسی اعلامی توسط مراجع ذیصلاح (قیمت روز) تعیین کرده است و مصوبه شماره ۱۳۸۹/۰۲/۰۵-۸۹/۴۱۵۲۴ شورای مذکور که حق امتیاز یادشده از ۸٪ را به ۶٪ کاهش داده است خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات شورای اسلامی شهر گرگان تشخیص داده می‌شود.<sup>۱۹</sup>

## ۵- نرخ خدمات؛ حقوق دیوانی خدمات اخذشده از سایر شهرداری‌ها یا دیگر دستگاه‌های اجرایی

شهروندان در گستره حوزه شهری تنها از خدمات شهرداری استفاده نموده، شمار قابل توجهی از خدمات ارائه‌شده به ایشان توسط سایر دستگاه‌های اجرایی و تحت نظارت و مدیریت آنها فراهم می‌گردد. بدیهی است، شهرداری‌ها مجاز به اخذ هرگونه هزینه‌ای در قبال خدماتی که ارائه‌دهنده آن نبوده و در روند برخورداری اشخاص از آنها نقشی نداشته‌اند، نمی‌باشند. علاوه بر این، شوراهای اسلامی تنها می‌توانند در حوزه خدمت‌رسانی شهرداری ذی‌ربط اقدام به وضع نرخ خدمات نموده و با استناد به مواردی نظیر نزدیکی یا تداخل جغرافیایی، مجاز به تصویب تعرفه خدمات ارائه‌شده توسط شورا و شهرداری سایر شهرها، نمی‌باشند. این معنا به روشنی طی بند ۲۶ ماده ۸۰ قانون شوراها مورد تصریح قرار گرفته است: «تصویب نرخ خدمات ارائه‌شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن» با این وجود، شوراهای اسلامی در برخی موارد اقدام به تعیین بهای خدمات ارائه‌شده توسط سایر دستگاه‌های اجرایی یا سایر شهرداری‌ها نموده‌اند. در این رابطه می‌توان اقدامات شوراهای

۱۹. با عنایت به مصوبه شورای اسلامی شهر گرگان که طی آن هزینه خدمات مربوط به تاکسی‌های این شهر تعیین و تصویب گردیده است، موضوع مصوبه، تعیین نرخ خدمات بوده و انطباق آن با مقوله وضع عوارض طی دادنامه مذکور نادرست به نظر می‌رسد.

اسلامی را تحت دو محور تعیین نرخ خدمات برخلاف صلاحیت محلی و ذاتی به شرح ذیل تقسیم نمود؛

در برخی موارد، با وجود قرار داشتن خدمات معینی در دامنه صلاحیت شوراهای و شهرداریها، اصل صلاحیت محلی شورا نادیده انگاشته شده و پیرو آن برای خدمات ارائه شده توسط شهرداری و شورای شهر دیگر، اقدام به وضع نرخ خدمات صورت پذیرفته است. در این رابطه می توان به دادنامه شماره ۳۸۱ مورخ ۱۳۹۶/۰۴/۲۷ موضوع ابطال تعرفه شماره (۷-۳) شورای اسلامی باقرشهر تحت عنوان تعرفه وضع و برقراری عوارض و بهای خدمات بر احداث گورستان و دفن اموات در حریم شهر باقرشهر توسط سازمان بهشت زهرا (س)، اشاره نمود. مطابق رأی مذکور مقرر شده است: «نظر به اینکه به موجب بند ۲۱ ماده ۷۱ [ماده ۸۰] قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، نظارت بر ایجاد گورستان، غسالخانه و تهیه وسایل حمل اموات مطابق با اصول بهداشتی و توسعه شهر از جمله وظایف شورای اسلامی شهر تعیین شده است و با توجه به اینکه طبق بند ۲۶ ماده ۷۱ [ماده ۸۰] قانون یادشده شهرداری باقرشهر در خصوص دفن اموات توسط سازمان بهشت زهرا (س) در محل مورد نظر ارائه کننده خدمتی نمی باشد تا مستحق دریافت نرخ آن باشد، بنابراین تعرفه مورد شکایت در خصوص اخذ ۱۰ درصد از کل هزینه های دریافتی تحت هر عنوان توسط سازمان بهشت زهرا (س) به ازای دفن هر نفر خارج از حدود اختیارات شورای اسلامی باقرشهر تشخیص شد.»

در رابطه با تصویب نرخ خدمات برخلاف صلاحیت ذاتی و در اموری که ارائه آنها از حوزه وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی و شهرداریها به کلی خارج بوده و یا شهرداریها مرجع نهایی ارائه خدمت مذکور نبوده اند، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری طی آرای متعددی، مصوبات مذکور را به جهت بی ارتباط بودن خدمات اخذشده با حوزه صلاحیت شوراهای اسلامی و شهرداریها و به تبع آن، فاقد مبنا بودن هزینه های تحمیل شده به شهروندان، ابطال نموده است. مطابق دادنامه شماره ۳۷-۳۸ مورخ ۱۳۹۶/۰۳/۱۵ موضوع ابطال مصوبه شماره ۳/۳۱۶۸ ش-۱۳۸۶/۰۶/۲۹ شورای اسلامی شهر مشهد در خصوص تعیین بهای خدمات تغییر کاربریها و افزایش تراکم، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مقرر نموده است: «مطابق بند ۳ ماده ۱ قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی مصوب سال ۱۳۵۳، طرح تفصیلی عبارت از طرحی است که بر اساس معیارها و ضوابط کلی طرح جامع شهر، نحوه استفاده از زمین های شهری در سطح محلات مختلف شهر و موقعیت

و مساحت دقیق زمین برای هریک از آنها تعیین می‌شود و بر اساس ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب سال ۱۳۵۱، بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات آنها در هر استان به کمیسیونی خاص محول شده است و از سوی وظایف شورای اسلامی شهرها در ماده ۷۱ [ماده ۸۰] قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵ با اصلاحات بعدی تعیین شده است و در این ماده قانونی امر تغییر کاربری اراضی در صلاحیت شورای اسلامی شهر پیش‌بینی نشده است. با توجه به مراتب شورای اسلامی شهر که صلاحیتی برای تغییر کاربری ندارد به طریق اولی نمی‌تواند در این خصوص مبادرت به وضع قاعده و اخذ عوارض و بهای خدمات کند...»<sup>۲۰</sup>

همچنین وفق دادنامه شماره ۷۴۸ مورخ ۱۳۹۴/۰۶/۱۷ موضوع ابطال بند ۳-۵ و جدول پیوست مصوبه شماره ۴۲-۱۳۸۶/۱۰/۲۰ شورای اسلامی شهر زیدآباد، مصوبه شورای اسلامی شهر در خصوص اخذ هزینه خدمات از چاه‌های آب به این شرح ابطال گردیده است: «مطابق بند ب ماده ۳۳ قانون توزیع عادلانه آب مصوب سال ۱۳۶۲ مقرر شده است؛ «در مواردی که استحصال آب به وسیله دولت انجام نمی‌پذیرد، دولت می‌تواند به ازای نظارت و خدماتی که انجام می‌دهد با توجه به شرایط اقتصادی و اجتماعی هر منطقه در صورت لزوم عوارضی را تعیین و از مصرف‌کننده وصول نماید.» نظر به اینکه در قوانین و مقررات موضوعه برای شوراهای اسلامی شهرها در خصوص چاه‌های کشاورزی وظیفه و مسؤولیتی پیش‌بینی نشده است...».

دامنه مصوبات مذکور در تعیین نرخ خدمات در قبال آن دسته از خدماتی که شهرداری‌ها ارائه‌دهنده آن نبوده و یا مرجع اظهارنظر نهایی یا تدارک‌دهنده تسهیلات مورد نیاز

۲۰. استدلال مذکور عیناً طی دادنامه شماره ۲۱۵ الی ۲۲۰ مورخ ۱۳۹۶/۰۳/۱۶ موضوع ابطال تبصره ۲ ماده ۱، تبصره ۴ و ۵ ماده ۱۴، مواد ۱۵، ۱۶، ۲۰، ۲۴، ۲۵، ۳۰، ۳۱، ۳۵ و تبصره‌های آن و تبصره اصلاحی ماده ۳۵، ۳۶ و تبصره آن، ۴۰، ۴۱ و ۴۴ از دفترچه یکپارچه‌سازی ضوابط محاسبات درآمدی مصوب شورای اسلامی شهر مشهد و همچنین دادنامه شماره ۳۸۲ مورخ ۱۳۹۶/۰۴/۲۷ موضوع ابطال تعرفه عوارض و بهای خدمات سال ۱۳۹۲ مصوب شورای اسلامی شهر رشت در قسمت‌های مربوط به تعیین عوارض فضای آموزشی، عوارض پارکینگ، حق‌النظاره مهندسین ناظر، نحوه محاسبه عوارض پذیره، عوارض ارزش افزوده حاصل از مازاد بر تراکم (اعیانات)، عوارض ارزش افزوده حاصل از استفاده اعیانات در کاربری غیرمرتبط و عوارض پیش‌آمدگی مشرف بر معابر عمومی، به این شرح توسط هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مورد تصریح واقع شده است: «... شورای اسلامی شهر که صلاحیتی برای تغییر کاربری اراضی ندارد، به طریق اولی نمی‌تواند در این خصوص مبادرت به وضع قاعده و اخذ عوارض و بهای خدمات کند.»

بهره‌برداران نمی‌باشند به مقوله تفکیک اراضی نیز تسری می‌یابد. در این رابطه دیوان عدالت اداری طی دادنامه شماره ۱۳۱۰ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۸ موضوع ابطال ماده واحده مصوبه شماره ۴۰۳۰/ش الف س-۱۳۸۶/۱۱/۱۴ و تبصره‌های ۶ و ۸ آن و مصوبه اصلاحی آن به شماره ۸۵۹۶-۱۳۸۷/۱۱/۰۸ شورای اسلامی شهر شیراز از تاریخ تصویب، مقرر داشته است:

«طبق ماده ۱۰۱ قانون شهرداری<sup>۲۱</sup> و ماده ۱۵۴ اصلاحی قانون ثبت اسناد و املاک کشور<sup>۲۲</sup> وظیفه تفکیک و افراز اراضی واقع در محدوده شهرها و حریم آنها با رعایت طرح‌های جامع، تفصیلی یا هادی و سایر ضوابط مربوط به شهرسازی و نقشه مورد تأیید و تصویب شهرداری محل، به عهده ادارات ثبت اسناد و املاک کشور و مراجع ذیصلاح دادگستری محل وقوع ملک محول شده است و در صورت عدم اظهارنظر کتبی شهرداری نسبت به نقشه تفکیک و افراز در مهلت قانونی مراجع مذکور نسبت به افراز و تفکیک ملک رأساً اقدام می‌نماید. نظر به اینکه حکم مقرر در بند ۲۶ ماده ۷۱ [ماده ۸۰] قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ نیز مفید وظایف و اختیارات شورای اسلامی شهر در زمینه تصویب نرخ خدمات ارائه‌شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن با رعایت آیین‌نامه مالی و معاملات شهرداری‌هاست، مصوبات

۲۱. ماده ۱۰۱ (اصلاحی ۱۳۹۰/۰۱/۲۸): ادارات ثبت اسناد و املاک و حسب مورد دادگاه‌ها موظفند در موقع دریافت تقاضای تفکیک یا افراز اراضی واقع در محدوده و حریم شهرها، از سوی مالکین، عمل تفکیک یا افراز را براساس نقشه‌ای انجام دهند که قبلاً به تأیید شهرداری مربوط رسیده باشد. نقشه‌ای که مالک برای تفکیک زمین خود تهیه نموده و جهت تصویب در قبال رسید، تسلیم شهرداری می‌نماید، باید پس از کسر سطوح معابر و قدرالسهم شهرداری مربوط به خدمات عمومی از کل زمین، از طرف شهرداری حداکثر ظرف سه ماه تأیید و کتباً به مالک ابلاغ شود. بعد از انقضای مهلت مقرر و عدم تعیین تکلیف از سوی شهرداری مالک می‌تواند خود تقاضای تفکیک یا افراز را به دادگاه تسلیم نماید. دادگاه با رعایت حداکثر نصاب‌های مقرر در خصوص معابر، شوارع و سرانه‌های عمومی با اخذ نظر کمیسیون ماده (۵)، به موضوع رسیدگی و اتخاذ تصمیم می‌نماید. کمیسیون ماده (۵) حداکثر ظرف دو ماه باید به دادگاه مذکور پاسخ دهد. در صورت عدم ارسال پاسخ در مدت فوق، دادگاه با ملاحظه طرح جامع و تفصیلی در چهارچوب سایر ضوابط و مقررات، به موضوع رسیدگی و رأی مقتضی صادر می‌نماید.

۲۲. ماده ۱۵۴ (اصلاحی ۱۳۶۵/۰۴/۳۱) قانون ثبت اسناد و املاک مصوب ۱۳۱۰/۱۲/۲۶: دادگاه‌ها و ادارات ثبت اسناد و املاک باید طبق نقشه تفکیکی که به تأیید شهرداری محل رسیده باشد نسبت به افراز و تفکیک کلیه اراضی واقع در محدوده شهرها و حریم آنها اقدام نمایند و شهرداری‌ها مکلفند بر اساس ضوابط طرح جامع تفصیلی یا هادی و دیگر ضوابط مربوط به شهرسازی نسبت به نقشه ارسالی از ناحیه دادگاه یا ثبت ظرف دو ماه اظهار نظر و نظریه کتبی را ضمن اعاده نقشه به مرجع ارسال‌کننده اعلام دارند در غیر این صورت دادگاه‌ها و ادارات ثبت نسبت به افراز و تفکیک رأساً اقدام خواهند نمود.

شورای اسلامی شهر شیراز در قسمت‌های مورد اعتراض شاکی خلاف اصل تسلیط و اعتبار مالکیت مشروع و مغایر هدف و احکام مقنن در خصوص مورد است.<sup>۲۳</sup>

### ۶- نرخ خدمات؛ هزینه مشروع نمودن اقدامات و تصرفات غیرقانونی

از جمله وظایف شهرداری‌ها مطابق با مواد ۵۵ و ۱۰۰ و برخی دیگر از مواد قانون شهرداری، برخورد با تخلفات شهری شهروندان است. در این رابطه وظایف محوله رفع تخلف و اعاده وضع به حال سابق با طی مراحل قانونی می‌باشد. بدیهی است شهرداری به عنوان مرجع شناسایی و برخورد با تخلفات شهری و ارجاع‌دهنده اینگونه موارد به کمیسیون‌های ذی‌ربط، از اختیار قانونی نمودن تخلفات مذکور برخوردار نبوده و نمی‌تواند رأساً و با نادیده انگاشتن قانون اقدام به طراحی سیاست‌های پاسخ‌دهی متفاوتی نماید. بر این اساس، بقای تخلف به واسطه لحاظ آن به عنوان گونه‌ای بهره‌برداری از امکانات شهری و اخذ نرخ خدمات در قبال آن، نقض آشکار قانون و خروج مدیریت شهری از مجموعه وظایف و مسؤولیت‌های قانونی محول شده می‌باشد. در این رابطه برخی از شوراهای اسلامی با تصویب نرخ خدمات در قبال صدور مجوز و یا عدم اقدام شهرداری در رفع تخلف، سیاست قانونی نمودن تصرفات و اقدامات غیرقانونی شهروندان را طراحی و جهت اجرا به شهرداری‌ها ابلاغ می‌نمایند. بی‌آنکه به این امر توجه شود که شهرداری در قبال تخلفات شهری منحصراً نقش یک مجری را داشته و ملزم به اجرای سیاست‌های مصوب مندرج در قوانین موضوعه بوده و شوراهای اسلامی نیز در اینگونه موارد، فاقد جایگاه قانونی در جهت طراحی سیاست‌های پاسخ‌دهی مستقل یا متفاوتی می‌باشند که به هر نحو عدم اجرا یا نقض تکالیف قانونی را به همراه داشته

۲۳. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری طی دادنامه‌های متعددی به غیرقانونی بودن اخذ نرخ خدمات در قبال تفکیک اراضی شهری تصریح نموده است. برخی از این آراء به شرح ذیل می‌باشند:

- دادنامه شماره ۱۷۴ مورخ ۱۳۹۶/۰۳/۰۲ موضوع ابطال بند ۱ صورت‌جلسه شماره ۸۷/۱۲۳۲۷-۳-۱۴/۱۲/۱۳۸۷ شورای اسلامی شهر کرج مبنی بر وضع عوارض سرانه‌های خدماتی؛  
- دادنامه شماره ۱۸۶ الی ۱۸۹ مورخ ۱۳۹۶/۰۳/۰۲ موضوع ابطال مصوبات شوراهای اسلامی شهرهای گرگان، بندر امام خمینی (ره)، ماکو، ازندریان در خصوص تعرفه عوارض تفکیک عرصه و تعرفه عوارض محلی؛  
- دادنامه شماره ۱۳۱۶-۱۳۱۵-۱۳۱۴ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۰ موضوع ابطال قسمت‌هایی از مصوبه شماره ۲۱۸۵-۱۴/۱۱/۱۳۸۷ شورای اسلامی شهر بهشهر در خصوص دریافت تعرفه عوارض تفکیک هزینه خدمات ناشی از تفکیک اراضی یا عرصه املاک؛

- دادنامه شماره ۲۱۸/۸۷ مورخ ۱۳۸۷/۰۴/۰۹ موضوع ابطال مصوبات ۱۶۶۴/ش/الف مورخ ۱۳۸۶/۰۵/۱۸ و ۱۲۸۶۸/ش/الف مورخ ۱۳۸۶/۰۶/۱۲ و ۱۴۳۹۱/ش/الف مورخ ۱۳۸۴/۰۸/۲۳ و بند (ب) ۱۳۵۱ مورخ ۱۳۸۲/۰۶/۰۴ شورای اسلامی شهر شیراز.

باشد. در این رابطه شوراها می‌توانند منحصراً اقدام به وضع مصوباتی نمایند که منجر به تسهیل و تنظیم روند اجرای مقررات مذکور در قبال تخلفات شهری گردد. به عبارت دیگر، شوراها مجاز به قانونی تلقی نمودن اقدامات مغایر قانون شهروندان و نیز دستگاه‌ها و مؤسسات دولتی و غیردولتی در برابر اخذ وجوه تحت عناوینی نظیر نرخ خدمات یا عوارض شهری نبوده و از اختیارات قانونی به منظور مشروع نمودن اعمال غیرقانونی شهروندان برخوردار نمی‌باشند. علاوه بر این، مصوبات مذکور نیز از مغایرت مبنایی با مفهوم و دامنه شمول نرخ خدمات نیز برخوردار هستند. مقصود مقنن از تصویب بند ۲۶ ماده ۸۰ قانون شوراها، وضع نرخ خدمات در قبال خدمات مشروع و قانونی است. بدیهی است هیچ مرجعی نمی‌تواند برای ارائه خدمات غیرقانونی تعرفه قانونی وضع نماید. این معنا به روشنی طی آرای متعدد دیوان عدالت اداری مورد تصریح قرار گرفته است.

مطابق دادنامه شماره ۱۱۱۶ مورخ ۱۳۹۴/۰۹/۲۴ موضوع ابطال مصوبه شماره ۴/۹۳/۳۴۵۴ ش-۱۱/۰۴/۱۳۹۳ شورای اسلامی شهر مشهد از تاریخ تصویب، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری اشعار داشته است: «مطابق تبصره ۱ بند ۲ ماده ۵۵ قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۳۴ مقرر شده است: «سد معابر عمومی و اشغال پیاده‌روها و استفاده غیرمجاز آنها و میدان‌ها و پارک‌ها و باغ‌های عمومی برای کسب و یا سکنا و یا هر عنوان دیگری ممنوع است و شهرداری مکلف است از آن جلوگیری و در رفع موانع موجود و آزاد نمودن معابر و اماکن مذکور فوق وسیله مأمورین خود رأساً اقدام کند.» به موجب ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی مصوب سال ۱۳۸۹ نیز توقف در محل‌های غیرمجاز از جمله پیاده‌روها تخلف محسوب شده و برای آن جریمه تعیین شده است. بنا به مراتب فوق‌الذکر و از آنجا که استفاده از پیاده‌رو برای پارک خودرو از مصادیق سدمعبر تلقی می‌شود، اجازه استفاده از پیاده‌روها برای توقف خودروها ارائه خدمت توسط شهرداری محسوب نمی‌شود تا شورای اسلامی شهر بتواند مستند به ماده ۷۱ [ماده ۸۰] قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراها، و انتخابات شورای اسلامی و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵ و اصلاحیه‌های بعدی بهای آن خدمت را مطالبه کند.»<sup>۲۴</sup>

۲۴. در همین رابطه طی دادنامه شماره ۵۵۵/۸۳ مورخ ۱۳۸۳/۱۱/۰۴ موضوع ابطال مصوبه ۱۴۲ جلسه مورخ ۱۳۷۹/۱۲/۰۱ شورای اسلامی شهر تهران، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری ممنوعیت اخذ هزینه خدمات بابت واگذاری حاشیه خیابان‌ها به منظور پارک خودرو خارج از ضوابط قانونی را به این شرح مورد تصریح قرار داده است: «مطابق ماده ۷۱ [ماده ۸۰] قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شورای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ قانونگذار وظایف شورای اسلامی شهر را ۲۹ بند برشمرده و احصاء نموده است. نظر به اینکه از مدلول

همچنین وفق بخشی از دادنامه شماره ۸۶ مورخ ۱۳۹۶/۰۲/۱۲ موضوع ابطال تبصره ۳ ماده ۵ و تبصره‌های ۱ و ۲ ماده ۳۴ تعرفه عوارض شهرداری همدان در سال ۱۳۹۳، غیرقانونی بودن اخذ هزینه خدمات به منظور تغییر کاربری موقت ساختمان‌های مسکونی به کاربری‌های تجاری و اداری به این شرح مورد توجه قرار گرفته است: «به موجب ماده ۵ اصلاحی قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب سال ۱۳۵۱، بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات آنها در هر استان به عهده کمیسیون مقرر در ماده ۵ قانون مذکور محول شده است. مطابق شق ۳ ماده ۱ قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی و تعیین وظایف آن مصوب سال ۱۳۵۳ طرح تفصیلی عبارت از طرحی است که بر اساس معیارها و ضوابط کلی طرح جامع شهری و نحوه استفاده از زمین‌های شهری در سطح محلات مختلف شهر، موقعیت و مساحت دقیق زمین برای هریک از آنها تهیه و تنظیم می‌شود و بر اساس تبصره بند ۲۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۳۴، شهرداری در شهرهایی که نقشه جامع شهر تعیین شده مکلف است طبق ضوابط نقشه مذکور در پروانه ساختمانی نوع استفاده از ساختمان را قید کند. در صورتی که برخلاف مندرجات پروانه ساختمانی در منطقه غیرتجاری محل کسب و پیشه و یا تجارت دایر شود، شهرداری مورد را در کمیسیون مقرر در تبصره ۱ ماده ۱۰۰ این قانون مطرح می‌نماید تا در صورت احراز تخلف مالک یا مستأجر، توسط کمیسیون با رعایت سایر شرایط در مورد تعطیلی محل کسب و پیشه یا تجارت اتخاذ تصمیم شود. با عنایت به تأکیدات قانون‌گذار در رعایت طرح تفصیلی و پروانه ساختمانی که بر این اساس صادر می‌شود، تبصره ۳ ماده ۵ تعرفه عوارض سال ۱۳۹۳ مصوب شورای اسلامی شهر همدان که در آن به محاسبه و وصول مبلغی تحت عنوان بهره‌برداری از واحدهای مسکونی که به صورت اداری،

بندهای ۱۶ و ۲۶ که مبنی بر تصویب لوائح برقراری و یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن با در نظر گرفتن سیاست عمومی دولت و اعلام آن از سوی وزارت کشور و نیز تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن با رعایت آیین‌نامه مالی و معاملات شهرداری‌ها، اختیار صدور مجوز استفاده اختصاصی از حاشیه معابر و شوارع عمومی توسط وزارتخانه‌ها، مؤسسات، سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی و خصوصی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و ساکنین مجاور گذرگاه‌ها و خیابان‌ها در قبال اخذ سالیانه مبلغ ۵,۰۰۰,۰۰۰ ریال و ۲۰۰,۰۰۰ ریال حسب مورد مستفاد نمی‌گردد، بنا به مراتب تبصره‌های یک و دو ماده واحده مصوب شصت و هفتمین جلسه شورای اسلامی شهر تهران به شماره ۱۶۰/۶۲/۱۳۴۱ مورخ ۱۳۶۹/۰۱/۳۱ خارج از حدود اختیارات شورای اسلامی شهر تهران شناخته شد و به استناد قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال گردید.»

خصوصی استفاده می‌کنند خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات شورای اسلامی شهر همدان تشخیص ... می‌شود.»

## ۷- نرخ خدمات؛ حقوق دیوانی تخلفات شهری

در سطح برخی از مصوبات شوراهای اسلامی نرخ خدمات به عنوان هزینه‌ای تلقی گردیده است که متخلفین از قوانین و مقررات شهری می‌بایست علاوه بر جریمه‌های تعیین شده توسط کمیسیون‌های ذی‌ربط، اقدام به تأدیه آن نمایند. هرچند مقصود واضعین مصوبات مذکور، مشروع نمودن تخلفات شهری نبوده و اخذ نرخ خدمات یادشده مانع از رسیدگی به موضوع در کمیسیون‌های ذی‌ربط و محکومیت اشخاص به پرداخت جرایم قانونی نگردیده است لیکن می‌بایست به این نکته نیز توجه شود که دامنه شمول نرخ خدمات به عنوان هزینه‌ای که بابت ارائه خدمات مستقیم از مؤدیان وصول می‌گردد محدود به اقدامات و فعالیت‌های مجاز شهروندان بوده، آن دسته از فعالیت‌هایی که به صورت غیرمجاز و خلاف قوانین و مقررات صورت می‌پذیرد به عنوان تخلف تنها می‌بایست موضوع رسیدگی و سیاست‌های پاسخ‌دهی کیفی معینی قرار گیرند. به عبارت دیگر، همان‌گونه که دولت نمی‌تواند از محل فعالیت‌های غیرمجاز و مجرمانه اقدام به دریافت مالیات نماید، شهرداری‌ها نیز مجاز به اخذ نرخ خدمات یا هرگونه وجه دیگری در قبال تخلفات شهری نمی‌باشند.<sup>۲۵</sup> چرا که اخذ نرخ خدمات در قبال تخلفات شهری از یک سو، ماهیت غیرقانونی عملکردهای صورت‌گرفته را با تردید مواجه می‌سازد و از سوی دیگر، منجر به اتخاذ برخوردی دوگانه در قبال متخلفین می‌شود به نحوی که ایشان هم به عنوان فعالان مجاز مکلف به تأدیه و پرداخت نرخ خدمات معینی به شهرداری می‌گردند و هم به عنوان متخلف، عملکرد ایشان

۲۵. در برخی موارد، عواید چشمگیر مالی ناشی از ارتکاب جرم، موجب شده است تا دولت با طراحی راهکارهای معینی ضمن رعایت اصل عدم امکان اخذ هرگونه مالیات از محل درآمدهای نامشروع، بخشی از عواید مالی تحصیل‌شده توسط مرتکبان را از ایشان اخذ نماید. یکی از نمونه‌های چنین اقدامی را می‌توان در چارچوب اصلاحات صورت‌گرفته در ماده ۷۰۳ قانون مجازات اسلامی اصلاحی ۱۳۸۷/۰۸/۲۲ ملاحظه نمود. به موجب این ماده؛ «وارد نمودن مشروبات الکلی به کشور قاچاق محسوب می‌گردد و واردکننده صرف‌نظر از میزان آن به شش ماه تا پنج سال حبس و تا هفتاد و چهار (۷۴) ضربه شلاق و نیز پرداخت جزای نقدی به میزان ده برابر ارزش عرفی (تجاری) کالای یادشده محکوم می‌شود...» بدیهی است، تعیین جزای نقدی بر مبنای قیمت عرفی مشروبات الکلی که از نظر منابع فقهی و شرعی فاقد هرگونه مالیت قلمداد می‌شوند، راهکار مقنن در جهت اخذ بخشی از عواید حاصل از فروش مشروبات الکلی با لحاظ و رعایت اصول حقوقی در قالب اخذ جرایم نقدی بوده است.



موضوع رسیدگی در کمیسیون‌های مربوطه به عنوان مراجع شبه‌قضایی در برخورد با تخلفات شهری واقع می‌شود. این معنا به روشنی در بخشی از دادنامه شماره ۴۳۲، ۴۳۳، ۴۳۴/۸۷ مورخ ۱۳۸۷/۰۶/۲۴ موضوع ابطال تبصره ۹ مصوبه شورای اسلامی شهر اصفهان، توسط هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مورد تصریح قرار گرفته است: «نظر به وجوه تمایز عناوین جریمه تخلفات ساختمانی و عوارض از جهات مختلف و اینکه به حکم قانون‌گذار جریمه در واقع و نفس‌الامر در مقام اعمال مجازات تخلف ساختمانی توسط کمیسیون‌های ذی‌صلاح تعیین و برابر مقررات وصول می‌شود، در حالی که عوارض در جهت تأمین هزینه‌های لازم برای ارائه خدمات شهری و توفیق شهرداری در انجام وظایف و مسؤلیت‌های مقرر در ماده ۵۵ قانون شهرداری با رعایت مقررات مربوط توسط مرجع ذی‌صلاح از جمله شورای اسلامی شهر برقرار می‌شود، وصول آن از مقوله حقوق دیوانی به شمار می‌رود، بدون اینکه تخلفی صورت گرفته باشد...»

مطابق ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، مدیریت شهری در صورت صدور رأی در کمیسیون مبنی بر ابقای بنا، منحصراً مجاز به اخذ جریمه بوده و نمی‌تواند با تحمیل عوارض یا نرخ خدمات بر سازه غیرمجاز، از محل جرایم ساختمانی اقدام به کسب درآمد نماید. پس از اخذ جریمه نیز سازه مانند سایر بناهای احداث‌شده، از مشروعیت برخوردار بوده و تنها مشمول پرداخت عوارض معمول قرار خواهد گرفت. بدیهی است در این مرحله نیز مطالبه عوارض مضاعف یا اخذ عوارض به نرخ متفاوت، فاقد هرگونه محمل قانونی و حقوقی بوده و موجب نقض اصل حقوقی برابری کلیه شهروندان در قبال مقررات شهری می‌گردد. به عبارت دیگر، شهرداری نمی‌تواند با قانونی شدن یک سازه و بدون وجود هرگونه مجوز خاص قانونی، عوارض متفاوتی را بر آن تحمیل نماید.<sup>۲۶</sup>

تعارض ذاتی فی‌مابین اقدامات مغایر قوانین و مقررات و مشتمل بر تخلفات شهری با مقوله اخذ نرخ خدمات و حقوق دیوانی، ابطال شماری از مصوبات شوراهای اسلامی شهر با موضوع وضع نرخ خدمات در قبال تخلفات شهری در کنار جرایم و مجازات‌های ذی‌ربط را به دنبال داشته است؛

۲۶. لازم به ذکر است که مقنن به موجب قسمت اخیر تبصره ۱ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، اخذ عوارض از متخلف را به این شرح مجاز نموده است: «هرگاه مالک در مهلت مقرر اقدام به قلع بنا ننماید شهرداری رأساً اقدام کرده و هزینه آن را طبق مقررات آیین‌نامه اجرای وصول عوارض از مالک دریافت خواهد کرد.» روشن است که عوارض مذکور در این بخش ناشی از اقدام شهرداری در قلع بنا بوده و ارتباطی به تخلف صورت‌گرفته در احداث بنا بدون مجوز قانونی ندارد.

طی دادنامه شماره ۸۶ مورخ ۱۳۹۶/۰۲/۱۲ موضوع ابطال تبصره ۳ ماده ۵ و تبصره‌های ۱ و ۲ ماده ۳۴ تعرفه عوارض شهرداری همدان در سال ۱۳۹۳، مقرر گردیده است: «هرچند مطابق بند ۲۶ ماده ۷۱ [ماده ۸۰] قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ با اصلاحات بعدی، تصویب نرخ خدمات ارائه‌شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن با رعایت آیین‌نامه مالی و معاملاتی شهرداری‌ها از جمله وظایف شورای اسلامی شهر می‌باشد، اما نظر به اینکه تعیین نرخ خدمات منوط به انجام خدمتی از سوی شهرداری است و در خصوص احداث بنا برخلاف نقشه و پروانه ساختمان و نیز عدم تأمین پارکینگ طبق پروانه تا زمان تعیین تکلیف از سوی مراجع ذی‌ربط قانونی شهرداری خدمت مستقیمی ارائه نمی‌کند تا استحقاق دریافت بهای آن را داشته باشد ...» همچنین مطابق دادنامه شماره ۱۲۵۹ مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۲۰ موضوع ابطال ماده ۱۴ تعرفه عوارض محلی شهر اردبیل در سال ۱۳۸۸، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری اذعان داشته است: «مقنن در بند ۲۶ ماده ۷۱ [ماده ۸۰] قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵، تصویب نرخ خدمات ارائه‌شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن با رعایت آیین‌نامه مالی و معاملاتی شهرداری‌ها با رعایت مقررات را از جمله وظایف شورای اسلامی شهر اعلام کرده است. نظر به اینکه در این قانون اختیاری برای تصویب عوارض تحت عنوان عوارض بهای خدمات نسبت به مازاد بر تراکم برای شوراهای اسلامی پیش‌بینی نشده است ...» مشابه استدلال به کار گرفته‌شده در دو دادنامه مذکور طی دادنامه‌های دیگری نیز مورد استفاده قرار گرفته و بر مبنای آن مصوبات شوراهای اسلامی ابطال گردیده است: به موجب دادنامه شماره ۱۸۱۸ مورخ ۱۳۹۳/۱۱/۰۶ موضوع ابطال بند ۳ ماده ۱۴ تعرفه عوارض محلی مصوب سال ۱۳۸۹ شورای اسلامی شهر اردبیل، اذعان گردیده است: «هرچند مطابق بند ۲۶ ماده ۷۱ [ماده ۸۰] قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵، تصویب نرخ خدمات ارائه‌شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن با رعایت آیین‌نامه مالی و معاملاتی شهرداری‌ها از جمله وظایف شوراهای اسلامی شهر است، اما نظر به اینکه تعیین نرخ خدمات منوط به انجام خدمتی از سوی شهرداری است و در خصوص عناوین مصرح در بند ۳ ماده ۱۴ تعرفه عوارض محلی مصوب سال ۱۳۸۹ شورای اسلامی شهر اردبیل،<sup>۲۷</sup> شهرداری خدمتی ارائه نمی‌کند، بنابراین بند ۳ ماده ۱۴ تعرفه مورد شکایت

۲۷. موارد مصرح طی بند ۳ ماده ۱۴ تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۸۹ شورای اسلامی شهر اردبیل مشعر بر

مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات مرجع وضع می‌باشد.» علاوه بر این، می‌توان به دادنامه شماره ۱۸۲ مورخ ۱۳۹۶/۰۳/۰۲ موضوع ابطال ماده ۱۶ تعرفه عوارض سال ۱۳۹۳ و ماده ۱۵ تعرفه عوارض سال ۱۳۹۴ با عنوان عوارض حذف و کسری پارکینگ و بهای خدمات حذف پارکینگ ناشی از کسری یا حذف آن در اجرای مقررات ماده ۹۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲، به این شرح اشاره نمود: «نظر به اینکه در آرای شماره ۷۷۰-۱۸/۰۹/۱۳۹۱<sup>۲۸</sup> و ۱۱۶-۱۳۹۲/۰۲/۲۳-۱۱۶ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مصوبات تعدادی از شوراهای اسلامی شهرهای کشور در خصوص وضع عوارض بر حذف و یا کسر پارکینگ به لحاظ مغایرت با قانون و خروج از حدود اختیارات ابطال شده است و شورای اسلامی شهر اردبیل در تصویب ماده ۱۶ تعرفه عوارض سال ۱۳۹۳ و ماده ۱۵ تعرفه عوارض سال ۱۳۹۴ با عنوان عوارض حذف و کسری پارکینگ و بهای خدمات حذف پارکینگ ناشی از کسری یا حذف آن عوارض وضع گردیده است، بنابراین مواد مذکور از تعرفه‌های عوارض یاد شده به لحاظ مغایرت با آرای هیئت عمومی با استناد به بند ۱ ماده ۱۲ و مواد ۱۳ و ۸۸ و ۹۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ از تاریخ تصویب ابطال می‌شود.» هرچند که نتیجه آرای مورد اشاره مبنی بر منع شهرداری در اعمال عوارض مضاعف یا جداگانه نسبت به تخلفات ساختمانی صحیح و منطبق با موازین حقوقی می‌باشد لیکن به غیر از دادنامه‌های شماره ۷۷۰ و ۲۹۵۹۲<sup>۲۹</sup> که طی آنها به حاکمیت مقررات ماده ۱۰۰

**وضع عوارض بهای خدمات در قبال شماری از تخلفات ساختمانی موضوع رسیدگی در کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری بوده است.**

۲۸. به موجب دادنامه شماره ۷۷۰ مورخ ۱۳۹۱/۰۹/۱۸ موضوع ابطال قسمتی از مصوبات شورای اسلامی شهر بوشهر، موضوع تعرفه عوارض حذف یا کسری پارکینگ، مقرر گردیده است: «با توجه به اینکه قانونگذار در خصوص عدم رعایت پارکینگ یا کسری آن به شرح تبصره ۵ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری اصلاحی سال ۱۳۵۸، تعیین تکلیف کرده است و در بند (و) رأی شماره ۱۴۸۱ و ۱۴۸۰، ۱۴۷۹، ۱۴۷۸، ۱۴۷۷ مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۱۲، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در مورد مشابه با لحاظ حکم قانونی مذکور مصوبه مربوط مبنی بر اخذ عوارض به لحاظ کسری پارکینگ یا عدم تأمین آن را ابطال کرده است، بنابراین با لحاظ قانون فوق‌الذکر و تبعیت از استدلال مطرح در رأی یادشده، آن قسمت از مصوبه مورخ ۱۳۸۸/۱۱/۰۴ شورای اسلامی شهر بوشهر موضوع وضع عوارض و تعرفه‌های منابع درآمدی شهرداری بوشهر در سال ۱۳۸۹ در تجویز اخذ عوارض بابت حذف یا کسر پارکینگ خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات مرجع وضع تشخیص داده می‌شود.»

۲۹. دادنامه شماره ۵۹۲ مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۰۲ موضوع ابطال مصوبه شماره ۲۸۵۳۳/ش الف س-۱۳۹۱/۰۸/۰۴ شورای اسلامی شهر شیراز: «نظر به اینکه قانونگذار به شرح تبصره ۵ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری در خصوص عدم رعایت پارکینگ و یا کسری آن تعیین تکلیف کرده است و متخلف بر اساس رأی کمیسیون‌های مقرر در آن ماده به پرداخت جریمه محکوم می‌شود و دریافت عوارض در این خصوص علاوه بر جریمه تعیینی برخلاف حکم قانون و مراد مقنن است، بنابراین مصوبه شماره ۲۸۵۳۳/ش الف س-۱۳۹۱/۰۸/۰۴ شورای اسلامی شهر شیراز

قانون شهرداری در رابطه با تخلفات ساختمانی اشاره شده است، در سطح سایر آراء، با طرح استدلال غیرمستقیم و کمتر مرتبط «عدم ارائه خدمت از طرف شهرداری در قبال نرخ خدمات تعیین شده» اقدام به رد و ابطال مصوبات شوراهای اسلامی شهر صورت پذیرفته است. به نظر می‌رسد همان‌گونه که پیش از این نیز مورد اشاره قرار گرفت، نادرست بودن وضع نرخ خدمات در این‌گونه موارد به دلیل ممنوعیت وضع نرخ خدمات و حقوق دیوانی بر تخلفات شهری است به این شرح که با وضع نرخ خدمات، مسئله مورد بحث هم‌زمان هم به عنوان یک اقدام مغایر قانون مشمول جریمه و مجازات قرار می‌گیرد و هم در قامت یک عملکرد مجاز، موضوع حقوق دیوانی و نرخ خدمات واقع می‌شود. به علاوه پس از پرداخت جرایم مورد حکم کمیسیون ماده ۱۰۰، اقدامات صورت‌گرفته مشروعیت یافته و متحصراً مشمول عوارض معمول ساخت و ساز قرار خواهند گرفت و در این میان وضع عوارض مضاعف یا جداگانه نیز نسبت به اقدامات مذکور، معنایی به غیر از نقض اصل برابری شهروندان در قبال مصوبات شهری نخواهد داشت. لازم به ذکر است که هیئت عمومی دیوان عدالت اداری طی دادنامه شماره ۷۳۹ مورخ ۱۳۹۶/۰۸/۰۲ موضوع ابطال بند الف ماده ۱۴ دستورالعمل تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۹۳ شهرداری‌های استان آذربایجان شرقی در خصوص عوارض ابقای ساختمان، با ابطال عوارض وضع‌شده نسبت به تخلفات ساختمانی مشمول حکم جریمه در کمیسیون ماده ۱۰۰ به صورت تلویحی نادرست بودن استدلال مطرح‌شده طی دادنامه‌های مارالذکر مبنی بر برقراری ارتباط میان خدمات ارائه‌شده از طرف شهرداری و اخذ نرخ خدمات در موارد وقوع تخلفات ساختمانی را مورد تأیید قرار داده است: «مطابق ماده ۱۰۰ قانون شهرداری و تبصره‌های ذیل آن، عدم رعایت الزامات مقرر برای اخذ پروانه احداث بنا یا احداث بنای زاید بر مندرجات پروانه ساختمانی مستلزم رسیدگی به موضوع در کمیسیون ماده ۱۰۰ و اتخاذ تصمیم آن کمیسیون بر ابقای بنا با اخذ جریمه یا قلع بنای مستحدثه با رعایت ضوابط مربوط است. نظر به اینکه اخذ مبالغ دیگر علاوه بر میزان جریمه مقرر در رأی کمیسیون ماده ۱۰۰ تحت عنوان عوارض ابقای ساختمان، خلاف قانون است، بنابراین بند

الف ماده ۱۴ دستورالعمل ... خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات مرجع تصویب تشخیص می‌شود.<sup>۳۰</sup>

## ۸- نرخ خدمات؛ حقوق دیوانی مشروع نمودن فعالیت‌ها و اقدامات مجاز

### شهری

یکی از ابهامات فراروی بحث نرخ خدمات، شرایط اعمال آن در قبال اشخاصی است که مطابق با موازین قانونی از کاربری‌ها و امکانات شهری استفاده نموده و شهرداری نیز به صورت خاص به ایشان خدماتی را ارائه نمی‌نماید. راهکار شوراهای اسلامی جهت اخذ نرخ خدمات در قبال موارد مذکور مبتنی بر دو رویکرد متفاوت بوده است. برخی با این استدلال که مجاز بودن به معنای مجانی بودن نمی‌باشد، اعمال نرخ خدمات در موارد یادشده را مجاز دانسته و در مقابل تعدادی از شوراهای اسلامی نیز شماری از شهروندان را بدون جهت مشخص قانونی از دامنه آن مستثنا ساخته یا اعمال حقوق قانونی مذکور را مشروط به شرایط خاصی می‌نمایند که در اغلب موارد، امکان حصول به آن ناممکن یا بسیار ممتنع می‌باشد. به این ترتیب تعداد قابل توجهی از مخاطبین قانون‌گذار خارج از دامنه مجوز قانونی قرار گرفته و استمرار استفاده ایشان از تسهیلات مذکور، تخلف تلقی و مشروعیت آن منوط به پرداخت نرخ خدمات معینی می‌گردد. عملکرد هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در این رابطه را می‌توان

۳۰. لازم به ذکر است هیئت عمومی دیوان عدالت اداری طی دادنامه شماره ۴۴۶ مورخ ۱۳۹۶/۰۵/۱۰ موضوع ابطال ماده ۸ تعرفه عوارض سال ۱۳۹۴ شورای اسلامی شهر اردبیل تحت عنوان بهای خدمات بیش از سطح اشغال مجاز، مصوبه موضوع اخذ نرخ خدمات از تخلفات ساختمانی را مشابه با مصوبه ابطال شده پیشین موضوع اخذ عوارض از تخلفات مذکور دانسته و اقدام به ابطال آن نموده است: «نظر به اینکه ردیف ۲ بند ب ماده ۸ تعرفه عوارض و بهای خدمات، مصوب سال ۱۳۹۱ شورای اسلامی شهر اردبیل با عنوان «عوارض کسری فضای آزاد» به شرح دادنامه شماره ۱۵۲۹-۱۳۹۳/۰۹/۲۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و با این استدلال که مطابق ماده ۱۰۰ قانون شهرداری و تبصره‌های ذیل آن، عدم رعایت الزامات مقرر برای اخذ پروانه احداث بنا یا احداث بنا یا زاید بر مندرجات پروانه ساختمانی مستلزم رسیدگی به موضوع در کمیسیون ماده ۱۰۰ و اتخاذ تصمیم آن کمیسیون برای ابقای بنا یا اخذ جریمه یا قلع بنای مستحده با رعایت ضوابط مربوط است. نظر به اینکه اخذ مبالغ دیگر علاوه بر میزان جریمه مقرر در رأی کمیسیون ماده ۱۰۰ تحت عنوان عوارض کسر فضای آزاد خلاف قانون است، ابطال شده است و در ماده ۸ تعرفه عوارض سال ۱۳۹۴ عوارض مشابه با عوارض ابطال شده فوق‌الذکر تحت عنوان «بهای خدمات بیش از سطح اشغال مجاز» توسط شورای اسلامی شهر اردبیل به تصویب رسیده است، لذا با توجه به استدلال مندرج در دادنامه ... ماده ۸ تعرفه مورد شکایت، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات مرجع تصویب تشخیص می‌شود.» بدیهی است دادنامه مذکور نیز در راستای استدلال ذکرشده مبنی بر ممنوعیت مطلق اخذ هرگونه وجهی علاوه بر جریمه مصوب قانونی از محل تخلفات شهری و بی‌ارتباط بودن این موضوع با مسئله لزوم ارائه خدمات مستقیم شهرداری در اخذ نرخ خدمات، اصدار گردیده است.

طی دادنامه شماره ۷۸ مورخ ۱۳۹۵/۰۳/۱۴ موضوع ابطال بندهای ۲ و ۱۰ ماده ۳ مصوبه ۱۳۸۶/۳/ش-۱۳۸۶/۰۵/۲۳ شورای اسلامی شهر مشهد، ملاحظه نمود. به موجب مندرجات این دادنامه؛ «مطابق ماده واحده قانون محل مطب پزشکان مصوب سال ۱۳۶۶ مقرر شده است؛ «فعالیت شغلی پزشکان و صاحبان حرف وابسته در ساختمان‌های مسکونی و تجاری و ملکی و اجاری بلامانع است». به موجب قسمت آخر تبصره ذیل بند ۲۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری نیز دایر کردن مطب توسط مالک در محل مسکونی از نظر قانون مذکور به عنوان استفاده تجاری محسوب نشده است و با توجه به مفاد رأی شماره ۵۷۶-۱۳۷۱/۰۷/۱۴ هیئت عمومی دیوان عالی کشور، اماکن استیجاری مطب پزشکان که برای خدمت علمی و تخصصی پزشکی و معالجه بیماران مورد استفاده واقع می‌شود، محل کسب و پیشه یا تجارت محسوب نمی‌شود. با توجه به مراتب بندهای ۲ و ۱۰ ماده ۳ مصوبه شماره ۱۳۸۶/۳/ش-۱۳۸۶/۰۵/۲۳ شورای اسلامی شهر مشهد که مؤسسات بهداشتی و درمانی خصوصی و فضای مسقف کلینیک و اورژانس شخصی را مشمول بهای خدمات مجوز بهره‌برداری تجاری تلقی کرده است، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات مرجع وضع تشخیص داده می‌شود.» علاوه بر این، دادنامه شماره ۱۲۶ مورخ ۱۳۹۶/۰۲/۱۹ موضوع ابطال ردیف ۲ جدول ۲۷ تعرفه عوارض و بهای خدمات سال ۱۳۹۵ مصوب شورای اسلامی شهر سمنان، قابل توجه است. مطابق این دادنامه؛ «نظر به اینکه در رأی شماره ۸۷۲-۱۳۸۷/۱۲/۱۸<sup>۳۱</sup> هیئت عمومی

۳۱. طی دادنامه شماره ۸۷۲/۸۷ مورخ ۱۳۸۷/۱۲/۱۸ موضوع ابطال مصوبه اصلاحی مصوبه ۲/۳۰۶۵/ش مورخ ۱۳۸۵/۰۶/۰۲ به شماره ۲/۳۶۱۰/ش مورخ ۱۳۷۵/۰۷/۱۱ شورای اسلامی شهر مشهد، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مقرر نموده است: «طبق ماده واحده قانون محل مطب پزشکان مصوب ۱۳۶۶، فعالیت شغلی پزشکان و صاحبان حرف وابسته در ساختمان‌های مسکونی و تجاری ملکی و اجاری بلامانع است و به موجب قسمت آخر تبصره ذیل بند ۲۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری دایر کردن مطب توسط مالک در محل مسکونی از نظر قانون مذکور به عنوان استفاده تجاری محسوب نشده است و حسب دادنامه شماره ۵۷۶ مورخ ۱۳۷۱/۰۷/۱۴ هیئت عمومی دیوان عالی کشور نیز که در مقام ایجاد وحدت رویه انشاء شده است، اماکن استیجاری مطب پزشکان که برای عرضه خدمت علمی و تخصصی پزشکی و معالجه بیماران مورد استفاده واقع می‌شود، محل کسب و پیشه یا تجارت محسوب نمی‌گردد. بنابراین مصوبه شماره ۲/۳۶۱۰/ش مورخ ۱۳۸۵/۰۷/۱۱ شورای اسلامی شهر مشهد موضوع اصلاح تبصره بند ۴ مصوبه شماره ۲/۳۰۶۵/ش مورخ ۱۳۸۵/۰۶/۰۲ که مقرر داشته است: «در صورت عدم سکونت پزشک در محل فعالیت خود، واحد مذکور به لحاظ ضوابط شهرسازی به عنوان استفاده بهداشتی، درمانی محسوب و بابت تغییر بهره‌برداری و صدور مجوز، حقوق شهرداری بر مبنای بهره‌برداری بهداشتی، درمانی محاسبه و اخذ گردد.» به لحاظ وضع قاعده آمره در خصوص الزام پزشک به پرداخت حقوق شهرداری بابت استفاده و بهره‌برداری بهداشتی، درمانی از محل مسکونی در صورت عدم سکونت در آن خلاف هدف و حکم مقنن تشخیص داده می‌شود ...»

دیوان عدالت اداری مصوبه شورای اسلامی شهر مشهد مبنی بر پرداخت مبالغی تحت عنوان تغییر بهره‌برداری بهداشتی درمانی از محل مسکونی در صورت عدم سکونت در آن به لحاظ مغایرت با قانون ابطال شده است و شورای اسلامی شهر سنج در ردیف ۲ جدول ۲۷ با عنوان عوارض مکان‌هایی که در غیر کاربری موجود مشغول فعالیت هستند مبادرت به تعیین عوارض درمانی - پزشکی کرده است، بنابراین ردیف ۲ جدول ۲۷ تعرفه عوارض و بهای خدمات سال ۱۳۹۵ مصوب شورای اسلامی شهر سنج به لحاظ مغایرت با رأی هیئت عمومی یادشده ... از تاریخ تصویب ابطال می‌شود.»

همان‌گونه که ملاحظه می‌گردد شورای اسلامی شهر مشهد با خارج نمودن مؤسسات بهداشتی و درمانی خصوصی و فضای مسقف کلینیک و اورژانس شخصی از حیطه شمول قانون و شورای اسلامی شهر سنج نیز با مشروط نمودن سکونت پزشک در محل مطب، استفاده پزشکان تحت شرایط یادشده را به عنوان تخلف تلقی، استمرار بهره‌برداری ایشان را مشمول پرداخت نرخ خدمات تغییر کاربری نموده‌اند. در مقابل هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز هر دو این مصوبات را باطل می‌نماید. در رابطه با مصوبات مذکور نکات ذیل قابل توجه هستند:

نخست آنکه: با مشروط نمودن سکونت پزشک در محل مطب، عملاً شمول تبصره بند ۲۴ قانون شهرداری<sup>۳۳</sup> و قانون محل مطب پزشکان<sup>۳۳</sup> به مطب پزشکان به حدی محدود می‌گردد که در عمل مقررات وضع شده در این رابطه به کلی بی‌معنا می‌شوند. علاوه بر این، شوراها و شوراهای اسلامی با استناد به کدام مستند قانونی، از صلاحیت تعیین شرایط اجرا و نیز گستره شمول جواز قانون‌گذار برخوردار گردیده و یا طبق کدام مقرر قانونی، الفاظ مطلق به کار گرفته شده در متن قانون را تخصیص داده و شماری از اماکن پزشکی را از دامنه شمول آن خارج نموده‌اند؟ بدیهی است پذیرش اختیارات مطلق شوراها و شوراهای اسلامی در جهت تعیین شرایط اجرای حقوق قانونی و تفسیر دامنه شمول آن، فارغ از مندرجات و نیز اهداف مدنظر مقنن،

۳۲. قسمت اخیر تبصره بند ۲۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری: «دایر کردن دفتر وکالت و مطب و دفتر اسناد رسمی و ازدواج و طلاق و دفتر روزنامه و مجله و دفتر مهندسی به وسیله مالک از نظر این قانون استفاده تجاری محسوب نمی‌شود.»

۳۳. ماده واحده قانون محل مطب پزشکان مصوب ۱۳۶۶/۰۹/۲۰: «فعالیت شغلی پزشکان و صاحبان حرف وابسته در ساختمان‌های مسکونی و تجاری ملکی و اجاری بلامانع است.»

پیامدی به غیر از بی‌اعتباری قوانین مصوب و قرار گرفتن مصوبات شورا مافوق اراده قانون‌گذار به همراه نخواهد داشت؛<sup>۳۴</sup>

دوم آنکه: بر فرض تخلف‌انگاری استفاده پزشکان از اماکن مسکونی که در آنها سکونت ندارند به عنوان مطب، با استناد به کدام محمل قانونی و حقوقی می‌توان تخلف صورت‌گرفته را مشمول نرخ خدمات یا هرگونه حقوق دیوانی تلقی نمود؟ بدیهی است وضع نرخ خدمات بر تخلف ناممکن و دور از ذهن است؛

سوم آنکه: بر فرض مجاز بودن عملکرد صورت‌گرفته و منطبق بر استدلال برخی از شوراهای اسلامی به این شرح که مجاز بودن امری به معنای مجانی بودن اجرای آن نیست نیز این پرسش مطرح می‌شود که شهرداری کدام خدمات خاص و معین را به مطب‌های پزشکی ارائه نموده است تا محق بر اخذ نرخ خدمات از اماکن مذکور گردد؟ بدیهی است شرط اخذ نرخ خدمات وفق آرای متعدد هیئت عمومی دیوان عدالت اداری عرضه مستقیم خدمات معین به مؤدیان است؛<sup>۳۵</sup>

چهارم آنکه: مجاز بودن بهره‌برداری از اماکن مسکونی به صوت مطب پزشک و سایر کاربری‌های مندرج در قسمت اخیر تبصره ذیل بند ۲۴ قانون شهرداری به معنای عدم نیاز به تغییر کاربری ملک بوده و در وضعیت عدم تغییر کاربری، اخذ نرخ خدمات یا هرگونه حقوق

۳۴. عدم صلاحیت ذاتی شوراهای اسلامی در توسعه یا محدود نمودن بهره‌برداری غیرمسکونی از املاک دارای کاربری مسکونی فراتر از موارد مجاز ذکرشده در قوانین مصوب به بهترین وجه طی دادنامه شماره ۴۹۰-۴۸۹ مورخ ۱۳۹۶/۰۵/۲۴ موضوع ابطال مصوبه شماره ۳۱۱۶۶-۱۱/۰۹/۱۳۹۱ شورای اسلامی شهر شیراز در خصوص لایحه اخذ سالیانه بهره‌برداری موقت از ساختمان‌ها، به این شرح مورد اشاره قرار گرفته است: «طبق تبصره بند ۲۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری مقرر شده است که شهرداری در شهرهایی که نقشه جامع شهر تهیه شده مکلف است طبق ضوابط نقشه مذکور باید در پروانه‌های ساختمانی، نوع استفاده از ساختمان را قید نماید و در صورتی که برخلاف مندرجات پروانه ساختمانی در منطقه غیرتجاری محل کسب یا پیشه یا تجارت دایر شود شهرداری مورد را در کمیسیون‌های مقرر در تبصره ۱ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری مطرح می‌کند. در ذیل تبصره مذکور مقرر شده است، دایر کردن دفتر وکالت، مطب و دفتر اسناد رسمی و ازدواج و طلاق و دفتر روزنامه و مجله و دفتر مهندسی وسیله مالک از نظر این قانون، تجاری محسوب نمی‌شود. همچنین در قانون محل مطب پزشکان مصوب سال ۱۳۶۶، فعالیت شغلی پزشکان و صاحبان حرف وابسته در ساختمان‌های مسکونی و تجاری ملکی و اجاره‌ای تجویز شده است. بنابراین اجازه استفاده موقت برخلاف مقررات پروانه و پایان کار ساختمان، مغایر صدر تبصره مذکور بوده و همچنین تعیین عوارض نسبت به مواد ذیل تبصره بند ۲۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری مطب پزشکان و حرف وابسته، مغایر ذیل تبصره مذکور و قانون محل مطب پزشکان است و به همین جهت مصوبه مورد اعتراض ... از تاریخ تصویب ابطال می‌شود.»

۳۵. به این مسئله در بند دوم مقاله حاضر ذیل عنوان نرخ خدمات؛ بهای استفاده از خدمات عمومی شهری پرداخته شده است.



دیوانی نظیر عوارض شهری یا نرخ خدمات در قبال استفاده اشخاص از املاک مطابق با کاربری مندرج در پروانه منطبق بر کدام منطق حقوقی ممکن و میسر می‌گردد؟ خاصه آنکه تحمیل نرخ خدمات به برخی از استفاده‌کنندگان از کاربری مسکونی و عدم تسری آن به سایر موارد، نقض صریح و آشکار اصل برابری شهروندان در قبال قوانین و مقررات شهری نیز خواهد بود.

## ۹- نرخ خدمات؛ تعرفه خدمات فنی تابعان بخش خصوصی

مخاطب اصلی مصوبات شوراهای اسلامی، شهرداری‌های ذی‌ربط می‌باشند. با این حال در سطح برخی از مصوبات در کنار شهرداری، شماری دیگر از دستگاه‌های اجرایی نیز ممکن است به نحوی مخاطب مصوبه قرار گیرند. در این راستا و به منظور اجتناب از مداخله شورا در دامنه صلاحیت قانونی سایر دستگاه‌های اجرایی و نیز الزام غیرقانونی دستگاه‌های مربوطه به اجرای مصوبات شورا و همچنین جلوگیری از خروج شورا از حدود اختیارات و صلاحیت‌های قانونی محوله، طی تبصره ۳ الحاقی ۱۳۸۶/۰۸/۲۷ ماده ۹۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، مقرر گردیده است که «کلیه شوراهای موظفند هرگونه تصمیمی را که مربوط به دستگاه‌های اجرایی مختلف اتخاذ کرده‌اند، بلافاصله به دستگاه مربوطه ابلاغ نمایند.» به این ترتیب، دستگاه‌های ذی‌ربط می‌توانند دیدگاه خود نسبت به مصوبه را به صورت مستند و مستدل جهت بررسی به «هیئت تطبیق مصوبات شوراهای اسلامی کشور با قوانین»<sup>۳۶</sup> ارسال نمایند. این هیئت نیز در صورت خروج مصوبه از دامنه صلاحیت‌ها و اختیارات قانونی شورا، مغایرت آن را با قانون اعلام خواهد نمود.

۳۶. قانون اصلاح موادی از قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۹۵/۰۲/۲۰:

ماده ۹۰ اصلاحی: «مصوبات کلیه شوراهای موضوع این قانون در صورتی که پس از دو هفته از تاریخ ابلاغ مورد اعتراض هیئت تطبیق مصوبات شوراهای اسلامی کشور با قوانین - که در این قانون به اختصار «هیئت تطبیق مصوبات» نامیده می‌شود - قرار نگیرد، لازم‌الاجراء می‌باشد و در صورتی که هیئت مذکور آن را مغایر با قوانین و مقررات کشور و یا خارج از حدود وظایف و اختیارات شوراهای تشخیص دهد می‌تواند با ذکر مورد و به طور مستدل حداکثر ظرف مدت دو هفته از تاریخ ابلاغ مصوبه، اعتراض خود را به اطلاع شورا رسانده و درخواست تجدیدنظر کند...»

تبصره ۴ اصلاحی ماده ۸۰: «هیئت تطبیق مصوبات شهرستان با عضویت و ریاست فرماندار یا نماینده وی و عضویت یک قاضی به انتخاب رئیس قوه قضائیه و یکی از اعضای شورای اسلامی استان به انتخاب این شورا جهت تطبیق مصوبات شورای شهر ... تشکیل می‌شود.»

مجموعه مقررات یادشده به روشنی محدودیت صلاحیت شورا در قبال دیگر دستگاه‌های اجرایی را مشخص می‌سازد. در برخی موارد ملاحظه می‌گردد که با وجود عدم صلاحیت در رابطه با موضوعات خاص، شوراهای شهر اقدام به وضع مصوباتی نموده‌اند که اتخاذ تصمیم در خصوص آنها در صلاحیت سایر دستگاه‌ها قرار داشته و از کمترین ارتباطی به وظایف قانونی شهرداری یا شورا برخوردار نمی‌باشند. از جمله اینگونه موارد می‌توان به تعیین نرخ خدمات برقرارشده میان متقاضیان و ارائه‌دهندگان خدمات در بخش خصوصی و غیردولتی که مطابق با قواعد حقوقی و ضوابط قانونی می‌بایست در چارچوب توافق طرفین و انعقاد قراردادهای خصوصی و یا تحت حاکمیت نرخ‌های اعلامی از طرف اتحادیه یا مؤسسه حرفه‌ای خصوصی عهده‌دار مأموریت عمومی<sup>۳۷</sup> ذی‌ربط تعیین و اعلام گردند، اشاره نمود. در این رابطه به موجب قسمتی از دادنامه شماره ۷۴۴ مورخ ۱۳۹۴/۰۶/۱۷ موضوع ابطال مصوبه ۳۴۶ جلسه مورخ ۱۳۸۹/۱۲/۱۱ شورای اسلامی رشت، مقرر گردیده است: «مقتن در ماده ۷۱ [ماده ۸۰] قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵، وظایف شورای اسلامی شهر را احصاء کرده است و در بند ۲۶ این ماده قانونی، تصویب نرخ خدمات ارائه‌شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن با رعایت آیین‌نامه مالی و معاملات شهرداری‌ها از جمله وظایف شورای اسلامی شهر ذکر شده و در بند ۲۷ ماده قانونی یادشده به شورای اسلامی شهر اجازه داده شده است نرخ کرایه وسایل نقلیه درون شهری را تصویب کند. نظر به اینکه در مصوبه مورد اعتراض، صدور مجوز وصول ۲۰٪ حق سرویس توسط مدیران آژانس‌های تاکسی تلفنی و تاکسی پیمانکاری و همچنین تاکسی بی‌سیم مورد حکم قرار گرفته است و این امر اولاً؛ خارج از عناوین مصرح در ماده ۷۱ [ماده ۸۰] قانون پیش‌گفته است؛ و ثانیاً؛ تعیین تکلیف در این خصوص که چه مبلغی از کارکرد مالک وسیله نقلیه به صاحب آژانس پرداخت شود امر خصوصی است و تابع قرارداد که نظارت بر این امر نیز در صلاحیت اتحادیه مربوط قرار دارد ...». در این رابطه، دادنامه شماره ۸۴ مورخ ۱۳۹۶/۰۲/۱۲ موضوع ابطال مصوبات دویست و نود و پنجمین جلسه رسمی مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۰۶ شورای اسلامی شهر ماهدشت مبنی بر تعیین تعرفه ارائه خدمات مهندسی، نیز

۳۷. به موجب بند ب ماده ۱ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۸۷/۰۲/۲۹؛ «مؤسسات خصوصی حرفه‌ای عهده‌دار مأموریت عمومی، مؤسسات غیردولتی می‌باشند که مطابق قوانین و مقررات، بخشی از وظایف حاکمیتی را بر عهده دارند نظیر کانون کارشناسان رسمی دادگستری، سازمان نظام پزشکی و سازمان نظام مهندسی.»

قابل توجه است. به موجب بخشی از مندرجات این دادنامه مقرر شده است؛ «مطابق بند ۱۵ ماده ۱۵ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب سال ۱۳۷۴، مرجع تعیین قیمت خدمات مهندسی به آیین‌نامه اجرایی قانون موکول شده است. در تبصره ۲ ماده ۱۱۷ آیین‌نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب سال ۱۳۷۵ مقرر شده است: «فهرست‌های قیمت خدمات مهندسی پس از تصویب وزیر مسکن و شهرسازی [راه و شهرسازی] جهت اطلاع آگهی خواهد شد.» نظر به اینکه در مصوبه شماره دویست و نود و پنجمین جلسه شورای اسلامی شهر ماهدشت تعرفه ارائه خدمات مهندسی تصویب شده است و تصویب این مصوبه به دلالت احکام فوق‌الذکر از شؤن شورای اسلامی شهر خارج است ...»

به این ترتیب هیئت عمومی دیوان عدالت اداری محدودیت صلاحیت شوراهای محلی در تعیین نرخ خدمات و عدم جواز مداخله آنها در سایر حوزه‌های خدمات‌رسانی شهری را به عنوان یکی از مبانی تصویب نرخ خدمات در سطح شوراهای اسلامی شهر، مورد تأکید و تصریح قرار می‌دهد.

### نتیجه

تحولات معنایی نرخ خدمات در بستر مصوبات شوراهای اسلامی شهر، ابهام اصطلاح مذکور در متون حقوق شهری را بیش از پیش آشکار می‌گرداند. شاید بتوان شکل‌گیری شمار گسترده، متنوع و ناهمگونی از مصوبات با موضوع نرخ خدمات را نتیجه مستقیم عدم وضع هرگونه آیین‌نامه یا بخشنامه اجرایی از طرف وزارت کشور در جهت تبیین مفهوم، تعیین تشریفات قانونی وضع و اجرا و نیز دامنه شمول نرخ خدمات در حوزه منابع مالی شهرداری دانست. بدیهی است عملکرد پرسش‌برانگیز قانون‌گذار در وضع بندهای ب و ج ماده ۱۷۴ قانون برنامه پنجم توسعه نیز از نقشی چشمگیر در شکل‌گیری این روند معیوب برخوردار بوده است. نویسندگان برنامه پنجم توسعه بدون تعیین هرگونه ساز و کار اجرایی و بدون آگاهی از آثار و نتایج حاصل از وضع الزامات مذکور، در قالب دو بند دستوری شوراها و شهرداری‌ها را ملزم به تعیین سهم شهروندان در تأمین هزینه‌های خدمات عمومی و شهری، نگهداری، نوسازی و عمران شهری و همچنین تبدیل عوارض موضوع درآمد شهرداری‌ها از عوارض بر املاک به عوارض ناشی از مصرف و خدمات نمودند. بیان مبهم و تغییر اصطلاح نرخ خدمات به بهای خدمات در بند د ماده مذکور، تصور نادرست توسعه مفهوم سنتی نرخ خدمات از

هزینه خدمات مستقیم ارائه شده توسط شهرداری‌ها و سازمان‌های وابسته به شهروندان به گونه‌ای مالیات شهری محلی در جهت افزایش منابع مالی شهرداری‌ها و تقویت بنیان‌های شوراهای اسلامی شهر و شهرداری‌ها به عنوان ارکان دولت محلی را ایجاد نمود. به عبارت دیگر، با حذف منابع مالی سنتی شهرداری اعم از عوارض و نرخ خدمات در معنای مضیق تبیین شده طی بند ۲۶ ماده ۸۰ قانون شوراها، شهروندان و فعالان اقتصادی حسب نوع فعالیت اقتصادی صورت گرفته و میزان و نحوه استفاده از منابع و تسهیلات شهری مکلف به مشارکت در تأمین هزینه‌های شهر در چارچوب پرداخت مالیات شهری می‌گردند. بدیهی است، در این معنا همانند مقوله مالیات بر درآمد، برقراری رابطه مستقیم خدمات‌رسانی میان شهرداری و مؤدی ضرورتی نداشته و هزینه اخذ شده از اشخاص بر مبنای استفاده عمومی از خدمات شهری تعیین و وصول خواهد شد. با وجود ظاهر فریبنده و بی‌نقص مدل سیاست‌گذاری شهری طراحی شده در قانون برنامه پنجم توسعه، مقررده مذکور از کمترین سختی با شرایط اقتصادی و سیاسی ایران برخوردار نبوده است. قانون‌گذار از این نکته غفلت نموده بود که ایجاد مالیات شهری محلی در کنار مالیات دولت مرکزی پیامدی به غیر از شمول مالیات مضاعف بر اشخاص نداشته و این امر نیز نه تنها مغایر با بدیهی‌ترین اصول حاکم بر حقوق شهروندی اشخاص است بلکه در تضاد با ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده به عنوان مهم‌ترین منبع قانونی مقوله مالیات نیز قرار می‌گیرد. علاوه بر این، وضع چنین مقرراتی از منظر اقتصادی، فعالیت مالی بنگاه‌ها و دستگاه‌های ذی‌ربط را مختل نموده و حتی می‌تواند فروپاشی اقتصاد شهری را به همراه داشته باشد.

دیوان عدالت اداری در ابتدا با لحاظ ماده ۱۷۴ قانون برنامه پنجم توسعه و تبعیت از تفکیک سنتی نرخ خدمات از عوارض شهری، طی دادنامه شماره ۲۱۹ مورخ ۱۳۹۱/۰۴/۲۶، با پذیرش امکان وضع نرخ خدمات در موقعیتی که اخذ عوارض شهری ناممکن و مغایر با الزامات قانونی است، تصور نادرست ایجاد مالیات شهری محلی به جایگزینی عوارض را تأیید می‌نماید. متعاقباً با ملاحظه آثار و نتایج نامطلوب و مخرب این امر، نه تنها تفکیک نرخ خدمات از عوارض در وضعیتی که مصوبه درآمدی ماهیتاً مشتمل بر عوارض شهری است به کلی نفی می‌شود بلکه با صدور آرای متعدد، از یک سو، عبارت «عوارض محلی» مندرج در تبصره ۱ ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده به معنای امکان اخذ عوارض از اشخاص دارای فعالیت اقتصادی محلی تفسیر گردیده و شرط مذکور نیز به نرخ خدمات تسری می‌یابد و از سوی دیگر، مفهوم و گستره شمول نرخ خدمات منحصر به منطوق بند ۲۶ ماده ۸۰

قانون شوراها می‌گردد. به نحوی که طی آرای صادره با ارائه تفسیر کاملاً محدود و مضیقی از این بند، مشروط بودن اخذ نرخ خدمات به ارائه خدمات مستقیم و محقق شده و نیز محدودیت قانونی شوراها در تعیین نرخ خدمات به مواردی که مطابق مقررات موضوعه اختیار وضع آن به این مرجع واگذار گردیده و عدم امکان تعیین نرخ خدمات در قبال اموری که مطابق قانون اخذ عوارض ناممکن می‌باشد، مورد تصریح واقع می‌شود. شاید بتوان آخرین میخ بر تابوت مالیات محلی شهری را در قالب دادنامه شماره ۲۷۸ مورخ ۱۳۹۶/۰۵/۰۱ ملاحظه نمود. مطابق رأی مذکور؛ «نظر به اینکه تعیین حق واگذاری و اخذ وجه از مردم از خصایص قانون‌گذار بوده و استناد شورای اسلامی به بندهای ۲۶ و ۱۶-۹-۲ از ماده ۷۱ [ماده ۸۰] قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراها اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵ هیچ ارتباطی به موضوع ندارد...».

قابل تأمل است که هیئت عمومی دیوان عدالت اداری طی هیچ‌یک از آرای ابطالی صادره به ماده ۱۷۴ قانون برنامه پنجم توسعه استناد نمی‌نماید. بلکه در مقابل، این شوراها و شهرداری‌ها هستند که به دفعات طی لوایح تنظیمی به ماده مذکور استناد کرده‌اند. به نظر می‌رسد هیئت عمومی دیوان با صدور آرای متعدد و شکل‌دهی یک رویه قضایی منسجم، ضمن رد تفسیر موسّع به عمل‌آمده از مفهوم نرخ خدمات و ابطال شمار قابل توجهی از مصوبات درآمدی شوراها در این زمینه، در سطحی عالی‌تر و با تأکید بر اصل معوض بودن اخذ هزینه در برابر ارائه خدمات و لزوم عینی، مستقیم و مشخص بودن خدمات شهرداری در قبال شهروندان، ماده ۱۷۴ قانون برنامه پنجم توسعه را نیز به کلی بی‌اعتبار ساخته است. بر این اساس، چندان جای پرسش باقی نمی‌ماند که چرا قانون‌گذار طی برنامه ششم توسعه این ماده را به کلی حذف نموده و حتی اشاره‌ای نیز به عبارت نرخ خدمات یا بهای خدمات در متن مواد تنظیمی نمی‌نماید؟

در خاتمه به این نکته نیز می‌بایست اشاره گردد که استمرار تصویب مصوبات مالی در حوزه نرخ خدمات و عوارض بدون لحاظ صلاحیت ذاتی یا ضوابط قانونی از سوی شوراها اسلامی شهرها و به ویژه توسعه دامنه اینگونه مصوبات به حوزه مقررات کیفری<sup>۳۸</sup> در سطحی

۳۸. در این رابطه دادنامه شماره ۷۴۹ مورخ ۱۳۹۶/۰۸/۰۹ موضوع ابطال بند ۳۱ از تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۹۴ مصوب شورای اسلامی شهر شهریار، قابل توجه است: «با عنایت به وظایف شوراها اسلامی شهر به شرح مقرر در بندهای ماده ۷۱ [ماده ۸۰] قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراها اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵ با اصلاحات بعدی و اینکه مطابق ماده ۱۰ قانون مجازات اسلامی مصوب سال ۱۳۹۲ و اصل ۳۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اختیار وضع مقرره مجازات و اقدامات تأمینی و تربیتی

کلان‌تر بیانگر تمایل روزافزون شوراهای اسلامی به خروج از سیطره دولت مرکزی و تبدیل به گونه‌ای دولت محلی با استقلال در تصمیم‌گیری در حوزه‌های گوناگون مدیریت شهری می‌باشد. امری که بی‌تردید در تقابل با رویکرد مرکزیت‌گرای حاکم بر قوای مجریه و مقننه قرار دارد. مرکزیت‌گرایی که برخی از نشانه‌های بروز آن را می‌توان در چارچوب جزء ۳ از بند ب ماده ۱۴۲ لایحه برنامه ششم توسعه موضوع اصلاح تبصره ماده ۲ قانون دیوان محاسبات کشور به این شرح که: «کلیه فعالیت‌ها و درآمد - هزینه و منافع و مصارف شهرداری‌ها» تحت شمول نظارت، حسابرسی و رسیدگی دیوان محاسبات کشور قرار گیرد و همچنین در راستای تلاش قوه مجریه در متمرکز نمودن عوارض اخذشده توسط شهرداری‌ها نزد خزانه‌داری کل کشور مطابق با جزء الف از قسمت ۲ ماده ۴ لایحه مذکور ملاحظه نمود: «عوارض موضوع بند (الف) ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده،<sup>۳۹</sup> مربوط به هر استان، به حساب تمرکز وجوه آن استان نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و توسط شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان به نسبت شاخص‌ها که به موجب آیین‌نامه‌ای که با پیشنهاد مشترک سازمان و وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی و وزارت کشور به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، بین شهرداری‌ها و دهیاری‌های آن استان توزیع می‌گردد...»

هرچند مصوبات خارج از دامنه اختیارات قانونی شوراهای به دفعات در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری ابطال گردیده و مواد مورد اشاره نیز نهایتاً از متن قانون برنامه ششم توسعه حذف می‌شوند، لیکن اقدامات یادشده در نهایت، تغییر وضعیت نامشخص و غیرمتعادل کنونی به سمت یکی از دو محور تمرکزگرا یا محلی‌گرا را به دنبال خواهد داشت. از این منظر، شاید بتوان شمار قابل توجه مصوبات ابطال‌شده شوراهای اسلامی شهرهای سراسر کشور با موضوع نرخ خدمات را بیانگر امری بیش از بی‌اطلاعی واضعین از موازین قانونی یا حدود صلاحیت ذاتی شوراهای تلقی نمود.

---

منحصراً در اختیار مجلس شورای اسلامی و به موجب قانون می‌باشد و برای شوراهای اسلامی چنین صلاحیت و اختیاری پیش‌بینی نشده است، بنابراین بند ۳۱ از تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۹۴ مصوبه شورای اسلامی شهر شهریار با عنوان عوارض سد معبر و تخلیه نخاله، مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات شورای یادشده می‌باشد...»

۳۹. ماده ۳۸ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷/۰۲/۱۷: «نرخ عوارض شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در رابطه با کالا و خدمات مشمول این قانون، علاوه بر نرخ مالیات موضوع ماده ۱۶ این قانون، به شرح زیر تعیین می‌گردد: الف - کلیه کالاها و خدمات مشمول نرخ صدر ماده ۱۶ این قانون، یک و نیم درصد.

## فهرست منابع

- آیین‌نامه اجرایی نحوه وضع و وصول عوارض توسط شوراهای اسلامی شهر، بخش و شهرک موضوع قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۸/۰۷/۰۷.
- آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۳) قانون تشکیل شوراهای آموزش و پرورش در استان‌ها، شهرستان‌ها و مناطق کشور مصوب ۱۳۷۷/۱۱/۱۸.
- آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۶/۰۴/۱۲.
- دادنامه شماره ۱۱۱۶ مورخ ۱۳۹۴/۰۹/۲۴ موضوع ابطال مصوبه شماره ۴/۹۳/۳۴۵۴ ش-۱۱/۱۱/۱۳۹۳ شورای اسلامی شهر مشهد از تاریخ تصویب.
- دادنامه شماره ۱۲۳۳ الی ۱۲۳۶ مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۱۹ موضوع ۱- ابطال قسمت دوم مصوبه شماره ۱۷۶۳۳-۱۳۸۹/۰۶/۲۷ شورای اسلامی شهر شیراز که برای تابلوهای معرف محل که خارج از شرایط و ضوابط مندرج در بندهای الف، ب، ج ردیف اول مصوبه تعیین عوارض کرده است؛ ۲- ابطال بند ۱-۲ ردیف ۲ مصوبه یادشده در تعیین ضریب محاسبه و همچنین مصوبه شماره ۳۵۵۶۲-۱۴/۰۸/۱۳۹۲ شورای اسلامی یادشده که طی آن ضرایب مندرج در مصوبه ۱۷۶۳۳-۱۳۸۹/۰۶/۲۷ در قسمت مربوط به اضافه مساحت تابلوهای معرف محل افزایش یافته است.
- دادنامه شماره ۱۲۵۹ مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۲۰ موضوع ابطال ماده ۱۴ تعرفه عوارض محلی شهر اردبیل در سال ۱۳۸۸ مصوب شورای اسلامی شهر اردبیل.
- دادنامه شماره ۱۲۶ مورخ ۱۳۹۶/۰۲/۱۹ موضوع ابطال ردیف ۲ جدول ۲۷ تعرفه عوارض و بهای خدمات سال ۱۳۹۵ مصوب شورای اسلامی شهر سمنجان.
- دادنامه شماره ۱۳۰۸ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۰ موضوع ابطال ماده ۲۹ دفترچه عوارض شورای اسلامی شهر صفادشت در سال ۱۳۹۴ در خصوص وضع عوارض بر املاک رهاشده از تاریخ تصویب در اجرای مقررات ماده ۹۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری.
- دادنامه شماره ۱۳۱۰ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۸ موضوع ابطال ماده واحده مصوبه شماره ۴۰۳۰/ش الف س-۱۳۸۶/۱۱/۱۴ و تبصره‌های ۶ و ۸ آن و مصوبه اصلاحی آن به شماره ۸۵۹۶-۰۸/۱۱/۱۳۸۷ شورای اسلامی شهر شیراز از تاریخ تصویب.
- دادنامه شماره ۱۳۴۵ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۰۷ موضوع تبصره‌های ماده ۵ تعرفه بهای خدمات و عوارض ساختمانی شورای اسلامی شهر نوشهر مصوب ۱۳۹۱.
- دادنامه شماره ۱۵۴ مورخ ۱۳۹۶/۰۲/۲۶ موضوع ابطال مصوباتی از شورای اسلامی شهر کرمان.
- دادنامه شماره ۱۶۸۱ الی ۱۷۳۵ مورخ ۱۳۹۳/۱۰/۰۸ موضوع ابطال عوارض کسب و پیشه مشاغل، عوارض سالیانه، عوارض ماهانه، عوارض افتتاح و بهای خدمات برای بانک‌ها و عابربانک‌ها.
- دادنامه شماره ۱۸۰ مورخ ۱۳۹۶/۰۳/۰۲ موضوع ابطال بندهای ۱۲ تا ۱۷ ماده ۶۷ و ماده ۶۸ در خصوص عوارض و اعطای پروانه کسب به تأسیسات اقامتی و ماده ۶۶ تعرفه تصویبی بهای خدمات و عوارض شهرداری سرعین برای سال ۱۳۹۳ مصوب ۱۳۹۲/۱۱/۱۵.
- دادنامه شماره ۱۸۱۸ مورخ ۱۳۹۳/۱۱/۰۶ موضوع ابطال بند ۳ ماده ۱۴ تعرفه عوارض محلی مصوب سال ۱۳۸۹ شورای اسلامی شهر اردبیل.

دادنامه شماره ۱۸۲ مورخ ۱۳۹۶/۰۳/۰۲ موضوع ابطال ماده ۱۶ تعرفه عوارض سال ۱۳۹۳ و ماده ۱۵ تعرفه عوارض سال ۱۳۹۴ با عنوان عوارض حذف و کسری پارکینگ و بهای خدمات حذف پارکینگ ناشی از کسری یا حذف آن در اجرای مقررات ماده ۹۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲.

دادنامه شماره ۱۸۵۰ مورخ ۱۳۹۳/۱۱/۱۲ موضوع ابطال مصوبه شماره ۱۰۲/۶۱۰۲/ش-۱۳۸۴/۱۲/۲۰ شورای اسلامی شهر مشهد.

دادنامه شماره ۱۹۶۲ مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۱۱ موضوع ابطال مصوبه شماره ۱۴۳۹۴/۳-۸۵/۱۴۳۹۴/۳-۸۵/۰۲/۲۴ شورای اسلامی شهر گرگان.

دادنامه شماره ۲۱۵ الی ۲۲۰ مورخ ۱۳۹۶/۰۳/۱۶ موضوع ابطال تبصره ۲ ماده ۱، تبصره ۴ و ۵ ماده ۱۴، مواد ۱۵، ۱۶، ۲۰، ۲۴، ۲۵، ۳۰، ۳۱، ۳۵ و تبصره‌های آن و تبصره اصلاحی ماده ۳۵، ۳۶ و تبصره آن، ۴۰، ۴۱، ۴۴ از دفترچه یکپارچه‌سازی ضوابط محاسبات درآمدی مصوب شورای اسلامی شهر مشهد. دادنامه شماره ۲۱۹ مورخ ۱۳۹۱/۰۴/۲۶ موضوع ابطال مصوبه شماره ۱۳۸-۱۳۸/۰۳/۱۸ شورای اسلامی شهر دزفول مبنی بر تعیین عوارض کسب و پیشه از فعالیت بانک‌ها، مؤسسات مالی و اعتباری و صندوق‌های قرض‌الحسنه و مراکز پست‌بانک و مراکزی که فعالیت کشوری و غیرمحلّی دارند. دادنامه شماره ۸۷/۲۳۴ مورخ ۱۳۸۷/۰۴/۱۶ موضوع ابطال مصوبه شماره ۱۷۰۴/۲/۱۷۰۴/ش مورخ ۱۳۸۵/۰۴/۲۲ شورای اسلامی شهر مشهد.

دادنامه شماره ۲۷۸ مورخ ۱۳۹۶/۰۵/۰۱ موضوع ابطال مصوبه اخذ عوارض سالانه حق انشعاب آب و فاضلاب و برق و تلفن و گاز ۵ درصد مبلغ انشعاب مصوب شصت و هفتمین جلسه شورای اسلامی شهر کاشمر مورخ ۱۳۹۳/۱۰/۱۴.

دادنامه شماره ۳۴۰-۳۴۱ مورخ ۱۳۹۵/۰۶/۰۳ موضوع ابطال مصوبات دویست و سی و سومین جلسه علنی مورخ ۱۳۹۰/۱۱/۰۹ شورای اسلامی شهر شیراز موضوع نامه‌های شماره ۲۶۳۳۳/ش الف س و ۲۶۴۴۴/ش الف س-۱۱/۱۱/۱۳۹۰ شورای اسلامی شهر شیراز از تاریخ تصویب.

دادنامه شماره ۳۷-۳۸ مورخ ۱۳۹۶/۰۳/۱۵ موضوع ابطال مصوبه شماره ۳۱۶۸/۳/ش-۱۳۸۶/۰۶/۲۹ شورای اسلامی شهر مشهد در خصوص تعیین بهای خدمات تغییر کاربری‌ها و افزایش تراکم.

دادنامه شماره ۳۸۱ مورخ ۱۳۹۶/۰۴/۲۷ موضوع ابطال تعرفه شماره (۳-۷) شورای اسلامی باقرشهر تحت عنوان تعرفه وضع و برقراری عوارض و بهای خدمات بر احداث گورستان و دفن اموات در حریم شهر باقرشهر توسط سازمان بهشت زهرا (س).

دادنامه شماره ۳۸۲ مورخ ۱۳۹۶/۰۴/۲۷ موضوع: ابطال تعرفه عوارض و بهای خدمات سال ۱۳۹۲ مصوب شورای اسلامی شهر رشت در قسمت‌های مربوط به: تعیین عوارض فضای آموزشی، عوارض پارکینگ، حق‌النظاره مهندسین ناظر، نحوه محاسبه عوارض پذیره، عوارض ارزش افزوده حاصل از مازاد بر تراکم (اعیانات)، عوارض ارزش افزوده حاصل از استفاده اعیانات در کاربری غیرمرتبط و عوارض پیش‌آمدگی مشرف بر معابر عمومی.

دادنامه شماره ۴۱۲ مورخ ۱۳۹۶/۰۵/۰۳ موضوع: ابطال ماده (۶-۲۱) تعرفه عوارض و بهای خدمات شهرداری ارومیه در سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ مصوب شورای اسلامی شهر ارومیه.



- دادنامه شماره ۴۳۲، ۴۳۳، ۸۷/۴۳۴ مورخ ۱۳۸۷/۰۶/۲۴ موضوع ابطال تبصره ۹ مصوبه شورای اسلامی شهر اصفهان.
- دادنامه شماره ۴۳۶ مورخ ۱۳۹۶/۰۵/۱۰ موضوع ابطال تبصره ۲-ج از بند ۱-۲-۸ دفترچه تعرفه عوارض سال ۱۳۹۳ شهرداری قائم‌شهر مصوب شورای اسلامی شهر قائم‌شهر.
- دادنامه شماره ۴۴۳ مورخ ۱۳۹۶/۰۵/۱۰ موضوع ابطال ماده ۸ تعرفه عوارض و بهای خدمات حذف پارکینگ در سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ مصوب شورای اسلامی شهر صفادشت.
- دادنامه شماره ۴۴۴ مورخ ۱۳۹۶/۰۵/۱۰ موضوع ابطال بند ۱۷ مصوبه جلسه ۷۶ شورای اسلامی شهر شهریار ابلاغی به شماره ۱۲۸۴-۱۳۹۳/۰۴/۲۳.
- دادنامه شماره ۴۴۶ مورخ ۱۳۹۶/۰۵/۱۰ موضوع ابطال ماده ۸ تعرفه عوارض سال ۱۳۹۴ شورای اسلامی شهر اردبیل تحت عنوان بهای خدمات بیش از سطح اشغال مجاز.
- دادنامه شماره ۴۴۶ مورخ ۱۳۹۶/۰۵/۱۰ موضوع ابطال ماده ۸ تعرفه عوارض سال ۱۳۹۴ شورای اسلامی شهر اردبیل تحت عنوان بهای خدمات بیش از سطح اشغال مجاز.
- دادنامه شماره ۴۵۸-۴۵۹-۴۶۰ مورخ ۱۳۹۶/۰۵/۱۰ موضوع تأیید رأی شماره ۸۴ مورخ ۱۳۹۵/۰۵/۳۰ هیئت تخصصی عمران، شهرسازی و اسناد دیوان عدالت اداری.
- دادنامه شماره ۴۸ مورخ ۱۳۹۵/۰۳/۲۵ هیئت تخصصی عمران، شهرسازی و اسناد دیوان عدالت اداری موضوع تقاضای ابطال عوارض سهم آموزش و پرورش موضوع بند (۴) بخش تذکرات قسمت تعاریف فصل (۱) تعرفه عوارض شهرداری اراک مصوب شورای اسلامی شهر اراک مورد عمل برای سال ۱۳۹۲.
- دادنامه شماره ۴۹۰-۴۸۹ مورخ ۱۳۹۶/۰۵/۲۴ موضوع ابطال مصوبه شماره ۳۱۱۶۶-۱۳۹۱/۱۱/۰۹ شورای اسلامی شهر شیراز در خصوص لایحه اخذ سالیانه بهره‌برداری موقت از ساختمان‌ها.
- دادنامه شماره ۵۱ مورخ ۱۳۹۶/۰۱/۲۹ موضوع تصویب عوارض خارج از ضوابط مقرر در قانون مدیریت پسماند از حدود اختیارات شورای شهر زرگان خارج است.
- دادنامه شماره ۵۵۷ مورخ ۱۳۹۱/۰۸/۱۵ موضوع عدم ابطال بندهای ۷ و ۵ از ماده ۲ و بند ۵ از ماده ۳ اساسنامه سازمان آتش‌نشانی یزد.
- دادنامه شماره ۵۹۲ مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۰۲ موضوع ابطال بند ۴ مصوبه مورخ ۱۳۸۴/۱۰/۰۱ شورای اسلامی شهر شیراز و ابطال مصوبه شماره ۲۸۵۳۳/ش الف س-۱۳۹۱/۰۸/۰۴ شورای اسلامی شهر شیراز.
- دادنامه شماره ۷۳۹ مورخ ۱۳۹۶/۰۸/۰۲ موضوع ابطال بند الف ماده ۱۴ دستورالعمل تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۹۳ شهرداری‌های استان آذربایجان شرقی در خصوص عوارض ابقای ساختمان.
- دادنامه شماره ۷۴۴ مورخ ۱۳۹۴/۰۶/۱۷ موضوع ابطال مصوبه ۳۴۶ جلسه مورخ ۱۳۸۹/۱۲/۱۱ شورای اسلامی رشت.
- دادنامه شماره ۷۴۶ مورخ ۱۳۹۶/۰۹/۰۹ موضوع ابطال بند ۲۴ دفترچه تعرفه عوارض سال ۱۳۹۴ شهر قدس مینی بر وضع عوارض فضای سبز.
- دادنامه شماره ۷۴۸ مورخ ۱۳۹۴/۰۶/۱۷ موضوع ابطال بند ۵-۳ و جدول پیوست مصوبه شماره ۴۲-۱۳۸۶/۱۰/۲۰ شورای اسلامی شهر زیدآباد.

- دادنامه شماره ۷۴۹ مورخ ۱۳۹۶/۰۸/۰۹ موضوع ابطال بند ۳۱ از تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۹۴ مصوب شورای اسلامی شهر شهریار.
- دادنامه شماره ۲۱۲/۷۵ مورخ ۱۳۷۵/۰۹/۱۵ موضوع ابطال دستورالعمل شماره ۱۱۵۶۵/ش-۱۳۷۲/۱۰/۰۵ استانداری استان آذربایجان غربی.
- دادنامه شماره ۷۷۰ مورخ ۱۳۹۱/۰۹/۱۸ موضوع ابطال قسمتی از مصوبات شورای اسلامی شهر بوشهر، موضوع تعرفه عوارض حذف یا کسری پارکینگ.
- دادنامه شماره ۷۸ مورخ ۱۳۹۵/۰۳/۱۴ موضوع بندهای ۲ و ۱۰ ماده ۳ مصوبه ۳/۱۸۶۱/ش-۱۳۸۶/۰۵/۲۳ شورای اسلامی شهر مشهد که مؤسسات بهداشتی و درمانی خصوصی و فضای مسقف کلینیک و اورژانس شخصی را مشمول بهای خدمات بهره‌برداري تجاری تلقی کرده است خلاف است و ابطال می‌شود.
- دادنامه شماره ۳۷۸/۸۰ مورخ ۱۳۸۰/۱۱/۲۸ موضوع ابطال و حذف عبارت «حوزه شهری» از قسمت (خ) ۱۳ ردیف مصوبه شماره ۱/۳/۳۴/۴۴۱۰ مورخ ۱۳۶۶/۰۳/۲۶ وزارت کشور.
- دادنامه شماره ۵۵۵/۸۳ مورخ ۱۳۸۳/۱۱/۰۴ موضوع ابطال مصوبه ۱۴۲ جلسه مورخ ۱۳۷۹/۱۲/۰۱ شورای اسلامی شهر تهران.
- دادنامه شماره ۸۴ مورخ ۱۳۹۶/۰۲/۱۲ موضوع ابطال مصوبات دویست و نود و پنجمین جلسه رسمی مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۰۶ شورای اسلامی شهر ماهدشت مبنی بر تعیین تعرفه ارائه خدمات مهندسی.
- دادنامه شماره ۱۷۲/۸۴ مورخ ۱۳۸۴/۰۴/۲۶ موضوع ابطال مصوبه هشتاد و یکمین جلسه مورخ ۱۳۷۹/۰۴/۰۹ شورای اسلامی شهر اهواز.
- دادنامه شماره ۵۷۳-۵۷۲/۸۴ مورخ ۱۳۸۴/۱۰/۱۸ موضوع ابطال مصوبه چهل و چهارمین جلسه مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۰۷ شورای اسلامی شهر تهران.
- دادنامه شماره ۸۵ مورخ ۱۳۹۶/۰۲/۱۲ موضوع ابطال مصوبه شماره ۴/۹۲/۶۲۳۲/ش-۱۳۹۲/۱۱/۰۳ شورای اسلامی شهر مشهد مبنی بر اخذ بهای خدمات از آموزشگاه‌های آزاد فنی و حرفه‌ای.
- دادنامه شماره ۳۶۵/۸۵ مورخ ۱۳۸۵/۰۶/۰۵ موضوع ابطال بخشنامه شماره ۱۱۷۳۱/۳/۳۴/۱۸۴۲۰ مورخ ۱۳۷۶/۱۱/۲۰ وزارت کشور.
- دادنامه شماره ۸۶ مورخ ۱۳۹۶/۰۲/۱۲ موضوع ابطال تبصره ۳ ماده ۵ و تبصره‌های ۱ و ۲ ماده ۳۴ تعرفه عوارض شهرداری همدان در سال ۱۳۹۳ مصوب شورای اسلامی شهر همدان.
- دادنامه شماره ۱۸۸/۸۷ مورخ ۱۳۸۷/۰۳/۲۶ موضوع تقاضای ابطال مصوبات شورای اسلامی شهر اهواز در خصوص اخذ عوارض غیرقانونی از محموله‌های عبوری از پل سوم شهر اهواز.
- دادنامه شماره ۸۷۲/۸۷ مورخ ۱۳۸۷/۱۲/۱۸ موضوع ابطال مصوبه اصلاحی مصوبه ۲/۳۰۶۵/ش مورخ ۱۳۸۵/۰۶/۰۲ به شماره ۲/۳۶۱۰/ش مورخ ۱۳۷۵/۰۷/۱۱ شورای اسلامی شهر مشهد.
- قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۲۷.
- قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۸۷/۰۲/۲۹.
- قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵.
- قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴.

- قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمان مصوب ۱۳۸۶.
- قانون تشکیل شوراهای آموزش و پرورش در استان‌ها، شهرستان‌ها و مناطق کشور مصوب ۱۳۷۲/۱۰/۲۹.
- قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۰۳/۰۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی.
- قانون ثبت اسناد و املاک مصوب ۱۳۱۰/۱۲/۲۶.
- قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۰۸.
- قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴/۰۴/۱۱.
- قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷/۰۲/۱۷.
- قانون مجازات اسلامی بخش تعزیرات مصوب ۱۳۷۵.
- قانون محل مطب پزشکان مصوب ۱۳۶۶/۰۹/۲۰.
- مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران پیرامون حادثه ساختمان پلاسکو تحت شماره ۳۰۰/۶۵۱۵۰ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۸.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

## **Assessment of Concept, Place, and Scope of Inclusion of Rate of Services from Aspects of Awards of Full Bench of High Court of Administrative Justice**

***Dr. Amir Iravanian***

Assistant Professor of Islamic Azad University, Shiraz Branch

Email: amir\_iravanian@yahoo.com

Although according to clause 26 of article 80 (reformed at 1386/08/22) of Organization, Duties, and Election of Islamic Municipal Councils and Election of Mayors Act, approved at 1375/03/01, the rate of services, in the limited sense, as price of made services to citizens by municipalities and its depended organizations by observing financial by law and municipalities transactions by regarding the relative provisions defined, in spite of the fact from one side because of disapproval any by law or executive agenda, be applicable to clearness of the concept, slope of inclusion and formalities relating to the form of passing and its reaching and on the other hand because of paraphrases and interpretations of services rate and also unavoidable deployment of scope of its inclusion following the approval of article 174 of fifth five year plan of Islamic Republic of Iran, the rate of services replaced by municipal duties, local tariff of municipal services, governmental duties taken from municipals and other executive organizations, charge of making legitimate the illegal actions and possessions, governmental duties of civil offenses, governmental duties for making legitimate the allowed civil actions and finally tariff of technical services for subjects of private sectors. Private sectors subject of mostly income policies of Islamic councils in all over the land, a matter - after voiding the most regulations by Full Bench of High Court of Justice of Administrative Law - accompanied with re-reading the meaning, slope of inclusion and the function of services rate in width of Iran Civic Law.

**Keywords:** Services Rate, Islamic Council of City, High Court of Administrative Justice, Governmental Duties, Direct Services.

# Journal of LEGAL RESEARCH

**VOL. XVII, No. 1**

**2018-1**

- **Comparing between Issuing of Notarize Acts and Secure Electronic Documents in Legal Systems of Some Countries**  
Dr. Abbas karimi - Amir Sepahi
- **The Investigation of Intelligent Agent's Legal Nature in the Field of Electronic Contracts**  
Dr. Seyyed Elham-aldin Sharifi - Golnaz Beyrami
- **Compensation from Innocent Arrested Accused**  
Dr. Rajab Goldoust Jouybari - Mehran Ibrahimi Manesh
- **Corruption's Effect on the Realization of Human Rights**  
Hossein Sepah-sara
- **The Political Judgment or Judgment Policy? Analyzing the Impact of Non-Legal Factors to Decisions of the International Court of Justice**  
Yaser Salarian - Mahdi Khalili Torghabe
- **Case Studies of Probable Contracts in the Legal System of Iran**  
Dr. Habibollah Rahimi - Khosro MahmoudZadeh
- **Legal Conformity of Goods with the Contract under United Nations Convention on the International Sale of Goods (CISG)**  
Dr. Ehsan Lotfi
- **Illegal Migrant's Human Rights: Challenges Ahead**  
Maryam Mahdavi
- **Assessment of Concept, Place, and Scope of Inclusion of Rate of Services from Aspects of Awards of Full Bench of High Court of Administrative Justice**  
Dr. Amir Iravanian
- **Legal Aspects of China's Dispute and it Neighbors over Spratly Island**  
Nasim Zargarinejad
- **Codification**  
Author: Dr. Lindsay Farmer  
Translators: Dr. Abdolreza Javan Jafari & Sara Mirbazel & Bahman Khodadadee



**S. D. I. L.**

**The S.D. Institute of Law**  
Research & Study