

# پژوهش‌های حقوقی

علمی - ترویجی

شماره ۳۱

هزار و سیصد و نود و شش - نیمسال اول (دوفصلنامه)

۷	تعلیق اجرای قواعد بین‌المللی حقوق بشر در وضعیت‌های عمومی فوق‌العاده دکتر سید قاسم زمانی - مرضیه اسفندیاری
۴۷	کاهش فقر؛ دستورالعملی برای توسعه اجتماعی در نظام بین‌المللی حقوق بشر دکتر رضا اسلامی - مهشید آجلی لاهیجی
۷۹	حمایت از حقوق بشر در فضای سایبر دکتر سید یاسر ضیایی
۱۰۷	تحلیل نظام قانونی ایران در حوزه سرمایه‌گذاری صنعت نفت دکتر حمید باقرزاده - دکتر راحله سید مرتضی حسینی
۱۲۳	اعتراض ثالث اجرایی در قانون اجرای احکام مدنی دکتر رسول پروین - امین پاهکیده - الهه اعتمادی
۱۴۵	ضوابط حاکم بر ارجاع پرونده‌های قضایی از منظر استقلال قضایی: با مطالعه تطبیقی در حقوق ایران و اسناد بین‌المللی امید رستمی غازانی
۱۶۹	نقش شاکی خصوصی و دادستان در جرایم علیه میراث تاریخی و فرهنگی دکتر کیومرث کلاتتری - حسن خدابخشی پالندی - امیر عرفانی فر
۲۰۳	حمایت حقوقی از آثار تاریخی و فرهنگی در برابر آلودگی‌های زیست‌محیطی امین ولی‌زاده - صابر نجومی
۲۳۱	حفاظت از تالاب‌ها در حقوق بین‌الملل، در پرتو کنوانسیون رامسر مهرداد محمدی - وحیده نجفی
۲۵۱	دور باطل تصویب عوارض در شوراهای و ابطال در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری: کاوشی در نظارت قضایی بر توسعه شهری مغایر با حق مالکیت مردم (۱۳۹۴-۱۳۸۸) دکتر وحید آگاه - محمدنبی بوربوری
۲۸۷	قانون دعوای جمعی: الگویی برای کشورهای نظام سیویل لا نویسنده: پروفسور آنتونیو جیدی - مترجم: دکتر مجید پوراستاد





[http://jlr.sdil.ac.ir/article\\_49865.html](http://jlr.sdil.ac.ir/article_49865.html)

# دور باطل تصویب عوارض در شوراها و ابطال در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری: کاوشی در نظارت قضایی بر توسعه شهری مغایر با حق مالکیت مردم (۱۳۸۸-۱۳۹۴)

دکتر وحید آگاه\* - محمدنبی بوربوری\*\*

## چکیده:

یکی از صلاحیت‌های شوراهای شهر، وضع عوارض است و مصوبات شوراها به دلیل شناسایی در منبع مقررات حقوق، مطابق اصل ۱۷۰ قانون اساسی، در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، قابل ابطالند. امری که در این پژوهش، طی سال‌های ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۴ از منظر لحاظ نمودن حق بر مالکیت اشخاص با ملاک قانونی بودن اخذ عوارض نقدی و غیرنقدی توسط نمایندگان محلی حکومت، در صدور آرای ابطالی، بررسی و نتیجه، آن شد که دیوان در دفاع از حق بر مالکیت با معیارهای پیش‌گفته، در حد ابطال مصوبات شوراها، موفق بوده، اما تا جایگاه «احقاق حقوق» مذکور در اصل ۱۷۳ قانون اساسی، فاصله دارد. همچنین برای رفع کاستی‌های دیوان در این خصوص پیشنهاد می‌شود: در بعد رویه، با استفاده از ظرفیت قسمت دوم ماده ۱۳ قانون دیوان، ابطال مقررات محدودکننده حق بر مالکیت، به زمان تصویب، تسری یابد و تصویب مجدد مصوبه ابطالی نیز، عدم اجرا، تلقی و از همان ضمانت‌اجراها برخوردار شود. در بعد تقنین نیز، در کنار اصلاح مواد ۱۳ و ۹۲ قانون دیوان، برای داشتن نصی صریح در این زمینه، نظر به مشغله اداری و قضایی رئیس دیوان؛ دادستان اداری، حداقل در سطح هیئت عمومی در جهت حمایت از حق‌ها و آزادی‌های مردم، پیش‌بینی شود.

مجله پژوهش‌های حقوقی (علمی - ترویجی)، شماره ۳۱، نیمسال اول ۱۳۹۶  
صفحه ۲۵۱-۲۸۶، تاریخ وصول: ۱۳۹۵/۱۰/۰۷، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۱۲/۰۴

\* استادیار، عضو هیئت علمی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی، نویسنده مسؤول  
mail: v\_agah@yahoo.com

\*\* دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد دماوند، ایران  
Email: mnboorbori@gmail.com

## کلیدواژه‌ها:

حق بر مالکیت، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، ابطال مقررات، عوارض، شورای شهر.

## مقدمه

نهادهای اداری مثل شوراهای شهر و شهرداری‌ها به دلیل بهره‌مندی از صلاحیت و اختیارات گسترده، به سادگی می‌توانند از جمله با وضع مقررات گوناگون، حق‌ها و آزادی‌های افراد را نقض نمایند. بدین لحاظ، نظام کنترل قضایی برای مهار قدرت اداره در نظام‌های حقوقی پایه‌گذاری شده. در ایران نیز، این مهم بر طبق اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی - زین‌پس، ق.ا. - در قامت «دیوان عدالت اداری» - زین‌پس، دیوان - زیر نظر قوه قضائیه تعبیه گردیده که وظیفه حراست از حقوق مردم علیه تجاوزات نهادهای حکومت را برعهده دارد. دیوان دارای ارکانی است که مهم‌ترین آنها به موجب مواد ۲ و ۹ قانون آن، عبارتند از: شعب، هیئت عمومی و واحد اجرای احکام. طبق ماده ۱۲ قانون دیوان، خروجی کار هیئت عمومی دیوان، صدور سه‌گونه رأی است: ۱- وحدت رویه؛ ۲- ایجاد رویه؛ ۳- ابطال مقررات خلاف قوانین اساسی و عادی. در دیوان، برخلاف ابطال مقررات مغایر با موازین شرعی که صرفاً از طریق هیئت عمومی انجام می‌شود و صلاحیت اصلی وفق اصل ۴ ق.ا. با فقهای شورای نگهبان است، ملغاً نمودن مقررات، رأساً توسط هیئت عمومی، انجام می‌شود.

«مالکیت، کامل‌ترین حق عینی است که انسان می‌تواند بر مالی داشته باشد [و] به موجب آن، شخص می‌تواند در حدود قوانین، تصرف در مالی را به خود اختصاص دهد و از تمام منافع آن استفاده کند»<sup>۱</sup>. حقی که به رغم شناسایی در ماده ۱۷ اعلامیه جهانی حقوق بشر مبنی بر حق مالکیت هر شخص، منفرداً یا به طور اجتماع، و عدم امکان محروم نمودن خودسرانه اشخاص از اموالشان، به دلیل عدم اتفاق نظر کشورها، در میثاقین «حقوق مدنی و سیاسی» و «اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی» جای نگرفت. لذا به دلیل حمایت ضعیف از این حق، حکومت‌ها با توسل به منافع عمومی، تا حد زیادی آن را محدود نموده‌اند.<sup>۲</sup> در رابطه

۱. ناصر کاتوزیان، دوره مقدماتی حقوق مدنی: اموال و مالکیت (تهران: میزان، ۱۳۹۲)، ۱۱۰.

۲. کاترینا کراوزه، «حق بر مالکیت»، ترجمه علی کمالی در حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی: گزیده مقالات

به انضمام اسناد (تهران: مجد، ۱۳۹۱)، ۱۹۹ و ۲۰۹.

میان افراد و اموال، مالکیت حد اجلای علقه‌ای<sup>۳</sup> است که هر شخص نسبت به اموال دارد.<sup>۴</sup> حتی که هر مالکی را مجاز می‌دارد نسبت به مالکیت خود، همه‌گونه تصرف و انتفاعی، جز موارد استثنائده قانونی داشته باشد.<sup>۵</sup> در قرن بیستم، دولت‌ها ضمن شناسایی حق مالکیت به عنوان پایه نظام اقتصادی، محدودیت‌هایی را برای آن در نظر گرفتند و امتیازات مالکان با توجه به الزامات منفعت عمومی، دارای محدودیت‌هایی گردید.<sup>۶</sup> این حق در اسناد بین‌المللی حقوق بشری از جمله ماده ۱۵ اعلامیه اسلامی حقوق بشر، ماده ۱ پروتکل شماره ۱ الحاقی به کنوانسیون اروپایی حقوق بشر و ماده ۱۴ منشور آفریقایی حقوق بشر و ملت‌ها، شناسایی و در حقوق داخلی نیز طی اصول ۲۲، ۴۶ و ۴۷ ق.ا. به نحو مطلوبی، تضمین شده: وفق اصل ۲۲: «... مال ... اشخاص از تعرض مصون است، مگر در مواردی که قانون تجویز می‌کند». مطابق اصول ۴۶ و ۴۷ نیز «هرکس مالک حاصل کسب و کار مشروع خویش است» و «مالکیت شخصی که از راه مشروع باشد، محترم است» و «ضوابط آن را قانون معین می‌کند».

شوراها به موجب قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ - زمین‌پس، قانون شوراها - صلاحیت تصویب عوارض را دارند و در این نوشتار برآنیم که رویه هیئت عمومی دیوان در خصوص ابطال مصوبات شوراهای شهر مغایر با حق بر مالکیت اشخاص در مورد اخذ عوارض غیرقانونی را از ابتدای ۱۳۸۸ تا پایان ۱۳۹۴ به صورت ایجابی، بررسی کرده و مستور نماید که منظور از ایجابی، مواردی است که هیئت عمومی با تکیه بر صلاحیت خود، مصوبات را ابطال نموده و مصادیق سلبی نیز، آنهایی است که دیوان، مقررات مورد شکایت را مغایر با قوانین عادی و اساسی ندانسته، اما به واقع، باید آنها را ابطال می‌نموده است. لذا قلمروی این پژوهش، اولاً - صرفاً مصوبات شوراهاست و سایر مراجع همچون هیئت وزیران و سازمان امور مالیاتی را دربر نمی‌گیرد. ثانیاً - تنها ابطال

۳. وحید آگاه، حقوق بنیادین و اصول حقوق عمومی در رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری: ۱۳۸۸-۱۳۶۱ (تهران: جنگل - جاودانه، ۱۳۸۹)، ۸۹.

۴. ماده ۲۹ قانون مدنی: «ممکن است اشخاص نسبت به اموال، علقه‌های ذیل را دارا باشند: ۱- مالکیت (اعم از عین یا منفعت)؛ ۲- حق انتفاع؛ ۳- حق ارتفاق به ملک غیر».

۵. ماده ۳۰ قانون مدنی.

۶. بیژن عباسی، حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین (تهران: دادگستر، ۱۳۹۰)، ۲۹۰.

مقررات مغایر با قوانین است و ابطال به دلیل مغایرت با موازین شرعی را شامل نیست.<sup>۷</sup> ثالثاً - آرای هیئت عمومی در بازه ۱۳۸۸-۱۳۹۴ تنها در موارد ایجابی یعنی آنهاست که ابطال شده. از این رو، در اثر حاضر، طبق: «حقوق زنده را باید از دهان قاضی شنید»<sup>۸</sup> و «خردمند آن است که چون کارش پدید آید، همه رأی‌ها را جمع کند و به بصیرت در آن نگرند تا آنچه صواب است از او بیرون کند و دیگر را یله کند، همچنان که کسی را دیناری گم شود اندر میان خاک، اگر زیرک باشد همه خاک را در آن حوالی بود، جمع کند و به غربالی فرو گذارد تا دینار پدید آید»<sup>۹</sup>، آرای دیوان با مشخصات یادشده، جملگی، استخراج و دسته‌بندی؛ سپس تحلیل شود تا مشخص گردد که ابطال مصوبات شوراها در دیوان، تا چه حد در احقاق حق موفق بوده و این مهم تا چه حد با قوانین مربوطه، همخوانی دارد؟

### الف - آرای هیئت عمومی دیوان مبنی بر ابطال مصوبات شوراهای شهر

در این بند، مصوبات متعرض به املاک و اراضی اشخاص، از رویه هیئت عمومی، استخراج، دسته‌بندی و تلخیص شده، با این توضیح که صرفاً لب کلام آراء، ذکر و از تکرار عبارات و مستندات، خودداری گردیده است.

۱- اخذ غیرقانونی بخشی از ملک به جهت تغییر کاربری، افراز و تفکیک تغییر کاربری، یکی از مهم‌ترین موضوعات دریافت غیرقانونی بخشی از ملک مردم است.

#### ۱-۱- تغییر کاربری

##### ۱-۱-۱- تغییر کاربری فضای سبز

«طبق ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱، حدود وظایف و اختیارات کمیسیون ماده ۵ قانون مزبور، مشتمل بر بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات آنها و سایر امور مربوط تعیین و احصاء شده» و «مطابق ماده ۴ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، دریافت هرگونه وجه، کالا و یا خدمات تحت هر

۷. وفق تبصره ۶ الحاقی به ماده ۸۰ قانون شوراها مصوب ۱۳۹۵/۲/۲۰: «اعتراض به مصوبات شوراهای اسلامی کشور مطابق این ماده و تبصره‌های آن، مانع از اعتراض اشخاص نزد مراجع صالح قضایی نیست و نافذ صلاحیت فقهای شورای نگهبان در نظارت شرعی بر مصوبات شوراهای مذکور نمی‌باشد».

۸. ناصر کاتوزیان، توجیه و نقد رویه قضایی (تهران: میزان، ۱۳۸۶)، ۱۰.

۹. رک: محمد بن منور، اسرارالتوحید فی مقامات الشیخ ابی سعید، به تصحیح ذبیح‌الله صفا (تهران: امیرکبیر،

عنوان از اشخاص حقیقی و حقوقی توسط وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی غیر از مواردی که در مقررات قانونی مربوط معین شده یا می‌شود، ممنوع شده»:

۱. «بنابراین تغییر کاربری قسمتی از ملکی که کلاً دارای کاربری فضای سبز بوده و تبدیل آن به ۷۰ درصد فضای سبز و ۳۰ درصد با کاربری مسکونی و خدماتی، بدون تبیین علل و جهات قانونی این تغییر که موجب زمینه تصور الزام مالکین به واگذاری ۷۰ درصد ملک خود به شهرداری به طور رایگان و قابلیت استفاده از ۳۰ درصد بقیه ملک اشخاص با توجه به مساحت آن است، مغایر قانون، تشخیص و بند یک مصوبه مورخ ۱۳۸۵/۹/۲۰ کمیسیون ماده ۵ شهر کرد، ابطال می‌گردد».<sup>۱۰</sup>

۲. «وضع قاعده آمره بر دریافت مابازای عدم تبدیل ۲۵ درصد از عرصه ملک کارخانجات به فضای سبز به شرح بخشنامه ۱۳۸۲/۷/۶ معاون امور عمرانی استانداری تهران، ابطال می‌شود».<sup>۱۱</sup>

#### ۱-۲- تغییر کاربری از ذخیره شهری به مسکونی

«به موجب ماده ۵ قانون شورای عالی شهرسازی ... وضع قاعده خاصی مبنی بر مشروط کردن تغییر کاربری از ذخیره شهری به مسکونی، به واگذاری بلاعوض ۳۵ درصد مساحت هر قطعه به شهرداری به عنوان سهم خدمات، از مقوله تصویب طرح‌های تفصیلی و امور مربوط به آن به شمار نمی‌رود و کمیسیون ماده ۵ مزبور اجازه و اختیاری در این باب ندارد [و بند یک صورت جلسه ۱۳۷۴/۱۱/۱۱ کمیسیون ماده ۵ در شهرستان اسلامشهر] از تاریخ تصویب، ابطال می‌شود».<sup>۱۲</sup>

#### ۱-۳- تغییر کاربری اراضی کشاورزی و باغات

۱- «بر اساس ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی ... و از طرفی، وظایف شورای شهر در ماده ۷۱ قانون شوراها تعیین شده و در این ماده، تغییر کاربری اراضی در صلاحیت شورا پیش‌بینی نشده و [شورا که] صلاحیتی برای تغییر کاربری اراضی ندارد، به طریق اولی نمی‌تواند در این خصوص به وضع قاعده و اخذ قسمتی از اراضی اشخاص در قبال تغییر کاربری مبادرت کند. علی‌هذا ماده ۶ و تبصره‌های آن از آیین‌نامه اجرایی تصمیم‌گیری حفظ

۱۰. دادنامه ۱۸۶/۸۸، ۱۸۷ مورخ ۱۳۸۸/۲/۲۷.

۱۱. دادنامه ۵۶۴ مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۸.

۱۲. دادنامه ۴۵۴ مورخ ۱۳۹۲/۷/۱۵.

سرانه‌های خدماتی شهر کرج، موضوع مصوبه مورخ ۱۳۸۲/۴/۸ شورای شهر کرج، ابطال می‌شود».<sup>۱۳</sup>

۲- «مطابق ماده ۴ قانون تنظیم بخشی ... [و از طرفی] حکم ماده ۱۴ قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶، ناظر به تبدیل و تغییر کاربری، افراز و تقسیم و تفکیک باغات و اراضی کشاورزی بر اساس ضوابط وزارت مسکن و شهرسازی است و در مقام تجویز و دریافت قسمتی از اراضی توسط شهرداری یا دستگاه اجرایی برنیامده، لذا شقوق ب و ج بند یک صورت جلسه مورخ ۱۳۷۶/۵/۲۷ کمیسیون ماده ۵ شیروان مبنی بر واگذاری به ترتیب، ۶۵ و ۶۰ درصد از زمین به شهرداری در قبال انجام امور مذکور در ماده ۱۴ قانون زمین شهری که مطابق طرح تفصیلی مربوط، دارای کاربری مسکونی یا خدماتی است، ابطال می‌شوند».<sup>۱۴</sup>

۱-۲- اخذ بیشتر از ۲۰٪ اراضی برای ورود به محدوده توسعه و عمران شهر «به موجب تبصره ۴ ماده واحده قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها مصوب ۱۳۶۷: «در مواردی که تهیه زمین عوض در داخل محدوده‌های مجاز برای قطعه‌بندی و تفکیک و ساختمان‌سازی میسر نباشد و احتیاج به توسعه محدوده مزبور طبق طرح‌های مصوب توسعه شهری، مورد تأیید مراجع قانونی قرار بگیرد، مراجع مزبور می‌توانند در مقابل موافقت با تقاضای صاحبان اراضی برای استفاده از مزایای ورود به محدوده توسعه و عمران شهر، علاوه بر انجام تعهدات مربوط به عمران و آماده‌سازی زمین و واگذاری سطوح لازم برای تأسیسات و تجهیزات و خدمات عمومی، حداکثر تا ۲۰٪ از اراضی آنها را برای تأمین عوض اراضی واقع در طرح‌های موضوع این قانون و همچنین اراضی عوض طرح‌های نوسازی و بهسازی شهری، به طور رایگان دریافت نمایند».

۱- «نظر به اینکه ضوابط مقرر در تبصره ۴ مذکور در تصویب ماده ۴۳ تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۸۹ شهرداری اردبیل مصوب شورای شهر اردبیل رعایت نشده، ماده یادشده، ابطال می‌شود».<sup>۱۵</sup>

۲- «بنابراین ماده ۲۴ تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۸۸ مصوب شورای شهر تبریز در مواردی که بیش از ۲۰ درصد را تجویز نموده، ابطال می‌شود».<sup>۱۶</sup>

۱۳. دادنامه ۷۱۷ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۱۱.

۱۴. دادنامه ۹۲۱-۹۲۳ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۸.

۱۵. دادنامه ۱۹۵۸ مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۱۱.

۱۶. دادنامه ۱۲۰۴ مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۲.

### ۱-۳- توسعه کوچه با تعرض به معابر اختصاصی

«نظر به اینکه اصل مصونیت حق مالکیت از تعرض، از جمله حقوق اساسی تضمین شده در ق.ا. می باشد و سلب و یا تحدید آن جز به موجب قانون تجویز نگردیده و چون اطلاق مصوبه مورد درخواست ابطال، موجب استحاله مالکیت اختصاصی کوچه خاص به مالکیت عمومی می گردد و تغییر عنوان مالکیت به شرح مرقوم، موجب الزام اشخاص به آثار آن از جمله الزام مالکین به عقب نشینی در ملک خود و رهاسازی آن برای توسعه کوچه مذکور به نحو مجانی در غیر موارد قانونی می گردد، این مراتب موجب سلب حق مالکیت اشخاص و یا تحدید آن می شود، بنابراین حکم ابطال اطلاق مصوبه [تبصره ۲ ماده ۱-۱-۱-۴ ضوابط و مقررات شهرسازی کمیسیون ماده ۵ مسکن و شهرسازی استان اردبیل در خصوص تعیین عرض معبر] نسبت به مواردی که شامل معابر اختصاصی می گردد، صادر می شود».<sup>۱۷</sup>

### ۱-۴- عوارض تفکیک

#### ۱-۴-۱- عوارض ابقای تقسیم زمین های داخل محدوده و بدون تفکیک

«با توجه به نظر فقهای شورای نگهبان مبنی بر اینکه «موضوع بند ۵ ماده ۱۸ مصوب ۱۳۸۹ شورای شهر اردبیل با عنوان عوارض ابقای تقسیم زمین های داخل محدوده و بدون تفکیک قانونی، خلاف موازین شرع شناخته نشد و چنانچه مجوز قانونی وجود نداشته باشد، خلاف موازین شرع می باشد» و اینکه در زمان تصویب در قوانین موضوعه، حکمی مبنی بر تجویز اخذ عوارض تفکیک، مورد تصویب مقنن قرار نگرفته، حکم به ابطال از زمان تصویب آن، صادر می شود».<sup>۱۸</sup>

#### ۱-۴-۲- عوارض تفکیک اراضی کمتر از ۵۰۰ متر

«نظر به اینکه برابر تبصره ۳ ماده ۱۰۱ اصلاحی قانون شهرداری، شهرداری می تواند در اراضی با بیش از ۵۰۰ مترمربع که دارای سند ششدانگ است، مطابق با طرح جامع و تفصیلی و با توجه به ارزش افزوده ایجاد شده از عمل تفکیک برای مالک، تا ۲۵ درصد از باقیمانده اراضی را دریافت کند، بنابراین اطلاق مصوبه شورای اسلامی شهر اردبیل مبنی بر دریافت

۱۷. دادنامه ۱۳۳۲ مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۶.

۱۸. دادنامه ۱۹۸ مورخ ۱۳۹۲/۳/۲۰.



عوارض ناشی از تفکیک از این حیث که شامل اراضی کمتر از ۵۰۰ مترمربع می‌شود، ابطال می‌شود».<sup>۱۹</sup>

#### ۱-۴-۳- عوارض تفکیک باغات

«طبق ماده ۱۰۱ قانون شهرداری و ماده ۱۵۴ اصلاحی قانون ثبت اسناد و املاک کشور، 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 و در صورت عدم اظهار نظر 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 بند ۲۶ ماده ۷۱ قانون شوراها نیز مفید وظایف و اختیارات شورای شهر در زمینه تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن با رعایت آیین‌نامه مالی و معاملات شهرداری‌هاست، مصوبات شورای شهر شیراز [مبنی بر وصول عوارض تفکیک باغات] خلاف اصل تسلیط و اعتبار مالکیت مشروع و مغایر هدف و احکام مقنن است، بنابراین از تاریخ تصویب، ابطال می‌شود».<sup>۲۰</sup>

#### ۱-۴-۴- تقلیل حدنصاب تفکیک

«نظر به اینکه وظایف شورای شهر به شرح بندهای ماده ۷۱ قانون شوراها تعیین شده و در هیچ‌یک از این بندها، وظیفه و اختیاری برای شورا در تقلیل حدنصاب تفکیک پیش‌بینی نشده، بنابراین مصوبه ۱۳۸۷/۵/۷ شورای شهر مشهد در تقلیل حدنصاب تفکیک، ابطال می‌شود».<sup>۲۱</sup>

۱۹. دادنامه ۳۹ مورخ ۱۳۹۲/۱/۲۶.

۲۰. دادنامه ۱۳۱۰ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۸.

۲۱. دادنامه ۱۲۷۰ مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۲۷.

#### ۱-۴-۵- هر نوع تفکیک

«نظر به ماده ۴ قانون تنظیم بخشی ... و دادنامه‌های هیئت عمومی دیوان (۴۹۲-۱۳۸۹/۱۱/۴، ۴۵۹-۱۳۸۹/۱۰/۲۰، ۳۹۳-۱۳۸۹/۹/۲۹ و ۲۱۸-۱۳۸۷/۴/۹، ۳۳۶ مورخ ۱۳۹۰/۸/۹ و ۹۶۴-۱۳۸۶/۹/۱۱):<sup>۲۲</sup>

۱- « بند ۸ مصوبه شورای شهر آباده و فراز آخر نامه مورخ ۲/۱۳۸۶/۵/۱۳۸۶ شهردار آباده که متضمن دریافت قسمتی از زمین و یا بهای آن در ازای انجام تفکیک و افراز می‌باشد، از تاریخ صدور، ابطال می‌شود. بدیهی است قانون اصلاح ماده ۱۰۱<sup>۲۳</sup> قانون شهرداری مصوب ۱۳۹۰/۱/۲۸ با رعایت ماده ۲ قانون مدنی، حاکمیت خود را دارا خواهد بود».<sup>۲۴</sup>

۲- «شهرداری در خصوص موضوع (تفکیک و افراز)، ارائه‌دهنده خدمتی نیست تا مطابق ماده ۵ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۷، امکان برقراری عوارض برای خدمت داشته باشد و حکم مقرر در ماده ۱۰۱ اصلاحی قانون شهرداری و تبصره ۳ آن، صرف نظر از اینکه مطابق ماده ۴ قانون مدنی، عطف بماسبق نمی‌شود، اساساً ناظر به اخذ زمین یا قیمت روز آن جهت تأمین سرانه فضای عمومی و خدماتی و تأمین اراضی مورد نیاز شوارع و معابر عمومی تا میزان ۲۵ درصد است. بنابراین حکم به ابطال مصوبه مورخ ۱۳۸۷/۱۰/۳۰ شورای شهر شیراز از تاریخ تصویب، صادر می‌شود».<sup>۲۵</sup>

۳- «ابطال مصوبه ۱۳۸۷/۶/۲۵ شورای شهر قم که متضمن دریافت قسمتی از اراضی مورد درخواست تفکیک است».<sup>۲۶</sup>

۲۲. دیوان در این آراء، مصوبات شوراها را تعدادی از شهرهای کشور مبنی بر دریافت قسمتی از اراضی و یا بهای آن به ازای هزینه خدمات تفکیک و افراز را ابطال کرده است.

۲۳. ماده اصلاحی ۱۰۱ قانون شهرداری: «ادارات ثبت اسناد و املاک و حسب مورد، دادگاهها موظفند در موقع دریافت تقاضا، تفکیک یا افراز را بر اساس نقشه‌های انجام دهند که قبلاً به تأیید شهرداری مربوط رسیده باشند. نقشه‌ای که مالک برای تفکیک زمین خود تهیه نموده است 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 به مالک ابلاغ می‌شود... تبصره ۳- در اراضی با مساحت بیشتر از پانصد متر که دارای سند ششدانگ است، شهرداری برای تأمین فضای عمومی و خدماتی، تا سقف ۲۵ درصد ... برای تأمین شوارع با توجه به ارزش افزوده از عمل تفکیک برای مالک، از باقیمانده زمین دریافت می‌نماید ... شهرداری مجاز به دریافت قیمت کارشناسی نیز می‌باشد».

۲۴. دادنامه ۳۳۳ مورخ ۱۳۹۰/۸/۹.

۲۵. دادنامه ۳۸۱ مورخ ۱۳۹۰/۹/۷.

۲۶. دادنامه ۲۷۵ مورخ ۱۳۹۱/۵/۱۶.

## ۲- اخذ وجوه غیرقانونی

ملاحظه آرای هیئت عمومی در سال‌های مورد مطالعه، نشان می‌دهد که مطالبه وجوه غیرقانونی از شهروندان، بخش قابل توجهی از شکایات مردم از مصوبات شوراها را تشکیل می‌دهد:

### ۲-۱- عوارض معامله املاک، مستغلات، مستحقات و سرقتی

«نظر به اینکه در ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده، برقراری عوارض بر درآمدهای مأخذ محاسبه مالیات، ممنوع اعلام شده و در قانون مالیات‌های مستقیم از جمله مواد ۵۹ و ۵۲ برای نقل و انتقال قطعی املاک و واگذاری حقوق اشخاص بر املاک، مالیات تعیین شده، بنابراین ماده ۷ مصوبه شورای شهر رشت در تعیین عوارض بر معامله املاک، مستغلات، مستحقات و سرقتی، ابطال می‌شود».<sup>۲۷</sup>

### ۲-۲- عوارض قراردادها و معاملات غیر از املاک

با توجه به ماده ۵۰ و بند الف ماده ۳۸ قانون یادشده، «نظر به اینکه قراردادها و معاملات عمرانی، اجرایی، فضای سبز، مشاوره‌ای، مطالعاتی، نگهداری، تأمین نیروی انسانی و سایر موارد مشابه، از مصادیق ارائه خدمات می‌باشد و در ذیل مصوبه مقرر شده، آن دسته از مشمولین این تعرفه که بر اساس قانون مالیات بر ارزش افزوده ... برای قرارداد مورد نظر اقدام نموده‌اند، مشمول پرداخت این عوارض نخواهند شد، بدین معنی است که اگر قراردادی مشمول مالیات بر ارزش افزوده باشد و مودی مربوط، عوارض مذکور را پرداخت نکرده باشد، مشمول مصوبه خواهد بود و این در حالی است که در خصوص این فرض نیز مقررات قانون مالیات بر ارزش افزوده و از جمله مواد ۳۸ و ۵۰ قانون مذکور حاکم است و دلیلی وجود ندارد تا در فرض شمول قانون مالیات بر ارزش افزوده و عدم پرداخت عوارض از سوی مودی، شورای شهر مجاز به تصویب و اخذ عوارض از قراردادها مشمول قانون مالیات بر ارزش افزوده باشد. بنابراین اطلاق کد ۱۳۵ تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۹۳ شهرداری مبارکه، ابطال می‌شود».<sup>۲۸</sup>

۲۷. دادنامه ۷۹۹ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۲.

۲۸. دادنامه ۸۸۰ مورخ ۱۳۹۴/۷/۲۱.

### ۲-۳- عوارض قراردادهای پیمانکاری

۱- با عنایت به ماده ۵۰ «و مطابق ماده ۵۲، قوانین و مقررات خاص و عام مغایر مربوط به دریافت هرگونه مالیات غیرمستقیم و عوارض بر واردات و تولید کالاها و ارائه خدمات به استثنای موارد مذکور در شقوق ۱ الی ۸ ماده مزبور، لغو گردیده و برقراری و دریافت هرگونه مالیات غیرمستقیم و عوارض دیگر از تولیدکنندگان و واردکنندگان کالاها و ارائه‌دهندگان خدمات ممنوع می‌باشد. نظر به اینکه در بند الف ماده ۳۸ قانون مالیات بر ارزش افزوده، نرخ عوارض خدمات تعیین شده و با توجه به اینکه فعالیت‌های پیمانکاری از مصادیق ارائه خدمات است و میزان عوارض آن نیز توسط قانونگذار تعیین شده، بنابراین ماده ۴۱ از تعرفه عوارض شهرداری در سال ۱۳۹۰ مصوب شورای شهر کرمانشاه در خصوص تعیین عوارض به میزان ۱/۵ درصد بابت کلیه پیمان‌ها و قراردادهای منعقد بین کلیه سازمان‌ها و ادارات و مؤسسات دولتی و غیردولتی، بانک‌ها، شرکت‌های بیمه و نهادهای انقلاب اسلامی و اشخاص با اشخاص حقیقی و حقوقی در هنگام ارائه صورت وضعیت و صورت حساب و واریز آن به حساب شهرداری، از تاریخ تصویب، ابطال می‌شود».<sup>۲۹</sup>

۲- با توجه به ماده ۵۰ و بند الف ماده ۳۸، «نظر به اینکه فعالیت‌های پیمانکاری از مصادیق ارائه خدمات است و میزان عوارض آن نیز توسط قانونگذار تعیین شده، بنابراین مصوبات مورد شکایت در قسمت تعیین عوارض بر قراردادهای پیمانکاری، ابطال می‌شود».<sup>۳۰</sup>

### ۲-۴- عوارض فروش گاز مایع

«نظر به اینکه در ماده ۵۰ و بند الف ماده ۳۸، نرخ عوارض خدمات تعیین شده و بند ۳۸ تعرفه مورد اعتراض از مصادیق ارائه خدمات به شمار می‌رود، بنابراین ماده ۳۸ از تعرفه عوارض مصوب شورای شهر کرمانشاه برای سال ۱۳۸۸ [اخذ عوارض فروش گاز مایع از جایگاه‌های عرضه آن]، ابطال می‌شود».<sup>۳۱</sup>

### ۲-۵- عوارض هتل‌ها

«با توجه به احکام مقرر در مواد ۵، ۱۶، ۳۸، ۵۰ و ۵۲ ... میزان عوارض ارائه خدمات در قانون مذکور مشخص شده و هتل‌ها هم مشمول این قانون هستند و باید مالیات و عوارض ناشی از

۲۹. دادنامه ۱۲۶۳ مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۲۰.

۳۰. دادنامه ۱۷۷۵-۱۷۶۳ مورخ ۱۳۹۳/۱۰/۱۵.

۳۱. دادنامه ۳۸۳ مورخ ۱۳۹۲/۶/۴.

ارزش افزوده را پرداخت کنند، بنابراین بند ب ماده ۵۴ تعرفه عوارض محلی شهرداری رشت در سال ۱۳۹۰ و بند ب ماده ۵۱ تعرفه عوارض محلی شهرداری رشت در سال ۱۳۹۲، ابطال می‌شود».<sup>۳۲</sup>

#### ۲-۶- عوارض حق‌النظاره مهندسان

با توجه به مواد ۵۰، ۵۲ و بند الف ماده ۳۸، «نظر به اینکه حق‌النظاره مهندسان از مصادیق ارائه خدمات و درآمد ناشی از آن مأخذ محاسبه مالیات می‌باشد، بنابراین تعرفه شماره ... از مصوبه ۱۳۹۰/۱۱/۱۳ شورای شهر شاهین‌شهر که طی آن، عوارض حق‌النظاره مهندسیین ناظر تعیین شده، ابطال می‌شود».<sup>۳۳</sup> حکمی که در خصوص مصوبه سال ۱۳۹۲ شورای شهر همدان، تکرار گردید.<sup>۳۴</sup>

#### ۲-۷- عوارض بهای بلیت نمایشگاه

با توجه به مواد ۵۰، ۵۲ و بند الف ماده ۳۸، «مصوبه شورای شهر قزوین مبنی بر اخذ ۵٪ بهای بلیت کلیه نمایشگاه‌ها اعم از لوازم خانگی، صنعتی که از مصادیق ارائه خدمات عمومی محسوب می‌شود و مطابق مقررات پیش‌گفته، اخذ عوارض از آن ممنوع است، ابطال می‌شود».<sup>۳۵</sup>

#### ۲-۸- عوارض برندگان مزایده‌های اموال منقول سازمان‌های دولتی

نظر به ماده ۵۰، «برندگان حراج و مزایده که مبادرت به خرید کالای موضوع حراج و مزایده می‌کنند، مالیات مربوطه را پرداخت می‌کنند. بنابراین برقراری عوارض ۱۰ درصد قیمت فروش از برندگان مزایده‌های اموال منقول شرکت‌ها و سازمان‌ها و نهادها و ادارات دولتی وابسته به دولت و ۵ درصد قیمت فروش از برندگان مزایده‌های شرکت‌های خصوصی و غیردولتی و نهادهای عمومی غیردولتی، منطبق با قانون نیست و بند ۷ نامه ۱۳۸۸/۱۱/۱۸ استانداری خوزستان، متضمن ابلاغ و اجرای مصوبه ۱۳۸۸/۱۱/۱۲ شورای شهر اهواز ابطال می‌شود».<sup>۳۶</sup>

۳۲. دادنامه ۱۳۱۱ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۸.

۳۳. دادنامه ۱۲۲۸ مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۵.

۳۴. دادنامه ۱۲۲۹ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۳.

۳۵. دادنامه ۱۸۴۸ مورخ ۱۳۹۳/۱۱/۱۳.

۳۶. دادنامه ۱۵۲۸ مورخ ۱۳۹۳/۹/۲۴.

## ۲-۹- عوارض از مأخذ محاسبه مالیات بر درآمد

«با توجه به اینکه مطابق ماده ۵۰، برقراری هرگونه عوارض به درآمدهای مأخذ محاسبه مالیات ممنوع است و بانکها بابت درآمد خود مالیات می‌پردازند، بنابراین بند ۳۹ مصوبه ۱۳۸۷/۱۱/۳ شورای شهر زاهدان مبنی بر وضع عوارض از عابربانکها، ابطال می‌شود».<sup>۳۷</sup>

## ۲-۱۰- تلقی شرکت‌های دولتی و وابسته به نهادها به عنوان واحد صنفی و اخذ مالیات محلی از آنها

«به موجب ماده یک قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه ... و چگونگی برقراری و وصول عوارض و سایر وجوه از تولیدکنندگان کالا، ارائه‌دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی مصوب سال ۱۳۸۱، برقراری هرگونه وجوه از جمله مالیات و عوارض اعم از ملی و محلی از تولیدکنندگان کالاها، ارائه‌دهندگان خدمات و همچنین کالاهای وارداتی صرفاً به موجب این قانون مجاز است و مطابق ماده ۵ قانون مذکور، برقراری هرگونه عوارض و سایر وجوه برای انواع کالاهای وارداتی و کالاهای تولیدی و همچنین آن دسته از خدمات که در ماده ۴ این قانون تکلیف مالیات و عوارض آنها معین شده، همچنین برقراری عوارض بر درآمدها و مأخذ محاسبه مالیات، سود سهام شرکت‌ها، سود اوراق مشارکت، سود سپرده‌گذاری و سایر عملیات مالی اشخاص نزد بانکها و مؤسسات اعتباری غیربانکی مجاز، توسط شوراها و سایر مراجع ممنوع اعلام شده و در تبصره ۱ ماده ۵ مزبور، وضع عوارض محلی جدید یا افزایش نرخ هریک از عوارض محلی با رعایت شرایط مذکور در تبصره یادشده در صلاحیت شورا است. نظر به مقررات قانونی یادشده که تا زمان لازم‌الاجرا شدن قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷، معتبر و مجرا بوده و توجهاً به اینکه حوزه فعالیت مضمولان مصوبه مورد شکایت به صورت کشوری است و مالیات و عوارض آنها در قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه و قانون مالیات بر ارزش افزوده، مشخص شده و تلقی شرکت‌های دولتی و شرکت‌های وابسته به بنیادها و نهادها به عنوان واحد صنفی صحیح نیست، لذا وضع عوارض محلی، مطابق مصوبه ۱۳۸۶/۱۱/۲۱ شورای شهر تهران، ابطال می‌شود».<sup>۳۸</sup>

۳۷. بند «د» دادنامه ۵۵۱ مورخ ۱۳۹۲/۸/۲۰.

۳۸. دادنامه ۱۵۳۰ مورخ ۱۳۹۳/۹/۲۴.

## ۲-۱۱- اخذ عوارض از بانکها و مؤسسات مالی و اعتباری

## ۲-۱۱-۱- عوارض بهای خدمات و کسب و پیشه

«مطابق بند ۱۶ ماده ۷۶، تصویب لوایح برقراری، لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن از جمله وظایف شوراها و شهرها اعلام شده و به موجب تبصره ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده، شوراها برای تصویب عوارض محلی جدید صلاحیت دارند. با عنایت به اینکه حوزه فعالیت بانکها، غیرمحلی و کشوری است»:

۱- «مصوبات شورای شهر کرمان در خصوص تعیین بهای خدمات شهری برای بانکهای دولتی، ابطال می‌شود».<sup>۳۹</sup>

۲- «بنابراین بند ۱۰-۴ ذیل قسمت ۴ تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۹۲ و بند ۷ تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۹۱ شهرداری کرج مصوب شورای شهر کرج در تعیین عوارض سالیانه کسب و پیشه واحدهای صنفی برای مؤسسات مالی و اعتباری و کلیه بانکها، ابطال می‌شود».<sup>۴۰</sup>

۳- «تعرفه‌های شماره ۲۰ و ۳۹ از تعرفه عوارض شهرداری در سال ۱۳۸۹ مصوب شورای شهر اراک در تعیین عوارض سالیانه بانکها و مؤسسات مالی و اعتباری و قرض الحسنه و عوارض تابلو از مؤسسات مذکور، ابطال می‌شود».<sup>۴۱</sup>

## ۲-۱۱-۲- عوارض درآمد

۱- «مصوبات شورای شهر شیراز مبنی بر تعیین عوارض به مأخذ ۱٪ درآمد قطعی شده و بهای خدمات بانکها، ابطال می‌شود».<sup>۴۲</sup>

۲- «نظر به اینکه مستنبط از ماده ۵ قانون [تجمیع عوارض]، برقراری عوارض به درآمدهای مأخذ محاسبه مالیات و سود سهام شرکتها ممنوع می‌باشد و اینکه بانکها براساس بند الف ماده ۳۱ قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸، به صورت شرکت‌های سهامی فعالیت می‌نمایند و از بابت درآمد حاصل از خدماتی که ارائه می‌دهند، مالیات پرداخت می‌نمایند، لذا بانکها با وصف پرداخت مالیات بر درآمد، تکلیفی برای پرداخت

۳۹. دادنامه ۸۸۱ مورخ ۱۳۹۴/۷/۲۱.

۴۰. دادنامه ۸۸۲ مورخ ۱۳۹۴/۸/۱۸.

۴۱. دادنامه ۱۲۶۹ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۴.

۴۲. دادنامه ۱۲۰۲ مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۲.

عوارض در خصوص درآمدهای مذکور ندارند، از این رو وضع عوارض برای بانک‌ها توسط شورای شهر یزد، در سال‌های ۱۳۸۷، ۱۳۸۶، ۱۳۸۵، ۱۳۸۴ و ۱۳۸۳ ابطال می‌گردد».<sup>۴۳</sup>

۲-۱۱-۳- عوارض افتتاح صندوق‌های قرض‌الحسنه و شعب بانک‌ها و مؤسسات مالی «تبصره ماده ۱۹ تعرفه عوارض شهرداری در سال ۱۳۸۶ مصوب شورای شهر کرمانشاه مبنی بر تعیین حق افتتاحیه صندوق‌های قرض‌الحسنه و مؤسسات اعتباری و بانک‌ها، ابطال می‌شود».<sup>۴۴</sup> حکمی که در خصوص ماده ۲۶ از تعرفه عوارض محلی شهرداری خوی در سال ۱۳۹۳، تکرار شد.<sup>۴۵</sup>

اما به دلیل تصویب عوارض برای بانک‌ها به انحای مختلف - به رغم صراحت آرای یادشده - دیوان در مواردی طی یک رأی به صورت جمعی، مصوبات شوراها را ابطال نموده:

۱- «مطابق بند ۱۶ ماده ۷۶، تصویب لوایح، برقراری یا لغو عوارض شهر و تغییر نوع و میزان آن از جمله وظایف شوراهای شهرهاست و حکم تبصره ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده، دلالت بر آن دارد که شوراهای شهر صرفاً برای تصویب عوارض محلی صلاحیت دارند. لذا با عنایت به اینکه حوزه فعالیت بانک‌ها غیرمحلی و کشوری است، مصوبات شوراهای شهرهای ملایر، ابرکوه و ... ابطال می‌شود».<sup>۴۶</sup>

۲- «مطابق ماده ۹۲ قانون دیوان، چنانچه مصوبه‌ای در هیئت عمومی ابطال شود، رعایت مفاد رأی هیئت عمومی در مصوبات بعدی الزامی است. نظر به اینکه به موجب آرای (۳۴۴-۱۳۸۸/۴/۲۱، ۲-۱۳۸۹/۱/۱۶، ۲۲۰-۲۶/۴/۱۳۹۱، ۷۲۴ الی ۷۵۹-۱۱/۱۰/۱۳۹۱، ۱۱۱-۱۳۹۲/۲/۲۳ و ۵۵۱-۸/۲/۱۳۹۲) هیئت عمومی دیوان،<sup>۴۷</sup> شورای شهرهای داراب، ارومیه، گرگان، ملایر، فیروزان، لالچین، قهاوند، سامن، تویسرکان، صالح‌آباد، مریانج برخلاف حکم مقرر در ماده ۹۲ قانون یادشده و مفاد آرای پیش‌گفته هیئت عمومی، تعرفه‌های عوارض

۴۳. دادنامه ۲/۸۹ مورخ ۱۳۸۹/۱/۱۶.

۴۴. دادنامه ۱۲۰۳ مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۲.

۴۵. دادنامه ۱۲۳۱ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۳.

۴۶. دادنامه ۸۱۶ الی ۸۳۶ مورخ ۱۳۹۴/۶/۳۱.

۴۷. آرای مزبور مشعر بر ابطال مصوبات شورای شهرهای مختلف ناظر بر تعیین بهای خدمات افتتاح و فعالیت سالیانه بانک‌ها (کسب و پیشه)، عوارض نصب و سالیانه عابربانک و عوارض بهای خدمات و محل فعالیت و استقرار بانک‌ها است.



محلی تصویب کرده‌اند، بنابراین موارد شکایت به علت مغایرت با قانون و آرای هیئت عمومی ابطال می‌شود».<sup>۴۸</sup>

## ۲-۱۲- عوارض تابلوهای منصوب بر سر در اماکن تجاری

۱- «با توجه به استدلال رأی ۴۰۷-۴۰۶ مورخ ۱۳۸۷/۶/۳ هیئت عمومی [تابلوهای منصوبه بر سر درب 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 نمی‌باشد تا ذی‌حق به دریافت بهای آن باشد. بنابراین اخذ بهای خدمات تحت عنوان «هزینه تبلیغات محیطی» بابت تابلوهای منصوبه بر سر درب شرکت‌های دولتی، شعب بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، از تاریخ اجرای مصوبه، ابطال می‌شود»؛ مصوبه ۱۳۸۴/۱۱/۳ شورای شهر مشهد، ابطال می‌شود».<sup>۴۹</sup>

۲- «الف - با توجه به اینکه مطابق بند ۱۶ ماده ۷۱ و ماده ۷۷، شوراها می‌توانند متناسب با تولیدات و درآمدهای اهالی به وضع عوارض مبادرت ورزند، بنابراین فراز ابتدایی و پایان بند ۱ ماده ۲۹ مصوبه شورای شهر زاهدان، موضوع تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۸۸ مبنی بر ممنوعیت وضع عوارض تابلوی منصوبه بر سر در مغازه‌ها که مبین محل کسب است و تجویز اخذ عوارض بر تابلوهایی که برای تبلیغات کالاهای شرکت‌ها و واحدهای تولیدی و کارخانجات داخلی و خارجی مورد استفاده قرار می‌گیرد، به لحاظ اینکه علاوه بر معرفی محل کسب موجب تبلیغ و کسب درآمد برای مغازه‌دار می‌شود، مغایرتی با قانون ندارد و قابل ابطال نیست. لکن فراز میانی ماده ۲۹ مصوبه که تابلوی معرف محل کسب بیش از سقف محل مذکور از جمله مصادیق ماده ۷۷ تشخیص نمی‌شود تا وضع عوارض بر آن امکان‌پذیر باشد، ابطال می‌شود. ج - با توجه به اینکه مقنن، حکم صریحی در خصوص ممنوعیت استفاده از پشت بام وضع نکرده، بند ۲ ماده ۲۹ تعرفه مورد شکایت که بدون اذن مقنن، نصب تابلوی شناسایی یا تبلیغاتی بر روی پشت بام را ممنوع اعلام کرده و در موارد خاص با موافقت شهرداری و سایر مالکان ساختمان اخذ عوارض را تجویز کرده، ابطال می‌شود».<sup>۵۰</sup>

۴۸. دادنامه ۹۲۳ الی ۹۳۹ مورخ ۱۳۹۴/۷/۲۸.

۴۹. دادنامه ۷۷۱ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۱۸.

۵۰. دادنامه ۵۵۱ مورخ ۱۳۹۲/۸/۲۰.

## ۲-۱۳- عوارض عدم نصب پنجره دوجداره و عدم اجرای طرح سفال رنگی در سقف

### شیروانی!

«هرچند مطابق بند ۱۶ ماده ۷۱، شورا می‌تواند وضع عوارض کند، لکن از آنجا که در ماده ۷۷، اخذ عوارض متناسب با تولیدات و درآمد اهالی پیش‌بینی شده و در تبصره‌های [ردیف‌های] (ج) و (د) بند ۷ مصوبه ۱۳۸۷/۷/۱۵ شورای شهر گرگان، مبالغ تعیین شده به عنوان عوارض، در حقیقت اعمال جریمه برای رعایت نکردن مصوبات شورا در خصوص عدم نصب پنجره دوجداره و سقف شیروانی طرح سفال رنگی است و این موارد منصرف از تولیدات و درآمد اهالی است که شورا بتواند برای آن وضع عوارض کند، از این حیث، تبصره‌های یادشده، از تاریخ تصویب، ابطال می‌شود».<sup>۵۱</sup>

## ۲-۱۴- عوارض ارتفاع مزاد هر طبقه

«نظر به اینکه وظایف شوراها در ماده ۷۱ پیش‌بینی شده و در این قانون، وظیفه‌ای برای شورا در تصویب اخذ جریمه تحت عنوان حقوق شهرداری پیش‌بینی نشده، بنابراین مصوبه ۱۳۹۳/۵/۲۳ شورای شهر مشهد [مبنی بر تعیین تعرفه افزایش ارتفاع مزاد]، ابطال می‌شود».<sup>۵۲</sup>

## ۲-۱۵- عوارض مزاد تراکم

۱- «الف - نظر به اینکه در تبصره‌های ماده ۱۰۰ قانون شهرداری در خصوص رسیدگی به تخلفات ساختمانی و صدور احکام مرتبط با تخلف به عمل آمده، تعیین تکلیف شده و گرفتن جریمه و عوارض، پیش از طرح موضوع در کمیسیون‌های مزبور توسط شهرداری‌ها، فاقد مجوز قانونی است. بنابراین مصوبه ۱۳۸۶/۵/۲۳ شورای شهر مشهد مبنی بر اخذ بهای خدمات مزاد بر تراکم توسط شهرداری قبل از ارسال پرونده به کمیسیون‌های ماده ۱۰۰، ابطال می‌شود. ب - مصوبه ۱۳۸۶/۱۲/۱۳ که در مقام تفسیر و اصلاح مصوبه پیشین است، صرف‌نظر از اصلاح در جزئیات مصوبه ۱۳۸۶/۵/۲۳، از این حیث که فی‌نفسه متضمن تأیید اخذ بهای خدمات مزاد بر تراکم پیش از رسیدگی به تخلف در کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ قانون شهرداری است به تبع مصوبه ۱۳۸۶/۵/۲۳، ابطال می‌شود».<sup>۵۳</sup>

۵۱. دادنامه ۵۳۳ مورخ ۱۳۹۲/۸/۱۳.

۵۲. دادنامه ۱۳۱۲ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۸.

۵۳. دادنامه ۴۲۷ مورخ ۱۳۹۲/۷/۱.

۲- «مقنن در بند ۲۶ ماده ۷۱، تصویب نرخ خدمات ارائه‌شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن را با رعایت آیین‌نامه مالی و معاملاتی شهرداری‌ها، از جمله وظایف شورای شهر اعلام کرده. نظر به اینکه در این قانون، اختیاری برای تصویب عوارض تحت عنوان بهای خدمات نسبت به مازاد بر تراکم برای شوراهای پیش‌بینی نشده، ماده ۱۴ از تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۸۹ شورای شهر اردبیل، ابطال می‌شود».<sup>۵۴</sup>

#### ۲-۱۶- عوارض پارک خودرو در پیاده‌رو!

«مطابق تبصره ۱ بند ۲ ماده ۵۵ قانون شهرداری: «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 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 ۱۳۸۹ نیز توقف در محل‌های غیرمجاز از جمله پیاده‌روها تخلف محسوب شده و برای آن جریمه تعیین شده. لذا از آنجا که استفاده از پیاده‌رو برای پارک خودرو از مصادیق سد معبر تلقی می‌شود، اجازه استفاده از پیاده‌روها برای توقف خودروها ارائه خدمت توسط شهرداری محسوب نمی‌شود تا شورای شهر بتواند مستند به ماده ۷۱ قانون شوراهای، بهای آن خدمت را مطالبه کند؛ در نتیجه مصوبه ۱۳۹۳/۴/۱۱ شورای شهر مشهد که به موجب آن، شورا برای پارک هر خودرو در پیاده‌رو، بهای خدمات تعیین کرده، از تاریخ تصویب، ابطال می‌شود».<sup>۵۵</sup>

#### ۲-۱۷- عوارض حمل و نقل کالا از بارنامه‌های حمل بار

«به موجب تبصره ۴ ماده واحده قانون «اصلاح قانون تأسیس شرکت سهامی خاص پایانه‌های عمومی وسایل نقلیه باربری مصوب ۱۳۷۴»، یک درصد ارزش بارنامه‌های صادره در سراسر کشور توسط شرکت مذکور، وصول و به حساب خزانه واریز می‌گردد. همچنین مطابق بند (ز) تبصره ۳۲ قانون بودجه سال‌های ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸، یک درصد فوق‌الذکر به دو درصد افزایش یافته و سازمان حمل و نقل جاده‌ای کشور، باید نسبت به واریز آن به حساب خزانه‌داری کل اقدام نماید. نظر به اینکه کسر درصدی از ارزش بارنامه‌ها و واریز آن به حساب خزانه، دلالت بر ملی بودن عوارض مذکور دارد و مصوبات شوراهای شهرهای اهواز،

۵۴. دادنامه ۱۲۵۹ مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۲۰.

۵۵. دادنامه ۱۱۱۶ مورخ ۱۳۹۴/۹/۲۴.

ساوه و شیراز در اخذ عوارض حمل و نقل کالا از بارنامه‌های حمل بار به عنوان عوارض محلی، خارج از حدود اختیارات شوراهاست، مضافاً اینکه مصوبه ۱۳۸۳/۵/۲۳ شورای شهر ساوه پس از لازم‌الاجرا شدن [قانون تجمیع عوارض] صادر گردیده و در فراز پایانی ماده یک قانون مذکور، حکم بندهای الف و ب ماده ۱۳۲ قانون برنامه سوم توسعه از شمول قانون، استثنا گردیده و این حکم به موجب ماده ۲۹ قانون برنامه چهارم توسعه عیناً تنفیذ گردیده. بنابراین آرای هیئت عمومی دیوان (دادنامه‌های ۱۹۷ مورخ ۱۳۸۰/۶/۱۸، ۳۰۴ مورخ ۱۳۸۶/۵/۲ و ۹۳۵ مورخ ۱۳۸۶/۹/۴) که به موجب آنها مصوبات مورد شکایت، مغایر قانون تشخیص نگردیده،<sup>۵۶</sup> با اجازه حاصل از ماده ۵۳ الحاقی به آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، نقض و مصوبات مورد شکایت در اخذ عوارض از بارنامه‌های حمل کالا به دلایل مارالذکر، از تاریخ تصویب آنها، ابطال می‌گردند».<sup>۵۷</sup>

## ۲-۱۸- عوارض حق الأرض

۱- «با توجه به اینکه مطابق ماده ۱۸ قانون سازمان برق ایران مصوب ۱۳۴۶، عبور کانال خطوط برق در معابر عمومی شهرها و حریم اماکن و دیوارهای مستغلات و اماکن خصوصی مشرف به معابر عمومی، به صورت مجانی است و از طرفی مطابق ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده، برقراری هرگونه عوارض و سایر وجوه برای انواع کالاهای وارداتی و تولیدی و همچنین ارائه خدمات که در قانون مزبور تکلیف مالیات و عوارض آنها معین شده، توسط شوراها شهر، ممنوع است و در بند الف ماده ۳۸، نرخ عوارض شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در رابطه با کالا و خدمات مشمول این قانون علاوه بر نرخ مالیات موضوع ماده ۱۶ قانون، یک و نیم درصد تعیین شده و تدارک و تأمین آب، برق، گاز، تلفن و خطوط فاضلاب از ناحیه ادارات ذی‌ربط از مصادیق ارائه خدمات است، بنابراین وضع عوارض مجدد در اینگونه موارد، وجاهت قانونی ندارد و اینکه، طرح دریافت حق الارض از شرکت‌های خدماتی - تأسیساتی در مجلس، به تصویب نرسیده نیز، دلالت بر عدم وجود نص قانونی در این زمینه دارد.

۵۶. در این رأی با محلی تلقی نمودن عوارض، حکم بر ابقای مصوبه داده شده بود.

۵۷. دادنامه ۶۰۴ مورخ ۱۳۸۹/۱۲/۱۶.

بنابراین مصوبات شوراهای شهرهای رشت، رامسر، قزوین و ... در قسمت تعیین و برقراری عوارض حق‌الارض، ابطال می‌شود.<sup>۵۸</sup> حکمی که در خصوص مصوبات شوراهای شهر یزد، کدکن، گرگان و ...<sup>۵۹</sup> و رامشیر، بهبهان، گمیشان و ...<sup>۶۰</sup> تکرار شد.

۲- «مطابق ماده ۹۲ قانون دیوان و نظر به اینکه در رأی شماره ۶۶ الی ۸۶-۱۳۹۲/۲/۲ هیئت عمومی، مصوبات شوراهای شهرهای مختلف در قسمت تعیین عوارض حق‌الارض، ابطال شده و در ماده ۴۵ تعرفه عوارض محلی شهرداری در سال ۱۳۹۴ مصوب شورای شهر کرمانشاه که بعد از رأی هیئت عمومی به تصویب رسیده، عوارض خدمات بهره‌برداری از معابر عمومی شهرداری برای استفاده از تأسیسات شهری تحت عنوان «عوارض حق‌الارض» وضع شده، بنابراین ماده ۴۵ مذکور، ابطال می‌شود.<sup>۶۱</sup>

#### ۲-۱۹- عوارض کسر فضای آزاد

«مطابق ماده ۱۰۰ قانون شهرداری و تبصره‌های آن، عدم رعایت الزامات برای اخذ پروانه احداث بنا یا احداث بنا زاید بر مندرجات پروانه ساختمانی، مستلزم رسیدگی به موضوع در کمیسیون ماده ۱۰۰ و اتخاذ تصمیم بر 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، بنابراین بند ۲ قسمت ب ماده ۸ تعرفه عوارض محلی شهرداری مصوب شورای شهر اردبیل، ابطال می‌شود.<sup>۶۲</sup>

#### ۲-۲۰- عوارض عدم رعایت تأمین یا کسری پارکینگ

۱- «با توجه به اینکه قانونگذار در خصوص عدم رعایت تأمین یا کسری پارکینگ به شرح تبصره ۵ ماده ۱۰۰ قانون، تعیین تکلیف کرده و هیئت عمومی دیوان در بند (و) رأی شماره ۱۴۸۱ و ۱۴۸۰، ۱۴۷۹، ۱۴۷۸، ۱۴۷۷-۱۲/۱۲/۱۳۸۶، رأی ۷۷۰-۱۸/۱۰/۱۳۹۱ و ۹۷ الی

۵۸. دادنامه ۸۸-۶۶ مورخ ۱۳۹۲/۲/۲.

۵۹. دادنامه ۱۵۲۷-۱۵۰۱ مورخ ۱۳۹۳/۹/۲۴.

۶۰. دادنامه ۲۹۴ الی ۳۰۷ و ۳۳۴ و ۳۳۶ مورخ ۱۳۹۴/۵/۱۲.

۶۱. دادنامه ۱۲۱۴ مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۹.

۶۲. دادنامه ۱۵۲۹ مورخ ۱۳۹۳/۹/۲۴.

۱۰۰-۱۳۹۲/۲/۱۶<sup>۶۳</sup> در مورد مشابه با لحاظ حکم قانون مذکور، مصوبات مربوط مبنی بر اخذ عوارض به لحاظ کسری یا عدم تأمین پارکینگ را ابطال کرده، بنابراین مصوبه شورای شهر شیروان با موضوع وضع عوارض، بابت حذف یا کسر پارکینگ، از تاریخ تصویب، ابطال می‌شود.<sup>۶۴</sup>

۲- «مطابق ماده ۹۲ قانون دیوان و نظر به اینکه به موجب آرای ۹۷ الی ۱۰۰-۱۳۹۲/۲/۱۶ و ۱۱۶-۱۳۹۲/۲/۲۳ هیئت عمومی دیوان، مصوبات شورای شهرهای شیروان و همدان در خصوص وضع عوارض حذف یا کسری پارکینگ ابطال شده، بنابراین ماده ۱۴ تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۹۳ شهر ملایر ناظر بر تعیین عوارض حذف و کسری پارکینگ، از تاریخ تصویب، ابطال می‌شود.<sup>۶۵</sup> نیز بر اساس همین رأی، ماده ۴۱ تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۹۳ مصوب شورای شهر همدان، ابطال شد.<sup>۶۶</sup>

## ب- واکاوی آرای ابطالی از منظر حقوق موضوعه و نظارت دیوان

### ۱- تحلیل ابطال مصوبات شوراها

چنانکه در بند قبل دیدیم، در سال‌های ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۴، حجم فراخی از آرای هیئت عمومی به بررسی و ابطال مصوبات شوراهای شهر در خصوص اخذ ملک یا وجه از مردم، اختصاص داده شده که با مطالعه آنها، توجه به نکات ذیل، ضروری می‌نماید:

۱-۱- امر وضع مصوبات مغایر با حق مالکیت اشخاص، متعلق به سال‌های مورد مطالعه نیست و پیش از آن هم، مطمح نظر بوده. چنانکه هیئت عمومی طی دادنامه‌های بسیاری، مصوبات شوراها را به همین دلیل، ابطال نموده است.<sup>۶۷</sup> امری که با عنایت به شباهت زیاد مصوبات به یکدیگر، نشان می‌دهد مشکل اخذ وجه از مردم اعم از نقدی و غیر آن، به صورتی که دست‌کم، عالی‌ترین مرجع قضایی دعاوی اداری، آن را غیرقانونی می‌داند، نه موضوعی جدید، که کهنه است و در طول این همه سالی که از عمر نهاد شوراها می‌گذرد، تغییری نکرده و در بر همان پاشنه می‌چرخد.

<sup>۶۳</sup> دیوان در این دادنامه‌ها، عوارض مصوب تعدادی از شوراها، مرتبط با عدم تأمین یا کسری پارکینگ را ابطال نموده است.

<sup>۶۴</sup> دادنامه ۱۱۶ مورخ ۱۳۹۲/۲/۲۳.

<sup>۶۵</sup> دادنامه ۹۷۷ مورخ ۱۳۹۴/۸/۵.

<sup>۶۶</sup> دادنامه ۱۲۱۵ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۳.

<sup>۶۷</sup> ر.ک: آگاه، پیشین، ۱۰۰-۹۰.

۱-۲- طبق اصل ۵۱ ق.ا. «هیچ نوع مالیات وضع نمی‌شود، مگر به موجب قانون. موارد معافیت و بخشودگی و تخفیف مالیاتی به موجب قانون مشخص می‌شود». حکمی که در ماده ۴ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ هم آمده: «دریافت هرگونه وجه، کالا و یا خدمات تحت هر عنوان از اشخاص حقیقی و حقوقی توسط وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، غیر از مواردی که در مقررات قانونی مربوط معین شده یا می‌شود. همچنین اخذ هدایا و کمک نقدی و جنسی در قبال کلیه معاملات اعم از داخلی و خارجی توسط وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی ... ممنوع می‌باشد». این اصل حقوق عمومی که از آن به «اصل قانونی بودن مالیات‌ها» و در دیدی کلان‌تر، «اصل قانونی بودن اخذ وجه توسط حکومت از مردم»، یاد می‌شود؛<sup>۶۸</sup> مستند به اصل ۷۱ ق.ا. مشعر بر: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند»، توسط قوانین عادی تضمین می‌شود. به بیان بهتر، جز از طریق قانون عادی نمی‌توان از شهروندان، وجهی را اخذ نمود.

۱-۳- امکان دریافت هرگونه مال از مردم، در بعد محلی، تخصیص خورده و مطابق اصول ۷، ۱۰۰ و ۱۰۵ ق.ا. برعهده شوراهاست. به موجب اصل ۷، شوراها از «ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند» و در اصل ۱۰۰، «برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی، اداره امور شهر با نظارت شورایی به نام شورای شهر صورت می‌گیرد» و البته ق.ا. در اصل ۱۰۵، متذکر شده: «تصمیمات شوراها نباید مخالف موازین اسلام و قوانین کشور باشد». لذا ق.ا. جایگاه مصوبات شوراها در سلسله‌مراتب منابع حقوق را مشخص و در رده مقررات قرار داده است و بر همین اساس، شوراها وفق مواد ۷۱ و ۷۷ قانون شوراها در وضع عوارض یا همان مالیات‌های محلی، صلاحیت دارند.

۱-۴- در بند ۱۶ ماده ۷۱ قانون شوراها «تصویب لوائح، 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» با شوراهای شهر است. طبق ماده ۷۷ نیز، شورای 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». لذا اگر

شهر را یک شرکت یا مؤسسه در نظر بگیریم، شورای شهر، هیئت مدیره و بالطبع، اعضای شورا، عضو هیئت مدیره‌اند. پس بدون تصویب شورای شهر، اخذ هرگونه مال یا پول از اشخاص، خلاف قانون شوراها و در واقع، خلاف اصل ۵۱ ق.ا. و ماده ۴ قانون تنظیم ... است. اما با توجه به بندهای یادشده، به نظر می‌رسد:

اولاً - می‌بایست میان عوارض شهر موضوع ماده ۷۱ و عوارض ماده ۷۷، تفاوت قائل شد. چنانکه این دو در مواد مجزا آمده‌اند. در بند ۱۶ ماده ۷۱ صحبت از تصویب عوارضی است که برای اداره شهر لازم است. گویی شهر، یک شخص حقوقی جداگانه با شخصیت حقوقی مستقل از ساکنان و اجزایش است و بنا به فلسفه پیش‌بینی نهاد شورا و انتزاع آن از قوه مجریه (وزارت کشور)، قرار بوده شهرها، دخلشان یا دست‌کم، بخشی از آن را خود، به دست آورند. امری که از مفهوم «حق بر شهر»<sup>۶۹</sup> هم، برمی‌آید.<sup>۷۰</sup> لذا به نظر می‌رسد عوارض شهر برای حفظ کیان شهر و اداره عمومی شهر ضروری است و حتماً نباید خدمات مستقیمی دربر داشته باشد. امری که در خصوص ماده ۷۷ حاکم نیست و وجوه این ماده می‌بایست با تولیدات و درآمد ساکنان متناسب باشد. لذا اگر عوارض مصوب شوراها در ازای تولید یا درآمد خاصی نباشد، محکوم به ابطال است و خلاف صریح ماده ۷۷. نیز باید توجه داشت که هر دوی این بندها مقید به اخذ وجوه محلی و نه ملی است. بنابراین شورای شهر تهران نمی‌تواند برای غیر تهران یا به بیان بهتر، خارج از تهران، تعیین تکلیف کند. برخلاف مجلس که می‌تواند هم در سطح ملی، مالیات یا عوارض وضع نماید و هم، «مرجع وضع عوارض محلی باشد».<sup>۷۱</sup>

ثانیاً - پیرو ارجاع امکان وضع عوارض به آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران در ماده ۷۷، آیین‌نامه اجرایی نحوه وضع و وصول عوارض توسط شوراهای اسلامی شهر در ۱۳۷۸/۷/۷ برای بند ۱۶ ماده ۷۱ و ماده ۷۷ به تصویب رسید. وفق ماده ۱ این مقرر، علاوه بر «هزینه‌های خدماتی و عمرانی» مذکور در ماده ۷۷، به «هزینه‌های اداری» هم جهت امکان اخذ عوارض برای تأمین آنها تصریح شد. در مواد ۲، ۳ و ۷ نیز، قلمروی عوارض «درآمدها، عرضه کالاها و خدمات و سایر موضوعها» و پرداخت‌کننده‌ها «اماکن، واحدهای صنعتی،

69. Right to City.

۷۰. همین امر در موضوع خانواده نیز صادق است و برخی برای خانواده به عنوان یک شخص حقوقی جداگانه از اعضاء، حقوقی قائلند.

۷۱. عباس قاسمی حامد. «عوارض محلی» در اندیشه‌های حقوق اداری (مجموعه مقالات هدایی به استاد دکتر منوچهر موتمنی طباطبایی)، به اهتمام محمد جلالی و محمدرضا ویژه (تهران: مجد، ۱۳۹۲)، ۱۷۳.



تولیدی، خدماتی، صنعتی و هرگونه منبع درآمدی دیگر قابل وصول» شناسایی شد و تصریح گردید که عوارض می‌تواند برای مدت معین هم وضع شود. اما مهم‌تر اینکه در ماده ۱۴، اسناد بالادستی مصوبات شوراها، اولاً - «سیاست‌های کلی» مذکور در قوانین توسعه و بودجه سالانه. ثانیاً - «سیاست‌های عمومی دولت» به صورت مفصل، معین شد که مهم‌ترین آنها عبارتند از: «رعایت تناسب میزان عوارض با ارائه خدمات عمومی و عمرانی به اقشار مختلف»، «تناسب عوارض در هر محل با تولیدات و درآمدهای اهالی محل»، «هماهنگی و وحدت رویه در نظام عوارض»، «جلوگیری از وضع عوارض مضاعف بر کالاهای تولیدی» و «خودداری از وضع عوارض بر کالاهای صادراتی» است (بندهای ب، ت، ج، خ، ر). بنابراین شوراهای شهر مستند به معیارهای مصوب هیئت دولت، قادر به تصویب عوارض بودند. امری که با تصویب «قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی برقراری و وصول عوارض و سایر وجوه از تولیدکنندگان کالا، ارائه‌دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی» مصوب ۱۳۸۱ موسوم به قانون تجمیع عوارض، بخش‌هایی از آن، نسخ شد، زیرا به موجب ماده یک این قانون «از ابتدای سال ۱۳۸۲ برقراری و دریافت هرگونه وجوه از جمله مالیات و عوارض اعم از ملی و محلی» صرفاً با قانون مذکور، ممکن بود و شوراها نیز مقید به این قانون شدند. در مواد ۲ تا ۴ هم به طور مفصل عوارض انواع کالاها و خدمات تعیین شد و نظر به اینکه طبق ماده ۵، برقراری هرگونه عوارض و وجوه از کالاهای وارداتی و خدماتی که در قانون، تعیین تکلیف شده، ممنوع اعلام گردید و هرچند که تبصره ۱ ماده ۵، وضع عوارض توسط شوراهای شهر را ممکن و صرفاً یک قید دیگر یعنی «تصویب تا حداکثر پانزدهم بهمن و اعلام عمومی برای اجرا از سال بعد» را اضافه نموده بود؛ اما فی‌الواقع موضوع خاصی باقی نماند تا شورا بتواند برای آن، عوارض محلی وضع نماید. به بیان بهتر، مقنن در قانون تجمیع عوارض، تقریباً همه موضوعات قابل اخذ مالیات را ذکر و در زمره مالیات‌های ملی قرار داد، لذا دیگر موضوع خاصی برای شوراها نماند تا برایش عوارض محلی، قرار دهند! متعاقباً مفادی از آیین‌نامه اجرایی نحوه وصول عوارض توسط هیئت عمومی دیوان، ابطال شد<sup>۷۲</sup> و این وضعیت یعنی اجرای قانون تجمیع عوارض و تقدم آن بر قانون شوراها ادامه داشت، تا اینکه قانون مالیات بر ارزش افزوده تصویب گردید.

۵-۱- طبق ماده ۵۹ قانون مالیات بر ارزش افزوده، «از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون»، قانون تجمیع عوارض و سایر قوانین و مقررات خاص و عام مغایر مربوط به دریافت هرگونه مالیات غیرمستقیم و عوارض بر واردات و تولید کالاها و ارائه خدمات، لغو گردیده و برقراری و دریافت هرگونه مالیات غیرمستقیم و عوارض دیگر از تولیدکنندگان و واردکنندگان کالاها و ارائه‌دهندگان خدمات ممنوع شد. همچنین بر اساس ماده ۵۰: «برقراری هرگونه عوارض و سایر وجوه برای انواع کالاهای وارداتی و تولیدی و همچنین ارائه خدمات که در این قانون، تکلیف مالیات و عوارض آنها معین شده است، همچنین برقراری عوارض به 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».

۶-۱- در این میان، کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱ با اصلاحات بعدی هم، مطرح است که وظیفه بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری را برعهده دارد<sup>۷۳</sup> و این مهم، ابداً متضمن اخذ وجه یا بخشی از ملک مردم در مقابل انواع خدمات از جمله تفکیک، افزاز یا تغییر کاربری نیست. لذا مصوبات کمیسیون مزبور بر این مبنا نیز محکوم به ابطال است و تصویب انواع طرح‌های شهری و طبقه‌بندی و تعیین کاربری، ملازمه‌ای با تعیین عوارض برای شهروندان ندارد.

۷-۱- مطالب معنونه در باب سه قانون شوراها، مالیات بر ارزش افزوده و تأسیس شورای عالی شهرسازی، با اصلاحیه ماده ۱۰۱ قانون شهرداری، تخصیص خورد: «ادارات ثبت اسناد و املاک و حسب مورد دادگاه‌ها موظفند در موقع دریافت تقاضای تفکیک یا افزاز اراضی واقع در محدوده و حریم شهرها، از سوی مالکین، عمل تفکیک یا افزاز را بر اساس نقشه‌ای انجام دهند که قبلاً به تأیید شهرداری مربوط رسیده باشد. نقشه ...، باید پس از کسر سطوح معابر و قدرالسهم شهرداری مربوط به خدمات عمومی از کل زمین، از طرف شهرداری حداکثر ظرف

۷۳. وفق قانون اصلاح ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران: «بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات آنها در هر استان به وسیله کمیسیونی به ریاست استاندار (و در غیاب وی معاون عمرانی استانداری) و با عضویت شهردار و نمایندگان وزارت مسکن و شهرسازی، وزارت جهاد کشاورزی و سازمان میراث فرهنگی و گردشگری و صنایع دستی و همچنین رئیس شورای اسلامی شهر ذی‌ربط و نماینده سازمان نظام مهندسی استان (با تخصص معماری یا شهرسازی) بدون حق رأی انجام می‌شود. تغییرات نقشه‌های تفصیلی اگر بر اساس طرح جامع شهری مؤثر باشد باید به تأیید مرجع تصویب‌کننده طرح جامع (شورای عالی شهرسازی و معماری ایران یا مرجع تعیین‌شده از طرف شورای عالی) برسد».

سه ماه، تأیید و کتباً به مالک ابلاغ شود». وفق تبصره ۳ اصلاحی نیز «در اراضی با مساحت بیشتر از پانصد مترمربع که دارای سند شش‌دانگ است، شهرداری برای تأمین سرانه فضای عمومی و خدماتی تا سقف بیست و پنج درصد و برای تأمین اراضی مورد نیاز احداث شوارع و معابر عمومی شهر در اثر تفکیک و افزاز این اراضی مطابق با طرح جامع و تفصیلی با توجه به ارزش افزوده ایجادشده از عمل تفکیک برای مالک، تا بیست و پنج درصد از باقیمانده اراضی را دریافت می‌نماید». لذا بدون عطف بماسبق شدن و از تاریخ لازم‌الاجرا شدن، این اصلاحیه قابل اجراست.

۸-۱- سوای مباحث حقوقی فوق‌الذکر، اینکه غالب شکایات و آرای صادره مربوط به تعرض نهادهای حکومتی به حق مالکیت افراد است، این را می‌نمایاند که حداقل در دهه اخیر، مسائل اقتصادی، مشکل سطح اول کشور بوده. چه اینکه از یک طرف، شوراهای شهرداری‌ها به عنوان متولی اداره شهر به دلیل عدم توازن دخل و خرج و به انحصار مختلف، درصد اخذ وجوه از شهروندان و از سوی مقابل، مردم در مواجهه با این مطالبه حداکثری اخذ وجه، مقاومت نموده و با توسل به مرجع قضایی در پی احقاق حق خود برمی‌آیند. امری که در مقایسه با آرای اندک هیئت عمومی در خصوص دیگر حق‌های مردم، نشان می‌دهد که حق بر مالکیت، به دلیل ارتباط با مسائل معیشتی، جایگاه ویژه‌ای در منظومه حق‌های شهروندان دارد.

## ۲- نقد نظارت دیوان بر اجرای آرای ابطال مصوبات شوراهای

۱-۲- وفق قانون دیوان، همان‌طور که در خصوص شعب، به موجب تبصره ماده ۱۱: «پس از صدور حکم و قطعیت آن، مرجع محکوم‌علیه علاوه بر اجرای حکم، مکلف به رعایت مفاد آن در تصمیمات و اقدامات بعدی خود در موارد مشابه است»، در صورت ابطال مصوبه و تکرار مفاد آن در مقرره‌ای دیگر؛ ماده ۹۲ قابل استفاده است: «چنانچه مصوبه‌ای در هیئت عمومی ابطال شود، رعایت مفاد رأی هیئت عمومی در مصوبات بعدی، الزامی است. هرگاه مراجع مربوط، مصوبه جدیدی مغایر رأی هیئت عمومی تصویب کنند، رئیس دیوان موضوع را خارج از نوبت بدون رعایت مفاد ماده ۸۳ این قانون<sup>۷۴</sup> و فقط با دعوت نماینده مرجع تصویب‌کننده، در هیئت عمومی مطرح می‌نماید». لذا قانون دیوان در خصوص تسریع در

۷۴. ماده ۸۳- مدیر دفتر هیئت عمومی نسخه‌ای از درخواست و ضامم آن را برای مرجع تصویب‌کننده، ارسال می‌کند. مرجع مربوط مکلف است ظرف یک ماه از تاریخ ابلاغ، نسبت به ارسال پاسخ اقدام کند. در هر صورت، پس از انقضای مهلت مزبور، هیئت عمومی به موضوع رسیدگی و تصمیم مقتضی اتخاذ می‌نماید.

برخورد با مصوبات مشابه مقررات ابطالی، کمبودی ندارد. اما بحث ضمانت اجراها هم،<sup>۷۵</sup> مطرح است. تضمیناتی برای اجرای آرای هیئت عمومی. چنانکه:

اولاً - در بخش ۴ قانون دیوان با عنوان «اجرای احکام»، فارغ از نص ماده ۱۰۷ مبنی بر فوریت اجرای رأی، وفق ماده ۹۳: «افرادى که در اجرای آرای هیئت عمومی، خود را ذی‌نفع می‌دانند، در صورت عدم اجرای آن از سوی مسؤولان ذی‌ربط، می‌توانند رسیدگی به استتکاف مسؤول مربوط را از دیوان، درخواست نمایند». درخواستی که به یکی از شعب تجدیدنظر ارجاع می‌شود و در صورت احراز ذی‌نفع بودن درخواست‌کننده و استتکاف مسؤول مربوط، به موجب ماده ۱۰۹، اتخاذ تصمیم می‌شود. ماده ۱۰۹ نیز مجازات این مهم را «انفصال موقت از خدمات دولتی به مدت سه ماه تا یک سال و جبران خسارت وارده» دانسته. به موجب تبصره این ماده هم: «تقاضای ذی‌نفع برای اجرای آرای هیئت عمومی، باید به صورت تقدیم دادخواست باشد»؛

ثانیاً - بر اساس تبصره ۱ ماده ۱۱۰ نیز، در مواردی که اجرای حکم، مستلزم اتخاذ تصمیم توسط شورایی مرکب از دو یا چند نفر باشد و اعضای آنها از تبعیت حکم صادرشده استتکاف نمایند، تمامی اعضای مؤثر در مخالفت با حکم دیوان، مستتکف شناخته می‌شوند. تبصره ۲ ماده هم، مرجع رسیدگی به استتکاف از رأی هیئت عمومی را شعب تجدیدنظر دیوان می‌داند و تبصره ۳ در مقام اعطای آخرین مهلت به مسؤول حکومتی مستتکف بیان می‌دارد: «شعبه رسیدگی‌کننده به استتکاف ابتدا شخص یا اشخاص مستتکف را احضار و موضوع را به آنها تفهیم می‌نماید. چنانچه مستتکف استمهال کند، حداکثر یک هفته جهت اجرای حکم و اعلام به دیوان به وی مهلت داده می‌شود و در غیر این صورت و یا پس از انقضای مهلت، مشمول حکم مقرر در ماده ۱۱۲ این قانون قرار می‌گیرد»؛

ثالثاً - مستند به ماده ۱۱۲: «در صورتی که محکوم‌علیه از اجرای رأی، استتکاف نماید، با رأی شعبه صادرکننده حکم، به انفصال موقت از خدمات دولتی تا پنج سال و جبران خسارت وارده محکوم می‌شود»؛

رابعاً - وفق ماده ۱۱۸، دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری «مکلفند دستورات دیوان را در مقام اجرای حکم، اجرا کنند. تخلف از مقررات این ماده، علاوه بر تعقیب اداری و انتظامی حسب‌مورد، مستوجب مجازات مقرر در ماده ۱۱۲ این قانون

۷۵. ر.ک: محمدرضا ویژه، وحید آگاه، «کاوشی انتقادی در لایحه تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت

اداری»، پژوهش حقوق عمومی ۳۸ (۱۳۹۱)، ۱۵۷-۱۵۱.

است». همچنین نیک می‌دانیم حسب قسمت اخیر ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری که «کلیه سازمان‌هایی که در قانون اساسی نام برده شده است» را «در حکم مؤسسه دولتی»، شناخته؛ به دلیل تصریح ق.ا. به شوراها، این نهاد، در حکم مؤسسه دولتی است و مشمول این حکم و مآلاً ماده ۱۱۸ قانون دیوان؛

خامساً - مطابق ماده ۹۵، پس از صدور و اعلان احکام هیئت عمومی دیوان که مستلزم عملیات اجرایی باشد، محکوم‌علیه مکلف به اجرای حکم و اعلام نتیجه به دیوان می‌باشند و در صورت استنکاف، طبق ماده ۱۱۰ اقدام می‌شود.

اما همه این ضمانت‌اجراها، ظاهراً تنها اشاره به عدم اجرای آرای هیئت عمومی دارد و بحث ما ضمانت‌اجرای تکرار تخلف محکوم‌علیه آرای هیئت عمومی است. گفتیم ظاهراً، چرا که رویه نشان می‌دهد دیوان از ضمانت‌اجراهای مفصل پیش‌گفته صرفاً در اجرای رأی، استفاده می‌کند و این مهم را به تکرار تخلف، تسری نمی‌دهد؛ حال آنکه مفاد یادشده به سادگی در خصوص تکرار هم، قابل استناد و استفاده است، زیرا تکرار تصویب یعنی انجام مجدد تخلف و بدیهی است که اعمال «مجازات تخلف در اجرای رأی» به «تخلف در تکرار تخلف»، ولو بدون صدور رأی مجدد، امکان‌پذیر است. لذا هنگامی که شوراها مفاد مصوباتی که بارها و بارها ابطال شده‌اند را مجدداً با اصلاحی جزئی، مرتکب می‌شوند، می‌توان همین ارتکاب به تصویب را عدم اجرای رأی قبلی، محسوب نمود و از تضمینات مارالذکر بهره برد. کما اینکه این مهم در خصوص تکرار مفاد مصوبه ابطالی شورای شهر الف، در شورای شهر ب نیز به جهت انتشار آرای هیئت عمومی، صادق است و ادعای عدم آگاهی شوراها از ابطال مصوبات شوراها دیگر پذیرفته نیست. چه اینکه تبصره ماده ۱۰۹ قانون دیوان به افرادی اشاره نموده «که از عدم اجرای آرای هیئت عمومی در مورد ابطال مصوبه مطلع می‌شوند» و «می‌توانند موضوع را به رئیس دیوان منعکس نمایند تا رئیس دیوان نسبت به پی‌گیری موضوع از طریق شعب دیوان اقدام نماید». لذا وقتی مردم می‌توانند از این آراء مطلع شوند، پذیرش عدم آگاهی بقیه شوراها با عنایت به لزوم پیشرو بودن حکومت نسبت به مردم، ابتدا پذیرفته نیست.

۲-۲- مطابق ماده ۱۵ اصلاحی قانون شوراها مصوب ۱۳۸۲: جلسات شوراها علنی است و البته منوط به تصویب، امکان تشکیل جلسات غیرعلنی هم هست. وفق ماده ۷۶ اصلاحی سابق الذکر نیز: «شورای شهر ... موظفند به نحو مقتضی و در صورت امکان با راه‌اندازی پایگاه رایانه‌ای، زمینه اطلاع عموم مردم را به طور مستمر از مصوبات، تصمیمات، عملکرد،

بودجه، هزینه و درآمد خود فراهم نمایند». اما این نصوص قانونی با غفلت عجیب شوراها و نهادهای نظارتی مواجه شده و مصوبات شوراها به صورت نظام‌مند و به لسان مقنن، «مستمر» چاپ و منتشر نمی‌شود و متأسفانه بسیاری از شوراها مصوبات خود را در سایت خود، قرار نداده و برای یافتن و رصد کرن آنها باید وقت و هزینه زیادی صرف نمود. امری که فارغ از مبانی نظری در حقوق عمومی، بدیهی بودن و صراحت مفاد پیش‌گفته، در «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» مصوب ۱۳۸۷/۱۱/۶ مجلس و ۱۳۸۸/۵/۳۱ مجمع تشخیص مصلحت نظام هم، بدان تصریح شده است. وفق بند (د) ماده یک این قانون، مؤسسات عمومی عبارت است از «سازمان‌ها و نهادهای وابسته به حکومت به معنای عام کلمه شامل تمام ارکان و اجزای آن که در مجموعه قوانین جمهوری اسلامی ایران آمده است». بند (ج) نیز، اطلاعات عمومی را «اطلاعات غیرشخصی<sup>۷۶</sup> نظیر ضوابط و آیین‌نامه‌ها» می‌داند. در ماده ۲ هم، «هر شخص ایرانی حق دسترسی به اطلاعات عمومی را دارد، مگر آنکه قانون، منع کرده باشد». مستند به ماده ۵ هم، مؤسسات عمومی «مکلفند اطلاعات موضوع این قانون را در حداقل زمان ممکن و بدون تبعیض در دسترس مردم قرار دهند» و تبصره همین ماده با تصریح به اینکه اطلاعات متضمن حق و تکلیف برای مردم «باید علاوه بر موارد قانونی موجود از طریق انتشار و اعلان عمومی و رسانه‌های همگانی به آگاهی مردم برسد»، حجت را تمام نموده است. ضمن اینکه مطابق ماده ۱۱ نیز «مصوبه و تصمیمی که موجد حق یا تکلیف عمومی است، قابل طبقه‌بندی به عنوان اسرار دولتی نمی‌باشد و انتشار آنها الزامی خواهد بود». لذا مصوبات شوراها باید در سایت‌های شورای مربوطه منتشر و برای نظارت و آگاهی عمومی، بهتر است که در روزنامه رسمی هم، چاپ شود.

۲-۳- طبق اصول کلی حقوقی، اگر مقرر و تصمیمی، ابطال شد، تاریخ ابطال باید به تاریخ تصویب بازگردد. امری که حواس نهادهای واضع مقررات را جمع می‌نماید تا بی‌مهابا و بی‌توجه به قوانین و حقوق مردم از جمله بی‌عنایت به حق بر مالکیت مردم، مقررات تصویب نکنند. حکمی بدیهی که البته با توجیهاتی نظیر اقتضای اعمال حقوق عمومی والّخ، مواجه و متأسفانه به طور کلی در ماده ۱۳ قانون دیوان، توجیه شده: «اثر ابطال مصوبات از زمان صدور رأی هیئت عمومی است». با این حال، قسمت دوم این ماده، بجز مصوبات خلاف شرع، مقررات تضییع‌کننده حقوق اشخاص را هم، قابل ابطال از تاریخ تصویب دانسته است.

۷۶. البته در صورت شخصی بودن مصوبه شوراها یعنی اختصاص آن به شخصی حقیقی یا حقوقی نیز، مصوبه شوراها باید چاپ و منتشر شود.

موضوعی که از نظریات شورای نگهبان هم برمی‌آید. توضیح اینکه شورا در نظریه تفسیری ۸۰/۲۱/۱۳۷۹ مورخ ۱۳۸۰/۲/۱۸، برخلاف ابطال مقررات مغایر با موازین شرعی، ابطال مقررات خلاف قوانین را نه از زمان تصویب که از زمان ابطال دانسته بود. اما شورا در پاسخ سؤال رئیس دیوان که اتفاقاً به سوءاستفاده شهرداری‌ها و دیگر مراجع در تصویب مصوبات تکراری با همان مضمون مصوبه ابطالی اشاره دارد، وفق نظریه تفسیری ۸۳/۳۰/۹۴۸۶ مورخ ۱۳۸۳/۱۱/۷ «تصویب مصوبه‌ای به همان مضمون و یا مبتنی بر همان ملاکی که موجب ابطال مصوبه شده است مانند عدم مجوز قانونی» را برخلاف نظریه تفسیری سابق خود می‌داند. لذا تصمیم در این زمینه برعهده قضات هیئت عمومی است و می‌بایست در خصوص مصوبات شوراها و شهرداری‌ها ناظر بر اخذ غیرقانونی وجه و ملک، اعمال گردد که البته در عمل، چنین نبوده و در قلمروی مورد مطالعه نوشتار حاضر، این مهم، بسیار اندک استفاده نشده است.

### نتیجه و پیشنهادات

دیوان عدالت اداری، در مقام نظارت قضایی بر اداره، وظیفه مطابقت مقررات و نظامات دولتی با قانون اعم از اساسی و عادی را برعهده دارد. صلاحیتی نیازمند شکایت اشخاص اعم از عمومی یا خصوصی و حقیقی یا حقوقی که اهمیت و نقش دیوان عدالت اداری، به خصوص هیئت عمومی در حفظ و حراست از حق‌ها و آزادی‌ها را دو چندان می‌کند. در این پژوهش با بررسی آرای هیئت عمومی دیوان از ابتدای سال ۱۳۸۸ تا انتهای ۱۳۹۴ در خصوص ابطال مصوبات شوراها در مغایرت با حق بر مالکیت شهروندان، مشخص شد به رغم آنکه قرائت دیوان از اخذ عوارض، در اختلاط بندهای ۱۶ و ۲۶ ماده ۷۱ قانون شوراها بوده و هیئت عمومی، فرقی میان عوارض شهر و عوارض خدمات شهرداری قائل نشده و این مهم، قابل انتقاد است؛ با این حال و بر اساس تفسیر هیئت عمومی، کارنامه دیوان در ابطال، موفق بوده. اما این موفقیت به حد «احقاق حق» مذکور در اصل ۱۷۳ ق.ا. نرسیده و در مرحله ابطال متوقف مانده، زیرا هرچه دیوان در ابطال، کوشا و پیروز بوده، شوراها واضح مصوبات مغایر حق بر مالکیت مردم، کوتاه نیامده و صرفاً با تغییر شماره و تاریخ مصوبات و تغییر عنوان عوارض، به این دور باطل ادامه داده‌اند. این تداوم در تخلف، عملاً اجرای آرای هیئت عمومی را بر زمین گذارده. امری که با توجه به تعداد زیاد شوراها و مصوبات عدیده آنها و از همه بدتر، عدم انتشار نظام‌مند آنها، بیشتر در ناکارآمدی نظارت به شیوه فعلی، رخ می‌نماید. لذا

بازی اصرار شوراها و ابطال هیئت عمومی، تاکنون ادامه یافته و متأسفانه اثری از تغییر الگو یا رویه هم، مشاهده نمی‌شود. اما بازنده واقعی این دور باطل، مردمند که دست‌کم در طول هفت سال مورد مطالعه این مقاله، دریافته‌اند که چاره‌ای جز جوشیدن در دیگ عوارض غیرقانونی شوراها ندارند. چه، گرفتاری‌های زمانه، اجازه نمی‌دهد که مردم، عودت عوارض پرداختی امسال را با ابطال در سال آتی، در سال بعد یعنی سه سال بعد از تصویب، پی‌گیری نمایند. لذا نهایتاً ابزار حقوق از جمله تعبیه نهاد دیوان، ساز و کار ابطال مقررات، تصویب قانون شوراها و مالیات بر ارزش افزوده و تلاش قضات دیوان، به طور مطلوب به هدف نهایی یعنی تنظیم مطلوب روابط مردم با نماینده حکومت در این حوزه، نرسیده است. با این حال، در تمام این سال‌ها، هرگز در خصوص این حجم از تکرار و تعدد تخلف شوراها در خصوص اخذ ملک یا عوارض غیرقانونی از مردم، هیچ خبر و اثری از بازنگری در مستندات و رویه‌ها مشاهده نشد. لذا پیشنهاد می‌شود:

۱- نظر به اینکه از مجموع آرای پرتعداد مورد بررسی در طول هفت سال، فقط ۱۱ رأی منجر به ابطال مقررہ از تاریخ تصویب شده،<sup>۷۷</sup> فارغ از ضرورت تحرک بیشتر هیئت عمومی در این زمینه و استفاده از ظرفیت قسمت اخیر ماده ۱۳؛ با اصلاح ماده ۱۳ قانون دیوان، بار اثباتی ماده تغییر کند و دست‌کم، عدم تسری ابطال به زمان تصویب مقررات تحدیدکننده حق‌ها و آزادی، در هیئت عمومی رأی‌گیری شود؛

۲- با توجه به مشغله کاری و تکالیف اداری و قضایی رئیس دیوان، دادستان اداری، حداقل در سطح هیئت عمومی، در جهت حمایت از حق‌ها و آزادی‌ها از دو بعد پیش‌بینی شود: یکی، رصد مقررات برای انطباق آنها با قوانین که هم‌اکنون در قانون دیوان وجود ندارد، اما در قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور هست و پیشنهاد ما تداخلی در وظایف ایجاد نخواهد کرد، زیرا نظارت سازمان بازرسی در این زمینه می‌تواند یاری‌بخش دادستان اداری دیوان باشد. کما اینکه هر دوی این سازمان‌ها زیرمجموعه قوه قضائیه هستند.<sup>۷۸</sup> دیگری، نظارت بر

۷۷. ر.ک: دادنامه‌های ۱-۹۷۷ مورخ ۱۳۹۴/۸/۵. ۲-۱۱۱۶ مورخ ۱۳۹۴/۹/۲۴. ۳-۱۲۶۳ مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۲۰. ۴-۵۳۳ مورخ ۱۳۹۲/۸/۱۳. ۵-۶۰۴ مورخ ۱۳۸۹/۱۲/۱۶. ۶-۱۳۱۰ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۸. ۷-۱۹۸ مورخ ۱۳۹۲/۳/۲۰. ۸-۴۵۴ مورخ ۱۳۹۲/۷/۱۵. ۹-۳۸۱ مورخ ۱۳۹۰/۹/۷. ۱۰-۳۳۳ مورخ ۱۳۹۰/۸/۹. ۱۱-۱۳۹۲/۲/۲۳ مورخ ۱۳۹۲/۲/۲۳.

۷۸. اصل ۱۷۴- «براساس حق نظارت قوه قضائیه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری سازمانی به نام «سازمان بازرسی کل کشور» زیر نظر رئیس قوه قضائیه تشکیل می‌گردد. حدود اختیارات و وظایف این سازمان را قانون تعیین می‌کند».



اجرای آرای هیئت عمومی. امری که سال‌هاست که گفته می‌شود،<sup>۷۹</sup> اما به دلیل نظام‌مند نبودن و به بیان بهتر، اتفاقی بودن، حتی «تأسیس حقوقی جدید» تبصره ماده ۱۰۹ قانون دیوان مبنی بر اختیار رئیس دیوان در «طرح شکایت از تصمیمات دستگاه‌های اجرایی در شعب دیوان»<sup>۸۰</sup> را بی‌فایده ساخته است؛

۳- تقویت رویه عملی دیوان در استفاده از ظرفیت‌های مغفول قانون دیوان در خصوص الزام شوراها به اجرای آرای دیوان در مصوبات بعدی وفق قسمت نخست ماده ۹۲ و در صورت عدم رعایت، حکم به استنکاف اعضای شوراها؛

۴- بازنگری ماده ۹۲ قانون دیوان با الحاق این عبارت پررنگ به آن:

«چنانچه مصوبه‌ای در هیئت عمومی ابطال شود، رعایت مفاد رأی هیئت عمومی در مصوبات بعدی، الزامی است. هرگاه مراجع مربوط، مصوبه جدیدی مغایر رأی هیئت عمومی تصویب کنند، رئیس دیوان موضوع را خارج از نوبت بدون رعایت مفاد ماده ۸۳ این قانون و فقط با دعوت نماینده مرجع تصویب‌کننده، در هیئت عمومی مطرح می‌نماید. **تصویب مصوبه‌ای جدید مغایر با رأی هیئت عمومی، در حکم عدم اجرای مصوبه ابطالی نخست و بدون نیاز به ابطال مصوبه جدید، مشمول کلیه ضمانت‌اجراهای مربوط است.**»

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

۷۹. به عنوان مثال ر.ک: وحید آگاه، «تأملی انتقادی بر لایحه آیین دادرسی دیوان عدالت اداری»، پژوهش‌های حقوقی ۱۶ (۱۳۸۸)، ۴۲۲.  
۸۰. غلامرضا مولایی، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (تهران: جنگل - جاودانه، ۱۳۹۲)، ۳۴۲.

## فهرست منابع

### الف) کتاب‌ها

- آگاه، وحید. حقوق بنیادین و اصول حقوق عمومی در رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری (۱۳۸۸) - ۱۳۶۰. تهران: جنگل، ۱۳۸۹.
- رستمی، ولی. مالیه عمومی. تهران: میزان، ۱۳۹۰.
- عباسی، بیژن. حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین. تهران: دادگستر، ۱۳۹۰.
- کاتوزیان، ناصر. توجیه و نقد رویه قضایی. تهران: میزان، ۱۳۸۶.
- کاتوزیان، ناصر. دوره مقدماتی حقوق مدنی: اموال و مالکیت. تهران: میزان، ۱۳۹۲.
- منور، محمد. اسرار التوحید فی مقامات الشیخ ابی سعید. به تصحیح ذبیح‌اله صفا. تهران: امیرکبیر، ۱۳۴۸.
- مولایی، غلامرضا. صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری. تهران: جنگل - جاودانه، ۱۳۹۴.

### ب) مقاله‌ها

- آگاه، وحید. «تأملی انتقادی بر لایحه آیین دادرسی دیوان عدالت اداری». پژوهش‌های حقوقی ۱۶ (۱۳۸۸): ۴۰۱-۴۲۵.
- قاسمی حامد، عباس. «عوارض محلی» در اندیشه‌های حقوق اداری (مجموعه مقالات هدایی به استاد دکتر منوچهر موتمنی طباطبایی)، به اهتمام محمد جلالی و محمدرضا ویژه. تهران: مجد، ۱۳۹۲.
- کراوزه، کاترینا. حق بر مالکیت. ترجمه علی کمالی در حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (گزیده مقالات به انضمام اسناد)، ۱۹۹ و ۲۰۹. تهران: مجد، ۱۳۹۱.
- ویژه، محمدرضا، وحید آگاه. «کاوشی انتقادی در لایحه تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری». پژوهش حقوق عمومی ۳۸ (۱۳۹۱): ۱۶۱-۱۲۱.

### ج) اسناد

- اعلامیه اسلامی حقوق بشر (اعلامیه قاهره).
- اعلامیه جهانی حقوق بشر مصوب ۱۰ دسامبر ۱۹۴۸.
- کنوانسیون اروپایی حقوق بشر.
- منشور آفریقایی حقوق بشر و ملت، مصوب ۱۹۸۱.
- میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، مصوب ۱۹۶۶.
- میثاق حقوق مدنی و سیاسی مصوب ۱۹۶۶.

### د) قوانین

- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

قانون اصلاح قانون تأسیس شرکت سهامی خاص پایانه‌های عمومی وسایل نقلیه باربری مصوب ۱۳۷۴.

قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی برقراری و وصول عوارض و سایر وجوه از تولیدکنندگان کالا، ارائه‌دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی مصوب ۱۳۸۱.

قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۷ مجلس و ۱۳۸۸ مجمع تشخیص مصلحت نظام.

قانون برنامه چهارم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳.

قانون برنامه سوم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۸.

قانون بودجه سال ۱۳۷۷ کل کشور مصوب ۱۳۷۶.

قانون بودجه سال ۱۳۷۸ کل کشور مصوب ۱۳۷۷.

قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱.

قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱.

قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۰ مجلس و ۱۳۹۲ مجمع تشخیص مصلحت نظام.

قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵.

قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها مصوب ۱۳۶۷.

قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰.

قانون ثبت اسناد و املاک کشور مصوب ۱۳۱۰.

قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی مصوب ۱۳۸۹.

قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶.

قانون سازمان برق ایران مصوب ۱۳۴۶.

قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴.

قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷.

قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶.

قانون مدنی.

#### ه) نظریات تفسیری شورای نگهبان

نظریه ۸۰/۲۱/۱۲۷۹ مورخ ۸۰/۲/۱۸.

نظریه ۸۳/۳۰/۹۴۸۶ مورخ ۸۳/۱۱/۷.

#### و) دادنامه‌های هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

دادنامه ۱۱۱ مورخ ۱۳۹۲/۲/۲۳.

دادنامه ۱۱۱۶ مورخ ۱۳۹۴/۹/۲۴.

دادنامه ۱۱۶ مورخ ۱۳۹۲/۲/۲۳.

- دادنامه ۱۲۰۲ مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۲.
- دادنامه ۱۲۰۳ مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۲.
- دادنامه ۱۲۰۴ مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۲.
- دادنامه ۱۲۱۴ مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۹.
- دادنامه ۱۲۱۵ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۳.
- دادنامه ۱۲۲۸ مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۵.
- دادنامه ۱۲۲۹ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۳.
- دادنامه ۱۲۳۱ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۳.
- دادنامه ۱۲۳۲ مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۶.
- دادنامه ۱۲۵۹ مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۲۰.
- دادنامه ۱۲۶۳ مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۲۰.
- دادنامه ۱۲۶۹ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۴.
- دادنامه ۱۲۷۰ مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۲۷.
- دادنامه ۱۳۱۰ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۸.
- دادنامه ۱۳۱۱ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۸.
- دادنامه ۱۳۱۲ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۸.
- دادنامه ۱۴۸۱ و ۱۴۸۰، ۱۴۷۹، ۱۴۷۸، ۱۴۷۷ مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۱۲.
- دادنامه ۱۵۰۱-۱۵۲۷ مورخ ۱۳۹۳/۹/۲۴.
- دادنامه ۱۵۲۸ مورخ ۱۳۹۳/۹/۲۴.
- دادنامه ۱۵۲۹ مورخ ۱۳۹۳/۹/۲۴.
- دادنامه ۱۵۳۰ مورخ ۱۳۹۳/۹/۲۴.
- دادنامه ۱۷۷۵-۱۷۶۳ مورخ ۱۳۹۳/۱۰/۱۵.
- دادنامه ۱۸۴۸ مورخ ۱۳۹۳/۱۱/۱۳.
- دادنامه ۱۹۵۸ مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۱۱.
- دادنامه ۱۹۷ مورخ ۱۳۸۰/۶/۱۸.
- دادنامه ۱۹۸ مورخ ۱۳۹۲/۳/۲۰.
- دادنامه ۲۱۸ مورخ ۱۳۸۷/۴/۹.
- دادنامه ۲۲۰ مورخ ۱۳۹۱/۴/۲۶.
- دادنامه ۲۷۵ مورخ ۱۳۹۱/۵/۱۶.
- دادنامه ۲۹۴ الی ۳۰۷ و ۳۳۴ و ۳۳۶ مورخ ۱۳۹۴/۵/۱۲.
- دادنامه ۳۰۴ مورخ ۱۳۸۶/۵/۲.
- دادنامه ۳۳۳ مورخ ۱۳۹۰/۸/۹.
- دادنامه ۳۳۶ مورخ ۱۳۹۰/۸/۹.
- دادنامه ۳۴۴ مورخ ۱۳۸۸/۴/۲۱.
- دادنامه ۳۶۱ مورخ ۱۳۸۲/۹/۹.

- دادنامه ۳۸۱ مورخ ۱۳۹۰/۹/۷.
- دادنامه ۳۸۳ مورخ ۱۳۹۲/۶/۴.
- دادنامه ۳۹ مورخ ۱۳۹۲/۱/۲۶.
- دادنامه ۳۹۳ مورخ ۱۳۸۹/۹/۲۹.
- دادنامه ۴۰۶-۴۰۷ مورخ ۱۳۸۷/۶/۳.
- دادنامه ۴۲۷ مورخ ۱۳۹۲/۷/۱.
- دادنامه ۴۵۴ مورخ ۱۳۹۲/۷/۱۵.
- دادنامه ۴۵۹ مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۲۰.
- دادنامه ۴۹۲ مورخ ۱۳۸۹/۱۱/۴.
- دادنامه ۵۳۳ مورخ ۱۳۹۲/۸/۱۳.
- دادنامه ۵۵۱ مورخ ۱۳۹۲/۸/۲۰.
- دادنامه ۵۶۴ مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۸.
- دادنامه ۶۰۴ مورخ ۱۳۸۹/۱۲/۱۶.
- دادنامه ۷۱۷ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۱۱.
- دادنامه ۷۲۴ الی ۷۵۹ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۱۱.
- دادنامه ۷۷۰ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۱۸.
- دادنامه ۷۷۱ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۱۸.
- دادنامه ۷۹۹ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۲.
- دادنامه ۸۱۶ الی ۸۳۶ مورخ ۱۳۹۴/۶/۳۱.
- دادنامه ۱۸۶/۸۸، ۱۸۷ مورخ ۱۳۸۸/۲/۲۷.
- دادنامه ۸۸۰ مورخ ۱۳۹۴/۷/۲۱.
- دادنامه ۸۸۱ مورخ ۱۳۹۴/۷/۲۱.
- دادنامه ۸۸۲ مورخ ۱۳۹۴/۸/۱۸.
- دادنامه ۸۸-۶۶ مورخ ۱۳۹۲/۲/۲.
- دادنامه ۲/۸۹ مورخ ۱۳۸۹/۱/۱۶.
- دادنامه ۹۲۳-۹۲۳ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۸.
- دادنامه ۹۲۳ الی ۹۳۹ مورخ ۱۳۹۴/۷/۲۸.
- دادنامه ۹۳۵ مورخ ۱۳۸۶/۹/۴.
- دادنامه ۹۶۴ مورخ ۱۳۸۶/۹/۱۱.
- دادنامه ۹۷ الی ۱۰۰ مورخ ۱۳۹۲/۲/۱۶.
- دادنامه ۹۷۷ مورخ ۱۳۹۴/۸/۵.



**Vicious Cycle of Enacting Local Duties in  
City Councils and Revocation in Court of  
Administrative Justice Judges Council:  
Discussion of Judicial Supervision on Urban  
Development in Contradiction with the Right to  
Property of People  
(2009-2016)**

***Dr. Vahid Agah***

Assistant Professor of Public Law at Allameh Tabataba'i University,

Email: v\_agah@yahoo.com

**&**

***Mohammad Nabi Boorboori***

LL.MA in Public Law, Department of Public and International Law, Damavand Branch,

Islamic Azad University, Damavand, Iran

Email: mnboorbori@gmail.com

One of the main duties of city council is enacting local duties and according to 170th principle of the Constitution, the resolutions of city council due to recognition as regulation, may be voidable in court of administrative justice judges council. This issue is examined from viewpoint of regarding ownership right of people with legitimacy of receiving cash and non-cash local duties by local agents of government from 2009 to 2016 and issuing void judgments and it was concluded that, court of administrative justice was successful for defending ownership right based on previous criterions for revocating the resolutions of city councils; nevertheless, it is very far away from status of “adjudication” as mentioned in 173th principle of The Constitution. In order to solve the shortages of court of administrative justice the following recommendations are offered: From viewpoint of precedent, by using the capacity of second part of article 13 of law of court of administrative justice, revocation the regulation limiting the right to property shall be extended to time of revoke, and re-confirmation of voided resolution recognize non-performance, and shall have the same sanctions. From viewpoint of legislation, it is recommended first, amendment articles 13 and 92 of law of court of administrative justice in order to obtain clear text. Second, from viewpoint of administrative and judicial busy work of chief of court of

administrative justice, to refer to administrative prosecutor's office at level of judge's council for supporting freedoms and rights of people.

**Keywords:** The Right to Property, Court of Administrative Justice Judges Council, Revocation the Regulations, Local Duties, City Council.



# Journal of LEGAL RESEARCH

**VOL. XVI, No. 1**

**2017-1**

- **Derogation of Human Rights in Situation of Public Emergency**  
Dr. Seyed Ghasem Zamani - Marzieh Esfandiary
- **Poverty Reduction: A Programme for Social Development in International Law**  
Dr. Reza Eslami - Mahshid Ajeli Lahiji
- **Protection of Human Rights Law in Cyberspace**  
Dr. Seyed Yaser Ziaee
- **Analysis of Iranian Legislation in Petroleum Investment**  
Dr. Hamid Bagherzadeh - Dr. Raheleh Seyed Morteza Hosseiny
- **Third Executive Protest in Execution of Civil Judgements Law**  
Dr. Rasol Parvin - Amin Pakkideh - Elahe Etemadi
- **Regular Assignment of Judicial Cases from the Perspective of Judicial Independence: A Comparative Study in Iranian Law and International Documents**  
Omid Rostami Ghazani
- **The Role of Claimant and Prosecutor in Offences against Historical and Cultural Heritage**  
Dr. kyoumars kalantari - Hassan khodabakhshi palandi - Amir Erfanifar
- **Legal Protection of Historical and Cultural Monuments against Environmental Pollution**  
Amin Valizadeh - Saber Nojomi
- **Ramsar Convention on Wetlands from the Perspective of International Environmental Law**  
Mehrdad Mohammadi - Vahideh Najafi
- **Vicious Cycle of Enacting Local Duties in City Councils and Revocation in Court of Administrative Justice Judges Council: Discussion of Judicial Supervision on Urban Development in Contradiction with the Right to Property of People (2009-2016)**  
Dr. Vahid Agah - Mohammad Nabi Boorboori
- **The Class Action Code: A Model for Civil Law Countries**  
Author: Professor Antonio Gidi - Persian Translator: Dr. Majid Pourostad



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

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