

دو فصلنامه حقوق اداری (علمی - پژوهشی)

سال سوم، شماره ۹، پاییز و زمستان ۱۳۹۴

بررسی تطبیقی نظارت قضایی بر تعیین منابع درآمدی شهرداری در ایران و

انگلستان

محسن خاکزاد شاهاندشتی<sup>۱</sup>

دریافت: ۱۳۹۴/۰۳/۰۵

پذیرش: ۱۳۹۴/۰۶/۰۶

### چکیده

بررسی تطبیقی نظارت قضایی بر منابع درآمد شهرداری در ایران و انگلستان با هدف تبیین اصول حقوق اداری به نحوی که در کنار توسعه شهری و ارائه خدمات مطلوب به شهروندان به حفظ و حمایت از حقوق آنها بپردازد صورت گرفته است تا امکان استفاده از آن در مسیر تصویب لایحه تأمین منابع درآمدی پایدار در مجلس شورای اسلامی و قدمی کوچک در غنی‌سازی ادبیات حقوق مالیه شهری برداشته شود. بررسی حاضر با توجه به دستاوردهای اقتصاد شهری و تأمین مالی در کشور انگلستان به‌عنوان کشوری پیشرفته و دارای نظام مالی قدرتمند می‌تواند بر بهبود وضعیت تأمین درآمدهای پایدار برای شهرداری و نظارت مالی درست بر هزینه کرد این درآمدها در ایران موثر باشد. رهیافت نهایی این پژوهش آن بود که مرجع تعیین کننده منبع درآمدی شهرداری در وضعیتی که تکلیف پرداخت را بر شهروندان تحمیل می‌نماید مبسوط‌الید نیست و می‌بایست آن را در محدوده‌ای از اصول حقوقی اعمال نماید که پشتیبان حقوق افراد در یک دولت قانونمدار است. اقتباس از دستاوردهای حقوق انگلستان در این زمینه و پیش‌بینی نظام درآمدی پایدار به نحوی که آسیب‌های اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی را بر پیکره شهر وارد نیاورده و اسباب انضباط مالی را محقق نماید به همراه ارتقای بهره‌مندی از اصول حقوق اداری مدرن به‌عنوان مبنای استناد و استدلال در آراء دیوان عدالت اداری پیشنهاد گردید.

**کلیدواژگان:** نظارت قضایی، اصول حقوق اداری، اصل قانونی بودن، منابع درآمدی پایدار، دادگاه اختصاصی اداری.

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران Mohsen.khazad@gmail.com

## مقدمه

موضوع مطالعه این پژوهش، بررسی تطبیقی نظارت قضایی بر تعیین منابع درآمدی شهرداری در ایران و انگلستان است.

## الف. بیان مسأله

با تحول دولت‌ها از انتظامی به رفاهی که از شاخصه‌های مهم آن ارائه خدمات عمومی است نهاد شهرداری نقش قابل توجهی در ارائه این خدمات یافته است.

افزایش جمعیت و گسترش پدیده شهرنشینی باعث گسترش فیزیکی و کالبدی شهرها و تغییرات گسترده در نظام تولید، توسعه بخش خدمات و ایجاد مراکز و قطب‌های اقتصادی در شهرها شده است؛ در نتیجه شهرهای بزرگ به ویژه کلان‌شهرها به عمده‌ترین محل جذب منابع انسانی، سرمایه و تکنولوژی تبدیل شده‌اند و سهم عمده‌ای در تولید و توسعه ملی ایفا می‌کنند؛ اما علی‌رغم تمرکز توسعه و رشد اقتصادی به دلیل سرعت بالای رشد کالبدی و جمعیتی عرضه کالاهای عمومی و ارائه خدمات شهری نتوانسته از سرعت و رشد مناسبی برخوردار شود.

در کشور ما به دلیل نبود نگرش جامع به منابع درآمدی شهرداری‌ها در چهارچوب نظام کلان اقتصادی کشور از یک سو و تغییرات و مداخلات موردی مانند اجرای سیاست خودکفایی منجر به وابستگی شدید بخش درآمد شهرداری‌ها به ساخت و ساز و فروش تراکم مازاد شده است. وابستگی درآمدی به عواید ساخت و ساز، فراز و نشیب زیادی در بخش درآمدی شهرداری‌ها را موجب شده است و این فراز و نشیب، امکان برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی را از آنها سلب کرده است.

این موضوع در برنامه‌های توسعه کشور بارها مورد تأیید قرار گرفته است؛ از این رو تلاش‌هایی در دولت و نیز در شهرداری‌ها برای برون‌رفت از این بن‌بست آغاز شده است؛ از یک سو وزارت کشور لایحه تأمین منابع درآمدی پایدار را به دولت ارائه کرده است.

نیاز مبرم شهرداری‌ها به منابع درآمدی سبب گردیده که شهرداری‌ها سراغ منابع درآمدی بروند که با اصول حقوق عمومی و حقوق مالیه شهری سازگار نیست یعنی هم خلاف قانون است و هم با حقوق شهروندان تعارض دارد. منابع درآمدی شهرداری همیشه مورد توجه مقنن بوده؛ اما هیچ‌وقت قانون‌گذاری‌ها مسائل مربوط به آن را حل نکرده‌اند.

از طرف دیگر با توجه به این اقتدارات وسیع و وسایل و امکانات و منابع مالی و انسانی فوق‌العاده‌ای که در اختیار شهرداری قرار گرفته است زمینه انحراف و سوء استفاده از اقتدارات عمومی همواره وجود دارد. مقید کردن قلمرو اختیارات و صلاحیت‌های این موسسات و مقامات آنها به قواعد از پیش تعیین شده نخستین گامی است که می‌تواند از این امر جلوگیری کند. اما پرسشی که در اینجا مطرح می‌گردد، این است که ضمانت اجرای این قواعد از پیش تعیین شده چیست؟ آیا صرف ترسیم قلمرو اختیارات این مؤسسات برای مقید ساختن اعمال آنها و حفظ حقوق شهروندان کفایت می‌کند؟ پاسخ این پرسش را باید در مفهوم نظارت بر این موسسات به صورت عام و نظارت قضایی بر آنها به نحوه خاص جستجو کرد.

نظارت قضایی به‌طور کلی به راه‌ها و سازوکارهایی گفته می‌شود که مراجع صلاحیت‌دار قضایی کشور در مقام نظارت به اعمال و اقدامات مسئولان و مقامات دولتی و اجرایی اعمال می‌نمایند و به تطبیق عملیات هر سازمان اداری با مقررات و قوانین کشور و همچنین مصوبات و آیین‌نامه‌های مقامات اداری با قوانین می‌پردازد. مزایایی که برای این نوع نظارت می‌توان قائل گردید عبارت است از بی‌طرفی، دقت، تخصص و عملی بودن.

در ایران اولین نهادی که به‌طور کلی برای نظارت قضایی بر دستگاه‌های اداری وجود دارد دیوان عدالت اداری است. این نهاد در اصل ۱۷۱ قانون اساسی پیش‌بینی شده و زیر نظر ریاست قوه قضاییه است. از جمله وظایف دیوان عدالت اداری ابطال مصوبات (به معنای عام) دولتی است اگر مغایر با قانون باشد. در سطح کلان نیز سازمان بازرسی کل کشور در اصل ۱۷۴ قانون اساسی پیش‌بینی شده که این نهاد نیز زیر نظر ریاست قوه قضاییه است. این سازمان برخلاف نهادهای قضائیتی به کار دادرسی نمی‌پردازد، لیکن تهیه گزارش‌هایی که حاکی از تخلف باشد و ارائه آنها به دیوان عدالت اداری را بر عهده دارد؛ البته ارائه پیشنهادها برای انجام بهتر امور از اختیارات این نهاد است. در کنار این دو نهاد، دادگاه‌های عمومی نیز بر این امر نظارت دارد.

نحوه‌ی نظارت قضایی نسبت به شهرداری رابطه مستقیمی با اعمال اصل حاکمیت قانون در اداره دارد؛ زیرا کلیه مقام‌ها و افرادی که در درون یک ساختار سیاسی از قدرت سیاسی اجرایی، قضایی و قانونی برخوردارند. مخاطب اصل حاکمیت قانون و تبعات آن خواهند بود؛ به همین دلیل

شناسایی و درک صحیح و چگونگی اعمال اصل حاکمیت قانون به عنوان عامل اساسی تنظیم و تحدید اختیارات شهرداری در کسب منابع درآمدی و مبنای نظارت قضایی بر آنها محسوب می‌گردد. مطالعه منابع درآمدی شهرداری‌ها در انگلیس و علی‌الخصوص شهرداری لندن پایتخت آن که بزرگ‌ترین و پرجمعیت‌ترین شهر در بریتانیا و بزرگ‌ترین ناحیه شهری از نظر مساحت در اروپا را داراست از حیث نحوه تأمین مالی، رعایت اصول حقوق عمومی مدرن و جایگاه نظارت قضایی بر منابع درآمدی می‌تواند افق روشن‌تری از نظام فعلی موجود در کشور و شهرهای پیشرفته جهان برای توسعه منابع درآمدی شهرداری با رعایت موازین و اصول حقوقی مطلوب را پیشرو قرار داده و به غنای هر چه بیشتر علمی در خصوص موضوع تحقیق به نحوی که در کشور ما نیز به کار آید بیفزاید.

#### ب. پیشینه و ادبیات تحقیق

اگرچه ضعف منابع و ادبیات حقوقی در مالیه عمومی شهری منبعث از جدید بودن مفاهیم حقوق عمومی سبب شده تا پیشینه‌ای چندانی برای تحقیق موجود نباشد؛ اما ادبیات خوبی حول مفهوم "نظارت قضایی" وجود داشت.

#### پ) پرسش اصلی و پرسش‌های فرعی

پرسش اصلی این تحقیق آن است که در نظارت قضایی بر تعیین منابع درآمدی شهرداری چه اصول حقوقی حاکم است و جلوه‌های این اصول حقوقی بر تأمین منابع درآمدی شهرداری در نظام حقوقی ایران و انگلستان به چه نحوی نمایان است؟ البته در این میان سوالات فرعی دیگری نیز قابل طرح است که در پاسخ به سوال اصلی می‌تواند یاری‌رسان ما باشد. این پرسش‌ها عبارتند از اینکه:

الف- انواع درآمد و ابزارهای تأمین مالی شهرداری در ایران و انگلستان چگونه است؟

ب- مبنای تأمین مالی و اصول حقوقی حاکم بر آن کدام است؟

#### ت) فرضیه

در خصوص فرضیه این تحقیق می‌توان میان دو نوع فرضیه اصلی و فرضیه‌های فرعی قائل به تمایز شد.

۱. فرضیه‌های اصلی: در این پژوهش فرضیه‌های اصلی ما اینست که:

الف- اصل قانونی بودن و سایر اصول حقوقی اداری بر تعیین منابع درآمدی شهرداری جاری بوده و نظارت قضایی تحمیل هزینه‌های غیرقانونی را بر شهروندان ابطال می‌نماید.  
ب- در آراء صادره از دیوان عدالت اداری در ایران و دیوان عوارض و مالیات بر ارزش افزوده به عنوان دادگاه اختصاصی اداری در انگلستان و شعبه مالیات دیوان بدوی جلوه‌های اصول حقوقی حاکم بر تعیین منابع درآمدی شهرداری نمایان می‌باشد.

۲- فرضیه‌های فرعی: فرضیه‌های فرعی این پژوهش که در طول آن مطرح می‌شوند عبارتند از:

الف- بدون درآمدهای پایدار و ابزارهای قانونی برای تحقق آن، تامین مالی شهرداری به نحو مطلوب صورت نخواهد گرفت.

ب- مبنای تامین مالی شهری ارائه خدمات عمومی مطلوب بوده و اصول حقوقی حاکم بر تعیین منابع درآمدی شهرداری و تحمیل پرداخت آن به شهروندان مشابه اصول حقوقی حاکم بر وضع و اجرای مالیات‌هاست.

### ث) روش تحقیق

از آنجایی که شناخت و بررسی اکثر رشته‌های علوم انسانی از منظر تئوری و علمی صورت می‌گیرد، شیوه تحقیق نگارنده روش مطالعه توصیفی، تحلیلی و تطبیقی منابع کتابخانه‌ای و اینترنتی مربوط به حوزه مورد تحقیق و فیش‌برداری از آنها و به‌طور ویژه بررسی دقیق رویه عملی مراجع نظارت قضایی در حقوق ایران و انگلیس می‌باشد که با توجه به جدید بودن بحث، کمبود منابع داخلی و عدم داشتن تجربه کافی کشور در این زمینه به قوانین و اصول حقوقی مستنبط از رویه قضایی نگاهی ویژه داشته که در تمام طول رساله مورد استفاده قرار خواهد گرفت و تا حد توان ذهنی و در حد قلم نگارنده به نقد و بررسی تمام مباحث مربوطه پرداخته خواهد شد. نگاه و روش رساله موجود تحلیلی- تطبیقی است.

## ۱- نظارت قضایی - تحلیل مفومی و تحولات ساختاری

### ۱-۱- مفهوم نظارت قضایی

نظارت قضایی فرآیندی است که دادگاه‌ها به وسیله‌ی آن صلاحیت نظارت خود را بر فعالیت‌های نهادهای عمومی در حوزه‌ی حقوق عمومی اعمال نموده و قانونی‌بودن یک عمل دولتی یا اجرای آن را بر اساس شرایط ویژه مشخص می‌سازد (McLeod, 2008:6) به عبارت دیگر نظارت قضایی بر مقررات دولتی، سازوکار پرصلابت حقوق اداری برای تضمین قانون‌مداری دستگاه اداری کشور است و بر این اساس محاکم قضایی اصولی گوناگونی را در حداقل کردن خودسری مقامات عمومی در فرایند اتخاذ تصمیم اعمال می‌کنند.

در انگلستان نظارت قضایی به نظارت بر عمل اداری از سوی دادگاه‌ها گفته می‌شود بر این اساس که آن عمل در محدوده‌ی اختیارات تفویض شده به یک مقام محلی یا یک وزیر صورت پذیرفته است. نظارت قضایی در مفهوم یاد شده بیش از آن که موضوعی مربوط به حقوق اداری باشد ناظر به حق‌های اساسی است.

### ۱-۲- موضوع نظارت قضایی

عمل اداری صادره از مقام عمومی محور و موضوع نظارت قضایی است. از این رو شناخت مفهوم یاد شده و درک ابعاد متفاوت آن با اعمال دیگر مانند اعمال سیاسی تقنینی و قضایی لازم است:

#### ۱-۲-۱- مفهوم عمل اداری

عمل یا کارکرد اداری بارزترین مظهر فعالیت دولت می‌باشد؛ زیرا دولت بدون قانون‌گذاری و دادرسی قابل تصور، ولی عکس آن محال است؛ زیرا اداره نمود حیات دولت می‌باشد (الطماوی، ۲۰۰۳: ۲۱). از سوی دیگر عمل اداری تنها شامل اقدامات دارای کاربرد کلی<sup>۱</sup> مانند مصوبه‌های دولتی مقرردهای وزارتی یا آئین‌نامه‌های محلی نیست؛ بلکه شامل هر نوع تصمیم ناظر به یک شخص خاص<sup>۲</sup> یا

1. Actes réglementation.

2. Legal entities.

گروهی از افراد<sup>۱</sup> می‌شود. مصوبه‌های مربوط به گزینش‌کنندگان<sup>۲</sup> در یک مسابقه رقابتی باز<sup>۳</sup> یا خطامشی صادره از سوی یک دانشگاه<sup>۴</sup> در زمره‌ی نمونه‌های مورد اخیر است.

#### ۲-۱-۲- مرزبندی با عمل قضایی

تصمیم قضایی بر اساس مقررات به عمل می‌آید درحالی‌که برای عملی شدن هر خطامشی اداری تصمیم اداری صادر می‌شود. دادرسی می‌کوشد که راه‌حل درست را بر اساس قواعد و اصول حقوقی بیابد. در مقابل یک مجری اداری<sup>۵</sup> در پی یافتن راه‌حل بهتر و به مصلحت جامعه است. (Wade, 2004:4)

عمل قضایی بر اساس احکام و عمل اداری بر شالوده‌ی نظم اداری به عمل می‌آید. رهیافت مدیر اداری تجربی<sup>۶</sup> و از طریق ارزیابی مصلحت حاصل می‌شود. در واقع عمل نیمه قضایی نیز عملی اداری است که قانون آن را در ابعاد قضایی مقرر می‌دارد (Ibid: 40).

#### ۳-۱- گستره نظارت قضایی در انگلستان

در نظام‌های مردم‌سالار تقریباً هر یک از اعمال دولت موضوع نظارت قضایی بوده و غیرقابل نظارت بودن آن‌ها استثناء است (Hofman, 2011:30). این استثناء به این خاطر است که به دلیل تردید در وصف اداری یا عمومی بودن عمل صادره به‌کارگیری نظارت قضایی موجه نیست. در چنین مواردی دادگاه‌ها از طریق رد درخواست شاکی درباره‌ی اعمال نظارت قضایی به شکل عدم اجازه‌ی نظارت<sup>۷</sup> عدم صلاحیت خود را اعلام داشته‌اند.

در نظام‌های مردم‌سالار تقریباً هر یک از اعمال دولت موضوع نظارت قضایی بوده و غیرقابل نظارت بودن آن‌ها استثناء است (Ibid: 31). این استثناء به این خاطر است که به دلیل تردید در وصف اداری یا عمومی بودن عمل صادره به‌کارگیری نظارت قضایی موجه نیست. در چنین مواردی دادگاه‌ها از طریق رد درخواست شاکی درباره‌ی اعمال نظارت قضایی به شکل عدم اجازه‌ی نظارت عدم صلاحیت خود را اعلام داشته‌اند.

1. Acts collectives.

2. Exeminer.

3. CE 27 May 1987 Lombareli- Sauvan.

4. CE 27 July 1990 Universite Paris – Daupline.

5. Administrator.

6. Empirical.

7. Leave to Judicial Review.

دامنه‌ی اعمال مستثنی از نظارت قضایی به‌طور روزافزون در حال محدودتر شدن است. از این حیث در نوشتار پیش‌رو قلمرو برخی از این موضوعات را از منظر آرای صادره از دادگاه‌های انگلستان بررسی می‌کنیم.

در انگلستان به عنوان یک استثناء در صورتی که قانون‌گذاری فرعی<sup>۱</sup> مربوط به اجرای خطمشی اقتصادی ملی و موضوع تصویب پارلمان باشد دادگاه‌ها از اعمال صلاحیت نظارت خودداری می‌ورزند.

### ۱-۳-۱- تصمیم‌های مربوط به حوزه‌های درمانی

بر اساس موضع رویه‌ی قضایی صلاحیت نظارتی دادگاه‌ها در حوزه‌ی تخصیص منابع باید به‌طور محدودی مورد استفاده قرار گیرد (Clivers, 2010: 178). تخصیص دقیق منابع و سنجش اولویت‌ها در حوزه‌ی نظارت بهداشتی بر اساس ارزیابی مرجع بهداشتی - درمانی صلاحیت‌دار یک ارزیابی موردی است. از این رو به نظر نمی‌رسد که تناسب یا عدم تناسب یک معالجه‌ی خاص در یک مورد ویژه مشمول نظارت قضایی باشد.

### ۱-۳-۲- مسایل امنیتی و نظامی

اعمال یک اختیار مبتنی بر ملاحظات امنیت ملی به عنوان «وجود یک مصلحت غیرقابل بررسی»<sup>۲</sup> خوانده می‌شود

با این حال چنان‌چه یک تصمیم ناظر به ملاحظات عملیاتی یا مسایل ذاتاً امنیتی نباشد دادگاه‌ها نظارت خود را اعمال می‌کنند. برای مثال منع هم‌جنس‌بازان از عضویت در ترکیب نیروهای نظامی به عنوان مساله‌ای نامرتبط به ملاحظات امنیت ملی دانسته شده و نتیجتاً موضوع نظارت قضایی قرار گرفت. (R v. Ministry of Defense Ex p. Smith, 1999: 517) درحالی‌که نظارت بر انتقال یک مجرم به یک زندان امن‌تر به دلیل وجود ملاحظات ذاتاً امنیتی مردود شمرده شده است. (R v. Secretary of State for Home Department Ex p. Mcavoy, 1984: 421).

1. Subordinate Legislation.

2. Par Excellence a Non- Justifiable Issue.



### ۳-۳-۱- تصمیم‌های موسسه‌های برآمده از فرمان شاهی<sup>۱</sup>

این موسسات بر اساس فرمان پادشاه و بنابر امتیاز ویژه پادشاهی پدید می‌آیند.<sup>۲</sup> پیش‌تر در ضمن یک رای اعمال مندرج در فرمان تاسیس این موسسات لغو و باطل نشدند بلکه این موسسات تنها به تصحیح پاره‌ای از کارکردهای خود ملزم شدند. اگرچه رای یاد شده در سال ۱۹۹۰ «بسیار غیرقابل فهم» توصیف شد اما از سوی دادگاه لردان مورد تبعیت قرار گرفت.

### ۴-۳-۱- تصمیم‌های مربوط به انعقاد معاهده‌های بین‌المللی

معاهدات بین‌المللی از دیگر استثنائات نظارت قضایی است اما رویه قضایی این امر را متحول نموده‌اند. بر اساس برداشت دادگاه‌های انگلستان آنها می‌توانند به منظور تعیین حقا یا تکالیف اشخاص معاهدات را مطابق حقوق ملی تفسیر کنند به عنوان مثال هر جا که اختیاری قانونی برای اخراج یک پناهنده از کشوری به کشور دیگر وجود داشته باشد وی را جز بر اساس تعهدات کنوانسیون ژنو درباره ی پناهندگان به کشور دیگر نخواهند فرستاد.

### ۴-۱- مبانی نظارت قضایی

#### ۱-۴-۱- اصل حاکمیت قانون

اصل حاکمیت قانون به عنوان رکن توجیه‌کننده و نیز ابزار تحقق نظارت قضایی به کار می‌رود. حاکمیت قانون چکیده‌ی واقعی اصل مشروطیت<sup>۳</sup> است. استقلال قضایی یکی از جلوه‌های حاکمیت قانون است. قانونی بودن اعمال دولت باید از سوی دادرسان مستقل از قوه مجریه مورد نظارت قرار گیرد. ارزش بنیادین حاکمیت قانون آن است که تصمیم‌های قضایی باید نه به‌طور سلیقه‌ای بلکه از طریق فرایند تصمیم‌سازی عقلایی صادر شوند. حاکمیت قانون دادرسان را نیز به بیان دلایل تصمیم‌های خود مکلف می‌سازد.

نظارت قضایی ابزار تضمین حاکمیت قانون است چرا که اگر مهم‌ترین کار ویژه‌ی قانون را جلوگیری از اعمال خودسرانه قدرت بدانیم نظارت قضایی ابزار موثر آن محسوب می‌شود. براساس نظر دایسی: «هرجا اختیاری هست امکان اعمال خودسرانه آن نیز وجود دارد» (Dicey, 1905:32)

1. Chartered Corporation.  
2. Prerogative write.  
3. Constitutionalism.

اهمیت نظارت قضایی در نظام‌های مردم‌سالار ثمره‌ی این اندیشه است که دادگاه‌ها را نگاهبان اصلی حاکمیت قانون می‌داند.

#### ۲-۴-۱- حمایت از حق‌های بنیادین شهروندان

نظارت قضایی با تحولات بنیادین در کارکرد دولت و به‌ویژه تحول دولت پلیسی به دولت رفاه<sup>۱</sup> و در پرتو تعهدات بین‌المللی و قانون اساسی بنیاد دولت‌ها در قبال شناسایی و تضمین حقوق بشر و تأکید بر هسته‌ی مرکزی آن‌ها به عنوان «حق‌های بنیادین» بنیان حق‌محور یافته تا در پرتو آن شهروندان در برابر استبداد اداری مصونیت یافته و همواره شایسته‌ی برخورداری از یک جبران در برابر تصمیم‌های اداری باشند.

اصولاً در نظام حقوقی انگلستان هر شهروند حق دسترسی بدون مانع به یک دادگاه را دارد. این حق به عنوان «یک حق قانون مندرج در قانون اساسی»<sup>۲</sup> مورد توجه قرار گرفته است. تدارک دسترسی به دادگاه برای اعتراض به نهادهای عمومی به دلیل استفاده‌ی نادرست آن‌ها از اختیاراتشان نه تنها برای اشخاص زیان‌دیده به‌طور مستقیم بلکه برای بقای حاکمیت قانون و تساوی کلی اداره‌ی عمومی لازم است (Le Sueur, 1997:45).

#### ۲- مبانی تامین منابع درآمدی شهرداری و اصول حقوقی متناظر بر آن

بررسی نظارت قضایی بر منابع درآمدی شهرداری در ایران و انگلیس مستلزم تدقیق در نحوه تحقق منابع درآمدی شهرداری در این دو کشور و اصول حقوقی حاکم بر آن می‌باشد.

#### ۲-۱- نظام مدیریت شهری در ایران و انگلستان

توجه به ساختار و نهاد مدیریت شهری در ایران و انگلیس به‌عنوان متولی اصلی هزینه‌کرد شهری که نیازمند داشتن درآمد برای ارائه خدمات عمومی است به درک بهتر از شیوه‌های دستیابی به درآمد و مقررات‌گذاری در این حوزه کمک می‌کند.

1. Welfare State.

2. A Constitutional Right.

### ۱-۱-۲- نظام مدیریت شهری در ایران

وزارت کشور: مهم‌ترین عنصر ملی مؤثر در مدیریت شهری در ایران، وزارت کشور است. از بدو تأسیس، شهرداری‌ها در ایران در عمل به عنوان شعبه‌های تابعه وزارت کشور محسوب گردیده‌اند و تابع استاندار، فرماندار و حتی بخشدار هستند.

سازمان شهرداری‌های کشور: متعاقب انحلال اتحادیه شهرداری‌ها در سال ۱۳۵۹، ضرورت ایجاد یک سازمان هماهنگ کننده و مدافع شهرداری‌ها و خدمت‌رسانی به آنها موجب شده تا در سال ۱۳۶۵ بنا بر پیشنهاد وزارت کشور و تصویب هیأت دولت و به استناد ماده ۶۲ قانون شهرداری‌ها، ایجاد سازمانی با عنوان سازمان شهرداری‌های کشور به صورت سازمان وابسته به وزارت کشور زیر نظر وزیر کشور تصویب شود.

استانداری: مهم‌ترین سازمان مؤثر بر مدیریت شهری در سطح منطقه‌ای استانداری است. استاندار بالاترین مقام اداری مؤثر بر مدیریت شهری و شهرداری‌ها در سطح استان است. صدور حکم شهرداران شهرهای با جمعیت کمتر از ۲۰۰،۰۰۰ نفر با استاندار است.

شورای اسلامی شهر: قانون اساسی برای شوراهای محلی هم کارکرد نظارتی و هم کارکرد تقنینی و هم مشورتی قائل شده است. اولین وظیفه شورای شهر انتخاب شهردار برای مدت ۴ سال است.

### ۱-۲-۲- نظام مدیریت شهری در انگلستان

حکومت محلی: در انگلستان ساختار مدیریت حکومت‌های محلی به صورت شورا-مدیر است. ارکان اصلی در سطح فوقانی حکومت محلی، شورای کانتی است و اعضای آنها (بین ۶۰ تا ۱۰۰ نفر) به صورت مستقیم از سوی مردم به مدت چهار سال انتخاب می‌شوند.

سازمان اداری لندن بزرگ GLA: سازمان اداری لندن بزرگ (GLA) سازمان جدیدی است برای اداره استراتژیک شهر لندن. این سازمان از یک شهردار منتخب شهردار لندن- و یک شورا که جداگانه انتخاب شده‌اند-شورای لندن بزرگ- تشکیل می‌شود. تعداد کل کارمندان آن حدود ۴۰۰ نفر است که شهردار و شورا را در انجام وظایفشان یاری می‌دهند.

شورا: در کنار شهردار یک نهاد انتخابی مردمی تحت عنوان شورا نیز وجود دارد که با دقت و وسواس فعالیت‌های شهردار و سایر فعالیت‌های نهاد مرتبط را به منظور ایجاد «حس پاسخگویی عمومی»

مورد رسیدگی قرار می‌دهد بنابراین نظارت بر فعالیت‌های شهرداری، تدوین اولویت‌های بودجه شهر (با مشورت شهردار) و تصویب بودجه شهر لندن از اختیارات اصلی شورای شهر است.

## ۲-۲- انواع منابع درآمدی شهرداری و چگونگی تحقق آن در ایران و انگلستان

منابع درآمدی شهرداری از حیث استمرار یا مقطعی بودن به درآمد پایدار و ناپایدار تقسیم‌بندی می‌شود که بدیهی است از حیث امکان برنامه‌ریزی دقیق شهری آنچه اهمیت دارد منابع درآمدی مستمر و پایدار می‌باشد.

### ۱-۲-۲- درآمد پایدار؛ مفهوم و اهمیت آن

بر مبنای تعریف «هیگس»، درآمد پایدار (Sustainable Income)، عبارتست از: حداکثر درآمد قابل دسترس در یک دوره زمانی با تضمین ایجاد همان سطح درآمد در دوره آینده در شرایطی که نظام اقتصادی با محدودیت‌های منابع، نیروی کار، سرمایه‌های تولیدی توسط بشر و سرمایه‌های طبیعی مواجه است. لازم به ذکر است که در متون اقتصادی مقوله درآمدهای پایدار، مستقل از توسعه پایدار نیست و شرط توسعه پایدار، وجود درآمدها و منابع پایدار است. با کاهش وابستگی درآمدی شهرداری‌ها به دولت و با توجه به تشدید مسائل و مشکلات شهرها در نتیجه رشد جمعیت و مهاجرت‌ها، حجم زیاد تقاضا برای خدمات شهری و اتکای شهرداری‌ها به درآمدهای ناپایدار شرایط کار را برای متولیان امور در شهرداری‌ها دشوار خواهد شد (نجار بهنمیری، ۱۳۷۸: ۲). بنابراین عدم برخورداری از منابع مستمر درآمدی - حداقل برای پاسخ‌گویی به هزینه‌های دائمی - برنامه‌ریزی مالی و بودجه‌ای شهرداری‌ها را مختل و منابع درآمدی ناپایدار جوابگوی هزینه‌ای رو به تزاید شهرداری‌ها نخواهد بود (قادری، ۱۳۸۵: ۲۳). بنابراین شهرداری‌ها به لحاظ ارائه خدمات به شهروندان - که هزینه‌ای زیاد را می‌طلبند - نیازمند به منابع درآمدی جدید و پایدار می‌باشند.

### ۲-۲-۲- انواع منابع درآمدی شهرداری در ایران

در حال حاضر منابع درآمدی شهرداری‌ها به ۹ کد درآمدی زیر تقسیم می‌شود که هرچند از سال ۱۳۷۶ تاکنون به ۷ کد درآمدی تقلیل یافته است، اما این تغییر تنها در دسته‌بندی آن بوده و در زیر کدهای درآمدی تغییر خاصی حاصل نگردیده است. این کدهای درآمدی شامل سهمیه شهرداری از پرداخت‌های وزارت کشور، عوارض توام با مالیات وصولی در محل، عوارض بر ساختمان‌ها و اراضی،

عوارض بر ارتباطات و حمل و نقل، عوارض بر پروانه‌های کسب، فروش و تفریحات، درآمدهای حاصل از فروش و خدمات، درآمدهای تاسیسات شهرداری و جرایم و تخلفات، درآمدهای حاصل از وجوه و اموال شهرداری و کمک‌های بلاعوض، هدایا، وام و استفاده از موجودی‌های دوره قبل می‌باشد. با این توضیح ساختار درآمدی شهرداری‌های ایران در سه دسته عوارض، فروش خدمات و کمک‌های بلاعوض می‌توان تقسیم‌بندی نمود (صفری، ۱۳۸۳: ۳۳۶).

### ۳-۲-۲- انواع منابع درآمدی شهرداری در انگلستان

دولت‌های محلی (شهرداری‌ها) در انگلیس به عنوان یک کشور توسعه‌یافته، تامین مالی خود را از چند منبع اصلی فراهم می‌کنند:

**کمک‌های مالی دولتی:** مالیات‌هایی که توسط دولت ملی دریافت شده و به دولت‌های محلی منتقل می‌شود، شامل مالیات بر درآمد (مشمول بر درآمد تصاعدی افراد حقیقی و مالیات بر شرکت‌ها)، مالیات بر ارزش افزوده و نیز حق تمبر می‌باشد.

**کمک‌های مالی از منابع خارجی خصوصی:** کمک‌های مالی از منابع خارجی خصوصی، مانند بنیادها، از سال ۱۹۹۰ به شدت افزایش یافته است، اما بخش‌های شهری و مسکن، بخشی حاشیه‌ای در چنین فعالیت‌هایی محسوب می‌شوند و دولت‌های محلی به ندرت از کمک‌های مالی مستقیم بهره‌مند شوند.

عوارض و مالیات‌های محلی که توسط مالکان زمین و ساختمان پرداخت می‌شود.

مبالغ اجاره‌ای که از محل واحدهای مسکونی استیجاری که متعلق به حکومت‌های محلی است، وصول می‌شود.

**استقراض:** در واقع، یک پنجم از هزینه‌های دولت‌های محلی از طریق وام تامین می‌شود. دولت‌های محلی به منظور جبران کمبود مالی مقطعی خود و ارائه خدمات عمومی، می‌توانند وام را از طریق استقراض از خزانه و صدور اوراق بهادار فراهم نمایند.

### ۳-۲-۱- ابزارهای پایدار تامین منابع مالی شهرداری‌ها در ایران و انگلستان

#### ۱-۳-۲- روش‌های تامین منابع مالی شهرداری در ایران

یکی از مهمترین معضلات پیش روی مدیران شهری، ناپایداری منابع درآمدی است. افزایش درآمد شهرداری‌ها، مستلزم افزایش کارایی در روش‌های فعلی کسب درآمد یا جستجوی منابع جدید درآمدی می‌باشد.

### (۱) مالیات بر ارزش افزوده

با تصویب قانون مالیات بر ارزش افزوده در ابتدا تصور نمی‌شد که نقش خاصی بر درآمدهای شهرداری داشته باشد اما با گذشت زمان جایگاه خاص اجرای این قانون در درآمد پایدار شهرداری‌ها به خوبی روشن گردید. شهرداری‌ها علاوه بر درآمد حاصل از عوارض مازاد تراکم، دارای یک منبع درآمدی مناسب و پایدار به نام درآمد حاصل از قانون مالیات بر ارزش افزوده نیز می‌باشند که به نظر می‌رسد چنانچه با ظرفیت کامل وصول شود، بتواند سهم بالایی از درآمدهای شهرداری‌ها را به خود اختصاص دهد. از آنجایی که سیستم مالیات بر ارزش افزوده یک سیستم خود اجرا می‌باشد و تمام مودیان نقش مامور مالیاتی را ایفا می‌کنند، هزینه وصول آن برای شهرداری‌ها اندک است.

### (۲) فروش اوراق مشارکت شهری

تامین مالی انواع پروژه‌های شهری از طریق فروش «اوراق قرضه شهری» در بسیاری از شهرهای بزرگ و کوچک دنیا سابقه‌ای بسیار طولانی دارد. از سوی دیگر طراحی ابزار مالی معادل اوراق قرضه به صورت منطبق با قوانین اسلامی، سابقه‌ای نسبتاً طولانی داشته و مدت‌ها از طراحی «اوراق مشارکت» به عنوان جایگزین اسلامی «اوراق قرضه» می‌گذرد. انتشار اوراق مشارکت شهری و مدیریت موفق آن می‌تواند اعتبار مالی شهرداری مربوطه را افزایش داده و موانعی مانند تامین وثیقه قابل قبول بانک‌ها برای وام گرفتن شهرداری‌ها را برطرف می‌کند.

### (۳) صندوق‌های سرمایه‌گذاری شهرداری‌ها

هدف اصلی این صندوق‌ها فراهم آوردن یک سرمایه‌گذاری مطمئن برای شهرداری‌ها در بازارهای مالی چه در سطح ملی یا بین‌المللی جهت نیل به سود بیشتر می‌باشد. این صندوق‌ها در واقع واسطه‌های مالی هستند که مطابق با نیازها و چشم‌اندازهای مالی شهرداری‌ها، منابع مالی اشخاص و شرکت‌ها را جمع‌آوری نموده و در سبد متنوعی از اوراق بهادار سرمایه‌گذاری می‌نمایند.

#### ۴) مالیات محلی

یکی از منابع درآمدی پایدار که اکثر شهرهای جهان امروزه از آن برای کسب درآمد شهرداری استفاده می‌کنند، مالیات محلی می‌باشد. در بیشتر کشورهای توسعه یافته، مالیات‌های محلی بیشترین سهم را در سبد درآمدی شهرداری‌ها به خود اختصاص داده‌اند. مالیات محلی و بهای خدمات از مردم و کسبه‌ای که در داخل قلمرو حکومت محلی یا شهرداری زندگی می‌کنند، گرفته می‌شود که این منابع درآمدی در داخل قلمرو حکومت محلی جابه‌جا می‌شوند. (Aluko, 2005: 69) مالیات‌های محلی، مالیات‌هایی هستند که مقامات محلی نرخ پایه‌ای آن را مشخص نموده و درآمد حاصل از آن را به هدف‌های ویژه خاص خود تخصیص می‌دهند. این مالیات‌ها همیشه از سوی مقامات محلی گردآوری نمی‌شود، اما شهرداری‌ها به دلیل در اختیار داشتن اطلاعات ممیزی املاک بهتر از دولت مرکزی می‌توانند مالیات املاک را گردآوری کنند.

#### ۵) تامین مالی خارجی

شهرداری تهران به عنوان یکی از بزرگترین شهرداری‌های منطقه خاورمیانه، چند سالی است که به منابع مالی خارج از کشور نظر داشته و سعی دارد از این منابع برای تامین مالی پروژه‌های خود استفاده کند. از مهمترین اقدامات شهرها در جذب منابع سرمایه‌گذاری خارجی، مهیا نمودن شرایط سرمایه‌گذاری و انجام فعالیت‌های اقتصادی در فضایی امن و آسان، اصلاح قوانین و مقررات مرتبط، تسهیل در فرایند اجرای پروژه‌های سرمایه‌گذاری و اقدامات مشابه می‌باشد. به‌طور کلی عوامل مختلفی که اثرات مشابهی بر جذب سرمایه خارجی در شهر تهران به جای می‌گذارند عبارتند از: امنیت اقتصادی و سیاسی، تولید ناخالص، اثر مشوق‌های مالیاتی بر سرمایه‌گذاری خارجی، تورم، نیروی انسانی ماهر و امکانات زیربنایی مناسب.

#### ۲-۳-۲- روش‌های تامین منابع مالی شهرداری‌ها در انگلستان

تفاوت‌های قابل توجهی بین روش‌های تامین مالی در شهرهای بزرگ کشورهای توسعه یافته و کشورهای در حال توسعه وجود دارد. در بسیاری از شهرداری‌های کشورهای توسعه یافته، مقدار مالیات و روش وضع آنها بر اساس هزینه‌ها و بودجه‌های تایید شده شهرداری، که مشخصاً درآمد سالانه شهرداری را تعیین می‌کنند مشخص می‌شود. سیستم مالیاتی به روشی طراحی می‌شوند که شهروندان موظف به پرداخت موقع آنهاند. این مالیات‌ها در بسیاری از محصولات مصرفی، خدمات،

زمین، مسکن و نیز هزینه‌های تمیز کردن شهرداری و غیره وضع می‌شود. شهروندان هم باید تعهد خردمندان به پرداخت به موقع مالیات خود بدهند (عباسی کشکولی و باقری کشکولی، ۱۳۹۱: ۹۸).

### (۱) مالیات

اکثر کشورها به خصوص بریتانیا بر تنظیم مالیات بسیار متمرکز هستند. مالیات‌ها اصولاً ۱۰ درصد از تولید ناخالص داخلی را در بر می‌گیرند و عموماً بسیاری از طبقه بندی‌های قانون اساسی بریتانیا منحصر به ماهیت (مالیه عمومی) یا درآمد عمومی متمرکز دارد. انواع مختلف مالیات‌ها که هر یک سازوکار مخصوص خود را دارند، عبارتند از: مالیات بر مستغلات، مالیات بر درآمد شخصی، مالیات بر درآمد شرکت‌ها، مالیات بر حقوق و دستمزد، مالیات بر مصرف عمومی، مالیات بر ارزش زمین، مالیات بر اشتغال هتل‌ها و ... می‌باشد.

### (۲) مشارکت بخش خصوصی و عمومی

مشارکت بخش خصوصی و عمومی در آغاز دهه ۱۹۸۰ در انگلستان مطرح گردید (Sedka, 2006:81) و ابتدای دهه ۱۹۹۰ با توجه به محدودیت‌های حوزه عمومی برای ایجاد زیرساخت‌ها و پروژه‌های شهری این نوع خصوصی‌سازی در کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه، بسط پیدا کرد. در این نوع از خصوصی‌سازی، بخش خصوصی به جای بخش عمومی درگیر اجرای پروژه و تامین مالی گردیده، در یک دوره نسبتاً طولانی اصل سرمایه و سود سرمایه‌گذاری به بخش خصوصی باز می‌گردد. در یک تقسیم‌بندی کلی می‌توان سه نوع مشارکت بخش خصوصی و عمومی را برشمرد: در نوع اول، بخش خصوصی اقدام به سرمایه‌گذاری نموده، در یک دوره طولانی با اخذ بهای خدمات ارائه شده اقدام به بازگرداندن اصل سرمایه و سود سرمایه‌گذاری می‌نماید؛ به عنوان مثال: در پروژه‌هایی نظیر عوارض اتوبان‌ها و شارژ آب و فاضلاب. در نوع دوم، که در انگلستان PFI نامیده می‌شود، اصل و سود سرمایه از سوی بخش عمومی در یک دوره زمانی مشخص پرداخت می‌گردد و نوع سوم که در آن بخش خصوصی اقدام به تامین خدمتی عمومی نموده، ما به ازای آن مالکیت بخشی از سرمایه‌گذاری به بخش خصوصی و مالکیت بخشی دیگر به بخش عمومی منتقل می‌گردد. (Hall, 2008:312)



### ۳) اوراق قرضه

دادن وام‌های دولتی از طریق صدور اوراق قرضه، در بیشتر کشورهای جهان یک ابزار مالی برای تامین مالی کسری بودجه و اجرای فعالیت‌ها و برنامه‌های ساخت و ساز است. با خریداری اوراق قرضه در واقع شما یک پول را به صادرکننده اوراق وام داده اید که در ازای دریافت سود پس از پایان سال نیز اصل پول به شما بر می‌گردد. یعنی شخص صادر کننده موظف به پرداخت سود می‌باشد. تاریخی که در آن صادر کننده موظف به بازپس دادن اصل پول است تاریخ سررسید نام دارد. نتیجه حاصل از این اوراق می‌تواند منجر به پیدایش بانک عامل شهرداری شود. ایجاد این بانک می‌تواند به عنوان تضمینی برای وام‌های داخلی و خارجی در نظر گرفته می‌شود. به‌طور همزمان، آنها وجوه مردم و بازپرداخت بهره‌شان را جمع‌آوری می‌کنند، و آنها را در توسعه شهری مشارکت می‌دهند.

### ۴) تخصیص هزینه برای عملکرد زیرساخت‌ها

با بهبود زیرساخت‌های شهری توسط شهرداری میزان درآمد حاصل از خدمات زیرساخت برای دولت محلی قطعاً بهتر خواهد شد پس تخصیص هزینه برای بهتر شدن عملکرد زیرساختها جزء اولویت‌های اصلی دولت محلی خواهد بود. به‌طور مثال سیستم حمل و نقل عمومی یک زیرساخت مهم در جامعه است که بهبود در توسعه آن یک شکاف تامین مالی بزرگ برای دولت محسوب می‌شود. مسکن نیز یکی دیگر از معضلات پیچیده جامعه است که باید مورد توجه ویژه دولت محلی قرار بگیرد. افزایش قیمت مسکن در دهه‌های اخیر تأثیرات قابل توجهی در میزان درآمدی دولت خواهد داشت. با توجه به اینکه افزایش قیمت مسکن مالیات بر املاک و دارایی نیز افزایش می‌یابد.

### ۵) جذب سرمایه‌گذاری خصوصی در بازسازی شهری

سرمایه‌گذاری بخش خصوصی برای بازسازی و نوسازی شهر یک جزء ضروری برای دولت محلی می‌باشد. در دو دهه اخیر بهبود فیزیکی سیاسی و اقتصادی شهرها در بریتانیا هسته مرکزی سیاست دولت بوده که باتوجه به محدودیت منابع دولتی سرمایه‌گذاران بخش خصوصی و امور مالی این بخش برای دولت محلی اهمیت بالائی دارد. طرح‌های سرمایه‌گذاری و نوع آنها جزء نگرانی برای شرکت‌های فعال در بازسازی شهر می‌باشد که در مقابل دولت در ازای پیشرفت هر جزء از طرح بودجه در نظر گرفته است. (Rown, 1998: 52).

سایر اقدامات دولت هم عبارتست از شفافیت سیاست‌های عمومی و یا برنامه‌ریزی مناسب برای اولویت بندی و مونتاژ زمین. در واقع سرمایه گذاران بخش خصوصی بیشتر تمایل به اشغال یک موقعیت محوری و شناسایی بهترین نوع از بخش‌ها برای بهره‌بری از طریق سرمایه گذاری بلندمدت دارند.

#### ۴-۲- مبانی تامین مالی شهرداری و اصول حقوقی متناظر بر آن

##### ۴-۲-۱- مبانی نظام درآمدی شهرداری

در اغلب مطالعاتی که به منظور اصلاح نظام درآمدی شهرداری انجام گرفته به مبانی نظری موضوع بی‌توجه بوده‌اند و به همین دلیل پیامدهایی منفی را مانند: کاهش کارایی تخصیصی در اقتصاد شهری؛ ناسازگاری مالیات‌ها و بهای خدمات شهری با اصل انصاف؛ بی‌ثباتی درآمدهای شهرداری و عدم حسابدهی شهرداری که عرضه‌کننده خدمات شهری در برابر شهروندان به ارمغان آورده‌اند.

لزوم یا مطلوبیت خودمختاری مالی محلی: در صورتی که مسئولیت عرضه‌ی خدمات عمومی و تامین مالی آن بر عهده‌ی شهرداری‌ها باشد، آنها به منابع تامین مالی مخصوص به خود نیاز دارند. تامین این بودجه به آنان امکان می‌دهد تا به تعادلی میان هزینه‌ی عمومی و ماخذ مالیات دست پیدا کنند که کمال مطلوب شهروندان‌شان است.

منافع تامین مالی به دست دولت محلی: مدل منافع تامین مالی به دست دولت محلی گویای این است که افراد در صورت بهره‌مندی از خدمات دولت محلی، باید هزینه تولید و تدارک این خدمات را بر عهده گیرند.

انتقاداتی بر مدل منافع تامین مالی، به دست دولت محلی وارد است: نخست آن که افراد و دولت‌های محلی فقیرتر ممکن است توان تامین مالی عرضه خدماتی را نداشته باشند که در این صورت تمایلی به پرداخت بهای آن‌ها وجود ندارد. دوم آن که با پذیرش این مدل لازم است پوشش جغرافیایی هر یک از خدمات به تفکیک مشخص و در حوزه‌ای که به این ترتیب ترسیم شده چگونگی وصول بهای خدمات جمعی، به صورت مالیات مشخص شود. این کار به ساختار پیچیده‌ای از دولت‌های محلی می‌انجامد.

## ۲-۴-۲- اصول حقوقی متناظر بر تعیین منابع درآمدی شهرداری‌ها

مرجع تعیین‌کننده منبع درآمدی در وضعیتی که تکلیف پرداخت را بر شهروندان تحمیل نماید مبسوط‌الید نیست و می‌بایست صلاحیت اعطاشده به وی را در محدوده‌ای از اصول حقوقی اعمال نماید.

### (۱) تبیین مفهومی اصول حقوقی و اصول کلی حقوق اداری

این گفتار به تبیین مفهوم اصول حقوقی و به‌طور خاص بر اصول کلی حقوق اداری که در تعیین منبع درآمدی شهرداری می‌بایست مورد توجه قرار گیرد اختصاص دارد.

مفهوم اصول حقوقی و چرایی استناد به آنها: در بطن هر قاعده حقوقی، یک اصل نهفته است که هنجار و هسته بنیادین آن قاعده محسوب می‌شود. از این رو می‌توان با تعمق در ذات قواعد حقوقی، قوانین و مقررات بدان‌ها پی برد. فلسفه اتکای قضات به اصول، در واقع استخراج حکم هر قضیه و رفع کاستی‌های قواعد حقوقی است.

تبیین ویژگی‌های اصول کلی حقوق اداری: کلی بودن: اساساً کلی بودن، وصف مشترک تمام اصول حقوقی است، اما درجه کلیت آن یکسان نیست. نماینده ارزش‌های اداره خوب: در واقع، گرایش قضات به اصول کلی حقوق اداری در راستای ایجاد «نظام اداری صحیح و عادلانه» و به منظور تضمین و حمایت حقوق شهروندی می‌باشد. انتزاعی بودن: اصل کلی حقوق اداری، هنجار بنیادین در نظام حقوق اداری است که به دلیل ارزشی و باید انکار بودن، مفهومی انتزاعی یافته که در هر جامعه بر مبنای خواست‌ها و ارزش‌ها پذیرفته شده است. نامدون بودن: نامدون بودن، ویژگی ذاتی هر اصل حقوقی است، چراکه اصول حقوقی، بایدهایی هستند که در ورای قواعد حقوقی وجود دارند. به رسمیت شناخته شده توسط دادگاه‌های اداری: مطابق با آنچه بیان شد، اصول کلی حقوق اداری مربوط به نظام حقوق اداری است و همچنین این اصول توسط قضات، به رسمیت شناخته می‌شوند.

### (۲) صلاحیت در تعیین منبع درآمدی

برای آنکه پرداخت هزینه‌ای حتی در قالب تامین درآمد شهرداری بر شهروندان تکلیف شود می‌بایست در قانون تعریف شده و جایگاه حقوقی مشخص داشته باشد به‌طور معمول چنین وضعیتی در موازین لازم‌الرعایه ذیل پیش‌بینی می‌گردد.

**قانون اساسی:** برای تعیین منبع درآمدی نخست ضروری است که وجود آن در قانون اساسی بررسی شود. به طور مثال پیرامون عوارض بعنوان مهمترین منبع درآمدی شهرداری در ایران می‌بایست شمول یا عدم شمول اصل ۵۱ قانون اساسی بر عوارض بررسی شود.

**قانون عادی:** در قوانین عادی ممکن است منبع درآمدی برای شهرداری تعیین و مرجع وضع آن مشخص شود. به طور مثال در ایران اختیار تعیین عوارض را می‌توان در سه دسته به شرح زیر مطالعه کرد:

نهادهای و مراجع دولتی؛ در کشور ما مجلس شورای اسلامی تنها نهادی است که صلاحیت وضع مقرر در زمینه اخذ عوارض از اشخاص را دارد.

شوراهای محلی؛ قانونگذار شورای شهر را در تعیین عوارض بعنوان منبع درآمدی ذیصلاح دانسته است. شورای شهر در ایران جایگاه و تاثیر بسیاری در اداره امور شهری دارد. اشخاص حقیقی؛ به نظر می‌رسد تنها شخص حقیقی که قانونگذار برای وی صلاحیت وضع عوارض را مقرر کرده، رئیس‌جمهور است. این صلاحیت در بند «الف» ماده ۴۳ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت مصوب ۱۳۶۹ مجلس شورای اسلامی مقرر شده است.

### ۳) اصول حقوقی در پشتیبانی از حقوق شهروندان

اساس و مبنای حقوق اداری حمایت از حقوق شهروندان در برابر اداره است. مرجع وضع کننده منبع درآمدی برای شهرداری که بر شهروندان پرداخت آن را تحمیل می‌نماید به مثابه اداره می‌بایست اصولی را رعایت کند تا حقوق شهروندان در برابر این صلاحیت قانونی محفوظ بماند. در ذیل این حقوق را که مشابه با اصول حقوق مالیاتی می‌باشد بر می‌شمیریم.

- اصل قانونی بودن: تا قبل از پیدایش حکومت‌های مشروطه که مبتنی بر حکومت قانون مصوب مجلس قانون‌گذاری هستند؛ وضع و اجرای مالیات و میزان آن به میل و اراده حکام بستگی داشت. امروزه اصل قانونی بودن مالیات به تدریج در قوانین اساسی کشور های مختلف و حتی اسناد بین‌المللی مانند میثاق حقوق مدنی و سیاسی انعکاس یافته است به نحوی که می‌توان از آن به عنوان مهم‌ترین اصل اساسی مالیات‌ها نام برد و بر مبنای همین اصل هر نوع پرداخت به نهادهای عمومی از جانب مردم از جمله برای تامین منبع درآمدی شهرداری می‌بایست به‌موجب قانون باشد.

- اصل تساوی افراد: این اصل همانند اصل قبلی به علت انعکاس در قوانین اساسی بیشتر کشورها، از آن به عنوان یکی از اصول اساسی نام می‌برند که اصل عدالت مالیاتی را به ذهن متبادر می‌کند. طبق اصل مذکور که می‌توان از آن به عنوان «اصل تساوی مالیاتی» یا «اصل منع تبعیض بین مؤدیان مالیاتی» نیز نام برد. همه افراد جامعه در مقابل مالیات یکسان و برابر هستند و در وضع و اجرای قوانین مالیاتی باید این اصل بین افراد رعایت شود و هیچ‌گونه تفاوت و تبعیضی میان آن‌ها گذاشته نشود.

- اصل محرمانه بودن اطلاعات: با توجه به اینکه یکی از اختیارات و امتیازات مهم شهرداری امکان به دست آوردن اطلاعات از املاک و مستغلات شهروندان است بدیهی است که شهرداری می‌تواند به اطلاعات وسیعی در این خصوص دست یابد که افشای زیان‌آور خواهد بود؛ لذا می‌بایست به همراه سایر اصول حقوقی مورد توجه قرار گیرد.

- اصل مصلحت عمومی: برتری مصالح عمومی بر منافع فردی حکم می‌کند در جایی که اعمال یک اصل حقوقی موجب ضرر به منافع جامعه شود، دولت با توجه به مصلحت عمومی از تمکین به آن خودداری کند.

- اصل تناسب: مطابق این اصل، باید میان تصمیم اتخاذی مقامات و اهدافی که مبنای آن بوده، تناسب منطقی و توازن معقول وجود داشته باشد.

- اصل شفافیت: مطابق اصل شفافیت، کلیه تصمیمات، اقدامات و فرآیندهای اداری و مالی از جمله عوارض مصوب توسط شوراهای محلی باید به اطلاع شهروندان برسد و برای آگاهی عموم از آنها در اختیار همگان قرار گیرد.

- اصل انتظار مشروع: مقامات صالح در هرگونه اعمال صلاحیت اختیاری، باید انتظارات مشروع شهروندان را مد نظر قرار دهند.

- اصل پاسخگویی: اختیاری که به موجب قانون به مقام دولتی واگذار می‌شود، باید در جهت ارائه خدمت عمومی به جامعه اعمال شود؛ لذا چنین مقامی نسبت به هر گونه اقدام یا تصمیم مقتضی نسبت به تکالیف محول شده به وی، مسئول بوده و باید پاسخ‌گو باشد

- اصل معقولانه بودن: باید میان تصمیم اتخاذ شده و اهدافی که مبنای آن بوده، ارتباط منطقی و معقول وجود داشته باشد. (Bongiovanni, 2009:5-7).

- اصل منع سوء استفاده از قدرت: اختیارات قانونی به هر مقام و نهاد ملی و محلی در راستای خدمت به عموم افراد جامعه اعطا می‌شود، از این رو تصمیمات باید در جهت منفعت عمومی اتخاذ شوند.

- اصل عدم صلاحیت: بر مبنای این اصل چنانچه نهاد وضع کننده منبع درآمدی برای شهرداری خارج از حدود صلاحیت خود و یا خارج از چهارچوب تعیین شده برای مالیات محلی نسبت به تصویب عوارض یا منبع درآمدی دیگر برای شهرداری بنماید توسط مرجع نظارت قضایی حکم به ابطال عمل مذکور داده خواهد شد.

- اصل انصاف و عدالت: در تعیین منابع درآمدی شهرداری توسط مرجع وضع کننده باید انصاف و عدالت مورد توجه واقع شود.

- اصل ملاحظات مرتبط: در اصل ملاحظات مرتبط، نهاد ذیصلاح باید در تصمیم خود، ملاحظات اصلی مربوطه را لحاظ نماید و مسائل حاشیه‌ای و فرعی و بی‌ربط را ملحوظ نداشته.

- اصل لاضرر: مطابق ماده ۱۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۰، «در صورتی که تصمیمات و اقدامات موضوع شکایت، موجب تضییع حقوق اشخاص شده باشد، شعبه رسیدگی کننده، حکم بر نقض رأی یا لغو اثر تصمیم و اقدام مورد شکایت یا الزام طرف شکایت به اعاده حقوق تضییع شده، صادر می‌نماید».

- اصل عطف بماسبق نشدن: در کشور ما این اصل بر مبنای حکم ماده ۴ قانون مدنی که «اثر قانون نسبت به آتیه است و قانون نسبت به ماقبل خود اثر ندارد مگر اینکه در خود قانون، مقررات خاصی نسبت به این موضوع اتخاذ شده باشد»، در رویه قضایی دیوان عدالت اداری به معنای ممنوعیت تسری آثار حقوقی ناشی از تصمیم و اقدام مقام دولتی یا قانون به ماقبل مرسوم شده است.

- اصل حسن نیت: در ایران مطابق ماده ۲۵ و ۹۰ قانون مدیریت خدمات کشوری، کلیه مقامات دولتی، «...خدمتگزاران مردم هستند و باید با رعایت موازین اخلاق اسلامی و اداری... وظایف خود را به نحو احسن در راه خدمت به مردم و با درنظر گرفتن حقوق و خواسته‌های قانونی آن‌ها انجام

دهند» و «...موظف می باشند که وظایف خود را با... صداقت، امانت... انجام دهند...». بر مبنای این احکام قانونی و حکم شرع اسلام به صداقت و راستی، اصل حسن نیت در رویه قضایی دیوان عدالت اداری نیز مرسوم شده است.

اصول مزبور مهمترین اصول حقوقی هستند که در تعیین منابع درآمدی شهرداری می بایست مورد توجه نهاد وضع کننده قرارگیرد و بدیهی است مکانیسم نظارت قضایی با ضمانت اجرای مناسب از رعایت این اصول در تعیین منابع درآمدی شهرداری پاسداری می نماید.

### ۳- ساختار و جلوه‌های نظارت قضایی بر منابع درآمدی شهرداری‌ها در ایران و انگلستان

#### ۳-۱- مراجع نظارت قضایی در ایران و انگلستان

##### ۳-۱-۱- مراجع نظارت قضایی در ایران

نظام حقوقی کشور ما در خصوص نظارت قضایی بر اعمال اداری «دیوان عدالت اداری» را به عنوان یک مرجع اختصاصی عهده‌دار رسیدگی به دعاوی مردم علیه دولت به موجب اصل یکصد و سوم قانون اساسی قرار داده است.

##### ۱) دیوان عدالت اداری

پس از انقلاب اسلامی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به منظور رسیدگی به دعاوی و شکایات اداری یک دادگاه عالی به نام دیوان عدالت اداری تأسیس نمود، که عهده‌دار نظارت بر مطابقت آیین‌نامه‌ها، تصمیمات و اقدامات اداری قوه مجریه با قوانین و حل اختلاف بین افراد و دولت است.

##### ۲) قضات دادگاه‌ها

اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی نیز در راستای اعمال حاکمیت قانون قضات دادگاه‌ها را مکلف می کند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند.

### ۳) سازمان بازرسی کل کشور

به منظور پیشگیری از قانون شکنی و فساد سازمان‌های حاکم، اصل یکصد و هفتاد و چهارم مقرر می‌دارد: «بر اساس حق نظارت قوه قضاییه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری سازمانی به نام «سازمان بازرسی کل کشور» زیر نظر رییس قوه قضاییه تشکیل می‌گردد. نظارت سازمان بازرسی به سه صورت مستمر، فوق‌العاده و مبتنی بر شکایت مردمی صورت می‌گیرد: بازرسی مستمر - انجام بازرسی فوق‌العاده - انجام بازرسی مبتنی بر شکایات مردمی.

### ۲-۱-۳- مراجع نظارت قضایی در انگلستان

نظارت قضایی مهم‌ترین و شاید از منظر کلاسیک تنها موضوع مورد مطالعه در حقوق اداری انگلستان است. نتیجه استقرار اصل «حاکمیت قانون» در نظام حقوقی کامن‌لا در فضای فقدان یک قانون اساسی مدون و پذیرش «حاکمیت پارلمان» به جای آن، امکان کنترل قضایی تصمیمات و اقدامات مقامات عمومی، بر اساس معیارهای ویژه‌ای هم‌چون قانونی بودن، منصفانه بودن و معقول بودن عمل اداری را فراهم کرده است. با توجه به تقسیم‌بندی معروف لرد دیپلاک از دلایل مبنای بازنگری قضایی به سه دسته غیرقانونی بودن، غیرمعقول بودن و آیین نامناسب می‌توان در یک نگاه اجمالی نتیجه گرفت که نظارت قضایی در انگلستان ابزاری است برای اطمینان از اینکه مقامات عمومی:

- اختیارات و وظایف خود را مطابق با قوانین موضوعه و کامن‌لا اعمال کنند (اصل قانونی بودن)
- تصمیماتی بگیرند که خرمندانه است و این تصمیمات پس از طی یک آیین و فرآیند مناسب استدلال اتخاذ شده باشند (اصل خردپسند بودن)
- اصول انصاف کامن‌لا را رعایت کرده اند (اصل انصاف رویه‌ای)

در حقوق اساسی و اداری انگلستان نظام نظارت قضایی در طول زمان پدیدار شده و به مرور بسط یافته است. در مورد مبنای حقوق اساسی نظارت قضایی گفته می‌شود که حکومت قانون، حداقل مستلزم آن است که حکومت، اختیارات خود را با ارجاع به قوانین موضوعه یا حقوق عرفی توجیه کند و همچنین ضروری است که حکومت مطابق با استانداردهای آیین بنیادین «عدالت» و «برابری» عمل کند. از سوی دیگر اصل «برتری پارلمان» مانع از آن می‌شود که دادگاه‌ها قوانین را نادیده بگیرند. هم اصل تفکیک قوا و هم همگان قرار گیرد و علنی باشد تا امکان ارزیابی نظارت بر



آن از نظر قانونی بودن برای شهروندانی که از این تصمیمات آسیب دیده‌اند یا تحت‌تأثیر نتایج این تصمیمات قرار گرفته‌اند فراهم شود.

#### ۱) دادگاه‌های اختصاصی اداری در انگلستان

##### تحولات صلاحیت قضایی یکپارچه

در آغاز قرن هفدهم تعداد زیادی دادگاه سلطنتی یا به عبارت دیگر، دادگاه‌هایی که بر مبنای امتیازات سلطنتی توسعه یافته بودند، صلاحیت قضایی را اعمال می‌کردند. که در انتهای قرن، در نتیجه منازعات انقلابی میان پادشاه و پارلمان منحل شدند (Allison, 2000: 770).

فعالیت دادگاه‌های اختصاصی اداری در انگلستان بسیار متنوع و فراگیر است، این‌گونه مراجع در زمینه‌های مختلف وجود دارند؛ در زمینه اقتصادی (حمل و نقل هوایی و زمینی، علایم صنعتی، حقوق مؤلف، محصولات نباتی، اوراق بهادار، پخش برنامه‌های رادیویی)، در زمینه مالیاتی (مالیات بر درآمد، مالیات ارضی، تقلب مالیاتی)، در زمینه ارضی (سلب مالکیت، بهره‌برداری از زمین)، در زمینه اجتماعی (تأمین اجتماعی، بیمارستان‌ها، مستمری‌ها، قراردادهای کشاورزی، اخراج کارگران)، در زمینه اجاره‌بها (اماکن مجهز به لوازم و وسایل، اماکن بدون لوازم)، در زمینه نظامی (تعویق خدمات سربازی، اعتراض ناشی از شور عقیدتی) و غیر این‌ها.

##### وظایف و دلایل ضرورت

وظایفی که به وسیله دادگاه‌های اختصاصی اداری انجام می‌شوند را می‌توان به دو گروه تقسیم کرد: «حل و فصل اختلافات میان یک فرد و دولت» و «حل و فصل اختلافات میان افراد خصوصی». در دادرسی‌های قضایی، بخش زیادی از وقت برای توضیح مفاهیم پیچیده و تخصصی‌تر سوی کارشناسان به قضات مصروف می‌شود، در حالی که امتیاز دادگاه‌های اختصاصی اداری در این است که اعضای آن‌ها متشکل از افراد متخصص هستند که به موضوع دعوا اشراف دارند.

## ۲) آمبودزمان در انگلستان

### مقدمه و پیشینه تاریخی

نهاد «کمیسر پارلمانی برای اداره»<sup>۱</sup> در سال ۱۹۶۷ برای اولین بار به عنوان یک آمبودزمان در انگلستان تأسیس شد. از آن پس آمبودزمان در شکل‌های مختلف، هم در بخش عمومی و هم در بخش خصوصی، به گونه‌ای گسترده در انگلستان مورد استفاده قرار گرفت. اصطلاح آمبودزمان به معنی «رسیدگی‌کننده به شکایت»<sup>۲</sup> ریشه در آمبودزمان سوئد دارد که در سال ۱۸۰۹ برای تحقیق درباره اتهام وارد شده به دولت مبنی بر تلاش برای اعمال نفوذ ناروا بر کارمندان دولتی به وجود آمد. به دنبال انگلیس، ایرلند نیز در ۱۹۶۹ همین نهاد را تأسیس کرد و کمیسر خدمات بهداشتی (یا آمبودزمان خدمات بهداشتی) در ۱۹۷۳ پدید آمد. کمیسرهای محلی (آمبودزمان‌های محلی) در ۱۹۷۴ برای رسیدگی به شکایات علیه مقامات محلی در انگلیس و ولز پا به عرصه وجود گذاشتند. آمبودزمان پارلمانی، آمبودزمان خدمات بهداشتی و آمبودزمان‌های محلی، بدنه اصلی آمبودزمان‌های دولتی در بریتانیا را تشکیل می‌دهند. در حال حاضر آمبودزمان هم در بخش عمومی و هم در بخش خصوصی به شکلی گسترده مورد استفاده قرار می‌گیرد. برای نمونه بسیاری از سازمان‌ها و وزارتخانه‌های دولتی و مقامات محلی، آمبودزمان مخصوص به خود را ایجاد کرده‌اند.

### جایگاه و صلاحیت آمبودزمان

آمبودزمان مستقل از وزارتخانه‌های دولت مرکزی و مقامات محلی است، یعنی مستقل از کسانی است که از آنها شکایت می‌شود. آنها از طرف ملکه منصوب شده‌اند، در صورت حسن سلوک در سمت خود باقی خواهند ماند، در سن ۶۵ سالگی بازنشسته می‌شوند و تنها به فرمان ملکه و در صورت تقاضای مشترک مجلس عوام و لردها عزل می‌شوند. حقوق و مستمری بازنشستگی کمیسر پارلمانی و آمبودزمان خدمات بهداشتی، همچون قضات، از صندوق تثبیت پرداخت می‌شود (پرداخت از صندوق تثبیت فقط در صلاحیت مقام پارلمان است).

1- Parliamentary Commissioner for Administration (PCA)

2- grievance-handler

شکایت‌هایی را می‌توان نزد آموذزمان مطرح کرد که سازمان دولتی مورد نظر در قلمرو صلاحیت آموذزمان باشد؛ و شاکی ادعا می‌کند که «در نتیجه سوءمدیریت، متحمل بی‌عدالتی شده است».

آموذزمان محلی می‌تواند در مورد اقدامات تمامی مقامات محلی، از جمله مقامات حکومت محلی (شورای منتخب مردم) در تعیین عوارض تحقیق کند. همچنین شایان ذکر است که برخی از موضوعات که عمدتاً در حوزه دیپلماسی یا موضوعات کیفری محض هستند خارج از حوزه صلاحیت آموذزمان قرار دارند. بنا به توصیفات مورد اشاره تصمیمات شوراهای محلی در تعیین منابع درآمدی شهرداری و تحمیل پرداخت آن بر شهروندان می‌تواند مورد نظارت در چهارچوب آموذزمان در انگلستان قرار گیرد.

## ۲-۳- اصول حقوق اداری در پرتو آرای مراجع قضایی ایران و انگلستان

### اصل مستند و مستدل بودن تصمیم

مستند و مستدل بودن تصمیم در حقوق کامن‌لا و همچنین در قوانین مربوط به آیین اتخاذ تصمیم اداری غالب کشورها تحت عنوان «تکلیف به بیان دلایل و مبانی تصمیم» شهرت دارد. بر این اساس یکی از الزامات مراجع عمومی در فرآیند اتخاذ تصمیم لزوم بیان مبانی تصمیم متخذه است. براساس این اصل هر شخص محق است تا از دلایل اتخاذ تصمیم توسط مقام عمومی و اداری اطلاع پیدا کند.

### اصل ممنوعیت خروج از حدود اختیارات و صلاحیت‌ها

مطابق این اصل هر مقام اداری مکلف است صرفاً صلاحیت و اختیارات خود را بر اساس قانون و اختیاراتی که قانون به وی اعطا نموده است اعمال و اجرا نماید.

### اصل قانونی بودن

اصل قانونی بودن، بنیادی‌ترین و مهم‌ترین اصل نظام‌های حقوق اداری است که می‌توان سایر اصول را در پرتو همین اصل تحلیل نمود. این اصل اداره را به تبعیت از قواعد حقوقی وا می‌دارد. این اصل

قدرت و اختیارات مقامات عمومی و اداری را چهارچوب بندی نموده و رعایت آن از سوی مقامات عمومی و اداری یکی از لوازم تبلور دولت قانون مدار است.

#### اصل قانونی بودن اخذ مالیات و عوارض

وصول مالیات و عوارض باید با اجاره قانونگذار باشد و این اجازه هر سال هنگام تصویب قانون بودجه به دولت داده می‌شود؛ لذا بر اساس این اصل، قوه مجریه نمی‌تواند از طریق تصویبنامه و آیین‌نامه مالیات وصول نماید (امامی، ۱۳۸۴: ۲۱-۲۳). این اصل جزء اصول پایه‌ای و اولیه مربوط به رعایت حقوق اولیه شهروندان از سوی اداره است و عدم توجه به آن از سوی مقام اداری ابطال تصمیمات آنها خواهد شد.

#### اصل تناسب

«اصل تناسب»<sup>۱</sup> به دنبال ایجاد رابطه منطقی میان تصمیم متخذه و اهدافی است که مقام عمومی بر اساس آن تصمیم می‌گیرد. لذا باید رابطه معقولی بین نتایج حاصله و ابزار مورد استفاده و تصمیم اتخاذی وجود داشته باشد. بر این اساس اتخاذ هر قسم تصمیم یا اقدامی که خارج از هدف موردنظر بوده یا هر اقدام سختگیرانه و خارج از حد ضرورت ممنوع است. رعایت اصل تناسب به لحاظ تحت‌تأثیر قرار دادن حقوق شهروندان و ایجاد محدودیت‌ها اهمیت بسیاری در فرآیند اتخاذ تصمیم اداری دارد.

#### اصل احترام به حقوق مکتسبه

احترام به حقوق مکتسبه افراد از موضوعات مبتلا به حقوق اداری است که بخش مهمی از آراء مراجع ذی‌صلاح در خصوص کنترل قضایی را به خود اختصاص داده است. در اینجا ضمن تبیین مفهوم اصل احترام به حقوق مکتسبه در حقوق اداری به بررسی برخی از آراء دیوان در این زمینه خواهیم پرداخت. مفهوم و اهمیت؛ «حقوق مکتسبه»<sup>۲</sup> مجموعه حقوقی است که در اثر رویه‌های اداری و در طول یک زمان معقول و به‌گونه‌ای قانونی و مشروع برای شهروندان شکل گرفته و ثبات یافته است. این حق امروزه در قالب «اصل احترام به حقوق مکتسبه»<sup>۳</sup> در رشته‌های مختلف حقوقی به‌ویژه در حقوق مدنی، حقوق کار، حقوق مالکیت فکری و حقوق اداری و استخدامی اهمیت بسزایی دارد. چرا

1-principle of proportionality/principe de proportionnalité

2-Droits acquis

3-Le principe de droits acquis

که در این گرایش‌ها می‌توان از حقوق اشخاص صحبت نمود که در «بستر زمان» و قوانین و مقررات ممکن است در معرض تغییر و تحول قرار گیرند. احترام به حقوق مکتسبه در حقوق اداری؛ در حقوق اداری باید این اصل را در فضا و زمینه احترام به «اصول دولت قانونمدار<sup>۱</sup>» و «حقوق بنیادین تضمین شده توسط قوانین اساسی<sup>۲</sup>» و منافع شکل گرفته شهروندان تحلیل نمود (Osterwaldwr, 2008:589). بندهای ۹ و ۲۷ مقدمه دستورالعمل ۲۷ اکتبر اتحادیه اروپا مربوطه زمان حمایت از حقوق مؤلف و برخی حقوق ناشی از مجاورت در این زمینه مقرر داشته است. «با ملاحظه اینکه احترام به حقوق مکتسبه به عنوان یک اصل کلی حقوقی توسط نهادهای قضایی اتحادیه اروپا حمایت می‌گردد...».

#### اصل حق دادخواهی و رجوع به محکمه صالحه

حق دادخواهی و رجوع به محکمه صالحه بعنوان یکی از حقوق و آزادی‌های اساسی شهروندان در اسناد ملی و بین‌المللی شناخته شده است. لذا باید شهروندان بتوانند در مراجع قضایی بی‌طرف نسبت به اعتراض و شکایات از اقدامات و تصمیمات اداری اقدام نمایند. مقامات اداری حق تزییق و تحدید این حق را ندارند. به عبارت دیگر اصل بر صلاحیت عام مراجع دادگستری در برابر صلاحیت مراجع غیردادگستری است.

#### اصل عطف بماسبق نشدن اعمال اداری

در حقوق اداری این اصل تحت عنوان «اصل عطف بماسبق نشدن اعمال اداری<sup>۳</sup>» شهرت دارد. مطابق این اصل هرگاه مردم عملی را انجام داده باشند و سپس مقرره‌ای وضع شود نمی‌تواند اعمال قبلی مردم را باطل نموده و مطابق آن مردم و افراد را مسئول قلمداد کند. این اصل یکی از ارکان اصلی و پایه‌ای حاکمیت قانون محسوب می‌گردد. اصل عطف بماسبق نشدن می‌گوید، اصل بر این است که قوانین و مقررات اثر «قهقرایی» ندارند مگر اینکه قانونگذار ترتیبات دیگری را معین نموده باشد.

1.Principes de l'Etat de droit

2.Droits fondamentaux garantis par les constitutions

3.Principe de non-retroactivite des actes administratifs

### اصل احترام به حقوق مالکانه (اصل تسلیط)

اصل احترام به مالکیت به معنای «استفاده از حق، به هر نحوی که صاحب حق مقتضی بداند»، از اصول مسلم حقوقی به شمار می‌رود. قدیمی‌ترین متن حقوقی در این زمینه مربوط به حقوق رم است که الهام‌بخش قانونگذار فرانسه در پذیرش این اصل بوده و کشورهایی که حقوق خود را از حقوق فرانسه اقتباس کرده‌اند، نیز این قاعده را در نظام حقوقی خود وارد کرده‌اند (قهرمانی، ۱۳۹۴: ۱۱۳). فقها و حقوق‌دانان اسلامی نیز با تمسک به حدیث نبوی «الناس مسلطون علی اموالهم» اصل تسلیط را از اصول مسلم حقوق اسلامی می‌دانند. این اصل می‌تواند در رسیدگی قضایی دادگاه‌های اداری، در جایی که دولت نسبت به مایملک اشخاص تصمیم خاصی اتخاذ نموده یا اقدامی کرده است، و یا در زمان دعاوی مطروحه در ارتباط با اموال دولتی، مطرح شود. مطابق اصل تسلیط، مالک می‌تواند در مایملک خود همه‌گونه تصرف مشروع به‌عمل آورد. این اصل در اصول ۴۶ و ۴۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران منعکس شده است.

### اصل مسئولیت

تا سالیان متمادی و در دوران پادشاهی تئوری غالب در حقوق انگلیس مبتنی بر این ایده بود که «پادشاه اشتباه نمی‌کند»<sup>۱</sup> این مسئله به قول پرفسور وید تا حدود زیادی از شیوه اداره فتودالی نیز نشأت می‌گرفت. او می‌توانست خواهان باشد ولی هیچ‌گاه در جایگاه خواننده قرار نمی‌گرفت. امروزه در حقوق انگلیس زیان‌دیده قادر است علیه دولت و مقامات اداری به موجب قانون اجازه اقامه دعوی علیه دولت مصوب ۱۹۴۷ و قوانین بعدی اقامه دعوی مسئولیت نماید.

### اصل معقول بودن

در حقوق انگلستان اصل معقول بودن تصمیمات اداری<sup>۲</sup> از دیگر اصولی است که مورد توجه قضات در بازنگری اعمال و تصمیمات اداری است. این معیار می‌تواند برای اعتراض و طرح دعوی علیه استفاده از یک اختیار گزینشی یا استنباط خاصی از قانون یا واقعیت، به کار رود.

1-The king can do no wrong

2-reasonableness

### اصل حق بر استماع

اصل «حق بر استماع»<sup>۱</sup> یکی از دو پایه اصلی دکترین سنتی «عدالت طبیعی» در حقوق انگلستان است. این معیار در کنترل قضایی صلاحیت‌ها دارای منشأ قدیمی در کامن‌لا است که به موجب آن هرکس حق برخورداری از یک استماع (فرصت دفاع) منصفانه در حضور یک قاضی بی‌طرف را دارد.

### نتیجه‌گیری و پیشنهادها

در پژوهش حاضر تلاش شد در راستای بررسی تطبیقی حقوق ایران و انگلستان در زمینه نظارت قضایی بر تعیین منابع درآمدی شهرداری‌ها معین گردد چه اصول حقوقی‌ای بر آن حاکم است و جلوه‌های این اصول حقوقی بر تامین منابع درآمدی شهرداری در نظام حقوقی ایران و انگلستان به چه نحوی نمایان است؟ البته برای رسیدن به پاسخ پرسش اصلی، پرسش‌های فرعی دیگری هم تحت عنوان اینکه انواع درآمد و ابزارهای تامین مالی شهرداری در ایران و انگلستان و مبانی تامین مالی و اصول حقوقی حاکم بر تعیین آنها چه هستند مورد ارزیابی قرار گرفتند.

در پاسخ به پرسش اصلی، فرضیه پژوهش این بود که اصل قانونی بودن و سایر اصول حقوقی اداری در تعیین منابع درآمدی شهرداری جاری بوده و در آراء صادره از دیوان عدالت اداری در ایران و دادگاه عالی بعنوان مرجع قضایی و دیوان عوارض و مالیات بر ارزش افزوده به عنوان دادگاه اختصاصی اداری در انگلستان جلوه‌های اصول حقوقی حاکم بر تعیین منابع درآمدی شهرداری نمایان است.

به همین منظور و در جهت ارزیابی فرضیه‌های مطروحه، ابتدا به بررسی تحلیل مفهومی و تحولات اساسی نظارت قضایی پرداخته شد و مشخص گردید نظارت قضایی فرآیندی است که دادگاه‌ها به وسیله‌ی آن صلاحیت نظارت خود را بر فعالیت‌های نهادهای عمومی در حوزه‌ی حقوق عمومی اعمال نموده و قانونی‌بودن یک عمل دولتی یا اجرای آن را بر اساس شرایط ویژه مشخص می‌سازند. اصل حاکمیت قانون و حمایت از حق‌های بنیادین، اصلی‌ترین مبانی نظارت قضایی می‌باشند.

در ادامه با توجه به پرسش‌های فرعی مرتبط با پرسش‌های اصلی به تبیین مبانی تامین مالی شهرداری و روش‌های تحقق آن در ایران و انگلستان پرداخته شد و مشخص گردید همانگونه که در فرضیه عنوان گردیده بود بدون درآمدهای پایدار و ابزارهای قانونی پایدار برای تحقق آن، تامین مالی شهرداری به نحو مطلوب صورت نخواهد گرفت و زمینه ارائه خدمات عمومی مطلوب در چهارچوب یک دولت رفاهی قانون‌مدار برای شهروندان فراهم نخواهد بود.

در نهایت نیز مفهوم و قلمرو اصول حقوق اداری در تامین مالی شهرداری مورد مطالعه قرار گرفت که ضمن برشمردن اصول حقوقی حاکم بر تعیین منابع درآمدی شهرداری، قلمرو این اصول در پرتو آرای مراجع نظارت قضایی مورد کنکاش قرار گرفت.

پرواضح است مرجع وضع کننده منبع درآمدی برای شهرداری که بر شهروندان پرداخت آن را تحمیل می‌نماید به مثابه اداره می‌بایست اصولی را رعایت کند تا حقوق شهروندان در برابر این صلاحیت قانونی محفوظ بماند. بعد از بر شمردن اصول حقوقی مرتبط با تعیین منابع درآمدی و مطابق بودن اکثر اصول حقوقی مورد بحث با اصول حقوقی مرتبط با وضع مالیات از جمله اصل قانونی بودن، اصل تساوی افراد، اصل محرمانه بودن اطلاعات که عیناً جزء اصول حقوقی مرتبط با وضع مالیات ها می‌باشد، مشخص گردید مشروعیت حقوقی منبع درآمدی وضع شده برای شهرداری نیازمند آن است که مبتنی بر قانون بوده و توسط نهاد صلاحیتدار قانونی به مثابه آنچه در اصل پنجاه و یکم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پیرامون مالیات بیان گردیده تقنین گردد. زیرا طبق اصل مذکور، وضع مالیات و شبه‌مالیات صرفاً به موجب قانون مصوب مجلس قانون‌گذاری امکان‌پذیر است و قوه مجریه و سایر مقامات کشور رأساً و بدون اجازه قانون، حق وضع مالیات و اجرای آن را ندارند.

بررسی تطبیقی حاضر به کسب دانش بیشتر از وضعیت اقتصاد شهری و تامین منابع مالی در کشور انگلستان به‌عنوان کشوری پیشرفته و دارای نظام مالی قدرتمند انجامیده است که بر مبنای مشابهت‌های موجود در مراجع تصمیم‌گیری برای تعیین منابع درآمدی و ساختار مراجع نظارت قضایی و نهادهای حمایتی می‌تواند بر بهبود وضعیت تامین درآمدهای پایدار برای شهرداری و نظارت مالی درست بر هزینه کرد این درآمدها علی‌الخصوص اینکه لایحه تامین منابع درآمدی پایدار



برای شهرداری‌ها در مسیر بررسی و در نهایت تصویب در مجلس شورای اسلامی قرار دارد مفید و اسباب برداشتن قدمی هرچند کوچک را در غنای ادبیات حقوقی در این خصوص فراهم آورد. رهیافت نهایی این پژوهش آن است که مرجع تعیین‌کننده منبع درآمدی شهرداری در قالب عوارض یا طرق دیگری که به تامین مالی شهرداری می‌انجامد، در وضعیتی که تکلیف پرداخت را بر شهروندان تحمیل می‌نماید مسوول‌الید نیست و می‌بایست صلاحیت اعطا شده به وی را در محدوده‌ای از اصول حقوق اداری اعمال نماید که پشتیبان حقوق افراد در یک دولت قانونمدار می‌باشد. از سوی دیگر بر مبنای اصل قانونی بودن تحمیل پرداخت هر هزینه‌ای بر شهروندان نیاز به تصریح در قانون دارد که تعریف این ابزار تامین درآمد و اصول حقوقی حاکم بر تصویب و وصول آن نیز می‌بایست در قانون به طور واضحی مشخص گردد.

تاسیس دیوان محاسبات شهر در راستای نظارت دقیق بر نحوه هزینه کرد و جلوگیری از هدر رفت منابع درآمدی کسب شده، اقتباس از دستاوردهای حقوق انگلستان در زمینه تامین منابع درآمدی پایدار در کنار رعایت اصول حقوقی مدرن و پیش‌بینی نظام درآمدی پایدار برای شهرداری به نحوی که تامین این درآمدها موجبات آسیب‌های اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و زیست‌محیطی را بر پیکره شهر وارد نیاورده و اسباب انضباط مالی را محقق نماید به همراه ارتقای بهره‌مندی از اصول حقوق اداری مدرن به‌عنوان مبنای استناد و استدلال در آراء دیوان عدالت اداری که در مقام اعمال نظارت قضایی بر تصمیمات مربوط به تامین منابع درآمدی شهرداری صادر می‌گردد، پیشنهاد می‌شود که امید است راهگشا باشد.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

## فهرست منابع

### الف. منابع فارسی :

- ۱- نجار بهنمیری، محمد (۱۳۷۸)، بررسی درآمد و هزینه شهرداری‌ها درجه ۷ استان مازندران و عوامل موثر بر آن.
- ۲- قادری، جعفر (۱۳۸۵)، ارزیابی نظام مالی و درآمدی شهرداری‌ها در ایران
- ۳- صفری، عبدالحمید (۱۳۸۳)، ساختار و ترکیب درآمدی شهرداری‌ها در کلان شهرهای ایران، جلد دوم.
- ۴- عباسی کشکولی، محمد و باقری کشکولی علی (۱۳۹۱)، راههای تامین درآمد پایدار برای شهرداری‌های کشور.
- ۵- زارعی، محمد حسین (۱۳۸۰)، حاکمیت قانون در اندیشه‌های سیاسی و حقوقی «فصلنامه‌ی مفید، شماره‌ی بیست و ششم.
- ۶- صدرالحفاظی، نصراله (۱۳۷۲)، نظارت قضائی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران: نشر شهریار.
- ۷- طباطبائی موتمنی، منوچهر (۱۳۹۱)، حقوق اداری، تهران: انتشارات سمت.
- ۸- عباسی، بیژن (۱۳۹۳)، حقوق اداری، تهران: نشر دادگستر.
- ۹- محمودی، جواد (۱۳۹۰)، نظارت قضایی بر مقررات دولتی در انگلستان و فرانسه، تهران: انتشارات جنگل جاودانه.
- ۱۰- مرکز مالگیری، احمد (۱۳۹۴)، حاکمیت قانون، مفاهیم و مبانی و برداشت‌ها، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- ۱۱- هداوند، مهدی (۱۳۸۶)، نظارت قضایی بر اعمال اداری از منظر حکمرانی خوب، رساله دکتری، دانشگاه شهید بهشتی.
- ۱۲- \_\_\_\_\_: حقوق اداری تطبیقی، جلد دوم، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۹۳

### ب. منابع عربی:

- محمد الطماوی، سلیمان (۲۰۰۳)، القضاء الاداری، جلد دوم، دارالفکر العربی.

ج. منابع لاتین :

1- Cotterrel, R.,” Judicial Review and legal Theory”, in Richardson and Genn(ads)”, and Jordan, William S. “Administrative Law and Government Action”, The Cambridge Law Journal, No.54,2012.

2-- Craig, Paul, “Is Ultra Vires a Foundation for Judicial Review”, In Forsyth, Christopher, “Judicial Review and the Constitution”, Hart Publishing , 2012.

3- Richardson, Geneva, “Law, Process and Custody: Participatory Politics for a New Age”, University of California Press, 2005.

4- Barber, Benjamin, “Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age”, University of California Press , 1985.

5- Alder, John, “ Constitutional and Administrative Law”, Macmillan Professional Master, 1989.

6- Ian. Mcleoad, “Judicial Review”, Second ed., Barry Rose Law Publishers Ltd, 1993.

7 - Bradley, Anthony Wilfred, “Constitutional and Administrative Law”, 1999.

8 - Bates v LordHailsham of St Marylebone and Others. CHANCERY DIVISION.[1972] WLR.

9- R V Liverpool Corporation, Ex parte Liverpool Taxi Fleet. Operators Association. COURT OF APPEAL, CIVIL DIVISION. [1972] 2 QB 299, [1972] 2 All ER 589.

10-Jargesen, Peter, “The Legal Requirement of Constitution”, Baily Limited, 1997.

11-Attorney-General of Vanada v.Inuit Tapirasat of Canada et 1981 DLR 115.

12- R v. Secretary of State for Transport Ex part [1994] 3 All ER in Zarei, Ibid., p. 121.e, Ibid., p.40



پروشکاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی