

چالش‌های حاکمیت قانون بر وضع عوارض توسط شهرداری با مطالعه

آراء دیوان عدالت اداری

رضا حبیبی (نویسنده)

حقوق، حقوق عمومی، دانشگاه آزاد تبریز، تبریز، ایران

مسئول

دکتر جواد پورعلی اکبر

حقوق، حقوق عمومی، دانشگاه آزاد تبریز، تبریز، ایران

فصلنامه علمی فقه و حقوق نوین

Print ISSN: 2717- 1469
Online ISSN: 2717 – 1477

ISC.SID.NOORMAGZ.MAGIRAN
GOOGLESCHOLAR.ENSANI
www.jaml.ir

سال ۱۴۰۴، سال ششم، شماره ۲۳،
صفحات ۲۱-۱

چکیده

حاکمیت قانون به عنوان یکی از اصول بنیادین نظام حقوقی، تضمین‌کننده مشروعیت و اعتبار تصمیمات و اقدامات نهادهای عمومی از جمله شهرداری‌هاست. با این حال، بررسی آراء دیوان عدالت اداری نشان می‌دهد که وضع عوارض توسط شهرداری‌ها در موارد متعددی خارج از حدود و ثغور صلاحیت قانونی بوده و منجر به نقض حقوق مکتسبه شهروندان شده است. برخی از این آراء ناظر بر اعمال عوارض بدون وجود مجوز صریح قانونی، تکرار عوارض مشابه با عناوین متفاوت، و عدم رعایت ضوابط تصویب و ابلاغ مقررات محلی هستند. از تحلیل این آراء می‌توان نتیجه گرفت که چالش‌های موجود عمدتاً ناشی از عدم شفافیت در قوانین بالادستی، تفسیر موسع شهرداری‌ها از اختیارات خود، و ضعف نظارت مؤثر بر مصوبات شوراهای اسلامی شهر است. برای رفع این چالش‌ها، اصلاح مقررات قانونی، بازنگری در رویه‌های نظارتی دیوان عدالت اداری، و تقویت نهادهای ناظر بر فرآیند تصویب و اجرای عوارض شهری امری ضروری به نظر می‌رسد. این مقاله تلاش دارد تا با تمرکز بر رویه قضایی، راهکارهایی برای تقویت اصل حاکمیت قانون در حوزه عوارض شهری ارائه دهد.

حاکمیت قانون، شهرداری، دیوان عدالت اداری، عوارض محلی، صلاحیت قانونی

واژگان کلیدی:

طبقه‌بندی JEL: فقه - حقوق - جزا و جرم‌شناسی - حقوق بین‌الملل - حقوق خصوصی

Challenges to the rule of law in imposing taxes by municipalities by studying the opinions of the Administrative Court of Justice

Scientific Journal of Modern
Jurisprudence and Law

Print ISSN: 2717- 1469
Online ISSN: 2717 - 1477

Profile in ISC, SID, Noormags,
Magiran, Ensani,
GoogleScholar
www.jaml.ir

Year 2025, Sixth year, Issue 23

Pages 1-21

Reza Habibi (Author) Law, Public Law, Tabriz Azad University, Tabriz, Iran

Dr. Javad Pourali Akbar Law, Public Law, Tabriz Azad University, Tabriz, Iran

Abstract

The rule of law, as one of the fundamental principles of the legal system, guarantees the legitimacy and validity of decisions and actions of public institutions, including municipalities. However, an examination of the opinions of the Administrative Court of Justice shows that the imposition of taxes by municipalities in many cases is outside the scope of legal jurisdiction and has led to the violation of the acquired rights of citizens. Some of these opinions concern the imposition of taxes without explicit legal authorization, the repetition of similar taxes under different titles, and the failure to comply with the criteria for approving and announcing local regulations. From the analysis of these opinions, it can be concluded that the existing challenges are mainly due to the lack of transparency in upstream laws, the municipalities' broad interpretation of their powers, and the weakness of effective supervision of the approvals of Islamic city councils. To address these challenges, it seems necessary to amend legal regulations, review the supervisory procedures of the Administrative Court of Justice, and strengthen the institutions supervising the process of approving and implementing urban taxes. This article attempts to provide solutions to strengthen the principle of the rule of law in the field of urban taxes by focusing on judicial practice.

Keywords: Rule of law, municipality, Administrative Court of Justice, local taxes, legal jurisdiction

JEL Classification: Jurisprudence - Law - Criminal and Criminology - International Law - Private Law

مقدمه

۱- مفاهیم

در این قسمت قبل از ورود به توضیح مباحث اصلی، لازم است که به توضیح برخی اصطلاحات بپردازیم.

۱-۱- مفهوم شهرداری

شهرداری از ریشه^۱ به معنی سکنه‌ی یک محل که به سبب منافع مشترک گرد هم آمده‌اند، برگرفته شده است.^۲

زندگی در شهر یک سلسله نیازهای مشترک برای ساکنان شهر ایجاد می‌کند که به دلیل عدم توانایی ساکنان در رفع این نیازها و جهت اینکه آنان بتوانند با صرف هزینه کم از کلیه مزایا و تسهیلات شهری برخوردار گردند، سازمانی محلی بنام شهرداری تاسیس گردید.^۳

سابقه تاسیس شهرداری‌ها در ایران مقارن با آغاز انقلاب مشروطیت و تدوین قانون بلدیة است. پیش از تصویب قانون بلدیة شهرها براساس ضوابط و قوانین خاصی تحت نام حسیبه و حسبت اداره می‌شد و محتسب بر امور شهرها نظارت مستقیم داشت.^۴

همچنین، در تعریف شهرداری گفته می‌شود: «سازمانی که توسط ساکنان شهر با مجوز قانون به منظور تامین نیازهای

مشترک محلی و ایجاد و اداره تاسیسات عمومی و وضع و اجرای مقررات شهری تأسیس می‌گردد، شهرداری نام گرفته است.^۵

ایضاً اینکه، یکی از نویسندگان حقوق شهری در تعریف شهرداری می‌گوید: «شهرداری سازمانی است که در محدوده-ی شهر برای رفع آن دسته از نیازهای عمرانی و رفاهی مردم که جنبه محلی دارد و نیز برای ایجاد و اداره پاره‌ای از تأسیسات شهری که مربوط به نیازهای مردم همان محل است، تشکیل می‌گردد.^۶

۲-۱- مفهوم و ماهیت عوارض

کلمه عوارض از نظر لغوی جمع کلمه «عارضه» و به معنی حادثه، پیش آمد و بیماری است. در زبان فارسی در معنی باج، خراج و مالیات فوق العاده که علاوه بر مالیات مقرر از مردم گرفته می‌شود، نیز به کار می‌رود.^۷

تاکنون در هیچ کدام از قوانین مربوطه تعریف جامعی از عوارض ارائه نشده است. در تعاریف ارائه شده از سوی اقتصاددانان شهری آمده است: «عوارض مبلغی است که شهرداری از اشخاص حقیقی و حقوقی مطابق اختیارات قانونی برای تامین مخارج عام و خاص و یا اعمال سیاست‌های تشویقی یا بازدارنده اخذ می‌کند». در یک تعریف کامل‌تر عوارض مبلغی است که دولت یا سازمان‌های اداری محلی

۵- هداوند، مهدی؛ یزدانی زنوز، هرمز (۱۳۹۰)، نظام حقوقی رسیدگی به اختلافات عوارض شهرداری، چاپ اول، تهران: انتشارات جنگل، ص ۱۹
۶- طاهری، ابوالقاسم، پیشین، ص ۱۲۰
۷- عباس زاده، عبدالرضا و همکاران (۱۳۹۰)، آشنایی با درآمد و روش‌های افزایش آن در شهرداری‌ها، چاپ اول، تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، ص ۳-۴

۱- Municipum

۲- فقیه لاریجانی، فرهنگ (۱۳۸۸)، حقوق روابط شورا و شهرداری، انتشارات مجد، ص ۴۳
۳- طاهری، ابوالقاسم (۱۳۷۷)، اداره امور شهرداری‌ها، تهران: نشر قومس، ص ۱۳۱-۱۲۹
۴- مهندسین مشاور هامونپاد (۱۳۸۱)، شیوه‌های افزایش درآمد و کاهش هزینه شهرداری‌ها، تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور، ص ۱۹

حکومتی مکلفند همواره در اعمال و تصمیمات خود قوانین و مقررات را رعایت نمایند.^۳

حاکمیت قانون به مفهومی که تعریف نشده و به آسانی قابل تعریف نیست تعبیر می‌گردد. این اصل در تقابل با حاکمیت شخص معنا شده است، حکومت شخص به حکومتی گفته می‌شود که ملاک اتخاذ تصمیمات حکومتی اراده و سلیقه حاکم یا جمعی از حاکمان است، در مقابل بر اساس اصل حاکمیت قانون حکومت باید به شیوه عقلانی تصمیم گرفته و اتخاذ و اعمال این تصمیمات باید بر مبنای دلایل قانونی باشد.^۴

۲- انواع عوارض شهرداری

از جمله مهمترین تقسیم‌بندی‌هایی که در خصوص عوارض در قوانین به چشم می‌خورد، تقسیم بندی عوارض به دو نوع ملی و محلی است. متأسفانه علی‌رغم اشاره و تفکیک این دو نوع عوارض در قوانین، تعریفی از آنها ارائه نشده است و این امر مشکلات زیادی را موجب گردید است.

تعاریف ارائه شده از انواع عوارض توسط اکثر نویسندگان به شرح زیر است:

۱- عوارض ملی: به عوارضی اطلاق می‌گردد که به موجب قانون باید به حساب وزارت کشور جهت توزیع بین شهرداری‌ها واریز گردد و یا از محل عوارض حاصل از تولیدات تولید کنندگان (کالاها، خدمات و یا محصولات) وصول می‌گردد و به نسبت‌های مشخصی به شهرداری‌ها اختصاص

همچون شهرداری و یا موسسات عمومی به موجب قانون به اجبار در قبال انجام خدمت عمومی معینی و بدون تناسب با قیمت آن از استفاده کنندگان خاص آن خدمت وصول می‌کند.^۱

همچنین، اقتصاددانان دو روش برای وضع عوارض پیشنهاد می‌کنند:

۱- وضع عوارض بر منبع: در این روش عوارض بر عوامل تولید وضع می‌گردد مثل وضع عوارض بر دستمزد شاغلان شهری و یا وضع عوارض بر سود شرکت‌ها یا عوارض بر کسبه.^۲ وضع عوارض بر ساکنان: در این روش عوارض از مصرف کنندگان کالاها و خدمات و یا ساکنان و مالکان دریافت می‌گردد همانند وضع عوارض بر املاک تحت تملک ساکنان شهر. بنابراین منبع یا پایه‌ی عوارض می‌تواند ملک، اموال، کالا، خدمات و... باشد.^۲

۱-۳- مفهوم حاکمیت قانون

حاکمیت قانون یکی از مهم‌ترین مفاهیم در حوزه حقوق عمومی و حقوق اساسی است و ارزشی جهانشمول دارد و به واقع یکی از محک‌های ارزیابی نظام‌های سیاسی و حقوقی است. این اصل نتیجه پیشرفت اندیشه لیبرالیسم است که بر اساس آن دولت و ماموران دولتی حق ندارند حقوق مردم را تضییع نمایند. بر مبنای این اصل کلیه قوا و سازمان‌های

۱- رستمی، ولی (۱۳۹۳)، مالیه عمومی، چاپ سوم، تهران: نشر میزان، ص ۸۳

۲- عباس زاده، عبدالرضا و همکاران، پیشین، ص ۳

۳- بابایی، مهرعلی (۱۳۹۰)، اصول و مبانی تفسیر در حقوق عمومی، مجله کانون وکلای دوره ۶، شماره ۱۴، ص ۱۷۲

۴- مرکز مالیری، احمد (۱۳۸۵)، حاکمیت قانون مبانی مفاهیم و برداشته‌ها، چاپ دوم، تهران: انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ص ۲۲-۲۱

توجه به اثرات تبعی وضع عوارض بر اقتصاد محل.
جلوگیری از وضع عوارض مضاعف.

رعایت اصل عدم جابجایی پایه عوارض که بر اساس این اصل
عوارض محلی نباید بر پایه‌هایی وضع گردند که بسیار
متحرک‌اند زیرا این امر منجر به نقض اصول کفایت درآمد و
ثبات می‌گردد.^۴

ایضاً اینکه، در یک تفسیر کامل‌تر باید بیان نمود: عوارض ملی
به عوارضی اطلاق می‌گردد که برای کالاها و خدمات معینی
از طرف قانونگذار تعیین می‌گردد و محدود به منطقه
جغرافیایی شهر خاصی نیست و کل کشور را در برمی‌گیرد و
به طور یکسان اجرا می‌شود. بنابراین مرجع این نوع عوارض
یک مرجع ملی است. همچنین، باتوجه به توضیحاتی که
در مورد عوارض ملی بیان شد، به نظر می‌رسد عوارض محلی
عوارضی هستند که صرفاً در گستره‌ی جغرافیایی شهر
محدوده‌ی عمل شورای اسلامی مربوطه نفوذ داشته و در سایر
شهرها فاقد قابلیت اجرایی می‌باشند. ویژگی بارز این نوع
عوارض این است که برای هر شهر و منطقه متناسب با شرایط
محلی و تولیدات و درآمدهای محلی وضع می‌گردد و ممکن
است در سایر شهرها مصداق نداشته باشد.^۵

۳- ایرادات و ابهامات قانونی عوارض با نگاهی به رویه دیوان
عدالت اداری

می‌یابد. این نوع عوارض به منطقه جغرافیایی خاصی در کشور
اختصاص ندارد و معمولاً بر مبنای قانون مصوب مجلس برقرار
می‌گردد.^۱

۲- عوارض محلی: عوارضی است که فارغ از تولید به منبع
عوارض مستمر و یا محدود در حدود شهر تعلق می‌گیرد که
این نوع عوارض بر اساس اختیارات قانونی توسط مراجع قانونی
محلی برای حوزه جغرافیایی مشخص و محدود وضع
می‌گردد.^۲

همچنین، در تحلیل‌های اقتصادی عوارض محلی نوعی مالیات
محلی با ضوابط خاص دانسته شده است که از جمله این
ضوابط می‌توان به لزوم و ارائه خدمت در برابر عوارض محلی
وضع شده اشاره نمود و گفته می‌شود: عوارض شهری مالیاتی
است که مقام محلی نرخ و پایه آن را مشخص می‌کند و عواید
حاصل از آن را برای خود نگه می‌دارد.^۳

بر اساس این تحلیل‌ها وضع عوارض محلی جدید باید با
ملاحظات و دقت نظر و با در نظر گرفتن ضوابط زیر صورت
گیرد:

وضع عوارض جدید با قوانین و مقررات مغایرتی نداشته باشد.
وضع عوارض جدید متناسب با تولیدات و درآمدهای اهالی
باشد.

۴- صامتی، مجید و همکاران (۱۳۸۹)، مدل سازی متناسب برای تأمین مالی بخش
عمومی در ایران، مجله تحقیقات و مدل سازی اقتصادی، شماره ۱، ص ۱۶۷-۱۶۳
۵- گرجی دوزقانی، محمدمهدی (۱۳۸۹)، نظام تعیین عوارض وصولی شهرداری‌ها،
پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه علامه طباطبائی، دانشکده حقوق و علوم
سیاسی، ص ۳۵

۱- عباسی زاده، عبدالرضا (۱۳۹۰)، تعرفه عوارض بهای خدمات و سایر درآمدهای
شهرداری، چاپ دوم، مشهد: انتشارات امید مهر، ص ۱۵
۲- همان منبع، ص ۱۶
۳- حسینی، علی؛ زنگنه شهرکی، سعید (۱۳۹۲)، مدیریت اقتصادی شهر با تأکید
بر مالیات محلی و متغیرهای موثر بر آن، اقتصاد و مدیریت شهری، سال اول،
شماره ۲، ص ۹۱

ب- هزینه‌ی احداث تأسیسات زیربنایی و عمران و نوسازی شهری

ج- هزینه‌های خدمات مستمر و جاری و نگهداری و اداره‌ی تأسیسات و تجهیزات شهری.

منبع تأمین درآمد برای جبران هزینه‌های گروه «ج»، دریافت عوارض سالانه از ساختمان‌ها و زمین‌های واقع در محدوده و حریم شهر بر اساس درصدی از قیمت آنهاست که در کشور ما به نام «عوارض نوسازی» معروف است. امروزه یکی از مسایل مهم شهرداری‌ها در سراسر جهان ایجاد منابع کافی درآمد و تأمین هزینه خدمات شهری است. از این رو از جمله مسئولیت‌های اساسی شهردار، این است که همواره در تلاش برای تهیه طرح‌ها و برنامه‌هایی برای افزایش منابع درآمد شهرداری باشد. رکود صنعت ساخت و ساز در چند سال اخیر موجب کاهش بخش اعظمی از درآمدهای شهرداری شده، که ناشی از عوارض صدور پروانه و جرایم کمیسیون ماده ۱۰۰ است. بنابراین کمبود منابع مالی و ناپایداری آن، شهرداری‌ها را بر آن داشته تا همواره در جستجوی منابع مالی پایدار باشند که از جمله مهم ترین آن عوارض نوسازی و عمران شهری است. این عوارض از عادلانه‌ترین شیوه‌های کسب مالیات است که در جهت وصول آن، براساس قانون عمران و نوسازی شهری می‌بایست شهرداری‌ها هر پنج سال اقدام به ممیزی املاک کنند. شهرداری سرایان نیز برای دستیابی به منابع مالی پایدار چندین بار اقدام به ممیزی املاک محدوده شهر نموده اما در وصول به موقع و کامل عوارض نوسازی ناکام مانده است.^۱

۳-۲- قانون اجرای احکام مدنی و اجرای احکام دیوان عدالت اداری

یکی از مهم‌ترین ایرادات و ابهامات قانونی در زمینه وضع عوارض توسط شهرداری‌ها، نبود تصریح کافی در قوانین بالادستی نسبت به حدود و ثغور صلاحیت شوراهای اسلامی شهر در تعیین نوع و میزان عوارض است. این ابهام موجب شده که شهرداری‌ها در بسیاری موارد با تفسیر موسع از مفاد کلی قوانین، اقدام به وضع عوارض جدید یا مضاعف کنند؛ در حالی که اصل قانونی بودن عوارض و مالیات‌ها، مستلزم وجود مجوز صریح قانونی است. دیوان عدالت اداری در آرای متعددی این مسئله را مورد تأکید قرار داده و مصوباتی را که فاقد مجوز قانونی یا مغایر با قوانین عام نظیر قانون مالیات بر ارزش افزوده بوده‌اند، ابطال کرده است. با این حال، رویه دیوان در برخی موارد دچار نوسان یا برداشتهای متفاوت شده که خود می‌تواند موجب بی‌ثباتی در اجرای احکام و تردید در مرز قانونی بودن یا نبودن برخی عوارض شود. این وضعیت ضرورت اصلاح و تنقیح قوانین مرتبط و همچنین ایجاد وحدت رویه قضایی روشن را بیش از پیش نمایان می‌سازد.

۳-۱- جایگاه عوارض در تأمین مالی شهرداری‌ها

شهرداری برای فراهم کردن موجبات گسترش موزون و متناسب شهر و تأمین تأسیسات زیربنایی و تجهیزات شهری، و خدمات عمومی مورد نیاز شهروندان، احتیاج به منابع مالی کافی و مطمئن دارد و بدون آن امکان هیچگونه فعالیت عمرانی و خدمات رسانی وجود نخواهد داشت. براساس بررسی‌های انجام شده، عمده‌ی هزینه‌های شهر و شهرداری را می‌توان به شرح زیر دسته‌بندی کرد:

الف- تهیه‌ی زمین مورد نیاز برای تأسیسات عمومی و اجتماعی

^۱ - صفری، محمد و همکاران (۱۴۰۰)، جایگاه عوارض در تأمین مالی شهرداری‌ها، نشریه مطالعات راهبردی علوم انسانی و اسلامی، شماره ۳۶، ص ۹۵

های یکپارچه جهت جلوگیری از اتلاف وقت و طولانی شدن سیر مراحل قضایی ضروری است.

۴- اطلاعات کلیدی و مشخصات مهم در متن حکم قضایی و هم در دستور اجرا تدوین و هماهنگی بین مراکز دولتی فراهم گردد^۱.

۳-۳- استناد به اصول حقوقی در آرای دیوان عدالت اداری

نحوه استناد به اصول حقوقی در آراء قضایی تابع این اصل است که دادگاه در مقام تشخیص اصول حقوقی قابل اعمال در هر پرونده با توسل به روش تفسیر حقوقی به صورت مستدل و موجه در چهارچوب نظام حقوقی عمل کند. مقنن امکان استناد به اصولی را فراهم آورده که مغایر با شرع نباشد. وارد کردن هرگونه محدودیت بر حقوق اشخاص صرفاً باید بر اساس قوانین باشد. در این گونه موارد استناد به اصول صورتی جایز است که به نفع شخص باشد. استناد به اصول حقوقی در دادرسی‌های اداری نیز در چهارچوب اینکه تصمیم یا اقدام مقام اداری قابلیت تایید یا رد دارد یا خیر و اینکه اقدام مزبور مغایر با قانون یا غیر مغایر با آن است قابل اعمال هستند. استناد به اصول حقوقی در دادرسی اداری علاوه بر مشروعیت قانونی و قضایی باید به ضابطه مصلحت عمومی در چارچوب نظام عدالت اداری نیز توجه شود. ضابطه دیگری که می‌تواند موجب آیین‌مندی شدن استناد به اصول حقوقی شود رده‌بندی این اصول از حیث گستره شمول و کلیت آنان است. هرچند دیوان عدالت اداری رویکرد مشخص ثابت و منسجمی در رابطه با تفسیر قضایی در حقوق اداری ایران ندارد اما از آنجایی که دیوان در حقیقت یک دادگاه حقوق عمومی است و قاضی آن باید در فضای حقوق عمومی قرار گیرد و در راستای رفع کاستی‌های قوانین موضوع قضات دیوان می‌توانند

عدم اجرای سریع احکام مدنی، اطاله فرایند دادخواهی است و اعمال گستردگی در وضع قانون و تنوع برداشت‌های مختلف موجب کاهش اعتماد به دستگاه قضایی و به نوعی بی‌اعتباری احکام می‌گردد. انصاف حکم می‌کند به مثابه صحت احکام قضایی، اجرای احکام مدنی و اداری نیز در مسیر عدالت قضایی باشد. به همین منظور و برای اجرای دقیق احکام مدنی و اداری و یکنواخت سازی و همگام سازی نحوه اجرا پیشنهاد می‌گردد:

۱- در موارد اختلاف قوه قضائیه طی بخشنامه‌ای مفاد قاعده واحد را به مراجع ذی ربط اعلام نماید و با فسخ صریح موارد مبهم و تبیین برداشت صریح و صحیح از قانون نسبت به تسریع اجرا و به تبع آن مختومه نمودن پرونده‌ها با اجرای حکم اقدام نماید.

۲- نظر به پراکندگی اجرای احکام دیوان عدالت اداری و سرگردانی ارباب رجوع بعضاً در پرونده‌های دیوان پیشنهاد می‌گردد در لایحه‌ای مدون، قانون اجرای احکام دیوان با نظر خواهی از قضات با تجربه اجرای احکام و دادستان‌های محترم با تبیین مواد مربوط به صورت شفاف و فاقد نیاز به تفسیر در یک مجموعه منسجم و مدون همانند قانون اجرای احکام مدنی گردآوری گردد و سعی شود حتی المقدور باتوجه به حساسیت مسائل اداری و به منظور جلوگیری از تحریر حقوقی و نقض حقوق شهروندی از تأخیر و یا عدم اجرای احکام جلوگیری شود.

۳- استفاده از فناوری‌های روز در باب تنظیم و نحوه ابلاغ قضایی، یکنواخت سازی استعلام‌های سیستمی، ایجاد شبکه-

۱ - باغبان، روح الله (۱۳۹۷)، تحلیلی بر قانون اجرای احکام مدنی و قانون دیوان عدالت اداری از منظر عدالت اجرایی، نشریه آراء، شماره ۸، ص ۸

حقوق عمومی دارد. همچنین اصولی همانند اصول قانونی بودن وضع عوارض که مصادیق گوناگون این اصل مورد عنایت دیوان قرار گرفته و اصولی همانند اصل عدم وضع مجدد عوارض که نشان‌دهنده‌ی رویه‌ی حق‌مدار دیوان عدالت اداری و سعی این نهاد در حفظ و بسط حقوق اشخاص است.^۲

۳-۵- جهات ابطال وضع عوارض شوراهای اسلامی در پرتو دیوان عدالت اداری

یکی از مسائلی که می‌تواند منجر به سوءاستفاده شود عدم تمرکز اداری و واگذاری بخشی از اختیارات دولت به نهادهای محلی مستقل از دولت است، که نظارت دولت نیز بر آنها خفیف است، بخصوص که بیشترین احتمال فساد در امور مالی این نهادهاست و بیشترین امور مالی که نهادهای مزبور ممکن است با آن سرو کار داشته باشند، وضع عوارض محلی است. به همین مناسبت تعیین اصول حقوق حاکم بر وضع عوارض محلی می‌تواند تا حد زیادی جلوی سوءاستفاده شوراهای را بگیرد و ضمن پر کردن خلاء قانونی جلوی سوءتفسیر قوانین را نیز بگیرد. استنباط این دسته از اصول از آراء هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و علی‌الخصوص آراء وحدت رویه دیوان که از اعتباری در حکم قانون برخوردار است می‌تواند کمک زیادی به این امر نماید. با بررسی آراء دیوان عدالت اداری در این زمینه می‌توان اصول متعددی را استنباط نمود. این اصول را می‌توان به دو دسته اصول عام (اصل قانونی بودن، اصل رعایت موازین شرعی، اصل تناسب، اصل صلاحیت، اصل تسلیط، اصل عطف بماسبق نشدن قوانین و مقررات، اصل رعایت تشریفات قانونی) و اصول خاص (از جمله اخذ عوارض در قبال ارائه خدمات مستقیم توسط شهرداری، اخذ عوارض از مودیان

با هدف حمایت از حقوق شهروندان در برابر اداره از یک سو و تضمین ساختارهای اداره خوب از سوی دیگر با در نظر گرفتن ضرورت‌های تفسیر اداری به اصول حقوقی به طور عام و اصول کلی حقوق اداری به طور خاص استناد جوید. مطالعه رویه دیوان عدالت نشان می‌دهد که قضات آن مجموعه در پاره‌ای محدود از موارد به صورت مستقیم به اصول حقوقی استناد جسته و در برخی دیگر از آراء به نحو غیر مستقیم استناد نموده‌اند.^۱

۳-۴- صلاحیت وضع عوارض توسط مراجع ذی صلاح در پرتو آرای دیوان عدالت اداری

عوارض را نمی‌توان مشمول اصل ۵۱ قانون اساسی دانست و آن را نوعی مالیات یا زیرمجموعه این مفهوم محسوب کرد. اما این امر به معنای عدم شمول اصل قانونی بودن وضع و وصول عوارض نخواهد بود و مرجع وضع عوارض که مورد تصریح آرای متعدد دیوان نیز قرار گرفته است، مجلس شورای اسلامی و نهادهای مأذون از طرف این نهاد خواهند بود و نهاد دیگری بدون مجوز مجلس صلاحیتی در این زمینه نخواهند داشت. دیوان عدالت اداری اصول متعددی را در زمینه‌ی وضع مالیات‌ها مورد توجه قرار داده و آرای بسیاری با استناد به این اصول صادر شده است که نشان از توجه و دقت این نهاد به اهمیت عوارض و البته حفظ و تضمین حقوق افراد و اشخاص دارد. بسیاری از این اصول، از اصول جدید حقوق عمومی (بخصوص حقوق اداری) هستند که مورد عنایت دیوان قرار گرفته‌اند. اصولی همانند اصل تناسب و اصل رعایت تشریفات قانونی که نشان از نقش و جایگاه رویه‌ی حقوقی در توسعه‌ی حقوق اداری کشورمان و برجسته شدن خصلت رویه‌ای در

۲ - موسی‌زاده، ابراهیم؛ سهرابی، علی (۱۳۹۴)، صلاحیت وضع عوارض و اصول حاکم بر آن در پرتو آرای دیوان عدالت اداری، نشریه دانش حقوق عمومی، سال چهارم، شماره ۱۱، ص ۱۰۸

۱ - آقایی طوق، مسلم؛ مردانی، سجاد (۱۴۰۰)، استناد به اصول حقوقی در آرای دیوان عدالت اداری، نشریه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، شماره ۶، ص ۱۸۳

شهرداری‌ها، تکلیف فاقد وجاهت قانونی و نامتناسبی نیز بر عهده شهروندان گذارده نشود. ابهامات موجود در این رابطه پس از تصویب قانون مالیات بر ارزش افزوده دو چندان گشت. چرا که در ماده ۵۰ این قانون تصویب هرگونه عوارض دیگر توسط مراجع مختلف از جمله شوراهای اسلامی ممنوع اعلام شد و در تبصره آن به این شوراها اجازه تصویب عوارض جدید داده شد. بر این اساس تفکیک این دو حوزه و تعیین دقیق حد و مرز مجاز تصویب عوارض توسط این نهاد در نظارت‌های قضایی اهمیت فراوانی یافته است. دیوان عدالت اداری از معیارهای کم و بیش ثابتی بهره برده است، از جمله معیار محلی بودن. دیوان در موضوع مورد بحث، شوراها را مجاز به تصویب عوارض صرفاً در محدوده جغرافیایی آن شورا می‌داند و لذا مصوبات این شورا در صورت تصویب عوارض با محدوده فرامحلی یا ملی را ابطال می‌کند. (بعنوان مثال رای ۲۷۵ مورخ ۳۱/ ۴/ ۱۳۹۴) معیار دیگر مغایرت با قانون است. در صورتیکه عوارض تصویبی با قانون مغایر باشد دیوان مبادرت به ابطال آن می‌کند. بسیاری از عوارض ابطال شده در آن مرجع به دلیل مغایرت با قانون مالیات بر ارزش افزوده بوده است. (به عنوان مثال رای ۱۵۲۸ مورخ ۲۴/ ۹/ ۱۳۹۳) معیار دیگر لزوم آرایه خدمات در قبال عوارض می‌باشد. در این راستا چنانچه در قبال عوارض تصویبی در شورا خدمت خاصی از جانب شهرداری آرایه نگردد، دیوان آن را ناموجه دانسته و ابطال می‌نماید. (به عنوان مثال رای شماره ۴۱۵ مورخ ۱۶/ ۶/ ۱۳۹۵) این معیارها و موارد دیگر که ابزار ابطال عوارض در دیوان بوده همواره با ابهاماتی مواجه بوده که باید بررسی و تحلیل گردد. ضمن آنکه تعارض مشهودی در رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز در این رابطه وجود دارد. چنانچه به کرات مصوبات عوارض مصوب شده توسط شوراهای

ارائه دهنده خدمات یا تولیدکننده کالا، منع اخذ عوارض مضاعف، منع جمع عوارض و مالیات) تقسیم نمود. کشف و مکتوب نمودن این اصول می‌تواند هم ابزاری برای حمایت از حقوق مردم در برابر دستگاه‌های اجرایی و هم راهنمایی برای مردم در مراجعه به دادگاه‌ها و از جمله دیوان عدالت اداری محسوب شده و هم قواعد کلی برای قضات و از جمله قضات دیوان در رسیدگی و صدور رأی محسوب شود.^۱

با توجه به آنکه عوارض شهرداری‌ها از جمله منابع اصلی درآمد آنها می‌باشد، ابطال بی جهت آنها می‌تواند لطمات جبران ناپذیری بر آرایه خدمات شهری و منافع عامه وارد آورد و از طرف دیگر تصویب نا عادلانه و غیرقانونی عوارض توسط شوراهای و عدم نظارت کافی و موثر بر آن، تأثیرات منفی زیادی بر حقوق شهروندی گذاشته و باعث نارضایتی مردم از شهرداریها و تیرگی روابط آنها با یکدیگر خواهد شد. بنابراین لازم است بررسی دقیق تحلیلی بر روی معیارها و جهات ابطال این عوارض صورت گرفته و یک نقشه راه معین در زمینه اصول نظارت دیوان بر وضع عوارض طراحی کرد. عوارض شهرداری‌ها از جمله منابع درآمدی این نهاد عمومی غیر دولتی است که بعضاً توسط قانونگذار و برخی از آنها توسط شوراهای اسلامی به تصویب می‌رسد. از جمله نظارت‌های قضایی معموله بر شوراهای اسلامی بعنوان یکی از مهم‌ترین نهادهای غیرمتمرکز، نظارت بر عوارض تصویبی توسط این شوراهاست. با توجه به اینکه این عوارض، انواع متعددی دارد و در هر منطقه‌ای بنا بر اقتضائات زمان و مکان آنجا به تصویب می‌رسد و در عین حال بر حقوق و منافع مردم تأثیر مستقیم و بسزایی دارد نظارت قضایی بر آن از اهمیت و حساسیت زیادی برخوردار است به گونه‌ای که در عین عدم لطمه به درآمد

۱ - محمدی، امید (۱۳۹۷)، جهات ابطال وضع عوارض شوراهای اسلامی با تأکید بر اصول حقوق اداری (در پرتو آراء دیوان عدالت اداری)، چهارمین کنفرانس بین المللی پژوهش‌های مدیریت و علوم انسانی در ایران، ص ۱۰۴

شهر در این مرجع رسیدگی و ابطال شده در حالیکه در رای
اخیری، این هیات، صلاحیت رسیدگی به مصوبات شوراهای
اسلامی روستا را از خود سلب نموده است. بررسی این رویه‌ها
و تحلیل انتقادی آنها موضوع این طرح خواهد بود.^۱

۳-۶- آسیب‌شناسی نظام مالیاتی ایران و علل موثر در بروز
آسیب‌ها

قوانین مالیاتی به طور کلی با چالش‌های متعددی از جمله
ابهام و نارسایی، فقدان شفافیت، عدم ثبات به لحاظ تغییرات
مکرر و زود هنگام قانونی مواجه بوده‌اند. ابهام قوانین مالیاتی
دربدارنده اثر مهم دیگری است که از آن به تعدد و تورم
مقررات اداری تعبیر می‌شود. افزایش اینگونه منابع به دلایلی
چون عدم انتشار، عدم امکان دسترسی عمومی به آن‌ها و اراده
سازمانی خود سبب پیچیدگی نظام مالیاتی و عدم امکان
ارتباط مناسب مودیان و شهروندان با آن می‌گردد. مهمترین
پیامد این نوع نابسامانی قانونی و مقررات مربوط به آن، کاهش
سطح تمکین مالیاتی و عدم نیل به اهداف نظام مالیاتی است.
علاوه بر وجود و تداوم این گونه آسیب‌ها، نظام مالیاتی ایران
فاقد هرگونه سیاست منسجم کیفری و پیشگیرانه از آسیب
مهم عدم تمکین مالیاتی است. از ابتدای قانون گذاری مالیاتی
تاکنون تلاش موثری در جهت بیان و جرم انگاری رفتارهای
مغایر با نظم مالیاتی و اهداف نظام مالیاتی و تعیین پاسخ
متناسب کیفری در راستای بازدارندگی و پیشگیری از تکرار
مجدد آن صورت نگرفته است. اینگونه نابسامانی در سیاست
کیفری مالیاتی به عنوان عاملی مهم در ایجاد و شکل‌گیری
عدم تمکین مالیاتی محسوب می‌شود. بالا بودن نرخ بالای عدم
تمکین مالیاتی نیز به عنوان یکی دیگر از آسیب‌های نظام

مالیاتی ایران محسوب می‌شود. این امر به عنوان یکی از دلایل
کاهش میزان وصولی مالیات‌ها و تاثیر آن در اقتصاد کشور به
حساب می‌آید. علل و عوامل متعددی در ایجاد و تکوین
اینگونه آسیب‌ها مداخله دارد که مهمترین آن‌ها غفلت یا
ناتوانی در اعمال سیاست‌های مالیاتی و تدوین مقررات یا
اصلاح آن‌ها می‌باشد. ناتوانی در اصلاح قوانین به لحاظ وجود
سیاست‌های خاص حاکم بر اقتصاد و یا اعمال سیاست کلی
صورت می‌گیرد. در خصوص عدم تمکین مالیاتی، علاوه بر
عدم کفایت قوانین و مقررات، عوامل فرهنگی و اقتصادی نیز
نقش مهمی دارند. نوع نگاه اداری و سازمانی به مقوله مالیات
و مدیریت آن نیز از دیگر عوامل موثر بر پدید آمدن عدم
تمکین مالیاتی می‌باشد.^۲

۴- حل و فصل اختلافات ناشی از وضع عوارض شهرداری با
نگاهی به رویه دیوان عدالت اداری

حل و فصل اختلافات ناشی از وضع عوارض توسط
شهرداری‌ها، یکی از مهم‌ترین وظایف دیوان عدالت اداری به
عنوان مرجع صالح در رسیدگی به دعاوی ناشی از تصمیمات
و اقدامات نهادهای عمومی است. در این زمینه، دیوان عدالت
اداری نقش حیاتی در تضمین حقوق شهروندان و اجرای اصل
حاکمیت قانون ایفا می‌کند. بسیاری از شکایات مطروحه در
دیوان، ناشی از وضع عوارضی است که یا فاقد مجوز قانونی
مشخص بوده یا برخلاف اصول مالیاتی کشور مانند اصل عدم
اخذ مالیات مضاعف تصویب شده‌اند. دیوان با استناد به اصل
۱۷۰ قانون اساسی و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی
دیوان عدالت اداری، مصوبات شوراهای اسلامی شهر و

۲- احمدی موسوی، سید مهدی و همکاران (۱۳۹۵)، آسیب‌شناسی نظام مالیاتی
ایران و تبیین علل موثر در بروز آسیب‌ها، نشریه حقوقی دادگستری، شماره ۹۶،

۱- عطریان، فرامرز؛ غمامی، سیدمحمد مهدی، (۱۳۹۸)، چاپ اول، مرکز
مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، ص ۳۸

مدنی و به ویژه ماده ۲۶ آن می‌توان گفت که (تشخیص صلاحیت یا عدم صلاحیت هر دادگاهی نسبت به دعوی که به آن رجوع شده است با همان دادگاه است. بنابراین می‌توان گفت در صورتی که کمیسیون خود را صالح به رسیدگی بداند، رسیدگی نموده و رای مقتضی صادر می‌کند، در غیر این صورت پرونده را به مرجع صالح ارسال می‌دارد. دسته‌ای دیگر از اختلافات، اختلافاتی هستند که در دادگاه‌های عمومی در خصوص صلاحیت کمیسیون مطرح می‌شوند. به عنوان مثال، اگر مودی نسبت به تصمیم شهرداری در خصوص اخذ عوارض اعتراض داشته و اعتراض خود را در دادگاه‌های عمومی طرح کند، در این صورت ممکن است شهرداری در مقام دفاع، مرجع اخیر را صالح به رسیدگی ندانسته و در مقابل کمیسیون را مرجع صالح بداند، در این فرض اگر دادگاه ایراد عدم صلاحیت را موجه تشخیص دهد به موجب ماده ۲۸ ق.ا.د.م پرونده را برای حل اختلاف به دیوان عالی کشور ارسال می‌نماید، رای دیوان در این خصوص لازم الاتباع می‌باشد.^۱

البته در برخی موارد مشاهده گردیده که دادگاه‌های عمومی خود را صالح به رسیدگی دانسته و رای صادر کرده‌اند، و ایراد شهرداری مبنی بر عدم صلاحیت دادگاه عمومی را نادیده گرفته‌اند. در این صورت شهرداری می‌تواند از رای صادره در مرجع تجدیدنظر اعتراض کند. در این صورت مرجع تجدیدنظر رای صادره را نقض کرده و پرونده را به دیوان عالی کشور ارسال می‌دارد. هر مرجعی که دیوان آن را صالح به رسیدگی تشخیص دهد مکلف به رسیدگی طبق نظر دیوان می‌باشد. دسته‌ای دیگر از اختلافات، اختلافاتی هستند که در دیوان عدالت اداری، از سوی شهرداری مطرح می‌شوند. به

بخشنامه‌های اجرایی شهرداری‌ها را در صورت مغایرت با قوانین یا حقوق مکتسبه اشخاص، ابطال می‌کند.

رویه دیوان عدالت اداری در سال‌های اخیر نشان می‌دهد که این مرجع نسبت به رعایت اصل قانونی بودن عوارض و شفافیت در فرآیند تصویب آن حساسیت قابل توجهی دارد. با این حال، نبود وحدت رویه در برخی آرای صادره و برداشت‌های مختلف از مفهوم "عوارض محلی" یا "اختیارات شوراها" باعث شده است که حل و فصل اختلافات، گاه با بی‌ثباتی یا تردید حقوقی مواجه شود. برای تقویت کارکرد دیوان در این زمینه، تدوین آرای وحدت رویه، ساماندهی بانک جامع آراء و تقویت مشاوره‌های حقوقی پیش از وضع عوارض می‌تواند به پیشگیری از بروز اختلافات و تسریع در حل و فصل منازعات کمک کند. این امر، ضمن کاهش بار دعوی، به نهادینه‌سازی حاکمیت قانون در حوزه مدیریت شهری نیز یاری خواهد رساند.

۴-۱- اختلافات در صلاحیت کمیسیون و نحوه حل و فصل آن

مقصود ما در این مبحث بررسی چگونگی حل و فصل اختلاف بین مودی و شهرداری در صورت اختلاف آن‌ها در مرجع صالح رسیدگی کننده می‌باشد. به عبارت دیگر هدف ما پاسخ به این سوال است: در صورت اختلاف میان مودی و شهرداری در مرجع رسیدگی کننده به اختلاف، اختلاف چگونه حل و فصل می‌شود؟ دسته‌ای از اختلافات اختلافاتی هستند که در خود کمیسیون مطرح می‌گردد. به عنوان مثال، اگر مودی عوارض اعلامی از سوی شهرداری را پرداخت ننمود و مودی نیز در مقام دفاع، کمیسیون را فاقد صلاحیت ذاتی برای رسیدگی بداند، در این صورت به موجب عمومات مقرر در قانون آیین دادرسی

^۱ - محمدی، امید (۱۳۹۶)، عوارض غیرقانونی شهرداری‌ها در مصوبات شوراها، چاپ اول، تهران: انتشارات جنگل، ص ۳۰۵

پاسخ طرف شکایت را کامل تشخیص دهد نتیجه ابلاغ را به نوبت به نظر رئیس شعبه مربوطه می‌رساند.^۲

۴-۳- آیین رسیدگی کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری

شیوه رسیدگی به تخلفات ساختمانی، همان روش اختصاصی است که قانون ذیربط تعیین کرده است یعنی روش رسیدگی اختصاصی در مرجعی اختصاصی. از استدلال اخیرالذکر نمی‌توان نتیجه گرفت که ضوابط و اصول کلی دیگری (غیرمذکور در مقررات ماده ۱۰۰ و تبصره‌های اصلاحی آن) به آیین رسیدگی به تخلفات ساختمانی تسری پیدا نکند با این توضیح که تعدادی از موازین کلی و شناخته شده در تمام آیین‌های رسیدگی عمومی و اختصاصی حاکمیت دارند. در ما نحن فیه هم، حکومت آن قواعد دیده می‌شود از جمله اینکه داشتن سمت در دعوی و ذینفع بودن باید محرز شود، آراء صادره باید مستند و مستدل باشد نه کلی و غیر مستدل، یا بدون ابلاغ رای قطعی به ذینفع، مفاد آن قابلیت اجرا نخواهد داشت. رسیدگی به پرونده‌های حقوقی تخلفات ساختمانی اصولاً دو مرحله‌ای است که شامل کمیسیون بدوی و کمیسیون تجدید نظر می‌باشد. در واقع این ترتیب بی‌شبهت به رسیدگی به پرونده‌های حقوقی و کیفری نیست. با این تفاوت که تساوی تعداد اعضای دو کمیسیون با هم و عدم تعیین و تصریح به ضرورت وجود شرایط اضافی برای کمیسیون دوم (تشریفات فزونتر یا تجربیات بیشتر اعضا) دلیلی است بر اینکه، رابطه کمیسیون اول با کمیسیون دوم، به صورت بدوی و تجدید نظر اصطلاحی نیست.^۳

در انتخاب عملی اعضا کمیسیون‌ها نیز، اختصاصی برای اعضا جهت رسیدگی در کمیسیون بدوی و اعضای دیگر برای مرحله

عنوان مثال، اگر مودی نسبت به تصمیم شهرداری در خصوص وصول عوارض بدو به دیوان عدالت اداری اعتراض کند،^۲ حالت به وجود می‌آید، حالت اول: این که شهرداری در مقام خواننده ممکن است دیوان را فاقد صلاحیت ذاتی بداند، در این صورت دیوان قرار عدم صلاحیت صادر کرده و موضوع را برای رسیدگی به کمیسیون مربوطه ارجاع می‌دهد. حالت دوم: ممکن است شهرداری در مقام دفاع، ایراد عدم صلاحیت را مطرح نکند و شعبه دیوان رأساً، قرار عدم صلاحیت صادر کند، که در این صورت نیز پرونده را برای رسیدگی به کمیسیون مربوطه ارجاع می‌دهد.^۱

به طور خلاصه، نتیجه این مبحث این می‌شود که «اختلافات قابل طرح در ارتباط با صلاحیت کمیسیون ۳ دسته هستند: دسته اول، اختلافاتی که در ارتباط با صلاحیت کمیسیون در خود کمیسیون مطرح می‌شوند، دسته دوم اختلافاتی که در مراجع عمومی و دسته سوم اختلافاتی که در دیوان عدالت اداری مطرح می‌شوند».

۴-۲- آیین رسیدگی به اعتراضات در دیوان عدالت اداری

همانگونه که در مباحث فوق اشاره شد مرجع رسیدگی کننده به اعتراض از آراء قطعی کمیسیون نسبت به اعتراضات اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی، دیوان عدالت اداری می‌باشد. رسیدگی به اعتراض، در دیوان محتاج تقدیم دادخواست می‌باشد که مدیر دفتر مربوطه ظرف دو روز یک نسخه از دادخواست و ضلایم آن را برای ابلاغ به طرف شکایت ارسال می‌دارد تا ظرف ۱۰ روز پاسخ خود را اعلام نمایند. پس از انقضای مدت ۱۰ روز چنانچه مدیر دفتر دادخواست و ضلایم آن و ابلاغ به طرف شکایت و وصول یا عدم وصول

۳- صمدی قوشچی، زیدالله (۱۳۹۲)، نظام حقوقی تخلفات ساختمانی در ایران، چاپ ششم، تهران: انتشارات جنگل، ص ۲۹۵

۱- همان منبع، ص ۳۰۷
۲- ماده ۱۰ و ۱۱ قانون آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵

شعبه رسیدگی کننده با توجه به مستندات و دلایل ذیل،
دعوی خواهان را پذیرفته و حکم بر ابطال رأی کمیسیون
صادر نموده است.

۱- شرکت سیمرغ واحد خراسان، با توجه به مفاد تبصره ۲ از
ماده ۲ ق.ت.ش. مصوب سال ۱۳۶۲ و بندهای ۱ و ۲ ماده یک
فصل اول آیین نامه مربوط به استفاده از اراضی و احداث بناها
و تأسیسات، در خارج از محدوده قانونی و حریم شهر قوچان
قرار گرفته است.

۲- بر طبق تبصره ۱ ماده ۴ ق.ت.ش. محدوده استحفاظی
شهر به پیشنهاد شورای شهر و تصویب وزارتین کشور و
عملکرد شهرسازی محول شده و دادنامه شماره ۱۹۳ مورخ
۷۹/۶/۶ هیأت عمومی دیوان نیز ناظر به همین مورد است.

۳- قانونگذار در مقام تأمین بخشی از هزینه‌های مربوطه انجام
وظایف مقرر در ماده ۵۵ ق.ش. از جمله ارائه خدمات عمومی
در قلمرو جغرافیایی شهر، وضع و وصول عوارض را با رعایت
شرایط قانونی تجویز کرده است و شهرداری تکلیفی به ارائه
خدمات عمومی در خارج از محدوده قانونی شهر ندارد و
بنابراین تمسک به تبصره ۴ ماده ۴ ق.ت.ش. مطالبه عوارض
از کارخانجات واقع در خارج از محدوده قانونی شهر، خلاف
هدف و حکم مقنن است و رأی شماره ۳۷۸-۱۰/۱/۲۸ هیأت
عمومی دیوان نیز مبین همین موضوع است. بنابراین بر اساس
رأی مزبور، به لحاظ این که شرکت سیمرغ خارج از محدوده
شهری شهر قوچان قرار داشته است، کمیسیون ماده ۷۷
شهرداری قوچان، صلاحیت رسیدگی به اختلافات مودی و

دوم، دیده نمی‌شود و فقط به صورت پیش بینی شده در قانون،
پس از اعتراض به رأی مرحله اول، کمیسیون دوم با اعضای
دیگر، به رسیدگی مرحله بعد می‌پردازد. در واقع، مقنن در
تبصره‌های ماده ۱۰۰ بجای کلمات پژوهش خواهی یا تجدید
نظر از واژه «اعتراض» استفاده کرده است. به نظر می‌رسد این
انتخاب آگاهانه بوده است؛ یعنی مقنن نخواست است، رعایت
شرایط سنگین تر را در مرحله رسیدگی ثانوی، ضروری اعلام
کند؛ بدین ترتیب از دید ادبیات حقوقی، می‌توان کمیسیون‌ها
را به صورت «کمیسیون نخست» و «کمیسیون دوم» یا
«اولی» و «ثانوی» نام گذاری کرد.^۱

۴-۵- آراء صادره از شعب دیوان عدالت اداری

در پرونده‌ای، شرکت سیمرغ قوچان که فی‌الواقع در خارج از
محدوده شهری شهر قوچان قرار داشته، نسبت به رأی صادره
از کمیسیون ماده ۷۷ شهرداری قوچان مبنی بر الزام شرکت
مزبور به پرداخت عوارض، در دیوان اعتراض می‌کند. شرکت
خواهان اظهار داشته که پروانه احداث ساختمان شرکت توسط
بخشداری قوچان صادر گردیده، ضمن اینکه شهرداری قوچان
در محدوده استقرار شرکت سیمرغ، هیچگونه خدمات شهری
ارائه نمی‌دهد، به همین لحاظ از رأی صادره از کمیسیون در
دیوان اعتراض به عمل می‌آورد. طرف شکایت (شهرداری
قوچان) نیز در لایحه دفاعیه خود بیان می‌دارد که «خدمات
شهری جنبه عام و کلیت دارد و آن عبارت است از کلیه
امکانات و نهادها و اداراتی که در محدوده شهری قرار دارد و
مورد استفاده اشخاص حقیقی و حقوقی از جمله شرکت
مذکور می‌گردد. وانگهی، شرکت از فروش و درآمد سرمایه
خود به عنوان عوارض وجهی به شهرداری نمی‌پردازد و صرفاً
لأنقش واسطه را دارد و...».

۱- همان منبع، ص ۳۰۳

نمایستی برای انجام وظایف قانونی از مردم هزینه‌ای مطالبه شود. لیکن مصوبه معترض‌عنه هزینه انجام این وظایف را بر عهده مالکان قرار داده که مسلماً اجرای این مصوبه تکالیف سنگینی را من غیر حق بر عهده مالکان می‌گذارد. تنها مقرره‌ای که تأدیه هزینه و انجام وظایف آماده‌سازی زمین را بر عهده مالکان اراضی گذاشته است، تبصره ۴ ماده واحده قانون تعیین وضعیت اراضی واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها است. مطابق این تبصره مالکان اراضی و زمین‌هایی که در اثر افزایش محدوده شهری ملحق به این محدوده شده است جهت استفاده از مزایای ورود به محدوده ملزم به انجام وظایف «آماده سازی زمین» و همچنین واگذاری ۲۰٪ زمین به شهرداری می‌باشند. خارج از مصداق مذکور انجام تمامی موارد مربوط به آماده سازی زمین به عهده شهرداری است که این تکالیف در تبصره ۲ بند ۲، بند ۲۱ و ۲۵ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها ذکر شده است. پر واضح است که هنگامی که بر اساس تبصره ۳ ماده ۶۲ قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه، شهرداری بدون مجوز قانونی حق اخذ وجه، خدمات و یا کالا را از شهروندان ندارد، به طریق اولی زمانی که وظیفه‌ای مطابق قانون به عهده شهرداری گذارده شده است، نمی‌توان هزینه آن را از شهروندان مطالبه نمود. با همه این اوصاف در مصوبه معترض‌عنه شهرداری انجام وظایف قانونی مصرح در بند ۲۱، ۲۵ و ۲۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری را در هنگام اخذ پروانه ساختمانی موکول به پرداخت هزینه و بهای آماده‌سازی نموده است که مسلماً این موضوع امری خلاف انصاف و قانون می‌باشد، بنابراین به علت اینکه در هیچ کدام از مقررات قانونی اخذ وجه توسط شهرداری بابت آماده‌سازی زمین از شهروندان تأیید نشده است بلکه تمامی این هزینه‌ها به عهده شهرداری گذارده شده است، لذا مصوبه

شهرداری را نداشته است و این موضوع حاکی از عدم صلاحیت محلی کمیسون می‌باشد^۱.

۴-۵-۱- رای شماره ۱۱۰۸-۱۴۸۰-۸۲۲ دیوان عدالت اداری

الف- رای شماره ۱۱۰۸ دیوان عدالت اداری بدین شرح است:

موضوع شکایت و خواسته: ابطال ماده ۴۶ تعرفه تصویبی لایحه عوارض شهرداری سرعین مصوب شورای اسلامی سرعین

گردش کار: شاکی به موجب دادخواستی ابطال ماده ۴۶ تعرفه تصویبی لایحه عوارض شهرداری سرعین را خواستار شده و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده است که:

"احتراماً به استحضار می‌رساند، شورای شهر سرعین اقدام به تصویب ماده ۴۶ تحت‌عنوان بهای خدمات آماده‌سازی نموده که در آن مالکان را ملزم به رعایت مفاد مواد ۲۲ و ۲۳ آیین نامه اجرایی قانون زمین شهری مبنی بر اخذ هزینه آماده سازی زمین در هنگام صدور پروانه ساخت می‌نماید. لکن ماده ۲۲ و ۲۳ آیین نامه اجرایی قانون زمین شهری، مفهوم «آماده سازی زمین» را تبیین ساخته و بر اساس آن، آماده سازی شامل عملیات زیربنایی از قبیل تسطیح و آسفالت معابر، تأمین شبکه‌های تأسیساتی آب و برق، جمع‌آوری و دفع آب-های سطحی و فاضلاب و همچنین عملیات روبنایی احداث مدارس، درمانگاه، واحد انتظامی، فضای سبز، اداره آتش‌نشانی، اماکن تجاری و نظایر آن می‌گردد. آقایان مستحضرند تمامی این موارد که در مواد ۲۲ و ۲۳ آیین نامه اجرایی قانون زمین شهری ذکر گردیده است. از وظایف ذاتی شهرداری است که شهرداری‌ها برابر بند ۲۱، ۲۵ و ۲۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها، موظفند به هزینه خود تمامی این موارد را انجام دهند و

۱ - ر.ک به دادنامه شماره ۲۷۴۵ مورخ ۸۱/۱۲/۲۱ در پرونده کلاسه ۸۰-۱۴-۸۰-

۴- املاکی که پروانه ساختمانی آنها قبل از سال ۱۳۹۳ صادر گردیده و معبر آنها آماده سازی نشده باشد نیز، مشمول پرداخت بهای خدمات آماده سازی نمی‌شوند.

۵ - املاکی که قبلاً از شهرداری پروانه ساختمانی دریافت و پایانکار نیز اخذ کرده‌اند مشمول پرداخت عوارض آماده سازی نمی‌شوند و املاکی که پایانکار اخذ نموده‌اند برابر بند سه همین ماده عمل نمایند.

۶ - املاکی که قبلاً برای آن پروانه ساختمانی صادر شده و برابر پروانه صادره اعیانی نیز احداث گردیده و مالک مجدداً با مراجعه به شهرداری در خواست افزایش بنا می‌کند در صورت آسفالت بودن معبر، مشمول پرداخت بهای خدمات آماده سازی نمی‌شوند.

۷ - کلیه زمین‌های بایر در کوچه و خیابان‌های جدیدالاحداث بعد از طرح جامع سطح شهر که پروانه دریافت نکرده‌اند موقع دریافت پروانه ساختمانی ملزم به پرداخت عوارض آماده سازی هستند.

۸ - بهای خدمات آماده سازی املاکی که بر آن به معبر تا ۸ متر می باشد ۶۰٪ مبلغ و املاکی که بر آنها از ۸/۰۱ تا ۱۲ متر باشد ۸۰٪ مبلغ و از ۱۲۰۱ به بالا ۱۰۰٪ مبلغ تعیین شده بند یک این ماده می‌باشد."

در پاسخ به شکایت مذکور، رئیس شورای اسلامی شهر سرعین به موجب لایحه شماره ۹۷/ ۹۵۸- ۱۳۹۷/۷/۲۳ توضیح داده است که:

۱- همان طوری که مستحضرید ماهیت حقوقی شهرداری‌ها به عنوان یک مؤسسه عمومی غیردولتی بوده و به صورت خودگردان از طریق درآمد محلی اداره می‌شود و شهرداری سرعین عوارضی وفق تبصره ۱ ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده، تحت عنوان بهای خدمات و عوارض محلی در بهمن ماه هر سال پس از طی مراحل قانونی به شورای اسلامی شهر

معرضه نیز برخلاف قانون تصویب شده و از این جهت فاقد اثر قانونی است. نظر به مراتب یاد شده با توجه به مغایرت آشکار مصوبه معترض‌عنه با بند ۲۴، ۲۱ و ۲۵ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها و همچنین تبصره ۳ ماده ۶۲ قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه، تقاضای ابطال مصوبه معترض‌عنه را بر اساس بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری از تاریخ تصویب آن دارم."

متن مقرر مورد شکایت به شرح زیر است:

"ماده ۴۶: بهای خدمات آماده سازی به استناد ماده ۲۲ و ۲۳ آیین نامه اجرایی زمین شهری شهرداری از کلیه املاک بایر در تمام نقاط شهر در سال ۱۳۹۶ اقدام به دریافت پروانه ساختمانی می‌کنند. به شرح زیر بهای خدمات آماده سازی اخذ خواهد کرد.

۱ - بهای خدمات آماده سازی، برای هر مترمربع عرصه در موقع صدور پروانه ساختمانی مسکونی ۳ واحد ۷۰/۰۰۰ ریال و برای هر مترمربع عرصه، در پروانه ساختمانی مجتمع مسکونی بیش از ۳ واحد مبلغ ۱۵۰/۰۰۰ ریال و در پروانه‌های ساختمانی تجاری - اداری برای هر مترمربع عرصه ۲۰۰/۰۰۰ ریال محاسبه و اخذ خواهد شد. هتل و هتل آپارتمان و طرح‌های گردشگری ۱۰۰/۰۰۰ ریال برای هر مترمربع عرصه می‌باشد.

۲ - بهای خدمات آماده سازی صرفاً در زمان صدور پروانه ساختمانی اخذ خواهد شد و در مراجعات اخذ بلامانع - دیوارکشی - نقل و انتقال برای عرصه فاقد پروانه ساختمانی این عوارض اخذ نخواهد شد.

۳ - املاکی که بعد از ابلاغ طرح جامع پروانه ساختمانی دریافت کرده‌اند و در سال ۱۳۹۶ نسبت به اخذ پایانکار اقدام می‌نمایند و معبر آنها خاکی می‌باشد ملزم به پرداخت این عوارض موقع مراجعه به شهرداری برای اخذ (بلامانع - عدم خلاقی یا پایانکار) هستند.

گذاشته شده است، بنابراین اطلاق ماده ۴۶ تحت عنوان بهای خدمات آماده‌سازی به استناد ماده ۲۲ و ۲۳ آیین‌نامه اجرایی قانون زمین شهری مصوب شورای اسلامی شهر سرعین و با توجه به دلایل مندرج در رأی شماره ۵۵۶ مورخ ۱۷/۴/۱۳۹۹/ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، اخذ وجه در سطح شهر تحت عنوان هزینه آماده‌سازی معابر و شوارع مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات است و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و مواد ۸۸ و ۱۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ از تاریخ تصویب ابطال می‌شود.

ب- رأی شماره ۱۴۸۰ دیوان عدالت اداری بدین شرح است:

موضوع شکایت و خواسته:

ابطال مصوبه شماره ۱۴۰۰/۶/۹۳۰۵/ش - ۱۶/۶/۱۴۰۰

شورای اسلامی شهر مشهد

رأی هیأت عمومی:

اولاً: براساس بند ۲۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری (الحاقی مصوب ۱۳۵۲/۵/۱۷): «شهرداری در شهرهایی که نقشه جامع شهر تهیه شده مکلف است طبق ضوابط مذکور در پروانه‌های ساختمانی نوع استفاده از ساختمان را قید کند و در صورتی که برخلاف مندرجات پروانه ساختمانی در منطقه غیرتجاری، محل کسب یا پیشه یا تجارت دایر شود، شهرداری مورد را در کمیسیون مقرر در تبصره ۱ ماده ۱۰۰ مطرح می‌نماید...» بنابراین سازوکار قانونی برخورد با دایر کردن کسب یا پیشه یا تجارتی که برخلاف مندرجات پروانه ساختمانی در منطقه غیرتجاری باشد، در بند قانونی مذکور بیان شده و اعطاء مجوز برخلاف کاربری و اخذ وجه در قبال آن مغایر با حکم مقرر در بند ۲۴ ماده ۵۵ و ماده ۱۰۰ قانون شهرداری است و در رأی متعدد هیأت عمومی دیوان عدالت اداری از جمله رأی شماره ۴۸۹ - ۱۳۹۶/۵/۲۴ و شماره ۸۵ - ۱۳۹۶/۲/۱۲ این هیأت نیز اخذ عوارض سالیانه بهره برداری موقت از ساختمان‌ها مغایر با قانون و خارج از حدود اختیار تشخیص و ابطال شده است.

پیشنهاد و پس از تصویب شورای اسلامی شهر سرعین و تأیید فرمانداری که از طرف وزارت کشور به فرمانداری ها تفویض شده است اقدام به اخذ عوارض می‌نماید.

۲ - با اخذ پرونده از شهرداری و مطالعه آن خواهان برابر درخواست شماره ۲۸۰۹/۹۶/۲۴ - ۱۳۹۶/۲/۲۴ با ارائه پیش طرح نسبت به دریافت مجوز تهیه نقشه اقدام نموده‌اند که برابر پیش طرح اعیانی موجود بایستی تخریب گردد و واحد درآمد شهرداری عطف به بند ۷ و سایر بندهای ماده ۴۶ با توجه به تخریب کامل اعیانی موجود و درخواست پروانه جدید نسبت به محاسبه عوارض آماده‌سازی و سایر عوارض وفق لایحه عوارض مصوب اقدام و باید فیش عوارض ارائه شده در زمان صدور پروانه ساختمان در وجه شهرداری سرعین پرداخت گردد.

۳ - علیهذا با عنایت به مراتب فوق تقاضای صدور حکم به رد دعوی با عنایت به اینکه شهرداری وفق قوانین و مقررات اقدام کرده است. از محضر ریاست مورد استدعاست در ضمن کلیه مدارک و مستندات به پیوست می‌باشد " .

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۸/۹/۱۳۹۹ با حضور رئیس و معاونین دیوان عدالت اداری و رؤسا و مستشاران و دادرسان شعب دیوان تشکیل شد و پس از بحث و بررسی با اکثریت آراء به شرح زیر به صدور رأی مبادرت کرده است.

رأی هیأت عمومی:

طبق بند ۱ ماده ۵۵ قانون شهرداری، ایجاد خیابان‌ها، کوچه‌ها، میدان‌ها، باغ‌های عمومی و مجاری آب و توسعه معابر در حدود مقررات موضوع از وظایف شهرداری‌ها است و در قوانین موضوعه فقط در تبصره ۴ ماده واحده قانون تعیین وضعیت اراضی و املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها مصوب سال ۱۳۶۷، در هنگام تقاضای ورود به محدوده و استفاده از امکانات شهری، هزینه آماده‌سازی به عهده مالکین

مذکور از جرایم مستمر به شمار نمی‌آید و از تاریخ وقوع، مشمول مقررات عام مرور زمان تعقیب در جرایم تعزیری موضوع ماده ۱۰۵ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ می‌شود. بنا به مراتب، رأی شعبه هشتم دادگاه تجدیدنظر استان البرز که با این نظر انطباق دارد، به اکثریت آراء صحیح و قانونی است. این رأی طبق ماده ۴۷۱ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ با اصلاحات و الحاقات بعدی، در موارد مشابه برای شعب دیوان عالی کشور، دادگاه‌ها و سایر مراجع، اعم از قضایی و غیر آن لازم الاتباع است.^۲

۴-۵-۲- رای وحدت رویه شماره ۶۹۹ هیات عمومی دیوان عالی کشور

«قانونگذار برای آراء صادره از مراجع غیر دادگستری نوعاً اعتراضات و رفع اشتباهات احتمالی تعیین نموده است در حالی که برای رسیدگی به اعتراض نسبت به آراء کمیسیون ماده ۷۷، قانون شهرداری که ابتدا رسیدگی می‌نماید چنین مرجعی پیشبینی نشده است، بنا به مراتب همان طور که به موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی و ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری (قانون سابق) مردم می‌توانند اعتراض خود را در دیوان عدالت اداری مطرح نمایند، سازمان‌های دولتی نیز می‌توانند برای رفع هر نوع تخلف احتمالی از قانون، در صدور آراء کمیسیون ماده ۷۷ از حیث نقض قوانین و مقررات و مخالفت با آنها به مراجع دادگستری که مرجع تظلم عمومی است مراجعه نمایند و به نظر اکثریت اعضای هیأت عمومی دیوان عالی کشور، رأی شعبه ۳۵ دادگاه تجدیدنظر استان تهران، در حدی که با این نظر تطابق داشته باشد، صحیح تشخیص داده می‌شود. این رأی به موجب ماده ۲۷۰ قانون آیین دادرسی

ثانیاً: براساس ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران اصلاحی مصوب سال ۱۳۸۹: «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...» بنا به مراتب فوق، مصوبه شماره ۱۴۰۰/۶/۱۴۰۰/۹۳۰۵/ش - ۱۴۰۰/۶/۱۴۰۰/۹۳۰۵ شورای اسلامی شهر مشهد با موضوع صدور مجوز استفاده از محل فعالیت که متضمن پیش بینی سازوکاری مغایر با مواد قانونی مذکور است، خلاف قانون و خارج از حدود اختیار بوده و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و مواد ۱۳ و ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ از تاریخ تصویب ابطال می‌شود.^۱

ج- رای شماره ۸۲۲ دیوان عالی کشور:

موضوع: آئی بودن جرم تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها

با توجه به عبارات به کار رفته در ماده ۱۰ (اصلاحی ۱۳۸۵/۸/۱) قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ-ها مصوب ۱۳۷۴، «ایجاد بنا»، «برداشتن یا افزایش شن و ماسه» و «سایر اقداماتی که بنا به تشخیص وزارت جهاد کشاورزی تغییر کاربری محسوب می‌گردد»، رکن مادی بزه تغییر غیرمجاز کاربری اراضی موضوع ماده ۳ این قانون را تشکیل می‌دهد و با ارتکاب هر یک از این اقدامات، بزه یادشده واقع می‌شود و با عنایت به اینکه تداوم آثار و نتایج جرم، به معنای استمرار ارتکاب رکن مادی آن نیست، بنابراین، بزه

^۲ - <https://davoudabadi.ir>

^۱ - <https://www.rrk.ir>

می‌بایستی مرجعی وجود داشته باشد و به اعتراضات مزبور رسیدگی نماید و با توجه به عدم پیش بینی مرجعی اختصاصی در این خصوص، مرجع صالح دادگاه‌های عمومی دادگستری هستند.^۱

نکته دیگری که از رأی موصوف مستفاد می‌گردد این است که نهادهای عمومی ۲ دسته‌اند. دسته اول؛ نهادهای دولتی، همانند وزارتخانه‌ها، موسسات دولتی وابسته و مستقل، سازمان‌های دولتی و... دسته دوم؛ نهادهای عمومی غیردولتی همانند سازمان تأمین اجتماعی، شهرداری و غیره. در ارتباط با حق اعتراض دستگاه‌های دولتی از آراء کمیسیون هیچگونه اختلاف نظری وجود ندارد و وحدت رویه دیوان عالی کشور در این خصوص صراحت دارد. اما سوال مهمی که در این خصوص مطرح می‌گردد این است که با توجه به ماهیت نهادهای عمومی غیردولتی که نه جزو اشخاص حقوقی خصوصی می‌باشند و نه جزو نهادهای عمومی دولتی) مرجع صلاحیت دار برای رسیدگی به اعتراضات نهادهای موصوف از آراء کمیسیون کجاست؟

قانون تفسیر ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری، در رابطه با فهرست نهادها و موسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۷ تکلیف را روشن نموده است. بر اساس ماده واحد مزبور، «با توجه به ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری رسیدگی به شکایات علیه نهادهای عمومی احصاء شده در قانون فهرست نهادها و موسسات عمومی غیردولتی نیز، در صلاحیت دیوان می‌باشد». از مفهوم مخالف ماده واحد مزبور می‌توان استنباط نمود که نهادهای عمومی غیردولتی، همانند نهادهای دولتی بوده و اشخاص می‌توانند به طرفیت آنها در دیوان عدالت اداری

دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری در موارد مشابه، برای شعب دیوان عالی کشور و دادگاه‌ها لازم‌الاتباع است».

نکات قابل استنباط از رأی موصوف عبارتند از:

الف: مراجع قضایی عمومی، مراجع عام حل و فصل اختلافات هستند. بنابراین با توجه به عدم تعیین مرجعی خاص در خصوص رسیدگی به اعتراضات دستگاه‌های دولتی و عمومی غیردولتی از آراء کمیسیون، از سوی قانونگذار، و با عنایت به عدم صلاحیت دیوان عدالت اداری، در رسیدگی به اعتراضات دستگاه‌های دولتی از آراء کمیسیون اصول مسلم حقوقی، از جمله اصل صلاحیت عام محاکم عمومی دادگستری، ایجاب می‌نماید که نهادهای دولتی و عمومی غیردولتی در صورتی که نسبت به آراء کمیسیون معترض باشند، بتوانند اعتراض خود را در محاکم عمومی مطرح و تقاضای رسیدگی نمایند.

ب: مستفاد از کلمه (مردم) در اصل ۱۷۳ ق.ا.ج.ا، اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی می‌باشند. بنابراین با توجه به معنای لغوی و عرفی کلمه (مردم) نهادهای دولتی قطعاً مصادیقی از اصطلاح فوق نمی‌باشند و اعتراضات آنها قابل پذیرش در دیوان عدالت اداری نمی‌باشد.

ج: با توجه به اصول دادرسی منصفانه از جمله اصل دوم مرحله-ای بودن رسیدگی و قطعی نبودن احکام بدوی، هر یک از طرفین دعوی، حق اعتراض به رأی بدوی را خواهند داشت. بنابراین با عنایت به عدم صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اعتراضات دستگاه‌های دولتی و عمومی غیردولتی از آراء صادره از کمیسیون قائل نشدن حق اعتراض برای نهادهای موصوف منطقی و عادلانه به نظر نمی‌رسد. بنابراین

۱ - آرموتی، سید جواد (۱۳۹۱)، بررسی حقوقی نظام حل و فصل اختلافات ناشی از وضع و وصول عوارض شهرداری، پایان نامه برای دریافت درجه کارشناسی ارشد، رشته حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی، ص ۱۰۸

موارد فاقد صراحت و دقت لازم هستند و همین امر موجب شده است تا برداشت‌های متنوع و گاه متعارض از آن‌ها شکل گیرد. این وضعیت ضرورت بازنگری و اصلاح جامع قوانین مرتبط را بیش از پیش برجسته می‌سازد. از سوی دیگر، ضعف نهادهای نظارتی و نبود فرآیندهای شفاف برای تصویب و ابلاغ مصوبات شوراهای اسلامی شهر، موجب شده است که برخی از این مصوبات بدون طی مراحل قانونی لازم به اجرا درآیند. تقویت نقش نظارتی وزارت کشور، استانداری‌ها و همچنین ایجاد پایگاه اطلاع‌رسانی رسمی برای مصوبات شوراهای می‌تواند از بروز چنین چالش‌هایی جلوگیری کند و گامی مؤثر در راستای تحقق اصل حاکمیت قانون باشد.

در نهایت، برای دستیابی به نظامی منسجم، عادلانه و شفاف در زمینه وضع عوارض شهری، ضروری است ضمن اصلاح قوانین مرتبط، آموزش‌های حقوقی لازم به اعضای شوراهای اسلامی و مدیران شهرداری‌ها ارائه شود و دستگاه قضایی نیز با تدوین رویه‌ای منسجم و قابل پیش‌بینی، به تقویت امنیت حقوقی در این حوزه کمک کند. تنها در این صورت است که می‌توان انتظار داشت حاکمیت قانون نه به عنوان یک اصل نظری، بلکه به عنوان یک واقعیت عملی در تصمیم‌گیری‌های مالی شهرداری‌ها نهادینه شود.

سپاسگزاری

از معاونت محترم پژوهشی به خاطر حمایت حمایت معنوی در اجرای پژوهش حاضر سپاسگزاری می‌شود.
از آقای دکتر عبدالله علیزاده به خاطر بازبینی متن مقاله و ارائه نظرهای ساختاری تشکر و قدردانی می‌شود.
از داوران محترم به خاطر ارائه نظرهای ساختاری و علمی سپاسگزاری می‌شود.

اقامه دعوی نمایند. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که نهادهای عمومی غیردولتی همانند نهادهای دولتی، حق اعتراض به آراء کمیسیون در دیوان را نداشته و در صورت داشتن اعتراض به آراء کمیسیون می‌بایستی اعتراض خود را در دادگاه عمومی صلاحیت دار مطرح نموده و تقاضای رسیدگی نمایند^۱.

نتیجه‌گیری

بررسی عملکرد شهرداری‌ها در زمینه وضع عوارض نشان می‌دهد که در بسیاری از موارد، مرز میان اختیارات قانونی و اقدامات فرافقانونی به درستی رعایت نشده است. شهرداری‌ها گاه با استناد به کلی‌گویی‌های قانونی یا برداشت‌های موسع از وظایف خود، مبادرت به وضع عوارضی می‌کنند که خارج از صلاحیت آن‌ها و در تعارض با اصول مالیه عمومی و حقوق شهروندان است. این مسئله نه تنها اعتماد عمومی به نهادهای محلی را تضعیف می‌کند، بلکه موجب بروز دعاوی فراوان در دیوان عدالت اداری شده است. تحلیل آراء صادره از سوی دیوان عدالت اداری نشان می‌دهد که این نهاد قضایی در بسیاری از پرونده‌ها با تأکید بر ضرورت وجود مجوز قانونی صریح برای وضع عوارض، از حقوق شهروندان در برابر اقدامات خودسرانه شهرداری‌ها حمایت کرده است. در عین حال، تنوع و گاه تناقض در برخی از آراء دیوان، نشان از نبود رویه‌ای منسجم در برخورد با این پدیده دارد که می‌تواند زمینه‌ساز تداوم رویه‌های غیرقانونی شود.

یکی از ریشه‌های اصلی این چالش‌ها، خلأهای قانونی و نبود تفسیرهای دقیق و یکسان از مقررات ناظر بر صلاحیت شهرداری‌ها در وضع عوارض است. قوانین بالادستی نظیر قانون مالیات بر ارزش افزوده و قانون شهرداری، در برخی

آرموتی، سید جواد (۱۳۹۱)، بررسی حقوقی نظام حل و فصل اختلافات ناشی از وضع و وصول عوارض شهرداری، پایان نامه برای دریافت درجه کارشناسی ارشد، رشته حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی

آقای طوق، مسلم؛ مردانی، سجاد (۱۴۰۰)، **استناد به اصول حقوقی در آرای دیوان عدالت اداری**، نشریه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، شماره ۶ صص ۱۸۶-۱۶۱

بابایی، مهرعلی (۱۳۹۰)، **اصول و مبانی تفسیر در حقوق عمومی**، مجله کانون وکلا، دوره ۶ شماره ۱۴، صص ۱۹۶-۱۶۷

باغبان، روح الله (۱۳۹۷)، **تحلیلی بر قانون اجرای احکام مدنی و قانون دیوان عدالت اداری از منظر عدالت اجرایی**، نشریه آراء، شماره ۸، صص ۹-۱۶

پایان نامه‌ها

حسینی، سیدعلی؛ زنگنه شهرکی، سعید (۱۳۹۲)، **مدیریت اقتصادی شهر با تاکید بر مالیات محلی و متغیرهای موثر بر آن**، نشریه اقتصاد و مدیریت شهری، سال اول، شماره ۲، صص ۱۰۵-۸۲

صامتی، مجید؛ نصرآصفهانی، رضا؛ صمدی، سعید (۱۳۸۹)، **مدل سازی متناسب برای تأمین مالی بخش عمومی در ایران**، مجله تحقیقات و مدل سازی اقتصادی، شماره ۱، صص ۱۸۵-۱۵۵

صفری، محمد؛ عباسی، بهنام؛ محمدی، طیبه؛ دهنشتی، نسیمه؛ صفریور، طاهره؛ حاج عبدالرسولی، مرتضی؛ آرم، فاطمه (۱۴۰۰)، **جایگاه عوارض در تأمین مالی شهرداری‌ها**، نشریه مطالعات راهبردی علوم انسانی و اسلامی، شماره ۳۶، صص ۸۹-۹۶

گرچی دوزقانی، محمدمهدی (۱۳۸۹)، **نظام تعیین عوارض وصولی شهرداری‌ها**، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه علامه طباطبائی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی

محمدی، امید (۱۳۹۷)، **جهت ابطال وضع عوارض شوراهای اسلامی با تاکید بر اصول حقوق اداری (در پرتو آراء دیوان عدالت اداری)**، چهارمین کنفرانس بین‌المللی پژوهش‌های مدیریت و علوم انسانی در ایران، صص ۱۱۸-۸۲

موسی زاده، ابراهیم؛ سهرابیلو، علی (۱۳۹۴)، **صلاحیت وضع عوارض و اصول حاکم بر آن در پرتو آرای دیوان عدالت اداری**، دو فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال چهارم، صص ۶۹-۴۳

<https://www.rkk.ir>
<https://davoudabadi.ir>

نگارندگان بر خود لازم می‌دانند از آقای دکتر محمد رسول آهنگران به خاطر مطالعه متن مقاله حاضر و ارائه نظرهای ارزشمند سپاسگزاری نمایند.

منابع

کتاب‌ها

رستمی، ولی (۱۳۹۳)، **مالیه عمومی**، چاپ سوم، تهران: نشر میزان

صمدی قوشچی، زیدالله (۱۳۹۲)، **نظام حقوقی تخلفات ساختمانی در ایران**، چاپ ششم، تهران: انتشارات جنگل

طاهری، ابوالقاسم (۱۳۷۷)، **اداره امور شهرداری‌ها**، تهران: نشر قومس

عباس زاده، عبدالرضا؛ صمیمی، محمدرضا؛ فانی، ابوالفضل (۱۳۹۰)، **آشنایی با درآمد و روش‌های افزایش آن در شهرداری‌ها**، چاپ اول، تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور

عباس زاده، عبدالرضا و همکاران (۱۳۹۰)، **آشنایی با درآمد و روش‌های افزایش آن در شهرداری‌ها**، چاپ اول، تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور
عطریان، فرامرز؛ غمامی، سیدمحمدمهدی (۱۳۹۸)، **چاپ اول، مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه**

فقیه لاریجانی، فرهنگ (۱۳۸۸)، **حقوق روابط شورا و شهرداری**، انتشارات مجد

محمدی، امید (۱۳۹۶)، **عوارض غیرقانونی شهرداری‌ها در مصوبات شوراها**، چاپ اول، تهران: انتشارات جنگل

مرکز مالگیری، احمد (۱۳۸۵)، **حاکمیت قانون مبانی مفاهیم و برداشت‌ها**، چاپ دوم، تهران: انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

مهندسین مشاور هامونپاد (۱۳۸۱)، **شیوه‌های افزایش درآمد و کاهش هزینه شهرداری‌ها**، تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور،

هداوند، مهدی؛ یزدانی زوز، هرمز (۱۳۹۰)، **نظام حقوقی رسیدگی به اختلافات عوارض شهرداری**، چاپ اول، تهران: انتشارات جنگل

مقالات

احمدی موسوی، سید مهدی؛ ولیدی، محمدصالح؛ نجفی توانا، علی (۱۳۹۵)، **آسیب-شناسی نظام مالیاتی ایران و تبیین علل موثر در بروز آسیب‌ها**، نشریه حقوقی دگستری، شماره ۹۶، صص ۵۸-۳۷