

۲۰۸۸۴۹۱



جهان به حال و عارض شورایی اسلامی
در دیوان عدالت اداری

۹۷۴۰۰۶۰۳

پرونده شماره قوه قضاییه

سرشناسه	: عطریان، فرامرز، ۱۳۶۲ -
عنوان قراردادی	: ایران. قوانین و احکام Iran. Laws, etc
عنوان و نام پدیدآور	: جهات ابطال عوارض شوراهای اسلامی در دیوان عدالت اداری / نویسنده فرامرز عطریان، سید محمد مهدی غمائی؛ نظارت پژوهشکده حقوق عمومی و بین الملل.
مشخصات نشر	: تهران: قوه قضائیه، مرکز مطبوعات و انتشارات، ۱۳۹۷.
مشخصات ظاهری	: ۱۵۴ ص: ۱۴ × ۲۱ س.م.
شابک	: ۹۷۸-۶۰۰-۴۸۰-۰۰۸۱-۵
وضعیت فهرست نویسی	: فیبا
یادداشت	: کتابنامه: ص. ۱۵۳.
موضوع	: شوراهای اسلامی -- قوانین و مقررات -- ایران
موضوع	: Islamic councils -- Law and legislation -- Iran*
موضوع	: دیوان عدالت اداری -- قوانین و رویه ها
موضوع	: Administrative court of Justice -- Rules and practice
موضوع	: شهرداری -- قوانین و مقررات -- ایران
موضوع	: Municipal corporations -- Iran
موضوع	: درآمد -- دار -- ایران
موضوع	: Municipal revenue -- Iran
موضوع	: حقوق -- ایران
موضوع	: Judgments -- Iran
شناسه افزوده	: غمائی، سید محمد مهدی، ۱۳۶۲ -
شناسه افزوده	: پژوهشگاه قوه قضائیه، پژوهشکده حقوق عمومی، بین الملل
شناسه افزوده	: پژوهشگاه قوه قضائیه، مرکز مطبوعات و انتشارات
رده بندی کنگره	: ۱۳۹۷۲۹۴۳KMH / ج ۹ / ۶۶
رده بندی دیویی	: ۵۵۰/۹۳۴۲
شماره کتابشناسی ملی	: ۵۲۱۲۶۸۹

وب سایت: www.ijri.ir کد پستی: ۹۸۳۸۴۶۵۱۴ - فکس: ۰۲۱-۲۲۰۹۲۰۶۱
نشانی: بزرگراه چمران، بزرگراه یادگار امام بعد از خروجی اوین در گذرگاه شهید بهشتی، قوه قضائیه



عنوان: جهات ابطال عوارض شوراهای اسلامی در دیوان عدالت اداری
نویسنده: دکتر فرامرز عطریان، دکتر سید محمد مهدی غمائی (g.h.mahmoudy@isu.ac.ir)
نظارت: پژوهشکده حقوق عمومی و بین الملل
ناظر فنی: منصور سعیدی
قیمت: ۹۵۰۰ ریال
شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۴۸۰-۰۰۸۱-۵
تیراژ و نوبت چاپ: ۸۰۰ نسخه - اول ۱۳۹۷

واحد بازرگانی:

فروشگاه و نمایشگاه دائمی: تهران - خیابان حافظ - نیش - ساختمان شماره ۳ قوه قضائیه

تلفن: ۰۲۱-۸۸۱۹۹۹۰۴ - فکس: ۰۲۱-۸۸۱۹۹۹۱۳

فهرست مطالب

۷	چکیده
۱۱	مقدمه
۱۵	فصل اول: مفاهیم و کلیات
۱۷	۱. تعریف عوارض
۱۹	۲. مفاهیم مشابه
۱۹	الف) عوارض و مالیات
۲۱	ب) عوارض و بهای خدمات
۲۳	ج) عوارض و جرایم تخلفات ساختمانی
۲۵	۳. مبانی قانونی وضع عوارض
۳۰	۴. اصل برابری و تحمیل هزینه های عمومی
۳۳	۵. مراجع وضع عوارض
۳۵	۶. نظارت بر عوارض
۳۵	الف) وزارت کشور
۳۶	ب) مسئولین تقسیمات کشوری
۳۷	ج) دیوان عدالت اداری
۴۱	فصل دوم: مبانی ابطال عوارض شوراها و خدماتی در دیوان عدالت اداری
۴۳	۱. متناظر بودن (وضع عوارض در قبال خدمات عمومی)
۴۸	۲. ملی و محلی بودن
۵۴	۳. ممنوعیت وضع عوارض بدون مجوز قانونی
۵۷	۴. مغایرت با اصل تسلیط
۶۲	۵. عدم رعایت تشریفات شکلی
۶۴	۵.۱. عدم ابلاغ به فرمانداری
۶۴	۵.۲. عدم اعلان عمومی
۶۵	۵.۳. عدم تقاضای مالک

۶۶	۶. ممنوعیت وضع عوارض بر مآخذهای مالیاتی
۷۲	۷. تجاوز از صلاحیت
۷۹	نتیجه گیری
۸۹	پیشنهادهات
۹۳	پیوست ها
۹۳	پیوست (۱)
۱۰۳	پیوست (۲)
۱۱۷	پیوست (۳)
۱۲۱	پیوست (۴)
۱۲۹	پیوست (۵)
۱۵۱	فهرست منابع

۱. نهادهای محلی در نظامهای مردم سالار جایگاه ویژه ای دارند که می توانند در راستای تحقق اصول دموکراتیک همچون مشارکت نقش بسزایی ایفا نمایند. در این راستا در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی و انتخاب شهرداران، تکالیف و اختیارات متعددی برای این شوراهای پیش بینی شده که یکی از مهم ترین آنها وضع عوارض می باشد. اهمیت این موضوع ناشی از استقلال مالی شهرداری ها و هزینه های هنگفت آن است. از آنکه این نهاد عمومی غیردولتی، بودجه دولتی نداشته و غالباً درآمد خود را از طرقی همچون عوارض تامین می نماید. بر این اساس وصول این عوارض، ارتباط مستقیم با خدمات رسانی شهرداریها خواهد داشت. از طرفی حقوق شهروندی اقتضا می کند که معیارهایی همچون عدالت و برابری در اخذ و وصول این مبالغ رعایت گردد و بر این اساس وجود نظارت های قوی و موثر بر تصمیمات شورا در این خصوص نیز ضروری به نظر می رسد. با توجه به لزوم حفظ استقلال شوراهای از دولت مرکزی، از بهترین و مهم ترین نظارت های قابل تصور در این رابطه، نظارت قضایی است.

۲. در حال حاضر رویه قابل توجهی از نظارت دیوان عدالت اداری بر مصوبات شوراهای در خصوص عوارض شکل گرفته و سهاست که این دیوان به تظلمات مردم علیه این تصمیمات رسیدگی و امانت نظر می نماید. در این راستا بررسی مبانی و معیارهای متخذه در این رسیدگی اهمیت بسزایی دارد چرا که هرگونه مسامحه در این نظارت، می تواند منجر به تضییع حقوق مردم و نقض عدالت گردد و از طرف دیگر تفاسیر خاص از متون مبهم و متشتت قانونی، شهرداری را با مشکل مالی و تعطیلی خدمات عمومی مواجه خواهد نمود. ابهامات موجود در این رابطه پس از تصویب قانون مالیات بر ارزش افزوده (مصوب ۱۳۸۶) دو چندان گشت. چرا که هر

چند در تبصره ۱ ماده ۵۰ اين قانون، تصويب عوارض محلى در صلاحيت شوراهاى اسلامى قرار داده شده ولى با توجه به عدم تعريف ملي و محلى و تقرير ممنوعيت وضع عوارض بر ماخذهاى ماليات، با يك تفسير مضيق مى توان صلاحيت شوراها در وضع عوارض را منتفى دانست؛ در حاليكه به نظر مى رسد هدف قانونگذار چنين نبوده است.

۳. در قوانين جارى کشور تعريف مشخص و منجزى از عوارض نشده است و اين موضوع باعث ايجاد ابهاماتى در خصوص اين مفهوم گرديده است. عوارض با ماليات و بهاى خدمات و جرايم ساختمانى وجوه اشتراك و افتراق دارد كه بعضا منجر به اختلاط اين مفاهيم نيز مى گردد.

۴. ويه قضايى مسلم ديوان عدالت ادارى، رسيدگى و ابطال مصوبات شوراهاى شهر مى باشد. در كنار اين رويه اى كه سالهاست در ديوان جارى و سارى است، راي شماره ۵۰۶ مورخ ۱۳۹۳/۴/۲۳ در خصوص عدم صلاحيت اين مرجع در رسيدگى به مصوبات شوراهاى اسلامى روستا صادر شده و هيات عمومى در آن از خنثى بابت صلاحيت نموده كه به نظر مى رسد فاقد مبناى موجه بوده و همخوانى با رويه جارى در ديوان ندارد.

۵. مطابق مطالعات صورت گرفته و بررسى تعداد معتنايى از آراى هيات عمومى ديوان عدالت ادارى، ۷ مبناى خدمت عمومي، ملي و محلى بودن، ممنوعيت اخذ عوارض بدون مبناى قانونى، مغايرت با اصل تسليميت، عدم رعايت تشريفات شكلى، ممنوعيت وضع عوارض بر ماخذهاى مالياتى و تجاوز از صلاحيت استخراج شد كه در بازه زمانى مورد بررسى در اين تحقيق يعنى از سال ۱۳۸۵ الى ۱۳۹۵، تصميمات هيات عمومى ديوان در

۱. «مطابق بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشكيلات و آيين دادرسي ديوان عدالت ادارى مصوب سال ۱۳۹۲، رسيدگى به شكايات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقيقي يا حقوقى از آيين نامه ها و ساير نظامات و مقررات دولتى و شهرداريها و مؤسسات عمومى غير دولتى در صلاحيت هيات عمومى ديوان عدالت ادارى قرار دارد. نظر به اين كه رسيدگى به درخواست ابطال مصوبات شوراى اسلامى روستا از اين حيث كه در زمره صلاحيت احصاء شده در ماده قانونى فوق الذكر نيست، بنا بر اين موجبى براى رسيدگى به درخواست مذكور در هيات عمومى ديوان عدالت ادارى وجود ندارد.»

خصوص عوارض شوراها بر اساس آنها شکل گرفته است. ترتیب ذکر شده تاریخی نمی‌باشد.

۶. اولین معیار، لزوم ارایه خدمت در قبال عوارض است. هیات عمومی این دیوان، عوارضی را که در قبال آن، خدمت خاصی از طرف شهرداری ارایه نمیشود را ابطال نموده است. این معیار اصولاً صحیح است که مورد استفاده دیوان قرار گرفته ولی به نظر می‌رسد اصل برابری در تحمل هزینه‌های عمومی و به تعبیر کلی تر عدم تبعیض مبنای بهتری باشد.

۷. مبنای ملی و محلی بودن بعنوان مبنای دوم، اساساً صحیح و منطبق بر جایگاه شوراها بعنوان نهادهای محلی است ولی تعبیر دیوان از این مبنا بدلیل فقدان تعریف قانونی بنظر صحیح نمی‌باشد. دیوان عدالت اداری استواری معیار ملی و محلی بودن را بر محور فعالیت مودی تفسیر و تعبیر کرده است.

۸. مبنای بعدی ماده ۱۱ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت است که قریب به ۱۰ رأی هیات عمومی، بر این اساس صادر شده است. این آراء، عمدتاً در دو موضوع هزینه تفکیک عوارض تغییر کاربری صادر گشته و با این استدلال که اخذ وجه در قبال تفکیک و تغییر کاربری مجوز قانونی ندارد، مبادرت به ابطال برخی مصوبات شوراها نموده است.

۹. مبنای چهارم مغایرت با شرع و بطور خاص، اصل تسلیط می‌باشد. این مبنا در خصوص ابطال مصوبات شوراها موضوع عوارض و هزینه تفکیک اراضی مورد استفاده دیوان عدالت قرار گرفته است.

۱۰. مبنای پنجم که مورد استناد و استفاده دیوان عدالت اداری در نظارت بر عوارض شوراها قرار گرفته، رعایت مسایل شکلی همچون ابطال عوارض بدلیل عدم ابلاغ به فرمانداری و یا ابطال مصوبه به سبب عدم اعلان عمومی می‌باشد. این آراء، نشانگر اهمیت این تشریفات در دیدگاه این مرجع قضایی و جایگاه عدالت رویه در نظام قضائی می‌باشد.

۱۱. مبنای ششم که در سالهای اخیر مورد استفاده دیوان عدالت اداری قرار گرفته، استناد به قانون مالیات بر ارزش افزوده و قاعده است که دیوان در

خلال رسیدگی های خود به آن رسیده است. دیوان با استناد به «ممنوعیت وضع عوارض بر مآخذهای مالیاتی»، به گونه ای بر عوارض شوراها نظارت و رسیدگی می کند که تقریباً تمامی مصوبات عوارض شوراها قابل ابطال خواهد بود. این رویکرد دیوان ناشی از ابهام فراوانی است که در این خصوص در متن این قانون وجود دارد. دیوان با توجه به اطلاق ماده ۳۸ قانون یاد شده، تقریباً هر عوارضی را ابطال می کند.

... مبنای آخر تجاوز از صلاحیت است. به این معنا که اگر در موضوعی شورای اسلامی اجازه تصمیم گیری و وضع مصوبه نداشته است، حق تصویب عوارض در آن موضوع را نیز ندارد.

واژه گزینی:

عوارض، دیوار عدالت اداری، خدمات شهری، شورای اسلامی، تناسب، برابری در تحمل هزینه های عمومی