



بررسی مصوبات شوراهای اسلامی با موضوع عوارض در رویه دیوان عدالت اداری

معاونت حقوقی، پیگیری و پژوهش

دیوان عدالت اداری

۱۳۹۷

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

بررسی مصوبات شوراهای اسلامی با موضوع عوارض در رویه دیوان عدالت اداری

- مصوبات شوراها با موضوع وضع عوارض غیر قانونی
- نظارت بر شوراهای اسلامی و مصوبات آنها

معاونت حقوقی، پیشگیری و پژوهش

دیوان عدالت اداری

۱۳۹۷

به موجب اصل یکصدم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نظارت بر اداره امور شهرها و روستاها به شوراهای محول گردیده است و به موجب اصل ۱۰۵ این قانون تصمیمات شوراهای اسلامی نباید مخالف موازین اسلامی و قوانین کشور باشد، همچنین به موجب اصل ۱۷۰ قانون اساسی دیوان عدالت اداری مرجع رسیدگی به شکایات از تصویب نامه ها، آئین نامه های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی و یا خارج از حدود اختیارات قانونی آنها می باشد و با در نظر گرفتن اینکه مطابق تبصره های ۴ و ۵ ماده ۸۰ اصلاحی قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران مصوب ۱۳۹۵ / ۲ / ۲۰ مجلس شورای اسلامی، هیأت تطبیق مصوبات مسئولیت نظارت بر مصوبات شوراهای اسلامی را عهده دار است در این راستا با تعامل مثبت دیوان عدالت اداری با دادگستری های استان ها و برگزاری همایش های توجیهی همکاران قضایی و اعضاء هیأت های تطبیق در خصوص روند فعالیت هیأت های مذکور و اطلاع اعضاء از رویه ها و آراء هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در حوزه ابطال تصمیمات و اقدامات شوراهای اسلامی کشور مورد توجه و بررسی قرار گرفته که آمار و اطلاعات و عملکرد ارائه شده از دادگستری های سراسر کشور بیانگر اثر مثبت این تعامل و آشنایی اعضاء هیأت تطبیق با رویه های دیوان و همچنین موجب کاهش شکایات مردم از مصوبات شوراها به لحاظ کنترل و نظارت دقیق گردیده است در این راستا پس از برگزاری جلسات و نشست های مشترک هم اندیشی قضات دیوان با اعضاء هیأت های تطبیق سولاتی مطرح شده که جهت بهره برداری و اطلاع اعضاء محترم هیأت های تطبیق در سراسر کشور به منظور ایجاد رویه ای واحد در رسیدگی به تصمیمات تدوین گردیده است. یادآوری می شود این معاونت آماده همکاری جهت برگزاری نشست های دوره ای با حضور اعضاء شوراهای اسلامی و هیأت های تطبیق مصوبات با رویکرد ارتقاء دانش و آگاهی از آخرین مقررات و آراء هیأت عمومی دیوان می باشد. امید است با ارائه نظرهای اصلاحی خود بر غنای این نوشتار بیفزایید.

محمد محمد

معاون حقوقی، پیگیری و پژوهش دیوان عدالت اداری

فهرست مطالب

بخش اول: مصوبات شوراها با موضوع وضع عوارض غیر قانونی.....	۵
الف) تعریف عوارض.....	۶
ب) مصادیق عوارضی که از سوی دیوان عدالت اداری ابطال شده اند.....	۸
۱- عوارض حذف یا کسری پارکینگ.....	۸
۲- عوارض تغییر کاربری.....	۸
۳- عوارض بلیط استخرهای شنای رو باز سرپوشیده، سونا و جکوزی.....	۹
۴- عوارض بهای بلیط نمایشگاه ها.....	۱۰
۵- عوارض دکل های مخابراتی.....	۱۰
۶- عوارض حق النظاره مهندسین ناظر.....	۱۲
۷- عوارض قراردادهای پیمانکاری.....	۱۲
۸- عوارض نقل و انتقال املاک، مستغلات و سرقفلی.....	۱۳
۹- عوارض حق الارض بابت نصب تأسیسات عبور شبکه های آب و برق و گاز.....	۱۴
۱۰- عوارض و بهای خدمات افتتاح و فعالیت سالیانه بانک ها و عوارض نصب و فعالیت خودپرداز بانک ها، موسسات مالی و اعتباری و صندوق های قرض الحسنه،.....	۱۴
۱۱- عوارض نصب تابلوهای غیر تبلیغاتی بر سر در مغازه ها، بانک ها و غیره.....	۱۶
۱۲- عوارض سرانه خدماتی ناشی از تفکیک و افراز اراضی کمتر از ۵۰۰ متر مربع.....	۱۶
۱۳- عوارض کسر فضای آزاد علاوه بر جریمه کمیسیون ماده ۱۰۰.....	۱۷
۱۴- عوارض حمل بار.....	۱۸
۱۵- عوارض حق بیمه آتش سوزی.....	۱۹
۱۶- عوارض کسب و پیشه هتل ها و مهمانپذیرها.....	۱۹
۱۷- عوارض ورود به محدوده شهر.....	۱۹
بخش دوم: نظارت بر شوراهای اسلامی و مصوبات آنها.....	۲۱
مقدمه.....	۲۲
الف) نظارت بر اعضای شورا و عملکرد آنها.....	۲۲
۱- هیأت مرکزی حل اختلاف و رسیدگی به شکایات.....	۲۲
۲- هیأت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات استان.....	۲۳
۳- هیأت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات شهرستان.....	۲۳
ب) نظارت بر مصوبات شوراها.....	۲۳
۱- جایگاه، هیأت تطبیق مصوبات شوراهای اسلامی کشور با قوانین.....	۲۳
۲- ترکیب هیأت تطبیق مصوبات.....	۲۴
۳- مهلت رسیدگی و اظهار نظر هیأت تطبیق و تکلیف شوراهای اسلامی.....	۲۵
۴- آثار مترتب بر تصمیم هیأت تطبیق مصوبات شوراهای اسلامی.....	۲۵
۵- کیفیت تشکیل جلسات هیأت تطبیق مصوبات و محل برگزاری آن.....	۲۶
ج) نتیجه گیری:.....	۲۷
بخش سوم.....	۲۸
پرسش و پاسخ های مطرح شده در مأموریت های آموزشی قضات به استان ها با موضوعات مربوط به هیأت تطبیق مصوبات شوراهای اسلامی با قوانین.....	۲۹

بخش اول:

مصوبات شوراهاى اسلامى با موضوع

وضع عوارض غير قانونى

الف) تعریف عوارض

عوارض به وجوهی اطلاق می شود که توسط دولت یا سازمانهای اداری محلی همانند شهرداریها و موسسات عمومی به موجب قانون در قبال ارائه خدمت معینی به درآمد، اموال، املاک، تولید کالا خدمات و انجام برخی از فعالیت ها تعلق میگرد. عوارض توسط مراجعی، که به موجب قانون تعیین شده است، وضع و از اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی اخذ می گردد. عوارض مولفه ایی است که هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در آرای متعدد همانند رأی شماره ۲۴۱ مورخ ۱۳۹۰/۶/۷ بدان تصریح و تاکید نموده است.

از یک منظر، عوارض به دو دسته ملی و محلی تقسیم می شوند. عوارض ملی، شامل وجوهی است که طبق مواد (۳) و (۴) قانون موسوم به تجمیع عوارض، از کالاها و خدمات در سطح ملی دریافت می شود که به موجب تبصره (۳) ذیل ماده ۶ قانون فوق، مرجع وصول این دسته از عوارض، سازمان امور مالیاتی کشور بوده و مشمول احکام ماده (۲۱۱) به بعد قانون مالیات های مستقیم مصوب ۱۳۶۶ و اصلاحات بعدی آن است. عوارض محلی آن دسته از وجوهی است که به استناد ماده (۵) قانون تجمیع عوارض و با رعایت مقررات مندرج در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ و آئین نامه اجرایی آن توسط شوراهای اسلامی وضع می گردد. بر این اساس در بند ۱۶ ماده ۷۱ قانون تشکیلات وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن با در نظر گرفتن سیاست عمومی دولت که از سوی وزارت کشور اعلام می شود، از جمله اختیارات شوراهای اسلامی شهر قلمداد شده است. این شکل از عوارض با توجه به ماده ۷۷ قانون مذکور، باید متناسب با تولیدات و درآمدهای اهالی و به منظور تأمین بخشی از هزینه های خدماتی و عمرانی مورد نیاز شهر، طبق آئین نامه مصوب هیأت وزیران وضع شود. اما باید خاطر نشان نمود شوراهای اسلامی شهر تنها مرجع صالح برای وضع عوارض نیستند. شوراهای بخش (مطابق تبصره یک ماده ۵۰ ق مالیات بر ارزش افزوده نیز هستند به طور کلی صلاحیت همه نهادها و مراجع برای وضع و عوارض متخذ از مجوز قانونگذار است و این مجوز تاکنون به نهادها و مراجعی همچون شورای شهر، شورای بخش، هیأت وزیران برخی نهادهای دولتی و حتی اشخاص حقیقی همانند رئیس جمهور (بند الف ماده ۴۳ ق وصول برخی از درآمدهای دولت مصوب ۱۳۶۹) تعلق گرفته است. هر چند عوارض در سطح ملی وضع و وصول می گردد اما محل هزینه آنها حوزه های محلی مربوط به اخذ آنهاست.

به موجب اصل ۱۰۵ قانون اساسی، تصمیمات شوراها نباید مخالف موازین اسلام و قوانین کشور باشد. بر این اساس، همچنانکه در ماده ۵ قانون موسوم به تجمیع عوارض و ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مقرر شده است، برقراری هر گونه عوارض و سایر وجوه برای انواع کالاهای وارداتی و کالاهای تولیدی و همچنین آن دسته از خدمات که در ماده (۴) این قانون، تکلیف مالیات و عوارض آنها معین شده است، همچنین برقراری عوارض به درآمدهای مأخذ محاسبه مالیات، سود سهام شرکت ها، سود اوراق مشارکت، سود سپرده گذاری و سایر عملیات مالی اشخاص نزد بانک ها و مؤسسات اعتباری غیر بانکی مجاز توسط شوراهای اسلامی و سایر مراجع ممنوع می باشد.» از لحاظ شکلی نیز به موجب تبصره ذیل ماده ۵۰ قانون م. ا. ا. مصوبات شوراها مبنی بر وضع عوارض محلی جدید که تکلیف آنها در قانون مزبور نشده است، در صورتی قانونی و لازم الاجرا است که حداکثر تا پانزدهم بهمن ماه هر سال برای اجراء در سال بعد، تصویب و اعلام عمومی شده باشد؛ در غیر این صورت طبق دادنامه شماره ۱۳۱۷ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، چنین مصوباتی واجد اعتبار قانونی نیست.

همچنین مصوبات شوراها در خصوص وضع عوارض محلی، طبق تبصره ذیل ماده ۷۷ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ نباید بر خلاف آئین نامه مصوب هیأت وزیران باشد که در این باره، وزیر کشور به عنوان مقام ناظر بر این امر به شمار آمده و مقرر شده است که «وزیر کشور می تواند در هر مقطعی که وصول هر نوع عوارض را منطبق بر آئین نامه مصوب نداند نسبت به اصلاح یا لغو اقدام نماید.»

با این حال، با وجود آنچه که گفته شد، در موارد متعددی شوراهای اسلامی با برداشتی نا صواب از حدود اختیارات خود مبادرت به وضع عوارض در خصوص نهادها و حوزه هایی نموده اند که صلاحیت وضع عوارض در رابطه با آنها را ندارند و این امر موجبات اعتراض اشخاص و دستگاه ها در مراجع نظارتی ذیربط از جمله دیوان عدالت اداری را فراهم کرده و تا جایی پیش رفته که حجم کثیری از پرونده های مورد رسیدگی در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به موضوع درخواست ابطال مصوبات شوراهای اسلامی مبنی بر وضع عوارض محلی اختصاص یافته است.

مجموعه حاضر که با هدف پیشگیری از وضع مصوبات خلاف قوانین و مقررات و تقویت اصل حاکمیت قانون توسط معاونت حقوقی، پیشگیری و پژوهش تهیه شده است مشتمل بر سه بخش می باشد؛ بخش اول شامل آن دسته از مصوبات شوراها با موضوع وضع عوارض غیر قانونی است که در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ابطال شده اند، بخش دوم به سازوکار نظارت بر شوراهای اسلامی و مصوبات شوراها با

محوریت هیات تطبیق مصوبات پرداخته است و بخش سوم نیز خلاصه ای از پرسش و پاسخ هایی است که در مأموریت های آموزشی قضات دیوان با موضوع هیأت تطبیق مصوبات شوراها ی اسلامی با قوانین مطرح شده است.

(ب) مصادیق عوارضی که از سوی دیوان عدالت اداری ابطال شده اند:

۱- عوارض حذف یا کسری پارکینگ

تعریف:

این نوع عوارض مربوط است به ساختمان هایی که اگر چه باید نسبت به تأمین پارکینگ به تعداد کافی اقدام می کردند، لکن بر خلاف قوانین و مقررات، به علل مختلف چه در زمان ساخت و یا پس از اخذ پایان کار، از احداث پارکینگ خودداری کرده یا پارکینگ را حذف نموده و یا از آن برای مصارفی دیگر استفاده کرده اند در این باره، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب آراء شماره ۸۶۹ و ۹۷۷ مورخ ۱۳۹۴ و شماره ۶۱، ۷۹، ۳۲۱ الی ۳۲۶ و ۱۳۵۴ و ۱۳۹۵ وضع این نوع عوارض را مغایر با قوانین و مقررات تشخیص داده و مصوبات متضمن آن را ابطال کرده است.

پیام رأی دیوان:

مطابق تبصره ۵ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری در مورد عدم احداث پارکینگ و یا غیر قابل استفاده بودن و عدم امکان اصلاح آن، کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰ می تواند با توجه به موقعیت محلی و نوع استفاده از فضای پارکینگ رأی به اخذ جریمه به میزان مقرر در تبصره مذکور صادر کند و شهرداری مکلف به اخذ جریمه تعیین شده و صدر برگ پایان ساختمان است از این رو برقراری عوارض کسری یا حذف پارکینگ در موارد خودداری از احداث پارکینگ و یا کسری پارکینگ و یا استفاده غیر از پارکینگ احداثی توسط شوراها ی اسلامی شهر خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات است.

۲- عوارض تغییر کاربری

تعریف: تغییر کاربری یا تغییر بهره برداری اشاره به وضعیتی دارد که در آن، از ساختمان احداثی استفاده و بهره برداری متفاوتی از آنچه در پروانه ساختمان قید شده است، نمایند. رایج ترین آن دایر کردن واحدهای تجاری در مناطق غیر تجاری و بهره برداری از ساختمان های مسکونی به صورت اداری است. در این خصوص هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب آراء شماره ۳۹۴ الی ۳۹۹، ۶۸۶ الی ۶۹۵،

۶۹۹ الی ۷۰۴، ۱۳۵۵ و ۱۴۴۵ سال ۱۳۹۵ وضع این نوع عوارض را مغایر با قوانین و مقررات تشخیص داده و مصوبات متضمن آن را ابطال کرده است.

پیام رأی دیوان:

به موجب ماده ۵ اصلاحی قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب سال ۱۳۵۱، بررسی و تصویب طرح های تفصیلی شهری و تغییرات آنها در هر استان به کمیسیون خاص محول شده است لذا نظر به وظایف شورای اسلامی شهر به شرح مقرر در شقوق ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵ و عدم صلاحیت شورای اسلامی شهر در تغییر کاربری املاک و وضع ضوابط در این رابطه، وضع عوارض تغییر کاربری، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات شوراهای اسلامی شهر است

۳- عوارض بلیط استخرهای شنای روباز و سر پوشیده، سونا و جکوزی

تعریف: استخر شنای روباز و سر پوشیده سونا و جکوزی از جمله مکان هایی به شمار می آیند که طبق قانون نسبت به اخذ مجوز جهت فعالیت اقدام می کنند و در رابطه با ارائه خدمات، طبق قانون مشمول پرداخت مالیات هستند.

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب رأی شماره ۱۵۱ سال ۱۳۹۲ و ۸۳۲ سال ۱۳۸۷ وضع عوارض بر این دسته از خدمات را مغایر با قوانین و مقررات تشخیص داده و مصوبه متضمن آن را ابطال کرده است.

پیام رأی دیوان:

طبق ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۳/۲/۳ بر قراری هر گونه عوارض و سایر وجوه برای انواع کالاهای وارداتی و تولیدی و ارائه خدمات و همچنین برقراری عوارض به درآمدهای مأخذ محاسبه مالیات توسط شوراهای اسلامی شهر ها و سایر مراجع ممنوع بوده و در بند الف ماده ۳۸ قانون مذکور نرخ عوارض تعیین شده است و موارد مورد اعتراض در خصوص استخرهای شنای روباز، سر پوشیده، سونا و جکوزی از مصادیق ارائه خدمات و مأخذ محاسبه مالیات به شمار می آید در نتیجه مصوبه شورای اسلامی شهر مبنی بر تعیین عوارض بر این گونه خدمات مغایر قانون است.

۴- عوارض بهای بلیط نمایشگاه ها

تعریف: نمایشگاه عبارت است از فضای مناسب و استثنایی که در آن عرضه کنندگان و بازدید کنندگان می توانند با فعالیت های سازمان یافته و هماهنگ به مبادله کالاها، خدمات و اطلاعات بپردازند. در مواردی شوراهای اسلامی شهرها نسبت به برقراری عوارض در خصوص بهای بلیط نمایشگاه ها اقدام کرده اند که هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب آرای شماره ۱۸۴۸ مورخ ۱۳۹۳ و ۵۶۴ الی ۵۶۹ مورخ ۱۳۹۵ وضع این نوع عوارض را مغایر با قوانین و مقررات تشخیص و مصوبات متضمن آن را ابطال کرده است.

پیام رأی دیوان:

از آنجا که مطابق ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۷، برقراری هر گونه عوارض و سایر وجوه برای انواع کالاهای وارداتی و تولیدی و نیز ارائه خدمات که در این قانون تکلیف مالیات و عوارض آنها معین شده است، همچنین برقراری عوارض به درآمدهای مأخذ محاسبه مالیات توسط شوراهای اسلامی شهرها و سایر مراجع ممنوع اعلام شده است و به موجب ماده ۵۲ قانون یاد شده برقراری و دریافت عوارض دیگر از تولید کنندگان و واردکنندگان کالاها و ارائه دهندگان خدمات ممنوع است و با توجه به اینکه بهای بلیط کلیه نمایشگاهها اعم از لوازم خانگی صنعتی و ...، از مصادیق ارائه خدمات عمومی محسوب می شوند و برقراری عوارض به درآمدهای مأخذ محاسبه مالیات توسط شورا های اسلامی شهرها و سایر مراجع ممنوع است وضع عوارض بهای بلیط نمایشگاه ها توسط شورای اسلامی شهرها مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات آنها است.

۵- عوارض دکل های مخابراتی

تعریف: دکل های مخابراتی، دکل هایی هستند که برای مقاصد مخابراتی از قبیل دیش های ماکروویو، آنتن های رادیو، آنتن های موبایل، آنتن های بیسیم و ... استفاده می شود. شوراهای اسلامی برخی شهرها با توجه به آثار زیان بار محیطی و آلودگی های بصری ایجاد شده ناشی از استفاده از فضای شهری و افزایش و رشد بی رویه نصب بدون ضابطه دکل ها و آنتن ها و تجهیزات مخابراتی در سطح شهر و وظیفه و تکلیف شهرداری ها در ارائه خدمات به منظور کاهش این اثرات خطرناک و از طرفی برنامه ریزی برای رفع آسیب های غیر قابل اجتناب حاصل از آن، که در ماده واحده طرح ساماندهی دکل های تأسیساتی، مخابراتی و ارتباطی در سطح شهرها مصوب شورای عالی استانها در پنجاه و چهارمین اجلاس آن در

مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۱۸ نیز مورد تأکید قرار گرفته و همچنین با این توجیه که اخذ عوارض سالانه از نهادهای، مؤسسات دولتی و غیر دولتی با توجه به این که این مراجع و اشخاص از خدمات شهری بهره مند می شوند منطبق بر عدالت اجتماعی و در راستای اجرای قانون برنامه پنجم توسعه و ایجاد عوارض پایدار می باشند، اقدام به وضع عوارض دکل های مخابراتی کرده است لکن هیأت عمومی دیوا عدالت اداری به موجب آراء شماره ۵۷۳،۲۱۰ سال ۱۳۹۵ و ۱۷۹۶ الی ۱۸۰۵ و ۱۸۰۸ سال ۱۳۹۳ وضع این نوع عوارض را مغایر با قوانین و مقررات تشخیص داده و مصوبات متضمن آنها را ابطال کرده است.

پیام رأی دیوان:

به موجب ماده ۱ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۳۸۷، عرضه کالا و ارائه خدمات در ایران و همچنین واردات و صادرات آنها از تاریخ لازم الاجرا شدن قانون از ابتدای سال ۱۳۸۸ مشمول مقررات این قانون قرار گرفته است و در ماده ۳۸ قانون یاد شده نرخ عوارض شهرداری ها و دهیاری ها در رابطه با کالا و خدمات مشمول قانون تعیین شده است و مطابق ماده ۵۰ قانون مذکور، برقراری هر گونه عوارض برای انواع کالاهای وارداتی و تولیدی و همچنین ارائه خدمات که در این قانون تکلیف مالیات و عوارض آنها معین شده توسط شوراهای اسلامی و سایر مراجع ممنوع است و در ماده ۵۲ این قانون نیز برقراری و دریافت هر گونه مالیات غیر مستقیم و عوارض دیگر از تولید کنندگان و واردکنندگان کالاها و ارائه دهندگان خدمات ممنوع شده است از این رو، نظر به این که دکل ها و آنتن های مخابراتی مورد استفاده شرکت های مخابراتی و بانک ها جزئی از فرآیند تولید و عرضه خدمت نهایی مراجع مذکور است و در نهایت خدمت ارائه شده مشمول نرخ عوارض مصرح در ماده ۳۸ قانون فوق الذکر خواهد بود و ارائه خدمت توسط شرکت های مخابراتی و بانک ها محدود به قلمرو جغرافیایی شهر نیست، بنابراین مصوبات شوراهای اسلامی شهر مبنی بر وضع عوارض دکل های مخابراتی خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات مراجع وضع آنها است.

۶- عوارض حق النظاره مهندسین ناظر

تعریف: حق النظاره خدمات مهندسی، فعالیت مهندسین در رشته های ساختمان اعم از تمام خدمات مهندسی، نظارت نقشه ساختمان و سایر خدمات آن را در بر می گیرد و شامل مبلغی می شود. که در قبال نظارت اعمال شده توسط مهندسین به آنها پرداخت می شود به حق النظاره مذکور، مالیات بر ارزش افزوده تعلق می گیرد.

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب آراء شماره ۶۶۴ مورخ ۱۳۹۱/۳/۲۷ و ۱۲۲۸ و ۱۲۲۹ سال ۱۳۹۴، ۵۴۶ الی ۵۴۹ سال ۱۳۹۵ وضع این نوع عوارض را مغایر با قوانین و مقررات تشخیص داده و مصوبات متضمن آن را ابطال کرده است.

پیام رأی دیوان:

نظر به این که درآمد ناشی از حق النظاره مهندسین، از مصادیق ارائه خدمات و مأخذ محاسبه مالیات است، مشمول ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷/۱۲/۱۷ بوده و مصوبات شورای اسلامی شهرها مبنی بر وضع عوارض حق النظاره مهندسین خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات مرجع وضع است.

۷- عوارض قراردادهای پیمانکاری

تعریف: قرارداد پیمانکاری، قراردادی است که به موجب آن انجام عمل یا فروش کالا یا ارائه خدماتی با شرایط معینی در برابر مزد معین و در مدت معین به شخص حقیقی یا حقوقی به نام پیمانکار (مقاطع کار) واگذار می شود. شوراها و شوراهای اسلامی شهر با این ادعا که شهرداری ها به پیمانکاران خدماتی را ارائه می کنند و به موجب بند ۶ از فصل سوم تعرفه ای که وزارت کشور وضع کرده ، عوارض بر خدمات پیمانکاری اعم از عمرانی، اجرایی، مشاوره ای ، مطالعاتی، خدماتی بازرگانی، تجاری و ... پیش بینی شده است، در موارد متعددی اقدام به وضع عوارض بر این گونه قراردادهای کرده اند که در مقابل ، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب آراء شماره ۲۸ سال ۱۳۹۲، ۱۷۷۵ الی ۱۷۶۳ سال ۱۳۹۳ ، ۳۰ ، ۶۳ و ۳۰۹، الی ۳۱۳ سال ۱۳۹۵ وضع این نوع عوارض را مغایر با قوانین و مقررات تشخیص داده و مصوبات متضمن آن را ابطال کرده است.

پیام رأی دیوان:

به موجب ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۳۸۷، برقراری هر گونه عوارض و سایر وجوه برای انواع کالاهای وارداتی و تولیدی و همچنین ارائه خدمات که در این قانون تکلیف مالیات و عوارض آنها معین شده ممنوع است و مطابق بند الف ماده ۳۸ قانون یاد شده، نرخ عوارض خدمات تعیین شده است. نظر به این که فعالیت های پیمانکاری از مصادیق ارائه خدمات است و میزان عوارض آن نیز توسط قانونگذاری تعیین شده است بنابراین مصوبات شوراهای اسلامی شهر مبنی بر تعیین عوارض بر قراردادهای پیمانکاری خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات شوراهای اسلامی شهر است.

۸- عوارض نقل و انتقال املاک، مستغلات و سرقفلی

تعریف: به کلیه اموال منقول و غیر منقول مستقر در یک ملک که به طور کلی شامل زمین، ساختمان، محصولات کشاورزی، منابع طبیعی، مواد معدنی و آب های زیرزمینی می شود، املاک و مستغلات گفته می شود. سر قفلی نیز حقی معنوی است که تاجر برای تقدّم در اجاره محل و ادامه تجارت در محل کار خود دارد و جزء اموال غیر منقول تبعی است.

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب آراء شماره ۱۹۱۰ سال ۱۳۹۳، ۱۲۶۰ سال ۱۳۹۴، ۳۱۸ الی ۳۲۰، ۵۳۹ الی ۵۴۵ سال ۱۳۹۵ وضع عوارض از سوی شوراهای اسلامی شهرها بر نقل و انتقال املاک، مستغلات و مستحدثات و حق سرقفلی را مغایر با قوانین و مقررات تشخیص داده و مصوبات متضمن آن را ابطال کرده است.

پیام رأی دیوان:

نظر به ممنوعیت برقراری عوارض بر درآمدهای مأخذ محاسبه مالیات طبق ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷ و این که در مواد ۵۲ و ۵۹ قانون مالیات های مستقیم مصوب سال ۱۳۶۶ با اصلاحات بعدی برای نقل و انتقال قطعی املاک و واگذاری حقوق اشخاص حقیقی و حقوقی بر املاک مالیات تعیین شده است، بنابراین مصوبات شوراهای اسلامی شهرها مبنی بر تعیین عوارض نقل و انتقال املاک، مستغلات، مستحدثات و سرقفلی مغایر قانون است.

۹- عوارض حق الارض بابت نصب تأسیسات عبور شبکه های آب و برق و گاز و تلفن

تعریف: در مواردی که برخی دستگاه های ارائه کننده خدمات شهری نظیر فاضلاب، برق، مخابرات، آب و ... از معابر شهری برای استقرار و ارائه خدمات خود استفاده می کنند، شهرداری ها به منظور دریافت هزینه های ناشی از اقدامات دستگاه های ارائه کننده این خدمات اقدام به وضع عوارضی تحت عنوان عوارض حق الارض می نماید. در برخی موارد از این عوارض تحت عناوینی دیگری همچون «عوارض اجازه تأسیسات شهری، حق بهره برداری، حق عبور تأسیسات شهری، عوارض خدمات بهره برداری از معابر عمومی شهرداری برای استفاده از تأسیسات شهری» نیز یاد شده است هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب آراء متعددی از جمله آراء شماره ۱۴۵ الی ۱۴۷ سال ۱۳۹۶، ۵۱۲ الی ۵۱۷ و ۵۵۷، ۳۵۸ الی ۳۶۵، ۶۳ سال ۱۳۹۵ و ۱۲۱۴ سال ۱۳۹۴ وضع این نوع عوارض را مغایر با قوانین و مقررات تشخیص داده و مصوبات متضمن آن را ابطال کرده است.

پیام رأی دیوان:

به موجب ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۳۸۷، برقراری هر گونه عوارض و سایر وجوه برای انواع کالاهای وارداتی و تولیدی و همچنین ارائه خدمات که در قانون مزبور تکلیف مالیات و عوارض آنها معین شده است، توسط شوراهای شهرها ممنوع است و در بند الف ماده ۳۸ قانون اخیر الذکر نرخ عوارض شهرداری ها و دهیاری ها در رابطه با کالا و خدمات مشمول این قانون علاوه بر نرخ مالیات موضوع ماده ۱۶ قانون، یک و نیم درصد تعیین شده است و تدارک و تأمین آب، برق، گاز، تلفن و خطوط فاضلاب از ناحیه ادارات ذی ربط از صادیق ارائه خدمات است بنابراین وضع عوارض جدید در این گونه موارد وجاهت قانونی ندارد.

۱۰- عوارض و بهای خدمات افتتاح و فعالیت سالیانه بانک ها و عوارض نصب و فعالیت

خودپرداز بانک ها، موسسات مالی و اعتباری و صندوق های قرض الحسنه

تعریف: بهای خدمات عبارت است از مبلغی که شهرداری ها برابر مجوز قانونی در ازای خدمات ارائه شده به طور مستقیم از متقاضیان دریافت خدمات وصول می کنند. از آن جا که بانک ها و مؤسسات مالی و اعتباری حجم زیادی از فعالیت های تجاری شهرها را به خود اختصاص می دهند، شهرداری ها با توجه به خدماتی که بطور عام به واحدهای تجاری در سطح شهرها ارائه می کنند، اقدام به وضع بهای خدمات نسبت به فعالیت های بانک ها و مؤسسات مالی و اعتباری می کنند؛ این در حالی است که فعالیت

بانک ها و موسسات مالی و اعتباری عموماً جنبه ملی داشته و نمی توانند موضوع اقدامات نهادهای محلی قرار گیرند بر این اساس، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب آراء متعددی از جمله آراء شماره ۲۷ مورخ ۱۳۹۶/۱/۱۵، ۱۲۰۲، ۹۲۳ الی ۹۳۹، ۸۱۶ الی ۸۳۶ مورخ ۱۳۹۴/۶/۳۱ وضع این نوع عوارض را مغایر با قوانین و مقررات تشخیص داده و مصوبات متضمن آن را ابطال کرده است.

پیام رأی دیوان:

مطابق بندهای ۱۶ و ۲۶ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ با اصلاحات بعدی تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و نیز تغییر نوع و میزان آن نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمان های وابسته با رعایت مقررات مربوط از جمله وظایف شوراهای اسلامی می باشد. به موجب تبصره ۱ ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷، شوراهای اسلامی شهر و بخش، مجاز به وضع هر یک از عوارض محلی جدید با رعایت شرایط مذکور در این تبصره هستند و بر اساس ماده ۵۲ قانون اخیر الذکر از تاریخ لازم الاجرا شدن این قانون، قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی برقراری و وصول عوارض و سایر وجوه از تولیدکنندگان کالا، ارائه دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی و اصلاحیه های بعدی آن و سایر قوانین و مقررات خاص و عام مغایر، مربوط به دریافت هر گونه مالیات غیر مستقیم و عوارض بر واردات و تولید کالاها و ارائه خدمات لغو شده و برقراری و دریافت هر گونه مالیات غیر مستقیم و عوارض دیگر از تولیدکنندگان کالاها و ارائه دهندگان خدمات ممنوع است. نظر به این که شعب بانک ها و مؤسسات مالی و اعتباری که در سراسر کشور مستقر هستند دارای شخصیت حقوقی واحدی بوده و ملی تلقی شده و غیر محلی می باشند و اختیارات شوراهای اسلامی شهر در وضع عوارض موضوع بندهای ۱۶ و ۲۶ ماده ۷۱ و ماده ۷۷ اصلاحی قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مقید به وضع عوارض محلی جدید حسب شرایط زمانی با رعایت ممنوعیت های مذکور در مواد ۵۰ و ۵۲ قانون مالیات بر ارزش افزوده می باشد بنابراین مصوبات شوراهای اسلامی شهرها مبنی بر تعیین عوارض مذکور مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات مرجع تصویب کننده است.

۱۱- عوارض نصب تابلوهای غیر تبلیغاتی بر سر در مغازه ها، بانک ها و غیره

تعریف: تابلوهای غیر تبلیغاتی تابلوهایی هستند که صرفاً معرف محل استقرار و ارائه خدمات یک شخص بوده و بر سر در محل نصب می شود و متضمن تبلیغ در زمینه خدمات نیست. از این رو با توجه به این که متضمن تبلیغات نیست و شهرداری ها نیز در این خصوص، خدمت خاصی ارائه نمی کنند، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در آراء متعددی از جمله آراء شماره ۱۴۸ الی ۱۵۲، ۳۰، ۲۷ مورخ ۱۳۹۶ و ۱۲۳۳ الی ۱۲۳۶، ۱۲۳۱، ۱۲۳۲، ۶۸۳، ۶۸۲ سال ۱۳۹۵ وضع این نوع عوارض را مغایر با قوانین و مقررات تشخیص داده و مصوبات متضمن آن را ابطال کرده است. توضیح این که شهرداری ها در برخی موارد عوارض مذکور را در قالب «اخذ هزینه تبلیغات محیطی سالیانه از تابلوهای منصوبه صنفی» وضع کرده اند. همچنین باید این نکته را خاطر نشان کرد که طبق دادنامه شماره ۱۵۳ مورخ ۱۳۹۶/۰۲/۲۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری آراء این هیأت ناظر بر ابطال مصوبات متضمن وضع عوارض برای تابلوهای معرف محل است و در ارتباط با تابلوهای تبلیغاتی نیست.

پیام رأی دیوان:

تابلوهای نصب شده بر سر در اماکن تجاری و اداری علی القاعده مبین معرفی محل استقرار و فعالیت اماکن است و الزاماً متضمن تبلیغاتی در زمینه ارائه خدمات مربوط نیست و اصولاً شهرداری در خصوص مورد ارائه کننده خدمتی نیست تا محق به دریافت بهای آن باشد، بنابراین مصوبات شوراهای اسلامی شهرها مبنی بر لزوم اخذ عوارض بابت تابلوهای منصوبه بر سر در شرکت های دولتی، شعب بانک ها و مؤسسات اعتباری مغایر هدف و حکم مقنن و خارج از حدود اختیارات شورای اسلامی شهر است.

۱۲- عوارض سرانه خدماتی ناشی از بابت تفکیک و افراز اراضی کمتر از ۵۰۰ مترمربع

تعریف: تفکیک در اصطلاح حقوقی عبارت است از تجزیه کردن مال غیر منقول به قطعات کوچک تر و افراز عبارت است از جدا کردن سهم مشاع شریک یا شرکاء، به نسبت سهم آنان شهرداری ها در برخی موارد با توجه به این که خدماتی را برای تفکیک یا افراز اراضی اشخاص ارائه می کنند و از سویی ارزش ملک در چنین مواردی افزایش می یابد، حتی در رابطه با اراضی کمتر از ۵۰۰ متر مربع مبادرت به تعیین عوارض یا دریافت درصد مشخصی از زمین یا بهای آن می نمایند. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در آراء متعددی از جمله آراء شماره ۱۳۱۴ الی ۱۳۱۶ و ۱۳۱۲ مورخ ۱۳۹۵ وضع این نوع عوارض را در

خصوص اراضی کمتر از ۵۰۰ متر مربع مغایر با قوانین و مقررات تشخیص داده و مصوبات متضمن آن را ابطال کرده است.

پیام رأی دیوان:

طبق تبصره ۳ ماده ۱۰۱ اصلاحی قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۹۰، شهرداری می تواند در اراضی با بیش از ۵۰۰ متر مربع که دارای سند ششدانگ است مطابق با طرح جامع و تفصیلی و با توجه به ارزش افزوده ایجاد شده از عمل تفکیک برای مالک تا ۲۵ درصد از باقی مانده اراضی را دریافت کند. بنابراین دریافت عوارض ناشی از تفکیک نسبت به آن دسته از اراضی که مساحت آن کمتر از ۵۰۰ متر مربع می شود، مغایر حکم فعلی مقنن است .

۱۳- عوارض کسر فضای آزاد علاوه بر جریمه کمیسیون ماده ۱۰۰

تعریف: کسر فضای آزاد عبارت است از کاهش فضای بنای مستحدثه جدید؛ مانند ساختن یک بنای تجاری زائد در ساختمانی که قبلاً کار ساخت آن تمام شده و بدون پروانه ایجاد شده باشد. در این خصوص به موجب ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، قانونگذار ضمانت اجرای این تخلف را طرح موضوع در کمیسیون ماده صد و اتخاذ تصمیم مبنی بر ابقای بنا با اخذ جریمه یا قلع بنای مستحدثه را مقرر داشته است. لذا اخذ مبالغ دیگر علاوه بر میزان جریمه مقرر در رأی کمیسیون ماده صد خلاف قانون است. از این رو، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب آراء شماره ۱۵۲۹ سال ۱۳۹۳ و ۲۴۲ سال ۱۳۹۵ وضع این نوع عوارض را مغایر با قوانین و مقررات تشخیص داده و مصوبات متضمن آن را ابطال کرده است.

پیام رأی دیوان:

مطابق ماده ۱۰۰ قانون شهرداری و تبصره های ذیل آن، عدم رعایت الزامات مقرر برای اخذ پروانه احداث بنا یا احداث بنا زائد بر مندرجات پروانه ساختمانی مستلزم رسیدگی به موضوع در کمیسیون ماده ۱۰۰ و اتخاذ تصمیم آن کمیسیون بر ابقای بنا با اخذ جریمه یا قلع بنای مستحدثه با رعایت ضوابط مربوط است لذا اخذ مبالغ دیگر علاوه بر میزان جریمه مقرر در رأی کمیسیون ماده ۱۰۰ تحت عنوان عوارض کسر فضای آزاد، خلاف قانون است.

۱۴- عوارض حمل بار

تعریف: حمل بار عبارت است از اینکه دستگاه های باربری در شهرها و خارج از شهرها برای جابجایی بار مشغول به فعالیت می باشند. به موجب حکم مقرر در ذیل تبصره ۴ ماده واحده قانون اصلاح قانون تأسیس شرکت سهامی خاص پایانه های عمومی وسایل نقلیه باربری مصوب سال ۱۳۷۴، یک درصد ارزش بارنامه های صادر شده در سراسر کشور توسط شرکت مذکور وصول و به حساب خزانه واریز می گردد و صد در صد وجوه واریزی به عنوان منابع تأمین اعتبار بر اساس بودجه سالانه، جهت توسعه و احداث پایانه های جدید یا مجتمع های خدمات رفاهی بین راهی در اختیار شرکت سهامی خاص پایانه های عمومی وسایل نقلیه باربری قرار می گیرد و مطابق بند (ز) تبصره ۳۲ قانون بودجه سال های ۱۳۷۸

و ۱۳۷۷، یک درصد فوق الذکر، به دو درصد افزایش یافته و حسب بند الف ماده ۱۳۲ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران به سازمان حمل و نقل جاده ای کشور اجازه داده شده تا پس از تعیین میزان عوارض حمل کالا و تصویب آن توسط شورای اقتصاد، نسبت به اخذ این عوارض و واریز آن به حساب خزانه داری کل اقدام نماید. همچنین بند الف ماده ۱۶۳ قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۸۹ مقرر داشته است: «به منظور تأمین منابع مورد نیاز جهت توسعه و نگهداری و بهره برداری امور حمل و نقل جاده ای به سازمان راهداری و حمل و نقل جاده ای اجازه داده می شود از جا به جایی کالا و مسافر در جاده های کشور به استثناء جاده های روستایی و عشایری بر اساس تن کیلومتر و نفر کیلومتر با پیشنهاد مجمع عمومی سازمان راهداری و حمل و نقل جاده ای و با تصویب شورای اقتصاد عوارض وصول نماید.» با توجه به مقررات فوق، شوراهای اسلامی برخی شهرها در مواردی اقدام به وضع عوارض حمل بار، عوارض حق کمیسیون دفاتر باربری و عوارض بر بارنامه های حمل بار برون شهری، هزینه ناشی از خدمات حمل بار، عوارض حمل کالا کرده اند. لکن هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در آراء متعددی از جمله دادنامه های شماره ۵۷۷ سال ۱۳۵۳- و ۵۷۶-۵۷۵ سال ۱۳۹۵ و ۶۰۴ سال ۱۳۸۹ وضع این نوع عوارض را مغایر با قوانین و مقررات تشخیص داده و مصوبات متضمن آن را ابطال کرده است.

پیام رأی دیوان:

با توجه به مقررات فوق، دریافت درصدی از ارزش بارنامه ها و واریز آن به خزانه دلالت بر ملی بودن عوارض مذکور دارد لذا مصوبات شوراهای اسلامی شهرها مبنی بر اخذ عوارض حمل و نقل کالا از بارنامه های حمل بار به عنوان عوارض محلی خارج از حدود اختیارات شوراهای اسلامی شهر است.

۱۵- عوارض حق بیمه آتش سوزی

تعریف: شوراها و شوراهای اسلامی شهرها در مواردی با این استدلال که شرکت های بیمه در بیمه های آتش سوزی از خدمات آتش نشانی شهرداری به صورت کاهش ریسک و یا کاهش خسارت سود می برند اقدام به تعیین عوارضی تحت عنوان عوارض حق بیمه آتش سوزی نموده اند، لکن هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی شماره ۷۶۸ سال ۱۳۹۵ وضع این نوع عوارض را مغایر با قوانین و مقررات دانسته و مصوبه متضمن آن را ابطال نموده است.

پیام رأی دیوان:

نظر به اینکه شرکت های بیمه طبق مقررات قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۳۸۷، مالیات و عوارض خدمات ارائه شده را پرداخت می کنند و مطابق مواد ۵۰ و ۵۲ قانون یاد شده تصویب و اخذ عوارض از قراردادهای بیمه مغایر قانونی می باشد بنابراین تعرفه عوارض حق بیمه آتش سوزی توسط شورای اسلامی شهر خلاف قانون است.

۱۶- عوارض کسب و پیشه هتل ها و مهمانپذیرها

تعریف: هتل نوعی مکان مسکونی اجاره ای است که معمولاً برای مدت کوتاه به افراد اجاره داده می شود و از امکانات اقامتی و گردشگری شهرها به حساب می آید. شوراها و شوراهای اسلامی شهرها با این استدلال که فعالیت هتل ها، مهمانپذیرها و مسافرخانه ها جزء مشاغلی هستند که در حوزه شهری فعالیت نموده و از خدمات شهرداری مربوطه منتفع می شوند، قائل به اختیار تصویب عوارض برای این صنف از مشاغل همچون سایر صنوف و حرف داخل در محدوده قانونی شهر می باشند. این در حالی است که هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی شماره ۱۳۱۱ مورخ ۱۲/۱۸/۱۳۹۴ وضع این نوع عوارض را مغایر با قوانین و مقررات تشخیص داده و مصوبه متضمن آن را ابطال نموده است.

پیام رأی دیوان:

با توجه به احکام مقرر در مواد ۵، ۱۶، ۳۸، ۵۲، ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۳۸۷ میزان عوارض ارائه خدمات در قانون مشخص شده است و هتل ها هم مشمول این قانون هستند و باید مالیات و عوارض ناشی از ارزش افزوده پرداخت کنند بنابراین وضع عوارض محلی مذکور مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات شورای اسلامی شهر است.

۱۷- عوارض ورود به محدوده شهر

تعریف: طبق ماده یک قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها مصوب ۱۳۸۴، «محدوده شهر عبارت است از حد کالبدی موجود شهر و توسعه آتی در دوره طرح جامع و تا تهیه

طرح مذکور در طرح هادی شهر که ضوابط و مقررات شهرسازی در آن لازم الاجرا می باشد.» مطابق تبصره ۴ ماده واحده قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح های دولتی و شهرداری ها، در صورتی که در اثر افزایش محدوده شهری ملکی وارده محدوده شود، در هنگام اولین استغاف مالک از مزایای محدوده شهری، وی می باید حداکثر تا ۲۰٪ ملک را به صورت رایگان به شهرداری واگذار نماید. لکن برخی شوراهای اسلامی شهرها مبادرت به وضع مصوباتی مبنی بر اخذ ملک بیش از ۲۰ درصد مقرر در قانون در قالب عوارض ورود به محدوده شهر نموده اند. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در آراء متعددی از جمله آراء شماره ۱۸۳ و ۸۳ مورخ ۳/۱۲/۱۳۹۶، ۱۴۴۴ مورخ ۱۲/۱۲/۱۳۹۵ وضع این نوع عوارض را مغایر با قوانین و مقررات دانسته و مصوبات متضمن آن را ابطال نموده است.

پیام رأی دیوان:

مطابق تبصره ۴ قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح های دولتی و شهرداری ها مصوب سال ۱۳۶۷ مقرر شده است که: «در مواردی که تهیه زمین عوض در داخل محدوده های مجاز برای قطعه بندی و تفکیک و ساختمان سازی میسر نباشد و احتیاج به توسعه محدوده، مزبور طبق طرح های مصوب توسعه شهری مورد تأیید مراجع قانونی قرار بگیرد، مراجع تأیید مراجع قانونی قرار بگیرد. مراجع مزبور می توانند در مقابل موافقت با تقاضای صاحبان اراضی برای استفاده از مزایای ورود به محدوده توسعه و عمران شهر، بر انجام تعهدات مربوط به عمران و آماده سازی زمین و واگذاری سطوح لازم برای تأسیسات و تجهیزات و خدمات عمومی، حداکثر ۲۰٪ از اراضی آنها را برای تأمین عوض اراضی واقع در طرح های موضوع این قانون و همچنین اراضی نوسازی و بهسازی شهری، به طور رایگان دریافت نمایند.» بر این اساس اخذ بیش از ۲۰٪ از مساحت اراضی در قبال ورود به محدوده شهر در قالب عوارض ورود به محدوده شهر مغایر با قانون می باشد.

بخش دوم:

نظارت بر شوراهای اسلامی و مصوبات آنها

"نظارت بر شوراهای اسلامی و مصوبات آنها"^۱

مقدمه:

با توجه به اهمیت، نقش و جایگاه شوراهای اسلامی در کشور، اصولی چند از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران^۲ به طور مستقیم یا غیر مستقیم به شوراهای اختصاص یافته است. اصل ششم قانون اساسی اشعاری دارد: «در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکاء آراء عمومی اداره شود از راه انتخابات: انتخاب رئیس جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراهای و نظائر اینها، یا از راه همه پرسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می گردد.»، در اصل هفتم آمده است: «طبق دستور قرآن کریم: "و امرهم شوری بینهم" و "شاورهم فی الامر" شوراهای: مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظائر اینها از ارکان تصمیم گیری و اداره امور کشورند. موارد، طرز تشکیل و حدود اختیارات و وظایف شوراهای را این قانون و قوانین ناشی از آن معین می کند.» قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، شوراهای را به عنوان یکی از ارکان تصمیم گیری و اداره امور کشور بر شمرده است بر همین اساس در قوانین و مقررات مربوطه به ویژه قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ با اصلاحات و الحاقات بعدی اختیارات گسترده ای برای شوراهای در نظر گرفته شده است و همین موضوع، اهمیت نظارت بر شوراهای را به خوبی نمایان می سازد، اصل یکصد و ششم قانون اساسی، اشعاری دارد: «انحلال شوراهای جز در صورت انحراف از وظایف قانونی ممکن نیست، مرجع تشخیص انحراف و ترتیب انحلال شوراهای و طرز تشکیل مجدد آنها را قانون معین می کند. شورا در صورت اعتراض به انحلال حق دارد به دادگاه صالح شکایت کند و دادگاه موظف است خارج از نوبت به آن رسیدگی کند.» در این اصل، آمده است مرجع تشخیص انحراف و ترتیب انحلال شوراهای را قانون تعیین می کند. بر اساس قانون نظارت بر شوراهای اسلامی و عملکرد آنها به دو صورت انجام می پذیرد

الف) نظارت بر اعضای شورا و عملکرد آنها

بر اساس ماده ۷۹ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ (اصلاحی ۱۳۸۲/۷/۶) به منظور رسیدگی به شکایات اشخاص مبنی بر انحراف شوراهای از وظایف قانونی، هیأت‌هایی به نام هیأت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات به ترتیب زیر تشکیل می گردد:

۱- هیأت مرکزی حل اختلاف و رسیدگی به شکایات؛ هیأت مرکزی حل اختلاف و رسیدگی به شکایات با عضویت یکی از معاونین رئیس جمهور به انتخاب و معرفی رئیس جمهور، معاون ذی ربط وزارت کشور، رئیس یا یکی از معاونین دیوان عدالت اداری به انتخاب رئیس دیوان، یکی از معاونین دادستان کل کشور به انتخاب دادستان کل کشور، دو نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به پیشنهاد کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی و تصویب مجلس شورای اسلامی، سه نفر از اعضای شورای عالی استانها به انتخاب آن شورا جهت رسیدگی به شکایات از شورای استان و شورای

۱- مختار کوشا، قاضی دیوان عدالت اداری و دانشجوی دکتری حقوق جزا و جرم شناسی

۲- اصول ششم، هفتم، دوازدهم، یکصد، یکصد و یکم، یکصد و دوم، یکصد و سوم، یکصد و چهارم، یکصد و پنجم و یکصد و ششم قانون اساسی جمهوری

اسلامی ایران

عالی استان ها و شورای شهر تهران تشکیل می شود. هیأت در اولین جلسه یک رییس و یک نایب رییس از بین خود انتخاب خواهد نمود.

۲- هیأت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات استان: هیأت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات استان به عضویت و ریاست استاندار و عضویت رییس کل دادگستری استان، یک نفر از اعضای شورای استان به انتخاب آن شورا و دو نفر از نمایندگان استان مربوطه در مجلس شورای اسلامی جهت رسیدگی به شکایات از شورای شهر و شورای شهرستان تشکیل می شود.

۳- هیأت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات شهرستان: هیأت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات شهرستان به عضویت و ریاست فرماندار و عضویت رئیس دادگستری شهرستان و دو نفر از اعضای شورای شهرستان به انتخاب آن شورا و یک نفر از اعضای شورای استان به انتخاب هیأت حل اختلاف استان جهت رسیدگی به شکایات از شورای روستا و بخش تشکیل می شود. دبیرخانه هیأت های حل اختلاف مرکزی، استان و شهرستان به ترتیب در وزارت کشور، استانداری و فرمانداری مستقر می شود. معاون ذی ربط وزارت کشور دبیر هیأت مرکزی خواهد بود. تصمیم هیأت های مزبور در فرجه قانونی قابل اعتراض در مراجع صالح قانونی است.

(ب) نظارت بر مصوبات شوراها

با توجه به گستردگی و کثرت وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی به ویژه بندهای ۱۶ و ۲۶ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ با اصلاحات و الحاقات بعدی که اختیار تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن و نیز تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمانهای وابسته به آن را به شورای اسلامی داده است و التفات به آثار و تبعات اجتماعی، اقتصادی و ... این مصوبات، ضرورت وجود مرجع نظارتی به منظور کنترل و نظارت بر این مصوبات به وضوح آشکار می گردد. به همین منظور قانونگذار در ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۷۵ (اصلاحی ۱۳۹۲/۱/۲۷)، در این خصوص، تعیین تکلیف نموده بود. لکن به لحاظ اینکه این تکلیف و نظارت از ناحیه ی اشخاص و مسئولین ذیصلاح به نحو اکمل و احسن اعمال نگردید و نیز تصویب مصوبات خارج از حدود اختیار و صلاحیت از ناحیه ی شوراها، قانونگذار را بر آن داشت تا در راستای انتظام و همسان سازی مصوبات شوراها در سراسر کشور و نیز اعمال نظارت لازم قانونی، در تاریخ ۱۳۹۵/۲/۲۰ اقدام به اصلاح ماده مذکور و تشکیل هیأت تطبیق مصوبات شوراها در سراسر کشور نماید، در مباحث آتی به شرح جایگاه، ترکیب و اختیارات این هیأت پرداخته می شود.

۱- جایگاه هیأت تطبیق مصوبات شوراهای اسلامی کشور

به موجب ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران اصلاحی ۱۳۹۵/۲/۲۰ و به منظور بررسی و تطبیق مصوبات شوراهای اسلامی روستا، بخش، شهر و شهرستان با قوانین و مقررات کشور و رعایت حدود وظایف و اختیارات شوراها، هیأتی، تحت عنوان «هیأت تطبیق مصوبات شوراهای اسلامی کشور با قوانین» تشکیل و مصوبات کلیه شوراهای اسلامی کشور در اجرای قانون می بایست در فرجه قانونی به این هیأت ابلاغ گردد در صورتی که پس از دو هفته از تاریخ ابلاغ، مصوبات مذکور مورد اعتراض «هیأت تطبیق مصوبات» قرار نگیرد، لازم الاجرا می باشد و در صورتی که هیأت، مصوبه را مغایر با قوانین و مقررات کشور و یا خارج از حدود

وظایف و اختیارات شوراهای تشخیص دهد می تواند با ذکر مورد یا موارد به نحو مستدل، ظرف مهلت مقرر قانونی (دو هفته از تاریخ ابلاغ مصوبه) مراتب اعتراض خود را کتباً به اطلاع شورا رسانده و درخواست تجدید نظر کند، به مستفاد از ماده ۱۰ آیین نامه اجرایی هیأت های تطبیق مصوبات شورای اسلامی کشور با قوانین، شوراها و مذکور موظفند حداکثر ظرف مدت یک هفته پس از تشکیل جلسه، نسخه ای از مصوبات خود را به هیأت تطبیق ذی ربط، شهرداری، دهیاری یا دستگاه های اجرایی که مصوبه مربوط به آنها باشد، ارسال نمایند، چنانچه مصوبه شورا مربوط به هر یک از دستگاه های اجرایی، شهرداری و یا دهیاری بوده و مسؤولین آنها نسبت به مصوبه ابلاغی، معترض باشند، باید ظرف دو هفته از تاریخ ابلاغ مصوبه، اعتراض خود را به هیأت تطبیق ذی ربط اعلام نماید. هیأت تطبیق موظف است طبق ترتیب فوق الذکر موضوع را مورد بررسی و رسیدگی قرار داده و نتیجه را به دستگاه معترض اعلام کند.

۲- ترکیب هیأت تطبیق مصوبات

۱- هیأت تطبیق مصوبات شهرستان، با عضویت و ریاست فرماندار یا نماینده ی وی و عضویت یک قاضی به انتخاب رئیس قوه قضائیه و یکی از اعضای شورای اسلامی استان به انتخاب این شورا

۲- هیأت تطبیق مصوبات بخش و روستا به عضویت و ریاست بخشدار و عضویت یک قاضی به انتخاب رئیس قوه قضائیه و یکی از اعضای شورای اسلامی شهرستان به انتخاب شورای مزبور

۳- هیأت تطبیق مصوبات تهران، ری، شمیرانات و پردیس به عضویت و ریاست فرماندار تهران و عضویت فرمانداری ری و شمیرانات و پردیس و یک قاضی به انتخاب رئیس قوه قضائیه و یکی از اعضای شورای اسلامی استان به انتخاب شورای مذکور

ریاست معظم قوه ی قضائیه به موجب بخشنامه شماره ۹۰۰۰۲۸۷۹۸/۱۰۰ مورخ ۱۳۹۵/۵/۱۹ انتخاب قاضی هیأت تطبیق مصوبات را به رؤسای کل دادگستری های کشور تفویض نمودند. تعیین اعضای هیأت تطبیق مصوبات به شرح ذیل می باشد:

الف- انتخاب قاضی توسط رئیس قوه قضائیه یا مقامی که از طرف ایشان تعیین می گردد.

ب- انتخاب نمایندگان شوراهای فرادست (شهرستان و استان) از بین اعضای شوراهای مذکور با تصمیم اکثریت مطلق اعضای شورا و با معرفی رئیس شورا

ج- انتخاب نماینده فرماندار توسط فرماندار از بین معاونین یا کارمندان رسمی فرمانداری نمایندگان شورا های استان و شهرستان در هیأت های تطبیق باید به نحوی انتخاب شوند که در موضوعات مطروحه ذی نفع نبوده یا سابقاً در این خصوص اظهار نظر ننموده باشند. در ابتدای هر دوره شورایی تا تشکیل شورای فرادست (شهرستان و استان) جدید و معرفی نمایندگان آنها به هیأت های تطبیق، نمایندگان قبلی می توانند در جلسات هیأت های مذکور شرکت و اظهار نظر نمایند.

در طول دوره فعالیت هیأت تطبیق، مرجع ذی ربط معرفی کننده نماینده می تواند نسبت به جایگزینی (تغییر) نماینده خود اقدام نماید.

چنانچه هر یک از اعضای هیأت تطبیق به هر دلیلی از هیأت خارج شوند، مرجع معرفی کننده موظف است حداکثر ظرف مدت یک هفته نماینده جایگزین خود را به نحوی که در ادامه‌ی فعالیت هیأت تطبیق خللی ایجاد ننماید، معرفی نماید.

۳- مهلت رسیدگی و اظهار نظر هیأت تطبیق و تکلیف شوراهای اسلامی

هیأت تطبیق موظف است حداکثر ظرف مدت دو هفته از تاریخ ابلاغ مصوبه با ذکر مورد و مستدل اعتراض خود را به شورا اعلام و درخواست تجدیدنظر کند. شورا موظف است از تاریخ وصول اعتراض، حداکثر ظرف مهلت ده روز تشکیل جلسه داده و نسبت به موضوع رسیدگی و اعلام نظر نماید. عدم اعلام نظر توسط هیأت تطبیق در مهلت قانونی مقرر، به منزله تأیید مصوبه شورا می‌باشد.

در صورت عدم دریافت پاسخ لازم از سوی شورا در زمان قانونی مقرر، مصوبه قابلیت اجرایی نخواهد داشت. در صورتی که شورا از مصوبه خود عدول نموده و بر آن اصرار ورزد، موضوع با درخواست کتبی رییس هیأت تطبیق به هیأت حل اختلاف ذی ربط ارجاع می‌شود. هیأت حل اختلاف موظف است ظرف مهلت قانونی ۲۰ روز نسبت به مصوبه شورا اعلام نظر کند. مجلس شورای اسلامی در پاسخ به این سوال که آیا منظور از رسیدگی و اظهار نظر ظرف مدت ۲۰ روز در انتهای ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران اصلاحی ۱۳۹۵/۲/۲۰، رسیدگی و اعلام نظر نهایی است؟ پاسخ داده است: «بلی، منظور از رسیدگی و اظهار نظر در انتهای ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شورای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، رسیدگی و اعلام نظر نهایی است و هیأت مذکور مکلف است ظرف مدت ۲۰ روز رسیدگی و نظر نهایی خود را اعلام نماید.»^۳

۴- آثار مترتب بر تصمیم هیأت تطبیق مصوبات شوراهای اسلامی

۱- در صورت اعتراض به مصوبه شورا: مصوبات شوراهای اسلامی در صورتی که پس از دو هفته از تاریخ ابلاغ مورد اعتراض هیأت تطبیق مصوبات شوراهای اسلامی کشور با قوانین قرار گیرد قدرت اجرایی پیدا نمی‌کند. به عبارت دیگر لازم الاجرا نمی‌باشد.

۲- در صورت عدم اعتراض به مصوبه شورا یا اظهار نظر (اعتراض) خارج از فرجه قانونی:

مصوبات کلیه شوراهای اسلامی چنانچه پس از دو هفته از تاریخ ابلاغ مصوبات مذکور، مورد اعتراض هیأت تطبیق مصوبات قرار نگیرند یا هیأت مذکور، نسبت به مصوبه اعتراضی نداشته و آن را تأیید نماید یا در فرجه قانونی (حداکثر دو هفته از تاریخ ابلاغ) اظهار نظر یا اعتراض ننماید، مصوبه لازم الاجرا می‌گردد. علاوه بر ابلاغ مصوبه به هیأت تطبیق مصوبات، حسب ماده ۱۰ آیین نامه اجرایی هیأت‌های تطبیق مصوبات، شوراهای اسلامی شهر، روستا، بخش و شهرستان موظفند حداکثر ظرف مدت یک هفته پس از تشکیل جلسه، نسخه‌ای از مصوبات خود را به هیأت تطبیق ذی ربط، شهرداری، دهیاری یا دستگاه‌های اجرایی که مصوبه مربوط به آنها باشد، ارسال نماید. چنانچه مصوبه شورا مربوط به هر یک از دستگاه‌های اجرایی، شهرداری و یا دهیاری بوده و مسئولین اجرایی مربوط

۳- قانون استفساریه ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۹۵/۸/۱۲ مجلس شورای اسلامی

نسبت به مصوبه معترض باشند، باید ظرف دو هفته از تاریخ ابلاغ مصوبه، اعتراض خود را به هیأت تطبیق ذی ربط اعلام نماید. هیأت تطبیق موظف است در فرجه قانونی موضوع را مورد بررسی و رسیدگی قرار داده و نتیجه را به دستگاه معترض اعلام کند. اعتراض در مورد مصوبات شورای اسلامی استان توسط استاندار، مسوولان دستگاه های اجرایی ذی ربط یا شورای عالی استان ها و در مورد مصوبات شورای عالی استان ها توسط وزیر کشور یا عالی ترین مقام دستگاه های ذی ربط صورت می گیرد. رسیدگی به اعتراض، مانع از رسیدگی به شکایات سایر اشخاص در محاکم صلاحیتدار نیست و از سوی دیگر قطعی شدن مصوبات شورا نیز مانع از طرح رسیدگی آن دسته از مصوبات مغایر قانون در هیأت مرکزی حل اختلاف توسط اشخاص نمی باشد.

۵- کیفیت تشکیل جلسات هیأت تطبیق مصوبات و محل برگزاری آن

جلسات هیأت های تطبیق باید به طور عادی حداقل یک بار در هفته با دعوت کتبی قبلی در محل هیأت ها که به ترتیب در فرمانداری و بخشداری می باشد، تشکیل شوند. هیأت های تطبیق می توانند در صورت ضرورت بنا به درخواست کتبی رییس شورای ذی ربط، پس از تأیید رییس هیأت تطبیق؛ جلسه فوق العاده تشکیل دهند. جلسات هیأت های تطبیق با حضور حداقل دو نفر رسمیت یافته و تصمیمات با نظر دو نفر معتبر است.

به منظور بررسی بیشتر و دقیق تر مصوبات شورا، رؤسای هیأت های تطبیق می توانند به منظور اخذ نظرات مشورتی از کارشناسان ذی ربط استانداری و مشاوران مجرب بدون داشتن حق رأی در جلسات هیأت های تطبیق دعوت به عمل آورند.

هیأت های تطبیق می توانند در صورت نیاز با توجه به موضوع مصوبات از نمایندگان دستگاه ها و سازمان های دیگر برای حضور در جلسات توسط رییس بدون داشتن حق رأی دعوت به عمل آورند. انجام کلیه مکاتبات و اداره جلسات به عهده رییس هیأت تطبیق می باشد. دبیرخانه هیأت های تطبیق در محل فرمانداری و بخشداری ذی ربط می باشد. نحوه فعالیت دبیرخانه هیأت های تطبیق مطابق شیوه نامه ای خواهد بود که توسط وزارت کشور تهیه و ابلاغ می شود. وزارت کشور موظف است بر اساس مسئولیت نظارتی و اجرایی خود، نسبت به عملکرد هیأت های تطبیق نظارت عام و دقیق داشته و مستند به تبصره ۲ ذیل ماده ۷۹ و تبصره ۲ ذیل ماده ۸۰ قانون، اقدامات قانونی لازم را معمول دارد. هیأت های تطبیق موظفند گزارش اقدامات و عملکرد خود، شامل گزارشی از مصوبات شوراها به همراه اظهار نظر هیأت مربوطه را به نحو مقتضی به اطلاع وزارت کشور و استانداری ذی ربط برسانند. شایان ذکر است اعتراض به مصوبات شوراهای اسلامی کشور در هیأت تطبیق، مانع از اعتراض اشخاص نزد مراجع صالح قضایی نیست و نافی صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات از مصوبات شوراهای شهر و صلاحیت فقهای محترم شورای نگهبان در نظارت شرعی بر مصوبات شوراهای اسلامی کشور نمی باشد.

ج) نتیجه گیری

با توجه به اختیارات وسیع شوراهای اسلامی به ویژه در مقوله تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و تغییر نوع و میزان آن و نیز تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمان های وابسته به آن و سوابق موجود و شیوه عملکرد شوراها در تصویب مصوبات، به نظر نظارت مستمر بر مصوبات شوراها، ضروری و اجتناب ناپذیر می باشد به عبارت دیگر پیشگیری همیشه مقدم بر درمان و ارجح است. بنابراین ابتکار قانونگذار در ایجاد هیأتی تحت عنوان "هیأت تطبیق مصوبات" در صورتی که به نحو دقیق، اصولی و منطبق با تمامی معیارهای قانونی و اهتمام همگانی صورت پذیرد به نتایج مثبت و قابل توجهی از جمله پیشگیری از تصویب مصوبات خارج از حدود صلاحیت و مغایر با قوانین و مقررات، انتظام امور، یکسان و همسان سازی مصوبات و مآلاً تسهیل و تسریع در امور عمومی، احترام به حقوق شهروندی و جلوگیری از صرف هزینه های نامتعارف را در پی خواهد داشت.

بخش سوم:

**پرسش و پاسخ‌های مطرح شده در مأموریت‌های
آموزشی قضات به استان‌ها با موضوعات مربوط به
هیأت تطبیق مصوبات شوراهای اسلامی با قوانین**

۱. آیا قاضی و اعضای هیأت تطبیق مصوبات اختیار دخالت و تصرف در اصل مصوبه مورد بررسی را دارند؟

پاسخ: با توجه به مفاد ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (اصلاحی ۱۳۹۵/۲/۲۰)، هیأت تطبیق مصوبات مرجع تشخیص و اعلام مغایرت مصوبات شوراها با قوانین و مقررات کشور و یا خروج آنها از حدود وظایف و اختیارات شوراها می‌باشد و اعضای هیأت نمی‌توانند خود در اصل مصوبه دخل و تصرفی روا دارند؛ بلکه شورای صادر کننده مصوبه است که در صورت اعتراض هیأت‌ها موظف است در مصوبه خود تجدیدنظر کند و در صورتی که شورا در بررسی مجدد از مصوبه مورد اختلاف عدول ننماید موضوع ظرف ۴۸ ساعت با درخواست کتبی رییس هیأت تطبیق برای تصمیم‌گیری نهائی به هیأت حل اختلاف ذی‌ربط ارجاع می‌شود. به نظر می‌رسد هیأت تطبیق در مواردی که تشخیص مغایرت یا عدم مغایرت مصوبه با قوانین و مقررات مستلزم رفع ابهام باشد، می‌تواند از شورا در خصوص مصوبه مورد بررسی توضیحات فنی و تکمیلی لازم را مطالبه نماید.

۲. آیا اعضای هیأت تطبیق در مواردی مانند عوارض تابلوی معرفی مکان عمومی و ... حق ورود در ماهیت موضوع را دارند؟

با توجه به مفاد ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، هیأت تطبیق مصوبات مرجع تشخیص و اعلام مغایرت مصوبات شوراها با قوانین و مقررات کشور و یا خروج آنها از حدود وظایف و اختیارات شوراها می‌باشد و در این خصوص می‌تواند چه از جهات شکلی و چه از جهات ماهوی، به بررسی مغایرت مصوبات شوراها با قوانین و مقررات کشور و یا خروج آنها از حدود وظایف و اختیارات شوراها بپردازد و در این باره قانونگذار قائل به هیچ محدودیتی نشده است. بر این اساس، هیأت می‌تواند به بررسی این موضوع بپردازد که آیا عوارض وضع شده توسط شوراها مصداق عوارض مضاعف قلمداد می‌شود یا خیر؟ آیا با سیاست‌های عمومی دولت که توسط وزیر کشور اعلام شده مغایرت دارد یا نه؟ آیا عوارض جدید وضع شده در سطح محلی می‌باشد یا خیر؟ آیا عوارض جدید در مهلت مقرر قانونی ابلاغ شده است یا نه؟ آیا عوارض تعیین شده با آرای قبلی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مغایرت دارد یا نه؟

۳. آیا حضور قاضی منتخب رئیس قوه قضاییه در جلسه هیأت تطبیق مصوبات، جهت رسمیت آن ضرورت داشته و اعتبار تصمیمات هیأت در صورتی است که این تصمیمات با حضور وی اتخاذ شود؟

در این خصوص هرچند این نظر مطرح است که نظر قانونگذار بر حضور تمامی اعضاء جهت تشکیل هیأت و رسمیت یافتن جلسات و اعتبار تصمیمات آن می‌باشد، چراکه در تبصره ۴ ماده ۸۰ «تشکیل» هیأت منوط به «عضویت» سه نفر اعضای آن قلمداد شده است؛ لکن «تشکیل» هیأت متفاوت از رسمیت یافتن جلسات آن به شمار می‌آید و در تبصره ۴ ماده ۸۰، عبارت «عضویت» برای تشکیل هیأت آمده و قید «حضور» این سه عضو نیامده است. لذا حسب ماده ۵ آیین نامه اجرایی ماده (۸۰) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۹۶/۷/۵ هیأت وزیران، مقرر شده است که «جلسات هیأت‌های تطبیق با حضور حداقل دو نفر رسمیت یافته و تصمیمات با حداقل دو رأی موافق معتبر خواهد بود.»

۴. آیا اعضای هیأت تطبیق باید کلیت مصوبه را مورد بررسی قرار دهند یا می‌توانند وارد جزییات آن نیز بشوند؟

با توجه به مفاد ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (اصلاحی ۱۳۹۵/۲/۲۰)، هیأت تطبیق مصوبات مرجع تشخیص و اعلام مغایرت مصوبات شوراها با قوانین و مقررات کشور و یا خروج آنها از حدود وظایف و اختیارات شوراها می‌باشد و در این خصوص در هر «مورد» -چه در کلیت مصوبه و چه در جزییات آن- در صورتی که مصوبه را مغایر با قوانین و مقررات کشور و یا خارج از حدود وظایف و اختیارات شوراها تشخیص دهد، می‌تواند با ذکر مورد و به‌طور مستدل مراتب اعتراض خود را به اطلاع شورا رسانده و درخواست تجدیدنظر کند.

۵. آیا اعضای هیأت تطبیق مصوبات اجازه تأیید مصوبات اصلاحی شوراها را دارند؟

از اطلاق موجود در عبارت صدر ماده ۸۰ قانون شوراها چنین برداشت می‌شود که مصوبات شوراها باید در اختیار اعضای هیأت تطبیق قرار گیرند؛ چه آنکه مصوبه‌ای قبلاً به نظر هیأت نرسیده و شورا برای اولین بار آن را تصویب نموده و برای هیأت ارسال می‌کند و چه این که مصوبه‌ای در راستای اعمال نظر هیأت مورد اصلاح قرار گرفته است؛ چراکه ممکن است همچنان محل ایراد باشد. از عبارت مذکور در ماده ۸۰ قانون شوراها که مقرر می‌دارد: «در صورتی که شورا در بررسی مجدد از مصوبه مورد اختلاف عدول ننماید موضوع برای تصمیم‌گیری نهائی به هیأت حل اختلاف ذی‌ربط ارجاع می‌شود.» نیز چنین استفاده می‌شود که باید شورا مصوبه اصلاحی خود را برای هیأت تطبیق مصوبات ارسال نماید تا این که هیأت تشخیص دهد که آیا عدول از مصوبه مورد اختلاف توسط شورا صورت گرفته است یا خیر؛ و اگر به تشخیص هیأت عدول صورت نگرفته بود، موضوع برای تصمیم‌گیری نهایی به هیأت حل اختلاف ذی‌ربط ارجاع داده شود. در این خصوص در تبصره ۲ ماده ۷ آیین نامه اجرایی ماده (۸۰) قانون شوراها نیز تأکید شده است که «در صورتی که شورا از مصوبه خود عدول ننموده و بر آن اصرار کند، موضوع ظرف (۴۸) ساعت با درخواست کتبی رئیس هیأت تطبیق به هیأت حل اختلاف ذی‌ربط ارجاع می‌شود» که لازمه این امر، بررسی مصوبه جدید شورا توسط هیأت تطبیق است. همچنین از اطلاق عبارت مصوبات در صدر ماده ۸۰ می‌توان استنباط نمود در مواردی که شورایی مصوبه قبلی خود را که قبل از تشکیل هیأت وضع نموده بود، اصلاح می‌نماید، مراتب باید جهت تشخیص و اعلام مغایرت مصوبات شوراها با قوانین و مقررات کشور و یا خروج آنها از حدود وظایف و اختیارات شوراها به اطلاع هیأت تطبیق رسانده شود.

۶. نماینده فرماندار در هیأت تطبیق توسط چه کسی انتخاب می‌شود؟

به موجب بند (پ) ماده ۲ آیین نامه اجرایی ماده (۸۰) قانون شوراها نماینده فرماندار توسط فرماندار از بین معاونین فرمانداری انتخاب می‌شود.

۷. در صورتی که در هیأت تطبیق، مصوبه شورایی مورد بررسی قرار گیرد که نماینده شورای فرادست در هیأت تطبیق، به عنوان عضو شورای فرودست در تصویب آن دخالت داشته است، آیا نماینده شورای فرادست در خصوص این مصوبه حق دخالت و اعلام نظر دارد؟

در این خصوص قانونگذار جانب سکوت اختیار نموده است؛ لکن در ماده ۳ آیین نامه اجرایی ماده ۸۰ قانون شوراها مصوب ۹۶/۷/۵ هیأت وزیران مقرر شده است که در صورتی که رسیدگی به مصوبات یکی از شوراهای اسلامی که نماینده آن عضو هیأت تطبیق است مطرح باشد، حسب مورد نماینده جایگزین از طرف شورای استان یا شهرستان ذیربط جهت شرکت در جلسه هیأت تطبیق معرفی می شود.»

۸. آیا با وجود سازوکار هیأت تطبیق مصوبات، باید همچنان امکان اعتراض و طرح شکایت نسبت به مصوبات شوراها در دیوان عدالت اداری وجود داشته باشد؟

همچنانکه در تبصره ۶ ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (اصلاحی ۱۳۹۵/۲/۲۰) مقرر شده است: «اعتراض به مصوبات شوراهای اسلامی کشور مطابق این ماده و تبصره‌های آن، مانع از اعتراض اشخاص نزد مراجع صالح قضایی نیست.» لذا در خصوص مصوبات شوراهای اسلامی شهرها که هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب بند (۱) ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در رابطه با آنها قائل به صلاحیت خود شده است، اعتراض از طریق هیأت تطبیق مصوبات مانع از اعتراض اشخاص نزد دیوان عدالت اداری نخواهد بود.

۹. آیا سازمان بازرسی کل کشور با توجه به اصلاح ماده ۸۰ قانون شوراها، از صلاحیت اعتراض به مصوبات شوراها پس از اعلام نظر هیأت تطبیق برخوردار است؟

نظر به این که در تبصره ۶ ماده ۸۰ قانون شوراها، «اعتراض به مصوبات شوراهای اسلامی کشور مطابق این ماده و تبصره‌های آن، مانع از اعتراض اشخاص نزد مراجع صالح قضایی» قلمداد نشده و عبارت «اشخاص» اطلاق داشته و ناظر بر کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی و حقوق عمومی - از جمله سازمان بازرسی کل کشور - است و در این خصوص، قانونگذار در تبصره (۲) بند (د) ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور (اصلاحی ۱۳۹۳) مقرر داشته است «گزارش‌های بازرسی در ارتباط با آئین نامه و تصویب نامه و بخشنامه و دستورالعمل‌های صادره و شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی که حاکی از تشخیص تخلف در موارد فوق الذکر باشد جهت رسیدگی و صدور رأی به دیوان عدالت اداری ارسال می‌گردد. رسیدگی به اینگونه موارد به طور فوق العاده و خارج از نوبت خواهد بود.» به عبارتی قانونگذار در مقرر فوق حق اعتراض به مصوبات را برای سازمان بازرسی کل کشور مورد شناسایی قرار داده است، بنابراین بررسی مصوبات شوراها توسط هیأت تطبیق، مانع از اعتراض سازمان بازرسی کل کشور در دیوان عدالت اداری طبق تبصره (۲) بند (د) ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور نیست.

۱۰. اعلام نظر قاضی به عنوان عضو هیأت تطبیق مصوبات، در حالی که در اقلیت قرار دارد، چه نتیجه‌ای خواهد داشت؟

قرار داشتن قاضی در اقلیت مانع از اعلام نظر مستدل و مستند وی نخواهد بود و چه بسا اعلام نظر وی بتواند نظر دو عضو دیگر را تغییر دهد؛ در هر حال نظر قانونگذار با توجه به مقتضیات خدمت عمومی، بر ملاک عمل قرار گرفتن نظر اکثریت می‌باشد و قاضی عضو هیأت در چنین مواردی می‌تواند با توجه به تبصره ۶ ماده ۸۰ قانون شوراها مراتب اعتراض خود را از طریق مراجع صالح قضایی پیگیری نماید. البته باید خاطر نشان نمود که حضور قاضی عضو هیأت در جلسات هیأت با توجه به تسلط بیشتری که در حوزه قوانین و مقررات دارد، از اهمیت و ضرورت غیرقابل انکاری برخوردار است.

۱۱. از آنجا که برخی از مصوبات تخصصی هستند و قضات عضو هیأت نسبت به این موضوعات تخصصی آگاهی ندارند، قضات چه کار باید بکنند؟

طبق ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (اصلاحی ۱۳۹۵/۲/۲۰)، اعضای هیأت تطبیق مرجع تشخیص و اعلام مغایرت مصوبات شوراها با قوانین و مقررات کشور و یا خروج آنها از حدود وظایف و اختیارات شوراها می‌باشند و بررسی مذکور اساساً ارتباطی به تخصصی بودن ماهیت مصوبه ندارد؛ لکن تخصصی بودن موضوعات هم مانع از اظهارنظر در خصوص انطباق با موازین قانونی نخواهد بود و طبق ماده ۴ آیین نامه اجرایی ماده (۸۰) قانون شوراهای اسلامی مصوب ۹۶/۷/۵ هیأت وزیران، در چنین مواردی «به منظور بررسی بیشتر و دقیق‌تر مصوبات شورا، رؤسای هیأت‌های تطبیق می‌توانند به منظور اخذ نظرات مشورتی از کارشناسان ذی‌ربط بدون داشتن حق رأی برای حضور در جلسات هیأت‌های تطبیق دعوت کنند.»

۱۲. آیا قضات هیأت تطبیق صرفاً در مورد موضوع و نوع عوارض می‌توانند اظهارنظر نمایند یا از حیث میزان عوارض نیز می‌توانند نظر دهند؟

اولاً، مطلق مصوبات شوراها در حوزه صلاحیت هیأت تطبیق مصوبات با قوانین قرار دارد و از این رو، مصوبات شوراهای اسلامی شهرها موضوع بند ۱۶ ماده ۷۱ قانون شوراها در خصوص برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن در صلاحیت این هیأت قرار دارد. ثانیاً، در ذیل بند ۱۶ ماده ۷۱ قانون شوراها مقرر شده است که شوراها در رابطه با وضع مصوبات مذکور باید سیاست عمومی دولت را که از سوی وزارت کشور اعلام می‌شود، در نظر بگیرند. از این رو، اعضای هیأت تطبیق باید مصوبات شوراها را چه در خصوص نوع و چه در خصوص میزان عوارض از حیث مغایرت مصوبات شوراها با قوانین و مقررات کشور و یا خروج آنها از حدود وظایف و اختیارات شوراها- و از آن جمله، سیاست عمومی دولت را که از سوی وزارت کشور اعلام می‌شود- مورد بررسی و نظارت قرار دهند.

۱۳. در صورت اختلاف نظر بین هیأت تطبیق مصوبات و شورای اسلامی شهر در خصوص عوارض مصوب، تکلیف چیست؟

همچنانکه در ماده ۸۰ اصلاحی قانون شوراها بیان شده است شورا موظف است ظرف مدت ده روز از تاریخ وصول اعتراض هیأت تطبیق نسبت به مصوبات آن، از جمله در خصوص عوارض مصوب، تشکیل جلسه داده و به موضوع رسیدگی و اعلام نظر نماید. در صورتی که شورا در بررسی مجدد از مصوبه مورد اختلاف عدول ننماید موضوع برای تصمیم‌گیری نهائی به هیأت حل اختلاف ذی‌ربط ارجاع می‌شود. هیأت مزبور مکلف است ظرف مدت بیست روز به موضوع رسیدگی و اعلام نظر نماید.

۱۴. ارسال مصوبات شوراها به هیأت تطبیق بر عهده چه مرجعی است و ضمانت اجرای عدم ارسال مصوبات به هیأت تطبیق چیست؟

طبق ماده ۶ آیین نامه اجرایی ماده (۸۰) قانون شوراها مصوب ۹۶/۷/۵ هیأت وزیران، «شوراهای اسلامی شهر، روستا، بخش و شهرستان موظفند حداکثر ظرف یک هفته پس از تصویب، نسخه‌ای از مصوبات خود را به هیأت تطبیق ذی‌ربط، شهرداری، دهیاری یا دستگاه‌های اجرایی که مصوبه مربوط به آنها باشد ارسال نماید.» در صورتی که شوراها در ارسال مصوبات خود حسب مقرر فوق کوتاهی نمایند، مراتب به موجب صدر ماده ۸۱ قانون شوراها در قالب اقدام برخلاف وظایف مقرر قابل پیگیری می‌باشد. و به لحاظ عدم رعایت تشریفات قانونی جهت تصویب مصوبه تصمیمات و مصوبات شورا قابلیت اجرا نخواهد داشت.

۱۵. آیا هیأت تطبیق می‌تواند به منظور بررسی مصوبات شوراها، علاوه بر مدت تعیین شده در قانون درخواست تمدید مهلت نماید؟

با توجه به وجود راهکارهای دیگری که برای نظارت بر مصوبات شوراها وجود دارد، قانونگذار به منظور تسریع در اجرای مصوبات شوراها صرفاً مهلتی دو هفته‌ای را برای نظارت هیأت تطبیق مقرر داشته است و آن را قابل تمدید ندانسته است. بر این اساس طبق ماده ۷ آیین نامه اجرایی ماده (۸۰) قانون شوراها، «عدم اعلام نظر توسط هیأت تطبیق در زمان قانونی مقرر، به منزله تأیید مصوبه شورا است.»

۱۶. ضمانت اجرای عدم اقدام شورا به تشکیل جلسه و تجدیدنظر در مصوباتی که مورد اعتراض هیأت تطبیق قرار گرفته است، چیست؟

همچنانکه در ماده ۸۰ اصلاحی قانون شوراها مقرر شده است، شوراها وظیفه قانونی دارند که ظرف مدت ده روز از تاریخ وصول اعتراض، تشکیل جلسه داده و به موضوع رسیدگی و اعلام نظر نمایند. در غیر این صورت، طبق تبصره ۱ ماده ۷

آیین نامه اجرایی ماده ۸۰ قانون شوراها مصوب ۹۶/۷/۵ هیأت وزیران، «عدم ارسال پاسخ لازم از سوی شورا در زمان قانونی مقرر به منزله پذیرش اعتراض هیأت تطبیق و کان لم یکن شدن حکم مورد اعتراض هیأت تطبیق است.»

۱۷. آیا اعضای هیأت تطبیق می‌توانند از مشاور استفاده نمایند و آنها را در جلسه همراه خود داشته باشند؟

قانونگذار در این باره ساکت است؛ لکن طبق ماده ۴ آیین نامه اجرایی ماده (۸۰) قانون شوراها اسلامی مصوب هیأت وزیران «مقرر شده است که «به منظور بررسی بیشتر و دقیق‌تر مصوبات شورا، رؤسای هیات های تطبیق می‌توانند به منظور اخذ نظرات مشورتی از کارشناسان ذی‌ربط بدون داشتن حق رأی برای حضور در جلسات هیئت‌های تطبیق دعوت کنند.»

۱۸. در ماده ۸۰ قانون اصلاحی شوراها مقرر شده است که در صورتی که هیأت تطبیق مصوبه را محل ایراد تشخیص دهد «می‌تواند» با ذکر مورد و به‌طور مستدل حداکثر ظرف مدت دو هفته از تاریخ ابلاغ مصوبه، اعتراض خود را به اطلاع شورا رسانده و درخواست تجدیدنظر کند. آیا استفاده از لفظ «می‌تواند» مفید اختیار هیأت در این رابطه باشد؟

عبارت «می‌تواند» در مقرر مذکور ظهور در شناسایی اصل صلاحیت هیأت‌های تطبیق مصوبات دارد و نه این که بخواهد آن را به عنوان یک صلاحیت اختیاری مورد شناسایی قرار دهد. بر این اساس، هیأت‌های تطبیق از صلاحیت اعتراض به مصوبات شوراها در صورت مغایرت مصوبات شوراها با قوانین و مقررات کشور و یا خروج آنها از حدود وظایف و اختیارات شوراها برخوردار می‌باشند و باید این صلاحیت قانونی خود را اعمال نمایند.

۱۹. اگر نظر سه عضو هیأت تطبیق با یکدیگر مغایرت داشته باشد، تکلیف چیست؟

این حالت متصور نیست؛ چراکه اعضای هیأت یا نظر به مغایرت مصوبه‌ای با قانون یا عدم مغایرت آن با قانون دارند و نظر سومی نمی‌توان در این باره متصور شد.

۲۰. منظور از «هیأت حل اختلاف ذی‌ربط» در ذیل ماده ۸۰ قانون اصلاحی شوراها چیست؟ اگر هیأت مذکور ظرف مهلت مقرر قانونی اتخاذ تصمیم نکند یا خارج از این مهلت اظهار نظر نماید، وضعیت اعتبار مصوبه چگونه خواهد بود؟

منظور، هیأت‌های حل اختلاف استان و شهرستان موضوع بندهای (۲) و (۳) ماده ۷۹ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراها اسلامی کشور و انتخاب شهرداران است. قانونگذار هیأت‌های مذکور را مکلف به رسیدگی و اظهارنظر ظرف

مهلت بیست روز نموده و در این خصوص طبق قانون استفساریه ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۹۵، «منظور از رسیدگی و اظهارنظر در انتهای ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، رسیدگی و اعلام نظر نهایی است و هیات مذکور مکلف است ظرف مدت ۲۰ روز رسیدگی و نظر نهایی خود را اعلام نماید.» بر این اساس، هیأت مذکور به عنوان مرجع نهایی حل اختلاف باید در مقام حل و فصل اختلاف عمل نماید و عدم اظهار نظر و یا اظهارنظر خارج از مهلت مقرر موجب مسئولیت اداری خواهد بود.