

**عوارض و شورای شهر
در پرتو
بر آرای دیوان عدالت اداری**

مؤلف:

کوروش میرزایی

کارشناس ارشد حقوق عمومی

سرشناسه	:	میرزایی، کوروش، ۱۳۴۷ -
عنوان و نام پدیدآور	:	عوارض و شورای شهر در پرتو بر آرای دیوان عدالت اداری/ مولف کورش میرزایی.
مشخصات نشر	:	تهران: حقوق یار، ۱۳۹۶.
مشخصات ظاهری	:	۱۰۶ ص.
شابک	:	978-600-99856-0-9
وضعیت فهرست نویسی	:	فیپا
موضوع	:	شوراهای شهر - ایران
موضوع	:	City councils -- Iran
موضوع	:	شوراهای شهر -- قوانین و مقررات - ایران
موضوع	:	City councils -- Law and legislation -- Iran
موضوع	:	شوراهای اسلامی - ایران
موضوع	:	Islamic councils -- Iran*
موضوع	:	شهرداری -- امور مالی -- قوانین و مقررات - ایران
موضوع	:	Municipal finance -- Accounting -- Law and legislation -- Iran
رده بندی کنگره	:	JS ۷۴۶۵ / م۹ع۹ ۱۳۹۶
رده بندی دی	:	۳۵۱/۵۵۰۳۵۳
شماره کتابشناختی ملی	:	۵۰۹۸۸۷۵

عوارض و شورای شهر در پرتو بر آرای دیوان عدالت اداری

ویسنده: کورش میرزایی

سبب چاپ: اول ۱۳۹۶

بیراز: ۱۰۰۰ نسخه

شماره شابک: 978-600-99856-0-9

ناظر چاپ: مصطفی مهدی پور

مشخصات نشر: انتشارات حق یار

قیمت: ۱۲۰۰۰ تومان

مرکز پخش:

میدان انقلاب - خیابان کارگر جنوبی - خیابان رحمت آباد

بن بست دولت شاهی - پلاک ۱ - واحد ۱

شماره تماس: ۶۶۴۰۶۲۸۵ - ۶۶۹۵۲۰۷۲

فروشگاه الکترونیکی: www.hgoghyaar.com

۱۱ مقدمه

۱۵ فصل نخست - مفاهیم و کلیات

۱۵ مبحث نخست - مفهوم و پیشینه شوراهای محلی

۱۶ گفتار نخست - مفهوم

۱۶ بند نخست - مفهوم شورا

۱۷ الف - مفهوم فقهی شورا

۱۸ بند دوم: مفهوم حقوقی شورا

۲۰ بند سوم - مفهوم شورای محلی

۲۰ الف - عنصر محلی بودن

۲۳ ب - ارائه تعریف

۲۴ گفتار دوم: پیشینه

۲۵ بند نخست - شوراهای محلی در نظام حقوقی فرانسه

۲۶ بند دوم - پیشینه شوراهای محلی در نظام حقوقی ایران

۲۷ الف - شوراهای محلی در دوران مشروطه تا قبل از انقلاب

۳۰ ب - شوراهای محلی بعد از انقلاب

۳۲ مبحث دوم: مفهوم و اصول حاکم بر عوارض

۳۲ گفتار نخست: مفهوم عوارض

۳۲ بند نخست - تعریف عوارض

۳۳ بند دوم - تفاوت عوارض با مالیات

۳۳ الف - تعریف مالیات

۳۶ ب - تفاوت‌های بین عوارض و مالیات

۳۷ بند سوم - انواع عوارض

۳۷ الف - عوارض ملی و محلی

- ۳۸ **ب- عوارض عمومی و اختصاصی**
- ۳۹ **گفتار دوم- اصول حاکم بر عوارض**
- ۴۰ **بند نخست- اصل قانونی بودن وضع و اخذ عوارض یا حاکمیت قانون بر عوارض**
- ۴۲ **بند دوم- اصل تساوی عوارض**
- ۴۲ **بند سوم- اصل عدالت عوارضی**
- ۴۳ **بند چهارم- اصل مشخص بودن عوارض**
- ۴۴ **بند پنجم- اصل سهل الوصول بودن عوارض**
- ۴۴ **بند ششم- اصل صرفه جویی**
- ۴۵ **بند هتم- اصل قدرت پرداخت**
- ۴۶ **بند هشتم- اصل دین داری و مرزی بودن قوانین مربوط به عوارض**
- ۴۷ **بند نهم- اصل یکسان پرداخت کننده عوارض داخلی و خارجی**

۴۹ **فصل دوم- صلاحیت‌ها و اختیارات شوراهای اسلامی**

- ۵۰ **مبحث نخست- اختیارات شوراهای اسلامی در اکرار مجلس بررسی قانون اساسی**
- ۵۰ **گفتار نخست- اصول ۶ و ۷ و ۱۲ قانون اساسی**
- ۵۱ **گفتار دوم- اصول فصل هفتم قانون اساسی**
- ۵۲ **مبحث دوم- صلاحیت شوراهای اسلامی در قانون اساسی**
- ۵۲ **گفتار نخست- صلاحیت قاعده گذاری**
- ۵۴ **گفتار دوم- صلاحیت مشورتی شوراهای اسلامی**
- ۵۴ **بند نخست- مفهوم مشورت**
- ۵۵ **بند دوم- اختیارات مشورتی شوراهای اسلامی**
- ۵۶ **گفتار سوم- صلاحیت نظارتی شوراهای اسلامی**
- ۵۶ **بند نخست- مفهوم نظارت**

بند دوم- اختیارات نظارتی شوراهای اسلامی	۵۷
مبحث دوم: اختیارات شوراهای اسلامی در قوانین عادی	۵۸
گفتار نخست- صلاحیت قاعده گذاری شوراهای اسلامی در قوانین و مقررات	۵۸
گفتار دوم- صلاحیت مشورتی شوراهای اسلامی در قوانین و مقررات	۶۰
گفتار سوم- صلاحیت نظارتی شوراهای اسلامی	۶۱
گفتار چهارم- صلاحیت اجرایی شوراهای اسلامی	۶۲
بند نخست- مفهوم احراء	۶۲
بند دوم- اختیارات اجرایی شوراهای اسلامی	۶۳
مبحث سوم- اختیارات شوراهای اسلامی از دیدگاه دادرسی اساسی	۶۴
گفتار نخست- رویکرد مضیق	۶۴
گفتار دوم- رویکرد موسع	۶۸
فصل سوم: شوراهای اسلامی و صلاحیت وضع عوارض	۷۱
مبحث نخست: مراجع صلاحیتدار وضع عوارض در نظام حقوقی ایران	۷۲
گفتار نخست- نگاهی به مراجع صلاحیتدار وضع قانون در نظام حقوقی ایران	۷۲
بند نخست- مجلس شورای اسلامی	۷۳
بند دوم- قوه مجریه	۷۳
بند سوم- مجمع تشخیص مصلحت نظام	۷۴
بند چهارم- مجلس خبرگان رهبری	۷۴
بند پنجم- شورای عالی انقلاب فرهنگی	۷۴
گفتار دوم- مراجع صالح برای وضع عوارض	۷۵
بند نخست- قانون اساسی	۷۵
بند دوم- قوانین و مقررات	۷۸

۷۸	الف- اشخاص حقوقی
۷۸	۱- نهادهای و مراجع دولتی
۸۰	۲- شوراهای محلی
۸۲	ب- اشخاص حقیقی
۸۳	مبحث دوم- صلاحیت وضع عوارض شوراهای اسلامی در آرای دیوان عدالت اداری
	گفتار نخست- اصول حاکم بر وضع عوارض توسط شوراهای اسلامی از دیدگاه دیوان
۸۳	عدالت اداری
۸۳	بند نخست- اصل قانونی بودن
۸۵	بند دوم- اصل صلاحیت
۸۶	بند سوم- اصل تناسب
	گفتار دوم- تحدیدات وار بر صلاحیت وضع عوارض توسط شوراهای اسلامی از دیدگاه
۸۷	دیوان عدالت اداری
۸۷	بند نخست- عدم وضع عوارض در محدوده کشوری
۸۷	الف- تبیین موضوع
۸۹	ب- مصادیق و آراء
۸۹	۱- ممنوعیت اخذ عوارض از بانک، نوپا شهرهای شهر
	۲- ممنوعیت اخذ عوارض استقرار بانک، عوارض بهای سالیانه، عوارض بهای
	خدمات افتتاح و فعالیت سالیانه، عوارض و بهای خدمات شروع به کار و عوارض
۹۱	نصب و سالیانه عابر بانک توسط شورای شهر
	بند دوم- عدم وضع عوارض برای کالاهای وارداتی و تولیدی و عوارض به درآمدهای مأخذ محاسبه
	مالیات، سود سهام شرکتها، سود اوراق مشارکت، سود سپرده گذاری و سایر عملیات مالی اشخاص
۹۴	نزد بانکها و مؤسسات اعتباری غیر بانکی مجاز
	بند سوم- عدم وضع عوارض برای خدمات تعیین تکلیف شده در قانون مالیات بر ارزش افزوده
۹۴	مصوب ۱۳۸۷

الف- ممنوعیت برقراری حق الارض در حریم اماکن و معابر عمومی شهرها توسط شورای شهر	۹۶
ب- ممنوعیت برقراری حق النظاره توسط شورای شهر	۹۷
ج- ممنوعیت تعیین عوارض بر قراردادهای پیمانکاری توسط شورای شهر	۹۸
د- ممنوعیت تعیین عوارض بر معامله املاک، مستغلات، مستحقات و سرقتی توسط شورای شهر	۹۸
ط- ممنوعیت اخذ عوارض از دکل ها و آنتن های مخابراتی توسط شورای شهر	۹۹
منابع و مآخذ	
الف- منابع فارسی	۱۰۱
ب- منابع انگلیسی	۱۰۵
ج- سایت های اینترنتی	۱۰۶
د- قوانین	۱۰۶

عوارض از مهمترین منابع درآمدی نهادهای محلی در کشورهای مختلف و همچنین در نظام حقوقی کشور ما است و شوراهای محلی از این طریق بسیاری از نیازها و احتیاجات خویش را رفع می‌نمایند. حاکمیت قانون نیز ایجاب می‌نماید که صرفاً نهادهایی که مجوز قانونی دارند اختیار وضع و اخذ آن را داشته باشند. از سوی دیگر حدود صلاحیت و اختیارات شوراهای اسلامی در کشور ما امری است که به صورت شفاف مشخص نیست. در باب شوراهای محلی بایستی بیان داشت که دولت-کشورها را لحاظ شکل و ساخت حقوقی به دو دسته بسیط و مرکب تقسیم می‌گردند. در کشورهای بسیط صرفاً یک حاکمیت و دولت موضوعیت می‌یابد، اما در دولت-کشورهای مرکب با تعدد دولت رابطه داریم. مستقیم این نوع کشورها خود نیز به انواعی تقسیم می‌گردند. کشورهای بسیط به متمرکز، عدم تمرکز، عدم تمرکز، وحدت انضمامی و منطقه‌گرا و کشورهای مرکب به اتحاد شخصی و واقعی. اتحاد دولتها و اتفاق دولتها تقسیم می‌گردند. شوراهای محلی می‌تواند در قالب هر کدام از این اقسام به جز تمرکز خالص با تفاوت در حدود اختیارات و جایگاه و نقش آن تحقق یابد. در نظام حقوقی ایران نیز توجه و بذل عنایت به شوراهای محلی با شروع دوران مشروطه و تلاش برای استقرار نظام حقوقی مدرن به تبعیت از اندیشه‌های نشأت گرفته از اندیشه‌های غربی، آغاز می‌گردد. با تلاش‌هایی که در این زمینه صورت می‌پذیرد، قانون اساسی مشروطه چندین اصل به انجمن‌های محلی اختصاص می‌دهد (اصول ۲۹، ۹۰، ۹۱، ۹۲، ۹۳). این اصول اولین مواد قانونی در رابطه با شوراهای محلی در نظام حقوقی ایران به شمار می‌آیند. بایستی خاطرنشان ساخت قوانین قابل توجهی در حوزه انجمن‌های محلی در بین سالهای انقلاب مشروطه تا انقلاب اسلامی به تصویب می‌رسند، اما فعالیت شوراهای محلی در طول این مدت تعریف چندانی ندارد و تقلید صرف از کشورهای غربی بدون توجه به مقتضیات جامعه ایران، صوری بودن این انجمن‌ها و دخالت‌های دولت، عدم جدیت در اجرای قوانین و به طور کلی شرایط سیاسی، اجتماعی و فرهنگی را از مهمترین دلایل شکست شوراهای محلی می‌توان دانست. بعد از انقلاب اسلامی اهمیت موضوع شوراهای

محلی به نحوی است که قبل از تصویب قانون اساسی، شورای انقلاب در مورخه ۱۳۵۸/۷/۱ قانون شوراهای محلی را تصویب می‌نماید. با تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز، اصول عدیده ای از این قانون به موضوع شوراهای محلی اختصاص می‌یابد.

بر این اساس، اصول ۶ و ۷ و اصول فصل ۷ قانون اساسی به شوراهای اسلامی اختصاص پیدا می‌نمایند که مطابق این اصول، شوراهای محلی در اداره امور اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و رفاهی محل صلاحیت‌هایی عهده دار می‌گردند. در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۷۵ مجلس شورای اسلامی یکی از صلاحیت‌های مقرر بر عهده شوراهای شهر وضع عوارض است که در قوانین دیگر نیز پیش بینی شده است. قبل از پرداختن موضوع اصلی لازم به ذکر است که در باب حدود صلاحیت‌ها و اختیارات شوراهای اسلامی این‌گونه نظر وجود ندارد. شورای نگهبان که مقام تفسیر قانون اساسی را بر عهده دارد در برخی نظریات خویش به پیرامون تطبیق قوانین عادی با اصول قانون اساسی ارائه شده است. صلاحیت شوراهای اسلامی را محدود و منحصر به نظارت می‌داند. اما از سوی دیگر نیز برخی صلاحیت‌های غیر نظارتی را برای شوراهای مزبور به رسمیت شناخته است. همانند قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شورای اسلامی کشور مصوب ۱۳۷۵ که صلاحیت وضع عوارض در این قانون برای شورای شهر درج گردیده است. از این رو، در کتاب حاضر پیش از پرداختن به موضوع مورد پژوهش اشارت به این بررسی مختصری در باب اختیارات شوراهای اسلامی صورت خواهد پذیرفت.

در ارتباط با عوارض نیز بایستی بیان داشت عوارض که از آن به عنوان شبه مالیات نیز یاد می‌گردد یکی از منابع درآمدی دولت و نهادهای عمومی تشکیل می‌دهد. در اصطلاح حقوقی به مبلغی که توسط دولت یا سازمان‌های اداری محلی همانند شهرداری‌ها و یا موسسات عمومی به موجب قانون و به اجبار در قبال انجام خدمت عمومی معینی بدون تناسب با قیمت آن از استفاده‌کنندگان خاص آن خدمت وصول می‌گردد تعریف گردیده است. عوارض که به موجب آن مبلغی از شهروندان مخاطب آن، اخذ می‌گردد از این جهت که در تقابل با اصل مالکیت مشروع شهروندان دارد از حساسیت قابل توجهی برخوردار است. از این جهت است که قانونگذار اساسی در اصل ۵۱ قانون اساسی صلاحیت وضع مالیات را که نهادی مشابه عوارض است، صرفاً از آن مجلس شورای اسلامی می‌داند.

قانونگذار عادی شوراهای ذیصلاح در امر وضع عوارض را صرفاً شورای شهر و بخش دانسته است. در قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۷۵، مقنن در بیان صلاحیت های شورای شهر در بند ۱۶ ماده ۷۱، تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و تغییر نوع و میزان آن را از اختیارات این شورا مقرر می نماید. در ماده ۷۷ اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷ نیز قانونگذار وضع عوارض متناسب با تولیدات و درآمدهای اهالی به منظور تأمین بخشی از هزینه های خدماتی و عمرانی مورد نیاز شهر طبق آئین نامه مصوب هیأت وزیران توسط شورای شهر از دیگر اختیارات شورای شهر دانسته است.

صلاحیت شورای شهر در وضع عوارض تاکنون موضوع هیچ پژوهشی نبوده است، در حالی که از موضوعات مبتلا به نظام حقوقی کنونی کشور محسوب می شود. این امر را می توان در تعداد آرای صادره از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در ارتباط با صلاحیت وضع عوارض توسط شوراهای اسلامی و مصوبات آنها در این زمینه مشاهده کرد. بر این اساس لازم و ضروری است که این موضوع در قالب پژوهشی علمی مورد تدقیق و بررسی قرار گیرد. بدین صورت که صلاحیت های شوراهای اسلامی در وضع عوارض در قوانین و مقررات به نحو مبسوط و دقیق بررسی و چارچوب های آن مشخص گردد. شناسایی صلاحیت های این نهاد در قوانین موضوعه بی شک شوراهای اسلامی را در امر تصویب مصوبات قانونی و مناسب در این زمینه یاری خواهد داد. این امر همچنین نیازمند بررسی آرای صادره از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در این رابطه است که به تحدید این صلاحیت شوراهای اسلامی پرداخته است و همچنین اصولی را در اعمال این صلاحیت لازم و مجری دانسته است. این روی در کتاب حاضر، صلاحیت شوراهای اسلامی در وضع عوارض که یکی از مهمترین منابع درآمدی نهادهای مزبور محسوب می گردند در پرتو آرای دیوان عدالت اداری و با تکیه بر قوانین و مقررات قانونی در این زمینه مورد بررسی و مطالعه قرار خواهد گرفت و سعی خواهد گردید تحلیلی جامع و مبسوط در این زمینه ارائه گردد و یاریگر نهادهای تصمیم گیر و همچنین شوراهای اسلامی در اعمال این صلاحیت باشد.

با عنایت به موضوع مورد پژوهش، مطالب کتاب در سه فصل تدارک دیده شده است. در فصل نخست مفاهیم و کلیات موضوع مورد پژوهش و بررسی قرار گرفته است. بدین صورت که ابتداء مفهوم شورای محلی از نظر گذرانده شده است و در ادامه تاریخچه این شوراهای مورد مطالعه قرار گرفته است. سپس مفهوم عوارض و انواع آن و همچنین اصول حاکم بر عوارض

مورد واکاوی قرار گرفته است. در ادامه و در فصل دوم حدود صلاحیت‌ها و اختیارات شوراهای اسلامی در نظام حقوقی ایران مورد بررسی و مطالعه قرار گرفته است. امری که برای نیل به تحلیلی جامع و همه جانبه و دقیق در ارتباط با صلاحیت شوراهای اسلامی در وضع عوارض در نظام حقوقی کشورمان لازم و بایسته است. در فصل سوم که بخش اصلی و نهایی کتاب حاضر را تشکیل می‌دهد صلاحیت شوراهای مزبور در وضع عوارض مورد واکاوی قرار گرفته است. بدین صورت که ابتداء مراجع صلاحیتدار وضع عوارض در نظام حقوقی ایران مورد مطالعه و تدقیق قرار گرفته‌اند. در ادامه نیز این صلاحیت شوراهای اسلامی در پرتو آرای صادره از هیات عمومی دیوان عدالت اداری مورد بررسی و مطالعه قرار گرفته است و در نهایت تحلیلی در این ارتباط عنوان گردیده است.