

به نام خدا

شماره چاپ: ۸۴۸

دوره هشتم - سال دوم

شماره ثبت: ۳۵۶

تاریخ چاپ: ۱۳۸۸/۷/۱۲

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح اصلاح ماده (۷۷) قانون شهرداری
مصوب ۱۳۳۴ با اصلاحات و الحاقات بعدی»

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۲.....	۱. پیشینه تاریخی و سوابق قانونی
۵.....	۲. بررسی تفصیلی
۱۴.....	نتیجه‌گیری و پیشنهاد
۱۶.....	منابع و مأخذ

کد موضوعی: ۲۴۰

شماره مسلسل: ۹۹۴۵

آبان ماه ۱۳۸۸



اظهار نظر کارشناسی درباره:
**«طرح اصلاح ماده (۷۷) قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴
 با اصلاحات و الحاقات بعدی»**

چکیده

عوارض و بهای خدمات ارائه شده از سوی شهرداری به عنوان دو منبع درآمدی مهم و پایدار برای شهرداری محسوب می‌شوند و تصویب هر دوی آنها جزء اختیارات شورای اسلامی شهر است. قانونگذار برای رفع اختلاف بین مؤدی و شهرداری در ماده (۷۷) قانون شهرداری کمیسیونی را به عنوان یک مرجع شبه قضایی تعیین کرده است. با توجه به اینکه در خصوص اجرای مصوبات شورای شهر بین شهرداری و شهروندان (مربوط به نرخ خدمات ارائه شده) اختلاف به وجود می‌آید و این اختلاف باید از سوی مرجعی رسیدگی شود، لذا تعیین کمیسیون ماده (۷۷) قانون شهرداری که ترکیب اعضای آن ضامن حقوق و منافع افراد و جامعه است، برای رفع این اختلاف مقرون به صواب است.



مقدمه

قانونگذار در بند «۱۶» ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران - مصوب ۱۳۷۵ - و اصلاحات بعدی آن (۱۳۸۲) و (۱۳۸۶) صلاحیت تصویب برقراری یا لغو عوارض و تغییر نوع و میزان آن را به شورای شهر واگذار کرده است و برای حل اختلاف بین شهرداری و مؤدی در نحوه اجرای تعرفه مربوطه به عوارض در قانون اصلاحی شهرداری - مصوب ۱۳۴۵ - کمیسیونی را مرکب از نمایندگان وزارت کشور، قوه قضائیه و شورای شهر تعیین کرده است.

با عنایت به اینکه تصویب نرخ خدمات ارائه شده از سوی شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن نیز از جمله صلاحیت‌های شورای شهر به استناد بند «۲۶» ماده (۷۱) قانون مذکور است، لذا براساس طرح پیشنهادی نمایندگان، پیش‌بینی مرجعی برای حل اختلافات بین شهروندان و شهرداری مربوط به نحوه اجرای مصوبات شورای شهر ضروری به نظر می‌رسد که براساس طرح مذکور، کمیسیون ماده (۷۷) قانون شهرداری می‌تواند به عنوان مرجع حل اختلاف تعیین شود.

۱. پیشینه تاریخی و سوابق قانونی

الف) براساس ماده (۷۷) قانون شهرداری - مصوب ۱۳۳۴ «رفع اختلاف بین مؤدی و شهرداری به کمیسیونی مرکب از نماینده شهرداری و نماینده دادگستری و نماینده انجمن شهر ارجاع می‌شود و رأی کمیسیون مزبور قطعی است. بدهی‌هایی که طبق



رای این کمیسیون تشخیص داده شود طبق مقررات اسناد رسمی قابل وصول است. در نقاطی که نماینده دادگستری نباشد، فرماندار یا بخشدار قائم مقام او می‌باشد».

(ب) ماده (۷۷) قانون شهرداری در سال ۱۳۴۵ به شرح زیر اصلاح شد:

«رفع هرگونه اختلاف بین مؤدی و شهرداری درمورد عوارض به کمیسیون مرکب از نمایندگان وزارت کشور و دادگستری و انجمن شهر ارجاع می‌شود و تصمیم کمیسیون مزبور قطعی است. بدهی‌هایی که طبق تصمیم این کمیسیون تشخیص داده شود طبق مقررات اسناد لازم‌الاجرا به وسیله اداره ثبت قابل وصول است. اجرای ثبت مکلف است برطبق تصمیم کمیسیون مزبور به صدور اجرائیه و وصول طلب شهرداری مبادرت کند. در نقاطی که سازمان قضایی نباشد رئیس دادگستری شهرستان یک نفر را به نمایندگی دادگستری تعیین می‌کند و در غیاب انجمن شهر انتخاب نماینده انجمن از طرف شورای شهرستان به عمل خواهد آمد».

لازم به ذکر است براساس تبصره «۱» ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران - مصوب ۱۳۷۵ - «در کلیه قوانین و مقرراتی که انجمن شهر عهده‌دار وظایفی بوده است، شورای اسلامی شهر با رعایت مقررات این قانون بعد از یک سال از تاریخ تصویب جانشین انجمن شهر خواهد بود».

(ج) براساس ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران - مصوب ۱۳۷۵ - و اصلاحات بعدی آن موارد زیر از جمله وظایف شورای اسلامی شهر است:

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 می‌شود.

تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن با رعایت آیین‌نامه مالی و معاملات شهرداری‌ها با رعایت مقررات مربوط.^۱
در ماده (۷۷) قانون یاد شده نیز به شوراهای اسلامی شهر اجازه داده شده «نسبت به وضع عوارض، متناسب با تولیدات و درآمدهای اهالی به منظور تأمین بخشی از هزینه‌های خدماتی و عمرانی مورد نیاز شهر طبق آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران اقدام کنند».

تبصره - عوارض، یک ماه پس از ارسال هر مصوبه به وزارت کشور قابل وصول است. وزیر کشور می‌تواند در هر مقطعی که وصول هر نوع عوارض را منطبق بر آیین‌نامه، مصوب نداند نسبت به اصلاح یا لغو آن اقدام نماید».

لازم به ذکر است آیین‌نامه مذکور طی تصویب‌نامه شماره ۳۲۴۹۵/ت/۲۰۸۲۳ هـ مورخ ۱۳۷۸/۸/۱۰ با عنوان «آیین‌نامه اجرایی نحوه وضع و وصول عوارض توسط شوراهای اسلامی شهر، بخش و شهرک موضوع قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران - مصوب ۱۳۷۵ - ابلاغ شده است».

براساس ماده (۸) آیین‌نامه مذکور^۲ «مرجع رسیدگی به شکایت درمورد میزان، نحوه محاسبه و وصول و سایر موضوع‌های مربوط به عوارضی که توسط شوراها با رعایت این آیین‌نامه وضع می‌شوند و یا عوارض محلی که قبلاً توسط مراجع

۱. عبارت «با رعایت مقررات مربوط» به استناد بند «ج» ماده (۳۸) قانون اصلاح موادی از قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران - مصوب ۱۳۸۶ - اضافه شده است.

۲. قسمت‌هایی از آیین‌نامه مذکور به موجب دادنامه شماره ۳۶۱ مورخ ۱۳۸۲/۹/۹ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری ابطال شده است.



ذیصلاح وضع شده و موضوع تبصره ماده (۲) این آیین‌نامه نیستند، درمورد عوارض شهر به ترتیبی است که در ماده (۷۷) قانون شهرداری‌ها مقرر شده است.

تبصره - درمورد عوارض شهر، مرجع رسیدگی به اعتراض از تصمیمات کمیسیون موضوع ماده (۷۷) قانون شهرداری‌ها، دیوان عدالت اداری است.

۲. بررسی تفصیلی

به موجب ماده (۲۹) قانون آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها - مصوب ۱۳۴۶ - «درآمد شهرداری‌ها به شش طبقه به شرح زیر تقسیم می‌شود:

۱. درآمدهای ناشی از عوارض عمومی (درآمدهای مستمر)،
 ۲. درآمدهای ناشی از عوارض اجتماعی،
 ۳. بهای خدمات و درآمدهای مؤسسات انتفاعی شهرداری،
 ۴. کمک‌های اعطایی دولت و سازمان‌های دولتی،
 ۵. اعانات و کمک‌های اهدایی اشخاص و سازمان‌های خصوصی و اموال و دارایی‌هایی که به‌طور اتفاقی یا به‌موجب قانون به شهرداری تعلق می‌گیرد.»
- با توجه به اینکه شهرداری‌ها به استناد بند «۱» ماده واحده قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی - مصوب ۱۳۷۳ - جزء مؤسسات عمومی غیردولتی بوده و به‌عنوان نهادی خودکفا و مستقل محسوب می‌شوند، لذا قانونگذار در ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران - مصوب ۱۳۷۵ - موارد زیر را ازجمله وظایف شورای اسلامی شهر تعیین کرد:

تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن با



درنظر گرفتن سیاست عمومی دولت که از سوی وزارت کشور اعلام می‌شود (مذکور در بند «۱۶»).

تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن با رعایت آیین‌نامه مالی و معاملات شهرداری‌ها (مذکور در بند «۲۶»).

بند «۱۶» ماده (۷۱) قانون مذکور ناظر به موضوع عوارض و بند «۲۶» آن مربوط به خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن است که هر دو آنها ازجمله انواع درآمدهای شهرداری‌ها تلقی می‌شوند و تعیین نوع و میزان و تعرفه آنها جزء اختیارات شورای اسلامی شهر است.

قانونگذار این دو مفهوم را تعریف نکرده است و وجه تمایز بین آن دو نیز معلوم نیست. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۱۷۲ مورخ ۱۳۸۴/۴/۲۶ اشاره‌ای به این موضوع داشته و بیان نموده است وجوه تمایزی بین عناوین «عوارض» و «هزینه خدمات ارائه شده توسط شهرداری» از یکدیگر به شرح بندهای «۱۶» و «۲۶» ماده (۷۱) وجود دارد، ولی این وجه تمایز را معلوم نکرده است با این حال از محتوای دادنامه شماره ۴۰۶ و ۴۰۷ مورخ ۱۳۸۷/۶/۳ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری می‌توان دریافت که شهرداری در قبال خدماتی که به مردم ارائه می‌کند ذیحق به دریافت بهای آن است و در صورتی که خدمتی به مردم ارائه نشود، شورای شهر مجاز به تعیین تعرفه بهای خدمات نیست. بر این اساس، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری قسمتی از مصوبه جلسه مورخ ۱۳۸۵/۲/۱۷ شورای شهر تهران مبنی بر لزوم اخذ بهای خدمات مورد ادعای شهرداری تحت عنوان «هزینه تبلیغات محیطی» بابت تابلوهای منصوبه بر سر درب شرکت‌های دولتی، شعب بانک‌ها و مؤسسات



اعتباری را مغایر هدف و حکم مقنن و خارج از حدود اختیارات شورای اسلامی شهر تهران تشخیص داد و آن را ابطال کرد.

در طرح جامع درآمدهای پایدار و سایر منابع مالی شهرداری تهران مصوب ۱۳۸۶/۱۰/۱۶، شورای اسلامی شهر تهران به تعریف این دو مقوله پرداخته و آنها را به شرح زیر تعریف کرده است:

بند «ه» ماده (۲)

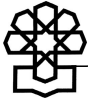
«عوارض، مبلغی است که شهرداری از اشخاص حقیقی و حقوقی مطابق اختیارات قانونی برای تأمین مخارج عام و خاص و یا اعمال سیاست‌های تشویقی یا بازدارنده اخذ می‌نماید. این عوارض (محلی) پس از تصویب توسط شورای اسلامی شهر تهران وفق قوانین و مقررات موضوعه، اعلام عمومی می‌شوند».

بند «ح» ماده (۲)

«بهای خدمات شهری، وجوهی است که شهرداری تهران در قبال ارائه برخی خدمات و متناسب با میزان استفاده از آن با تصویب شورای اسلامی شهر تهران از استفاده‌کنندگان خدمات شهری وصول می‌کند».

با توجه به اهمیت و نقش این دو موضوع و سهم اساسی آنها در مجموع منابع درآمدی شهرداری‌ها، قانونگذار به سمت حذف معافیت‌های دستگاه‌های اجرایی و اشخاص از پرداخت عوارض به شهرداری تمایل پیدا کرده است.

به موجب تبصره «۳» ماده (۵۰) قانون مالیات بر ارزش افزوده - مصوب ۱۳۸۷ - «قوانین و مقررات مربوط به اعطای تخفیف یا معافیت از پرداخت عوارض یا وجوه به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها ملغی می‌گردد». علت وضع چنین حکمی از سوی مقنن این



بوده است که شهرداری باید به‌عنوان یک نهاد مستقل و خودکفا قادر به ارائه خدمت به مردم باشد و این امر نیازمند تأمین منابع مطمئن و پایدار درآمدی است. علیرغم اهمیت لزوم پرداخت تمامی عوارض و وجوه توسط اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصاً و خصوصی و حقوق عمومی به شهرداری‌ها جهت هرچه بهتر اداره کردن شهر و ارائه خدمات بیشتر و بهتر به شهروندان، برای برخی اشخاص حقیقی و حقوقی، معافیت‌های قانونی از پرداخت عوارض در قوانین بودجه و دیگر مقررات پیش‌بینی شده بود که با این حکم، این مشکل مرتفع شده است. از سوی دیگر برخی از اشخاص حقیقی و حقوقی مشمول پرداخت عوارض به شهرداری از تأدیه به‌موقع و کامل عوارض متعلقه به شهرداری خودداری می‌کنند و مشکلاتی را از جهت تأمین منابع درآمدی شهرداری و ارائه خدمات به شهروندان باعث می‌شوند.

به‌نظر می‌رسد قطعی و لازم‌الاجرا بودن تشخیص کمیسیون موضوع ماده (۷۷) قانون شهرداری نشئت گرفته از اهمیت یادشده، و توجه قانونگذار به لزوم پرداخت هزینه‌های مربوط به اداره و آبادانی شهرها توسط اشخاص حقیقی و حقوقی ساکن در شهر مربوط است. البته براساس ماده (۱۵) قانون دیوان عدالت اداری - مصوب ۱۳۸۵ - «در صورتی که شکای ضامن طرح شکایت خود یا پس از آن مدعی شود که اجرای اقدامات یا تصمیمات یا آرای قطعی یا خودداری از انجام وظیفه توسط اشخاص و مراجع مذکور در ماده (۱۳) سبب ورود خسارتی می‌شود که جبران آن غیرممکن یا متعسر است، شعبه رسیدگی‌کننده در صورت احراز فوریت موضوع برحسب مورد دستور موقت مبنی بر توقف اجرای اقدامات، تصمیمات و آرای مزبور یا انجام وظیفه صادر می‌نماید».



قانونگذار به منظور جلوگیری از نقض مقررات در رسیدگی کمیسیون موضوع ماده (۷۷) قانون شهرداری و جلوگیری از تضییع حق شهروندان و اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی، تصمیمات قطعی کمیسیون یادشده را منحصرأً از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها (از حیث شکلی) طی بند «۲» ماده (۱۳) قانون دیوان عدالت اداری - مصوب ۱۳۸۵ - قابل شکایت در دیوان اعلام کرده است. به عبارت دیگر رسیدگی ماهیتی به اعتراضات و اختلافات راجع به عوارض شهرداری منحصرأً در صلاحیت ذاتی کمیسیون موضوع ماده (۷۷) قانون شهرداری است و رسیدگی دیوان شکلی است که در صورت انطباق رأی مورد اعتراض با قانون، آن را ابرام می‌کند و در غیر این صورت با نقض رأی مورد اعتراض، رسیدگی مجدد را به مرجع هم‌عرض محول کرده و خود دیوان، رسیدگی ماهوی نخواهد کرد.

با توجه به اینکه بخش عمده‌ای از درآمد شهرداری‌ها از محل اخذ عوارض تأمین می‌شود و بودجه شهرداری‌ها نیز بر همین اساس تنظیم می‌شود، لذا عدم پرداخت یا تأخیر در پرداخت عوارض شهرداری، مشکلات عدیده‌ای در اجرای وظایف شهرداری‌ها و ارائه خدمات عمرانی و شهری ایجاد می‌کند، بنابراین قانونگذار، نظر کمیسیون موضوع ماده (۷۷) قانون شهرداری را در ارتباط با پرداخت عوارض و طلب‌های معوقه شهرداری قطعی و لازم‌الاجرا دانسته است.

در خصوص رسیدگی دیوان عدالت اداری نسبت به آرای صادرشده از سوی کمیسیون‌های موضوع ماده (۷۷) قانون شهرداری باید به این نکته اشاره کرد که براساس آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری، صرفاً اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی حق شکایت و تجدیدنظرخواهی و مراجعه به دیوان عدالت اداری



دارند و اشخاص حقوقی حقوق عمومی حق طرح شکایت و تجدیدنظرخواهی نسبت به آرای صادرشده از سوی مراجع شبه‌قضایی و اداری در دیوان عدالت اداری را ندارند. با وجود این براساس رأی وحدت رویه شماره ۶۹۹ مورخ ۱۳۸۶/۳/۲۲ هیئت عمومی دیوان عالی کشور^۱ اشخاص حقوقی حقوق عمومی حق مراجعه به دادگاه‌های دادگستری را جهت طرح شکایت از آرای این‌گونه مراجع شبه‌قضایی و اداری دارند.

لازم به ذکر است در سال ۱۳۸۱ از سوی اداره کل حقوقی و تدوین قوانین قوه قضائیه در مورد نحوه تجدیدنظر نسبت به آرای صادر شده از سوی کمیسیون‌های موضوع ماده (۷۷) قانون شهرداری، نظریه‌ای صادر شد که منطبق بر اصول و موازین حقوقی نبود و حق دادخواهی را که براساس اصل سی‌وچهارم (۳۴) قانون اساسی^۲ حق مسلم هر فرد است، نقض می‌کرد. البته این نظریه با بند چهاردهم اصل سوم (۳) و اصل یکصدوپنجاه و ششم (۱۵۶) قانون اساسی نیز مغایرت داشت.

نظریه شماره ۷/۵۵۱ مورخ ۱۳۸۱/۱/۲۵ اداره کل حقوقی و تدوین قوانین قوه قضائیه به شرح زیر است:

۱. قانونگذار برای آرای صادره از مراجع غیردادگستری نوعاً مراجعی را برای رسیدگی به اعتراضات و رفع اشتباهات احتمالی تعیین کرده است، درحالی که برای رسیدگی به اعتراض ماهوی نسبت به آراء کمیسیون ماده (۷۷) قانون شهرداری، چنین مرجعی پیش‌بینی نشده است. بنا به مراتب همان‌طور که به‌موجب اصل یکصدوهفتادوسوم (۱۷۳) قانون اساسی و ماده (۱۳) قانون دیوان عدالت اداری مردم می‌توانند اعتراضات خود را در دیوان عدالت اداری مطرح کنند، سازمان‌های دولتی نیز می‌توانند برای رفع هر نوع تخلف احتمالی از قانون، در صدور آرای کمیسیون‌های ماده (۷۷) از حیث نقض قوانین و مقررات و مخالفت با آنها به مراجع دادگستری که مرجع تظلم عمومی است، مراجعه کنند.

۲. اصل سی‌وچهارم (۳۴) قانون اساسی: «دادخواهی حق مسلم هر فرد است و هرکس می‌تواند به‌منظور دادخواهی به دادگاه‌های صالح رجوع نماید. همه افراد ملت حق دارند این‌گونه دادگاه‌ها را در دسترس داشته باشند و هیچ‌کس را نمی‌توان از دادگاهی که به موجب قانون حق مراجعه به آن را دارد منع کرد».



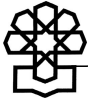
«سؤال: آرایی که از کمیسیون‌های ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها و کمیسیون‌های مالیاتی و مراجع حل اختلاف صادر می‌شود، آیا اگر به زیان مراجع دولتی و شهرداری‌ها باشد، قابل شکایت در دیوان عدالت اداری خواهد بود یا خیر و اگر نیست، تکلیف این مراجع چیست؟»

جواب: چنانچه آرای صادره در خصوص موضوعات مورد استعلام به زیان دولت یا سازمان‌ها و نهادها باشد و قطعی شده باشد، غیرقابل اعتراض در مراجع قضایی بوده و مرجعی برای رسیدگی به اعتراض وجود ندارد. به عبارت دیگر آرای صادره از کمیسیون‌های موضوع ماده (۷۷) و ماده (۱۰۰) قانون شهرداری و حل اختلاف و هیئت تشخیص که به زیان دولت یا شرکت دولتی صادر شده باشد نه تنها به لحاظ رأی وحدت رویه دیوان عدالت اداری به شماره هـ ۶۳ - ۴۳ مورخ ۱۳۶۸/۸/۳ قابل شکایت در دیوان عدالت اداری نیست، بلکه به لحاظ ماده (۱۰) قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی^۲ هم اعتراض نسبت به این آرا در دادگاه‌های عمومی قابل استماع نخواهد بود.»

از مجموع مطالب مذکور چنین استنباط می‌شود برای تجدیدنظر از آرای صادرشده از سوی کمیسیون‌های مذکور دو مرجع قانونی در نظر گرفته شده است که

۱. نظر به اینکه در اصل یکصد و هفتاد و سوم (۱۷۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران منظور از تأسیس دیوان عدالت اداری، رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدهای دولتی تصریح شده و با توجه به معنی لغوی و عرفی کلمه مردم، واحدهای دولتی از شمول مردم خارج و به اشخاص حقیقی یا حقوقی خصوصی اطلاق می‌شود و مستفاد از بند «۱» ماده (۱۱) قانون دیوان نیز اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی است. علی‌هذا شکایات و اعتراضات واحدهای دولتی در هیچ مورد قابل طرح و رسیدگی در شعب دیوان عدالت اداری نیست.

۲. رسیدگی نخستین به دعوی، حسب مورد در صلاحیت دادگاه‌های عمومی و انقلاب است مگر در مواردی که قانون مرجع دیگری را تعیین کرده باشد.



ماهیت رسیدگی هر کدام و فرآیند رسیدگی و آثار و تبعات بعدی آنها با یکدیگر فرق دارند:

۱. دیوان عدالت اداری برای اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی (مردم)،
۲. مراجع قضایی دادگستری برای اشخاص حقوقی حقوق عمومی براساس رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عالی کشور.

بنابراین جهت یکنواختی و همسان‌سازی شیوه‌های تجدیدنظر بهتر است قانونگذار نسبت به رفع این دوگانگی اقدام کند، زیرا نمی‌توان پذیرفت از یک طرف تصمیمات کمیسیون ماده (۷۷) در دیوان عدالت اداری قابل تجدیدنظر است (اگر شاکی شخص حقیقی یا حقوقی خصوصی باشد) و رسیدگی در این خصوص شکلی است، ولی راجع به همان تصمیمات چنانچه شاکی، سازمان‌های عمومی و دولتی (اشخاص حقوقی عمومی) باشند، به محاکم دادگستری که رسیدگی ماهوی می‌کنند محول شود و این نه تنها موجب تشتت آرا و رویه‌ها می‌شود، بلکه برخلاف اصول و موازین دادرسی و منطق حقوقی است.

نکته دیگر آنکه مصوبات شورای اسلامی شهر به استناد بندهای «۱۶» و «۲۶» ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران - مصوب ۱۳۷۵ - نوعی و کلی هستند و هردوی آنها براساس رویه و عرف دیوان عدالت اداری قابل طرح در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری هستند و هیئت مذکور بارها مصوبات شوراهای مذکور را که به استناد بندهای «۱۶» و «۲۶» ماده



(۷۱) قانون یادشده صادر شده‌اند، ابطال کرده است.^۱

صلاحیت کمیسیون ماده (۷۷) برخلاف صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری جزئی و موردی است، یعنی اینکه رسیدگی به اختلافات ناشی از نحوه اجرای تعرفه مربوط به عوارض در صلاحیت کمیسیون یاد شده است. به عبارت دیگر شخص می‌تواند نسبت به غیرقانونی بودن عوارض مورد مطالبه شهرداری به کمیسیون شکایت کند. در اینجا کمیسیون اعتراض مؤدی را از این جهت که آیا عوارض قانوناً قابل مطالبه است، مورد رسیدگی قرار می‌دهد. گاهی نیز ممکن است اعتراض مؤدی نسبت به میزان عوارض مورد مطالبه و شمول آن درخصوص مؤدی باشد بدین ترتیب که مؤدی بیان کند حوزه فعالیت وی خارج از محدوده خدمات شهری است و مشمول پرداخت عوارض نیست. اما صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب بند «۱» ماده (۱۹) قانون دیوان عدالت اداری - مصوب ۱۳۸۵ - «رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها از حیث مخالفت مدلول آنها با قانون و احقاق حقوق اشخاص در مواردی است که تصمیمات یا اقدامات یا مقررات مذکور برخلاف قانون و یا مرجع مربوط فاقد صلاحیت بوده یا از اختیارات، تجاوز یا سوءاستفاده شده است»، لذا جنبه کلی و نوعی دارد. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در آرای متعدد خود مصوبات شوراهای شهر را که به استناد بندهای «۱۶» و «۲۶» ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران صادر شده بود، ابطال کرده است و از این حیث در قوانین خلأ و نقصی

۱. رسیدگی به شکایات اشخاص حقیقی یا حقوقی حقوق خصوصی از آرای صادرشده، توسط کمیسیون ماده (۷۷) قانون شهرداری در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری است نه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.



وجود ندارد ولی در خصوص اختلافات مربوط به نحوه اجرای بند «۲۶» ماده (۷۱) قانون مذکور قانونگذار پیش‌بینی خاصی نکرده است که با توجه به همسانی و قرابت، ماهوی عناوین «عوارض» و «بهای خدمات ارائه‌شده»، تعیین کمیسیون ماده (۷۷) قانون شهرداری برای رسیدگی به اختلافات موردی بین شهرداری و شهروندان بابت نحوه اجرای مصوبات شوراهای اسلامی شهرها (موضوع بند «۲۶» ماده (۷۱) قانون شوراها) فاقد ایراد و امری مثبت ارزیابی می‌شود.

لازم به یادآوری است مصوبات شوراهای اسلامی شهرها براساس ماده (۸۰) اصلاحی قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران - مصوب ۱۳۸۶ - از سوی مسئولان ذیربط (فرماندار) قابل اعتراض است و در صورتی که شورای مذکور از نظر خود عدول نکند موضوع قابل طرح در هیئت حل اختلاف ذیربط است.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

با توجه به اینکه از لحاظ نگارشی ذکر سطر در قانون زائد به نظر می‌رسد، لذا پیشنهاد می‌شود متن ماده واحده، به شرح زیر اصلاح می‌شود.

ماده واحده - در ماده (۷۷) اصلاحی قانون شهرداری - مصوب ۱۳۴۵ - بعد از کلمه «عوارض» عبارت «و نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن موضوع بند «۲۶» اصلاحی ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران - مصوب ۱۳۸۶» - اضافه می‌شود.



همچنین با توجه به اینکه واژه «اصلاحات» شامل الحاقات نیز می‌شود، لذا ذکر واژه الحاقات مندرج در عنوان طرح زائد به نظر می‌رسد.

تنها ضمانت و اهرم قانونی شهرداری‌ها در وصول عوارض قانونی خود، طرح اختلافات مربوط به نحوه اجرای تعرفه عوارض در کمیسیون موضوع ماده (۷۷) قانون شهرداری است که به‌عنوان یک مرجع اداری و غیرقضایی محسوب می‌شود و تصمیمات آن نیز قطعی و لازم‌الاجراست که این امر موجب تسهیل فرآیند تأمین مطمئن و پایدار منابع درآمدی شهرداری است. شوراهای اسلامی شهرها علاوه بر وضع عوارض می‌توانند نرخ خدمات ارائه شده از سوی شهرداری‌ها را نیز تعیین کنند که در عمل و هنگام اجرای آن ممکن است اختلافاتی بین شهروندان و شهرداری‌ها بروز کند که مرجع حل این اختلاف می‌تواند کمیسیون یاد شده باشد، زیرا هم نماینده دولت (به‌عنوان نهاد ناظر بر سازمان‌های محلی و شوراهای اسلامی شهرها) و هم نماینده قوه قضائیه (به‌عنوان پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت) و هم نماینده شورای شهر (به‌عنوان منتخبین مردم و نمایندگان شهروندان) در کمیسیون مذکور عضویت دارند و این ترکیب می‌تواند تضمین‌کننده حقوق و منافع افراد و جامعه به‌صورت توأمان باشد، بنابراین تصویب طرح مذکور با اعمال اصلاحات پیشنهادی فوق‌الذکر مفید و مثبت ارزیابی می‌شود.



منابع و مآخذ

۱. قانون اساسی.
۲. قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحات بعدی.
۳. قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴.
۴. قانون آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۶.
۵. قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳.
۶. قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷.
۷. قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵.
۸. آیین‌نامه اجرایی نحوه وضع و وصول عوارض توسط شوراهای اسلامی شهر، بخش و شهرک موضوع قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵.
۹. شهرداری‌ها در آیین آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، جلد دوم، به کوشش امور حقوقی شهرداری اصفهان، چاپ دوم، انتشارات شهرداری اصفهان، ۱۳۸۳.
۱۰. مجموعه کامل آراء وحدت رویه دیوان عالی کشور، به کوشش سید احمد باختر و مسعود رئیسی، چاپ اول، انتشارات خط سوم، تهران ۱۳۸۳.
۱۱. طرح جامع درآمدهای پایدار و سایر منابع مالی شهرداری تهران مصوب ۱۳۸۶ شورای اسلامی شهر تهران.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۹۹۴۵

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح ماده (۷۷) قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ با اصلاحات و الحاقات بعدی»

نام دفاتر: مطالعات حقوقی (گروه حقوق عمومی و بین‌الملل)، مطالعات زیربنایی

تهیه و تدوین: یحیی مزروعی

مدیر مطالعه: یحیی مزروعی

ناظر علمی: محمد بهادری

متقاضی: کمیسیون قضایی و حقوقی

همکاران: —

همکاران خارج از مرکز: —

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز: —

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۸۸/۷/۱۳

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۸۸/۸/۱

تاریخ انتشار: ۱۳۸۸/۸/۱۷

