



پژوهشکده شورای نگهبان



گزارش کارشناسی

پرونده‌های دیوان عدالت اداری

در خصوص:

مصوبه شماره ۳۶۵۴/ش الف د - ۱۳۸۲/۱۱/۱۵

شورای اسلامی شهر شیراز در خصوص دریافت

عوارض از اراضی رها شده

کد گزارش: ۹۷۰۲۰۰۴

تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۰۲/۰۸

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت اداری

موضوع:

مصوبه شماره ۳۶۵۴/ش الف د - ۱۳۸۲/۱۱/۱۵ شورای اسلامی

شهر شیراز در خصوص دریافت عوارض از اراضی رها شده

تهیه و تنظیم:

مهدی ابراهیمی

نظارت:

سید محمد هادی راجی

محمدعلی فراهانی

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۷۰۲۰۰۴

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۷/۰۲/۰۸

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

(دریافت عوارض از اراضی رهاشده توسط شورای شهر شیراز)

موضوع شکایت: مصوبه شماره ۳۶۵۴/ش الف د - ۱۳۸۲/۱۱/۱۵ شورای اسلامی

اسلامی شهر شیراز در خصوص دریافت عوارض از اراضی رها شده

شاکی: سازمان بازرسی کل کشور

طرف شکایت: شورای اسلامی شهر شیراز

جهت مغایرت شرعی: «قاعده تسلیط»

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۹۶/۱۰/۳۸۶۵ - ۱۳۹۶/۱۰/۱۸

مقدمه

شاکی، مصوبه شماره ۳۶۵۴/ش الف د مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۱۵ شورای اسلامی شهر شیراز در خصوص دریافت عوارض از اراضی رهاشده را مخالف شرع و قاعده تسلیط دانسته و بر این اساس خواهان ابطال آن شده است. بر اساس مصوبه مزبور مالکان زمین‌های بایر در صورتی که از احیای زمین‌های خود خودداری کنند، تحت شرایطی موظف به پرداخت عوارض می‌گردند. از منظر شاکی این الزام با حق مالکیت و تسلط ناشی از آن منافات دارد. در ادامه پس از مرور ادله طرفین، به بررسی موضوع پرداخته می‌شود.

شرح و بررسی

شورای اسلامی شهر شیراز طی مصوبه «۳۶۵۴/ش الف د» در تاریخ ۱۳۸۲/۱۱/۵ مالکین زمین‌های بایر و رهاشده بیش از ۱۰۰۰ مترمربع مساحت را موظف به پرداخت «عوارض عدم استفاده» به شهرداری نموده است. اراضی مشمول این حکم اراضی با کاربرد مسکونی، تجاری، کارگاهی و صنعتی هستند که در محدوده خدماتی و شهرک‌های اقماری با قابلیت تفکیک از طریق شهرداری یا سازمان مسکن و شهرسازی قرار گرفته‌اند.

مطابق این مصوبه عوارض قابل وصول به ازای هر دو سال بوده که در مرحله اول ربع قیمت منطقه‌بندی موضوع ماده ۶۴ قانون مالیات‌های مستقیم^۱ اخذ می‌شود. در مراحل بعدی این میزان به دو برابر افزایش یافته و نهایتاً تا سقف یک برابر قیمت منطقه‌بندی قابل اخذ است. البته اراضی کمتر از ۱۰۰۰

۱. ماده ۶۴ (اصلاحی ۱۳۹۴). تعیین ارزش معاملاتی املاک بر عهده کمیسیون تقویم املاک می‌باشد. کمیسیون مزبور موظف است ارزش معاملاتی موضوع این قانون را در سال اول معادل دو درصد (۲٪) میانگین قیمت‌های روز منطقه با لحاظ ملاکهای زیر تعیین کند.
این شاخص هر سال به میزان دو واحد درصد افزایش می‌یابد تا زمانی که ارزش معاملاتی هر منطقه به بیست درصد (۲۰٪) میانگین قیمت‌های روز املاک برسد.

...

این کمیسیون متشکل از پنج عضو است که در تهران از نمایندگان سازمان امور مالیاتی کشور، وزارتخانه‌های راه و شهرسازی و جهاد کشاورزی، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و شورای اسلامی شهر و در سایر شهرها از مدیران کل یا رؤسای ادارات امور مالیاتی، راه و شهرسازی، جهاد کشاورزی و ثبت اسناد و املاک و یا نمایندگان آنها و نماینده شورای اسلامی شهر تشکیل می‌شود. کمیسیون مذکور هر سال یک بار ارزش معاملاتی املاک را به تفکیک عرصه و اعیان تعیین می‌کند. ...

مترمربع مشمول این مصوبه نبوده و در مورد اراضی بیش از ۱۰۰۰ متر (ولو به شکل مجموع و حاصل تجمیع چند قطعه زمین) صرفاً میزان متجاوز از هزار متر مورد محاسبه و شمول عوارض قرار می‌گیرد.

در تبصره «۴» این مصوبه حتی افرادی که برای اخذ پروانه اقدام نموده‌اند ولی در مهلت قانونی اقدام به ساخت نکرده و مشمول عوارض تمدید پروانه می‌شوند، برای مهلت سپری شده (از زمان اخذ پروانه تا زمان پرداخت عوارض تمدید) مشمول نیمی از مبلغ عوارض زمین‌های ره‌اشده می‌گردند.

الف- ادله شاکی:

اولاً: مغایرت مصوبه با قاعده فقهی تسلیط و منع مالکین از بهره‌برداری و انتفاع از ملک خود. خصوصاً اینکه عدم عمران زمین ممکن است مستند به عدم توانایی مالی مالک باشد و این به نوعی تکلیف مالایطاق است.

ثانیاً: خالی بودن ملک نمی‌تواند دلیلی برای اخذ عوارض باشد و این برخلاف عدالت است. زیرا اساساً اخذ عوارض در قبال ارائه خدمات است که در فرض مذکور و خالی بودن ملک هیچ خدماتی ارائه نشده است.

ثالثاً: رویه قضایی موجود در این خصوص و رأی شماره ۵۵۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۸۷/۸/۱۹ دال بر عدم وجود این

۱. «به صراحت بند ۱۶ ماده ۷۱ و ماده ۷۷ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات

صلاحیت برای شورای شهر شیراز است. این رأی در خصوص ابطال مصوبه شورای اسلامی شهر تهران دال بر تجویز اخذ عوارض سالیانه از اراضی و املاک خالی یا متروکه به ماخذ ۲۰٪ قیمت منطقه‌ای موضوع دفترچه بهای معاملات املاک صادر شده است که در ضمن آن هیأت عمومی دیوان عدالت اداری آن را مغایر قانون دانسته و ابطال نموده است.^۱

ب- جوایبه طرف شکایت:

شورای اسلامی شهر شیراز در تاریخ ۱۳۹۶/۸/۲۲ در جوایبه خودبا ذکر ادله‌ای ایرادات وارده را رد نموده است:

اولاً: در برابر قاعده «تسلیط» که مورد استناد شاکی قرار گرفته است، قاعده «لاضرر» وجود دارد که از اتفاق دارای اهمیت است و باید مورد توجه قرار گیرد. (ضرر: عدم تدارک هزینه‌های شهرداری)

→

شهرداران مصوب ۱۳۷۵ اختیار شوراهای اسلامی شهر و روستا در وضع و برقراری عوارض مقید و مشروط به رعایت سیاستهای کلی دولت و ضوابط و شرایط مندرج در مادتهای ۱۴ و ۱۵ آیین‌نامه اجرایی نحوه وضع و وصول عوارض توسط شوراهای اسلامی شهر، بخش و شهرک مصوب ۱۳۷۸ هیأت وزیران به ویژه عدم تجاوز میزان عوارض از حداکثر مقرر در تبصره ماده ۱۵ آیین‌نامه مزبور به میزان نیم درصد ارزش معاملات دارای و ثروت اشخاص است. نظر به مراتب فوق‌الذکر و اعتبار اصل تسلیط و عدم جواز مطالبه عوارض به ادعای عدم اعمال حقوق مالکانه در اراضی اشخاص، مصوبه چهل و پنجمین جلسه مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۱۲ شورای اسلامی شهر تهران مبنی بر تعیین عوارض سالیانه اراضی و املاک بلا استفاده و خالی و متروکه به ماخذ ۲۰ درصد قیمت منطقه‌ای موضوع دفترچه بهاء معاملات املاک خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات آن شورا در وضع عوارض تشخیص داده می‌شود و مصوبه معترض‌عنه مستنداً به قسمت دوم اصل ۱۷۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ماده یک و بند یک ماده ۱۹ و ماده ۴۳ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد.»

۱. در تاریخ ۱۳۹۶/۷/۲۲ سازمان بازرسی کل کشور با رفع نقص مدارک مجدداً مطالب مندرج در دادخواست نخستین را تکرار نموده است.

ثانیاً: اصل تسلیط در حوزه حقوق خصوصی مورد توجه قرار می‌گیرد، در حالی که در حوزه حقوق عمومی مصالح عمومی بر حقوق خصوصی افراد رجحان دارد.

ثالثاً: مصوبه مورد اشاره نه تنها بر خلاف رویه جاری در نظام قانونی کشور نبوده، بلکه مطابق قوانین و بر محوریت آنها است. قوانینی از قبیل:

۱- در قوانین تملکی بخصوص «قانون نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت» مصوب ۱۳۵۸ شورای انقلاب^۱ در صورت عدم همکاری مالکین طرح‌های ضروری متوقف نشده، اصل تسلیط رعایت نمی‌گردد و اشخاص حقوقی حقوق عمومی از جمله شهرداری نسبت به سلب مالکیت خصوصی و تصرف اقدام می‌نمایند.

۲- برابر ماده ۱۱۰ قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴، زمین‌هایی

۱- ماده ۱- هرگاه برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی وزارتخانه‌ها یا مؤسسات و شرکتهای دولتی یا وابسته به دولت، همچنین شهرداریها و بانکها و دانشگاه‌های دولتی و سازمانهایی که شمول قانون نسبت به آنها مستلزم ذکر نام باشد و از این پس «دستگاه اجرایی» نامیده می‌شوند به اراضی، ابنیه، مستحقات، تأسیسات و سایر حقوق مربوط به اراضی مذکور متعلق به اشخاص حقیقی یا حقوقی نیاز داشته باشند و اعتبار آن قبلاً وسیله «دستگاه اجرایی» یا از طرف سازمان برنامه و بودجه تأمین شده باشد «دستگاه اجرایی» می‌تواند مورد نیاز را مستقیماً یا به وسیله هرسازمان خاصی که مقتضی بداند بر طبق مقررات مندرج در این قانون خریداری و تملک نماید.

۲- ماده ۱۱۰- نسبت به زمین یا بناهای مخروبه و غیر مناسب با وضع محل و یا نیمه تمام واقع در محدوده شهر که در

که به صورت غیر مناسب رها می‌گردند، شهرداری می‌تواند نسبت به دیوارکشی آنها اقدام نماید و هزینه‌های مربوطه را به اضافه ۱۰٪ از مالک یا متولی یا متصدی موقوفه دریافت کند و این شورا به جهت سازماندهی این اراضی اقدام به وضع مصوبه فوق‌الذکر به شماره ۳۶۵۴/ش الف د نموده است.

۳- برابر ماده ۲۹ قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷ عوارض اراضی فاقد ساختمان در محدوده شهر که آب

→

خیابان یا کوچه و یا میدان قرار گرفته و منافی با پاک‌ی و پاکیزگی و زیبایی شهر و یا موازین شهرسازی باشد، شهرداری با تصویب انجمن شهر می‌تواند به مالک اخطار کند منتهی ظرف دو ماه به ایجاد نرده یا دیوار یا مرمت آن که منطبق با نقشه مصوب انجمن شهر باشد اقدام کند. اگر مالک مسامحه یا امتناع کرد، شهرداری می‌تواند به منظور تأمین نظر و اجرای طرح مصوب انجمن در زمینه زیبایی و پاکیزگی و شهرسازی هرگونه اقدامی را که لازم بداند معمول و هزینه آن را به اضافه صدی ده از مالک یا متولی و یا متصدی موقوفه نماید، در این مورد صورت حساب شهرداری بدواً به مالک ابلاغ می‌شود در صورتی که مالک ظرف پانزده روز از تاریخ ابلاغ صورت حساب شهرداری اعتراض نکرد، صورت حساب قطعی تلقی می‌شود و هرگاه مالک ظرف مهلت مقرر اعتراض کرد موضوع به کمیسیون مذکور در ماده ۷۷ ارجاع خواهد شد. صورت حساب هایی که مورد اعتراض واقع نشده و همچنین آراء کمیسیون رفع اختلاف مذکور در ماده ۷۷ در حکم سند قطعی و لازم الاجرا بوده و اجراء ثبت مکلف است برطبق مقررات اجرای اسناد رسمی لازم الاجراء نسبت به وصول طلب شهرداری اجرائیه صادر و به مورد اجراء بگذارد.

۱. ماده ۲۹ - عوارض اراضی واقع در محدوده شهر که آب لوله‌کشی و برق آن تأمین شده و فاقد ساختمان اساسی باشد دو برابر میزان مقرر در ماده ۲ این قانون خواهد بود.

تبصره ۱ - در صورتی که مالکین این گونه اراضی طبق نقشه شهرداری به نرده‌کشی و ایجاد فضای سبز در اراضی مزبور اقدام کنند مشمول مقررات این ماده نبوده و عوارض به مأخذ مقرر در ماده ۲ این قانون وصول خواهد شد.

تبصره ۲ - در پروانه‌های ساختمانی که از طرف شهرداریها صادر می‌شود باید حداکثر مدتی که برای پایان یافتن ساختمان ضروری است قید گردد و کسانی که در میدانها و معابر اصلی شهر اقدام به ساختمان می‌کنند باید ظرف مدت مقرر در پروانه‌ها ساختمان خود را به اتمام برسانند و در صورتی که تا دو سال بعد از مدتی که برای اتمام بنا در پروانه قید شده باز هم ناتمام بگذارند، عوارض مقرر در این قانون به دو برابر افزایش یافته و از آن به بعد نیز اگر ساختمان همچنان ناتمام باقی بماند، برای هر دو سالی که بگذرد عوارض به دو برابر مأخذ دو سال قبل افزایش خواهد یافت تا به ۴ درصد در سال بالغ

←

لوله‌کشی یا برق داشته باشد ۲ برابر می‌باشد و این شورا به جهت سازماندهی این اراضی و رعایت این ماده قانونی اقدام به وضع مصوبه فوق‌الذکر به شماره ۳۶۵۴/ش الف د نموده است.

۴- مطابق ماده (۵۴) مکرر قانون مالیات‌های مستقیم (الحاقی ۱۳۹۴) برای املاک خالی از سکنه مالیات در نظر گرفته شده است که در برخی شرایط به دو برابر معمول بالغ می‌گردد. این نوع مالیات یک مالیات ارشادی است و نشان از عدم رعایت اصل تسلیط مورد استناد سازمان بازرسی می‌دهد و جهت رفع مشکلات مسکن تصویب شده است. در خصوص مصوبه ۳۶۵۴/ش الف د نیز عوارض مذکور ارشادی و جهت رفع مشکلات مسکن و رفع مشکلات شهری می‌باشد.^۱

رابعاً: در مطالب بیان شده توسط شاکی در ذیل قسمت بند ۲ به غیرعادلانه بودن اخذ عوارض از زمین‌های خالی اشاره گردیده، در

→

گردد. اینیه ناتمام که از طرف مقامات قضایی توقیف شده باشد مشمول این ماده نخواهد بود.

۱. ماده ۵۴ مکرر- واحدهای مسکونی واقع در شهرهای با جمعیت بیش از یکصدهزار نفر که به استناد سامانه ملی املاک و اسکان کشور (موضوع تبصره ۷ ماده ۱۶۹ مکرر این قانون) به عنوان «واحد خالی» شناسایی می‌شوند، از سال دوم به بعد مشمول مالیات معادل مالیات بر اجاره به شرح زیر خواهند شد:
سال دوم - معادل یک دوم مالیات متعلقه؛ سال سوم - معادل مالیات متعلقه؛ سال چهارم و به بعد - معادل یک ونیم (۱/۵) برابر مالیات متعلقه.

صورتی که این مسأله در سابقه تقنینی کشور نظیر قانون شهرداری (ماده ۱۱۰) و قانون نوسازی و عمران شهری (ماده ۲۹) مسبوق به سابقه است. خامساً: استناد به رأی شماره ۵۵۶ هیأت عمومی دیوان مورخ ۱۳۸۷/۸/۱۹ هم موجه به نظر نمی‌رسد زیرا:

۱- دلایل ۱-۴ مطرح شده در این خصوص در انشای رأی نهایی در این پرونده ارائه نگردیده است و قضات دیوان به ادله فوق التفات نداشته‌اند.

۲- مصوبه مورد شکایت سازمان بازرسی کل کشور هم به لحاظ مترآژ شمول (۱۰۰۰ متر مذکور در تبصره «۸» مصوبه این شورا) و هم از نظر محتوا با مصوبه ابطالی متفاوت بوده و قیاس این دو مع‌الفارق است.

نهایتاً اینکه مصوبه مورد شکایت از جمله تبصره‌های «۳» و «۴» آن برگرفته از مواد قانون نوسازی و عمران شهری (بند «الف» و «ب» ماده (۱۸))^۱ و مواد قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات

۱. ماده ۱۸ - ارزیابی املاک و تعیین غرامت و پرداخت آن به مالکینی که تمام یا قسمتی از ملک آنها در اجرای طرحهای نوسازی و احداث و اصلاح و توسعه معابر و تأمین نیازمندیهای عمومی شهر مورد تصرف قرار می‌گیرد و دریافت حق مرغوبیت از کسانی که ملک آنها بر اثر اجراء طرحهای مذکور مرغوب می‌شود به شرح زیر خواهد بود:

الف - در مورد اعیانی به نسبت خسارت وارده به ملک ارزیابی و پرداخت می‌شود و در مورد عرصه ارزش آن به مآخذ بهای یک سال قبل از تاریخ ارزیابی به اضافه شش درصد تعیین می‌گردد و در صورتی که این قیمت بیش از بهای ملک در تاریخ

شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (بندهای «۱۶» و

«۲۶» ماده (۸۰))^۱ و نیز ماده (۵۰) قانون مالیات بر ارزش افزوده^۲

وضع گردیده‌اند.

تحلیل موضوع:

در خصوص موضوع تعیین عوارض و خصوصاً عوارض بر اراضی

بلااستفاده، نکاتی از جهات مختلف قابل طرح است:

→

انجام ارزیابی باشد بهای زمان ارزیابی ملاک عمل خواهد بود.

ب - در مورد مرغوبیت کلیه اراضی و املاکی که بر اثر اجرای طرحهای نوسازی و احداث و اصلاح و توسعه معابر در بر گذر احداثی یا اصلاحی واقع می‌شوند مشمول پرداخت حق مرغوبیت می‌باشند. مأخذ و نحوه دریافت حق مرغوبیت از مالکین این گونه املاک طبق آیین‌نامه و جدولی است که از طرف وزارت کشور تهیه و به تصویب کمیسیونهای کشور مجلسین خواهد رسید.

۱۱- قابل ذکر است که شماره مواد این قانون در مرداد ماه سال ۱۳۹۶ توسط مجلس اصلاح شد و شماره ماده ۷۱ به ۸۰ تغییر کرد.

ماده ۸۰ - وظایف شورای اسلامی شهر به شرح زیر است: ...

۱۶ - 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.

...

۲۶ - تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن با رعایت آیین‌نامه مالی و معاملات شهرداری‌ها.

۲۲- ماده ۵۰ - 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 است، همچنین برقراری عوارض به درآمدهای مأخذ محاسبه مالیات، سود سهام شرکتها، سود اوراق مشارکت، سود سپرده‌گذاری و سایر عملیات مالی اشخاص نزد بانکها و مؤسسات اعتباری غیر بانکی مجاز، توسط شوراهای اسلامی و سایر مراجع ممنوع می‌باشد.

تبصره ۱- شوراهای اسلامی شهر و بخش جهت وضع هر یک از عوارض محلی جدید، که تکلیف آنها در این قانون مشخص نشده باشد، موظفند موارد را حداکثر تا پانزدهم بهمن ماه هر سال برای اجراء در سال بعد، تصویب و اعلام عمومی نمایند. ...

اولاً: صلاحیت شوراهای اسلامی شهر در خصوص وضع عوارض که مستند به بند «۱۶» ماده (۸۰) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران - مصوب ۱۳۷۵- صورت می‌گیرد باید با توجه به سایر قوانین و مقررات اعمال گردد. با توجه به اینکه قانونگذار در ماده (۱۵) قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن - مصوب ۱۳۸۷- برای اراضی بایر مالیات تعیین کرده است^۱، لذا اخذ وجه از صاحبان اراضی بایر به عنوان عوارض شهری، علاوه بر مالیات قانونی، موجه نیست و این امر خارج از صلاحیت شورای اسلامی شهر می‌باشد. علاوه بر اینکه اساساً در خصوص اراضی باید خدمتی از سوی شهرداری ارائه نمی‌شود که براساس آن وضع عوارض گردد.

ثانیاً: در خصوص استنادات مندرج در جوابیه شورای اسلامی شهر شیراز نیز گفتنی است که تمامی استنادات مزبور مواردی است که قانونگذار تصویب نموده است و نمی‌توان آن موارد را به عنوان دلیلی مبنی بر صلاحیت شورای شهر در خصوص وضع عوارض موصوف تلقی نمود. ماده (۱) «قانون نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و

۱. ماده ۱۵- اراضی بایر با کاربری مسکونی در محدوده شهرهایی که دولت تعیین می‌کند، سالانه مشمول مالیات به نرخ دوازده درصد (۱۲٪) بر مآخذ ارزش معاملاتی می‌باشد. مالکان این قبیل اراضی مکلفند مالیات بر اراضی بایر خود را هر سال با تسلیم اظهارنامه مالیاتی مربوط تا آخر اردیبهشت ماه سال بعد به اداره امور مالیاتی محل وقوع ملک تسلیم و مالیات متعلق را ظرف همین مدت پرداخت نمایند. ...

نظامی دولت» مربوط به تملک اراضی در مقابل پرداخت ثمن است و ارتباطی به امکان اخذ عوارض ندارد. ماده (۱۱۰) قانون شهرداری، نیز حکم خاصی دارد که ارتباطی با تصویب عوارض توسط شورای شهر ندارد. بلکه حکمی **قانونی** است که بر اساس آن، شهرداری، وجوه هزینه شده را به علاوه درصد مقرر در قانون، از اشخاص می‌گیرد. ماده (۲۹) قانون نوسازی و عمران شهری نیز حکمی **قانونی** است و ارتباطی با وضع عوارض توسط شورای شهر ندارد. اساساً نمی‌توان صلاحیتی را که قانونگذار به موجب قانون اساسی دارا می‌باشد در مقام مقایسه برای شوراهای اسلامی شهر نیز پیش‌فرض دانست و بر مبنای آن اقدام به وضع قاعده نمود.

علاوه بر موارد فوق‌الذکر، دیوان عدالت اداری بارها عوارض وضع شده توسط شورای شهر در خصوص اراضی بایر و بلااستفاده را مغایر قانون اعلام کرده است. دادنامه شماره ۵۵۶ مورخ ۱۳۸۷/۸/۱۹ که در استدلال‌های شاکی به آن اشاره شده و نیز دادنامه شماره ۱۸۵۰ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۱۳ که هر دو در

۱۰ «هر چند مطابق بند ۲۶ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵، از جمله وظایف شوراهای اسلامی شهر، تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمانهای وابسته به آن با رعایت آیین نامه مالی و معاملاتی شهرداریها است، اما نظر به این که تعیین نرخ خدمات منوط به انجام خدمت از سوی شهرداری است و در بند ۲ مصوبه شماره ۱۳۸۴/۱۲/۲۰ - ش/۲/۶۱۰۲ شورای اسلامی شهر مشهد، شهرداری خدمتی به اراضی محصور ارائه نمی‌کند تا مجاز به وضع و دریافت عوارض باشد، بنابراین بند ۲ مصوبه مذکور خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات مرجع وضع تشخیص داده می‌شود و به استناد بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود.»

دادنامه شماره ۱۳۰۹-۱۳۱۰ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۰ تأکید شده‌اند، صراحت بر این امر دارند. طبق دادنامه اخیر: «باتوجه به استدلال‌های مندرج در آراء شماره ۵۵۶-۱۳۸۷/۸/۱۹ و ۱۸۵۰-۱۳۹۱/۱۱/۱۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و اینکه قانونگذار در ماده (۱۱۰) قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۳۴ وظیفه و تکلیف شهرداری در خصوص اراضی غیر محصور و رهاشده را مشخص کرده است و در مورد اینگونه اراضی طبق ماده (۲) قانون نوسازی و عمران شهری، عوارض نوسازی پرداخت می‌شود، بنابراین مصوبات مورد شکایت در خصوص تعیین و اخذ عوارض از اراضی محصور و غیرمحصور رهاشده خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات شورای اسلامی شهر مشهد می‌باشد.»
گفتنی است شورای نگهبان پیش از این مواردی را که شورای اسلامی شهر بدون ارائه ما به ازاء یا ارائه خدمت خاصی یا بدون حق جعل عوارض در موضوعی خاص، اقدام به وضع عوارض نموده است مغایر با موازین شرعی دانسته است.^۱

نتیجه‌گیری

هرچند اصل تصویب عوارض توسط شوراهای شهر امری پذیرفته‌شده است،

۱. نظر شماره ۹۵/۱۰۲/۱۶۸۹ مورخ ۱۳۹۵/۵/۵: ... علیهذا در این صورت اخذ عوارض چون بدون مجوز قانونی است خلاف موازین شرع می‌باشد.

نظر شماره ۹۵/۱۰۲/۱۶۷۶ مورخ ۹۵/۵/۳: با استظهار به اینکه عنوان عوارض بر اراضی اشخاص به صورت مجانی صادق نمی‌باشد بنابراین مصوبه مذکور خلاف موازین شرع شناخته شد.

ولی این صلاحیت با رعایت ضوابط و شرایط قانونی، قابل اعمال است. باتوجه به وضع مالیات قانونی در خصوص اراضی بایر توسط قانونگذار در ماده (۱۵) قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن - مصوب ۱۳۸۷- دلیلی مبنی بر صلاحیت شورای شهر در خصوص وضع عوارض در این موضوع وجود ندارد. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز بارها مصوبات مشابه را ابطال کرده است.

امام خمینی (ره):

و از شورایی محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل مابقی آینده، که با کمال دقت و قدرت و ظایف اسلامی و ملی خود
رایان و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه‌ای جلوگیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید سپهبد قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲