



# گزارش کارشناسی

## پرونده‌های دیوان عدالت اداری در خصوص:

تقاضای ابطال مصوبه شماره ۴۴/۱/۴۴۴۳۷ مورخ  
۱۳۹۱/۱۱/۱۴ استانداری خوزستان به قائم مقامی از  
شورای شهر اهواز و ردیف ۲ از جدول ضریب تغییر  
کاربری طبقات از مصوبه شماره ۱/۱۰۰/۳۹۹۹ مورخ  
۱۳۹۱/۹/۱ شهرداری اهواز

کد گزارش: ۹۶۰۳۰۳۵

تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۰۳/۲۳

پژوهشکده شورای نخبگان

شناسنامه گزارش

# گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت اداری

موضوع:

تقاضای ابطال مصوبه شماره ۴۴/۱/۴۴۴۳۷ مورخ  
۱۳۹۱/۱۱/۱۴ استانداری خوزستان به قائم مقامی از شورای  
شهر اهواز و ردیف ۲ از جدول ضریب تغییر کاربری طبقات از  
مصوبه شماره ۳۹۹۹/۱۰۰/۱ مورخ ۱۳۹۱/۹/۱ شهرداری اهواز

تهیه و تنظیم:

مرتضی حاجی علی خمسه

نظارت:

سید مجتبی حسینی پور

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۶۰۳۰۳۵

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۶/۰۳/۲۳

# بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

موضوع شکایت: تقاضای ابطال مصوبه شماره ۴۴/۱/۴۴۴۳۷ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۱۴ استانداری خوزستان به قائم‌مقامی از شورای شهر اهواز و ردیف ۲ از جدول ضریب تغییر کاربری طبقات از مصوبه شماره ۱/۱۰۰/۳۹۹۹ مورخ ۱۳۹۱/۹/۱ شهرداری اهواز

شاکی: آقای رجبعلی لاهوری

طرف شکایت: شهرداری اهواز

جهات مغایرت شرعی: اصل تسلیط و مالکیت مشروع افراد

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۹۰۰۰/۲۱۰/۱۳۱۲۵۹/۲۰۰ - ۱۳۹۵/۸/۱۶

### مقدمه

شاکی طی دادخواست خود، مصوبه شماره ۴۴/۱/۴۴۴۳۷ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۱۴ استانداری خوزستان را که به قائم‌مقامی از شورای شهر اهواز صادر گردیده است، مغایر شرع و قانون اعلام کرده است و خواستار ابطال آن شده است. همچنین از آنجا که مصوبه مذکور در خصوص موافقت با پیشنهاد ارائه شده از سوی شهرداری اهواز در خصوص تغییر ضریب عوارض تغییر کاربری بوده است، ردیف ۲ از جدول ضریب تغییر کاربری طبقات از مصوبه شماره ۱/۱۰۰/۳۹۹۹ مورخ ۱۳۹۱/۹/۱ شهرداری اهواز نیز مورد اعتراض شاکی قرار گرفته است و تقاضای ابطال آن را نموده است. در این گزارش پس از طرح ادعای طرفین شکایت، به بررسی و تحلیل حقوقی موضوع خواهیم پرداخت.

## شرح و بررسی

به موجب ماده (۸۵)<sup>۱</sup> قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، در صورت فقدان شورای شهر به هر دلیل، استاندار تا زمان تشکیل شورای جدید جانشین آن شورا خواهد بود. بنابراین موضوعاتی که در صلاحیت شورای شهر است، در این مدت در صلاحیت استاندار خواهد بود. لذا طبعاً حیطه اختیارات استاندار از حیث قائم مقامی شورای شهر، همان حیطه اختیارات شورای شهر خواهد بود.<sup>۲</sup>

شهرداری اهواز در مصوبه شماره ۱/۱۰۰/۳۹۹۹ مورخ ۱۳۹۱/۹/۱ خود<sup>۳</sup>، پیشنهادات خود در خصوص عوارض تغییر کاربری را به نیابت از شورای شهر اهواز، برای استاندار خوزستان ارسال می‌کند. در این مصوبه، صلاحیت وضع

---

**۱. ماده ۸۵-** هر گاه انتخابات هر یک از شوراهای روستا و شهر بنا به دلایل ذکر شده متوقف و یا پس از تشکیل طبق مقررات قانونی منحل شود تا برگزاری انتخابات مجدد و تشکیل شورای جدید، استاندار جانشین آن شورا خواهد بود.

**۲.** البته گفتنی است که بند «۱۵» ماده (۲) مصوبه شورای عالی اداری با عنوان «تعیین وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران و نحوه عزل و نصب آنها و چگونگی ارتباط آنها با مسئولین دستگاه‌های اجرایی» (مصوب ۱۳۷۷/۷/۲۸) در این خصوص چنین مقرر می‌دارد:

«در غیاب شورای اسلامی شهر (بجز شهر تهران) استاندار جانشین شورای اسلامی شهر خواهد بود. در این حالت کلیه وظایف شوراهای اسلامی شهرهای تابعه استان به غیر از وظیفه مربوط به تصویب، برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن برعهده استاندار می‌باشد.»

توضیح آنکه بر اساس این مصوبه شورای عالی اداری، در زمانی که استاندار به قائم مقامی شورای شهر اقدام به انجام وظیفه می‌کند، کلیه اختیارات شورای شهر را دارد بجز اختیار مربوط به تصویب، برقراری یا لغو عوارض شهری. البته به نظر می‌رسد که این مصوبه وجهت قانونی ندارد و در حقیقت حکم قانون را تخصیص می‌زند. در حالی که شورای عالی اداری صلاحیت تخصیص احکام قانونی را ندارد. بنابراین علی‌رغم وجود این مصوبه، باید گفت که به لحاظ قانونی، حیطه اختیارات استاندار از حیث قائم مقامی شورای شهر، همان حیطه اختیارات شورای شهر است و فاقد تخصیص است.

**۳.** شاکای تقاضای ابطال ردیف ۲ جدول پیوست این مصوبه را نیز مطرح کرده است.

عوارض مربوطه مستند به بند «۱» مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری کشور تحت عنوان «ضوابط منطقه‌بندی و تعیین تراکم‌های ساختمانی و کاربری اراضی در طرح‌های توسعه شهری»<sup>۱</sup>، تبصره بند «۸» ماده (۴۵)<sup>۲</sup> قانون شهرداری و نیز بند «۱۶» ماده (۷۱)<sup>۳</sup> قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران اعلام شده است. استاندار خوزستان نیز به موجب نامه شماره ۴۴۴۳۷/۱/۴۴ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۱۴ - که مورد اعتراض شاکی قرار گرفته است - موافقت خود را با پیشنهاد ارائه شده از سوی شهرداری اهواز جهت اجرا از ابتدای سال ۱۳۹۲ اعلام می‌دارد.

## الف) ادله شاکی

شاکی ضمن توضیحاتی مفاد مصوبه استاندار را مغایر شرع و قانون دانسته است. خلاصه توضیحات و ادله وی بدین شرح است:

---

**۱. بند ۱-** شهرداری‌هایی که دارای طرح جامع می‌باشند می‌توانند در قبال اضافه‌ارزشی که برای هریک از قطعات اراضی شهر بر اثر ضوابط منطقه‌بندی و تعیین تراکم‌های ساختمانی و کاربری اراضی بیش از قسمت اراضی در مناطق مسکونی با تراکم کم ایجاد می‌شود، با تصویب شورای شهر و تأیید وزارت کشور (به استناد بند ۸ ماده ۴۵ قانون شهرداری و تبصره آن) عوارض اختصاصی به تناسب میزان اضافه‌ارزش حاصله وضع و وصول نموده و در حسابی جداگانه به نام «درآمد حاصله از فعالیت‌های اقتصادی در ساختمان‌های شهری»، نگهداری کرده و صرفاً در تهیه طرح‌های توسعه و عمران شهری و اجرای آن با نظر شورای شهر و عاملیت دستگاه‌های مربوطه به مصرف برسانند.

**۲. ماده ۴۵-** وظایف انجمن به قرار ذیل است:

۱- ...

۸- تصویب لوایح برقراری یا لغای عوارض یا تغییر نوع و میزان آن و همچنین توافق نسبت به وصول بقایای عوارض ملغی شده در هر مرحله‌ای که باشد.

**۳. ماده ۷۱-** وظایف شورای اسلامی شهر به شرح زیر است:

۱- ...

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.»

بنا بر ادعای شاکی، وی از سال ۱۳۵۷ مالک یک باب مغازه در موقعیت مکانی مختلط (تجاری و غیرتجاری) بوده است و تمامی عوارض مورد مطالبه شهرداری را پرداخت کرده است. پس از مطالبه مبالغی تحت عنوان عوارض تغییر کاربری و ارزش افزوده و عوارض پذیره تجاری توسط شهرداری و اعتراض وی، موضوع به کمیسیون موضوع ماده (۷۷)<sup>۱</sup> قانون شهرداری ارجاع شده است. این کمیسیون نیز مطالبه وجه مذکور را صحیح تشخیص داده و مطالبه قسمتی از آن مبلغ را مستند به مصوبه شماره ۴۴۴۳۷/۱/۴۴ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۱۴ استانداری خوزستان دانسته است. در حالی که کاربری این ملک از سال ۱۳۵۷، تجاری بوده است و شهرداری نیز تاکنون چند بار پروانه کسب شاکی را در قبال دریافت عوارض تمدید کرده است. بنابراین تغییر کاربری در خصوص این ملک موضوعاً منتفی است.

از سوی دیگر، بر اساس ماده (۵)<sup>۲</sup> قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و

---

**۱. ماده ۷۷-** رفع هرگونه اختلاف بین مؤدی و شهرداری در مورد عوارض و بهای خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن، به کمیسویی 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 شود طبق مقررات اسناد لازم‌الاجرا به وسیله اداره ثبت قابل وصول می‌باشد. اجرای ثبت مکلف است بر طبق تصمیم کمیسیون مزبور به صدور اجرائیه و وصول طلب شهرداری مبادرت نماید. در نقاطی که سازمان قضایی نباشد، رئیس دادگستری شهرستان یک نفر را به نمایندگی دادگستری تعیین می‌نماید و در غیاب انجمن شهر انتخاب نماینده انجمن از طرف شورای شهرستان به عمل خواهد آمد.

**۲. ماده ۵-** بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات آنها در هر استان به وسیله کمیسویی به ریاست استاندار (و در غیاب وی معاون عمرانی استانداری) و با عضویت شهردار و نمایندگان وزارت مسکن و شهرسازی، وزارت جهاد کشاورزی و سازمان میراث فرهنگی و گردشگری و صنایع دستی و همچنین رئیس شورای اسلامی شهر ذی‌ربط و نماینده سازمان نظام مهندسی استان (با تخصص معماری یا شهرسازی) بدون حق رأی انجام می‌شود.

تغییرات نقشه‌های تفصیلی اگر بر اساس طرح جامع شهری مؤثر باشد باید به تأیید مرجع تصویب‌کننده طرح جامع (شورای عالی شهرسازی و معماری ایران یا مرجع تعیین شده از طرف شورای عالی) برسد.

معماری ایران، بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات آن‌ها در هر استان به کمیسیون خاص - موسوم به کمیسیون ماده (۵) - سپرده شده است و وظایف شورای اسلامی شهر نیز در ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران احصا شده است که تغییر کاربری در زمره این وظایف نمی‌باشد. بنابراین از آنجا که شوراها صلاحیتی در خصوص تغییر کاربری ندارند، استاندار نیز در مقام نیابت از شورای شهر از چنین صلاحیت و اختیاری برخوردار نیست. در نتیجه مصوبه شماره ۴۴/۱/۴۴۴۳۷ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۱۴ استانداری خوزستان که اقدام به تعیین عوارض برای تغییر کاربری نموده است، خارج از حدود اختیار استاندار بوده است. دادنامه شماره ۳۵۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری<sup>۱</sup> به تاریخ ۱۳۹۴/۳/۲۵ نیز مؤید این ادعاست.

علاوه بر این، ماده (۴) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت<sup>۲</sup>، دریافت

---

#### ۱. دادنامه شماره ۳۵۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به تاریخ ۱۳۹۴/۳/۲۵:

مطابق بند ۳ ماده ۱ قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی مصوب سال ۱۳۵۳، طرح تفصیلی عبارت از طرحی است که بر اساس معیارها و ضوابط کلی طرح جامع شهر، نحوه استفاده از زمین‌های شهری در سطح محلات مختلف شهر و موقعیت و مساحت دقیق زمین برای هر یک از آنها تعیین می‌شود و بر اساس ماده ۵ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب سال ۱۳۵۱، بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات آنها در هر استان به کمیسیون خاص محول شده است و از طرفی وظایف شورای اسلامی شهر در ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵ با اصلاحات بعدی تعیین شده است. نظر به این که تغییر کاربری از جمله وظایف قانونی شورای اسلامی نمی‌باشد، به طریق اولی نمی‌تواند در این خصوص وضع قاعده نماید، بنابراین بندهای ۱۱ و ۱۲ و تبصره ۷ ماده ۲۰ مصوبه شورای اسلامی شهر رامیان که برای تغییر کاربری مبادرت به وضع عوارض کرده است، خلاف قانون و خارج از حدود اختیار مرجع وضع تشخیص داده می‌شود و به استناد بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود.

۲. ماده ۴ - دریافت هرگونه وجه، کالا و یا خدمات تحت هر عنوان از اشخاص حقیقی و حقوقی توسط وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی غیر از مواردی که در مقررات قانونی مربوط معین

←

هرگونه وجه، کالا و یا خدمات تحت هر عنوان از اشخاص حقیقی و حقوقی توسط وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی غیر از مواردی که در مقررات قانونی مربوط معین شده یا می‌شود را ممنوع اعلام کرده است. همچنین ماده (۱) قانون موسوم به تجمیع عوارض<sup>۱</sup> نیز از ابتدای سال ۱۳۸۲ برقراری و

→

شده یا می‌شود همچنین اخذ هدایا و کمک نقدی و جنسی در قبال کلیه معاملات اعم از داخلی و خارجی توسط وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی، مؤسسات و شرکت‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام است و یا تابع قوانین خاص هستند ممنوع می‌باشد.

...

آئین‌نامه اجرایی این ماده توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تهیه و به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.

**۱. ماده ۱-** از ابتدای سال ۱۳۸۲ برقراری و دریافت هرگونه وجوه از جمله مالیات و عوارض اعم از ملی و محلی از تولیدکنندگان کالاها، ارائه‌دهندگان خدمات و همچنین کالاهای وارداتی صرفاً به موجب این قانون صورت می‌پذیرد و کلیه قوانین و مقررات مربوط به برقراری، اختیار و یا اجازه برقراری و دریافت وجوه که توسط هیأت وزیران، مجامع، شوراها و سایر مراجع، وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی از جمله آن دسته از دستگاه‌های اجرایی که شمول قوانین بر آنها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام است، همچنین مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی صورت می‌پذیرد به استثناء «قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۳ و اصلاحات بعدی آن، قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲/۶/۷، قانون مقررات تردد وسائل نقلیه خارجی مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۲، عوارض آزاد راه‌ها، عوارض موضوع ماده (۱۲) قانون حمل و نقل و عبور کالاهای خارجی از قلمرو جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۴/۱۲/۲۲ و عوارض موضوع بند (ب) ماده (۴۶)، بند (ب) ماده (۱۳۰) و بندهای (الف) و (ب) ماده (۱۳۲) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷ لغو می‌گردد.

تبصره ۱- هزینه، کارمزد و سایر وجوهی که از درخواست‌کننده در ازاء ارائه مستقیم خدمات خاص و یا فروش کالا که طبق قوانین و مقررات مربوطه دریافت می‌شود و همچنین خسارات و جرایمی که به موجب قوانین و یا اختیارات قانونی لغو نشده دریافت می‌گردد، از شمول این ماده مستثنی می‌باشند.

تبصره ۲- از تاریخ لازم‌الاجراء شدن این قانون، بند (ج) ماده (۱۹)، ماده (۱۴۵)، ماده (۱۶۸) و بند (ب) ماده (۱۷۵) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۹ لغو گردیده و در بند (ب) ماده (۱۹) آن قانون عبارت چهل و هشت درصد (۴۸٪) به پنجاه درصد (۵۰٪) اصلاح می‌شود.

گفتنی است قانون موسوم به تجمیع عوارض به موجب ماده (۵۲) قانون مالیات بر ارزش افزوده نسخ شده است. البته مشابه مفاد مذکور در این ماده، در ماده (۵۰) قانون مالیات بر ارزش افزوده تکرار شده است:

←



دریافت هرگونه وجوه از جمله مالیات و عوارض اعم از ملی و محلی از تولیدکنندگان کالاها، ارائه‌دهندگان خدمات و همچنین کالاهای وارداتی را صرفاً به موجب این قانون مجاز دانسته است و کلیه قوانین و مقررات مربوط به برقراری، اختیار و یا اجازه برقراری و دریافت وجوه که توسط هیأت وزیران، مجامع، شوراها و سایر مراجع به تصویب رسیده است را لغو نموده است. (البته به استثنای چند مورد که در متن ماده به آن اشاره شده است).

شاکای پس از بیان مطالب فوق، مصوبه مورد شکایت را مغایر موارد مذکور و نیز اصل ۴۷ قانون اساسی<sup>۲</sup>، مواد (۳۰)<sup>۳</sup> و (۳۱)<sup>۴</sup> قانون مدنی و بر خلاف اصل تسلیط و مالکیت مشروع اشخاص دانسته است.

→

ماده (۵۰): «برقراری هرگونه 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 غیربانکی 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.

تبصره ۲- عبارت «پنج در هزار» مندرج در ماده (۲) قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷/۹/۷ به عبارت «یک درصد (۱٪)» اصلاح می‌شود.

تبصره ۳- قوانین و مقررات مربوط به اعطاء تخفیف یا معافیت از پرداخت عوارض یا وجوه به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها ملغی می‌گردد.

تبصره ۴- وزارت کشور موظف است بر حسن اجراء این ماده در سراسر کشور نظارت نماید.»

۱. نام صحیح و کامل 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، ارائه‌دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی (تجمیع عوارض)» است.

۲. اصل ۴۷- مالکیت شخصی که از راه مشروع باشد محترم است. ضوابط آن را قانون معین می‌کند.

۳. ماده ۳۰- هر مالکی نسبت به ما یملک خود حق همه‌گونه تصرف و انتفاع دارد مگر در مواردی که قانون استثناء کرده باشد.

۴. ماده ۳۱- هیچ مالی را از تصرف صاحب آن نمی‌توان بیرون کرد مگر به حکم قانون.

## ب) پاسخ مشکلی عنه

در مقابل، شورای اسلامی شهر اهواز نیز در جوابیه خود علاوه بر اشاره به برخی موارد شکلی، نکاتی را مطرح کرده است که خلاصه آن بدین شرح است: اولاً بر خلاف ادعای شاکی، شوراها به موجب بند «۳۴» ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران<sup>۱</sup> اجازه ورود به مباحث شهرسازی را دارند و مصوبات شوراها پس از طی مراحل قانونی و تصویب در مراجع ذیصلاح لازم‌الاجرا خواهد بود. ثانیاً استناداری به مباحث شهرسازی ورود نکرده است بلکه صرفاً اقدام به وضع عوارض نموده است که این امر بر اساس مواد (۱)<sup>۲</sup> و (۲)<sup>۳</sup> و بند «ح» ماده (۱۴)<sup>۴</sup> آئین‌نامه اجرایی «نحوه و وصول عوارض توسط شوراهای اسلامی شهر، بخش و شهرک

---

### ۱. ماده ۷- وظایف شورای اسلامی شهر به شرح زیر است:

۱- ...

۳۴- بررسی و تأیید طرح‌های هادی و جامع شهرسازی و تفصیلی و حریم و محدوده قانونی شهرها پس از ارائه آن توسط شهرداری و ارسال به مراجع ذی‌ربط قانونی جهت تصویب نهایی.

۲. ماده ۱- شوراهای اسلامی شهر، بخش و شهرک می‌توانند برای تأمین بخشی از هزینه‌های شهر، بخش و یا شهرک مربوط اعم از هزینه‌های خدماتی، اداری و عمرانی با رعایت ضوابط، ترتیبات و سیاست‌های موضوع این آئین‌نامه عوارض وضع نمایند.

۳. ماده ۲- وضع عوارض توسط شوراهای اسلامی شهر، شهرک و بخش در حدود درآمدها، عرضه کالاها و خدمات و سایر موضوع‌هایی است که مربوط به شهر، شهرک یا بخش ذی‌ربط باشد. تبصره - وضع عوارض جدید بر تولیداتی که برای عرضه در سایر نقاط یا برای صادرات اختصاص می‌یابد و همچنین وضع عوارض بر درآمدهای ناشی از معادن، منابع و طرح‌های ملی بر عهده سایر مراجع که در قوانین و مقررات مربوط تعیین شده یا می‌شوند، خواهد بود.

۴. ماده ۱۴- شوراها موظفند به هنگام تصمیم‌گیری راجع به عوارض علاوه بر توجه به سیاست‌های کلی که در برنامه‌های پنج‌ساله و قوانین بودجه سالیانه اعلام می‌شود، سیاست‌های عمومی دولت را به شرح ذیل مراعات نمایند:

الف - ...

ح - وضع عوارض متناسب با ارزش افزوده زمین ناشی از تصمیمات مراجع قانونی و یا اجرای طرح‌های عمرانی.

موضوع قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران»، بند «۱۶» ماده (۷۱) و ماده (۷۷)<sup>۱</sup> قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران در صلاحیت شوراهای اسلامی شهر و روستا می‌باشد. مضاف بر اینکه تبصره «۱» ماده (۵) قانون موسوم به تجمیع عوارض<sup>۲</sup> (و تبصره «۱» ماده (۵۰)<sup>۳</sup> قانون مالیات بر ارزش افزوده) دلالت بر صلاحیت شوراهای اسلامی شهر برای تصویب عوارض محلی دارد و ماده (۱) قانون موسوم به تجمیع عوارض صرفاً برقراری عوارض برای کالاهای وارداتی و کالاهای تولیدی و همچنین آن دسته از خدمات که در ماده (۴) این

---

**۱. ماده ۷۷-** وضع عوارض توسط شوراهای اسلامی شهر، شهرک و بخش در حدود درآمدها، عرضه کالاها و خدمات و سایر موضوع‌هایی است که مربوط به شهر، شهرک یا بخش ذی‌ربط باشد. تبصره - وضع عوارض جدید بر تولیداتی که برای عرضه در سایر نقاط یا برای صادرات اختصاص می‌یابد و همچنین وضع عوارض بر درآمدهای ناشی از معادن، منابع و طرح‌های ملی بر عهده سایر مراجع که در قوانین و مقررات مربوط تعیین شده یا می‌شوند، خواهد بود.

**۲. ماده ۵-** برقراری هرگونه 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 شرکت‌ها، سود اوراق مشارکت، سود سپرده‌گذاری و سایر عملیات مالی اشخاص نزد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی مجاز توسط شوراهای اسلامی و سایر مراجع ممنوع می‌باشد.

تبصره ۱ - وضع عوارض محلی جدید و یا افزایش نرخ هر یک از عوارض محلی، می‌بایستی حداکثر تا پانزدهم بهمن ماه هر سال برای اجرای در سال بعد تصویب و اعلام عمومی گردد. گنتتی است قانون موسوم به تجمیع عوارض به موجب ماده (۵۲) قانون مالیات بر ارزش افزوده نسخ شده است.

**۳. ماده ۵۰-** برقراری هرگونه 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 اجرا در سال بعد، تصویب و اعلام عمومی نمایند.

قانون برای آنها مالیات و عوارض معین شده است را توسط شوراها ممنوع دانسته است. به عبارت دیگر در سایر موارد - به غیر از موارد احصا شده - صلاحیت شوراها در وضع عوارض پابرجاست.

نکته دیگر آنکه ماده (۴) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت که از نظر شاکی در راستای غیرقانونی بودن مصوبه استاندار مورد استناد قرار گرفته است، موضوعاً منصرف از اختیارات قانونی شوراها را اسلامی شهر است و مربوط به ممنوعیت دریافت هرگونه وجه، کالا و یا خدمات تحت هر عنوان از اشخاص حقیقی و حقوقی توسط وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی می‌باشد؛ حال آنکه شوراها ذیل هیچ‌یک از عناوین «وزارتخانه»، «شرکت دولتی» یا «مؤسسه دولتی» قرار نمی‌گیرد.

همچنین باید توجه داشت که مصوبه مورد شکایت، مغایرتی با اصل ۴۷ قانون اساسی و مواد (۳۰) و (۳۱) قانون مدنی ندارد. زیرا پرداخت عوارض قانونی متعلق به ملک، به معنای سلب حقوق مالکانه اشخاص نیست و نیز وجود قوانین و مقررات خاص در خصوص ساخت و ساز املاک، به معنای استثنای قانونی بر اصل تسلیط است که قانون مدنی آن را مجاز شمرده است.

### ج) بررسی موضوع

پس از بیان ادله طرفین، ابتدا تحلیل حقوقی موضوع این پرونده را بیان خواهیم کرد؛ سپس برخی ادعاهای مطرح شده در ادله طرفین را پاسخ خواهیم داد. بر خلاف آنچه از استناد به مواد قانونی مختلف و متعدد در نظرات طرفین انتظار می‌رود، موضوع مطرح در این پرونده پاسخ ساده و روشنی به لحاظ حقوقی دارد. به موجب بند «۳» ماده (۱) قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن

به وزارت مسکن و شهرسازی (مصوب ۱۳۵۳)<sup>۱</sup>، «طرح تفصیلی» تعریف شده است. مطابق تعریف مذکور، موضوع تعیین نوع کاربری اراضی شهری از جمله موضوعاتی است که در «طرح تفصیلی» بدان پرداخته می‌شود و در خصوص آن تعیین تکلیف می‌گردد. از سوی دیگر و به موجب ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران (مصوب ۱۳۵۱)<sup>۲</sup>، بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات آن‌ها در هر استان به کمیسیون خاص - موسوم به کمیسیون ماده (۵) - محول شده است. بنابراین تغییر کاربری، در زمره وظایف این کمیسیون می‌باشد. علاوه بر این، از بررسی ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران که

---

#### ۱. ماده ۱ - تعاریف:

از نظر اجرای این قانون تعاریف و اصطلاحات به طور کلی همچنین مصادیق ساختمان‌های دولتی به شرح زیر است:

۱- ...

#### ۳- طرح تفصیلی:

طرح تفصیلی عبارت از طرحی است بر اساس معیارها و ضوابط کلی طرح جامع شهر نحوه استفاده از زمین‌های شهری در سطح محلات مختلف شهر و موقعیت و مساحت دقیق زمین برای هر یک از آنها و وضع دقیق و تفصیلی شبکه عبور و مرور و میزان و تراکم جمعیت و تراکم ساختمانی در واحدهای شهری و اولویت‌های مربوط به مناطق بهسازی و نوسازی و توسعه و حل مشکلات شهری و موقعیت کلیه عوامل مختلف شهری در آن تعیین می‌شود و نقشه‌ها و مشخصات مربوط به مالکیت بر اساس مدارک ثبتی تهیه و تنظیم می‌گردد.»

۲. ماده (۵): «بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات آنها در هر استان به وسیله کمیسیونی به ریاست استاندار (و در غیاب وی معاون عمرانی استانداری) و با عضویت شهردار و نمایندگان وزارت مسکن و شهرسازی، وزارت جهاد کشاورزی و سازمان میراث فرهنگی و گردشگری و صنایع دستی و همچنین رئیس شورای اسلامی شهر ذی‌ربط و نماینده سازمان نظام مهندسی استان (با تخصص معماری یا شهرسازی) بدون حق رأی انجام می‌شود.

تغییرات نقشه‌های تفصیلی اگر بر اساس طرح جامع شهری مؤثر باشد باید به تأیید مرجع تصویب‌کننده طرح جامع (شورای عالی شهرسازی و معماری ایران یا مرجع تعیین شده از طرف شورای عالی) برسد.»

به بیان حیطه وظایف و اختیارات شوراهای می‌پردازد، مشخص می‌شود که این شوراهای صلاحیتی در خصوص تغییر کاربری ندارند و به طریق اولی، نمی‌توانند در این خصوص وضع قاعده نمایند یا عوارض دریافت کنند و در نتیجه وضع عوارض جهت تغییر کاربری از صلاحیت استاندار به قائم مقامی شورای شهر نیز خارج است. بنابراین مصوبه مورد شکایت - فارغ از اینکه ملک مورد بحث در عالم واقع مشمول تغییر کاربری قرار گرفته است یا خیر - با توجه به اینکه خارج از حدود صلاحیت شوراهای اسلامی شهر و به تبع آن خارج از حدود صلاحیت استاندار به قائم مقامی شورای شهر بوده است، مغایر قانون است.

البته لازم است توضیحاتی در خصوص برخی نکات مطرح شده در متن شکایت و جوابیه شورای شهر نیز داده شود؛ ماده (۴) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، دلالت بر آن دارد که دریافت هرگونه وجه، کالا و یا خدمات تحت هر عنوان از اشخاص حقیقی و حقوقی توسط وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی ممنوع است مگر در خصوص مواردی که در مقررات قانونی مربوط تعیین تکلیف شده یا می‌شود. بر اساس مفاد این ماده، شوراهای - که «مؤسسه دولتی» محسوب می‌شوند<sup>۱</sup> - تنها در مواردی صلاحیت وضع عوارض دارند که به لحاظ قانونی مجوز آن را داشته باشند.

---

۱. ماده (۲) قانون مدیریت خدمات کشوری، مؤسسه دولتی را چنین تعریف می‌کند: «مؤسسه دولتی: واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایف و اموری را که بر عهده یکی از قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی می‌باشد، انجام می‌دهد. کلیه سازمان‌هایی که در قانون اساسی نام برده شده است در حکم مؤسسه دولتی شناخته می‌شود.» شوراهای اسلامی شهر و روستا نیز از آنجا که در زمره نهادهایی که در قانون اساسی نام برده شده‌اند، قرار می‌گیرند، در حکم مؤسسه دولتی هستند.

همچنین از ماده (۵۰) قانون مالیات بر ارزش افزوده و تبصره «۱» آن چنین بر می‌آید که شوراهای اسلامی شهر مجازند در برخی موارد به وضع عوارض بپردازند.<sup>۱</sup> کما اینکه بند «۱۶» ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران به این موضوع تصریح دارد (البته نه در خصوص موضوع شکایت حاضر).

از مجموع این مستندات قانونی، چنین استنباط می‌شود که شوراها تنها در صورتی صلاحیت وضع عوارض دارند که اولاً موضوعی که برای آن عوارض در نظر گرفته می‌شود، در حیطه وظایف و اختیارات آنها باشد، ثانیاً برای آن موضوع در دیگر قوانین عوارض تعیین نشده باشد و ثالثاً وضع عوارض در آن موضوع توسط قانونگذار ممنوع نشده باشد.

توضیحات مربوط به دیگر موارد مطرح شده از سوی طرفین، از آنجا که ارتباط مستقیمی با موضوع مورد شکایت ندارد، در پیوست گزارش بیان خواهد شد.

## **نتیجه‌گیری**

با توجه به آنچه طرفین پرونده حاضر مطرح کرده‌اند و بر اساس بررسی‌های گفته شده، مصوبه استاندار خوزستان که به قائم‌مقامی شورای شهر اهواز صادر شده است و اقدام به تغییر ضریب عوارض تغییر کاربری نموده است، مغایر ضوابط قانونی و خارج از حدود اختیار شورای شهر و به تبع آن استاندار بوده است. به طور کلی شوراهای اسلامی شهر تنها در صورتی صلاحیت وضع عوارض

---

۱. قانون موسوم به تجمیع عوارض نیز در سال ۱۳۸۷ و با تصویب قانون مالیات بر ارزش افزوده نسخ شده است. بنابراین استنادات انجام شده به این قانون صحیح نیست.

دارند که اولاً موضوعی که برای آن عوارض در نظر گرفته می‌شود، در حیطه وظایف و اختیارات آنها باشد، ثانیاً برای آن موضوع در دیگر قوانین عوارض تعیین نشده باشد و ثالثاً وضع عوارض در آن موضوع توسط قانونگذار ممنوع نشده باشد. توضیح آنکه بر اساس تعریف قانونی «طرح تفصیلی» (بند «۳» ماده (۱) قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی)، موضوع تعیین نوع کاربری اراضی شهری از جمله مواردی است که در «طرح تفصیلی» تعیین تکلیف می‌شود. تصویب طرح تفصیلی و تغییرات آن نیز بر عهده کمیسیون موضوع ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران است. بنابراین موضوع تغییر کاربری از حیطه وظایف شوراهای اسلامی شهر خارج بوده و به طریق اولی، امکان وضع عوارض از سوی این شوراها در موضوعی که از حیطه وظایف آنان خارج است، وجود ندارد. طبعاً استاندار نیز در مقام نیابت از شورای شهر، صرفاً از همان اختیاراتی برخوردار است که شوراها برخوردار باشند. حال از آنجا که اصل این صلاحیت برای شوراها وجود ندارد، برای استاندار به قائم‌مقامی شورا نیز چنین صلاحیتی وجود ندارد.

## پیوست

نکات اصلی تأثیرگذار در خصوص موضوع پرونده در قسمت شرح و بررسی توضیح داده شد. اما در کنار آن، ادعاهایی از سوی طرفین پرونده مطرح و به اختصار بیان شد که جهت اثبات عدم تأثیر آنها در رابطه با موضوع اصلی پرونده باید توضیحاتی داده شود.

در بخشی از جوابیه شورای شهر اهواز گفته شده است که با توجه به اینکه ملک شاکی دارای تخلفات ساختمانی بوده است، برای وی جریمه‌ای در نظر



گرفته شده است که پس از اعتراض شاکی و رسیدگی موضوع در کمیسیون ماده (۱۰۰)، اعتراض شاکی وارد تشخیص داده نشده است. شاکی از رأی صادره به شعب دیوان عدالت اداری شکایت کرده است و موضوع در شعب دیوان در حال رسیدگی است. بنابراین بر اساس بند «ث» ماده (۵۳) قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری، شکایت از همین موضوع در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری وجاهت قانونی ندارد. همچنین گفتنی است که اعتراض شاکی نسبت به عوارض متعلقه در کمیسیون ماده (۷۷) نیز مطرح شده است که کمیسیون مزبور آن را بلااشکال تشخیص داده است.

در این خصوص باید توجه داشت که طرح موضوع تخلفات شاکی در کمیسیون ماده (۱۰۰) و نتیجه آن، ارتباطی با مصوبه مورد اعتراض ندارد. تخلفات ساختمانی مالکین و جریمه مربوط به آن در کمیسیون مذکور مورد رسیدگی قرار می‌گیرد و امکان اعتراض از آرای این کمیسیون در شعب دیوان عدالت اداری وجود دارد؛ اما شکایت از مصوبه‌ای که مبنای دریافت جریمه از مالک بوده است - که در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورد رسیدگی قرار می‌گیرد - مبحثی جداست که ارتباطی به شکایت از رأی کمیسیون ماده (۱۰۰) در شعب دیوان عدالت اداری ندارد. در حقیقت آنچه که در شعب مورد رسیدگی قرار می‌گیرد، یک مصداق خاص است از این جهت که آیا یک تخلف خاص رخ داده است یا خیر و نیز اینکه میزان جریمه قانونی برای آن تخلف با توجه به احوال خارجی چه میزان باید باشد. اما آنچه در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورد بررسی قرار می‌گیرد، آن است که آیا اخذ جریمه برای یک یا چند نوع از تخلفات، اساساً قانونی و شرعی می‌باشد یا خیر. بر اساس

نکات فوق، اعتراض به عوارض در نظر گرفته شده در کمیسیون ماده (۷۷) شهرداری - که صلاحیت آن در متن گزارش اشاره شد - نیز مانع از شکایت از مبنای عوارض تصویب شده در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیست.

همچنین در جوابیه شورای شهر اهواز اشاره شده است که شاکی برای ادعای خود مبنی بر پرداخت عوارض متعلقه به کارگاه رنگ آمیزی اتومبیل و تمدید مکرر پروانه کسب، هیچ مستنداتی ارائه نکرده است. باید توجه داشت که این پرونده و موضوع آن، ارتباطی با اثبات یا عدم اثبات این ادعا ندارد. شاکی از یکی از مصوبات استاندار به قائم مقامی شورای شهر شکایت کرده است که این موضوع باید فارغ از حواشی پیرامونی آن، مورد بررسی قرار گیرد. اصل ۱۷۰ قانون اساسی نیز اشاره به همین موضوع دارد: «قضات دادگاهها مکلفند از اجرای تصویب نامه‌ها و آئین نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند.» بنابراین ذی‌نفع بودن شاکی در درخواست ابطال مصوبات مذکور مدخلیت ندارد. در نتیجه به طریق اولی پرداخت یا عدم پرداخت عوارض سابق ملک توسط مالک (شاکی) و نیز تمدید یا عدم تمدید پروانه کسب توسط وی، نقشی در رسیدگی به موضوع این پرونده و خواسته مطرح در آن ندارد.

نکته دیگری که جوابیه شورای شهر متعرض آن شده است، عبارت است از اینکه شاکی پس از گذشت بیش از چهار سال و نیم از زمان تصویب و ابلاغ مصوبه مورد شکایت، دادخواست خود را تقدیم کرده است؛ بنابراین موعد مقرر در تبصره «۲» ماده (۱۶) قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری

رعایت نشده است. مضاف بر اینکه تشریفات مذکور در مواد (۱۷) و (۱۸) قانون یاد شده نیز رعایت نشده است و از این حیث مشمول بند «ت» ماده (۵۳) قانون مذکور می‌باشد. در این خصوص باید توجه داشت که قانون برای شکایت از مصوبات شوراهای اسلامی زمان و مهلت خاصی را تعیین نکرده است. موعده مذکور در تبصره «۲» ماده (۱۶) نیز - که در جوابیه به آن استناد شده است - مربوط به شکایت از آرا و تصمیمات قطعی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی می‌باشد که در «شعب» دیوان - و نه هیأت عمومی - مطرح می‌شود. همچنین وجه استناد به مواد (۱۷) و (۱۸) نیز بسیار گنگ و مبهم صورت گرفته است. اما از همه مهم‌تر آن است که اگر جهات شکلی مورد ادعای مشتکی‌عنه رعایت نشده بود، اساساً شکایت در دیوان ثبت نمی‌شد و ضمن اخطار رفع نقص، برگشت داده می‌شد. بنابراین این ادعاها نیز صحیح نمی‌باشد.

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 رایانها و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه جلوگیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

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

صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۳۵۰۴۵

[info@shora-rc.ir](mailto:info@shora-rc.ir)

[www.shora-rc.ir](http://www.shora-rc.ir)