Feasibility study of granting complications reduction by Islamic councils of the city (with a look at the rulings of the Court of Administrative Justice)

Vahid Nekoonam[1]

1. Assistant Professor, Department of Jurisprudence and Law, Faculty of Humanities, Hazrat Masoumeh University, Qom, Iran.
Vahid.nekoonam@gmail.com

Date Received : 2022/09/02
Date of correction 2022/11/17
Date of Release: 2022/11/25

Abstract

One of the important tools for decentralization is the transfer of decision-making power to local institutions. Local institutions manage local affairs while paying attention to the policies and measures of the central government and under its supervision and control. Municipalities, as a local public service institution, operate under the supervision of elected people's councils. One of the main sources of municipal revenue for city administration is complications, which vary according to nationality or locality, the amount and reference rate. Although at the beginning of the councils 'activity, most of the levies were set by the councils, but over time, with the passage of five-year development laws as well as tax laws, the scope of councils' involvement was limited to the point where it became clear that the councils were essentially They have no role in determining, changing and mitigating complications. With the passage of the Sixth Development Plan Law and the Value Added Tax Law adopted in 2008, the ambiguities regarding the feasibility of tax relief by the councils increased and the rulings of the Administrative Court of Justice increased the ambiguities due to the lack of a unified procedure. The VAT law of 1400 also retained Article 50 of the former law, and the issue remained virtually unresolved. However, the main question of the research is to what extent the above-mentioned laws have prohibited the granting of discounts and good prizes? In order to answer this question, while explaining the relevant laws in each discussion, the opinions of the Court of Justice are also mentioned and analyzed.

Keywords: complications, Islamic Councils, Municipality, Court of Administrative Justice, Taxes, Discounts

Copyright© 2021, the Authors This open-access article is published under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License which permits Share (copy and redistribute the material in any medium or format) and Adapt (remix, transform, and build upon the material) under the AttributionNonCommercial terms.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.219]

فصلنامه حقوق اداری
سال دهم، زمستان ۱۴۰۱، شماره ۳۳
مقاله علمی پژوهشی

امکان‌سنجی اعطای تخفیف عوارض از سوی شوراهای اسلامی شهر (با نگاهی به آرای دیوان عدالت اداری)

وحید نکونام[۱]

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۶/۱۱
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۹/۰۴

چکیده

یکی از ابزارهای مهم تمرکززدایی، واگذاری حق و اختیار تصمیم‌گیری به نهادهای محلی است. این نهادها ضمن توجه به سیاست‌ها و تدابیر حکومت مرکزی و تحت نظارت و کنترل آن ایفای نقش می‌نمایند. شهرداری‌ها به عنوان نهاد محلی ارائه خدمات عمومی، زیر نظر شوراهای منتخب مردم به انجام وظیفه می‌پردازد. یکی از منابع اصلی درآمد شهرداری‌ها برای اداره شهر عوارض می‌باشد که حسب ملی یا محلی بودن، میزان و مرجع تعیین نرخ آن متفاوت است. با وجود آن که در آغاز فعالیت شوراها بخش عمده‌ای از عوارض از سوی شوراها تعیین می‌شد، لکن با گذشت زمان و با تصویب قوانین پنج ساله توسعه و نیز قوانین مالیاتی، حوزه دخالت شوراها محدود گردید تا جایی که این شائبه ایجاد شد که اساساً شوراها نقشی در تعیین، تغییر و تخفیف عوارض ندارند. با تصویب قانون برنامه ششم توسعه و قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷ ابهامات در موضوع امکان‌سنجی تخفیف عوارض از سوی شوراها بیشتر شد و آرای دیوان عدالت اداری نیز به‌دلیل فقدان رویه واحد بر ابهامات افزود. قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۴۰۰ نیز ماده ۵۰ قانون سابق را ابقا نمود و عملاً ابهام حل نشده باقی ماند. انتظار این بود که قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها مصوب تیرماه ۱۴۰۱ موضوع را تعیین تکلیف نماید، لکن این قانون نیز متعرض موضوع نگردید. این مقاله به روش توصیفی و تحلیلی به بررسی مقرره‌های قانونی و آرای صادره از سوی دیوان عدالت اداری، در موضوع امکان‌سنجی اعطای تخفیف عوارض از سوی شوراها می‌پردازد. بر اساس یافته‌های پژوهش به رغم رویکرد متزلزل آراء دیوان عدالت اداری امکان تخفیف عوارض محلی از سوی شوراها متصور بوده و نمی‌توان از بند الف ماده ۶ قانون برنامه ششم توسعه و ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده منع کلی تخفیف عوارض را استنباط نمود.

واژگان کلیدی: عوارض، شوراهای اسلامی، شهرداری، دیوان عدالت اداری، مالیات، تخفیف عوارض، درآمدهای شهرداری

مقدمه

۱. استادیار گروه فقه و حقوق، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه حضرت معصومه، قم، ایران.
Vahid.nekoonam@gmail.com

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.219]

یکی از مهم‌ترین جلوه‌های تحقق مردم‌سالاری، حضور نهادهای محلی در عرصه تصمیم‌سازی‌هاست و شوراهای اسلامی نیز با این هدف شروع به فعالیت نمودند. شهرداری‌ها تحت نظارت شوراهای اسلامی انجام وظیفه می‌کنند. ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها مصوب ۱۳۳۴ در ۲۸ بند حوزه وظایف شهرداری‌ها را مشخص نموده است. مواردی چون:

– ایجاد خیابان‌ها و کوچه‌ها و میدان‌ها و باغ‌های عمومی و مجاری آب و توسعه معابر در حدود قوانین موضوعه.

– تنظیف و نگاهداری و تسطیح معابر و انهار عمومی و مجاری آب‌ها و فاضلاب‌ها.

– تهیه نقشه حدود شهر و حومه و اصلاح و اجرای آن با رعایت تشریفات مربوطه.

انجام این تکالیف نیاز به تأمین بودجه متناسب دارد و وضع عوارض به‌عنوان مهمترین منبع درآمدی شهرداری‌ها وظیفه شوراهاست؛ چرا که شهرداری‌ها به جهت استقلال مالی از دولت و هزینه‌های هنگفت، نیاز به منبع درآمدی دارند؛ به همین جهت شوراهای شهر و شهرداری‌ها به دنبال آن هستند که با تنوع بخشی به این منبع درآمدی، خدمات شهری را گسترش بخشند. این رویکرد دو چالش را برای شهرداری‌ها و شوراهای شهر ایجاد می‌نماید؛ از یک سو در پاره‌ای موارد در مودیان ایجاد نارضایتی کرده و به تبع آن شکایاتی را از این مصوبات در پی داشته و از سوی دیگر سبب ورود نهادهای نظارتی و اجرایی به تصمیمات شورا جهت تضمین رعایت قوانین از سوی شوراها گردیده است.

با تصویب قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۶ ابهامات در خصوص حوزه دخالت شوراهای اسلامی در تصویب عوارض شهری دو چندان گردید. این مشکل از آنجا ناشی می‌شود که به‌رغم پذیرش تصویب عوارض محلی از سوی قانونگذار لکن تعریف عوارض محلی و ملی روشن نیست و از سوی دیگر قانونگذار در این قانون و سایر قوانین به برخی حوزه‌های تعیین عوارض ورود یافته و طبعاً در این موارد نیز شوراها با محدودیت‌هایی مواجه می‌گردند. انتظار این بود که قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۴۰۰ و قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها مصوب تیر ماه ۱۴۰۱ مشکلات را کاهش دهد، لکن کماکان برخی ابهامات در این حوزه وجود دارد.

دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع صالح برای رسیدگی به شکایات در خصوص مصوبات شوراهای اسلامی و تظلمات مردم علیه تصمیمات این نهاد تلقی می‌شود. اهمیت رسیدگی به این موضوعات در دیوان از این جهت است که هرگونه بی‌توجهی به سازوکارهای اخذ عوارض از سوی شهرداری‌ها منجر به تضییع حقوق مردم می‌گردد. با این حال هر رویه‌ای خارج از چارچوب قوانین،

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.219]

شهرداری‌ها را با مشکلات عدیده مالی و تعطیلی خدمات عمومی مواجه خواهد ساخت. در موضوع عوارض نیز شاهد آراء متعددی از سوی هیات عمومی دیوان عدالت اداری می‌باشیم؛ موضوعی که نه تنها عملاً کمک چندانی به حل ابهام نکرد بلکه نوعی سیاست محدودسازی شوراها را به ذهن متبادر نمود. با این اوصاف سؤال اصلی پژوهش آن است که قوانین فوق‌الاشاره تا چه حد اعطای تخفیف و جایزه خوش حسابی را منع نموده‌اند؟ در راستای پاسخ به این پرسش بدواً باید حدود دخالت شوراها در تعیین عوارض مورد بررسی قرار گرفته و سپس قوانین مرتبط با موضوع تخفیف عوارض تحلیل گردد.

اهمیت پرداختن به موضوع بدان سبب است که با وجود رویه جاری شوراها در پیش‌بینی تخفیفات مناسبتی و جوایز خوش حسابی به‌دلیل روشن نبودن قانون، آرای بسیاری مبنی بر ابطال اینگونه مصوبات شورا از سوی دیوان عدالت اداری با وجود تأیید هیات‌های تطبیق صادر شده است و موضوع از سوی پژوهشگران نیز مورد توجه جدی قرار نگرفته است.

۱. تحریر محل بحث

فرصت مطالعاتی ارتباط با جامعه و صنعت که مدتی است از سوی وزارت علوم مورد توجه قرار گرفته است مجالی را مهیا نموده که اعضای هیات علمی دانشگاه ضمن شناخت مسائل و مشکلات جامعه و صنعت، راهکارهایی را جهت حل معضلات ارائه نمایند. در موضوعات مرتبط با علوم انسانی و به‌طور خاص رشته حقوق هنوز سازوکارهای دقیقی برای بهره‌مندی بهتر اعضای هیات علمی و جامعه و صنعت از این فرصت تدوین نشده لذا اصولاً مجری است که باید با شناخت مشکلات محل فرصت مطالعاتی، خود اقدام به تعریف پژوهشی نماید که در عین حل مسائل مجموعه مربوطه، معضلی را نیز از جامعه حل نماید. این فرصت، مجالی را برای نویسنده مهیا نمود که به بررسی معضلات شرکت لوله و ماشین‌سازی ایران (سهامی عام) به عنوان یکی از قدیمی‌ترین کارخانه‌های کشور بپردازم. با بررسی‌های صورت گرفته مهمترین چالش این شرکت در عرصه مسائل حقوقی موضوع تغییر کاربری محل کارخانه و انتقال آن به محل دیگری ارزیابی گردید. توضیح آن که شرکت به منظور تغییر کاربری اراضی محل کارخانه شماره یک خود، مبایعه نامه‌ای را با شهرداری چهاردانگه منعقد می‌نماید و بخشی از ثمن معامله به صورت تغییر کاربری و امتیاز تراکم ساختمانی در قدرالسهم شرکت لوله و ماشین‌سازی ایران طبق بند یک مصوبه مورخ ۹۴/۶/۲۵ کمیسیون ماده

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.219]

۵ در خصوص تفکیک و تغییر کاربری مسکونی تعیین و مقرر می‌گردد الباقی ثمن نیز به عنوان هزینه‌های صدور پروانه برابر تعرفه مصوب به شرح قرارداد در حق فروشنده تأدیه شود.

در تاریخ ۱۳۹۹/۱۰/۱ شورای شهر چهاردانگه در مصوبه شماره ۱۳۲ تصویب نموده است: «مودیانی که با هر تعداد پرونده مبلغ کل بدهی ایشان از دویست میلیارد ریال بالاتر باشد می‌توانند در صورت پرداخت نقدی بدهی خود به صورت یکجا، مشمول چهل درصد جایزه خوش حسابی گردند. زمان استفاده از این امتیاز فقط یک ماه بعد از تأیید کمیسیون محترم تطبیق فرمانداری می‌باشد».

با رایزنی‌های انجام شده میان شهرداری و شرکت لوله‌سازی، این شرکت با تأمین اعتبار در تاریخ ۱۳۹۹/۱۱/۷ مبلغ ۲۰۲ میلیارد ریال با لحاظ تخفیف چهل درصدی به حساب شهرداری واریز می‌نماید. این در حالی است که سازمان بازرسی کل کشور نامه‌ای به تاریخ ۱۳۹۹/۱۱/۴ خطاب به شوراهای اسلامی شهرهای استان تهران با این مضمون صادر می‌کند: به موجب تبصره ۳ ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷، قوانین و مقررات مربوط به اعطا تخفیف یا معافیت از پرداخت عوارض یا وجوه به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها ملغی گردیده و این موضوع نیز در بند ۱ دادنامه شماره ۴۹۲ مورخ ۱۳۹۹/۴/۴ هیات عمومی دیوان عدالت اداری تصریح و اعمال تخفیف خوش حسابی را مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات شوراهای اسلامی دانسته است. به تبع این نامه شورای شهر چهاردانگه با وجود تأیید مصوبه قبلی از سوی هیات تطبیق فرمانداری و اجرایی شدن این مصوبه از سوی شهرداری طی بند ۲ خارج از دستور مصوبه شماره ۱۳۶ مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۱۶ خود، هرگونه جایزه خوش حسابی را برای مودیان منع نموده است. پیرو مصوبه دوم شورای شهر، شهرداری چهاردانگه نیز طی نامه‌ای خطاب به مدیر عامل شرکت لوله و ماشین سازی ایران بیان می‌دارد: «مطابق ماده ۳۰ آیین نامه مالی شهرداری‌ها هر شهرداری دارای تعرفه‌ای خواهد بود که در آن کلیه عوارض و بهای خدمات و سایر درآمدهایی که به‌وسیله شهرداری و مؤسسات تابعه و وابسته به آن وصول یا تحصیل می‌شود منعکس شده است. شورای شهر چهاردانگه در تاریخ ۱۴۰۰/۹/۳۰ برابر بند ۴ خارج از دستور مصوبه شماره ۱۳۲ اقدام به تصویب جایزه خوش حسابی در صورت پرداخت نقدی برای کلیه مودیان نموده است که آن شرکت نیز به منظور بهره‌مندی از جایزه خوش حسابی اقدام به پرداخت عوارض ساختمانی برای صدور پروانه نموده است. اما قبل از آن که شهرداری مطابق ماده ۳۲ آیین نامه مالی اقدام به صدور مفاصاحساب برای صدور پروانه ساختمانی نماید؛ با عنایت به اینکه مطابق ماده ۳۲ آیین‌نامه مالی شهرداری تاکنون هیچ‌گونه مفاصا حساب از

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.219]

سوی شهرداری برای پرونده آن شرکت صادر نشده است. مقتضی است دستور فرمایید برابر ماده یاد شده نسبت به تعیین تکلیف بدهی خود بابت عوارض صدور پروانه ساختمانی اقدام مقتضی به عمل آید تا امکان صدور پروانه از سوی شهرداری میسر گردد».

بر این اساس با وجود آن که شرکت بر اساس مصوبه قبلی شورای شهر عوارض مربوطه را پرداخت نمود مجدداً موظف به پرداخت مبلغ متنابهی می‌شود. ممکن است در نگاه اول موضوع برای خوانندگان کاملاً موردی تلقی شده و این سؤال ایجاد گردد که این موضوع چه معضلی را از جامعه حقوقی حل می‌کند؟ در پاسخ باید گفت بررسی‌های صورت گرفته نشان می‌دهد موضوع امکان‌سنجی تخفیف عوارض و جایزه خوش حسابی، شوراهای شهر کل کشور را درگیر ساخته و عملاً منجر به صدور آراء متعدد از دیوان عدالت اداری گردیده است؛ لذا تعیین تکلیف موضوع ضمن کمک به شرکت فوق‌الذکر، به شوراهای شهر در سراسر کشور جهت تصویب مصوبات قانونی در موضوع تخفیف عوارض کمک می‌کند و حتی به نظر می‌رسد لازم است سازمان بازرسی کل کشور نیز به جای انتقال این فهم غلط که امکان تخفیف عوارض به طور کلی از سوی شوراهای شهر وجود ندارد حدود و ثغور تخفیف را برای شوراها یادآور گردد. استناد سازمان بازرسی کل کشور به دو موضوع قانون ارزش افزوده و رأی شماره ۴۹۲ مورخ ۱۳۹۹/۴/۳ هیات عمومی دیوان عدالت اداری است. این رأی مقرر می‌دارد: به موجب تبصره ۳ ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۳۸۷، قوانین و مقررات مربوط به اعطاء تخفیف یا معافیت از پرداخت عوارض یا وجوه به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها ملغی گردیده است. همچنین هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در آراء متعدد از جمله آراء شماره ۶۲۷- ۱۳۹۷/۷/۴ و ۲۶ -۱۳۹۶/۱/۱۵ اعطاء تخفیف و یا معافیت از پرداخت عوارض یا مواردی از این قبیل را مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات دانسته و با توجه به بند ۹ اصل ۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که مقرر نموده است: رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی، مصوبه شماره یک جلسه ۱۱۸ ـ ۱۳۸۳/۶/۲۹ مبنی بر اعمال تخفیف خوش حسابی را ابطال نموده است.

در ادامه، به بررسی اصول حاکم بر عوارض و چگونگی تخفیف آن از سوی شوراهای شهر پرداخته و در عین حال این رأی و سایر آرایی که دیوان عدالت اداری در موارد مشابه صادر نموده است مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.

۲. مفهوم عوارض و انواع آن

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.219]

عوارض[1] در لغت در معنای باج و خراج و مالیات فوق‌العاده و غیر معهود آمده است (سایت واژه یاب، ذیل مفهوم عوارض). به همین جهت به آن شبه مالیات نیز می گویند (رستمی،۱۳۹۰: ۵۰) در اصطلاح به مبلغی که توسط دولت یا سازمان‌های اداری محلی مانند شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی به موجب قانون و به اجبار در قبال انجام خدمت عمومی معین بدون تناسب با قیمت آن از استفاده کننده خاص آن خدمت وصول می‌شود، گفته می‌شود (موسی زاده، ۱۳۸۸: ۶۷؛ تقوی و مهندسی، ۱۳۸۵: ۴۷). در تعریف دیگری عوارض یکی از پرداخت‌های عمومی اجباری است که توسط مقامات دولتی (دولت و مقامات محلی) یا مقامات ذیربط از اشخاصی که در سرزمین خود زندگی می‌کنند یا دارای منافع آنها هستند تعیین و اخذ می‌گردد (Nathan,1993). اصل ۵۱ قانون اساسی نیز بدون تعریف عوارض و مالیات بیان داشته است: هیچ نوع مالیات وضع نمی‌شود مگر به موجب قانون. موارد معافیت و بخشودگی و تخفیف مالیاتی به موجب قانون مشخص می‌شود.

طرح جامع درآمدهای پایدار و سایر منابع مالی شهرداری تهران مصوب ۱۳۸۶ در تعریف عوارض بیان داشته است: «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». این تعریف به دلیل آن که از سوی شورای شهر تهران تصویب گردیده جنبه عام‌الشمول و قانونی برای سایر مراجع ندارد.

مؤلفه‌های اصلی این تعاریف عبارت است از: قانونی بودن اخذ عوارض، اجبار در دریافت آن، ما به ازای ارائه خدمت معین و عدم تناسب با قیمت خدمات ارائه شده.

با وجود آن که در قانونگذاری بایسته ارائه تعریف جامع و مانع برای تعیین حدود و ثغور قانون امری شایسته است، لکن در قوانین ما اعم از قوانین عادی و اساسی ایران تا سال ۱۴۰۰ تعریفی از این واژه دیده نمی‌شود. تا آن که قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۴۰۰/۳/۲ در تعریف عوارض بیان نمود: مبالغی که به موجب این قانون به همراه مالیات برای شهرداری‌ها و دهیاری‌ها وضع می‌شود. در این قانون، هر جا مراد، نوع دیگری از عوارض بوده، به صراحت بیان شده است. از جمله عوارض واحدهای آلایندگی و عوارض خودرو.

1.Taxes

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.219]

ملاحظه می‌گردد که به اذعان خود قانونگذار تعریف ارائه شده جامع نیست و این تعریف فقط نوع خاصی از عوارض را در بر می‌گیرد؛ البته چون تمرکز این پژوهش بر موضوع عوارض شهرداری است این تعریف مطلوب این مقاله و نه جامع افراد خواهد بود.

در این مقال لازم است کلمه مالیات نیز تعریف و واگرایی‌ها و هم‌گرایی‌های مالیات و عوارض روشن گردد. در تعریف مالیات گفته شده: نوعی پرداخت و تأدیه مالی است که در نتیجه الزام قانونی از نظر تأمین مالی مخارج دولت، بلاعوض به وسیله افراد انجام می‌شود (گروه پژوهشی حوزه و دانشگاه، ۱۳۷۱: ۳۴۹) و در ترمینولوژی حقوق نیز آمده است: سهمی است که به موجب اصل تعاون ملی و بر وفق مقررات، هر یک از شهروندان، موظف است که از ثروت و درآمد خود، به منظور تأمین هزینه‌های عمومی و حفظ منافع اقتصادی یا سیاسی و اجتماعی کشور، به قدر و توانایی خود به دولت بدهد، تا دولت در هر موردی که به مصلحت بداند هزینه کند (جعفری لنگرودی، ۱۳۶۸: ۶۰۱)

برخی نویسندگان میان مالیات و عوارض محلی همانندی قائل هستند؛ لذا در تعریف مالیات محلی آورده‌اند: مالیاتی که توسط مقامات محلی وضع و اخذ می‌گردد و درآمد حاصل از آن به طیف گسترده‌ای از خدمات شهری مانند جمع آوری زباله، تعمیر و نگه‌داری فاضلاب و مانند آن، تخصیص داده می‌شود. البته نرخ و پایه مالیاتی در مالیات محلی، با توجه به موقعیت و وضع محله، به طور معناداری متغیر است و در برخی موارد به عنوان مالیات شهرداری شناخته می‌شود (حبیبیان نقیبی، ۱۳۹۸: ۱۲۲). این تعریف به دلیل خلط مالیات و عوارض صحیح نیست. چرا که میان عوارض و مالیات واگرایی‌های زیر وجود دارد:

اول. مالیات مابه ازای خدمت خاصی اخذ نمی‌گردد؛ این در حالی است که عوارض به جهت ارائه خدمتی مشخص گرفته می‌شود.

دوم. اخذ مالیات بر اساس مصوبات مجلس صورت می‌گیرد و شیوه اخذ، تخفیف، جریمه و لغو آن را نیز همین مرجع تعیین می‌کند؛ این در حالی است که در بسیاری از موارد مرجع تصویب عوارض نهادهای دیگری چون شوراهای اسلامی می‌باشند.

سوم. پرداخت مالیات امری اجباری است در حالی که عوارض به دلیل آن که مابه ازای خدمت می‌باشد در صورت تمایل استفاده کننده قابل وصول خواهد بود.

با وجود این تفاوت‌ها، مهم‌ترین همگرایی این دو مفهوم در اصل قانونی بودن وصول هر دو است که به این موضوع در ذیل بحث اصول حاکم بر وصول مالیات اشاره خواهیم کرد.

مهم‌ترین تقسیم عوارض، دسته‌بندی آن به عوارض ملی و محلی است. ماده یک قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه مصوب ۱۳۸۱ اصطلاح عوارض ملی و محلی را به کار برده و

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.219]

تاکید نموده است: از ابتدای سال ۱۳۸۲ برقراری و دریافت هرگونه وجوه از جمله مالیات و عوارض اعم از ملی و محلی از تولیدکنندگان کالاها، ارائه دهندگان خدمات و همچنین کالاهای وارداتی صرفاً به موجب این قانون صورت می‌پذیرد. این قانون مالیات و عوارضی برای کالاها تعیین نموده بود، لکن با تصویب قانون مالیات بر ارزش افزوده ۱۳۸۷ و متعاقب آن قانون مالیات بر ارزش افزوده ۱۴۰۰ این قانون نسخ گردید. با این اوصاف عوارض ملی به آن دسته عوارضی اطلاق می‌گردد که برای کالا و خدمات معینی از سوی قانونگذار تعیین و تصویب می‌شود و محدود به منطقه جغرافیایی خاصی نیست و کل گستره جغرافیایی کشور را در بر می‌گیرد. بنابراین مرجع وضع و تصویب این نوع از عوارض یک مرجع ملی است (میرزایی، ۱۳۹۶: ۳۷)

عوارض محلی نیز به عوارضی گفته می‌شود که اختیار برقراری و وضع یا لغو آن به استناد بند ۱۶ ماده ۸۰ و ماده ۸۵ قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (مصوب ۱۳۷۵/۰۳/۰۱ با اصلاحات بعدی) و بند الف تبصره یک ماده ۲ قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها مصوب ۱۴۰۱ با شوراهای اسلامی شهر می‌باشد.

تفکیک دیگری که می‌توان میان عوارض ارائه نمود؛ تقسیم آن به اختصاصی و عمومی است. عوارض عمومی اختصاص به محله، منطقه یا شهر خاصی ندارد مانند عوارض گذرنامه؛ در حالی که عوارض اختصاصی مربوط به منطقه جغرافیایی خاصی است. ماده ۲۹ آیین نامه مالی شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۶ منابع درآمدی شهرداری را شامل درآمدهای ناشی از عوارض عمومی و اختصاصی، بهای خدمات و درآمد مؤسسات انتفاعی شهرداری، درآمد حاصل از وجوه اموال شهرداری، کمک‌های اعطایی دولت و سازمان‌های دولتی، اعانات و کمک‌های اهدایی اشخاص و سازمان‌های خصوصی و اموال و دارایی‌هایی که به طور اتفاقی یا به موجب قانون به شهرداری تعلق می‌گیرد، دانسته است.

۳. جایگاه قانونی شوراها در تصویب عوارض

شوراهای اسلامی به‌عنوان نهادی مستقل از سایر قوا در زمره ارکان تصمیم گیرنده در حوزه محلی خاص تلقی می‌گردند. حضور شوراها در این عرصه‌ها بارزترین نماد مشارکت مردم در مدیریت و اداره جامعه است و نقش مهمی را در افزایش رفاه عمومی ایفا می‌کند. عامل پیدایش شوراها اندیشه‌های فئودالیسم و تمرکززدایی در اداره کشور بوده است (ایرانی، ۱۳۷۶: ۱۵) با این حال جایگاه شورا به‌عنوان آموزه‌ای دینی مبتنی بر مشورت در تصمیم‌گیری‌ها مورد توجه مبانی شرعی نیز می‌باشد. صرف شناخت موجودیت برای نهادهای محلی بدون در اختیار گذاردن مدیریت اجرایی و

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.219]

تصمیم‌سازی و یا دخالت‌های بی‌جهت نه تنها سبب فقدان کارآمدی این نهاد می‌گردد؛ بلکه تحمیل هزینه‌ای مضاعف بر حکومت مرکزی و نهادهای محلی را در پی دارد. لذا رویکرد حاکمیت نباید به‌گونه‌ای باشد که شوراها به دلیل سطح تاثیرگذاری اندک در تصمیم‌سازی‌ها مجبور به امتیاز دهی مستمر به دولت مرکزی باشند و یا قوای کشور حسب جایگاه با قانونگذاری‌های مغایر با وظایف شورا، آیین‌نامه‌های محدود کننده و ابزار قضایی سبب ناکارآمدی و محدود شدن این نهاد گردند. این‌گونه مقررات موجب تزلزل و عدم ثبات شوراها و جایگاه آن‌ها می‌گردد (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۳، ۱۳۰)

مطالعات حکومت‌های محلی در کشورهای اروپایی نشان می‌دهد که وظایف شوراها به طور صریح و شفاف مشخص شده و شامل مواردی چون: برنامه‌ریزی شهری (پروانه ساخت، پروژه‌های توسعه)، تخصیص مزایای اجتماعی و مدیریت نهادهای اجتماعی برای گروه‌های خاص از جامعه به ویژه سالمندان، حمل و نقل عمومی و ...(اشتریان وکریمی فرد، ۱۳۹۵: ۱۰۷) می‌شود؛ این در حالی است که در برخی نظام‌های سیاسی خصوصاً در آسیا رویکرد به سمت مصادره تدریجی اختیارات نهادهای محلی به نفع دولت مرکزی است. وجود قوانین ناقص و مبهم در خصوص شوراها عملاً سبب می‌شود وظایف سطحی و مضحک به مقامات محلی برسد (World bank,2008:208).

با نگاهی به اصول قانون اساسی ایران که ناظر به شوراهای اسلامی بوده و در اصول ششم و هفتم و فصل هفتم قانون اساسی منعکس گردیده است وظایف و تکالیف شوراها در چند حوزه قابل احصا می‌باشد.

الف. شوراها یکی از ارکان تصمیم‌گیری و اداره کشور می‌باشند.

ب. شوراها وظیفه تصمیم‌سازی در عرصه محلی و یا ملی (از طریق شورای عالی استان‌ها) را بر عهده داشته و در حوزه مسوولیت خود بر نحوه اجرای برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی نظارت می‌کنند.

ج. شوراها ضمن تلاش جهت جلب همکاری‌های مردم در امور پیش گفته، در جهت تضمین عدالت اسلامی و جلوگیری از تبعیض گام بر می‌دارند.

یکی از این وظایف که در جهت ایجاد رفاه و تأمین نیازهای محلی اهمیت بسیاری دارد، اخذ عوارض و تعیین محل هزینه کرد آن است؛ چرا که شهر یک شخص حقوقی مستقل از ساکنان و اجزایش است و بنا به فلسفه پیش بینی نهاد شورا و انتزاع آن از قوه مجریه، قرار بوده شهرها،

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.219]

دخلشان یا دست کم بخشی از آن را خود، به دست آورند، امری که از مفهوم «حق بر شهر»[1] هم بر می‌آید (آگاه و بوربوری،۱۳۹۶، ۲۵۳). بند ۱۶ ماده ۸۰ قانون شوراها مقرر می‌دارد: تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن با در نظرگرفتن سیاست عمومی دولت که از سوی وزارت کشور اعلام می‌شود از وظایف شوراهاست. همچنین ماده ۸۵ قانون شوراها (اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷) تاکید نموده است که شورای اسلامی شهر می‌تواند نسبت به وضع عوارض متناسب با تولیدات و درآمدهای اهالی به منظور تأمین بخشی از هزینه‌های خدماتی و عمرانی مورد نیاز شهر طبق آیین نامه مصوب هیات وزیران اقدام نماید.[2]

دیوان عدالت اداری نیز در دادنامه شماره ۵۹۴ مورخ ۱۴۰۰/۷/۱۱ صلاحیت شوراها را در تعیین عوارض به رسمیت شناخته است. این رأی مقرر می‌دارد: طبق بند ۱۶ ماده ۸۰ قانون تشکیلات وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ با اصلاحات بعدی تصویب لوایح 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 از وظایف شوراهاست.

بنابراین در حال حاضر، از یک سو طبق بند ۱۶ ماده ۸۰ و ماده ۸۵ قانون شوراها، 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، از وظایف شورای اسلامی شهر به شمار می‌آید و شورای اسلامی شهر می‌تواند نسبت به عوارض متناسب با تولیدات و درآمدهای اهالی به منظور تأمین بخشی از هزینه‌های خدماتی و عمرانی مورد نیاز شهر طبق آیین‌نامه مصوب هیأت وزیران اقدام نماید. از سوی دیگر طبق بند الف تبصره یک ماده ۲ قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها مصوب ۱۴۰۱ امکان اخذ عوارض از سوی شهرداری‌ها برای تأمین بخشی از هزینه‌های شهر با پیشنهاد شورای اسلامی شهرها پس از تأیید شورای عالی استان‌ها وجود دارد.

٤. مراجع نظارت و شکایت از مصوبات شوراهای اسلامی

قیمومیت اداری بر مصوبات شوراهای شهر در نظام حقوقی ایران پذیرفته شده است. بر این اساس تصمیمات مقامات غیر متمرکز بعد از کسب موافقت ارگان‌های نظارت کننده لازم‌الاجرا می‌شود (طباطبایی موتمنی، ۱۳۹۰: ۷۲). در این راستا ماده ۹۰ قانون شوراها بیان داشته است: مصوبات کلیه

1.Right to city

۲. تا قبل از تصویب اصلاحات قانون شوراها در تیر ماه ۱۳۹۶ مواد ۸۰ و ۸۵ فعلی به عنوان مواد ۷۱ و ۷۷ درج شده بود.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.219]

شوراهای موضوع این قانون در صورتی که پس از دو هفته از تاریخ ابلاغ مورد اعتراض «هیات تطبیق مصوبات شوراهای اسلامی کشور با قوانین» که در قانون به اختصار هیات تطبیق مصوبات نامیده می‌شود، قرار نگیرد، لازم‌الاجراء است و چنانچه مسؤولان ذی‌ربط آن را مغایر با موازین اسلام یا قوانین و مقررات کشور یا خارج از حدود وظایف و اختیارات شوراها تشخیص دهند، حداکثر ظرف دو هفته از تاریخ ابلاغ مصوبه می‌توانند با ذکر مورد و به طور مستدل اعتراض خود را به شورای اسلامی اعلام و درخواست تجدید نظر تجدیدنظر کنند. شورا موظف است ظرف (۱۰) روز از تاریخ وصول اعتراض، تشکیل جلسه دهد و به موضوع رسیدگی و اعلام نظر کند. در صورتی که شورا در بررسی مجدد از مصوبه مورد اختلاف عدول نکند، با درخواست رسمی مقام صلاحیت دار معترض که حد اکثر باید ظرف دو هفته پس از اعلام کتبی شورا صادر شود موضوع توسط آن مقام صلاحیت دار به هیات حل اختلاف ذی‌ربط ارجاع می‌شود. هیات مزبور مکلف است ظرف مدت (۲۰) روز به موضوع رسیدگی و اعلام‌نظر نماید. در صورت عدم اعلام‌نظر هیات در مدت مذکور، مصوبه شورا لازم‌الاجرا می‌شود.[۱]

با اصلاحات صورت گرفته در قانون شوراها و با هدف کاستن بار دیوان عدالت اداری، هیات‌های تطبیق ایجاد گردید. هر چند تا پیش از شکل‌گیری این هیات‌ها وزارت کشور به نوعی نظارت بر مصوبات شوراها را بر عهده داشت، لکن به دلیل گستره فراوان شوراها و تنوع مصوبات، تشکیل این هیات‌ها به بررسی تخصصی و دقت‌نظر در مصوبات منتهی خواهد شد. در این تشکل نمایندگان قوه قضائیه، مجریه و منتخبین مردم حضور دارند؛ لذا تصمیمات وجهه الزام‌آور و تخصصی به خود می‌گیرد.

هیات عمومی دیوان عدالت اداری در راستای تأیید جایگاه شوراها در تصویب عوارض در دادنامه‌های شماره ۲۳۴۶ الی ۲۳۴۸ به تاریخ ۱۴۰۰/۸/۱۸ بیان داشته است: «براساس بندهای ۱۶ و ۲۶ ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن از وظایف شوراهای اسلامی شهر است و این عوارض بر مبنای ماده ۷۵ قانون شهرداری توسط مأمورین شهرداری وصول می‌شود و براساس ماده ۷۷ قانون شهرداری، رفع

۱. این ماده پیش از تغییرات تیرماه ۱۳۹۶ در شماره مواد به عنوان ماده «۸۰» درج گردیده بود.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.219]

هرگونه اختلاف بین مؤدی و شهرداری در مورد عوارض و بهای خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن بر عهده کمیسیونی مرکب از نمایندگان وزارت کشور و دادگستری و شورای اسلامی شهر است. ثانیاً: برمبنای ماده ۹۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، مصوبات کلّیه شوراهای موضوع این قانون در صورتی که پس از دو هفته از تاریخ ابلاغ، مورد اعتراض هیأت تطبیق مصوبات شوراهای اسلامی کشور با قوانین قرار نگیرد، لازم‌الاجرا است. بنا به مراتب فوق و با عنایت به اینکه مصوبات شوراهای اسلامی شهر که در کمیسیون‌های موضوع ماده ۷۷ قانون شهرداری مورد استناد قرار می‌گیرند، چنانچه مورد ایراد هیأت تطبیق مصوبات شـوراهای اسلامی کشور با قوانین قرار نگرفته و توسط هیأت عمـومی دیوان عدالت اداری ابطال نشوند، منشأ اثر و لازم‌الاجرا هستند. در نتیجه آرای آن دسته از شعب دیوان عدالت اداری که در فرض عدم ایراد هیأت تطبیق مصوبات شوراهای اسلامی و عدم ابطال مصوبات شوراها در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و به دلیل لازم‌الاجرا بودن مصوبات شوراهای اسلامی شهر و ابتنای آرای کمیسیون‌های موضوع ماده ۷۷ قانون شهرداری بر آنها، در مقام رسیدگی به شکایت مطروحه به خواسته نقض آرای کمیسیون‌های مذکور، رأی به رد شکایت صادر کرده‌اند، صحیح و منطبق با موازین قانونی هستند».

وجود هیات‌های تطبیق نافی حق اعتراض اشخاص به این مصوبات از مجرای دیوان عدالت اداری نیست. بر اساس یک دیدگاه دیوان عدالت اداری اساساً حق ورود به مصوبات شوراهای اسلامی را ندارد؛ چرا که نهادی است غیر دولتی و تحت شمول اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی و ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ قرار نمی‌گیرد و لذا امکان ابطال مصوبات آن از سوی دیوان منتفی است (خانجانی موقر، ۱۳۸۵: ۴۶) از سوی دیگر شوراها دارای شخصیت حقوقی مستقل از شهرداری است و به منزله پارلمان محلی تلقی می‌شود و نمی‌توان مصوبات آن را تصمیمات شهرداری نام نهاد؛ لذا پذیرش صلاحیت دیوان عدالت اداری اعتبار مصوبات شورا را در حد تصمیمات اداری و آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها تنزل می‌دهد و لذا با ماهیت مستقل شوراها بر اساس اصول ۷ و یکصد و یکصد و ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی مغایرت دارد (امامی و واعظی، ۱۳۹۱: ۶۵)

این دیدگاه هم از منظر قانونی و هم رویه عملی صحیح نیست؛ چرا که از یک سو ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری، مؤسسات عمومی غیر دولتی را نیز در شمول صلاحیت دیوان قرار داده است و این مؤسسات نیز منحصر در مواردی که در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.219]

آمده نمی‌باشد؛ همچنین داشتن شخصیت مستقل حقوقی نمی‌تواند مبنایی بر عدم نظارت و عدم امکان شکایت از تصمیمات شوراها تلقی گردد کما اینکه مصوبات شوراها در گام نخست از سوی هیات‌های تطبیق بررسی می‌گردد و به تصریح تبصره یک ماده ۸۰ قانون شوراها رسیدگی به اعتراض موضوع این قانون مانع از رسیدگی به شکایات سایر اشخاص در محاکم صلاحیت‌دار نیست. النهایه رویه جاری دیوان عدالت اداری نیز در مورد مصوبات شورای شهر موید دیدگاه اخیر می‌باشد.

۵. اصول حاکم بر وضع و تخفیف عوارض توسط شورای‌های اسلامی شهر

اجرایی شدن مصوبات شوراهای اسلامی منوط به رعایت اصولی است که مبنای وضع عوارض می‌باشد. این اصول در تصویب عوارض و تخفیف عوارض باید مورد توجه قرار گیرد. این موارد به شرح زیر است:

۱-۵. اصل قانونی بودن

زمانی که سخن از قانونی بودن عوارض به میان می‌آید، مقصود آن است که وضع عوارض و مقام صالح تعیین آن باید مبتنی بر قانون باشد؛ لذا این قاعده به نوعی به این نکته بازگشت دارد که مقامات عمومی و اداری در انجام تصمیمات و اقدامات اداری آزاد نیستند، بلکه باید کلیه اقدامات و فعالیت‌ها را مبتنی بر قانون انجام دهند (ویژه، ۱۳۸۸: ۸۵)؛ مقصود از صلاحیت نیز در حقوق اداری شایستگی و اجازه اعطایی از سوی قانون به مقام یا نهاد مأمور اداری به منظور ایفای صلاحیت مقرر برای وی می‌باشد (هداوند و مشهدی، ۱۳۹۱: ۱۱۱)

دیوان عدالت اداری در رأی شماره ۸۲/۱۹۹-۱۳۸۲/۵/۱۹ هیات عمومی بر توجه به اصل قانونی بودن اخذ هرگونه وجه اعم از مالیات و عوارض توسط شورا و در آراء شماره ۷۴/۱۰۴-۱۳۷۴/۶/۲۵، ۸۵۰-۱۳۹۴/۷/۲۵ هیات عمومی به موضوع توجه به حوزه صلاحیت شوراها در تعیین عوارض تاکید مؤکد داشته است.

این دیوان در سال‌های ۹۰ و ۹۱ با استناد به ماده ۴ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۱ برخی مصوبات شوراها را با استدلال فقدان مجوز قانونی در تعیین عوارض ابطال کرده است. برای مثال رأی وحدت رویه ۶۲۵ -۱۳۹۱/۹/۲۰ هیات عمومی دیوان عدالت اداری مقرر می‌دارد: نظر به این که مطابق ماده ۴ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۸۰، اخذ هر گونه وجه، کالا و خدمات توسط دستگاه‌های اجرایی به تجویز قانونگذار منوط شده است و

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.219]

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب دادنامه‌های شماره ۲۷۵- ۱۳۹۱/۵/۱۶، ۴۹۲- ۱۳۸۹/۱۱/۴، ۳۹۳- ۱۳۸۹/۹/۲۹، ۹۶۴ -۱۳۸۶/۹/۱۱، ۲۱۸ -۱۳۸۷/۱۱/۹ و ۴۵۹- ۱۳۸۹/۱/۲۰ مصوبات شوراهای اسلامی تعدادی از شهرهای کشور را (مبنی بر دریافت قسمتی از اراضی و یا بهای آن به ازای هزینه خدمات تفکیک و افراز) ابطال کرده است، بنابراین با توجه به حکم قانونی یاد شده و با وحدت ملاک از آراء مذکور قسمت الف و بندهای ۱، ۲، ۳ و ۶ قسمت ب مصوبه معترضٌ به خلاف قانون تشخیص داده می‌شود و با استناد به بند یک ماده ۱۹ و ماده ۲۰ و ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری از تاریخ تصویب ابطال می‌شود. در حالی که دقت‌نظر در ماده ۴ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت گویای آن است که موضوع این ماده وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی است و لذا منصرف از شورا و شهرداری که در زمره نهادهای عمومی غیردولتی هستند، می‌باشد. برخی نویسندگان نیز معتقدند پس از سال ۱۳۹۱ دیوان دیگر در آرای صادره خود نسبت به شوراها از ماده ۴ استفاده نکرده است (عطریان و غمامی، ۱۳۹۶: ۵۸).

اصل عدم صلاحیت مقامات اداری نیز از اصل قانونی بودن نشأت می‌گیرد؛ لذا مقامات اداری حق هیچ اقدامی از جمله اخذ عوارض را ندارند مگر به تصریح قانون.

در خصوص این اصل چند نکته حائز اهمیت می‌باشد.

اول: قانونگذار در کنار توجه به قانونی بودن مصوبات، توجه به قواعد شرعی را نیز از سوی شوراها لازم دانسته است. مطابق ماده ۹۰ قانون شوراهای اسلامی ابطال تصمیمات شورا به استناد مغایرت آنان با موازین اسلام یا قوانین و مقررات کشور یا خروج از حدود وظایف واختیارات شوراها صورت می‌گیرد. این ماده یکی از جهات ابطال تصمیمات شوراها را مغایرت آن با موازین اسلام دانسته است. این ضابطه به نوعی تفسیرپذیر و مبهم است؛ چرا که در آن معیار مشخصی برای مغایرت مصوبات با موازین اسلامی ارائه نشده است و راه را برای تمسک به عناوینی چون مصالح عمومی، عدالت و فتاوی شرعی در نقض مصوبات شورا هموار می‌سازد. شرط عدم مغایرت مصوبات با شرع با اصلاحات سال ۹۲ به این ماده اضافه گردید و پیش از آن تنها دو مؤلفه (مغایرت با قوانین و مقررات کشور و خروج مصوبات از حدود وظایف و اختیارات شوراها) به‌عنوان جهات ابطال مصوبات پیش‌بینی شده بود. این ایراد زمانی جدی‌تر می‌شود که بر اساس قانون اساسی مصوبات قانونی با تأیید شورای نگهبان وجهه شرعی به خود می‌گیرد؛ لذا این شرط عملاً سبب توسعه دخالت هیات‌های تطبیق شده است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.219]

دوم: یکی از محدودیت‌های شورا در تصویب عوارض ممنوعیت وضع عوارض در موارد مصرح قانونی است. قانونگذار در قوانین مختلف از جمله قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه و قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۴۰۰ سعی نمود با تعیین مصادیق عوارض و مأخذهای آن تا حد زیادی تکلیف عوارض شهردای را تعیین نماید. فارغ از تحلیل رویکرد قانونگذار در این خصوص که از سویی به شفافیت میزان عوارض می‌انجامد و از سوی دیگر حوزه تاثیرگذاری شوراها را در سیاست‌گذاری شهری کاهش می‌دهد، نکته قابل تأمل فقدان صلاحیت شوراها در چنین مواردی است. برای مثال در ماده ۳۸ قانون مالیات بر ارزش افزوده نرخ عوارض شهرداری‌ها و دهیاری‌ها از مالیات مصادیقی چون سیگار و محصولات دخانی، کلیه کالاها و خدمات و بنزین تعیین شده است.

ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده نیز با صراحت 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 را ممنوع اعلام نموده است.

علاوه بر قانون مالیات بر ارزش افزوده در قانون برنامه ششم توسعه نیز در برخی موارد قانونگذار صراحتاً ضوابطی را در اخذ عوارض تعیین کرده است؛ برای مثال مطابق بند ۲ ماده ۶ این قانون عوارض موضوع بندهای (ب)، (ج) و (د) ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده و همچنین عوارض ارزش افزوده گاز طبیعی موضوع قانون مذکور و عوارض شماره‌گذاری خودروهای موضوع بند (ج) ماده (۴۳) قانون مذکور به حساب تمرکز وجوه به‌نام سازمان امور مالیاتی کشور نزد خزانه‌داری کل کشور واریز می‌شود.

شاید از این رویکرد قانون برنامه ششم توسعه و قانون مالیات بر ارزش افزوده اینگونه برداشت گردد که شوراها اساساً حق تعیین هیچگونه عوارضی را ندارند؛ لکن با دقت در مفهوم ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده و ماده ۶ قانون برنامه ششم توسعه و همچنین مواد ۸۰ و ۸۵ قانون شوراها و نیز ماده ۲ قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها این برداشت رد می‌گردد؛ لذا این قوانین تنها محدودیت‌های را در حدود صلاحیت شوراها در تعیین عوارض ایجاد می‌نماید. توضیح آن که اولاً قانون برنامه ششم توسعه اساساً در مقام تعیین عوارض نیست و بیشتر به به دنبال جهت دهی عوارض بر اساس قوانین جاری است برای مثال بند الف ماده ۸۳ تاکید نموده است که سازمان‌های

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.219]

مناطق آزاد مکلفند به منظور زدودن فقر از چهره مناطق آزاد تجاری یک درصد (۱٪) از محل وصول عوارض ورود کالا و خدمات این مناطق را پس از واریز به خزانه کل کشور طبق بودجه سنواتی از طریق کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی برای اشتغال محرومان و نیازمندان بومی این مناطق اختصاص دهند. لذا قانون برنامه ششم توسعه محدودیتی در جهت تعیین عوارض از سوی شوراهای اسلامی ایجاد نکرده است؛ هر چند بند الف ماده شش این قانون تلقی نوعی محدودیت در تخفیف عوارض ایجاد نموده است که به نظر می‌رسد این تلقی نیز صحیح نیست و مستندات آن در ذیل بحث تخفیف عوارض بیان خواهد شد.

ثانیاً ماده ۵۰ قانون ارزش افزوده نیز ناظر به مواردی است که در این قانون وضع مالیات و ارزش افزوده تعیین تکلیف شده است و نمی‌توان آن را به کلیه مصادیق عوارض تسری داد. دیوان عدالت اداری در آراء متعددی مصوبات شوراهای اسلامی را مستند به همین امر ابطال نموده است. برای مثال رأی شماره ۲۵۴۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۴۰۰/۹/۲۳ بیان داشته است: با توجه به اینکه در آرای متعدد هیأت عمومی دیوان عدالت اداری از جمله دادنامه شماره ۳۱۵ ـ ۱۳۹۶/۴/۱۳ این هیأت، وضع عوارض برای تفکیک در تمام اشکال آن توسط شوراهای اسلامی شهر مغایر با قانون و خارج از حدود اختیار تشخیص و ابطال شده است و از طرفی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری پیشتر به موجب دادنامه شماره ۱۱۵۲ ـ ۱۳۹۹/۹/۱۲۵ مصوبه شماره ۳۰۶۰/۹۴/۲۸ ـ ۱۳۹۴/۸/۴ را به‌دلیل مغایرت با قانون و خارج بودن از حدود اختیارات شورای اسلامی شهر ابطال کرده است، بنابراین مصوبه یاد شده شورای اسلامی شهر اصفهان و نامه شماره ۸۶۳۹۹/۱/۲۰ ـ ۱۳۹۴/۱۲/۱۴ استانداری اصفهان که متضمن موافقت با اخـذ عوارض تفکیک توسط شورای اسلامی شهر اصفهان است، به دلیل اینکه مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات شورای اسلامی شهر و استانداری اصفهان وضع شده، حسب نظر شورای نگهبان خلاف شرع نیز هست، مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و مواد ۱۳ و تبصره ۲ ماده ۸۴ و ماده ۸۷ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ از تاریخ تصویب ابطال می‌شود. در رأی شمـاره ۱۷۴۸ هیـأت عمـومی دیـوان عـدالت اداری در تاریخ ۱۳۹۹/۱۲/۱۷ نیز همین رویکرد را پذیرفته است.

دیوان عدالت اداری در چنین مواردی مستند به قانون مالیات بر ارزش افزوده و سایر قوانینی که به نوعی میزان مشخصی را برای عوارض تعیین نموده است مصوبات شوراها را در تعیین عوارض غیر قانونی اعلام می‌کند. نکته جالب توجه آن که دیوان عدالت اداری در آرای سالیان گذشته خود مانند رأی شماره ۵۵۰–۱۳۹۱/۸/۸ و ۷۹۹–۱۳۹۱/۱۱/۲ صراحتاً مستند رأی را قانون مالیات بر ارزش

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.219]

افزوده قرار داده بود، لکن در آرای جدید مثل دو رأی پیش گفته به این قانون نیز استناد نمی‌نماید. دلیل این امر آن است که به دلیل تعدد آرای وحدت رویه، نوعی رویه قضایی واحد در این خصوص شکل گرفته است و لذا دیوان نیازی به ذکر مستندات خود ندیده است.

حال که مشخص شد شوراهای شهر در موارد سکوت قانون و به شرط رعایت محلی بودن می‌توانند میزان عوارض را تعیین نمایند، سؤال این است که آیا امکان تخفیف و اعطای جایزه خوش حسابی در چنین مواردی وجود دارد؟ در پاسخ به این پرسش باید ضمن توجه به مقرره‌های قانونی، آرای صادره از هیات عمومی دیوان عدالت اداری مورد ارزیابی قرار گیرد؛ چرا که ظاهر این آراء به گونه‌ای است که شائبه مخالفت این دیوان را با اعطای هرگونه تخفیف عوارض ایجاد می‌کند؛ موضوعی که در رویکرد سازمان بازرسی کل کشور نیز دیده می‌شود.

اصل پنجاه و یکم قانون اساسی مقرر می‌دارد: هیچ نوع مالیات وضع نمی‌شود مگر به موجب قانون. موارد معافیت و بخشودگی و تخفیف مالیاتی به موجب قانون مشخص می‌شود. از سوی دیگر تبصره ۳ ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷ مقرر می‌دارد: قوانین و مقررات مربوط به اعطاء تخفیف یا معافیت از پرداخت عوارض یا وجوه به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها ملغی می‌گردد.

با وجود اصلاح قانون مالیات بر ارزش افزوده در سال ۱۴۰۰ و نسخ قانون ۱۳۸۷ لکن مطابق بند یک ماده ۵۵ قانون اخیرالتصویب ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده ۱۳۸۷ و تبصره‌های آن به قوت خود باقی ماند؛ از سوی دیگر بند الف ماده ۶ قانون برنامه ششم توسعه مقرر می‌دارد: برقراری هرگونه تخفیف، ترجیح یا معافیت مالیاتی جدید طی سال‌های اجرای قانون برنامه ممنوع است.

ملاحظه می‌گردد که ظاهر این مقرره‌های قانونی منع اعطای هرگونه تخفیف است، لکن در تبیین این موارد نکات زیر حائز اهمیت می‌باشد:

اول: بند الف ماده ۶ قانون برنامه ششم توسعه که برقراری هرگونه تخفیف، ترجیح یا معافیت مالیاتی را ممنوع اعلام کرده است قابل تسری به عوارض نمی‌باشد؛ یعنی قانونگذار با عنایت به اینکه در برخی قوانین خاص امکان تخفیف عوارض پیش‌بینی شده است، تعمداً از لفظ مالیات در این بند استفاده کرده است. این توجیه نیز که عبارت مالیات در این بند در معنای عام آمده و شامل عوارض نیز می‌گردد صحیح نمی‌باشد؛ چرا که قانون برنامه ششم توسعه در بندهای مختلف در کنار لفظ مالیات، عوارض را نیز آورده است. برای مثال بند ۲ از ماده ۱۰۰ این قانون معافیت مالیاتی و عوارض به تاسیسات گردشگری اعطا نموده است و یا بند ۲ از قسمت ج ماده ۸۰ افراد تحت پوشش کمیته امداد را از پرداخت عوارض ساختمانی برای یک بار معاف کرده است. لذا قانونگذار با علم به

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.219]

تفاوت این دو اصطلاح تنها برقراری تخفیف یا معافیت مالیاتی را ممنوع اعلام نموده است و این ماده شامل عوارض محلی نمی‌گردد.

دوم: تبصره ۳ ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده اعطاء تخفیف یا معافیت از پرداخت عوارض را ممنوع اعلام کرده است و ظاهر این ماده به نوعی ممنوعیت اعطای این امر را از سوی شوراها متبادر می‌نماید، لکن به نظر می‌رسد چنین برداشتی به دلایل زیر صحیح نیست.

الف: تبصره ۳ ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده باید در بستر این قانون و با توجه به قوانین دیگر ارزیابی گردد. مالیات بر ارزش افزوده بر اضافه ارزش کالاها و خدمات (تفاضل قیمت فروش و خرید نهاده‌ها) وضع می‌شود و معمولاً در روند VAT[1] این مالیات در نهایت به مرحله خرده فروشی منتقل می‌شود. در واقع VAT مودیان بیشتری را پوشش می‌دهد و از این رو به عنوان ابزاری مطمئن جهت افزایش درآمد به کار گرفته می‌شود (حسینی راد؛ صادق‌زاده،۱۳۸۲: ۴۱). با این اوصاف این نوع مالیات تنها بر مبنای ارزش افزوده قابل پرداخت می‌باشد. هر چند نفس وجود مالیات بر ارزش افزوده در افزایش درآمدهای پایدار شهری مؤثر است، لکن دقت نظر در برخی مصادیق عوارض شهری چون عوارض پروانه ساخت و پایان کار و تخلفات ساختمانی گویای آن است که نفس این عوارض مشمول مالیات بر ارزش افزوده نیست، لکن ایجاد شرایط مساعد جهت تشویق مالکان به ساخت و ساز و تسهیل شرایط پرداخت این عوارض در بلندمدت درآمدهای شهرداری و درآمدهای مشمول مالیات بر ارزش افزوده را افزایش خواهد داد؛ لذا وجود سازوکارهای قاعده‌مند جهت تخفیف در پرداخت عوارض مبتنی بر اصل عدالت منافاتی با فلسفه وجود مالیات بر ارزش افزوده ندارد.

ب: در قانون مالیات بر ارزش افزوده مصادیقی از کالاها و خدماتی که مشمول مالیات می‌باشد تعیین تکلیف شده است و کاملاً منطقی است که مصادیقی از عوارض که در این قانون و یا سایر قوانین میزان عوارض آن مشخص شده است قابل تخفیف نباشد چرا که قانونگذار خود این موارد را تعیین نموده و طبعاً مقامات محلی نمی‌توانند میزان آن را تغییر داده و یا تخفیفاتی را در نظر گیرند. تبصره ۳ ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزده همین نکته را مورد تاکید قرار می‌دهد؛ لذا همانگونه که قانونگذار به شوراها اذن در تعیین مصادیق محدودی از عوارض محلی را داده است، در خصوص

---

۱. مالیات بر ارزش افزوده

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.219]

این موارد می‌توانند وصول را منوط به شرایطی نمایند و یا مشوق‌های خاصی را جهت پرداخت آن‌ها از سوی مشمولان بدون تبعیض در نظر گیرند.

ج: ماده ۱۴ آیین‌نامه مورخ ۱۳۸۷/۷/۷ هیات وزیران ناظر به مواد ۷۱ و ۷۷ قانون شوراها مقرر می‌دارد: شوراها موظفند به هنگام تصمیم‌گیری راجع به عوارض علاوه بر توجه به سیاست‌های کلی که در برنامه پنج‌ساله و قوانین بودجه سالیانه اعلام می‌شود، سیاست‌های عمومی دولت را به شرح ذیل مراعات نمایند:

ز. توجه به اقشار کم درآمد هنگام وضع عوارض با اعطای تخفیف، معافیت و نظایر آن؛

ژ. رعایت حال ایثارگران هنگام وضع عوارض با اعطای تخفیف، معافیت و نظایر آن؛

س. اعمال رویه‌های تشویقی برای پرداخت به موقع عوارض؛

ش. وضع بدون تبعیض عوارض بر اساس اصل ۳ قانون اساسی.

این رویکرد نشان‌دهنده تجویز رویه‌های تخفیفی و تشویقی در پرداخت عوارض می‌باشد. مطابق دادنامه ۳۶۱ مورخ ۱۳۸۲/۹/۹، هیات عمومی دیوان عدالت اداری تبصره ماده ۲ ذیل ماده ۱ آیین‌نامه مصوب هیات وزیران را که هیأتی را با ترکیب خاص مسئول رسیدگی به شکایات در مورد عوارض محلی می‌نماید و همچنین ماده ۱۰ و تبصره ماده ۱۱ و ماده ۱۲ و ۱۳ و تبصره ماده ۱۴ را ابطال کرد، لکن این رأی متعرض بندهای مذکور در ماده ۱۴ نشد؛ لذا این بندها مربوط به طرح‌های تخفیفی و تشویقی مصوب شوراهای اسلامی شهر به قوت خود باقی است.

د. در قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴ امکان تخفیف عوارض پیش‌بینی شده است. ماده ۵۹ این قانون مقرر می‌دارد: شهرداری‌ها مکلفند حداکثر تا یک هفته پس از پرداخت نقدی یا تعیین تکلیف نحوه پرداخت عوارض به صورت نسیه نسبت به صدور و تحویل پروانه ساختمان متقاضی اقدام نمایند. درخواست یا دریافت وجه مازاد بر عوارض قانونی هنگام صدور پروانه یا بعد از صدور پروانه توسط شهرداری‌ها ممنوع است. پرداخت صد درصد (۱۰۰٪) عوارض به صورت نقد شامل درصد تخفیفی خواهد بود که به تصویب شورای اسلامی شهر می‌رسد. در پرداخت عوارض به صورت نسیه (قسطی و یا یکجا) نیز به میزانی که به تصویب شورای اسلامی شهر می‌رسد حداکثر تا نرخ مصوب شورای پول و اعتبار به مبلغ عوارض اضافه می‌شود. شهرداری‌ها مکلفند در صورت عدم اجرای طرح با کاربری مورد نیاز دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری تا پایان مهلت قانونی، بدون نیاز به موافقت دستگاه اجرایی

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.219]

ذی‌ربط با تقاضای مالک خصوصی یا تعاونی با پرداخت عوارض و بهای خدمات قانونی طبق قوانین و مقررات مربوطه پروانه صادر کنند.

نکته جالب توجه آن است که با وجود اینکه ماده ۵۶ قانون مالیات بر ارزش افزوده ۱۴۰۰ برخی قوانین را منسوخ اعلام نمود و به‌طور خاص تبصره ۵ بند الف ماده ۲۸ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور منسوخ گردید، لکن این ماده متعرض ماده ۵۹ قانون رفع موانع تولید که امکان تخفیف عوارض را از سوی شوراهای شهر میسور دانسته، نشده است؛ لذا این ماده به قوت خود باقی است.

ه: رویه جاری شوراهای اسلامی شهر پذیرش اعطای تخفیفات در مقاطع مختلف زمانی است. مصوبات تخفیفی شوراهای اسلامی نیز اصولاً با تأیید هیات‌های تطبیق اجرایی می‌شود. برای مثال بر اساس مصوبات سی و سومین جلسه صحن شورای اسلامی همدان، با استناد به ماده ۵۹ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور و نیز بند ۱۶ ماده ۸۰ قانون تشکیلات وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و در راستای مساعدت با شهروندان و نیز مدیریت وجوه نقد، با پیشنهاد شهرداری همدان مبنی بر اعلام ضرایب تخفیف در محاسبات عوارض پروانه ساختمانی به استثنای ماده ۲۴ تعرفه عوارض سال ۱۴۰۰ به شرط رعایت تمامی جهات قوانین و مقررات، با اکثریت آرا موافقت شد. بر اساس این مصوبه مؤدیانی که کل مبلغ عوارض پروانه ساختمانی خود را به صورت نقدی و یک‌جا پرداخت کنند، مشمول تخفیف عوارض خواهند بود؛ از این رو از ۸ تا ۳۰ آبان‌ماه، ضرایب ۸۵ درصد برای عموم شهروندان و ۸۰ درصد انبوه‌سازان؛ یکم تا ۳۰ آذرماه، ۹۰ درصد برای عموم شهروندان و ۸۵ درصد انبوه‌سازان و از یکم دی‌ماه تا ۱۵ اسفندماه ۱۴۰۰، ۹۶ درصد برای عموم شهروندان و انبوه‌سازان لحاظ می‌شود (سایت شورای اسلامی همدان به آدرس https://hamedancouncil.ir) همچنین مطابق جلسه رسمی و علنی یکصد و هفتاد و سوم شورای اسلامی شهر قم ۲۰ درصد تخفیف برای گرفتن عدم خلاف و پایان کار از نهم دی‌ماه تا دهه فجر مصوب شد(سایت شورای اسلامی شهر قم به آدرس https://qomshora.ir/) همین رویکرد در شهرهای کرج (سایت شهرداری کرج به آدرس https://www.karaj.ir/portal/home)، بندرعباس (سایت شهرداری بندرعباس به آدرس http://bandarabbas.ir/) و تهران (https://www.isna.ir/news/1400090705064/) دیده می‌شود و اعتراضی نیز نسبت به آن‌ها صورت نگرفته است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.219]

سوم: دیوان عدالت اداری: همانگونه که بیان گردید یکی از دلایل اصلی ایجاد شبهه در امکان تخفیف عوارض، آرایی است که از دیوان صادر شده است. توضیح آن که دیوان عدالت اداری اغلب با شکایت سازمان بازرسی کل کشور و یا افراد ذی‌نفع مصوبات شوراها را در خصوص تخفیف عوارض ابطال می‌نمایند و لذا این شائبه ایجاد گردیده که از منظر دیوان عدالت اداری مطلقاً امکان تخفیف در هیچ نوع عوارضی اعم از محلی و ملی وجود ندارد. رأی شماره ۴۹۲ مورخ ۱۳۹۹/۴/۳ هیات عمومی دیوان عدالت اداری که در ابتدا پژوهش به آن اشاره گردید اینگونه است؛ علاوه بر آن آراء دیگری چون رأی شماره ۴۷۱ مورخ ۱۳۹۹/۳/۲۷ هیات عمومی دیوان عدالت اداری نیز این رویکرد را تأیید می‌نماید. با این حال در دادنامه شماره ۹۹۰۱۲۷۲ مورخ ۱۳۹۹/۹/۱۷ هیأت تخصصی شوراهای اسلامی دیوان عدالت اداری آمده است: طبق بند ۱۶ ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ با اصلاحات بعدی 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، از جمله وظایف و مسئولیت‌های شورای اسلامی شهرهاست و بر اساس مصوبه مورد شکایت کاهش عوارض برای متقاضیان می‌باشد و در صلاحیت شوراها بوده، بنابراین مصوبه اول از جلسه شماره ۲۲ مورخ ۱۳۹۲/۲/۸ مصوب شورای اسلامی شهر بادرود مبنی بر تخفیف در عوارض ساختمانی صدور پروانه مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات نبوده و به استناد مواد ۱۲ و ۸۴ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری رأی به رد شکایت صادر می‌شود.

هیات عمومی دیوان عدالت اداری در رأی شماره ۲۱۸۵ به تاریخ ۱۴۰۰/۷/۲۷ امکان اعطای تخفیف عوارض را میسور دانسته لکن تسری آن به تمام مطالبات شهرداری را غیر قانونی دانسته است. در رأی شماره ۹۹۰۱۲۷۲ نیز که مؤخر بر آرای ۴۹۲ و ۴۷۱ توسط هیأت تخصصی شوراهای اسلامی دیوان عدالت اداری صادر گردیده است نیز دیوان مصوبه شورای شهر بادرود را خارج از حدود اختیارات ندانسته است.

۲-۵. اصل عطف بماسبق نشدن عوارض

ماده ۴ قانون مدنی بیان می‌دارد: اثر قانون نسبت به آتیه است و قانون نسبت به ما قبل خود اثر ندارد مگر این که در خود قانون مقررات خاصی نسبت به این موضوع اتخاذ شده باشد. اصل عطف بما سبق نشدن قوانین و تصمیمات در حقوق اداری و لزوم احترام به آن نیز از سوی مقامات اداری، یکی

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.219]

از اصول عدالت رویه‌ای در حقوق اداری و تضمین کننده حقوق مکتسب اشخاص و انتظار موجه آنان و تأمین کننده ثبات و امنیت روابط متقابل افراد است (فلاح زاده، ۱۳۹۴: ۲۲۵).

دو نکته در عطف بما سبق نشدن مقررات در موضوع عوارض باید مورد توجه قرار گیرد. اول آن که همانگونه که در برخی آراء دیوان عدالت اداری آمده است مقام صالح در وضع عوارض نمی‌تواند، با عطف قانون عوارضی بر امور سابق وضع نماید. برای مثال در رأی شماره ۶۸/۱۰۸ مورخ ۱۳۶۸/۱۱/۲۶ هیات عمومی دیوان عدالت اداری عوارض تعیینی توسط استانداری آذربایجان شرقی را که مستند به ماده ۴۲ و بند ۸ از ماده ۴۵ قانون شوراها نسبت به دفاتر وکلا را به جهت آن که با تصویب قانون شوراها این اختیار از استانداری سلب شده است نوعی عطف قانون به گذشته دانسته و مصوبه استانداری را ابطال نمود. دوم آن که در موضوع تخفیف عوارض، اصل بر قابلیت عطف مصوبات تخفیفی است؛ چرا که معمولاً در این مصوبات مطالبات شهرداری از مردم بابت عوارض شهری مشروط بر پرداخت نقدی، مشمول تخفیف قرار می‌گیرد؛ در این موارد با وجود آن که منشأ عوارض پیش از مصوبه شورا ایجاد گردیده، لکن به دلیل عدم پرداخت مطالبات استمرار دارد و از سوی دیگر به این جهت که به نفع مودیان و مصلحت عمومی است عطف چنین مصوباتی منعی ندارد. همانگونه که در مسائل کیفری نیز مستند به ماده ۱۰ قانون مجازات اسلامی قوانین مساعد به حال متهم قابل عطف هستند.

نتیجه گیری

شوراهای اسلامی شهر به عنوان نهاد مستقل از سایر قوا به‌عنوان یکی از ارکان تصمیم‌سازی در حوزه محلی از سوی قانون اساسی به رسمیت شناخته شده است؛ لکن قوانین مختلفی چون قوانین پنج ساله توسعه و قوانین مالیاتی حوزه صلاحیت شوراها را به شدت کاهش داده و این تلقی را ایجاد نموده که حوزه اختیارات شوراها در حد نظارت صرف در حال تنزل است؛ در حالی که این امر با اصل مشارکت مردم در حوزه تصمیم‌سازی محلی که مورد تأیید قانون اساسی است در تضاد می‌باشد. این رویکرد سبب گردیده حوزه اختیارات شوراها در تعیین عوارض و تغییر عوارض به شدت کاهش یافته و این شائبه ایجاد گردد که شوراها اساساً هیچ اختیاری در تخفیف عوارض را ندارند. با بررسی‌های صورت گرفته و در راستای پاسخ به پرسش مطروحه در مقدمه پژوهش نتایج زیر حاصل گردید:

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.219]

الف: واژه عوارض و مالیات به رغم وجود همگرایی در اصل قانونی بودن لکن واگرایی‌های زیادی در موضوعات مختلف دارد؛ لذا نمی‌توان بند الف ماده ۶ قانون برنامه ششم توسعه را که برقراری هرگونه تخفیف یا ترجیح مالیاتی را منع نموده به عوارض نیز تسری داد.

ب: با وجود کاهش اختیارات شوراها، مستند به بند ۱۶ ماده ۸۰ و ماده ۸۵ کماکان در تعیین عوارض محلی شورا دارای صلاحیت می‌باشد؛ لذا نمی‌توان از ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده منع کلی تعیین عوارض از سوی شوراها را برداشت نمود؛ چرا که این ماده تاکید دارد وضع عوارضی که در این قانون تعیین تکلیف شده از سوی شوراها ممنوع است و به جهت آن که اثبات شیء نفی ما عدا نمی‌کند در سایر مواردی که این قانون ساکت می‌باشد اختیار شوراها به قوت خود باقی است. دیوان عدالت اداری در برخی آراء از جمله رأی شماره ۵۹۴ مورخ ۱۴۰۰/۷/۱۱ هیات عمومی این موضع را به رسمیت شناخته است.

ج. بند الف ماده ۶ قانون برنامه ششم توسعه و نیز تبصره ۳ ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده در مقام منع کلی تخفیف عوارض شهری از سوی شوراها نیستند، بلکه این منع مختص به عوارض ملی یا عوارض محلی است که از سوی قانونگذار تعیین تکلیف شده‌اند. ماده ۵۹ قانون رفع موانع تولید و رویه جاری شوراها که مورد تأیید کمیسیون تطبیق نیز می‌باشد چنین رویکردی را تأیید می‌کند.

د. آرای صادره از دیوان عدالت اداری در موضوع تخفیف عوارض رویکرد متزلزلی را دارد و شائبه عدم پذیرش تخفیف را به طور کلی به ذهن متبادر می‌سازد، لذا با توجه به صدور آرای متفاوت صراحت در تعیین تکلیف موضوع از سوی دیوان امری بایسته است.

ه. با توجه به این که پس از تصویب عوارض و سازوکارهای پرداخت آن از سوی شوراها و تأیید کمیسیون تطبیق، مصوبات شوراها جنبه قانونی به خود می‌گیرد، نهادهای نظارتی نمی‌توانند توقف مصوبات را بخواهند مگر آن که از مجرای دیوان عدالت اداری طرح دعوا نمایند. دیوان عدالت اداری نیز در آرای صادره نسبت به دادنامه‌های شماره ۲۳۴۶ الی ۲۳۴۸ به تاریخ ۱۴۰۰/۸/۱۸ همین رویکرد را پذیرفته است.

و. تصویب قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها مصوب ۱۴۰۱ با هدف تعیین تکلیف چارچوب درآمد و هزینه‌های شهرداری‌ها صورت گرفته است، لکن خلأهای زیادی از جمله در حوزه تعیین حدود و ثغور تخفیف عوارض از سوی شوراها در این قانون ملاحظه می‌گردد و لذا این قانون نیز نمی‌تواند در اصلاح رویه‌های موجود و آرای صادره از سوی دیوان عدالت اداری نقشی ایفا نماید.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.219]

فهرست منابع

آگاه، وحید و بوربوری، محمد نبی (۱۳۹۶). «دور باطل تصویب عوارض در شوراها و ابطال در هیات عمومی دیوان عدالت اداری»، مجله پژوهشهای حقوقی، ش ۳۱.

اشتریان، کیومرث و کریمی فرد، حسن (۱۳۹۵). «نقد و بررسی عملکرد شوراهای اسلامی شهر در ایران»، مجله دولت پژوهی، ش ۷.

امامی، محمد و استوار سنگری، کورش (۱۳۹۳). حقوق اداری، تهران: نشر میزان.

امامی، محمد و واعظی، مجتبی (۱۳۹۱). ضوابط دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری، تهران: انتشارات میزان.

ایرانی، محمد (۱۳۷۶). «حکایت شوراها»، مجله ایران فردا، ش ۴۵.

تقوی، مهدی و مهندسی، ابوطالب (۱۳۸۵). مالیه عمومی، تهران: کتابخانه فروردین.

جعفری لنگرودی، محمد جعفر (۱۳۶۸). ترمینولوژی حقوق، تهران: گنج دانش.

حبیبیان نقیبی، مجید (۱۳۹۸). «مطالعه تطبیقی مالیات تکافلی و مالیات محلی»، نشریه دین و قانون، ش ۲۶.

حسینی راد، رضا و صادق زاده، محمد حسن (۱۳۸۲). «مالیات بر ارزش افزوده»، نشریه تعاون و کشاورزی، ش ۱۴۹.

خانجانی موقر، حسن (۱۳۸۵)، «نقش دستگاه قضایی در امور شوراها و نقش شوراها در امور قضایی»، ماهنامه دادرسی، ش ۵۶.

رستمی، ولی (۱۳۹۰). مالیه عمومی، تهران: نشر میزان.

طباطبایی موتمنی، منوچهر (۱۳۹۰). حقوق اداری، تهران: انتشارات سمت.

عطریان، فرامرز، غمامی، سید محمد مهدی (۱۳۹۶). جهات ابطال عوارض شوراهای اسلامی در دیوان عدالت اداری، تهران: پژوهشگاه قوه قضائیه.

فلاح زاده، علی محمد (۱۳۹۴). حقوق اداری تطبیقی؛ عدالت رویه‌ای، تهران: انتشارات شهر دانش.

گروه پژوهشی حوزه و دانشگاه (۱۳۷۱). مبانی اقتصاد اسلامی، تهران: انتشارات سمت.

موسی زاده، رضا (۱۳۸۸). حقوق اداری، تهران: نشر میزان.

میرزایی، کورش (۱۳۹۶). عوارض و شورای شهر در پرتو دیوان عدالت اداری، تهران: انتشارات حقوق یار.

میرزایی، زهرا، عطایی، سید عسکر (۱۳۹۸). اصول و قواعد حاکم بر وضع عوارض توسط شوراهای اسلامی، تهران: انتشارات مجد.

ویژه، محمد رضا (۱۳۸۸). «اصل قانون مداری در اعمال اداری»، مجله آموزه‌های حقوقی، ش ۱۲.

هداوند، مهدی و مشهدی، علی (۱۳۹۱). اصول حقوق اداری در پرتو آرا دیوان عدالت اداری، تهران: انتشارات خرسندی.

Nathan(1993). Dictionnaire Econmique et social, Paris: Dirigé par Claude-Danièle Échaudemaison.

World Bank(2008). Decentralization and Democracy: A Global Perspective in 2007, First Global Report by United Cities and Local Governments, March.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-19]

[DOI: 10.61186/qjal.10.33.219]