



آرای هیأت عمومی

کلاس پرونده: ۲۲۲/۸۸

شاکی: آقای مهدی به آبادی

موضوع: ابطال ماده ۱ و بندهای ۱ و ۲ ماده ۱ از "آیین نامه مقررات و اخذ بهای خدمات و هزینه خسارت از نصب کنندگان انواع تابلو و تبلیغات در معابر عمومی شهر برای سال ۱۳۸۸ و بعد از آن" مصوب یکصد و چهل و هفتمین جلسه شورای اسلامی شهر گرگان
تاریخ رأی: دوشنبه ۷ شهریور ۱۳۹۰

شماره دادنامه: ۲۴۱

بسم الله الرحمن الرحيم

تاریخ دادنامه: ۰۷/۰۶/۱۳۹۰

کلاس پرونده: ۲۲۲/۸۸

شماره دادنامه: ۲۴۱

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکی: آقای مهدی به آبادی

موضوع شکایت و خواسته: ابطال ماده ۱ و بندهای ۱ و ۲ ماده ۱ از "آیین نامه مقررات و اخذ بهای خدمات و هزینه خسارت از نصب کنندگان انواع تابلو و تبلیغات در معابر عمومی شهر برای سال ۱۳۸۸ و بعد از آن" مصوب یکصد و چهل و هفتمین جلسه شورای اسلامی شهر گرگان

گردش کار: آقای مهدی به آبادی به موجب دادخواست تقدیمی به طرفیت شهرداری و شورای اسلامی شهر گرگان، ابطال ماده ۱ و بندهای ۱ و ۲ ماده ۱ از "آیین نامه مقررات و اخذ بهای خدمات و هزینه خسارت از نصب کنندگان انواع تابلو و تبلیغات در معابر عمومی شهر برای سال ۱۳۸۸ و بعد از آن" مصوب یکصد و چهل و هفتمین جلسه شورای اسلامی شهر گرگان را خواستار شده است و در توضیح و تبیین خواسته خویش اعلام کرده است که:

"با احترام در اجرای اصل ۱۷۰ قانون اساسی، به استحضار عالی می‌رساند، در تاریخ ۳۰/۱۱/۱۳۸۷ شهردار گرگان طی نامه شماره ۵۷۴۲۱/۱۰، لایحه جدید اخذ عوارض، تحت عنوان آیین نامه مقررات و اخذ بهای خدمات و هزینه خسارت از نصب کنندگان انواع تابلو و تبلیغات در معابر عمومی شهر گرگان را برای سال ۱۳۸۸ و بعد از آن، تقدیم شورای اسلامی شهر گرگان می‌کند که لایحه مورد نظر پس از طی تشریفات مقرر قانونی در یکصد و چهل و هفتمین جلسه شورای اسلامی شهر گرگان در تاریخ ۱۴/۱۲/۱۳۸۷ به شماره ۸۷/۳۲۵۵۶/۸ مطرح و با اکثریت آراء طی ۶ ماده و ۱۲ بند و ۱۹ تبصره به تصویب شورای اسلامی شهر گرگان می‌رسد و برابر نامه شماره ۸۷/۳۲۶۲۷/۳ مورخ ۱۸/۱۲/۱۳۸۷ برای اجرا به شهرداری گرگان ابلاغ می‌شود.

در ماده ۱ مصوبه و بند ۱ و ۲ آن، به شهرداری اجازه داده که بابت نصب انواع تابلوی ثابت محلهای کسب و پیشه و تجارت و بانکها و ادارات و ... در کلیه نقاط شهر، مبالغی را تحت عنوان عوارض به اجبار از شهروندان وصول کند. نظر به این که اخذ مبالغ یادشده تحت عنوان عوارض، خلاف قانون و خارج از اختیارات قانونی شورای شهر

گرگان در تصویب آن بوده است، لذا به استناد موارد مشروحه ذیل تقاضای ابطال ماده ۱ و بند ۱ و ۲ آیین نامه مذکور را، از تاریخ اجرا استدعا دارم.



اولاً: با تصویب قانون اصلاح مواد از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، از ابتدای سال ۱۳۸۲ برقراری و دریافت هرگونه وجوه از جمله مالیات و عوارض اعم از ملی و محلی و ... به موجب قانون موسوم به جمع عوارض صورت می‌پذیرد و کلیه قوانین و مقررات ناظر به برقراری، اختیار و یا اجازه برقراری و دریافت وجوه به استثناء مواد مندرج در قسمت اخیر ماده مزبور، از ابتدای سال ۱۳۸۲ لغو شده است. نظر به عموم و اطلاق قانون یاد شده و حکومت آن بر قانون تشکیلات و وظایف شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۷۵ و نسخ قسمتهایی از قانون اخیرالذکر، در نتیجه اختیارات شوراهای اسلامی صرفاً به تبصره ۱ ماده ۵ قانون اصلاح مواد از قانون برنامه سوم محدود می‌شود و وضع هر نوع عوارض توسط شوراهای اسلامی سراسر کشور خارج از محدوده تبصره ۱ ماده ۵ مذکور به استناد رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره ۳۶۱ مورخ ۹/۹/۱۳۸۲، خلاف قانون و خلاف اختیارات شورا است که این موضوع شامل ماده ۱ مصوبه مورد دعوی شورای شهر گرگان نیز هست.

ثانیاً: آئین‌نامه مذکور به استناد بند ۲۶ ماده ۷۱ قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵ تصویب شده که قانون مزبور اشعار دارد، شورای شهر می‌تواند نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری را تصویب نماید، در حالی که اصولاً تابلوهای نصب شده بر سر درب اماکن تجاری و اداری و بانکها و دفاتر پزشکان و وکلای و ...، مبین معرفی محل استقرار و نوع فعالیت اماکن مذکور در محدوده قانونی شهر می‌باشند و الزاماً متضمن تبلیغاتی در زمینه ارائه خدمات مربوطه نمی‌باشند. لذا شهرداری در این خصوص ارائه کننده خدمتی به شهروندان نمی‌باشد تا مجاز به دریافت بهای آن خدمت در اجرای مصوبه شورای شهر گرگان باشد.

ثالثاً: قانون اساسی دریافت هرگونه وجه از اشخاص را منوط به تصویب قانون و مقررات خاص در این زمینه می‌داند، نظر به این که وضع قاعده آمره مشعر بر الزام اشخاص به پرداخت هرگونه وجه، اختصاص به قوه مقننه و یا ماذون از قبل قانونگذار دارد، لذا محرز می‌شود که آیین‌نامه مورد بحث در یک اقدام تقنینی که در صلاحیت خاص مجلس نمایندگان منتخب مردم است، به وضع قانون و گام نهادن در فراتر از حدود اختیار مقام واضع مبادرت کرده است، در حالی که این مصوبه توجیه قانونی و حقوقی ندارد. با توجه به مراتب یادشده، نظر به این که ماده ۱ و بند ۱ و ۲ ماده ۱، مصوبه جلسه ۱۴۷ شورای اسلامی شهر گرگان به شماره ۸۷/۳۲۵۵۶/۸ مورخ ۱۳۷۸/۱۲/۱۴ به استناد اصول ۲۲ و ۳۷ و ۴۴ و ۵۱ قانون اساسی و رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه ۴۰۶، ۴۰۷ مورخ ۳/۶/۱۳۸۷ در مورد ابطال مصوبه شورای شهر تهران، خلاف قانون و خارج از اختیارات قانونی شورای شهر گرگان به تصویب رسیده است، در اجرای قسمت دوم اصل ۱۷۰ قانون اساسی و ماده ۱ و بند ۱ ماده ۱۹ و قسمت اخیر ماده ۲۰ و ماده ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵، تقاضای ابطال ماده ۱ و بند ۱ و ۲ مصوبه مذکور را از تاریخ اجرا استدعا دارم."

در پاسخ به شکایت شاکی، رئیس شورای اسلامی شهر گرگان به موجب لایحه دفاعیه شماره ۸۸/۳۴۶۱۷/۷ مورخ ۱۰/۴/۱۳۸۸ توضیح داده است که:

"با احترام در خصوص پرونده کلاسه ه-ع/۲۲۲/۸۸ مورخ ۲۰/۳/۱۳۸۸ در مورد شکایت آقای مهدی به‌آبادی علیه شورای شهر گرگان و شهرداری گرگان به خواسته‌ی ابطال ماده ۱ و بند ۱ و ۲ مصوبه شورای شهر گرگان در جلسه ۱۴۷ تحت شماره ۸۷/۳۲۵۵۶/۸ مورخ ۱۴/۱۲/۱۳۸۷ به استحضار می‌رساند:

مقنن در تبصره ۶ ذیل ماده ۹۶ قانون شهرداری پذیرفته است که «اراضی کوچه‌های عمومی و میدانها و پیاده‌روها و خیابانها و به طور کلی معابر و بستر رودخانه‌ها و نهرها و مجاری فاضلاب شهرها و باغهای عمومی و گورستانهای عمومی و درختهای معابر عمومی واقع در محدوده هر شهر که مورد استفاده عموم است ملک عمومی محسوب و در مالکیت شهرداری است»...

حسب پیشنهاد شهرداری گرگان، شورای اسلامی شهر گرگان با استفاده از اختیارات حاصله از ماده ۹۲ قانون شهرداری و به استناد بند ۲۶ ماده ۷۱ قانون شوراها مصوب سال ۱۳۷۵ به تصویب نرخ خدمات حاصل از نصب انواع تابلو و تبلیغات در حریم مالکیت شهرداری مبادرت کرده است و طی نامه شماره ۳/۳۳۶۲۷/۸۷ مورخ ۱۸/۲/۱۳۸۷ مصوبه فوق را جهت اجرا به شهرداری ابلاغ و شهرداری نیز با رعایت ماده ۸۰ قانون شوراها مصوب سال ۱۳۷۵ اقدام به اخذ این حقوق حقه کرده است. لذا استدعا دارد موارد فوق در رسیدگی مطمح نظر قرار گیرد."



هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ یاد شده با حضور رؤسا، مستشاران و دادرسان علی‌البدل شعب دیوان تشکیل شد و پس از بحث و بررسی و مشاوره با اکثریت آراء به شرح آینده به صدور رأی مبادرت می‌کند .

رأی هیأت عمومی

هر چند مطابق بند ۲۶ ماده ۷۱ " قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱/۳/۱۳۷۵ " تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمانهای وابسته به آن با رعایت آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی شهرداریها از جمله وظایف شورای اسلامی شهر است، لیکن به جهت این که

تابلوهای منصوبه بر سردر اماکن تجاری و اداری علی‌القاعده مبتنی معرفی محل استقرار و فعالیت اماکن مذکور است و الزاماً متضمن تبلیغاتی در زمینه ارائه خدمات مربوط نیست و اصولاً شهرداری در خصوص مورد ارائه کننده خدمتی نیست تا به دریافت بهای آن محق باشد، بنابراین ماده ۱ و بندهای ۱/۱ و ۱/۲ آیین‌نامه مقررات و اخذ بهای خدمات و هزینه خسارت از نصب کنندگان انواع تابلو و تبلیغات در معابر عمومی شهر برای سال ۱۳۸۸ و بعد از آن مصوب یکصد و چهل و هفتمین جلسه شورای اسلامی شهر گرگان مبنی بر اجازه شهرداری گرگان به اخذ مبالغی بابت نصب انواع تابلوهای ثابت و سیار در کلیه نقاط شهر (پارچه و دیوارنویسی و نقاشی دیواری و تابلوهای دیواری مغازه‌ها - محلهای کسب و پیشه، تجارت - ادارات و نهادهای - دفاتر پزشکان، وکلا، بانکها، موسسات و موارد مشابه) مغایر هدف و حکم مقنن و خارج از حدود اختیارات شورای اسلامی شهر گرگان تشخیص داده می‌شود و مستنداً به بند ۱ ماده ۱۹ و ماده ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌شود /.

رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری
محمدجعفر منتظری