

اعتراض به عوارض شهرداری

(تاریخ دریافت ۱۴۰۰/۰۷/۱۵، تاریخ تصویب ۱۴۰۰/۱۲/۱۸)

سودابه شریفی اشکذری^۱

پرویز دهقانی بنگودی

چکیده

مراجع شبه قضایی، مراجعی هستند که به موجب قوانینی خاص یا ویژه و خارج از سازمان رسمی قضایی و محاکم دادگستری و عموماً به عنوان واحدهای مرتبط با واحدهای دولتی و سازمانهای حرفه‌ای به صلاحیت ترافیکی تشکیل می‌شوند، و صلاحیت آن‌ها منحصرأ رسیدگی و تصمیم‌گیری در مورد اختلافات و شکایات اداری می‌باشد. یکی از مراجع اداری شبه قضایی که در قانون شهرداری‌ها پیش‌بینی شده است کمیسیون ماده ۷۷ می‌باشد که مرجع تظلم خواهی مودیان نسبت به عوارض و بهای خدمات تعیینی شهرداری‌ها محسوب می‌گردد، این کمیسیون که از مراجع اداری شبه قضایی قلمداد می‌گردد دارای شخصیت حقوقی مستقل از شهرداری است و رسیدگی در آن تک مرحله‌ای انجام می‌پذیرد و آراء صادره در آن به صورت قطعی است ولی با این حال در برخی از موارد قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری است هر چند که دبیرخانه این کمیسیون در شهرداری واقع شده است ولی باز هم از نظر حقوقی دارای شخصیتی مجزا از شهرداری دارد، گاهی عوارض تعیین شده بیش از آن که باید پرداخته شود پرداخت می‌گردد و گاهی نیز بیش از آن که به شرایط، موارد و نحوه وصول آن توجه شود، این عوارض وصول می‌گردد لذا کمیسیون ماده ۷۷ به نوعی مرجعی برای تنظیم و دادخواهی از مودیان برای عوارض تعیین شده می‌باشد. صلاحیت ذاتی این کمیسیون در این است که پس از صدور برگه محاسبه عوارض و قبل از طرح موضوع در کمیسیون ماده ۷۷ اگر از فردی عوارض مطالبه شده باشد وی می‌تواند با مراجعه به این کمیسیون تقاضای رسیدگی و اصلاح عوارض را بخواهد که در این تحقیق به اهم مسائل در باب این کمیسیون پرداخته می‌شود.

واژگان کلیدی: شهرداری، عوارض، کمیسیون‌های شهرداری، ماده ۷۷، مراجع شبه قضایی

مقدمه

از زمانی که ماده قانون شهرداری در سال ۱۳۳۴ تصویب گردید کمیسیون ماده ۷۷ به عنوان یکی از مراجع شبه قضایی که با حقوق شهروندان مرتبط است پیش بینی گردید، با وجود اهمیت به سزای این مرجع در رسیدگی به بخشی از مطالبات شهرداری از شهروندان آیین دادرسی خاصی برای آن پیش بینی نشده است. در این پژوهش سعی بر این امر شده که در مورد صلاحیت ذاتی و محلی این کمیسیون و هم چنین نحوه رسیدگی در کمیسیون و اصول حاکم بر رسیدگی در کمیسیون ماده ۷۷ و بالاخره مراجع صلاحیت دار برای اعتراض به آراء کمیسیون ماده ۷۷ و نیز نحوه اجرای آرای کمیسیون ماده ۷۷ و بررسی امکان تداخل اجرای ثبت و اجرای احکام دادگستری پرداخته شود چنان چه در اصل ۱۵۹ قانون اساسی آمده است، تعیین صلاحیت مراجع قضایی منوط به حکم قانون می باشد و از طرفی مواردی که در صلاحیت کمیسیون ماده ۷۷ آمده است و این موارد صلاحیتی را قانون شهرداری بنا نهاده که از صلاحیت سایر مراجع قضایی خارج شده لذا آراء این کمیسیون طبق قوانین مربوط قطعی و لازم الاجرا هستند و دادگاه های دادگستری در این زمینه مجوزی برای دخالت نخواهند داشت و تنها مرجع رسیدگی به تجدید نظرخواهی آراء صادره از این کمیسیون دیوان عدالت اداری می باشد و این امر را در ماده ۱۰ قانون تشکیلات آیین دادرسی دیوان عدالت اداری تصریح می نماید که رسیدگی به اعتراضات و شکایت از آراء و تصمیمات قطعی هیات های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون های مالیاتی و هم چنین این کمیسیون بر عهده دیوان عدالت اداری قرار گرفته است.

یکی از مهم ترین وظایف شهرداری ها جلوگیری از ایجاد مکان هایی است که به هر نحوی برای ساکنین و شهروندان ایجاد مزاحمت نماید و بر همین راستا شهرداری از تمامی مشاغلی که ایجاد مزاحمت می نمایند اعم از آلودگی های صوتی یا آلودگی هوا و یا سد معبر جلوگیری می نماید. (آیینی، ۱۳۸۷) لذا در قانون شهرداری ها و قانون نوسازی و عمران شهری کمیسیون های متعددی ایجاد گردیده است که یکی از مهم ترین این کمیسیون ها کمیسیون ماده ۷۷ است که به اختلافات و شکایات راجع به عوارض و بهای خدمات پرداختی مودیان به شهرداری رسیدگی می نماید (شرزه ای، ۱۳۹۰) در بیان مساله این پژوهش نیز یکی از موضوعات اصلی این کمیسیون ها هستند که نحوه و وصول عوارض شهرداری است با طرح چگونگی صدور برگه اجراییه و این که قبل از طرح موضوع عوارض و کمیسیون فوق تحت چه شرایطی و برطبق ضوابط قانونی و یا آیین نامه های اجرای مورد بررسی قرار

می‌دهند مورد نقد و بررسی قرار می‌گیرد که مرجع رسیدگی به اختلافات و شکایات راجع به عوارض و بهای خدمات کمیسیون ماده ۷۷ می‌باشد. (عابدین، ۱۳۸۰) صلاحیت کمیسیون ماده ۷۷ در مورد رسیدگی‌های به اختلافات عوارض شهرداری دارای دیدگاه مختلفی است از جمله این که وفق آیین نامه‌های اجرایی شهرداری نحوه وضع و وصول عوارض توسط شوراهای اسلامی شهر صورت بگیرد و در مقابل تمکین از برگه محاسبه عوارض به جهت اخذ سریع پایان کار و یا سایر امور اداری بایستی در اختیار خود شهرداری قرار داشته باشد (عزتی، ۱۳۸۷) در هر حال بقای صلاحیت قانونی ایجاد شده در کمیسیون ماده ۷۷ در باب پرداخت و رسیدگی به وصول یا شکایات عوارض، اصل بر صلاحیت این کمیسیون است و با توجه به گستردگی کمیسیون به دعاوی عوارض مستلزم تأیید صلاحیت آن است، صلاحیت ذاتی کمیسیون ماده ۷۷ شهرداری تنها محدود به رسیدگی به وصول عوارض و یا اعتراضات ناشی از عوارض است ولی کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری نمی‌تواند محل اجرای احکام و نظریات ماده ۷۷ قرار بگیرد. (عابدینی، ۱۳۸۹) و این امر که کمیسیون ماده ۱۰۰ از طرف شهرداری محلی برای اجرا و حتی رسیدگی به عوارض است برخلاف قوانین و مقررات است و شعب دیوان عدالت اداری نیز بارها آرای کمیسیون ماده ۷۷ را به دلیل تفویض اختیار فاقد وجاهت قانونی دانسته و لذا کمیسیون ماده ۷۷ صرفاً صلاحیت رسیدگی به اختلافات شهروندان با شهرداری‌ها درخصوص پرداخت و رفع این اختلاف تنها با کمیسیون فوق می‌باشد. (جمشیدزاده، ۱۳۸۹)

بند اول: سؤالات تحقیق

سؤال اصلی

- در صورتی که نسبت به عوارض تعیینی شهرداری‌ها در کمیسیون ماده ۷۷ یا شعب دیوان عدالت اداری رأی مبنی بر غیرقانونی بودن صادر گردد، شهرداری نسبت به مؤدی چه مسئولیتی خواهد داشت.

سؤال فرعی

- نحوه اعتراض به میزان یا عوارض تعیینی شهرداری از طرف مؤدیان چگونه است؟

بند دوم: فرضیه‌های تحقیق

فرضیه اصلی

به نظر می‌رسد در صورت غیرقانونی بودن تصمیم کمیسیون شهرداری و اثبات ضرر مسئولیت مدنی شهرداری محرز خواهد بود

فرضیه فرعی

- به نظر میرسد مؤدیان و معترضان به تعیین عوارض شهرداری با تمسک به ماده ۷۷ قانون شهرداری‌ها می‌توانند نسبت به عوارض شهرداری اعتراض نمایند.

بند سوم: اهداف تحقیق

هدف این مقاله عبارت است از:

- رفع موانع حقوقی به جهت مراجعه مؤدیان برای اقامه اعتراض و دعوا بر علیه شهرداری نسبت به استحقاق یا عدم استحقاق شهرداری در جهت اخذ عوارض

- حمایت از حقوق شهروندان و مؤدیان برای رعایت حقوق در تعیین میزان عوارض

- آگاهی رسانی که شهروندان از ویژگی‌ها و خصوصیات کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری‌ها

گفتار اول: مفهوم شهرداری

شهرداری موسسه‌ای عمومی، غیردولتی و مستقل است که به موجب قانون در شهرها تشکیل می‌شود، شهرداری در شهرها عهده دار امور محلی و اداره خدمات به شهروندان و سکنه شهری هستند به موجب ماده ۳ قانون شهرداری، شهرداری شخصیت حقوقی مستقل دارد^۱ هر چند که دارای شخصیت حقوقی مستقل است ولی در مدیریت شهری این نهاد دارای وضعیتی دوگانه است، به طوری که از

۱ کامیار، غلامرضا (۱۳۸۹) ساختار و وظایف شهرداری، تهران، انتشارات دفتر آموزش شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور،

یک سو قدرت و نفوذ خویش را از دولت گرفته و از سوی دیگر از عامه مردم در مدیریت شهری بهره می جوید.

بند اول: تعریف وظایف شهرداری‌ها

شهرداری به ناحیه‌ای از یک شهر نامیده می‌شود که در آن ناحیه یک انجمن مربوط به شهر، دارای قدرتی هستند که می‌توانند اعمال نفوذ سیاسی و خدماتی را انجام دهند، خدماتی از قبیل فاضلاب، تنظیف، زیبا سازی شهر، پیش گیری از جرم و جنایت و خدمات آتش نشانی را به عموم مردم ارائه دهند.^۱ در کشور ایران تعریفی که از شهرداری در اذهان مردم شکل گرفته است با آن چه که هدف از تأسیس این نهاد در سایر کشورها ایجاد گردیده است متفاوت می‌باشد از نظر عامه مردم شهرداری نهادی خدماتی است که مسئولیت ارائه خدمات به مردم را دارد و در ازای ارائه خدمات بهای آن را دریافت می‌کند، هر چند این نگرش در سال‌های گذشته با توجه به تلاش‌های مسئولین تغییر یافته است و بیشتر مردم هم اکنون شهرداری را یک نهاد اجتماعی تلقی می‌نمایند. بنابراین در تعریف شهرداری می‌توان عنوان نمود که سازمانی است غیر دولتی و غیر انتفاعی و این سازمان بیشتر رویکرد مردمی دارد که وظیفه آن اداره و مسئولیت امور شهری می‌باشد، مدیریت بر امور شهری برای نهاد شهرداری با مجوز دولت و با همکاری و امکانات مردمی ایجاد گردیده است. هدف اساسی تعامل بین مردم با دولت در مدیریت شهرداری ایجاد و اداره کردن تاسیسات عمومی و وضع و اجرای نظامات شهری است که این گونه نظامات برای کمک به مرتفع شدن نیازهای عمومی جامعه ایجاد گردیده است.^۲ به عبارت دیگر مردم عامه و دولت در ایجاد نهادی با هم تعامل دارند که هدف اساسی آن رفع نیازهای عمومی جامعه و کمک به بهبود زندگی است به طوری که هزینه‌های خدمات در این نهاد به طور منطقی بین استفاده کنندگان از خدمات و به صورت عادلانه تقسیم می‌شود. وظایف و اختیارات شهردار در حوزه قوانین و مقررات شهر و شهرداری، یکی از مهمترین مباحثی است که مورد توجه خاص شهرداری‌ها و مدیران کشور و عامه مردم قرار می‌گیرد. علت این اهمیت از آن جا ناشی می‌گردد که آشنایی دقیق شهردار با اختیارات و وظایف خویش می‌تواند راهگشای مدیریت شهری در

۱ قادری، جعفر (۱۳۸۵) ارزیابی نظام مالی درآمدهای شهرداری در ایران، تهران، انتشارات گنج دانش، ص ۱۱

۲ کامیار، علیرضا (۱۳۸۹) پیشین، ص ۳۱.

تصمیم‌گیری‌های مختلف شهر و شهرداری و به تبع آن پاسخ‌گویی بسیاری از چالش‌ها و اختلاف نظرهای احتمالی باشد. به عبارت دیگر هر اندازه شهردار بیشتر و بهتر از وظایف و اختیارات خویش آگاه‌تر باشد می‌تواند در کاهش یا از بین بردن مشکلات شهری حتی اختلافات بین شهرداری و شوراهای اسلامی شهرها را مرتفع سازد. زندگی شهری در گذشته‌های نه چندان دور بسیار ساده و بی‌تکلف بود. اگر چه در آن دوره‌ها سازمان‌هایی عهده‌دار امور شهری بودند تعدادشان بسیار اندک بود و به علاوه وظایف اندک و محدودی را نیز بر عهده داشتند، اما امروزه رشد زندگی اجتماعی به همراه وسعت شهرها وظایف و اختیارات زیادی را برای شهرداری‌ها ایجاد نموده است به عبارت دیگر می‌توان عنوان نمود که اداره شهر در حال حاضر بدون دخالت مدیریت شهری و بدون وجود شهرداری ناممکن به نظر می‌رسد و در عین حال، پیچیده شدن مسائل شهری دگرگونی‌های بیشتری را در وظایف سازمان‌های متولی امور شهری پدید آورده است و وظایف جدیدی را بر عهده آن‌ها قرار داده است از این رو دولت ناگزیر هستند که برای اداره امور شهرها، سازمان‌هایی با وظایف و اختیارات مشخصی را ایجاد نمایند که نهاد شهرداری از جمله مهمترین آن‌ها قلمداد می‌شود.^۱ در ماده ۵۶ حوزه وظایف شهرداری‌ها بیان گردیده است و این ماده حوزه وظایف شهرداری را در حدود مصوب شهر تعیین کرده است و در ماده ۵۷ اجرای مقررات شهرداری را که جنبه عمومی دارد و به تصویب شورای شهر رسیده است. برای کلیه ساکنان شهر لازم الاجرا می‌داند، و با توجه به گذشت قریب به پنجاه سال از تصویب قانون شهرداری‌ها و افزودن الحاقات بسیار و اصلاح برخی مواد، از آن جایی که در عصر حاضر پاره‌ای از وظایف شهرداری‌ها عملاً به سازمان‌های دیگر محول گردیده و بسیاری وظایف جدید در اثر تصویب قوانین مرتبط با شهر به وظایف شهرداری‌ها افزوده گردیده است، لزوم تجدید نظر در قانون شهرداری‌ها و تصویب قانون جدید که بیانگر وظایف اصلی شهرداری‌ها در شرایط کنونی باشد بسیار ضروری است، بدین ترتیب با اجرایی شدن و تصویب قانون که بیان‌کننده اختیارات وظایف شهرداری‌ها باشد می‌توان شاهد تسریع در امر خدمات رسانی به امور شهری و عامه مردم بود.

بند دوم: مفهوم مدیریت کیفیت در شهرداری

مدیریت کیفیت یعنی اعمال راه‌ها و روش‌هایی که کالای تولید شده یا خدمات عرضه شدن، حد

۱ برآبادی، محمود (۱۳۸۴) وظایف و اختیارات شهرداری، تهران، انتشارات سمت، ص ۱۰

مطلوب و مناسبی را دارا باشند. حد مطلوب عبارت است از چیزی است که در امروزه استاندارد نامیده می‌شود، استاندارد واژه انگلیسی است به معنای معیار، مقیاس، نمونه مطلوب و مانند این‌ها است، اگر چه کاربرد استاندارد بیشتر در تولید کالا و محصولات است. اما امروزه استاندارد در همه عرصه‌های زندگی، از صنعت گرفته تا خدمات و ورزش کاربرد دارد.^۱ ارتقاء کیفیت پروژه‌های شهری با افزایش و ارتقای استانداردهای مدیریت همراه است و می‌تواند تأمین کننده زندگی فعال شهری و کیفیت زندگی شهروندان باشد. استانداردها به انواعی تقسیم می‌شوند که مهمترین آن‌ها عبارت است از، استانداردهای قراردادی، ملی و بین المللی. استانداردهای قراردادی، ویژگی‌های مشترکی هستند که چند کارخانه یا شرکت بزرگ در تولید فرآورده یا کالاهای خود به طور یکسان به کار می‌برند، در مقابل استانداردهای بین المللی ویژگی‌هایی است که یک موسسه رسمی برای تولید برخی از فرآورده‌ها در کشور معین می‌کند و تولید کنندگان نمی‌توانند کالای خود را پایین‌تر از آن حد معین شده، تولید کنند. در کشور ایران موسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران که سازمانی وابسته به وزارت صنایع می‌باشد چنین وظیفه‌ای را عهده دار است. نوع آخر از استاندارد، استانداردهای بین المللی است و آن ضوابط و معیارهایی است که سازمان بین المللی استاندارد برای هماهنگ کردن بعضی از استانداردها در کشورهای جهان معین می‌کند. استاندارد کردن پروژه‌های عمرانی و خدمات شهری، هم برای شهرداری‌ها و هم برای شهروندان فایده‌های بسیار دارد. صرفه جویی وقت و هزینه، استفاده بهینه از نیروی انسانی، جلوگیری از اتلاف وقت و ایمنی در ابعاد گوناگون آن، از مواردی است که می‌توان به آن اشاره کرد. استاندارد سازی پروژه‌های عمرانی شهرداری و خدمات شهری از سابقه طولانی برخوردار نیست،^۲ استاندارد کردن پروژه‌های عمرانی و خدمات شهری، اگر چه ممکن است برخی از هزینه‌ها را افزایش دهد اما در بلند مدت کاری است بنیادی و اقتصادی، البته مسئله مهم در این بین استاندارد سازی پروژه‌های شخصی است که به نوعی شهرداری‌ها به دنبال دریافت عوارض ساخت این امر مهم را در اختیار دارند و اهمیت این موضوع تا جایی است که فقط شامل ساخت و ساز نمی‌باشد بلکه نگه داری و بهره برداری از ساخت و سازه‌های افراد نیز نیاز به رعایت استانداردهای ملی و قراردادی از طرف ذینفع و شهرداری‌ها خواهند داشت. نگه داری از پروژه‌های عمرانی به اندازه

۱ برآبادی، محمود (۱۳۸۴) پیشین، ص ۶۳

۲ موسوی، میر نجف (۱۳۸۸) تحلیل کارکرد مرز بر ساختار فضایی شهرها، رساله، دکتری حقوق عمومی، دانشگاه اصفهان، ص ۵۲

طراحی و ساخت آن‌ها از اهمیت برخوردار است، زیرا این امکان وجود دارد که در بخش عمومی تاسیسات ایجاد شده و خدمات ارائه شده به سرعت نابود گردد، بنابراین هر اندازه جامعه ایی توسعه یافته تر باشد، مدیریت نگه داری بهتر اعمال خواهد گردید چرا که هزینه‌های نگه داری به مراتب کمتر از هزینه‌های ساخت مجدد است. پرداخت عوارض توسط مردم به شهرداری‌ها می‌تواند صرف ساخت یا نگه داری پروژه‌های عمرانی گردد،^۱ لذا بهره برداری و استفاده سهل انگارانه از پروژه‌های عمرانی و خدمات شهری آسیب‌های فراوانی را به شهر و جایگاه شهرداری وارد خواهد ساخت. استفاده نامطلوب و شتاب زده و غیر مسئولانه که ممکن است به سرعت سامانه‌ای را که با هزینه کردن عوارض مردمی فراهم آمده است تخریب کند. بهره برداری درست نیاز به آموزش تخصصی و نیز همگانی دارد و این امر فقط در صورتی میسر می‌گردد که در فرآیند دراز مدت فرهنگ سازی به عنوان بخشی از مدیریت کیفیت از سوی شهرداری‌ها دنبال می‌شود.

بند سوم: وظایف و اختیارات شهردار از منظر حقوق و قوانین

قوانین و مقررات شهر و شهرداری وظایف و اختیارات گسترده‌ای را برای شهرداران پیش بینی کرده است، هر چند گستره این اختیارات نسبت به دیگر کشورها از تنوع بسیار اندکی برخوردار است. شهرداری‌ها در ایران بر خلاف سایر کشورها از وظایف و اختیارات محدودی برخوردارند که این وظایف در قانون شهرداری ایران در پنج دسته کلی قابل طبقه بندی می‌باشد.

الف: امور عمرانی: که این امور مربوط به تمامی ساخت و سازهای شهری است که در بندهای ۱ و ۲۲ و ۲۵ قانون شهرداری‌ها به وضوح بیان گردیده‌اند.

ب: امور خدماتی و بهداشتی: در بندهای ۲ و ۴ و ۱۳ و ۲۳ ماده ۵۵ قانون شهرداری بیان شده‌اند.

ج: امور اجتماعی شامل بندهای ۵ و ۶ و ۲۳ ماده ۵۵ قانون شهرداری می‌باشد.

د: امور اداری و مالی شامل بندهای ۷ و ۸ و ۹ و ۱۰ و ۱۱ و ۱۷ و ۱۹ ماده ۵۵ شهرداری است.

۱ مهندسان مشاور هامونپاد (۱۳۸۹) شیوه‌های افزایش درآمد و کاهش هزینه‌های شهرداری تهران، انتشارات سازمان شهرداری و دهیارهای کشور، ص ۸۲

هت امور نظارتی که در بندهای ۳ و ۱۱ ماده ۵۵ قانون شهرداری گنجانده شده است.

بسیاری از وظایف قانونی شهرداری‌ها که مندرج در قانون شهرداری است، توسط سازمان‌های دیگر انجام می‌گیرد و عملاً شهرداری در انجام آن‌ها دخالتی نداشته و یا دخالت بسیار اندکی دارد برخی از این وظایف و سازمان‌های مجری عبارت است از صدور پروانه کسب (وزارت بازرگانی و مجامع امور صنفی، تأسیس کتابخانه با وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و یا ساخت خانه‌های ارزان قیمت با وزارت مسکن و شهرسازی و هم چنین حفظ آثار و ابنیه باستانی (میراث فرهنگی).^۱ شهرداری‌ها در همه جا تحت عنوان شهرداری نامیده نمی‌شوند و در رده حکومتی واحدی قرار ندارند، برای نامیدن مسئول شهرداری نیز از واژه‌های گوناگون استفاده می‌گردد ولی به طور کلی اگر شهردارمنتخب مردم باشد شهردار و اگر به وسیله شورای شهر منصوب شود، مدیر شهر خوانده می‌شود اما به طور معمول وظایف و اختیارات شهردار و شهرداری‌ها شامل موارد است از جمله:

برنامه ریزی شهری، حمل و نقل عمومی، محافظت از آتش و سایر بلا، تأمین فضای سبز، تأمین پاکیزگی، زیبا سازی فضای عمومی، اداره امور گورستان، اداره بازارهای عمومی و میادین میوه و تره بار، تأمین خدمات فرهنگی، فراغتی، جلب توریست، ارائه خدمات انتظامی شهری و رانندگی، ارائه خدمات رفاهی و تأمین اجتماعی، تأمین ساختمان‌ها، تاسیسات و تجهیزات شهری مانند ساخت و نگه داری و تأمین نور خیابان‌ها، ساخت پل‌ها، پارکینگ‌ها و...

شهرداری به عنوان نهاد اجرایی حکومت محلی، سازمان عمومی و غیر دولتی است و در چارچوب قوانین ایالتی یا ملی تشکیل می‌شود و مسئول ارائه خدمات عمومی در محدوده تعریف شده می‌باشد، این خدمات در کشورهای مختلف متفاوت است. شهرداران، معاونان و کارشناسان محترم شهرداری لازم است ضمن آگاهی کامل از وظایف و اختیارات تعریف شده، خود را برای پذیرش مسئولیت‌های جدیدی که ممکن است در آینده به شهرداری‌ها محول شود نیز آماده نمایند.

گفتار دوم: ساختار تشکیلات سازمانی شهرداری‌ها

هر چند شهرداری‌ها دولتی محسوب نمی‌شوند، ساختار و تشکیلات سازمانی آن‌ها تابعی از قانون است

و شهرداران توان محدودی در تفسیر این ساختارها دارند، آن هم در چارچوب‌هایی که قوانین و آیین نامه‌هایی مربوط مشخص کرده‌اند، ساختار و تشکیلات سازمانی شهرداری‌ها بیان کننده سیستمی است که شهرداری‌ها بر اساس آن اداره می‌شوند، ساختار و تشکیلات سازمانی شهرداری‌های سراسر کشور هر چند تفاوت‌های اساسی با یکدیگر دارند، اما شباهت‌هایی نیز با یکدیگر دارند که بر اساس تقسیم بندی‌های سازمان شهرداری و دهیاری کشور ارائه می‌شود، نوع ساختار شهرداری‌ها تابعی از گستره شهر و حجم فعالیت‌ها و مأموریت‌های شهرداری در حوزه مورد نظر می‌باشد.^۱ برای آشنایی هر چه بیشتر با ساختار و تشکیلات سازمانی شهرداری‌ها لازم است نخست جایگاه شهرداری و نظام قانونی مشخص گردد، واژه شهرداری معادل لغت انگلیسی (municipality) است. این لغت لاتین به مفهوم «جمع سکنه یک محل» که به منظور منافع مشترک دور هم جمع شده‌اند، اقتباس شده است. قوه اجرایی محلی دارای دو نوع قدرت و کارکرد است، قدرت سیاسی و اداری که گاه به صورت ترکیبی و یا بعضاً، کاملاً سیاسی و در مواردی کاملاً مدیریتی است.

شهرداران در کشورهای اروپایی، سیستم شهردار قوی در آمریکا و یا شهرداران ژاپن و هندوستان نمونه‌هایی از قوای اجرایی هستند که مشخصه سیاسی و کارکرد سیاسی آن‌ها بر کارکرد اداری آن غالب است.

از دیگر سو، مدیران اجرایی در کشور انگلستان، و کمیسیون‌های آمریکایی مدیران شهر در سیستم شورا، دارای رهبری اداری مؤثر هستند و بعد اداری آن‌ها بر بُعد سیاسی غالب است.^۲

بورگاماسترها در آلمان و دانمارک مدیران اجرایی سیاسی هستند که البته، نیاز به تخصص حرفه‌ای مدیریتی دارند، «استانداران»، در فرانسه، اساساً دارای رهبری اداری قوی هستند، در حالی که هم زمان به عنوان عامل سیاسی حکومت مرکزی نیز عمل می‌کنند.

اساساً شهرداری‌ها در کشورهای مختلف به طور متنوع طراحی شده‌اند که حتی در بعضی کشورها که

۱ اداره کل مطالعات اجتماعی فرهنگی شهرداری (۱۳۸۹) بررسی رضایت شهروندان از عملکرد شهرداری، ماهنامه شهرداری تهران، شماره ۳۲، معاونت امور اجتماعی و فرهنگی، ص ۱۴

۲ پیروز. جان. ای، و ریچارد. بی. رابینسون (۱۳۸۹) مدیریت راهبردی در شهرداری، برنامه ریزی اجرا و کنترل، ترجمه سید محمود حسینی، تهران، انتشارات سمت، ص ۲۱۶

حتی در بعضی کشورها، از شهری به شهر دیگر یا روستایی به روستای دیگر متفاوت است، این تنوع به ویژه در مورد آمریکا مصداق دارد.^۱ در ایران نیز شهرداری‌ها دارای تقسیم بندی‌های متنوعی از لحاظ چارت سازمانی هستند.

گفتار سوم: مفهوم کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری

کمیسیون ماده ۷۷ شهرداری‌ها به کمیسیون عوارض معروف می‌باشد، عوارض یکی از منابع مهم درآمدی شهرداری‌ها محسوب می‌شوند، تنوع و گستردگی عوارض و قوانین و مقررات گوناگونی که در این رابطه به تصویب رسیده است اختلاف مؤدی و شهرداری را اجتناب ناپذیر نموده است به نحوی که قانون گذار مرجع مستقلى را برای رسیدگی به این امور پیش بینی کرده است که کمیسیون ماده ۷۷ به عنوان اصلی‌ترین آن‌ها مطرح است، این مرجع متشکل از نمایندگان وزارت کشور، دادگستری و شورای اسلامی شهر تشکیل می‌شود. بر خلاف تشکیلات ماده صد که الزاماً باید نمایندگان قوه قضائیه از قضات دادگستری و نماینده شورای شهر عضو شورای اسلامی شهر باشد در این جا چنین صراحتی وجود ندارد.^۲ اطلاق ماده ۷۷ قانون شهرداری موجب این ابهام است که می‌توان نمایندگان قوه قضائیه و شورای اسلامی شهر را از بین کارمندان اداری دادگستری و یا اعضای علی البدل شورای اسلامی شهر تعیین کرد لیکن به نظر می‌رسد با توجه به اهمیتی که حضور قاضی دادگستری خصوصاً در ارتباط با تشکیلات مراجع قضائى خارج از دادگستری دارد و این که حضور عالم حقوق قسم یاد کرده موجب تضمین حقوق شهروندان و شهرداری در ارتباط با موضوع اختلافی می‌گردد، بایستی پذیرفت که نماینده قوه قضائیه الزاماً از بین قضات دادگستری باشد.^۳ از وحدت ملاک تبصره ۱ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری می‌توان بر این عقیده بود که نماینده شورای اسلامی شهر نیز باید از بین اعضای اصلی شورای شهر باشد. در خصوص امکان حضور نماینده شهرداری و نمودی قانون ساکت است لیکن این سکوت نمی‌توان حمل بر منع کرد به نظر می‌رسد کمیسیون می‌تواند طرفین یا هر یک از ایشان را برای رسیدگی دعوت نماید. اگر چه دبیر خانه کمیسیون در شهرداری است لیکن این مراجع را نمی‌توان جزو لاینفک شهرداری محسوب نمود بلکه این مرجع شخصیت مجازی از شهرداری دارد. البته ممکن

۱ همان، ص ۲۲۱

۲ منصور، جهانگیر (۱۳۸۱) مجموعه کامل قوانین و مقررات شهرداری، تهران، چاپ دوران، ص ۴۱۷

۳ همان، ص ۴۲۹

است در یک شهرداری چندین کمیسیون هم ارز تشکیل شود. بر خلاف آراء کمیسیون ماده صد که توسط مأمورین شهرداری اجرا می‌شود، اجراء آراء کمیسیون ماده ۷۷ به وسیله اجرا ثبت و از طریق صدور اجرائیه انجام می‌پذیرد.

گفتار چهارم: عملکرد کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری

اولین مبحث در باب کمیسیون ماده ۷۷ مربوط به عملکرد ذاتی این کمیسیون است. رسیدگی به اختلافات بین مؤدی و شهرداری در مورد عوارض در صلاحیت ذاتی کمیسیون ماده ۷۷ قرار دارد و ماهیت حقوقی «عوارض» با سایر مطالبات شهرداری از قبیل «جرائم تخلفات ساختمانی» بهای خدمات مطالبات ناشی از خسارت به اموال شهرداری تأخیر در انجام تعهدات تفاوت دارد. از این جهت کمیسیون در رسیدگی به اختلافات اخیر الذکر صلاحیت رسیدگی ندارد. در نظریه اداره حقوقی قوه قضائیه^۱ بر این مبنا تأکید دارد که با عنایت به نص ماده ۷۷ و ۱۱۰ قانون شهرداری وظیفه کمیسیون رفع اختلاف صرفاً اتخاذ تصمیم نسبت به اختلاف بین مؤدی و شهرداری است و غیر از رسیدگی به اختلاف و صدور رأی وظیفه دیگری ندارد چنان چه مؤدی پس از ابلاغ رأی عوارض مورد تأیید کمیسیون را نوعاً نپردازد شهرداری باید به استناد رأی مزبور از طریق اجرای ثبت نسبت به وصول طلب خود اقدام کند. یکی دیگر از جنبه‌های عملکردی کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری تقسیط مطالبات ناشی از عوارض شهرداری است ماده ۳۲ آیین نامه شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۶ در این رابطه بیان می‌دارد: شهرداری مجاز به تقسیط مطالبات خود ناشی از عوارض نیست مگر در مواردی که به تشخیص کمیسیون منظور در ماده ۷۷ قانون اصلاح پاره‌ای از مواد و الحاق مواد جدید به قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۴۴ مؤدی قادر به پرداخت تمام بدهی خود به طور یکجا نباشد که در این صورت ممکن است بدهی مؤدی برای مدتی که از سه سال تجاوز نکند با بهره متداول بانک ملی ایران تقسیط شود ولی در هر حال صدور مفاسا حساب موکول به وصول کلیه بدهی است. شاید گفته شود با تصویب ماده ۳۲ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت در سال ۱۳۸۱ ماده ۳۲ آیین نامه مالی شهرداری فسخ ضمنی شده است و صلاحیت ذاتی کمیسیون ماده ۷۷ صرفاً رسیدگی به اختلافات در مورد عوارض است برای تحلیل این نظریه ضرورت دارد ماده ۳۲ قانون مذکور بیان گردد «به

۱ نظریه شماره ۷/۶۵۳ مورخ ۱۳۷۷/۹/۲۲ اداره حقوقی قوه قضائیه

شهرداری‌های کل کشور اجازه داده می‌شود تا مطالبات خود را با اقساط حداکثر سی و شش ماهه مطابق دستور العملی که به پیشنهاد شهردار به تصویب شورای اسلامی شهر مربوط می‌رسد دریافت نماید» در هر حال صدور مفاسد حساب موقوف به تأدیه کل بدهی مؤدی خواهد بود.^۱ این ماده نسبت به مصادیق خود عمومیت داشته و شامل تمامی موارد می‌گردد علاوه بر این آخرین اراده قانون‌گذار در زمینه موضوع مورد بحث محسوب می‌شود. بنابراین به استناد اطلاق کلام می‌توان گفت قانون‌گذار در راستای کاهش حدود صلاحیت کمیسیون این امکان را ایجاد کرده است که شهرداری‌ها با رعایت دستور العمل شورای اسلامی راساً مطالبات ناشی از عوارض را تقسیط نمایند.^۲ لازمه پذیرش این نظریه «ترک ماده ۳۲ آیین نامه مالی شهرداری‌ها» است، به نظر می‌رسد می‌توان شیوه‌ای اتخاذ نمود که هر یک از مواد قانونی مذکور در حدود خود قابل اجرا باشند. ماده ۳۲ آیین نامه مالی شهرداری‌ها مربوط به مطالبات ناشی از عوارض است لیکن ماده ۳۲ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مطلق مطالبات را موضوع حکم قرار داده است. بنابراین می‌توان بر این عقیده باقی ماند که قانون اولی خاص و قانون ثانوی عام مؤخر است ظهور خاص قوی‌تر از ظهور عام است و عام مؤخر قدرت زایل نمودن آن را ندارد از این حیث در حدود موضوع حکم خود باقی است. بنابراین دادگاه‌های عمومی دادگستری نمی‌توانند به استناد صلاحیت عام خود نسبت به تقسیط مطالبات ناشی از عوارض اقدام نمایند و نکته قابل توجه آن است که به نظر می‌رسد دیوان عدالت اداری نیز در خصوص تعلق یا عدم تعلق عوارض و تقسیط مطالبات ناشی از آن در ابتدا صلاحیت رسیدگی ندارد.^۳ کمیسیون ماده ۷۷ دارای یک بُعد دیگر نیز می‌باشد که همانا در باب صلاحیت محلی این کمیسیون اظهار نظر می‌شود. به طور کلی و عام صلاحیت کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری تابعی از قلمرو جغرافیایی شهرداری است که در حوزه آن مستقر گردیده است ولی در خصوص شمول صلاحیت کمیسیون در حریم قانونی شهر با نظریات مختلفی مواجه هستیم. از یک سو با عنایت به حکم صریح ماده ۳ آیین نامه اجرایی نحوه وضع و وصول عوارض به وسیله شورای اسلامی شهر بخش و شهرک که بیان می‌دارد عوارض موضوع این آیین نامه از اماکن واحدهای صنفی تولیدی خدماتی صنعتی و هر گونه منابع درآمد

۱ لطفعلی پور، محمد رضا (۱۳۹۲) ابزار نوین افزایش اعتبار مالی در تأمین بودجه پروژه‌های شهرداری و تجارب جهانی مرتبط، سومین همایش مالیه شهرداری، مشکلات و راهکارها، ص ۲۷

۲ رضوانی، حسین (۱۳۹۳) ارزیابی منابع درآمدی شهرداری‌ها، فصلنامه شهرداری، سال یازدهم، شماره ۳۰، ص ۱۲

۳ منصور، جهانگیر (۱۳۸۱) پیشین، ص ۳۰۷

دیگری قابل وصول است که محل استقرار آن در مورد شهرها محدود قانونی شهر موضوع تبصره یک ماده چهار قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب سال ۱۳۶۲ و در مورد روستا و بخش محدوده موضوع ماده ۶ و ۱۲ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری است که به تصویب هیات وزیران رسیده باشد یا برسد و در مورد شهرک‌ها محدوده‌ای است که به تصویب کمیسیون موضوع ماده ۱۳ آیین نامه مربوط به استفاده از اراضی احداث بنا و تاسیسات در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها مصوب ۱۳۵۵ رسیده باشد. عوارض مصوب شورا در حریم شهر اجرا شدنی نیست. از طرف دیگر برخی اعتقاد دارند قوانین و مقررات و مصوبات قانونی مورد عمل شهرداری‌ها با توجه به عموماًت قانون شهرداری‌ها در محدوده‌های شهری و تا منتهی الیه حوزه استحفاظی و حریم شهرها معتبر است منتهی الیه که در شهرها بدون توجه به حدود ثبتی و عرفی املاک واقع در محدوده شهری پایان می‌یابد.

از این رو دامنه اجرایی تعرفه‌های عوارض تصویبی تحت هر عنوان مقید به داخل محدوده‌های فوق است و نسبت به خارج از آن تعمیم و تسری نمی‌یابد بالطبع تمام نقاط و اماکنی که با هر نوع کاربری در فضا و داخل محدوده‌های توصیفی واقع شوند بالاچار از نظامات و مقررات شهرداری تبعیت می‌نمایند به همین اعتبار مصوبات عوارض شهرداری‌ها با توجه به استقلال شخصیت حقوقی آن‌ها فقط در محدوده‌های مصوب مورد عمل خود معتبر بوده و قابلیت اجرایی داشته و خارج از آن مجوزی ندارد. در حال حاضر رأی وحدت رویه قوه قضائیه^۱ تا حدودی به مباحث نظری خاتمه داده است و اخذ عوارض خارج از محدوده قانونی را تجویز نکرده است. این رأی بیان می‌دارد «قانون‌گذار در مقام تأمین بخشی از هزینه‌های مربوط به انجام وظایف مقرر در ماده ۵۵ قانون شهرداری از جمله ارائه خدمات عمومی در قلمرو جغرافیایی شهر وضع و وصول عوارض را با شرایط قانونی تجویز کرده است.» نظر به این که شهرداری تکلیفی در ارائه خدمات عمومی در خارج از محدوده قانونی شهر ندارد بنابراین تمسک به تبصره ۴ ماده ۴ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری که در مقام تعریف حوزه‌های شهری بر اساس نقاط تابع حوزه ثبتی و عرضی واحد وضع شده است و مطالبه عوارض از کارخانجات واقع در خارج از محدوده قانونی شهر خلاف هدف و حکم مقنن در باب عوارض و وصول و معرف عوارض و خارج از حدود اختیارات قوه مجریه در وضع مقررات دولتی است بدین

۱ رأی وحدت رویه شماره ۲۶۸/۷۹/۰ مورخه ۱۳۸۱/۱/۱۴.

جهت مصوبه وزارت کشور که با استفاده از حوزه شهری موجب توسعه دایره شمول قانون گردیده است^۱ به استناد قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد. به نظر می‌رسد باید بین دو محدوده خارج از شهر یعنی حریم و محدوده خارج از حریم شهر قائل به تفاوت شد. اخذ عوارض از مشمولین واقع در حریم شهر قابل توجه است زیرا بر اساس مواد ۱۰۱ و ۱۰۰ قانون شهرداری، شهرداری مکلف به صدور پروانه ساختمانی و تفکیک اراضی واقع در این محدوده است. به عبارت دیگر قانون شهرداری را مکلف به ارائه نوعی از خدمات در این محدوده نموده است ولی در خصوص شهرها و شهرک‌های خارج از حریم و محدوده قانونی شهر و شهرک‌های صنعتی اخذ عوارض توجه قانونی ندارد و بالطبع کمیسیون ماده ۷۷ نیز در این گونه مناطق صلاحیت ندارد.

گفتار پنجم: اعتراض به اقدامات شهرداری و عملیات اجرایی

برای اشخاص ذینفع که اقدامات و عملیات اجرایی اداره ثبت و یا سند موضوع صدور اجرائیه را مخالف قانون می‌دانند حق اعتراض وجود دارد. مودیان شهرداری نیز که به موجب آراء قطعی کمیسیون ماده ۷۷ ملزم به پرداخت دیون خود می‌شوند از این قاعده مستثنی نیستند.^۲ لیکن اولین مطلبی که در این رابطه مطرح می‌شود مرجع رسیدگی به اعتراض است در این رابطه برخی نظریاتی وجود دارد که عبارتند از:

بند اول: رئیس ثبت محل

ماده ۲۲۹ آیین نامه اجرای مفاسد اسناد رسمی لازم الاجرا و طرز رسیدگی به شکایات از عملیات اجرایی مصوب ۱۳۵۵ در این رابطه بیان می‌دارد: عملیات اجرایی بعد از صدور دستور اجرا (موضوع ماده یک قانون اصلاح بعضی از مواد قانون ثبت و قانون دفاتر اسناد رسمی مصوب سال ۱۳۲۲) شروع و هر کس (اعم از متعهد سند و هر شخص ذینفع) که از عملیات اجرایی شکایت داشته باشد می‌تواند شکایت خود را با ذکر دلیل و ارائه مدرک به رئیس ثبت محل تسلیم کند و رئیس ثبت مکلف است فوری رسیدگی نموده و با ذکر دلیل رأی صادر کند.^۳ نظر رئیس ثبت به هر حال برابر مقررات به

۱ مصوبه شماره ۱/۳/۳۴/۴۴۱۰ مورخه ۶۶/۳/۲۶.

۲ میرزایی، علیرضا (۱۳۹۳) پیشین، ص ۱۲۱

۳ همان، ص ۱۲۸

اشخاص ذینفع ابلاغ می‌شود و اشخاص ذینفع اگر شکایتی از تصمیم رئیس ثبت داشته باشند می‌توانند ظرف ده روز از تاریخ ابلاغ شکایت خود را به ثبت محل و یا هیات نظارت صلاحیت دار تسلیم نمایند تا قضیه برابر بند ۸ ماده ۲۵ اصلاحی قانون ثبت در هیات نظارت طرح و رسیدگی شود.

بند دوم: دادگاه‌های عمومی دادگستری

ماده یک قانون اصلاح بعضی از مواد قانون ثبت و قانون دفاتر رسمی بیان می‌دارد «هر کس دستور اجرای اسناد رسمی را مخالف با مفاد سند یا مخالف قانون دانسته یا از جهات دیگری شکایت از دستور اجرا سند رسمی داشته باشد می‌تواند به ترتیب مقرر در آیین دادرسی مدنی اقامه دعوا نماید» ماده پنج قانون مرقوم بیان می‌دارد: در صورتی که دادگاه دلایل شکایت را قوی بداند یا در اجرا سند رسمی ضرر جبران ناپذیر باشد به درخواست مدعی بعد از گرفتن تأمین قرار توقیف عملیات اجرایی را می‌دهد. ترتیب تأمین همان است که در قوانین دادرسی مدنی برای تأمین خواسته مقرر است و در صورتی که موضوع سند لازم الاجرا وجه نقد باشد و مدعی وجه نقد بدهد آن وجه در صندوق ثبت محل توقیف می‌شود و تأمین دیگری گرفته نخواهد شد. این ماده شامل سه جزء متفاوت است که ممکن است یکی یا تمام آن‌ها مورد تعرض مدعی قرار گیرد:

الف) معترض مدعی باشد که دستور اجرا سند مخالف مدلول سند است، به عنوان مثال در جایی که مفاد سند رسمی تسلیم عین معین باشد (مانند مهری که صد سکه طلا باشد) اجرائیه نسبت به آن قیمت صادر می‌شود.^۱

ب) معترض مدعی باشد که دستور اجرای سند مخالف قانون است به عنوان مثال سند ذمه‌ای حکایت از بدهی شخصی بابت باختن در قمار دارد و به تقاضای طلبکار اجرائیه برای وصول آن صادر شده است.^۲

ج) به جهت دیگری از قبیل مجعول بودن سند یا مشروط بودن سند به تحقق شرطی که حاصل نشده است شکایت داشته باشد.

۱ همان، ص ۱۲۹

۲ همان، ص ۱۳۴

بند سوم: دیوان عدالت اداری

ماده یازدهم قانون دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی دادگاه‌های اداری هیات‌های بازرسی و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی را در صلاحیت دیوان عدالت اداری می‌داند. شاید بتوان نظریه اول و دوم را به این صورت جمع کرد که نظریه اول صرفاً مربوط به شکایت از عملیات اجرایی است و ارتباطی به ماهیت سند موضوع اجراییه ندارد به عنوان مثال ممکن است مأمور اجرا اقدام به توقیف اموالی نماید که جز مستثنیات دین است. در این جا متعهد سند نسبت به اصل اجراییه اعتراضی ندارد و صرفاً عملیات اجرایی را مطابق قانون نمی‌داند در حالی که در نظریه دوم سند مبنای صدور اجراییه با مفاد اجراییه مورد اعتراضی است و یا این که به دلیل تحقق اموری خارج از این دو متعهد، تعهد خود را ساقط شده می‌داند.^۱ به موجب این نظرات حق اعتراض و شکایت کلیه اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی (واحدهای دولتی و مؤسسات عمومی غیر دولتی) محفوظ بوده و می‌توانند حسب مورد اعتراضی خود را نزد رییس اداره ثبت یا دادگاه‌های عمومی دادگستری مطرح نمایند. بدیهی است پذیرش نظریه سوم موجب عدم امکان اعتراضی سازمان‌ها - شرکت‌های دولتی - مؤسسات عمومی غیر دولتی نسبت به آراء کمیسیون ماده ۷۷ گردیده و آراء این مرجع را نسبت به واحدهای دولتی و عمومی فوق قطعی می‌سازد. اگر چه می‌توان در رویه قضایی مواردی را یافت که محاکم عمومی دادگستری ادعای ابطال عملیات اجرایی در مورد اجراییه‌هایی را که به استناد ماده ۷۷ قانون شهرداری صادر شده است پذیرفته‌اند و لیکن با توجه به این که بر اساس بند ۲ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری رسیدگی به شکایات و اعتراضات از آراء قطعی کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار دارد و صلاحیت این مرجع نسبت به محاکم عمومی دادگستری از نوع صلاحیت ذاتی محسوب می‌شود. لاجرم صرفاً دیوان عدالت اداری صالح به رسیدگی به موضوع می‌باشد. بدیهی است در صورت ضرورت و فوریت و عدم اجرای رأی صادره می‌توان از مرجع پیش گفته دستور موقت مبنی بر عدم اجرای رأی صادره تا رسیدگی نهایی را درخواست نمود. اداره حقوقی قوه قضائیه نیز طی نظریه مشورتی^۲ این عقیده را مورد

۱ احمدی، علی اکبر، امینی، علی (۱۳۸۸) بررسی و تجزیه و تحلیل آراء صادره از کمیسیون‌های شهرداری، نشریه علمی و

پژوهشی، مدیریت فردا، سال هشتم، شماره ۲۱، ص ۳۲

۲ نظریه شماره ۷/۷۹۱ مورخ ۱۳۷۵/۱۲/۱۶

تأیید قرار داده و در این رابطه چنین اظهار نظر کرده است. با توجه به ماده ۷۷ قانون شهرداری ها رأی کمیسیون ماده ۷۷ قانون مذکور قطعی و لازم الاجرا است و اجرای آن نیز از طریق اجرای ثبت صورت می گیرد و چنین اجرائیه هایی را نمی توان مستنداً به ماده ۵ قانون اصلاح بعضی از مواد قانون ثبت و قانون دفاتر رسمی ابطال یا متوقف کرد زیرا ماده مذکور فقط مربوط به اجرای اسناد رسمی می باشد نه آرای صادره از کمیسیون ها بدیهی است در این مورد می توان از مقررات تبصره ذیل ماده یک قانون الحاق پنج تبصره به مواد ۱۸ و ۱۵ و ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری استفاده نمود.

منابع و مآخذ

کتاب

- اقدامیان، سعید (۱۳۹۳) تحولات بودجه‌ای شهرداری، تهران، انتشارات سمت
- امینی، مهدی (۱۳۹۰) شاخص‌های کیفیت زندگی شهروندی با رویکرد بر عملکرد شهرداری تهران، تهران، انتشارات شهرداری تهران، معاونت فرهنگی
- آرای قضایی شعب دیوان عدالت اداری (۱۳۹۳) تهران، انتشارات آموزش قوه قضائیه
- آیت الهی، علیرضا (۱۳۸۷) تأمین مالی شهرداری‌ها، تهران، انتشارات شهرداری تهران، معاونت مالی و اداری
- برآبادی، محمود (۱۳۸۴) وظایف و اختیارات شهرداری، تهران، انتشارات سمت
- پایتختی اسکویی، علی (۱۳۸۸) مالیه عمومی دولت اقتصادی، نشر اختر، چاپ دوم، تهران
- پیرز، جان، ای، و ریچارد، بی، رابینسون (۱۳۸۹) مدیریت راهبردی در شهرداری، برنامه ریزی اجرا و کنترل، ترجمه سید محمود حسینی، تهران، انتشارات سمت
- جعفری لنگرودی، محمد جعفر (۱۳۷۰) فلسفه فرهنگ و هنر، تهران، انتشارات گنج دانش.
- جلالی، دانش (۱۳۹۰) بررسی چالش‌های پیش روی نظام درآمدی شهرداری شهرهای جدید و ارائه راهکار رویارویی با آنان، تهران، انتشارات بهنامی
- حجتی اشرفی، غلامرضا (۱۳۸۴) تاریخچه تصویب قوانین شهرداری در یکصد سال اخیر، تهران، انتشارات گنج دانش.
- رزاریان، محسن (۱۳۸۷) کارایی بخش نظام تشخیص و وصول درآمد، شیراز، انتشارات دانشکده هنر و معماری
- رسولی منش، مصطفی (۱۳۹۱) تأمین مالی پروژه‌های شهرداری، تهران، انتشارات شهرداری تهران
- شرزه ای، غلامعلی (۱۳۸۰) مطالعه و روش‌های تأمین منابع مالی شهرداری شیراز، انتشارات شهرداری شیراز
- عباس زاده، عبدالرضا (۱۳۹۰) آشنایی با درآمدها و روش‌های افزایش درآمد شهرداری، نشر سازمان شهرداری و دهیاری کشور
- عمید، حسن (۱۳۷۹)، فرهنگ فارسی، تهران، انتشارات امیرکبیر.

- عزتی، مرتضی (۱۳۸۷) توسعه منابع درآمدی شهرداری و تأمین منابع مالی، تهران، نشر نور علم
 - قادری، جعفر (۱۳۸۵) ارزیابی نظام مالی و درآمدهای شهرداری‌ها در ایران، تهران، انتشارات گنج دانش
 - کاتوزیان، ناصر (۱۳۶۱) سقوط تعهدات، تهران، انتشارات بهنشر
 - کامیار، غلامرضا (۱۳۸۹) ساختار و وظایف شهرداری، تهران، انتشارات دفتر آموزش شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور
 - گودرزی، حجت اله، احمدی، سعید (۱۳۸۹) تأمین منابع مالی شهرداری از طریق اجرای احکام کمیسیون مالی، تهران، انتشارات شهرداری تهران
 - مظفری، حمید (۱۳۹۰) مبانی نظری درآمد شهرداری‌ها، تهران، انتشارات شهرداری تهران
 - معزی مقدم، حسین (۱۳۸۱) شیوه‌های تأمین منابع درآمدی شهرداری‌ها، معاونت برنامه ریزی و توسعه تهران، انتشارات شهرداری‌های کشور
 - منصور، جهانگیر (۱۳۸۱) مجموعه کامل؟؟؟؟ قوانین و مقررات شهرداری، تهران، چاپ دوران
 - موسوی، میر نجف (۱۳۸۸) تحلیل کارکرد مرز بر ساختار فضایی شهرها، رساله دکتری حقوق عمومی، دانشگاه اصفهان
 - مهندسان مشاور هامونپاد (۱۳۸۹) شیوه‌های افزایش درآمد و کاهش هزینه‌های شهرداری، تهران، انتشارات سازمان شهرداری و دهیارهای کشور
 - میرزایی، علیرضا (۱۳۹۳) کمیسیون‌های شهرداری، تهران، چاپ دوم، انتشارات بهنامی
 - ناظم، علیرضا، محمدیان، احمد (۱۳۹۳) نقدی بر رأی وحدت رویه شماره ۲۰۷ - ۱۳۷۵/۱۰/۸، هیات عمومی دیوان عدالت اداری، مدرسه حقوق، شماره ۸۷
 - ولیانی، محمد علی (۱۳۹۲) راهبردهای افزایش درآمد شهرداری‌ها، تهران، انتشارات بیت الاحزان
- ب) مقاله‌ها**
- احمدی، علی اکبر، امینی، علی (۱۳۸۸) بررسی و تجزیه و تحلیل آرا صادره از کمیسیون‌های شهرداری، نشریه علمی و پژوهشی، مدیریت فردا، سال هشتم، شماره ۲۱
 - اداره کل مطالعات اجتماعی و فرهنگی شهرداری (۱۳۸۹) بررسی رضایت شهروندان از عملکرد شهرداری، ماهنامه شهرداری تهران، شماره ۳۲، معاونت امور اجتماعی و فرهنگی
 - آسایش، حسین (۱۳۸۰) سنجش درآمدهای شهرداری، فصلنامه شهرداری، شماره ۱۰۵

جستارهای شهرسازی

- پورشهابی، وحید، سارانی، سعید رضا، شمسی، دهرده (۱۳۹۰) بررسی منابع درآمدی شهرداری‌ها، دومین همایش مالی شهرداری، فصلنامه شهرداری، شماره ۱۱۷
- جاودانی، مهرین (۱۳۸۹) بررسی چالش‌های درآمدی شهرداری، روزنامه شهرآرا، شماره ۲۲۹
- جعفری، دانش، کریمی، سمانه (۱۳۸۸) خصوصی سازی خدمات شهری روشی پایدار در تأمین مالی شهرداری‌ها، اولین همایش مالی شهرداری
- جمشید زاده، ابراهیم (۱۳۹۰) بررسی و تحلیل هزینه‌ها و اعتبارات شهرداری‌های کشور، فصلنامه پژوهشی مدیریت و برنامه ریزی کشور، سال چهارم، شماره ۱۳
- رضوانی، حسین (۱۳۸۳) ارزیابی منابع درآمدی شهرداری‌ها، فصلنامه شهرداری، سال هشتم، شماره ۳۰
- شیروانی، علی رضا (۱۳۹۲) بررسی رابطه بین عملکرد سازمانی و ایجاد سرمایه اجتماعی شهروندان، مطالعات جامعه شناختی، شهری، سال سوم، شماره ۷
- صلاحی، رجب (۱۳۹۲) مقاله روش و معیارهای درجه بندی شهرداری، شماره ۱۹
- عرب شاهی، زهرا (۱۳۸۳) بررسی تحولات درآمد سرانه شهرداری‌های کلان شهر، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۱۷
- علی آبادی، جواد، معصومی، جلال (۱۳۸۰) چالش‌های مدیریت شهری در ایران، مجله شهرداری، سال سوم، شماره ۳۵
- غفاری، غلامرضا، امیدی، رضا (۱۳۸۷) کیفیت زندگی در برنامه‌های عمرانی و توسعه ایران، فصلنامه رفاه اجتماعی، سال هشتم، شماره ۳۰
- قاسمی حامد، عباس (۱۳۹۰) وصول همزمان عوارض شهرداری و جریمه‌های مندرج در آراء صادره از کمیسیون‌های موضوع ماده صد قانون شهرداری، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۲۸
- قلعه دار، حمید رضا (۱۳۸۴) مقایسه منابع درآمد شهرداری‌ها در کلان شهرهای ایران و بررسی تاثیرات کالبدی آن، پایان نامه کارشناسی ارشد رشته حقوق، دانشگاه شیراز
- لطفعلی پور، محمد رضا (۱۳۹۲) ابزار نوین افزایش اعتبار مالی در تأمین بودجه پروژه‌های شهری و تجارب جهانی مرتبط، سومین همایش مالیه شهرداری، مشکلات و راهکارها
- مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی شهر مشهد (۱۳۹۰) صندوق‌های توسعه شهرداری، ابتکار در

- تأمین بودجه شهرداری، نشریه آشنایی با مدیریت، شماره ۵۷
- معاونت عمرانی دفتر برنامه ریزی وزارت کشور (۱۳۹۰) درآمدی بر طرح مطالعاتی و شهری شهرداری، مهندسین مشاوره نقش جهان پارس، کد طرح ۲۸ - ۱۰
- نجفی، مهدی (۱۳۸۵) بررسی فرآیند تأمین منابع مالی شهرداری، پایان نامه کارشناسی ارشد دانشگاه امام صادق
- هداوند، مهدی (۱۳۹۱) حقوق مالیه شهرداری، روزنامه شرق، شماره ۲۷۹
- یگانگی دستگردی، وحید (۱۳۹۰) حرکت‌های اقتصادی در توسعه شهرداری‌ها، مجله اقتصاد شهر، شماره ۱۰
- یگانگی دستگردی، وحید (۱۳۹۴) بهبود درآمدهای شهرداری، مجله اقتصاد شهر، شماره ۲۷

ج) قوانین

- قانون اساسی
- قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۳۴
- لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی عمرانی و نظامی سال ۱۳۵۸
- قانون تشکیل شوراهای اسلامی کشور مصوب سال ۱۳۶۱
- قانون مجازات اسلامی
- قانون مدنی
- قانون آیین دادرسی مدنی
- آیین نامه اجرایی نحوه وضع وصول عوارض توسط شوراهای اسلامی شهر، بخش و شهرک
- آیین دادرسی کار مصوب ۱۳۹۱
- قانون آیین دادرسی کمیسیون ماده ۷۷ شهرداری