



مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکی: آقای خداداد مشهودی اسکویی با وکالت آقای غلامرضا عنبی

موضوع شکایت و خواسته: ابطال بند ب ماده ۱۴ دستورالعمل تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۹۴ در خصوص اخذ عوارض ابقای ساختمان از بابت کسری فضای باز، حذف یا کسری پارکینگ و مازاد بر تراکم

گردش کار: آقای غلامرضا عنبی به وکالت از آقای خداداد مشهودی اسکویی به موجب دادخواستی ابطال بند ب ماده ۱۴ دستورالعمل تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۹۴ در خصوص اخذ عوارض ابقای ساختمان از بابت کسری فضای باز، حذف یا کسری پارکینگ و مازاد بر تراکم را خواستار شده و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده است که:

" ریاست محترم هیأت عمومی دیوان عدالت اداری "

با سلام به استحضار می رساند موکل اینجانب خداداد مشهودی در پلاک ثبتی ۱۶۸۱/۴۱ واقع در شهر اسکو که بر اساس پروانه ساختمانی صادره از شهرداری مبادرت به احداث یک دستگاه آپارتمان کرده است که به علت احداث یک طبقه بنای مازاد بر پروانه و به تبع آن کسری پارکینگ و کسری فضای باز موضوع به کمیسیون ماده صد ارجاع و مطابق رأی صادره به پرداخت جریمه از بابت تخلفات مذکور محکوم شده است که پس از اعلام آمادگی جهت پرداخت جریمه مطابق فیشهای پیوستی، شهرداری اعلام نموده است که علاوه بر جرایم مقرر در رأی کمیسیون ماده صد بر اساس مصوبه شورای شهر عوارض ابقاء ساختمان به شرح فیش پیوستی در پانزده بند بالغ بر ارزش واقعی مورد تخلف به میزان ۲/۲۵۳/۹۰۰/۰۰۰ ریال به حساب شهرداری واریز گردد. با عنایت به اینکه مصوبات شورا در ماده ۱۴ دستورالعمل تعرفه عوارض محلی ۱۳۹۴ مغایر با قوانین و مقررات مصوب به ویژه ماده صد قانون شهرداریها و تبصره های آن علی الخصوص تبصره ۵ آن می باشد با این توضیح که در تبصره استنادی، قانونگذار تکلیف اشخاصی را که در این خصوص در عملیات ساختمانی یا اجرایی موجبات حذف یا کسری پارکینگ یا سایر تخلفات را فراهم آورده اند مبرهن و مشخص کرده و تصویب عوارض معنونه از سوی شورای شهر خارج از حدود صلاحیت و اختیارات آنها بوده لیکن این مصوبه توسط شورای شهر تصویب و به منظور اجرا به شهرداری اسکو ابلاغ داشته است لذا با عنایت به مغایرتهای صریح این مصوبه خصوصاً با تبصره های ماده صد قانون شهرداری که این مهم ضمن صدور آرای به شماره های ۱۵۲۹-

۱۳۹۳/۹/۲۴ و ۷۷۰-۱۸/۱۰/۱۳۹۱ و ۱۴۷۷ الی ۱۴۸۱-۱۲/۱۲/۱۳۸۶ و ۱۱۶-۱۳۹۲/۲/۲۳ هیأت عمومی مورد توجه و نهایتاً منجر به ابطال مصوبات مشابه در شوراهای اسلامی شهرهای مختلف از جمله اردبیل، یزد و بوشهر شده است. نهایتاً تقاضای رسیدگی شایسته صدور حکم مبنی بر ابطال مواردی از بند ب ماده ۱۴ دستورالعمل تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۹۴ من جمله کسری فضای باز، حذف یا کسری پارکینگ، مزاد تراکم مورد استدعاست.

در پی اخطار رفع نقضی که از طرف دفتر هیأت عمومی برای شاکی ارسال شده بود، وی به موجب لایحه ای که به شماره ۴۰۶-۱۴/۴/۱۳۹۴ ثبت دفتر اندیکاتور هیأت عمومی شده اعلام کرده است که:

" با سلام

احتراماً، بازگشت به اخطاریه رفع نقص صادره به شماره ۹۳۰۰۰۰۰۰۰۹۴-۳/۹-۱۳۹۴ در مورد پرونده کلاسه ۲۳۹/۹۴ در ارتباط با موارد مورد نظر از بند ب ماده ۱۴ دستورالعمل تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۹۴، به استحضار می رساند همانگونه که در قسمت اخیر شرح شکایت نیز ذکر شده صرفاً ۱- کسری فضای باز ۲- حذف یا کسری پارکینگ ۳- مزاد تراکم موارد مورد نظر شکایت می باشند.

متن دستورالعمل در قسمت مورد اعتراض به قرار زیر است:

" ماده ۱۴: عوارض ابقای ساختمان

الف-

ب- در محاسبه عوارض ابقاء، عوارض (زیر بنا- پذیره- عوارض ارزش افزوده ناشی از بین بردن فضای پارکینگ (توقفگاه) و استفاده دیگر از آن- مزاد بر تراکم- کسری مساحت عرصه نوع اعیانی ابقاء شده « مثل باغ یا استفاده مسکونی که کسری مسکونی محاسبه خواهد شد» - پیش آمدگی در معابر عمومی- تفکیک عرصه - کسری فضای باز- فضای سبز و فرهنگ شهرنشینی - هزینه آتش نشانی) مبنای محاسبه خواهد بود. به غیر از این ردیف عوارض، بقیه عوارض در صورت شمول معادل ضریب و ضوابط صدور پروانه اقدام خواهد شد.

تبصره: در صورت دریافت عوارض ابقاء، عوارضی تحت عنوان صدور پروانه ساخت اخذ نخواهد شد.

در پاسخ به شکایت مذکور، رئیس شورای اسلامی شهر اسکو به موجب لایحه شماره ۴۱۸-۱۴/۶/۱۳۹۴ توضیح داده است که:



" مدیر محترم دفتر هیأت عمومی دیوان عدالت اداری "

با سلام

احتراماً عطف به دادخواست خواهان (خداداد مشهودی به و کالت آقای غلامرضا عنبی) طی پرونده کلاسه ۲۳۹/۹۴-۱۳۹۴/۴/۲۰ به شماره پرونده ۹۴۰۹۹۸۰۹۰۰۰۰۰۹۳ در خصوص ابطال موادی از مصوبه شورای اسلامی شهر اسکو (بند ب ماده ۱۴ دستورالعمل تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۹۴ در خصوص اخذ عوارض ابقاء ساختمان از بابت کسری فضای باز، حذف یا کسری پارکینگ و مزاد بر تراکم)، بدین وسیله اعلام می دارد که شورای اسلامی شهر اسکو استناد به مصوبه شماره ۵۹-۱۳۹۳/۱۱/۱۳ و تاییدیه شماره ۱۱۲۳/۱/۸۲۴۰-۱۳۹۳/۱۱/۱۵ فرمانداری شهرستا اسکو در اجرای تبصره ۱ ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده و بند ۱۶ ماده ۷۱ و ۷۷ قانون شوراها اسلامی و همچنین ماده ۳۰ آیین نامه مالی شهرداریها مصوب سال ۱۳۴۶ نسبت به وضع عوارض محلی اقدام می نماید، که در این راستا در رابطه با ساختمانهایی که از طریق کمیسیون ماده صد ابقاء می شوند عوارضی تحت عنوان ابقای اعیانها برقرار نموده که از جمله آن عوارض، عوارض ارزش افزوده ناشی از بین بردن فضای توقفگاه و استفاده دیگر از آن و ارزش افزوده کسری فضای باز و فضای سبز مندرج در طرح توسعه شهری و ضرورت تامین آن طی مصوبات شورای عالی معماری و شهرسازی و نیز عوارض مزاد بر تراکم مجاز با توجه به اختیارات حاصله و به تناسب ارزش افزوده هر یک از عناوین با نگرش بازدارندگی از تخلفات برقرار و وضع نموده است. که عنوان موارد مذکور در فیش صادره به اشتباه به صورت عوارض حذف پارکینگ درج شده است که بدین نحو اصلاح می گردد. عوارض ارزش افزوده ناشی از، از بین بردن توقفگاه. ذکر این نکته ضروریست که وزارت کشور طی بند ه مصوبه قانونی شماره ۱۳۶۹/۲/۱۷-۳۹۰۰/۱/۳/۳۴ اخذ عوارض ابقاء را تایید کرده است.

« در محاسبه عوارض صدور پروانه ساختمانی بناهای احداثی مزاد بر پروانه ساختمانی و یا بناهای احداثی بدون پروانه ساختمانی در خانه های تک واحدی و مجتمع های مسکونی در صورتی که رأی قطعی کمیسیون ماده صد بر ابقاء بنا باشد کل بنا سطح ناخالص کل بنا) و ردیف مربوطه از جداول (تک واحدی یا مجتمع) منظور و مابه التفاوت عوارض محاسبه شده دریافت خواهد شد.»

با توجه به مراتب یاد شده و با عنایت به ذیل قسمت اول تبصره ۵ مذکور که مقرر می دارد: « مابه التفاوت عوارض محاسبه شده دریافت خواهد شد.» روشن می گردد که در فرض تخلف و تعیین جریمه و حکم بر ابقاء نه تنها عوارض دریافت می گردد بلکه حتی مابه التفاوت عوارض نیز دریافت خواهد شد، چرا که حکم به دریافت مابه التفاوت عوارض مربوط به هر دو صورت اطلاق موجود در عنوان « ابقاء بنا» اخیرالذکر می باشد.

با توجه به موارد مذکور و با عنایت به استقلال و تفاوت ماهوی عناوین و مبادی « عوارض شهرداری» و « جرمه تخلفات ساختمانی» و تبعیت این عناوین از مقررات قانونی مربوط به خود، می توان بیان نمود عنوان « جرمه تخلفات ساختمانی» به هیچ وجه در برگیرنده « عوارض» نمی گردد و پرداخت یکی از این دو موجبات معافیت دیگری را فراهم نخواهد ساخت. لذا رویه معمول شهرداریها مبنی بر اخذ همزمان عوارض و جرمه های موضوع آراء صادره از کمیسیونهای ماده صد، نه تنها منطبق با مقررات عام حاکم در این خصوص بوده بلکه، عدم وصول آن بدان جهت که موجبات تجری متخلفین و در نهایت تضییع و تغویت حقوق عمومی را فراهم خواهد ساخت.

با توجه به پاره ای از ابهامات و نواقص در ماده صد قانون شهرداری می توان اذعان نمود عدم اخذ عوارض در برخی از موارد سبب بلا تکلیفی شهرداریها و توسعه تخلفات خواهد شد. به عنوان مثال تفکیک، افراز و تامین فضای باز مورد نیاز برای هر واحد جز ضوابط شهرسازی بوده که متاسفانه در ماده صد قانون شهرداریها بدان پرداخته نشده است که بر همین اساس طبق تبصره ۱ ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷ اقدام شده است (وضع عوارض). بر همین اساس تدقیق قضات آن دیوان در موارد مطروحه و نقض دادخواست خواهان مورد استدعاست.

در اجرای ماده ۸۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری پرونده در هیأت تخصصی عمران، شهرسازی و اسناد دیوان عدالت اداری مطرح شد و این هیأت در خصوص خواسته شاکی مبنی بر ابطال بند ب ماده ۱۴ دستورالعمل تعرفه عوارض محلی و بهای خدمات سال ۱۳۹۴ آن را مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات ندانسته است و به استناد مواد ۱۲ و ۸۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری به موجب دادنامه شماره ۲۰۶-۱۳۹۵/۹/۲۹ رأی به رد شکایت شاکی صادر کرده است. رأی مذکور به علت عدم اعتراض از سوی رئیس دیوان عدالت اداری و یا ده نفر از قضات دیوان عدالت اداری قطعی یافته است.

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

در تاریخ ۱۳۹۶/۵/۱۰ با حضور رئیس و معاونین دیوان عدالت اداری و رؤسا و مستشاران و دادرسان شعب دیوان تشکیل شد و پس از بحث و بررسی با اکثریت آراء به شرح زیر به صدور رأی مبادرت کرده است.

رأی هیأت عمومی

۱- با توجه به اینکه قانونگذار در خصوص عدم رعایت پارکینگ یا کسری آن به شرح تبصره ۵ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری تعیین تکلیف کرده است و به موجب آراء متعدد هیأت عمومی مصوبات شوراهای اسلامی شهرهای کشور در تعیین عوارض کسر یا حذف پارکینگ بر مبنای استدلال یاد شده ابطال شده اند، بنابراین آن قسمت از بند ب ماده ۱۴ تعرفه عوارض محلی و بهای خدمات سال ۱۳۹۴ شورای اسلامی شهر اسکو در تعیین عوارض ارزش افزوده ناشی از بین

بردن فضای پارکینگ (توقفگاه) و استفاده دیگر از آن، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات مرجع تصویب تشخیص می شود و به استناد بند ۱ ماده ۱۲ و مواد ۱۳ و ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ از تاریخ تصویب ابطال می شود.

۲- مطابق ماده ۱۰۰ قانون شهرداری و تبصره های ذیل آن، عدم رعایت الزامات مقرر برای اخذ پروانه احداث بنا یا احداث بنای زاید بر مندرجات پروانه ساختمانی مستلزم رسیدگی به موضوع در کمیسیون ماده ۱۰۰ و اتخاذ تصمیم آن کمیسیون بر ابقای بنا با اخذ جریمه یا قلع بنای مستحدثه با رعایت ضوابط مربوط است. نظر به اینکه اخذ مبالغ دیگر علاوه بر میزان جریمه مقرر در رأی کمیسیون ماده ۱۰۰ تحت عنوان عوارض کسر فضای باز، خلاف قانون است، بنابراین آن قسمت از بند ب ماده ۱۴ تعرفه عوارض و بهای خدمات سال ۱۳۹۴ شورای اسلامی شهر اسکو در تعیین عوارض کسری فضای باز، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات مرجع تصویب تشخیص می شود و به استناد بند ۱ ماده ۱۲ و مواد ۱۳ و ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ از تاریخ تصویب ابطال می شود. /

مرتضی علی اشراقی
معاون قضایی دیوان عدالت اداری