

شماره دادنامه: ۷۴۸

تاریخ دادنامه: ۱۳۹۶/۸/۹

کلاس پرونده: ۲۸۳/۹۵

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکی: آقای امید محمدی

موضوع شکایت و خواسته: ابطال بند ۱۰ و تبصره های ۱ و ۲ آن از دفترچه تعرفه عوارض شهرداری محمدشهر کرج سال ۱۳۹۵
گردش کار: شاکی به موجب دادخواستی ابطال بند ۱۰ و تبصره های ۱ و ۲ آن از دفترچه تعرفه عوارض شهرداری محمدشهر کرج سال ۱۳۹۵ را خواستار شده و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده است که:

"ریاست محترم دیوان عدالت اداری

با سلام

احتراماً، اینجانب امید محمدی در خصوص مصوبه شورای شهر محمدشهر کرج راجع به عوارض ابقای ساختمان به علت خروج شورا از حدود اختیارات خود و تصویب مقرر بر خلاف مفاد قانونی درخواست ابطال مصوبه مذکور را به شرح ذیل به استحضار آن عالی مقام معروض می دارم:

بخش اول: مشخصات مصوبه مورد اعتراض:

شورای اسلامی شهر محمدشهر کرج طی مصوبه ای مبادرت به تصویب مقرر ای نموده که طی مبالغی تحت عنوان « عوارض ابقای ساختمان» از شهروندان اخذ می نماید. متن مصوبه شورای اسلامی شهر محمدشهر کرج مندرج در بند ۱۰ دفترچه تعرفه عوارض و بهای خدمات سال ۱۳۹۵ شهرداری محمدشهر کرج به شرح ذیل است:

« ۱۰- عوارض ابقای ساختمان: در خصوص بناهای مسکونی غیر مجاز احداث شده قبل از تاسیس شهرداری در صورتی که وضعیت فعلی ساختمان با بناهای موجود در نقشه هوایی زمان تاسیس شهرداری تطبیق داشته باشد و قابل طرح در کمیسیون ماده ۱۰۰ نباشد، بدون ارجاع پرونده به کمیسیون ماده ۱۰۰ بنای فوق مجاز تلقی شده و صرفاً عوارض صدور پروانه معادل ۴۴٪ عوارض روز (زمان رسیدگی) و برای بناهای تجاری قبل از تاسیس شهرداری که دارای پروانه بوده اند برای مترائز مازاد بر پروانه ۱۰۰٪ عوارض روز (زمان رسیدگی) به شرح بناهای مربوط به این تعرفه، وصول و پایان کار یا عدم خلاف صادر خواهد شد.

تبصره ۳: کلیه بناهای احداثی بعد از تاسیس شهرداری که در کمیسیون ماده ۱۰۰ رأی جریمه برای آنها صادر شده باشد، عوارض به نرخ روز محاسبه و اخذ می گردد. لازم به ذکر است آئتم مازاد بر تراکم چنانچه به صورت نقد پرداخت گردد ۵۰٪ و اگر تقسیط گردد ۴۰٪ محاسبه خواهد شد.

با عنایت به دلایل و مستندات ذیل مصوبه مذکور مغایر با ضوابط و قوانین و مقررات است:

بخش دوم: مغایرت مصوبه با قوانین و خروج از اختیارات (مواد قانونی که ادعای مغایرت مصوبه با آن شده و دلایل و جهات اعتراض از حیث مغایرت مصوبه با قوانین و خروج از اختیارات مرجع تصویب کننده): در خصوص صدر بند ۱۰ با عنوان عوارض ابقای ساختمان لازم به توضیح است که به دلیل قاعده ذیل تعیین عوارض ابقای ساختمان خلاف قانون (ماده ۴ قانون مدنی) است: عدم تسری عوارض تعیین شده نسبت به قبل از مصوبه (عطف بماسبق نشدن عوارض):

ماده ۴ قانون مدنی به عنوان یک اصل کلی حقوقی اثر قانون را نسبت به آتیه می داند و قانون را نسبت به ماقبل آن موثر نمی داند. اما شورای محمدشهر در مصوبه فوق این اصل مسلم و بدیهی را رعایت نکرده است. نمونه هایی از عدم رعایت این قاعده در مصوبات شوراها که موجب ابطال مصوبه آنها از سوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری گردیده است وجود دارد.

مغایرت تبصره ۳ مصوبه با ماده ۱۰۰ قانون شهرداری:

قانونگذار به شرح ماده ۱۰۰ قانون شهرداری و تبصره های آن انواع تخلفات ساختمانی از جمله عدم رعایت اصول شهرسازی یا فنی یا بهداشتی یا اضافه بنا زائد بر مساحت زیربنای مندرج در پروانه ساختمانی اعم از مسکونی، تجاری، صنعتی و اداری را تبیین و مشخص نموده و تعیین تکلیف تخلفات ساختمانی اعم از تخریب، تعطیل و اعاده به وضع مجاز و یا تعیین جریمه را در صلاحیت کمیسیونهای مقرر در ماده مزبور قرار داده است. توضیح اینکه با عنایت به اینکه قانونگذار در زمینه مرجع و کیفیت احتساب جرایم تخلفات ساختمانی و وصول آنها در ماده ۱۰۰ قانون شهرداریها تعیین تکلیف نموده، بنابراین مفاد مصوبه شورای اسلامی محمدشهر کرج که متضمن وضع قاعده آمره در خصوص وصول عوارض ابقای ساختمان پس از رأی کمیسیون ماده ۱۰۰، علاوه بر جرایم تخلفات ساختمانی می باشد، خارج از حدود اختیارات قانونی شورای شهر می باشد. توضیح اینکه ماده ۱۰۰ قانون شهرداری و تبصره های آن (تبصره های ۲ و ۳) حکم بناهای مازاد بر تراکم و سایر موارد را از لحاظ نحوه رسیدگی، تعیین جریمه، میزان و نحوه وصول آن معین کرده است. به صراحت تبصره های ۱، ۲، ۳ و ۴ ماده مزبور بعد از اتخاذ تصمیم توسط کمیسیون موضوع تبصره یک آن ماده، شهرداری مکلف به وصول جریمه بر اساس نظر کمیسیون می باشد. لیکن شورای شهر محمدشهر کرج بدون وجود اختیار قانونی اقدام به صدور مصوبه فوق الذکر نموده و در آن علاوه بر جریمه های کمیسیون ماده ۱۰۰، دریافت عوارض متعلقه، نسبت به بنای خلاف به عنوان عوارض ابقای ساختمان را نیز مقرر کرده است. این در حالی است که در مانحن فیه، قانون شهرداری، صریحاً شهرداری را مکلف به وصول جریمه بر اساس نظر کمیسیون ماده ۱۰۰ نموده است و مجوز دریافت وجوه دیگری را قانوناً نداده است. بر این اساس مصوبه فوق الذکر فاقد وجهه قانونی و خارج از حیطه اختیارات بوده و عدول شورای شهر محمدشهر از موازین قانونی می باشد.

با عنایت به مطالب فوق اخذ وجوه مذکور برخلاف ماده ۴ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و تبصره ۳ ماده ۶۲ قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹ نیز می باشد. در این قانون دریافت هرگونه وجه، کالا و یا خدمات تحت هر عنوان از اشخاص حقیقی و حقوقی توسط نهادهای عمومی غیر دولتی غیر از مواردی که در مقررات قانونی مربوط معین شده یا می شود ممنوع شده است و از آنجا که اخذ وجوهی به عنوان «عوارض ابقای ساختمان»، خلاف قانون شهرداریها دانسته شده لذا هیچ توجیهی برای اخذ این وجوه پذیرفته نیست. بنا به مراتب و نظر به اینکه مصوبه شورای اسلامی شهر محمدشهر کرج در خصوص عوارض ابقای ساختمان، با ماده ۴ قانون مدنی و ماده ۱۰۰ قانون شهرداریها مغایرت دارد وضع عوارض توسط شورای اسلامی مذکور در تجویز اخذ عوارض مذکور خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات آن شورا می باشد، لذا مستنداً به مواد ۱۳، بند ۱ ماده ۱۲، ۸۸ و ۹۲ قانون دیوان عدالت اداری سال ۱۳۹۲ استدعای ابطال مصوبه شورای اسلامی محمدشهر کرج و تعرفه مربوطه از دفترچه عوارض شهرداری محمدشهر کرج و جلوگیری از اخذ عوارض غیر قانونی شهرداری مربوطه را از زمان تصویب و خارج از نوبت دارم. " متن مقرر مورد شکایت به شرح زیر است:

" ۱۰- عوارض ابقای ساختمان

در خصوص بناهای مسکونی غیر مجاز احداث شده قبل از تاسیس شهرداری در صورتی که وضعیت فعلی ساختمان با بناهای موجود در نقشه هوایی زمان تاسیس شهرداری تطبیق داشته باشد و قابل طرح در کمیسیون ماده ۱۰۰ نباشد، بدون ارجاع پرونده به کمیسیون ماده ۱۰۰ بنای فوق مجاز تلقی شده و صرفاً عوارض صدور پروانه معادل ۴۴٪ عوارض روز (زمان رسیدگی) و برای بناهای تجاری قبل از تاسیس شهرداری که به صورت غیر مجاز ساخته شده اند ۱۰۰٪ عوارض روز (زمان رسیدگی) و برای بناهای تجاری

قبل از تاسیس شهرداری که دارای پروانه بوده اند برای مترژ مازاد بر پروانه ۱۰۰٪ عوارض روز (زمان رسیدگی) به شرح بناهای مربوط به این تعرفه، وصول و پایان کار یا عدم خلاف صادر خواهد شد.

تبصره ۱: بناهای احداثی قبل از تاسیس شهرداری به بناهایی اطلاق می شود که دارای قبض برق قدیمی قبل از تاسیس شهرداری بوده و یا توسط کارشناس رسمی دادگستری تعیین قدمت شده باشد.

تبصره ۲: بناهای ابقاء شده در کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداریها به شرح ذیل مشمول پرداخت عوارض می شوند:
الف: کلیه بناهای احداثی قبل از تاسیس شهرداری که در کمیسیون ماده ۱۰۰ رأی جریمه برای آنها صادر شده باشد در کاربری مربوطه علاوه بر جرایم، معادل ۵۵٪ کلیه عوارض احداث بنا مشابه عوارض صدور پروانه به روز محاسبه و اخذ می گردد.
ب: در کاربری غیر مربوط علاوه بر جرائم، معادل یک برابر کلیه عوارض احداث بنا مشابه عوارض صدور پروانه به روز محاسبه و اخذ می گردد."

در پاسخ به شکایت مذکور، رئیس شورای اسلامی شهر محمدشهر به موجب لایحه شماره ۲/۱۱۵۳-۱۳۹۵/۷/۱۴ توضیح داده است که:

" ریاست محترم هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

سلام علیکم

احتراماً، در خصوص کلاسه پرونده شماره ۲۸۳/۹۵ موضوع شکایت آقای امید محمدی به خواسته ابطال عوارض بر ابقای ساختمان مقید در بند ج از بند ۱۰ دفترچه تعرفه عوارض سال ۱۳۹۵ شهرداری محمدشهر و در مقام پاسخ به دعوای مطروحه و در جهت تنویر مستحضر می دارد:

اولاً: همان گونه که اعضای عالی قدر هیأت عمومی بدان وقوف کامل دارند حسب وظایف و اختیارات مصرحه در بند ۱۶ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران ۱۳۷۵/۳/۱ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن، شوراهای اسلامی شهر مجاز به وضع عوارض متناسب با تولیدات و درآمدهای پایدار به منظور تامین بخشی از هزینه های خدماتی و عمرانی مورد نیاز می باشند و به حکم مقرر در تبصره ۱ ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوه مصوب ۱۳۸۷ تکلیف به امر گردیده مضاف بر اینکه بر اساس قانون جمع عوارض مصوب ۱۳۸۱ و آیین نامه اجرایی نحوه وصول و وضع عوارض توسط شوراهای اسلامی شهر، بخش و شهرک موضوع قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ وضع عوارض جدید و یا افزایش نرخ هر یک از عوارض محلی با رعایت شرایط و تشریفات قانونی مربوطه پیش بینی شده است.

ثانیاً: مستتب از بند ذیل ماده ۱۰۰ قانون شهرداریها مالکین املاک و اراضی قبل از احداث ساختمان مکلف به اخذ پروانه ساختمانی بوده و مطابق بند ۲۴ ماده ۵۵ قانون شهرداریها، شهرداری مکلف به صدور پروانه ساختمانی وفق ضوابط طرحهای هادی و جامع ابلاغی و با اخذ عوارضات متعلقه قانونی مصوب شوراهای اسلامی شهر می باشد، لذا در صورت تفریط مالکین در اخذ پروانه ساختمانی یا مغایرت بناهای احداثی با پروانه ساختمانی کلیه تخلفات ساختمانی مشمول تبصر ذیل ماده ۱۰۰ قانون شهرداریها و نتیجتاً ملزم به پرداخت جرایم قانونی کمیسیون ماده ۱۰۰ خواهد بود لذا اخذ جرایم امری علیحده است که مانع از وصول عوارض قانونی که مالکین در زمان اخذ پروانه ساختمانی می بایست پرداخت نمایند نبوده و نمی باشد.

رأی شماره ۵۸۷ - ۱۳۸۳/۱۱/۲۵ آن هیأت که در مقام قانون انشاء گردیده دلالت بر تمایز جرایم از عوارض داشته و عوارض را حقوق دیوانی قلمداد نموده و وصول آن را قانونی دانسته است بر این اساس عوارض تبیین شده در تبصره ۳ بند ۱۰ دفترچه تعرفه

عوارض به عنوان عوارض ابقای ساختمان فاقد ایراد قانونی بوده و در حوزه و حدود اختیارات شورای اسلامی شهر مصوب گردیده است.

ثالثاً: همان طور که قضات مستحضرند قانونگذار، قبل از تاسیس شهرداریها، تولیت و مدیریت روستاها و نظارت بر ساخت و سازها در روستاها را به دهاریهای تحت نظارت بخشداری مرکزی محول نموده است، لذا مالکین و متقاضیان احداث ساختمان مکلف بوده اند قبل از احداث بنا مبادرت به اخذ پروانه از مراجع نامبرده شده نمایند، لذا با عنایت به عدم صلاحیت کمیسیون ماده ۱۰۰ در رسیدگی به تخلفات مزبور و در راستای عمل به تبصره ۸ ذیل ماده ۱۰۰ قانون شهرداریها، مبادرت به اخذ عوارض مقرر مطابق تبصره ۲ بند ۱۰ دفترچه عوارض گردیده است و این امر برخلاف ادعای شاکی با استناد به ماده ۴ قانون مدنی و در راستای قبول معافیت ساختمانهای احداثی قبل از تاسیس شهرداری از ارجاع و طرح در کمیسیونهای ماده ۱۰۰ و تعیین جریمه برای آنها صورت گرفته است و تعیین عوارض به نرخ روز یک رویه اداری و عرف محسوب می گردد که از سوی آن مرجع نیز به دفعات مورد تایید واقع شده است. افزون بر آن لحاظ ضریب تعدیل (۴۴٪ عوارض روز) جهت بناهای مسکونی غیر مجاز احداث شده قبل از تاسیس شهرداری نیز در باب مساعدت و ملحوظ نظر داشتن شرایط اقتصادی ساکنین شهری محسوب می گردد.

رابعاً: استناد شاکی به تبصره ۳ ذیل ماده ۶۲ قانون برنامه پنجم توسعه ناظر به مواردی است که دستگاه اجرایی مبادرت به اخذ وجهی بدون اذن قانونگذار یا افزون بر آن نماید در حالی که مصوبات این شورا با رعایت موازین قانونی و در راستای تبصره ۱ ذیل ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده و نیز به استناد بند ۱۶ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران می باشند. لذا با عنایت به مراتب معروض و با توجه به اینکه اقدامات شهرداری در ارائه لوایح و مصوبات این شورا در راستای عمل به وظایف قانونی و انجام وظایف و تکالیف بر شمرده شده و قانونی صورت پذیرفته و هرگز نمی تواند از مصادیق اقدامات خلاف قانونی مورد اشاره در دادخواست تقدیمی شاکی باشد لذا رد شکایت شاکی را استدعا دارد. "

هیأت عمومی دیوان عدالت

اداری در تاریخ ۱۳۹۶/۸/۹ 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

با توجه به اینکه شهرداریها برای احداث ساختمان وفق مقررات بند ۲۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری و ماده ۱۰۰ همان قانون موظف به صدور پروانه ساختمانی شده اند که این امر دلالت بر بعد از تاسیس شهرداری دارد و نظر به اینکه در بند ۱۰ مصوبه مورد شکایت و تبصره ۱ و ۲ برای ساختمانهایی که قبل از تاسیس شهرداری احداث شده اند، عوارض احداث بنا پیش بینی شده است، همچنین عوارض احداث بنا برای زمینهایی است که چندین سال از احداث آن گذشته است، بنابراین وضع عوارض صدور پروانه برای بناهای احداث شده مغایر قانون است و مصوبه مورد شکایت به علت مغایرت با قانون مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و مواد ۸۸ و ۱۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ از تاریخ تصویب ابطال می شود./

محمد کاظم بهرامی

رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری