



گروه بین‌المللی حقوقی برهان

تاریخ: ۱۸ اسفند ۱۳۹۴

کلاس پرونده: ۹۰۲/۹۳

شماره دادنامه: ۱۳۱۲

موضوع رأی: مصوبه شماره ۱۹/۴/۹۳/۵۰ ش-۱۳۹۳/۵/۲۳ شورای اسامی شهر مشهد در خصوص تعرفه ارتفاع مازاد از تاریخ تصویب خلاف قانون است و ابطال می‌شود

شاکی: آقای حمزه شکران

بسم الله الرحمن الرحيم

تاریخ دادنامه: ۱۳۹۴/۱۲/۱۸

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

گردش کار: شاکی به موجب دادخواستی ابطال مصوبه شماره ۱۹/۴/۹۳/۵۰ ش-۱۳۹۳/۵/۲۳ در خصوص تعرفه ارتفاع مازاد از تاریخ تصویب را خواستار شده و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده است که:

"احتراماً، به استحضار می‌رساند: شورای محترم شهر مشهد در تاریخ ۱۳۹۳/۵/۲۳ اقدام به تصویب مصوبه ای به شماره ۱۹/۴/۹۳/۵۰ ش در خصوص تعرفه ارتفاع مازاد می‌نماید. در این مصوبه، در مورد افزایش ارتفاع مازاد ساختمانی وضع قاعده گردیده که بر اساس آن به شهرداری مشهد اجازه داده شده به ازای افزایش ارتفاع مازاد بر ارتفاع پایه مندرج در ضوابط طرح تفصیلی، وجوهی را تحت عنوان « حقوق شهرداری » اخذ نماید. شهرداری نیز به استناد این مصوبه، علاوه بر صدور پروانه های ساختمانی، به برخی از شهروندان اجازه افزایش ارتفاع ساختمان (مازاد بر ضوابط طرح تفصیلی) را داده و بر این اساس از مالکان، مبالغ هنگفتی تحت عنوان « حقوق شهرداری » بابت افزایش ارتفاع می‌دهد.

به عبارتی دیگر علی‌رغم این که شهرداری موظف به رعایت ضوابط مندرج در طرح جامع و تفصیلی می‌باشد و قانوناً حق تخطی از این ضوابط را ندارد، به استناد این مصوبه غیر قانونی، وجوه را بابت تخلف و تخطی از ضوابط طرح تفصیلی از شهروندان اخذ می‌نماید. گویا تصویب یک مصوبه غیر قانونی، می‌تواند شهرداری را از تمامی قیود قانونی رها سازد. فلذا به استناد دلایل ذیل، ابطال این مصوبه را از تاریخ تصویب آن خواستارم:

الف- بر اساس ماده ۲۹ آیین نامه مالی شهرداریها، وجوهی که شهرداری از شهروندان اخذ می نماید، می بایست تحت یکی از عناوین، عوارض، بهای خدمات و یا اعانات و کمکهای مردمی باشد. حال آن که در مصوبه معترض^۱ عنه، عنوانی برای این وجوه انتخاب نگردیده است و به عنوان « حقوق شهرداری » اکتفا گردیده است. حال آن که هر کدام از عناوین مذکور در ماده ۲۹ آیین نامه مالی شهرداریها، آثار قانونی خاص خود را داشته و شهرداری برای تصویب هر کدام از آنها، شرایط قانونی خاصی را باید رعایت نماید.

به عنوان مثال، برای تصویب بهای خدمات می بایست لزوماً خدمتی به شهروندان ارائه گردیده و دقیقاً بر اساس ارزش واقعی خدمات ارائه شده، از شهروندان این وجوه اخذ گردد و یا در مورد عوارض، رعایت مفاد تبصره ۱ ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده در اعلام عمومی مصوبه قبل از ۱۵ بهمن همان سال الزامی است در مصوبه معترض^۲ عنه، شورای شهر مشهد با عدم تخصیص عنوان به تعرفه ارتفاع مزاد، در واقع از الزامات قانونی ماده ۲۹ آیین نامه مالی شهرداریها « فرار » نموده است.

حالیه اگر این حقوق را « بهای خدمات » فرض نماییم، اخذ آن توسط شهرداری غیر قانونی است، زیرا اساساً شهرداری بابت ارتفاع مزاد ساختمانها به شهروندان خدمتی ارائه نمی دهد که در مقابل آن از شهروندان مطالبه «بهای خدمات» نماید و اگر هم این حقوق را « عوارض » فرض نماییم، باز هم اخذ این وجوه غیر قانونی است. زیرا بر اساس اصل پنجاه و یکم قانون اساسی، ماده ۴ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و همچنین تبصره ۳ ماده ۶۲ قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه، وضع و اخذ هر گونه مالیات و عوارض، می بایست بر اساس قانون باشد. حال آن که در هیچ یک از قوانین و مقررات موضوعه به شورای شهر اجازه وضع عوارض در مورد موضوعی که هیچ گونه بار مالی برای شهر و شهرداری ایجاد نمی نماید نداده است.

علی الخصوص آن که شهرداری در هنگام صدور پروانه ساختمانی، عوارض زیربنای ساختمان را از شهروندان اخذ می نماید و اخذ عوارض ارتفاع!!! در واقع عوارض مضاعفی است که بدون در نظر گرفتن بند «ث» و «خ» ماده ۱۴ آیین نامه اجرایی نحوه وضع و وصول عوارض ... وضع گردیده است.

شورای شهر مشهد مطابق بند ۱۶ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شورای اسلامی کشور، موظف به رعایت سیاستهای عمومی دولت در وضع عوارض بوده است و در مصوبه معترض^۳ عنه، هیچ کدام از سیاستهای عمومی دولت در وضع عوارض (که در آیین نامه اجرایی نحوه وضع و وصول عوارض آمده است) مد نظر قرار نداده اند. بنابراین اجرای این مصوبه غیر قانونی، به صورت قطع، حقوق شهروندان را تضییع نموده و باعث افزایش تورم و اثرات منفی اقتصادی بر جامعه شهری خواهد شد.



گروه بین‌المللی حقوقی برهان

ب: اجازه اخذ چنین وجوهی، خارج از اختیارات قانونی شورای شهر می باشد. زیرا در طرحهای تفصیلی شهر، ارتفاع مجاز تمامی ساختمانهایی که در سطح شهر در حال ساخت است، مشخص می گردد و مطابق ماده ۵ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، هر گونه تغییر در ضوابط طرح تفصیلی (از جمله ارتفاع ساختمانها) می بایست به تصویب کمیسیون مقرر در همان ماده برسد.

شهرداری و شورای شهر نیز بر مبنای ماده ۷ همان قانون، موظف به رعایت و اجرای دقیق طرح تفصیلی و مصوبات کمیسیون ماده ۵ بوده و حق تغییر خودسرانه ضوابط طرح تفصیلی در خصوص ارتفاع ساختمانها بدون مصوبه کمیسیون مذکور را ندارند.

بنابراین هنگامی که شورای اسلامی شهرها، حقی در تغییر ضوابط طرح تفصیلی در خصوص ارتفاع ساختمانها ندارند، علی القاعده نسبت به آن نیز نمی تواند وضع قاعده نماید و مصوبه معترض^۱ عنه، برخلاف مفاد مواد ۵ و ۷ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و خارج از شمول بند ۱۶ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شورای اسلامی کشور تصویب گردیده است.

نظر به مراتب یاد شده، با توجه به مغایرت آشکار مصوبه معترض^۱ عنه با ماده ۱، ۲، ۵ و ۷ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و همچنین ماده ۲۹ آیین نامه مالی شهرداریها، بر اساس بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری تقاضای ابطال مصوبه معترض^۱ عنه از تاریخ تصویب آن را دارم^۲.

متن مصوبه مورد اعتراض به قرار زیر است:

"جناب آقای مرتضوی

شهردار محترم مشهد مقدس

موضوع: تعرفه ارتفاع مازاد

سلام علیکم:

با احترام، لایحه شماره ۲۱/۵۰۸۱۸ - ۱۳۹۳/۳/۳۱ شهرداری محترم مشهد مقدس در زمینه تعیین تعرفه افزایش ارتفاع مازاد در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۳/۵/۲۱ شورای اسلامی شهر مشهد مطرح شد و به شرح زیر به تصویب رسید.

«ماده واحده: به شهرداری مشهد اجازه داده می شود حقوق شهرداری برای ارتفاع سقف هر طبقه، بالاتر از ارتفاع پایه هر نوع کاربری (به شرط این که ارتفاع نهایی از ارتفاع مجاز در پروانه و خط آسمان بیشتر نشود) در هنگام صدور پروانه ساختمانی را به شرح زیر محاسبه و دریافت نماید.

{ارتفاع مجاز+ (ارتفاع مجاز - ارتفاع احداث شده)} × تعرفه کاربری احداثی × مساحت ارتفاع مزاد = حقوق شهرداری

تبصره: در مواردی که افزایش ارتفاع بدون مجوز ایجاد شود، حقوق شهرداری با ضریب ۱/۵ (یک و نیم) ضابطه فوق حساب و وصول گردد.» بدیهی است این مصوبه با رعایت ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور لازم الاجراست " .

در پاسخ به شکایت شاکی رئیس شورای اسلامی شهر مشهد به موجب لایحه شماره ۱۵۱۰۶/۴/۹۳/ش-۱۳۹۳/۱۲/۲۳ توضیح داده است که:

"هیأت محترم عمومی دیوان عدالت اداری

موضوع: لایحه دفاعیه دادخواست آقای حمزه شکران به کلاسه ۹۰۲/۹۳
سلام علیکم:

با احترام بازگشت به نسخه دوم دادخواست آقای حمزه شکران موضوع پرونده شماره ۹۳۰۹۹۸۰۹۰۵۸۰۰۱۰۹ مبنی بر درخواست ابطال مصوبه شماره ۵۰۱۹/۴/۹۳/ش-۱۳۹۳/۵/۲۳ شورای اسلامی شهر مشهد مقدس در خصوص تعرفه ارتفاع مزاد به استحضار می‌رساند:

شاکی محترم که وکیل دادگستری می‌باشد و سابقاً از کارشناسان و مشاوران حقوقی شهرداری بوده از ابتدای سال جاری به صورت هدفمند ابطال ۹ مصوبه شورای اسلامی مشهد مقدس را خواستار شده و در اغلب دادخواستها مسایل خلاف واقع مطرح نموده است.

اما در دفاع از مصوبه معترض^۱ عنه به استحضار می‌رساند:

اولاً: برخلاف ادعای شاکی محترم مصوبه مذکور از ابتداء سال ۱۳۹۴ اجرایی خواهد شد و ادعای ایشان مبنی بر این که شهرداری بر این اساس مبالغ هنگفتی از شهروندان اخذ نموده خلاف واقع است.

ثانیاً: وضع عوارض و بهاء خدمات از تکالیف قانونی شوراهای اسلامی شهر است که در تبصره ۳ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری و نیز در ماده ۱۷۴ قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران به آن تصریح شده است. بر این اساس شورای اسلامی شهر مشهد مقدس با توجه به عوارضی که برای احداث برجها و بناهای مرتفع شهر وضع می‌کند در اصلاح مقررات قبلی عوارض مذکور را افزایش داده است تا با فراهم شدن زیر ساختها و رفع عوارض ناشی از احداث این قبیل مستحذات مشکلات کمتری برای شهر ایجاد کند و برخلاف ادعای شاکی محترم مبلغ دریافتی مقرر برای طبقات، کمتر از طبقات مزادی است که افراد در ساختمانهای عادی احداث می‌کنند و میزان آن پس از

بررسی کارشناسی در کمیسیونهای مختلف و اخذ نظرات کارشناسان صنعت ساختمان تعیین شده است. این که شاکی محترم مدعی شده است شهرداری هیچ گونه خدمتی به سازندگان بناهای مذکور ارائه نمی‌کند سخنی بسیار ناصواب است. احداث یک برج در منطقه، موجب سکونت حداقل ۴۰۰۰ نفر در یک فضای محدود خواهد شد که نیاز به احداث زیر ساختهای لازم دارد.

به همین سبب است که ارزش معاملاتی یک واحد آپارتمان مسکونی در جوار برج، کمتر از یک چهارم ارزش مشابه آن در برج می‌باشد. بنا بر مراتب معروضه و نظر به این که تعیین عوارض و بهاء خدمات از تکالیف و اختیارات قانونی شوراهای اسلامی شهر است و شورای اسلامی شهر مشهد پس از انجام کار کارشناسی و با دقت کامل اقدام به اصلاح عوارض مقرر در بلند مرتبه سازی نموده است، ادعای شاکی محترم مبنی بر اخذ مبالغ هنگفت خلاف واقع بوده زیرا تاکنون مصوبه اجرایی نشده و مبلغ تعیین شده به نحوی است که درخواست متقاضیان بر بلند مرتبه سازی همچنان ادامه داشته و این عوارض موجب کاهش درخواستها نگردیده است در حالی که ضوابط طرحهای تفصیلی مجوز کمیسیون ماده پنج مانع بسیاری از درخواستهای سازندگان است.

بنا به مراتب معروضه نظر به این که شکایت شاکی محترم فاقد مستند قانونی است مستدعیست نسبت به صدور حکم به رد دادخواست ایشان عنایت نموده و شورای اسلامی شهر مشهد مقدس را در پیشبرد اهداف والای مدیریت شهری پایتخت معنوی ایران یاری فرمایند."

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۸ 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

نظر به این که وظایف شورای اسلامی شهر در ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شورای اسلامی کشور مصوب سال ۱۳۷۵ پیش بینی شده است و در این قانون وظیفه ای برای شورای اسلامی شهرها در تصویب مقررات اخذ جریمه تحت عنوان حقوق شهرداری پیش بینی نشده است، بنابراین مصوبه شماره ۱۹/۵۰۹۳/۴/ش - ۱۳۹۳/۵/۲۳ شورای اسلامی شهر مشهد مغایر قانون مذکور بوده و از حدود اختیارات مرجع تصویب خارج است و با استناد به بند ۱ ماده ۱۲ و مواد ۱۳ و ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود /.

مرتضی علی اشراقی

معاون قضایی دیوان عدالت اداری