



پژوهشکده شورای نگهبان



# گزارش کارشناسی

## پرونده‌های دیوان عدالت اداری

در خصوص:

تقاضای ابطال تعرفه شماره «۲-۲۳» و «۲-۲۵» از تعرفه  
عوارض سال ۱۳۹۶ و تعرفه شماره «۱-۱۴» از تعرفه  
عوارض سال ۱۳۹۷ شورای اسلامی شهر صدر در خصوص  
«عوارض تبدیل کاربری‌ها و عوارض ارزش افزوده ناشی  
از اجرا یا تغییر طرح‌های مصوب شهری»

کد گزارش: ۹۸۰۴۰۲۹

تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۰۴/۲۴

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

# گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت

## اداری

موضوع:

تقاضای ابطال تعرفه شماره «۲-۲۳» و «۲-۲۵» از تعرفه عوارض سال ۱۳۹۶ و تعرفه شماره «۱-۱۴» از تعرفه عوارض سال ۱۳۹۷ شورای اسلامی شهر صدر را در خصوص «عوارض تبدیل کاربری‌ها و عوارض ارزش افزوده ناشی از اجرا یا تغییر طرح‌های مصوب شهری»

تهیه و تنظیم:

محمدهادی زرافشان

نظارت:

سیدمحمدهادی راجی

پژوهشکده شورای نگهبان

# بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

## گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

(عوارض تبدیل کاربری‌ها و عوارض ارزش افزوده ناشی از اجرا یا تغییر طرح‌های مصوب شهری)

موضوع شکایت: تقاضای ابطال تعرفه شماره «۲-۲۳» و «۲-۲۵» از تعرفه عوارض سال ۱۳۹۶ و تعرفه شماره «۱-۱۴» از تعرفه عوارض سال ۱۳۹۷ شورای اسلامی شهر صدرا درخصوص «عوارض تبدیل کاربری‌ها و عوارض ارزش افزوده ناشی از اجرا یا تغییر طرح‌های مصوب شهری»

شاکی: آقای بهرام طهماسبی

طرف شکایت: شورای اسلامی شهر صدرا

جهت مغایرت شرعی: قواعد فقهی «الناس مسلطون علی اموالهم» و «لا ضرر و لا ضرار فی الاسلام» و حدیث «من طلب الخراج بغير عماره، اخرج البلاد و اهلك العباد» شماره و تاریخ نامه دیوان: ۱۳۹۷/۸/۷ - ۱۹۵۸/۹۷

### مقدمه

در این پرونده، شاکی از تعرفه‌های شماره «۲-۲۳» و «۲-۲۵» از تعرفه عوارض سال ۱۳۹۶ و تعرفه شماره «۱-۱۴» از تعرفه عوارض سال ۱۳۹۷ شورای اسلامی شهر صدرا درخصوص «عوارض تبدیل کاربری‌ها و عوارض ارزش افزوده ناشی از اجرا یا تغییر طرح‌های مصوب شهری»، از جهت مغایرت با موازین شرعی و قانونی شکایت کرده و ابطال مقررات مذکور را از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری تقاضا کرده است. در این گزارش، پس از

تبیین موضوع، ادله ارائه شده از سوی شاکی<sup>۱</sup> مطرح شده و بررسی می گردد.

## **الف: شرح موضوع**

شورای اسلامی شهر صدرا به موجب تعرفه های شماره «۲-۲۳» و «۲-۲۵» از تعرفه عوارض سال ۱۳۹۶ و تعرفه شماره «۱-۱۴» از تعرفه عوارض سال ۱۳۹۷، عوارضی را درخصوص «تغییر کاربری» وضع کرده است.<sup>۲</sup> بر این اساس، در صورتی که مالک بدون طی تشریفات مربوطه، اقدام به تغییر کاربری ملک خود نماید، مکلف است جریمه هایی که کمیسیون ماده ۱۰۰ مقرر می کند و نیز عوارضی که در این مصوبات تعیین شده را پرداخت نماید. میزان عوارض و جریمه نیز در خصوص کاربری های مختلف، متفاوت است. همچنین اگر با طی تشریفات و اخذ مجوز از مراجع ذیربط اقدام به تغییر کاربری نموده باشد، عوارض ویژه ای را باید پرداخت نماید. شاکی مدعی است که مصوبات موضوع شکایت از جهات مختلف، از لحاظ قانونی و شرعی محل ایراد است. در ادامه، به این ایرادات اشاره کرده و آن را بررسی می کنیم.

## **ب: شرح و بررسی ادله**

آنچه به عنوان ادله مغایرت در درخواست شاکی مطرح شده، در دو قسمت قابل تلخیص است:

۱. عدم صلاحیت شورای شهر در خصوص تغییر کاربری و وضع عوارض برای آن: تغییر کاربری در صلاحیت شورای شهر و شهرداری قرار ندارد، بلکه

---

۱. ذکر این نکته لازم است که در پرونده ارسالی، پاسخی از مشتکی عنه وجود ندارد.

۲. این مصوبات که در قالب جدول بوده و مفصل است، در پرونده موجود می باشد.

طبق ماده (۵) «قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران»<sup>۱</sup> مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۲۲ با اصلاحات بعدی، صرفاً در صلاحیت کمیسیون موضوع این ماده است، چراکه نوعی تغییر در طرح تفصیلی محسوب می‌شود. ضمناً شهرداری و شورای شهر نیز براساس ماده (۷) قانون مذکور،<sup>۲</sup> موظف به اجرای دقیق طرح تفصیلی بوده و صلاحیت تغییر خودسرانه کاربری املاک را ندارند.

در مورد نکته فوق باید توجه کرد که اصل صلاحیت کمیسیون ماده ۵ و عدم صلاحیت شوراهای شهر و شهرداری در خصوص تغییر کاربری محل تردید نیست. ولی نکته مهم و محل مناقشه در این است که آیا شورای شهر می‌تواند برای این موضوع، اقدام به وضع عوارض نماید؟ آرائی از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری صادر شده که بر عدم صلاحیت شوراها در این خصوص دلالت دارد، از جمله دادنامه شماره «۵۶۳» مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۸. ولی

---

**۱. ماده ۵-** بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات آن‌ها در هر استان به وسیله کمیسیونی به ریاست استاندار (و در غیاب وی، معاون عمرانی استانداری) و با عضویت شهردار و نمایندگان وزارت راه و شهرسازی، وزارت جهاد کشاورزی و سازمان میراث فرهنگی و گردشگری و صنایع دستی و همچنین رئیس شورای اسلامی شهر ذی‌ربط و نماینده سازمان نظام‌مهندسی استان (با تخصص معماری یا شهرسازی) بدون حق رأی انجام می‌شود. تغییرات نقشه‌های تفصیلی اگر براساس طرح جامع شهری مؤثر باشد، باید به تأیید مرجع تصویب‌کننده طرح جامع (شورای عالی شهرسازی و معماری ایران یا مرجع تعیین‌شده از طرف شورای عالی) برسد.

مجموع تغییرات طرح‌های تفصیلی برای موضوع ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۲۲ و اصلاحات بعدی آن توسط کمیسیون ماده مذکور، در هریک از موارد حداکثر تا پنج درصد (۵٪) مجاز است. تغییرات فراتر از این میزان باید به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران برسد.

**۲. ماده ۷-** شهرداری‌ها مکلف به اجرای مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران طبق مفاد ماده (۲) می‌باشند. **تبصره ۵-** در موارد ایهام و اشکال و اختلاف‌نظر در نحوه اجرای طرح‌های جامع و تفصیلی شهری موضوع ماده (۵)، مراتب در شورای عالی شهرسازی مطرح و نظر شورای عالی، قطعی و لازم‌الاجرا خواهد بود.

**۳.** «با توجه به حکم مقرر در ماده (۴) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مبنی بر اینکه دریافت هرگونه وجه، کالا و یا خدمات تحت هر عنوان از اشخاص حقیقی و حقوقی توسط وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، غیر از مواردی که در مقررات قانونی مربوط تعیین شده یا می‌شود، ممنوع است و با وحدت ملاک از آرای هیئت‌عمومی دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه‌های ۱۳۷۸/۲/۲۵-۴۸، ۱۳۸۶/۱۰/۲۹-۳۸۶ و ۱۳۸۵/۴/۱۱-۲۱۶، تعلیق وظیفه شهرداری در باب ارسال پیشنهاد تغییر کاربری اراضی مردم به کمیسیون ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران به شرط واگذاری رایگان قسمتی از اراضی اشخاص، برخلاف اصل تسلیط و اعتبار حرمت مالکیت مشروع اشخاص است. با توجه به مراتب و به استناد بند یک ماده (۱۹) و ماده (۴۲) قانون دیوان عدالت اداری، حکم به ابطال بند «۳» مصوبه شماره ۸۶/۲۵۴۴۲/۳ مورخ ۱۳۸۸/۱۱/۱۱ شورای اسلامی شهر گرگان صادر و اعلام می‌شود.»

در سال‌های اخیر، تعیین عوارضی با عنوان «ارزش افزوده ناشی از تغییر کاربری» پذیرفته شده است (بند «د» دادنامه شماره «۳۶۷» الی «۳۸۱» مورخ ۱۳۹۷/۳/۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری<sup>۱</sup> نیز مؤید همین مطلب است)، البته با تأکید بر این که تغییر کاربری در صلاحیت کمیسیون ماده ۵ است و شوراها در این خصوص فاقد صلاحیت می‌باشند.<sup>۲</sup> این عوارض در مواردی است که تشریفات تغییر کاربری طی شده است.

۱. «د- مطابق بند «۱» ماده (۳۵) قانون تشکیلات شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۲، عوارض محلی از جمله عوارض تغییر کاربری با پیشنهاد وزیر کشور تصویب و با توجه به بخشنامه شماره ۱۲۳۱۳۷/۳۴۱-۱۳۶۶/۲/۵، پس از تأیید نماینده ولی فقیه از مشمولین اخذ شده است و به موجب رأی شماره ۵۸۷-۱۲۸۳/۱۱/۲۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، تجویز اخذ عوارض دیوانی از جمله تغییر کاربری بعد از ابقای مستحقات در کمیسیون ماده (۱۰۰) به شرح مقرر در بخشنامه‌های شماره ۱۳۶۹/۱۱/۳۰-۳۴۱۵۰۳ و ۱۳۶۹/۱/۳۴-۱۰۷۴۰/۱/۳۴ وزارت کشور، مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات تشخیص نشده است. همچنین با توجه به بند «۱۶» ماده (۷۱) «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراها» اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» مصوب سال ۱۳۷۵ با اصلاحات بعدی، «تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن با در نظر گرفتن سیاست‌های عمومی دولت که از سوی وزارت کشور اعلام می‌شود، از جمله وظایف و مسئولیت‌های شورای اسلامی شهرهاست» و نظر به تبصره «۱» ماده (۵) «قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی برقراری و وصول عوارض و سایر وجوه از تولیدکنندگان کالا، ارائه‌دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی» مصوب سال ۱۳۸۱، وضع عوارض محلی جدید و یا افزایش عوارض محلی که در این قانون مشخص نشده، تجویز شده است و در حاکمیت قانون اخیرالذکر، قانون‌گذار در بند «۳» ماده (۲۲) «قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» مصوب سال ۱۳۸۴، در مقام تسریع در امر توسعه هتل‌ها و اقامتگاه‌ها و سایر تأسیسات گردشگری مقرر شده است: «عوارض ناشی از تغییر کاربری و فروش تراکم به اقساط پنج تا ده ساله از شروع بهره‌برداری توسط سرمایه‌گذاران به شهرداری مربوطه پرداخت خواهد شد» و حسب تبصره «۱» ماده (۵۰) «قانون مالیات بر ارزش افزوده» مصوب سال ۱۳۸۷، وضع عوارض محلی جدید که تکلیف آن‌ها در این قانون مشخص نشده باشد، تجویز شده است و در حاکمیت همین قانون، به موجب بند «ه» قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور مقرر شده است: «تغییر کاربری به پیشنهاد شورای آموزش و پرورش و تصویب کمیسیون ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران صورت می‌گیرد و از پرداخت کلیه عوارض شامل تغییر کاربری، نقل و انتقال املاک، گواهی بهره‌برداری، احداث، تخریب و بازسازی و سایر عوارض شهرداری معاف می‌باشند.» با عنایت به مراتب مذکور، وضع عوارض برای ارزش افزوده ناشی از تغییر کاربری املاک بعد از تصمیم کمیسیون ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات تشخیص نشد و قابل ابطال نمی‌باشد.»

۲. دادنامه شماره ۲۱۵۵ مورخ ۱۳۹۷/۱۲/۲۱: «هرچند در آراء هیأت عمومی دیوان عدالت اداری عوارض ارزش افزوده ناشی از تغییر کاربری طبق طرح‌های جامع و تفصیلی مصوبات کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات قانونی تشخیص نشده است و آراء اتفاقی نظریه هیأت تخصصی نیز بر آن مبنا قرار گرفته است، لکن اطلاق موجود در ماده ۱۶ تعرفه عوارض سال ۱۳۹۴ و ماده ۱۳ تعرفه سال ۱۳۹۵ مصوبه که فقط به تغییر کاربری اشاره نموده و مرجع آن را مشخص نکرده و ممکن است تغییر کاربری در شورای اسلامی و غیره نیز مطرح شده باشد مغایر قانون است و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود.»

حال، مسئله دیگری که در اینجا مطرح می‌شود این است که اگر تشریفات تغییر کاربری طی نشده باشد و مالک بدون کسب مجوز لازم، اقدام به تغییر کاربری کرده باشد، اولاً آیا کمیسیون ماده ۱۰۰ می‌تواند او را جریمه نماید و ثانیاً آیا شورای شهر می‌تواند برای چنین مواردی نیز عوارض جداگانه‌ای وضع نماید؟ کمیسیون ماده (۱۰۰) «قانون شهرداری» به موجب تبصره‌های «۱» تا «۴» ماده مذکور،<sup>۱</sup> صلاحیت

---

**۱. ماده ۱۰۰-** مالکین اراضی و املاک واقع در محدوده شهر یا حریم آن باید قبل از هر اقدام عمرانی یا تکنیک اراضی و شروع ساختمان از شهرداری پروانه اخذ نمایند.

شهرداری می‌تواند از عملیات ساختمانی ساختمان‌های بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه به وسیله مأمورین خود اعم از آنکه ساختمان در زمین محصور یا غیرمحصور واقع باشد، جلوگیری نماید.

**تبصره ۱-** در موارد مذکور فوق که از لحاظ اصول شهرسازی یا فنی یا بهداشتی، قلع تأسیسات و بناهای خلاف مشخصات مندرج در پروانه ضرورت داشته باشد یا بدون پروانه شهرداری، ساختمان احداث یا شروع به احداث شده باشد، به تقاضای شهرداری موضوع در کمیسیون‌هایی مرکب از نماینده وزارت کشور به انتخاب وزیر کشور و یکی از قضات دادگستری به انتخاب وزیر دادگستری و یکی از اعضای انجمن شهر به انتخاب انجمن مطرح می‌شود. کمیسیون پس از وصول پرونده به ذی‌نفع اعلام می‌نماید که ظرف ده روز توضیحات خود را کتباً ارسال دارد. پس از انقضای مدت مذکور، کمیسیون مکلف است موضوع را با حضور نماینده شهرداری که بدون حق رأی برای ادای توضیح شرکت می‌کند، ظرف مدت یک ماه تصمیم مقتضی بر حسب مورد اتخاذ کند. در مواردی که شهرداری از ادامه ساختمان بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه جلوگیری می‌کند، مکلف است حداکثر ظرف یک هفته از تاریخ جلوگیری، موضوع را در کمیسیون مذکور مطرح نماید؛ در غیر این صورت کمیسیون به تقاضای ذی‌نفع به موضوع رسیدگی خواهد کرد.

در صورتی که تصمیم کمیسیون بر قلع تمام یا قسمتی از بنا باشد، مهلت مناسبی که نباید از دو ماه تجاوز کند، تعیین می‌نماید. شهرداری مکلف است تصمیم مزبور را به مالک ابلاغ کند. هرگاه مالک در مهلت مقرر اقدام به قلع بنا ننماید، شهرداری رأساً اقدام کرده و هزینه آن را طبق مقررات آیین‌نامه اجرای وصول عوارض، از مالک دریافت خواهد نمود.

**تبصره ۲-** در مورد اضافه‌بنا زائد بر مساحت زیربنای مندرج در پروانه ساختمانی واقع در حوزه استفاده از اراضی مسکونی، کمیسیون می‌تواند در صورت عدم ضرورت قلع اضافه‌بنا، با توجه به موقعیت ملک از نظر مکانی (در بر خیابان‌های اصلی یا خیابان‌های فرعی و یا کوچه بن‌باز یا بن‌بست) رأی به اخذ جریمه‌ای که متناسب با نوع استفاده از فضای ایجادشده و نوع ساختمان از نظر مصالح مصرفی باشد، تعیین و شهرداری مکلف است براساس آن نسبت به وصول جریمه اقدام نماید (جریمه نباید از حداقل یک‌دوم کمتر و از سه برابر ارزش معاملاتی ساختمان برای هر مترمربع بنای اضافی بیشتر باشد). در صورتی که ذی‌نفع از پرداخت جریمه خودداری نمود، شهرداری مکلف است مجدداً پرونده را به همان کمیسیون ارجاع و تقاضای صدور رأی تخریب را بنماید. کمیسیون در این مورد نسبت به صدور رأی تخریب اقدام خواهد نمود.

**تبصره ۳-** در مورد اضافه‌بنا زائد بر مساحت مندرج در پروانه ساختمانی واقع در حوزه استفاده از اراضی تجارتي و صنعتی و اداری، کمیسیون می‌تواند در صورت عدم ضرورت قلع اضافه‌بنا با توجه به موقعیت ملک از نظر مکانی (در بر خیابان‌های اصلی یا خیابان‌های فرعی و یا کوچه بن‌باز یا بن‌بست) رأی به اخذ جریمه‌ای که متناسب با نوع استفاده از فضای ایجادشده و نوع ساختمان از نظر مصالح مصرفی باشد، تعیین و شهرداری مکلف است براساس آن نسبت به وصول جریمه اقدام نماید (جریمه نباید از حداقل دو برابر کمتر و از چهار برابر ارزش معاملاتی ساختمان برای هر مترمربع بنای اضافی ایجادشده بیشتر باشد). در صورتی که ذی‌نفع از پرداخت جریمه خودداری نمود، شهرداری مکلف است مجدداً پرونده را به همان کمیسیون ارجاع و تقاضای صدور رأی تخریب را بنماید.

صدور حکم جریمه مالکان متخلف را دارد و مفروض تمامی این تبصره‌ها، احداث بنا (بدون پروانه یا مازاد بر پروانه) مطابق کاربری مصوب است و کمیسیون مذکور در صورت تغییر کاربری ملک به تجاری، براساس بند «۲۴» ماده (۵۵) «قانون شهرداری»<sup>۱</sup> مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱، صرفاً صلاحیت صدور حکم «تعطیل محل کسب و پیشه» را داراست و درخصوص تعیین جریمه تغییر کاربری صلاحیتی ندارد. شورای شهر هم برای چنین مواردی صلاحیت وضع تعرفه ویژه‌ای ندارد. بلکه صرفاً باید اقدام به تعطیل محل کرده و مالک را به طی تشریفات تغییر کاربری رهنمون شود. البته اگر تشریفات مذکور با موفقیت طی شده و کاربری تغییر کرد، مشمول پرداخت عوارض (ارزش افزوده ناشی از تغییر کاربری) خواهد شد.

در پرونده حاضر، اولاً در قسمت‌های مختلف تعرفه‌های مصوب، بجز در موارد

→

کمیسیون در این مورد نسبت به صدور رأی تخریب اقدام خواهد نمود.  
**تبصره ۴-** در مورد احداث بنای بدون پروانه در حوزه استفاده از اراضی مربوطه در صورتی که اصول فنی و بهداشتی و شهرسازی رعایت شده باشد، کمیسیون می‌تواند با صدور رأی بر اخذ جریمه به‌ازای هر مترمربع بنای بدون مجوز یک‌دهم ارزش معاملاتی ساختمان یا یک‌پنجم ارزش سرقفلی ساختمان، در صورتی که ساختمان ارزش دریافت سرقفلی داشته باشد، هرکدام که مبلغ آن بیشتر است از ذی‌نفع، بلامانع بودن صدور برگ پایان ساختمان را به شهرداری اعلام نماید. اضافه‌بنا زائد بر تراکم مجاز، براساس مفاد تبصره‌های «۲» و «۳» عمل خواهد شد.

**۱. ماده ۵۵ -** وظایف شهرداری به شرح زیر است:

...

۲۴ - صدور پروانه برای کلیه ساختمان‌هایی که در شهر می‌شود.

**تبصره -** شهرداری در شهرهایی که نقشه جامع شهر تهیه شده، مکلف است طبق ضوابط نقشه مذکور، در پروانه‌های ساختمانی نوع استفاده از ساختمان را قید کند. در صورتی که برخلاف مندرجات پروانه ساختمانی، در منطقه غیرتجاری، محل کسب یا پیشه و یا تجارت دائر شود، شهرداری مورد را در کمیسیون مقرر در تبصره یک ماده (۱۰۰) این قانون مطرح می‌نماید و کمیسیون در صورت احراز تخلف مالک یا مستاجر، با تعیین مهلت مناسب که نباید از دو ماه تجاوز نماید، در مورد تعطیل محل کسب یا پیشه و یا تجارت ظرف مدت یک ماه اتخاذ تصمیم می‌کند.

این تصمیم وسیله مأمورین شهرداری اجرا می‌شود و کسی که عالمناً از محل مزبور پس از تعطیل برای کسب و پیشه و یا تجارت استفاده کند، به حبس جنه‌ای از شش ماه تا دو سال و جزای نقدی از پنج هزار و یک ریال تا ده هزار ریال محکوم خواهد شد و محل کسب نیز مجدداً تعطیل می‌شود.

دائرکردن دفتر وکالت و مطب و دفتر اسناد رسمی و ازدواج و طلاق و دفتر روزنامه و مجله و دفتر مهندسی وسیله مالک، از نظر این قانون استفاده تجاری محسوب نمی‌شود.



معدود، اشاره‌ای به کمیسیون ماده ۵ و صلاحیت آن نشده و گویی صلاحیت درخصوص تغییر کاربری با شورای شهر، شهرداری و کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری است و از این رو، به نظر می‌رسد که با ایراد مواجه است. ثانیاً برای اشخاصی که بدون طی تشریفات اقدام به تغییر کاربری کرده‌اند، عوارض خاصی مقرر شده و البته کمیسیون ماده ۱۰۰ نیز صالح در تعیین جریمه دانسته شده است. این موارد نیز با توضیحات بالا واجد ایراد به نظر می‌رسد. ثالثاً برای مواردی که تشریفات تغییر کاربری طی شده، عوارض «ارزش افزوده ناشی از تغییر کاربری» وضع شده است که چنانکه گذشت، توسط دیوان به رسمیت شناخته شده است.

**۲. تعدی شورای شهر از سقف مقرر برای تعیین عوارض:** در مواردی که شورای شهر صلاحیت وضع عوارض دارد، آیا سقفی برای آن مقرر شده است؟ شاکی معتقد است براساس بند «۱۶» ماده «۸۰» «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران»<sup>۱</sup> مصوب ۱۳۷۵، شوراهای شهر صلاحیت وضع عوارض را یافته‌اند، ولی ملزم شده‌اند که سیاست‌های عمومی دولت را رعایت کنند. هیئت وزیران نیز به همین استناد آئین‌نامه‌ای را وضع کرده است. طبق تبصره ماده (۱۵) «آیین‌نامه اجرایی نحوه وضع و وصول عوارض توسط شوراهای اسلامی شهر، بخش و شهرک موضوع قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران-مصوب ۱۳۷۵»<sup>۲</sup> مصوب

---

**۱ ماده ۸۰-** وظایف شورای اسلامی شهر به شرح زیر است:

۱۶- تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن با در نظر گرفتن سیاست عمومی دولت که از سوی وزارت کشور اعلام می‌شود.

**۲ ماده ۱۵-** نسبت عوارض شهر، روستا و شهرک با درآمدها، عرضه کالاها و خدمات و سایر موضوعها حداکثر براساس نرخ است که سالانه توسط وزارت کشور پیشنهاد شده است و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. مادام که این نسبت در هر سال به تصویب نرسیده است، نسبت تعیین شده در سال قبل مجری خواهد بود. برای تعیین حداکثر (سقف) نسبت عوارض به

←

۱۳۷۸/۷/۷، شهرداری‌ها صرفاً می‌توانند تا نیم درصد (۵٪) ارزش معاملاتی را به عنوان عوارض بر دارایی و ثروت دریافت کنند. با این توضیح که عوارض تغییر کاربری نیز نوعی عوارض بر دارایی است و لذا بر فرض امکان وضع عوارض در این خصوص، نمی‌توان بیش از نیم درصد ارزش معاملاتی (موضوع ماده (۶۴) «قانون مالیات‌های مستقیم»<sup>۱</sup>) را مقرر کرد و حال آنکه در مصوبه مورد شکایت، گاه تا ۱۲۰ برابر ارزش معاملاتی و یا ۳۰ درصد زیربنا نیز به عنوان عوارض مقرر شده است! چنین مصوباتی علاوه بر تعارض با قاعده تسلیط، با آنچه امیرالمؤمنین علیه‌السلام در خصوص خراج به مالک اشتر توصیه کرده‌اند<sup>۲</sup>، نیز اصلاً سازگاری ندارد. همچنین این امر را می‌توان نوعی اجحاف هم دانست که در نظرات متعدد

→

درآمدها و عواید محلی باید استاندارد هزینه‌های عمرانی، اداری و خدماتی شهرداری‌ها توسط وزارت کشور با هماهنگی کمیته موضوع تبصره ماده (۱۱) این آیین‌نامه تنظیم و به هیئت‌وزیران ارائه گردد. در تنظیم استانداردها باید سهم هزینه‌هایی که به موجب تصمیمات مراجع ملی یا فرامحلی در طرح‌های عمرانی و یا خدماتی و یا در اجرای طرح‌های جامع و هادی در شهرها، شهرک‌ها و روستاها ایجاد می‌شود، به‌طور جداگانه مشخص گردد.

**تبصره-** در سال جاری و مادام که استانداردها و نسبت‌های موضوع این ماده تعیین نشده‌اند، مجموع عوارض وصولی در هر محل با رعایت ماده (۳) این آیین‌نامه نباید در مورد درآمدها بیش از حداکثر دو درصد (۲٪) درآمد سالیانه، در مورد فروش کالاها یا خدمات بیش از حداکثر دو درصد (۲٪) قیمت عمده‌فروشی و در مورد دارایی و ثروت بیش از حداکثر نیم درصد ارزش معاملاتی آن با احتساب میزان عوارض قابل‌وصول موجود باشد.

**۱. ماده ۶۴-** تعیین ارزش معاملاتی املاک برعهده کمیسیون تقویم املاک می‌باشد. کمیسیون مزبور موظف است ارزش معاملاتی موضوع این قانون را در سال اول معادل دو درصد (۲٪) میانگین قیمت‌های روز منطقه با لحاظ ملاک‌های زیر تعیین کند. این شاخص هر سال به میزان دو واحد درصد افزایش می‌یابد تا زمانی که ارزش معاملاتی هر منطقه به بیست درصد (۲۰٪) میانگین قیمت‌های روز املاک برسد.

...

**تبصره ۳-** درموردی که ارزش معاملاتی موضوع این ماده مطابق دیگر قوانین و مقررات، مأخذ محاسبه سایر عوارض و وجوه قرار می‌گیرد، مأخذ محاسبه عوارض و وجوه یادشده بر مبنای درصدی از ارزش معاملاتی موضوع این ماده می‌باشد که با پیشنهاد مشترک وزارت امور اقتصادی و دارایی و دستگاه ذی‌ربط به تصویب هیئت‌وزیران یا مراجع قانونی مرتبط می‌رسد. درصد مذکور باید به‌نحوی تعیین گردد که مأخذ محاسبه عوارض و وجوه یادشده بیش از نرخ تورم رسمی اعلامی از طرف مراجع قانونی ذی‌ربط افزایش نیافته باشد.

**۲.** «وَ تَفَقَّدَ أَمْرَ الْخِرَاجِ بِمَا يَصْلِحُ أَهْلَهُ ... وَلَيْكِنْ نَظَرُكَ فِي عِمَارَةِ الْأَرْضِ أَبْلَغَ مِنْ نَظَرِكَ فِي اسْتِجْلَابِ الْخِرَاجِ، لِأَنَّ ذَلِكَ لَا يَدْرُكُ إِلَّا بِالْعِمَارَةِ، وَ مِنْ طَلَبِ الْخِرَاجِ بَغْيٌ عِمَارَةَ أُخْرَبَ الْبِلَادَ، وَ أَهْلَكَ الْعِبَادَ.»

فقه‌های محترم شورای نگهبان نیز نهی شده است.<sup>۱</sup>

در خصوص این ایراد قابل ذکر است که قوانین به صورت صریح سقفی را برای عوارض مصوب شوراها تعیین نکرده‌اند و لذا عملاً شوراها در جایی که برای اصل وضع عوارض صلاحیت داشته‌اند، میزان آن را خود تعیین کرده‌اند و ایراد قانونی به آن وارد نشده است. صرفاً در چند مورد با توجه به نظر فقهای محترم شورای نگهبان مبنی بر اجحاف بودن میزان مقرر برای عوارض، مصوبات مربوطه ابطال شده است.

### **نتیجه‌گیری**

شاکی نسبت به مصوبات مورد شکایت در خصوص عوارض تغییر کاربری، از دو جهت ایراد وارد کرده است: اول: عدم صلاحیت شورای شهر در تغییر کاربری و وضع عوارض در این خصوص؛ دوم: فارغ از ایراد نخست، عدم رعایت سقف قانونی برای تصویب عوارض.

هر دو ایراد فوق وارد به نظر می‌رسد: از سویی شورای شهر صلاحیتی در تغییر کاربری ندارد، صلاحیت وضع عوارض برای تغییر کاربری را نیز واجد نمی‌باشد و صرفاً عوارضی که به عنوان «عوارض ارزش افزوده ناشی از تغییر کاربری» وضع کرده، صحیح شمرده می‌شود. کمیسیون ماده ۱۰۰ نیز صلاحیت جریمه در خصوص تخلف از کاربری را ندارد و صرفاً باید ملک مربوطه را پلمپ و تعطیل کند. از سوی دیگر، سقف قانونی برای عوارض مصوب شوراها وجود ندارد، ولی شرط عدم اجحاف، چندین مرتبه توسط فقهای محترم شورای نگهبان مطرح شده است که به نظر می‌رسد در این پرونده نیز مصداق دارد.

---

۱. از جمله می‌توان به نظر شماره «۹۶/۱۰۲/۲۷۵۶» مورخ ۹۶/۷/۱۲ اشاره کرد: «اطلاق مصوبه از جهت لزوم اجحاف، خلاف موازین شرع دانسته شد.»

امام خمینی (ره):

و از شورایی محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و  
چه در نسل مابقی آینده، که با کمال دقت و قدرت و ظایف اسلامی و ملی خود  
رایان و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و  
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه‌ای جلو گیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید سپهبد قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲