



گزارش کارشناسی

پرونده‌های دیوان عدالت اداری در خصوص:

ابطال مصوبه شماره ۲۵۵۴ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۲۴ در خصوص
عوارض تغییر کاربری و عوارض ورود به محدوده

کد گزارش: ۹۴۱۲۰۵۸

تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۱۲/۱۹

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت اداری

موضوع:

ابطال مصوبه شماره ۲۵۵۴ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۲۴ در خصوص
عوارض تغییر کاربری و عوارض ورود به محدوده

تهیه و تنظیم:

مرتضی حاج‌علی خمسه

نظارت:

محمدامین ابریشم‌کش و محمد برومند

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۴۱۲۰۵۸

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۴/۱۲/۱۹

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

موضوع شکایت: ابطال مصوبه شماره ۲۵۵۴ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۲۴ در خصوص عوارض تغییر کاربری و عوارض ورود به محدوده شاکی: آقای حمزه شکریان زینی
طرف شکایت: شورای اسلامی شهر شانندیز
جهات مغایرت شرعی: قواعد فقهی «الناس مسلطون علی اموالهم»، «من اتلف مال الغير فهو له ضامن»، «من طلب الخراج بغير اماره اخرب البلاد و هلك العباد»، «حرمة مال المؤمن كحرمة دمه» و «لا ضرر و لا ضرار فی الاسلام»
شماره و تاریخ نامه دیوان: ۱۳۹۴/۸/۲۳ - ۹۰۰۰/۲۱۰/۱۳۰۲۱۱/۲۰۰

مقدمه

شاکی پرونده، مصوبه شورای شهر شانندیز تحت عنوان «آئین‌نامه نحوه محاسبه عوارض ورود به محدوده و سهم خدمات عمومی و معابر در محدوده طرح جامع شانندیز» که اقدام به تعیین عوارض تغییر کاربری و عوارض ورود به محدوده نموده را مغایر با قانون و شرع دانسته و تقاضای ابطال آن را دارد.^(۱)

شرح و بررسی

شاکی پرونده حاضر، با بیان اینکه مصوبه شماره ۲۵۵۴ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۲۴

۱. همچنین گفتنی است که با توجه به فقدان جوابیه شورای شهر شانندیز به شکایت مزبور، این گزارش صرفاً در بردارنده ادله شاکی و تحلیل آن می‌باشد.

شورای شهر شاندیز، تحت عنوان «آئین‌نامه نحوه محاسبه عوارض ورود به محدوده و سهم خدمات عمومی و معابر در محدوده طرح جامع شاندیز» اقدام به تعیین عوارض تغییر کاربری و عوارض ورود به محدوده نموده است، ابطال آن را به دلیل مغایرت شرعی و قانونی درخواست نموده است.

وی الزام اشخاص به واگذاری رایگان بخشی از املاک خود به منظور تغییر کاربری و ورود به محدوده شهر را مغایر قواعد فقهی از جمله «الناس مسلطون علی اموالهم»، «من اتلف مال الغير فهو له ضامن»، «من طلب الخراج بغير اماره اخرج البلاد و هلك العباد»، «حرمه مال المؤمن كحرمه دمه» و «لا ضرر و لا ضرار فی الاسلام» دانسته است.

در قسمت اول این دادخواست، شاکی تعیین عوارض جهت تغییر کاربری توسط شوراهای اسلامی شهر را خارج از حدود اختیارات قانونی این شورا دانسته و این مصوبه را مغایر با قوانین زیر معرفی کرده است:

– ماده (۴) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت^(۱)

۱. ماده (۴): «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 معین شده یا می‌شود همچنین اخذ هدایا و کمک نقدی و جنسی در قبال کلیه معاملات اعم از داخلی و خارجی توسط وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، مؤسسات و شرکت‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام است و یا تابع قوانین خاص هستند ممنوع می‌باشد. به کتابخانه‌های دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی، پژوهشی، فرهنگستان‌ها، بنیاد ایران‌شناسی، سازمان اسناد ملی ایران، سازمان میراث فرهنگی کشور، کتابخانه ملی ایران و کتابخانه مجلس شورای اسلامی اجازه داده می‌شود به صاحبان کتابخانه، اشیاء هنری و موزه‌ای که مجموعه کتاب‌ها و اشیاء ملکی خود و یا بخشی از آنها را به مؤسسات مذکور در فوق اهداء می‌کنند با تأیید هیأت امناء مربوطه یا بالاترین مقام دستگاه ذی‌ربط مبالغی به عنوان هدیه متقابل بپردازند. این مبلغ نباید از شصت درصد (۶۰٪) قیمت کارشناسی هدایا بیشتر باشد. آئین‌نامه اجرائی این ماده توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تهیه و به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.»

- ماده (۴۵) قانون محاسبات عمومی کشور^(۱)
- تبصره «۳» ماده (۶۲) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه^(۲)
- بند «۱۷» ماده (۸) قانون رسیدگی به تخلفات اداری^(۳)
- ماده (۶۰۰) قانون مجازات اسلامی^(۴)
- شاکي در تأييد نظر خویش، به دادنامه‌های شماره ۶۲۷ مورخ ۱۳۹۱/۹/۲۰^(۵)

۱. ماده (۴۵): «مجامع عمومی شرکت‌های دولتی مجاز نیستند در موقع تصویب پیشنهاد تقسیم سود، اندوخته‌های سرمایه‌ای و جاری شرکت را که در مفاد اساسنامه آنها پیش بینی شده است طوری تعیین کنند که موجب کاهش سود سهام دولت در بودجه کل کشور گردد.» البته با توجه به مفاد این ماده، وجه استناد شاکي به آن مشخص نیست!

۲. تبصره «۳» ماده (۶۲): «دستگاه‌های اجرائی مذکور در مقابل ارائه خدمات یا اعطای انواع مجوز حتی با توافق، مجاز به اخذ مبالغی بیش از آنچه که در قوانین و مقررات قانونی تجویز شده است، نمی‌باشند. تخلف از اجرای این حکم و سایر احکام این ماده مشمول مجازات موضوع ماده (۶۰۰) قانون مجازات اسلامی است.»

۳. ماده (۸): «تخلفات اداری به قرار زیر است: ۱- ... ۱۷- گرفتن وجوهی غیر از آنچه در قوانین و مقررات تعیین شده یا اخذ هرگونه مالی که در عرف رشوه‌خواری تلقی می‌شود. ۱۸- ...»

۴. ماده (۶۰۰): «هر یک از مسئولین دولتی و مستخدمین و مأمورینی که مأمور تشخیص یا تعیین یا محاسبه یا وصول وجه یا مالی به نفع دولت است بر خلاف قانونی یا زیاده بر مقررات قانونی اقدام و وجه یا مالی اخذ یا امر به اخذ آن نماید به حبس از دو ماه تا یک سال محکوم خواهد شد. مجازات مذکور در این ماده در مورد مسئولین و مأمورین شهرداری نیز مجری است و در هر حال آنچه بر خلاف قانون و مقررات اخذ نموده است به ذیحق مسترد می‌گردد.»

۵. «الف- با توجه به نامه شماره ۸۹/۳۰/۳۷۸۸۸ - ۱۳۸۹/۱/۲۲ قائم مقام دبیر شورای نگهبان مبنی بر اینکه: «موضوع بخش الف و بند یک الی ۷ بخش (ج) مصوبه شماره ۵۱۰۶ - ۱۳۸۳/۱۱/۸ شورای اسلامی شهر گرگان در جلسه مورخ ۱۳۸۸/۱۱/۲۸ فقهای شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و نظر فقهای معظم به شرح زیر اعلام می‌گردد: اخذ اراضی به نحو مذکور و به طور رایگان در بندهای ۴ و ۵ و ۷ بخش (ج) از مصوبه مربوطه خلاف موازین شرع شناخته شد.» و در اجرای مواد ۴۱ و ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری حکم به ابطال بندهای ۴ و ۵ و ۷ از قسمت ج مصوبه شورای اسلامی شهر گرگان، از تاریخ تصویب مصوبه صادر و اعلام می‌شود و با توجه به ابطال بندهای مذکور از مصوبه به لحاظ مغایرت با موازین شرع مقدس اسلام، موجبی برای اتخاذ تصمیم از بعد مغایرت با قوانین وجود ندارد.

ب- نظر به این که مطابق ماده ۴ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۸۰، اخذ

←

و شماره ۷۱۷ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۱۱^(۱) هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مبنی بر ابطال مصوبات شوراهای اسلامی شهر که به موضوع تعیین عوارض تغییر کاربری پرداخته‌اند نیز اشاره کرده و بر مبنای این ادله با استناد به بند «۱» ماده (۱۲)^(۲) و ماده (۱۳)^(۱) قانون تشکیلات و آئین‌دادرسی دیوان عدالت اداری،

→

هرگونه وجه، کالا و خدمات توسط دستگاه‌های اجرایی به تجویز قانونگذار منوط شده است و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب دادنامه‌های شماره ۲۷۵ - ۱۳۹۱/۰۵/۱۶، ۴۹۲ - ۱۳۸۹/۱۱/۰۴، ۳۹۳ - ۱۳۸۹/۰۹/۲۹، ۹۶۴ - ۱۳۸۶/۰۹/۱۱، ۲۱۸ - ۱۳۸۷/۰۴/۰۹ و ۴۵۹ - ۱۳۸۹/۰۱/۲۰ مصوبات شوراهای اسلامی تعدادی از شهرهای کشور را [مبنی بر دریافت قسمتی از اراضی و یا بهای آن به ازای هزینه خدمت تفکیک و افزاز] ابطال کرده است، بنابراین با توجه به حکم قانونی یاد شده و با وحدت ملاک از آراء مذکور قسمت الف و بندهای ۱، ۲، ۳ و ۶ قسمت ب مصوبه معترض به خلاف قانون تشخیص داده می‌شود و با استناد به بند یک ماده ۱۹ و ماده ۲۰ و ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری از تاریخ تصویب ابطال می‌شود.»

۱. «مطابق بند ۳ ماده یک قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی مصوب سال ۱۳۵۳، طرح تفصیلی عبارت از طرحی است که براساس معیارها و ضوابط کلی طرح جامع شهر، نحوه استفاده از زمین‌های شهری در سطح محلات مختلف شهر و موقعیت و مساحت دقیق زمین برای هر یک از آنها تعیین می‌شود و براساس ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب سال ۱۳۵۱، بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات آنها در هر استان به کمیسیون خاص محول شده است و از طرفی وظایف شوراهای اسلامی شهرها در ماده ۷۱ قانون تشکیلات و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵ با اصلاحات بعدی تعیین شده است و در این ماده قانونی امر تغییر کاربری اراضی در صلاحیت شورای اسلامی شهر پیش‌بینی نشده است. با توجه به مراتب، شورای اسلامی شهر که صلاحیتی برای تغییر کاربری اراضی ندارد به طریق اولی نمی‌تواند در این خصوص به وضع قاعده و اخذ قسمتی از اراضی اشخاص در قبال تغییر کاربری مبادرت کند. علی‌هذا ماده ۶ و تبصره‌های آن از آئین‌نامه اجرایی تصمیم‌گیری حفظ سرانه‌های خدماتی شهر کرج، موضوع مصوبه مورخ ۱۳۸۲/۰۴/۰۸ شورای اسلامی شهر کرج خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات تشخیص داده می‌شود و به استناد بند ۱ ماده ۱۹ و ماده ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌شود.»

۲. ماده (۱۲): حدود صلاحیت و وظایف هیأت عمومی دیوان به شرح زیر است:

۱- رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آئین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی در مواردی که مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در

←

ابطال این بخش از مصوبه را از تاریخ تصویب درخواست کرده است. در ادامه این دادخواست نیز شاکی، ماده دوم مصوبه مذکور را که عوارض ورود به محدوده شهر را بیش از عوارض قانونی آن - مذکور در تبصره «۴» ماده واحده قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها^(۲) - تعیین نموده، مغایر مواد یاد شده دانسته است. همچنین وی دادنامه شماره ۱۵۳ مورخ ۱۳۹۲/۲/۳۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری^(۳) را نیز در همین رابطه

→

اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود. ۲- ...»
۱. ماده (۱۳): «اثر ابطال مصوبات از زمان صدور رأی هیأت عمومی است مگر در مورد مصوبات خلاف شرع یا در مواردی که به منظور جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص، هیأت مذکور اثر آن را به زمان تصویب مصوبه مترتب نماید.»

۲. تبصره «۴»: «در مواردی که تهیه زمین عوض در داخل محدوده‌های مجاز برای قطعه‌بندی و تفکیک و ساختمان‌سازی میسر نباشد و احتیاج به توسعه محدوده مزبور طبق طرح‌های مصوب توسعه شهری مورد تأیید مراجع قانونی قرار بگیرد، مراجع مزبور می‌توانند در مقابل موافقت با تقاضای صاحبان اراضی برای استفاده از مزایای ورود به محدوده توسعه و عمران شهر، علاوه بر انجام تعهدات مربوط به عمران و آماده‌سازی زمین و واگذاری سطوح لازم برای تأسیسات و تجهیزات و خدمات عمومی، حداکثر تا ۲۰٪ از اراضی آنها را برای تأمین عوض اراضی واقع در طرح‌های موضوع این قانون و همچنین اراضی عوض طرح‌های نوسازی و بهسازی شهری، به طور رایگان دریافت نمایند.»

۳. «اولاً: نظر به این که قائم مقام دبیر شورای نگهبان به موجب نامه شماره ۹۰/۳۰/۴۲۶۱۹ - ۱۳۹۰/۳/۲۹ اعلام کرده است که فقهای شورای نگهبان بند ۲ ماده ۲۴ تعرفه عوارض محلی شهر تبریز را مستقلاً خلاف موازین شرع تشخیص نداده‌اند، بنابراین در اجرای ماده ۴۱ قانون دیوان عدالت اداری و متابعت از نظر فقهای شورای نگهبان، بند ۲ ماده ۲۴ مصوبه مورد اعتراض از بُعد شرعی قابل ابطال نیست.

ثانیاً: در تبصره ۴ قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداریها مصوب ۱۳۶۷/۸/۲۹ مقرر شده است که: «در مواردی که تهیه زمین عوض در داخل محدوده‌های مجاز برای قطعه‌بندی و تفکیک و ساختمان‌سازی میسر نباشد و احتیاج به توسعه محدوده مزبور طبق طرح‌های مصوب توسعه شهری مورد تأیید مراجع قانونی قرار بگیرد، مراجع مزبور می‌توانند در مقابل موافقت با تقاضای صاحبان اراضی برای استفاده از مزایای ورود به محدوده توسعه و عمران شهر، علاوه بر انجام تعهدات مربوط به عمران و آماده‌سازی زمین و واگذاری سطوح لازم برای تأسیسات و تجهیزات و خدمات عمومی، حداکثر تا ۲۰٪ از

←

مورد استناد قرار داده است.

ادله مطرح شده از سوی شاکی در رابطه با غیرقانونی بودن مصوبه شورای اسلامی شهر شانندیز در وضع عوارض تغییر کاربری، کاملاً صحیح است. توضیح آنکه موضوع تعیین کاربری اراضی، در طرح تفصیلی مشخص می‌گردد. از سوی دیگر تصویب طرح تفصیلی بر عهده کمیسیون موضوع ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران قرار داده شده است. در نتیجه تغییر کاربری نیز در صلاحیت این کمیسیون خواهد بود. بنابراین شورای شهر در رابطه اصل موضوع «تغییر کاربری» صلاحیتی نداشته و به طریق اولی، صلاحیتی در خصوص تعیین عوارض برای این موضوع نخواهد داشت.

در رابطه با عوارض ورود به محدوده شهری نیز گفتنی است که اولاً بر اساس تبصره «۴» ماده واحده «قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها»، آن مرجعی امکان اخذ عوارض ورود به محدوده شهر را داراست که صلاحیت توسعه محدوده شهری را دارد. از سوی دیگر به موجب بند «۳» ماده (۲) قانون «تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران» (مصوب ۱۳۵۱)، از جمله وظایف شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، «بررسی و تصویب نهایی طرح‌های جامع شهری و تغییرات آنها خارج از نقشه-

→

اراضی آنها برای تأمین عوض اراضی واقع در طرح‌های موضوع این قانون و همچنین اراضی عوض طرح‌های نوسازی و بهسازی شهری به طور رایگان دریافت نمایند.» نظر به این که اجرای حکم مذکور به شرایطی از جمله تقاضای صاحبان اراضی برای استفاده از مزایای ورود به محدوده توسعه عمران شهر موکول شده است و حداکثر تا ۲۰٪ اراضی به طور رایگان قابل دریافت است، بنابراین بند ۲ ماده ۲۴ تعرفه عوارض محلی شهرداری تبریز که مازاد بر حکم مقنن جواز اخذ رایگان زمین اشخاص را مقرر کرده است خلاف قانون است و به استناد بند ۱ ماده ۱۹ و مواد ۲۰ و ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری از تاریخ تصویب ابطال می‌شود.»

های تفصیلی» می‌باشد. در نتیجه صلاحیت توسعه محدوده شهر بر عهده شورای عالی شهرسازی و معماری می‌باشد. بنابراین منظور از «مراجع قانونی» مذکور در تبصره فوق، شورای عالی شهرسازی و معماری است و نه شوراهای اسلامی شهر. ثانیاً حتی بر فرض صلاحیت شوراهای اسلامی شهر در این موضوع، این نهاد صرفاً در چارچوب شرایط و میزان مذکور در تبصره «۴» قانون یاد شده حق وضع عوارض دارد. اما تنها نکته باقیمانده این پرونده، آن است که ماده دوم مصوبه مورد شکایت نیز - بر خلاف تصور شاکی - در خصوص عوارض تغییر کاربری است؛ هرچند که مجوز دریافت عوارض ورود به محدوده خدماتی شهر را نیز صادر کرده است. چرا که در ماده دوم مصوبه چنین آمده است:

«در مورد آن دسته از اراضی که قبلاً در حریم طرح هادی و فاقد کاربری بوده‌اند و بر اساس طرح تفصیلی در محدوده خدماتی قرار گرفته‌اند، شهرداری مکلف است پس از دریافت عوارض ورود به محدوده، به شرح ذیل نسبت به صدور پروانه اقدام نماید:

سهم شهرداری بابت تغییر کاربری (درصد از عرصه ملک یا ارزش

ریالی آن)

۱. کاربری سکونت دو یا چند خانواری: ۵۶ درصد

۲. کاربری سکونت موقت: ۵۰ درصد

۳. کاربری باغات: ۳۰ درصد

۴. ...»

بنابراین مفاد ماده دوم مصوبه نیز در خصوص دریافت عوارض تغییر کاربری

- البته از اراضی وارد محدوده شده- می‌باشد. زیرا بنا بر مصوبه مذکور، عوارض موضوع ماده دوم آن، «پس از دریافت عوارض ورود به محدوده» دریافت می‌شود. در نتیجه چیزی متفاوت از «عوارض ورود به محدوده» باید باشد. البته با توجه به اینکه در این ماده مجوز دریافت عوارض ورود به محدوده نیز صادر شده است ولی منوط به رعایت شرایط مندرج در تبصره «۴» ماده واحده قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها نشده است، از این حیث نیز مصوبه مورد شکایت با قانون مزبور مغایرت دارد.

نتیجه‌گیری

مصوبه مورد شکایت، به دو بخش با موضوعات جداگانه قابل تقسیم است. قسمت اول این مصوبه (ماده (۱)) ناظر به اخذ عوارض تغییر کاربری است. این بخش، خلاف قوانین و مقررات جاری و خارج از حدود صلاحیت قانونی شوراهای اسلامی شهر می‌باشد.

قسمت دوم این مصوبه (ماده (۲)) درباره عوارض ورود به محدوده شهر موضوع تبصره «۴» قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی است. گفتنی است که شورای شهر، صلاحیتی در خصوص وضع این عوارض ندارد. حتی بر فرض وجود چنین صلاحیتی، شرایط مقرر در تبصره مزبور رعایت نشده است.

در هر دو مورد نیز آرای از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری جهت ابطال مصوبات شوراهای اسلامی شهر صادر شده است.

امام خمینی (ره):

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

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزرگسازده شورای نگهبان

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

صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۳۵۰۴۵

info@shora-rc.ir

www.shora-rc.ir