



پژوهشکده شورای نگهبان



گزارش کارشناسی

پرونده‌های دیوان عدالت اداری

در خصوص:

ابطال مواد ۸، ۱۰، ۱۱، ۱۶، ۱۸ و ۲۴ تعرفه عوارض محلی سال
۱۳۹۶ کلان‌شهر تبریز مصوب شورای اسلامی شهر تبریز

کد گزارش: ۹۸۰۳۰۱۷

تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۰۳/۱۸

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت

اداری

موضوع:

ابطال مواد ۸، ۱۰، ۱۱، ۱۶، ۱۸ و ۲۴ تعرفه عوارض محلی
سال ۱۳۹۶ کلان‌شهر تبریز مصوب شورای اسلامی شهر تبریز

تهیه و تنظیم:

علی فتاحی زفرقندی

نظارت:

سیدمجتبی حسینی پور

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۸۰۳۰۱۷

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۸/۰۳/۱۸

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

(تعیین عوارض مختلف توسط شورای شهر تبریز)

موضوع شکایت: ابطال مواد ۸، ۱۰، ۱۱، ۱۶، ۱۸ و ۲۴ تعرفه عوارض محلی

سال ۱۳۹۶ کلان‌شهر تبریز مصوب شورای اسلامی شهر تبریز

شاکی: آقای بهمن رسول‌اهری

طرف شکایت: شورای اسلامی شهر تبریز

جهت مغایرت شرعی: «الناس مسلطون علی اموالهم»

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۱۳۹۷/۸/۲۸ - ۹۷۰۱۵۵۱

مقدمه

شورای اسلامی شهر تبریز عوارض متنوعی را برای صدور پروانه ساختمانی به تصویب رسانده که مجموع آنها هزینه‌ی قابل توجهی را متوجه مالکان کرده و برای تقسیط این عوارض نیز سودی را مقرر کرده است. شاکی عوارض مذکور و همچنین سودی که برای تقسیط آن معین شده را مغایر قوانین و همچنین در تعارض با قاعده تسلیط دانسته است. در ادامه به بررسی درخواست شاکی و موضوع آن خواهیم پرداخت.

شرح و بررسی

در مصوبه مورد شکایت، عوارض مختلفی به تصویب رسیده که برخی از

آنها و موارد مشابه آن پیش از این بارها توسط هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، مغایر قوانین تشخیص و ابطال گردیده است. شاکی نیز عمدتاً به همین آراء استناد کرده و البته در کنار آن و به صورت حاشیه‌ای به قاعده تسلیط نیز متمسک شده است. در ادامه به این عوارض و آراء دیوان عدالت اداری در این خصوص اشاره کرده و هریک را جداگانه بررسی می‌کنیم:

۱- عوارض فضای سبز: طبق ماده ۸ مصوبه مورد شکایت^۱، عوارضی جهت توسعه فضای سبز از متقاضیان صدور پروانه ساختمانی اخذ می‌شود. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در چندین رأی تصویب عوارض مذکور را ابطال کرده است، از جمله در دادنامه‌های شماره ۱۱۵۳ مورخ ۱۳۹۶/۱۱/۱۰ و شماره ۷۴۶ مورخ ۱۳۹۶/۸/۹. مستند دیوان در این آراء، ماده (۱۷۴) قانون برنامه پنجم توسعه بوده که با توجه به اینکه در این ماده «به کاهش عوارض صدور پروانه اشاره شده است و با عنایت به اینکه در قوانین مربوط به گسترش فضای سبز در شهرها، عوارض پیش‌بینی نشده است و وضع عوارض فضای سبز در هنگام صدور پروانه موجب افزایش عوارض صدور پروانه خواهد شد» مصوبات مربوطه ابطال شده است.

قابل توجه آنکه هرچند طبق بند «۱۶» ماده (۸۰) «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب

۱. ماده ۸- عوارض فضای سبز معادل ۵ درصد عوارض پروانه ساختمانی (۵ درصد عوارض پروانه ساختمانی غیرمسکونی‌ها بر اساس عوارض پذیره مندرج در بند پ و ج ماده ۱۰ محاسبه خواهد شد) و عوارض تفکیک اراضی و ۲٪ از عوارض پرونده‌های تخلف ساختمانی تعیین می‌شود و این عوارض به حساب ویژه سازمان پارک‌ها جهت توسعه فضای سبز واریز و هزینه شود.

شهرداران» - مصوب ۱۳۷۵ با اصلاحات بعدی - یکی از صلاحیت‌های شورای شهر، وضع عوارض شهری است، ولی چنین نیست که شوراها در این زمینه کاملاً آزاد باشند. دیوان در آرای فوق، سیاست کاهش عوارض صدور پروانه را که در ماده (۱۷۴) قانون برنامه پنجم آمده، حاکم بر صلاحیت شوراها دانسته و تصویب عوارض فضای سبز را مغایر با آن تلقی کرده است. این برداشت هرچند به صورت کلی می‌تواند صحیح باشد، ولی با اتمام زمان اجرای قانون مذکور در انتهای سال ۱۳۹۵ و آغاز اجرای قانون برنامه ششم از سال ۱۳۹۶، امکان استناد به ماده مذکور وجود ندارد، هرچند می‌توان به اینکه عوارضی در قوانین مربوط به گسترش فضای سبز پیش‌بینی نشده، کماکان استناد کرد.

۲- عوارض مزاد تراکم، عوارض کسر پارکینگ و عوارض ابقای اعیانی: در ماده (۱۰) مصوبه به صورت مفصل به قواعد مربوط به تراکم مجاز ساخت اشاره شده و برای مواردی که از این قواعد تخطی می‌شود نیز تعیین تکلیف شده و فرمولی برای محاسبه عوارضی در این خصوص طراحی شده است. ماده ۱۸ نیز در تکمیل ماده مذکور، به عوارضی اشاره کرده که در صورت عدم تأمین پارکینگ مناسب و یا تخطی از پروانه صادره و یا ساخت بدون پروانه، به افراد تکلیف می‌شود.

این درحالی است که هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، بارها چنین عوارضی را ابطال کرده است، از جمله در دادنامه شماره ۳۱ مورخ ۱۳۹۷/۱/۲۱. توضیح آنکه در ماده (۱۰۰) قانون شهرداری مصوب

۱۳۳۴ برای مواردی که ساختمانی بدون پروانه ساخته شده و یا مندرجات پروانه را مراعات نکرده و مثلاً تخلف مازاد بر تراکم یا حذف پارکینگ را مرتکب شده، کمیسیونی را پیش‌بینی کرده است. این کمیسیون در صورت ضرورت، حکم به تخریب بنا می‌دهد و در غیراین صورت جریمه‌ای را طبق تبصره‌های ۲ تا ۵ این ماده تعیین می‌کند. با توجه به این ماده و تبصره‌های مذکور، می‌توان گفت که شورای شهر صلاحیت وضع عوارضی علاوه بر جریمه مذکور ندارد و اصولاً صلاحیت ورود به این حوزه را ندارد، چراکه مرجع خاص و حکم ویژه‌ی آن در قانون مشخص شده است.

۳- عوارض کمک به کتابخانه‌های عمومی شهر تبریز: بر اساس ماده (۱۱) مصوبه مورد شکایت «از مجموع عوارض پروانه‌های ساختمانی (نیم‌درصد عوارض پروانه ساختمانی غیرمسکونی‌ها بر اساس عوارض پذیره مندرج در بند «ب» و «ج» ماده (۱۰) محاسبه خواهد شد) و عوارض مربوط به پرونده‌های کمیسیون ماده صد، نیم‌درصد به عنوان کمک به کتابخانه‌های شهر تبریز وصول خواهد شد.»

شاکی در اعتراض به این عوارض دلیل خاصی را ذکر نکرده و سابقه‌ای از اظهارنظر دیوان عدالت اداری در این موضوع نیز یافت نشد. ولی در این خصوص قابل ذکر است که طبق ماده (۶) «قانون تأسیس و نحوه اداره کتابخانه‌های عمومی کشور» - مصوب ۱۳۸۲ - «شهرداری‌ها مکلفند همه‌ساله حداقل نیم درصد از درآمدهای خود را به منظور اداره امور کتابخانه‌ها در اختیار انجمن‌های کتابخانه‌های

عمومی شهر مربوطه قرار دهند.» از این ماده، لزوم اختصاص بخشی از درآمدهای شهرداری به نهاد کتابخانه‌های عمومی برداشت می‌شود ولی اینکه شهرداری عوارضی را به همین نام از متقاضیان پروانه ساختمانی دریافت نماید، امری بعید است. به نظر می‌رسد استناد به صلاحیت کلی شورای شهر در خصوص تصویب عوارض نیز، در اینجا کارساز نباشد، خصوصاً با استدلالی که در خصوص عوارض فضای سبز از دیوان عدالت اداری نقل شد، مبنی بر اینکه در قانون مربوطه سخنی از اخذ عوارض در این خصوص به میان نیامده است.

۴- عوارض قطار شهری: ماده (۱۶) مصوبه شورای شهر تبریز، عوارضی را به منظور «توسعه و گسترش خدمات عمومی حمل و نقل، تملک مستغلات، املاک مسیرها و تملک ایستگاه‌های قطار شهری» وضع کرده و جدولی را جهت محاسبه آن مشخص کرده است.

شاکتی در خصوص مخالفت با این عوارض مستند خاصی را ارائه نکرده و سابقه‌ای از آرای دیوان عدالت اداری در این مورد مشاهده نشد. البته لازم به ذکر است اگرچه مطابق ماده (۹) «قانون حمایت از سامانه‌های حمل و نقل ریلی شهری و حومه» - مصوب ۱۳۸۵ مقرر شده «شهرداری‌های شهرهای بالای پانصد هزار نفر جمعیت دارای طرح مصوب، نسبت به اخذ عوارض ویژه به منظور احداث و بهره‌برداری سیستم حمل و نقل عمومی شهری و حومه، پس از تصویب مراجع ذیصلاح قانونی اقدام خواهند نمود.» لکن نمی‌توان گفت منظور از مراجع ذیصلاح قانونی در این خصوص «شوراها»

می‌باشد. با این توضیح که مجلس در مصوبه اولیه خود در این باره مقرر داشته بود «به پیشنهاد شهرداری‌های شهرهای بالای پانصد هزار نفر جمعیت دارای طرح مصوب و با تصویب شورای اسلامی شهر، نسبت به وضع عوارض ویژه به منظور احداث و بهره‌بردارای سیستم حمل و نقل عمومی شهری و حومه، اقدام خواهد شد.

تبصره- بهای استفاده از خدمات حمل و نقل عمومی شهری و حومه بنا به پیشنهاد شهرداری و تصویب شورای اسلامی شهر تعیین خواهد شد.»

لکن ماده مزبور و تبصره آن از سوی شورای نگهبان مغایر اصل یکصدم شناخته شد و نهایتاً با حذف شوراهای اسلامی شهر به عنوان مرجع تصویب این عوارض، به صورت فعلی و با ذکر عبارت کلی «مراجع ذی صلاح قانونی» تصویب می‌گردد. لذا با عنایت به این مقدمه نمی‌توان شوراهای اسلامی شهر را مرجع تصویب چنین عوارضی تلقی نمود و در نتیجه عوارض مزبور غیرقانونی به نظر می‌رسد.

۵- کارمزد تقسیط مطالبات شهرداری: ماده (۲۴) مصوبه شورای شهر، به شهرداری تبریز اجازه داده که عوارض دریافتی از شهروندان را به صورت اقساط تا حداکثر سه سال وصول کند که در این صورت، مشمول کارمزد خواهد شد.^۱

۱. «شهرداری تبریز می‌تواند در وصول عوارض به صورت نسبه (قسطی) نرخ‌های زیر را به مبلغ بدهی اضافه نماید. پس از وصول پیش‌پرداخت، مابقی بدهی مؤدیان به شرح نرخ‌های ذیل قابل تقسیط است:

۱- تا پایان سال اول بدون کارمزد

۲- تا پایان سال دوم ۶ درصد کارمزد

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری بارها موارد مشابه این امر را مغایر قانون اعلام کرده است، از جمله در دادنامه شماره ۱۸۴۴ مورخ ۱۳۹۷/۹/۲۰. استدلال دیوان به این صورت است که بر اساس ماده (۷۳) «قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» - مصوب ۱۳۸۰-^۱ «به شهرداری‌های کل کشور اجازه داده می‌شود تا مطالبات خود را با اقساط حداکثر سی و شش ماهه مطابق دستورالعملی که به پیشنهاد شهردار به تصویب شورای اسلامی شهر مربوطه می‌رسد دریافت نماید. در هر حال صدور مفاصاحساب موکول به تأدیه کلیه بدهی مؤدی خواهد بود.» این ماده صرفاً اجازه تقسیط عوارض را به شهرداری اعطا کرده و مجوزی برای اخذ کارمزد نداده است. این مفهوم را می‌توان با توجه به سابقه تصویب این ماده حاصل نمود، چراکه ماده مذکور در مقام اصلاح ماده (۳۲) «آئین‌نامه مالی شهرداری‌ها» - مصوب ۱۳۴۶-^۲ بوده و مفاد ماده پیشین را تغییر داده و سخنی از بهره یا کارمزد به میان نیاورده است. ضمن اینکه در قوانین مختلف اخذ هرگونه وجهی از اشخاص نیازمند مجوز قانونی

→

۳- تا پایان سال سوم ۸ درصد کارمزد.»

۱. ماده ۷۳ - ماده (۳۲) آیین نامه مالی شهرداریها مصوب ۱۳۴۶/ ۴/ ۱۲ به شرح ذیل اصلاح می شود:
ماده ۳۲- به شهرداریهای کل کشور اجازه داده می شود تا مطالبات خود را با اقساط حداکثر سی و شش ماهه مطابق دستورالعملی که به پیشنهاد شهردار به تصویب شورای اسلامی شهر مربوطه می رسد دریافت نماید . در هر حال صدور مفاصاحساب موکول به تأدیه کلیه بدهی مؤدی خواهد بود.

۲. ماده ۳۲- شهرداری مجاز به تقسیط مطالبات خود ناشی از عوارض نیست مگر در مواردی که به تشخیص کمیسیون منظور در ماده ۷۷ «قانون اصلاح پاره‌ای از مواد و الحاق مواد جدید به قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۳۴» مؤدی قادر به پرداخت تمام بدهی خود به طور یکجا نباشد که در این صورت ممکن است بدهی مؤدی برای مدتی که از سه سال تجاوز نکند با بهره متداول بانک ملی تقسیط شود ولی در هر حال صدور مفاصا حساب موکول به وصول کلیه بدهی است.

دانسته شده است، از جمله تبصره ۳ الحاقی به ماده ۶۲ «قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه»^۱.

لکن با توجه به ماده (۵۹) «قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» - مصوب ۱۳۹۴- به نظر استدلال مذکور در آرای دیوان مخدوش است. چراکه بر اساس این ماده «پرداخت صددرد عوارض به صورت نقد شامل درصد تخفیفی خواهد بود که به تصویب شورای اسلامی شهر می‌رسد. در پرداخت عوارض به صورت نسبه (قسطی و یا یکجا) نیز به میزانی که به تصویب شورای اسلامی شهر می‌رسد حداکثر تا نرخ مصوب شورای پول و اعتبار به مبلغ عوارض اضافه می‌شود.» لذا مجوز قانونی برای اخذ مبلغی مازاد بر اصل عوارض در صورت تقسیط آن داده شده است.

جمع بندی

یکی از صلاحیت‌های شورای اسلامی شهر، وضع عوارض است. این صلاحیت به صورت کلی بیان شده ولی دیوان عدالت اداری از مجموع قوانین، اصولی را بر آن حاکم می‌داند و بر این اساس برخی از مصوبات شوراها ناظر به تعیین عوارض را ابطال کرده است. در این پرونده، شاکی با استناد به برخی از آرای هیئت عمومی دیوان، ابطال تعدادی از عوارض مصوب شورای شهر تبریز را خواستار شده است. با بررسی انجام شده، نسبت به عوارض فضای سبز، مازاد تراکم، کسر پارکینگ،

۱. دستگاه‌های اجرائی مذکور در مقابل ارائه خدمات یا اعطاء 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.

ابقای اعیانی، کمک به کتابخانه‌های عمومی و قطار شهری ایرادات قانونی وجود دارد ولی کارمزد تقسیط عوارض دارای مستند قانونی می‌باشد.

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