



پژوهشکده شورای نگهبان



گزارش کارشناسی

پرونده‌های دیوان عدالت اداری در خصوص:

تقاضای ابطال بخش‌های دوم و سوم ماده (۶) مصوبه
شماره ۹۲/۶۹۶۴۱/۳ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۱۳ شورای
اسلامی شهر گرگان و بخش‌های دوم و سوم ماده
(۱۷) عوارض و بهای خدمات شهری شورای اسلامی
شهر گرگان در سال ۱۳۹۴

کد گزارش: ۹۶۰۴۰۳۹

تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۰۴/۲۵

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت اداری

موضوع:

تقاضای ابطال بخش‌های دوم و سوم ماده (۶) مصوبه شماره
۹۲/۶۹۶۴۱/۳ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۱۳ شورای اسلامی شهر
گرگان و بخش‌های دوم و سوم ماده (۱۷) عوارض و بهای
خدمات شهری شورای اسلامی شهر گرگان در سال ۱۳۹۴

تهیه و تنظیم:

مرتضی حاجی علی‌خمسه

نظارت:

محمدامین ابریشمی‌راد و سید مجتبی حسینی‌پور

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۶۰۴۰۳۹

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۶/۰۴/۲۵

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

موضوع شکایت: تقاضای ابطال بخش‌های دوم و سوم ماده (۶) مصوبه شماره ۹۲/۶۹۶۴۱/۳ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۱۳ شورای اسلامی شهر گرگان و بخش‌های دوم و سوم ماده (۱۷) عوارض و بهای خدمات شهری شورای اسلامی شهر گرگان در سال ۱۳۹۴

شاکی: خانم هاجر پژوهان‌نژاد

طرف شکایت: شورای اسلامی شهر گرگان

جهات مغایرت شرعی: اصل تسلیط و مالکیت مشروع افراد

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۹۰۰۰/۲۱۰/۱۳۱۲۶۱/۲۰۰ - ۱۳۹۵/۸/۱۶

مقدمه

شاکی به موجب طرح درخواستی، تقاضای ابطال بخش‌های دوم و سوم ماده (۶) مصوبه شماره ۹۲/۶۹۶۴۱/۳ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۱۳ شورای اسلامی شهر گرگان و بخش‌های دوم و سوم ماده (۱۷) عوارض و بهای خدمات شهری

۱. در این پرونده این ابهام وجود دارد که آیا «بخش‌های دوم و سوم ماده (۱۷) عوارض و بهای خدمات شهری شورای اسلامی شهر گرگان در سال ۱۳۹۴» جزئی از مصوبه شماره ۹۲/۶۹۶۴۱/۳ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۱۳ شورای اسلامی شهر گرگان می‌باشد؛ یا اینکه طی مصوبه جداگانه‌ای ضوابط مزبور برای سال ۱۳۹۴ پیش‌بینی و تصویب شده‌اند؛ چراکه آنچه در پیوست‌های این پرونده قابل مشاهده است تنها مربوط به «تعرفه عوارض و بهای خدمات شهری برای سال ۱۳۹۲ و بعد از آن» است و مصوبه خاصی که به تعیین عوارض مربوط به سال ۱۳۹۴ پرداخته باشد در پرونده وجود ندارد. البته، فارغ از ابهام فوق، با توجه به روشن بودن موضوع اصلی شکایت شاکی، در این گزارش به بررسی حقوقی محتوای مصوبه (یا مصوبات) موضوع شکایت پرداخته شده است.

شورای اسلامی شهر گرگان در سال ۱۳۹۴ را کرده است. به موجب بخش‌های فوق‌الاشاره، شورای اسلامی شهر گرگان اقدام به وضع عوارض بر تفکیک‌های غیرمجاز و آن دسته از تفکیک‌هایی که ضوابط مقرر در ماده (۱۰۱) قانون شهرداری را رعایت نکرده‌اند کرده است، که از نظر شاکي وضع چنین عوارضی مغایر با قوانین موضوعه و موازین شرعی است. در این گزارش پس از طرح ادعاهای طرفین شکایت، به بررسی و تحلیل حقوقی موضوع خواهیم پرداخت.

شرح و بررسی

بنا بر ادعای شاکي، شهرداری گرگان به استناد مصوبه موضوع شکایت و به منظور صدور مجوز تفکیک اراضی، در زمان درخواست هرگونه مجوز قانونی توسط اشخاص، اقدام به اخذ مبالغی تحت عنوان «عوارض تفکیک زیر حد نصاب» و یا «عوارض تفکیک در صورت عدم رعایت ماده ۱۰۱ قانون شهرداری‌ها» از متقاضیان می‌نماید. در پرونده حاضر، شهرداری گرگان به بهانه‌ی عدم رعایت حد نصاب تفکیک توسط شاکي، اقدام به مطالبه وجوهی بابت «کسری حد نصاب تفکیک مصوب» کرده است. این در حالی است که به عقیده شاکي، دریافت هرگونه وجه از اشخاص منوط به وضع قانون است و تعیین عوارض مذکور در مصوبات مورد شکایت خارج از حدود صلاحیت‌های شورای اسلامی شهر گرگان است. لذا، مصوبات مذکور که اقدام به تعیین تخلفات مالکان و مجازات آنها تحت عنوان اخذ عوارض تفکیک غیرمجاز یا عدم رعایت ماده (۱۰۱) قانون شهرداری کرده، مغایر با اصول ۱۳۶ و ۲۳۷ قانون

-
۱. اصل ۳۶: «حکم به مجازات و اجرای آن باید تنها از طریق دادگاه صالح و به موجب قانون باشد.»
 ۲. اصل ۳۷: «اصل، برائت است و هیچ‌کس از نظر قانون مجرم شناخته نمی‌شود، مگر این که جرم او دادگاه صالح ثابت گردد.»

اساسی و نیز مواد (۲)^۱ و (۱۷)^۲ قانون مجازات اسلامی است. همچنین از آنجا که مبالغ مذکور عنوان ندارند، از شمول بندهای «۱۶» و «۱۷» ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران^۳ خارج است.

نکته دیگری که شاکي بدان اشاره داشته این است که مبالغ مورد مطالبه توسط شهرداری گران، بر اساس احکام بیع در قانون مدنی و رساله امام خمینی رحمه الله، باید در کمال رغبت و آزادی از افراد اخذ گردند و در غیر این صورت، از موارد غصب محسوب می‌شود؛ لذا مفاد مصوبات مورد شکایت مغایر با اصول ۲۲^۴ و ۴۷^۵ قانون اساسی و نیز مواد (۳۰)^۶ و (۳۲)^۷ قانون مدنی

۱. ماده (۲): «هر رفتاری اعم از فعل یا ترک فعل که در قانون برای آن مجازات تعیین شده است جرم محسوب می‌شود.»

۲. ماده (۱۷): «دیه اعم از مقدر و غیرمقدر، مالی است که در شرع مقدس برای ایراد جنایت غیرعمدی بر نفس، اعضا و منافع و یا جنایت عمدی در مواردی که به هر جهتی قصاص ندارد به موجب قانون مقرر می‌شود.» ظاهراً وجه استناد شاکي به این ماده، از این جهت است که تعیین دیه - که نوعی مجازات محسوب می‌شود - به موجب «قانون» دانسته شده است.

۳. ماده (۷۱): «وظایف شورای اسلامی شهر به شرح زیر است:

۱- ...

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.

۱۷- نظارت بر حسن جریان دعاوی مربوط به شهرداری.»

۴. اصل ۲۲: «حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص از تعرض مصون است مگر در مواردی که قانون تجویز کند.»

۵. اصل ۴۷: «مالکیت شخصی که از راه مشروع باشد محترم است. ضوابط آن را قانون معین می‌کند.»

۶. ماده (۳۰): «هر مالکی نسبت به مایملک خود حق همه‌گونه تصرف و انتفاع دارد مگر در مواردی که قانون استثنا کرده باشد.»

۷. ماده (۳۲): «تمام ثمرات و متعلقات اموال منقوله و غیرمنقوله که طبعاً یا در نتیجه عملی حاصل شده باشد بالتبع مال مالک اموال مزبوره است.»

است. همچنین، به عقیده ایشان، تأمین نیازمندی‌های شهرداری در رابطه با سرانه شوارع و خدمات عمومی صرفاً در چارچوب ماده (۱۰۱) قانون شهرداری مجاز است و الزام مالکان به پرداخت وجه در قبال تفکیک‌های غیرمجاز و یا تفکیک‌هایی که بدون رعایت حدنصاب تفکیک صورت گرفته‌اند، مغایر با اصل تسلیط و مالکیت مشروع اشخاص و نیز اصل ۲۲ قانون اساسی است. علاوه بر این، دیوان عدالت اداری نیز پیش‌تر الزام مالکان به پرداخت وجه در قبال تفکیک یا تفکیک غیرمجاز را مغایر با قوانین موضوعه اعلام کرده بود.^۱ (البته رأی مورد استناد شاکی مربوط به سال ۱۳۸۶ و قبل از اصلاح ماده (۱۰۱) قانون شهرداری می‌باشد و اساساً با موضوع اصلی شکایت شاکی متفاوت است).

همچنین، شاکی به استناد تبصره «۱» ماده (۵)^۲ قانون موسوم به تجمیع عوارض^۳، وضع هر نوع عوارض خارج از حدود تبصره مورد اشاره را خلاف قانون و اختیارات شوراهای اسلامی کشور دانسته و رأی هیأت عمومی دیوان

۱. رأی مورد استناد شاکی مربوط به دادنامه‌ی شماره ۸۶۳ و ۸۶۴ مورخ ۱۳۸۷/۱۲/۱۸ می‌باشد که در آن پرونده، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مصوبه‌ی شورای اسلامی شهر گرگان که اجازه اخذ عوارض -تحت عنوان عام‌المنفعه- بابت موافقت با تفکیک اراضی واقع در محدوده شهر را می‌داد، مغایر با قوانین موضوعه شناخته است.

۲. تبصره «۱» ماده (۵): «وضع عوارض محلی جدید و یا افزایش نرخ هر یک از عوارض محلی، می‌بایستی حداکثر تا پانزدهم بهمن ماه هر سال برای اجراء در سال بعد تصویب و اعلام عمومی گردد.» در حال حاضر، هرچند این قانون نسخ شده است، اما مفاد این بخش از آن در تبصره «۱» ماده (۵۰) قانون مالیات بر ارزش افزوده تکرار شده است.

۳. نام کامل این قانون، «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» می‌باشد.

عدالت اداری به شماره ۳۶۱ مورخ ۱۳۸۲/۹/۹^۱ را به عنوان مؤید این نظر مطرح کرده است. در مقابل استدلالات شاکی، شورای اسلامی شهر گرگان ضمن بیان شرحی از سیر تطور قوانین موضوعه در خصوص صلاحیت شوراهای اسلامی کشور در اخذ عوارض، چنین نتیجه گرفته است که اساس این صلاحیت (وضع عوارض) برای این شوراها توسط قانونگذار به رسمیت شناخته شده است. از سوی دیگر، این شورا بیان می‌دارد که مشکلات ناشی از تفکیک غیرمجاز اراضی شهری - مخصوصاً در حومه و حاشیه شهر- و عدم توانایی شهرداری در مقابله با تخلفات یاد شده، شورای شهر را ناچار کرده تا با استفاده از صلاحیت خود مبنی بر وضع عوارض، نسبت به تعیین عوارض برای «تفکیک زیر حد نصاب» و یا «تفکیک خارج از شمول ماده (۱۰۱) قانون شهرداری» اقدام نماید. در نتیجه شورای شهر جهت جلوگیری از خرد شدن اراضی -بدون رعایت قوانین و مقررات-، بر مبنای صلاحیت خود در وضع عوارض، نسبت به تعیین عوارض‌های مورد اشاره اقدام کرده است.

۱. دادنامه شماره ۳۶۱ مورخ ۱۳۸۲/۹/۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری:

«... در تبصره یک ماده ۵ قانون ترتیب خاصی برای وضع عوارض محلی جدید و یا افزایش نرخ هر یک از عوارض محلی داده شده که حداکثر تا ۱۵ بهمن ماه هر سال برای اجرا در سال بعد باید تصویب و اعلام عمومی گردد. نظر به عموم و اطلاق قانون فوق‌الاشعار و حکومت آن بر قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ و فسخ قسمت‌هایی از قانون اخیرالذکر در نتیجه اختیارات شوراهای اسلامی صرفاً به تبصره یک 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 محدود می‌گردد با ملاحظه جهات یاد شده آئین‌نامه اجرایی نحوه وضع و وصول عوارض توسط شوراهای اسلامی شهر، بخش و شهرک مصوب ۱۳۷۸/۷/۷ هیأت وزیران در محدوده قانون مؤخر اعتبار دارد و وضع هر نوع عوارض توسط شوراهای اسلامی سراسر کشور خارج از محدوده تبصره یک ماده ۵ مذکور، خلاف قانون و خلاف اختیارات تشخیص [داده می‌شود]. ...»

همچنین، شورای اسلامی شهر گرگان در مقام بیان مبنای قانونی مصوبه مورد اعتراض، با تشریح زوایای مختلف حکم مجلس شورای اسلامی در ماده (۱۰۱) قانون شهرداری و تبصره‌های آن^۱، لزوم رعایت «حد نصاب‌های تفکیک» و سایر ضوابط قانونی را از جمله مهم‌ترین اهداف قانونگذار در این ماده معرفی کرده؛ و با اشاره به اینکه تبصره «۳» این ماده^۲ به شهرداری اجازه داده تا بخشی از اراضی مالکان را برای تأمین سرانه خدمات شهری دریافت نماید، اینگونه نتیجه گرفته است که به طریق اولی شورای اسلامی شهر می‌تواند برای کسانی که ضوابط قانونی تفکیک را رعایت نکرده‌اند، عوارض تعیین کند. همچنین ایشان مصوبه مورد اعتراض را در راستای تبصره «۵» ماده (۱۰۱) قانون شهرداری^۳

۱. ماده (۱۰۱): ادارات ثبت اسناد و املاک و حسب مورد دادگاه‌ها موظفند در موقع دریافت تقاضای تفکیک یا افراز اراضی واقع در محدوده و حریم شهرها، از سوی مالکین، عمل تفکیک یا افراز را بر اساس نقشه‌ای انجام دهند که قبلاً به تأیید شهرداری مربوط رسیده باشد. نقشه‌ای که مالک برای تفکیک زمین خود تهیه نموده و جهت تصویب در قبال رسید، تسلیم شهرداری می‌نماید، باید پس از کسر سطوح معابر و قدرالسهم شهرداری مربوط به خدمات عمومی از کل زمین، از طرف شهرداری حداکثر ظرف سه ماه تأیید و کتباً به مالک ابلاغ شود. ...

تبصره «۱»: «رعایت حد نصاب‌های تفکیک و ضوابط و مقررات آخرین طرح جامع و تفصیلی مصوب در محدوده شهرها و همچنین رعایت حدنصاب‌ها، ضوابط، آئین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مرتبط با قوانین از جمله قوانین ذیل، در تهیه و تأیید کلیه نقشه‌های تفکیکی موضوع این قانون توسط شهرداری‌ها الزامی است: ...

۲. تبصره «۳»: «در اراضی با مساحت بیشتر از پانصد مترمربع که دارای سند شش‌دانگ است شهرداری برای تأمین سرانه فضای عمومی و خدماتی تا سقف بیست و پنج درصد (۲۵٪) و برای تأمین اراضی موردنیاز احداث شوارع و معابر عمومی شهر در اثر تفکیک و افراز این اراضی مطابق با طرح جامع و تفصیلی با توجه به ارزش افزوده ایجاد شده از عمل تفکیک برای مالک، تا بیست و پنج درصد (۲۵٪) از باقیمانده اراضی را دریافت می‌نماید. شهرداری مجاز است با توافق مالک قدرالسهم مذکور را براساس قیمت روز زمین طبق نظر کارشناس رسمی دادگستری دریافت نماید.

۳. تبصره «۵»: «هرگونه تخلف از موضوع این قانون در تفکیک یا افراز اراضی، جرم تلقی شده و متخلفین، طبق قانون مجازات اسلامی و قانون تخلفات اداری تحت پیگرد قانونی قرار خواهند گرفت.»

دانسته و هدف از تصویب این مصوبه را جلوگیری از سوء استفاده برخی سودجویان از خلاءهای قانونی و تعیین مجازات تنبیهی برای متخلفان از ضوابط و تشریفات قانونی اعلام کرده است تا به کمک آن امکان تأمین سرانه‌های عمومی برای شهرداری فراهم گردد. لذا، از منظر شورای اسلامی شهر گرگان، مصوبه مذکور در حدود صلاحیت‌های شورای اسلامی شهر و بر اساس روح قوانین جاری کشور است.

با مطرح شدن ادعاها و ادله‌ی طرفین، این نکته روشن است که موضوع اصلی شکایت حاضر مربوط به بررسی امکان تعیین عوارض در مواردی است که مالک زمین بدون رعایت حد نصاب تفکیک -مقرر در طرح تفصیلی - و یا بدون سازوکار مقرر در ماده (۱۰۱) قانون شهرداری، اقدام به تفکیک اراضی می‌نماید. در این خصوص باید به این نکته توجه نمود که به طور کلی صلاحیت وضع عوارض توسط شوراهای اسلامی شهر تنها ناظر به عوارض خدمات شهری می‌باشد و علی‌الاصول شوراهای اسلامی نمی‌توانند خارج از این موارد و به منظور پوشش دادن خلاءهای قانونی عوارض جدیدی وضع نمایند. از سوی دیگر، همچنان که در جوابیه شورای شهر آمده، ظاهراً مبنای شورای شهر در پیش‌بینی عوارض موضوع شکایت، تعیین مجازات برای کسانی است که ضوابط قانونی تفکیک (موضوع ماده (۱۰۱) قانون شهرداری) را رعایت نکرده‌اند. این در حالی است که به موجب اصل ۳۶ قانون اساسی، تعیین مجازات باید به موجب قانون مصوب مجلس باشد و به فرض سکوت قانونگذار، شورای اسلامی شهر نمی‌تواند اقدام به تعیین عوارض به عنوان مجازات نماید. مضافاً اینکه شیوه رسیدگی به تخلفات موضوع ماده (۱۰۱) قانون

شهرداری در تبصره «۵» ماده مزبور مورد شناسایی قرار گرفته است. در نهایت نیز ذکر این نکته لازم است که آنچه در تبصره «۳» ماده (۱۰۱) قانون شهرداری به عنوان سرانه فضای عمومی و خدماتی و یا اراضی مورد نیاز جهت احداث شوارع و معابر عمومی شهر در اثر تفکیک و افزای اراضی تعیین شده، تحت عنوان عوارض شناخته نمی‌شود و دارای قیود و ضوابط خاص خود است. لذا، شورای اسلامی شهر نمی‌تواند از طریق وضع عوارض، نواقص و یا نارسایی‌های قانون را پوشش دهد و تعیین اینکه میزانی از اراضی یا قسمتی از قیمت زمین اشخاص متقاضی تفکیک یا کسانی که بدون اجازه اقدام به تفکیک اراضی کرده‌اند تنها در صلاحیت قانونگذار است.

نتیجه‌گیری

همچنان‌که در تحلیل‌های فوق گفته شد، تعیین عوارض برای تفکیک‌های غیرمجاز و یا آن دسته از تفکیک‌هایی که حدنصاب تفکیک را رعایت نکرده‌اند، به نوعی تعیین مجازات برای عدم رعایت ضوابط و تشریفات مذکور در ماده (۱۰۱) می‌باشد که این امر مشمول صلاحیت‌های شورای شهر در تعیین عوارض خدمات نمی‌باشد و تعیین آن تنها در صلاحیت قانونگذار است. بنابراین مصوبه مورد شکایت مغایر با قوانین موضوعه است.

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 رایانها و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه جلوگیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

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

صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۳۵۰۴۵

info@shora-rc.ir

www.shora-rc.ir