



پژوهشکده شورای نخبگان

اطهار نظر مجمع مشورتی حقوقی

در خصوص:

تقاضای ابطال مصوبه سال ۱۳۹۵ شورای
اسلامی شهر شهرضا در خصوص «اخذ عوارض
کسری و حذف پارکینگ مسکونی-تجاری-
اداری و غیره»

کد گزارش: ۹۶۰۷۰۶۱

تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۰۷/۰۵

پژوهشکده شورای نخبگان

شناسنامه گزارش

گزارش کارشناسی پرونده های دیوان عدالت اداری

موضوع:

**تقاضای ابطال مصوبه سال ۱۳۹۵ شورای اسلامی
شهر شهرضا در خصوص «اخذ عوارض کسری و
حذف پارکینگ مسکونی-تجاری-اداری و غیره»**

تهیه و تنظیم:

محمدهادی زرافشان

نظارت:

سید مجتبی حسینی پور

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۶۰۷۰۶۱

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۶/۰۷/۰۵

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

موضوع شکایت: تقاضای ابطال مصوبه سال ۱۳۹۵ شورای اسلامی شهر شهرضا درخصوص «اخذ عوارض کسری و حذف پارکینگ مسکونی-تجاری-اداری و غیره»

شاکی: خانم زهرا ناطقی و آقای هدایت‌اله ناطقی

طرف شکایت: شهرداری و شورای اسلامی شهر شهرضا

جهات مغایرت شرعی: قاعده «لاضرر»

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۹۰۰۰/۲۸۵/۲۱۲۵۰/۲۰۰ - ۱۳۹۶/۶/۵

مقدمه

در این پرونده، شاکی از مصوبه سال ۱۳۹۵ شورای اسلامی شهر شهرضا درخصوص «اخذ عوارض کسری و حذف پارکینگ مسکونی-تجاری-اداری و غیره»، از جهت مغایرت با قاعده «لاضرر» شکایت کرده و ابطال مقررۀ مذکور از تاریخ تصویب را از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری تقاضا کرده و در همین راستا، نقض رأی کمیسیون‌های بدوی و تجدیدنظر ماده (۱۰۰) شهرداری شهرضا درخصوص جریمه شاکی بابت حذف پارکینگ را نیز خواستار شده است. همچنین شاکی از رأی کمیسیون‌های بدوی و تجدیدنظر مذکور درخصوص جریمه شاکی بابت اضافه‌بنا نیز شکایت کرده و تقاضا کرده است که ضمن نقض این رأی، موضوع به کمیسیون هم‌عرض ارجاع شود تا در جریمه تعیین شده تجدیدنظر صورت گیرد.

شرح و بررسی

شورای اسلامی شهر شهرضا به موجب مصوبه موضوع شکایت با موضوع «اخذ عوارض کسری و حذف پارکینگ مسکونی-تجاری-اداری و غیره»، عوارضی را با فرمولی خاص برای کسری یا حذف پارکینگ در هریک از انواع ساختمان‌های «مسکونی»، «تجاری، خدماتی و غیره» و «صنایع کارگاهی امیرکبیر» به تفکیک تصویب کرده است.^۱ شاکی مدعی است که این مصوبه، موجبات اضرار به مالک را فراهم کرده و نیز خارج از حدود اختیارات شورای اسلامی شهر بوده و لذا از لحاظ قانونی و شرعی محل ایراد است. بر همین اساس، شاکی از رأی کمیسیون‌های بدوی و تجدیدنظر ماده (۱۰۰) شهرداری شهرضا درخصوص جریمه شاکی بابت حذف پارکینگ نیز شکایت کرده است. همچنین شاکی از رأی کمیسیون‌های بدوی و تجدیدنظر مذکور درخصوص جریمه شاکی بابت اضافه‌بنا نیز از جهت متناسب نبودن با نوع استفاده از فضای ایجادشده و نوع ساختمان از نظر مصالح مصرفی، شکایت کرده است.

۱. مصوبه شورای شهر شهرضا:

- ۱- محاسبه عوارض : ۱- مسکونی ..
- ۲- تجاری و خدماتی و غیره
- ۳- صنایع کارگاهی امیرکبیر

....

پرونده‌های مربوط به حذف یا کسر پارکینگ که به کمیسیون ماده صد ارجاع می‌گردد و جریمه می‌گردد مشمول پرداخت این تعرفه نمی‌گردد.

تبصره- حداقل فضای گردش پارکینگ جهت هرواحد براساس تبصره ۵ ماده صد قانون شهرداریها ۲۵ متر می‌باشد. تبصره- این عوارض در مواردی که امکان تأمین پارکینگ نباشد در هنگام صدور پروانه و یا زمان پاسخ استعلام دریافت گردد.

تبصره- کلیه ساختمان‌های تجاری که قبلاً مجوز از شهرداری اخذ نموده‌اند و کسری پارکینگ پرداخت نموده‌اند و قصد تخریب و نوسازی دارند، ۱/۲ عوارض فوق‌الذکر اخذ گردد.

تبصره- ملاک محاسبه جهت کسری پارکینگ واحدهای تجاری در معبر اصلی

الف) استنادات و استدلالات شاکی

در همین راستا، استنادات قانونی و شرعی شاکی بدین شرح است:

- استنادات قانونی:

۱. مغایرت با تبصره «۵» ماده (۱۰۰) «قانون شهرداری»^۱ مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱ با اصلاحات بعدی؛
۲. خروج شورای اسلامی شهر از حدود اختیارات قانونی؛
۳. تعارض با آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری (دادنامه‌های شماره ۱۴۷۷ الی ۱۴۸۱ - ۱۳۸۶/۱۲/۱۲،^۲ شماره ۷۷۰ - ۱۳۹۱/۱۰/۱۸، شماره ۹۷ الی ۱۰۰ - ۱۳۹۲/۲/۱۶ و شماره ۱۱۶ - ۱۳۹۲/۲/۲۳).

۱. ماده ۱۰۰ (الحاقی ۱۳۴۵/۱۱/۲۷) - مالکین اراضی و املاک واقع در محدوده شهر یا حریم آن باید قبل از هر اقدام عمرانی یا تفکیک اراضی و شروع ساختمان، از شهرداری پروانه اخذ نمایند.

...

تبصره ۵ (اصلاحی ۱۳۵۸/۶/۲۷) - در مورد عدم احداث پارکینگ و یا غیرقابل استفاده بودن آن و عدم امکان اصلاح آن، کمیسیون می‌تواند با توجه به موقعیت محلی و نوع استفاده از فضای پارکینگ، رأی به اخذ جریمه‌ای که حداقل یک برابر و حداکثر دو برابر ارزش معاملاتی ساختمان برای هر مترمربع فضای ازبین‌رفته پارکینگ باشد، صادر نماید (مساحت هر پارکینگ با احتساب گردش، ۲۵ مترمربع می‌باشد). شهرداری مکلف به اخذ جریمه تعیین شده و صدور برگ پایان ساختمان می‌باشد.

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.

۲. «رأی هیئت عمومی»

...

و- نظر به اینکه قانون‌گذار به شرح تبصره «۵» ماده (۱۰۰) قانون شهرداری، تکلیف عدم رعایت پارکینگ و یا کسری آن را معین و متخلف را براساس رأی کمیسیون‌های مقرر در آن ماده، به پرداخت جریمه محکوم نموده، وضع عوارض در مورد عدم رعایت پارکینگ و یا کسری آن، خلاف هدف و حکم مقنن است، از حدود اختیارات شورای اسلامی شهر با توجه به وظایف و مسئولیت‌های آن شورا به شرح ماده (۷۱) قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ و سایر قوانین مربوط خارج است. بنابراین مصوبات مورد اعتراض در قسمت‌های مربوط به برقراری عوارض از بناهای دارای کسری پارکینگ ... به شرح فوق‌الذکر خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات شورای اسلامی تشخیص داده می‌شود. به استناد قسمت دوم اصل ۱۷۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ماده یک و بند یک ماده (۱۹) و ماده (۴۲) قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ ابطال می‌گردد.

۳. با توجه به اینکه آرای اشاره شده، مفاد یکسانی دارند و متن آن‌ها نیز بسیار مشابه است، از ذکر متن همه آن‌ها صرف نظر شد و صرفاً آخرین رأی هیئت عمومی در این خصوص به شرح زیر آورده می‌شود:

«رأی هیئت عمومی»

با توجه به اینکه قانون‌گذار در خصوص عدم رعایت تأمین یا کسری پارکینگ، به شرح تبصره «۵» ماده (۱۰۰) قانون

←

۴. متناسب نبودن رأی کمیسیون‌های بدوی و تجدیدنظر ماده (۱۰۰) شهرداری شهرضا در خصوص جریمه شاکی بابت اضافه‌بنا، با نوع استفاده از فضای ایجادشده و نوع ساختمان از نظر مصالح مصرفی، برخلاف تبصره «۲» ماده (۱۰۰) «قانون شهرداری»^۱.

– استناد شرعی: مغایرت با قاعده فقهی «لاضرر».

ب) پاسخ مستکی‌عنه

شورای اسلامی شهر شهرضا نیز در پاسخ به این شکایت، ردّ دعوی را به دلایل زیر تقاضا کرده است:

۱. در مصوبه موضوع شکایت تأکید شده است که پرونده‌هایی که جهت حذف پارکینگ به کمیسیون ماده (۱۰۰) صد ارسال و جریمه می‌شوند، مشمول پرداخت این تعرفه نمی‌شوند.

۲. رأی کمیسیون ماده (۱۰۰) در خصوص شاکی، جریمه حذف یا کسر

→

شهرداری اصلاحی سال ۱۳۵۸، تعیین تکلیف کرده است و هیئت‌عمومی دیوان عدالت اداری در بند «و» رأی شماره ۱۴۷۷، ۱۴۷۸، ۱۴۷۹، ۱۴۸۰ و ۱۴۸۱ – ۱۳۸۶/۱۲/۱۲ و رأی شماره ۱۳۸۰۰۷۷۰، ۹۰۵۸۰۰۹۰۹۰۹۱۱ – ۱۳۹۱/۱۰/۱۸ و رأی شماره ۹۷ الی ۱۰۰ – ۱۳۹۲/۲/۱۶، در مورد مشابه با لحاظ حکم قانون مذکور، مصوبات مربوط مبنی بر اخذ عوارض به لحاظ کسری یا عدم تأمین پارکینگ را ابطال کرده است، بنابراین با لحاظ قانون فوق‌الذکر و تبعیت از استدلال مصرح در آرای یادشده، مصوبه مورد شکایت با موضوع وضع عوارض بابت حذف یا کسر پارکینگ، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات مرجع وضع تشخیص داده می‌شود و به استناد بند «۱» ماده (۱۹) و ماده (۲۰) و ماده (۴۲) قانون دیوان عدالت اداری، حکم به ابطال آن از تاریخ تصویب صادر و اعلام می‌دارد.»

۱. ماده ۱۰۰ –

...

تبصره ۲ (اصلاحی ۱۳۵۸/۶/۲۷) – 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.

پارکینگ موضوع تبصره «۵» ماده (۱۰۰) بوده و برطبق این تبصره صادر شده است و به مصوبه موضوع شکایت با موضوع عوارض حذف یا کسر پارکینگ ارتباطی ندارد و چنین عوارضی از وی دریافت نشده است.

ج) بررسی موضوع

پس از بیان استنادات قانونی و شرعی شاکی و پاسخ شورای اسلامی شهر شهرضا، در مقام بررسی و تحلیل حقوقی موضوع شکایت باید گفت که همان‌طور که پیش از این نیز در گزارش شماره ۹۵۰۲۰۱۵ مورخ ۱۳۹۵/۲/۲۷ ذکر شد و در آرای پیش‌گفته هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز بیان شده است، قانون‌گذار به موجب تبصره «۵» ماده (۱۰۰) «قانون شهرداری»، حکم قانونی احداث نشدن پارکینگ یا کسری آن را بیان کرده و متخلف را با توجه به موقعیت محلی و نوع استفاده از فضای پارکینگ و براساس رأی کمیسیون این ماده، مستحق پرداخت جریمه‌ای که حداقل یک برابر و حداکثر دو برابر ارزش معاملاتی ساختمان برای هر مترمربع فضای ازبین‌رفته پارکینگ باشد، دانسته است و لذا شورای اسلامی شهر درخصوص تصویب مصوبه‌ای مبنی بر اخذ وجهی علاوه بر یا غیر از این جریمه قانونی، تحت هر عنوان، چه عوارض و چه غیر آن، صلاحیتی ندارد و این امر از حدود اختیارات قانونی شورای اسلامی شهر، مذکور در ماده (۷۱) «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ با اصلاحات بعدی، فراتر و خارج بوده و اقدامی مغایر قانون است. این امر نیز که در مصوبه موضوع شکایت آمده است که «پرونده‌های مربوط به حذف یا کسر پارکینگ که

۱. شکایت آقای بهروز عباسی‌نژاد مغانلو با موضوع «تقاضای ابطال مواد (۷)، (۸) و (۱۵) از تعرفه عوارض شهرداری اردبیل در سال ۱۳۹۴». ذکر این نکته لازم است که با توجه به انصراف شاکی از شکایت خود، فقهای شورای نگهبان درخصوص مصوبه موضوع شکایت اخیر اظهارنظری نکردند.

به کمیسیون ماده صد ارجاع می‌گردد و جریمه می‌گردد، مشمول پرداخت این تعرفه نمی‌گردد»، نمی‌تواند رافع ایراد قانونی این مصوبه باشد؛ چراکه شورای اسلامی شهر و شهرداری درخصوص احداث‌نشدن پارکینگ یا کسری آن، غیر از آنچه در تبصره «۵» ماده (۱۰۰) «قانون شهرداری» مقرر شده است، صلاحیت اخذ هیچ وجهی را ندارد و یا باید جریمه موضوع تبصره مذکور را با رأی کمیسیون مزبور اخذ کند یا اینکه هیچ وجهی اخذ نکند و اخذکردن آن جریمه نمی‌تواند توجیهی برای اخذ وجهی دیگر قلمداد شود. درخصوص شکایت شاکی از رأی کمیسیون‌های بدوی و تجدیدنظر ماده (۱۰۰) شهرداری شهرضا نیز باید گفت که رسیدگی به این امر در صلاحیت شعب دیوان بوده و از صلاحیت هیئت‌عمومی دیوان عدالت اداری خارج است و لذا اظهارنظر درباره آن مستلزم رسیدگی قضایی بوده که از عهده این نوشتار خارج است.

نتیجه‌گیری

با بررسی محتویات این پرونده، مدعیات و ادله ابرازی شاکی و پاسخ طرف شکایت و نیز تحلیل حقوقی موضوع شکایت، این نتیجه به‌دست آمد که مصوبه موضوع شکایت شورای اسلامی شهر شهرضا مبنی بر «اخذ عوارض کسری و حذف پارکینگ مسکونی-تجاری-اداری و غیره»، خارج از حدود اختیارات قانونی شورای اسلامی شهر و مغایر قانون است. درخصوص شکایت شاکی از رأی کمیسیون‌های بدوی و تجدیدنظر ماده (۱۰۰) شهرداری شهرضا نیز باید گفت که رسیدگی به این امر در صلاحیت شعب دیوان بوده و از صلاحیت هیئت‌عمومی دیوان عدالت اداری خارج است و لذا اظهارنظر درباره آن مستلزم رسیدگی قضایی بوده که از عهده این نوشتار خارج است.

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل های آینده، که با کمال دقت و قدرت و ظایف اسلامی و ملی خود
را اینا 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)



بزرگساده شورای نگهبان

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

صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۲۵۰۴۵

info@shora-rc.ir

www.shora-rc.ir