رأی شماره ۱۳۱۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع: مصوبه شماره ۴/۹۳/۵۰۱۹ش ـ ۱۳۹۳/۵/۲۳ شورای اسلامی شهر مشهد در خصوص تعرفه ارتفاع مازاد از تاریخ تصویب خلاف قانون است و ابطال میشود

=-:- -:-

شماره هـ/۹۰۲/۹۳ ۱۳۹۵/۱/۱۵

بسمه تعالی

جناب آقای جاسبی

مدیرعامل محترم روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران

با سلام

یک نسخه از رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه ۱۳۱۲ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۸ با موضوع:

«مصوبه شماره ۴/۹۳/۵۰۱۹/ش ـ ۱۳۹۳/۵/۲۳ شورای اسلامی شهر مشهد در خصوص تعرفه ارتفاع مازاد از تاریخ تصویب خلاف قانون است و ابطال می شود.» جهت درج در روزنامه رسمی به پیوست ارسال می گردد.

مدیرکل هیأت عمومی و سرپرست هیأتهای تخصصی دیوان عدالت اداری ـ مهدی دربین

تاریخ دادنامه: ۱۳۹۴/۱۲/۱۸ شماره دادنامه: ۱۳۱۲ کلاسه پرونده: ۹۰۲/۹۳

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکی: آقای حمزه شکریان

موضوع شکایت و خواسته: ابطال مصوبه شماره ۴/۹۳/۵۰۱۹/ش ـ ۱۳۹۳/۵/۲۳ در خصوص تعرفه ارتفاع مازاد از تاریخ تصویب

گردش کار: شاکی به موجب دادخواستی ابطال مصوبه شماره ۴/۹۳/۵۰۱۹/ش ـ ۱۳۹۳/۵/۲۳ در خصوص تعرفه ارتفاع مازاد از تاریخ تصویب را خواستار شده و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده است که:

«احتراماً، به استحضار می رساند: شورای محترم شهر مشهد در تاریخ ۱۳۹۳/۵/۲۳ اقدام به تصویب مصوبه ای به شماره ۴/۹۳/۵۰۱۹/ش در خصوص تعرفه ارتفاع مازاد می نماید. در این مصوبه، در مورد افزایش ارتفاع مازاد ساختمانی وضع قاعده گردیده که بر اساس آن به شهرداری مشهد اجازه داده شده به ازای افزایش ارتفاع مازاد بر ارتفاع پایه مندرج در ضوابط طرح تفصیلی، وجوهی را تحت عنوان «حقوق شهرداری» اخذ نماید. شهرداری نیز به استناد این مصوبه، علاوه بر صدور پروانه های ساختمانی، به برخی از شهروندان اجازه افزایش ارتفاع ساختمان (مازاد بر ضوابط طرح تفصیلی) را داده و بر این اساس از مالکان، مبالغ هنگفتی تحت عنوان «حقوق شهرداری» بابت افزایش ارتفاع می دهد.

به عبارتی دیگر علی رغم این که شهرداری موظف به رعایت ضوابط مندرج در طرح جامع و تفصیلی می باشد و قانوناً حق تخطی از این ضوابط را ندارد، به استناد این مصوبه غیر قانونی، وجوه را بابت تخلف و تخطی از ضوابط طرح تفصیلی از شهروندان اخذ می نماید. گویا تصویب یک مصوبه غیر قانونی، می تواند شهرداری را از تمامی قیود قانونی رها سازد.

فلذا به استناد دلایل ذیل، ابطال این مصوبه را از تاریخ تصویب آن خواستارم:

الف ـ بر اساس ماده ۲۹ آیین نامه مالی شهرداریها، وجوهی که شهرداری از شهروندان اخذ می نماید، می بایست تحت یکی از عناوین، عوارض، بهای خدمات و یا اعانات و کمکهای مردمی باشد. حال آن که در مصوبه معترض عنه، عنوانی برای این وجوه انتخاب نگردیده است و به عنوان «حقوق شهرداری» اکتفا گردیده است. حال آن که هر کدام از عناوین مذکور در ماده ۲۹ آیین نامه مالی شهرداریها، آثار قانونی خاص خود را داشته و شهرداری برای تصویب هر کدام از آنها، شرایط قانونی خاصی را باید رعایت نماید.

به عنوان مثال، برای تصویب بهای خدمات می بایست لزوماً خدمتی به شهروندان ارائه گردیده و دقیقاً بر اساس ارزش واقعی خدمات ارائه شده، از شهروندان این وجوه اخذ گردد و یا در مورد عوارض، رعایت مفاد تبصره ۱ ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده در اعلام عمومی مصوبه قبل از ۱۵ بهمن همان سال الزامی است در مصوبه معترض عنه، شورای شهر مشهد با عدم تخصیص عنوان به تعرفه ارتفاع مازاد، در واقع از الزامات قانونی ماده ۲۹ آیین نامه مالی شهرداریها «فرار» نموده است.

حالیه اگر این حقوق را « بهای خدمات» فرض نماییم، اخذ آن توسط شهرداری غیر قانونی است، زیرا اساساً شهرداری بابت ارتفاع مازاد ساختمانها به شهروندان خدمتی ارائه نمی دهد که در مقابل آن از شهروندان مطالبه «بهای خدمات» نماید و اگر هم این حقوق را «عوارض» فرض نماییم، باز هم اخذ این وجوه غیر قانونی است. زیرا بر اساس اصل پنجاه و یکم قانون اساسی، ماده ۴ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و همچنین تبصره ۳ ماده ۶۲ قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه، وضع و اخذ هر گونه مالیات و عوارض، می بایست بر اساس قانون باشد. حال آن که در هیچ یک از قوانین و مقررات موضوعه به شورای شهر اجازه وضع عوارض در مورد موضوعی که هیچ گونه بار مالی برای شهر و شهرداری ایجاد نمی نماید نداده است.

علی الخصوص آن که شهرداری در هنگام صدور پروانه ساختمانی، عوارض زیربنای ساختمان را از شهروندان اخذ می نماید و اخذ عوارض ارتفاع!!! در واقع عوارض مضاعفی است که بدون در نظر گرفتن بند «ث» و «خ» ماده ۱۴ آیین نامه اجرایی نحوه وضع و وصول عوارض ... وضع گردیده است.

شورای شهرمشهد مطابق بند ۱۶ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شورای اسلامی کشور، موظف به رعایت سیاستهای عمومی دولت در وضع عوارض بوده است و در مصوبه معترضٌ عنه، هیچ کدام از سیاستهای عمومی دولت در وضع عوارض (که در آیین نامه اجرایی نحوه وضع و وصول عوارض آمده است) مد نظر قرار نداده اند. بنابراین اجرای این مصوبه غیر قانونی، به صورت قطع، حقوق شهروندان را تضییع نموده و باعث افزایش تورم و اثرات منفی اقتصادی بر جامعه شهری خواهد شد.

ب: اجازه اخذ چنین وجوهی، خارج از اختیارات قانونی شورای شهر می باشد. زیرا در طرحهای تفصیلی شهر، ارتفاع مجاز تمامی ساختمانهایی که در سطح شهر در حال ساخت است، مشخص می گردد و مطابق ماده ۵ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، هر گونه تغییر در ضوابط طرح تفصیلی (از جمله ارتفاع ساختمانها) می بایست به تصویب کمیسیون مقرر در همان ماده برسد.

شهرداری و شورای شهر نیز بر مبنای ماده ۷ همان قانون، موظف به رعایت و اجرای دقیق طرح تفصیلی و مصوبات کمیسیون ماده ۵ بوده و حق تغییر خودسرانه ضوابط طرح تفصیلی در خصوص ارتفاع ساختمانها بدون مصوبه کمیسیون مذکور را ندارند.

بنابراین هنگامی که شورای اسلامی شهرها، حقی در تغییر ضوابط طرح تفصیلی در خصوص ارتفاع ساختمانها ندارند، علی القاعده نسبت به آن نیز نمی تواند وضع قاعده نماید و مصوبه معترضٌ عنه، برخلاف مفاد مواد ۵ و ۷ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و خارج از شمول بند ۱۶ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شورای اسلامی کشور تصویب گردیده است.

نظر به مراتب یاد شده، با توجه به مغایرت آشکار مصوبه معترضٌ عنه با ماده ۱، ۲، ۵ و ۷ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و همچنین ماده ۲۹ آیین نامه مالی شهرداریها، بر اساس بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری تقاضای ابطال مصوبه معترضٌ عنه از تاریخ تصویب آن را دارم.»

متن مصوبه مورد اعتراض به قرار زیر است:

«جناب آقای مرتضوی

شهردار محترم مشهد مقدس

موضوع: تعرفه ارتفاع مازاد

سلام علیکم:

با احترام، لایحه شماره ۲۱/۵۰۸۱۸ - ۱۳۹۳/۳/۳۱ شهرداری محترم مشهد مقدس در زمینه تعیین تعرفه افزایش ارتفاع مازاد در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۳/۵/۲۱ شورای اسلامی شهر مشهد مطرح شد و به شرح زیر به تصویب رسید.

«ماده واحده: به شهرداری مشهد اجازه داده می شود حقوق شهرداری برای ارتفاع سقف هر طبقه، بالاتر از ارتفاع پایه هر نوع کاربری (به شرط این که ارتفاع نهایی از ارتفاع مجاز در پروان ه و خط آسمان بیشتر نشود) در هنگام صدور پروانه ساختمانی را به شرح زیر محاسبه و دریافت نماید.

حقوق شهرداری = مساحت ارتفاع مازاد × تعرفه کاربری احداثی × {ارتفاع مجاز+ (ارتفاع مجاز - ارتفاع احداث شده)}

تبصره: در مواردی که افزایش ارتفاع بدون مجوز ایجاد شود، حقوق شهرداری با ضریب ۱/۵ (یک و نیم) ضابطه فوق حساب و وصول گردد.»

بدیهی است این مصوبه با رعایت ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور لازم الاجراست.»

در پاسخ به شکایت شاکی رئیس شورای اسلامی شهر مشهد به موجب لایحه شماره ۱۵۱۰۶/۴/۹۳/ش - ۱۳۹۳/۱۲/۲۳ توضیح داده است که:

«هیأت محترم عمومی دیوان عدالت اداری

موضوع: لایحه دفاعیه دادخواست آقای حمزه شکریان به کلاسه ۹۰۲/۹۳

سلام علیکم:

با احترام بازگشت به نسخه دوم دادخواست آقای حمزه شکریان موضوع پرونده شماره ۹۳۰۹۹۸۰۹۰۵۸۰۰۱۰۹ مبنی بر درخواست ابطال مصوبه شماره ۵۰۱۹/۴/۹۳/ش -۱۳۹۳/۵/۲۳ شورای اسلامی شهر مشهد مقدس در خصوص تعرفه ارتفاع مازاد به استحضار می رساند:

شاکی محترم که وکیل دادگستری می باشد و سابقاً از کارشناسان و مشاوران حقوقی شهرداری بوده از ابتدای سال جاری به صورت هدفمند ابطال ۹ مصوبه شورای اسلامی مشهد مقدس را خواستار شده و در اغلب دادخواستها مسایل خلاف واقع مطرح نموده است.

اما در دفاع از مصوبه معترضٌ عنه به استحضار می رساند:

اولاً: برخلاف ادعای شاکی محترم مصوبه مذکور از ابتدا سال ۱۳۹۴ اجرایی خواهد شد و ادعای ایشان مبنی بر این که شهرداری بر این اساس مبالغ هنگفتی از شهروندان اخذ نموده خلاف واقع است.

ثانیاً: وضع عوارض و بها خدمات از تکالیف قانونی شوراهای اسلامی شهر است که در تبصره ۳ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری و نیز در ماده ۱۷۴ قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران به آن تصریح شده است.

بر این اساس شورای اسلامی شهر مشهد مقدس با توجه به عوارضی که برای احداث برجها و بناهای مرتفع شهر وضع می کند در اصلاح مقررات قبلی عوارض مذکور را افزایش داده است تا با فراهم شدن زیر ساختها و رفع عوارض ناشی از احداث این قبیل مستحدثات مشکلات کمتری برای شهر ایجاد کند و برخلاف ادعای شاکی محترم مبلغ دریافتی مقرر برای طبقات، کمتر از طبقات مازادی است که افراد در ساختمانهای عادی احداث می کنند و میزان آن پس از بررسی کارشناسی در کمیسیونهای مختلف و اخذ نظرات کارشناسان صنعت ساختمان تعیین شده است. این که شاکی محترم مدعی شده است شهرداری هیچ گونه خدمتی به سازندگان بناهای مذکور ارائه نمی کند سخنی بسیار ناصواب است. احداث یک برج در منطقه، موجب سکونت حداقل ۴۰۰۰ نفر در یک فضای محدود خواهد شد که نیاز به احداث زیر ساختهای لازم دارد.

به همین سبب است که ارزش معاملاتی یک واحد آپارتمان مسکونی درجوار برج، کمتر از یک چهارم ارزش مشابه آن در برج می باشد. بنا بر مراتب معروضه و نظر به این که تعیین عوارض و بها خدمات از تکالیف و اختیارات قانونی شوراهای اسلامی شهر است و شورای اسلامی شهر مشهد پس از انجام کار کارشناسی و با دقت کامل اقدام به اصلاح عوارض مقرر در بلند مرتبه سازی نموده است، ادعای شاکی محترم مبنی بر اخذ مبالغ هنگفت خلاف واقع بوده زیرا تاکنون مصوبه اجرایی نشده و مبلغ تعیین شده به نحوی است که درخواست متقاضیان بر بلند مرتبه سازی همچنان ادامه داشته و این

عوارض موجب کاهش درخواستها نگردیده است در حالی که ضوابط طرحهای تفصیلی مجوز کمیسیون ماده پنج مانع بسیاری از درخواستهای سازندگان است.

بنا به مراتب معروضه نظر به این که شکایت شاکی محترم فاقد مستند قانونی است مستدعیست نسبت به صدور حکم به رد دادخواست ایشان عنایت نموده و شورای اسلامی شهر مشهد مقدس را در پیشبرد اهداف والای مدیریت شهری پایتخت معنوی ایران یاری فرمایند. »

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۸ با حضور رئیس و معاونین دیوان عدالت اداری و رؤسا و مستشاران و دادرسان شعب دیوان تشکیل شد و پس از بحث و بررسی با اکثریت آرا به شرح زیر به صدور رأی مبادرت کرده است.

رأی هیأت عمومی

نظر به این که وظایف شورای اسلامی شهر در ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شورای اسلامی کشور مصوب سال ۱۳۷۵ پیش بینی شده است و در این قانون وظیفه ای برای شورای اسلامی شهرها در تصویب مقررات اخذ جریمه تحت عنوان حقوق شهرداری پیش بینی نشده است، بنابراین مصوبه شماره ۱۹ ۵۰/۴/۹۳/ش ـ ۱۳۹۳/۵/۲۳ شورای اسلامی شهر مشهد مغایر قانون مذکور بوده و از حدود اختیارات مرجع تصویب خارج است و با استناد به بند ۱ ماده ۱۲ و مواد ۱۳ و ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می شود.

معاون قضایی دیوان عدالت اداری ـ مرتضی علی اشراقی
/

منبع : سایت مجلس شورای اسلامی