

# موسسه حقوقی آوای عدالت سرش

رای شماره ۱۳۱۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع: ابطال ماده واحده مصوبه شماره ۴۰۳۰/ش الف س - ۱۳۸۶/۱۱/۱۴ و تبصره های ۶ و ۸ آن و مصوبه اصلاحی آن به شماره ۸۵۹۶ - ۱۳۸۷/۱۱/۸ از تاریخ تصویب ۱

۱۳۹۵/۱/۱۵

شماره هـ/۵۵۹/۹۲ - :- :- :-

بسمه تعالی

جناب آقای جاسبی

مدیرعامل محترم روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران

با سلام

یک نسخه از رای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه ۱۳۱۰ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۸ با موضوع:

«ابطال ماده واحده مصوبه شماره ۴۰۳۰/ش الف س - ۱۳۸۶/۱۱/۱۴ و تبصره های ۶ و ۸ آن و مصوبه اصلاحی آن به شماره ۸۵۹۶ - ۱۳۸۷/۱۱/۸ از تاریخ تصویب» جهت درج در روزنامه رسمی به پیوست ارسال می گردد.

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

تاریخ دادنامه: ۱۳۹۴/۱۲/۱۸ شماره دادنامه: ۱۳۱۰ کلاس پرونده: ۵۵۹/۹۲

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکی: آقای محمود رضا استقلال به وکالت از آقایان عباس طالبی اردکانی و افضل صدر اردکانی

موضوع شکایت و خواسته: ابطال ماده واحده مصوبه شماره ۴۰۳۰/ش الف س - ۱۳۸۶/۱۱/۱۴ و تبصره های ۶ و ۸ آن و مصوبه اصلاحی آن به شماره ۸۵۹۶ - ۱۳۸۷/۱۱/۸ از تاریخ تصویب

گردش کار: شاکی به موجب دادخواستی ابطال ماده واحده مصوبه شماره ۴۰۳۰/ش الف س - ۱۳۸۶/۱۱/۱۴ و تبصره های ۶ و ۸ آن و مصوبه اصلاحی آن به شماره ۸۵۹۶ - ۱۳۸۷/۱۱/۸ از تاریخ تصویب را خواستار شده و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده است که:

«ریاست ارجمند دیوان عدالت اداری با تقدیم درود و احترام

به تجویز ماده ۳۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۰ در این مبنا که موکلان شکات متعدد هستند اما منشأ و موضوع شکایت آنان واحد است و به شرح زیر ابطال مصوبه ۴۰۳۰ - ۱۳۸۶/۱۱/۱۴ بخش ۴ شیراز به آن به شماره ۸۵۹۶ - ۱۳۸۷/۱۱/۸ شورای اسلامی شهر شیراز را از محضر هیأت عمومی دیوان عدالت اداری تقاضا دارد.

موکلان که مادر و فرزند هستند و خود به وکالت از شرکت مخابرات استان فارس طی اسناد ۲۲۷۸۳۹ - ۱۳۹۱/۷/۲۳ و ۲۲۷۸۴۱ - ۱۳۹۱/۷/۲۳ دفترخانه ۴۷ شیراز، صاحب کلیه حقوق پلاکهای ۱۰۶۰/۱۱ و ۱۰۶۰/۱۶ بخش ۴ شیراز به صورت دو قطعه باغ بودند، به سال ۱۳۹۱ به شهرداری شیراز مراجعه و تقاضای تغییر کاربری پلاکهای موصوف را از باغی به مسکونی می نمایند. شهرداری شیراز نیز با تمسک به مصوبه ۴۰۳۰ - ۱۳۸۶/۱۱/۱۴ و مصوبه اصلاحی آن به شماره ۸۵۹۶ - ۱۳۸۷/۱۱/۸ شورای اسلامی شهر شیراز از بابت مجوز تغییر کاربری از باغی به مسکونی، از هر یک از موکلان به عنوان عوارض تغییر کاربری و تفکیک باغات، به طور جداگانه مبلغ ۴۰۰/۱۰/۲۵۹۹ ریال برابر با دویست و پنجاه و پنج میلیون و نهصد و یازده هزار و چهل تومان و در مجموعه ۸۰۰/۱۱۸/۲۲۰/۵ ریال (پانصد و یازده میلیون و هشتصد و بیست و دو هزار و هشتاد تومان)، به ظاهر با توافق نامه و به واقع به اجبار اخذ می نماید.

با عنایت بر این که بندهای پ و ت ماده ۸۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۰، موارد و جهات اعلام مغایرت مصوبات موضوع دادخواست با قانون و مواد قانونی را تکلیف نموده، این موارد را ذیلاً به استحضار می رساند:

۱- مصوبه اصلاحی ۸۵۹۶ - ۱۳۸۷/۱۱/۸ شورای اسلامی شهر شیراز که بر اساس مصوبه اولیه ۴۰۳۰ - ۱۳۸۶/۱۱/۱۴ آن شورا تصویب گردیده، فارغ از استنادات مصوبه اولیه نیست و بنابراین مصوبه اصلاحی در طول مصوبه اول قرار دارد. مصوبه اولیه ۴۰۳۰ - ۱۳۸۶/۱۱/۱۴ شورای اسلامی شهر شیراز با استناد بر تبصره ۱ ماده ۵ قانون اصلاح مواد از قانون برنامه سوم توسعه موسوم به قانون تجمیع عوارض تصویب شده بود. هر چند که تبصره مذکور، اختیار شورای اسلامی شهر شیراز در تعیین عوارض محل جدید و یا افزایش در نرخ هر یک از عوارض محلی را تصریح نموده و این که می بایست تا ۱۵ بهمن هر سال برای اجرا در سال بعد به تصویب برسد لیکن نباید تغییر کاربری اراضی باغی به مسکونی را در اساس، خدمت تلقی کرد تا به موجب آن شورای اسلامی شهر شیراز بتواند اخذ مبلغی را از متقاضی تغییر کاربری (موکلان) برای شهرداری تجویز نماید.

مضافاً این که اجرای این مصوبه خصوصاً مصوبه اصلاحی ۸۵۹۶ - ۱۳۸۷/۱۱/۸ در سال ۱۳۹۱ توسط شهرداری شیراز غیرقانونی است. زیرا با تصویب قانون مالیات بر ارزش افزوده و به طور خاص ماده ۵۲ این قانون، حکومت تبصره ماده ۵ قانون اصلاح مواد از قانون برنامه سوم توسعه موسوم به قانون تجمیع عوارض به پایان رسیده بود. به بیان دیگر قانون مالیات بر ارزش افزوده که از اول تیر ماه ۱۳۸۷ لازم الاجرا شد، قانون اصلاح مواد از قانون برنامه سوم توسعه و از جمله تبصره ۱ ماده ۵ این قانون را لغو نموده بود. بنابراین شهرداری شیراز قانوناً با استناد بر مصوبه تقاضا شده به ابطال، حق دریافت هیچ مبلغی را از موکلان از بابت تغییر کاربری در سال ۱۳۹۱ نداشت.

۲- استناد تبصره ۲ مصوبه اول شورای اسلامی شهر شیراز (مصوبه ۴۰۳۰ - ۱۳۸۶/۱۱/۱۴) که ضمن ارائه تعریف باغ هر گونه ساخت و ساز را مطابق با مفاد دستورالعمل ماده ۱۴ قانون زمین شهری مصوب وزارت مسکن و شهرسازی دانسته، مفاد دستورالعمل مذکور غیر قانونی است زیرا این دستورالعمل با دادنامه ۴۸ هیأت محترم دیوان عدالت اداری به تاریخ

این دادنامه، دستورالعمل مذکور را به این جهت باطل نمود که در قبال تغییر کاربری به مسکونی، اخذ قسمتی از اصل را به صورت رایگان در قبال استفاده از بقیه آن تجویز می نمود.

بنابراین با وجودی که دریافت اصل زمین در قبال تغییر کاربری ممنوع گردیده چگونه است که شورای اسلامی شهر شیراز اساس مصوبات موضوع دادخواست، مجوز دریافت وجه نقد را تصویب نموده است.

۳. مصوبات موضوع دادخواست خارج از محدوده وظایف و اختیارات شورای اسلامی شهر شیراز بر اساس ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ با اصلاحات بعدی آن است.

شایسته ذکر می داند که آرای متعددی از جانب هیأت عمومی دیوان عدالت اداری صادر گردیده که نادرستی و غیر قانونی بودن واگذاری قسمتی از اصل اراضی متقاضیان تغییر کاربری را مورد حکم قرار داده است. در این بین می توان به دادنامه ۱۸۶-۱۸۷-۱۸۸/۲/۲۷، دادنامه ۳۹۳-۱۳۸۹/۹/۲۹، دادنامه ۵۶۳-۱۳۹۰/۱۲/۸ و دادنامه ۵۱۷-۱۳۹۱/۷/۲۴ اشاره کرد. لیکن به طور مستقیم دادنامه شماره ۴-۱۳۹۱/۱/۱۴ هیأت محترم دیوان عدالت اداری با استناد بر ماده ۴ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰، اخذ هر گونه وجه، کالا و خدمات توسط دستگاههای اجرایی را منوط به تجویز قانونگذار نموده و در این راستا اخذ عوارض تغییر کاربری اراضی مردم را در قبال وجه، مغایر حکم قانونگذار اعلام و بر ابطال مصوبه مشابه شورای اسلامی شهر شاهرود حکم داده است.

همچنین دادنامه ۷۱۷-۱۳۹۱/۱۰/۱۱ آن هیأت محترم نیز وظایف مندرج در ماده ۷۱ قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی و انتخابات شهرداران مصوب ۱۳۷۵ با اصلاحات بعدی را مثبت اختیارات و صلاحیت شوراهای اسلامی برای وضع قاعده برای تغییر کاربری اراضی و اخذ قسمتی از اراضی در قبال تغییر کاربری ندانسته است.

حال آن که مصوبه موضوع دادخواست دقیقاً به وضع قاعده برای دریافت وجه از متقاضیان تغییر کاربری پرداخته است در نتیجه مصوبه ۴۰۳۰-۱۳۸۶/۱۱/۱۴ شورای اسلامی شهر شیراز و مصوبه اصلاحی آن به شماره ۸۵۹۶-۱۳۸۷/۱۱/۸ این شورا غیر قانونی است. زیرا دریافت وجه نقد با دریافت اصل زمین هیچ تفاوتی ندارد.

از هیأت محترم دیوان عدالت اداری به استناد بند ۱ ماده ۱۲ و مواد ۱۳ و ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۰، صدور حکم بر ابطال مصوبه ۴۰۳۰-۱۳۸۶/۱۱/۱۴ و مصوبه اصلاحی آن به شماره ۸۵۹۶-۱۳۸۷/۱۱/۸ شورای اسلامی شهر شیراز را به دلیل تضییع حقوق موکلان از تاریخ تصویب تقاضا دارد.»

در پی اخطار رفع نقضی که در اجرای ماده ۸۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ برای شاکی ارسال شده بود، پاسخ داده است که:

«ریاست ارجمند هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

با تقدیم درود و احترام، در پاسخ به اخطاریه رفع نقض آن هیأت محترم در پرونده کلاسه ۵۵۹/۹۲ و شماره رایانه ۵۵۰۵۵-۹۲۰۹۹۸۰۹۰۰۹۰۰۵۵۵ در موعد قانونی، موارد رفع نقض در خصوص اعلام توجه شکواییه موکلان به مصوبه ۴۰۳۰-۱۳۸۶/۱۱/۱۴ و مصوبه اصلاحی آن به شماره ۸۵۹۶-۱۳۸۷/۱۱/۸ شورای اسلامی شهر شیراز به شرح زیر تقدیم می گردد:

الف - در خصوص مصوبه ۴۰۳۰-۱۳۸۶/۱۱/۱۴ شورای اسلامی شهر شیراز، شکایت متوجه موارد زیر است:

۱- ماده واحده این مصوبه از این حیث که وصول عوارض تفکیک باغات خارج از حوزه باغات قصردشت شیراز را طبق فرم ول  $(15+8) \times$  تعیین نموده و به شهرداری شیراز با وضع قاعده، مجوز دریافت وجه نقد را داده است.

( آخرین نرخ ارزش معاملاتی زمین در اجرای ماده ۶۴ قانون مالیاتهای مستقیم) و ( تعداد قطعات تفکیکی حاصل از تفکیک باغات) و ( مساحت خالص قطعات تفکیکی) و ۱۵ ضرب ثابت جهت محاسبه عوارض تفکیک تعیین شده است.

۲- تبصره ۶ ماده واحده مصوبه مذکور از این حیث که مجوز دریافت ۱/۵ برابر فرمول فوق را نسبت به آن دسته از باغات که بدون موافقت شهرداری شیراز تفکیک گردیده اند با این شرط که شرایط ماده ۱۴ دستورالعمل اجرایی وزیر مسکن و شهرسازی را دارا باشند، داده است.

۳- تبصره ۸ ماده واحده مصوبه مذکور از این حیث که اگر تفکیک باغات بدون رعایت شرایط دستورالعمل ماده ۱۴ وزیر مسکن و شهرسازی صورت گرفته باشد، مجوز دریافت عوارض تفکیک باغات به ماخذ ۳ برابر فرمول فوق را به شهرداری شیراز داده است.

ب - در خصوص مصوبه اصلاحی ۸۵۹۶-۱۳۸۷/۱۱/۸ شورای اسلامی شهر شیراز که فرمول مصوبه اولیه را به گونه ای تعیین و اصلاح نموده که شهرداری شیراز وصول عوارض مذکور را در مبالغی بیش از گذشته اخذ نماید، شکایت متوجه تمام این مصوبه اصلاحی می باشد. »

متن مصوبه شماره ۴۰۳۰/ش الف س - ۱۳۸۶/۱۱/۱۴ به قرار زیر است:

«برادر گرامی جناب آقای مهندس اعتمادی

شهردار محترم شیراز

سلام علیکم:

احتراماً، نامه شماره ۲۰۶۲۵/۱-۱۳۸۶/۹/۲۶ شهرداری ماثبت به شماره ۴۰۳۰-۱۳۸۶/۹/۲۸ شورا در خصوص بررسی لایحه نحوه وصول عوارض تفکیک باغات موضوع ماده ۱۴ قانون زمین شهری به منظور تعیین تکلیف باغات واقع در محدوده خدماتی و حل مشکل این گونه اراضی و حفظ و گسترش فضای سبز و نگهداری درختان و تامین بخشی از هزینه های تملک باغات غیر قابل تفکیک، ارسالی از کمیسیونهای تلفیق و هماهنگی دستگاهها و برنامه و بودجه در جلسه علنی مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۱۴ شورای اسلامی شهر شیراز مطرح و ضمن اصلاح برخی تبصرات آن، لایحه مذکور با یک ماده واحده، ۹ تبصره و توضیحات به تصویب رسید. ضمناً یک نسخه از لایحه تصویبی مهور به مهر شورا به پیوست ارسال می گردد. - رئیس شورای اسلامی شهر شیراز

لایحه عوارض تفکیک باغات خارج از حوزه باغات قصر دشت موضوع ماده ۱۴ قانون زمین شهری ماده واحده:

به استناد تبصره ۱ ماده ۵ قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ... موسوم به قانون تجمیع عوارض به منظور تامین بخشی از هزینه تملک باغات غیر قابل تفکیک محدوده خدماتی (به استثناء باغات حوزه استحفاظی قصر دشت) و نیز حفظ و حرارت و گسترش فضای سبز و گذر از مالکیت خصوصی به مالکیت عمومی و جلوگیری از تفکیکهای غیر قانونی به شهرداری شیراز اجازه داده می شود طبق فرمول  $(15+8) \times$  و بر اساس تبصر ذیل نسبت به وصول عوارض تفکیک باغات اقدام نماید.

تبصره ۱: حداقل مساحت قطعه باغ تفکیکی ۲۰۰۰ مترمربع می باشد.

تبصره ۲: منظور از باغ، باغات دارای سند شش‌دانگ و قابل تفکیک بر اساس دستورالعمل اجرایی موضوع ماده ۱۴ قانون زمین شهری می باشد و ضمناً هر گونه ساخت و ساز بر اساس مفاد دستورالعمل وزیر محترم مسکن و شهرسازی (به صورت دستورالعمل پیوست ممه‌ور به مهر شورا) خواهد بود.

تبصره ۳: قبل از هر اقدامی تهیه شناسنامه اشجار تحت نظر سازمان فضای سبز شهرداری الزامی است.

تبصره ۴: رعایت اصول شهرسازی و رعایت هم جوارى در هنگام تفکیک باغات الزامی است.

تبصره ۵: طبق ماده ۱۰۱ قانون شهرداریها معابر و شوارع عمومی که در اثر تفکیک این گونه باغات ایجاد می شود متعلق به شهرداری بوده و شهرداری در قبال آن به هیچ عنوان وجهی به صاحب آن پرداخت نخواهد کرد.

تبصره ۶: باغاتی که بدون موافقت شهرداری تفکیک گردیده اند در صورتی که شرایط ماده ۱۴ و دستورالعمل مربوطه را دارا باشند عوارض تفکیک ۱/۵ برابر فرمول فوق محاسبه خواهد شد.

تبصره ۷: باغات با سند شش‌دانگ که قبل از تصویب این مصوبه در آنها بر اساس پروانه ساختمانی شهرداری احداث بنا گردیده و دارای پایان کار می باشند و یا با تایید شهرداری تفکیک گردیده اند در صورت عدم تقاضای تفکیک مجدد مشمول این دستورالعمل نمی گردند.

تبصره ۸: باغاتی که بدون موافقت شهرداری تفکیکی گردیده در صورتی که رعایت شرایط دستورالعمل ماده ۱۴ را از نظر تفکیک و ساخت و ساز انجام نداده باشد ۳ برابر فرمول ماده واحده محاسبه خواهد شد.

تبصره ۹: در صورت احداث بنا حداقل ۸۰٪ فضای باز باید صرف احداث فضای سبز توام با غرس اشجار مناسب به ازای ۱۰-۱۵ مترمربع یک درخت گردیده و این موضوع باید در پروانه ساختمانی درج و در گواهی پایان کار و هر گونه نقل و انتقال بعدی کنترل شود.

توضیحات:

: عبارت است از آخرین نرخ ارزش معاملاتی زمین که ملاک عمل اداره امور اقتصادی و دارایی شهر شیراز می باشد و در اجرای ماده ۶۴ قانون مالیاتهای مستقیم تعیین و ابلاغ می گردد.

: تعداد قطعات تفکیکی

: مساحت خالص قطعات تفکیکی

۱۵: ضریب ثابت جهت محاسبه عوارض تفکیک

متن مصوبه شماره ۸۵۹۶/ش الف س - ۱۳۸۷/۱۱/۸ به قرار زیر است:

برادر گرامی جناب آقای مهندس اعتمادی

شهردار محترم شیراز

سلام علیکم:

احتراماً نامه شماره ۱۲۰۰۱/۱ - ۱۳۸۷/۱۰/۲ - شهرداری مثبت به شماره ۸۵۹۶ - ۱۳۸۷/۱۰/۴ شورا در خصوص لایحه اصلاح مصوبه شماره ۴۰۳۰ - ۱۳۸۶/۱۱/۱۴ شورای پیرامون نحوه وصول عوارض تفکیک باغات موضوع ماده ۱۴ قانون زمین شهری به منظور تعیین تکلیف باغات واقع در محدوده خدماتی و حل مشکل این گونه اراضی و حفظ و گسترش فضای سبز و نگهداری درختان و تامین بخشی از هزینه های تملک باغات غیر قابل تفکیک، ارسالی از کمیسیون برنامه و بودجه در جلسه علنی مورخ ۱۳۸۷/۱۱/۶ شورای اسلامی شهر شیراز مطرح و به شرح زیر اصلاح گردید:

الف) فرمول اصلاحی ماده واحده وصول عوارض تفکیک باغات عبارت است:

$$100 \times 25\%$$

ب) تبصره های ۶ و ۸ مصوبه فوق الذکر به شرح ذیل اصلاح گردید:

تبصره ۶ اصلاحی: عوارض باغات تفکیک شده قبلی در صورتی که شرایط ماده ۱۴ دستورالعمل مربوط را دارا باشند برابر فرمول ذیل محاسبه می گردد:

$$2 \times 1 \times 30 \times \text{سطح اشغال}$$

تبصره ۸ اصلاحی: عوارض باغات تفکیک شده قبلی در صورتی که رعایت شرایط دستورالعمل ماده ۱۴ را از نظر تفکیک انجام نداده باشند برابر فرمول ذیل محاسبه می گردد:

تبصره ۱۰ الحاقی: عوارض باغات تفکیک شده قبلی در صورتی که زیربنای بدون مجوز و یا خلاف مفاد پروانه احداث شده باشد به شرح ذیل محاسبه می گردد:

تبصره ۱۱ الحاقی: کلیه تفکیکهای انجام شده بعد از لازم الاجرا شدن مصوبه شماره ۴۰۳۰/ش الف س - ۱۳۸۶/۱۱/۱۶ طبق بند الف فرمول اصلاحی قابل محاسبه و وصول می باشد. - رئیس شورای اسلامی شهر شیراز «

علی رغم ارسال نسخه ثانی شکایت و ضمائم آن برای طرف شکایت تا زمان رسیدگی به پرونده در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری هیچ پاسخی از طرف شکایت واصل نشده است.

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 رای مبادرت کرده است.

رای هیأت عمومی

طبق ماده ۱۰۱ قانون شهرداری و ماده ۱۵۴ اصلاحی قانون ثبت اسناد و املاک کشور وظیفه تفکیک و افراز اراضی واقع در محدوده شهرها و حریم آنها با رعایت طرحهای جامع، تفصیلی یا هادی و سایر ضوابط مربوط به شهرسازی و نقشه مورد تایید و تصویب شهرداری محل، به عهده ادارات ثبت اسناد و املاک کشور و مراجع ذی صلاح دادگستری محل وقوع ملک محول شده است و در صورت عدم اظهار نظر کتبی شهرداری نسبت به نقشه تفکیک و افراز در مهلت قانونی مراجع مذکور نسبت به افراز و تفکیک ملک راسا اقدام می نماید. نظر به این که حکم مقرر در بند ۲۶ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ نیز مفید وظایف و اختیارات شورای اسلامی شهر در

زمینه تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمانهای وابسته به آن با رعایت آیین نامه مالی و معاملات شهرداریها است، مصوبات شورای اسلامی شهر شیراز در قسمتهای مورد اعتراض شاکی خلاف اصل تسلیم و اعتبار مالکیت مشروع و مغایر هدف و احکام مقنن در خصوص مورد است، بنابراین به استناد بند ۱ ماده ۱۲ و مواد ۱۳ و ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ از تاریخ تصویب ابطال می شود.

رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری - محمدجعفر منتظری/

منبع : سایت مجلس شورای اسلامی