موسسه حقوقی آوای عدالت سروش

رأی شماره۷۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع بند ۴ ماده ۲۴ تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۸۹ مصوب شورای اسلامی شهر تبریز خلاف قانون است و از تاریخ تصویب ابطال میشود

- :- -:-=

شماره هـ/۴۲۸/۹۲ ۱۳۹۵/۳/۵

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 ۷۷ مورخ ۱۳۹۵/۲/۲۱ با موضوع:

«بند ۴ ماده ۲۴ تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۸۹ مصوب شورای اسلامی شهر تبریز خلاف قانون است و از تاریخ تصویب 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: ۱۳۹۵/۲/۲۱ شماره دادنامه: ۷۷ کلاسه پرونده: ۴۲۸/۹۲

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکی : آقای محمدرضا دلیری سهلان با وکالت خانم رحیمه شاملو

موضوع شکایت و خواسته : ابطال بند ۴ ماده ۲۴ تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۸۹ شورای اسلامی شهر تبریز

گردش کار : خانم رحیمه شاملو به وکالت از آقای محمدرضا دلیری سهلان به موجب دادخواستی ابطال بند ۴ ماده ۲۴ تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۸۹ شورای اسلامی شهر تبریز را خواستار شده و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده است که:

«احتراماً، موکل و سایر شرکایش طبق کپی مصدق سند عادی تقدیمی مالک یک واحد کوره آجرپزی به نام مشهد می باشند که کوره موصوف را در تاریخ ۱۳۶۴/۱۰/۲۰ از مؤسسین اولیه در حالت آماده بهره برداری خریداری و از تاریخ معامله تا به حال بدون کوچکترین تغییر (اعم از تفکیک، ادغام، و ...) مشغول فعالیت تولیدی و اشتغال زایی هستند. که هم احداث و هم معامله کوره مسبوق بر تاریخ تصویب طرح جامع شهر تبریز (۱۳۷۴/۱۱/۲۸) می باشد که پس از اجرای طرح جامع شهری مشارالیه بدون اراده و تقاضای موکل به عنوان مالک و بر اساس طرح مصوب، ملک کوره نیز وارد محدوده شهر می شود که علی رغم نص صریح قانونی، قانون عطف بماسبق نمی شود. شهرداری منطقه ۶ تبریز طی پیش نویس مورخ ۱۳۹۰/۱۰/۸ و دستور مطالبه عوارض (اج ـ ۱۰۹۵ ـ ۱۳۸۹/۱۰/۲۰) به شرح پیش نویس مجموعا به مبلغ ۱/۸۰۴/۱۸۹/۱۴۵ ریال معادل یکصد و هشتاد میلیون تومان از موکل و شرکا (در یک کوره کوچک تولیدی) مطالبه عوارض می نماید. موکل در سال ۱۳۹۰ شکایتی با موضوع اخذ عوارض مازاد بر قانون مستنداً به ماده ۶۰۰ قانون مجازات اسلامی علیه شهرداری منطقه ۶ تقدیم شعبه ۱۳ بازپرسی تبریز می نماید که اثبات تقصیر شهرداری در آن جا به اجرای تخلف آن در دیوان عدالت اداری منوط می شود. اما در صورتجلسه بازپرسی نماینده شهرداری منطقه ۶ در دفاعیه اش از مطالبه عوارض سهم خدمات عمومی به بند ۷ از جدول (ص ۲۲) و تبصره ۳ بند ۴ ماده ۲۴ دفترچه تعرفه عوارض محلی ۱۳۸۹ شهر تبریز استناد کرده است که در اعتراضیه تقدیمی به کمیسیون ماده ۷۷ در باب عوارض تعیین شده از طرف شهرداری منطقه ۶ تبریز، ایرادات قانونی را تشریح کردیم.

۱ـ در خصوص عوارض تفکیک به مبلغ ۱۰۷/۴۰۰/۰۰۰ ریال در حالی که موکل کوره آجرپزی فوق را در سال ۱۳۶۴ خریداری کرده و اگر ما فرض شهرداری را هم درست پنداریم باز هیچ یک از تشریفات ماده ۱۰۱ قانون شهرداریها در این فرض انجام نگرفته است و هیچ تفکیک و یا ادغامی در ملک کوره انجام نگرفته و این که تفکیک در املاکی مجاز است که دارای سند رسمی باشند و ملک فوق سند رسمی ندارد و تفکیک قهری در آن رخ نداده است.

۲ـ در مورد جریمه ماده صد و ابقا اعیانی در حالی که بالاجبار مبلغ چهل میلیون تومان به صورت نقدی به شهرداری پرداخت کرده اند اما محاسب عوارض شهرداری احداث اعیانیها را از سال ۱۳۸۵ به بعد فرض کرده اند در حالی که احداث کوره فوق به سالهای قبل از ۱۳۶۴ (کپی قبض تاریخ دار عوارض مؤسسین اولیه) بر می گردد که این موضوع اختلاف فاحش در تعیین جریمه را باعث می شود و مشخص نیست کارشناسان شهرداری بر مبنای کدام علم باستان شناسی تاریخ احداث اعیانیهای کوره را بعد از سال ۱۳۸۵ حدس می زنند.

۳ ـ در بند ۶ ب ن ـ فروش زمین و سهم خدمات عمومی بر اساس ماده ۲۴ تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۸۹ به مبلغ ۱/۵۸۷/۶۰۰/۰۰۰ ریال درج شده است که این موضوع نیز با توجه به مساحت ثابت ملک کوره از ۶۴ تا به حال و علاوه بر اشکالات حقوقی وارد بر خود ماده ۲۴ که در سطور بعدی تقدیم می شود خود رقم مبلغ، فاقد وجاهت قانونی و اشتباه است.

۴ـ علی رغم این که قیمت هر مترمربع زمین در منطقه کوره ها در سال ۱۳۸۹ مبلغ ۱۸۰۰ تا ۲۰۰۰ تومان بود و مدارک معاملاتی موجود در بهمن ماه سال ۱۳۹۱ علی رغم نوسان قیمتها در مشرفیت معبر از قرار هر مترمربع هفت هزار تومان بود در حالی که شهرداری ارزش معاملاتی هر مترمربع زمین را در سال ۱۳۸۹ مبلغ پانزده هزار تومان اعمال کرده است.

۵ ـ این که شهرداری از بدو تأسیس حتی یک ریال هم بابت توسعه و عمران منطقه عمومی کوره ها خرج نکرده است و طبق قانون شهرداری حق مطالبه مبلغی از بابت خدماتی که هنوز انجام نداده است را ندارد.

۶ ـ در خصوص استناد به بند ۷ جدول ص ۲۲ که مربوط به بند ۵ ماده ۲۴ دفترچه عوارض محلی می باشد نه بند ۴.

۷ـ در دفترچه عوارض محلی حداقل ارزش منطقه ای تعیین شده برای حوزه منطقه ۶ شهرداری ۵۰۰۰ ریال اعلام شده در حالی که در اظهارات مندرج در برگه بازجویی شعبه ۱۳ بازپرسی جهت تولید رقمهای مطلوب که بتواند مبلغ مندرج در پیش نویس را تکافو نماید حداقل ارزش منطقه ای ۳۰۰۰ ریال اعمال کرده اند که هیچ کدام از اعداد و فرمولهای ارائه شده به بازپرسی با فرمول خودشان هم سازگار نیست.

۸ ـ همچنین درباره استناد به تبصره ۳ بند ۴ ماده ۲۴ عوارض محلی ۱۳۸۹ (مندرج در صفحه ۲۲ تعرفه عوارض محلی شهر تبریز) که در متن تبصره داشتن سند شش دانگ مجزا برای ملکی که نسبت به آن عوارض تعیین می شود شرط شده است در حالی که سند کوره آجرپزی موکلین از همان زمان احداث تاکنون سند عادی بوده و به ثبت نرسیده است و علاوه بر اشکالات فوق در بند ۴ ماده ۲۴ که شهرداری در استناد به این بند کاربری ملک کوره را فضای سبز عنوان می کند که طبق اعلام خودشان در نامه شماره ۳۴۲۴۸/۴۵ ـ ۱۳۸۹/۹/۸ به کمیسیون ماده ۱۰۰ کاربری آن را مراکز فناوریهای ساختمانی اعلام می کند که موید این موضوع است که کوره قبل از سال ۱۳۶۴ احداث شده در فضای سبز نبوده است.

۹ـ در محاسبه عوارض مازاد بر ۳۵۰ مترمربع معادل ۱۰۳۷۴ فرضی را با احتساب ۳۰% برای سهم خدمات عمومی و مقدار حداکثر مندرج در دفترچه تعرفه عوارض محلی ۱۳۸۹ تبریز (۲۰%) را سهم شهرداری آورده و جمع کرده و به ۵۰ درصد رسانده که باز هم بدون تغییر کاربری و تفکیک و یا ادغام فاقد وجاهت قانونی است زیرا طبق متن دفترچه عوارض اعتبار و نصاب خود تبصره ۳ ماده ۲۴ را به بند ۲ از ماده ۲۴ ارجاع می دهد که آن هم به دلیل مغایرت با قانون در رأی شماره ۱۵۳ در پرونده کلاسه ۶۲۲/۸۹ صادره از دیوان عدالت اداری ابطال شده ولی کمیسیون ماده ۷۷ علی رغم دفاعیات مستدل و مشروح تقدیمی ما، در رأی صادره خود فقط در خصوص یک قسمت از اعتراض (عوارض تفکیک) آن هم به صورت مبهم و نابجا اظهار نظر کرده و تصمیم گیری در خصوص سایر موارد را مسکوت گذارده است. در ادامه به عرض می رساند که اعضای محترم شورای نگهبان قانون اساسی در موارد عدیده من جمله پرونده کلاسه ۱۶۹/۷۷ و ۶۲۱/۸۲ این گونه اقدامات شهرداری را خلاف شرع دانسته و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز مصوباتی نظیر مستندات شهرداری تبریز طبق ماده ۲۴ دفترچه عوارض محلی ۱۳۸۹ مشروحه را که به صورت مطلق و بدون تقاضای صاحبان زمین بابت استفاده از مزایای ورود به محدوده توسعه و عمران شهر را که سهمی رایگان از املاک را به شهرداری اختصاص می دهند را در تمام موارد ابطال کرده است و با عنایت به این که مستندات شهرداری منطقه ۶ در این پرونده از ماده ۲۴ عوارض محلی ۱۳۸۹ تبریز در مطالبه عوارض از شهروندان به شرحی که گذشت در مغایرت آشکار با شرع دین مبین اسلام و قاعده تسلیط مالک و اصولی از قانون اساسی مبنی بر اقدام مالکیت مشروع اشخاص قرار گرفته و تصویب این گونه مصوبات خارج از حدود اختیارات قانونی شهرداری و شوراهای اسلامی شهر است و از آن جا که شورای اسلامی شهر مجوز تقنین قانون و وضع مقررات مغایر با قانون اساسی و سایر قوانین مطبوع کشور را ندارد و با توجه به این که اجرای دستور شهرداری به لحاظ اهرمهای فشاری که در اختیار دارد خساراتی سنگین را متوجه موکل خواهد کرد که جبرانش برای موکل متعسر و غیرممکن است لذا مستند به ماده ۱۵ قانون دیوان عدالت اداری تقاضای صدور دستور موقت مبنی بر توقف اجرایی آرای مطالباتی شهرداری را داریم و با توجه به این که مفاد مشروحه فوق الذکر از ماده ۲۴ عوارض محلی ۱۳۸۹ تبریز در تناقض آشکار با تبصره ۴ ماده واحده «قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرحهای دولتی و شهرداریها مصوب ۱۳۶۷/۸/۲۹ می باشد و با توجه به این که در تبصره ۴ ماده مزبور ۲ شرط»

۱ـ به تقاضای صاحبان اراضی، به منظور استفاده از مزایای ورود به محدوده توسعه و عمران شهر موکول شده ۲ـ این که مراجع مزبور (شهرداری در این مورد) حداکثر تا ۲۰% از اراضی آنها را... به طور رایگان دریافت نماید گنجانده شده است و چون ماده ۲۴ عوارض محلی ۱۳۸۹ تبریز جواز دریافت رایگان مقداری مازاد بر (۲۰% اراضی) را در مغایرت آشکار با حکم مقنن در ماده واحده مزبور به شهرداری می دهد خلاف قانون است و مستنداً به بند ۱ از ماده ۱۹ و مواد ۲۰ و ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری از زمان تصویب قابل ابطال است لذا مستنداً به بند ۱ ماده ۱۹ و ماده ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری تقاضای رسیدگی و ابطال بند ۴ ماده ۲۴ عوارض محلی ۱۳۸۹ تبریز را به دلیل مغایرت با مفاد ماده واحده مزبور را داریم.»

متن تعرفه مورد اعتراض به قرار زیر است:

«ماده ۲۴: عوارض سهم خدمات عمومی و شهرداری در محدوده و حریم شهر

۴ـ به کلیه املاک و اراضی با کاربری فضای سبز جهت تغییر کاربری به عمومی به غیراز تجاری و مسکونی و صنایع سبک و یا از کاربری عمومی به مسکونی که از طریق کمیسیون ماده ۵ تغییر کاربری می یابند معادل ۳۰ درصد از کل عرصه به عنوان سهم خدمات عمومی و حداکثر تا ۲۰ درصد عرصه به عنوان سهم شهرداری تعلق خواهد گرفت و در صورت تغییر کاربری و ناشی از ارزش افزوده توام سهم شهرداری از درصد مندرج در بند ۲ این ماده بیشتر نخواهد شد.»

در پاسخ به شکایت مذکور، مدیرحقوقی و اجرائیات شهرداری کلانشهر تبریز، به موجب لایحه شماره ۲۸۹۳۰/۵۹ ـ ۱۳۹۲/۷/۲۲ اعلام کرده است که:

مدیر دفتر محترم هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

سلام علیکم:

احتراماً، عطف به اخطاریه واصله در مورد پرونده به شماره ۴۲۸/۹۲ ـ ۹۲۰۹۹۸۰۹۰۰۰۳۹۱۳۶ ـ ۱۳۹۲/۶/۱۶ منضم به نسخه ثانی دادخواست تقدیمی آقای محمدرضا دلیری سهلان به خواسته درخواست ابطال بند ۴ ماده ۲۴ تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۸۹ مصوب شورای اسلامی شهر تبریز مراتب زیر را به استحضار عالی می رساند:

نظر به این که شاکی در ضمن دادخواست تقدیمی، علاوه بر شرح ادعای خود در مورد درخواست ابطال مصوبه معترض به، ایرادات و اعتراضاتی نسبت به رأی قطعی کمیسیون ماده ۷۷ به شماره ۴۳۱/۴۹ ـ ۱۳۹۱/۱۲/۲۶ کرده است، به جهت این که رسیدگی به اعتراض نامبرده نسبت به کمیسیون ماده ۷ قانونا در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری بوده و مستلزم تقدیم دادخواست جداگانه است لذا به تبعیت از عنوان اصلی خواسته مندرج در ستون خواسته و با مد نظر قرار دادن صلاحیت قانونی هیأت عمومی محترم دیوان عدالت اداری، بدون ورود به ماهیت و جزئیات رأی کمیسیون ماده ۷۷ و ارزیابی موارد اعتراضی شاکی در این خصوص، صرفاً به بیان مدافعات شهرداری در جهت اثبات مردود بودن ادعای شاکی از حیث درخواست ابطال بند ۴ ماده ۲۴ تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۸۹ اکتفا می نماید.

۱ـ مطابق ماده ۳۸ قانون جدید دیوان عدالت اداری در مورد درخواست ابطال مصوبات، مشخص کردن علل درخواست و ذکر موارد مغایرت مصوبه با شرع یا قانون یا خروج از اختیارات و همچنین ماده قانونی یا حکم شرعی که اعلام مغایرت مصوبه با آن شده ضروری است و وفق تبصره همان ماده در صورت عدم رعایت این تکلیف قانونی از سوی متقاضی (شاکی) بدوا می باید اخطار رفع نقص صادر و در صورت رفع نقص در فرجه قانونی پرونده قابلیت به جریان افتادن را پیدا خواهد کرد والا با قرار رد درخواست مواجه خواهد شد. لذا از آن جا که در دادخواست حاضر، شاکی به این تکلیف قانونی عمل نکرده است بدین دلیل استدعای بذل عنایت از جهت مذکور را دارد.

۲ـ شاکی محترم بعد از شرح و نقل موارد و مطالب پراکنده در خصوص ایراد به نحوه محاسبه شهرداری نهایتاً در صفحه ۴ دادخواست تقدیمی خود به طور کلی مدعی شده است که: «ماده ۲۴ دفترچه عوارض محلی ۱۳۸۹ در مطالبه عوارض از شهروندان مغایر آشکار با شرع دین مبین اسلام و قاعده تسلیط مالک و اصولی از قانون اساسی مبنی بر اقدام مالکیت مشروع اشخاص قرار گرفته و تصویب این گونه مصوبات خارج از حدود اختیارات قانونی شهرداری و شورای اسلامی شهر می باشد...» که در پاسخ این ادعای کلی و غیرمستند نامفهوم شاکی اجمالاً معروض می دارد: ماده ۲۴ تعرفه عوارض سال ۱۳۸۹ در قالب دو صفحه ۴ متضمن جزئیات و فروعات عدیده بوده و اصل تسلیط نیز یک اصل مطلق و بدون تخصیص نیست (ما من عام الا و قدخص)، شهرداری مخالف استفاده مالکانه اشخاص از مایملک خود نبوده و نیست و مطالبه حقوق و

عوارض قانونی جهت تأمین هزینه های عمومی و ارائه خدمات به منزله نفی سلطنت مالکانه اشخاص نمی باشد.

۳ـ در بند ۴ ماده ۲۴ تعرفه مورد نظر، در صورتی که کاربری ملکی از طریق کمیسیون ماده ۵ از فضای سبز به کاربری غیراز تجاری و مسکونی و صنایع سبک تغییر یابد و یا از کاربری عمومی به مسکونی تغییر یابد به لحاظ ارزش افزوده ناشی از تغییر کاربری که موجب تحصیل سود برای مالک و متقابلا ایجاد هزینه و تکلیف برای شهرداری می شود مقرر شده، عوارضی معادل درصدهای تعیین شده محاسبه و وصول شود و بدین ترتیب نفس وصول عوارض برای تأمین هزینه های جاری و عمرانی شهرداری آن هم موقع ایجاد ارزش افزوده برای مالک و تحمیل تکلیف برای شهرداری هیچ گونه مغایرتی با موازین شرعی و قانونی ندارد.

۴ـ مطابق بند ۱۶ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (مصوب ۱۳۷۵ با اصلاحات بعدی) اختیار وضع عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن به شوراهای اسلامی شهرها تفویض شده و متعاقباً ماده یک قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی برقراری و وصول عوارض و سایر وجوه از تولیدکنندگان کالا و ارائه خدمات محدودیتهایی در وضع عوارض پیش بینی شده و نهایتاً به موجب ماده ۵۲ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۹/۲/۱۷ مقررات اخیرالذکر ملغی و به شرح مقرر در این قانون تکلیف مالیات و عوارض برخی از کالاها و خدمات که فاقد جنبه محلی دارند مشخص شده و مطابق تبصره ۱ ماده ۵۰ همان قانون صلاحیت قانونی شوراها جهت رفع هر یک از عوارض محلی تایید و تصدیق شده است.

۵ ـ عوارض مندرج در بند ۲۴ تعرفه عوارض محلی از مصادیق بارز عوارض محلی بوده و وضع و تعیین میزان آن در اختیار شوراهای محترم اسلامی شهر است.

بنا به مراتب و توجهاً به عدم ارائه ادله مثبته کافی در جهت اثبات مغایرت بند یا بندهایی از مصوبه معترض به با احکام معین شرعی یا اصول یا مواد قانونی مشخص و با توجه به صلاحیت قانونی شوراها در وضع عوارض محلی تقاضای صدور حکم به رد شکایت بلاوجه شاکی را دارد.»

در خصوص ادعای مغایر بودن موضوع بند ۴ ماده ۲۴ تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۸۹ شهرداری تبریز با شرع مقدس اسلام، قائم مقام دبیر شورای نگهبان به موجب نامه شماره ۲/۳۰/۵۲۶۴۰ ـ ۱۳۹۲/۹/۳۰ اعلام کرده است که:

«تکلیف اخذ عوارض تفکیک و افراز اراضی را ماده ۱۰۱ اصلاحی قانون شهرداریها که به تایید شورای نگهبان رسیده مشخص کرده است، تشخیص این که مصوبه مورد شکایت خلاف قانون مذکور می باشد یا خیر؟ به عهده آن دیوان محترم است و در مورد ادعای شاکی مبنی بر این که در خصوص مورد تفکیکی صورت نگرفته است نزاع صغروی بوده و تشخیص امر با مرجع صالح قضایی می باشد.»

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۹۵/۲/۲۱ 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

الف ـ نظر به این که قائم مقام دبیر شورای نگهبان به موجب نامه شماره ۹۲/۳۰/۵۲۶۴ ـ ۱۳۹۲/۹/۳۰ نظریه فقها شورای نگهبان مبنی بر عدم مغایرت بند ۴ ماده ۲۴ تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۸۹ شورای اسلامی تبریز را با موازین شرعی اعلام کرده است بنابراین در اجرای حکم مقرر در ماده ۸۷ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ و تبعیت از نظر فقهای شورای نگهبان موجبی برای ابطال بند ۴ ماده ۲۴ تعرفه مذکور از این حیث در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری وجود ندارد.

ب ـ مقنن در ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ با اصلاحات بعدی وظایف شورای اسلامی شهرها را تعیین کرده است. نظر به این که در این ماده قانونی امر تغییر کاربری اراضی در صلاحیت شورای اسلامی شهر پیش بینی نشده است، بنابراین به طریق اولی شورای اسلامی شهر نمی تواند در این خصوص مبادرت به وضع قاعده و اخذ عوارض کند. بنابراین بند ۴ ماده ۲۴ تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۸۹ مصوب شورای اسلامی شهر تبریز، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات مرجع وضع تشخیص داده می شود و مستنداً به 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 ـ محمدکاظم بهرامی
/

منبع : سایت مجلس شورای اسلامی