

شماره ۸۲۷/۹۲

۱۳۹۴/۱۰/۶

تاریخ دادنامه: ۱۳۹۴/۹/۲۴ شماره دادنامه: ۱۱۲۱ کلاس پرونده: ۸۲۷/۹۲
مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری
شاکئی: خانم مهری طوقانی

موضوع شکایت و خواسته: ابطال بخش ۵ فصل ۱۴ ماده ۵۰ و بخش ۵ فصل ۱۴ ماده ۵۱ تعرفه مصوب عوارض سال ۱۳۹۲ شهرداری همدان
گردش کار: شاکیه به موجب دادخواستی ابطال بخش ۵ فصل ۱۴ ماده ۵۰ و بخش ۵ فصل ۱۴ ماده ۵۱ تعرفه مصوب عوارض سال ۱۳۹۲ شهرداری همدان را خواستار شده و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده است که:
 «احتراماً، به استحضار می‌رساند:

شورای شهر همدان طبق مصوبه ای که تحت عنوان بخش ۵ فصل ۱۴ ماده ۵۰ و بخش ۵ فصل ۱۴ ماده ۵۱ در تعرفه عوارض سال ۱۳۹۲ شهرداری همدان درج شده، وصول عوارض تغییر کاربری املاک اعم از عرصه و اعیان را به شهرداری همدان تجویز کرده است. نظر به این که مطابق ماده ۴ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۸۰ مجلس شورای اسلامی، اخذ هرگونه وجه، کالا و خدمات توسط دستگاههای اجرایی به تجویز قانونگذار موکول شده است و لذا مصوبه شورای شهر همدان که تحت عنوان بخش ۵ فصل ۱۴ ماده ۵۰ و بخش ۵ فصل ۱۴ ماده ۵۱ تعرفه عوارض سال ۱۳۹۲ شهرداری همدان که به تصویب شورای شهر همدان رسیده و اخذ عوارض تغییر کاربری املاک مردم در قبال وجه را تجویز کرده است، مغایر حکم قانونگذار بوده و خارج از حدود اختیارات شورای اسلامی شهر همدان است.

در ضمن هیأت عمومی دیوان عدالت اداری طبق رأی شماره ۴-۱۳۹۱/۱/۱۴ مصوبه مشابه شورای اسلامی شهر شاهرود مبنی بر اخذ عوارض تغییر کاربری املاک مردم در قبال وجه را ابطال کرده است. با توجه به مراتب پیش گفته:

با استناد به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ صدور حکم بر ابطال بخش ۵ فصل ۱۴ ماده ۵۰ و بخش ۵ فصل ۱۴ ماده ۵۱ تعرفه عوارض سال ۱۳۹۲ شهرداری همدان مصوب شورای شهر همدان مبنی بر اخذ عوارض تغییر کاربری املاک مردم در قبال وجه از تاریخ تصویب استعفا می‌شود.» متن تعرفه مورد اعتراض به قرار زیر است:

تعرفه مصوب عوارض سال ۱۳۹۲ شهرداری همدان

کد	شرح عوارض	مستند قانونی	تغییر کاربری	بخش ۵ - فصل ۱۴ - ماده ۵۰
۱۰۰۱۰۰۱	تغییر کاربری (عرصه)	تبصره ۱ ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۳۸۷ و بند ۱۶ ماده ۷۱ و ماده ۷۷ قانون شوراها	در صورتی که کاربری ملک یاغ یاغچه و ... بوده و مالک تقاضای تغییر کاربری از فضای سبز به سایر کاربریها را داشته باشد قبل از ارسال پرونده به کمیسیون ماده ۵ شهرداری بر اساس فرمول زیر نسبت به محاسبه عوارض تغییر کاربری اقدام و پس از اخذ ضمانت نامه بانکی به مبلغ عوارض مربوطه اقدامات لازم را در جهت ارسال پرونده به کمیسیون ماده ۵ معمول نمایند. عوارض تغییر کاربری اراضی و عرصه مستحدثات یا بدون مستحدثات به شرح فرمول ذیل به ازاء کل عرصه مورد نظر محاسبه و وصول گردد. $R=1/5 K(L+T) \times (P \times S)$	
	تغییر کاربری (عرصه)	تبصره ۱ ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۳۸۷ و بند ۱۶ ماده ۷۱ و ماده ۷۷ قانون شوراها	ارزش منطقه ای P= ضریب جدول شماره ۲۴ L=۲۴ T=(۱۲+عرض معبر) / ۲۵ S=خالص مساحت K=۲۳ ضریب جدول شماره ۲۳	
	تغییر کاربری (عرصه)	تبصره ۱: در کلیه موارد استثناء خارج از تعرفه توافق نامه تنظیم و به صورت موردی از شورای اسلامی شهر مجوز اخذ گردد. تبصره ۲: در صورتی که قیمت منطقه ای در منطقه ۳ و ۴ از ۳۵/۰۰۰ ریال و در منطقه ۱ و ۲ - ۶۰/۰۰۰ ریال (به استثناء باغ رستوران) کمتر باشد در ازای P در فرمول تغییر کاربری در منطقه ۳ و ۴ ۳۵/۰۰۰ ریال و در منطقه ۱ و ۲ - ۶۰/۰۰۰ ریال منظور و با ضریب جدول شماره (۲۴، ۲۳) محاسبه و وصول گردد. تبصره ۳: هرگونه ابقاء کاربری به کاربری اولیه که بعضاً از کمیسیون ماده ۵ مصوبه ابقاء و یا تثبیت صادر می‌گردد در صورتی که مالکیت بر اساس آخرین پروانه تغییر نکرده باشد مشمول پرداخت عوارض تغییر کاربری نمی‌گردد.		
	تغییر کاربری (عرصه)	تبصره ۴: در مورد املاکی که قبلاً پروانه گرفته اند و قصد بازسازی یا کاربری جدید را دارند طبق فرمول $R=1/5 K \times (P \times S)$ و ضمن رعایت تذکر فوق محاسبه شود. تبصره ۵: در آن دسته املاک تجاری چنانچه پلاکی با کاربری غیر تجاری الحاق و این تجمیع باعث افزایش دهنه به بیش از ۶ متر و افزایش تراکم در ارتفاع شود و یا بر اثر تعریف پلاک جلویی به معبری یا کاربری جدید تعریف شود، ضمن رعایت ضوابط و مراحل تغییر کاربری، مشمول پرداخت عوارض تغییر کاربری، عوارض تجمیع و ارزش افزوده خواهند شد.		

تعرفه مصوب عوارض سال ۱۳۹۲ شهرداری همدان

کد	شرح عوارض	مستند قانونی	تغییر کاربری	بخش ۵ - فصل ۱۴ - ماده ۵۰
۱۰۰۱۰۰۱	تغییر کاربری (عرصه)	تبصره ۱ ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۳۸۷ و بند ۱۶ ماده ۷۱ و ماده ۷۷ قانون شوراها	تغییر کاربری از ردیف K ردیف	
۱			عمومی به مسکونی	۲۵ - ۱۹
۲			عمومی به تجاری	۵۰ - ۲۰
۳			مسکونی به تجاری	۳۵ - ۲۱
۴			تجاری محله‌ای به مسکونی	۳۰ - ۲۲
۵			فضای سبز به مسکونی	۳۵ - ۲۳
۶			فضای سبز به تجاری	۷۰ - ۲۴
۷			هر نوع کاربری به هتل	معاف
۸			فضای سبز به سفره خانه سنتی	۱۵ - ۲۶
۹			مختلط به تجاری	۱۰ - ۲۷
۱۰			مسکونی به اداری	۵ - ۲۸
۱۱			مسکونی یا تجاری به عمومی	معاف
۱۲			باغ به مسکونی	۴۰ - ۳۰
۱۳			باغ به تجاری	۷۰ - ۳۱
۱۴			تجاری به اداری	معاف
۱۵			مختلط به اداری	معاف
۱۶			عمومی به اداری	۲۰ - ۳۴
۱۷			خدماتی به مسکونی	۳۰ - ۳۵
۱۸			اداری به مختلط	۳۵ - ۳۶

تعرفه مصوب عوارض سال ۱۳۹۲ شهرداری همدان

کد	شرح عوارض	مستند قانونی	تغییر کاربری	بخش ۵ - فصل ۱۴ - ماده ۵۰
۱۰۰۱۰۰۱	تغییر کاربری (عرصه)	تبصره ۱ ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۳۸۷ و بند ۱۶ ماده ۷۱ و ماده ۷۷ قانون شوراها	تغییر کاربری از ردیف L ردیف	
۱			منطقه ۱	۱۰۱ - ۱۰۲ - ۱۰۳ - ۱۰۵
۲			منطقه ۱	۱۰۴ - ۱۰۶ - ۱۰۹ - ۱۱۱ - ۱۱۲
۳			منطقه ۱	۱۰۷ - ۱۰۸ - ۱۱۰ - ۱۱۳ - ۱۱۶ - ۱۱۷ - ۱۱۸
۴			منطقه ۱	۱۱۵ - ۱۱۹
۵			منطقه ۲	۲۰۱ - ۲۰۲ - ۲۰۳
۶			منطقه ۲	۲۰۸ - ۲۱۴
۷			منطقه ۲	۲۰۵ - ۲۰۶ - ۲۰۷ - ۲۱۵ - ۲۱۶
۸			منطقه ۲	۲۰۵ - ۲۰۹ - ۲۱۰ - ۲۱۱ - ۲۱۲ - ۲۱۳ - ۲۱۷
۹			منطقه ۳	۳۰۱ - ۳۰۲ - ۳۰۴
۱۰			منطقه ۳	۳۰۳ - ۳۱۰
۱۱			منطقه ۳	۳۰۵ - ۳۰۷ - ۳۰۹ - ۳۱۱
۱۲			منطقه ۳	۳۰۶ - ۳۱۳ - ۳۱۴ - ۳۱۵ - ۳۱۶ - ۳۱۹ - ۳۲۰
۱۳			منطقه ۴	۴۰۱ - ۴۰۲
۱۴			منطقه ۴	۴۰۳ - ۴۰۴ - ۴۰۹
۱۵			منطقه ۴	۴۰۵ - ۴۰۸ - ۴۱۰
۱۶			منطقه ۴	۴۱۲ - ۴۱۱ - ۴۰۷ - ۴۰۶ - ۴۱۹ - ۴۱۸ - ۴۱۷ - ۴۱۴ - ۴۱۵ - ۴۱۶
			تبصره ۶: موارد ستاره دار شامل هیچ گونه عوارض تغییر کاربری نشده و در صورت دارا بودن مساحت مسیری مالک می‌باید مطابق ماده ۱۰۱ معابر عمومی را آزاد و رایگان به شهرداری منتقل نماید. تبصره ۷: مقصود از کاربری عمومی در جدول فوق، کاربریهای ورزشی، بهداشتی - درمانی، آموزشی، فرهنگی - مذهبی، پارکینگ، انتظامی و پمپ بنزین و CNG و تاسیسات می‌باشد. تبصره ۸: منظور از کاربری خدماتی گرمابه، آرایشگاه زنانه، ناوایی، خیاطی، نفت فروشی و سایر موارد مشابه می‌باشد.	

تعارف مصوب عوارض سال ۱۳۹۲ شهرداری همدان

کد	شرح عوارض	مستند قانونی	تغییر کاربری (اعیانی املاک)	بخش ۵ - فصل ۱۴ - ماده ۵۱
۰۶-۲۰-۱۰	تغییر کاربری (اعیانی املاک)	تبصره ۹: در صورت تبدیل هر نوع کاربری به کاربری پارکینگ هیچگونه عوارضی بابت تغییر کاربری اخذ نمی‌گردد و در صورت دارا بودن مساحت مسیری مالک می‌بایست مطابق ماده ۱۰۱ معاینه عمومی را آزاد و رایگان به شهرداری منتقل نماید. تذکر: در محاسبه عوارض تغییر کاربری، ملک مشمول عوارض تغییر متن سند نمی‌گردد. در صورتی که ملک مشمول عوارض تغییر متن سند و بخشی از آن در حریم (فضای سبز و...) قرار گیرد عوارض تغییر متن سند به میزان مساحت واقع شده در حریم تعلق نمی‌گیرد و مالک موظف به انتقال میزان مساحت واقع شده در حریم (فضای سبز، معبر و غیره) به نام شهرداری می‌باشد. تبصره ۱۰: چنانچه بعضی از تغییر کاربریها توسط ادارات دولتی و املاک خصوصی بدون هماهنگی و اخذ مجوز لازم از شهرداری صورت گرفته باشد به نرخ روز مشمول عوارض تغییر کاربری می‌گردد. تبصره ۱۱: در صورت تغییر عملکرد بنای احدائی در ساختمانهای موجود که در شهرداری دارای سابقه مسکونی بوده و برابر طرح تفصیلی در کاربری مختلط واقع می‌باشد بابت تغییر عملکرد از مسکونی به تجاری، اداری و بلعکس بدون ارجاع به کمیسیون ماده صد به همراه درخواست کتبی مالک و رعایت ضوابط و مقررات شهرسازی و آیین نامه ۲۸۰۰ و رعایت ضوابط آپارتمانها (قرانامه محضری واحدها) ۱/۵ برابر عوارض پذیره جدول شماره ۳ به عنوان عوارض تغییر عملکرد به علاوه عوارضهای مندرج در تعرفه (حذف پارکینگ و ...) وصول گردد. تبصره ۱۲: در صورت اقدام مالک به تغییر عملکرد بنا پس از اجرا و رعایت ضوابط و مقررات شهرسازی و رعایت ضوابط آپارتمانها (قرانامه محضری واحدها) پس از ارسال به کمیسیون ماده صد، دو برابر عوارض پذیره جدول شماره ۳ به عنوان عوارض تغییر عملکرد به علاوه عوارضهای مندرج در تعرفه، (حذف پارکینگ و ...) وصول گردد. تبصره ۱۳: در صورتی که قیمت منطقه ای در منطقه ۳ و ۴ از ۵۰/۰۰۰ ریال و در منطقه ۱ و ۲ - ۱۰۰/۰۰۰ ریال (به استثناء باغ رستوران) کمتر باشد در ازای P در فرمول تغییر کاربری در منطقه ۳ و ۴ - ۵۰/۰۰۰ ریال و در منطقه ۱ و ۲ - ۱۰۰/۰۰۰ ریال منظور شود. (فقط جهت تغییر کاربری اعیانی تبصره ۷ و ۸ اعمال شود) تبصره ۱۴: در خصوص عدم تامین پارکینگ مورد نیاز تبصره های ۸ و ۷ بر اساس سوابق موجود ما به التفاوت (پارکینگ مسکونی به تجاری) برابر تعرفه تا یک واحد بر اساس فرمولهای بندهای ۳ و ۶ و مازاد بر یک واحد بر اساس فرمولهای شماره ۴ و ۷ جدول شماره ۲۰ اخذ گردد.		

در پاسخ به شکایت مذکور، رئیس شورای اسلامی شهر همدان به موجب لایحه شماره ۷۰/۱۴/۳۶۶۹۸۶ - ۱۳۹۲/۱۲/۱۸ توضیح داده است که:

«متن لایحه پیشنهادی در رابطه با شکایت خانم مهری طوقانی علیه شورای اسلامی شهر خطاب به ریاست هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شرح ذیل به استحضار می‌رسد: اولاً: مطابق بند ت ماده ۸۰ قانون جدید دیوان عدالت اداری دلایل و جهات اعتراض از حیث مغایرت مصوبه با شرع یا قانون اساسی یا سایر قوانین یا خروج مرجع تصویب‌کننده از اختیارات خود می‌باید تصریح و مستند شود حال آن که شاکي در شکایت خود به طور کلی خواستار ابطال کل مصوبات شورای شهر همدان در خصوص تغییر کاربری شده‌اند و به عبارت دیگر تقاضای ایشان ظاهراً شامل تمام انواع کاربریهای مختلف از جمله تجاری، اداری، مسکونی، فضای سبز و خدماتی و غیره می‌شود و از همه مهمتر آن که دلیل و مستند خود را ماده ۴ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ قرار داده‌اند و به گونه‌ای عبارات ماده اخیر را تحریف کرده‌اند چرا که ماده ۴ قانون اخیر و در صدور آن دریافت هرگونه وجه در غیر موارد قانونی توسط وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکتهای دولتی را ممنوع اعلام کرده و انگهی این ماده شامل دو قسمت مجزاست یکی تکلیف وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکتهای دولتی و قسمت دیگر که هم شامل نهادهای اخیر می‌شود و هم شامل مؤسسات عمومی غیردولتی (شهرداریها) و در آنجا صرفاً به اخذ هدایا و کمکهای جنسی و نقدی اشاره شده و بحثی از اخذ وجوه نشده‌است. هر چند همان گونه که به استحضار رسید قانون اخیر اخذ وجه یا کمک یا هر عنوان دیگر در غیر از موارد قانونی را ممنوع اعلام کرده است از آن جا که نهاد قانونگذار شوراهای شهر وجود و استمرار خود را بر پایه قانون مصوب ۱۳۷۵ مجلس شورای اسلامی اخذ کرده‌اند و در همین راستا مستنداً به بند ۱۶ ماده ۷۱ قانون اخیر مبادرت به برقراری عوارض محلی می‌نمایند به طوری که وضع عوارض نه تنها اختیار بلکه تکلیف شوراهای شهر قلمداد شده است و (حداقل در رابطه با شکایت مطروحه) مغایرتی با قانون ندارد.

ثانیاً: مستحضرنده عمده درآمد شهرداریهای کشور در حوزه تغییر کاربری املاک قرار دارد و اگر قرار بر این باشد که هر شخصی بدون آن که مصداق تضییع حق خود و مغایرت قانونی مصوبات شوراهای شهر را از دیوان بخواهند معلوم نیست در آینده نزدیک خیل عظیم معترضان به مصوبات چه تعداد و از طرفی منابع کسب درآمد شهرداریها به کدام سمت و سو روانه خواهد شد چرا که با عنایت به عدم تزریق بودجه عمومی، در نهایت تامین هزینه های شهرداری باز هم بر عهده مردم قرار خواهد گرفت.

رابعاً: نظر به قانون «اصلاح موادی از قانون تشکیلات وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی» مصوب ۱۳۹۲/۱/۲۷ مجلس شورای اسلامی ماده ۶ آن که ماده ۸۰ قانون سابق را مورد اصلاح قرار داده مقرر داشته است «مصوبات کلیه شوراهای موضوع این قانون در صورتی که پس از ۲ هفته از تاریخ ابلاغ مورد اعتراض قرار نگیرد لازم الاجراء است و چنانچه مسؤولان ذی ربط آن را مغایر با موازین اسلام یا مقررات و قوانین کشور یا خارج از حدود وظایف و اختیارات شوراهای تشخیص دهند حداکثر ظرف ۲ هفته از تاریخ ابلاغ مصوبه می‌تواند با ذکر مورد و به طور مستدل اعتراض خود را به شورای اسلامی اعلام و درخواست تجدیدنظر کنند شورا موظف است موضوع را بررسی و در صورت عدم عدول از نظر موضوع به هیأت حل اختلاف ذی ربط در قانون شوراهای ارجاع خواهد شد و ... لذا با عنایت به مصوبه اخیر و پیش‌بینی روش اعتراض به مصوبات طرح چنین دعوی فایده جاهدت قانونی است. علی ای حال با عنایت به مراتب فوق تقاضای صدور رأی بر رد شکایت نامبرده را دارد.»

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۹۴/۹/۲۴ 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 آراء به شرح زیر به صدور رأی مبادرت کرده است.

رأی هیأت عمومی

به موجب بند ۳ ماده ۱ قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی مصوب سال ۱۳۵۳، طرح تفصیلی عبارت از طرحی است که بر اساس معیارها و ضوابط کلی طرح جامع شهر، نحوه استفاده از زمین‌های شهری در سطح محلات مختلف شهر و موقعیت و مساحت دقیق زمین برای هر یک از آنها تعیین می‌شود و مطابق ماده ۵ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب سال ۱۳۵۱ بررسی و تصویب طرحهای تفصیلی شهری و تغییرات آنها در هر استان به کمیسیون خاص محول شده است. نظر به مقررات قانونی فوق‌الذکر و این که در ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ با اصلاحات بعدی، تغییر کاربری اراضی از جمله وظایف شوراهای اسلامی شهر پیش‌بینی نشده است، بنابراین بخش ۵ فصل ۱۴ ماده ۵۰ و بخش ۵ فصل ۱۴ ماده ۵۱ از تعرفه عوارض محلی شهر همدان در سال ۱۳۹۲ مصوب شورای اسلامی شهر همدان در تعیین عوارض تغییر کاربری اراضی خلاف قانون است و از حدود اختیارات شورای اسلامی شهر خارج می‌باشد و 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 می‌شود.

معاون قضایی دیوان عدالت اداری - مرتضی علی اشراقی