

شماره هـ/۱۰۳/۹۶

۱۳۹۷/۳/۲

بسمه تعالی

جناب آقای اکبرپور

رئیس محترم هیأت‌مدیره و مدیرعامل محترم روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران

با سلام

یک نسخه از رأی هیأت‌عمومی دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه ۳۱۰ مورخ ۱۳۹۷/۲/۱۸ با موضوع: «ابطال ماده ۲۲ تعرفه عوارض محلی شهرداری زنجان در سال ۱۳۹۵ در خصوص وضع عوارض تفکیک اعیانی مصوب شورای اسلامی شهر زنجان» جهت درج در روزنامه رسمی به پیوست ارسال می‌گردد.

مدیرکل هیأت‌عمومی و هیأت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری - مهدی دربین

تاریخ دادنامه: ۱۳۹۷/۲/۱۸ شماره دادنامه: ۳۱۰ کلاس پرونده: ۱۰۳/۹۶

مرجع رسیدگی: هیأت‌عمومی دیوان عدالت اداری.

شاکي: آقای جلال الدین اشراقی

موضوع شکایت و خواسته: ابطال ماده ۲۲ تعرفه عوارض محلی شهرداری زنجان

در سال ۱۳۹۵ در خصوص وضع عوارض تفکیک اعیانی و ماده ۲۲ تعرفه عوارض محلی شهرداری زنجان در سال ۱۳۹۶ در خصوص عوارض اضافه واحد در کاربری مسکونی مصوب شورای اسلامی شهر زنجان

گردش کار: شاکي به موجب دادخواستی ابطال ماده ۲۲ تعرفه عوارض محلی

شهرداری زنجان در سال ۱۳۹۵ در خصوص وضع عوارض تفکیک اعیانی و ماده ۲۲ تعرفه عوارض محلی شهرداری زنجان در سال ۱۳۹۶ در خصوص عوارض اضافه واحد در کاربری مسکونی مصوب شورای اسلامی شهر زنجان را خواستار شده و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده است که:

«با سلام و احترام:

به استحضار عالی می‌رساند شهرداری زنجان بنا به مصوبه شورای اسلامی شهر زنجان عوارض تفکیک اعیانی، مسکونی، تجاری و خدمات و غیره را هم در زمان صدور پروانه ساختمانی و اعیان و هم در زمان صدور پایانکار، اخذ می‌نماید، حال اینکه مصوبه مذکور (در قسمت معترض عنه) حق ایجاد شده برای شهرداری فاقد منشا و مبنای قانونی است که دلایل آن به شرح ذیل معروض می‌گردد: ۱ - به لحاظ عرفی و روال متعارف در ادارات دولتی اساساً بین صدور پروانه و صدور پایانکار یا تفکیک آپارتمان اعیانی فاصله زمانی متصور است لذا اخذ عوارض تفکیک در زمان صدور پروانه و پایانکار به این دلیل که اساساً هنوز فعل تفکیک رخ نداده است غیر قانونی و غیر موجه است.

۲ - مطابق قانون ثبت مصوب ۱۳۱۰ با اصلاحات بعدی و به خصوص طبق صریح ماده ۱۵۰ از قانون ثبت تفکیک اعیانی از زمره وظایف ذاتی و ماهیت ادارات ثبت اسناد و املاک می‌باشد و شهرداری دخل و تصرفی در تفکیک ندارد و شورای اسلامی شهر یا شهرداریها حق تعیین عوارض در این خصوص را ندارد.

۳ - با توجه به رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۹۷ - ۱۳۹۵/۳/۲۶ کلاس پرونده ۸۶۶/۹۱ که رأی صادر شده اعلام می‌دارد: مطابق ماده ۱۵۰ قانون ثبت اسناد و املاک تفکیک ملک به عهده اداره ثبت اسناد می‌باشد. نظر به اینکه شهرداری در این خصوص وظیفه و صلاحیتی ندارد بنابراین ماده ۲۲ مورد شکایت در خصوص وضع عوارض مغایر قانون و از حدود اختیارات شورای شهر گرگان خارج است و به استناد بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود. علیهذا از محضر ریاست آن دادگاه تقاضای رسیدگی و ابطال ماده ۲۲ مصوبه شورای اسلامی زنجان را دارم. قبلاً از بذل عنایت و مساعدت حضرتعالی در جهت ایفای حق مردم شریف زنجان کمال تشکر و قدر دانی را دارم.»

شاکي متعاقباً به موجب لایحه تکمیلی در تاریخ ۱۳۹۶/۲/۹ اعلام کرده است که:

«با سلام و احترام به استحضار حضرتعالی می‌رساند اینجانب جلال الدین اشراقی پیرو لایحه ای با موضوع درخواست ابطال ماده ۲۲ مصوبه شورای اسلامی شهر زنجان در خصوص اخذ عوارض تفکیک سال ۱۳۹۵ از تاریخ صدور به شماره پرونده ۹۶۰۹۹۸۰۹۰۵۸۰۰۳۹ و شماره بایگانی ۹۶۰۰۷۹ تقدیم گردیده و در جریان رسیدگی می‌باشد به عرض می‌رساند که شورای اسلامی شهر زنجان با توجه به مطلع بودن امر شکایت و پیگیری مردم و غیرقانونی بودن مصوبه یاد شده با عنایت به ابطال مصوبه مذکور در دیگر دیوان عدالت اداری (که موضوع به طور مفصل در لایحه تقدیمی به استحضار رسیده) در شهر گلستان، در عین حال شورای اسلامی شهر زنجان در جهت تشویش اذهان عمومی دیوان عدالت اداری، شورای مذکور عنوان ماده مصوبه ۲۲ را از عوارض تفکیک به عوارض اضافه واحد در کاربری مسکونی تغییر داده و با این ابزار در جهت کسب درآمد غیر قانونی اقدام به اخذ عوارض که به نظر غیرقانونی و به ناحق می‌باشد

اقدام کرده است. علیهذا خواهشمند است دستور فرمایید نسبت به صدور رأی و ابطال ماده ۲۲ عوارض محلی از مصوبات شورای اسلامی شهر زنجان در سال ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ اقدام عاجل فرمایند. تقاضای ابطال ماده ۲۲ مصوبه سال ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ به استناد بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری را خواهانم.»

متن تعرفه در قسمتهای مورد اعتراض به قرار زیر است:

«ماده ۲۲ - عوارض تفکیک اعیانی در واحدهای مسکونی در سال ۱۳۹۵

مساحت زیر بنا (بر حسب مترمربع)		عوارض یک مترمربع	
در زمان صدور پروانه	پس از رأی کمیسیون بر ابقاء بنا		
از هر واحد تا زیربنای ۱۰۰	P ۶	P ۸	
از هر واحد تا زیربنای ۱۵۰	P ۵	P ۷	
از هر واحد بیش از زیربنای ۱۵۰	P ۴	P ۶	
(۱- تعداد واحدها) × مساحت زیر بنا × عوارض یک مترمربع = عوارض تفکیک اعیانی			
توضیحات		در زمان صدور پروانه ساختمانی از مازاد یک واحد مسکونی در هر پلاک ثبتی وصول می‌گردد و در صورت افزایش تعداد واحدها پس از صدور پروانه ساختمانی قابل محاسبه و وصول می‌باشد.	
		تبصره ۱: از اراضی با کاربریهای مسکونی ویژه، موارد فوق محاسبه و اخذ می‌گردد.	
		تبصره ۲: در ساختمانهایی که با شرایط چند واحد احداث شده ولی در پروانه یا پایانکار آنها کلیه مستحدثات به صورت یک واحد قیدگردیده، چنانچه مالکین قصد تفکیک واحدها را به طور مستقل داشته باشند در صورت داشتن شرایط تفکیک از مازاد یک واحد طبق موارد فوق الذکر عوارض تفکیک محاسبه و وصول خواهد شد.	

در پاسخ به شکایت مذکور، رئیس شورای اسلامی شهر زنجان به موجب لایحه شماره ۱۰۳/۸۹۹/ش - ۱۳۹۶/۳/۲۹ توضیح داده است که:

«مدیر محترم دفتر هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

موضوع: لایحه دفاعیه

با سلام و احترام

با عنایت به مفاد دادخواست آقای جلال الدین اشراقی علیه شورای اسلامی شهر زنجان مبنی بر درخواست ابطال ماده ۲۲ مصوبه شورای اسلامی شهر زنجان در خصوص اخذ مبالغی با عنوان «عوارض تفکیک سال ۱۳۹۵»، که طی کلاس پرونده ۵۸۰۰۰۵۸ در آن هیأت مورد بررسی است. بدینوسیله ضمن رد ادعای شاکي و در جهت تنویر اذهان اعضای هیأت رسیدگی کننده موارد ذیل تحت عنوان لایحه دفاعیه به استحضار عالی ایفاد می‌گردد: با توجه به تصریح و تشریح وظائف و مسئولیت‌های محوله به شوراهای اسلامی شهر در بند ۲۶ ماده ۵۵ قانون شهرداری و نیز بند ۱۶ ماده ۷۱ و ۷۷ قانون تشکیلات، وظائف و انتخابات شورای اسلامی شهرداران. مصوب ۷۵/۳/۱ با اصلاحات بعدی، قانونگذار بصورت شفاف اعم وظائف شوراهای شهر را تعیین و بر آن تأکید کرده است. حال با وجود صراحت قانونی، طرح و ادعای بی اساس شاکي جای بس تأمل دارد زیرا شورای اسلامی شهر زنجان کلیه اقدامات خود را در حیطه مسئولیت‌های محوله از سوی قانونگذار و با ملحوظ نمودن تمامی ضوابط مقررات خاص خود، اعمال نموده و خارج از آن امری متصور نمی‌باشد. شورای اسلامی شهر زنجان قبل از هر اقدامی بخصوص در بحث مصوبه وضع عوارضات، بررسی‌های لازمه را با مشاوران و نیز کارشناسان مجرب به عمل آورده و کلیه جوانب امر را سنجیده و با آگاهی کامل از سایر مقررات و ضوابط کشوری سعی بر آن داشته که در چارچوب ضوابط خاص خود اقدام نماید تا از تداخل و تناقض مصوبات با سایر مقررات موصوف جلوگیری به عمل آید بر این اساس با رد ادعای شاکي به جرأت می‌توان گفت که در وضع عوارض و نیز انجام وظائف خود ضوابط مربوطه با دقت تام اجرا و رعایت گردیده است و مصوبه معترض عنه نیز در راستای اجرای ضوابط بوده است. از آنجائیکه در برخی از موارد مشاهده می‌گردد که مالکان پس از صدور پروانه ساختمانی بر خلاف مفاد آن اقدام به ساخت و ساز و نیز افزایش واحدهای، بیش از حد مجاز نموده و با این عمل از یک سو باعث به موجود آمدن وضعیت نابسامانی در منطقه گردیده و از سوی دیگر موجب مضاعف شدن مسئولیت‌ها و وظائف شهرداریها در امر ارائه خدمات می‌باشند. شورای شهر نیز بعد از مطالعه و بررسی کارشناسی و طی مراحل قانونی اقدام به تصویب مصوبه معترض عنه نموده است. ولی در این میان آنچه حائز اهمیت داشته و باعث بروز چنین اختلاف و سوءبرداشت از سوی شاکي گردیده کلمه «تفکیک» بوده. با توجه به فلسفه تشکیلات شوراهای، این ارگان مردمی، از یک سو می‌بایست حافظ حق و حقوق قانونی عموم شهروندان و از سوی دیگر حافظ حقوق قانونی شهرداریها باشند که در این راستا و در جهت تحقق اهداف اسلامی و جلوگیری از بروز مشکلات عمده برای شهرها و شهرداریها بعد از بررسی دقیق در پیرامون موضوع، اقدام به تصویب و وضع عوارض موصوف نموده که اصلاً ارتباطی با هزینه‌های مربوط به تفکیک که ضوابط و مقررات خاص خود را داشته، ندارد و مقوله مجزا می‌باشد. ولی شاکي در جهت عدم پرداخت حق و حقوق شهرداری و نیز برای طفره رفتن از اجرای ضوابط، با سوء برداشت از

کلمه « تفکیک»، سعی در انحراف اذهان هیأت بررسی کننده داشته است. بنابراین برای جلوگیری از چنین سوءبرداشتها و نیز سوء استفاده افراد و بروز مشکلات مطروحه، از مصوبه معترض عنه کلمه تفکیک حذف و با عنوان « عوارض اضافه واحد در کاربری مسکونی در سال ۱۳۹۶» اصلاح شده است. که متأسفانه این امر نیز مورد اعتراض شاکی قرار گرفته است. صراحت و عدم وجود ابهام در متن مصوبه معترض عنه، حاکی از قانونی بودن مصوبه و نیز رعایت کلیه ضوابط و مقررات جاری در وضع آن بوده و در این راستا مصوبه معترض عنه بعد از تصویب به تأیید مراجع ذیربط و ذیصلاح رسیده و برای اجراء به شهرداریها ابلاغ شده است. ولی موارد مذکور از دید شاکی بطور کامل نادیده گرفته شده است! و تفسیر به رأی شاکی از ضوابط و مقررات، باعث بوجود آمدن سوء برداشتها و اعتراض ایشان به مصوبه اخیر نیز شده است. این امر در حالی است که در روند بررسی و تصویب مصوبه معترض عنه کلیه ضوابط مربوطه به نحو احسن رعایت و ملحوظ شده است. در این راستا لازم بذکر است که با توجه به مدارک پیوستی از جمله دادنامه شماره ۵۸۷ - ۱۳۸۳/۱۱/۲۵ و دادنامه شماره ۴۸ - ۱۳۸۵/۲/۳ اصداری از هیأت عمومی دیوان و نیز نامه شماره ۶۳۵۳/۲۴ - ۶۸/۱۰/۱۲ مدیر کل امور حقوقی و مجلس، ضمن موجه دانستن اقدامات و عملکرد شوراها و شهرداریها در وضع عوارضات مربوطه، بر قانونی بودن اقدامات تأکید نموده که جملگی حاکی از احراز صحت اقدامات شورا و صلاحیت آنها از جهت تصویب مصوبات مربوط می‌باشد.

در آخر با استناد بر مستندات پیوستی و با اعلام اینکه وضع عوارض موصوف و اعمال آنها از وظائف ذاتی و قانونی شوراها و هیأت اسلامی شهرها می‌باشد و اجرای آنها نیز فقط در خصوص آن قسمت از بناهایی بوده که بر خلاف مفاد پروانه ساختمانی احداث گردیده که در هنگام صدور پروانه هیچ گونه مبلغی از بابت آنها اخذ نگردیده، می‌باشند. با توجه به اینکه ماهیت ماده معترض عنه قانونی و در حیطه انجام وظائف و مسئولیت ها، صورت گرفته، درخواست ابطال آن بدون استناد منطقی و لحاظ ماده ۳۸ قانون دیوان عدالت اداری و جاهت قانونی نداشته و با توجه به اوصاف و مراتب فوق از آنجائیکه کلمه « تفکیک » نیز که موجب ایجاد چنین سوء برداشتهایی گردیده بود، از ماده معترض عنه عملاً حذف شده و وجود خارجی ندارد موضوع دعوی به کلی منتفی گردیده است. لذا با تأکید بر قانونی، شرعی و منطقی بودن ماهیت مصوبه معترض عنه و رعایت کلیه ضوابط و مقررات در روند بررسیها و تصویب مصوبه، رسیدگی به پرونده مطروحه و نیز در جهت حمایت از اجرا و رعایت صحیح ضوابط و جلوگیری از تجری شاکی و دیگران در امر نادیده گرفتن مقررات جاری، مستفاد از ماده ۳۹ قانون مذکور صدور قرار مبنی بر رد خواسته شاکی مورد استدعاست.»

رئیس شورای اسلامی شهر زنجان جهت تکمیل دفاعیات ارائه شده به موجب لایحه شماره ۱۰۳/۴۲۶۶/ش - ۱۳۹۶/۱۱/۲۳ اعلام کرده است که:

«مدیر محترم دفتر هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

موضوع: لایحه تکمیلی در خصوص پرونده کلاسه ۱۰۳/۹۶ - جلال الدین اشراقی

با سلام و احترام

عطف به پرونده کلاسه بایگانی صدرالذکر و با توجه به اصدار نامه پیوستی از سوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری بدین وسیله جهت تکمیل دفاعیات ارائه شده به استحضار می‌رساند با توجه به مفاد دادنامه پیوستی، هیأت عمومی دیوان در پرونده با موضوعی مشابه پرونده کلاسه مذکور، ضمن تأیید قانونی بودن مصوبه شورای اسلامی شهر کرج با عنوان «صدور مجوز اخذ عوارض از متخلفان ساختمانی علاوه بر جرائم کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری» همانطور که در لایحه شماره ۱۰۳/۸۹۹/ش - ۱۳۹۶/۳/۲۹ بدان تصریح گردیده مصوبه شورای اسلامی شهر زنجان نیز در راستای احقاق حق و حقوق قانونی عموم شهروندان و نیز شهرداری و همچنین جلوگیری از عدم رعایت ضوابط شهرسازی و تجری مرتکبان در امر تخلفات ساختمانی می‌باشد. که این امر نه تنها غیرقانونی نبوده بلکه عین اجرای ضوابط و انجام مسئولیت‌های متصوره در حیطه وظایف قانونی شوراها بوده است. زیرا فلسفه و اصول اولیه تصویب چنین مصوبه ای فقط اخذ حق و حقوق قانونی راجع به تخلفات ساختمانی می‌باشد. همانطور که در لایحه قبلی به تفصیل بیان گردیده مصوبه معترض عنه شامل آن قسمت از ساخت و سازهایی بوده که در زمان اخذ پروانه هیچ گونه عوارضی از بابت آنها از مالکان دریافت نشده و مالکان متخلف ساختمانی موظفند راجع به مقدار تخلفات ساختمانی که مرتکب شده‌اند، علاوه بر جرائم مشخص شده از سوی کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، عوارضات متعلقه را نیز در وجه شهرداری پرداخت نمایند. فلذا علاوه بر اینکه موارد مشابهی از آراء هیأت عمومی طی پیوست‌های لایحه قبلی برای بهره برداری لازم به حضور هیأت ارائه شده ولی با توجه به اینکه اخیراً نیز هیأت عمومی دیوان در خصوص پرونده کلاسه ۱۰۷۹/۹۶ اقدام به صدور دادنامه شماره ۷۸۶ - ۱۳۹۶/۸/۹، مبنی بر تأیید مصوبه شورای شهر کرج با عنوان «وضع و نیز اخذ عوارض تخلفات ساختمانی علاوه بر جرائم کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری» و اعلام قانونی بودن و عدم قابلیت ابطال مصوبه موصوف و رد خواسته شاکی نموده است. بر این اساس با اعلام اینکه پرونده موصوف نیز با موضوع پرونده مطروحه کلاسه فوق الذکر مشابه بوده لذا از آنجائیکه با بررسی دادنامه اخیر هیأت،

استدلال هیأت برای رد خواسته شاکی پرونده مذکور و تأیید مصوبه شورای شهر کرج (صلاحیت قانونی و ذاتی شورا جهت تصویب مصوبه معترض عنه و نیز متفاوت بودن ماهیت جرائم کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری با مصوبه موصوف و ...) دقیقاً از هر لحاظ مشمول مصوبه شورای اسلامی شهر زنجان نیز می‌باشد. بنابراین در جهت جلوگیری از صدور آراء متناقض ضمن تأکید بر غیر اصولی بودن خواسته شاکی، از حضور قضات هیأت عمومی دیوان عدالت اداری تقاضای بذل توجه و تعجیل در امر بررسی و رسیدگی و تعیین تکلیف پرونده مطروحه و رد درخواست شاکی مورد استدعاست.»

در اجرای ماده ۸۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲، پرونده به هیأت تخصصی عمران، شهرسازی و اسناد دیوان عدالت اداری ارجاع شد. هیأت مذکور در خصوص خواسته شاکی مبنی بر ابطال ماده ۲۲ تعرفه عوارض محلی شهرداری زنجان در سال ۱۳۹۶ مصوب شورای اسلامی شهر زنجان در خصوص وضع عوارض برای اضافه واحد در کاربری مسکونی، آن را مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات ندانسته است و به استناد مواد ۱۲ و ۸۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری به موجب دادنامه شماره ۳۳۶ - ۱۳۹۶/۱۱/۳۰ رأی به رد شکایت شاکی صادر کرده است. رأی مذکور به علت عدم اعتراض از سوی رئیس دیوان عدالت اداری و یا ده نفر از قضات دیوان عدالت اداری قطعی یافته است.

پرونده در راستای رسیدگی به ابطال ماده ۲۲ تعرفه عوارض محلی شهرداری زنجان در خصوص وضع عوارض تفکیک اعیانی در سال ۱۳۹۵ مصوب شورای اسلامی شهر زنجان در دستور کار هیأت عمومی قرار گرفت.

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۹۷/۲/۱۸ 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 آراء به شرح زیر به صدور رأی مبادرت کرده است.

#### رأی هیأت عمومی

با توجه به اینکه آراء متعدد هیأت عمومی دیوان عدالت اداری وضع عوارض برای تفکیک اعیانی در مصوبات شوراها و هیأت اسلامی شهرها مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات تشخیص و ابطال شده است، بنابراین مصوبه شورای اسلامی شهر زنجان مبنی بر وضع عوارض تفکیک در ماده ۲۲ تعرفه عوارض محلی شهرداری زنجان در سال ۱۳۹۵ به دلیل مندرج در رأی شماره ۹۷ - ۱۳۹۵/۲/۲۸ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات قانونی بوده و با استناد به بند ۱ ماده ۱۲ و مواد ۸۸ و ۱۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ از تاریخ تصویب ابطال می‌شود.

رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری - محمدکاظم بهرامی