

بسمه تعالی

جناب آقای اکبرپور

رئیس محترم هیأت مدیره و مدیرعامل محترم روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران

با سلام

یک نسخه از رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه ۱۴۰۰۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۱۰۶۵ مورخ ۱۴۰۰/۳/۲۵ با موضوع: «تبصره یک تعرفه شماره ۲-۲۳ عوارض شورای اسلامی شهرصدرا در سال ۱۳۹۶ به تبعیت از نظر فقهای شورای نگهبان از تاریخ تصویب ابطال شد.» جهت درج در روزنامه رسمی به پیوست ارسال می گردد.

مدیرکل هیأت عمومی و هیأتهای تخصصی دیوان عدالت اداری – یدالله اسمعیلی فرد

تاریخ دادنامه: ۱۴۰۰/۳/۲۵ شماره دادنامه: ۱۰۶۵ شماره پرونده: ۹۷۰۱۹۵۸

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکی: آقای بهرام طهماسبی با وکالت آقایان شکریان زینی و طیار تبادکان

موضوع شکایت و خواسته: ابطال تبصره ۱ تعرفه شماره ۲-۲۳ عوارض شورای اسلامی شهر صدرا در سال ۱۳۹۶

گردش کار: شاکی به موجب دادخواستی ابطال تبصره ۱ تعرفه شماره ۲-۲۳ عوارض شورای اسلامی شهر صدرا در سال ۱۳۹۶ را خواستار شده و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده است که:

"ریاست محترم دیوان عدالت اداری

سلام علیکم؛ احتراماً به وکالت از آقای بهرام طهماسبی به استحضار می رسانم:

بر اساس به دستور صریح مقام معظم رهبری به وکلای این پرونده که اقدام در جهت ابطال هر مصوبه خلاف شرع یا قانونی را (واجب شرعی) و در راستای انجام فریضه (امر به معروف و نهی از منکر) عنوان نمودند و به جهت اینکه مصوبات مورد اعتراض از جنبه های مختلف خلاف شرع و قانون تصویب شده است و باعث (اجحاف) بر شهروندان از جمله موکل می گردد، فلذا دادخواست حاضر تقدیم گردیده و تقاضای رسیدگی داریم.

بدواً شرح مختصری از مآوقع؛ در ملک موکل، تخلف ساختمانی (تبدیل و تغییر کاربری) حادث گردیده و به همین جهت موضوع به کمیسیون ماده ۱۰۰ ارجاع می گردد. کمیسیون مزبور موکل را بابت ۲۵۳/۳۷ متر مربع تجاری و بر اساس (یک پنجم) ارزش روز ملک، به میزان (۲/۰۲۶/۹۶۰/۰۰۰ ریال) جریمه می نماید. منطقاً و قانوناً اخذ عوارض تغییر کاربری بعد از حکم کمیسیون ماده ۱۰۰ سالب به انتفای موضوع بوده و خلاف قانون است. از طرف دیگر؛ همانطور که گفته شد بر اساس تبصره ذیل ماده ۱۵ آیین نامه اجرایی نحوه وضع و وصول عوارض، به شهرداری اجازه دریافت عوارض بر دارایی و ثروت صرفاً به میزان ۰/۵٪ (نیم درصد) ارزش دارایی را داده است. این آیین نامه به عنوان سیاست عمومی و اقتصادی دولت در وضع عوارض و بر اساس قسمت اخیر بند ۱۶ ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور، برای تمامی شورای شهرها لازم‌الاتباع است و تاکنون تغییر نکرده است.

عوارض تغییر کاربری نیز به نوعی عوارض بر دارایی محسوب می گردد و شورای شهر موظف به رعایت این نکته در مصوبه خود بوده است که متأسفانه رعایت نکرده و عوارض را به شرح آتی، حداقل تا ۱۸۰٪ قیمت ملک افزایش داده است. مبنای عوارض تغییر کاربری در مصوبات معترض عنه، قیمت منطقه ای (موضوع ماده ۶۴ قانون مالیات های مستقیم) قرار گرفته است و بر اساس ماده ۶۴ اصلاحی قانون مالیات های مستقیم، هیات تقویم املاک موظف است قیمت منطقه ای را سالیانه به میزان ۲٪ قیمت روز املاک مشخص نماید و در سالهای بعد تا سقف ۲۰٪ قیمت ملک را افزایش دهد. حال انصاف دهید که اگر مصوبات معترض عنه با ضرایب ۱۲۰p و ۹۰p اجرا شود، چه نتیجه ای حاصل می گردد؟ یعنی اگر هیأت تقویم املاک فقط در سال ۱۳۹۶ قیمت ها را بر مبنای ۲٪ قیمت ملک مشخص کرده باشد، عوارض تغییر کاربری در سال ۱۳۹۶، ۲۴۰٪ قیمت روز ملک و در سال ۱۳۹۷، ۱۸۰٪ قیمت روز ملک می گردد.

آیا این انصاف است؟ آیا دیگر در این مملکت حرفی از تکریم ارباب رجوع می توان زد؟ آیا می توان گفت که سیاست های عمومی و اقتصادی اجرا شده است؟ آیا وظیفه شهرداری اخذ ۲ الی ۳ برابر قیمت

ملک است؟ آیا تصویب اینگونه مصوبات، نتیجه ای جز افزایش نرخ تورم دارد؟ شهرداری به این موضوع فکر نکرده است که با افزایش نرخ تورم هزینه های خودش را زیاد کرده و «دود این اقدام بر چشم خودش وارد می شود؟» و جالب اینکه؛ علاوه بر اینکه سیاست عمومی دولت در تصویب عوارض (موضوع تبصره ۱۶ ماده ۸۰ قانون شوراها) را رعایت ننموده اند، در کمال آرامش مصوبه خود را مستند به همان قانون اعلام نموده و بر اساس آن از خود دفاع می کنند.

ب: مغایرت با آراء هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

 					
هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در بررسی مصوبات شورای اسلامی سایر شهرها در باب عوارض تغییر کاربری و اخذ رایگان قسمتی از اراضی و املاک نیز به کرات نسبت به ابطال مصوبات اقدام نموده که به عنوان مثال می توان به آراء ذیل اشاره نمود:					

الف: رأی شماره ۵۶۱ـ ۱۳۸۴/۱۰/۱۱ در ابطال مصوبه شورای اسلامی شهر کرج

 					
ب: رأی شماره ۱۳۵۷ ـ ۱۳۸۶/۱۱/۱۶ در ابطال مصوبه شورای اسلامی شهر اسفراین					

ج: رأی شماره ۵۶۳ـ ۱۳۹۰/۱۲/۸ در ابطال مصوبه شورای اسلامی شهر گرگان

 					
د: رأی شماره ۴ـ ۱۳۹۱/۱۱/۱۴ در ابطال مصوبه شورای اسلامی شهر شاهرود					

فلذا با توجه به آراء یاد شده و مغایرت آشکار مصوبه معترض عنه با ماده ۴ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، تبصره ۳ ماده ۶۲ قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، تبصره ذیل ماده ۱۵ آیین نامه اجرایی نحوه وضع و وصول عوارض، بند ۱۶ ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و همچنین با توجه به سابقه ابطال چنین مصوباتی در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، تقاضای اعال ماده ۹۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و رسیدگی خارج از نوبت و نهایتاً بر اساس بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری تقاضای ابطال مصوبه معترض عنه را از تاریخ تصویب دارم.

در این تصویر، یک نمای هوایی از یک منطقه مسکونی در شمال غربی تهران، در نزدیکی میدان آزادی، در سال ۱۳۸۵، در حالی که هنوز در حال ساخت و ساز است، دیده می‌شود.

شورای شهر صدرا بیان ننموده است که آیا با بالا بردن ضریب عوارض، می تواند اجازه اخذ نصف قیمت روز ملک را به شهرداری دهد؟
آیا دریافت ۲۰٪ قیمت ملک بابت جریمه و ۵۱٪ قیمت روز ملک بابت عوارض، اجحاف بر شهروندان نیست؟
آیا اینگونه مصوبات مصداق بارز «اخرب البلاد و اهلک العباد» نیست؟
آیا با وضعیت اقتصادی و رکود ـ تورمی که هم اکنون بر جامعه حاکم است، اخذ ۷۱٪ قیمت ملک بابت جریمه و عوارض را می توان توجیه نمود؟
آیا مصوبات معترض عنه که اجازه دریافت ۵۱٪ قیمت روز ملک داده است با مصوبه دولت که صرفاً اجازه اخذ ۵/۰٪ قیمت ملک را داده است، سنخیتی دارد؟
در بند ۲ـ ۲۳ تعرفه سال ۱۳۹۶ نیز شورای شهر نیت خود را به صورت آشکار بیان نموده است و بابت تغییر کاربری ناشی از مصوبات کمیسیون ماده ۵، به صراحت به شهرداری اجازه اخذ ۳۰٪ قیمت روز ملک تجاری را داده است. این موضوع نیز به نوعی اجحاف بر شهروندان است و نتیجه ای جز نارضایتی از حکومت اسلامی بر جای نمی گذارد.
فلذا با توجه به مطالب پیش گفته، تقاضای ابطال مصوبات معترض عنه را از بعد شرعی دارم.

 					
دلایل غیرقانونی بودن مصوبه معترض عنه:					

الف ـ تصویب چنین بندهایی، خارج از اختیارات قانونی شورای شهر می باشد، زیرا اجازه تغییر کاربری املاک، به نوعی تغییر طرح تفصیلی محسوب می گردد و مطابق ماده۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، این امر (تغییر طرح تفصیلی) صرفاً در صلاحیت کمیسیون مقرر در همان ماده است.
شهرداری و شورای شهر نیز بر مبنای ماده ۷ همان قانون، موظف به رعایت و اجرای دقیق طرح تفصیلی بوده و حق تغییر خود سرانه کاربری املاک را ندارند.

در این تصویر، یک نمای هوایی از یک منطقه مسکونی در شمال غربی تهران، در نزدیکی میدان آزادی، در سال ۱۳۸۵، در حالی که هنوز در حال ساخت و ساز است، دیده می‌شود.

نکته ای که در رأی شماره ۳۶۷ الی ۳۸۱ مورخ ۱۳۹۷/۳/۸ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورد لحاظ قرار گرفته و در این رأی اخذ عوارض تغییر کاربری صراحتاً و صرفاً بعد از اخذ مجوز از کمیسیون ماده ۵ تجویز گردیده است.
در بندهای ۲ـ ۲۵ تعرفه سال ۱۳۹۶ و ۱ـ ۱۴ تعرفه سال ۱۳۹۷ به صراحت اجازه اخذ این عوارض را بعد از صدور حکم کمیسیون ماده ۱۰۰ به شهرداری داده است.
در تبصره ۱ بند ۲ـ ۲۳ نیز با شرايطی حق اخذ عوارض تغییر کاربري بعد از صدور حکم کمیسیون ماده ۱۰۰ به شهرداری داده شده است.
حال آنکه موضوع تغییر کاربری در صلاحیت کمیسیون ماده ۱۰۰ نیست که شهرداری بتواند بعد از حکم کمیسیون ماده ۱۰۰ عوارض آن را اخذ نماید.
بحث تغییر کاربری با بحث مزاد تراکم متفاوت است و در اخذ عوارض تغییر کاربری نمی توان علی الاطلاق به آراء ۵۸۷ ـ ۱۳۸۳/۱۱/۲۵ و ۷۸۶ ـ ۱۳۹۶/۸/۹ استناد نمود.
زیرا کمیسیون ماده ۱۰۰ به موجب تبصره ۱ الی ۴ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری ها، حق صدور حکم به جریمه مالکین متخلف را دارد و مفروض تمامی این تبصره ها، احداث بنا (بدون پروانه و یا مزاد بر پروانه) مطابق با کاربری مصوب است.
در هیچکدام از این تبصره ها، سخنی از تغییر کاربری به میان نیامده و علت هم مشخصاً عدم صلاحیت کمیسیون ماده ۱۰۰ در مورد تغییر کاربری املاک است.
در صورتی که مالک نسبت به تغییر کاربری ملک به تجاری اقدام نماید، تکلیف کمیسیون ماده ۱۰۰ بر اساس بند ۲۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری ها، صرفاً صدور حکم به «تعطیل محل کسب و پیشه» و کمیسیون ماده ۱۰۰ تحت هیچ شرایطی حق جریمه نمودن ملک تغییر کاربری یافته را ندارد.

در این تصویر، یک نمای هوایی از یک منطقه مسکونی در شمال غربی تهران، در نزدیکی میدان آزادی، در سال ۱۳۸۵، در حالی که هنوز در حال ساخت و ساز است، دیده می‌شود.

بنابراین هنگامی که کمیسیون ماده ۱۰۰ صلاحیت تغییر کاربری املاک را نداشته و حتی هم در جریمه نمودن تغییر کاربری ندارد، فلذا پرونده ملک موکل مجدداً به شهرداری ارجاع شده و شهرداری بر اساس مصوبات معترض عنه و طی ردیف ۸ فیش عوارض، میزان عوارض را فقط برای تبدیل کاربری، مبلغ (۵/۱۶۳/۸۶۳/۸۶۰ ریال) اعلام می نماید.

در این تصویر، یک نمای هوایی از یک منطقه مسکونی در شمال غربی تهران، در نزدیکی میدان آزادی، در سال ۱۳۸۵، در حالی که هنوز در حال ساخت و ساز است، دیده می‌شود.

حالیه بر اساس دلایل ذیل، ابطال این مصوبه را از تاریخ تصویب خواستارم:

در این تصویر، یک نمای هوایی از یک منطقه مسکونی در شمال غربی تهران، در نزدیکی میدان آزادی، در سال ۱۳۸۵، در حالی که هنوز در حال ساخت و ساز است، دیده می‌شود.

دلایل غیرشرعی بودن مصوبه معترض عنه:

در این تصویر، یک نمای هوایی از یک منطقه مسکونی در شمال غربی تهران، در نزدیکی میدان آزادی، در سال ۱۳۸۵، در حالی که هنوز در حال ساخت و ساز است، دیده می‌شود.

امیرالمؤمنین (ع) طی نامه شریفی به جناب مالک اشتر، در خصوص وضع و اخذ خراج و مالیات، چنین دستور می فرمایند: «و تفقد امر الخراج بما یصلح اهله ... ولیکن نظرک فی عماره الارض ابلغ من نظرک فی استجلاب الخراج، لان دلك لا یدرک الا بالعماره و من طلب الخراج بغیر عماره اخرب البلاد و اهلک العباد» (نهج البلاغه نامه ۵۳)
دستور مولای متقیان، بر مبنای قواعد و احادیث شریف دیگری چون «الناس مسلطون علی اموالهم»، «لا ضرر و لاضرار فی الاسلام» به جناب مالک صادر گردیده و علی القاعده می بایست در آینده ملاک عمل حاکمان اسلامی باشد.
این موضوع در نظریات فقهی علمای عظام و هم چنین فقههای شورای نگهبان مد نظر بوده و در نظریات شورای نگهبان به صورت قاعده «لزوم عدم اجحاف عوارض» متبلور گردیده است.
به عنوان مثال می توان به نظریه شماره ۹۶/۱۰۲/۲۷۵۶ مورخ ۱۳۹۶/۷/۱۲ که عنوان می نماید: «اتلاق مصوبه از جهت لزوم اجحاف خلاف موازین شرع دانسته شد» و یا نظریه شماره ۵۹۱۸/۵۹/۱۰۰ ـ ۹۷ ـ ۱۳۹۷/۴/۲۳ که بیان می دارد: «... البته باید اخذ ۲۰٪ اجحاف