

شماره هـ/۳۴۲/۹۶

۱۳۹۶/۱۰/۲۳

بسمه تعالی

مدیرعامل محترم روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران

با سلام

یک نسخه از رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه ۱۰۱۰ مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۵ با موضوع:

«اخذ جریمه به عنوان سد معبر مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات قانونی است.» جهت درج در روزنامه رسمی به پیوست ارسال می‌گردد.

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

تاریخ دادنامه: ۱۳۹۶/۱۰/۵ شماره دادنامه: ۱۰۱۰ کلاس پرونده: ۳۴۲/۹۶

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.

شاکی: آقای حامد دهقان دهنوی

موضوع شکایت و خواسته: ابطال بند (هـ - ۲) ردیف ۵۷ تعرفه عوارض و بهای خدمات سال ۱۳۹۵ شهرداری یزد

گردش کار: شاکی به موجب دادخواست و لایحه تکمیلی ابطال بند (هـ - ۲) ردیف ۵۷ تعرفه عوارض و بهای خدمات سال ۱۳۹۵ شهرداری یزد در خصوص «اخذ هزینه خدمات جمع‌آوری سد معبر مغازه داران» را خواستار شده و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده است که:

«احتراماً، برابر لایحه پیوست مصوبه مورد شکایت (بند هـ - ۲ ردیف ۵۷) مغایر با قوانین و مقررات می‌باشد که به صورت مشروح در لایحه اعلام نمودم (مغایر با رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری) و نیز از بُعد شرعی ادعایی ندارم، لذا تقاضای رسیدگی و ابطال آن را دارم بدو جهت جلوگیری از تضییع حق و حقوق تقاضای ارجاع به شعب بدوی دیوان در جهت رسیدگی به دستور موقت را دارم در ضمن اصول اسناد در اختیار بنده نمی‌باشد که تقاضا دارم از مرجع مربوطه اخذ گردد.

شورای اسلامی شهر یزد برابر مصوبات پیوست برای جمع‌آوری سد معبر دستفروشان و مغازه داران اقدام به تعیین جریمه‌های از ۱۰۰۰/۰۰۰ ریال تا ۱۵۰۰۰/۰۰۰ ریال نموده است حال نظر از اینکه تعیین مجازات در صلاحیت مرجع قضایی و حدود و اختیارات مقام قضایی است و در حدود و صلاحیت شورای اسلامی شهر یزد نمی‌باشد و صدور جریمه و متعاقباً تعلیق آن خارج از حدود و اختیارات آنان است. دلایل خود در خصوص غیرقانونی بودن مصوبات مورد اعتراض به شرح ذیل اعلام می‌گردد:

۱- همان طور که مستحضرید برابر رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره ۱۳۹۴/۹/۲۴ - ۹۰۵/۹۳ «طبق تبصره ۱ بند ۲ ماده ۵۵ قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۳۴ مقرر شده است: «سد معابر عمومی و اشغال پیاده‌روها و استفاده غیرمجاز آنها و میدانها و پارکها و باغهای عمومی برای کسب و یا هر عنوان دیگری ممنوع است و شهرداری مکلف است از آن جلوگیری و در رفع موانع موجود و آزاد نمودن معابر و اماکن مذکور فوق وسیله مامورین خود رأساً اقدام کند. به موجب ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی مصوب سال ۱۳۸۹ نیز توقف در محل‌های غیرمجاز از جمله پیاده‌روها تخلف محسوب شده و برای آن جریمه تعیین شده است. بنا به مراتب فوق‌الذکر و از آنجا که استفاده از پیاده‌رو برای پارک خودرو از مصادیق سد معبر تلقی می‌شود، اجازه استفاده از پیاده‌روها برای توقف خودروها ارائه خدمت توسط شهرداری محسوب نمی‌شود تا شورای اسلامی شهر بتواند مستند به ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵ اصلاحیه‌های بعدی بهای آن خدمت را مطالبه کند. در نتیجه مصوبه شماره ۴/۹۳/۳۴۵۴ - ۱۳۹۳/۴/۱۱ شورای اسلامی شهر مشهد که به موجب آن شورای اسلامی شهر برای پارک هر خودرو در پیاده‌رو بهای خدمات تعیین کرده، مغایر قانون 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.»

۲- برابر بند ۴ از ماده ۱ آیین‌نامه امور خلافی «کسانی که در ایوان یا جلو منازل خود یا در نقاطی که مشرف به معابر است اشیایی بگذارند که در صورت سقوط احتمال خطر برای عابرین متصور باشد» مجازات حبس و پرداخت غرامت تعیین کرده است لذا اشغال پیاده‌رو عملی نامشروع و خلاف موازین قانونی است و متخلف قابل تعقیب و پیگرد

قانونی است لیکن صرف نظر از اینکه شهرداری خدمتی انجام نمی‌دهد تا مستحق دریافت بهای خدمات شود، وضع عوارض برای عمل نامشروع فاقد وجهت قانونی و شرعی است.

۳- نظر به اینکه حدود اختیارات شورای اسلامی شهر در زمینه وضع عوارض محلی و افزایش آن به شرح مقرر در تبصره ۱ ماده ۵ قانون موسوم به تجمیع عوارض مصوب ۱۳۸۱ و همچنین تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمانهای وابسته به آن با رعایت آیین‌نامه مالی و معاملات شهرداریها موضوع بند ۲۶ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵ نیز خدماتی از سوی شهرداری انجام نمی‌شود که مستحق دریافت عوارض و بهای خدمات باشد تا ذیحق به دریافت بهای آن باشد لذا اخذ بهای خدمات تحت عنوان عوارض جمع‌آوری سد معبر و دستفروشان و مغازه داران با اهداف قانونگذار و حکم مقنن و خارج از حدود و اختیارات شورای اسلامی شهر یزد و مغایر با اصول ۲۲، ۳۷، ۴۴ و ۵۱ قانون اساسی می‌باشد و با توجه به قانون اساسی دریافت هرگونه وجه از اشخاص منوط به تدوین قانون و مقررات خاص می‌باشد و نظر به اینکه وضع قاعده آمره مشعر بر الزام اشخاص به پرداخت هرگونه وجه، اختصاص به قوه مقننه و یا ماذون از قبل قانونگذار دارد لذا مصوبه مورد اعتراض و شورای شهر یزد در یک اقدام غیرقانونی اقدام به وضع قانون کرده است که به نظر مغایر با قانون اساسی می‌باشد.

۴- برابر تبصره ۱ ماده ۵۵ قانون شهرداری «سد معابر عمومی و اشغال پیاده‌روها و استفاده غیرمجاز آنها و میدانها و پارکها و باغهای عمومی برای کسب و یا سکنی و یا هر عنوان دیگری ممنوع است و شهرداری مکلف است از آن جلوگیری و در رفع موانع موجود و آزاد نمودن معابر و اماکن مذکور فوق وسیله مامورین خود رأساً اقدام کند.»

لذا شهرداری حق جمع‌آوری اموال مردم را ندارد و در ابتدا می‌باید به وسیله مامورین خود «رفع مانع» کند لذا جمع‌آوری اموال مردم منافات با رفع مانع دارد که موید این ادعا نشست قضایی دادگستری مهاباد پیرامون سوال مطروحه بدین شرح «در برخی موارد مامورین سد معبر شهرداری مبادرت به توقیف اموال مردم و نگهداری آن در شهرداری می‌نمایند که این امر موجب نارضایتی مردم و بعضاً اتلاف اموال مردم می‌گردد آیا شهرداری حق توقیف اموال مردم دارد یا خیر؟

جواب: برابر موازین قانونی توقیف اموال به موجب قانون و توسط مقامات ذیصلاح قانونی صورت می‌گیرد و به موجب ماده ۲۲ قانون اساسی حیثیت، جان و مال و حقوق و مسکن و شغل افراد مصون از تعرض است مگر در مواردی که قانون تجویز می‌کند، بنابراین شهرداریها اجازه ندارند اموال مردم را بدون مجوز و حکم محاکم قضایی توقیف نمایند والا عمل آنها مشمول ماده ۵۸۱ قانون مجازات اسلامی است. لذا با عنایت به مراتب اعلامی و با تجویز اصل ۱۷۰ قانون اساسی و قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ تقاضای ابطال تعرفه‌های مورد اعتراض از تاریخ اجرا را دارم و در ادامه در جهت جلوگیری از تضییع حق و حقوق تقاضای صدور دستور موقت را دارم.»

متن تعرفه مورد اعتراض به قرار زیر است:

(۵۷ لیست اخذ هزینه خدمات اداره اجرائیات، کنترل و انتظامات شهرداری یزد (تعرفه‌ها به ریال می‌باشد)

(هـ) جمع‌آوری سد معبر دستفروشان و مغازه داران پس از اخطار لازم (تبصره ۱ بند ۲ ماده ۵۵ قانون شهرداریها):

«هـ - ۱ -»

هـ - ۲ - مغازه داران:

	دفعه اول	دفعه دوم	دفعه سوم به بعد
مغازه داران	۵/۰۰۰/۰۰۰ ریال تعلیقی	۱۰/۰۰۰/۰۰۰ + جریمه بار اول	۱۵/۰۰۰/۰۰۰

در صورت عدم پرداخت از سوی مغازه داران به حساب بدهی متخلف منظور می‌گردد و همراه با فیش عوارض کسب و پیشه مطالبه خواهد شد.»

در پی اخطار رفع نقصی که از طرف دفتر هیأت عمومی برای شاکی ارسال شده بود، وی به موجب لایحه‌ای که به شماره ۶۸۶ - ۱۳۹۶/۲/۱۰ ثبت دفتر اندیکاتور هیأت عمومی دیوان عدالت اداری شده اعلام کرده است که:

«مدیر دفتر هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

با سلام و تحیت

احتراماً عطف به اخطاریه ارسالی موضوع کلاسه پرونده ۳۴۲/۹۶ (۹۶۰۹۹۸۰۹۰۵۸۰۰۰۷۵) به اطلاع می‌رساند خواسته بنده ابطال بند هـ - ۲ موضوع اخذ عوارض از مغازه داران بابت سد معبر می‌باشد که برابر مدارک ارائه شده مصوبه یاد شده خارج از حدود و اختیارات شورای شهر یزد است.»

در پاسخ به شکایت مذکور، رئیس شورای اسلامی شهر یزد به موجب لایحه شماره ۹۶۱۰۰۱۲۹۸ - ۱۳۹۶/۵/۲۵ توضیح داده است که:

«ریاست محترم دیوان عدالت اداری

احتراماً عطف به ابلاغیه واصله از دفتر هیأت‌عمومی دیوان عدالت اداری به کلاسه پرونده ۳۴۲/۹۶ - ۱۳۹۶/۴/۱۱ در خصوص دادخواست تقدیمی آقای حامد دهقان دهنوی به خواسته ابطال بند (هـ - ۲) ردیف ۵۷ تعرفه عوارض و بهای خدمات سال ۱۳۹۵ شهرداری یزد با موضوع اخذ هزینه خدمات جمع‌آوری سد معبر مغازه داران در مقام دفاع و پاسخ به اظهارات مطروحه به استحضار می‌رساند:

اولاً: مطابق بند ۱۶ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ و بند ۲۶ ماده مذکور (اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷) و تبصره ۱ ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷ تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض و بهای خدمات شهر و همچنین نوع و میزان آن از جمله وظایف شورای اسلامی شهر می‌باشد، که شورا همه ساله نسبت به تصویب عوارض سال بعد اقدام و جهت اجرا به شهرداری ابلاغ می‌نماید. در همین راستا شورای اسلامی شهر یزد نیز در راستای اختیار قانونی حاصله از مقررات مذکور مبادرت به تصویب عوارض و بهای خدمات شهرداری به صورت سالانه نموده و جهت اجرا به شهرداری یزد ابلاغ می‌نماید. بنابراین تصویب چنین عوارضی از سوی شورای شهر کاملاً منطبق با موازین قانونی می‌باشد. همچنین به استناد ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحیه‌های بعدی آن، مادامی که عوارض مصوب از طرف فرمانداری مورد اعتراض قرار نگرفته و یا حسب تبصره ماده ۷۷ این قانون به وسیله وزیر کشور لغو یا اصلاح نشده به قوت خود باقیست و قابل وصول می‌باشد.

ثانیاً: به موجب تبصره ۳ ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده «قوانین و مقررات مربوط به اعطای تخفیف یا معافیت از پرداخت عوارض یا وجوه به شهرداریها و دهیاریها ملغی گردیده» و الزام قانونی جهت تخفیف و معافیت از پرداخت عوارض از سوی شهرداریها وجود ندارد. همچنین به موجب تبصره ماده ۱۸۱ قانون برنامه پنجساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، هرگونه تخفیف، بخشودگی حقوق و عوارض شهرداریها توسط دولت و قوانین مصوب، منوط به تأمین آن از بودجه عمومی سالانه کشور است. در غیراین صورت بخشودگی و تخفیف حقوق و عوارض شهرداری ممنوع است.

ثالثاً: همان گونه که مستحضرید ایجاد سد معبر به هر نوعی که باشد، موجبات خدشه به حقوق شهروندی و آسایش شهروندان را فراهم می‌آورد و در صورتی که برخورد مناسب قانونی صورت نپذیرد به چالشی بزرگ فرا روی دستگاههای اجرایی و شهرداریها بدل گردیده و موجب نارضایتی عمومی خواهد شد. لذا شهرداری یزد پس از ارائه اخطارهای لازم و فرهنگ‌سازی در خصوص ممنوعیت هرگونه سد معبر در چندین مرحله اقدام به انتقال اجناس قرار گرفته در پیاده‌رو به داخل مغازه کسبه متخلف می‌نماید (ارائه خدمات) و در صورت تکرار و اصرار بر تخلف، پس از ابلاغ اخطاریه، وفق تبصره ۱ بند ۲ ماده ۵۵ قانون شهرداری اقدام به رفع موانع موجود و آزادسازی معبر نموده و اموال این دسته از افراد که در معبر عمومی بوده و تجاوز به گذر محسوب می‌گردد، موقتاً با ارائه رسید، جمع‌آوری و پس از مراجعه فرد خاطی با ثبت سابقه ترخیص می‌گردد. ضمناً در قانون اخیرالذکر، قانونگذار کلمه (رفع) را به معنای عام به کار برده که هر دو روش مذکور حاکی از رفع سد معبر می‌باشد. بنابراین ادعای عدم ارائه خدمات توسط شهرداری در این گونه موارد (که اقدامات اجرایی شهرداری در جهت رفع موانع موجود در معابر شهری و حفظ حقوق کلیه شهروندان صورت می‌گیرد) ادعایی خلاف واقع و بی‌اساس می‌باشد.

رابعاً: مصوبه شماره ۴/۹۳/۳۴۵۴ ش - ۱۳۹۳/۴/۱۱ شورای اسلامی شهر مشهد که به موجب رأی شماره ۹۰۵/۹۳ - ۱۳۹۴/۹/۲۴ هیأت‌عمومی دیوان عدالت اداری ابطال گردیده است، ناظر به اخذ عوارض یا بهای خدمات توسط شهرداری مشهد به صرف پارک اتومبیل در پیاده‌رو بوده است و به دلیل اینکه چنین مصوبه‌ای به صورت ضمنی اجازه استفاده از پیاده‌رو جهت پارک اتومبیل را به اشخاص داده و از طرف دیگر به موجب تبصره ۱ بند ۲ ماده ۵۵ قانون شهرداری و ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی مصوب ۱۳۸۹، چنین عملی ممنوع و در قانون اخیر برای آن جریمه تعیین شده است، مصوبه

مزبور باطل شده است، در حالی که بند هـ - ۲ ردیف ۵۷ تعرفه عوارض و بهای خدمات شهرداری یزد در سال ۱۳۹۵، صرفاً در خصوص اخذ هزینه خدمات جمع‌آوری و نقل و انتقال کلیه اشیای قرار داده شده توسط مغازه‌داران در پیاده‌رو یا خیابان، آن هم پس از اخطار لازم جهت رفع سد معبر به متخلفین می‌باشد. لذا تعرفه مذکور، موضوعاً منصرف و امری متفاوت و جدای از مفاد مصوبه ابطالی شورای اسلامی شهر مشهد توسط هیأت‌عمومی دیوان عدالت اداری بوده و تقاضای ابطال آن به لحاظ عدم وحدت موضوع، قابل توجیه و پذیرش نبوده و نوعی قیاس مع الفارق است. زیرا مصوبه ابطالی شورای اسلامی شهر مشهد، به صورت ضمنی اجازه سد معبر عمومی به شهروندان را در قبال دریافت وجه داده است، در حالی که مصوبه مورد اعتراض شاکتی، در راستای رفع سد معبر و اجرایی نمودن تبصره ۱ بند ۲ ماده ۵۵ قانون شهرداریها مبنی بر رفع موانع موجود در معبر عمومی پس از اخطار لازم به متخلف بوده است و به هیچ وجه متضمن مجوز سد معبر به افراد نمی‌باشد.

التهایه با عنایت به مراتب و دلایل مذکور، رد شکایت مطروح و تأیید معترض‌عنه از آن مقام مورد استدعاست.»

هیأت‌عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۹۶/۱۰/۵ 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 هیأت‌عمومی

نظر به اینکه تعیین مجازات و جریمه از خصایص قانونگذار بوده و شورای اسلامی شهرها طبق بندهای ۱۶ و ۲۶ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ با اصلاحات بعدی آن، شوراها می‌توانند عوارض یا بهای خدمات تعیین نمایند لذا اخذ جریمه به عنوان سد معبر، مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات بوده و با استناد به بند ۱ ماده ۱۲ و مواد ۸۸ و ۱۳ قانون تشکیلات و آیین‌دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ از تاریخ تصویب ابطال می‌شود.

معاون قضایی دیوان عدالت اداری - مرتضی علی اشراقی