

شماره هـ/۳۹۵/۹۵

۱۳۹۵/۷/۱۸

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 ۴۲۶ مورخ ۱۳۹۵/۷/۶ با موضوع:

«ابطال بند ۲ - ۲۸ تعرفه عوارض محلی شهرداری شهر هشتگرد در سال ۱۳۹۵ مصوب شورای اسلامی شهر هشتگرد از تاریخ تصویب» جهت درج در روزنامه رسمی به پیوست ارسال می‌گردد.

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

تاریخ دادنامه: ۱۳۹۵/۷/۶ شماره دادنامه: ۴۲۶ کلاس پرونده: ۳۹۵/۹۵

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکتی: آقای امید محمدی

موضوع شکایت و خواسته: ابطال بند ۲ - ۲۸ تعرفه عوارض محلی شهرداری

شهر هشتگرد در سال ۱۳۹۵ مصوب شورای اسلامی شهر هشتگرد

گردش کار: آقای امید محمدی به موجب دادخواستی ابطال بند ۲ - ۲۸ تعرفه عوارض محلی شهرداری شهر هشتگرد در سال ۱۳۹۵ مصوب شورای اسلامی شهر هشتگرد در اجرای مقررات ماده ۹۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری را خواستار شده و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده است که:

«بخش اول: مشخصات مصوبه مورد اعتراض:

مصوبه شورای شهر جدید هشتگرد راجع به «عوارض ورود به محدوده شهر» مندرج

در بند ۲-۲۸ عوارض و بهای خدمات سال ۱۳۹۵ شهرداری شهر جدید هشتگرد

شورای اسلامی شهر جدید هشتگرد، در خصوص تصویب عوارض محلی برای سال ۱۳۹۵، برای املاکی که وارد محدوده شهر می‌شود عوارضی وضع نموده و شهرداری شهر جدید هشتگرد نیز در مقام اجرای مصوبه مذکور می‌باشد و در بند ۲ - ۲۸ تعرفه عوارض سال ۱۳۹۵ به اخذ این گونه عوارض تصریح کرده است. متن بند ۲ - ۲۸ به قرار زیر است:

«مالکین املاکی که (اعم از عرصه و اعیانی مجاز) به محدوده شهر چه با تقاضای مالک یا با تقاضای شهرداری بنا به مقتضیات هر شهر وارد محدوده شهر می‌شوند علاوه بر رعایت مراحل قانونی ورود به محدوده شهر از مبادی ذی‌ربط در اجرای تبصره ۴ ماده واحده قانون وضعیت املاک باید تا ۲۰٪ کل ملک را به صورت رایگان به شهرداری واگذار نمایند...»

بخش دوم: مغایرت مصوبه با قوانین و خروج از اختیارات قانونی (مواد قانونی که ادعای مغایرت مصوبه با آن شده و دلایل و جهات اعتراض از حیث مغایرت مصوبه با قوانین و خروج از اختیارات مرجع تصویب‌کننده):

۱- مغایرت با قانون تعیین وضعیت سال ۱۳۶۷

تبصره ۴ ماده واحده قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداریها مصوب ۱۳۶۷/۸/۲۹ چنین مقرر می‌دارد: «در مواردی که تهیه زمین عوض در داخل محدوده مجاز برای قطعه‌بندی و تفکیک و ساختمان‌سازی میسر نباشد و احتیاج به توسعه محدوده مزبور طبق طرح‌های مصوب توسعه شهری مورد تأیید مراجع قانونی قرار بگیرد مراجع مزبور می‌توانند در مقابل موافقت با تقاضای صاحبان اراضی برای استفاده از مزایای ورود به محدوده توسعه و عمران شهر... حداکثر تا ۲۰٪ از اراضی آنها را برای تأمین عوض اراضی واقع در طرح‌های موضوع این قانون و همچنین اراضی عوض طرح‌های نوسازی و بهسازی شهری به طور رایگان دریافت نمایند.»

چنان که دیده می‌شود در این مصوبه، تملک اجباری به نحو رایگان محض، وجود ندارد بلکه علاوه بر این که برای این سلب قهری، سقف ۲۰ درصد قرار داده شده، این واگذاری در مقابل موافقت با تقاضای صاحبان اراضی برای استفاده از مزایای ورود به محدوده توسعه و عمران شهری است. نکته‌ای دیگر که حائز اهمیت است این که تملک رایگان در تبصره ۴ ماده واحده قانون تعیین وضعیت منوط به تقاضای صاحبان اراضی برای استفاده از مزایای ورود به محدوده توسعه و عمران شهر است. بنابراین بدون وجود چنین تقاضایی و به صرف ورود اراضی اشخاص به محدوده شهر با مصوبات مراجع قانونی مجوز تملک رایگان نخواهد بود. اما برخی از شهرداریها به این امر توجهی نداشته و حتی بدون تقاضای ذی‌نفع و صرف قرار گرفتن زمین و ملک در محدوده خدمات شهر ناشی از گسترش شهر تقاضای عوارض سهم خدمات شهرداری را می‌نمایند که موجب اعتراض ذی‌نفعان می‌گردد.

یکی از این مصوبات بند ۲ - ۲۸ تعرفه عوارض شهرداری شهر جدید هشتگرد می‌باشد. در هر حال نظر به این که به استناد ماده ۴ قانون وصول بخشی از درآمدهای دولت و تبصره ۳ ماده ۶۲ قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹ وصول هرگونه وجهی از اشخاص باید مستند به قانون باشد که در مانحن‌فیه قانونی برای اعمال بند ۲ - ۲۸ با موضوع «سهم و عوارض شهرداری از ورود به محدوده شهر» و اخذ وجوه از شهروندان وجود ندارد. از سوی دیگر نظریه شماره ۱۳۷۸/۸/۱۳-۷۸/۲۱/۵۶۲۱ شورای نگهبان که مشعر داشته اخذ هرگونه وجهی چنانچه استناد قانونی نداشته باشد خلاف شرع تلقی شده و نیز نظریه ۱۳۸۰/۴/۲۱-۸۰/۲۱/۱۷۵۶ شورای نگهبان نیز مشعر داشته چنانچه صاحبان زمین رأساً متقاضی استفاده از مزایای ورود به محدوده توسعه و عمران شهر نباشند گرفتن هرگونه وجه را خلاف شرع دانسته است. لذا با توجه به مراتب معنونه و نظر به این که محدوده مورد نظر در مواردی که بدون درخواست مالک در محدوده شهر قرار گرفته در این خصوص اخذ وجه مغایر با قانون است. لازم به توضیح است که در نظرات شورای نگهبان از باب ادعای خلاف شرع بودن مصوبه نبوده بلکه از باب استطراد و تشحیذ اذهان عالی مقامان آمده است.

از سوی دیگر به استناد صراحت تبصره ۴ ماده واحده قانون تعیین وضعیت «حداکثر تا ۲۰٪ از اراضی» به تملک رایگان شهرداری در می‌آید این در حالی است که بند ۲ - ۲۸ دفترچه تعرفه عوارض شهرداری شهر جدید هشتگرد علاوه بر عرصه اعیانی را نیز شامل این ۲۰ درصد کرده است!

در هر حال از آنجا که ضوابط مقرر در تبصره ۴ ماده واحده مذکور در تصویب بند ۲-۲۸ تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۸۵ شهرداری شهر جدید هشتگرد مصوب شورای اسلامی شهر جدید هشتگرد رعایت نشده است لذا استدعای ابطال آن از تاریخ تصویب را دارم.

۲- مغایرت مصوبه با آراء متعدد دیوان عدالت اداری و مجرای ماده ۹۲ قانون دیوان عدالت اداری

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در آراء متعددی به صراحت، اصل موضوع مورد استفاده توسط شورای اسلامی شهر جدید هشتگرد مندرج در دفترچه عوارض شهرداری شهر جدید هشتگرد، جهت وضع و تعیین عوارض ورود به محدوده شهر در مواردی که فرد خود متقاضی ورود نیست را غیرقانونی و مورد ابطال قرار داده است:

ردیف	تاریخ دادنامه	شماره دادنامه	موضوع رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری	مرجع تصویب عوارض غیرقانونی
۱	۱۳۹۳/۱۲/۱۱	۱۹۵۸	ابطال ماده ۴۳ عوارض ورود به داخل محدوده شهر از تعرفه مصوب عوارض محلی سال ۱۳۸۹	شورای اسلامی شهر اردبیل
۲	۱۳۹۴/۱۰/۲۲	۱۲۰۴	ابطال ماده ۲۴ تعرفه عوارض محلی شهر تبریز در سال ۱۳۸۸	شورای اسلامی شهر تبریز

#### بخش سوم: نتیجه و خواسته

نظر به این که در تبصره ۴ ماده واحده قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداریها مصوب ۱۳۶۷/۸/۲۹، تملک ۲۰ درصد رایگان املاک اشخاص را محدود به شرایطی نموده از جمله: الف) ورود به محدوده شهر به تقاضای مالک باشد. ب) این ۲۰ درصد محدود به اراضی و به عبارتی عرصه است و شامل اعیانی نمی‌گردد، لذا وضع عوارض (مبنی بر تملک رایگان ۲۰ درصد) بر املاک وارد به محدوده شهر بدون تقاضای مالکان آن و ورود با تقاضا یا طرح شهرداری و شمول آن علاوه بر عرصه نسبت به اعیان خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات مرجع وضع می‌باشد.

لذا با عنایت به مراتب فوق، به منظور پیشگیری از این امر، تقاضای اعمال ماده ۹۲ قانون دیوان عدالت اداری سال ۱۳۹۲ که مقرر می‌دارد: «چنانچه مصوبه‌ای در هیأت عمومی ابطال شود، رعایت مفاد رأی هیأت عمومی در مصوبات بعدی، الزامی است. هرگاه مراجع مربوط، مصوبه جدیدی مغایر رأی هیأت عمومی تصویب کنند، رئیس دیوان موضوع را خارج از نوبت بدون رعایت مفاد ماده (۸۳) این قانون و فقط با دعوت نماینده مرجع تصویب‌کننده، در هیأت عمومی مطرح می‌نماید.» را از آن مقام محترم دارم. بنا به مراتب و نظر به این که مصوبه شورای اسلامی شهر جدید هشتگرد در خصوص

عوارض شهرداری از ورود به محدوده شهر با قانون مغایرت دارد وضع عوارض توسط شورای اسلامی شهر جدید هشتگرد در تجویز اخذ عوارض مذکور از سوی شهرداری شهر جدید هشتگرد، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات آن مرجع می‌باشد، مستنداً به مواد ۱۳، بند ۱ ماده ۱۲، ۸۸ و ۹۲ قانون دیوان عدالت اداری سال ۱۳۹۲ استدعای ابطال مصوبه مذکور و جلوگیری از اخذ عوارض غیرقانونی شهرداری شهر جدید هشتگرد از زمان تصویب و خارج از نوبت را دارم.»

متن بند مورد اعتراض به قرار زیر است:

«(۲ - ۲۸) سهم و عوارض شهرداری از ورود به محدوده شهر

مالکین املاکی که (اعم از عرصه و اعیانی مجاز) به محدوده شهر چه با تقاضای مالک یا با تقاضای شهرداری بنا به مقتضیات هر شهر وارد محدوده می‌شوند علاوه بر رعایت مراحل قانونی ورود به محدوده شهر از مبادی ذی‌ربط در اجرای تبصره ۴ ماده واحده قانون وضعیت املاک باید تا ۲۰٪ درصد کل ملک را به صورت رایگان به شهرداری واگذار نمایند. مطالبه این عوارض یا سهم شهرداری از تاریخ تصویب قانون تعیین وضعیت املاک معین سال ۱۳۶۷ خواهد بود.

**تبصره ۱:** بر اساس قانون تعیین وضعیت املاک کلیه هزینه‌های آماده‌سازی اراضی تفکیک شده پیاده‌سازی و کوچ‌های مرتبط از معابر - خیابانها و معابر حاصل از تفکیک به غیراز معابر موجود در طرح توسعه شهری به عهده مالک می‌باشد.

۲- از اراضی که بعد از ورود به محدوده شهر به منظور استفاده کاربری عمومی مثل ورزشی - بهداشتی - فرهنگی مذهبی - آموزشی - تأسیسات و تجهیزات شهری استفاده شود بعد از اخذ سهم ورود به شهر از بابت تفکیک و تغییر کاربری سهمی دریافت نخواهد شد.

۳- مالکین املاک پس از ورود به محدوده شهر و برای ساخت و ساز و سایر عملیات دیگر باید کلیه عوارض مربوطه را به شهرداری پرداخت نمایند.»

متن آرای شماره ۱۲۰۴ - ۱۳۹۴/۱۰/۲۲ و ۱۹۸۵ - ۱۳۹۳/۱۲/۱۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مفاداً به قرار زیر است:

«الف: رأی شماره ۱۲۰۴ - ۱۳۹۴/۱۰/۲۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

با توجه به این که بر اساس مقررات تبصره ۴ ماده واحده قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرحهای دولتی و شهرداریها مصوب ۱۳۶۷ مقرر شده است «در مواردی که تهیه زمین عوض در داخل محدوده‌های مجاز برای قطعه‌بندی و تفکیک و ساختمان‌سازی میسر نباشد و احتیاج به توسعه محدوده مزبور طبق طرحهای مصوب توسعه شهری مورد تأیید مراجع قانونی قرار بگیرد، مراجع مزبور می‌توانند در مقابل موافقت با تقاضای صاحبان اراضی برای استفاده از مزایای ورود به محدوده توسعه و عمران شهر، علاوه بر انجام تعهدات مربوط به عمران و آماده‌سازی زمین و واگذاری سطوح لازم برای تأسیسات و تجهیزات خدمات عمومی، حداکثر تا ۲۰٪ از اراضی آنها را برای تأمین عوض اراضی واقع در طرحهای موضوع این قانون و همچنین اراضی عوض طرحهای نوسازی و بهسازی شهری، به طور رایگان دریافت نمایند.» بنابراین مصوبات شوراهای اسلامی شهرهای اردبیل و تبریز که ضوابط مقرر در تبصره مذکور در آنها رعایت نشده و یا دریافت بیش از ۲۰٪ از املاک مذکور را تجویز کرده اند، مغایر با قانون بوده و حکم به ابطال آنها صادر می‌شود.»

«ب: رأی شماره ۱۹۵۸-۱۳۹۳/۱۲/۱۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

به موجب تبصره ۴ ماده واحده قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرحهای دولتی و شهرداریها مصوب سال ۱۳۶۷ مقرر شده است «در مواردی که تهیه زمین عوض در داخل محدوده‌های مجاز برای قطعه‌بندی و تفکیک و ساختمان‌سازی میسر نباشد و احتیاج به توسعه محدوده مزبور طبق طرحهای مصوب توسعه شهری مورد تأیید مراجع قانونی

قرار بگیرد، مراجع مزبور می‌توانند در مقابل موافقت با تقاضای صاحبان اراضی برای استفاده از مزایای ورود به محدوده توسعه و عمران شهر، علاوه بر انجام تعهدات مربوط به عمران و آماده‌سازی زمین و واگذاری سطوح لازم برای تأسیسات و تجهیزات و خدمات عمومی، حداکثر تا ۲۰٪ از اراضی آنها را برای تأمین عوض اراضی واقع در طرحهای موضوع این قانون و همچنین اراضی عوض طرحهای نوسازی و بهسازی شهری، به طور رایگان دریافت نمایند.» نظر به این که ضوابط مقرر در تبصره ۴ ماده واحده مذکور در تصویب ماده ۴۳ تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۸۹ شهرداری اردبیل مصوب شورای اسلامی شهر اردبیل رعایت نشده است، لذا ماده ۴۳ تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۸۹ مصوب شورای اسلامی شهر اردبیل به جهت مغایرت با قانون پیش گفته مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود.»

در اجرای ماده ۹۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری از رئیس شورای اسلامی شهر هشتگرد خواسته شد نماینده خود را به جلسه معرفی کند. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۹۵/۷/۶ با حضور رئیس و معاونین دیوان عدالت اداری و رؤسا و مستشاران و دادرسان شعب دیوان و نیز با حضور نماینده معرفی شده از سوی طرف شکایت تشکیل شد و پس از بحث و بررسی با اکثریت آراء به شرح زیر به صدور رأی مبادرت کرده است.

### رأی هیأت عمومی

مطابق ماده ۹۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ مقرر شده است: «چنانچه مصوبه‌ای در هیأت عمومی ابطال شود، رعایت مفاد رأی هیأت عمومی در مصوبات بعدی الزامی است. هر گاه مراجع مربوط، مصوبه جدیدی مغایر رأی هیأت عمومی تصویب کنند، رئیس دیوان موضوع را خارج از نوبت، بدون رعایت مفاد ماده ۸۳ قانون مذکور و فقط با دعوت نماینده مرجع تصویب‌کننده در هیأت عمومی مطرح می‌نماید.» نظر به این که در رأی شماره ۱۹۵۸-۱۳۹۳/۱۲/۱۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مصوبه شورای اسلامی شهر اردبیل در خصوص عوارض ورود به داخل محدوده شهر نسبت به املاک و نیز بدون تقاضای صاحب ملک را به لحاظ مغایرت با قانون و خروج از حدود اختیارات ابطال شده است و شورای اسلامی شهر هشتگرد در تصویب بند ۲ - ۲۸ تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۹۵ بدون رعایت مفاد رأی مذکور، سهم و عوارض شهرداری از ورود به محدوده شهر را وضع کرده است، بنابراین بند مذکور در قسمتی که ناظر بر وضع عوارض بر املاک و نیز بدون تقاضای صاحبان اراضی برای ورود به محدوده شهر وضع شده است با استناد بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۱۳ و مواد ۸۸ و ۹۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ از تاریخ تصویب ابطال می‌شود.

رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری - محمدکاظم بهرامی