

رای شماره ۳۸۷۳۹۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

با موضوع: بند ۲ ماده ۲۴ تعرفه عوارض محلی و بهای خدمات سال ۱۴۰۲ مصوب شورای اسلامی شهر خلخال تحت عنوان ارزش افزوده ناشی از تغییر کاربری در عرصه به دلیل خلاف قانون بودن و خروج از حدود اختیارات از تاریخ تصویب ابطال شد

مدیرعامل محترم روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران

یک نسخه از رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با شماره دادنامه ۳۸۷۳۹۶/۱۴۰۵/۲/۲۲ مورخ ۱۴۰۵/۲/۲۲ مبنی بر: بند ۲ ماده ۲۴ تعرفه عوارض محلی و بهای خدمات سال ۱۴۰۲ مصوب شورای اسلامی شهر خلخال تحت عنوان ارزش افزوده ناشی از تغییر کاربری در عرصه به دلیل خلاف قانون بودن و خروج از حدود اختیارات از تاریخ تصویب ابطال شد جهت درج در روزنامه رسمی به پیوست ارسال می گردد.

مدیرکل هیئت عمومی و هیئت های تخصصی دیوان عدالت اداری - یداله اسمعیلی فرد

تاریخ دادنامه: ۱۴۰۵/۲/۲۲ شماره دادنامه: ۳۸۷۳۹۶/۱۴۰۵/۲/۲۲

مرجع رسیدگی: هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

موضوع شکایت و خواسته: ابطال بند ۲ ماده ۲۴ تعرفه عوارض محلی و بهای خدمات شهرداری خلخال سال ۱۴۰۲ (تحت عنوان ارزش افزوده ناشی از تغییر کاربری در عرصه مصوب شورای اسلامی شهر خلخال)

گردش کار: شاکی به موجب دادخواست و لایحه تکمیلی ابطال ماده ۲۴ تعرفه عوارض محلی و بهای خدمات شهرداری خلخال سال ۱۴۰۲ مصوب شورای اسلامی شهر خلخال را خواستار شده و در جهت تبیین خواسته به طور خلاصه اعلام کرده است که:

“به استحضار می رساند اینجانب مالک شش دانگ قطعه زمین واقع در خلخال جهت اخذ پروانه ساختمانی مسکونی به شهرداری خلخال مراجعه نموده و برابر فرم دستور نقشه شهرداری خلخال نسبت به تهیه نقشه های ساختمانی اقدام نمودم. با توجه به این که ملک مزبور طبق طرح جامع و تفصیلی شهر خلخال مصوب سال ۱۳۹۸ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در کاربری مسکونی واقع شده و طبق سند مالکیت به مساحت ۲۱۹/۴۹ مترمربع می باشد. اخیرا واحدهای شهرسازی و درآمد شهرداری خلخال براساس ماده ۲۴ تحت عنوان ارزش افزوده ناشی از تغییر کاربری در عرصه مصوب ۱۴۰۵، مصوبه قبلی شورای اسلامی شهر خلخال در صدد اخذ هزینه تغییر کاربری آن قطعه زمین می باشد لذا با درخواست اینجانب شهرداری مجددا نامه ای به شورای اسلامی شهر خلخال بابت موضوع ابطال رأی دیوان برای اراضی کمتر از ۵۰۰ متر مربع را ارسال و شورای اسلامی شهر موافقت ننموده و این امر موجب توقف در صدور پروانه ساختمانی علی رغم پرداخت کلیه عوارضات بابت صدور پروانه به حساب شهرداری شده است.

نظر به این که براساس ماده ۱۰۱ اصلاحی قانون شهرداری در تبصره ۳ ماده مذکور مصوب ۱۳۹۰/۱/۲۸ مقرر کرده است که در اراضی با مساحت بیشتر از ۵۰۰ مترمربع که دارای سند شش دانگ است، شهرداری برای تأمین سرانه فضای عمومی و خدماتی تا سقف بیست و پنج درصد و برای تأمین اراضی مورد نیاز احداث شوارع و معابر

عمومی شهر در اثر تفکیک و افراز این اراضی مطابق با طرح جامع و تفصیلی با توجه به ارزش افزوده ایجاد شده از محل تفکیک برای مالک تا بیست و پنج درصد از باقیمانده اراضی را دریافت می نمایند و شهرداری مجاز است با توافق مالک قدرالسهم مذکور را براساس قیمت روز زمین طبق نظر کارشناس رسمی دادگستری دریافت نمایند. ضمناً اخذ سرانه از اراضی و املاک کمتر از ۵۰۰ متر مربع برابر رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه صادره به شماره ۱۴۰۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۲۸۴۱ مورخ ۱۴۰۰/۱۰/۲۸ ابطال گردیده است. با توجه به مراتب معنونه، تقاضای ابطال ماده ۲۴ تعرفه عوارض محلی و بهای خدمات سال ۱۴۰۲ مصوب شورای اسلامی شهر خلخال مورد استدعا است."

در پی اخطار رفع نقصی که از طرف دفتر هیئت عمومی دیوان عدالت اداری برای شاکی ارسال شد وی به موجب لایحه شماره ۱۲۴۰۷۱۵ مورخ ۱۴۰۳/۴/۳ اعلام کرده است که:

"نظر به این که شهرداری خلخال با استناد به ماده ۲۴ تعرفه عوارض محلی و بهای خدمات سال ۱۴۰۲ مصوب شورای اسلامی شهر خلخال، خواستار اخذ ارزش افزوده ناشی از تغییر کاربری در عرصه پلاک ثبتی اینجانب که دارای مساحت ۲۱۹/۴۹ مترمربع که دارای شش دانگ سند مالکیت در کاربری مسکونی بوده، می باشد؛ لذا مصوبه مذکور مغایر ماده ۱۰۱ اصلاحی قانون شهرداری در تبصره ۳ ماده مذکور مصوب ۱۳۹۰/۱/۲۸ و رأی شماره ۱۴۰۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۲۸۴۱ مورخ ۱۴۰۰/۱۰/۲۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری بوده و مطابق رأی صادره اخذ هرگونه ارزش افزوده ناشی از تغییر کاربری برای اراضی کم تر از ۵۰۰ مترمربع ابطال گردیده است. بنابراین باتوجه به مراتب مذکور ابطال ماده ۲۴ تعرفه عوارض و بهای خدمات شهرداری خلخال سال ۱۴۰۲ در رابطه با اخذ ارزش افزوده ناشی از تغییر کاربری برای اراضی کم تر از ۵۰۰ مترمربع را خواستارم."

متن مقرر مورد شکایت به شرح زیر است:

"تعرفه عوارض محلی و بهای خدمات شهرداری خلخال سال ۱۴۰۲

.....

ماده ۲۴: ارزش افزوده ناشی از تغییر کاربری در عرصه

.....

بند ۲: در املاکی که پرونده آنها بابت تغییر کاربری در کمیسیون ماده ۵ مطرح گردیده و توافقی مابین شهرداری و مالک صورت گرفته، ملاک عمل در محاسبه تغییر کاربری بندهای توافق و درصدهای اعمال شده در توافق می باشد.

..... - شهرداری خلخال - شورای اسلامی شهر خلخال - فرمانداری خلخال "

در پاسخ به شکایت مذکور، رئیس شورای اسلامی شهر خلخال به موجب لایحه شماره ۶/۷۷۶۰ مورخ ۱۴۰۳/۵/۴ توضیحاتی داده که خلاصه آن به قرار زیر است:

"به استحضار می رساند که ماده ۲۴ تعرفه عوارض محلی تحت عنوان ارزش افزوده ناشی از تغییر کاربری در عرصه براساس صلاحیت و حدود قانونی وضع و تصویب شده و خلاف شرع مقدس نبوده و منطبق با قانون

درآمد پایدار و هزینه شهرداری ها و دهیاری های کشور و تبصره های آن و همچنین ضوابط شهرداری، شهرسازی و سایر قوانین رایج کشور بوده و به موجب آرای صادره از هیئت تخصصی و عمومی دیوان عدالت اداری مغایر قانون تشخیص داده نشده است.

موضوع مطالبه شهرداری از شاکی عوارض ارزش افزوده برابر ماده ۲۴ تعرفه عوارض بوده و تبصره ۴ ماده ۱۰۱ قانون شهرداری و همچنین رأی شماره ۱۴۰۰۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۲۸۴۱ مورخ ۱۴۰۰/۱۰/۲۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری که شاکی به آنها استناد کرده مربوط به قدرالسهم و سرانه شهرداری در تفکیک و افراز ملک بوده و صراحتاً در متن تبصره ۴ ماده ۱۰۱ قانون مذکور اعلام داشته: «در مواردی که امکان تأمین انواع سرانه، شوارع و معابر از زمین مورد تفکیک و افراز میسر نباشد، شهرداری می تواند با تصویب شورای اسلامی شهر معادل قیمتی آن را به نرخ کارشناسی دریافت نماید.» در حالی که موضوع عوارض خواهان متفاوت از موارد اعلامی و استنادی نامبرده و مساحت بوده و مالک بایستی [باید] عوارض ارزش افزوده را با توجه به این که کاربری ملک شاکی در نتیجه موافقت و تصویب کمیسیون ماده ۵ از کاربری آموزش عالی و تحقیقات و فناوری به مسکونی حاصل شده را پرداخت نماید و شهرداری طبق قانون و مقررات مستحق دریافت و مطالبه عوارض ارزش افزوده و ربطی به قدرالسهم و سرانه ناشی از تفکیک ندارد و مالک خود نیز به این موضوع کاملاً واقف و آگاه می باشد.

پلاک ثبتی شاکی که از قطعات تفکیکی پلاک اصلی بوده برابر طرح هادی شهر مصوب سال ۱۳۶۵ در خارج از محدوده قانونی و زمین دایر مزروعی به صورت اراضی کشاورزی یا آیش بوده و در طی زمان و با افزایش تراکم جمعیتی در طرح جامع شهری مصوب ۱۳۷۳ وارد محدوده شده و کاربری ملک شاکی در طرح تفصیلی مصوب شهری ۱۳۸۳ آموزش عالی و تحقیقات و فناوری به شهرداری ابلاغ شده بود و به درخواست مالکین کاربری موصوف در کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی معماری و شهرسازی و با عنایت به تأمین سرانه آموزشی طبق بند ۴۷ نظریه کمیسیون ماده ۵ استان مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۲۰ موافقت به عمل آمده و نقشه مهور به مهر کمیسیون ماده ۵ شده است و ملک بر اثر طرح و تصویب در کمیسیون ماده ۵ ارزش افزوده حاصل نموده و اخذ عوارض ارزش افزوده ناشی برابر ماده ۲۴ تعرفه عوارض قانونی و برخلاف ادعای شاکی کاربری پلاک ثبتی موصوف در نقشه طرح تفصیلی مسکونی نبوده بلکه برابر موافقت کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی معماری و شهرسازی تبدیل به مسکونی و ارزش افزوده حاصل کرده بنابراین موردی برای ابطال ماده ۲۴ تعرفه عوارض سال ۱۴۰۲ وجود ندارد.

با عنایت به این که قانون و مقررات و همچنین ماده ۱۷ قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداری ها و دهیاری های کشور کاربری املاکی از کاربری غیر به کاربری مسکونی از طریق موافقت کمیسیون ماده ۵ تبدیل می شوند مشمول پرداخت عوارض ارزش افزوده می شوند و اگر بنا باشد اشخاص پس از موافقت کمیسیون ماده درجهت فرار از پرداخت حق و حقوق شهرداری با عناوین واهی و متعدد غیرمرتبط به موضوع مدعی غیرقانونی و درخواست ابطال تعرفه عوارض شوند دیگر وضع عوارض با توجه به صلاحیت پیش بینی شده در قانون معنا و مفهومی نخواهد داشت و منسوخه تلقی می گردد که این امر مخالف موازین قانونی می باشد.

علاوه براین برابر اعلام واحد شهرسازی خلخال شش دانگ پلاک ثبتی ۱۹۵۳ از ابتدا به صورت باغ و زمین مزروعی و خارج از محدوده بوده و پس از ورود به محدوده در طرح مصوب شهری کاربری آموزش عالی و تحقیقات و فناوری و فاقد گذربندی قرار داشته و ملک به طور کلی به صورت غیرقانونی تفکیک و با اسناد عادی به اشخاص

واگذار شده و اسناد رسمی قطعات تفکیکی غیررسمی نیز برابر قانون تعیین تکلیف قانونی ثبتي بدون استعلام از شهرداری صادر گردیده و در کمیسیون ماده ۵ به مسکونی تغییر کاربری یافته و در موافقت و فرآیند ماده ۱۰۱ یا دریافت قدرالسهم یا سرانه ناشی از تفکیک غیررسمی اعمال نشده و تنها عوارض ارزش افزوده ناشی از تغییر کاربری مطالبه که خواهان برای پرداخت نکردن آن و فرار رعایت قانون با ادعای غیرقانونی مدعی شده که با اوصاف به موارد معنونه در جهت جلوگیری از تضییع حق و حقوق بیت المال و شهرداری و این که عوارض ارزش افزوده ناشی از تغییر کاربری عرصه برابر ماده ۲۴ تعرفه عوارض، قانونی است تقاضای رد شکایت مطروحه مورد استدعا می باشد.

در اجرای ماده ۸۴ قانون دیوان عدالت اداری پرونده به هیئت تخصصی شوراهای اسلامی دیوان عدالت اداری ارجاع و هیئت مذکور به موجب دادنامه شماره ۱۴۰۴۳۱۳۹۰۰۰۳۱۶۳۶۰۴ مورخ ۱۴۰۴/۱۲/۶، ماده ۲۴ تعرفه عوارض محلی و بهای خدمات شهرداری خلخال سال ۱۴۰۲ تحت عنوان ارزش افزوده ناشی از تغییر کاربری در عرصه به استثنای بند ۲ مصوب شورای اسلامی شهر خلخال قابل ابطال تشخیص نداد و رأی به رد شکایت صادر کرد. رأی مزبور به دلیل عدم اعتراض از سوی رئیس و یا ده نفر از قضات دیوان عدالت اداری قطعیت یافت.

رسیدگی به بند ۲ ماده ۲۴ تعرفه عوارض محلی و بهای خدمات شهرداری خلخال سال ۱۴۰۲ تحت عنوان ارزش افزوده ناشی از تغییر کاربری در عرصه مصوب شورای اسلامی شهر خلخال در دستورکار جلسه هیئت عمومی قرار گرفت.

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۴۰۵/۲/۲۲ با حضور رئیس و معاونین دیوان عدالت اداری و رؤسا و مستشاران شعب دیوان تشکیل شد و پس از بحث و بررسی با اکثریت آراء به شرح زیر به صدور رأی مبادرت کرده است.

اولا هرچند براساس آراء متعدد هیئت عمومی دیوان عدالت اداری وضع عوارض ارزش افزوده ناشی از اجرای طرح های توسعه شهری و تغییر کاربری توسط شوراهای اسلامی شهر از سوی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مغایر با قانون و خارج از حدود اختیار تشخیص نگردیده است، لکن طبق ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران بررسی و تصویب طرح های تفصیلی شهری و تغییرات آنها در هر استان به وسیله کمیسیونی به ریاست استاندار (و در غیاب وی معاون عمرانی استانداری) و با عضویت شهردار و نمایندگان وزارت مسکن و شهرسازی، وزارت جهاد کشاورزی و سازمان میراث فرهنگی و گردشگری و صنایع دستی و همچنین رئیس شورای اسلامی شهر ذی ربط و نماینده سازمان نظام مهندسی استان (با تخصص معماری یا شهرسازی) بدون حق رأی انجام می شود و تعیین عوارض ارزش افزوده برای املاک یا اراضی قبل از طرح در کمیسیون ماده ۵ یا بدون مجوز از مراجع ذی ربط قانونی مغایر با قانون و خارج از حدود اختیارات است. ثانيا الزام مالک به تنظیم قرارداد در قالب عقد صلح بابت تقاضای تغییر کاربری قبل از اتخاذ تصمیم نهایی از سوی مرجع ذی صلاح (کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری) فاقد مجوز قانونی است. ثالثا براساس آراء هیئت عمومی دیوان عدالت اداری از جمله دادنامه شماره ۱۴۰۰۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۱۰۷۲ مورخ ۱۴۰۰/۳/۲۹ ذکر قیود ناظر بر اخذ وجوه امانی یا ضمانت نامه بانکی قبل از طرح در کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، فاقد مبنای قانونی است. بنا به مراتب فوق، بند ۲ ماده ۲۴ تعرفه عوارض محلی و بهای خدمات سال ۱۴۰۲ شهرداری خلخال که تحت عنوان ارزش افزوده ناشی از تغییر کاربری در عرصه به تصویب شورای

اسلامی این شهر رسیده، خلاف قانون و خارج از حدود اختیار است و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و مواد ۱۳ و ۸۸ قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ از تاریخ تصویب ابطال می شود. این رأی براساس ماده ۹۳ قانون دیوان عدالت اداری (اصلاحی مصوب ۱۴۰۲/۲/۱۰) در رسیدگی و تصمیم گیری مراجع قضایی و اداری معتبر و ملاک عمل است.

رئیس هیئت عمومی دیوان عدالت اداری - احمدرضا عابدی

یک قاضی