



فَلَا تَتَّبِعُوا الْهَوَىٰ أَنْ تَعْدِلُوا

دادنامه آرای هیات عمومی

کلاس پرونده:	1478.97
شاکی:	آقای امید محمدی
موضوع:	ابطال تعرفه شماره 4 دفترچه عوارض و بهای خدمات سال 1396 شورای اسلامی شهر گراش در اجرای مقررات ماده 92 قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال 1392 از تاریخ تصویب
تاریخ رأی:	سه شنبه 10 اردیبهشت 1398
شماره دادنامه:	161

بسم الله الرحمن الرحيم

شماره دادنامه: 161

تاریخ دادنامه: 1398.2.10

شماره پرونده: 1478.97

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکی: آقای امید محمدی

موضوع شکایت و خواسته: ابطال تعرفه شماره 4 دفترچه عوارض و بهای خدمات سال 1396 شورای اسلامی شهر گراش در اجرای مقررات ماده 92 قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال 1392 از تاریخ تصویب

گردش کار: شاکی به موجب دادخواستی ابطال تعرفه شماره 4 دفترچه عوارض و بهای خدمات سال 1396 شورای اسلامی شهر گراش در اجرای مقررات ماده 92 قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال 1392 از تاریخ تصویب را خواستار شده و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده است که:

" ریاست محترم دیوان عدالت اداری

با سلام و دعای خیر

احتراماً اینجانب امید محمدی درخصوص مصوبه شورای اسلامی شهر گراش مندرج تعرفه شماره 4 دفترچه تعرفه عوارض شهرداری گراش در سال 1396 با عنوان « عوارض تمدید پروانه ساختمانی» به علت خروج شورا از حدود اختیار خود و تصویب مقررہ برخلاف مفاد قانونی درخواست ابطال مصوبه مذکور را به شرح ذیل به استحضار آن عالی مقام معروض می دارم تا بدین وسیله اجحاف اعمال شده در حق شهروندان برطرف گردد:

بخش اول: مشخصات مصوبه مورد اعتراض:

شورای اسلامی شهر گراش به موجب مصوبه ای مبادرت به تصویب مقررہ ای نموده که طی آن اخذ عوارض تمدید پروانه ساختمانهای ساختمانی را برخلاف مقررات قانونی تجویز نموده است. متن مصوبه شورای اسلامی شهر گراش مندرج در تعرفه شماره 4 دفترچه تعرفه عوارض شهرداری گراش در سال 1396 به شرح ذیل است:

تعرفه شماره 4: عوارض تمدید و اصلاح پروانه های ساختمانی

ردیف	عنوان تعرفه عوارض	ماخذ و نحوه محاسبه عوارض
1	تمدید پروانه های ساختمانی	مراجعه جهت تمدید مشمول پرداخت کلیه عوارض (پذیره، بالکن، دیوارکشی، فضای سبز) منطقه به روز و با کسر پرداختی های قبلی به استثناء عوارض مرتبط با خارج از سهم شهرداری می باشد.

با عنایت به دلایل و مستندات ذیل مصوبه مذکور مغایر با ضوابط و قوانین و مقررات است:

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 تصویب کننده):

دلایل غیرقانونی بودن وصول عوارض تمدید پروانه ساختمانی یا تأخیر اتمام ساختمان

1- مغایرت با آراء هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

در ارتباط با عوارض تمدید پروانه ساختمانی یا تأخیر اتمام ساختمان، بر اساس دادنامه های متعدد هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در سالهای 1396، 1395، 1383، 1380 تعیین و دریافت این نوع عوارض، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات شوراهای اسلامی شهرها تشخیص داده شده است. با توجه به اینکه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در آرایبی مشابه اخذ چنین وجوهی در شهری دیگر را خلاف قانون قلمداد کرده حفظ حقوق شهروندی و اصل برابری افراد در برابر قانون و اصل عدالت و عدم ترجیح بلامرجح (بند 14 اصل 3 و اصل 20 قانون اساسی) و قاعده « هماهنگی و اصل وحدت رویه و ایجاد یکنواختی در نظام عوارض» مستند به ماده 14 آیین نامه وضع و وصول عوارض توسط شوراهای شهرها سال 1378 نیز اقتضاء می کند وقتی اخذ عوارضی از شهروندان بخشی از این سرزمین که در مغایرت با قانون شناخته شده نمی توان اخذ همان وجه را از مردمان شهروندان دیگر جایز و قانونی قلمداد کرد.

ابطالی های عوارض تمدید پروانه ساختمانی یا تأخیر اتمام ساختمان در آراء هیأت عمومی

تاریخ	دادنامه	موضوع	مرجع تصویب
80.11.23	336	در خصوص ابطال قسمت دوم بخشنامه شماره 2، 34، 3، 1376.5.8-85568 وزارت کشور عوارض تمدید پروانه ساختمانی بدون در نظر گرفتن عوارض صدور پروانه ساختمانی	وزارت کشور
83.10.13	515	«تکلیف به اخذ مابه التفاوت عوارض در هنگام درخواست تمدید پروانه ساختمانی پس از اتمام مهلت مقرر در پروانه خلاف قانون است»	
95.7.13	471	ابطال تعرفه شماره 2024 از تعرفه عوارض محلی شهر شهرضا در سال 1391 در خصوص عوارض تأخیر در اتمام ساختمان	شورای شهر شهرضا
96.5.3	408	ابطال مصوبه شماره 15135-1391.1.14 شورای اسلامی شهر قم در خصوص غیرقانونی بودن عوارض تمدید پروانه ساختمان	قم
96.11.17	1176	ابطال بند 8 از فصل دوم تعرفه عوارض و بهای خدمات سال 1395 شهرداری یزد	یزد
96.11.17	1177	ابطال عوارض تمدید یا تجدید پروانه ساختمانی موضوع بخش 2 از فصل 2 دفترچه تعرفه عوارض و بهای خدمات شهرداری کرج در سالهای 1394 و 1395 شورای اسلامی شهر کرج	

* در رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره 471-13/7/1395 چنین تصریح شده است:

مطابق تبصره 2 ماده 29 قانون نوسازی و عمران شهری مصوب سال 1347 نظر به این که مقنن به شرح تبصره یاد شده در خصوص مهلت اتمام ساختمان و ضمانت اجرای عدم رعایت آن تعیین تکلیف کرده است، بنابراین تعرفه شماره 2024 از تعرفه عوارض محلی شهر شهرضا در سال 1391 مصوب شورای اسلامی شهر شهرضا که طی آن برای تأخیر در اتمام ساختمان بعد از 5 سال عوارض تعیین شده است، مغایر قانون بوده و از حدود اختیارات مرجع وضع آن خارج است و به استناد بند 1 ماده 12 و ماده 88 قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال 1392 ابطال می شود.

ملاحظه می کنید که چگونه حتی بعد از 5 سال عوارض تمدید پروانه ساختمانی خلاف قانون دانسته شده است.

متن دادنامه شماره 408-5/3/1396 هیأت عمومی دیوان عدالت اداری چنین مقرر می دارد:

نظر به اینکه در تبصره 2 ماده 29 قانون نوسازی و عمران شهری مصوب سال 1347 تکلیف تمدید پروانه ساختمانی و چگونگی اخذ عوارض بابت تمدید پروانه ساختمانی معین شده است، بنابراین مصوبه مورد اعتراض به علت مغایرت با قانون و خارج بودن از حدود اختیارات شورای اسلامی شهر قم مستند به بند 1 ماده 12 و ماده 88 قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال 1392 ابطال می شود.

علاوه بر آرای فوق از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری آرای نیز از شعب دیوان عدالت اداری جود دارد که مؤید غیرقانونی بودن «اخذ عوارض تمدید پروانه» یا «مابه التفاوت صدور پروانه» می باشد. (مانند دادنامه شماره 1391/10/25-9109970903203151 شعبه 32 دیوان عدالت اداری مندرج در صفحه 42 مجموعه آرای قضایی شعب دیوان عدالت اداری پژوهشگاه قوه قضاییه) به استناد اصل 170 قانون اساسی قضات دادگاه ها از اجرای مصوبه ها و آیین نامه هایی که مخالف با قوانین یا خارج از حدود اختیارات است خودداری می کنند لذا در صورت وجود مصوبه ای از سوی شورا هیچ محمل قانونی ای برای اخذ این وجه جز سوء استفاده شهرداری از عدم اطلاع اشخاص نسبت موضوع برای آن وجود ندارد.

2- عوارض تمدید پروانه ساختمانی یا تأخیر اتمام ساختمان به عنوان عوارض مجدد خلاف قانون است:

تعلق عوارض مجدد به تمدید پروانه ساختمان پس از اتمام مهلت مندرج در آن بدون احتساب و کسر عوارض پرداخت شده بابت صدور پروانه ساختمان که نتیجتاً مفهوم وصول عوارض مضاعف می باشد مغایر قانون و خلاف حدود اختیارات می باشد. لازم به ذکر است در تبصره 3 بند ب دستورالعمل شماره 1369/2/17-3900/1/3/34 وزارت کشور مقرر شده که مالکین واحدهای مسکونی (تک واحدی- مجتمع) که دارای پروانه ساختمانی می باشند و به لحاظ اتمام مهلت اعتبار آن خواستار تمدید پروانه و یا بنا به ضرورت خواستار تعویض و تغییر نقشه ساختمانی بوده از پرداخت مجدد عوارض صدور پروانه ساختمانی معاف خواهند بود. دادنامه های ذیل به طور کلی موید عدم امکان وصول عوارض مضاعف یا مجدد است که می توان از آنها با قیاس مستنبط العله وحدت ملاک گرفت:

دادنامه 1299-11/9/1386 هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

به موجب رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه 1501 الی 1527-9/24/1393 و رأی هیأت عمومی به شماره 66 الی 88-2/2/1392 اخذ عوارض مجدد تحت هر عنوان از سوی شوراهای مختلف ممنوع است.

دادنامه 1528-9/24/1393 هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

دادنامه شماره 1796 الی 1805 و 1808-10/29/1393 هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

دادنامه شماره 210-3/18/1395 هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

3- مغایرت با قانون مالیات بر ارزش افزوده عوارض بر اموال غیرمنقول

تعمق و بررسی در کلیه موارد قانون مالیات بر ارزش افزوده به ویژه ماده 3 آن صرفاً مربوط به کالا و خدمات (نظیر خدمات حمل و نقل و امثالهم) است به علاوه موارد مصرحه در مواد 39، 38، 16 قانون مالیات بر ارزش افزوده مبین آن است که قانون موصوف، صرفاً امور معاملاتی و مبادلاتی بر ارزش کالاها و خدمات مربوط به آن و مشخص شده در قانون را شامل می شود. همچنین عوارض منظور شده جهت شهرداری در قانون مالیات بر ارزش افزوده نیز صرفاً ناظر بر موارد مبادرت به تولید و حمل و نقل، صادرات و واردات کالای خاص و مشخص در مواد 43 و 38 قانون مالیات بر ارزش افزوده می باشد که دقیقاً مشخص شده و در هیچ جای قانون مالیات بر ارزش افزوده حتی یک کلمه در خصوص اموال غیرمنقول نام و ذکری به میان نیامده است. قانون مالیات بر ارزش افزوده از بدو تا ختم صرفاً مربوط به کالا، خدمات حمل و نقل و حقوق گمرکی است و اموال غیرمنقول از شمول آن خروج موضوعی دارد و صراحت مواد 43، 39، 38 و 16 قانون فوق دلیل بر این مدعاست. ملاحظه مشروح مذاکرات جلسه 265 مجلس شورای اسلامی مندرج در روزانه رسمی شماره 16838 به هرگونه شائبه و تفسیر غلط در خصوص عوارض موضوعه (تبصره 1 ذیل ماده 50 قانون مالیات بر ارزش افزوده) پاسخگوست و محرز کرده که عوارض مورد نظر صرفاً راجع به حقوق گمرکی و سود بازرگانی و متوجه واردات است و اساساً ارتباطی به بحث زمین یا صدور و تمدید پروانه ساختمانی ندارد. نظر به اینکه در خصوص اخذ عوارض بر اموال غیرمنقول بر این است که بر اساس بند 8 ماده 12 قانون مالیات بر ارزش افزوده اموال غیرمنقول از جمله مواردی هستند که از پرداخت مالیات موضوع آن قانون معاف هستند و همین ملاک و مناط راجع به عوارض نیز جاری است زیرا لغو مالیات از اموال غیرمنقول در کنار بقای عوارض از این اموال امری لغو خواهد بود و از اصول تفسیری قانون جلوگیری از تفسیری است که به موجب لغو قانون گردد. از سوی دیگر چون عوارض نوسازی و سطح شهر بابت اموال غیر منقول وضع شده و دیگر دلیلی برای پرداخت عوارض دیگری مانند تمدید پروانه وجود ندارد. در برخی از آراء هیأت عمومی استدلال شده که طبق بند 8 ماده 12 قانون مالیات بر ارزش افزوده کلیه اموال غیر منقول (املاک و مستغلات) مشمول معافیت های مالیات بر ارزش افزوده بوده و به استناد ماده 50 قانون مذکور، برقراری عوارض توسط شوراهای شهر بر آنها ممنوع می باشد. همچنین عوارض منظور شده جهت شهرداری در قانون مالیات بر ارزش افزوده نیز صرفاً ناظر بر موارد مبادرت به تولید و حمل و نقل، صادرات و واردات کالای خاص و مشخص در مواد 43 و 38 قانون مالیات بر ارزش افزوده می باشد که دقیقاً مشخص شده و در هیچ جای قانون حتی یک کلمه در خصوص اموال غیر منقول نام و ذکری به میان نیامده است.

4- تکلیف به اخذ مابه التفاوت عوارض، مازاد بر میزان مقرر قانون نوسازی در هنگام درخواست تمدید پروانه ساختمانی یا در صورت تأخیر در اتمام آن، پس از اتمام مهلت مقرر در پروانه خلاف قانون است:

مطابق تبصره 2 ماده 29 قانون نوسازی و عمران شهری مصوب سال 1347 مقرر شده است که: « درپروانه های ساختمانی که از طرف شهرداریها صادر می شود باید حداکثر مدتی که برای پایان یافتن ساختمان ضروری است، قید گردد و کسانی که در میدانه و معابر اصلی شهر اقدام به ساختمان می کنند باید ظرف مدت مقرر در پروانه ها ساختمان خود را به اتمام برسانند و در صورتی که تا دو سال بعد از مدتی که برای اتمام بنا در پروانه قید شده باز هم ناتمام بگذارند، عوارض مقرر در این قانون به دو برابر افزایش یافته و از آن به بعد نیز اگر ساختمان همچنان ناتمام باقی بماند برای هر دو سالی که بگذرد عوارض به دو برابر ماض دو سال قبل افزایش خواهد یافت تا به 4 درصد بالغ گردد...» نظر به اینکه مقنن به شرح تبصره یاد شده در خصوص مهلت اتمام ساختمان و ضمانت اجرای عدم رعایت آن تعیین تکلیف کرده است، بنابراین هر نوع مصوبه شورای اسلامی شهر که طی آن برای تاخیر در اتمام ساختمان یا تمدید پروانه بعد از 5 سال عوارض تعیین نماید، این مصوبه مغایر قانون بوده و از حدود اختیارات مرجع وضع آن خارج است. یکی از اصول حاکم بر قانون این است که (قانون باید به گونه ای که نوشته شده و مورد نظر بوده اجرا شود). معلوم و مشخص نیست که چرا این امر در خصوص مودیان عوارض رعایت نمی گردد!

موارد غیرقانونی دفترچه تعرفه عوارض:

وقف تبصره 2 ماده 29 قانون نوسازی و عمران شهری، تمدید رایگان برای مدت دو سال خواهد بود لذا اخذ هرگونه وجه در این مدت خلاف قانون است، در حالی که مصوبه این را رعایت نکرده است.

مستند به تبصره 2 ماده 29 قانون نوسازی و عمران شهری، تفکیک میان درخواست قبل از اتمام پروانه و بعد از اتمام پروانه و بعد از اتمام پروانه فاقد محمل قانونی است.

بر اساس تبصره 2 ماده 29 قانون نوسازی و عمران شهری، میزان عوارض تمدید دارای سقف مشخصی است باشد نه عوارض به نرخ روز!

ساختمانهایی که نامسازی آنها در کلیه سطوح تکمیل و اجرا شده، تمامی ضامئ غیر اساسی متصل به ساختمان جمع آوری گردیده و موانع لازم جهت ورود و خروج افراد متفرقه به ساختمان به ویژه درب و

پنجره ها در نمای عمومی نصب شده باشد، ساختمان تمام شده محسوب و مشمول عوارض تأخیر در تکمیل ساختمان سازی یا عوارض تمدید نمی باشند. لذا ملاک قرار دادن صرف گزارش مهندس ناظر

صحیح نیست.»

در رابطه با مطلب فوق باید این را افزود که تعیین و اخذ عوارض باید به تجویز قانون باشد. (ماده 4 قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب 1380 و تبصره 3 ماده 62 قانون برنامه پنجم توسعه، ماده 71 قانون محاسبات عمومی کشور، ماده 60 قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت سال 1393) ماده 59 قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب 1394/2/1 مندرج در روزنامه رسمی 777-1394/2/30 مقرر می دارد: « ... درخواست یا دریافت وجه مازاد بر عوارض قانونی هنگام صدور پروانه یا بعد از صدور پروانه توسط شهرداریها ممنوع است.» همچنین به موجب نظر فقهای شورای نگهبان، دریافت وجه یا تجویز آیین نامه و دستورالعمل مغایر شرع است. لذا امری که برخلاف قانون باشد برخلاف شرع نیز هست. همچنین شورای نگهبان در نامه شماره 90/30/42620-1390/3/29 اعلام کرده است که: چنانچه موضوع مصوبه مجوز قانونی وجود نداشته باشد خلاف موازین شرع می باشد. از سوی دیگر نظریه شماره 78/21/5621-1378/8/13 شورای نگهبان مشعر داشته اخذ هرگونه وجهی چنانچه استناد قانونی نداشته باشد خلاف شرع تلقی می شود. به همین علت می توان مغایرت عوارض مآخوذه از مودی برخلاف قانون نوسازی و عمران شهری با شرع، از این بعد استدلالی شورای نگهبان مورد توجه قرار داد. البته تبیین این امر از بابت تشحیذ اذهان قضات می باشد نه ادعای خلاف شرع بودن مصوبه که نیاز به طی مراحل ارسال مصوبه به شورای نگهبان باشد. با عنایت به مراتب فوق دریافت وجه یا بخشی از اراضی اشخاص به نحو رایگان به عنوان عوارض تمدید پروانه ساختمانی و یا هر عنوان دیگر فاقد محمل قانونی است.

از سوی دیگر با عنایت به آرای ذکر شده از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مبنی بر غیرقانونی بودن اخذ عوارض تمدید پروانه، اخذ وجوه مذکور برخلاف ماده 4 قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت سال 1380 نیز می باشد. همچنین با توجه به حکم مقرر در تبصره 3 ماده 62 قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب سال 1389 مبنی بر ممنوعیت دریافت هرگونه وجه، کالا یا خدمات، مازاد بر حکم مقنن در قبال ارائه خدمات توسط مراجع مذکور در قوانین یاد شده، اخذ عوارض تبدیل واحد خلاف قانون است. لذا هیچ توجیهی برای اخذ این وجوه پذیرفته نیست. در هر حال وضع قاعده آمره مشعر بر الزام اشخاص به پرداخت هر گونه وجه در قبال استفاده از تسهیلات و خدمات، اختصاص به قوه مقننه و یا مآذون از قبل قانونگذار دارد. به طور کلی ذکر این نکته لازم است که شورای نگهبان در پاسخ به نامه شماره 18175/د-41-1383/9/26 ریاست دیوان عدالت اداری طی نظریه شماره 83/30/9486-1383/11/7 چنین اظهارنظر می کند «اجرای مصوبه ابطال شده و نیز تصویب مصوبه ای با همان مضمون و یا مبتنی بر همان ملاکی که موجب ابطال است مانند عدم وجود مجوز قانونی و بدون اخذ مجوز جدید بوده و برخلاف نظریه تفسیری شماره 80/21/1279-1380/2/18 شورای نگهبان می باشد.» همان طور که ملاحظه می گردد. شورای نگهبان صراحتاً اعلام نموده مصوبه جدید که با همان مضمون مصوبه ابطال شده قبلی یا مبتنی بر همان ملاکی که موجب ابطال شده از تاریخ تصویب باطل بوده و فاقد اثر می باشد. مگر نه این است که وفق صدر ماده 92 قانون دیوان عدالت اداری سال 1392 چنانچه مصوبه ای در هیأت عمومی ابطال شود، رعایت مفاد رأی هیأت عمومی در مصوبات بعدی الزامی است، از سوی دیگر مواد 301، 302، 303 قانون مدنی و قاعده « اکل مال به باطل» از سوی شهرداریها و شوراها بر موضوع حاکم است.

از آنجا که اخذ عوارض مذکور از شهروندان گراشی بسیار گزاف بوده و اجحافی است در حق آنها لازم به ذکر است از بندهای (ت)، (ث) و (د) ماده 14 آیین نامه وضع و وصول عوارض توسط شوارهای اسلامی شهرها سال 1378 با عناوین و قواعد « تناسب عوارض در هر محل با تولیدات و درآمد اهالی» قاعده عدم اجحاف درتعیین عوارض قابل استنباط است. در رأی هیأت عمومی شماره 340 و 1395/5/19-341 با موضوع ابطال مصوبات دویست و سی و سومین جلسه علنی مورخ 1390/11/9 شورای اسلامی شهر شیراز موضوع نامه های شماره 26373/ش الف س و 26444/ش الف س-1390/11/11 شورای اسلامی شهر شیراز از تاریخ تصویب (بهای هزینه خدمات عمومی شهر) آمده: « قائم مقام دبیر شورای نگهبان به موجب نامه شماره 92/30/51829-1392/7/3 اعلام کرده است که «موضوع مصوبه دویست و سی و سومین جلسه شورای اسلامی شهر شیراز مورخ 1390/11/9 و مصوبه شماره 26373-1390/11/11 در جلسه مورخ 139/6/27 فقهای معظم شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و نظر فقها به شرح ذیل اعلام می گردد: اصل جعل عوارض در خصوص مورد خلاف موازین شرع شناخته نشد و در موردی که مقدار عوض تعیین شده اجحاف باشد خلاف موازین شرع می باشد. که تشخیص مصداق با مراجع صالحه قضایی است.» چنان که ملاحظه می گردد یکی از دلایل بطلان عوارض اجحاف در تعیین آنها است.

لذا جلوگیری از اخذ این وجوه غیرقانونی مستلزم اقدام اعضای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری بر اساس ماده 13 قانون دیوان عدالت اداری سال 1392 مبنی بر ابطال مصوبه از زمان تصویب می باشد. ضمن اینکه اعمال ماده 92 قانون دیوان عدالت اداری می تواند مانع از تجری شورای شهر و شهرداری گراش گردد. به علاوه مستنداً به ماده 174 قانون برنامه پنجم توسعه دی ماه 1389 شوارهای اسلامی و شهرداریها و سایر مراجع ذیربط موظفند تا پایان سال اول برنامه از طریق تدوین نظام درآمدهای پایدار شهرداریها با اعمال سیاستهای ذیل اقدام نمایند: ج- تبدیل عوارض موضوع درآمد شهرداریها از عوارض بر املاک به عوارض ناشی از مصرف و خدمات همچنین به استناد ماده 5 آیین نامه اجرایی نحوه وضع و وصول عوارض توسط شوارهای اسلامی شهرها سال 1378 ایجاد یکنواختی در نظام عوارض سراسر کشور لازم است بنابراین عمل به ابطالی های شهرهای دیگر و در نظر داشتن آنها در مصوبات و یا پیشنهاد تصویب عوارض باید مورد توجه قرار بگیرد. همچنین به استناد بند (ج) ماده 14 آیین نامه مذکور «هماهنگی و وحدت رویه در نظام عوارض» از جمله سیاستهای عمومی دولت است که شوراها مکلفند به هنگام تصمیم گیری راجع به عوارض آن را مراعات نمایند. « وضع بدون تبعیض عوارض بر اساس اصل 3 قانون اساسی» در بند (ش) ماده 14 آیین نامه فوق الذکر

مستند شده است. در نظر داشتن سیاستهای دولت در «توجه به اثرات تبعی وضع عوارض بر اقتصاد محل» و «توجه داشتن به رشد تولید و گسترش واحدهای تولیدی در منطقه به هنگام وضع عوارض بر تولید» موضوع بندهای ماده 14 آیین نامه وضع و وصول عوارض توسط شوراها سال 1378 و ماده 59 قانون رفع موانع تولید سال 1394 که مقرر می دارد: «درخواست یا دریافت وجه مازاد بر عوارض قانونی بعد از صدور پروانه توسط شهرداریها ممنوع است.» باید مانع از وضع و وصول عوارضی مانند تمدید پروانه باشد.

قابل ذکر است که در تمدید پروانه ساختمانی در صورت انقضای مهلت تعیین شده در صورت افزایش قیمت منطقه ای فقط عوارض زیربنا محاسبه و مابه التفاوت عوارض زیربنا ملاک محاسبه تمدید پروانه خواهد بود چرا که عوارض تراکم، پذیره، بالکن و سایر موارد پرداختی زمان صدور پروانه لحاظ و دریافت گردید و مابه التفاوت مجدد به غیر از عوارض زیربنا ضرورتی ندارد. نتیجه اینکه یکی از حوزه هایی که در آن شوراها به تصویب عوارض غیرقانونی و شهرداریها در اخذ این وجوه غیرقانونی اقدام می نمایند تمدید پروانه ساختمانی یا تأخیر اتمام ساختمان می باشد. عمده ترین اصول و قواعد حاکم بر عوارض تعیینی برای این نوع از فعالیتها که در آیین آراء هیأت عمومی دیوان عدالت اداری انعکاس یافته عبارتند از: اخذ عوارض در قبال ارائه خدمات، رعایت سیاستهای کلی دولت، عدم خروج از حدود صلاحیت و چهارچوب تعیینی قوانین مربوطه مانند قانون نوسازی و عمران شهری، لزوم اخذ عوارض در قبال ارائه مستقیم خدمات از سوی شهرداری، اخذ عوارض از مودیان ارائه دهنده خدمات یا تولیدکننده کالا، ممنوعیت اخذ عوارض وفق مواد 50 و 52 قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب 1387.2.17، که عدم رعایت این موارد منجر به صدور آرای ابطالی در چندین مورد شده است. چنان که در این نوشتار به اثبات رسید عوارض تعیینی علیه مودیان به این عنوان، خلاف قوانین و مقررات، خلاف سیاستهای عمومی دولت و خلاف آراء هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و خلاف اصول موجود برای تعیین عوارض می باشد.

در انتها لازم به ذکر است وقتی مودی مبلغی را در زمان صدور پروانه پرداخت نموده و تا 5 سال پس از پروانه شهرداری از این مبلغ واریزی استفاده کرده چرا باید مودی عوارض به نرخ روز پروانه ساختمانی را تحت لوای عوارض تمدید بپردازد؟ چرا نباید پول پرداختی وی به تاریخ نرخ امروز بر اساس شاخص بانک مرکزی مورد محاسبه قرار بگیرد؟ چرا شهرداریها این را در نظر نمی گیرند که در شرایط سالم اقتصادی مالک یا سازنده ملک تأخیر در اتمام ساختمان برایش مطلوبیتی نخواهد داشت و مطلوب اتمام عملیات به موقع ساختمانی است. بنا به مراتب و نظر به اینکه مصوبه های شورای اسلامی شهر گراش در خصوص عوارض تمدید پروانه خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات آن شورا می باشد، لذا مستنداً به مواد 13، بند 1 ماده 12، 88 و 92 قانون دیوان عدالت اداری سال 1392 استدعای ابطال مصوبات شورای اسلامی شهر گراش و جلوگیری از اخذ عوارض غیر قانونی شهرداری گراش را از زمان تصویب و خارج از نوبت دارم."

متن مقرر مورد اعتراض به شرح زیر است:

" تعرفه شماره 4: عوارض تمدید و اصلاح پروانه های ساختمانی

ردیف	عنوان تعرفه عوارض	ماخذ و نحوه محاسبه عوارض	توضیحات
1	تمدید پروانه های ساختمانی	مراجعین جهت تمدید مشمول پرداخت کلیه عوارض (پذیره، بالکن، دیوارکشی، آتش نشانی، فضای سبز) متعلقه به روز و با کسر پرداختی های قبلی به استثناء عوارض مرتبط یا خارج از سهم شهرداری (آموزش و پرورش، نوسازی مدارس، حذف پارکینگ، کسری فضای باز، تأمین سرانه هزینه خدمات عمومی و شهری) می باشد.	* مدت زمان قانونی پروانه های ساختمانی 1- تا 300 متر زیربنا 18 ماه 2- از 300 تا 500 متر زیربنا 24 ماه 3- از 500 تا 1000 متر زیربنا 30 ماه 4- بیشتر از 1000 متر زیربنا 36 ماه

رئیس دیوان عدالت اداری رسیدگی به موضوع را در اجرای ماده 92 قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال 1392 به هیأت عمومی ارجاع کرد.

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ 1398.2.10 با حضور معاونین دیوان عدالت اداری و رؤسا و مستشاران و دادرسان شعب دیوان تشکیل شد. نماینده طرف شکایت علیرغم دعوت برای شرکت در جلسه حضور نیافتند. لذا هیأت عمومی پس از بحث و بررسی با اکثریت آراء به شرح زیر به صدور رأی مبادرت کرده است.

رأی هیأت عمومی

مطابق ماده 92 قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال 1392 مقرر شده است که: «چنانچه مصوبه ای 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 83 قانون مذکور و فقط با دعوت نماینده مرجع تصویب کننده در هیأت عمومی مطرح می نماید.» نظر به اینکه در آراء شماره 1380.11.23-366 و 1395.7.13-471 هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مصوبات تعدادی از شوراها و شوراهای اسلامی شهرهای کشور مبنی بر تعیین عوارض تمدید پروانه ساختمانی به لحاظ مغایرت با قانون و خروج از حدود اختیارات ابطال شده است و شورای اسلامی شهر گراش در تصویب تعرفه شماره 4 دفترچه عوارض و بهای خدمات سال 1396 عوارض تمدید و اصلاح پروانه های ساختمانی را وضع کرده است، بنابراین تعرفه شماره 4 از دفترچه عوارض و بهای خدمات سال 1396 به لحاظ مغایرت با آراء هیأت عمومی مستند به بند 1 ماده 12 و مواد 88 و 92 و 13 قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال 1392 ابطال می شود./

مرتضی علی اشرافی

رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری