

بررسی و نقد رأی شماره ۴ مورخ ۱۳۹۱/۱/۱۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص اختیارات سازمان‌های اداری

دکتر بیژن عباسی*

مشخصات رأی

خواهان: آقای ا.و.پ و خانم ط.پ.
خوانده: شورای اسلامی شهر شاهرود
موضوع خواسته: ابطال بندهای الف، ب، ج و د ماده ۹ مصوبه شورای اسلامی شهر شاهرود در خصوص برقراری عوارض تغییر کاربری اراضی غیرمسکونی به کاربری مسکونی
مرجع رسیدگی کننده: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

متن رأی

نظر به این که مطابق ماده ۴ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۸۰، اخذ هرگونه وجه، کالا و خدمات توسط دستگاه‌های اجرایی به تجویز قانونگذار موقوف شده است، بنابراین ماده ۹ مصوبه شورای اسلامی شهر شاهرود و بندهای چهارگانه ذیل آن مبنی بر اخذ عوارض تغییر کاربری املاک مردم در قبال وجه و یا قسمتی از زمین به نحو رایگان، مغایر حکم قانونگذار است و خارج از حدود اختیارات شورای اسلامی شهر شاهرود است. با استناد به بند ۱ ماد ۱۹ و مواد ۲۰ و ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری حکم به ابطال آن از تاریخ تصویب صادر و اعلام می‌شود.

رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

گردش کار

به موجب ماده ۹ مصوبه شورای اسلامی شهر شاهرود در خصوص برقراری عوارض محلی سال ۱۳۸۸ شهرداری شاهرود موضوع تبصره یک ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۹ مجلس شورای اسلامی، مقرر شده است که: «ماده ۹: عوارض تغییر کاربری به استثنای فضاهای سبز شهری از غیر مسکونی (به استثناء کاربری تجاری) به کاربری مسکونی بر اساس جدول ذیل است: الف: اراضی تا ۱۰۰۰ متر مربع به ازای هر مترمربع معادل ۷۵٪ قیمت تراکم مسکونی همان محل ب: اراضی از ۱۰۰۰ تا ۲۰۰۰ مترمربع به ازای هر متر مربع معادل ۲ برابر قیمت تراکم مسکونی همان محل ج: اراضی ۲۰۰۰ متر مربع به بالا ۴۰٪ ناخالص زمین به رایگان سهم شهرداری و ۶۰٪ سهم مالک یا مالکان د: شهرداری می‌تواند معادل عوارض بند (ج) از مالکانی که قصد مجموعه‌سازی دارند و عرصه آنها در اجرای ماده ۱۰۱ قانون شهرداری تفکیک نمی‌شود طبق نظر کارشناسی به قیمت روز دریافت کند.»

- دلایل و مستندات شاکیان:

شاکیان به موجب دادخواستی، اعلام کرده‌اند که اخذ وجه یا مبلغ و یا قسمتی از اراضی در قبال امر تغییر کاربری خارج از حدود اختیارات شورای اسلامی شهر شاهرود است و این امر در صلاحیت قانونگذار است و به همین جهت ابطال ماده ۹ مصوبه مذکور و بندهای چهارگانه آن را خواستار شده‌اند.

- دفاعیات و استدلال‌های خواننده:

رئیس شورای اسلامی شهر شاهرود طی لایحه شماره ۲۲۵۰-۱۳۸۹/۸/۱۲ توضیح داده است که: «احتراماً شورا در دو بخش به شرح ذیل اعلام می‌دارد:
اول) مستندات قانونی ماده ۹ و بندهای الف تا د ماده مذکور

۱. شورا به استناد بند ۱۶ ماده ۷۱ قانون تشکیلات شورا قانوناً ملزم به وضع عوارض محلی می‌باشد ۲. شورا بر همان اساس لایحه عوارض پیشنهادی شهرداری را وضع و به تصویب رسانده که بر اساس ماده ۸۱ مورد رسیدگی مسؤولان ذی‌ربط واقع و نقض نشده است ۳. بندهای الف و ب ماده ۹ لایحه عوارض‌های محلی سال ۱۳۸۶ نیز صرفاً بحث ریالی دارد که ۱۰۰٪ مطابق با قوانین و وظایف شوراها است. ۴. در خصوص بند ج نیز اعلام می‌شود چون اراضی مد نظر بالاتر از ۲۰۰۰ متر مساحت پیش‌بینی شده، در تفکیک

می‌باید شوارع لازم طبق اصول شهرسازی شامل سواره‌رو، پیاده‌رو در نظر گرفته شود که در بخش اول بند مذکور بحث واگذاری زمین ۴۰٪ عموماً برای احداث شوارع و پیش‌بینی زیرساختهای اساسی منطقه بوده است که مستند به ماده ۱۰۱ قانون شهرداریها، مالک موظف به واگذاری اراضی به صورت رایگان به شهرداری برای ساخت شوارع و تأسیسات می‌باشد، گرچه همین مطلب در بند د ماده مذکور با اختیار مالک یا مالکان زمین به صورت ریالی پیش-بینی شده است که باز هم جنبه وضع عوارض دارد مضافاً بر این که در همین راستا حقوق مضاعف غیر قابل انکاری از جهت منافع برای مالکان در راستای تغییر کاربری حادث می‌شود.

دوم) موضوع دادخواست خواهان

توافق صورت گرفته با مدعیان در شهرداری صرفاً بر اساس درخواست اولیه آنان بوده است که هیچ مغایرتی با ماده ۱۰ قانون مدنی ندارد که طبیعتاً تمامی جنبه‌های صرفه و صلاح خود را در نظر گرفته‌اند، علی‌ایحال چنانچه مالکان از توافق خود منصرف شده‌اند می‌توانند با کاربری مشخص شده در طرح تفصیلی از حقوق مالکانه قانونی استفاده و توافق را ضمن مراجعه به شهرداری لغو کنند.

مقدمه

برابر اصل ۱۷۳ قانون اساسی، دیوان عدالت اداری مرجع عام رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم و احقاق حقوق آنها علیه مأموران، واحدها و مقررات دولتی است. طبق ماده یک قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۸۵ نیز «در اجرای اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین و ادارات و آیین‌نامه‌های دولتی خلاف قانون یا شرع یا خارج از حدود اختیارات مقام تصویب‌کننده دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضاییه تشکیل میشود.» طبق بند ۱ ماده ۱۹ قانون، هیأت عمومی دیوان صالح به رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی است از: آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها از حیث مخالفت مدلول آنها با قانون و احقاق حقوق اشخاص در مواردی که تصمیمات و اقدامات یا مقررات مذکور به علت برخلاف قانون بودن آن و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود.

شکایت مردم از مقررات دولتی و دیگر مصوبات اداری ممکن است زیر سه عنوان مطرح گردد:

- مغایرت با موازین اسلامی
 - مغایرت با قوانین کشور اعم از قانون اساسی و قوانین عادی
 - خارج بودن آنها از حدود صلاحیت‌ها و اختیارات واحدهای دولتی.
- بنابراین، در صورت طرح شکایت فوق، موضوع در هیأت عمومی دیوان مطرح و چنانچه اکثریت اعضای هیأت عمومی شکایت را وارد تشخیص دادند حکم ابطال تمام یا قسمتی از آن صادر می‌شود.

الف) سازمان‌های اداری و اختیار آنها در گرفتن هرگونه وجه، مال یا عوارض از مردم

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی شماره ۴ مورخ ۱۳۹۱/۱/۱۴ مبنی بر ابطال مصوبه شورای شهر شاهرود در خصوص گرفتن عوارض تغییر کاربری املاک مردم در قبال وجه و یا قسمتی از زمین به نحو رایگان، به ماده ۴ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۲/۲۷ استناد کرده است که مقرر می‌دارد: «دریافت هرگونه وجه، کالا و یا خدمات تحت هر عنوان از اشخاص حقیقی یا حقوقی توسط وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی غیر از مواردی که در مقررات قانونی مربوط معین شده یا می‌شود همچنین اخذ هدایا و کمک نقدی و جنسی در قبال کلیه معاملات اعم از داخلی و خارجی توسط وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، مؤسسات و شرکت‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام است و یا تابع قوانین خاص هستند ممنوع می‌باشد...». استناد دیوان به این قانون برای ابطال تصمیم شورای شهر بنا به دلایل زیر درست نبوده و وجاهت قانونی ندارد:

نخست اینکه شوراهای محلی در زمره دستگاه‌های اجرایی نمی‌باشند و دیگر اینکه، خود نوعی خاص از سازمان‌های اداری به شمار می‌روند.

۱. انواع دستگاه‌های اجرایی

بر اساس مواد ۲ تا ۵ قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶ و مواد ۱ تا ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶، دستگاه‌های اجرایی یا سازمان‌های اداری

مرکزی زیر نظر قوه مجریه عبارتند از: وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت‌های دولتی.

۱-۱. وزارتخانه

برابر ماده ۱ قانون مدیریت خدمات کشوری، «وزارتخانه واحد سازمانی مشخصی است که تحقق یک یا چند هدف از اهداف دولت را برعهده دارد و به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و توسط وزیر اداره می‌گردد.»

۱-۲. مؤسسه دولتی

طبق ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری، «مؤسسه دولتی واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و با داشتن استقلال حقوقی بخشی از وظایف و اموری را که برعهده یکی از قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی می‌باشد انجام می‌دهد. همه سازمان‌هایی که در قانون اساسی نام برده شده است در حکم مؤسسه دولتی است.»

۱-۳. مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی

مطابق ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری، «مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از ۵۰ درصد بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد.»

۱-۴. شرکت دولتی

به موجب ماده ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری، «شرکت دولتی بنگاه اقتصادی است که به موجب قانون و صرفاً با تصویب مجلس برای انجام قسمتی از تصدی‌های دولت به موجب سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی، ابلاغی از سوی مقام رهبری جزء وظایف دولت محسوب می‌گردد، ایجاد و بیش از ۵۰ درصد سرمایه سهام آن متعلق به دولت می‌باشد. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی منفرداً یا مشترکاً ایجاد شده مادام که بیش از ۵۰ درصد سهام آن منفرداً یا مشترکاً متعلق به واحدهای سازمانی فوق‌الذکر باشد شرکت دولتی است.»

با توجه به مواد فوق، شوراهای اسلامی محلی در زمره دستگاه‌های اجرایی به شمار نمی‌روند.

ب) ماهیت حقوقی شوراهای محلی و اختیار آنها در وضع عوارض

برابر اصول ۶ و ۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی، شوراها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور به اتکای آرای عمومی می‌باشند و هدف از تشکیل آنها در اصل ۱۰۰ این قانون یادآوری شده است: «برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی، اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند.»

از نظر وضعیت و ماهیت حقوقی، شوراهای محلی شامل شوراهای روستا، شهر، بخش، شهرستان، استان و شورای عالی استان دارای شخصیت حقوقی، حقوق و تکالیف خاص خود بوده، استقلال مالی و اداری دارند و اعمال، اموال و کارکنان آنها دولتی نیستند.

تصمیمات و مصوبات شوراهای محلی همانند دیگر قواعد حقوق لازم‌الاتباع است و استانداران، فرمانداران، بخشداران و دیگر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند (اصل ۱۰۳ قانون اساسی).

این شوراها به موجب قانون مدیریت خدمات کشوری در زمره دستگاه‌های اجرایی شمرده نشده است بلکه خود گونه‌ای خاص از اداره یا سازمان اداری می‌باشند هرچند اعضای آن نه به وسیله دولت بلکه توسط مردم انتخاب می‌شوند. این نهاد برخلاف مجلس قانونگذاری که یک نهاد ملی، سیاسی و تقنینی است، یک واحد محلی است که به اداره امور محلی پرداخته و عهده‌دار وظایف و اختیارات اجرایی، اداری، خدماتی، غیرحاکمیتی و غیرسیاسی (تصمیم‌گیری و نظارت در امور محلی) می‌باشد. همچنین این سازمان اداری برخلاف دادگاه‌های دادگستری قوه قضاییه به امور قضایی و حل و فصل دعاوی نمی‌پردازد (اصل ۶۱ قانون اساسی).

در این شوراها همانند ادارات زیر نظر قوه مجریه، اصل حاکمیت قانون بر اداره حکمفرماست و تصمیمات آنها نباید مخالف موازین اسلام و قوانین کشور باشد (اصل ۱۰۵ قانون اساسی). هرچند که به طور صریح نه در قانون اساسی و نه در قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۸۵، مرجع رسیدگی به شکایت از تصمیمات و مصوبات شوراهای محلی به خاطر مخالفت آنها با قانون و شرع و تجاوز از صلاحیت یا خروج از اختیارات، دیوان عدالت اداری تعیین نشده ولی نهاد اخیر به درستی به موجب رویه قضایی خود، نظارت قضایی بر تصمیمات این شوراها را پذیرفته است.

ماده ۴ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، دریافت هرگونه وجه، کالا و یا خدمات تحت هر عنوان از اشخاص حقیقی یا حقوقی توسط وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی غیر از مواردی که در مقررات قانونی مربوط معین شده یا می‌شود ممنوع دانسته است. بنابراین، اگر دستگاه‌های اجرایی نیز که به موجب مقررات قانونی اختیار دریافت هرگونه وجه، کالا و یا خدمات را داشته باشند از ممنوعیت گرفتن وجوه از اشخاص در قبال ارائه خدمات مستثنی خواهند بود.

در خصوص شوراهای محلی، برابر بند ۱۶ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده، یکی از اختیارات و صلاحیت‌های مالی شورای شهر، اختیار وضع و تصویب درآمدهایی برای شهر در قالب تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن با در نظر گرفتن سیاست عمومی دولت است که از سوی وزارت کشور اعلام می‌شود. مطابق ماده ۷۷ قانون شوراهای اسلامی شهر و دهستان (اکنون شورای بخش جایگزین شورای دهستان شده است) می‌توانند نسبت به وضع عوارض متناسب با تولیدات و درآمدهای اهالی به منظور تأمین بخشی از هزینه‌های خدماتی و عمرانی مورد نیاز شهر و روستا طبق آیین‌نامه مصوب هیأت وزیران اقدام نمایند. آیین‌نامه نحوه وضع و وصول عوارض توسط شوراهای شهر، بخش و شهرک در سال ۱۳۷۸ توسط هیأت دولت تصویب گردید (ماده ۱۴ آیین‌نامه).

بنابراین، استناد دیوان به ماده ۴ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۸۰ برای ابطال تصمیم شورای اسلامی شهر شاهرود مبنی بر اخذ عوارض تغییر کاربری املاک مردم در قبال وجه و یا قسمتی از زمین به نحو رایگان و اعلام مغایرت آن با قانون یاد شده درست نبوده است. زیرا قانون استناد شده انصراف به دستگاه‌های اجرایی دارد و به منظور تحقق حاکمیت اصل قانونی بودن، گرفتن وجوه توسط این دستگاه‌ها از اشخاص وضع شده است. از سوی دیگر، قانون شوراهای محلی، مجوز وضع عوارض محلی را به شوراهای اسلامی شهر و بخش داده است.

به نظر می‌رسد آنچه که مخالفت دیوان با تصمیم شورای شهر یاد شده را برانگیخته است اخذ عوارض تغییر کاربری املاک مردم در قبال قسمتی از زمین به نحو رایگان توسط شهرداری می‌باشد. این تصمیم دیوان در راستای پیروی از رویه شورای نگهبان و آراء متعدد

سابق‌الصدور دیوان و با وحدت ملاک از آراء یاد شده درباره مخالفت چنین تصمیماتی با اصل تسلیط، اعتبار مالکیت مشروع و مغایرت با احکام شرع بوده است از جمله آراء ۱۳۸۹/۱۱/۴-۴۹۲، ۱۳۸۹/۱۱/۲۰-۴۵۹، ۱۳۸۹/۱۱/۲۹-۱۳۸۹، ۱۳۸۷/۴/۹-۱۳۸۷ و ۱۳۸۶/۹/۱۱-۹۶۴ مربوط به ابطال مصوبات شوراهای اسلامی شماری از شهرهای کشور مبنی بر دریافت قسمتی از زمین و یا بهای آن به ازای اخذ عوارض یا هزینه خدمات تفکیک یا افزاز املاک. لازم به ذکر است که هیأت عمومی دیوان در رأی شماره ۲۷۵ مورخ ۱۳۹۱/۵/۱۶ خود درباره درخواست ابطال مصوبه مشابه شورای اسلامی شهر قم نیز همین رویه را دنبال کرده است.

نتیجه‌گیری

بر اساس اصول ۱۶۶ و ۱۶۷ قانون اساسی، احکام دادگاه‌ها اعم از عمومی و اداری باید مستدل و مستند به مواد قانون و اصولی باشد که بر اساس آن حکم صادر شده است. قضات دیوان عدالت اداری نیز باید ماهیت حقوقی سازمان‌های سیاسی مانند مجلس و مراجع قضایی همانند دادگاه‌های دادگستری، اداره، انواع دستگاه‌های اجرایی و سازمان‌های اداری را بشناسند و از قواعد و نظام حقوقی حاکم بر هریک از آنها آگاهی داشته باشند. همان‌گونه که در رأی بررسی شده مشاهده کردیم شوراهای محلی از جمله دستگاه‌های اجرایی موردنظر در قانون مدیریت خدمات کشوری نیستند تا مشمول ماده ۴ «قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۸۰» درباره ممنوعیت گرفتن وجوه غیرقانونی توسط این دستگاه‌ها از اشخاص شوند. بنابراین، اشتباه قضات هیأت عمومی دیوان در تشخیص ماهیت حقوقی سازمان‌های اداری منجر به اشتباه در استناد به قوانین و مقررات مربوط شده است.