

مشاور حقوقی

دفتر حقوقی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها

این نوشتار سرآغازی است برای بخشی که نزدیک به دو سال، ماهنامه از آن بی بهره مانده بود. گفتگویی است با آقای یزدان زاده مدیر کل محترم دفتر حقوقی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور

شماره

۱

□ با سپاس از وقتی که در اختیارمان گذاشتید، با توجه به اختلاف حقوقی میان سازمان‌های وابسته به شهرداری‌ها و سازمان‌های امور مالیاتی، لطفاً در مورد مطالبه مالیات از سازمان‌های وابسته به شهرداری توضیح و اظهار نظر فرمایید.

■ من نیز به سهم خود سیاست‌گذارم. همان طور که اغلب مدیران شهری اطلاع دارند، مطابق حکم تبصره ذیل ماده ۱۰۹ قانون شهرداری، مؤسساتی که تمام یا قسمتی از سرمایه‌شان متعلق به شهرداری بود، ولو اینکه به صورت بازرگانی اداره می‌شدند، نسبت به سهم شهرداری از پرداخت مالیات معاف بودند. این حکم قانونی همچنان اعمال می‌شد، تا اینکه در سال ۱۳۸۰ ماده ۲ قانون مالیات‌های مستقیم اصلاح گردید. در بند ۳ ماده مذکور تنها شهرداری از مالیات معاف شد و ذکری از سازمان‌های وابسته به شهرداری به میان نیامد. این مسئله اختلافات و بحث‌های حقوقی زیادی را ایجاد کرد و رویه‌های متفاوتی را در استان‌های مختلف کشور در مطالبه مالیات از سازمان‌های وابسته به شهرداری‌ها، که در فرهنگ حقوقی از عام‌المنفعه‌ترین سازمان‌ها نیز محسوب می‌شوند، موجب گردید. همین امر اساس ایجاد مشکل و مسئله بوده است.

□ آیا شما از نظر حقوقی اعتقاد دارید که این سازمان‌ها مکلف به پرداخت مالیات هستند؟ استدلال طرفین را چگونه ارزیابی می‌کنید؟

■ پاسخ به این پرسش را باید از جهات مختلف بررسی کرد. از نظر فلسفه حقوقی و مبانی جامعه شناختی مربوط به وضع قانون، باید گفت که به دلیل غلبه نفع عمومی و خصوصیت غیرانتفاعی سازمان‌های وابسته به شهرداری و حوزه خدماتی فعالیت آنها، این سازمان‌ها نباید مشمول پرداخت مالیات تلقی شوند. از طرف دیگر در اصول و مبانی علم حقوق قاعده‌ای به نام عام و خاص وجود دارد، و رابطه این دو عنوان در ارزیابی اعتبار متون قوانین براساس

تاریخ تصویب هر کدام، مطرح می‌گردد. از این منظر، چون قانون مالیات‌های مستقیم جزو قوانین عام مؤخر است، باید گفت که قانون خاص مقدم - یعنی تبصره ذیل ماده ۱۰۹ - قانون شهرداری را نسخ نکرده است و این قانون استثنایی بر قانون عام مؤخر تلقی می‌شود. از جهت سو؟؟؟ این تفسیر جای تأمل دارد که سهو قانونگذار در عدم ذکر سازمان‌های وابسته به شهرداری به معنای الزام آنها در پرداخت مالیات نیست. به هر حال این مسئله، تفاسیر گوناگون و تعابیر متفاوت حقوقدانان را طلب می‌کند.

□ دفتر حقوقی سازمان شهرداری‌ها، با توجه به رسالت‌های قانونی‌اش، چه اقدامی را برای حل این مشکل انجام داده است؟

■ واقعیت این است که دفتر حقوقی سازمان شهرداری‌ها در حد بضاعت و توان کارشناسی موجود، برخی از مهم‌ترین مسائل و مشکلات حقوقی و قانونی شهرداری‌ها را اولویت بندی کرده و به بررسی و راهکارهای حل آنها پرداخته است. یکی از این مسائل، موضوع معافیت مالیاتی سازمان‌های وابسته به شهرداری‌هاست. دفتر حقوقی در این زمینه پس از دریافت دیدگاه‌های مدیران عامل سازمان‌های مذکور به صورت مکتوب و برگزاری جلسه مشترک با حضور برخی از مدیران عامل و نمایندگان وزارت اقتصاد و سازمان امور مالیاتی، موضوع را بررسی کرده است. در نهایت دو پیشنهاد اساسی مطرح گردید، که دفتر حقوقی مصمم به تحقق آنهاست:

پیشنهاد اول، حل مسئله از طریق مذاکره با سازمان امور مالیاتی و توجیه حقوقی موضوع و انعقاد موافقتنامه و ابلاغ آن به سراسر کشور است، که در حال پی‌گیری است.

پیشنهاد دوم، تهیه طرح استفساریه ماده ۲ قانون مالیات‌های مستقیم است که پیش‌نویس آن در دست تهیه است و باید از مجلس شورای اسلامی درخواست شود که در این مورد رفع ابهام کند.

پایان مطلب شماره اول

با توجه به پیگیری خوانندگان تشریح و اهمیت صفحات فوق ماهنامه مجدداً به فعال نمودن این صفحات اقدام نموده ایم. قابل ذکر است که تمامی مطالب این بخش توسط دفتر حقوقی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور تهیه و تنظیم می‌گردد.

رای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مبنی بر ابطال بخشنامه شماره ۱/۴۹۷۳/ف مورخ ۱۳۷۵/۹/۱۱ فرماندار قزوین راجع به واریز عوارض ۱ درصد تولید به حساب شهرداری الوند.

تاریخ: ۱۳۸۲/۹/۱ شماره دادنامه: ۴۱۹ کلاسه پرونده: ۱۲۷/۷۸

مرجع رسیدگی: هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

شاکی: شرکت سراتکنیک.

موضوع شکایت و خواسته: ابطال بخشنامه شماره ۱/۴۹۷۳/ف مورخ ۱۳۷۵/۹/۱۱ فرماندار قزوین.

مقدمه: شاکی به شرح دادخواست تقدیمی اعلام داشته است، شهرداری الوند از تولیدات شرکت مستقر در شهر صنعتی البرز به استناد بند یک ماده ۳۵ قانون تشکیل شوراهای اسلامی کشور ۱ درصد عوارض مطالبه کرده است که در این رابطه ابطال بخشنامه شماره ۱/۴۹۷۳/ف مورخ ۱۳۷۵/۹/۱۱ معاون استانداری تهران و فرماندار قزوین مورد تقاضاست. دلایل این درخواست به شرح زیر است: ۱- رأی شماره ۱/۷۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری بخشنامه شهرداری الوند را در زمینه وصول عوارض از کارخانجات و واحدهای تولیدی مستقر در شهر صنعتی البرز با این استدلال که اصولاً عوارض موضوع بند یک ماده ۳۵ قانون تشکیل شوراهای اسلامی مربوط به شهرها بوده و تسری آن به شهرک‌ها نیاز به مجوز قانونی دارد، مخالف قانون تشخیص داده و ابطال کرده است. ۲- متعاقباً و با تصویب قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین شهرداری الوند به استناد بند الف ماده ۴۳ این قانون و مصوبه شماره ۱۱/۱۱/۶۱۶۴۰ مورخ ۱۳۷۵/۴/۱ ریاست جمهوری مطالبه ۱ درصد عوارض نموده است. حال آنکه اولاً بند الف ماده ۴۳ مذکور ناظر به عوارض جدید و افزایش عوارض موجود است، نه لغو ضمنی قانون تأسیس شرکت شهرک‌های صنعتی. حتی در خود مصوبه ریاست جمهوری مقرر گردیده است که "چنانچه این واحدها در داخل شهرک‌های صنعتی باشند، باید نیم درصد به شهرداری و نیم درصد به شهرک‌ها پرداخت گردد و در این زمینه قبلاً نیز هیئت عمومی دیوان عدالت اداری طی دادنامه شماره ۱۳۱ (پرونده ۶۹/۷۶) بخشنامه اجرایی شماره ۱۱۲۲۸۴۶ مورخ ۱۳۷۵/۶/۳ استانداری مرکزی در این زمینه را به لحاظ خروج از حدود اختیارات استانداری‌ها خلاف قانون شناخته و ابطال کرده است. با عرض مراتب ابطال بخشنامه شماره ۱/۴۹۷۳/ف مورخ ۱۳۷۵/۹/۱۱ مورد تقاضاست. معاون امور عمرانی استانداری قزوین در پاسخ به شکایت مذکور، طی نامه شماره ۱۳۸۷۶/۴ مورخ ۱۳۷۹/۱۲/۴ اعلام داشته‌اند، مستندات قانونی وصول ۱ درصد عوارض از طرف شهرداری الوند، ۱- محدوده شهر الوند پس از طی مراحل قانونی در تاریخ ۱۱/۲۰/۱۳۶۲ به تصویب وزارتین کشور و مسکن و شهرسازی رسیده و طی آن کلیه واحدهای تولیدی و کارخانجات از جمله شرکت شاکی در محدوده استحفاظی شهر الوند واقع شده است.

۲- شهرداری الوند که هیچ‌گونه شهرک صنعتی مشمول قانون راجع به تأسیس شرکت شهرک‌های صنعتی مصوب سال ۱۳۶۲ در محدوده آن وجود ندارد، حق مطالبه ۱ درصد عوارض را از کلیه واحدهای تولیدی و کارخانجات مستقر در حریم استحفاظی شهر دارا می‌باشد. ب- مستندات شاکی و غیرقانونی بودن آن: ۱- رأی شماره ۴۲ مورخ ۱۳۷۰/۴/۲۵ هیئت عمومی هیچ‌گونه تناقضی با مستندات فعلی شهرداری الوند ندارد. در آرای وحدت رویه شماره ۲۸۴ مورخ ۱۳۷۸/۷/۱۸ و ۲۱۲ مورخ ۱۳۷۸/۴/۱ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری صراحتاً مقرر شده است، هر یک از قوانین (بند الف ماده ۳۵ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی و بند الف مواد ۴۳ و ۳۰ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت) با توجه به مختلف بودن مراجع تصویب و تنفیذ این دو نوع عوارض در حیطه و قلمرو خود قابل اجرا بوده و هیچ‌یک ناسخ و منسوخ یکدیگر نمی‌باشند و نمی‌توانند مستمسک شرکت شاکی جهت عدم پرداخت ۱ درصد عوارض مستنداً به بند الف ماده ۴۳ و ۳۰ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت باشد. ۲- مصوبه شماره ۱۱/۱۱/۶۱۶۴۰ مورخ ۱۳۷۵/۴/۱ ریاست جمهوری و اختصاص نیم درصد به شهرک‌های صنعتی مشمول قانون راجع به تأسیس شرکت شهرک‌های صنعتی مصوب سال ۱۳۶۲ بوده و مشمول شرکت شهر صنعتی البرز که شهرک صنعتی نمی‌باشد قلمداد نمی‌شود. با عنایت به عرایض فوق‌الذکر و اینکه شهرداری الوند قانوناً به استناد بند الف مواد ۳۰ و ۴۳ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت که هیچ ارتباطی به بند الف ماده ۳۵ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی ندارد، اقدام به اخذ عوارض می‌نماید و هیچ‌گونه شهرک صنعتی در حوزه استحفاظی آن وجود ندارد، رد شکایت شاکی مورد تقاضاست.

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ فوق به ریاست حجت الاسلام والمسلمین رازینی و با حضور رؤسای شعب بدوی و رؤسا و مستشاران شعب تجدید نظر تشکیل و پس از بحث و بررسی و انجام مشاوره با اکثریت آرا به شرح آتی مبادرت به صدور رأی می‌نماید:

رای هیئت عمومی

با عنایت به مصوبه شماره ۱۱/۱۱/۶۱۶۴۰ مورخ ۱۳۷۵/۴/۱ ریاست جمهوری مبنی بر الزام واحدهای تولیدی واقع در داخل شهرک‌های صنعتی حوزه استحفاظی شهرها به پرداخت عوارض فروش به میزان نیم درصد به شهرک محل وقوع واحد تولیدی و نیم درصد به شهرداری مربوط (جمعاً به میزان ۱ درصد)، بخشنامه شماره ۱/۴۹۷۳/ف مورخ ۱۳۷۵/۹/۱۱ فرمانداری قزوین که با وضع قاعده‌آمده درباره کیفیت توزیع عوارض مذکور ترتیب دیگری معین کرده و پرداخت تمامی ۱ درصد عوارض دریافتی را به حساب شهرداری الوند الزامی اعلام داشته است، خارج از حدود اختیارات فرمانداری قزوین در وضع مقررات دولتی تشخیص داده می‌شود و به استناد قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد.

رئیس هیئت عمومی دیوان عدالت اداری - علی رازینی

رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، مبنی بر ابطال بخشنامه شماره ۱۸۶۳۹-۹۱۱ مورخ ۱۳۸۱/۳/۱۱ مدیر کل امور عمران شهری و روستایی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.

تاریخ: ۱۳۸۳/۷/۱۹ شماره دادنامه: ۳۳۸ کلاسه پرونده: ۹/۸۲ و ۸/۸۲

مرجع رسیدگی: هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

شاکی: ۱- آقای ناصر آباد ۲- آقای غلامعلی سامانی.

موضوع شکایت و خواسته: ابطال بخشنامه شماره ۱۸۶۳۹-۹۱۱ مورخ ۱۳۸۱/۳/۱۱ مدیر کل امور عمران شهری و روستایی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.

مقدمه: شکات به شرح دادخواست تقدیمی اعلام داشته‌اند: مطابق ماده ۲ قانون جذب نیروی انسانی به نقاط محروم و دورافتاده و مناطق جنگی مصوب ۱۳۶۷، علاوه بر مرخصی استحقاقی، یک ماه مرخصی با حقوق و مزایا به کارکنان که خدمت آنان در مناطق محروم می باشد اعطا می گردد. ولی متأسفانه مدیر کل امور عمرانی، شهری و روستایی طی نامه شماره ۱۸۶۳۹-۹۱۱ مورخ ۱۳۸۱/۳/۱۱ اعلام نموده که کارکنان شهرداری‌ها مشمول نمی شوند و مرخصی نقاط محروم پرداخت نمی گردد. همان طور که مستحضرید، کارکنان رسمی و ثابت شهرداری‌ها براساس نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت حقوق و مزایا دریافت می نمایند و هر گونه افزایش در حقوق کارکنان دولت پدید آید مشمول کارکنان شهرداری می شود. بنا به مراتب تقاضای ابطال بخشنامه شماره ۱۸۶۳۹-۹۱۱ مورخ ۱۳۸۱/۳/۱۱ را دارد.

مدیر کل دفتر حقوقی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در پاسخ به شکایت مذکور طی نامه شماره ۱۶۰۲/۱۳۹۸۵ مورخ ۱۳۸۲/۲/۲۴ اعلام داشته‌اند که دولت صرفاً پرداخت فوق العاده جذب محروم را به مستخدمین شهرداری‌ها حسب ماده ۲۵ اصلاحی آیین نامه استخدامی شهرداری تهران به شماره ۱۷۵۷۰/ت/۱۵۷ مورخ ۱۳۶۸/۳/۲ تجویز نموده است و در مورد تسری مرخصی موضوع ماده ۲ قانون جذب نیروی انسانی به نقاط محروم و دورافتاده و مناطق جنگی مصوب سال ۱۳۶۷ در مصوبه دولت حکمی پیش بینی نشده است. لذا اعطای مرخصی استحقاقی موضوع ماده ۲ قانون یاد شده به مستخدمین شهرداری‌ها مجوزی ندارد. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ فوق به ریاست حجت الاسلام و المسلمین رازینی و با حضور رؤسای شعب بدوی و رؤسا و مستشاران شعب تجدیدنظر تشکیل و پس از بحث و بررسی و انجام مشاوره با اکثریت آرا به شرح آتی مبادرت به صدور رأی می نماید:

رأی هیئت عمومی

به حکم صریح ماده واحده لایحه قانونی شمول قانون استخدام کشوری درباره کارکنان شهرداری‌های سراسر کشور (غیر از شهرداری پایتخت) از اول شهریور ماه ۱۳۵۸ شمسی کلیه مستخدمین شهرداری‌ها و مؤسسات تابعه و وابسته و اتحادیه شهرداری‌های کشور که مشمول آیین نامه استخدامی شهرداری‌ها مصوب ۱۳۵۴/۱۰/۲۹ بوده‌اند، مشمول قانون استخدامی کشوری قرار گرفته‌اند و مطابق مادتهای یک و ۱۲ قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت مصوب شهریور ۱۳۷۰ کلیه مستخدمین مشمول قانون استخدام کشوری از جمله کارمندان رسمی شهرداری‌های سراسر کشور از حیث کیفیت تعیین حقوق و فوق العاده‌ها و مزایا مشمول قانون اخیرالذکر شناخته شده‌اند. بنابه مراتب مذکور و اینکه کارمندان رسمی شهرداری‌های فوق‌الذکر طبق مصراحت قوانین مختلف مشمول مقررات قوانین فوق‌الاشعار و مقررات عمومی استخدام کشوری و ذی‌حق به استفاده از حقوق و مزایا و فوق العاده‌های مقرر در قوانین مذکور از جمله استفاده از مرخصی مذکور در ماده ۲ قانون جذب نیروی انسانی به نقاط محروم و دورافتاده و مناطق جنگی مصوب ۱۳۶۷ می باشند، بنابراین اطلاق مفاد بخشنامه شماره ۱۸۶۳۹-۹۱۱ مورخ ۱۳۸۱/۳/۱۱ مدیر کل امور عمران شهری و روستایی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور که متضمن نفی حق استفاده از مرخصی مزبور نسبت به مستخدمین شهرداری مشمول قانون استخدام کشوری است مخالف عموم و اطلاق حکم مقرر در مادتهای یک و ۲ قانون اخیرالذکر تشخیص داده می شود و بخشنامه فوق‌الذکر مستنداً به قسمت دوم ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می گردد.

رئیس هیئت عمومی دیوان عدالت اداری - علی رازینی

رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، مبنی بر ابطال بخشنامه شماره ۱۳۷۱/۳/۹ مورخ ۱/۳/۳۴/۳۹۰۲ وزیر کشور.

تاریخ: ۱۳۸۳/۶/۸ شماره دادنامه: ۲۱۶ کلاسه پرونده: ۸۵/۸۰

مرجع رسیدگی: هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

شاکی: اتحادیه صنف فخاران شهرستان بوکان و حومه.

موضوع شکایت و خواسته: ابطال بخشنامه شماره ۱۳۷۱/۳/۹ مورخ ۱/۳/۳۴/۳۹۰۲ وزیر کشور.

مقدمه: شاکی به شرح دادخواست تقدیمی اعلام داشته است: بخشنامه و آیین نامه مفسر و مبین زوایای مبهم و تاریک و مجمل قانون بوده و امکان توسیع یا تضییق حدود و ثغور قانون را نداشته و نمی تواند ایجاد قاعده نماید چنان که مخالف با نظر مقنن و اهداف

عالیه قانونگذار باشد. ثانیاً وفق بند الف ماده ۴۳ قانون نحوه وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین، اخذ ۱ درصد عوارض از قیمت نهایی فروش محصولات و تولیدات کارخانجات و واحدهای صنعتی و معدنی و کارگاه‌های غیرمشمول قانون نظام صنفی تجویز شده است لیکن در خصوص واحدهای مشمول قانون نظام صنفی قاعده و مقرراتی از جانب مقنن وضع نشده است. ثالثاً، بخشنامه شماره ۱/۳/۳۴/۳۹۰۲ مورخ ۱۳۷۱/۳/۹ بدون وجود نص قانونی و مقرراتی در این خصوص، ایجاد تکلیف نموده و اعلام نموده که ۱۰ درصد بهای فروش فخاری‌ها به نفع شهرداری‌ها به عنوان عوارض اخذ می‌گردد. مغایرت این بخشنامه با قانون مذکور تا حدی است که در قانون اخیرالذکر نه تنها اشاره به اخذ عوارض از واحدهای غیرمشمول قانون نظام صنفی شده بلکه اشاره به اخذ عوارض تا حدود ۱ درصد قیمت نهایی فروش محصولات و تولیدات واحدهای موصوف شده است. اما در مانحن فیه نه تنها در بخشنامه مورد اعتراض اشاره به اخذ عوارض از واحدهای مشمول شده است بلکه اعلام گشته که سقف عوارض ۱۰ درصد از بهای فروش محصولات خواهد بود. لہذا محرز می‌گردد که بخشنامه مورد بحث در یک اقدام تقنینی که در صلاحیت خاص مجلس نمایندگان منتخب مردم است مبادرت به وضع قانون و گام نهادن در فراتر از حدود اختیار مقام واضح نموده است؛ در حالی که توجیه قانونی و حقوقی نخواهد داشت.

مدیر کل دفتر امور حقوقی وزارت کشور در پاسخ به شکایت مذکور طی نامه شماره ۲۴۰۴۴/۶۱ مورخ ۱۳۸۱/۳/۲۹ اعلام داشته‌اند: الف... با توجه به بند یک ماده ۳۵ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری، مادام که درآمدهای پیش‌بینی نشده کافی نباشد شورای شهر می‌تواند با تصویب وزارت کشور و تنفیذ ولی امر عوارضی متناسب با امکانات اقتصادی محل و خدمات ارائه شده تعیین نماید. براساس تبصره ماده ۵۳ قانون فوق‌الذکر نیز تا تشکیل شورای اسلامی در هر شهر، وزیر کشور یا سرپرست وزارت کشور جانشین شورای اسلامی آن شهر در امور شهرداری‌ها خواهد بود. براساس مقرر مذکور وزیر کشور وقت به قائم مقامی شورای اسلامی شهرهای استان آذربایجان غربی در سال ۱۳۶۶ تعرفه عوارضی را طی نامه شماره ۱/۳/۳۴/۳۴۲۵ مورخ ۱۳۶۶/۳/۷ برای تنفیذ به محضر نماینده مأذون از قبیل ولی امر مسلمین تقدیم نموده است و حضرت آیت‌الله موسوی اردبیلی بنا به اذن صادره از ناحیه حضرت امام (ره) تعرفه مزبور را تنفیذ نمودند. از جمله عوارضی که طی این تعرفه به تنفیذ نماینده ولی امر رسیده ۱۰ درصد عوارض فخاری مذکور در ردیف شماره ۳۸۰ است. ب- براساس بند الف ماده ۴۳ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین تعرفه عوارضی را تنظیم و به تصویب رئیس جمهور وقت رساند که براساس آن کلیه کارخانجات و واحدهای صنعتی و معدنی و کارگاه‌های غیرمشمول نظام صنفی موظف به پرداخت ۱ درصد قیمت نهایی فروش محصولات خود به شهرداری‌ها به عنوان عوارض شدند. پس از تصویب این عوارض این شبهه پیش آمد که با توجه به وضع عوارض موصوف، آیا ۱۰ درصد عوارض فخاری‌ها به قوت خود باقی است یا خیر؟ برای رفع شبهه موضوع از مراجع تصویب ۱ درصد عوارض تولید کارخانجات - یعنی ریاست جمهوری - استعلام گردید، که ایشان فرمودند عوارض فخاری‌ها بر همان مبنای قبل یعنی ۱۰ درصد قابل وصول است. وزارت کشور برای رفع شبهه پیش آمده این پاسخ را طی بخشنامه شماره ۱/۳/۳۴۹۰۲ مورخ ۱۳۷۱/۳/۹ به شهرداری ابلاغ نمود: نظر به اینکه ۱۰ درصد عوارض فخاری‌ها با استفاده از سازوکار قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری که مستقل از سازوکار مقرر در قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین است، مراحل استصوابی خود را طی نموده و لازم الاجراست و با عنایت به این امر که به موجب پاسخ ریاست جمهوری وقت تعرفه ۱ درصد عوارض تولیدات کارخانجات مشمول عوارض فخاری‌ها نشده و عوارض فخاری‌ها کماکان بر مبنای ۱۰ درصد قبلی قابل وصول است و توجیهاً به این امر که وزیر کشور در صدور این بخشنامه صرفاً در مقام ابلاغ دستور مرجع قانونی برای رفع ابهام بوده و مطلب جدیدی را تصویب و ابلاغ ننموده است، رد شکایت مورد تقاضاست. هیئت عمومی دیوان عدالت‌اداری در تاریخ فوق به ریاست حجت‌الاسلام والمسلمین رازینی و با حضور رؤسای شعب بدوی و رؤسا و مستشاران شعب تجدید نظر تشکیل و پس از بحث و بررسی و انجام مشاوره با اکثریت آرا به شرح آتی مبادرت به صدور رأی می‌نماید.

رأی هیئت عمومی

به شرح نظریه شماره ۸۰/۲۱/۲۸۶۸ مورخ ۸۰/۱۰/۲ ۱۳۸۰/۱۰/۲ فقهای محترم شورای نگهبان اخذ عوارض تولید از فخاری‌ها به میزان ۱۰ درصد، در صورت داشتن آثار تورمی خلاف شرع شناخته شده و چون به تشخیص وزرای صنایع و بازرگانی عوارض مذکور واجد آثار تورمی بوده و مقام ریاست جمهوری نیز به ضرورت تسریع در کاهش آن تأکید کرده‌اند، و هیئت عمومی دیوان به شرح دادنامه شماره ۳۷۶ مورخ ۱۳۸۰/۱۱/۲۸ به جهات فوق‌الذکر مستنداً به قسمت اول ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت‌اداری بند ۳۸۰ مصوبه شماره ۱۸۳۵/۱۳/۳۴/۱ مورخ ۱۳۶۶/۲/۹ وزارت کشور مبنی بر اخذ عوارض به میزان ۱۰ درصد از فخاری‌ها را ابطال کرده است، بنابراین بخشنامه شماره ۱/۳/۳۴/۳۹۰۲ مورخ ۱۳۷۱/۳/۹ وزارت کشور مشعر بر لزوم اخذ عوارض فخاری اعم از کوره‌ها و کارخانجات فخاری به میزان ۱۰ درصد نیز مشمول مدلول دادنامه فوق‌الذکر و نتیجتاً باطل و فاقد اعتبار است.

رئیس هیئت عمومی دیوان عدالت‌اداری - علی رازینی

رأی هیئت عمومی دیوان عدالت‌اداری، مبنی بر ابطال بند ۲ شناسنامه ساختمان، مصوب وزارت کشور.

تاریخ: ۱۳۸۴/۲/۱۸ شماره دادنامه: ۷۱ کلاسه پرونده: ۲۴۱/۷۷

مرجع رسیدگی: هیئت عمومی دیوان عدالت‌اداری.

شاکي: آقای محمد رستم‌زاده.

موضوع شکایت و خواسته: ابطال بند ۲ شناسنامه ساختمان مصوبه وزارت کشور.

مقدمه: شاکی به شرح دادخواست و لایحه تکمیلی آن اعلام داشته است: با توجه به لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها مصوب ۱۳۵۹/۳/۳ شورای انقلاب و ضوابط اجرایی مربوط به چگونگی اجرای ماده یک لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها مصوب ۱۳۵۹/۳/۱۱ شورای انقلاب، مصوب ۱۳۷۳/۶/۲۹ وزارت کشور و ابلاغ به شهرداری‌ها به استحضار می‌رساند. چون در راستای مصوبه شورای اداری وزارت کشور در خصوص هماهنگ نمودن صدور پروانه ساختمان و گواهی عدم خلاف و گواهی پایان کار در سطح شهرداری‌های کشور در سی و چهارمین جلسه ۱۳۷۱/۸/۱۳ تصویب نمودند که به استناد بند الف بند ۲ مصوبه صدور شناسنامه ساختمان با دریافت مدارک لازم شامل درخواست پروانه و نقشه محل وقوع ملک و فتوکپی مدارک رسمی و شناسنامه ذی‌نفع با بازدید مهندسین فنی شهرداری از وضعیت موجود ملک جهت درج در پرونده با تعیین ضوابط شهرسازی حاکم بر ملک که شامل نوع کاربری و میزان تراکم مجاز و تعریض حدود راه براساس قانون توسعه راه مصوب ۱۳۲۰ با محاسبه درست به متقاضی اعلام شود و چون از تاریخ ۱۳۷۱/۱۱/۱ شناسنامه ساختمان سند رسمی تلقی شده نظارت بر حسن جریان امور کنترل‌های لازم در چارچوب مقررات به عهده شهرداری‌ها نهادینه شده است. بند ۲ شناسنامه ساختمان که از طرف وزارت کشور بر خلاف مقررات و آیین‌نامه نسبت به اخذ سند مالکیت مبنی بر صدور پروانه ساختمان اظهار نظر نگردیده و صدور هرگونه پروانه ساختمان با هر مدرک عادی و غیراصولی برای اشخاص را صرفاً به لحاظ شهرسازی نموده رعایت اصول موازین بند یک ماده ۹۹ و ۱۰۱ قانون شهرداری که تعیین حدود حریم و نقشه جامع شهرسازی را با توجه به توسعه احتمالی شهر که کاربری ملک پس از تفکیک اراضی باغات و کسب استعمال از مسکن و شهرسازی که املاکی تحت عنوان فضای سبز تعیین می‌شود توجیهی به عمل آورده نشده با توجه به اینکه شهرداری‌ها موظف‌اند به منظور حسن اجرای ماده ۷ قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶/۶/۲۲ با اخذ سند رسمی تعهدی از مالک نسبت به صدور پروانه ساختمانی از استعلامات مربوطه که از مسکن و شهرسازی به عمل آورده می‌شود برقرار نموده که چنانچه در آینده ملک موصوف در فضای سبز قرار گرفت ضمن عدم پرداخت خسارت نسبت به صدور پروانه ساختمان جدید خودداری گردد و لذا بند ۲ شناسنامه ساختمان تهیه شده از طرف وزارت کشور و ابلاغ به شهرداری‌ها با صدور پروانه غیرمستدل بدون احراز مالکیت مالک در ملک مزبور صرفاً جهت شهرسازی موجب تنش و تشنج در میان مردم و بر خلاف مقررات و اصول معماری و شهرسازی و تخطی در حفظ و گسترش فضای سبز و طرح جامع ساختار تفصیلی شهرسازی می‌باشد که به لحاظ رعایت استیفای حقوق دولت و ملت و جلوگیری از مناقشات ناشی از اعمال خلاف قانون و مقررات مصوبات مجلس نسبت به بند ۲ شناسنامه ابلاغی وزارت کشور به شهرداری‌ها به صدور پروانه ساختمان غیر مجاز بدون احراز مالکیت مالک در ملک مورد تقاضا برای اشخاص حقوقی و حقیقی در قلمرو حقوق فاقد وجاهت شرعی و قانونی است. بدین وسیله تقاضای رسیدگی و صدور حکم به ابطال بند ۲ شناسنامه ساختمان صادره از طرف وزارت کشور را در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری دارم.

مدیر کل دفتر امور حقوقی وزارت کشور در پاسخ به شکایت مذکور طی نامه شماره ۴۳۱۷/۶۱ مورخ ۱۳۷۷/۱۰/۱۳ ضمن ارسال تصویر نامه شماره ۱۵۵۱۹/۳۳ مورخ ۱۳۷۷/۱۰/۱ دفتر فنی وزارت متبوع اعلام داشته‌اند: با عنایت به اینکه براساس ماده ۷ و ذیل ماده ۵ قانون شورای عالی شهرسازی و معماری که مقرر می‌دارد شهرداری‌ها مکلف به اجرای مصوبات شورای عالی شهرسازی و نقشه‌های تفصیلی می‌باشند، تبعاً ضوابط مذکور توسط شهرداری‌ها اعمال می‌گردد؛ لذا قید عدم رعایت ضوابط مذکور در متن دادخواست بی‌وجه است. با عنایت به اینکه شهرداری مرجع احراز مالکیت یا صدور آرای قضایی که توسط ادارات ثبت و محاکم قضایی صورت می‌پذیرد نمی‌باشد و سندیت شناسنامه ساختمان صرفاً در چارچوب ضوابط اداری برای شهرداری‌ها ملاک عمل می‌باشد، لذا رد شکایت شاکی مورد استدعاست.

دبیر محترم شورای نگهبان در خصوص ادعای خلاف شرع بودن بند ۲ شناسنامه ساختمان طی نامه شماره ۸۴/۳۰/۱۱۶۸۹ مورخ ۱۳۸۴/۲/۷ اعلام داشته‌اند: بند ۲ مصوبه شناسنامه ساختمان تهیه شده توسط وزارت کشور خلاف موازین شرع شناخته نشد. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ فوق با حضور رؤسای شعب بدوی و رؤسا و مستشاران شعب تجدیدنظر تشکیل و پس از بحث و بررسی و انجام مشاوره با اکثریت آرا به شرح آتی مبادرت به صدور رأی می‌نماید.

رأی هیئت عمومی

الف- به شرح نظریه شماره ۸۴/۳۰/۱۱۶۸۹ مورخ ۱۳۸۴/۲/۷ فقهای محترم شورای نگهبان، مصوبه مورد اعتراض مغایرتی با احکام اسلامی ندارد؛ بنابراین موردی برای ابطال آن در قلمرو قسمت اول ماده ۲۵ قانون دیوان وجود ندارد. ب- عموم و اطلاق بند ۲ شناسنامه ساختمان که مورد اعتراض قرار گرفته مفهوم اجازه صدور پروانه احداث ساختمان به اشخاص بدون ارائه اسناد و مدارک معتبر رسمی مشعر بر مالکیت آنان در زمین مورد نظر یا مأذون بودن آنان قبل از مالک به موجب اسناد رسمی معتبر و نتیجتاً خلاف هدف و حکم مقنن به شرح مقرر در مواد ۴۶ و ۴۷ و ۴۸ و ۲۲ قانون ثبت اسناد و املاک کشور است و بدین جهت متن مزبور مستنداً به قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌شود.

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

معاون قضایی دیوان عدالت اداری - رهبرپور