

وصول همزمان عوارض شهرداری و جریمه‌های مندرج در آراء صادره کمیسیون‌های موضوع ماده صد قانون شهرداری

دکتر عباس قاسمی حامد

چکیده

بخشنامه شماره ۷۹۰۱۳۸۳۱ مورخ ۸۲/۷/۲۵ معاونت شهرسازی و معماری شهرداری تهران متخلفین ساختمانی را علاوه بر پرداخت عوارض شهرداری به پرداخت جریمه تخلفات ساختمانی ملزم می‌نمود.

لکن، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با استناد به خارج شدن معاونت مذکور از محدوده اختیارات قانونی خود در تنظیم بخشنامه یاد شده، آن را طی رأی شماره ۳۵۴ الی ۳۵۸ مورخ ۸۰/۱۱/۱۴ ابطال نمود. با این وجود شهرداریها بعضاً و حسب رویه معمول سابق، اقدام به وصول همزمان عوارض و جریمه‌های یاد شده می‌نمایند. حال با توجه به رویه معمول، این سؤال قابل طرح است که آیا وصول «عوارض» به همراه دریافت «جریمه» اقدامی قانونی است؟

در پاسخ به این سؤال و با توجه به استقلال و تفاوت ماهوی عناوین «عوارض شهرداری» و «جریمه تخلفات ساختمانی» و تبعیت آنها از مقررات

قانونی مربوط به خود، باید گفت که عنوان «جریمه تخلفات ساختمانی» به هیچ وجه در برگیرنده «عوارض» نمی‌گردد و پرداخت یکی از این دو، موجبات معافیت دیگری را فراهم نخواهد ساخت. لذا، رویه معمول شهرداریها مبنی بر اخذ همزمان این دو، علی‌رغم ابطال بخشنامه صدرالذکر معاونت شهرسازی و معماری، نه تنها منطبق با مقررات عام حاکم در این خصوص بوده بلکه، عدم وصول هردوی آنها بدان جهت که موجبات تجری متخلفین و در نهایت تضییع و تغویت حقوق عمومی را فراهم می‌سازد به منزله کوتاهی در انجام وظایف قانونی نیز تلقی می‌گردد.

مقدمه

بخشنامه شماره ۷۹۰۱۳۸۳۱ مورخ ۷۹/۷/۲۵ معاونت شهرسازی و معماری شهرداری تهران (مبنی بر تکلیف متخلفین ساختمانی به پرداخت عوارض شهرداری اعم از عوارض زیربنا، پذیره، اضافه تراکم، تغییر کاربری و ... علاوه بر جریمه‌های موضوع آراء صادره از کمیسیونهای ماده صد قانون شهرداری) منطبق با رویه معمول شهرداریها قبل از صدور بخشنامه یادشده بود. در قسمتی از بخشنامه یاد شده آمده است: «... ساختمانهایی که به دلیل احداث بنای مازاد بر تراکم و یا به علت تغییر نوع استفاده از بنا در کمیسیونهای ماده صد قانون شهرداری مطرح می‌گردند، در صورت صدور رأی قطعی مبنی بر ابقاء بنا، علاوه بر جریمه کمیسیون ماده صد، دریافت عوارض متعلقه (زیربنا، پذیره، اضافه تراکم و تغییر کاربری حسب مورد) نسبت به بنای خلاف نیز الزامی است».

لکن، شکایتی مبنی بر غیرقانونی بودن تصمیم معاونت شهرسازی و معماری شهرداری تهران مندرج در بخشنامه صدرالذکر و تبعاً تقاضای ابطال آن، طی دادخواستی تقدیم هیأت عمومی دیوان عدالت اداری گردید. هیأت محترم یاد شده نیز طی رأی شماره ۳۵۴ الی ۳۵۸ مورخ ۸۰/۱۱/۱۴ به شرح زیر مبادرت به صدور رأی نمود:

رأی هیأت عمومی

«نظر به این که وضع قاعده آمره در باب اخذ هرگونه وجه از جمله عوارض شهرداری و جرایم تخلفات ساختمانی به قوه مقننه اختصاص دارد و قانونگذار در زمینه مرجع تعیین عوارض مذکور و کیفیت احتساب جرایم تخلفات ساختمانی و وصول آنها تعیین تکلیف کرده است، بنابراین مفاد بخشنامه شماره ۱۳۸۳۱/۷۹۰/۸۰ مورخ ۱۳۷۹/۷/۲۵ که متضمن وضع قاعده آمره در خصوص وصول عوارض زیربنا، پذیره، اضافه تراکم و تغییر کاربری علاوه بر جرایم تخلفات ساختمانی می‌باشد، خارج از حدود اختیارات قانونی معاون شهرسازی و معماری شهرداری تهران تشخیص داده می‌شود و بخشنامه مزبور مستنداً به قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد».

با این وجود و علی‌رغم وجود رأی اخیرالذکر هیأت عمومی دیوان عدالت اداری که با استناد به خارج شدن معاونت شهرسازی و معماری از محدوده اختیارات قانونی خود در تنظیم بخشنامه یاد شده آن را ابطال نموده است، شهرداریها بعضاً و حسب رویه معمول سابق، اقدام به وصول همزمان عوارض و جریمه‌های یاد شده می‌نمایند. برای مثال و در راستای

آشنایی با نظرات موجود می‌توان به نامه شماره ۵۰۲/۱۰۵۵۹ مورخ ۸۱/۳/۷ منطقه ۲ شهرداری تهران اشاره نمود که در ضمن آن اینچنین اعلام نظر شده است: «...در این که بخشنامه صادره به حکم مرجع قضایی باطل است و قابل اجرا نیست تردیدی وجود ندارد ولی دادنامه پیوست فقط نشانگر ابطال بخشنامه است و در زمینه چگونگی اجرای قوانین، متضمن اظهار نظری نمی‌باشد و علت ابطال بخشنامه صرفاً اقدام معاونت شهرسازی و معماری خارج از حدود اختیار قانونی بیان گردیده است...».

حال با توجه به رویه‌های معمول و نظرات موجود، این سؤال قابل طرح است که آیا وصول «عوارض» به همراه دریافت «جریمه» تعیین شده توسط کمیسیون ماده صد، علی‌رغم ابطال بخشنامه یاد شده، همچنان قانونی بوده و مقررات عام آن به قوت خود باقی می‌باشد تا به تبع آن عدم وصول آن به منزله کوتاهی در انجام وظایف محوله و نهایتاً تضییع و تفویض حقوق عمومی محسوب گردد یا این که اقدامات همزمان مذکور، با توجه به رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری امری غیرقانونی است؟ جهت پاسخ به این سؤال در قسمت اول به بررسی تفاوت‌های موجود مابین «عوارض» و «جریمه» پرداخته خواهد شد تا در پرتو نتایج حاصله به تحلیلی حقوقی در زمینه سؤال مطروحه دست یابیم و در قسمت دوم نیز آثار ناشی از عدم رعایت این تفاوت‌ها مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

قسمت اول: بررسی تفاوت‌های موجود مابین «عوارض» و «جریمه»
تفاوت‌های لغوی «عوارض» و «جریمه» موجبات ضرورت بررسی
تحلیلی و دقیق عناوین یاد شده را فراهم می‌سازد. با این توجه، ذیلاً به بیان
وجود تفاوت مابین این دو عنوان پرداخته خواهد شد:

۱- یکی نبودن مستندات قانونی تعیین «عوارض» و «جریمه»
بر طبق بندهای یک و دوماده ۲۹ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها
«عوارض» از جمله وجوهی است که به عنوان یکی از منابع درآمد
شهرداریها پیش‌بینی گردیده است. این وجوه به موجب مصوبات قانونی
مربوطه، حسب مورد و در مقاطع زمانی گوناگون وضع می‌گردند و
براساس شرایط و ضوابط مقرر توسط شهرداریها رأساً محاسبه، تعیین و
مطالبه می‌شوند، بدون آن که مطالبه و وصول آنها مرتبط با وقوع یا عدم
وقوع تخلفی در ساختمان موضوع عوارض مربوط باشد. برای مشاهده مبانی
قانونی این مصوبات در قوانین متأخر، به بند یک ماده ۳۵ قانون تشکیلات
شوراهای اسلامی کشوری^۱ مصوب ۱۳۶۱/۹/۱ و بند شانزده ماده ۷۱ و ماده

۱. بند یک ماده ۳۵ مذکور مقرر می‌دارد: «مادامی که درآمدهای پیش‌بینی شده کافی نباشد، شورای شهر می‌تواند با تنفیذ ولی امر برای تأمین هزینه‌های شهرداری عوارضی متناسب با امکانات اقتصادی محل و خدمات ارائه شده تعیین نماید».

۲. بند شانزده ماده ۷۱ مذکور مقرر می‌دارد: «تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن با در نظر گرفتن سیاست عمومی دولت که از سوی وزارت کشور اعلام می‌شود» وظیفه شورای اسلامی شهر است.

۷۷ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ می‌توان مراجعه نمود.^۲

لکن، «جریمه» بر طبق تبصره‌های دو الی پنج ماده صد قانون شهرداری به عنوان ضمانت اجرای قانونی وقوع تخلفات ساختمانی است که در چارچوب حداقل و حداکثر مقرر در تبصره‌های یاد شده و براساس معیارهای مقرر در آنها توسط کمیسیون‌های ماده صد پیش‌بینی می‌گردد.

۲- دوگانگی مراجع تعیین «عوارض» و «جریمه»

مرجع تعیین «عوارض» حسب مورد و در مقاطع زمانی گوناگون متفاوت بوده و در قوانین متأخر (به استناد بند یک ماده ۳۵ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۶۱/۹/۱ و بند شانزدهم ماده ۷۱ و ماده ۷۷ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱) این مسؤلیت با رعایت مقررات مربوطه به عهده شورای اسلامی شهر قرار داده شده است. اما، مرجع تعیین «جریمه» (که به عنوان ضمانت اجرای قانونی مقابله با تخلفات ساختمانی در نظر گرفته شده است) کمیسیون‌های پیش‌بینی شده در تبصره‌های ماده صد قانون شهرداری می‌باشند.

۳. ماده ۷۷ مذکور مقرر می‌دارد: «شورای اسلامی شهر و بخش می‌توانند نسبت به وضع عوارض متناسب با تولیدات و درآمد اهالی به منظور تأمین بخشی از هزینه‌های خدماتی و عمرانی مورد نیاز شهر و روستا طبق آیین‌نامه هیأت وزیران اقدام نمایند».

۳- عدم وحدت مراجع حل اختلافات ناشی از وضع «عوارض» و تعیین

«جریمه»

مرجع رفع هرگونه اختلاف بین مؤدی و شهرداری در مورد «عوارض»، کمیسیون موضوع ماده ۷۷ قانون شهرداری است در حالی که مرجع اعتراض به جریمه‌های تعیین شده توسط کمیسیون‌های ماده صد، کمیسیون‌های تجدید نظر ماده صد قانون شهرداری می‌باشند.

۴- مقررات موجود دلیل بر وجود تفاوت ماهوی مابین عناوین

«عوارض» و «جریمه»

مصوبه قانونی عوارض زیربنا و عوارض پذیره و بخشنامه مربوطه یکی از دلایل وجود تفاوت ماهوی مابین عناوین «عوارض» و «جریمه» است.

تبصره ۵ بند «ب» مصوبه قانونی شماره ۳۹۰۰/۱/۳/۳۴ مورخ

۶۹/۲/۱۷ وزارت کشور در مورد عوارض زیر بنا مقرر می‌دارد:

«در محاسبه عوارض صدور پروانه ساختمانی بناهای احدائی مازاد بر پروانه ساختمانی و یا بناهای احدائی بدون پروانه ساختمانی در خانه‌های تک واحدی و مجتمع‌های مسکونی در صورتی که رأی قطعی کمیسیون ماده صد بر ابقاء بنا باشد کل بنا (سطح ناخالص کل بنا) و ردیف مربوطه از جداول (تک واحدی یا مجتمع) منظور و مابه‌التفاوت عوارض محاسبه شده دریافت خواهد شد. بدیهی است در ساختمانهایی که قبل از ابلاغ بخشنامه مورخ ۶۹/۱/۱۶ پروانه ساختمانی دریافت داشته‌اند و بعداً مرتکب خلاف شده و یا می‌شوند پس از صدور رأی قطعی کمیسیون ماده صد مبنی

بر ابقاء بنا فقط عوارض صدور پروانه ساختمانی بنای احداثی مازاد بر پروانه و یا بدون پروانه محاسبه و از ملک اخذ خواهد شد».

اطلاق موجود در عبارت «ابقاء بنا» مندرج در صدر تبصره ۵ اخیرالذکر شامل فروض زیر است:

- تخلفی صورت گرفته و با تعیین جریمه، رأی قطعی کمیسیون ماده صد مبنی بر «ابقاء بنا» صادر شده است.

- با توجه به رأی قطعی کمیسیون ماده صد اساساً تخلفی صورت نگرفته و حکم بر «ابقاء بنا» صادر شده است.

با توجه به مراتب یاد شده و با عنایت به ذیل قسمت اول تبصره ۵ مذکور که مقرر می‌دارد: «مابه‌التفاوت عوارض محاسبه شده دریافت خواهد شد» روشن می‌گردد که در فرض تخلف و تعیین جریمه و حکم بر ابقاء بنا، نه تنها عوارض دریافت می‌گردد بلکه حتی مابه‌التفاوت عوارض نیز دریافت خواهد شد، چرا که حکم به دریافت مابه‌التفاوت عوارض مربوط به هر دو صورت اطلاق موجود در عنوان «ابقاء بنا» اخیرالذکر می‌باشد. شایان ذکر است ذیل تبصره یاد شده با توجه به بخشنامه شماره ۱/۳/۳۴/۹۴۴ مورخ ۶۹/۱/۱۶ وزارت کشور ناظر به موردی است که عوامل اجرایی وصول عوارض علاوه بر مبالغ یاد شده، با عناوینی چون خودیاری و همیاری مبالغی اخذ می‌نمودند و به همین جهت نیز وزارت کشور در آن زمان برای جلوگیری از این گونه اقدامات چنین بخشنامه‌ای را صادر نموده است. لذا، ذیل تبصره ۵ یاد شده اساساً ناظر به فرض تعدد و یا عدم تعدد عناوین «جریمه» و «عوارض» نمی‌باشند. همچنان که ذکر مثالهای

«خودیاری» و «همیاری» و غیره نیز مؤید این استدلال و گویای اراده مرجع صدور بخشنامه یاد شده است.

بنابراین، ملاحظه می‌گردد که مرجع تصویب‌کننده مصوبه عوارض زیربنا با مقرر نمودن تبصره ۵ مرقوم به دلالت التزامی اشاره به این معنی نموده است که به ساختمانهای بدون پروانه یا مازاد بر پروانه که به موجب رأی قطعی کمیسیون ماده صد مجوز «بقاء بنا» یافته‌اند علاوه بر تعلق «جریمه»، «عوارض زیر بنا» نیز تعلق خواهد گرفت.

بند ۱۱ دستورالعمل وزارت کشور به شماره ۲۶۰۴۴/۱/۳ مورخ ۶۹/۱۲/۲۳ در مورد عوارض پذیره نیز مقرر می‌دارد:

«ساختمانهایی که دارای تخلف تجاری یا اداری یا صنعتی بوده و تا قبل از بخشنامه ۱/۳/۳۴۳۵/۲۲۴۵ مورخ ۶۴/۳/۶ در کمیسیون‌های ماده صد و یا محاکم قضایی ذی‌ربط منتهی به صدور رأی شده و حکم صادره قطعیت یافته باشد، برای صدور پایان کار مشمول پرداخت عوارض پذیره نخواهند بود».

مفهوم مخالف از نوع مفهوم غایت موجود در بند مرقوم، مفید این معنی است که وصول «عوارض پذیره» علاوه بر دریافت «جریمه» کمیسیون ماده صد در مورد ساختمانهایی که بدون پروانه و یا مازاد بر پروانه احداث گردیده‌اند و پس از بخشنامه راجع به عوارض پذیره به موجب رأی کمیسیون مجوز ابقاء یافته‌اند، الزامی می‌باشد.

قسمت دوم: آثار ناشی از عدم رعایت تفاوت‌های موجود مابین «عوارض» و «جریمه‌های ناشی از تخلفات ساختمانی»

با توجه به نتایج حاصله از قسمت اول مبنی بر دوگانگی موجود مابین عناوین «عوارض» و «جریمه» ابتدئاً یکسان نبودن آثار ناشی از عدم پرداخت «عوارض» و «جریمه» بیان خواهد شد و سپس آثار ناشی از عدم رعایت این تفاوت‌ها مورد بررسی قرار خواهد گرفت:

۱- یکسان نبودن آثار ناشی از عدم پرداخت «عوارض» و «جریمه»
با توجه به مقررات مندرج در مواد ۷۴ و ۷۷ قانون شهرداری،^۴ ماده ۱۳ قانون نوسازی و عمران شهری^۵ و تبصره یک آن،^۶ عدم پرداخت «عوارض» زمینه ساز صدور اجراییه از طریق اداره ثبت و همچنین عدم صدور گواهی مفصلاً حساب خواهد بود در حالی که بر طبق تبصره‌های ۲، ۳ و ۴ ماده صد قانون شهرداری، عدم پرداخت جریمه‌های موضوع این ماده قانونی پس از طرح مجدد موضوع در همان کمیسیون منتهی به صدور رأی تخریب خواهد گردید.

۴. ماده ۱۴ قانون شهرداری مقرر می‌دارد: «شهرداری با تصویب انجمن شهر آیین‌نامه اجرایی وصول عوارض شهرداری و آب بها و امثال آن را تدوین و تنظیم می‌نماید».
ماده ۷۷ قانون شهرداری مقرر می‌دارد: «رفع هرگونه اختلاف بین مؤدی و شهرداری در مورد عوارض به کمیسیون مرکب از نمایندگان وزارت کشور و دادگستری و انجمن شهر ارجاع می‌شود...».
۵. ماده ۱۳ قانون نوسازی و عمران شهری مقرر می‌دارد: «... شهرداری مکلف است در صورتی که مالک عوارض و حق مرغوبیت را ظرف مهلت‌های مقرر با رعایت آیین‌نامه مذکور در تبصره ۱ ماده ۲ نپردازد با صدور اجراییه نسبت به وصول طلب خود از مالک یا استیفاء آن از عین ملک اقدام کند».
۶. تبصره یک ماده ۱۳ قانون نوسازی و عمران شهری مقرر می‌دارد: «ادارات و دوائر اجرای ثبت بنا به تقاضای شهرداری مکلف به صدور اجراییه و تعقیب عملیات اجرایی طبق مقررات مربوط به اجرای اسناد رسمی لازم الاجرا می‌باشد».

۲- قبول «جریمه» به جای «عوارض»، زمینه ساز تشویق و تجری به

انجام تخلفات ساختمانی

قبول «جریمه» به جای «عوارض» نه تنها فاقد مبنای قانونی و حقوقی است بلکه نتیجه این عمل، فراهم سازی موجبات تجری متخلفین و تشویق آنها به ارتکاب تخلف خواهد بود. اگرچه در حال حاضر بعضاً، مبالغ جریمه‌های ساختمانی بسیار کمتر از مبالغ مربوط به عوارض قانونی «اعم از زیربنا، پذیره، اضافه تراکم و تغییر کاربری» می‌باشد لکن، عدالت و منطق حقوقی حکم می‌نماید، حتی در فرضی که میزان جریمه تخلفات ساختمانی معادل میزان عوارض مورد مطالبه برای همان مساحت ساختمانی مجاز نیز باشد، فرد متخلف در موقعیتی یکسان و برابر با فردی که به قانون احترام گذارده و بر طبق آن عمل نموده قرار نگیرد. زیرا آنجا که رعایت مقررات و انجام تخلف هر دو موجب الزام به پرداخت مبلغ یکسان و مساوی گردند، مالکین دیگر انگیزه‌ای برای رعایت قانون و التزام به تشریفات دست و پاگیر آن نخواهند داشت و نتیجه این خواهد شد که متخلفین در مقایسه با کسانی که با رعایت قانون، عوارض پرداخت نموده و با اخذ پروانه ساختمانی احداث بنا نموده‌اند از مزایای بیشتری برخوردار بوده و همگان نیز ترجیح می‌دهند به جای طی تشریفات اداری، جهت اخذ پروانه ساختمانی مرتکب تخلف شده و از مزایای بیشتری برخوردار گردند.

۳- پرداخت «جریمه» به تنهایی موجب تغییر عنوان «بنای غیرمجاز» به «بنای مجاز» نمی‌گردد

تکلیف به پرداخت عوارض جهت اخذ پروانه ساختمانی و احداث بنا برای کلیه متقاضیان یکسان می‌باشد. پرداخت جریمه نیز صرفاً مالک متخلف را در وضعیتی برابر با مالک غیر متخلف در زمینه برخورداری از حق اخذ پروانه ساختمانی قرار خواهد داد. بنابراین، پرداخت جریمه به تنهایی موجب تغییر عنوان «بنای غیرمجاز» به «بنای مجاز» نمی‌گردد و تأدیه عوارض متعلقه به همراه پرداخت جریمه، صرفاً مجوز ابقاء بنای غیرمجاز را فراهم خواهد آورد.

نتیجه‌گیری

صرف نظر از این که بخشنامه شماره ۷۹۰۱۳۸۳۱/۷۹۰۸۰ مورخ ۷۹/۷/۲۵ معاونت شهرسازی و معماری شهرداری تهران از مصادیق خروج مرجع صدور بخشنامه از حوزه صلاحیت خود بوده یا نه، در هر حال ابطال این بخشنامه توسط هیأت عمومی محترم دیوان عدالت اداری ممکن است موجبات این توهم را فراهم سازد که با پرداخت جریمه، دیگر تکلیف به پرداخت «عوارض» وجود نخواهد داشت. برای دفع این احتمال، با توجه به ادله مشروحه مذکور باید گفت، هیأت محترم یاد شده در استدلال خود برای ابطال بخشنامه اخیرالذکر هیچ اشاره‌ای به وحدت عناوین «عوارض» و «جریمه» ننموده است. بنابراین و با توجه به استقلال و تفاوت ماهوی عناوین «عوارض شهرداری» و «جریمه تخلفات ساختمانی» و تبعیت این عناوین از مقررات قانونی مربوط به خود، عنوان «جریمه تخلفات

ساختمانی» به هیچ وجه در برگیرنده «عوارض» نمی‌گردد و پرداخت یکی از این دو موجبات معافیت دیگری را فراهم نخواهد ساخت. لذا، رویه معمول شهرداریها مبنی بر اخذ همزمان عوارض و جریمه‌های موضوع آراء صادره از کمیسیون‌های ماده صد، علی‌رغم ابطال بخشنامه مذکور معاونت شهرسازی و معماری، نه تنها منطبق با مقررات عام حاکم در این خصوص بوده بلکه، عدم وصول آن بدان جهت که موجبات تجری متخلفین و در نهایت تضییع و تغویت حقوق عمومی را فراهم می‌سازد به منزله کوتاهی در انجام وظایف قانونی نیز تلقی می‌گردد.