موسسه حقوقی آوای عدالت سروش

رای شماره ۷۱۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداریبا موضوع ابطال مصوبه شماره ۷ هشتاد و هشتمین جلسه دوره سوم شورای اسلامی شهر اهواز مورخ ۱۳۸۷/۱۱/۱۱

- :- -:-= شماره۵۰۱/۹۲ ۱۳۹۴/۶/۱۷

تاریخ دادنامه : ۱۳۹۴/۶/۳ شماره دادنامه: ۷۱۰ کلاسه پرونده : ۵۰۱/۹۲

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکی : بانک تجارت استان خوزستان (اهواز)

موضوع شکایت و خواسته : ابطال مصوبه شماره ۷ هشتاد و هشتمین جلسه دوره سوم شورای اسلامی شهر اهواز مورخ ۱۳۸۷/۱۱/۱۱

گردش کار : خانم فرزانه زیلابی به وکالت از بانک تجارت استان خوزستان (اهواز) به موجب دادخواستی ابطال مصوبه شماره ۷ هشتاد و هشتمین جلسه دوره سوم شورای اسلامی شهر اهواز مورخ ۱۳۸۷/۱۱/۱۱ را خواستار شده و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده است که:

« با احترام، بدین وسیله به استحضار می رساند:

شهرداری اهواز بر اساس مصوبه شماره ۷-۱۳۸۷/۱۱/۱۱ یکصد و سی و هشتمین جلسه دوره دوم شورای اسلامی شهر اهواز، بانک تجارت را به پرداخت مبلغ چهار میلیارد و چهارصد و هفتاد و یک میلیون و یکصد و هشتاد و نه هزار و سی و هشت ریال (۴/۴۷۱/۱۸۹/۸۳۸ ریال) بابت عوارض نصب سی و هشت تابلوی شعب بانک تجارت در اهواز از سال ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۰، از طریق طرح موضوع در کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری و صدور رأی قطعی کمیسیون، محکوم کرده است و سپس طی اخطاریه ای تأکیدی به بانک، مهلت پانزده روزه ای جهت پرداخت عوارض تابلوها تعیین که در حال منقضی شدن است. اینک به دلایل زیر ابطال مصوبه مبنای صدور رأی کمیسیون و سپس نقض رأی صادر شده مورد خواسته است.

۱- بر اساس اصول ۴۴ و ۵۱ قانون اساسی و همچنین بند ب ماده ۳۰ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مصوب سال ۱۳۷۳، وضع هرگونه عوارض برای بانکها، منوط به تصویب شورای اقتصاد خواهد بود.

۲- محدوده صلاحیت شوراهای اسلامی شهر، صرفاً تصویب عوارض محلی است، آنچه مسلم است بانکها دارای فعالیت کشوری و غیرمحلی هستند از این رو عوارض موصوف در رأی و مصوبه شماره ۷، خارج از صلاحیت و حدود اختیارات شورای اسلامی شهر اهواز بوده است و مخالف نص صریح قانون است.

۳- آرا مشابه ای هم در این زمینه از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری صادر شده است از آن جمله می توان به رأی شماره ۲۴۱-۱۳۹۰/۶/۷ مندرج در پرونده کلاسه ۲۲۲/۸۸ دیوان عدالت اداری (هیأت عمومی) اشاره کرد که تعیین عوارض یاد شده را خارج از صلاحیت و حدود اختیارات شورای اسلامی شهر دانسته است و نیز آرا شماره های ۵۸۳/۸۶ و ۳۲-۱۳۸۷/۶/۱۱ و شماره دادنامه های ۴۰۶ و ۴۰۷ مندرج در پرونده های کلاسه ۵۲/۸۷ و ۵۸۳/۸۶ اشعار داشته اند: « تابلوهای منصوب بر سر درب بانکها و شعب آن علی القاعده مبین معرفی محل استقرار و فعالیت اماکن مذکور است و متضمن تبلیغاتی در زمینه ارائه خدمات مربوطه از سوی بانک نمی باشد و همچنین شهرداری نیز ارائه کننده هیچ گونه خدماتی نمی باشد. لذا وضع عوارض در مورد بانکها خارج از صلاحیت شورای اسلامی است و حوزه فعالیت بانکها و شعب آنها در نقاط مختلف کشور است و محلی تلقی نمی شود.»

۴- صرف نظر از موارد یادشده، تاریخ نصب تابلوهای شعب بانک قبل از تاریخ مصوبه یاد شده است. مصوبه مورخ ۱۳۸۷/۱۱/۱۱ است و نصب تابلوها قبل از تاریخ مذکور است.

۵ - از جمله مستندات، حکم مقرر در تبصره ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۷ قید شده است. حال آن که حکم مقرر در این ماده مبنی بر این که شوراهای اسلامی شهر، برای وضع هر یک از عوارض محلی جدید که تکلیف آنها در این قانون مشخص نشده است، موظفند موارد را تا حداکثر پانزدهم بهمن ماه هر سال برای اجرا در سال بعد تصویب و اعلام دارند دلالت بر این معنی می نماید که: شوراهای شهر برای تصویب عوارض محلی صلاحیت دارند و صلاحیت تعیین عوارض کشوری و ملی به هیچ وجه نخواهند داشت لذا عوارض تعیین شده بر اساس مصوبه شماره ۷-۱۳۸۷/۱۱/۱۱ شورای اسلامی شهر اهواز، مخالف نص صریح قانون است و مصوبه نمی تواند مخالف قانون باشد.

۶ - مطابق اصل ۴۴ قانون اساسی، هیچ نوع مالیاتی وضع نمی شود مگر به موجب قانون. با توجه به مطالب پیش گفته: ابطال مصوبه شورای اسلامی شهر اهواز به شماره ۷-۱۳۸۷/۱۱/۱۱ یکصد و سی و هشتمین جلسه دوره دوم شورای اسلامی شهر اهواز درخصوص اخذ عوارض تابلوهای شعب بانکها و سپس نقض رأی کمیسیون بر همین اساس، مورد خواسته است. با عنایت به فوریت امر و جلوگیری از توالی رأی صادر شده، بدوا صدور قرار توقیف عملیات اجرایی مورد تقاضاست. »

در پاسخ به اخطار رفع نقصی که از طرف اداره کل هیأت عمومی دیوان عدالت اداری برای شاکی ارسال شده بود، وی به موجب لایحه ای که به شماره ۱۲۳۱-۱۳۹۲/۹/۲۴ ثبت دفتر اندیکاتور هیأت عمومی شده اعلام کرده است که:

« با احترام،

عطف به ابلاغیه به تاریخ ۱۳۹۲/۸/۲۱ مندرج در پرونده کلاسه ۵۰۱/۹۲ به استحضار می رساند:

موارد نقص اعلام شده به شرح زیر رفع شده است.

الف) مشخص نموده قسمت مورد نظر جهت ابطال مصوبه شورای شهر به شماره ۷-۱۳۸۷/۱۱/۱۱

ب) پیوست نموده مصوبه شماره ۷-۱۳۸۷/۱۱/۱۱

لازم به ذکر است که متأسفانه مصوبات شورای شهر در اختیار عموم قرار داده نمی شود. از این رو ارائه متن کامل مصوبه برای موکل مقدور نمی باشد.- وکیل مدیریت شعب بانک تجارت استان خوزستان »

متن مصوبه در قسمت مورد اعتراض به قرار زیر است:

شورای اسلامی شهر اهواز

مصوبه شماره هفت

هشتاد و هشتمین جلسه دوره سوم شورای اسلامی شهر اهواز

لایحه شماره: ۴/۴۵۵۱۷ مورخ: ۱۳۸۷/۱۱/۹

موضوع: لایحه اصلاحی عوارض تابلوهای تبلیغاتی و تجاری و معرف اماکن کسب و پیشه

در جلسه مورخ۱۳۸۷/۱۱/۱۱ مطرح و با ۶ رأی موافق و ـ رأی مخالف به تصویب رسید.»

لایحه عوارض در قسمت تابلوها به قرار زیر است:

«عوارض

۲-۱- .....

۲-۲- .....

۲-۳- .....

۲-۴- تابلوهای مؤسسات دولتی ـ ارگانها ـ نهادها ـ بنیادها و سازمانها ۱/۰۰۰/۰۰۰ ریال مصادیق: بانک تجارت ـ مؤسسه قوامین ـ بنیاد شهید ـ بنیاد جانبازان »

درپاسخ به شکایت شاکی، رئیس شورای اسلامی شهر اهواز به موجب لایحه شماره ۲۰۰۰/۱۱۵۵- ۱۳۹۲/۱۲/۲۱ توضیح داده است که:

« با سلام:

احتراماً، بازگشت به نامه شماره۵۰۱/۹۲ درخصوص پرونده شماره ۰۹۱۰۹۹۸۰۹۰۰۰۸۰۹۲۷ موضوع طرح دعوای بانک تجارت استان خوزستان به خواسته ابطال مصوبه شماره ۷ از یکصد و سی و هشتمین جلسه دور دوم شورای اسلامی شهر اهواز توجه آن هیأت را به مطالب ذیل جلب می نمایم:

۱ـ همان طور که مستحضرید عوارض تابلوهای تبلیغاتی و تجاری و تابلوهای معرف اماکن کسب و پیشه و محل کار، یکی از انواع عوارض محلی شهرداریها محسوب می شود لذا همان گونه که بانکها مکلف به پرداخت عوارض صدور پروانه ساختمانی، عوارض نوسازی، عوارض خودرو، عوارض تفکیک و افراز و دهها عوارض دیگر شهرداری هستند (در قانون هیچ گونه معافیتی برای بانکها پیش بینی نشده است تا از پرداخت عوارض مذکور از جمله عوارض نصب تابلو که هم ردیف عوارضات اخیرالذکر هستند معافیت داشته باشند.) به همین دلیل بانکها نیز مانند سایر اشخاص و شهروندان اهواز مکلف به پرداخت عوارض نصب تابلو خواهند بود. ضمناً در هیچ کدام از اصول (۴۴ و ۵۱ قانون اساسی) که مورد استناد خواهان و وکیل قرار گرفته، اشاره ای به بخشودگی عوارض بانکها نشده است، زیرا اصل ۴۴ به تعریف اصول اقتصادی مملکت پرداخته و اصل ۵۱ نیز در خصوص مالیات است و اصول مذکور ربط موضوعی به مصوبه شورا (عوارض) ندارد. به عبارت دیگر علی رغم ادعای شاکی مبنی بر دلالت مصوبه این شورا بر وضع مالیات در شهر اهواز، مفاد مصوبه مذکور نه صراحتاً و نه تلویحا به هیچ وجه حکایت از وضع مالیات توسط این شورا ندارد، تا انتقاد مذکور وارد تلقی شود، لذا شورای اسلامی شهر اهواز با امعان نظر به این که مطابق اصل ۵۱ قانون اساسی وضع و یا بخشودگی و تخفیف مالیاتی به موجب قانون امکان پذیر است در این خصوص که خارج از حدود اختیارات قانونی شوراهای اسلامی است تصمیمی اتخاذ نکرده است بلکه برابر ماده ۱ و ۲ آیین نامه اجرایی نحوه وضع و وصول عوارض توسط شوراهای اسلامی شهر، مصوب هیأت وزیران و همچنین بند ۱۶ از ماده ۷۱ و ماده ۷۷ قانون شوراهای اسلامی کشور مبادرت به وضع عوارض کرده که این تصمیم شورا که وفق مقررات قانونی فوق الذکر صورت گرفته است، به تصور شاکی وضع مالیات خلاف قانون اساسی تلقی شده و از این جهت نسبت به تقدیم دادخواست به آن مرجع اقدام کرده است. با این وصف، نظر به این که شورای شهر اهواز، به رغم ادعای خواهان هیچ گونه مالیاتی وضع نکرده، بلکه برابر مستندات یاد شده در حدود صلاحیت و اختیارات قانونی خود اقدام به وضع عوارض بر تابلوهای منصوبه شهری کرده است و از طرفی نیز بانکها معاف از پرداخت عوارض شهرداری نیستند لذا ادعای مطروحه وارد نبوده، صدور قرار رد دعوا مورد تقاضاست.

۲ـ ماده ۵ قانون تجمیع عوارض ـ که مورد استناد طرف دعوا قرار گرفته است، برقراری هرگونه عوارض بر سود سپرده گذاری و سایر عملیات مالی اشخاص نزد بانکها را ممنوع کرده در صورتی که عوارض مصوب شورا که مورد مطالبه شهرداری اهواز است بر درآمدهای بانکها و سود سپرده گذاری و سایر عملیات مالی اشخاص نزد بانکها نمی باشد تا بانک با تمسک به ماده قانونی صدرالذکر نسبت به مصوبه شورا ایراد نماید، بلکه مصوبه شورا بر وضع عوارض بر تابلوهای منصوبه بانک به خصوص تابلوهای تبلیغاتی آن مرجع دلالت دارد.

۳ـ پیرامون آرا مورد استناد مندرج در بند ۳ دادخواست بانک، برای رفع هر گونه ابهامی نکات ذیل حائز اهمیت است:

الف ـ آرا مذکور در خصوص سایر شهرها غیر از اهواز صادر شده و عمدتاً درباره بهای خدمات است نه عوارض، از آن جا که مصوبه شورای شهر اهواز تعیین بهای خدمات شهری نیست، بلکه وضع عوارض است لذا در دایره شمول آرا مورد استناد طرف دعوا قرار نمی گیرد. ضمن این که رأی شماره ۴۰۷۰۴۰۶- ۱۳۸۷/۶/۱۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ماهیتاً اخذ عوارض و یا بهای خدمات از تابلوهای تبلیغاتی را رد نکرده بلکه تلویحا آن را پذیرفته، لیکن چون تابلو شناسایی بانکها را به عنوان تابلوی تبلیغاتی نپذیرفته است و بین تابلو شناسایی و تبلیغاتی تفاوت قائل شده است، لذا بر همین اساس تلقی تابلوهای شناسایی بانکها به عنوان تابلو تبلیغاتی را خارج از اختیارات شورای شهر تهران دانسته و آن را از این حیث ابطال کرده است، مضافا این که نماینده شورای هماهنگی بانکها که اقدام به طرح دعوای موصوف علیه شهرداری تهران در دیوان عدالت اداری کرده است در متن دادخواست تقدیمی خود با پذیرش صریح، پرداخت هزینه تابلوهای تبلیغاتی اعلام داشته بانکها آمادگی دارند جهت تابلوهای خود هزینه مورد نظر را پرداخت نمایند.

ب) آرا مورد اشاره، هیچ ارتباطی به شهرداری و شورای شهر اهواز ندارد، زیرا مصوبات شوراهای اسلامی دیگر شهرها، از لحاظ متن و طریقه وصول با مصوبه صادر شده از شورای اسلامی شهر اهواز متفاوت است و بنا به همین تفاوت و یا جهات قانونی دیگر ممکن است دیوان عدالت اداری آنها را باطل نماید. ابطال آنها باعث ابطال مصوبه شورای شهر اهواز نمی شود و در قوانین موجود کشور نیز چنین امری تصریح نشده است، زیرا ممکن است نقیصه ای در مصوبه شورای شهر اهواز وجود نداشته باشد. به عبارت دیگر آرا هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در ارتباط با بخشنامه ها و مصوبات عام الشمول کشوری است که به صورت متنی یکسان صادر و عینا به تمامی دستگاههای اجرایی ذی ربط به منظور اجرا ابلاغ شده است نه مصوبات محلی شورای اسلامی شهر که مقررات محلی محسوب می شوند و حوزه اجرای آن محدود به شهر محل تصویب است، لذا حتی در صورت صدور آرائی توسط دیوان عدالت اداری مبنی بر ابطال مصوبات شورای شهری خاص، از آنجا که

مصوبات شوراهای شهر بر کل کشور تسری ندارد بلکه دامنه اجرایی آن محدود و مختص همان شهر مربوطه است و مهمتر آن که از نظر متن و چگونگی اجرا، نیز مصوبات شهرهای مختلف با هم متفاوتند، به همین سبب نمی توان چنین آرائی را در خصوص سایر شوراهای شهر تسری داد، زیرا ممکن است شورای شهری، پس از ملاحظه ضعفهای مصوبات سابق الصدور شهرهای دیگر و با رفع اشکالات قانونی آن و با در نظر گرفتن ایرادات دیوان عدالت اداری و انجام اصلاحاتی مبادرت به صدور مصوبه عوارضی به ظاهر مشابه با مصوبات باطل شده شهرهای دیگر نماید که به دلیل انشا دقیق مصوبه، دیگر بر آن ایراد قانونی مترتب نبوده و هیچ گونه ایرادی جز تشابه نام ظاهری آنها وجود نخواهد داشت و چه بسا و حتی در صورت طرح دعوا در دیوان عدالت اداری، به لحاظ رفع نواقص قانونی، مورد تأیید هم قرار گیرد. لذا نمی توان به صرف تشابه ظاهری عنوان مصوبه ای که قبلا توسط دیوان عدالت اداری اجرای آن به سبک و سیاق تدوین شده برای شهری خاص باطل شده است سایر مصوبات شوراهای شهر در کشور را بدون توجه به ماهیت و مفاد مصوبات، به صرف تشابه عنوان مصوبه و پیش از طرح دعوا و رسیدگی به آن و اجازه دفاع به شورا و شهرداری مربوطه ملغی شده دانست.

۴- در بند ۵ دادخواست به این موضوع اشاره شده است که وضع عوارض محلی جدید می باید تا ۱۵ بهمن ماه تصویب و اعلام عمومی شود و بانک بدون ارائه ادله لازم مدعی شده که مصوبه شورا چنین مراحلی را طی نکرده است در حالی که این موضوع صحت ندارد و خلاف واقعیت است و علی الاصول هر کس مدعی امری است قانونا و شرعا مکلف به ارائه ادله و مدارک اثبات ادعای خود است که در این باره بانک بدون ارائه ادله و مستندات لازم به طرح ادعا پرداخته است.

۵ ـ مطابق بند ۱۶ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵، تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن از جمله وظایف شوراهای اسلامی شهرهاست و حکم مقرر در تبصره ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۳۸۷، دلالت بر آن دارد که شوراهای اسلامی شهر برای تصویب عوارض محلی صلاحیت دارند. مضافا برابر بند ۲۵ ماده ۷۱ قانون موسوم به شوراهای اسلامی کشور نیز تصویب مقررات لازم جهت الصاق هر نوع تابلو در شهر جز وظایف و اختیارات قانونی شوراهای شهر است، لذا با عنایت به مراتب فوق و نظر به این که عملکرد شورای اسلامی شهر اهواز و به تبع آن اقدام شهرداری از طریق کمیسیون ماده ۷۷ جهت وضع و وصول عوارض معترض عنه کاملا منطبق با مقررات قانونی و در جهت رعایت صرفه و صلاح همشهریان بوده است و از طرفی شکایت شاکی نیز به کیفیتی نمی باشد که مصوبه موضوع را مخدوش نماید.

۶ ـ مهمترین نکته حائز اهمیت که توجه آن هیأت را به آن معطوف می نمایم آن است که مطابق بند ۲ ماده ۱۰ و تبصره ۲ ماده ۱۶ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آرا و تصمیمات قطعی کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداریها و مصوبات شوراهای اسلامی شهر، منحصرا از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها میسر بوده و صرفا ظرف مهلت مقرر تعیین شده (سه ماه برای اشخاص داخل کشور از تاریخ ابلاغ) امکانپذیر است، علی هذا با توجه به این که خواهان پرونده خارج از مهلت مقرر قانونی برای طرح دعوا مبادرت به اقامه دعوا و تقدیم دادخواست کرده است، مستندا به مواد مذکور و ماده ۸۴ قانون آیین دادرسی دادگاههای عمومی و انقلاب در امور مدنی صدور قرار رد دعوا و یا قرار عدم استماع آن بنا به قاعده اعتبار امر مختومه مورد استدعاست. »

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۹۴/۶/۳ با حضور رئیس و معاونین دیوان عدالت اداری و رؤسا و مستشاران و دادرسان شعب دیوان تشکیل شد و پس از بحث و بررسی، با اکثریت آرا به شرح زیر به صدور رأی مبادرت کرده است.

رأی هیأت عمومی

هر چند به موجب بند ۲۶ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵، تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمانهای وابسته به آن با رعایت آیین نامه مالی و معاملاتی شهرداریها جزو وظایف شورای اسلامی شهر اعلام شده است، لیکن از آن جا که تابلوهای منصوب بر سر درب اماکن تجاری و اداری علی القاعده مبین معرفی محل استقرار و فعالیت اماکن مذکور است و وسیله تبلیغاتی در زمینه ارائه خدمات مربوط شناخته نمی شود و اصولا شهرداری در این خصوص ارائه کننده خدمت خاصی نبوده تا استحقاق دریافت بهای آن را داشته باشد لذا بند ۲-۴ از مصوبه شماره ۷ هشتاد و هشتمین جلسه دوره سوم شورای اسلامی شهر اهواز به شماره ۴۳۷۴-۱۳۸۷/۱۱/۱۳ مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات مرجع وضع مصوبه تشخیص داده می شود و به استناد بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می شود.

رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ـ محمدجعفر منتظری/

منبع : سایت مجلس شورای اسلامی