رأی شماره ۸۸۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال بندهای ۱ الی ۶ از ماده ۱۹ مصوبات شماره ۱۸۳۹ - ۱۳۸۹/۱۰/۱۱ و ۲۰۸۲- ۱۳۸۸/۱۰/۲۸ شورای اسلامی شهر کرمان ۲ - ابطال بندهای ۱ الی ۶ از ماده۱۸ مصوبات ش

= =/-//۱۰۹۳۲۸۷۳۱.۲۰۱۵-۱۱-۱۷۱۱-۱۸-۴۰.

= =/-//۱۷۱۴۲۸۷۷۸.۲۰۱۵-۱۱-۱۷۱۱-۱۲-۳۶۰

= =/-//۲۵۲۱۲۳۶۸۸.۲۰۱۵-۱۱-۱۷۱۱-۲۱-۳۳۰

= =/-//۱۶۹۹۳۱۷۵۴۹.۲۰۱۵-۱۱-۱۷۱۱-۱۲-۵۶۰
= =/-//۹۹۵۶۷۹۰۳۶.۲۰۱۵-۱۱-۱۷۱۱-۲۳-۰۵۰

=/-//۱۳۵۸۱۵۱۵۸۸.۲۰۱۵-۱۱-۱۷۱۱-۱۱-۵۹۰ =

= =/-//۱۹۹۲۳۹۶۸۲.۱۲۳۴۵۶۰

در پاسخ به اخطار رفع نقصی که توسط اداره کل هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در اجرای ماده ۸۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ برای شاکی ارسال شده بود، وی به موجب لایحه شماره ۱۳۹۹/ح/۲۲-۱۳۹۲/۷/۲۲ توضیح داده است که:

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

احتراماً، به استحضار می‌رساند اینجانب مهدی محمدی نماینده حقوقی بانک توسعه تعاون با اختیارات حاصله از برگه نمایندگی به شماره ۸۴۹/۱۰۰۰۰۰/۲۲-۱۳۹۲/۱/۲۶ موارد نقص اعلامی از سوی آن هیأت درخصوص پرونده کلاسه‌شماره ۹۲۰۹۹۸۰۹۰۰۰۵۴۷۰۱ را به شرح ذیل تقدیم آن مقام قضایی می‌نمایم:

در خصوص بند شماره یک موارد نقص اعلامی از سوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری موارد ذیل به استحضار می‌رسد:

۱- قانونگذار در ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده بیان می‌دارد: برقراری هر گونه عوارض شامل کسب و پیشه بهای خدمات و سایر وجوه برای انواع کالاهای وارداتی و تولیدی و همچنین ارائه خدمات که در این قانون تکلیف مالیات و عوارض آنها معین شده است توسط شوراهای اسلامی و سایر مراجع ممنوع است و در بند ۱۱ ماده ۱۲ همین قانون خدمات بانکی و اعتباری بانکها از پرداخت مالیات معاف شده است، لذا با توجه به این که تکلیف مالیات بانکها در این قانون مشخص شده است، وضع عوارض توسط شوراها مخالف صریح حکم قانون است.

۲- حسب ماده ۳۰ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آنها در موارد معین مصوب سال ۱۳۷۳، پرداخت هر گونه وجهی به عنوان مالیات و عوارض و غیره از طرف بانکها نیاز به تصریح داشته و وضع هر گونه عوارض جدید را با تصویب شورای عالی اقتصاد مجاز دانسته است، همچنین حسب نامه شماره ۳۵۳۰/م-۱۳۷۸/۱۲/۲۳ وزیر امور اقتصاد و دارایی و نامه شماره ۷۸۵۰۷۳-۱۳۷۸/۶/۲۲ معاون حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری و نامه شماره ۵۴۸۴۰ -۱۳۷۸/۷/۸ وزیر کشور و ابلاغیه شماره ۴۶۲۷۷ مورخ سال ۱۳۷۳ ریاست جمهوری همگی مشعر برعدم تسری عوارض کسب و پیشه و سایر عوارض به بانکهاست.

۳- ماده ۵۲ قانون مالیات بر ارزش افزوده مقرر می‌دارد: برقراری و دریافت هر گونه مالیات غیرمستقیم و عوارض دیگر از تولیدکنندگان و ارائه‌دهندگان خدمات و کالا ممنوع است. حکم این ماده شامل قوانین و مقررات مغایری که شمول قانون و مقررات عمومی بر آنها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام است نیز می‌باشد، لذا وضع هر گونه عوارض طبق این قانون برای بانکهای دولتی ممنوع است.

۴- با توجه به نص ماده یک قانون چگونگی برقراری و وصول عوارض و سایر وجوه از تولیدکنندگان و ارائه‌دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی چنین برمی‌آید که شوراها از وضع عوارض، اعم از ملی و محلی برای بانکها منع شده‌اند و آنچه مدنظر قانونگذار بوده است جداسازی شرکتهای دولتی از جمله بانکها و سایر دستگاههای اجرایی که شمول قوانین بر آنها مستلزم ذکر نام است می‌باشد که به موجب اصل ۴۴ قانون اساسی و ماده ۴ قانون محاسبات عمومی، بانکها در زمره شرکتهای دولتی هستند. با این وجود برقراری هر گونه عوارض (اعم از کسب و پیشه، ترافیک، دکل، پسماند، بهای خدمات و غیره) از آنها ممنوع است.

۵ - آرای شماره ۷۲۴ الی ۷۵۹-۱۳۹۱/۱۱/۳، ۲۱۹، ۲۲۰ و ۲۲۱-۱۳۹۱/۴/۲۶ و ۱۳۹۱/۵/۱۴، ۳۴۴-۱۳۸۴/۴/۲۱ و ۲-۱۳۸۹/۱/۱۶ صادر شده از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری همگی موید این مطلب هستند که مطابق بند ۱۶ از ماده ۷۶ قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شورای 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 شورای اسلامی شهرهاست و حکم مقرر در تبصره ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۳۸۷ دلالت بر آن دارد که شورای اسلامی شهر برای تصویب عوارض محلی صلاحیت دارند. با عنایت به مقررات فوق الذکر و با توجه به این که حوزه فعالیت بانکها غیرمحلی و کشوری است مصوبات شورای اسلامی شهرها به شرح مندرج خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات شورای اسلامی شهر تشخیص داده شده است.

۶ - قانونگذار در تبصره ۱ ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مقرر کرده است: شورا بایستی عوارض هر سال را تا پایان پانزدهم بهمن ماه سال قبل تصویب و اعلام عمومی نماید یعنی قانونگذار اعتبار مصوبات شورا در خصوص عوارض هر سال را منوط به تصویب تا پانزدهم بهمن سال قبل کرده است، به عبارتی مصوبات شورا در خصوص عوارض را ضابطه‌مند کرده است. با ملاحظه اجمالی مصوبات شورای اسلامی شهر کرمان مشخص می‌شود ترتیب مذکور رعایت نشده است.

۷- عمده دفاعیات شهرداریها برای وضع عوارض عبارت است از این که به موجب بند ۱۶ ماده ۷۶ اصلاحیه قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شورای اسلامی کشور و آیین‌نامه اجرایی نحوه وضع عوارض و به استناد تبصره ۱ ماده ۵ قانون تجمیع

عوارض کسب و پیشه و خدمات و مدیریت پسماند و عوارض بهای خدمات به شورای اسلامی شهر اجازه تصویب تعرفه عوارض داده شده است، لذا شهرداریها بر اساس مصوبه شورای اسلامی شهر می‌توانند نسبت به اخذ عوارض اقدام نمایند و این در حالی است که ماده ۵۲ قانون مالیات بر ارزش افزوده مقرر می‌دارد: از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ا یران و چگونگی برقراری و وصول عوارض و سایر وجوه از تولیدکنندگان کالا، ارائه‌دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی مصوب ۱۳۸۱ و اصلاحیه‌های بعدی (قانون موسوم به تجمیع عوارض) لغو شده است و برقراری و دریافت هر گونه مالیات غیرمستقیم و عوارض دیگر از تولیدکنندگان و واردکنندگان کالا و ارائه‌دهندگان خدمات ممنوع می‌باشد، بنابراین به استناد این ماده قانون موسوم به تجمیع عوارض لغو شده است، لذا وضع هر نوع عوارض دیگر نیز ممنوع شده است. قانونگذار طبق تبصره ماده ۵۰ به شورای اسلامی شهر اختیار تعیین عوارض محلی جدید را داده است، عوارض محلی عوارضی است که حوزه عمل و شمول آنها کالا و خدمات مصرفی در محدوده آن شهر، بخش و شهرک مربوط هستند و با توجه به این که حوزه فعالیت بانکها و شعب آنها در نقاط مختلف بوده قطعا محلی تلقی نمی‌شوند، مطابق ماده ۹۰ قانون نظام صنفی بانکها از مصادیق واحدهای صنفی و محلی خارج هستند پس قاعدتا شوراهای شهر حق تعیین عوارض برای آنها را ندارند.

در ادامه لازم به ذکر است در خصوص بندهای شماره ۲ و ۳ موارد نقص اعلامی به این بانک، شورای اسلامی شهر و شهرداری کرمان صرفاً نسبت به اعلام مبلغ عوارض به استناد مصوبات مذکور به بانک اقدام کرده است و علی رغم درخواست بانک، از ارائه مصوبات خودداری می‌نمایند. علی هذا خواهشمند است در صورت صلاحدید مطابق تبصره ۲ ماده ۲۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری که مقرر می‌دارد: در مواردی که تصدیق اسناد و مدارک مربوط به واحدهای دولتی و عمومی از سوی شاکی ممکن نباشد و یا این که اساساً شاکی نتواند تصویری از آنها ارائه نماید، دیوان مکلف به پذیرش دادخواست است و باید تصویر مصدق اسناد را از دستگاه مربوطه مطالبه نماید، تصویر مصوبات مذکور از مرجع مربوطه به نحو مقتضی اخذ شود.

در پاسخ به شکایت شاکی، رئیس شورای اسلامی شهر کرمان به موجب لایحه شماره ۲۴۷۸-۱/۱۲/۱۳۹۲ توضیح داده است که:

با سلام،

در خصوص دادخواست تقدیمی بانک توسعه تعاون به شماره پرونده ۹۲۰۹۹۸۰۹۰۰۰۵۴۷۰۱ و کلاسه پرونده۵۲۴/۹۲ به خواسته ابطال مصوبه‌های شورای اسلامی شهر کرمان مبنی بر دریافت عوارض بهای خدمات شهری و کسب و پیشه، نکاتی را جهت تنویر ذهن قضات به استحضار می‌رساند:

اولاً: شهرداری سازمانی است مردمی که وظیفه تأمین نیازهای خدماتی شهروندان را به عهده دارد و هزینه خدمات ارائه شده را با استفاده از مکانیزمهای خاصی که بهای خدمات نامیده می‌شود از ساکنان حقیقی و حقوقی شهر اخذ می‌کند و بر اساس همین تعریف از شهرداری، طبیعی است که وظیفه آرامش و آسایش شهروندان و جلوگیری از هر گونه تهدیدی که سلامت شهروندان را به خطر اندازد به عهده شهرداریها است و در این راستا شهرداری، سالیانه مبالغ هنگفتی را صرف ارائه خدمات شهری، من جمله: جمع‌آوری زباله، تنظیف معابر، تجهیز و راه‌اندازی کشتارگاه، آسفالت معابر، اتوبوسران، ایجاد و تجهیز ایستگاههای آتش نشانی، ایجاد و توسعه فضای سبز و در یک جمله عمران و آبادانی شهر می‌کند و چون شهرداریها از این لحاظ اعتبار دولتی ندارند و بایستی این هزینه‌ها را به صورت خودگردان تأمین نمایند، شورای اسلامی شهر کرمان پس از جلسات کارشناسی، بها بر خدمات ارائه شده به هر شخص حقیقی و حقوقی را تحت عنوان بهای خدمات شهری مصوب و جهت اجرا به شهرداری ابلاغ کرده است. لذا همان گونه که به استحضار رسید این مبلغ به هیچ عنوان عوارض محلی نبوده و استناد بانک به این که چون فعالیت بانکها محلی نبوده است، لذا وضع عوارض محلی بر آنها قانونی نبوده، صحیح نیست و محکوم به رد است. چون شهرداری کرمان صرفا بهای خدماتی را که به اشخاص ارائه می‌نماید وصول می‌کند و شرعا و قانونا نیز صحیح نیست که شهرداری این بهای خدمات را از منازل مسکونی و یا مغازه‌های کوچک و... وصول، ولیکن بانکها که از جمله اشخاص حقوقی بوده که خواهان بیشترین خدمات از شهرداری هستند، با این استناد از پرداخت خدمات معاف و بار هزینه آنها به اقشار دیگر شهر تحمیل شود.

ثانیاً: استناد خواهان به آرا هیأت عمومی صادر شده در خصوص ابطال مصوبه‌های شورای شهر، چند شهر دیگر بوده که در دفاع معروض می‌دارد، که با کمی مداقه در متن مصوبه‌های شوراهای شهرهای دیگر کاملا محرز و مشخص است که در آنها عوارض کسب و پیشه یا عوارض تابلو وضع کرده‌اند و به همین استناد قضات هیأت عمومی نسبت به ابطال آنها اقدام کرده‌اند و ربطی به بهای خدمات شهری مصوب شورای شهر کرمان ندارد و وضع آن با طی مراحل قانونی صورت گرفته است. ضمن این که در رأی هیأت عمومی ۲۱۹-۱۳۹۱/۴/۲۶ در پرونده کلاسه ۶۹/۸۹ نیز به صراحت ذکر شده که اخذ عوارض به عنوان بهای خدمات شهری منع قانونی ندارد و اخذ بهای خدمات شهری مصوب شورای اسلامی شهر کرمان نیز مطابق با نظر قضات است.

لذا با عنایت به مراتب فوق و این که بهای خدمات تصویبی در راستای وظایف و اختیارات مصرح در بند ۱۶ ماده ۷۶ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور بوده است و در صورت ابطال شهرداریها جهت ارائه خدمات به شهروندان دچار مشکل می‌شوند و در نتیجه اداره شهر دچار رکود می‌شود. تقاضای رد دادخواست تقدیمی، مستدعی است.

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۹۴/۷/۲۱ 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

مطابق بند ۱۶ ماده ۷۶ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵، تصویب لوایح برقراری، لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن ازجمله وظایف شوراهای اسلامی شهرها اعلام شده است و به موجب تبصره ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۳۸۷، شوراهای اسلامی شهر برای تصویب عوارض محلی جدید صلاحیت دارند. با عنایت به این که حوزه فعالیت بانکها غیرمحلی و کشوری است، مصوبات مورد شکایت در خصوص تعیین بهای خدمات شهری برای بانکهای دولتی به شرح مندرج در گردش کار خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات شوراهای اسلامی تشخیص داده می‌شود و به استناد بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود.

رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ـ محمدجعفر منتظری

منبع : سایت مجلس شورای اسلامی