موسسه حقوقی آوای عدالت سروش

رأی شماره ۸۸۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص بند ۴-۱۰ ذیل قسمت ۴ تعرفه عوارض محلی سال۱۳۹۲ و بند ۷ تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۹۱ شهرداری کرج مصوب شورای اسلامی شهر کرج در تعیین عوارض سالیانه کسب و پیش

- :- -:-= شماره۱۰۸۴/۹۳ ۱۳۹۴/۸/۴

تاریخ دادنامه: ۱۳۹۴/۷/۲۱ شماره دادنامه: ۸۸۲ کلاسه پرونده: ۱۰۸۴/۹۳

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکی: سازمان بازرسی کل کشور

موضوع شکایت و خواسته: ابطال تعرفه عوارض کسب و پیشه مشاغل از بانکها برای سالهای ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ مصوب شورای اسلامی شهر کرج

گردش کار: معاون حقوقی و نظارت همگانی سازمان بازرسی کل کشور به موجب شکایتنامه شماره ۲۱۷۱۹۹-۱۳۹۳/۱۱/۱۵ اعلام کرده است که:

«در بند ۷ تعرفه عوارض سال ۱۳۹۱ و بند ۴-۱۰ تعرفه عوارض و بهای خدمات سال ۱۳۹۲ شهرداری کرج مقرر شده است: «مؤسسات مالی و اعتباری، کلیه بانکها مشمول دو برابر عوارض صنفی و شغلی می باشند» بندهای مذکور از مصوبات شورای اسلامی شهر کرج در سالهای ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ به دلایل زیر مغایر با قانون هستند.

الف ـ تبصره (اصلاحی) ماده ۲ قانون نظام صنفی (مصوب ۱۳۸۲) عنوان می دارد: «صنوفی که قانون خاص دارند از شمول این قانون مستثنی می باشند، قانون خاص قانونی است که بر اساس آن نحوه صدور مجوز فعالیت، تنظیم و تنسیق امور واحدهای ذی ربط، نظارت، بازرسی و رسیدگی به تخلفات افراد و واحدهای تحت پوشش آن به صراحت در متن قانون مربوطه معین می شود» با عنایت به قانون خاص حاکم بر بانکهای دولتی و غیردولتی این مؤسسات از شمول قانون نظام صنفی خارج هستند.

ب ـ ماده ۹۰ قانون نظام صنفی کلیه وزارتخانه ها، مؤسسات و شرکتهای دولتی (که بانکها نیز در زمره آنها قرار دارند) را از شمول قانون مذکور خارج کرده است در حالی که شورای اسلامی شهر کرج کلیه بانکهای دولتی را در ردیف مشاغل قانون نظام صنفی قرار داده و اقدام به وضع عوارض بر آنها کرده است.

ج ـ بند ۱۶ ماده ۷۶ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ تصویب لوایح برقراری و یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن را از جمله وظایف شوراهای اسلامی شهر دانسته است و مطابق با تبصره ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷ صلاحیت شوراهای اسلامی محدود به تصویب عوارض محلی است و تصویب عوارض بر بانکها (خصوصی و یا دولتی) که حوزه فعالیت آنها غیرمحلی و کل کشور می باشد خارج از حیطه اختیارات قانونی شوراهاست.

ضمناً به موجب بند (ب) ماده ۳۰ قانون نحوه وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مصوب سال ۱۳۷۳ برقراری عوارض بر مؤسسات دولتی منوط به تصویب شورای اقتصاد است که در مصوبات شورای شهر کرج به این مهم توجه نشده است.

د ـ مصوبات شوراهای اسلامی شهر در مورد تعیین عوارض بر بانکها مکرراً توسط دیوان عدالت اداری ابطال شده است که به تعدادی به عنوان نمونه اشاره می شود:

۱ـ مصوبه مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۱۴ شورای اسلامی شهر قائم شهر مبنی بر عوارض کسب مشاغل در خصوص بانکها که با دادنامه شماره ۳۳۴-۱۳۸۸/۴/۲۱ دیوان عدالت اداری ابطال شده است.

۲ـ مصوبه شورای اسلامی شهر یزد مبنی بر وضع عوارض و بهای خدمات کسب و پیشه و مشاغل بر بانکها که با دادنامه شماره ۲-۱۳۸۹/۱/۱۶ دیوان عدالت اداری ابطال شده است.

۳ـ مصوبه مورخ ۱۳۸۷/۱۰/۱۱ شورای اسلامی شهر نیشابور مبنی بر تعیین و اخذ عوارض کسب و پیشه از بانکها که با دادنامه شماره ۴۷۳-۱۳۹۲/۷/۲۲ دیوان عدالت اداری ابطال شده است.

۴ـ مصوبات تعدادی از شوراهای اسلامی شهرهای مختلف که با دادنامه های شماره ۷۲۴ الی ۷۵۹- ۱۳۹۱/۱۰/۱۱ دیوان عدالت اداری ابطال شده است.

بنا به مراتب و با عنایت به تبصره (۲) ماده (۲) قانون تشکیل این سازمان، خواهشمند است دستور فرمایید موضوع در هیأت عمومی آن دیوان مطرح و به طور فوق العاده و خارج از نوبت مورد رسیدگی قرار گیرد. موجب امتنان است که از تصمیم متخذه این سازمان را مطلع فرمایند.»

متن مصوبات مورد اعتراض به قرار زیر است:

«متن تعرفه عوارض و بهای خدمات سال ۱۳۹۲ »

«۴ـ عوارض سالیانه کسب و پیشه واحدهای صنفی:

۱۲× ۱% × متراژ واحد صنفی تا ۵۰ مترمربع

۱۲× ۵/۰ %× متراژ واحد صنفی مازاد بر ۵۰ مترمربع

۴-۱ـ عوارض حق صدور پروانه کسب و پیشه ۴ برابر عوارض سالیانه محاسبه و اخذ می گردد.

۴-۲ـ عوارض تمدید پروانه کسب و پیشه ۲ برابر عوارض سالیانه محاسبه و اخذ می گردد.

۴-۳ـ تغییر نام و تغییر شغل پروانه کسب ۲ برابر عوارض سالیانه محاسبه و اخذ خواهد شد.

۴-۴ـ در مجتمع های تجاری که دارای پله برقی می باشد عوارض کسب طبقات همانند درصد پیش بینی شده در عوارض صدور پروانه محاسبه و اخذ می گردد.

۴-۵ ـ بالکن هایی که دارای راه پله، رمپ، آسانسور می باشند (دارای راه مستقل که به عنوان فروشگاه استفاده می شوند) معادل یک سوم عوارض کسب و پیشه همان طبقه محاسبه گردد.

۴-۶ ـ در مجتمع های تجاری و تالارهای پذیرایی یا چلوکبابی ها مشاعات جز بنای مفید تجاری محسوب نمی شوند.

۴-۷ـ تالارهای پذیرایی و سالن غذاخوری مشمول عوارض کسب و پیشه همانند سایر صنوف می باشند.

۴- ۸ ـ دفاتر وکلا، مهندسین ناظر، دفاتر اسناد رسمی، واحدهای تجاری درون درمانگاهها، آزمایشگاهها، کلیه دفاتر بیمه، داروخانه ها، دفاتر فروش بلیط هواپیما و قطار، دفاتر خدمات ارتباطی، دفاتر پیشخوان دولت، دفاتر پلیس+۱۰ و دفاتر پستی مشمول ۱% قیمت منطقه بندی بنای مفید مورد بهره برداری می باشد و انباری مشمول ۵۰% عوارض صنفی تجاری (شغلی) می باشد.

۴-۹ـ کلیه دفاتر زیارتی سیاحتی و فروش بلیط ریلی و هوایی ـ زمینی ـ دریایی تورهای مسافرتی و زیارتی مشمول پرداخت یک درصد قیمت منطقه بندی بنای مفید مورد بهره برداری می باشد.

۴-۱۰ ـ مؤسسات مالی و اعتباری، کلیه بانکها مشمول ۲ برابر عوارض صنفی و شغلی می باشند.

کلیه شرکتها، کارگاهها، کارخانجات، مؤسسات اعم از صنفی، تجاری، تولیدی، صادراتی، وارداتی، خدماتی که دارای قانون و خدمات خاص هستند مشمول پرداخت عوارض شغلی بر مبنای ضریب ۱% قیمت منطقه بندی مفید مورد بهره برداری می باشد.

۴-۱۱ ـ عوارض سالیانه مشاغل طلافروشی، نمایشگاه اتومبیل، بنگاه املاک ۳۰% به عوارض سالیانه اضافه می شود.

۴-۱۲ ـ در نمایشگاههای اتومبیل عوارض صنفی و شغلی مشمول بناهای مسقف می باشد و فضای باز مشمول عوارض نمی گردد.

واحد صنفی: هر واحد اقتصادی که فعالیت آن در محل ثابت یا وسیله سیار باشد و توسط فرد یا افراد صنفی با اخذ پروانه کسب دایر شده باشد، واحد صنفی شناخته می شود.

پروانه کسب: مجوزی است که طبق مقررات در قانون نظام صنفی به منظور شروع و ادامه کسب و کار یا حرفه به فرد یا افراد صنفی برای محل مشخص یا وسیله کسب معین داده می شود. افراد صنفی مکلفند در هر سال عوارض کسب و پیشه حق عضویت اتحادیه ومالیات خود را بپردازند.

«متن تعرفه عوارض سال ۱۳۹۱ »

عوارض سالیانه کسب و پیشه واحدهای صنفی

۱۲× ۱% × متراژ واحد صنفی تا ۵۰ مترمربع

۱۲× ۵/۰ %× متراژ واحد صنفی مازاد بر ۵۰ مترمربع

عوارض حق صدور پروانه کسب و پیشه	۴ برابر عوارض سالیانه
عوارض تمدید پروانه کسب و پیشه	۲ برابر عوارض سالیانه
تغییر نامه و تغییر شغل پروانه کسب	۲ برابر عوارض سالیانه

۱ـ در مجتمع های تجاری که دارای پله برقی می باشد عوارض کسب طبقات همانند درصد پیش بینی شده در عوارض صدور پروانه محاسبه و اخذ گردد.

۲ـ بالکن هایی که دارای راه پله، رمپ، آسانسور می باشند (دارای راه مستقل که به عنوان فروشگاه استفاده می شوند) معادل یک سوم عوارض کسب و پیشه همان طبقه محاسبه گردد.

۳ـ در مجتمع های تجاری و تالارهای پذیرایی یا چلوکبابی ها مشاعات جز بنای مفید تجاری محسوب نمی شوند.

۴ـ تالارهای پذیرایی و سالن غذاخوری مشمول عوارض کسب و پیشه همانند سایر صنوف می باشند.

۵ ـ دفاتر وکلا، مهندسین ناظر، دفاتر اسناد رسمی، واحدهای تجاری درون درمانگاهها، آزمایشگاهها، کلیه دفاتر بیمه، داروخانه ها، دفاتر فروش بلیط هواپیما و قطار، دفاتر خدمات ارتباطی، دفاتر پیشخوان دولت، دفاتر پلیس+۱۰ و دفاتر پستی معادل یک برابر عوارض صنفی تجاری دریافت شود و انباری مشمول ۵۰ درصد عوارض صنفی تجاری (شغلی) می باشد.

۶ ـ کلیه درمانگاهها، اماکن ورزشی، صندوقهای قرض الحسنه، دفاتر سیاحتی و زیارتی، آموزشگاهها، مشاور خانواده، آژانسهای هواپیمایی، واحدهای تجاری درون بیمارستانها مشمول عوارض نمی باشند.

۷ـ مؤسسات مالی و اعتباری، کلیه بانکها مشمول عوارض صنفی و شغلی می باشند.

۸ ـ عوارض سالیانه مشاغل طلافروشی، نمایشگاه اتومبیل، بنگاه املاک ۳۰درصد به عوارض سالیانه اضافه می شود.

۹ـ در نمایشگاههای اتومبیل عوارض صنفی و شغلی مشمول بناهای مسقف می باشد و فضای باز مشمول عوارض نمی گردد.»

در پاسخ به شکایت مذکور، رئیس شورای اسلامی شهر کرج به موجب لایحه شماره ۴/۳۱۴۲/۹۴/۱۴۹۵- ۱۳۹۴/۳/۲۶ توضیح داده است که:

«ریاست محترم هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

سلام علیکم:

احتراماً در پاسخ به دادخواست ابلاغی کلاسه بایگانی ۱۰۸۴/۹۳ موضوع اعتراض سازمان بازرسی کل کشور به وضع عوارض کسب و پیشه مشاغل بر بانکها بدین وسیله مطالب ذیل به حضور اعلام می شود:

۱ـ همان طوری که مستحضرید معابر اصلی شهر دارای کاربری تجاری است و اکثراً به صورت تجاری احداث و مورد بهره برداری قرار می گیرند از طرفی در بودجه شهرداری اخذ عوارض صنفی از تجاریها بدون توجه به شغل و نوع فعالیت کسب در واحدهای تجاری پیش بینی و پس از طی مراحل قانونی برای این شهرداری لازم الاجرا شده است. به بیانی دیگر اخذ عوارض تجاری از واحدهای تجاری موجود در سطح شهر به عنوان محل تأمین قسمتی از هزینه های شهری در قانون پیش بینی شده و از درآمدهای پایدار شهرداری محسوب می شود.

۲ـ در سالهای اخیر تعداد بانکها اعم از دولتی، خصوصی و مؤسسات مالی و اعتباری به نحو چشم گیری افزایش یافته و تعداد کثیری از بهترین مکانها دارای پروانه تجاری شهر در اختیار بانکها و مؤسسات مذکور قرار گرفته در حالی که عوارض مصوب با در نظر گرفتن عوارض واحدهای مذکور در بودجه شهرداری پیش بینی شده است.

۳ـ همان گونه که به حضور اعلام شد بانکها و مؤسسات از ساختمانهای دارای پروانه و پایان کار تجاری استفاده می نماید و اخذ عوارض از واحدهای مذکور بدون توجه به نوع فعالیت تجاری از حقوق قانونی شهرداری است با این توضیح که شهرداری نسبت به تعیین عوارض شغلی بر اساس مساحت واحد تجاری و ارزش معاملاتی املاک اقدام می نماید و نوع فعالیت واحد تجاری به عنوان مثال لبنیات، میوه فروشی، لوازم منزل و غیره از نظر این شهرداری و ضوابط اخذ عوارض تجاری هیچ گونه تفاوتی ندارد و پرداخت عوارض شغلی به خاطر فعالیت در واحدهای تجاری از وظایف قانونی بهره بردار واحد تجاری و حقوق قانونی شهرداری است.

۴ـ از طرفی در ماده ۱۷۴ قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه مصوب و تصریح شده است که شوراهای اسلامی شهر و شهرداریها و سایر مراجع قانونی ذی ربط موظف هستند تا پایان سال اول برنامه از طریق تدوین نظام درآمدهای پایدار شهرداریها با اعمال سیاستهای ذیل اقدام نماید.

الف ـ کاهش نرخ عوارض صدور پروانه ساختمانی در کاربریهای تجاری اداری صنعتی متناسب با کاربریهای مسکونی همان منطقه با توجه به شرایط اقلیمی و موقعیت محلی و نیز تبدیل این عوارض به عوارض و بهای خدمات و بهره برداری از واحدهای احداثی این کاربریها و همچنین عوارض بر ارزش افزوده اراضی و املاک ناشی از اجرای طرحهای توسعه شهری.

ب ـ تعیین سهم شهروندان در تأمین هزینه های خدمات عمومی و شهری نگهداری، نوسازی، عمران شهری و همچنین تعیین سهم دولت در ایجاد زیرساختهای توسعه عمران شهری و حمل و نقل.

ج ـ تبدیل عوارض موضوع درآمد شهرداریها از عوارض بر املاک به عوارض ناشی از مصرف و خدمات.

همانگونه که ملاحظه می فرمایید ماده ۱۷۴ قانون برنامه پنج ساله پنجم، مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۳۰ بوده و موخر بر کلیه قوانین مورد استناد سازمان بازرسی کل کشور است که در آن ضرورت و تکلیف شوراها در اخذ عوارض در تأمین هزینه های عمومی و شهری و تبدیل اخذ عوارض بر املاک به عوارض ناشی از مصرف و خدمات تعیین شده است و قانون مذکور فاقد هر گونه معافیت و استثنا است ضمن این که بانکها نیز بهره بردار مکانی هستند که شهرداری پروانه آن را به صورت تجاری صادر کرده که مطابق بند الف ماده ب ۱۷۴ قانون توسعه پنج ساله پنجم که مقرر کرده عوارض و بهای خدمات از بهره بردار اخذ شود لذا عوارض مربوطه را می بایست بانکها پرداخت نمایند.

علی هذا با عنایت به مراتب معروض شکواییه تقدیمی از جایگاه و استحکام قانونی برخوردار نبوده رسیدگی و رد آن مورد استدعاست.»

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 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 شهرها احصا 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. نظر به این که حوزه فعالیت بانکها محلی نبوده و کشوری است، بنابراین بند ۴ـ۱۰ ذیل قسمت ۴ تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۹۲ و بند ۷ تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۹۱ شهرداری کرج مصوب شورای اسلامی شهر کرج در تعیین عوارض سالیانه کسب و پیشه واحدهای صنفی برای مؤسسات مالی و اعتباری و کلیه بانکها به میزان مقرر در بندهای مذکور، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات مرجع وضع 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