رأی شماره ۱۲۰۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال مصوبه شماره ۳۲۵- ۱۳۸۵/۱۱/۱۵ شورای اسلامی شهر کرمانشاه

- :- -:-= شماره هـ/۸۴۸/۹۰ ۱۳۹۴/۱۱/۳

بسمه تعالی

جناب آقای جاسبی

مدیرعامل محترم روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران

با سلام

یک نسخه از رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه ۱۲۰۳ مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۲ با موضوع:

«ابطال مصوبه شماره ۳۲۵- ۱۳۸۵/۱۱/۱۵ شورای اسلامی شهر کرمانشاه» جهت درج در روزنامه رسمی به پیوست ارسال می گردد.

مدیرکل هیأت عمومی و سرپرست هیأتهای تخصصی دیون عدالت اداری - مهدی دربین

تاریخ دادنامه : ۱۳۹۴/۱۰/۲۲ شماره دادنامه: ۱۲۰۳ کلاسه پرونده : ۸۴۸/۹۰

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکی : بانک پارسیان با وکالت آقای نعمت اله جباری

موضوع شکایت و خواسته : ابطال مصوبه شماره ۳۲۵ - ۱۳۸۵/۱۱/۱۵ شورای اسلامی شهر کرمانشاه

طرف شکایت: شورای اسلامی شهر کرمانشاه

گردش کار : آقای نعمت اله جباری به وکالت از بانک پارسیان به موجب دادخواستی ابطال مصوبه شماره ۳۲۵ - ۱۳۸۵/۱۱/۱۵ شورای اسلامی شهر کرمانشاه را خواستار شده و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده است:

« احتراماً، به وکالت از بانک پارسیان به استحضار می رساند شورای شهر کرمانشاه در سال ۱۳۸۵ به شرح مصوبه پیوست مبادرت به وضع عوارضی تحت عناوینی از قبیل سالانه، کسب و پیشه، مشاغل، عوارض تابلو کرده و کمیسیون ماده ۷۷ شهرداری نیز مستنداً به مصوبه مذکور طی رأی شماره ۳۵۳۳۱د ک - ۷۷ - ۱۳۸۶/۱۱/۷ بانک پارسیان را محکوم به پرداخت مبلغ ۱/۴۳۱/۶۴۸/۰۰۰ ریال بابت عوارض نصب تابلو کرد. وضع مصوبه مذکور منطبق با مقررات و آرا صادر شده از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیست و بنا به صراحت معروض، موجبات ابطال آن فراهم است. بدیهی است متعاقب احراز تخلف شورا و حقانیت بانک و ابطال مصوبه مذکور، اقدام مقتضی در راستای اعتراض به رأی کمیسیون نیز معمول خواهد شد. ضمنا به نظر می رسد می باید بین حدود اختیارات شورای اسلامی شهر و شهرداریها در وضع عوارض و انواع آن و اینکه موضوع و ماهیت فعالیت بانک در زمره مواردی که وضع عوارض آن در صلاحیت شورای اسلامی شهر و شهرداری می باشد قائل به تفکیک شد. به موجب بند ۱۶ ماده ۷۱ و ۷۷ قانون تشکیل وظایف و انتخاب شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۵ و ماده ۱ و ۵ قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی مصوب ۱۳۸۱ موسوم به قانون تجمیع عوارض، صلاحیت و اختیارات شورای اسلامی شهر در وضع عوارض یا افزایش آن منوط به رعایت ضوابط قانونی است. گرچه به موجب ماده ۵۲ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۳۸۷/۳/۲، قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی مصوب ۱۳۸۱ و اصلاحیه بعدی مربوطه در این خصوص لغو شده است لیکن تبصره ۱ ماده ۵۰ قانون مذکور اشعار می دارد شوراهای شهر و بخش جهت وضع هر یک از عوارض محلی جدید که تفکیک آنها در این قانون مشخص نشده موظفند موارد را حداکثر تا ۱۱/۱۵/ هر سال اعلام عمومی نمایند و ضمانت اجرای عدم رعایت تشریفات، بطلان آن است. و گرچه وضع عوارض محلی توسط شورا مستلزم رعایت تشریفات قانونی است لیکن به دلالت رأی شماره ۲- ۱۳۸۹/۱/۱۶ مصوبات شوراهای اسلامی یزد پیرامون وضع عوارض و بها خدمات برای بانکها به دلیل محلی نبودن حوزه فعالیت بانکها و شعب آنها در نقاط مختلف کشور ابطال شد. همچنین به موجب رأی شماره ۳۴۴- ۱۳۸۸/۴/۲۱ نیز مصوبه صادر شده از شورای اسلامی قائم شهر با استدلالی مشابه غیرقانونی تلقی و ابطال شده است لذا آرا مذکور حکایت از غیرقانونی بودن مصوبات شورای اسلامی پیرامون تعیین عوارض محلی برای بانکها علی رغم این که ماهیت و فعالیت آنها محلی نیست دارد، از آن جا که شورای شهر در سراسر کشور تابع قوانین واحد هستند، امکان تغییر مقررات موضوعه حسب مناطق جغرافیایی مختلف، متفاوت نبوده و به لحاظ وحدت موضوع، تنقیح مناط از آرا صدر الاشعار به منظور تسری حکم مصرح در آن به موارد مشابه، متصور است. به عبارت دیگر بر اساس قوانین موضوعه واحد استنادی تعابیر، تفاسیر متعارض و متضاد قابلیت استماع نداشته و نمی توان در برخی از شهرستانها فعالیت بانکها را محلی و ملزم به پرداخت عوارض و در سایر استانها به لحاظ محلی نبودن فعالیت بانکها، معافیت آنها از پرداخت عوارض محلی را در نظر نگرفت که در این صورت این موضوع امری خلاف انصاف و عدالت است و موجبات تشتت آرا را فراهم آورده و تعارض این قسم مصوبات با مقررات و رویه متداول بدون شک اقتضای ابطال این قسم از مصوبات با مقررات و رویه متداول را به دنبال خواهد داشت با عنایت به مراتب فوق ابطال مصوبه شماره ۳۲۵ - ۱۳۸۵/۱۱/۱۵ صادر شده از شورای اسلامی کرمانشاه مورد استدعاست. »

در پی اخطار رفع نقص که در اجرای ماده ۳۸ مصوب سال ۱۳۸۵ قانون دیوان عدالت اداری برای شاکی ارسال شده بود، طی لایحه تقدیمی به شماره ۷۱۱/۶۷۸د/۴۱- ۱۳۹۰/۹/۱۲ پاسخ داده است:

«ریاست محترم دفتر هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

موضوع: پرونده کلاسه ۹۰۰۸۱۵

با سلام:

در خصوص رفع نقص از پرونده فوق اشعار می دارد: مقصود از طرح دعوا، ابطال آن قسم از مصوبه شورای شهر کرمانشاه در خصوص حق افتتاح شعبه بانک است که در دادخواست به اشتباه صرف عوارض نصب تابلو اشاره شده است و به پیوست تصویر نامه شماره ۳۵۳۵۵دک۷۷ کمیسیون ماده ۷۷ شهرداری و تصویر صفحه مربوط به مصوبه حق افتتاح (ماده ۱۹) را جهت بهره برداری تقدیم می نمایم. »

متن مصوبه مورد اعتراض به قرار زیر است:

«نامه های شماره۱۰۱/۵۳۳۰۶- ۱۳۸۵/۱۰/۲۰ و ۱۰۱/۵۲۵۷۲- ۱۳۸۵/۱۰/۱۶ شهرداری در خصوص موضوع تصویب عوارضات محلی شامل تعرفه عوارض کسب و پیشه و فعالیتهای شغلی شهرداری کرمانشاه ـ عوارض ساختمانی و توافقات در سال ۱۳۸۶ مطرح و پس از چندین جلسه کمیسیون با بحث و تبادل نظر مقرر گردید مبنای عوارض کسب و پیشه سال ۱۳۸۲ قرار گیرد و (ضریب سال ۱۳۸۳ به ۸۴ با ضریب ۱۰% اضافه) و (ضریب ۸۴ به ۸۵ با ضریب ۱۰% اضافه) و (ضریب سال ۸۵ به ۸۶ با ضریب ۱۰% اضافه) محاسبه گردد و همچنین دفترچه عوارض ساختمانی و توافقات با اصلاحاتی با نظر اعضای شورا به تصویب رسید.

ماده ۱۹: حق افتتاح کسب

حق افتتاحیه: برای تمام صنوف ۳ برابر عوارض سال شروع فعالیت می باشد.

تبصره: حق افتتاحیه صندوق های قرض الحسنه و مؤسسات اعتباری و بانکها معادل ده برابر قیمت منطقه به ازای هر مترمربع زیربنا وصول خواهد شد. »

در پاسخ به شکایت مذکور، رئیس شورای اسلامی شهر کرمانشاه به موجب لایحه تقدیمی به شماره ۳۰۷۰/ش ـ ۱۳۹۰/۱۲/۲۳ توضیح داده است:

«مدیر دفتر هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

سلام علیکم:

احتراماً، بدین وسیله در خصوص کلاسه پرونده ۹۰۰۸۱۵ موضوع دعوای بانک پارسیان به خواسته ابطال مصوبه شورای اسلامی شهر به استحضار می رساند برابر قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی موضوع چگونگی برقراری و وصول عوارض معروف و موسوم به قانون تجمیع عوارض و از سال ۱۳۸۷ به بعد با عنایت به قانون مالیات بر ارزش افزوده مستند به تبصره ۱ از ماده ۵۰ که به صراحت اعلام می دارد شوراهای اسلامی شهر و بخش جهت وضع هر یک از عوارض محلی جدید که تکلیف آنها در این قانون مشخص نشده باشد، موظفند موارد را حداکثر تا پانزدهم بهمن ماه هر سال برای اجرا در سال بعد تصویب و اعلام عمومی نمایند و همچنین به صراحت تبصره ۳ ماده ۵۰ این قانون، قوانین و مقررات مربوط به اعطای تخفیف یا معافیت از پرداخت عوارض یا وجوه به شهرداریها و دهیاریها ملغی می شود، بنابراین شوراهای اسلامی شهر با استناد به این قوانین موضوعه و همچنین بند ۱۶ از ماده ۷۱ قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور مصوب سال ۱۳۷۵ نیز اختیار تعیین عوارض به شوراهای اسلامی شهر واگذار شده است و با وضع عوارض محلی توسط شوراهای اسلامی شهر در قالب دفترچه عوارض محلی و با طی مراحل قانونی من جمله تایید و تصویب از طریق وزارت کشور و سپس اعلام عمومی با نشر آن در روزنامه های کثیرالانتشار محلی برای اجرا به کلیه مؤدیان نیز ابلاغ می شود و توسط شهرداری کرمانشاه نسبت به وصول آن از کلیه مؤدیان اقدام می شود، همچنین به موجب رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره ۱۴۷۷ الی ۱۴۸۱ تحت کلاسه پرونده ۱۸۲/۱۸۵ و ۶۲۰ و ۶۱۹/۸۴ و ۷۱۶ و ۵۷۲/۸۳ به تاریخ ۱۳۸۶/۱۲/۱۲ به صراحت در رأی مزبور و به استناد جلسه مورخ ۱۳۸۵/۵/۴ فقهای شورای نگهبان تعرفه عوارض بهای خدمات که در دفترچه عوارض محلی شورای اسلامی شهر کرمانشاه به عوارض مورد اختلاف دردعاوی می پردازد را قانونی قلمداد و صراحتا اعلام شده خلاف موازین شرع نیز شناخته نشده است و بدون هیچ گونه ابهامی صلاحیت شوراهای اسلامی شهر در وضع عوارض محلی را می پذیرد متاسفانه در دادخواست تقدیمی بانک پارسیان خواسته و متن دادخواست و مستندات اشاره به عوارض کسب و پیشه کرده است ولی در نامه ای جداگانه خواسته را به عوارض افتتاح شعب تغییر داده است، هر چند توسط تمامی بانکهای سطح شهر و به طور کلی در کل کشور از طریق وزارت کشور و با عوارض محلی توسط شوراهای اسلامی شهر عوارض افتتاح شعب پرداخت می شود. به پیوست دادنامه های صادر شده از دیوان عدالت اداری مبنی بر قانونی قلمداد کردن عوارض وضع شده توسط شورای اسلامی شهر تقدیم می شود، علی ای حال به لحاظ عدم همکاری و عدم پرداخت عوارض توسط بانک پارسیان با عنایت به صراحت ماده ۷۷ قانون شهرداریها موضوع جهت رفع و حل اختلاف به کمیسیون ماده ۷۷ که اعضای آن متشکل از احدی از قضات دادگستری و نماینده وزارت کشور و احدی از اعضای این شورا ارجاع می شود کمیسیون با تشکیل جلسات و با رسیدگی و دعوت از طرفین النهایه اقدام به اتخاذ تصمیم در این خصوص کرده است و بانک پارسیان نیز بایستی به مانند دیگر مؤدیان در راستای خدمات هر چه بیشتر و بهتر توسط شهرداری به شهروندان نسبت به پرداخت عوارض اقدام نماید. النهایه تقاضای رسیدگی شایسته و رد دعوا را از ریاست و مستشاران دیوان عدالت اداری خواستار است. »

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۲ 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 از ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵ با اصلاحات بعدی مقرر شده است که 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 می شود از جمله وظایف شورای اسلامی شهرها است. حکم مقرر در تبصره ۱ ماده ۵ قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی برقراری و وصول عوارض و سایر وجوه از تولیدکنندگان کالا، ارائه دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی مصوب سال ۱۳۸۱ و تبصره ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۳۸۷ نیز دلالت بر آن دارد که شوراهای اسلامی شهر برای تصویب عوارض محلی جدید و یا افزایش نرخ هر یک از عوارض محلی با رعایت شرایط و ضوابط مربوط صلاحیت دارند. نظر به این که حوزه فعالیت بانکها و شعب مختلف آن در نقاط مختلف کشور بوده و محلی تلقی نمی شوند، بنابراین تبصره ماده ۱۹ تعرفه عوارض شهرداری کرمانشاه در سال ۱۳۸۶ مصوب شورای اسلامی شهر کرمانشاه مبنی بر تعیین حق افتتاحیه صندوق های قرض الحسنه و مؤسسات اعتباری و بانکها خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات شورای اسلامی شهر کرمانشاه تشخیص 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.

معاون قضایی دیوان عدالت اداری ـ مرتضی علی اشراقی/

منبع : سایت مجلس شورای اسلامی