موسسه حقوقی آوای عدالت سروش

رأی شماره ۱۳۱۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع: ابطال بند (ب) از مواد ۵۱ و ۵۴ مصوبه تعیین و وصول عوارض و بهای خدمات شهرداری رشت در سال های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۲

شماره هـ/۷۸۷/۹۳ ۱۵/۱/۱۳۹۵

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 ۱۳۱۱ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۸ با موضوع:

ابطال بند (ب) از مواد ۵۱ و ۵۴ مصوبه تعیین و وصول عوارض و بهای خدمات شهرداری رشت در سالهای ۱۳۹۰ و ۱۳۹۲ جهت درج در روزنامه رسمی به پیوست ارسال می‌گردد.

مدیرکل هیأت عمومی و سرپرست هیأتهای تخصصی دیوان عدالت اداری ـ مهدی دربین

تاریخ دادنامه: ۱۳۹۴/۱۲/۱۸ شماره دادنامه: ۱۳۱۱ کلاسه پرونده: ۷۸۷/۹۳

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکی: مؤسسه جامعه هتلداران گیلان با وکالت آقای طاهر رهبری

موضوع شکایت و خواسته: ابطال بند (ب) از مواد ۵۱ و ۵۴ مصوبه تعیین و وصول عوارض و بهای خدمات شهرداری رشت در سالهای ۱۳۹۰ و ۱۳۹۲

گردش‌کار: مؤسسه جامعه هتلداران گیلان با وکالت آقای طاهر رهبری به موجب دادخواستی ابطال بند (ب) از مواد ۵۱ و ۵۴ مصوبه تعیین و وصول عوارض و بهای خدمات شهرداری رشت در سالهای ۱۳۹۰ و ۱۳۹۲ را خواستار شده و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده است که:

اینجانب طاهر رهبری به وکالت از جامعه هتلداران گیلان به استحضار عالی می‌رساند: شورای اسلامی شهر رشت طی مصوبه‌ای در سالهای ۱۳۹۰ و ۱۳۹۲ تحت عنوان تعیین و وصول عوارض مبادرت به وضع عوارض کسب و پیشه برای هتلها و هتل پارکهای رشت نموده است که مطابق ماده ۵۴ بند ب هتل، مسافرخانه و مهمانپذیر ۱% خدمات ارائه شده از قبیل (اقامت، غذا و غیره) (مصوب ۱۳۹۰) بند ب ماده ۵۱ مصوب سال ۱۳۹۲، عوارض کسب و پیشه هتلها و هتل پارکها که نوع درجه بندی آنها بر اساس تبصره ذیل این ماده تعیین خواهد شد به شرح ذیل محاسبه و وصول می‌شود. ممتاز ماهیانه پنج میلیون ریال، درجه یک ماهانه سه میلیون و هفتصد و پنجاه هزار ریال، درجه دو ماهانه سه میلیون ریال و درجه سه ماهانه یک میلیون و هفتصد هزار ریال، این در حالی است که مطابق ماده ۱ قانون مالیات بر ارزش افزوده عرضه کالاها و ارائه خدمات مشمول این قانون است مضافا این که در ماده ۳۸ قانون مزبور نرخ عوارض شهرداریها و دهیاریها در رابطه با کالا و خدمات یک و نیم درصد (۱/۵%) که هر ساله درصدی به آن افزوده می‌شود. مطابق ماده ۳۹ قانون اخیرالذکر مودیان (صاحبان هتلهای یک ستاره، دو ستاره، سه ستاره و بالاتر و هتل آپارتمان) مکلفند عوارض و جرائم موضوع ماده ۳۸ این قانون را به حسابهای رابطی که بنا به درخواست سازمان امور مالیاتی کشور و توسط خزانه‌داری کل کشور افتتاح می‌گردد واریز نمایند و سازمان امور مالیاتی کشور موظف است عوارض وصولی هر ماه را تا پانزدهم ماه بعد به ترتیب به حساب شهرداری محل واریز نمایند و مطابق ماده ۵۰ و تبصره ۱ قانون اخیرالذکر برقراری هر گونه عوارض 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 همچنین برقراری عوارض به درآمدهای ماخذ محاسبه مالیات، سود سهام شرکتها، سود اوراق مشارکت، سود سپرده‌گذاری و سایر عملیات مالی اشخاص نزد بانکها و مؤسسات اعتباری غیر بانکی مجاز، توسط شوراهای اسلامی و سایر مراجع ممنوع می‌باشد.

تبصره ۱: شوراهای اسلامی شهر و بخش جهت وضع هر یک از عوارض محلی جدید که تکلیف آنها در این قانون مشخص شده باشد موظفند موارد را حداکثر تا پانزدهم بهمن ماه هر سال برای اجرا در سال بعد تصویب و اعلام عمومی‌نمایند.

بنا به مراتب بند ب ماده ۵۴ و بند ب ماده ۵۱ مصوب سالهای ۱۳۹۰ و ۱۳۹۲ مصوب شورای اسلامی شهر رشت با قانون مالیات بر ارزش افزوده مغایرت دارد و شوراهای اسلامی و سایر مراجع اجازه ندارند نسبت به مواردی که برای آنها پیش‌بینی اخذ مالیات و عوارض شده است اقدام به وضع عوارض نمایند. وضع عوارض توسط شورای اسلامی شهر رشت خارج از حدود اختیارات آن شورا می‌باشد. مطابق تبصره ۱ ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده شوراهای اسلامی شهر برای تصویب عوارض محلی جدید صلاحیت دارند و صلاحیت تعیین و تصویب عوارض کشوری و ملی را ندارند و مراکزی که حوزه فعالیت کشوری و غیر محلی (هتلها و ....) دارند خارج از حدود و اختیارات شورای اسلامی شهر است. چرا که تعیین عوارض کسب و پیشه یک موضوع ملی و غیر محلی بوده و عوارض محلی جدید محسوب نمی‌گردد و اگر هم مشمول عوارض باشد در خود قانون مالیات بر ارزش افزوده تحت عنوان عوارض خدمات تکلیف آن مشخص شده است. نکته حائز اهمیت برخورد دوگانه و غیر قانونی شورای محترم در تصویب عوارض می‌باشد چرا که در تبصره ماده ۵۶ مصوب سال ۱۳۸۹ به قانون مالیات بر ارزش افزوده احترام گذاشته ولیکن در سالهای بعد به شرح معروض یک چرخش کاملا محسوس و عجیب صورت پذیرفت که منجر به تصویب مصوبه صدرالذکر کرده‌اند که تصویب مصوبه مورد اعتراض خلاف قانون بوده و خارج از حدود اختیارات شورای اسلامی شهر رشت می‌باشد. مستنداً به اصل ۱۷۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و مواد ۱۲ و ۹۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری تقاضای رسیدگی و طرح موضوع در هیأت عمومی دیوان و نهایتا ابطال بند ب ماده ۵۴ و بند ب ماده ۵۱ مصوبه سالهای ۱۳۹۰ و ۱۳۹۲ مزید امتنان و قدردانی است.

متن مصوبه در قسمتهای مورد اعتراض به قرار زیر است:

=۴۰۰ =۳۰۴ = =/-//۱۹۱۹۸۱۱۱۳۵.۱.۱۰

ماده ۵۱: عوارض کسبی بر هتل، مسافرخانه، مهمانپذیر و تالار

الف: عوارض کسب و پیشه صاحبان تالارها که از اداره اماکن نیروی انتظامی جمهوری اسلامی مجوز برگزاری جشن عروسی و مراسمات را دریافت می‌کنند حسب درجه‌بندی به شرح ذیل محاسبه و وصول می‌گردد:

ضمناً هزینه حمل زباله تالارها سالانه به میزان ۲/۴۰۰/۰۰۰ ریال وصول می‌گردد.

ب: عوارض کسب و پیشه هتلها و هتل پارکها که نوع درجه‌بندی آنها بر اساس تبصره ذیل این ماده تعیین خواهد شد به شرح ذیل محاسبه و وصول می‌گردد:

ضمناً هزینه حمل زباله هتلها سالانه به میزان ۳/۰۰۰/۰۰۰ ریال وصول می‌گردد.

ماده ۵۴: عوارض کسبی بر هتل، مسافرخانه، مهمانپذیر و تالار

الف: صاحبان تالارها، باشگاهها و... که از اماکن نیروی انتظامی جمهوری اسلامی مجوز برگزاری جشن و مراسمات را دریافت می‌کنند و بر اساس قرارداد تنظیمی معادل ۱% از کل مبلغ قرارداد به عنوان عوارض کسب و پیشه به شهرداری پرداخت می‌کنند.

ب: هتل مسافرخانه و مهمانپذیر: ۱% خدمات ارائه شده از قبیل (اقامت، غذا و غیره)

در پاسخ به شکایت مذکور، رئیس شورای اسلامی شهر رشت به موجب لایحه شماره ۱۳۹۳/۱۱/۲ ـ ش/۶۳/۳۹۱۲ توضیح داده است که:

با سلام و تحیات الهی

احتراماً، در پاسخ به شکایت جامعه هتلداران گیلان به وکالت آقای طاهر رهبری به شماره پرونده ۹۳۰۹۹۸۰۹۰۰۰۶۵۶۷۸ در باب اعتراض به عوارض کسبی بر هتل، مسافرخانه، مهمانپذیر و تالار موضوع بند ب ماده ۵۴ تعرفه عوارض سال ۱۳۹۰ و بند ب ماده ۵۴ تعرفه عوارضی سال۱۳۹۲ شهرداری رشت به طرفیت شورای اسلامی شهر رشت، به عرض می‌رساند:

شهرداریها، دستگاههای عمومی غیر دولتی بوده که کار خدمات‌رسانی به شهر و شهروندان را عهده دارند. تأمین این هزینه‌ها به استناد بند ۲۶ ماده ۵۵ قانون شهرداریها و بندهای ۱۶ و ۲۶ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور از محل بها خدمات و عوارض دریافتی از شهروندان صورت می‌گیرد که نحوه وضع عوارض نیز به وسیله قانونگذار مشخص شده است. در ماده ۳ آیین‌نامه نحوه وضع و وصول عوارض توسط شوراهای اسلامی شهر ... موضوع قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۷۵ نیز آمده است عوارض موضوع این آیین‌نامه از اماکن، واحدهای صنفی، تولیدی، خدماتی و صنعتی و هرگونه منبع درآمدی دیگری قابل وصول است که محل استقرار آن در مورد شهرها، محدوده قانونی شهر... است.

همچنین برابر تبصره ۱ ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده، شوراهای اسلامی جهت وضع هر یک از عوارض محلی جدید که تکلیف آن در قانون مشخص نشده می‌توانند تا پانزدهم بهمن ماه هر سال عوارض مزبور را برای سال بعد تصویب و اعلام نمایند. حال با توجه به این که در قانون مالیات بر ارزش افزوده عوارضی تحت عنوان کسب و پیشه بر هتل، مسافرخانه، مهمانپذیر تصویب نگردیده و با لحاظ این که جز مشاغلی هستند که در حوزه شهری فعالیت نموده و از خدمات شهرداری مربوطه منتفع می‌گردند، بنابراین شورای اسلامی شهر با اختیار حاصل از بندهای ۱۶ و ۲۶ ماده ۷۱ قانون تشکیلات شوراها و به آستناد ماده ۳ آیین‌نامه اجرایی نحوه وضع عوارض توسط شوراهای اسلامی شهر، بخش و شهرک ... مصوب ۱۳۷۵ اختیار تصویب عوارض برای این صنف از مشاغل را همچون سایر صنوف و حرف داخل در محدوده قانونی شهر دارند و دلیلی بر مستثنی شدن این دسته از مشاغل وجود ندارد.

از طرفی برابر بند الف ماده ۱۷۴ قانون برنامه پنجم توسعه، شوراهای اسلامی و شهرداریها در راستای ایجاد نظام درآمدهای پایدار شهرداریها باید عوارض صدور پروانه را به عوارض و بهای خدمات بهره‌برداری از جمله عوارض صنوف و مشاغل تبدیل نمایند و نیز برابر بند ج همین ماده نیز درآمد شهرداریها باید از عوارض املاک به عوارض ناشی از مصرف و خدمات سوق پیدا کنند که ماده فوق و بندهای آن نیز تایید و تأکید بر وضع عوارض شغلی برای مشاغل مختلف به جهت ارائه خدمات شهرداری به آنها را دارد.

اما آنچه برابر بند الف ماده ۳۸ قانون مالیات بر ارزش افزوده به عنوان مالیات بر عرضه کالا و ارائه خدمات از مصرف‌کنندگان اخذ و درصدی از آن بابت کمک به شهرداریها به حساب شهرداری واریز می‌شود از مشتریان هتلها و هتل پارکها اخذ می‌شود نه از صاحبان هتلها و کاملا متفاوت با عوارض کسبی هتلها و مسافرخانه ها و... است که در ازا بهره‌مندی و انتفاع آنان از خدمات این شهرداری وصول می‌گردد. اینها ماهیتا دو چیز مجزا هستند. یکی مالیات هست که توسط دارایی دریافت می‌گردد و دیگری عوارضی است که توسط شهرداری تعیین و دریافت می‌شود و موارد هزینه کرد این دو نیز متفاوت است.

همچنین نامبرده در مستندات خود به رأی شماره ۵۵۵ ـ۱۳۸۳/۱۱/۴ دیوان محترم عدالت اداری استناد کرده‌اند. در این خصوص نیز عرض می‌گردد مستند صدور این رأی چنانچه در متن رأی نیز بدان اشاره شده بند د ماده ۳ قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه (موسوم به تجمیع عوارض) بوده است. که برابر این ماده عوارض خدمات هتل، متل، مهمان‌سرا، ...، ۲% هزینه تعیین که به حساب شهرداریها واریز می‌گردید. اما از زمان تصویب قانون مالیات بر ارزش افزوده سایر قوانین مالیاتی از جمله ماده مزبور قدرت اجرایی خود را از دست داده‌اند و عوارض فوق‌الذکر از صاحبان هتلها و ... دریافت نمی‌گردد. فلذا شهرداریها به استناد اختیار کلی مندرج در بند ۲۶ ماده ۵۵ قانون شهرداریها و رعایت اصل برابری و عدالت در دریافت عوارض در هنگام وضع عوارض سالیانه محلی به این مقوله پرداختند. ضمن این که ماده فوق که برابر تصویر دفاعیات پیوست مورد استناد شاکی می‌باشد خود تأییدی بر صحت اخذ عوارض از شاغلین این صنوف می‌باشد که حالیه به علت حذف آن، اختیار شهرداری و شورای اسلامی شهر در وضع عوارض محلی اعمال می‌گردد.

همچنین شاکی ادعا می‌کنند که عوارض مربوط به هتل، مسافرخانه و مهمانپذیر و... جز عوارض ملی بوده در حالی که عوارض ملی به عوارضی نظیر عوارض نوسازی و خودرو که به صراحت میزان آن در قانون مشخص شده اطلاق می‌شود. در صورتی که در هیچ کجای قانون مالیات بر ارزش افزوده اشاره‌ای به عوارض شغلی نشده است. به طور کلی عوارض شغلی جز عوارض محلی هستند و این رویه‌ای ثابت در سراسر کشور هست که با واقعیت نیز تطبیق می‌کند چرا که صنوف و مشاغلی که در داخل شهر فعالیت می‌نمایند از خدمات شهرداری منتفع گردیده و باید هزینه آن را به شهرداری مربوطه پرداخت نمایند.

ضمناً درجه بندی هتلها که مبنای وصول عوارض قرار داده شده به عنوان معیار مناسبتری در تعیین عوارض این صنف می‌باشد. بنابراین در سال ۱۳۹۲ عنوان و میزان عوارض موصوف در تعرفه شهرداری عدد ثابتی و بر اساس درجه‌بندی جایگزین میزان درصدی عوارض سال ۱۳۹۰ گردیده است که به جهت استنباط عموم از میزان درصدی عوارض، شاید این ذهنیت را ایجاد نماید که مالیات بر ارزش افزوده هست در حالی که صرفا بیان‌کننده عوارض این صنف هست و ایرادی به این نحوه وضع عوارض وارد نمی‌باشد.

النهایه به صراحت بند ۲۶ ماده ۵۵ قانون شهرداریها و بند ۱۶ و ۲۶ ماده ۷۱ قانون تشکیلات شوراها و ماده ۳ آیین‌نامه

نحوه وضع و وصول عوارض توسط شورای اسلامی و ... و به استناد تبصره ۱ ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده که اختیار وضع عوارض محلی جدید را که در آن قانون پیش‌بینی نشده بر عهده شوراها قرار داده و در راستای اعمال سیاستهای کلی دولت مندرج در ماده ۱۷۴ قانون برنامه پنجم توسعه بر مبنای سوق دادن درآمدهای شهرداری از املاک به سمت مشاغل و بهای خدمات بهره‌برداری از واحدهای احداثی در این کاربریها جهت ایجاد منابع درآمدی پایدار و با تأکید بر این واقعیت که مشاغلی که در حوزه شهر فعالیت می‌نمایند از جمله جامعه محترم هتلداران از خدمات شهرداری مربوطه بهره مند می‌گردند و باید در تأمین هزینه ارائه این خدمات سهیم باشند صدور حکم بر ابقا تعرفه معترض عنه مورد تمناست.

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۸ 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

با توجه به احکام مقرر در مواد ۵، ۱۶، ۳۸، ۵۰ و ۵۲ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۳۸۷، میزان عوارض ارائه خدمات در قانون مذکور مشخص شده است و هتلها هم مشمول این قانون هستند و باید مالیات و عوارض ناشی از ارزش افزوده را پرداخت کنند، بنابراین بند ب ماده ۵۴ تعرفه عوارض محلی شهرداری رشت در سال ۱۳۹۰ و بند ب ماده ۵۱ تعرفه عوارض محلی شهرداری رشت در سال ۱۳۹۲ مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات شورای اسلامی رشت تشخیص 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