



رای شماره ۲۰۳۷ مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۱۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری (موضوع شکایت و خواسته: ابطال بند ۲ مصوبه شماره ۱۳۸۱/۰۶/۰۹-۲۸، ۱۴۵۱ و بندهای ۱، ۲، ۳، ۴ و ۵ مصوبه شماره ۱۳۸۷/۰۶/۱۶-۲۰، ۱۶۷۸۵۷ از مصوبات شورای اسلامی شهر اصفهان)

بسم الله الرحمن الرحيم

شماره دادنامه: ۲۰۳۷

تاریخ دادنامه: ۱۳۹۷، ۱۱، ۱۶

شماره پرونده: ۸۵۹، ۹۶

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکی: آقای محسن نصرآزادانی

موضوع شکایت و خواسته: ابطال بند ۲ مصوبه شماره ۱۳۸۱/۰۶/۰۹-۲۸، ۱۴۵۱ و بندهای ۱، ۲، ۳، ۴ و ۵ مصوبه شماره ۱۳۸۷/۰۶/۱۶-۲۰، ۱۶۷۸۵۷ از مصوبات شورای اسلامی شهر اصفهان

گردش کار: شاکی به موجب دادخواست و لایحه تکمیلی ابطال آن قسمت از مصوبه شورای اسلامی شهر اصفهان در خصوص تعیین و وضع عوارض بر معاملات اموال غیر منقول (نقل و انتقال غیر منقول) مصوب سال ۱۳۸۱ و افزایش آن عوارض مصوب سال ۱۳۸۷ از تاریخ تصویب را خواستار شده و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده است که:

" احتراماً به استحضار می رساند در خصوص مصوبات شورای اسلامی شهر اصفهان راجع به وضع عوارض « نقل و انتقال اموال غیر منقول» مصوب سال ۱۳۸۱ و افزایش آن در سال ۱۳۸۷ به علت خروج شورا از حدود اختیارات خود و تصویب مقرر ای مغایر با ماده ۵ قانون موسوم به تجمیع عوارض سال ۱۳۸۱ که به موجب آن برقراری عوارض بر درآمدهای مآخذ محاسبه مالیات توسط شوراهای اسلامی و سایر مراجع ممنوع شده بود و نظر به اینکه در ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۳۸۷، برقراری عوارض بر درآمدهای مآخذ محاسبه مالیات توسط شورای اسلامی و سایر مراجع ممنوع شده است و در مواد ۵۲ و ۵۹ قانون مالیاتهای مستقیم مصوب ۱۳۶۶ با اصلاحات بعدی برای نقل و انتقال قطعی املاک و واگذاری حقوق اشخاص حقیقی و حقوقی بر املاک، مالیات تعیین شده است و در رای شماره ۱۳۹۱، ۱۱، ۲-۷۹۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مصوبه شورای اسلامی شهر رشت که

ناظر بر تعیین عوارض بر معامله املاک، مستغلات، مستحدثات و سرقفی به لحاظ مغایرت با قانون ابطال شده است، به همین دلیل استدعا دارد ضمن طرح موضوع ابطال مصوبات معترض عنه در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری زمینه رسیدگی خارج از نوبت و ابطال آنها از تاریخ تصویب فراهم گردد. دلایل و مستندات به شرح لایحه و ضمایم آن ارایه و تقدیم می گردد. "

متن لایحه تکمیلی به قرار زیر است:

" ریاست محترم دیوان عدالت اداری

با سلام و دعای خیر

احتراماً به استحضار می رساند شورای اسلامی شهر اصفهان در سال ۱۳۸۱ به شرح مصوبه (نامه شماره ۱۳۸۱، ۶، ۹-۲۸، ۱۴۵۱) بدون توجه به ممنوعیت قانونی مندرج در قانون تجمیع عوارض مصوب سال ۱۳۸۱ مبادرت به وضع عوارض بر معاملات اموال غیر منقول برای اجرا از ابتدای سال ۱۳۸۲ کرده است. طبق این مصوبه شهرداری اصفهان مکلف شده که از ابتدای سال ۱۳۸۲ عوارض به نرخ ۲٪ بر معاملات اموال غیرمنقول وصول نماید. در سال ۱۳۸۷ شهرداری اصفهان تحت لایحه شماره ۱۳۸۷، ۳، ۱-۸۷، ۱۵۷۳۸ پیشنهاد افزایش عوارض مذکور را به شورای شهر مربوطه ارایه نموده که در نهایت مستنداً به نامه های ۱۳۸۷، ۵، ۲۱-۲۸، ۱۱۰، ۹۴۷ و ۱۳۸۷، ۶، ۱۶-۲۰، ۱، ۶۷۸۵۷ با اعمال اصلاحاتی و بدون توجه به ممنوعیت قانونی پیرامون وضع عوارض محلی مندرج در قانون تجمیع عوارض مصوب ۱۳۸۱ و نیز قانون ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷، ۲، ۱۷، افزایش عوارض یاد شده از ۲٪ به ۴٪ قیمت منطقه بندی زمین به شرح آتی برای اجرا از ابتدای سال ۱۳۸۸ مورد تایید و تصویب شورای شهر اصفهان و استانداری مربوطه قرار می گیرد. شهرداری اصفهان نیز در مقام اجرای مصوبه مذکور بوده و تاکنون به ناحق اقدام به اخذ عوارض موصوف از شهروندان (من جمله اینجانب مستنداً به فیش پیوست عوارض نقل و انتقال مورخ ۱۳۹۶، ۳، ۳۱) کرده است. این در حالی است که وضع و اخذ وجوهی تحت عنوان عوارض یاد شده، بنا به دلایل و مستندات قانونی ذیل، به هیچ وجه منطبق با قوانین و مقررات موضوعه و آراء صادر شده از هیأت عمومی آن دیوان نبوده است لیکن علی رغم اعلام آرای مورد استناد در روزنامه رسمی و حتی اعلام مستقیم آن توسط اینجانب طی نامه شماره ۱۳۹۵، ۱۰، ۱-۱۳، ۹۵، ۱۳۴۰۵، شهرداری اصفهان از پذیرش مفاد آن احکام اجتناب و اصرار به وصول عوارض مصوبه دارد، لذا به جهت جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص رسیدگی خارج از نوبت و ابطال مصوبات مورد اعتراض از تاریخ تصویب مورد تمناست.

شرح دلایل و مستندات قانونی:

۱- ماده ۵۲ قانون مالیاتهای مستقیم مصوب ۱۳۶۶ (که تحت عنوان مالیات بر درآمد املاک آمده است)، اعلام می دارد: «درآمد شخص حقیقی یا حقوقی ناشی از واگذاری حقوق خود نسبت به املاک واقع در ایران پس از کسر معافیههای مقرر در این قانون مشمول مالیات بر درآمد املاک می باشد». به علاوه ماده ۵۹ قانون مذکور (اصلاحی ۱۳۸۰) بیان می نماید: « نقل و انتقال قطعی املاک به ماخذ ارزش معاملاتی و به نرخ پنج درصد (۵٪) و همچنین انتقال حق واگذاری محل به ماخذ وجوه دریافتی مالک یا صاحب حق و به نرخ دو درصد (۲٪) در تاریخ انتقال از طرف مالکان عین یا صاحبان حق، مشمول مالیات می باشد...»

۲- از سال ۱۳۸۱ تا آغاز حاکمیت قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۳۸۷، برقراری و دریافت هرگونه وجوه از جمله مالیات و عوارض اعم از ملی و محلی و ... صرفاً به موجب قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم (موسوم به قانون تجمیع عوارض) مصوب سال ۱۳۸۱ مجاز می باشد و سایر قوانین لغو گردیده و صلاحیت و اختیارات شوراهای اسلامی شهر در وضع عوارض موضوع بندهای ۱۶ ماده ۷۱ و ماده ۷۷ اصلاحی قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران صرفاً به تبصره ۱ ماده ۵ قانون تجمیع عوارض محدود و منحصر شده است و مقید به وضع عوارض محلی جدید و یا افزایش هر یک از عوارض محلی با رعایت ضوابط و ممنوعیتهای مذکور در ماده ۵ قانون تجمیع عوارض می باشد.

۳- وفق ماده ۱ قانون تجمیع عوارض مصوب سال ۱۳۸۱ که از ابتدای سال ۱۳۸۲ لازم الاجرا گردیده است و تا آغاز حاکمیت قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۳۸۷ اعتبار داشته، وضع عوارض و دریافت هرگونه وجه ممنوع اعلام شده است و به موجب ماده ۵ قانون مذکور « برقراری هرگونه عوارض و سایر وجوه برای انواع کالاهای وارداتی و کالاهای تولیدی و ... همچنین برقراری عوارض به درآمدهای مآخذ محاسبه مالیات، ... توسط شوراهای اسلامی و سایر مراجع ممنوع می باشد». از این رو مطابق این ماده شوراهای اسلامی و سایر مراجع اجازه نداشته اند نسبت به مواردی که برای آنها پیش بینی اخذ مالیات شده است از جمله معاملات اموال غیرمنقول، اقدام به وضع عوارض نمایند.

۴- تا آغاز حاکمیت قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۳۸۷، برقراری و دریافت هرگونه وجوه از جمله مالیات و عوارض اعم از ملی و محلی و .. صرفاً به موجب قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم (موسوم به قانون تجمیع عوارض) مصوب سال ۱۳۸۱ مجاز می باشد و سایر قوانین لغو گردیده و صلاحیت و اختیارات شوراهای اسلامی شهر در وضع عوارض موضوع بندهای ۱۶ ماده ۷۱ و ماده ۷۷ اصلاحی قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران صرفاً به تبصره ۱ ماده ۵ قانون تجمیع عوارض محدود و منحصر شده است و مقید به وضع عوارض محلی جدید و یا افزایش هر یک از عوارض محلی با رعایت ضوابط و ممنوعیتهای مذکور در ماده ۵ قانون تجمیع عوارض می باشد.

۵- به موجب ماده ۱۶ آیین نامه اجرایی قانون تجمیع عوارض شوراهای اسلامی مکلفند هرگونه عوارض محلی جدید و یا افزایش در نرخ عوارض محلی جاری را با رعایت مقررات ماده ۵ قانون و با نظارت وزارت کشور تصویب و حداکثر تا پانزدهم بهمن هر سال جهت اجرا در سال بعد اعلام نمایند. در تبصره ذیل ماده مذکور آمده « دریافت عوارض محلی موضوع تبصره ۱ ماده ۵ قانون در چارچوب مقررات ماده مذکور در سال ۱۳۸۲ مجاز است.»

۶- وضع هرنوع عوارض توسط شوراهای اسلامی سراسر کشور خارج از محدوده تبصره ۱ ماده ۵ قانون تجمیع عوارض، به استناد رای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره ۳۶۱-۹۹۹-۱۳۸۲ خلاف قانون و خلاف اختیارات قانونی شوراها می باشد که این موضوع شامل مصوبه شورای شهر اصفهان که تحت عنوان عوارض بر معاملات اموال غیر منقول به شهرداری اصفهان جهت اجرا ابلاغ شده است، نیز می باشد.

۷- ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷، ۲، ۱۷ که جایگزین قانون تجمیع عوارض گردیده، چنین اشعار می دارد: « برقراری هرگونه عوارض و سایر وجوه برای انواع کالاهای وارداتی و تولیدی و همچنین برقراری عوارض به درآمدهای مآخذ محاسبه مالیات، ... توسط شوراهای اسلامی و سایر مراجع ممنوع می باشد.» و اختیار مذکور در

تبصره ۱ ماده اخیرالذکر ناظر بر وضع عوارض محلی جدیدی است که تکلیف آنها در قانون مالیات بر ارزش افزوده مشخص نشده باشد.

۸- به علاوه اخذ عوارض معاملات اموال غیرمنقول برخلاف ماده ۴ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۸۰ نیز می باشد. در این قانون دریافت هرگونه وجه، کالا و یا خدمات تحت هر عنوان از اشخاص حقیقی و حقوقی توسط نهادهای عمومی غیر دولتی غیر از مواردی که در مقررات قانونی مربوط معین شده یا می شود ممنوع شده و در قضیه حاضر اخذ عوارض بابت نقل و انتقال اموال غیرمنقول خلاف قانون تجمیع عوارض و قانون مالیات بر ارزش افزوده دانسته شده است، بنابراین فاقد مجوز قانونی بوده و می باشد.

۹- هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب دادنامه شماره ۱۳۹۱،۱۱،۲-۷۹۹ مصوبه شورای شهر رشت مصوب سال ۱۳۸۷ پیرامون موضوع مشابه را با درخواست سازمان بازرسی کل کشور ابطال نموده است.

مضافاً اینکه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با اتکاء به دادنامه مذکور و استناد به مواد قانونی یاد شده در آراء مشابه دیگری (دادنامه های ۱۳۹۳،۶،۱۷-۱۰۱۸، ۱۳۹۳،۱۱،۲۷-۱۹۰۶، ۱۳۹۳،۱۱،۲۷-۱۹۱۰، ۱۳۹۴،۷،۱۴-۸۷۰، ۱۳۹۴،۱۱،۲۰-۱۲۶۰، ۱۳۹۵،۴،۱-۲۴۳، ۳۱۸ الی ۱۳۹۵،۵،۱۲-۳۲۰، ۱۳۹۵،۸،۱۱-۵۱۸، ۵۳۹ الی ۱۳۹۵،۸،۱۸-۵۴۵ و ۱۳۹۶،۲،۱۲-۹۵) مصوبات تعدادی از شوراهای اسلامی شهرهای کشور در خصوص تعیین عوارض نقل و انتقال املاک، مستغلات، مستحقات و سرقفلی را به لحاظ مغایرت با قانون مورد ابطال قرار داده است. با توجه به اینکه دیوان عدالت اداری در آرای مشابه اخذ چنین وجوهی از نقل و انتقال اراضی اشخاص در شهرهای دیگر را خلاف قانون قلمداد کرده و به استناد ماده ۳۰۱ قانون مدنی که مقرر می دارد: « کسی که عمداً یا اشتبهاً چیزی را که مستحق نبوده است دریافت کند ملزم است که آن را به مالک تسلیم کند.» و ماده ۳۰۲ قانون مذکور که اشعار می دارد: « اگر کسی که اشتبهاً خود را مدیون می دانست آن دین را تادیه کند حق دارد از کسی که آن را بدون حق، اخذ کرده است استرداد نماید.» همچنین ماده ۳۰۳ همان قانون در این رابطه تصریح دارد: « کسی که مالی را من غیر حق، دریافت کرده است ضامن عین و منافع آن است اعم از اینکه به عدم استحقاق خود عالم باشد یا جاهل.» بنابراین شهرداری اصفهان که به ناحق نسبت به اخذ چنین مبالغی از نقل و انتقال املاک مباردت می ورزد باید مبالغ مذکور را به شهروندان مسترد نمایند. البته این امر مستلزم توجه اعضاء و عالی مقامان هیأت عمومی دیوان عدالت اداری بر اساس ماده ۱۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ مبنی بر ابطال مصوبه از زمان تصویب می باشد.

بنا به مراتب و نظر به اینکه مصوبات شورای شهر اصفهان در خصوص عوارض ۲٪ بر معاملات اموال غیرمنقول مصوب سال ۱۳۸۱ و افزایش نرخ آن عوارض مصوب سال ۱۳۸۷ مشابه موضوع ماده ۷ مصوبه شورای شهر رشت سال ۱۳۸۷ می باشد که طی دادنامه شماره ۱۳۹۱،۱۱،۲-۷۹۹ در کلاس پرونده ۹۲۸،۸۸ توسط آن هیأت باطل شده است و با وحدت ملاک از آراء مورد استناد و نظر به ممنوعیت برقراری عوارض بر درآمدهای ماحذ محاسبه مالیات در ماده ۵ قانون تجمیع عوارض ۱۳۸۱ و نیز ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷،۲،۱۷ و اینکه در مواد ۵۹ و ۵۲ قانون مالیاتهای مستقیم مصوب سال ۱۳۶۶ با اصلاحات بعدی برای نقل و انتقال قطعی املاک و واگذاری حقوق اشخاص حقیقی و حقوقی بر املاک، مالیات تعیین شده است، مضافاً اینکه وضع عوارض محلی جدید و یا افزایش هر یک از عوارض محلی مستلزم رعایت ممنوعیتهای مذکور در ماده ۵ قانون تجمیع عوارض ۱۳۸۱ و تبصره ۱ ماده ۵۰

قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷،۲،۱۷ بوده، بنابراین مصوبات شورای اسلامی شهر اصفهان در قسمتهای مورد شکایت به شرح صدرالذکر با قانون تجمیع عوارض و مواد ذکر شده از قانون مالیاتهای مستقیم و همچنین با موادی از قانون مالیات بر ارزش افزوده به شرح فوق مغایرت دارد و خارج از حدود اختیارات مرجع تصویب آن می باشد و شورای شهر اصفهان مجاز به وضع عوارض مورد اعتراض نبوده و قاعدتاً می باید از سال ۱۳۸۲ و به ویژه نهایتاً در سال ۱۳۸۷ نسبت به لغو عوارض بر معاملات اموال غیرمنقول مصوب سال ۱۳۸۱ به لحاظ مغایرت با قوانین یاد شده اقدام می نمود.

در خاتمه ضمن عرض پوزش از اطاله کلام و با عنایت به اینکه برابر اصل ۱۰۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مصوبات شوراها نمی تواند برخلاف قوانین موضوعه باشد و اینکه مصوبات معترض عنه از مصادیق مفاد دادنامه شماره ۱۳۹۱،۱۱،۲-۷۹۹ صادر شده از هیأت عمومی آن دیوان است که ادعای مورد مشابه قبلاً مورد بررسی و مذاقه آن هیأت قرار گرفته و منتج به ابطال مصوبه مشابه شورای اسلامی رشت شده است و اینکه اجرای چنین مصوبه ای موجب تضییع حقوق اشخاص گردیده، لذا به استناد بند ۱ ماده ۱۲ و مواد ۱۳ و ۸۸ و ۹۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ تقاضای رسیدگی خارج از نوبت و صدور حکم بر ابطال مصوبات مورد شکایت از تاریخ تصویب به انضمام کلیه خسارات قانونی و هزینه دادرسی مورد استدعا می باشد. ضمناً تصاویر نامه های شماره ۱۳۸۱،۶،۹-۲۸،۱۴۵۱، ۱۳۸۷،۵،۲۱-۲۸،۱۱۰-۹۴۷، ۱۳۸۷،۶،۱۶-۲۰،۱۶۷۸۵۷ در ارتباط با متن مصوبات معترض عنه و نیز تصویر فیش عوارض نقل و انتقال مورخ ۱۳۹۶،۳،۳۱ صادر شده از شهرداری اصفهان به پیوست جهت استحضار به حضور ایفاد می گردد. علاوه بر این متن مصوبات مورد شکایت و همچنین متن تعدادی از آراء مورد استناد در ادامه قید می گردد. بدو از بذل توجه قانونی آن عالی مقام کمال تشکر و امتنان را دارد."

در پی اخطار رفع نقضی که از طرف دفتر هیأت عمومی برای شاکی ارسال شده بود، وی به موجب لایحه ای که به شماره ۱۳۹۶،۱۱،۳-۲۱۹۳ ثبت دفتر امور هیأت عمومی و هیأت های تخصصی دیوان عدالت اداری شده توضیح داده است که:

" محضر محترم ریاست هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

با سلام و آرزوی قبولی طاعات و عبادات، احتراماً به استحضار می رساند اینجانب محسن نصرآزادانی دارای پرونده شماره ۹۶۰۹۹۸۰۹۰۵۸۰۰۶۲۵ تحت کلاسه پرونده ۸۵۹،۹۶ در آن شعبه می باشم. لذا با توجه به اخطار رفع نقص مورخ ۱۳۹۶،۸،۱ صادره از آن شعبه و لایحه رفع نقص شماره ۱۳۹۶،۸،۲۷-۲۷۹۴،۳۲۴۹۶، بدین وسیله ضمن ارسال مجدد تصویر مدارک خواسته شده معروض می دارد، آنچه مورد درخواست ابطال می باشد عبارتست از بند ۲ مصوبه شماره ۱۳۸۱،۶،۹-۲۸،۱۴۵۱ در خصوص عوارض بر معاملات اموال غیرمنقول مصوب سال ۱۳۸۱ و بندهای ۱، ۲، ۳ و ۴ مصوبه شماره ۱۳۸۷،۶،۱۶-۲۰،۱۶۷۸۵۷ در خصوص (افزایش نرخ) عوارض نقل و انتقال اموال غیرمنقول مصوب سال ۱۳۸۷ که شرح آن در متن لایحه دفاعیه ضمن دادخواست به طور مبسوط مطرح گردیده است.

متن مصوبات در قسمتهای مورد اعتراض به قرار زیر می باشد:

بند ۲ مصوبه شماره ۱۳۸۱،۶،۹-۲۸،۱۴۵۱:

۲- عوارض بر معاملات اموال غیرمنقول داخل در محدوده قانونی شهر اصفهان معادل ۲٪ (دو درصد) ارزش منطقه بندی زمین (آخرین ارزش معاملاتی اعلام شده توسط اداره اقتصاد و دارایی) برای هر مترمربع عرصه مورد معامله رسمی.

بندهای ۱، ۲، ۳ و ۴ مصوبه شماره ۱۳۸۷، ۶، ۱۶-۲۰، ۱، ۶۷۸۵۷-۲۰، ۱۶، ۱۳۸۷:

۱- عوارض نقل و انتقال به میزان ۴٪ قیمت منطقه بندی زمین (موضوع ماده ۶۴ قانون مالیاتهای مستقیم) از اراضی واقع در محدوده و حریم شهر وصول گردد.

۲- به نقل و انتقال اعیانی، عوارض نقل و انتقال تعلق نخواهد گرفت.

۳- در مورد نقل و انتقال آپارتمانهای مسکونی و مجتمع های تجاری نسبت به قدرالسهم مالک در زمین محل احداث عوارض نقل و انتقال تعلق خواهد گرفت.

۴- به نقل و انتقال قهری (از جمله ارث) و یا نقل و انتقال به بستگاه درجه اول و صداق (قباله ازدواج و مهریه) و انتقال به شهرداری عوارض نقل و انتقال تعلق نخواهد گرفت.

ضمناً معروض می دارد نظر به اینکه اصل مصوبات مارالذکر و اوراق تصدیق نشده در اختیار اینجانب نمی باشد، تقاضا دارد طبق تبصره ۲ ماده ۲۰ و ماده ۴۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ اقدام فرمایید.

متن مصوبات در قسمتهای مورد اعتراض به قرار زیر است:

الف) مصوبه شماره ۱۳۸۷، ۶، ۱۶-۲۰، ۱، ۶۷۸۵۷-۲۰، ۱۶، ۱۳۸۷ شورای اسلامی شهر اصفهان:

" ۱- عوارض نقل و انتقال به میزان ۴٪ قیمت منطقه بندی زمین (موضوع ماده ۶۴ قانون مالیاتهای مستقیم) از اراضی واقع در محدوده و حریم شهر وصول گردد.

۲-

۳- در مورد نقل و انتقال آپارتمانهای مسکونی و مجتمع های تجاری نسبت به قدرالسهم مالک در زمین محل احداث عوارض نقل و انتقال تعلق خواهد گرفت. - رییس شورای اسلامی شهر اصفهان"

ب) مصوبه شماره ۱۳۸۱، ۶، ۹-۲۸، ۱۴۵۱ شورای اسلامی شهر اصفهان:

" ۲- عوارض بر معاملات اموال غیر منقول در محدوده قانونی شهر اصفهان معادل ۲٪ (دو درصد) ارزش منطقه بندی زمین (آخرین ارزش معاملاتی اعلام شده توسط اداره اقتصاد و دارایی) برای هر مترمربع عرصه مورد معامله رسمی. - رییس شورای اسلامی شهر اصفهان"

در پاسخ به شکایت مذکور، رییس شورای اسلامی شهر اصفهان به موجب لایحه شماره ۱۳۹۶، ۱۲، ۲۶-۲۸، ۹۶، ۴۲۳۶ شماره توضیح داده است که:

با سلام و احترام

در خصوص پرونده شماره ۹۶۰۹۹۸۰۹۰۸۵۰۰۶۲۵ کلاسه پرونده ۸۵۹۰۹۶، موضوع شکایت آقای محسن نصرآزادانی به خواسته ابطال قسمتی از مصوبه شورای اسلامی شهر اصفهان، در خصوص عوارض اموال غیرمنقول، مراتب ذیل را به استحضار می‌رساند: شاکی با استناد به ابطال مصوبات سایر شهرهای کشور مدعی ابطال مصوبه شورای اسلامی شهر اصفهان می‌باشد، در حالی که مصوبه مورد شکایت هم از لحاظ زمانی و هم به جهت ماهیت تداخل و مغایرتی با هیچ یک از قوانین و مقررات موضوعه از جمله مالیات بر ارزش افزوده نداشته و از ادعاهای مطروحه به شرح آتی، موجبی برای ابطال آن نیست.

۱- بنا بر حکم مندرج در ماده ۴ قانون مدنی: «اثر قانون نسبت به آتیه است و قانون نست به ماقبل خود اثر ندارد...» در مانحن فیه همان گونه که شاکی خود بیان نموده است، تاریخ برقراری و تصویب عوارض شورای اسلامی اصفهان به شماره ۱۳۸۱/۶۹-۲۸/۱۴۵۱، به میزان ۲٪ بوده و مصوبه سال ۱۳۸۷ صرفاً افزایش نرخ عوارض مذکور می‌باشد. لذا:

اولاً: مصوبه شهر اصفهان برخلاف مصوبات ابطال شده سایر شهرهای کشور از لحاظ زمانی، مقدم بر قوانین مد نظر ایشان از جمله قانون مالیات بر ارزش افزوده است. با لحاظ این موضوع که قانون تجمیع عوارض نسخ گردیده و در حال حاضر قانوناً قابلیت استناد ندارد. به همین جهت قوانین مذکور به هیچ وجه عطف به ماسبق نشده و قابلیت تسری به مصوبه شورای اسلامی شهر اصفهان که قبل از آن تصویب گردیده را ندارد.

ثانیاً: مطابق ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده از تاریخ لازم الاجرا شدن این قانون صرفاً برقراری عوارض مغایر قانون مذکور ممنوع اعلام گردیده است و احکام قانون مالیات بر ارزش افزوده قانوناً اثر قهقروایی نسبت به مصوبات قبل از خود را ندارد. کما اینکه اجرای قانون تجمیع عوارض نیز از ابتدای سال ۱۳۸۲ و پس از تصویب مصوبه شورای اسلامی شهر اصفهان بوده است. بنابراین ادعاهای مطروحه از سوی شاکی و استناد ایشان به آراء صادره در خصوص سایر شهرهای کشور ارتباطی با مصوبه شورای اسلامی شهر اصفهان نداشته و قانوناً نمی‌تواند موجبی برای ابطال مصوبه مذکور باشد.

۲- استناد شاکی به ماده ۹۲ قانون دیوان عدالت اداری و آراء صادره از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص سایر شهرهای کشور و تفسیر به رای ایشان از مفهوم عدالت مالیاتی نیز برخلاف قانون بوده و دلیلی در جهت ابطال مصوبه شورای شهر اصفهان نیست زیرا: ماده مرقوم بیان می‌دارد: «چنانچه مصوبه ای در هیأت عمومی ابطال شود، رعایت مفاد رای هیأت عمومی در مصوبات بعدی الزامی است. هرگاه مراجع مربوط مصوبه جدیدی مغایر رای هیأت عمومی تصویب کنند، موضوع در هیأت عمومی مطرح می‌گردد». در حالی که در مانحن فیه همان گونه که بیان گردید زمان تصویب مصوبه شورای اسلامی شهر اصفهان قبل از صدور آراء هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در این خصوص بوده و مصوبه شورای اسلامی شهر اصفهان اساساً از شمول مصادیق ماده ۹۲ قانون دیوان عدالت اداری خروج موضوعی دارد کما اینکه آراء فوق الذکر، تماماً با استناد به بند ۱ ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری صادر گردیده و قابلیت استناد به غیر از موضوع شکایت را ندارد.

۳- با استناد به صراحت ماده ۲ قانون مالیات بر ارزش افزوده که حاکم و ناظر بر تمامی مواد قانون مذکور می باشد: «منظور از مالیات در این قانون به استثناء موارد مندرج در فصول هشتم و نهم، مالیات بر ارزش افزوده می باشد». لذا بنا بر حکم مذکور:

اولاً: تمامی عبارتهای « مالیات » ذکر شده در قانون مرقوم و احکام صادره در باب آن از جمله « مالیات » ذکر شده در ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده که مورد استناد شاکی می باشد، محمول بر مالیات بر ارزش افزوده بوده و تنها استثنایات قانونی در این خصوص موارد مندرج در فصل هشتم و نهم قانون مذکور می باشد و لاغیر.

ثانیاً: هرگونه تفسیری به غیر از این مخالف نص صریح ماده ۲ قانون مالیات بر ارزش افزوده بوده و توجیه قانونی ندارد. موید مراتب آن که در قانون مذکور احکام مرتبط با قانون مالیاتهای مستقیم و موارد تسری آن صراحتاً تعیین و مشخص شده است از جمله تبصره ۵ ماده ۱۷ و ماده ۳۳ قانون مالیات بر ارزش افزوده. لذا با توجه به تفکیک دایره شمول دو قانون از یکدیگر احکام یکی بدون تصریح قانونی به هیچ وجه قابل تسری بر دیگری نیست.

ثالثاً: توضیح مراتب آن که آنچه در ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده ممنوع اعلام شده، صرفاً وضع عوارض به درآمدهای مآخذ محاسبه مالیات بر ارزش افزوده و مالیاتهای موضوع قانون مذکور می باشد. ماده فوق الذکر بیانگر آن است که چنانچه مودیان مشمول قانون، مالیات بر ارزش افزوده پرداخت نمایند دیگر نمی توان از آنها عوارض ارزش افزوده دریافت کرد به عبارت بهتر به یک موجب قانونی نمی توان دو بار حقوق متعلقه (عوارض و مالیات) را به صورت همزمان دریافت نمود.

۴- همان گونه که مستحضرید، مطابق ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده موضوعات مآخذ محاسبه مالیات و عوارض در قانون مالیات بر ارزش افزوده دو دسته است:

اول) مالیات و عوارض کالاها و خدماتی که مشخصاً و با ذکر نام تکلیف مالیات و عوارض آن در قانون مشخص شده است (فراز اول ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده)، از جمله مالیات و عوارض ذکر شده در تبصره ماده ۱۶ و فصول هفتم، هشتم و نهم قانون مذکور که عبارتند از انواع بنزین، سوخت هواپیما و سیگار و غیره. لکن همان گونه که مستحضرید به شرح آتی مآخذ محاسبه مالیات موضوع قانون مالیات بر ارزش افزوده منحصر به موارد نامبرده شده در قانون نیست.

دوم) دسته دوم موضوعات مآخذ محاسبه مالیاتی که برخلاف دسته اول مشخصاً نام آن در قانون مذکور نیامده و تعیین آنها برابر ماده ۱۸ قانون مالیات بر ارزش افزوده به سازمان امور مالیاتی واگذار شده است. ماده مرقوم بیان می دارد: « مودیان مکلفند به ترتیبی که سازمان امور مالیاتی کشور تعیین و اعلام می نماید، نسبت به ارایه اطلاعات درخواستی سازمان مذکور و تکمیل فرمهای مربوطه اقدام و ثبت نام نمایند ». که در این خصوص با استناد به اجرای قانون مالیات بر ارزش افزوده و فراخوانهای هفتگانه سازمان امور مالیاتی، تاکنون به ترتیب طی هفت دوره مشمولین قانون مالیات بر ارزش افزوده توسط سازمان مذکور مشخص گردیده که در حال حاضر در کل کشور در حال اجرا است و مالیات ارزش افزوده به مآخذ فروش یا درآمد از محل آن وصول می گردد. به عنوان مثال مشمولین مرحله اول کلیه فعالان اقتصادی هستند که مجموع فروش یا درآمد کالاها و ارایه خدمات آنها در سال ۱۳۸۶ سه میلیارد ریال یا بیشتر بوده است. بنابراین:

اولاً: آنچه در ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده آمده ممنوعیت وضع عوارض و مالیات مجدد به درآمدهای ماخذ محاسبه مالیات چنین مشمولینی (مشمولین دسته دوم) است و موضوع هیچگونه ارتباطی با درآمدهای موضوع قانون مالیاتهای مستقیم ندارد.

ثانیاً: بنابر مراتب فوق قانون مالیات بر ارزش افزوده فی نفسه خالی از مبحث ماخذ محاسبه درآمد مالیاتی نبوده تا بتوان عبارت « ماخذ محاسبه مالیات بر درآمد» این قانون را به احکام قانون دیگری یعنی « قانون مالیاتهای مستقیم» منتسب نمود. بلکه قانون مالیات بر ارزش افزوده به صورت قانون جامع و مانع دارای احکام و آثار قانونی مختص به خود بوده و حکم مندرج در ماده ۲ قانون مالیات بر ارزش افزوده، صراحتاً دایره شمول احکام و موضوعات قانون را مشخص نموده لذا قانوناً نمی توان عبارت مالیات بر درآمد را حمل بر موضوعات قانون مالیاتهای مستقیم نمود و استناد شاکی به ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده علاوه بر آن که قانون مذکور موخر بر مصوبه شورای اسلامی شهر اصفهان است بدین سبب نیز صحیح نبوده و نمی تواند موجبی برای ابطال مصوبه شورای اسلامی شهر اصفهان باشد.

۵- با استناد به تبصره ۱ ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده: « 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» که در مانحن فیه علاوه بر آن که بنا به شرح پیشین مطابق قانون فوق ممنوعیتی جهت وضع عوارض موضوع شکایت وجود ندارد عوارض مذکور از مصادیق بارز عوارض محلی بوده و مشمول جواز قانونی مذکور می باشد. لذا از این جهت نیز ممنوعیتی در خصوص وضع عوارض فوق الذکر برای شورای اسلامی شهر اصفهان وجود نداشته است.

علیهذا و با عنایت به مراتب فوق و با توجه به اینکه به شرحی که گذشت، مصوبه شورای اسلامی شهر اصفهان، هم از لحاظ زمانی و هم از نظر ماهیتی هیچگونه تداخل و مغایرتی با هیچ یک از قوانین و مقررات موضوعه از جمله قانون مالیات بر ارزش افزوده و سایر قوانین و مقررات مربوطه ندارد، از آن مقام تقاضای رد شکایت مطروحه را دارد.

در اجرای ماده ۸۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری پرونده به هیأت تخصصی شوراهای اسلامی دیوان عدالت اداری ارجاع می شود و هیأت مذکور در خصوص خواسته شاکی، نظر به اینکه در بند ۲ (به نقل و انتقال اعیانی، عوارض نقل و انتقال تعلق نخواهد گرفت) و بند ۴ (به نقل و انتقال قهری (از جمله ارث) و یا نقل و انتقال به بستگان درجه اول و صدق (قباله ازدواج و مهریه) و انتقال به شهرداری عوارض و انتقال تعلق نخواهد گرفت) از مصوبه شماره ۱۳۸۷،۶،۱۶-۲۰،۱،۶۷۸۵۷ استانداری اصفهان در خصوص مصوبه شورای اسلامی شهر اصفهان که راجع به معافیت اظهار نظر نموده است و متضمن وضع مقرراتی در خصوص اخذ عوارض نسبت به شغل و انتقال اعیانی و قهری نیست، مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات نبوده و به استناد مواد ۱۲ و ۸۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری به موجب دادنامه شماره ۱۳۹۷،۹،۲۸-۳۰۸ رای به رد شکایت شاکی صادر کرده است. رای صادره به علت عدم اعتراض از سوی رییس دیوان عدالت اداری و یا ده نفر از قضات دیوان عدالت اداری قطعییت یافته است.

رسیدگی به بند ۲ مصوبه شماره ۱۳۸۱،۶،۹-۲۸،۱۴۵۱ و بندهای ۱ و ۳ مصوبه شماره ۱۳۸۷،۶،۱۶-۲۰،۱،۶۷۸۵۷ از مصوبات شورای اسلامی شهر اصفهان در دستور کار هیأت عمومی دیوان عدالت اداری قرار گرفت.

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۹۷/۱۱/۱۶ با حضور رئیس و معاونین دیوان عدالت اداری و روسا و مستشاران و دادرسان شعب دیوان تشکیل شد و پس از بحث و بررسی با اکثریت آراء به شرح زیر به صدور رای مبادرت کرده است.

رای هیأت عمومی

الف- هر چند مصوبه شماره ۱۳۸۱/۶/۹-۲۸/۱۴۵۱ شورای اسلامی شهر اصفهان در زمانی به تصویب رسیده است که 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، ارایه دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی مصوب سال ۱۳۸۱ و ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۳۸۷، حاکمیت نداشته لیکن به موجب مواد ۵۲ و ۵۹ قانون مالیاتهای مستقیم مصوب سال ۱۳۶۶ و اصلاحی سال ۱۳۸۰، نقل و انتقال قطعی املاک و درآمد ناشی از واگذاری حقوق اشخاص نسبت به املاک خود، مشمول مالیات بوده و با توجه به اینکه بر اساس ماده ۴ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۸۰، دریافت هرگونه وجه، کالا و یا خدمات تحت هر عنوان از اشخاص حقیقی و حقوقی غیر از مواردی که در مقررات قانونی مربوط معین شده ممنوع بوده است و همچنین به موجب اصل ۵۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اخذ مالیات باید به موجب قانون باشد، بنابراین با توجه به تعیین تکلیف مالیات بر نقل و انتقال املاک در مواد ۵۲ و ۵۹ قانون مالیاتهای مستقیم و ممنوعیت اخذ مالیات و عوارض مضاعف به عنوان قانون حاکم در زمان صدور مصوبه مورد شکایت و عدم صلاحیت شورای اسلامی شهر اصفهان در برقراری عوارض بر نقل و انتقال املاکی که مالیات آنها در قوانین خاص تعیین تکلیف شده است، بند ۲ مصوبه شماره ۱۳۸۱/۶/۹-۲۸/۱۴۵۱ شورای اسلامی شهر اصفهان خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات تشخیص و مستنداً به بند ۱ ماده ۱۲ و مواد ۸۸ و ۱۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ از تاریخ تصویب ابطال می شود.

ب- با عنایت به اینکه بر اساس مواد ۵۲ و ۵۹ قانون مالیاتهای مستقیم، نقل و انتقال قطعی املاک و درآمد ناشی از واگذاری حقوق اشخاص نسبت به املاک خود، مشمول مالیات قرار گرفته است و به موجب ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۳۸۷، برقراری عوارض به درآمدهای مآخذ محاسبه مالیاتی، توسط شوراهای اسلامی ممنوع است و مفاد دادنامه های شماره ۱۳۹۱/۱۱/۲-۷۹۹، ۱۳۹۱/۱۰/۱۷-۱۰۱۸ و ۱۳۹۳/۱۱/۲۷-۱۹۰۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در ابطال مصوبات مشابه موید این امر بوده، بنابراین بندهای ۱ و ۳ مصوبه شماره ۱۳۸۷/۶/۱۶-۲۰/۱۶۷۸۵۷ شورای اسلامی شهر اصفهان مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات مرجع تصویب تشخیص داده می شود و مستنداً به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می شود. ضمناً با اعمال ماده ۱۳ قانون اخیرالذکر و ابطال مصوبه شورای اسلامی شهر اصفهان در قسمتهای مورد شکایت از تاریخ تصویب آن موافقت نشد.

محمدکاظم بهرامی-رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری