



رای شماره ۱۸۴۵ مورخ ۱۳۹۷/۰۹/۲۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری (موضوع شکایت و خواسته: ابطال تعرفه شماره ۲۴۰۴ - ۱۳۹۲/۱۱/۱۳ شهرداری خارگ مصوب شورای اسلامی شهر خارگ)

بسم الله الرحمن الرحيم

شماره دادنامه: ۱۸۴۵

تاریخ دادنامه: ۱۳۹۷/۹/۲۰

شماره پرونده: ۹۶/۵۷۸

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکی: شرکت پاکجو با وکالت آقایان سید مجتبی واعظی و منوچهر اورنگ

موضوع شکایت و خواسته: ابطال تعرفه شماره ۲۴۰۴ - ۱۳۹۲/۱۱/۱۳ شهرداری خارگ مصوب شورای اسلامی شهر خارگ

گردش کار: آقایان سید مجتبی واعظی و منوچهر اورنگ به وکالت از شرکت پاکجو به موجب دادخواستی ابطال تعرفه شماره ۲۴۰۴ - ۱۳۹۲/۱۱/۱۳ شهرداری خارگ مصوب شورای اسلامی شهر خارگ در خصوص عوارض استفاده از خدمات توسط فعالان اقتصادی را خواستار شده و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده است که:

"ریاست محترم دیوان عدالت اداری

احتراماً به استحضار می رساند شورای اسلامی شهر خارگ به موجب تعرفه شماره ۲۴۰۴ مقرر نموده کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی که به نوعی در محدوده و حریم شهر مبادرت به فعالیت اقتصادی می نمایند به دلیل استفاده از انواع خدمات شهری و ایجاد عارضه های مختلف موظف به پرداخت عوارض معادل ۸ درصد از حق بیمه پرداخت شده قراردادهای پیمانکاری خود می باشند. مصوبه مذکور دارای اشکالات قانونی به شرح ذیل به نظر می رسد:

۱- به موجب ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده «برقراری هر گونه عوارض و سایر وجوه برای ... ارایه خدماتی که در این قانون، تکلیف مالیات و عوارض آنها معین شده است... توسط شوراهای اسلامی... ممنوع می باشد» همچنین به موجب ماده ۸ قانون مذکور کلیه اشخاص که به ارایه خدمات مبادرت می نمایند مشمول قانون شناخته شده و به موجب ماده ۳۸ مکلف به پرداخت عوارض معادل ۵/۱ درصد گردیده اند بنابراین کلیه فعالیتهای خدماتی به موجب قانون مشمول پرداخت عوارض شناخته شده اند و در نتیجه ملاحظه می فرمایید که اطلاق و عموم مندرج

در تعرفه شورای شهر خاگ که هرگونه فعالیت اقتصادی و خدماتی را در بر می گیرد در تعارض آشکار با ممنوعیت مندرج در ماده ۵۰ قانون مارالذکر می باشد. موید این استدلال همان گونه که مستحضرید آراء متعدد دیوان از جمله دادنامه شماره ۱۳۹۱/۸/۸-۵۵۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری است که بر همین مبنا عمل مشابه مصوبه معترض عنه یعنی تعرفه شماره ۴۱ شورای شهر اراک را مبنی بر وضع عوارض نیم درصدی بر قراردادهای پیمانکاری ابطال نموده است چرا که به موجب ماده ۵۰ قانون مذکور وضع عوارض مضاف بر عوارض قانونی ممنوع تلقی شده است.

۲- مستحضرید که عوارض در واقع دریافتی شهرداریها در مقابل خدمات ارایه شده از ناحیه آنان است بر همین مبنا به موجب رای شماره ۱۳۸۶/۱۲/۱۲-۱۴۷۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری «اخذ عوارض بدون ارایه خدمت خاص جواز قانونی ندارد» بنابراین وضع عوارض به نحو عام بدون آنکه مشخص گردد در خصوص کدام فعالیت و در مقابل کدام یک از خدمات شهرداری تعیین گردیده خلاف صریح اصول قاعده گذاری و در تعارض با مفاد دادنامه موصوف به نظر می رسد.

۳- به موجب ماده ۷۷ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور، عوارض تعیین توسط شوراهای بایستی متناسب با تولید و درآمد اهالی باشد. حال آن که عوارض تعیینی توسط شورای اسلامی خاگ اولاً: براساس حق بیمه پرداختی اشخاص مشمول، وضع شده که نوعی هزینه است نه درآمد ثانیاً: میزان عوارض به اندازه ای زیاد است که سودی برای فعالیتهای مربوطه باقی نمی گذارد و بنابراین از تناسب عرضی برخوردار نیست این موضوع مهم به نوعی در بند ج ماده ۱۴ آیین نامه اجرایی نحوه وضع و وصول عوارض توسط شوراهای اسلامی شهر.... (مصوبه ۱۳۷۸/۷/۷ هیأت وزیران) نیز مورد تاکید قرار گرفته است. لذا با عنایت به جمیع جهات مطروحه و مستند به بند یک ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری تقاضای رسیدگی و صدور حکم به ابطال مصوبه صدرالذکر را دارد. همچنین با عنایت به اینکه شرکت خواهان بر اساس مصوبه معترض عنه به موجب رای شماره ۱۰۸۵-۱۳۹۵/۱/۱۹ کمیسیون ماده ۷۷ شهرداری خاگ محکوم به پرداخت مبلغ ۰۳۵/۸۳۱/۵۲۳ ریال گردیده که پرداخت آن خارج از توان شرکت است تقاضای صدور دستور موقت مبنی بر جلوگیری از اجرای رای کمیسیون مذکور را نیز دارد."

متن تعرفه مورد اعتراض به قرار زیر است:

تعرفه شماره ۲۴۰۴-۱۳۹۲/۱۱/۱۳ شهرداری خاگ مصوب شورای اسلامی شهر خاگ:

تعرفه ۲۴۰۴

شهرداری خاگ

شماره ابلاغ مصوبه : ۴۳۴۷/۱۱ / ش خ

تاریخ ابلاغ مصوبه : ۱۱۳/۱۱/۱۳۸۲

موضوع تعرفه : عوارض استفاده از خدمات توسط فعالان اقتصادی

معادله محاسبه عوارض :

معادل ۸٪ حق بیمه پرداخت شده $T =$

توضیحات محاسبه عوارض :

۱- کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از دولتی و خصوصی که به نوعی در محدوده و حریم شهر خارگ مبادرت به فعالیت اقتصادی می نمایند، به دلیل استفاده از انواع خدمات شهرداری و ایجاد عارضه های مختلف، موظف به پرداخت عوارض این تعرفه به حساب شهرداری خارگ می باشند.

۲- عوارض فوق شامل کلیه فعالیتهای اقتصادی اعم از ساخت ابنیه و ساختمان، تاسیسات شهری و صنعتی، راه سازی، فنی، طراحی، اجرایی، فضای سبز حمل و نقل، مشاوره ای، مطالعاتی و تحقیقاتی، نگهداری، نیروی انسانی و غیره به صورت نقدی، مبادله ای، تهاتر و غیره می باشد و شامل آن دسته از فعالیتهای مربوط به خرید و فروش تولیدات نمی باشد.

۳- مبنای محاسبه عوارض این تعرفه: حق بیمه پرداخت شده موضوع ماده ۳۸ قانون تامین اجتماعی می باشد و کلیه مشمولین موظف اند در مقابل عوارض این تعرفه به مانند حق بیمه پرداختی عمل نموده و یا هر پرداخت حق بیمه، عوارض این تعرفه را نیز به صورت غیر مستقیم (توسط استفاده کننده از فعالیت فعال اقتصادی) و یا مستقیم (توسط خود فعال اقتصادی) به حساب شهرداری خارگ واریز نموده و در پایان فعالیت خود مفاصاحساب شهرداری را دریافت نمایند.

۴- کلیه اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی و نهادها و سازمانهای عمومی، دولتی و غیر دولتی و ... که از فعالیت این گونه اشخاص استفاده می نمایند به عنوان مودی شناخته شده و بایستی عوارض این تعرفه را از طرف دیگر کسر و به حساب شهرداری خارگ واریز نمایند و در پایان فعالیت فعال مربوطه تسویه حساب نهایی فعال را منوط به ارایه مفاصاحساب شهرداری نمایند. ضمناً وصول آن برای شهرداری از خود فعال اقتصادی به عنوان بدهکار نیز بلامانع بوده و طرف مقابل آنها موظف به ارایه مستندات مربوطه به مامورین موضوع ماده ۳۱ آیین نامه مالی شهرداریها می باشد.

۵- در صورتی که فعالیتی مشمول پرداخت حق بیمه نگردد، مبنای محاسبه عوارض معادل حداقل حق بیمه موضوع ماده ۳۸ قانون تامین اجتماعی در موارد مرتبط با آن خواهد بود.

۶- در صورتی که درخواست استفاده از فعالیت فعال اقتصادی در مکان دیگری صادر شده باشد، ولی انجام فعالیت و یا اثرات انجام فعالیت در محدوده و حریم شهرداری باشد، عوارض مربوطه بایستی به حساب شهرداری خارگ واریز گردد.

۷- در صورتی که مبنای پولی فعالیت فعال اقتصادی، ارزی باشد، مبلغ عوارض با نرخ ارز مبادله ای زمان تعلق عوارض، محاسبه و به صورت ریالی دریافت خواهد شد.

۸- این تعرفه از ۱۳۹۳/۱/۱ به بعد لازم الرعایه خواهد بود و مشمول فعالیتهایی است که شروع آنها از این تاریخ به بعد می باشد و جهت فعالیتهایی که شروع آنها مربوط به قبل از آن می باشد، جاری نخواهد بود. ضمناً تعرفه هایی که از لحاظ محتوا مشابه این تعرفه باشند از ۱۳۹۳/۱/۱ به بعد فاقد اثر قانونی خواهند بود.

در پاسخ به شکایت مذکور، رییس شورای اسلامی شهر خارگ به موجب لایحه شماره ۴۲۷/۳/ش خ- ۱۳۹۶/۸/۱۴ توضیح داده است که:

" مدیر محترم دفتر هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

موضوع: پرونده کلاسه ۹۶/۵۷۸

با سلام

احتراماً: در پاسخ به دادخواست پرونده ۴۶۰-۹۶ مورخ ۱۳۹۶/۵/۱۵ به کلاسه فوق موضوع تقاضای خواهان شرکت پاک جو مبنی بر ابطال تعرفه عوارض استفاده از خدمات عمومی توسط فعالان اقتصادی به شماره ۲۴۰۴ و شماره مصوبه ۴۳۴۷/۱۱/ش خ-۱۳۹۲/۱۱/۱۳ مصوب این شورا و به جهت در آن به استحضار می رساند:

۱- در پاسخ به قسمت مقدماتی دادخواست معروض می دارد، این شورا با استناد به تبصره (۱) ماده (۵۰) قانون مالیات بر ارزش افزوده و بند (۱۶) ماده (۸۰) قانون شوراها (۷۱ سابق) کلیه لوایح برقراری عوارض شهرداری خارگ را مورد بررسی و در صورت عدم هر گونه مغایرت آنان با قوانین و مقررات نسبت به تصویب و اعلام عمومی آن در زمان مقرر اقدام می نماید. لذا در مراحل قانونی تصویب تعرفه کلیه ملاحظات قانونی رعایت شده است.

۲- در پاسخ به بند ۱ دادخواست معروض می دارد، همان گونه که خواهان عنوان نموده اند بر طبق ماده (۵۰) قانون مالیات بر ارزش افزوده، برقراری هرگونه عوارض و سایر وجوه برای انواع کالاهای وارداتی و تولیدی و همچنین ارایه خدمات که در قانون تکلیف مالیات و عوارض آنها معین شده است توسط شوراهای اسلامی شهر ممنوع می باشد و در ماده (۵۲) همان قانون عنوان شده، برقراری و دریافت هر گونه مالیات غیر مستقیم و عوارض دیگر از تولید کنندگان و واردکنندگان کالاها و ارایه دهندگان خدمات ممنوع می باشد، این موضوع در آراء متعدد هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به کرات عنوان و وضعیت آن برای همگان روشن است و شهرداری خارگ و این شورا آن را مد نظر قرار داده و به هیچ عنوان چنین عوارضهایی پیشنهاد مصوب نمی گردد. اما برای سایر موارد، قانونگذار اجازه وضع و تصویب عوارض را داده است که از جمله آن عوارض ساختمانی است که عرضه کالا و ارایه خدمات محسوب نمی گردد. در خصوص عوارض مورد مطالبه نیز این موضوع به دقت در نظر گرفته و رعایت شده است، جریان از این قرار است که فعالان اقتصادی در موقع حضور در یک منطقه و انجام فعالیت خود از خدمات عمومی شهر استفاده نموده و بر این اساس عوارض موضوع قانون مالیات بر ارزش افزوده را از کارفرمایان خود اخذ و از طریق سازمان امور مالیاتی به حساب شهرداری واریز می نمایند و در واقع کارفرمایان که دعوت کنندگان از پیمانکاران هستند با پرداخت آن عوارض، هزینه استفاده از خدمات عمومی توسط پیمانکاران را به حساب شهرداری محل واریز می نمایند. در اینجا سه عنصر کارفرما قرارداد و پیمانکار وجود دارند که تکلیف هر سه آنها در قانون مالیات بر ارزش افزوده، مشخص و دیگر نمی توان از بابت خدمات عمومی دریافتی آنها از شهرداری محل، وجه دیگری دریافت نمود و ایضاً نمی توان برای قراردادی که تکلیف آن روشن شده عوارض دیگری بار نمود که این موضوع توسط شهرداری خارگ و این شورا به دقت رعایت شده است. اما سایر عوامل مورد استفاده آنان به صورت مجزا شامل مبالغی به مانند هزینه آب، برق و ... می گردد که بایستی توسط آنها پرداخت گردد. در این میان نیروهای تحت امر پیمانکاران که ارتباطی با سه رکن کارفرما، قرارداد و پیمانکار ندارند، به صورت مجزا از خدمات شهر استفاده نموده که به مانند سایر شهروندان می بایستی عوارض آن را پرداخت نمایند و تعرفه پیشنهادی شهرداری و مصوبه این شورا دقیقاً آن اشخاص که جزء هیچ

کدام از سه رکن فوق الذکر نیستند را شامل و پیمانکاران مکلفند به ازاء تعداد کارکنان خود در منطقه معادل ۸٪ حق بیمه پرداخت شده برای آنان را به عنوان عوارض استفاده کارکنان خود از خدمات عمومی به حساب شهرداری پرداخت نمایند و این عوارض با عوارض موضوع قانون مالیات بر ارزش افزوده که پیمانکاران برای استفاده از لوازم و ماشین آلات خود که نیاز به خدمات عمومی شهر دارد و از کارفرما مبالغ آن را دریافت و به حساب شهرداری پرداخت می نمایند خروج موضوعی دارد. لذا همان گونه که ملاحظه می فرمایید، عوارض موصوف با عوارض قانون مالیات بر ارزش افزوده تفاوت ماهوی داشته و به هیچ عنوان عوارض مضاعف نمی باشد.

۳- در پاسخ به بند ۲ دادخواست معروض می دارد، شاکی با نگارش این بند به نوعی قبول عوارض را عنوان نموده اند اما برای روشن شدن ذهن آن عالی مقامان اعلام می دارد، بر طبق مواد متعدد قانونی، شهرداریها موظف به ارایه خدمات عمومی می باشند و برای خدمات اختصاصی خود و بر طبق بند (۲۶) ماده (۸۰) قانون شوراها (۷۱ سابق) بهای خدمات تعیین و پس از تصویب شورای شهر و با ارایه مستقیم آن نسبت به دریافت آن از استفاده کنندگان از خدمات اقدام می نمایند و این موضوع که شخصی به صورت کلی واژه خدمات را عنوان نماید، با قوانین و مقررات مطابقت ندارد. در این رابطه لازم به توضیح است که شهرداری خارج خدمات عمومی متعددی انجام می دهد که بدون وجود این خدمات ارایه هرگونه فعالیتی در منطقه بسیار سخت و حتی در مواقعی غیر ممکن خواهد بود، از جمله آن ایجاد معابر متعدد برای دسترسی راحت به محل های مورد فعالیت و بنادر ایجاد پارکینگ عمومی، فرهنگسرا، ورزشگاه و ده ها خدمات عمومی دیگر که پیمانکاران مراتب مربوط به فعالیت خود را با دریافت عوارض موضوع قانون مالیات بر ارزش افزوده از کارفرمایان و پرداخت آن به حساب شهرداریها جبران و کارکنان آنان نیز که به صورت مجزا در وقت آزاد خود از خدمات عمومی شهر استفاده می نمایند، با پرداخت عوارض متنازع فیه، هزینه خدمات را به حساب شهرداری واریز می نمایند.

۴- در پاسخ به بند ۳ دادخواست عنوان می دارد، به موجب ماده (۷۷) قانون شوراها، عوارض تصویبی می باید با درآمد اهالی تناسب داشته ولیکن مبنای آن براساس نوع فعالیت آنها و آیتم های مرتبط با آن تعیین و میزان عوارضی معادل ۸٪ حق بیمه پرداخت شده مبنای عوارض پیمانکاران است و به معنی تعیین عوارض برای هزینه نمی باشد. ضمناً در تعیین آن عدالت به صورت کامل و عدم هر گونه بار سنگین به درآمد آنان لحاظ شده است به عنوان مثال اگر پیمانکاری دارای پنج نیرو باشد که برای یک پروژه که حداکثر مدت زمان آن یکسال باشد مبلغی حدود ۶۰/۰۰۰/۰۰۰ ریال حق بیمه برای آنان پرداخت نماید عوارض پرداختی برای آنان حدود ۴/۸۰۰/۰۰۰ ریال خواهد بود لذا، همان گونه که ملاحظه می فرمایید در تصویب تعرفه جانب عدالت و تناسب آن با درآمد اهالی به درستی در نظر گرفته و رعایت شده است. حال با توجه به موارد معنونه در فوق و همان گونه که ملاحظه می فرمایید، موضوع عوارض مصوب این شورا با موارد مطروحه از سوی خواهان و سایر موارد ابطالی آن دیوان تفاوت داشته و اقدامات صورت پذیرفته از سوی این شورا و شهرداری خارج مطابق قوانین و مقررات بوده است. لذا تقاضای رد دادخواست خواهان مورد استدعاست."

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۹۷/۹/۲۰ با حضور رییس 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

با توجه به وضعیت خاص جزیره خارگ از حیث رفت و آمد، به کارگیری اشخاص و افراد در کارهای اقتصادی، پروژه های دولتی، نفتی، شرکتها و غیره از طریق قراردادهای پیمانکاری بوده و طبق مواد ۱۶ و ۳۸ قانون مالیات بر ارزش افزوده، مالیات و عوارض شهرداری را پرداخت می کنند و شوراها و شوراهای اسلامی در ماده ۵۰ همان قانون از وضع عوارض منع شده اند، بنابراین وضع عوارض بر افرادی که از طریق سازمانها، ادارات، شرکتهای خدماتی به کار گرفته می شود، مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات است و تعرفه شماره ۲۴۰۴ از مصوبه مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۱۳ شورای اسلامی شهر خارگ با موضوع عوارض استفاده از خدمات توسط فعالان اقتصادی مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری ابطال می شود.

محمدکاظم بهرامی- رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری