



رای شماره ۴۴۰ مورخ ۱۳۹۶/۰۵/۱۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

بسم الله الرحمن الرحيم

شماره دادنامه: ۴۴۰

تاریخ دادنامه: ۱۳۹۶/۵/۱۰

کلاس پرونده: ۹۴/۱۱۷۰

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکی: آقای محمد مینایی

موضوع شکایت و خواسته: ابطال بند الف و تبصره های (۳ و ۴) بند ب ماده ۶۳ مصوبه شماره ۱۱۸-۱۴/۱۱/۱۳۹۳ در خصوص عوارض خدماتی اصناف و مراکز اقامتی شورای اسلامی شهر سرعین

گردش کار : شاکی به موجب دادخواستی ابطال بند الف و تبصره های (۳ و ۴) بند ب ماده ۶۳ مصوبه شماره ۱۱۸-۱۴/۱۱/۱۳۹۳ در خصوص عوارض خدماتی اصناف و مراکز اقامتی شورای اسلامی شهر سرعین را خواستار شده و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده است که :

"با درود و ارج و پیشکش مهر به آگاهی می رساند که شهرداری سرعین به استناد مصوبات شورای اسلامی شهر به صورت غیر قانونی مبادرت به اخذ عوارض به انحاء مختلف و تحت عناوین گوناگون از اصناف به ویژه هتل و هتل آپارتمانها و واحدهایی که طبق قانون مالیات بر ارزش افزوده تکلیف مالیات و عوارض آنها معین شده است می نماید به عنوان نمونه در سال جاری طبق رای شماره ۱۶۷۲/۹۴-۱۳۹۴/۸/۲۰ کمیسیون ماده ۷۷ حکم به پرداخت عوارض بهای خدمات صنفی از سال ۱۳۸۹ تا سال ۱۳۹۴ به مبلغ ۰۰۰/۳۳۶/۴۲ ریال از هتل مرمر کرده است. هم اکنون به استناد مواد قانون دیوان عدالت اداری ابطال مصوبه عوارض بهای خدمات صنفی تصویبی وفق ماده ۶۳ لایحه عوارض سال ۱۳۹۴ شورای اسلامی سرعین (دال بر اجازه اخذ عوارض محلی از اصناف و مواردی که طبق قانون مالیات بر ارزش افزوده تکلیف مالیات و عوارض آنها معین شده است) به استناد ادله معروضی زیر مورد استدعاست.

۱- مطابق ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده که اشعار می دارد « برقراری هرگونه عوارض و سایر وجوه برای انواع کالاهای وارداتی و تولیدی و همچنین ارایه خدمات که در این قانون تکلیف مالیات و عوارض آنها معین شده است،

همچنین برقراری عوارض به درآمدهای مآخذ محاسبه مالیات، سود سهام شرکتها، سود اوراق مشارکت، سود سپرده گذاری و سایر عملیات مالی اشخاص نزد بانکها و موسسات اعتباری غیر بانکی مجاز، توسط شوراهای اسلامی و سایر مراجع ممنوع می باشد.» لذا اخذ هرگونه عوارض محلی دیگر و مضاعف از جمله عوارض بهای خدمات صنفی از واحدهای مشمول این قانون توسط شهرداری سرعین با استناد به مصوبه شورای اسلامی غیر قانونی و خلاف مقررات و ماده ۵۰ قانون مذکور می باشد.

۲- مطابق ماده ۱ 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 که بیان می دارد: « از ابتدای سال ۱۳۸۲ برقراری و دریافت هرگونه وجوه از جمله مالیات و عوارض اعم از ملی و محلی از تولیدکنندگان کالاها، ارایه دهندگان خدمات و همچنین کالاهای وارداتی صرفاً به موجب این قانون صورت می پذیرد و کلیه قوانین و مقررات مربوط به برقراری، اختیار و یا اجازه برقراری و دریافت وجوه که توسط هیأت وزیران، مجامع، شوراهای و سایر مراجع، وزارتخانه ها، سازمانها، موسسات و شرکتهای دولتی از جمله آن دسته از دستگاههای اجرایی که شمول قوانین بر آنها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام است، همچنین موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی صورت می پذیرد به استثناء « قانون مالیاتهای مستقیم مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۳ و اصلاحات بعدی آن، قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری- صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲/۶/۷، قانون مقررات تردد وسایل نقلیه خارجی مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۲، عوارض آزاد راهها، عوارض موضوع ماده (۱۲) قانون حمل و نقل و عبور کالاهای خارجی از قلمرو جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۴/۱۲/۲۲ و عوارض موضوع بند (ب) ماده (۴۶)، بند (ب) ماده (۱۳۰) و بندهای (الف) و (ب) ماده (۱۳۲) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷» لغو می گردد. « به صراحت این ماده تمامی اختیارات سایر مراجع بالاخص وزارت کشور یا شوراهای شهر و روستا در زمینه وضع عوارض لغو می شود.

ضمن پرهیز از تکرار مکررات با توجه به موارد معروضه بالا و اینکه لایحه مذکور به صورت غیر قانونی و برخلاف مقررات و قوانین تصویب شده، فاقد نفوذ و وجاهت قانونی می باشد و طبق ماده ۵۰ قانون ارزش افزوده و ماده ۱ قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، شورای اسلامی صلاحیت تصویب چنین مصوبه ای برای واحدهایی که تکلیف عوارض آنها در قانون مالیاتی مشخص شده را نداشته است. اکنون ابطال مصوبه شماره ۱۱۸-۱۴/۱۱/۱۳۹۳ شورای اسلامی شهر سرعین را از محضر آن مقامات ارجمند و فرهیخته خواستارم.

متن مصوبه در قسمتهای مورد اعتراض به قرار زیر است:

" ماده ۶۳: عوارض خدماتی اصناف و مراکز اقامتی

با توجه به شروع فعالیت اتاق اصناف در شهر سرعین و واگذار شدن صدور پروانه کسب به اتاق اصناف نحوه محاسبه و وصول عوارض کسب و خدماتی در سال ۱۳۹۴ به شرح ذیل تعیین می گردد.

الف) فرمول محاسبه بهای خدمات هتل، هتل آپارتمان و مسافرخانه

تعداد واحد × بهای خدمات

ب) فرمول محاسبه عوارض صنفی (کسب و حرف) در سطح شهر تعداد

مساحت $\times$ (بهای خدمات $\times$ ضریب محله ای)

تبصره ۱:.....

تبصره ۲:.....

تبصره ۳: عوارض خدماتی معوقه کلیه کسب از سال ۱۳۷۵ لغایت ۱۳۸۰ تا ۲۵ درصد لایحه عوارض ۱۳۹۴ اخذ خواهد شد.

تبصره ۴: عوارض کسب و بهای خدمات سالهای معوقه کلیه کسب و حرف و مراکز اقامتی از سال ۱۳۸۱ الی ۱۳۹۲ به میزان ۷۰ درصد لایحه عوارض ۱۳۹۴ محاسبه و اخذ خواهد شد. "

در پاسخ به شکایت مذکور، رییس شورای اسلامی شهر سرعین به موجب لایحه شماره ۱۳۹۴/۱۲/۲۷-۱۶۸۳/۹۴ توضیح داده است که:

" ۱- با بررسی پرونده های بایگانی تشکیل یافته در شهرداری و پرونده اصناف هتل آپارتمان مرمر، شاکی آقای محمد مینایی هیچ گونه سمتی در پرونده ندارد و نمی تواند طرح دعوی کند در حالی که پروانه ساختمانی و پروانه فعالیت کسب صادره به نام آقایان قاسم- علی - زلفعلی مینایی می باشد و برابر ماده ۴ قانون دیوان عدالت اداری شاکی باید رونوشت یا تصویر مدارک سمت خود را به تعداد طرف شکایت به اضافه یک نسخه پیوست دادخواست کند که متأسفانه رعایت و ضمیمه نشده است. در ضمن پروانه کسب و فیش پرداختی عوارض کسب هتل مرمر تا پایان سال ۱۳۸۸ به نام آقای یوسف مینایی فرزند مرحوم زلفعلی مینایی به پیوست جهت استحضار و هرگونه اقدام مقتضی می باشد.

۲- شاکی در موضوع شکایت و خواسته خود ابطال مصوبه عوارض و بهای خدمات صنفی وفق ماده ۶۳ لایحه عوارض سال ۱۳۹۴ شورای اسلامی شهر سرعین عنوان نموده اما در متن دادخواست تقاضای ابطال مصوبه شماره ۱۳۹۳/۱۱/۱۴-۱۱۸ شورای اسلامی شهر سرعین را خواستار شده که شاکی نمی تواند به صورت کلی و نامعین ابطال کل لایحه عوارض را بخواهد.

۳- برابر بند ۱۶ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور که اشعار می دارد تصویب لوایح و برقراری و لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن با در نظر گرفتن سیاست عمومی دولت از سوی وزارت کشور اعلام می شود.

۴- 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، ارایه دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی اشعار می دارد وضع عوارض محل جدید و افزایش نرخ هر یک از عوارض محلی می بایستی حداکثر تا پایان بهمن هر سال برای اجرا در سال قبل تصویب و اعلام عمومی می گردد.

۵- شورای اسلامی شهر سرعین با استناد به بند ۳ و ۴ و دیگر مستندات قانونی و آیین نامه مالی و اداری شهرداری در مهلت قانونی اقدام به تصویب لایحه عوارض سال ۱۳۹۴ اقدام به تصویب و نشر آگهی عمومی نموده است که به پیوست می باشد.

۶- ماهیت حقوقی شهرداریها به عنوان یک موسسه عمومی غیر دولتی بوده و به صورت خودگردان از طریق درآمد محلی اداره می شود و شهرداری سرعین عوارضی وفق تبصره ۱ ماده ۵ قانونی مالیات بر ارزش افزوده، تحت عنوان بهای خدمات و عوارض محلی در بهمن ماه هر سال پس از طی مراحل قانونی به شورای اسلامی شهر پیشنهاد و پس از تصویب شورای اسلامی شهر سرعین و تایید فرمانداری که از طرف وزارت کشور به فرمانداریها تفویض شده است اقدام به اخذ عوارض می نماید که از محل دریافت عوارض از کسانی که در شهرها زندگی می کنند در غالب ۳۸ وظیفه ذاتی مستقیماً ارایه خدمات می نمایند یعنی در شهرداریها برعکس تمامی نهادهای دولتی مدیریت درآمدی و هزینه ای توأم و با هم صورت می پذیرد عوارض محلی عمدتاً عوارضی است که فارغ از تولید به مبلغ عوارض مستمر و یا موجود در محدوده شهر تعلق می گیرد که انواع آن را می توان برای زمین و ساختمان و اتومبیل و کسب و پیشه و غیره را نام برد.

۷- ماده ۱۹ قانون مالیات بر ارزش افزوده اشعار می دارد مودیان مکلفند در قبال عرضه کالا و خدمات موضوع این قانون صورتحساب با رعایت قانون نظام صنفی و حاوی مشخصات متاملین و مورد معامله به ترتیب که توسط سازمان امور مالیاتی کشور تعیین و اعلام می شود صادر و معاملات متعلق را در ستون مخصوص درجه و وصول نمایند که نشان می دهد مصرف کنندگان و دریافت کنندگان خدمات مالیات بر ارزش افزوده را پرداخت می نمایند.

۸- در رای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره های مورد استناد صراحتاً عنوان گردیده بهای خدمات باید در وجه شهرداریها پرداخت گردد و شورای نگهبان نیز در نظریه خود بهای خدمات را خلاف موازین شرع نشناخته است و کلیه محاکم باید از نظرات رای هیأت عمومی تبعیت نمایند.

۹- معاون عمران و توسعه امور شهری و روستایی وزارت کشور طی نامه شماره ۱۵۸۷۸۲-۱۸/۱۲/۱۳۹۳ اخذ عوارض با عنوان اینکه شورای اسلامی شهرها می توانند عوارضی بر فضای مورد بهره برداری در سطح شهر برای انجام هر گونه فعالیت اقتصادی وضع نماید و از طرف دیگر وجوهی که موسسات یاد شده به استناد ماده ۳۸ قانون مالیات بر ارزش افزوده به حساب سازمان امور مالیاتی واریز می نمایند عوارضی است که توسط این موسسات از مصرف کنندگان و دریافت کنندگان خدمات اخذ و بخشی از آن طی فرایند قانونی به حساب شهرداریها واریز می شود به عبارت دیگر دریافت این عوارض مصرف کنندگان و دریافت کنندگان خدمات از مودیان و واریز آن به حساب سازمان امور مالیاتی هستند نه پرداخت کننده و عوارض، در واقع کلیه هتلهای مکلف به پرداخت عوارض می باشند.

۱۰- برابر نرخ مصوب و ابلاغ شده به تمام هتلهای و هتل آپارتمانهای جامعه صنفی تاسیسات اقامتی استان اردبیل به شماره ۱۳۹۱/۳/۶-۱۹۰/۹۶/۹۲ که توسط آقای اکبر مینایی به عنوان مدیرعامل که برادر شاکری می باشد آن را امضاء نموده که در بند ۳ نرخ مصوب عنوان گردیده که به صورت حسابهای صادره ۶ درصد مالیات بر ارزش افزوده اضافه می گردد و سالهای بعد از آن مدیرعامل جدید آقای جعفر بذری به همان صورت نرخ مصوب را که نشان می دهد هتلهای و هتل آپارتمانها مالیات بر ارزش افزوده را از محل درآمد خود پرداخت نمی کنند بلکه این مبلغ علاوه بر صورتحساب از مشتریان دریافت می نمایند.

۱۱- بهای خدماتی مصوب شورای اسلامی شهر سرعین که از بابت جمع آوری، حمل و دفن زباله تولید شده توسط اصناف و کسبه دریافت می شود و اگر در محاسبه آن دقت شود ملاحظه می گردد که یک هتل با آن همه زباله و پسماند که تولید می کنند سالانه مبلغی کمتر از یک میلیون تومان پرداخت می نمایند و شاکی نیز در متن دادخواست خود آورده است برای مدت ۵ سال مبلغ ۳۳۶/۴۲/۰۰۰ ریال هزینه جمع آوری، حمل و دفن زباله یک هتل شده است، علیهذا با عنایت به مراتب فوق تقاضای رد شکایت شاکی از محضر ریاست مورد استدعاست."

در اجرای ماده ۸۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری پرونده در هیأت تخصصی عمران، شهرسازی و اسناد دیوان عدالت اداری مطرح شد و این هیأت در خصوص خواسته شاکی مبنی بر ابطال ماده ۶۳ از تعرفه عوارض سال ۱۳۹۴ شهرداری سرعین از مصوبه شماره ۱۱۸-۱۴/۱۱/۱۳۹۳ شورای اسلامی شهر سرعین مبنی بر تجویز اخذ عوارض کسب و پیشه از مشاغل به استثناء بند الف و تبصره های ۳ و ۴ بند ب و موارد مربوط به آنها در نحوه محاسبه بهای خدمات و عوارض را مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات قانونی ندانسته است و به استناد مواد ۱۲ و ۸۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری به موجب دادنامه شماره ۳۴-۱۰/۳/۱۳۹۶ رای به رد شکایت صادر کرده است. رای مذکور به علت عدم اعتراض از سوی رئیس دیوان عدالت اداری و یا ده نفر از قضات دیوان عدالت اداری قطعیته یافته است.

رسیدگی به بند الف و تبصره های ۳ و ۴ بند ب از ماده ۶۳ در خصوص تعرفه عوارض مذکور در دستور کار هیأت عمومی قرار گرفت. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۰/۵/۱۳۹۶ 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

مطابق تبصره ۱ ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۳۸۷، شوراها و شوراهای اسلامی شهر و بخش جهت هر یک از عوارض محلی جدید که تکلیف آنها در این قانون مشخص نشده باشند، موظفند موارد را حداکثر تا پانزدهم بهمن ماه هر سال برای اجرا در سال بعد تصویب و اعلام عمومی نمایند. نظر به اینکه عوارض تصویبی برای اجرا در سال بعد است، عوارض تصویب شده از سال بعد قابل وصول است و امکان اینکه مصوبه شورای اسلامی شهر در تجویز اخذ عوارض به گذشته تسری یابد مغایر قانون فوق الذکر است. بنابراین تبصره های ۴ و ۳ بند ب ماده ۶۳ مصوبه ۱۱۸-۱۴/۱۱/۱۳۹۳ شورای اسلامی شهر سرعین مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می شود.

محمدکاظم بهرامی - رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری