

قوانین و مقررات عمومی

شماره ۱۳۰۵/۹۱
تاریخ دادنامه: ۱۳۹۳/۹/۲۴ شماره دادنامه: ۱۵۳۰ کلاس پرونده: ۱۳۰۵/۹۱
مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری
شاکا: شرکت گاز استان تهران
موضوع شکایت و خواسته: ابطال مصوبه شماره ۱۶۰/۱۰۱۸/۱۹۵۵۲-۱۳۸۶/۱۱/۲۱
شورای اسلامی شهر تهران
گردش کار: شرکت گاز استان تهران به موجب دادخواستی ابطال مصوبه شماره ۱۶۰/۱۰۱۸/۱۹۵۵۲-۱۳۸۶/۱۱/۲۱ شورای اسلامی شهر تهران را خواستار شده و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده است که:

«شهرداری تهران در اجرای مصوبه مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۲۱ شورای اسلامی شهر تهران به شماره ۱۶۰/۱۰۱۸/۱۹۵۵۲ تحت عنوان مشاغل (مجوز اخذ عوارض از فعالیت شرکتهای دولتی و شرکتهای وابسته به بنیادها و نهادهای مستقر در شهر تهران) مبادرت به صدور قبوض عوارض و مطالبه مبالغ هنگفتی تحت عنوان عوارض مشاغل کرده است. در حالی که با استناد به ادامه ذیل الذکر بی اعتباری مصوبه موصوف از زاویه عدم رعایت قوانین ناظر بر موضوع محرز بوده، لذا تقاضای رسیدگی و النهایه ابطال مصوبه مورد استدعاست. ۱- همان گونه که آن مقام عالی استحضار دارند اساساً تبادل لغوی، عرفی و عقلی واژه «عوارض» در مقابل «خدمات» موضوعیت می یابد و به عبارتی مابه ازاء خدمات ارائه شده هستند و اصولاً پرداخت کننده عوارض می باید از نوعی خدمات و انتفاع مستقیم برخوردار شود، حال آن که در مانحن فیه و نظر به اخذ عوارض متعدد از طرف شهرداری همچون عوارض سالیانه، عوارض پسماند و ... مطالبه عوارضی تحت عنوان عوارض مشاغل بدون آن که ارائه خدمات خاصی از این جهت از سوی شهرداری قابل تصور باشد قابلیت طرح، استماع و اجابت را ندارد.

۲- حسب ماده (۴) اساسنامه شرکت گاز استان تهران، سهام شرکت کلاً متعلق به شرکت ملی گاز ایران بوده و از طرف دیگر وفق ماده (۴) اساسنامه شرکت ملی گاز، کلیه سهام آن متعلق به شرکت ملی نفت و ملاً صد در صد دولتی است که مطابق ضوابط و مقررات جاری هر گونه پرداخت از طرف شرکتهای دولتی می‌باید وفق قوانین معتبر و لازم‌الاجراء صورت پذیرد.

۳- مصوبه معترض‌عنه حسب تصریح مؤکد در سطر نخست آن به استناد تبصره (۱) ذیل ماده ۵ قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران موسوم به «قانون تجمیع عوارض» مصوب شده است حال آن که قانون مورد استناد اساساً نظر به مشکلات و تبعات اجرایی مترتب بر آن، مطابق مدلول صریح ماده ۵۲ «قانون مالیات بر ارزش افزوده» صریحاً نسخ شده است که در این راستا قسمت اخیر ماده موصوف ضمن نسخ کلیه قوانین خاص و عام ناظر بر موضوع چنین اشعار می‌دارد: «برقراری و دریافت هر گونه مالیات غیرمستقیم و عوارض دیگر از تولیدکنندگان و واردکنندگان کالاها و ارائه‌دهندگان خدمات ممنوع می‌باشد» در این خصوص مفاد رأی صادر شده از سوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره ه/۵۵۵/۸۸ (دادنامه شماره ۵۵۰) - ۱۳۹۱/۸/۲۸ و تصریح به رفع اثر از رأی صادر شده شماره ۱۴۷۶-۱۳۸۶/۱۲/۱۲ به واسطه نسخ قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (قانون تجمیع عوارض) و حاکمیت و شمول قانون مالیات بر ارزش افزوده و نظر به اتخاذ وحدت ملاک از مفاد رأی صادر شده و مبنای استدلالی آن دلالت تمام و مطلق بر بی اعتباری مصوبه مورد نزاع و اختلاف را دارد.

۴- از طرف دیگر مصوبه موصوف مستند به ماده ۳ «آیین‌نامه اجرایی نحوه وضع و وصول عوارض توسط شورای اسلامی» مصوب ۱۳۷۸/۷/۷ استوار و تصویب شده است، حال آن که اولاً: قسمتهای مورد نزاع و مبتلابه آیین‌نامه موصوف حسب رأی صادر شده از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره ه/۲۸۳/۸۱ - ۱۳۸۲/۱۰/۳ (دادنامه شماره ۳۶۱) ابطال شده است. بنابراین استناد مصوبه شورای اسلامی شهر به آیین‌نامه صدرالذکر فاقد وجهت و محکوم به رد و بطلان است دوم آن که بر فرض اعتبار، ماده مارالذکر اساساً ناظر بر «واحدهای صنفی - تولیدی» است و قابلیت تفسیر موسع و ملاً شمول منطوق ماده بر ادارات دولتی را ندارد تا با انتساب وصف و ماهیت «صنفی - تولیدی» به ادارات دولتی از باب فعالیت آنها عوارض مشاغل دریافت شود.

۵ - مطابق منطوق و مفهوم صریح تبصره (۱) ماده (۵۰) قانون مالیات بر ارزش افزوده، نه تنها حدود اختیار شورای اسلامی شهر در وضع عوارض جدید مفید به قید زمان است، بلکه مهمتر از آن اختیار موصوف مقید و متصف به وصف «محلی» است. حال آن که در مانحن فیه اساساً حوزه فعالیت شرکت ملی گاز محلی نبوده و در این راستا مصوبات مشابه صادر شده توسط شورای اسلامی شهرستان قائم شهر و یزد حسب آراء صادر شده از هیأت عمومی دیوان به شماره‌های ه/۶۳۳/۸۸ - ۱۳۸۹/۶/۲۸ و ه/۲۹۱/۸۷ - ۱۳۸۸/۴/۳۰ ابطال شده است.

۶ - وفق منطوق صریح ماده (۷۷) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحات بعدی آن و همچنین بندهای (ب) و (ت) ماده ۱۴ آیین‌نامه اجرایی نسخ شده نحوه وضع و وصول عوارض توسط شورای اسلامی شهر ... مصوب ۱۳۷۸/۷/۷ موضوع اختیار شورای اسلامی شهر در وضع و تعیین عوارض به رعایت تناسب عوارض تعیینی با تولیدات و درآمد اهالی و سازمانها و شرکتهای مقید و منوط شده است. حال آن که در شرایط فعلی و نظر به وضعیت بودجه‌های تخصیصی، مقرر امره فوق به هیچ عنوان از طرف شورای اسلامی شهر تهران ملحوظ و مرعی نبوده است.

علی هذا نظر به مراتب فوق‌الاشعار و با امعان نظر به این امر که وفق قوانین و ضوابط جاری پرداخت هر گونه وجهی از طرف شرکتهای و سازمانهای دولتی لزوماً می‌باید وفق قوانین و مقررات معتبر و لازم‌الاجراء صورت پذیرد، حال آن که اعتبار و الزام قانونی مصوبه موصوف نظر به مراتب معنونه محل تردید و بلکه خلاف قانون و خارج از حدود اختیار شورای اسلامی است لذا طرح موضوع در هیأت عمومی و صدور حکم بر ابطال مصوبه مذکور مورد استدعاست.»

متن مصوبه مورد اعتراض به قرار زیر است:

«به استناد تبصره (۱) ذیل 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، ارائه‌دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی مصوب مجلس شورای اسلامی با رعایت قانون لغو ماده (۹۰) قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶ و مواد (۳) و (۱۴) آیین‌نامه اجرایی نحوه وضع و وصول عوارض توسط شوراهای اسلامی شهر، بخش و شهرک مصوب ۱۳۷۸/۷/۷ و در راستای سیاست تمرکززدایی و جلوگیری از سرشکن شدن هزینه‌های عمرانی و خدماتی شهر تهران ناشی

از حضور و فعالیت شرکتهای دولتی و شرکتهای وابسته به بنیادها و نهادهای مستقر در شهر تهران بر اقشار آسیب پذیر و سایر شهروندان، شهرداری تهران موظف است از ابتدای سال ۱۳۸۷ نسبت به وصول عوارض فعالیت از مؤسسات فوق‌الذکر در شهر تهران به شرح ذیل اقدام نماید:

$$T = \frac{\sqrt{s \times p}}{100} \times b.k$$

T= عوارض ماهانه فعالیت

S = مساحت بنا

P = قیمت یک مترمربع آخرین ارزش معاملاتی املاک موضوع ماده ۶۴ قانون مالیاتهای مستقیم

b= عوارض پایه (۱۰۰۰۰ ریال)

k= ضریب تعدیل مطابق جدول پیوست

تبصره: آن دسته از شرکتهای دولتی که مشمول عوارض کسب و پیشه می‌باشند

مشمول این مصوبه نخواهند بود.»

در پاسخ به شکایت مذکور، رئیس شورای اسلامی شهر تهران به موجب لایحه شماره ۱۶۰/۲۲۴۷-۱۳۹۲/۲/۱۴ توضیح داده است که:

«احتراماً، عطف به پرونده کلاسه ۱۳۰۵/۹۱ با شماره ۹۱۰۹۹۸۰۹۰۰۰۹۶۵۲۲ موضوع مکاتبه مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۱۱ مدیریت دفتر هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ثبت شده به شماره ۱۶۰/۲۶۴-۱۳۹۲/۱/۱۸ در دبیرخانه شورای اسلامی شهر تهران در خصوص ارسال نسخه دوم دادخواست شرکت گاز استان تهران به خواسته «ابطال مصوبه شماره ۱۳۸۹/۱۱/۲۱ - ۱۶۰/۱۰۱۸/۱۹۵۵۲ شورای اسلامی شهر تهران» مبنی بر اخذ عوارض از فعالیت شرکتهای دولتی ... مراتب ذیل را در رد خواسته یاد شده به استحضار می‌رساند:

۱- مستندات قانونی

۱-۱- همان گونه که مستحضرد، حسب مندرجات بند ۱۶ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شورای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ و اصلاحات بعدی آن، «تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن» در صلاحیت شورای اسلامی شهر است.

۱-۲- همان گونه که مستحضرد بر مبنای تبصره ۱ ذیل ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷، وضع عوارض محلی که تکلیف آنها در این قانون مشخص نشده بر عهده شورای اسلامی شهر و بخش است.

۱-۳- همچنین در زمان تصویب مصوبه مورد بحث، بر مبنای مفهوم مخالف 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، ارائه‌دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی مصوب ۱۳۸۱/۱۰/۲۲ معروف به قانون تجمیع عوارض و منطوق تبصره ۱ آن که بهترین دلیل بر وجود این مفهوم مخالف است، وضع عوارض برای عناوینی که در ماده ۴ این قانون تکلیف آن روشن نشده بود به عهده شورای اسلامی شهر تهران قرار داده شده بود. بند «ب» ماده ۱ و ماده ۱۶ آیین‌نامه اجرایی قانون تجمیع عوارض مصوب ۱۳۸۱/۱۲/۲۸ هیأت وزیران مندرج در روزنامه رسمی شماره ۱۶۹۲۷-۱۳۸۲/۱/۲۳ نیز به وضوح مؤید پیش‌بینی صلاحیت شوراهای اسلامی شهرها در وضع این گونه عوارض بوده است.

۲- مندرجات دادخواست تقدیمی شرکت گاز استان تهران:

۲-۱- در خصوص مندرجات بند ۱ دادخواست شاکی، همان گونه که مستحضرد عنوان «عوارض» ماهیتاً با عنوان «بهای خدمات» تفاوت دارد. قانونگذار نیز از «عوارض» در بند ۱۶ ذیل ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شورای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ سخن گفته و عنوان «بهای خدمات» در بند ۲۶ ذیل ماده ۷۱ این قانون ذکر شده است.

۲-۲- در بند ۲ دادخواست شاکی به ماده ۴ اساسنامه شرکت گاز استان تهران استناد شده است. در شماره‌های ذیل مستندات قانونی این لایحه ملاحظه فرمودید که وضع عوارض در خصوص مورد بر مبنای مستندات قانونی صورت گرفته است.

۲-۳- در بند ۳ دادخواست شاکی به تبصره ۱ ذیل ماده ۵ قانون تجمیع عوارض و ماده ۵۲ قانون مالیات بر ارزش افزوده استناد شده است:

۲-۳-۱- همان گونه که در شماره (۱-۳) لایحه حاضر به استحضار رسانده شد، در قانون تجمیع عوارض تکلیف خاصی برای شرکتهای دولتی تعیین نشده است و در نتیجه به استناد مراتب معروض در شماره ۱-۳ لایحه حاضر، شورای اسلامی شهر مرجع صالح بر عوارض در خصوص مورد است.

۲-۳-۲- در متن بند ۳ دادخواست شاکی به ماده ۵۲ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷/۷/۱۷ استناد شده است. در حالی که مصوبه مورد اعتراض در سال ۱۳۸۶

به تصویب رسیده است و در نتیجه این قانون ناظر به مقررات مصوب قبلی نخواهد بود. صرف نظر از این ایراد، همان گونه که در لایحه شماره (۱-۲) حاضر به استحضار رسانده شد، در خصوص مورد تکلیفی در قانون مالیات بر ارزش افزوده تعیین نشده و در نتیجه شورای اسلامی شهر صالح وضع عوارض مورد اعتراض خواهد بود.

۲-۴. در شماره ۴ دادخواست شرکت گاز استان تهران به دادنامه ۳۶۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری استناد شده است. همان گونه که در ذیل موارد یاد شده ملاحظه می‌فرمایید، خروج آیین‌نامه موضوع دادنامه یاد شده از مقررات قانون تجمیع عوارض غیرقانونی اعلام شده است. در مانحن‌فیه، هیچ گونه خروجی از مقررات صورت نگرفته و ادعای یاد شده بلاوجه است.

۲-۵. در شماره ۵ دادخواست شرکت گاز استان تهران ادعا شده فعالیت این شرکت ملی است. بهترین دلیل برای رد این ادعا ملاحظه عنوان این شرکت است. محدوده فعالیت این شرکت استان تهران است و فعالیت شرکت ملی گاز دخالتی در تعیین حوزه فعالیت شرکت گاز استان تهران ندارد.

۲-۶. مندرجات بند ۶ دادخواست شرکت گاز استان تهران ادعای بلا دلیل است. با توجه به موارد معروضه مبنی بر صلاحیت شورای اسلامی شهر در وضع عوارض برای فعالیت شرکت‌های دولتی، رد دادخواست تقدیمی مورد استدعاست.»

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ یاد شده با حضور رؤساء، مستشاران و دادرسان شعب دیوان تشکیل شد. پس از بحث و بررسی، با اکثریت آراء به شرح آینده به صدور رأی مبادرت می‌کند.

رأی هیأت عمومی

به موجب ماده یک 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، ارائه‌دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی مصوب سال ۱۳۸۱، برقراری هر گونه وجوه از جمله مالیات و عوارض اعم از ملی و محلی از تولیدکنندگان کالا، ارائه‌دهندگان خدمات و همچنین کالاهای وارداتی صرفاً به موجب این قانون مجاز است و مطابق ماده ۵ قانون مذکور، برقراری هر گونه عوارض و سایر وجوه برای انواع کالاهای وارداتی و کالاهای تولیدی و همچنین آن دسته از خدمات که در ماده ۴ این قانون تکلیف مالیات و عوارض آنها معین شده است همچنین برقراری عوارض بر درآمدها و مأخذ محاسبه مالیات، سود سهام شرکتها، سود اوراق مشارکت، سود سپرده‌گذاری و سایر عملیات مالی اشخاص نزد بانکها و مؤسسات اعتباری غیربانکی مجاز توسط شوراهای اسلامی و سایر مراجع ممنوع اعلام شده است و در تبصره ۱ ماده ۵ قانون مزبور، وضع عوارض محلی جدید یا افزایش نرخ هر یک از عوارض محلی با رعایت شرایط مذکور در تبصره یاد شده در صلاحیت شورای اسلامی است. نظر به مقررات قانونی یاد شده که تا زمان لازم‌الاجراء شدن قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۳۸۷، معتبر و مجرا بوده است و توجهاً به این که حوزه فعالیت مشمولان مصوبه مورد شکایت به صورت کشوری است و مالیات و عوارض آنها در 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، ارائه‌دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی مصوب سال ۱۳۸۱ و قانون مالیات بر ارزش افزوده مشخص شده است و تلقی شرکت‌های دولتی و شرکت‌های وابسته به بنیادها و نهادها به عنوان واحد صنفی صحیح نیست، لذا وضع عوارض محلی مطابق مصوبه معترض‌به خارج از حدود اختیارات شورای اسلامی شهر تهران تشخیص داده می‌شود و به استناد بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری ابطال می‌شود.

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

معاون قضائی دیوان عدالت اداری - مرتضی علی‌اشراقی