



پژوهشکده شورای نگهبان



گزارش کارشناسی

پرونده‌های دیوان عدالت اداری

در خصوص:

تقاضای ابطال بند «ا» مصوبه شماره ۱۶/۱۵۵۹-

۱۶/۳/۱۳۹۴ شورای اسلامی شهر آمل

کد گزارش: ۹۷۰۲۰۱۸

تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۰۲/۲۳

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت اداری

موضوع:

تقاضای ابطال بند «ا» مصوبه شماره ۱۶/۱۵۵۹-

۱۳۹۴/۳/۱۶ شورای اسلامی شهر آمل

تهیه و تنظیم:

محمدعلی فراهانی

نظارت:

سیده‌مجتبی حسینی‌پور

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۷۰۲۰۱۸

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۷/۰۲/۲۳

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

موضوع شکایت: تقاضای ابطال بند «ا» مصوبه شماره ۱۶/۱۵۵۹-۱۶-۱۳۹۴/۳/۱۶

شورای اسلامی شهر آمل

شاکی: آقای بهرام نورمحمدی

طرف شکایت: شورای اسلامی شهر آمل

جهت مغایرت شرعی: اصل تسلیط و حرمت مالکیت مشروع اشخاص

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۲۰۰۸۸۸/۲۰۰/۲۱۰/۲۱۰۰۰۰۹۰۰۰ - ۱۳۹۶/۱۱/۱۱

مقدمه

شاکی به موجب طرح درخواستی بند «ا» مصوبه شماره ۱۶/۱۵۵۹ مورخ ۱۶/۳/۱۳۹۴ شورای اسلامی شهر آمل را که به موجب آن نامه شهرداری در خصوص وضع مقررات و ضوابط اجرایی نصب تابلوهای تبلیغات محیطی و صنفی به تصویب رسیده است، به دلیل مغایرت با «اصل تسلیط و حرمت مالکیت مشروع اشخاص» مغایر موازین شرعی دانسته است. در ادامه به بررسی ادله شاکی می‌پردازیم.^۱

۱. در این پرونده جوابیه‌ای از سوی طرف شکایت واصل نشده است.

شرح و بررسی

در این قسمت به ادله شاکی پرداخته خواهد شد.

ادله شاکی:

۱. مغایرت با اصل تسلیط و حق مالکیت مشروع اشخاص

۲. مغایرت با اصل ۲۲ قانون اساسی

۳. عدم ارائه خدمت خاصی توسط شهرداری بابت تابلوهای منصوبه

۴. عدم شمول موارد مندرج در ماده (۸۵)^۱ قانون تشکیلات، وظایف و

انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵

۵. مغایرت با تبصره «۱»^۲ ماده (۵۰) قانون مالیات بر ارزش افزوده؛ در

حالی که در این پرونده، شهرداری آمل بلافاصله پس از تصویب اقدام به اجرای
مقرر مزبور نموده است.

۶. مغایرت با آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره‌های ۲-

۱۳۸۹/۱/۱۶، ۲۲۱- ۱۳۹۱/۴/۲۶، ۵۵۱- ۱۳۹۲/۸/۲۰، ۷۷۱- ۱۳۹۱/۱۰/۱۸ و

۱. با توجه به نامه شماره ۲۰۲/۳۸۴۶۸ مورخ ۱۳۹۶/۵/۱۴ ریاست مجلس شورای اسلامی به عنوان رئیس جمهور، مبنی بر ابلاغ نسخه تحقیق قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵، شماره مواد قانون مزبور اصلاح شده است، لذا ماده (۷۷) که شاکی در پرونده به آن استناد نموده است در نسخه تنقیح شده به ماده (۸۵) تغییر شماره داده است: شورای اسلامی شهر می‌تواند نسبت به وضع عوارض متناسب با تولیدات و درآمد‌های اهالی به منظور تأمین بخشی از هزینه‌های خدماتی و عمرانی مورد نیاز شهر طبق آیین‌نامه مصوب هیأت وزیران اقدام نماید.»

۲. 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.»

۳. نظر به اینکه مستنبط از 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، ارائه دهندگان خدمات و کالاهای



وارداتی مصوب ۱۳۸۱/۱۰/۲۲، برقراری عوارض به درآمدهای ماخذ محاسبه مالیات و سود سهام شرکتها ممنوع می‌باشد و با توجه به اینکه بانکها براساس بند (الف) ماده ۳۱ قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸، به صورت شرکت‌های سهامی فعالیت می‌نمایند و از بابت درآمد حاصل از خدماتی که ارایه می‌دهند، مالیات پرداخت می‌نمایند، لذا بانک‌ها با وصف پرداخت مالیات بر درآمد، به شرح ماده قانونی صدرالذکر تکلیفی برای پرداخت عوارض در خصوص درآمدهای مذکور در قانون فوق‌الاشعار ندارند، از این رو وضع عوارض برای بانک‌ها توسط شورای اسلامی شهر یزد، درسال‌های ۸۳، ۸۴، ۸۵ و ۸۶ و ۸۷ مغایر قانون تشخیص و به استناد اصل ۱۷۰ قانون اساسی و بند یک ماده ۱۹ و ماده ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد.

۱. حکم مقرر در تبصره ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۷، مبنی بر اینکه، شوراهای اسلامی شهر و بخش برای 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 اجراء در سال بعد، تصویب و اعلام دارند، دلالت بر این معنی دارد که شوراهای اسلامی شهر برای تصویب عوارض محلی صلاحیت دارند و صلاحیت تعیین و تصویب عوارض کشوری و ملی را ندارند. با توجه به مراتب مصوبه شورای اسلامی شهر اهواز در حدی که ناظر بر تعیین عوارض کسب و پیشه برای بانکها و موسسات مالی و اعتباری و صندوقهای قرض الحسنه که حوزه فعالیت کشوری و غیر محلی دارند، خارج از حدود اختیارات شورای اسلامی شهر اهواز و مغایر قانون است و با استناد به بند یک ماده ۱۹ و ماده ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری حکم به ابطال مصوبه مورد شکایت به جهت مذکور صادر و اعلام می‌شود.

۲. الف- با توجه به اینکه مطابق بند ۱۶ ماده ۷۱ و ماده ۷۷ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵، شوراهای اسلامی می‌توانند متناسب با تولیدات و درآمدهای اهالی به وضع عوارض مبادرت ورزند، بنابراین فراز ابتدایی و پایان بند ۱ ماده ۲۹ مصوبه شماره ۱۰۷/۲۷۲۹۹-۱۰۰/۳-۱۳۸۷/۱۱/۳ اسلامی شهر زاهدان موضوع تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۸۸ مبنی بر ممنوعیت وضع عوارض تابلوی مصوبه بر سر در مغازه‌ها که مبین محل کسب است و همچنین تجویز اخذ عوارض بر تابلوهایی که برای تبلیغات کالاهای شرکتها و واحدهای تولیدی و کارخانجات داخلی و خارجی مورد استفاده قرار می‌گیرد، به لحاظ این که علاوه بر معرفی محل کسب موجب تبلیغ و کسب درآمد برای مغازه دار می‌شود، مغایرتی با قانون ندارد و قابل ابطال نیست. لیکن فراز میانی ماده ۲۹ مصوبه که تابلوی معرف محل کسب بیش از سقف محل کسب را به اندازه مازاد بر سقف مستحق دریافت دانسته است، از این حیث که تابلو با اوصاف مذکور از جمله مصادیق ماده ۷۷ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ تشخیص نمی‌شود تا وضع عوارض بر آن امکان پذیر باشد، مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود.

۳. با توجه به استدلال به کار رفته در رأی شماره ۴۰۷-۴۰۶ مورخ ۱۳۸۷/۶/۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، مصوبه مورخ ۱۳۸۴/۱۱/۳ شورای اسلامی شهر مشهد خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات مرجع وضع تشخیص داده می‌شود و به استناد بند ۱ ماده ۱۹ و ماده ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌شود.

۴. با عنایت به حدود اختیارات شورای اسلامی شهر در زمینه وضع عوارض محلی جدید و یا افزایش نرخ آن به شرح مقرر در تبصره یک ماده ۵ قانون موسوم به تجمیع عوارض مصوب ۱۳۸۱ و همچنین تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمانهای وابسته به آن با رعایت آیین‌نامه مالی و معاملات شهرداریها موضوع بند ۲۶ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ و اینکه تابلوهایی مصوبه بر سر درب اماکن تجاری و اداری علی‌القاعده مبین معرفی محل استقرار و فعالیت اماکن مذکور است و الزاماً متضمن تبلیغاتی در زمینه ارائه خدمات مربوط نیست و اصولاً شهرداری در خصوص مورد ارائه کننده خدمتی نمی‌باشد تا ذی‌حق به دریافت بهای آن باشد. بنابراین قسمت اخیر بند ۶ ردیف (ز) ماده واحده مصوب دویست و سی و یکمین جلسه مورخ ۱۳۸۵/۲/۱۷



نتیجه‌گیری

با وجود اینکه بر اساس بند «۱۶» ماده (۸۰)^۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵، تصویب لوایح عوارض شهری برعهده شوراهای مزبور است، لکن تصویب عوارض شهر براساس ضوابط و صلاحیت‌های مربوط به شوراها و نیز خدماتی است که شهرداری‌ها ارائه می‌کنند. با توجه به اینکه در خصوص نصب تابلوهای مربوط به شناسایی مشاغل و اماکن مختلف از سوی شهرداری خدمتی ارائه نمی‌شود^۲ و تابلوهای مذکور به منظور معرفی و شناساندن محل استقرار و نوع فعالیت استفاده می‌شوند، لذا تصویب عوارض در اینگونه موارد به تصریح آراء مختلف هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مغایر قانون و خارج از حدود صلاحیت‌های شوراهای اسلامی کشور می‌باشد. آخرین دادنامه صادره از هیأت عمومی دیوان

→

شورای اسلامی شهر تهران مبنی بر لزوم اخذ بهای خدمات مورد ادعای شهرداری تحت عنوان (هزینه تبلیغات محیطی) بابت تابلوهای منصوبه بر سر درب شرکتهای دولتی، شعب بانکها و مؤسسات اعتباری مغایر هدف و حکم مقنن و خارج از حدود اختیارات شورای اسلامی شهر تهران تشخیص داده می‌شود و مستنداً به قسمت دوم اصل ۱۷۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ماده یک و بند یک ماده ۱۹ و قسمت اخیر ماده ۲۰ و ماده ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ از تاریخ ۱۳۸۵/۱/۱ (تاریخ اجراء مصوبه مورد اعتراض) ابطال می‌شود.

۱. شایان ذکر است که شماره این ماده، با توجه به اصلاحات تنقیحی جدید (مذکور در نامه مورخ ۱۳۹۶/۵/۱۴ ریاست مجلس شورای اسلامی به رئیس جمهور)، تغییر کرده است.

۲. دادنامه شماره ۳۱ مورخ ۱۳۹۶/۱/۱۵: «... نظر به اینکه تابلوهای منصوب بر سر درب اماکن تجاری و اداری علی‌القاعده مبین معرفی محل استقرار و فعالیت اماکن مذکور است و الزاماً تبلیغاتی در زمینه ارائه خدمات مزبور نیست و اصولاً شهرداری در خصوص مورد ارائه‌کننده خدمتی نیست تا استحقاق دریافت بهای آن را داشته باشد، بنابراین بندهای «۵» و «۶» قسمت «ب» ماده (۳۳) تعرفه عوارض محلی شهرداری تبریز در سال ۱۳۹۳، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات شورای اسلامی شهر تبریز تشخیص می‌شود ...».

در تاریخ ۱۳۹۶/۱۲/۸ به شماره دادنامه ۱۲۴۴-۱۲۴۲ بر این امر تصریح دارد.^۱

۱. با توجه به اینکه در آراء متعدد هیأت عمومی دیوان عدالت اداری وضع عوارض برای تابلوهای سر درب و معرف واحدهای اداری، دولتی و خصوصی و غیره در مصوبات شوراهای اسلامی شهرها مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات تشخیص و ابطال شده است، بنابراین اطلاق بند ۸-۲۰ تعرفه عوارض و بهای خدمات سال ۱۳۹۵ مصوب شورای اسلامی شهر یزد در وضع عوارض برای تابلوهای معرف در اندازه استاندارد یا پیش از آن به دلایل مندرج در آراء فوق الذکر از جمله رأی شماره ۱۳۹۵/۶/۱۶-۴۱۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات تشخیص شد و به استناد بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می شود.

امام خمینی (ره):

و از شورایی محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل مابقی آینده، که با کمال دقت و قدرت و ظایف اسلامی و ملی خود
رایان و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه‌ای جلو گیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید سپهبد قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲