



پژوهشکده شورای نگهبان



گزارش کارشناسی

پرونده‌های دیوان عدالت اداری

در خصوص:

تقاضای ابطال تبصره «۲» بند «۱۴» ماده (۱۳) مصوبه
شماره ۵۰۸۸/۹۴/۲۸ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۲۴ و بند «۲۴»
ماده (۱۳) مصوبه شماره ۴۳۹۵/۹۳/۲۸ مورخ
۱۳۹۳/۱۰/۲۳ شورای اسلامی شهر اصفهان

کد گزارش: ۹۷۰۶۰۵۳

تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۰۵/۱۵

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان

عدالت اداری

موضوع:

تقاضای ابطال تبصره «۲» بند «۱۴» ماده (۱۳) مصوبه
شماره ۵۰۸۸/۹۴/۲۸ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۲۴ و بند
«۲۴» ماده (۱۳) مصوبه شماره ۴۳۹۵/۹۳/۲۸ مورخ
۱۳۹۳/۱۰/۲۳ شورای اسلامی شهر اصفهان

تهیه و تنظیم:

مرتضی حاج علی خمسه

نظارت:

سیدمجتبی حسینی پور

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

موضوع شکایت: تقاضای ابطال تبصره «۲» بند «۱۴» ماده (۱۳) مصوبه شماره

۵۰۸۸/۹۴/۲۸ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۲۴ و بند «۲۴» ماده (۱۳) مصوبه شماره

۴۳۹۵/۹۳/۲۸ مورخ ۱۳۹۳/۱۰/۲۳ شورای اسلامی شهر اصفهان

شاکی: آقای مسیح مظاهری به وکالت از آقای مجتبی محمدیان خرزوقی

طرف شکایت: شهرداری و شورای اسلامی شهر اصفهان

جهت مغایرت شرعی: اصل تسلیط

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۲۸۱/۴۷۷۳ - ۱۳۹۷/۳/۱۲

مقدمه

وکیل شاکی طی دادخواست خود، تبصره «۲» بند «۱۴» ماده (۱۳) مصوبه شماره

۵۰۸۸/۹۴/۲۸ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۲۴^۱ و بند «۲۴» ماده (۱۳) مصوبه شماره ۴۳۹۵/۹۳/۲۸

مورخ ۱۳۹۳/۱۰/۲۳^۲ شورای اسلامی شهر اصفهان را که بر اساس آن در خصوص

^۱ بخش‌های مورد اعتراض از این مصوبه، بدین شرح است:

«بند ۱۴: موارد قابل درج در تابلوی شناسایی واحدهای تجاری صرفاً عبارت از «نام، نوع فعالیت و خدمات مندرج در پروانه کسب یا بهره‌برداری، شماره تلفن و نمابر و پست الکترونیکی» می‌باشد.

تبصره ۲- هرگونه تبلیغ اعم از نوشتار، آگهی، تصاویر و نمادهای تبلیغاتی کالا یا خدمات بجز موارد مندرج در بند ۱۴ بر روی تابلوهای مذکور بدون اخذ مجوز کوتاه مدت از شهرداری اصفهان ممنوع می‌باشد. همچنین متقاضی باید بهای تبلیغات را برابر تعرفه مصوب و مجوز مربوطه، به شهرداری اصفهان پرداخت نماید.»

^۲ بخش‌های مورد اعتراض از این مصوبه، بدین شرح است:

«بند ۲۴: مسئولین محل کسب موظف هستند عوارض مربوط به تابلوهای تبلیغاتی خاص را برابر تعرفه‌های مصوب و با تعیین فرصت مناسب به صورت سالانه پرداخت نمایند. در غیر این صورت، شهرداری موظف است ضمن اخطار موضوع به

نصب تابلوهای سر درب مغازه‌ها عوارض وضع شده است، مغایر قانون و شرع اعلام کرده است. در ادامه، پس از تشریح موضوع، ادله شاکی بررسی می‌گردد.^۱

شرح و بررسی

بر اساس مصوبات مورد شکایت، مسئولین محل کسب در صورت نصب تابلوهای تبلیغاتی در سر درب مغازه، موظف به پرداخت عوارض و تعرفه‌های تعیین شده خواهند بود. همچنین در صورتی که تابلوهای شناسایی واحدهای تجاری که بر سر درب این واحدها نصب می‌شوند، مشتمل بر هرگونه تبلیغی غیر از «نام، نوع فعالیت و خدمات مندرج در پروانه کسب یا بهره‌برداری، شماره تلفن و نمابر و پست الکترونیکی» باشند، مشمول عنوان «تابلوهای تبلیغاتی» و عوارض متعلقه خواهند بود. بنابراین مسئولین محل کسب در صورتی که در تابلوهای شناسایی واحد تجاری خود، به تبلیغ محصولی اقدام کنند، باید عوارض مذکور را پرداخت نمایند.

از سوی دیگر برخی شرکت‌ها و تولیدکنندگان جهت تبلیغ محصولات خود، ساخت و نصب تابلوهای شناسایی واحدهای تجاری (مانند سوپرمارکت‌ها و ...) را بر عهده می‌گیرند، مشروط بر آنکه در کنار مشخصات واحد تجاری، محصولات خود را نیز تبلیغ نمایند. در مقابل، مسئولین محل کسب نیز در صورتی به این امر رضایت می‌دهند که عوارض مربوط به تابلوهای تبلیغاتی



مسئول محل کسب، ظرف یک هفته پرونده مربوطه را جهت صدور رأی و دریافت عوارض و مطالبات مربوط به کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری ارجاع نماید و در صورت استنکاف، اقدامات قانونی از طرف شهرداری صورت گیرد.»
۱. گفتنی است که جوابیه‌ای از سوی شهرداری و شورای اسلامی شهر اصفهان در پرونده موجود نمی‌باشد. همچنین درخواست صدور دستور موقت از دیوان عدالت اداری توسط شاکی، ارتباطی با بررسی حقوقی مفاد مصوبه مورد شکایت در این گزارش ندارد؛ فلذا بدان اشاره‌ای نشده است.

توسط شرکت متقاضی تبلیغ پرداخت شود.

حال، شاکی پرونده، تابلوساز یک شرکت تولیدکننده مواد شوینده و بهداشتی است که با توجه به توضیحات فوق، تابلوهایی که توسط شرکت مزبور برای اماکن تجاری طراحی و ساخته می‌شود، مشمول عوارض مربوط به تابلوهای تبلیغاتی بوده و پرداخت این عوارض، بر عهده شرکت یاد شده است. شاکی نیز به عنوان واسطه میان شرکت و مسئولین محل کسب و اماکن تجاری، علاوه بر انجام امور مربوط به ساخت و نصب تابلو، هزینه عوارض را از طرف شرکت به مسئولین محل کسب منتقل می‌کند.^۱

بر این اساس، موضوع شکایت در پرونده حاضر، اعتراض به مصوبات مربوط به اخذ عوارض از تابلوهای تبلیغاتی توسط شورای شهر اصفهان است که شاکی آن را مغایر موازین قانونی و شرعی دانسته است. در ادامه به مغایرت‌های مذکور اشاره خواهد شد.

الف) ادله مربوط به مغایرت قانونی مصوبه

شاکی مصوبه مورد اعتراض را از جهات گوناگون مغایر قانون اعلام کرده است که اهمّ ادله وی به شرح زیر است:

- بر اساس بند «۶»^۲ و «۸»^۱ سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، افزایش تولید داخلی و ترویج مصرف کالاهای داخلی در زمره مصادیق اجرای

^۱ توضیحات فوق، پس از بحث و بررسی‌های صورت گرفته و تماس با شاکی پرونده کسب شده است. بنابراین، آنچه در ابتدای دادخواست شاکی طرح شده است و از آن چنین برداشت می‌شود که عوارض مربوطه از شخص شاکی دریافت می‌شود، نادرست بوده و در واقع این عوارض از مسئولین محل کسب دریافت می‌شود که مسئولین محل کسب نیز این عوارض را از شرکت متقاضی تبلیغ در تابلوی شناسایی واحد تجاری خود دریافت می‌کنند.

^۲ بند «۶»: «افزایش تولید داخلی نهاده‌ها و کالاهای اساسی (به ویژه در اقلام وارداتی) و اولویت دادن به تولید محصولات

سیاست‌های اقتصاد مقاومتی دانسته شده است که این امر جز با تبلیغ کالای داخلی میسر نخواهد شد. در همین راستا، وزارت کشور بخشنامه شماره ۲۳۳۲۹ مورخ ۱۳۹۵/۳/۲۰ را خطاب به استانداران سراسر کشور کشور مبنی بر ترویج مصرف کالاهای تولید داخل صادر کرده است و برخی از شوراهای اسلامی شهر (مانند شورای شهر شیراز)، اقدامات لازم را در این خصوص انجام داده‌اند؛ در حالی که شورای شهر اصفهان تا کنون اقدام مؤثری را در این رابطه انجام نداده است.

- اصول ۳۴۶ و ۴۷ قانون اساسی دلالت بر مالکیت صاحبان فروشگاه‌ها بر سر درب آن دارد و در صورت قانونی بودن دریافت وجوهی بابت تبلیغ

→

و خدمات راهبردی و ایجاد تنوع در مبادی تأمین کالاهای وارداتی با هدف کاهش وابستگی به کشورهای محدود و خاص.»
۱. بند «۸»: «مدیریت مصرف با تأکید بر اجرای سیاست‌های کلی اصلاح الگوی مصرف و ترویج مصرف کالاهای داخلی همراه با برنامه‌ریزی برای ارتقاء کیفیت و رقابت‌پذیری در تولید.»

۲. متن بخشنامه مزبور بدین شرح است:

«... در همین راستا [ضرورت حمایت از تولیدات ملی و مصرف محصولات داخلی]، هیأت محترم وزیران نیز بر اساس مصوبه شماره ۵۲۷۶۲/ت/۲۶۴۸۴ هـ مورخ ۹۳/۳/۱۱، خرید کالای‌های خارجی (اعم از کالاهای ساخته شده، ملزومات، تجهیزات و غیره تحت هر عنوان) دارای تولید مشابه داخلی مندرج در لیست منضم به تصویب نامه مذکور را که مشتمل بر ۱۸۳ قلم کالا می‌باشد، توسط دستگاه‌های دولتی و سایر دستگاه‌ها و نهادها و ... که به نحوی از بودجه عمومی یا دولتی استفاده می‌کنند، ممنوع و تصریح نموده است که در صورت انجام هزینه از محل وجه دریافتی از بودجه عمومی یا دولتی بابت خرید این نوع کالاها به صورت مستقیم یا از طریق پیمانکاران تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای، ذی‌حسابان دستگاه‌های اجرایی یا عناوین مشابه مکلفند از پرداخت اعتبار خرید کالاهای یاد شده به صورت مستقیم یا اسناد مندرج در صورت وضعیت‌ها خودداری کنند.

البته متعاقباً، هیأت محترم وزیران مجدداً طی تصویب‌نامه شماره ۶۳۶۱۳/ت/۵۱۹۶۶ هـ مورخ ۹۴/۵/۱۹، فهرست تکمیلی از کالاهای خارجی دارای تولید مشابه داخلی که ممنوعیت مصرف در دستگاه‌های دولتی داشته و بالغ بر ۱۸۱ مورد می‌باشند را ابلاغ نموده است. ...»

۳. اصل ۴۶ قانون اساسی: «هر کس مالک حاصل کسب و کار مشروع خویش است و هیچ‌کس نمی‌تواند به عنوان مالکیت نسبت به کسب و کار خود امکان کسب و کار را از دیگری سلب کند.»

۴. اصل ۴۷ قانون اساسی: «مالکیت شخصی که از راه مشروع باشد محترم است. ضوابط آن را قانون معین می‌کند.»

در این تابلوها، مالکین فروشگاه‌ها مستحق دریافت آن می‌باشند و نه شهرداری!

- به موجب ماده (۳۰) قانون مدنی^۱، اشخاص نسبت به اموال مشروع خود حق هرگونه تصرف مالکانه دارند که تابلوهای نصب‌شده بر سر درب فروشگاه‌ها نیز از جمله این اموال محسوب شده و اختیار تبلیغات در آن نیز از مصادیق تصرفات مالکانه به حساب می‌آید. استناد شهرداری‌ها به تبصره «۶» ماده (۹۶) قانون شهرداری^۲ در این قبیل موارد نیز صحیح نمی‌باشد؛ زیرا شهرداری‌ها مالکیتی نسبت به سر درب مغازه‌ها ندارند تا به تبع آن، حق تصرف در آن را داشته باشند.

- شورای شهر اصفهان بر اساس مواد (۵۰)^۳، (۵۱)^۴ و (۵۲)^۵ قانون مالیات بر ارزش افزوده، حق تصویب عوارض در این خصوص را نداشته است.

^۱ ماده (۳۰): «هر مالکی نسبت به ما یملک خود حق همه‌گونه تصرف و انتفاع دارد مگر در مواردی که قانون استثناء کرده باشد.»

^۲ تبصره «۶»: «اراضی کوچک‌های عمومی و میدان‌ها و پیاده‌روها و خیابان‌ها و به طور کلی معابر و بستر رودخانه‌ها و نهرها و مجاری فاضلاب شهرها و باغ‌های عمومی و گورستان‌های عمومی و درخت‌های معابر عمومی واقع در محدوده هر شهر که مورد استفاده عموم است ملک عمومی محسوب و در مالکیت شهرداری است.»

^۳ ماده (۵۰): «برقراری هرگونه عوارض و سایر وجوه برای انواع کالاهای وارداتی و تولیدی و همچنین ارائه خدمات که در این قانون، تکلیف مالیات و عوارض آنها معین شده است، همچنین برقراری عوارض به درآمدهای 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 می‌باشد.»

تبصره ۱ - 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.»

^۴ ماده (۵۱): «از اول ماه پس از تاریخ تصویب این قانون، مالیات موضوع بند (هـ) ماده (۳) «قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه ...» مصوب ۱۳۸۱ و اصلاحیه بعدی آن، حذف و عوارض موضوع این بند قانون مذکور به یک و نیم درصد (۱/۵٪) اصلاح می‌گردد.»

حکم تبصره (۱) ماده (۳۹) این قانون در مورد عوارض موضوع بند (هـ) ماده (۳) قانون صدرالاشاره نیز جاری خواهد بود.»

^۵ ماده (۵۲): «از تاریخ لازم‌الاجراء شدن این قانون، «قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه ...» مصوب ۱۳۸۱ و

همچنین دادنامه شماره ۳۶۱ مورخ ۱۳۸۲/۹/۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری^۱ نیز شوراهای اسلامی شهر را از وضع عوارض منع کرده است.

→

اصلاحیه بعدی آن و سایر قوانین و مقررات خاص و عام مغایر مربوط به دریافت هرگونه مالیات غیرمستقیم و عوارض بر واردات و تولید کالاها و ارائه خدمات لغو گردیده و برقراری و دریافت هرگونه مالیات غیرمستقیم و عوارض دیگر از تولیدکنندگان و واردکنندگان کالاها و ارائه‌دهندگان خدمات ممنوع می‌باشد. حکم این ماده شامل قوانین و مقررات مغایری که شمول قوانین و مقررات عمومی بر آنها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام است، نیز می‌باشد.

موارد زیر از شمول حکم این قانون مستثنی می‌باشد:

- ۱ - قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران؛
 - ۲ - قانون مالیات‌های مستقیم مصوب اسفند ۱۳۶۶ و اصلاحیه‌های بعدی آن؛
 - ۳ - قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲/۶/۷؛
 - ۴ - قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴/۹/۵؛
 - ۵ - قانون مقررات تردد وسایل نقلیه خارجی مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۲؛
 - ۶ - عوارض آزادراه‌ها، عوارض موضوع ماده (۱۲) قانون حمل و نقل و عبور کالاهای خارجی از قلمرو جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۴/۱۲/۲۶؛
 - ۷ - قانون نحوه تأمین هزینه اتاق بازرگانی و صنایع و معادن و اتاق تعاون مصوب ۱۳۷۲/۸/۱۱ و اصلاحات بعدی آن؛
 - ۸ - مواد (۶۳) و (۸۷) قانون وصول برخی از درآمدهای دولت مصوب ۱۳۷۳/۱۲/۲۸.
- تبصره - هزینه، کارمزد و سایر وجوهی که از درخواست‌کننده در ازاء ارائه مستقیم خدمات خاص و یا فروش کالا که طبق قوانین و مقررات مربوطه دریافت می‌شود و همچنین خسارات و جرائمی که به موجب قوانین و یا اختیارات قانونی لغو نشده دریافت می‌گردد، از شمول این ماده مستثنی می‌باشد.
- مصادیق خدمات خاص، نحوه قیمت‌گذاری و میزان بهای تعیین شده برای خدمات موضوع این تبصره به پیشنهاد دستگاه اجرایی مربوط و تصویب هیأت وزیران تعیین می‌گردد.»

۱. دادنامه شماره ۳۶۱ مورخ ۱۳۸۲/۹/۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری:

«مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۸۱/۱۰/۲۲ «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» را تصویب که در مورخ ۱۳۸۱/۱۰/۲۵ به تأیید شورای نگهبان رسیده است و از ابتدای سال ۱۳۸۲ لازم‌الاجرا می‌باشد. با توجه به تصویب و لازم‌الاجرا شدن قانون مذکور و با عنایت به اینکه در این قانون نسبت به انواع تولید کالاها و خدمات و نیز کالاهای صادراتی و نیز فرآورده‌های نفتی و واردات تعیین تکلیف شده و به شرح ماده یک قانون یاد شده برقراری هرگونه وجوه از جمله مالیات و عوارض اعم از ملی و محلی از تولیدکنندگان کالاها، ارائه‌دهندگان خدمات و همچنین کالاهای وارداتی صرفاً به موجب قانون یاد شده مجاز می‌باشد و سایر قوانین لغو گردیده و در مواد (۲) و (۳) و (۴) انواع عوارض و سایر وجوه دریافتی از کالاهای وارداتی و یا تولیداتی و نیز ارائه خدمات بیان و تعریف شده است و مطابق ماده (۵) قانون مذکور نیز برقراری هرگونه عوارض و سایر وجوه برای انواع کالاهای وارداتی و کالاهای تولیدی و خدمات مذکور در ماده (۴) قانون مزبور همچنین برقراری عوارض به 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. البته در تبصره یک ماده (۵) قانون ترتیب خاصی برای وضع عوارض محلی جدید و یا افزایش نرخ هریک از عوارض محلی داده شده که حداکثر تا ۱۵ بهمن ماه هر سال برای اجرا در

←

- عوارض مورد اعتراض، مغایر بند «ت» و «ج» ماده (۱۴)^۱ آئین‌نامه اجرایی نحوه وضع و وصول عوارض توسط شوراهای اسلامی شهر، بخش و شهرک^۲ (مصوب هیأت وزیران) مبنی بر وصول عوارض به صورت غیرمستقیم می‌باشد.^۳
- شهرداری‌ها در خصوص تابلوهای نصب‌شده بر سر درب فروشگاه‌ها، خدمتی ارائه نمی‌کنند تا مستحق دریافت عوارض باشند.

→

سال بعد باید تصویب و اعلام عمومی گردد. نظر به عموم و اطلاق قانون فوق‌الاشعار و حکومت آن بر قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ و فسخ قسمت‌هایی از قانون اخیرالذکر در نتیجه اختیارات شوراهای اسلامی صرفاً به تبصره یک ماده (۵) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم ... محدود می‌گردد. با ملاحظه جهات یاد شده، آئین‌نامه اجرایی نحوه وضع و وصول عوارض توسط شوراهای اسلامی شهر، بخش و شهرک مصوب ۱۳۷۸/۷/۷ هیأت وزیران در محدوده قانون مؤخر اعتبار دارد و وضع هر نوع عوارض توسط شوراهای اسلامی سراسر کشور خارج از محدوده تبصره یک ماده (۵) مذکور خلاف قانون و خلاف اختیارات تشخیص و به همین جهت اولاً آن قسمت از آئین‌نامه که ترتیبات دیگری را ورای قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه ... مقرر داشته خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات هیأت وزیران تشخیص و ابطال می‌گردد. ثانیاً تبصره ماده (۲) ذیل ماده (۸) که هیأتی را با ترکیب خاص مسئول رسیدگی به شکایات در مورد عوارض محلی می‌نماید و همچنین ماده (۱۰) و تبصره ماده (۱۱) و ماده (۱۲) و (۱۳) و تبصره ماده (۱۴) مستنداً به ماده (۲۵) قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد.»

۱. ماده (۱۴): «شوراها موظفند به هنگام تصمیم‌گیری راجع به عوارض علاوه بر توجه به سیاست‌های کلی که در برنامه‌های پنجساله و قوانین بودجه سالیانه اعلام می‌شود، سیاست‌های عمومی دولت را به شرح ذیل مراعات نمایند:
الف - ...

ت - تناسب وضع عوارض در هر محل با تولیدات و درآمدهای اهالی

...

ج - هماهنگی و وحدت رویه در نظام عوارض.»

۲. عنوان کامل آئین‌نامه مزبور، «آئین‌نامه اجرایی نحوه وضع و وصول عوارض توسط شوراهای اسلامی شهر، بخش و شهرک موضوع قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران - مصوب ۱۳۷۵» می‌باشد.

۳. از توضیحات شاکی مشخص می‌شود که ظاهراً استناد وی به بند «پ» ماده (۱۴) از آئین‌نامه یاد شده می‌باشد که به اشتباه به بندهای «ت» و «ج» اشاره شده است. بند «پ» بدین شرح است:
«پ- جهت‌گیری به سوی وضع عوارض‌هایی که به صورت غیرمستقیم وصول می‌شوند.»

- مصوبه مورد اعتراض، مغایر آرای متعدد هیأت عمومی دیوان عدالت اداری است؛ از جمله این آراء می‌توان به دادنامه‌های ۲۴۱ - ۱۳۹۰/۶/۷ و ۷۷۱ - ۱۳۹۱/۱۱/۲۴ از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری اشاره نمود.

ب) ادله مربوط به مغایرت شرعی مصوبه

شاکی مصوبه مورد اعتراض را از حیث مغایرت با قاعده تسلیط، خلاف شرع دانسته است. وی همچنین کسب درآمد توسط شهرداری از ملک غیر به واسطه اخذ عوارض از تبلیغات تابلوهای نصب‌شده در سر درب فروشگاه‌ها را غیرشرعی اعلام کرده است. علاوه بر این، مغایرت قانونی مصوبه مورد اعتراض

۱. «هر چند مطابق بند ۲۶ ماده ۷۱ «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱» تصویب نرخ خدمات ارائه‌شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن با رعایت آئین‌نامه‌های مالی و معاملاتی شهرداری‌ها از جمله وظایف شورای اسلامی شهر است، لیکن به جهت این که تابلوهای منصوبه بر سردر 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 ارائه‌کننده خدمتی نیست تا به دریافت بهای آن محق باشد، بنابراین ماده ۱ و بندهای ۱/۱ و ۱/۲ آئین‌نامه مقررات و اخذ بهای خدمات و هزینه خسارت از نصب‌کنندگان انواع تابلو و تبلیغات در معابر عمومی شهر برای سال ۱۳۸۸ و بعد از آن مصوب یکصد و چهل و هفتمین جلسه شورای اسلامی شهر گرگان مبنی بر اجازه شهرداری گرگان به اخذ مبالغی بابت نصب انواع تابلوهای ثابت و سیار در کلیه نقاط شهر (پارچه و دیوارنویسی و نقاشی دیواری و تابلوهای دیواری مغازه‌ها - محل‌های کسب و پیشه، تجارت - ادارات و نهادهای - دفاتر پزشکان، وکلا، بانک‌ها، موسسات و موارد مشابه) مغایر هدف و حکم مقنن و خارج از حدود اختیارات شورای اسلامی شهر گرگان تشخیص داده می‌شود و مستنداً به بند ۱ ماده ۱۹ و ماده ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌شود.»

۲. تاریخ صحیح دادنامه مذکور، ۱۳۹۱/۱۰/۱۸ می‌باشد و متن آن بدین شرح است:

«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.»

گفتنی است که مصوبه مورد اعتراض در رأی فوق، «دستورالعمل تابلوهای تبلیغاتی با هدف حفظ زیبایی ساختمان‌ها، مبلمان و مناظر شهری و ساماندهی چگونگی ساخت و جانمایی انواع تابلوهای تبلیغاتی، تجاری و اطلاع‌رسانی» بوده است که بر اساس آن تابلوهای نصب شده بر سر درب مغازه‌ها و فروشگاه‌ها و دارای «هرگونه آرم، نام و نشانه‌ای از محصولات و کالاهای تجاری»، مشمول عوارض مصوب بوده‌اند.

به استناد نظریه ۹۰/۳۰/۴۲۶۲۰ مورخ ۱۳۹۰/۳/۲۹ فقها شورای نگهبان^۱، دلیلی بر مغایرت شرعی آن دانسته شده است.

ج) بررسی موضوع

در خصوص موضوع پرونده حاضر و نیز ادله مطروحه توسط شاکی، باید به چند نکته توجه داشت:

اولاً به نظر می‌رسد بند (۶) سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، ارتباط مستقیم و وثیقی با مصوبه مورد اعتراض ندارد، ولی بند (۸) سیاست‌های مذکور مبنی بر «ترویج مصرف کالاهای داخلی» می‌تواند در این زمینه مدنظر قرار گیرد. البته طبعاً لزوم حمایت از تولیدات داخلی و ترویج مصرف کالاهای تولید داخل، باید در بستر و ضوابط قانونی مربوطه انجام پذیرد. در مصوبات مورد شکایت، حمایت خاصی از تولید داخلی نشده و فارغ از اصل صلاحیت یا عدم صلاحیت شورای شهر برای وضع چنین عوارضی، تمایزی میان تبلیغ کالای ایرانی با کالای خارجی در این مصوبه مشاهده نمی‌شود.

ثانیاً همانطور که از استدلال مطرح شده در دادنامه شماره ۳۶۱ مورخ ۱۳۸۲/۹/۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری بر می‌آید، صلاحیت شوراهای اسلامی شهر در وضع عوارض، در چارچوب مذکور در قانون موسوم به تجمیع

^۱ نظریه فقهای شورای نگهبان ۹۰/۳۰/۴۲۶۲۰ مورخ ۱۳۹۰/۳/۲۹:

«موضوع مصوبه شماره ۲/۳۱۰۶/ش مورخ ۱۳۸۳/۷/۱۸ شورای اسلامی شهر، در جلسه مورخ ۱۳۹۰/۳/۲۵ فقهای معظم شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و خلاف موازین شرع شناخته نشد و چنانچه مجوز قانونی وجود نداشته باشد خلاف موازین شرع می‌باشد.»

گفتنی است که مصوبه مورد اشاره در نظر فوق، ناظر بر عوارض مربوط به کسری حد نصاب تفکیک توسط شورای اسلامی شهر مشهد بوده است که نهایتاً توسط هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مغایر قانون و با استناد به نظریه فقهای شورای نگهبان مآلاً مغایر شرع اعلام شد.

عوارض^۱ می‌باشد و نمی‌توان «آئین‌نامه اجرایی نحوه وضع و وصول عوارض توسط شوراهای اسلامی شهر، بخش و شهرک» را مستمسک و مستندی جهت اثبات صلاحیت وضع عوارض برای شوراهای اسلامی شهر دانست. در واقع آئین‌نامه مزبور در چارچوب قانون مؤخر (قانون تجمیع عوارض) معتبر خواهد بود و خارج از چارچوب قانون مذکور، قابلیت استناد ندارد. نکته مهم آنکه دادنامه یاد شده در زمان اعتبار قانون تجمیع عوارض صادر شده است و این قانون به واسطه ماده (۵۲) قانون مالیات بر ارزش افزوده - که پیش‌تر ذکر شد - لغو گردیده است. لکن مواد مورد استناد از قانون تجمیع عوارض در دادنامه مذکور، تقریباً به طور کامل در قانون مالیات بر ارزش افزوده (مخصوصاً در ماده (۵۰) و تبصره «۱» این قانون) تکرار شده است و از این حیث، استدلال بیان شده در دادنامه شماره ۳۶۱ همچنان به قوت خود باقی است؛ با این تفاوت که مستند قانونی آن تغییر کرده است.

ثالثاً بر اساس آرای متعدد هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، از آنجا که در خصوص تابلوهای شناسایی واحدهای تجاری، شهرداری خدمت خاص و مستقیمی ارائه نمی‌کند، بنابراین مستحق دریافت عوارضی نیز نمی‌باشد. بر اساس استدلال مطرح در این آرا، «با توجه به اینکه تابلوهای منصوبه 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

^۱ نام کامل این قانون، «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» می‌باشد.

و اصولاً شهرداری در خصوص مورد ارائه‌کننده خدمتی نمی‌باشد تا به دریافت بهای آن محق باشد»، بنابراین وضع هرگونه عوارض در این خصوص نیز مغایر قانون است. در نتیجه، صلاحیت وضع عوارض توسط شوراهای اسلامی شهر منوط به ارائه خدمت در قبال آن است.

معیار دیگری که هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در این آرا برای عدم صلاحیت وضع عوارض عنوان نموده است، عدم اشمال تابلوهای شناسایی بر تبلیغات است و حتی در برخی آرا، صراحتاً بر «تجویز اخذ عوارض بر تابلوهایی که برای تبلیغات کالاهای شرکت‌ها و واحدهای تولیدی و کارخانجات داخلی و خارجی مورد استفاده قرار می‌گیرد، به لحاظ اینکه علاوه بر معرفی محل کسب موجب تبلیغ و کسب درآمد برای مغازه‌دار می‌شود»، صحه گذاشته است. اما به نظر می‌رسد که این معیار که مستند به ماده (۸۵)^۲ «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» می‌باشد، صحیح نباشد. توضیح آنکه این ماده، در واقع مجوز اخذ

۱. دادنامه شماره ۵۵۱ مورخ ۱۳۹۲/۸/۲۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری: «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 ۱۰۰/۷/۲۷۲۹ - ۱۳۸۷/۱۱/۳ شورای اسلامی شهر زاهدان موضوع تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۸۸ مبنی بر ممنوعیت وضع عوارض تابلوی منصوبه 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 اینکه علاوه بر معرفی محل کسب موجب تبلیغ و کسب درآمد برای مغازه‌دار 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 امکان‌پذیر باشد، مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود.»

۲. ماده (۸۵): «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 آئین‌نامه مصوب هیأت وزیران اقدام نماید.»

نوعی مالیات توسط شوراهای اسلامی شهر است؛ لکن به نظر می‌رسد که این ماده به موجب ماده (۵۰) «قانون مالیات بر ارزش افزوده» نسخ شده است. زیرا در ماده (۵۰) «برقراری عوارض به درآمدهای مأخذ محاسبه مالیات ... توسط شوراهای اسلامی» ممنوع شده است و ماده (۵۲) قانون مزبور نیز «قوانین و مقررات خاص و عام مغایر مربوط به دریافت هرگونه مالیات غیرمستقیم و عوارض بر واردات و تولید کالاها و ارائه خدمات» را لغو و «برقراری و دریافت هرگونه مالیات غیرمستقیم و عوارض دیگر از تولیدکنندگان و واردکنندگان کالاها و ارائه‌دهندگان خدمات» را ممنوع اعلام کرده است. حال از آنجا که به نظر می‌رسد دو ماده اخیر در مجاز شمردن اخذ عوارض از تابلوهای شناسایی واحدهای تجاری که مشتمل بر تبلیغات هستند، لحاظ نگردیده، استدلال مذکور در رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری محل خدشه است.

خلاصه آنکه در خصوص تابلوهای شناسایی واحدهای تجاری - حتی اگر مشتمل بر تبلیغات کالای خاصی باشند - از آنجا که شهرداری خدمت خاصی ارائه نمی‌کند و نیز مجوزی جهت دریافت عوارض از درآمدهای مأخذ محاسبه مالیات ندارد و بلکه به صراحت از این امر منع شده، مجاز به دریافت عوارض نیست.

نتیجه‌گیری

بر اساس آنچه در این گزارش بیان شد، هرچند صلاحیت وضع عوارض توسط شوراهای اسلامی شهر به طور کلی منتفی نیست، اما این صلاحیت در چارچوب‌ها و ضوابط قانونی مشخص قابلیت اعمال دارد. از جمله این چارچوب‌ها در وضعیت کنونی، محدود بودن وضع عوارض به ماده (۵۰) قانون مالیات بر ارزش افزوده و تبصره «۱» آن است که بر اساس آن وضع و دریافت عوارض از درآمدهای مأخذ محاسبه مالیات ممنوع اعلام شده است. همچنین وضع عوارض نوعاً در جایی امکان‌پذیر است که در قبال ارائه خدمت خاصی از سوی شهرداری بوده باشد. بنابراین از آنجا که در خصوص تابلوهای شناسایی واحدهای تجاری - حتی اگر مشتمل بر تبلیغات کالای خاصی باشند - از یک سو شهرداری خدمت خاصی ارائه نمی‌کند و از سوی دیگر مجوزی جهت دریافت عوارض از درآمدهای مأخذ محاسبه مالیات ندارد، صلاحیت دریافت عوارض را نیز ندارد. در نتیجه به نظر می‌رسد که مصوبه مورد اعتراض از حیث قانونی و حقوقی، واجد ایراد است.

۱! بخش‌های مورد اعتراض از این مصوبه، بدین شرح است:

«بند ۱۴: موارد قابل درج در تابلوی شناسایی واحدهای تجاری صرفاً عبارت از «نام، نوع فعالیت و خدمات مندرج در پروانه کسب یا بهره‌برداری، شماره تلفن و نمابر و پست الکترونیکی» می‌باشد.
تبصره ۲- هرگونه تبلیغ اعم از نوشتار، آگهی، تصاویر و نمادهای تبلیغاتی کالا یا خدمات بجز موارد مندرج در بند ۱۴ بر روی تابلوهای مذکور بدون اخذ مجوز کوتاه مدت از شهرداری اصفهان ممنوع می‌باشد. همچنین متقاضی باید بهای تبلیغات را برابر تعرفه مصوب و مجوز مربوطه، به شهرداری اصفهان پرداخت نماید.»

۱! بخش‌های مورد اعتراض از این مصوبه، بدین شرح است:

«بند ۲۴: مسئولین محل کسب موظف هستند عوارض مربوط به تابلوهای تبلیغاتی خاص را برابر تعرفه‌های مصوب و با تعیین فرصت مناسب به صورت سالانه پرداخت نمایند. در غیر این صورت، شهرداری موظف است ضمن اخطار موضوع به مسئول محل کسب، ظرف یک هفته پرونده مربوطه را جهت صدور رأی و دریافت عوارض و مطالبات مربوط به کمیسیون ماده ۲۷ قانون شهرداری ارجاع نماید و در صورت استنکاف، اقدامات قانونی از طرف شهرداری صورت گیرد.»

۱! گفتنی است که جوابیه‌ای از سوی شهرداری و شورای اسلامی شهر اصفهان در پرونده موجود نمی‌باشد. همچنین

درخواست صدور دستور موقت از دیوان عدالت اداری توسط شاکی، ارتباطی با بررسی حقوقی مفاد مصوبه مورد شکایت در این گزارش ندارد؛ فلذا بدان اشاره‌ای نشده است.

۱. توضیحات فوق، پس از بحث و بررسی‌های صورت گرفته و تماس با شاکی پرونده کسب شده است. بنابراین، آنچه در ابتدای دادخواست شاکی طرح شده است و از آن چنین برداشت می‌شود که عوارض مربوطه از شخص شاکی دریافت می‌شود، نادرست بوده و در واقع این عوارض از مسئولین محل کسب دریافت می‌شود که مسئولین محل کسب نیز این عوارض را از شرکت متقاضی تبلیغ در تابلوی شناسایی واحد تجاری خود دریافت می‌کنند.

۱. بند «۶»: «افزایش تولید داخلی نهاده‌ها و کالاهای اساسی (به ویژه در اقلام وارداتی) و اولویت دادن به تولید محصولات و خدمات راهبردی و ایجاد تنوع در مبادی تأمین کالاهای وارداتی با هدف کاهش وابستگی به کشورهای محدود و خاص.»
۱. بند «۸»: «مدیریت مصرف با تأکید بر اجرای سیاست‌های کلی اصلاح الگوی مصرف و ترویج مصرف کالاهای داخلی همراه با برنامه‌ریزی برای ارتقاء کیفیت و رقابت‌پذیری در تولید.»

۱. متن بخشنامه مزبور بدین شرح است:

«... در همین راستا [ضرورت حمایت از تولیدات ملی و مصرف محصولات داخلی]، هیأت محترم وزیران نیز بر اساس مصوبه شماره ۵۲۷۶۲/ت/۲۶۴۸۴-هـ مورخ ۹۳/۳/۱۱، خرید کالای‌های خارجی (اعم از کالاهای ساخته شده، ملزومات، تجهیزات و غیره تحت هر عنوان) دارای تولید مشابه داخلی مندرج در لیست منضم به تصویب نامه مذکور را که مشتمل بر ۱۸۳ قلم کالا می‌باشد، توسط دستگاه‌های دولتی و سایر دستگاه‌ها و نهاده‌ها و ... که به نحوی از بودجه عمومی یا دولتی استفاده می‌کنند، ممنوع و تصریح نموده است که در صورت انجام هزینه از محل وجوه دریافتی از بودجه عمومی یا دولتی بابت خرید این نوع کالاها به صورت مستقیم یا از طریق پیمانکاران تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، ذی‌حسابان دستگاه‌های اجرایی با عناوین مشابه مکلفند از پرداخت اعتبار خرید کالاهای یاد شده به صورت مستقیم یا اسناد مندرج در صورت وضعیت‌ها خودداری کنند.

البته متعاقباً، هیأت محترم وزیران مجدداً طی تصویب‌نامه شماره ۶۳۶۱۳/ت/۱۹۶۶-هـ مورخ ۹۴/۵/۱۹، فهرست تکمیلی از کالاهای خارجی دارای تولید مشابه داخلی که ممنوعیت مصرف در دستگاه‌های دولتی داشته و بالغ بر ۱۸۱ مورد می‌باشند را ابلاغ نموده است. ...»

۱. اصل ۴۶ قانون اساسی: «هر کس مالک حاصل کسب و کار مشروع خویش است و هیچ‌کس نمی‌تواند به عنوان مالکیت نسبت به کسب و کار خود امکان کسب و کار را از دیگری سلب کند.»

۱. اصل ۴۷ قانون اساسی: «مالکیت شخصی که از راه مشروع باشد محترم است. ضوابط آن را قانون معین می‌کند.»

۱. ماده (۳۰): «هر مالکی نسبت به ما یملک خود حق همه‌گونه تصرف و انتفاع دارد مگر در مواردی که قانون استثناء کرده باشد.»

۱. تبصره «۶»: «اراضی کوچه‌های عمومی و میدان‌ها و پیاده‌روها و خیابان‌ها و به طور کلی معابر و بستر رودخانه‌ها و نهرها و مجاری فاضلاب شهرها و باغ‌های عمومی و گورستان‌های عمومی و درخت‌های معابر عمومی واقع در محدوده شهر شهر که مورد استفاده عموم است ملک عمومی محسوب و در مالکیت شهرداری است.»

۱. ماده (۵۰): «برقراری هرگونه عوارض و سایر وجوه برای انواع کالاهای وارداتی و تولیدی و همچنین ارائه خدمات که در این قانون، تکلیف مالیات و عوارض آنها معین شده است، همچنین برقراری عوارض به درآمدهای 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 می‌باشد.»

تبصره ۱ - 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 اجراء در سال بعد، تصویب و اعلام عمومی نمایند.»

۱. ماده (۵۱): «از اول ماه پس از تاریخ تصویب این قانون، مالیات موضوع بند (هـ) ماده (۳) «قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه ...» مصوب ۱۳۸۱ و اصلاحیه بعدی آن، حذف و عوارض موضوع این بند قانون مذکور به یک و نیم درصد (۱/۵٪) اصلاح می‌گردد.»

حکم تبصره (۱) ماده (۳۹) این قانون در مورد عوارض موضوع بند (هـ) ماده (۳) قانون صدرالاشاره نیز جاری خواهد بود.»

۱. ماده (۵۲): «از تاریخ لازم‌الاجراء شدن این قانون، «قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه ...» مصوب ۱۳۸۱ و اصلاحیه بعدی آن و سایر قوانین و مقررات خاص و عام مغایر مربوط به دریافت هرگونه مالیات غیرمستقیم و عوارض بر واردات و تولید کالاها و ارائه خدمات لغو گردیده و برقراری و دریافت هرگونه مالیات غیرمستقیم و عوارض دیگر از تولیدکنندگان و واردکنندگان کالاها و ارائه‌دهندگان خدمات ممنوع می‌باشد. حکم این ماده شامل قوانین و مقررات مغایری که شمول قوانین و مقررات عمومی بر آنها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام است، نیز می‌باشد.

موارد زیر از شمول حکم این قانون مستثنی می‌باشد:

- ۱ - قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران؛
- ۲ - قانون مالیات‌های مستقیم مصوب اسفند ۱۳۶۶ و اصلاحیه‌های بعدی آن؛
- ۳ - قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲/۶/۷؛
- ۴ - قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴/۹/۵؛
- ۵ - قانون مقررات تردد وسایل نقلیه خارجی مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۲؛
- ۶ - عوارض آزادراه‌ها، عوارض موضوع ماده (۱۲) قانون حمل و نقل و عبور کالاهای خارجی از قلمرو جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۴/۱۲/۲۶؛

۷ - قانون نحوه تأمین هزینه اتاق بازرگانی و صنایع و معادن و اتاق تعاون مصوب ۱۳۷۲/۸/۱۱ و اصلاحات بعدی آن؛

۸ - مواد (۶۳) و (۸۷) قانون وصول برخی از درآمدهای دولت مصوب ۱۳۷۳/۱۲/۲۸.

تبصره - هزینه، کارمزد و سایر وجوهی که از درخواست‌کننده در ازاء ارائه مستقیم خدمات خاص و یا فروش کالا که طبق قوانین و مقررات مربوطه دریافت می‌شود و همچنین خسارات و جرائمی که به موجب قوانین و یا اختیارات قانونی لغو نشده دریافت می‌گردد، از شمول این ماده مستثنی می‌باشد.

مصادیق خدمات خاص، نحوه قیمت‌گذاری و میزان بهای تعیین شده برای خدمات موضوع این تبصره به پیشنهاد دستگاه اجرایی مربوط و تصویب هیأت وزیران تعیین می‌گردد.»

۱. دادنامه شماره ۳۶۱ مورخ ۱۳۸۲/۹/۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری:

«مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۸۱/۱۰/۲۲ «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» را تصویب که در مورخ ۱۳۸۱/۱۰/۲۵ به تأیید شورای نگهبان رسیده است و از ابتدای سال ۱۳۸۲ لازم‌الاجرا می‌باشد. با توجه به تصویب و لازم‌الاجرا شدن قانون مذکور و با عنایت به اینکه در این قانون نسبت به انواع تولید کالاها و خدمات و نیز کالاهای صادراتی و نیز فرآورده‌های نفتی و واردات تعیین تکلیف شده و به شرح ماده یک قانون یاد شده برقراری هرگونه وجوه از جمله مالیات و عوارض اعم از ملی و محلی از تولیدکنندگان کالاها، ارائه‌دهندگان خدمات و همچنین کالاهای وارداتی صرفاً به موجب قانون یاد شده مجاز می‌باشد و سایر قوانین لغو گردیده و در مواد (۲) و (۳) و (۴) انواع عوارض و سایر وجوه دریافتی از کالاهای وارداتی و یا تولیداتی و نیز ارائه خدمات بیان و تعریف شده است و مطابق ماده (۵) قانون مذکور نیز برقراری هرگونه عوارض و سایر وجوه برای انواع کالاهای وارداتی و کالاهای تولیدی و خدمات مذکور در ماده (۴) قانون مزبور همچنین برقراری عوارض به 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. البته در تبصره یک ماده (۵) قانون ترتیب خاصی برای وضع عوارض محلی جدید و یا افزایش نرخ هریک از عوارض محلی داده شده که حداکثر تا ۱۵ بهمن ماه هر سال برای اجرا در سال بعد باید تصویب و اعلام عمومی گردد. نظر به عموم و اطلاق قانون فوق‌الاشعار و حکومت آن بر قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ و فسخ قسمتهایی از قانون اخیرالذکر در نتیجه اختیارات شوراهای اسلامی صرفاً به تبصره یک ماده (۵) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم ... محدود می‌گردد. با ملاحظه جهات یاد شده، آئین‌نامه اجرایی نحوه وضع و وصول عوارض توسط شوراهای اسلامی شهر، بخش و شهرک مصوب ۱۳۷۸/۷/۷ هیأت وزیران در محدوده قانون مؤخر اعتبار دارد و وضع هر نوع عوارض توسط شوراهای اسلامی سراسر کشور خارج از محدوده تبصره یک ماده (۵) مذکور خلاف قانون و خلاف اختیارات تشخیص و به همین جهت اولاً آن قسمت از آئین‌نامه که ترتیب دیگری را ورای قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه ... مقرر داشته خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات هیأت وزیران تشخیص و ابطال می‌گردد. ثانیاً تبصره ماده (۲) ذیل ماده (۸) که هیأتی

را با ترکیب خاص مسئول رسیدگی به شکایات در مورد عوارض محلی می‌نماید و همچنین ماده (۱۰) و تبصره ماده (۱۱) و ماده (۱۲) و (۱۳) و تبصره ماده (۱۴) مستنداً به ماده (۲۵) قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد.»

۱. ماده (۱۴): «شوراها موظفند به هنگام تصمیم‌گیری راجع به عوارض علاوه بر توجه به سیاست‌های کلی که در برنامه‌های پنجساله و قوانین بودجه سالیانه اعلام می‌شود، سیاست‌های عمومی دولت را به شرح ذیل مراعات نمایند:

الف - ...

ت - تناسب وضع عوارض در هر محل با تولیدات و درآمدهای اهالی

...

ج - هماهنگی و وحدت رویه در نظام عوارض.»

۱. عنوان کامل آئین‌نامه مزبور، «آئین‌نامه اجرایی نحوه وضع و وصول عوارض توسط شوراهای اسلامی شهر، بخش و شهرک موضوع قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران - مصوب ۱۳۷۵» می‌باشد.

۱. از توضیحات شاکی مشخص می‌شود که ظاهراً استناد وی به بند «پ» ماده (۱۴) از آئین‌نامه یاد شده می‌باشد که به اشتباه به بندهای «ت» و «ج» اشاره شده است. بند «پ» بدین شرح است:

«پ- جهت‌گیری به سوی وضع عوارض‌هایی که به صورت غیرمستقیم وصول می‌شوند.»

۱. «هر چند مطابق بند ۲۶ ماده ۷۱ «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱» تصویب نرخ خدمات ارائه‌شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن با رعایت آئین‌نامه‌های مالی و معاملاتی شهرداری‌ها از جمله وظایف شورای اسلامی شهر است، لیکن به جهت این که تابلوهای منصوبه بر سردر 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 ارائه‌کننده خدمتی نیست تا به دریافت بهای آن محق باشد، بنابراین ماده ۱ و بندهای ۱/۱ و ۱/۲ آئین‌نامه مقررات و اخذ بهای خدمات و هزینه خسارت از نصب‌کنندگان انواع تابلو و تبلیغات در معابر عمومی شهر برای سال ۱۳۸۸ و بعد از آن مصوب یکصد و چهل و هفتمین جلسه شورای اسلامی شهر گرگان مبنی بر اجازه شهرداری گرگان به اخذ مبالغی بابت نصب انواع تابلوهای ثابت و سیار در کلیه نقاط شهر (پارچه و دیوارنویسی و نقاشی دیواری و تابلوهای دیواری مغازه‌ها - محل‌های کسب و پیشه، تجارت - ادارات و نهادهای - دفاتر پزشکان، وکلا، بانک‌ها، موسسات و موارد مشابه) مغایر هدف و حکم مقنن و خارج از حدود اختیارات شورای اسلامی شهر گرگان تشخیص داده می‌شود و مستنداً به بند ۱ ماده ۱۹ و ماده ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌شود.»

۱. تاریخ صحیح دادنامه مذکور، ۱۳۹۱/۱۰/۱۸ می‌باشد و متن آن بدین شرح است:

«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.»

گفتنی است که مصوبه مورد اعتراض در رأی فوق، «دستورالعمل تابلوهای تبلیغاتی با هدف حفظ زیبایی ساختمان‌ها، مبلمان و مناظر شهری و ساماندهی چگونگی ساخت و جانمایی انواع تابلوهای تبلیغاتی، تجاری و اطلاع‌رسانی» بوده است که بر اساس آن تابلوهای نصب شده بر سر درب مغازه‌ها و فروشگاه‌ها و دارای «هرگونه آرم، نام و نشانه‌ای از محصولات و کالاهای تجاری»، مشمول عوارض مصوب بوده‌اند.

۱. نظریه فقهای شورای نگهبان ۹۰/۳۰/۴۲۶۲۰ مورخ ۱۳۹۰/۳/۲۹:

«موضوع مصوبه شماره ۲/۳۱۰۶/ش مورخ ۱۳۸۳/۷/۱۸ شورای اسلامی شهر، در جلسه مورخ ۱۳۹۰/۳/۲۵ فقهای معظم شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و خلاف موازین شرع شناخته نشد و چنانچه مجوز قانونی وجود نداشته باشد خلاف موازین شرع می‌باشد.»

گفتنی است که مصوبه مورد اشاره در نظر فوق، ناظر بر عوارض مربوط به کسری حد نصاب تفکیک توسط شورای اسلامی شهر مشهد بوده است که نهایتاً توسط هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مغایر قانون و با استناد به نظریه فقهای شورای نگهبان مآلاً مغایر شرع اعلام شد.

۱. نام کامل این قانون، «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» می‌باشد.

۱. دادنامه شماره ۵۵۱ مورخ ۱۳۹۲/۸/۲۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری: «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 ۱۰۰/۷/۲۷۲۹ - ۱۳۸۷/۱۱/۳ شورای اسلامی شهر زاهدان موضوع تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۸۸ مبنی بر ممنوعیت وضع عوارض تابلوی منصوبه 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 اینکه علاوه بر معرفی محل کسب موجب تبلیغ و کسب درآمد برای مغازه‌دار 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 امکان‌پذیر باشد، مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود.»

۱. ماده (۸۵): «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 آئین‌نامه مصوب هیأت وزیران اقدام نماید.»

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