



پژوهشکده شورای نگهبان



گزارش کارشناسی

پرونده‌های دیوان عدالت اداری

در خصوص:

تقاضای ابطال تعرفه‌های شماره ۲۵۰۱-۱۳/۱۱/۱۳۹۲ و
۶۰۱-۹۵-۱۳/۱۱/۱۳۹۴ در خصوص «دریافت عوارض
محل فعالیت فعالان اقتصادی»

کد گزارش: ۹۷۰۲۰۰۹

تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۰۲/۰۸

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت اداری

موضوع:

تقاضای ابطال تعرفه‌های شماره ۲۵۰۱-۱۳/۱۱/۱۳۹۲ و
۶۰۱-۹۵-۱۳/۱۱/۱۳۹۴ در خصوص «دریافت عوارض محل
فعالیت فعالان اقتصادی»

تهیه و تنظیم:

محمدهادی زرافشان

نظارت:

محمدعلی فراهانی

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۷۰۲۰۰۹

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۷/۰۲/۰۸

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

(مصوبات شورای اسلامی شهر خارگ درخصوص «دریافت عوارض محل فعالیت فعالان اقتصادی»)

موضوع شکایت: تقاضای ابطال تعرفه‌های شماره ۲۵۰۱-۱۳۹۲/۱۱/۱۳ و ۶۰۱-

۹۵-۱۳۹۴/۱۱/۱۳ درخصوص «دریافت عوارض محل فعالیت فعالان اقتصادی»

شاکی: شرکت پایانه‌های نفتی ایران

طرف شکایت: شورای اسلامی شهر خارگ

جهت مغایرت شرعی: قواعد فقهی «البینه علی المدعی و الیمین علی من انکر»

و «قبح عقاب بلا بیان»

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۲۸۱/۳۶۶۴۵ - ۱۳۹۶/۱۰/۴

مقدمه

در این پرونده، شاکی از تعرفه‌های شماره ۲۵۰۱-۱۳۹۲/۱۱/۱۳ و ۶۰۱-۹۵-۱۳۹۴/۱۱/۱۳ مصوب شورای اسلامی شهر خارگ درخصوص «دریافت عوارض محل فعالیت فعالان اقتصادی»، از جهت مغایرت با قواعد فقهی «البینه علی المدعی و الیمین علی من انکر» و «قبح عقاب بلا بیان» شکایت کرده و ابطال مصوبات مذکور را از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری تقاضا کرده است.

شرح و بررسی

شورای اسلامی شهر خارگ به موجب مصوبات موضوع شکایت، تعرفه‌های

شماره ۲۵۰۱ و ۶۰۱-۹۵ با عنوان «عوارض محل فعالیت فعالان اقتصادی» را برای دریافت در سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۵ تصویب و ابلاغ کرده است.

الف) استدلالات شاکی

شاکی که شرکتی صد درصد دولتی از زیرمجموعه‌های شرکت ملی نفت ایران است و در مناطق مختلف کشور و از جمله خارگ فعالیت دارد، غالباً بدون ورود ماهوی به مفاد عوارض مصوب مذکور، مدعی است که به‌طور کلی وضع این عوارض، خارج از صلاحیت شورای اسلامی شهر خارگ بوده و همچنین تشریفات قانونی لازم درخصوص آن طی نشده و لذا چنین بیان کرده است که مصوبه موضوع شکایت، از لحاظ قانونی و شرعی محل ایراد است. در همین راستا، استنادات قانونی و شرعی شاکی بدین شرح است:

استنادات قانونی:

۱. صلاحیت شوراها در وضع عوارض صرفاً «محلی» و تبعاً اختیارنداشتن

شهرداری در اخذ عوارض از شاکی به‌عنوان نهادی ستادی و ملی و فرامحلی:

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، ارائه‌دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی»^۱ مصوب ۱۳۸۱/۱۰/۲۲ و تبصره «۱» ماده (۵۰) «قانون مالیات

۱. ماده ۵ (منسوخه ۱۳۸۷/۲/۱۷) - برقراری هرگونه عوارض و سایر وجوه برای انواع کالاهای وارداتی و کالاهای تولیدی و همچنین آن‌دسته از خدمات که در ماده (۴) 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 شوراها و اسلامی و سایر مراجع ممنوع می‌باشد.

تبصره ۱ (منسوخه ۱۳۸۷/۲/۱۷) - وضع عوارض محلی جدید و یا افزایش نرخ هر یک از عوارض محلی، می‌بایستی

بر ارزش افزوده»^۱ مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۷، بر اختیار شوراها در وضع عوارض منحصراً «محلّی» و تبعاً دریافت آن از دستگاه‌های «محلّی» دلالت داشته و بر این موضوع در آرای متعدد صادرشده از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری (از جمله آرای شماره ۷۲۴-۷۵۹ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۱۱،^۲ شماره ۵۳-۵۴ مورخ ۱۳۹۵/۲/۲۷، شماره ۱۶۸۱ الی ۱۷۳۵ مورخ ۱۳۹۳/۱۰/۸، شماره ۱۵۳۰ مورخ ۱۳۹۳/۹/۲۴ شماره ۸۱۶ الی ۸۳۶ مورخ ۱۳۹۴/۶/۳۱) تأکید مکرر شده است؛ درحالی‌که براساس تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور (نامه شماره ۲۶۸۲۹ مورخ ۱۳۹۳/۳/۱۸ رئیس امور نظارت بودجه سرمایه‌ای معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور در پاسخ به نامه شماره ۲۶/۴۱/۶۰۳۹ مورخ ۱۳۹۳/۲/۹ مدیرکل دفتر فنی استانداری بوشهر)^۳، فعالیت شاکی واجد جنبه ملی، فرامحلّی و ستادی بوده و به هیچ عنوان، دستگاه محلّی محسوب نمی‌شود تا

→

حداکثر تا پانزدهم بهمن‌ماه هر سال برای اجرا در سال بعد، تصویب و اعلام عمومی گردد.

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 هریک از عوارض محلّی جدید، که تکلیف آن‌ها در این قانون مشخص نشده باشد، موظف‌اند موارد را حداکثر تا پانزدهم بهمن‌ماه هر سال برای اجرا در سال بعد، تصویب و اعلام عمومی نمایند.

۲. با توجه به مفاد تقریباً یکسان این آرا و جهت جلوگیری از اطّباب، صرفاً متن یکی از آن‌ها به‌عنوان نمونه ذکر می‌شود: «مطابق بند «۱۶» از ماده (۷۶) «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» مصوب سال ۱۳۷۵، تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن از جمله وظایف شوراهای اسلامی شهرها است و حکم مقرر در تبصره ماده (۵۰) «قانون مالیات بر ارزش افزوده» مصوب سال ۱۳۸۷ دلالت بر آن دارد که شوراهای اسلامی شهر برای تصویب عوارض محلّی صلاحیت دارند. با عنایت به مقررات فوق‌الذکر و اینکه حوزه فعالیت بانک‌ها غیرمحلّی و کشوری است، مصوبات شوراهای اسلامی شهرها به‌شرح مندرج در گردش کار، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات شوراهای اسلامی تشخیص و به استناد بند «۱» ماده (۱۹) و ماده (۴۲) «قانون دیوان عدالت اداری» ابطال می‌شود.»

۳. چنین مکاتباتی در مستندات و ضامم ارسالی پرونده وجود ندارد.

مشمول عوارض مصوب شورای شهر خارگ قرار گیرد.

۲. اعلام و منتشر نشدن عوارض موضوع شکایت و نیز آیین‌نامه اجرایی

وصول عوارض و بهای خدمات خاص شهرداری خارگ و سازمان‌های وابسته

به آن و تبعاً ممکن نبودن مطالبه عوارض موضوع آن. همچنین به‌طور کلی،

آگهی‌نشدن حریم و محدوده ادعایی خارگ و فراهم‌نشدن امکان قانونی اجرای

نقشه حریم خارگ (از جمله وضع عوارض شهری در شورای اسلامی شهر

خارگ و علی‌الخصوص تعرفه‌های موضوع شکایت) و تبعاً بطلان کلیه مصوبات

شورای خارگ قبل از آگهی حریم:

در بند «ج» ماده (۱) «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات»^۱ مصوب

۱۳۸۸/۵/۳۱، اطلاعات عمومی، اطلاعات غیرشخصی نظیر ضوابط و آیین‌نامه‌ها،

آمار و ارقام ملی و رسمی و اسناد و مکاتبات اداری تعریف شده و بر مبنای مواد

(۵) و (۱۱) آن،^۲ انتشار مصوبات ناظر بر ایجاد حق و تکلیف، الزامی اعلام شده

است. این موضوع به‌طور ویژه در خصوص عوارض مصوب شوراهای اسلامی،

در تبصره «۱» ماده (۵۰) «قانون مالیات بر ارزش افزوده» نیز الزامی قلمداد شده

است؛ در حالی که تعرفه موضوع شکایت و نیز آیین‌نامه اجرایی وصول عوارض

۱. ماده ۱- در این قانون اصطلاحات زیر در معانی مشروح مربوط به کار می‌رود:

ج- اطلاعات عمومی: اطلاعات غیرشخصی نظیر ضوابط و آیین‌نامه‌ها، آمار و ارقام ملی و رسمی، اسناد و مکاتبات اداری که از مصادیق مستثنیات فصل چهارم این قانون نباشد.

۲. ماده ۵- مؤسسات عمومی مکلف‌اند اطلاعات موضوع این قانون را در حداقل زمان ممکن و بدون تبعیض در دسترس مردم قرار دهند.

تبصره- اطلاعاتی که متضمن حق و تکلیف برای مردم است، باید علاوه بر موارد قانونی موجود، از طریق انتشار و اعلان عمومی و رسانه‌های همگانی به آگاهی مردم برسد.

ماده ۱۱- مصوبه و تصمیمی که موجد حق یا تکلیف عمومی است، قابل طبقه‌بندی به‌عنوان اسرار دولتی نمی‌باشد و انتشار آن‌ها الزامی خواهد بود.

و بهای خدمات خاص شهرداری خارگ (مستمسک شهرداری خارگ جهت وصول عوارض)، برخلاف مقررات پیش‌گفته هیچ‌گاه منتشر و اعلام عمومی نشده و لذا به جهت انجام‌نشدن تکلیف قانونی و رعایت‌نشدن مقررات مذکور (نشر عمومی تعرفه‌های مصوب شورای خارگ در روزنامه)، قابلیت اجرایی نداشته و هرگونه اقدام جهت مطالبه عوارض موضوع آن نیز وجاهت و مبنای قانونی ندارد. این امر به‌ویژه درخصوص مصوبه شورای اسلامی شهر خارگ درباره حریم و محدوده خارگ که مبنای سایر مصوبات آن شورا از جمله عوارض موضوع شکایت است، مدنظر قانون‌گذار بوده است؛ چراکه در قسمت اخیر بند «۲» ماده (۹۹) «قانون شهرداری»^۱ مقرر شده است: «... حریم و نقشه جامع شهرسازی و مقررات مذکور پس از تصویب انجمن شهر و تأیید وزارت کشور، برای اطلاع عموم آگهی و به‌موقع اجرا گذاشته خواهد شد.» بر مبنای «اصل تبادر»، واژه آگهی عقلاً، عرفاً و شرعاً متبادر بر نشر از طریق روزنامه می‌باشد؛ چراکه در مواقع سکوت مقنن، رجوع به اصول تفسیری فقهی ضرورت داشته و بر این اساس، ترجیح هر وسیله‌ای غیر از وسیله متبادر عرفی (انتشار از طریق روزنامه) در این موضوع، مصداق بارزی از ترجیح بلامرجح بوده که منع شده است (قاعده منع ترجیح بلامرجح). همچنین از آنجاکه غایت هدف

۱. ماده ۹۹ (الحاقی ۱۳۴۵/۱۱/۲۷) - شهرداری‌ها مکلف‌اند در مورد حریم شهر، اقدامات زیر را بنمایند:

۱- تعیین حدود حریم و تهیه نقشه جامع شهرسازی با توجه به توسعه احتمالی شهر.

۲- تهیه مقرراتی برای کلیه اقدامات عمرانی از قبیل قطعه‌بندی و تفکیک اراضی، خیابان‌کشی، ایجاد باغ و ساختمان، ایجاد کارگاه و کارخانه و همچنین تهیه مقررات مربوط به حفظ بهداشت عمومی مخصوص به حریم شهر با توجه به نقشه عمرانی شهر.

حریم و نقشه جامع شهرسازی و مقررات مذکور پس از تصویب انجمن شهر و تأیید وزارت کشور، برای اطلاع عموم آگهی و به‌موقع اجرا گذاشته خواهد شد.

قانون‌گذار از وضع مقرره اشاره‌شده، اطلاع عموم بوده و در این راستا، عموم را مقید به عموم اهالی محل خاصی نکرده و آن را علی‌الاطلاق مصرح کرده که مطابق اصالت الاطلاق، تقیید حکم مقنن به قید خاصی، از جمله عموم اهالی مکان خاصی، امری بلامرّجّح، غیرشرعی و غیرقانونی است، لذا غایت قانون‌گذار از حکم حاضر (اطلاع عموم از موضوعات موصوف) منحصرأً از طریق انتشار روزنامه میسر خواهد شد. بر همین اساس، اجرای حریم شهر خارگ (از جمله حق وضع عوارض توسط شورای شهر خارگ و علی‌الخصوص تعرفه‌های موضوع اعتراض) قبل از انتشار آگهی حریم در روزنامه میسر نبوده و کلیه اقدامات صورت‌گرفته در این راستا، محکوم به بطلان است. به جهت وضوح بطلان توجیه غیرقانونی شهرداری خارگ درخصوص انتشار حریم خارگ به‌وسیله‌ای غیر از روزنامه، نهاد مذکور اخیراً تفسیر صحیح قانونی از ماده (۹۹) «قانون شهرداری» را پذیرفته (اطلاعیه شهرداری خارگ در صفحه سوم روزنامه جمهوری اسلامی مورخ ۱۳۹۵/۸/۱۲ با عنوان آگهی مجدد حریم، طرح هادی و محدوده شهر خارگ) که این موضوع مشخصاً دلالت بر اقرار عملی شهرداری مزبور بر بطلان کلیه اقدامات قبلی (از جمله وضع عوارض توسط شورای شهر خارگ و تعرفه‌های موضوع اعتراض که پیش از آن تصویب شده است) و سعی در تصحیح اقدامات آینده نهاد اشاره‌شده دارد؛ چراکه در غیر این صورت، تلاش برای اعلان حریم خارگ در روزنامه پس از گذشت ده‌ها سال از تصویب آن، بی‌معنا خواهد بود. البته با توجه به قاعده «قیح عقاب بلا بیان» و به‌ویژه «منع عطف به ماسبق شدن قوانین»، اقدام شهرداری خارگ (آگهی ناقص مورخ ۱۳۹۵/۸/۱۲) حتی با فرض اجرای صحیح حکم ماده (۹۹) «قانون شهرداری»،

ناظر به آینده بوده و تحت هیچ شرایطی قابلیت تسری به گذشته (و از جمله پرونده حاضر و وضع و تصویب عوارض موضوع اعتراض) را ندارد.

۳. ارائه نشدن هرگونه خدمات از سوی شهرداری خارگ به این شرکت و

مألاً استحقاق نداشتن شهرداری مذکور درخصوص مطالبه عوارض و منافع این

امر با فلسفه وضع عوارض و تلازم ذهنی و عرفی آن با ارائه خدمات:

اصل بر آن است که هر پولی که پرداخت می‌شود، در مقابل آن کالا یا خدمتی دریافت شود (حاکمیت اصل «عدم تبرع» و قاعده «معوّض بودن روابط مالی»). براساس اصل مزبور، در نظام حقوقی کشور هر دو طرف رابطه خلاف اصل فوق‌الاشاره، ذم و نکوهش شده‌اند؛ هم شخصی که پرداخت‌کننده پول بوده و معوضی در قبال آن دریافت نکرده (قاعده منع ایفای ناروا) و هم طرفی که پول را دریافت کرده و هیچ‌گونه کالا یا خدمتی را فراهم نکرده (قاعده منع داراشدن ناعادلانه و منع داراشدن بلاجهت) و در صورتی که طرف اول رابطه مزبور (پرداخت‌کننده پول) دولتی باشد، موضوع از اهمیت بیشتری برخوردار است. به همین جهت، ماده (۷۱) «قانون محاسبات عمومی کشور»^۱ مصوب ۱۳۶۶/۶/۱، دستگاه‌های دولتی را از پرداخت هرگونه وجوه به صورت

۱. ماده ۷۱- پرداخت کمک و یا اعانه به افراد و مؤسسات غیردولتی از محل بودجه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی، جز در مواردی که به اقتضای وظایف قانونی مربوط، ناگزیر از تأدیه چنین وجوهی می‌باشند، ممنوع است. ضوابط پرداخت این قبیل کمک‌ها و اعانات به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید و وجوه پرداختی از این بابت توسط ذی‌حسابان دستگاه‌های پرداخت‌کننده با اخذ رسید از دریافت‌کننده، به حساب هزینه قطعی منظور خواهد شد مگر آنکه در ضوابط مذکور، ترتیب دیگری مقرر شده باشد.

تبصره- دولت مکلف است بر مصرف اعتباراتی که به‌عنوان کمک از محل بودجه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی و یا از محل اعتبارات منظور در سایر ردیف‌های بودجه کل کشور به مؤسسات غیردولتی پرداخت می‌شود، نظارت مالی اعمال کند. نحوه نظارت مذکور تابع آیین‌نامه‌ای است که بنابه پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارت برنامه و بودجه به تصویب هیئت‌وزیران خواهد رسید.

غیرمعوّض و مجانی منع کرده است. در همین راستا، به جهت ارائه‌نشدن هرگونه خدمت از جانب شهرداری خارگ به شرکت پایانه‌های نفتی ایران، پرداخت هر نوع عوارض به نهاد مذکور، هرچند به‌نحو اسمی واجد عنوان عوارض باشد، اما مشخصاً در واقع در قالب عنوان اعانه و کمک بلاعوض قرار خواهد گرفت؛ چراکه لفظ عوارض بر مبنای تبادل ذهنی، عرفی و قانونی، ماهیتاً بر معوض بودن دلالت می‌کند و عوض آن، ارائه خدمات شهری از سوی شهرداری‌ها بوده و در مواردی که عوض آن به هر دلیل فراهم نشود، عنوان عوارض بر آن صدق نکرده و در قالب سایر تأسیسات حقوقی از نوع غیرمعوّض (از قبیل کمک و اعانه و...) قرار خواهد گرفت. به تکلیف قانونی شهرداری‌ها در ارائه خدمات شهری در قبال دریافت عوارض، همچنین در تبصره «۵» ماده «۳» «قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آن‌ها»^۱ مصوب ۱۳۸۴/۱۰/۱۴ تصریح شده است. نکته جالب توجه آن است که این شرکت به جهت ارائه‌نشدن خدمات شهری از جانب شهرداری مذکور و در جهت تأمین فضای سبز (که مطابق تبصره «۴» ماده «۴») «لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها»^۲ مصوب ۱۳۵۹/۳/۳ شورای

۱. ماده ۳- محدوده روستا عبارت است از محدوده‌ای شامل یافت موجود روستا و گسترش آتی آن در دوره طرح هادی روستایی که با رعایت مصوبات طرح‌های بالادست تهیه و به تصویب مرجع قانونی مربوط می‌رسد. دهیاری‌ها کنترل و نظارت بر احداث هرگونه ساخت‌وساز در داخل محدوده را عهده‌دار خواهند بود.

...

تبصره ۵- در هر محدوده و یا حریمی که شهرداری، عوارض ساختمانی و غیره را دریافت می‌نماید، موظف به ارائه کلیه خدمات شهری می‌باشد.

۲. ماده ۴ (اصلاحی ۱۳۸۸/۴/۲۰)- هرکس درختان موضوع ماده (۱) قانون گسترش فضای سبز را عالماً و عامداً و برخلاف قانون مذکور، قطع یا موجبات از بین رفتن آن‌ها را فراهم آورد، علاوه بر جبران خسارت وارده، حسب مورد به جزای نقدی از یک میلیون (۱۰۰۰۰۰۰) ریال تا ده میلیون (۱۰۰۰۰۰۰۰) ریال برای قطع هر درخت و در صورتی که قطع درخت بیش از سی اصله باشد، به حبس تعزیری از شش ماه تا سه سال محکوم خواهد شد.

انقلاب جمهوری اسلامی ایران، برعهده شهرداری‌ها قرار دارد)، دفع پسماندها (که وفق ماده (۷) «قانون مدیریت پسماندها»^۱ مصوب ۱۳۸۳/۲/۲۰ برعهده شهرداری است)، احداث معابر شهری (که مطابق بند «۲۵» ماده (۵۵) «قانون شهرداری»^۲ جزء وظایف ذاتی شهرداری است)، از طریق برگزاری تشریفات مناقصه، پروژه‌های موصوف را به بخش خصوصی (بیمانکاران) واگذار کرده که موجب تحمیل هزینه‌های هنگفت به این شرکت شده است.

۴. ممکن نبودن تسری مقررات مربوطه پرداخت عوارض شهرداری به

شرکت پایانه‌های نفتی ایران (به‌عنوان شرکت فرعی تابعه شرکت ملی نفت ایران که شمول قوانین و مقررات عام بر آن، مستلزم ذکر و تصریح نام است) و همچنین معافیت این شرکت و فعالیت‌های آن از پرداخت هرگونه عوارض:

براساس مصوبه شماره ۴۸۳۸ مورخ ۱۳۶۴/۲/۲۲ هیئت‌وزیران و بندهای

→

...

تبصره ۴- کاشت و حفاظت و آبیاری درختان معابر، میادین، بزرگراه‌ها و پارک‌های عمومی، از اهم وظایف شهرداری‌ها می‌باشد.

۱. ماده ۷- مدیریت اجرایی کلیه پسماندها غیر از صنعتی و ویژه، در شهرها و روستاها و حریم آن‌ها به‌عهده شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و در خارج از حوزه و وظایف شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، به‌عهده بخشداری‌ها می‌باشد. مدیریت اجرایی پسماندهای صنعتی و ویژه به‌عهده تولیدکننده خواهد بود. در صورت تبدیل آن به پسماند عادی، به‌عهده شهرداری‌ها، دهیاری‌ها و بخشداری‌ها خواهد بود.

۲. ماده ۵۵ (اصلاحی ۱۳/۷/۱۳۴۲)- وظایف شهرداری به‌شرح زیر است:

...

۲۵ (اصلاحی ۱۳/۷/۱۳۴۲)- ساختن خیابان‌ها و میدان‌ها و کف‌سازی سواره‌روهای معابر و ساختن جدول اطراف نهرها از سنگ یا آسفالت و امثال آن به‌عهده شهرداری است لکن کف‌سازی معابری که عرض آن با پیاده‌روها از ۷ متر کمتر است، همچنین کف‌سازی پیاده‌روها در معابری که پیاده‌رو دارند، به دستور و با مصالح که شهرداری تعیین خواهد نمود، به‌عهده مالکین منازل و مستغلات و اراضی مجاور می‌باشد. در صورت امتناع مالکین مجاور پیاده‌روها از اجرای دستور شهرداری در کف‌سازی سهمی خود و مالکین اطراف معابر کمتر از ۷ متر عرض تا یک ماه از اخطار شهرداری، شهرداری می‌تواند مستقیماً اقدام نموده و هزینه آن را به اضافه ده درصد از مالکین منتنع مطالبه و دریافت نماید.

تبصره (اصلاحی ۱۳/۷/۱۳۴۲)- در هر خیابان که شهرداری دست‌به‌کار کف‌سازی سواره‌رو می‌شود، ساختمان پیاده‌روهای آن خیابان طبق دستور شهرداری برای مالکین مجاور [و] نمایندگان قانونی آن‌ها اجباری است.

«الف» و «ب» تبصره «۱» ماده (۸۳) «قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران»^۱ مصوب ۱۳۹۵/۱/۲۳ و نیز بند «ب» ماده (۵) و ماده (۵۷) «قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران»^۲ مصوب ۱۳۵۶/۳/۱۷ که کلیه معافیت‌ها و مزایای مقرر برای شرکت نفت ایران را شامل شرکت‌های تابعه نیز دانسته است، شرکت پایانه‌های نفتی ایران به‌عنوان یکی از شرکت‌های تابعه شرکت ملی نفت ایران، از شمول هرگونه قوانین و مقررات عام راجع به وزارتخانه‌ها، شرکت‌های دولتی و مؤسسات عمومی وابسته به دولت مستثنی شده مگر اینکه در خود مقرر، شمول بر شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های تابعه به‌نحو مصرح قید شده

۱. ماده ۸۳- درموردی که احکامی در این اساسنامه درخصوص شرکت مقرر نشده باشد، قانون تجارت با رعایت اصل چهارم (۴) قانون اساسی معتبر خواهد بود.

تبصره ۱- شرکت در غیر موارد زیر، از شمول قوانین و مقررات عمومی مربوط به دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های دولتی مستثنی است:

الف) قوانین و مقرراتی که نام شرکت در آن ذکر شده و یا به آن تصریح گردیده یا مقرر شده است آن قانون یا مقرر شامل دستگاه‌های اجرایی است که شمول قانون یا مقرر بر آن‌ها مستلزم تصریح یا ذکر نام است.
ب) مواردی که در این اساسنامه تابع قوانین و مقررات مربوط قرار داده شده است.

۲. ماده ۵- به‌منظور تأمین مقاصد و انجام عملیات مذکور در ماده (۴)، شرکت دارای حقوق و اختیارات زیر می‌باشد:
الف- ایجاد شرکت‌های فرعی و شرکت‌های وابسته و شعب و نمایندگی‌ها در ایران و خارج از ایران یا انحلال آن‌ها.
منظور از شرکت فرعی مذکور در این اساسنامه، شرکتی است که:

۱- کلیه سهام آن متعلق به شرکت ملی نفت ایران باشد.

۲- کلیه سهام آن متعلق به یک یا چند شرکتی باشد که کلیه سهام آن شرکت یا شرکت‌ها متعلق به شرکت ملی نفت ایران باشد.
منظور از شرکت وابسته مذکور در این اساسنامه، هر شرکتی است که قسمتی از سهام آن متعلق به شرکت ملی نفت ایران یا شرکت‌های فرعی آن باشد.

ب - ...

شرکت با تصویب مجمع عمومی می‌تواند هریک از شرکت‌های وابسته را که برای فعالیت در رشته‌های صنایع نفت، پتروشیمی و گاز ایجاد می‌شود (به‌شرط آنکه مالکیت بیش از پنجاه درصد سهام آن‌ها متعلق به شرکت باشد)، از مزایایی که به‌موجب این اساسنامه جهت شرکت مقرر شده است، برخوردار نماید. شرکت‌های فرعی شرکت که تحت قوانین ایران تشکیل گردد، از کلیه معافیت‌ها و مزایای مقرر در این اساسنامه بهره‌مند خواهند بود.

ماده ۵۷- کلیه عملیات شرکت اعم از امور مالی و استخدامی و استفاده از اشخاص و اداره اموال و انجام معاملات و اقدام به هر امری به‌منظور توسعه و پیشرفت هدف‌های شرکت، تابع اصول بازرگانی می‌باشد.
انجام امور مزبور به تشخیص هیئت‌مدیره و طبق مقررات داخلی شرکت بوده و از هرگونه تشریفات و مقرراتی که مغایر این اساسنامه باشد، معاف خواهد بود. شرکت جز درموردی که صریحاً مقرر شده باشد، از شمول مقررات و قوانین عمومی مربوط به وزارتخانه‌ها و شرکت‌های دولتی و مؤسسات دولتی [و] وابسته به دولت مستثنی خواهد بود.

باشد. رویه قانون‌گذار در تصویب قوانین نیز مؤید همین امر است. بنابراین با توجه به اینکه در قوانین مربوطه ضرورت پرداخت عوارض شهرداری، ذکری از دستگاه‌های اجرایی مستلزم تصریح و ذکر نام نشده است، لذا احکام مزبور، به این شرکت تعمیم‌پذیر نبوده و هرگونه تسری امور مذکور (از جمله تعرفه موضوع اعتراض) به این شرکت، در مغایرت با مقررات موصوف قرار داشته و بطلان آن قطعی و یقینی است. علاوه بر این، از آنجاکه به موجب بند «ب» ماده (۹) «قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران» مصوب ۱۳۵۶/۳/۱۷، «صادرات مواد نفتی از پرداخت حقوق گمرکی و هر نوع مالیات و عوارض به دولت و ادارات محلی و شهرداری‌ها معاف خواهد بود» و فعالیت شرکت پایانه‌های نفتی ایران در زمینه صادرات است، این شرکت و فعالیت‌های آن به‌طور خاص از پرداخت هرگونه عوارض و از جمله عوارض موضوع شکایت، معاف بوده است.

۵. عطف به ماسبق شدن عوارض مصوب:

بر اساس قاعده «عطف به ماسبق نشدن قوانین و مقررات»، اثر هر مصوبه موجد حق و تکلیف در خصوص آتیه و پس از تصویب است و به گذشته و پیش از تصویب، تسری نمی‌یابد و در تبصره «۱» ماده (۵۰) «قانون مالیات بر ارزش افزوده» نیز در خصوص عوارض مصوب شوراهای اسلامی شهرها، به‌طور ویژه بر این امر تأکید شده است؛ حال آنکه شورای اسلامی شهر خارگ مصوبه مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۱۳ خود در خصوص وضع تعرفه عوارض شماره ۶۰۱-۹۵ با عنوان «عوارض محل فعالیت فعالان اقتصادی» را به سال ۱۳۹۴ نیز تسری داده و شهرداری خارگ بر همین اساس، عوارض مذکور را در خصوص سال ۱۳۹۴

نیز مطالبه کرده است.^۱

۶. اطلاق‌نشدن عنوان «فعال اقتصادی» و تعاریف مذکور در تعرفه عوارض

مصوب به این شرکت:

فعالیت شرکت پایانه‌های نفتی ایران دارای خصیصه حاکمیتی و سیاست‌گذاری بوده و نه انگیزه اقتصادی و کسب سود و این شرکت، فعال اقتصادی محسوب نمی‌شود تا مشمول عوارض محل فعالیت فعالان اقتصادی شود. همچنین تعاریف تعرفه عوارض مذکور که اشخاص حقیقی و حقوقی دارای فعالیت تولیدی و صنعتی و همچنین اشخاص حقوقی تحت عنوان سازمان‌های عمومی و دولتی را مشمول این عوارض دانسته است، شامل این شرکت نمی‌شود.

۷. غیرقانونی بودن مبنای محاسبات در تعرفه عوارض موضوع شکایت:

از آنجاکه براساس بند «ج» ماده (۱۷۴) «قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۲۵، شوراهای اسلامی شهرها مکلف شده‌اند که «عوارض موضوع درآمد شهرداری‌ها را از عوارض بر املاک به عوارض ناشی از مصرف و خدمات» تبدیل کنند، عوارض موضوع شکایت که میزان آن بر مبنای مترآژ و مساحت مستحدثات محاسبه و تعیین می‌شود، به دلیل غیرقانونی بودن مبنای محاسبه، مغایر مقررۀ قانونی مذکور است.

۱. البته در تعرفه‌های عوارض شماره ۶۰۱-۹۵ مصوب ۱۳۹۴/۱۱/۱۳ و شماره ۲۵۰۱ مصوب ۱۳۹۲/۱۱/۱۳ که موضوع این پرونده است، عبارتی که در عطف به ماسبق شدن مصوبه صراحت داشته باشد، وجود ندارد و بلکه عکس آن وجود دارد ولی در تعرفه شماره ۲۵۰۱ مصوب ۱۳۹۳/۱۱/۱۳ که موضوع این پرونده نیست، عبارت «مشمول عوارض این تعرفه از ابتدای سال ۱۳۹۳ بوده» ذکر شده که صراحتاً بر عطف به ماسبق شدن این مصوبه دلالت دارد.

استنادات شرعی:

۱. مغایرت با قاعده فقهی «قیح عقاب بلا بیان»:

مطابق آیه شریفه ۱۵ سوره مبارکه «اسراء» («وَمَا كُنَّا مُعَذِّبِينَ حَتَّىٰ نَبْعَثَ رَسُولًا») و قاعده فقهی «قیح عقاب بلا بیان»، اجرای هر قانون، آیین‌نامه، مصوبه و مقررۀ موجد حق و تکلیف برای افراد، به اعلام و ابلاغ قبلی آن منوط است. این موضوع که در فقه امامیه مطرح می‌شود، در واقع حافظ حقوق فردی و اجتماعی افراد بوده و براساس قواعد پیش‌گفته، هیچ دستگاهی نمی‌تواند هیچ‌گونه اقدامی را مستند به حکم مندرج در قانون یا آیین‌نامه درخصوص افراد آغاز کند مگر اینکه مستند قانونی آن قبلاً و به‌واسطه وسایل عرفی قانونی (نشر روزنامه) انتشار عمومی یافته باشد.

۲. مغایرت با قاعده فقهی «البینه علی المدعی و الیمین علی من انکر»:

مطابق اصل فقهی حقوقی «عدم»، امر عدمی (ارائه‌نشدن هرگونه خدمات از سوی شهرداری خارگ به شرکت پایانه‌های نفتی ایران) نیازمند اثبات نیست و شخص مدعی امر وجودی (در این پرونده: شهرداری خارگ که مدعی وجود ارائه خدمات به این شرکت است) مطابق قاعده «البینه علی المدعی و الیمین علی من انکر»، می‌بایست ادله و مستندات خود دال بر موضوع ادعا را ارائه کند و در غیر این صورت، ادعایش مردود خواهد بود. این امر همچنین درخصوص ادعای شهرداری خارگ مبنی بر آگهی حریم و محدوده شهر نیز صادق است.

ب) پاسخ طرف شکایت

شورای اسلامی شهر خارگ در پاسخ به این شکایت، ابتدائاً بیان کرده است که برطبق ماده (۱۰) «قانون تشکیلات و آیین‌دادرسی دیوان عدالت اداری»

به دلیل صد درصد دولتی بودن شاکی، وی در طرح دعوا در شعب دیوان عدالت اداری و شکایت به آن دیوان درخصوص اقدامات شهرداری خارگ صلاحیتی ندارد و برطبق اصل ۱۷۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران صرفاً می‌تواند ابطال مصوبات شهرداری یا شورای اسلامی شهر خارگ را از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری تقاضا کند. بر همین اساس، بنابر رأی شماره ۹۶-۱۴۵۲ مورخ ۱۳۹۶/۳/۷ شعبه ۲۸ آن دیوان، مدتی است که شکایت شاکی درخصوص این موضوع در کمیسیون ماده (۷۷) «قانون شهرداری»^۱ مربوط به شهرداری خارگ، در حال رسیدگی است. همچنین به موجب رأی شماره ۶۹۹ مورخ ۱۳۸۶/۳/۲۲ هیئت عمومی دیوان عالی کشور،^۲ اشخاص دولتی می‌توانند از آرای کمیسیون مذکور به محاکم عمومی دادگستری شکایت کنند که شاکی نیز به این امر اقدام کرده است. طرف شکایت سپس نکات زیر را جهت پاسخ ماهوی به شکایت و رد آن مطرح کرده است:

۱. ماده ۷۷ (اصلاحی ۱۳۹۲/۳/۱۱) - رفع هرگونه اختلاف بین مؤدی و شهرداری در مورد عوارض و بهای خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن، به کمیسویی مرکب از نمایندگان وزارت کشور و دادگستری و انجمن شهر ارجاع می‌شود و تصمیم کمیسیون مزبور قطعی است. بدهی‌هایی که طبق تصمیم این کمیسیون تشخیص شود، طبق مقررات اسناد لازم‌الاجرا، به وسیله اداره ثبت قابل وصول می‌باشد. اجرای ثبت مکلف است برطبق تصمیم کمیسیون مزبور، به صدور اجرائیه و وصول طلب شهرداری مبادرت نماید. در نقاطی که سازمان قضایی نباشد، رئیس دادگستری شهرستان یک نفر را به نمایندگی دادگستری تعیین می‌نماید و در غیاب انجمن شهر، انتخاب نماینده انجمن از طرف شورای شهرستان به عمل خواهد آمد.

۲. «قانون گذار برای آرای صادره از مراجع غیردادگستری نوعاً مرجعی را برای رسیدگی به اعتراضات و رفع اشتباهات احتمالی تعیین نموده است؛ درحالی که برای رسیدگی به اعتراض نسبت به آرای کمیسیون ماده (۷۷) «قانون شهرداری» که ابتدائاً رسیدگی می‌نماید، چنین مرجعی پیش‌بینی نشده است. بنابه مراتب، همان‌طور که به موجب اصل یک‌صد و هفتاد و سوم قانون اساسی و ماده (۱۳) «قانون دیوان عدالت اداری» مردم می‌توانند اعتراضات خود را در دیوان عدالت اداری مطرح نمایند، سازمان‌های دولتی نیز می‌توانند برای رفع هر نوع تخلف احتمالی از قانون در صدور آرای کمیسیون ماده (۷۷) از حیث نقض قوانین یا مقررات و مخالفت با آن‌ها، به مراجع دادگستری که مرجع تظلم عمومی است، مراجعه نمایند و به نظر اکثریت اعضای هیئت عمومی دیوان عالی کشور، رأی شعبه ۳۵ دادگاه تجدیدنظر استان تهران درحدی که با این نظر تطابق داشته باشد، صحیح تشخیص می‌گردد. این رأی به موجب ماده (۲۷۰) «قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری» در موارد مشابه برای شعب دیوان عالی کشور و دادگاه‌ها لازم‌الاجتباع است.»

۱. معاف نبودن شرکت‌های دولتی (نفتی) از پرداخت عوارض: در هیچ کدام از قوانین، شرکت‌های دولتی (نفتی) از پرداخت عوارض قانونی شهر معاف نشده‌اند و لذا مانند سایر اشخاص حقیقی و حقوقی به پرداخت عوارض ملزم‌اند. ماده (۸۴) «قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران»^۱ مصوب ۱۳۹۵/۱/۲۳ هم تعریضی به این امر نداشته و مقررات گذشته را شامل نمی‌شود و به مصادیق بدون مجوز قانونی مربوط است.

۲. صلاحیت داربودن شورای اسلامی شهر در تصویب عوارض: در قوانین و مقررات مختلف به‌طور کلی بر صلاحیت شوراهای اسلامی شهر در تصویب عوارض، تصریح و تأکید شده است؛ از جمله: بند «۲۶» اصلاحی ۱۳۴۲/۷/۱۳ ماده (۵۵) «قانون شهرداری»،^۲ بند «۱۶» ماده (۷۱) و ماده (۷۷) «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران»^۳ مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ و مواد (۱)، (۲) و (۱۴) «آیین‌نامه 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

۱. ظاهراً منظور، ماده (۸۳) قانون مذکور بوده است.

۲. ماده ۵۵- وظایف شهرداری به شرح زیر است:

۲۶- پیشنهاد به انجمن شهر برای برقراری یا الغای عوارض و همچنین تغییر نوع و میزان آن و تعیین جریمه برای مستکفین و تخصیص پاداش برای مؤدیان خوش حساب که عوارض خود را زودتر یا در موقع مقرر می‌پردازند.

۳. ماده ۷۱- وظایف شورای اسلامی شهر به شرح زیر است:

۱۶- تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن با در نظر گرفتن سیاست عمومی دولت که از سوی وزارت کشور اعلام می‌شود.

ماده ۷۷ (اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷)- 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 هیئت وزیران اقدام نماید.

تبصره (اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷)- عوارض، یک ماه پس از ارسال هر مصوبه به وزارت کشور قابل وصول است. وزیر کشور می‌تواند در هر مقطعی که وصول هر نوع عوارض را منطبق بر آیین‌نامه مصوب نداند، نسبت به اصلاح یا لغو آن اقدام نماید.

مصوب ۱۳۷۵»^۱ مصوب ۱۳۷۸/۷/۷ هیئت وزیران. به طور خاص نیز تصویب این عوارض، در راستای تکالیف مقرر برای شوراهای اسلامی شهرها در بندهای «الف» و «ج» ماده (۱۷۴) «قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران»^۲ بوده است.

۱. ماده ۱- شوراهای اسلامی شهر، بخش و شهرک می‌توانند برای تأمین بخشی از هزینه‌های شهر، بخش و یا شهرک مربوط اعم از هزینه‌های خدماتی، اداری و عمرانی با رعایت ضوابط، ترتیبات و سیاست‌های موضوع این آیین‌نامه عوارض وضع نمایند.

ماده ۲- وضع عوارض توسط شوراهای اسلامی شهر، شهرک و بخش در حدود درآمدها، عرضه کالاها و خدمات و سایر موضوع‌هایی است که مربوط به شهر، شهرک یا بخش ذی‌ربط باشد.

تبصره- وضع عوارض جدید بر تولیداتی که برای عرضه در سایر نقاط یا برای صادرات اختصاص می‌یابد و همچنین وضع عوارض بر درآمدهای ناشی از معادن، منابع و طرح‌های ملی برعهده سایر مراجع که در قوانین و مقررات مربوط تعیین شده یا می‌شوند، خواهد بود.

ماده ۱۴- شوراها موظفانند 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- نیل به سمت خودکفایی شهرداری، دهیاری و شهرک مربوط از طریق وضع و وصول عوارض متناسب با هزینه‌های مورد نیاز.

ب- رعایت تناسب میزان عوارض با ارائه خدمات عمومی و عمرانی به اقشار و بخش‌های مختلف اعم از دولتی و غیردولتی.

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

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

ث- توجه به اثرات تبعی وضع عوارض بر اقتصاد محل.

ج- هماهنگی و وحدت رویه در نظام عوارض.

چ- رعایت اولویت وضع عوارض به صورت درصدی از قیمت فروش کالا و خدمات بر سایر روش‌ها از جمله روش وضع عوارض مقطوع.

ح- وضع عوارض متناسب با ارزش افزوده زمین ناشی از تصمیمات مراجع قانونی و یا اجرای طرح‌های عمرانی.

خ- جلوگیری از وضع عوارض مضاعف بر کالاهای تولیدی.

د- توجه داشتن به رشد تولید و گسترش واحدهای تولیدی در منطقه به هنگام وضع عوارض بر تولید.

ذ- محاسبه و وصول عوارض در مورد واحدهای تولیدی براساس فروش واقعی در دوره مورد نظر.

ر- خودداری از وضع عوارض بر کالاهای صادراتی.

ز- توجه به اقشار کم‌درآمد هنگام وضع عوارض با اعطای تخفیف، معافیت و نظایر آن.

ژ- رعایت حال ایثارگران هنگام وضع عوارض با اعطای تخفیف، معافیت و نظایر آن.

س- اعمال رویه‌های تشویقی برای پرداخت بموقع عوارض.

ش- وضع بدون تبعیض عوارض براساس اصل (۳) قانون اساسی.

تبصره- افزایش میزان عوارض موضوع این آیین‌نامه زودتر از یک سال صورت نخواهد گرفت و وضع عوارض جدید و افزایش عوارض قبلی، عطف به ماسبق نمی‌شود.

۲. ماده ۱۷۴- شوراهای اسلامی و شهرداری‌ها و سایر مراجع ذی‌ربط موظفانند تا پایان سال اول برنامه از طریق تدوین

←

۳. اعلام عمومی عوارض مطابق قانون و همچنین اعلام عمومی حریم و

محدوده شهر خارگ برطبق مقررات قانونی: در راستای اجرای حکم تبصره «۱» ماده (۵۰) «قانون مالیات بر ارزش افزوده»، عوارض موضوع شکایت پیش از ۱۵ بهمن ماه سال قبل از اجرا، تصویب شده و از طریق انتشار در روزنامه کثیرالانتشار، بارگذاری در تارنمای شهرداری و نصب در تابلوی اعلانات شهرداری، اعلام عمومی شده است. همچنین یک جلد تعرفه‌های عوارض و همچنین آیین‌نامه اجرایی وصول عوارض مصوب شورای اسلامی شهر خارگ به‌طور ویژه برای شاکی ارسال شده است. درخصوص بحث آگهی حریم و محدوده شهر خارگ نیز هرچند این بحث به موضوع شکایت و عوارض مصوب ارتباطی ندارد، باید گفت که به تکلیف قانونی مذکور در بند «۲» ماده (۹۹) «قانون شهرداری» درخصوص شهر خارگ عمل شده و حریم این شهر در سال ۱۳۷۴ و محدوده شهر در سال ۱۳۷۵ از طریق درج در تابلوی اعلانات شهرداری و نصب پارچه‌نوشته، اعلام عمومی شده و اداره قوانین مجلس نیز در نظریه شماره ۳۷۴۷۵ مورخ ۱۳۹۴/۷/۲۸ خود، اعلام حریم و محدوده شهر از طرق مذکور را جهت ایفای وظیفه قانونی پیش‌گفته، کافی دانسته است. ضمن اینکه به دلیل موقعیت جغرافیایی خاص شهر خارگ، حریم و محدوده این شهر برای اشخاص حقیقی و حقوقی واقع در آن کاملاً مشخص و معلوم بوده است.

→

نظام درآمدهای پایدار شهرداری‌ها با اعمال سیاست‌های ذیل اقدام نماید:

الف- کاهش نرخ عوارض صدور پروانه ساختمانی در کاربری‌های تجاری، اداری، صنعتی متناسب با کاربری‌های مسکونی همان منطقه با توجه به شرایط اقلیمی و موقعیت محلی و نیز تبدیل این عوارض به عوارض و بهای خدمات بهره‌بردار از واحدهای احداثی این کاربری‌ها و همچنین عوارض بر ارزش افزوده اراضی و املاک، ناشی از اجرای طرح‌های توسعه شهری.
ج- تبدیل عوارض موضوع درآمد شهرداری‌ها از عوارض بر املاک به عوارض ناشی از مصرف و خدمات.

انتشار طرح هادی شهر خارگ نیز به جهت فنی در هیچ روزنامه‌ای ممکن نبوده است؛ کما اینکه هم‌اکنون نیز طرح هادی هیچ شهری در روزنامه منتشر نمی‌شود. البته امکان اطلاع از مفاد آن با مراجعه به شهرداری برای شاکی و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی فراهم بوده است. همچنین درخواست شاکی مبنی بر ابطال محدوده و حریم شهر خارگ به دلیل آگهی نشدن آن طی دادنامه شماره ۳۶۸ مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۰ هیئت تخصصی اراضی و محیط‌زیست دیوان عدالت اداری،^۱ رد شده است. ضمناً آگهی مجدد حریم شهر خارگ در روزنامه مورخ ۱۳۹۵/۸/۱۲ برای رفع هرگونه شبهه و ناآگاهی اشخاص بوده است و نه به دلیل رعایت نشدن مقررات آگهی حریم در زمان مقرر.

۴. ارائه خدمات عمومی شهری لازم جهت اخذ عوارض: دریافت عوارض

عمومی در قبال ارائه خدمات عمومی شهری است که شهرداری این خدمات را مستمراً ارائه می‌کند و شهرداری جهت اخذ عوارض، درخصوص ارائه خدمات اختصاصی داخلی به اشخاص حقیقی و حقوقی واقع در شهر وظیفه‌ای ندارد.

۱. «مطابق ذیل بند [۲] ماده (۹۹) «قانون شهرداری» مقرر شده است: «حریم و نقشه جامع شهرسازی و مقررات مذکور پس از تصویب انجمن شهر و تأیید وزارت کشور، برای اطلاع عمومی آگهی و به‌موقع اجرا گذاشته خواهد شد.» نظر به اینکه آگهی یا عدم آگهی حریم و نقشه جامع شهر به اصل حریم که به تصویب انجمن شهر رسیده و مورد تأیید وزارت کشور قرار گرفته، خدشه‌ای وارد نمی‌کند و عدم درج آگهی، ایراد و خدشه به اجرای حریم می‌شود که از صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری خارج است؛ از طرفی وزارت راه و شهرسازی نیز به‌موجب نامه شماره ۲۷۷۱۱-۲۲-الف مورخ ۱۳۹۴/۶/۸ اعلام کرده است که حریم شهر خارک کمتر از پنج برابر محدوده شهر خارک می‌باشد و از سویی الزام به رعایت مصوبه شورای عالی امنیت ملی، صرف‌نظر از شمول یا عدم شمول مصوبه شورای عالی امنیت ملی بر موضوع، چون شهر خارک در سال ۱۳۷۴ به تصویب رسیده و مصوبه شورای عالی امنیت ملی که مورد استناد شاکی قرار گرفته، مربوط به سال ۱۳۸۷ است، بنابراین استناد به مصوبه شورای عالی امنیت ملی صرف‌نظر از شمول یا عدم شمول موضوع آن بر مقررۀ مورد اعتراض، قابل اعمال و تسری به گذشته نیست. بنابر مراتب، حریم شهر خارک که طی شماره ۹۵۳۴/۳/۱/۳۳ مورخ ۱۳۷۴/۷/۱ توسط وزیر کشور ابلاغ شده است، قابل ابطال نیست و رأی به رد شکایت صادر و اعلام می‌شود. این رأی به استناد بند «ب» ماده (۸۴) «قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» ظرف ۲۰ روز از تاریخ صدور، از سوی رئیس دیوان عدالت اداری و یا ده نفر از قضات دیوان عدالت اداری قابل اعتراض است.»

ذکر این نکته لازم است که شاکی با پرداخت نکردن عوارض، در واقع وجه خدمات عمومی را به درآمد خود اضافه می‌کند که این امر، مصداق بارز «داراشدن ناعادلانه» برای شاکی است.

۵. محللی بودن عوارض مصوب: آرای استنادی شاکی از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مبنی بر منع شوراها و شوراهای اسلامی شهرها از وضع عوارض ملی به موضوعاتی مربوط بوده است که ماهیت فرامحلی و ملی داشته است؛ مانند «درآمد» شعب بانک‌ها که در مجموع، درآمد بانک اصلی محسوب می‌شود و بنابراین به موضوعاتی که ماهیت ملی ندارند، ارتباطی ندارد و بر همین اساس، مثلاً به عوارض مترتب بر «ساختمان» شعب بانک‌ها ایرادی وارد نیست. عوارض موضوع شکایت هم درخصوص فعالیت شاکی نبوده که بر فرض ملی بودن فعالیت وی، ایراد مذکور به آن وارد باشد بلکه درباره محل فعالیت اقتصادی شاکی وضع شده است.

۶. شمول تعاریف عوارض مصوب بر شاکی: در توضیحات ذیل تعرفه‌های عوارض مصوب، کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از دولتی و غیردولتی مشمول آن دانسته شده‌اند که شاکی را نیز به‌عنوان یک شرکت دولتی دربرمی‌گیرد. همچنین در ماده (۴) «قانون مدیریت خدمات کشوری»^۱ مصوب ۱۳۸۶/۷/۸، شرکت دولتی، «بنگاه اقتصادی» قلمداد شده و در عنوان عوارض

۱. ماده ۴- شرکت دولتی: بنگاه اقتصادی است که به‌موجب قانون برای انجام قسمتی از تصدی‌های دولت به‌موجب سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری جزء وظایف دولت محسوب می‌گردد، ایجاد و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سرمایه و سهام آن متعلق به دولت می‌باشد. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی منفرداً یا مشترکاً ایجاد شده، مادام که بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سهام آن‌ها منفرداً یا مشترکاً متعلق به واحدهای سازمانی فوق‌الذکر باشد، شرکت دولتی است.

مصوب هم عبارت «فعالان اقتصادی» ذکر شده است که بنگاه اقتصادی را نیز شامل می‌شود. ضمناً ضریب عوارض مربوط به شاکی در تعرفه عوارض سال ۱۳۹۵ به صراحت و با ذکر عنوان این شرکت مشخص شده و در تعرفه عوارض سال ۱۳۹۳ نیز تحت عنوان «سایر واحدهای تولیدی یا صنعتی (غیرمشمول نظام صنفی) که نام آن‌ها در لیست‌ها موجود نمی‌باشد»، تعیین تکلیف شده است.^۱ علاوه بر این، همان‌طور که پیش از این ذکر شد، عوارض مصوب موضوع شکایت، به «محل فعالیت» مربوط است و براساس ضریبی از مترای عرصه و مستحدثات مشمولان، محاسبه و اخذ می‌شود و به نوع فعالیت شاکی که «صادرات» است، ارتباطی ندارد تا دریافت عوارض از آن ممنوع باشد.

بررسی موضوع و نتیجه گیری

پس از بیان استنادات قانونی و شرعی شاکی و پاسخ طرف شکایت، در مقام بررسی و تحلیل حقوقی موضوع شکایت باید گفت که با توجه به اینکه در ماده (۵۰) «قانون مالیات بر ارزش افزوده»، «برقراری هرگونه عوارض و سایر وجوه برای ... ارائه خدمات که در این قانون، تکلیف مالیات و عوارض آن‌ها معین شده است، ... توسط شوراهای اسلامی» ممنوع اعلام شده و در بند «الف» ماده (۳۸) قانون مذکور،^۲ نرخ عوارض خدمات تعیین شده است، شوراهای اسلامی شهرها در وضع و اخذ عوارض در این خصوص مجوزی ندارند

۱. البته با توجه به اینکه ظاهراً این تعرفه عوارض، عطف به ماسبق شده است، استناد مذکور نمی‌تواند چندان موجه تلقی شود.

۲. ماده ۳۸- نرخ عوارض شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در رابطه با کالا و خدمات مشمول این قانون، علاوه بر نرخ مالیات موضوع ماده (۱۶) این قانون، به شرح زیر تعیین می‌گردد:

الف- کلیه کالاهای و خدمات مشمول نرخ ماده (۱۶) این قانون، یک‌ونیم درصد (۱/۵٪).

و چنین مصوباتی خارج از صلاحیت ایشان است و به همین جهت، تعرفه‌های عوارض موضوع شکایت مصوب شورای اسلامی شهر خارگ با عنوان «عوارض محل فعالیت فعالان اقتصادی» نیز مغایر قانون قلمداد می‌شود. ذکر این نکته لازم است که هیئت عمومی دیوان عدالت اداری اخیراً به موجب رأی شماره ۱۱۷۳ مورخ ۱۳۹۶/۱۱/۱۷ خود،^۱ تعرفه عوارض شماره ۶۰۱-۹۵ مصوب ۱۳۹۴/۱۱/۱۳ شورای اسلامی شهر خارگ را «از تاریخ تصویب» ابطال کرده است و لذا دیگر موجبی برای رسیدگی به این قسمت از شکایت وجود ندارد و سالبه به انتفای موضوع شده است. همچنین هیئت عمومی دیوان عدالت اداری پیش از این نیز به موجب رأی شماره ۴۹۱ الی ۴۹۳ مورخ ۱۳۹۶/۵/۲۴ خود،^۲ مصوباتی با مفادی کاملاً مشابه و با همین عنوان را ابطال کرده است.

۱. «نظر به اینکه طبق بندهای «ج» و «د» ماده (۳۸) «قانون مالیات بر ارزش افزوده»، عوارض فراورده‌های نفتی (نفت، بنزین، نفت گاز، نفت کوره و غیره) پنج درصد و ده درصد تعیین شده که متولی آن شرکت ملی پخش فراورده‌های نفتی ایران است و همچنین عوارض تولید، فروش و ارائه خدمات در ماده (۳۸) ناظر بر ماده (۱۶) قانون مذکور، تعیین تکلیف شده و در ماده (۵۰) قانون یادشده، شوراهای اسلامی از وضع عوارض در این گونه موارد منع شده‌اند، بنابراین مصوبات مورد شکایت نسبت به تولیدکنندگان و ارائه‌دهندگان خدمات و شاک، مغایر قانون بوده و با استناد به بند «۱» ماده (۱۲) و مواد (۸۸) و (۱۳) «قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» مصوب سال ۱۳۹۲، از تاریخ تصویب ابطال می‌شود.»

۲. «با عنایت به اینکه طبق ماده (۵۰) «قانون مالیات بر ارزش افزوده» مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۷، برقراری هرگونه عوارض و سایر وجوه برای انواع کالاهای وارداتی و تولیدی و همچنین ارائه خدمات که در این قانون، تعیین تکلیف مالیات و عوارض آن‌ها معین شده، ممنوع اعلام شده و در بند «الف» ماده (۳۸) همین قانون، نرخ عوارض خدمات معین شده است و فعالیت فعالان اقتصادی از مصادیق خدمات است که از آن‌ها مالیات اخذ می‌شود، بنابراین وضع عوارض به شرح مصوبات موضوع شکایت، خارج از حدود اختیارات شورای اسلامی شاهین شهر است و مستند به بند «۱» ماده (۱۲) و ماده (۸۸) «قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود. با اعمال ماده (۱۳) قانون پیش گفته و تسری ابطال مصوبه به زمان تصویب آن موافقت نشد.»

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
رایینا 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