



# گزارش کارشناسی

## پرونده‌های دیوان عدالت اداری

در خصوص:

تقاضای ابطال مصوبه جلسات شماره ۲۱۶ (مورخ

۱۳۸۰/۷/۲۹) و ۲۶۱ (مورخ ۱۳۸۴/۱۱/۸)

شورای اسلامی شهر قم

کد گزارش: ۹۸۰۴۰۲۵

تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۰۴/۱۶

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

# گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت

اداری

موضوع:

تقاضای ابطال مصوبه جلسات شماره ۲۱۶ (مورخ  
۱۳۸۰/۷/۲۹) و ۲۶۱ (مورخ ۱۳۸۴/۱۱/۸) شورای  
اسلامی شهر قم

تهیه و تنظیم:

مرتضی حاجی علی‌خمسه

نظارت:

محمد بهادری

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۸۰۴۰۲۵

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۸/۰۴/۱۶

# بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

## گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

(وضع عوارض کسبی بر واحدهای تولیدی سوهان و سوهان فروشان)

موضوع شکایت: تقاضای ابطال مصوبه جلسات شماره ۲۱۶ (مورخ

۱۳۸۰/۷/۲۹)<sup>۱</sup> و ۲۶۱ (مورخ ۱۳۸۴/۱۱/۸) شورای اسلامی شهر قم

شاکی: آقای اصغر جهانگیری

طرف شکایت: شورای اسلامی شهر قم و شهرداری قم

جهت مغایرت شرعی: قاعده «لا ضرر»

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۲۸۲/۲۱۵۵۱ - ۱۳۹۷/۶/۳۱

### مقدمه

شاکای در شکایت خود دو مصوبه از مصوبات شورای اسلامی شهر قم را

مورد اعتراض قرار داده است. مصوبه جلسات شماره ۲۱۶ مورخ ۱۳۸۰/۷/۲۹ و

۱. در نامه ریاست محترم دیوان عدالت اداری، تاریخ این مصوبه ۱۳۸۰/۷/۲۶ ذکر شده است که ظاهراً صحیح نمی‌باشد.

۲. بخش مورد شکایت از این مصوبه به شرح زیر است:

«نامه شماره ۱۱۷۱ مورخ ۸۰/۴/۱۲ رئیس اتحادیه صنف سوهان قم موضوع درخواست تجدیدنظر در تعرفه مصوب عوارض دو درصد (۲٪) تولید واحدهای تولید سوهان که در جلسه مورخ ۸۰/۷/۲۸ کمیسیون برنامه و بودجه مطرح و مورد تأیید قرار گرفته است، در جلسه علنی مورخ ۸۰/۷/۲۹ شورای اسلامی مطرح شد که پس از توضیحات رئیس کمیسیون برنامه و بودجه و استماع پیشنهادات و نقطه نظرات کلیه اعضا و بحث و بررسی نظر به اینکه با همکاری و اشتراک مساعی کمیسیون برنامه و بودجه شورای اسلامی شهر و مسئول واحد درآمد شهرداری و نماینده تام‌الاختیار اتحادیه صنف مذکور توافق گردید به منظور رعایت تناسب و توازن در وضع عوارض با تولید و درآمد صنف تولید سوهان و همچنین تسهیل و تسریع در وصول عوارض مصوب مستند به ماده ۹ آئین‌نامه اجرایی نحوه وضع و وصول عوارض تجدیدنظر لازم در عوارض مصوب به عمل آید. در نتیجه موضوع به رأی گذاشته شد و به اتفاق آرا مقرر شد:

۱- واحدهای تولید سوهان و فروشندگان سوهان ممتاز، دو درصد تولید که حداقل بالغ بر مبلغ ۵۰۰/۰۰۰ ریال معادل پنجاه

←

۱۲۶۱ مورخ ۱۳۸۴/۱۱/۸ شورای اسلامی شهر قم در رابطه وضع عوارض کسبی از واحدهای تولید سوهان و فروشندگان سوهان می‌باشد که شاکی درخواست بررسی مغایرت شرعی آنها را طرح کرده است. در ادامه به بررسی ادله شاکی و مشتکی عنه و تحلیل حقوقی موارد مطروحه پرداخته خواهد شد.

## الف) شرح و بررسی

هر دو مصوبه مورد شکایت از شورای اسلامی شهر قم در خصوص وضع عوارض بر واحدهای تولید سوهان و فروشندگان سوهان می‌باشد که میزان آن معادل دو درصد از تولید این واحدها بوده و حداقل مبلغی برای دو درصد مذکور تعیین گردیده است. از سوی دیگر شهرداری با اتاق اصناف توافقی را منعقد نموده است که بر اساس آن اتاق اصناف این عوارض را از واحدهای

→

هزار تومان باشد.

۲- واحدهای تولید سوهان و فروشندگان سوهان درجه یک، دو درصد [تولید] که حداقل بالغ بر مبلغ ۲۵۰/۰۰۰ ریال معادل بیست و پنج هزار تومان باشد.

۳- بقیه تولیدکنندگان دو درصد [تولید] که حداقل معادل ۱۵۰/۰۰۰ ریال معادل پانزده هزار تومان به نفع شهرداری ...»

۱. مفاد این مصوبه به شرح زیر است:

«عوارض ۲٪ سوهانی‌ها برای سال ۱۳۸۵ که حداقل عوارض آن برای سوهانی‌های درجه سه مبلغ ۷۰۰/۰۰۰ ریال (هفتصد هزار ریال) و برای سوهانی‌های درجه دو مبلغ ۱/۴۰۰/۰۰۰ (یک میلیون و چهارصد هزار ریال) و برای سوهانی‌های درجه یک مبلغ ۲/۸۰۰/۰۰۰ (دو میلیون و هشتصد هزار ریال) و برای سوهانی‌های ویژه مبلغ ۴/۵۰۰/۰۰۰ ریال کمتر نباشد به تصویب رسید.

تبصره ۱- تشخیص درجه‌بندی بر اساس میزان حجم فروش سالانه واحد صنفی (سوهانی) است که در کمیسیون مرکب از نمایندگان شورای اسلامی شهر و شهرداری و نماینده مجمع امور صنفی (تولیدی - خدمات فنی) می‌باشد که در پایان هر سال برای سال آینده مشخص می‌شود.

تبصره ۲- در ابتدای هر سال به میزان ۲۰٪ به مبالغ مقرر فوق اضافه می‌گردد.»

تابعه دریافت و به حساب شهرداری واریز نماید؛ حال، شاکی وضع این عوارض را بنا بر دلایل زیر مغایر قانون و شرع اعلام کرده است:

- وضع عوارض غیرمتعارف بر واحدهای تولید سوهان و تبعیض در وضع این عوارض و اعمال آن صرفاً بر اتحادیه سوهان قم و اتحادیه رستوران‌داران قم (و نه سایر صنوف) مغایر قاعده «لا ضرر» و اصل ۱۴۰ قانون اساسی است.

- مستفاد از ماده (۴) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، مواد (۳۱) و (۵۵) قانون نظام صنفی کشور و نیز دادنامه‌های شماره ۱۳۰۱

---

۱. اصل ۴۰ قانون اساسی: هیچ‌کس نمی‌تواند اعمال حق خویش را وسیله اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد.

۲. ماده (۴) - دریافت هرگونه وجه، کالا و یا خدمات تحت هر عنوان از اشخاص حقیقی و حقوقی توسط وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی غیر از مواردی که در مقررات قانونی مربوط معین شده یا می‌شود، همچنین اخذ هدایا و کمک نقدی و جنسی در قبال کلیه معاملات اعم از داخلی و خارجی توسط وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، مؤسسات و شرکت‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام است و یا تابع قوانین خاص هستند، ممنوع می‌باشد.

۳. ماده (۳۱) - منابع مالی هر اتحادیه عبارتند از:

الف - حق عضویت افراد صنفی در اتحادیه

ب - وجوه دریافتی در ازای خدمات غیرموظف از قبیل خدمات فنی و آموزشی به اعضای صنف

ج - کمک‌های دریافتی از اشخاص حقیقی یا حقوقی

د - کارمزد وصول مالیات، عوارض و هزینه خدمات وزارتخانه‌ها، شهرداری‌ها و سازمان‌های وابسته به دولت

ه - درصدی از وجوه دریافتی بابت صدور و تمدید پروانه کسب

۴. ماده (۵۵) - وظایف و اختیارات هیأت عالی نظارت به شرح زیر است:

الف - ابطال انتخابات یا عزل هیأت رئیسه اتحادیه‌ها یا اتاق‌های اصناف

ب - ابطال انتخابات یا عزل هیأت رئیسه اتاق اصناف ایران

ج - رسیدگی به اختلاف بین کمیسیون نظارت و اتاق‌های اصناف شهرستان یا اتاق اصناف ایران

د - تعیین دستورالعمل نظارت بر چگونگی صدور پروانه کسب در سطح کشور

ه - تعیین دستورالعمل نظارت بر حسن انجام وظایف قانونی و ایجاد هماهنگی بین کمیسیون‌های نظارت، اتحادیه‌ها و

←

الی ۱۳۰۳ مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۹، شماره ۲۶۱۲ مورخ ۱۳۸۹/۱۲/۲۳ و شماره ۳۱۷۹ مورخ ۱۳۹۶/۳/۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، چنین

→

اتاق‌های اصناف شهرستان‌های کشور و اتاق اصناف ایران و نظارت بر فعالیت آنها در حدود مفاد این قانون و - ارائه راهکارهای اجرایی مناسب برای صدور کالاها و خدمات واحدهای صنفی با رعایت قوانین و مقررات جاری کشور

ز - سایر مواردی که به موجب این قانون به هیأت عالی نظارت محول گردیده است

ح - بررسی و تعیین صنوف مشمول قانون نظام صنفی کشور

ط - تهیه و تصویب دستورالعمل‌های لازم در رابطه با نحوه نرخ‌گذاری کالاها و خدمات واحدهای صنفی

۱. دادنامه شماره ۱۳۰۱ الی ۱۳۰۳ مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری:

طبق ماده ۸۰ قانون نظام صنفی مصوب ۱۳۸۲ صدور پروانه کسب برای اماکن با کاربری اداری یا کارگاهی بلامانع اعلام شده و با این کیفیت صدور پروانه کسب منحصرأ مقید و مشروط به احراز کاربری اداری یا کارگاهی اماکن مزبور بر اساس ارائه پروانه ساختمانی و یا گواهی پایان کار تجاری، اداری و یا کارگاهی محل واحد صنفی می‌باشد. بنابراین بند ۷ ماده ۳ آئین‌نامه اجرائی تبصره یک ماده ۱۲ قانون فوق‌الذکر که ارائه «قبض یا رسید پرداخت عوارض کسب و پیشه سالیانه شهرداری» و همچنین «گواهی شهرداری مبنی بر بلامانع بودن صدور پروانه کسب» و به شرح تبصره ذیل آن برای دارندگان اجازه‌نامه‌ها یا اسناد عادی هرگونه مدرکی دال بر تشکیل پرونده در شهرداری را کافی برای صدور پروانه کسب اعلام داشته و با این وصف موجبات توسعه دایره قلمرو حکم مقنن را فراهم کرده است، خلاف حکم صریح قانونگذار و خارج از حدود اختیارات قوه مجریه در تدوین و تصویب آئین‌نامه فوق‌الذکر تشخیص داده می‌شود و عبارات فوق‌الاشعار از متن بند ۷ ماده ۳ آئین‌نامه مورد اعتراض و تبصره ذیل آن مستنداً به قسمت دوم اصل ۱۷۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ماده یک و بند یک ماده ۱۹ و ماده ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ حذف و ابطال می‌گردد.

۲. دادنامه شماره ۶۱۲ مورخ ۱۳۸۹/۱۲/۲۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری:

نظر به اینکه مطابق ماده ۴ «قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷» وصول هرگونه وجه یا خدمات تحت هر عنوان از اشخاص حقیقی یا حقوقی مستلزم جواز قانونی است و در ماده ۵۵ قانون نظام صنفی که وظایف هیأت عالی نظارت نظام صنفی را احصاء نموده است اختیار وضع مقرره‌ای برای وصول وجه پیش‌بینی نگردیده و از سوی دیگر در ماده ۳۱ قانون نظام صنفی منابع مالی اتحادیه‌ها، صرفاً حق عضویت افراد صنفی و اخذ وجه در ازای خدمات اعم از فنی و آموزشی به اعضای صنف می‌باشد، بنابراین بخشنامه شماره ۱۳۱/۹/۷۹۴ مورخ ۱۳۸۶/۲/۲۴ سازمان بازرگانی استان گیلان مبنی بر تکلیف اتحادیه‌های صنفی به اخذ مبالغی هنگام صدور، تمدید و تعویض پروانه‌های کسب، مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات تشخیص می‌گردد و به استناد بند ۱ ماده ۱۹ و ماده ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌شود.

۳. دادنامه شماره ۱۷۹ مورخ ۱۳۹۶/۳/۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری:

مطابق ماده ۲۹ و بند «ی» ماده ۳۰ قانون نظام صنفی کشور مقرر شده است اتحادیه‌ها می‌توانند وصول مالیات، عوارض و هزینه خدمات وزارتخانه‌ها، شهرداری‌های و سازمان‌های وابسته به دولت را طبق مقررات و قوانین جاری در راستای قرارداد تنظیمی و در قبال اخذ کارمزد عهده‌دار شوند و مبالغ وصول شده بابت مالیات، عوارض یا هزینه خدمات را بلافاصله به حساب قانونی مربوط واریز کنند. نظر به اینکه این اختیار قابل واگذاری به مجمع امور صنفی نیست، بنابراین توافق‌نامه

←

است که اتحادیه‌های صنفی و اتاق‌های اصناف حق وصول عوارض ندارند.

- وضع این‌گونه عوارض توسط شورای اسلامی شهر، مغایر ماده (۱۰) قانون مدنی و نیز اصل ۲۱۰۰ قانون اساسی بوده و در واقع، نوعی قانونگذاری محسوب و خارج از حیطه صلاحیت این نهاد می‌باشد.

در مقابل، شورای اسلامی شهر قم چنین عنوان داشته است که بعد از تصویب قانون مالیات بر ارزش افزوده، «عنوان» عوارض مورد اعتراض از عوارض بر محصولات محلی به عوارض کسبی تغییر کرد و میزان آن نیز به جای مأخذ ۲ درصد از تولید، به مبلغی مقطوع تبدیل شد و در حال حاضر نیز مصوبه مورد شکایت مورد عمل نبوده و مصوبه‌ای دیگر جایگزین آن شده است. همچنین این شورا غیر از برخی موارد شکلی، مطالبی را در رد ادعای

→

منعده بین شهرداری و مجمع امور صنفی تولیدی - خدمات فنی قم و مجوز شماره ۹۰۱۴/ش/ق - ۱۳۸۹/۸/۶ شورای اسلامی شهر قم مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات مراجع تصویب‌کننده آن وضع شده و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود.

۱. ماده (۱۰) - قراردادهای خصوصی نسبت به کسانی که آن را منعقد نموده‌اند در صورتی که مخالف صریح قانون نباشد نافذ است.

۲. اصل ۱۰۰ قانون اساسی: برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی، اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند. شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان و حدود وظایف و اختیارات و نحوه انتخاب و نظارت شوراهای مذکور و سلسله مراتب آنها را که باید با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی باشد قانون معین می‌کند.

شاکی مطرح کرده است که به اختصار بدین قرار است:

- پیش از این و دقیقاً در همین رابطه، شکایتی در دیوان عدالت اداری مطرح شده است که با صدور دادنامه شماره ۱۳۷۳ مورخ ۱۳۸۶/۵/۲۳، وصول این نوع از عوارض مورد تأیید قرار گرفته است.
- توافق شهرداری با اتاق اصناف، مستند به تبصره الحاقی به ماده (۲۹)<sup>۲</sup> قانون نظام صنفی کشور بوده است و مغایرتی با قانون ندارد.
- استناد به دادنامه شماره ۱۷۹ مورخ ۱۳۹۶/۳/۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز در خصوص پرونده حاضر صحیح نیست. زیرا مفاد مصوبه ابطالی در دادنامه یاد شده، مربوط به پیش از تصویب تبصره الحاقی به ماده (۲۹) قانون نظام صنفی کشور بوده است؛ در حالی که

---

۱. دادنامه شماره ۳۷۳ مورخ ۱۳۸۶/۵/۲۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری:

با عنایت به تبصره ماده ۵ قانون موسوم به قانون تجمیع عوارض مصوب ۱۳۸۱ مبنی بر جواز وضع عوارض محلی جدید و یا افزایش عوارض قبلی با رعایت شرایط و ضوابط قانونی مربوط توسط شورای اسلامی شهر، ماده ۱۲ مصوبه مورد اعتراض، موضوع عوارض بر محصولات محلی سوهان‌پزی و سوهان فروشی مغایرتی با قانون ندارد و خارج از حدود اختیارات قانونی شورای اسلامی شهر قم نمی‌باشد.

۲. ماده (۲۹) - (اصلاحی ۱۳۹۲/۶/۱۲) اتحادیه‌ها می‌توانند وصول مالیات، عوارض و هزینه خدمات وزارتخانه‌ها، شهرداری‌ها و سازمان‌های وابسته به دولت را طبق مقررات و قوانین جاری در راستای قرارداد تنظیمی و در قبال اخذ کارمزد عهده‌دار شوند و مبالغ وصول شده بابت مالیات، عوارض یا هزینه خدمات را بلافاصله به حساب قانونی مربوطه واریز کنند. تبصره - (الحاقی ۱۳۹۲/۶/۱۲) در صورت عدم اقدام از سوی اتحادیه‌ها، اتاق اصناف شهرستان می‌تواند با تنظیم قرارداد و در قبال اخذ کارمزد عهده‌دار انجام مسئولیت‌های مقرر در این ماده شود.

البته گفتنی است که این ماده به موجب ماده (۲۸۲) قانون اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم (مصوب ۱۳۹۴) نسخ شده است: ماده (۲۸۲) - از تاریخ لازم‌الاجراء شدن قانون اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۹۴/۴/۳۱، احکام مالیاتی قوانین زیر لغو می‌شود:

۱- مواد (۲۹) و (۷۱) قانون نظام صنفی کشور اصلاحی مصوب ۱۳۹۲/۶/۱۲



توافق‌نامه منعقد شده میان شهرداری قم و اتاق اصناف، پس از تصویب تبصره مزبور بوده و فاقد اشکال است.<sup>۱</sup>

## ب) بررسی موضوع

حال با توجه به ادله طرفین، تحلیل حقوقی موضوع مورد شکایت و نیز برخی نکات در خصوص ادعاهای مطرح شده در شکایت بیان خواهد شد. موضوع اصلی پرونده حاضر، صلاحیت شورای اسلامی شهر قم در وضع و تصویب عوارض مورد شکایت می‌باشد و سایر مباحث، جنبه فرعی در این پرونده دارد. به طور کلی صلاحیت شوراهای اسلامی شهر در خصوص تصویب عوارض که به اجمال در بند «۱۶» ماده (۸۰)<sup>۲</sup> (ماده (۷۱) سابق) قانون

---

۱. در این رابطه البته گفتنی است که بخشی از ماده (۲۹) قانون نظام صنفی کشور، به موجب ماده (۲۸۲) قانون اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم (مصوب ۱۳۹۴) نسخ شده است؛ ماده (۲۸۲) - از تاریخ لازم‌الاجراء شدن قانون اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۹۴/۴/۳۱، احکام مالیاتی قوانین زیر لغو می‌شود:

۱- مواد (۲۹) و (۷۱) قانون نظام صنفی کشور اصلاحی مصوب ۱۳۹۲/۶/۱۲  
اما باید توجه داشت که بر اساس ماده فوق، ماده (۲۹) قانون نظام صنفی کشور به صورت کامل نسخ نشده است؛ بلکه صرفاً «احکام مالیاتی» مذکور در آن نسخ گردیده است. مضاف بر اینکه مفاد ماده (۲۹) - غیر از تبصره آن - در بند «د» ماده (۳۱) قانون نظام صنفی کشور به نحو تلویحی مورد تأیید قرار گرفته است. به موجب بند «د»، «کارمزد وصول مالیات، عوارض و هزینه خدمات وزارتخانه‌ها، شهرداری‌ها و سازمان‌های وابسته به دولت» از جمله منابع درآمدی اتحادیه‌ها عنوان شده است.

بنابراین نهایتاً در وضعیت کنونی، امکان انعقاد توافق‌نامه با اتاق اصناف - و نه اتحادیه‌ها - صرفاً در خصوص وصول «مالیات» - و نه عوارض و هزینه خدمات وزارتخانه‌ها و شهرداری‌ها - منتفی شده است.

۲. ماده (۸۰) - وظایف شورای اسلامی شهر به شرح زیر است:

۱- ...

۱۶- تصویب لوائح برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن با در نظر گرفتن سیاست عمومی دولت که

تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مورد تأیید قرار گرفته است، از جهات گوناگون تحدید شده است. از جمله این محدودیت‌ها، مفاد ماده (۵)<sup>۱</sup> قانون موسوم به قانون تجمیع عوارض (مصوب ۱۳۸۱ و منسوخه ۱۳۸۷)<sup>۲</sup> و ماده (۵۰)<sup>۳</sup> قانون مالیات بر ارزش افزوده (مصوب ۱۳۸۷) است؛ مفاد این دو ماده و تبصره «۱» آنها مشابه یکدیگر است و مجوز مذکور در تبصره این مواد به صورت مطلق نبوده و طبعاً در چارچوب سایر

→

از سوی وزارت کشور اعلام می‌شود.

**۱.** ماده (۵) - برقراری هرگونه 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 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- وضع عوارض محلی جدید و یا افزایش نرخ هر یک از عوارض محلی، می‌بایستی حداکثر تا پانزدهم بهمن ماه هر سال برای اجراء در سال بعد تصویب و اعلام عمومی گردد.

**۲.** قانون مزبور به موجب ماده (۵۲) قانون مالیات بر ارزش افزوده نسخ گردیده است:

ماده (۵۲) - از تاریخ لازم‌الاجرا شدن 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 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 ارائه دهندگان 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.

**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 اجراء در سال بعد، تصویب و اعلام عمومی نمایند.

قوانین و مقررات معنا خواهد داشت. در متن همین مواد صراحتاً بیان شده است که «برقراری عوارض به درآمدهای مأخذ محاسبه مالیات ... توسط شوراهای اسلامی و سایر مراجع ممنوع می‌باشد». بنابراین وضع عوارض «کسبی» بر صنوف مختلف توسط شوراهای اسلامی شهر، به معنای وصول عوارض از درآمدهای مأخذ محاسبه مالیات بوده و به تصریح مواد فوق، ممنوع می‌باشد.

علاوه بر این، حتی در صورتی که صراحت مذکور در مواد فوق وجود نمی‌داشت، باز هم صلاحیت وضع این نوع از عوارض برای شوراهای اسلامی شهر وجود نداشت. توضیح آنکه ماهیت چنین عوارضی در واقع همان «مالیات» است؛ چرا که با وجود پرداخت سایر عوارض توسط صاحبان کسب و پیشه (همچون عوارض جمع‌آوری پسماند، نوسازی و ...)، وجهی بابت اخذ عوارض «کسبی» وجود ندارد. در حقیقت، عوارض «کسبی» مرتبط با صلاحیت‌ها و خدمات ارائه شده توسط شهرداری‌ها نیست و نوعی «مالیات» محسوب می‌شود که به موجب اصل ۵۱ قانون اساسی<sup>۱</sup>، وضع آن منحصرأ در صلاحیت قانونگذار است.

بنابراین عوارض مورد شکایت، از جمله مواردی است که وضع آن خارج از حدود صلاحیت شوراهای اسلامی شهر است و حکم مذکور در دادنامه شماره

---

۱. اصل ۵۱ قانون اساسی: هیچ نوع مالیات وضع نمی‌شود مگر به موجب قانون. موارد معافیت و بخشودگی و تخفیف مالیاتی به موجب قانون مشخص می‌شود.

۳۷۳ مورخ ۱۳۸۶/۵/۲۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مبنی بر تأیید صلاحیت شورای اسلامی شهر قم در وضع عوارض کسبی، صحیح به نظر نمی‌رسد. در نتیجه اساساً شورای اسلامی شهر قم، فارغ از اینکه عوارض وضع شده نامتعارف یا تبعیض‌آمیز بوده است یا خیر، صلاحیت وضع و وصول آن را نداشته است.

پس از مشخص شدن تحلیل حقوقی موضوع اصلی پرونده، ذکر این نکته نیز لازم به نظر می‌رسد که وصول عوارض «قانونی» مربوط به شهرداری توسط اتاق اصناف، به خودی خود فاقد ایراد است. البته هرچند با توجه به «غیرقانونی» بودن اصل این عوارض، وصول آن توسط هر مرجعی - اعم از خود شهرداری به عنوان اصیل یا اتاق اصناف به نیابت از شهرداری - محل خدشه می‌باشد، اما آنچنان که پیش‌تر اشاره شد، صلاحیت انعقاد موافقت‌نامه میان شهرداری و اتاق اصناف جهت وصول عوارض «قانونی» منعی ندارد. زیرا صلاحیت انعقاد موافقت‌نامه در این خصوص، به استناد تبصره الحاقی ماده (۲۹) قانون نظام صنفی کشور می‌باشد که نسخ نشده است و قسمت منسوخ آن، صرفاً ناظر بر وصول «مالیات» - و نه «عوارض» شهرداری - است. بنابراین توافق‌نامه منعقد شده میان شهرداری و اتاق اصناف از این حیث فاقد ایراد است و ایراد آن ناظر بر غیرقانونی بودن اصل عوارض مصوب می‌باشد.

نکته پایانی نیز در خصوص ادعای مطرح در جوابیه شورای شهر قم مبنی بر

مورد عمل نبودن مصوبه مورد شکایت است. اولاً آنچه ناظر بر تحلیل حقوقی مصوبه بیان شد، ناظر بر همان مصوبه‌ای که هم‌اکنون نیز به ادعای شورای اسلامی شهر قم در حال اجرا می‌باشد نیز صادق است؛ ثانیاً حتی بر فرض اینکه در حال حاضر مصوبه مورد شکایت مبنای عمل در شهرداری قم نباشد، شکایت از آن از نظر حقوقی بلااثر نیست. چرا که با ابطال مصوبه مورد شکایت از تاریخ تصویب آن (به جهت مغایرت مصوبه با شرع یا اعمال ماده (۱۳)<sup>۱</sup> قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری توسط هیأت عمومی)، آثار حقوقی مترتب بر آن از ابتدا منتفی خواهد شد و اثر آن در پرونده حاضر، منتفی شدن پرداخت بدهی معوق اشخاص مشمول مستند به عوارض کسبی مذکور در مصوبه خواهد بود. مضاف بر اینکه اثر دیگر ابطال مصوبه مورد شکایت، فارغ از آنکه در حال حاضر مورد عمل باشد یا خیر، اعمال حکم مندرج در ماده (۹۲)<sup>۲</sup> قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری خواهد بود که بر اساس آن، رعایت مفاد رأی ابطالی در سایر مصوبات نیز الزامی تلقی شده و در صورت عدم رعایت آن، تشریفات خاصی جهت ابطال مصوبه در نظر گرفته شده است.

---

۱. ماده (۱۳) - اثر ابطال مصوبات از زمان صدور رأی هیأت عمومی است مگر در مورد مصوبات خلاف شرع یا در مواردی که به منظور جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص، هیأت مذکور اثر آن را به زمان تصویب مصوبه مترتب نماید.

۲. ماده (۹۲) - چنانچه مصوبه‌ای در هیأت عمومی ابطال شود، رعایت مفاد رأی هیأت عمومی در مصوبات بعدی، الزامی است. هرگاه مراجع مربوط، مصوبه جدیدی مغایر رأی هیأت عمومی تصویب کنند، رئیس دیوان موضوع را خارج از نوبت بدون رعایت مفاد ماده (۸۳) این قانون و فقط با دعوت نماینده مرجع تصویب کننده، در هیأت عمومی مطرح می‌نماید.

## نتیجه‌گیری

بر اساس آنچه در پرونده حاضر مورد بررسی قرار گرفت، موضوع اصلی پرونده عبارت است از وضع عوارض کسبی توسط شورای اسلامی شهر قم. حسب آنچه بیان شد، ماهیت این عوارض نوعی مالیات بوده و بر اساس اصل ۵۱ قانون اساسی، وضع آن منحصرأ در صلاحیت قانونگذار است. بنابراین شورای اسلامی شهر قم صلاحیتی در این خصوص نداشته است. سایر نکات همچون نامتعارف بودن عوارض موضوعه، تبعیض آمیز بودن آن، انعقاد توافق‌نامه با اتاق اصناف برای وصول عوارض و ... جنبه فرعی در این پرونده دارد که با توجه به غیرقانونی بودن اصل عوارض مورد شکایت، تأثیری بر نتیجه نهایی این پرونده ندارند. با این حال نکاتی پیرامون این موارد در گزارش بیان شد که به جهت رعایت اختصار از ذکر مجدد آن در این قسمت خودداری شده است.



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  
رایگان و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و  
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه‌ای جلوگیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

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