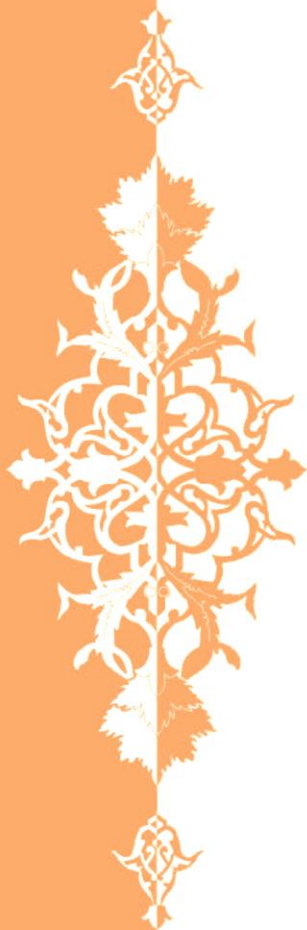




پژوهشکده شورای نگهبان



گزارش کارشناسی

پرونده‌های دیوان عدالت اداری

در خصوص:

ابطال تبصره «۸» ماده (۵۹) تعرفه تصویبی عوارض
محلی، ساختمانی، صنوف و بهای خدمات شهرداری
کرمانشاه در سال ۱۳۹۵، مصوب شورای اسلامی شهر
کرمانشاه

کد گزارش: ۹۸۰۸۰۶۵

تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۰۸/۱۲

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

گزارش کارشناسی پرونده های دیوان عدالت اداری

موضوع:

ابطال تبصره «۸» ماده (۵۹) تعرفه تصویبی عوارض محلی،
ساختمانی، صنوف و بهای خدمات شهرداری کرمانشاه در سال
۱۳۹۵، مصوب شورای اسلامی شهر کرمانشاه

تهیه و تنظیم:

احمد حسینی پور

نظارت:

سیدمجتبی حسینی پور

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۸۰۸۰۶۵

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۸/۰۸/۱۲

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری (وضع عوارض کسب و پیشه برای مغازه‌های خالی تحت عنوان انباری)

موضوع شکایت: ابطال تبصره «۸» ماده (۵۹) تعرفه تصویبی عوارض محلی،

ساختمانی، صنوف و بهای خدمات شهرداری کرمانشاه در سال ۱۳۹۵، مصوب

شورای اسلامی شهر کرمانشاه

شاکی: احترام بهرامی باباعلی

طرف شکایت: شورای اسلامی شهر کرمانشاه

جهت مغایرت شرعی: آیه شریفه «لَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُم بَيْنَكُم بِالْبَاطِلِ»

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۹۷۰۰۰۱۶ - ۱۳۹۸/۳/۱۹

مقدمه

شاکی ابطال مصوبه شورای اسلامی شهر کرمانشاه در خصوص تبصره «۸»

ماده (۵۹) تعرفه عوارض محلی و کسب و پیشه سال ۱۳۹۵،^۱ مبنی بر انباری

محسوب نمودن مغازه‌های خالی را درخواست نموده است. به اعتقاد شاکی، این

۱. ماده ۵۹ - ...

تبصره ۸- در خصوص مغازه‌هایی که در زمان کارشناسی خالی می‌باشد، بایستی به‌عنوان انباری در نظر گرفته شود.

تبصره مغایر قاعده «اکل ما به باطل» و ماده (۳۰۱) قانون مدنی^۱ است. در ادامه به بررسی درخواست شاکی و موضوع آن خواهیم پرداخت.

شرح و بررسی الف) تبیین موضوع

بر اساس تبصره «۸» ماده (۵۹) تعرفه عوارض محلی و کسب و پیشه سال ۱۳۹۵ کرمانشاه، مغازه‌هایی که در وقت کارشناسی خالی از هرگونه فعالیت و اشتغال باشند، انباری در نظر گرفته می‌شوند و در نتیجه چنین حکمی، شهرداری اقدام به اخذ عوارض کسب و پیشه از چنین مغازه‌هایی نموده است. با این توضیح که شورای شهر کرمانشاه مطابق صدر ماده مزبور تحت عنوان «عوارض کسب و پیشه (صنوف)» مقرر نموده «این عوارض برای اشخاص حقیقی و حقوقی که به کسب، تجارت و فعالیت در حرفه‌های مختلف مشغول می‌باشند و براساس تعرفه به شرح جدول پیوست تعلق می‌گیرد. به استناد ماده (۱۷۵) قانون برنامه توسعه پنجم^۲، اشخاص حقیقی و حقوقی که به کسب و تجارت و فعالیت‌های حرفه‌ای مشغول می‌باشند، در صورت ارائه دفاتر رسمی

۱. ماده ۳۰۱- کسی که عمدتاً یا اشتباهاً چیزی را که مستحق نبوده است دریافت کند ملزم است آن را به مالک تسلیم کند.

۲. ماده ۱۷۵- در جهت ایجاد درآمد پایدار برای شهرداری‌ها:

الف - سازمان امور مالیاتی موظف به ارائه اطلاعات درآمد مشمول مالیات مشاغل در حدود مقرر در قوانین مرتبط با شهرداری‌ها است.

ب - تبصره (۲) قانون تأسیس شرکت قطار شهری تهران و حومه مصوب ۱۳۵۴/۲/۱۶ به سایر شهرداری‌ها و تونل‌های زیرزمینی آب و فاضلاب، ترافیکی و خدماتی تسری می‌یابد.

حسابرسی شده، عوارض تحت عنوان کسب و پیشه (صنوف) به مأخذ ۱/۵٪ از درآمد پرداخت نماید. در صورت عدم ارائه دفاتر رسمی براساس جدول پیوست نسبت به محاسبه وصول عوارض اقدام شود....»

در ادامه نیز براساس نوع برخی از صنوف و همچنین مساحت واحدهای صنفی عوارض مزبور مشخص گردیده است و در انتها (در تبصره «۸»)، مغازه‌های خالی تحت عنوان «انباری» محسوب شده است.

حال براساس درخواست حاضر، شاکی معتقد است مغازه‌های خالی، ویژگی‌های انباری را دارا نیست؛ لذا دریافت عوارض کسب و پیشه از این قبیل مغازه‌ها دریافت من غیر حق بوده و اکل مال به باطل محسوب می‌گردد. همچنین به استناد ماده (۳۰۱) قانون مدنی، «کسی که عمداً یا اشتبهاً چیزی را که مستحق نبوده است دریافت کند، ملزم است آن را به مالک تسلیم کند.» لذا به علت غیرمشروع بودن وضع این عوارض، شهرداری موظف به بازگرداندن مبالغ دریافتی است.

شورای شهر کرمانشاه نیز ضمن استناد به برخی احکام که به صورت کلی به شوراها صلاحیت وضع عوارض را داده است، وضع چنین عوارضی را عامل ساماندهی و رونق وضعیت اقتصادی و کسب‌وکار و جلوگیری از ایجاد نوعی محدودیت در فعالیت اقتصادی، دلالتی در خرید و فروش واحدهای تجاری، فشار اقتصادی به مردم به جهت افزایش هزینه‌های اجاره، فرار مالیاتی و ...

دانسته است و نهایتاً اعلام داشته در صورتی که مالک برابر مفاد صدرالذکر ماده (۵۹) مصوبه مورد اعتراض، مدعی خالی بودن مغازه باشد، با راستی‌آزمایی ادعای مربوطه از طریق سازمان امور مالیاتی و تأییدیه سازمان‌ها و نهادهای خدمات‌رسان با بررسی قبوض آب و برق و گاز تلفن مغازه و اعلام عدم مصرف و بررسی میدانی و اثبات ادعای مزبور هیچ‌گونه عوارضی مطالبه نخواهد شد و تنها در صورتی نامبردگان مکلف به پرداخت عوارض خواهند شد که صحت ادعای آن‌ها مورد تأیید قرار نگیرد و در این صورت نیز مالک امکان اعتراض در کمیسیون ماده (۷۷) را خواهد داشت.

ب) بررسی موضوع

اما در مقام بررسی مقرره مورد شکایت نکات ذیل حائز اهمیت است:

اول اینکه بر اساس بند «۱۶» ماده (۷۱) «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران»^۱ مصوب ۱۳۷۵، وضع و لغو عوارض از وظایف شورای اسلامی شهر است. «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. ماده ۷۱- وظایف شورای اسلامی شهر به شرح زیر است:

...-۱

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.

مصوب ۱۳۷۵)، (مصوب ۱۳۷۸ هیئت وزیران) نیز حدود وضع عوارض را برای شوراهای اسلامی شهر و روستا معین کرده است. همچنین تبصره «۱» ماده (۵۰) «قانون مالیات بر ارزش افزوده» (مصوب ۱۳۸۷)^۱، وضع عوارض توسط شوراهای اسلامی را در مواردی که این قانون تکلیف آن‌ها را مشخص نکرده، مجاز شمرده است.

بنابراین، براساس جمع احکام مزبور، شوراهای اسلامی در حدود صلاحیت خود، حق وضع عوارض را دارا هستند. دیوان عدالت اداری نیز در برخی آرای خود، به این صلاحیت عمومی اشاره کرده است.

دوم اینکه با عنایت به ماده (۵۰) قانون مالیات بر ارزش افزوده از جمله محدودیت‌ها جهت وضع عوارض توسط شوراهای اسلامی، تعیین عوارض نسبت به درآمدهای مأخذ محاسبه مالیات می‌باشد. بدین صورت که مطابق این ماده «...برقراری عوارض به درآمدهای مأخذ محاسبه مالیات ... توسط شوراهای اسلامی و سایر مراجع ممنوع می‌باشد.» از طرف دیگر مالیات موضوع ماده (۵۹)

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 غیر بانکی 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، موظف‌اند موارد را حداکثر تا پانزدهم بهمن‌ماه هر سال برای اجرا در سال بعد، تصویب و اعلام عمومی نمایند.

موضوع شکایت، ناظر به وضع عوارض کسب و پیشه است و به صراحت در صورتی که مغازه واجد دفاتر حسابداری باشد درصد مشخصی از درآمد وی مبنای تعیین عوارض مزبور محسوب شده و در غیر این صورت عوارض مزبور با توجه به مساحت و یا نوع برخی اصناف تعیین خواهد شد. لذا به نظر ماده مزبور به نوعی تعیین عوارض نسبت به درآمدی است که مأخذ محاسبه مالیات قرار می‌گیرد.

سوم اینکه ماده (۵۹) موضوع شکایت، ماده (۱۷۵) قانون برنامه پنجم توسعه را مستند قرار داده است. در حالی که ماده مزبور هیچ‌گونه اشاره‌ای به حق عوارض توسط شوراها نداشته و صرفاً براساس بند «الف» این ماده «سازمان امور مالیاتی موظف به ارائه اطلاعات درآمد مشمول مالیات مشاغل در حدود مقرر در قوانین مرتبط با شهرداری‌ها است».

چهارم اینکه اگرچه در ماده (۱۴) قانون نظام صنفی (مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۴) ^۱، پیش از اصلاح صراحتاً مقرر شده بود افراد صنفی علاوه بر پرداخت حق عضویت اتحادیه (در صورت عضویت) و مالیات، مکلف‌اند در هر سال عوارض کسب و پیشه، خود را نیز بپردازند، لکن در اصلاحیه این قانون مصوب ۱۳۹۲/۶/۱۲، حکم مربوط به تکلیف پرداخت عوارض کسب و پیشه توسط

۱. ماده ۱۴ (اصلاحی ۱۳۹۲/۶/۱۲) - افراد صنفی مکلف‌اند در هر سال عوارض کسب و پیشه، حق عضویت اتحادیه (در صورت عضویت) و مالیات خود را بپردازند.

افراد صنفی از ماده مزبور حذف گردید.^۱

پنجم اینکه، مستفاد از مواد (۲) و (۳) «آیین نامه 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»^۲، این است که وضع عوارض موضوع این آیین نامه از اماکن، واحدهای صنفی، تولیدی، خدماتی، صنعتی و هرگونه منبع درآمدی دیگر است. با این وصف، اماکنی که انتفاع بالفعل تجاری ندارند، مشمول این آیین نامه نیستند. از سوی دیگر مغازه‌های خالی، برای نگهداری هیچ نوع کالایی به کار نمی‌روند و دارای انتفاع بالفعل تجاری نیستند. بنابراین تلقی کردن مغازه‌های خالی به صورت انباری هیچ‌گونه توجیهی ندارد. چراکه انباری، ساختمان یا محوطه‌ای تجاری است که برای نگهداری یک یا چند نوع کالای بازرگانی، صنعتی، مواد اولیه و ... استفاده می‌گردد. لذا وضع عوارض کسب و پیشه برای

۱. ماده ۸ - ماده (۱۴) قانون به شرح زیر اصلاح می‌شود:

ماده ۱۴ - افراد صنفی مکلف‌اند در هر سال حق عضویت اتحادیه ذی‌ربط را بپردازند.

۲. **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.

ماده ۳- عوارض موضوع این آیین نامه از اماکن، واحدهای صنفی، تولیدی، خدماتی، صنعتی و هرگونه منبع درآمدی دیگری قابل وصول است که محل استقرار آن، در مورد شهرها، محدوده قانونی شهر، موضوع تبصره «۱» ماده (۴) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری - مصوب ۱۳۶۲- و در مورد بخش و روستا، محدوده موضوع مواد (۶) و (۱۳) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری - مصوب ۱۳۶۲- که به تصویب هیئت‌وزیران رسیده یا برسد و در مورد شهرک‌ها محدوده‌ای که به تصویب کمیسیون موضوع ماده (۱۳) آیین نامه مربوط به استفاده از اراضی و احداث بنا و تأسیسات در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها - مصوب ۱۳۵۵- رسیده است، باشد.

مغازه‌های خالی، موضوعاً نمی‌تواند صحیح باشد.

نتیجه‌گیری

با عنایت به مطالب مذکور به نظر می‌رسد نه تنها شناسایی صلاحیت وضع عوارض کسب و پیشه برای شوراها با توجه به ممنوعیت وضع عوارض جهت درآمدهای مأخذ محاسبه مالیات توسط شوراها (ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده) اساساً محل تأمل جدی می‌باشد، بلکه وضع عوارض کسب و پیشه در خصوص مغازه‌های خالی موضوع مقرره مورد شکایت به دلیل اینکه هیچ‌گونه کسب و کاری در این مغازه‌ها صورت نمی‌گیرد نیز محل ایراد است. بدون شک این ممنوعیت نافی این نیست که قانون‌گذار در مقام وضع قانون اقدام به وضع نوع خاصی از عوارض نسبت به مغازه‌های خالی نماید و یا شوراها در چارچوب صلاحیت خود عوارض دیگری از این مغازه‌ها اخذ نمایند.

شایان ذکر است برخلاف ادعای مشتکی‌عنه مبنی بر اینکه مطابق ماده موضوع شکایت در صورت احراز خالی بودن مغازه، هیچ‌گونه عوارضی اخذ نخواهد شد، در ماده مزبور هیچ‌گونه حکمی که بیانگر چنین امری یا استثنایی باشد قابل مشاهده یا برداشت نیست و به صورت مطلق مغازه‌های خالی انباری محسوب و مشمول مالیات بر کسب و پیشه گردیده‌اند.

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