



پژوهشکده شورای نگهبان



گزارش کارشناسی

پرونده‌های دیوان عدالت اداری
در خصوص:

تقاضای ابطال مصوبات شماره ۳۱۱۲۱/ش الف
سی مورخ ۹۱/۱۱/۹ و ۲۶۳۷۲/ش الف سی
مورخ ۹۰/۱۲/۱۱ شورای اسلامی شهر شیراز

کد گزارش: ۹۶۰۵۰۴۸

تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۰۵/۱۰

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت اداری

موضوع:

تقاضای ابطال مصوبات شماره ۳۱۱۲۱/ش الف س

مورخ ۹۱/۱۱/۹ و ۲۶۳۷۲/ش الف س مورخ

۹۰/۱۲/۱۱ شورای اسلامی شهر شیراز

تهیه و تنظیم:

محسن ابوالحسنی

نظارت:

سید مجتبی حسینی پور و محمد بهادری جهرمی

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۶۰۵۰۴۸

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۶/۰۵/۱۰

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

موضوع شکایت و خواسته: تقاضای ابطال مصوبات شماره ۳۱۱۲۱/ش الف س

مورخ ۹۱/۱۱/۹ و ۲۶۳۷۲/ش الف س مورخ ۹۰/۱۲/۱۱ شورای اسلامی شهر شیراز

شکات: آقای روح‌اله قاسم‌زاده به وکالت از آقای محمد اله فروزش

طرف شکایت: شورای اسلامی شهر شیراز

جهات مغایرت شرعی: روایت منقول از امام علی (ع): «مَنْ طَلَبَ الْخَرَاجَ بِغَيْرِ

عِمَارَةٍ أُخْرِبَ الْبِلَادَ، وَأَهْلَكَ الْعِبَادَ، وَلَمْ يَسْتَقِمْ أَمْرُهُ إِلَّا قَلِيلًا.»

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۴۰۷۶۷/۲۰۰/۴۰۷۶۷/۲۱۰/۹۰۰۰-۱۳۹۶/۳/۶

مقدمه

شورای اسلامی شهر شیراز در مصوبه ۲۶۳۷۲/ش الف س مورخ ۹۰/۱۲/۱۱

به استناد ماده (۵۰) قانون مالیات بر ارزش افزوده^۱ و بند «ب» ماده (۱۷۴) قانون

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.

برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران^۱ اقدام به تصویب عوارض تأمین هزینه خدمات عمومی و شهری از باغ‌های دارای سند شش‌دانگ واقع در محدوده قانونی و حریم شهر (به استثناء باغ‌های واقع در حوزه استحفاظی باغات قصرالدشت) به میزان مشخصی نموده است و در مصوبه شماره ۳۱۱۲۱/ش الف س مورخ ۹۱/۱۱/۹ به اصلاح بخش‌هایی از مصوبه قبلی مبادرت ورزیده و علاوه بر تغییرات جزئی در میزان عوارض مربوطه، بعضی از مقررات آن را نیز تغییر داده است که شاکه مدعی مغایرت این مصوبات با مواد مختلف قانونی و موازین شرعی شده است. در ادامه پس از بررسی ادله مطروحه، به شرح و بررسی آن‌ها خواهیم پرداخت.

شرح و بررسی

از آنجایی که مشتکی‌عنه جوابیه‌ای برای این پرونده ارسال نکرده است، صرفاً استدلال‌های شاکه در ادامه مورد اشاره و بررسی قرار می‌گیرد.

الف) استدلال‌های شاکه:

۱. شورای شهر شیراز قبلاً در خصوص «عوارض هزینه خدمات» مصوباتی داشته که طی رأی شماره ۳۸۱ مورخ ۱۳۹۰/۹/۷ توسط هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ابطال شده است.^۲

۱. ماده ۱۷۴- شوراها و شهرداری‌ها و سایر مراجع ذی‌ربط موظفاند تا پایان سال اول برنامه از طریق تدوین نظام درآمدهای پایدار شهرداری‌ها با اعمال سیاست‌های ذیل اقدام نمایند: ...
ب- تعیین سهم شهروندان در تأمین هزینه‌های خدمات عمومی و شهری، نگهداری، نوسازی و عمران شهری و همچنین تعیین سهم دولت در ایجاد زیرساخت‌های توسعه، عمران شهری و حمل‌ونقل

۲. رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری: «نظر به این که مطابق ماده ۴ قانون تنظیم بخشی

۲. مصوبه مذکور مبتنی بر مصوبات دیگری است^۱ که هیأت عمومی دیوان عدالت اداری طی رأی شماره ۳۴۰-۳۴۱ مورخ ۱۳۹۵/۵/۱۹ آن را ابطال نموده است.

→ از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۸۰ اخذ هرگونه وجه، کالا و خدمات توسط دستگاه‌های اجرایی به تجویز قانون‌گذار منوط شده است و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به‌موجب آراء متعددی از جمله آراء شماره ۲۱۸ مورخ ۱۳۸۷/۴/۹ و ۴۹۲ مورخ ۱۳۸۹/۱۱/۴ و ۳۳۶ مورخ ۱۳۹۰/۸/۹ و ۳۳۳ مورخ ۱۳۹۰/۸/۹ اختصاص قسمتی از املاک متقاضیان تفکیک و افراز به شهرداری به‌طور رایگان و یا وصول مبلغی به‌عنوان هزینه خدمات تفکیک و افراز را خلاف اصل تسلیط و اعتبار مالکیت مشروع و مغایر احکام مقنن دانسته است و شهرداری در خصوص موضوع (تفکیک و افراز)، ارائه دهنده خدمتی نیست تا مطابق ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده امکان برقراری عوارض برای خدمت داشته باشد و حکم مقرر در ماده واحده قانون اصلاح ماده ۱۰۱ قانون شهرداری مصوب ۱۳۹۰/۱/۲۸ و تبصره ۳ آن صرف نظر از این که مطابق ماده ۴ قانون مدنی عطف به ماسبق نمی‌شود، اساساً ناظر به اخذ زمین یا قیمت روز آن جهت تأمین سرانه فضای عمومی و خدماتی و تأمین اراضی مورد نیاز شوارع و معابر عمومی تا میزان ۲۵ درصد است. بنابراین مصوبه شماره ۷۵۸۵/ش الف س مورخ ۱۳۸۷/۱۰/۳۰ شورای اسلامی شهر شیراز خارج از حدود اختیارات شورای مذکور و مغایر قانون است و به استناد بند یک ماده ۱۹ و ماده ۲۰ و ماده ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری حکم به ابطال آن از تاریخ تصویب صادر و اعلام می‌شود. بدیهی است قانون اصلاح ماده ۱۰۱ قانون شهرداری مصوب ۱۳۹۰/۱/۲۸ با رعایت ماده ۲۰ قانون مدنی حاکمیت خود را دارا خواهد بود.»

۱. مصوبات شماره ۲۶۳۷۳/ش الف س و ۲۶۴۴۴/ش الف س مورخ ۱۳۹۰/۱۱/۱۱

۲. رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری: ... ب- هرچند طبق بند ۲۶ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵، تصویب نرخ خدمات ارائه‌شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن با رعایت آیین‌نامه مالی و معاملاتی شهرداری‌ها با رعایت مقررات مربوط از جمله وظایف شورای اسلامی شهر تعیین شده است، لیکن منظور از تصویب نرخ خدمات مصرح در این بند از ماده قانونی، خدمات مستقیمی است که از سوی شهرداری ارائه می‌شود مانند تعیین بهای بلیط اتوبوس، مترو و نرخ تاکسی؛ بنابراین آنچه که در مصوبات مورد اعتراض تحت عنوان بهاء هزینه خدمات عمومی شهر تصویب شده خدمات مستقیم نیست بلکه نوعی عوارض محسوب می‌شود که نوعاً عطف به ماسبق شده و مغایر ماده ۴ قانون مدنی است. با توجه به مراتب مصوبات مورد اعتراض مغایر قانون تصویب شده و تصویب آن‌ها نیز از حدود اختیارات شورای اسلامی شهر خارج است و مستند 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.

۳. آن چنان که مشهود است شورای اسلامی شهر شیراز از سال ۱۳۸۲ کراراً اصرار به اخذ عوارض هزینه خدمات داشته در حالی که در قبال آن عوارض، هیچ گونه خدمات مستقیمی ارائه نمی نماید، که تاکنون در آرای متعدد هیأت عمومی دیوان عدالت اداری^۱، اخذ این نوع عوارض «از تاریخ تصویب غیرقانونی» اعلام شده است.

۴. به صراحت ماده (۵۰) قانون مالیات بر ارزش افزوده، تصویب و اخذ عوارض از کلیه مواردی که در قانون مذکور تعیین تکلیف شده است، توسط شورای اسلامی شهر و شهرداری ممنوع می باشد.

۵. بر اساس ماده (۴) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰، اخذ هرگونه وجه یا کالا و خدمات توسط دستگاه-های اجرایی منوط به تجویز قانون گذار شده است.^۲

۱. از جمله رأی شماره ۱۸۱۸ مورخ ۱۳۹۳/۱۱/۶: ... ب- هرچند مطابق بند ۲۶ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵، تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمان های وابسته به آن با رعایت آیین نامه مالی و معاملاتی شهرداری ها از جمله وظایف شوراهای اسلامی شهر است، اما نظر به این که تعیین نرخ خدمات منوط به انجام خدمتی از سوی شهرداری است و در خصوص عناوین مصرح در بند ۳ ماده ۱۴ تعرفه عوارض محلی مصوب سال ۱۳۸۹ شورای اسلامی شهر اردبیل، شهرداری خدمتی ارائه نمی کند، بنابراین بند ۳ ماده ۱۴ تعرفه مورد شکایت مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات مرجع وضع می باشد و به استناد بند ۱ ماده ۱۲ و مادتهای ۱۳ و ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری از تاریخ تصویب ابطال می شود.

۲. ماده ۴- دریافت هرگونه وجه، کالا و یا خدمات تحت هر عنوان از اشخاص حقیقی و حقوقی توسط وزارتخانه ها، مؤسسات و شرکت های دولتی غیر از مواردی که در مقررات قانونی مربوط معین شده یا می شود. همچنین اخذ هدایا و کمک نقدی و جنسی در قبال کلیه معاملات اعم از داخلی و ←

۶. اگرچه بر اساس بند «۲۶» ماده (۷۱) اصلاحی قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ اجازه تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن به شوراهای اسلامی داده شده است، اما از آنجایی که شهرداری هیچ‌گونه خدماتی در خصوص تغییر کاربری املاک و اراضی که توسط کمیسیون ماده ۵ شورای عالی شهرسازی و معماری کاربری آن‌ها باغ اعلام گردیده است، ارائه نمی‌کند، فلذا مستحق دریافت هیچ‌گونه عوارضی نمی‌باشد و مصداق این روایت امیرالمؤمنین (ع) قرار می‌گیرد: «وَمَنْ طَلَبَ الْخَرَاجَ بِغَيْرِ عِمَارَةٍ أُخْرَبَ الْبِلَادَ، وَأَهْلَكَ الْعِبَادَ، وَلَمْ يَسْتَقِمْ أَمْرُهُ إِلَّا قَلِيلاً. هر که خراج را بدون آبادانی بطلبد، شهرها را ویران کند و بندگان [خدا] را به نابودی کشد و حکومتش جز اندکی نپاید.»

ب) بررسی موضوع:

موضوع این پرونده نیز نظیر بسیاری از پرونده‌های مطروحه علیه شوراهای

→

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. ...

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

۲۶- تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن با رعایت آیین‌نامه مالی و معاملات شهرداری‌ها با رعایت مقررات مربوط.»

اسلامی شهر در راستای شکایات از مصوباتی است که ناظر به تصویب بعضی از عوارض توسط این شوراهاست. مصوبه مورد شکایت در این پرونده اقدام به تصویب عوارض تأمین سرانه هزینه خدمات عمومی و شهری برای زمین‌های با کاربری باغ به میزانی مشخص نموده است. بر اساس آرای متعدد هیأت عمومی دیوان عدالت اداری که شاکی نیز به بعضی از آن‌ها اشاره نموده است، علی‌رغم صلاحیت شوراهاى اسلامی شهر به‌موجب قانون شوراها درخصوص تعیین عوارض و بهای خدمات شهری، اخذ هرگونه عوارض بایستی در قبال ارائه خدمات مشخصی صورت گیرد و به بهانه کلی تأمین هزینه سرانه خدمات عمومی نمی‌توان از شخصی عوارض گرفت. این در حالی است که در این مصوبه نیز همچون بعضی دیگر از مصوبات قبلی شورای شهر شیراز، در مقابل عوارض مصوبه، خدمت مشخصی به پرداخت‌کنندگان اعطا نشده و صرفاً قرار بر تأمین هزینه خدمات عمومی و شهری به‌صورت کلی، از این طریق بوده است، بی آن‌که این خدمات عمومی و شهری اولاً تعریف شوند و ثانیاً انتفاع مشخصی از آن‌ها برای پرداخت‌کنندگان این عوارض وجود داشته باشد.

البته لازم به ذکر است که استناد شاکی به ماده (۵۰) قانون مالیات بر ارزش افزوده چندان قابل دفاع به نظر نمی‌رسد. چراکه ماده مذکور تصویب عوارض در مورد موضوعات تعیین تکلیف شده در قانون مالیات بر ارزش افزوده را ممنوع کرده و تبصره آن اجازه تصویب عوارض در سایر موضوعات را به شرط طی کردن مراحل خاص مجاز شمرده است و از آنجایی که موضوع این مصوبه، در قانون فوق مشخص نشده، شورای شهر شیراز به استناد همین ماده اقدام به وضع این عوارض نموده است، هرچند همانگونه که بیان شد مطابق قوانین دیگر از چنین صلاحیتی برخوردار نیست.

نتیجه گیری:

اگرچه قانون‌گذار به موجب بند «۱۶» و «۲۶» ماده (۷۱) اصلاحی قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران حق وضع عوارض و تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری‌ها و سازمان‌های وابسته^۱ را به شوراهای اسلامی شهر اعطا کرده است، اما بر اساس یک قاعده حقوقی که مستند آرای متعددی در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز قرار گرفته است، وضع اخذ عوارض توسط شوراهای اسلامی شهر می‌بایست در مقابل ارائه خدمات مشخصی به اشخاص باشد (به‌عنوان مثال می‌توان به عوارض پسماند جهت خدمت جمع‌آوری زباله و یا عوارض نوسازی و شهرسازی به‌منظور نوسازی و عمران و اصلاحات اساسی و تأمین نیازمندیهای شهری و احداث و اصلاح توسعه معابر و ایجاد پارکها و پارکینگ‌ها و میدان‌ها و حفظ و نگهداری پارک‌ها و باغ‌های عمومی موجود و تأمین سایر تأسیسات مورد نیاز عمومی و... اشاره نمود) و بهای خدمات نیز ناظر به تعیین قیمت و نرخ‌گذاری خدمات خاصی است که به افراد مشخص ارائه می‌گردد. (نظیر بهای خدمات حمل و نقل عمومی که به مسافری آن تعلق می‌گیرد). بنابراین شوراهای شهر به‌موجب قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ (بندهای «۱۶» و «۲۶» ماده (۷۱) قانون مزبور) حق وضع عوارض و بهای خدمات در چارچوب پیش‌گفته

۱. «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.

۲۶ - تصویب نرخ خدمات ارائه‌شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن با رعایت آیین‌نامه مالی و معاملات شهرداری‌ها با رعایت مقررات مربوطه.»

را دارند. لکن وضع عوارض به صورت کلی و بدون وجود خدمات مشخص به پرداخت کنندگان از زمره صلاحیت‌های قانونی شوراهای اسلامی شهر خارج می‌باشد. لذا با توجه به اینکه عوارض موضوع مصوبه مورد اعتراض را نیز در قبال ارائه خدمات خاصی وضع نشده، در زمره چنین عوارض محسوب می‌شود که از صلاحیت شوراهای اسلامی شهر خارج بوده و از این لحاظ محل اشکال به نظر می‌رسد.

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 ظرافت اسلامی و ملی خود رایانها و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه جلوگیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

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

صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۳۵۰۴۵

info@shora-rc.ir

www.shora-rc.ir