



# گزارش کارشناسی

## پرونده‌های دیوان عدالت اداری

در خصوص:

تقاضای ابطال تعرفه شماره ۳۰۸-۹۷ مورخ  
۱۳۹۶/۱۱/۱۳ شورای اسلامی شهر خارگ در خصوص  
عوارض سطح شهر شرکت پایانه‌های نفتی ایران

کد گزارش: ۹۸۰۷۰۵۵

تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۰۷/۰۶

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

# گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت

اداری

موضوع:

تقاضای ابطال تعرفه شماره ۳۰۸-۹۷ مورخ ۱۳۹۶/۱۱/۱۳  
شورای اسلامی شهر خارگ در خصوص عوارض سطح شهر  
شرکت پایانه‌های نفتی ایران

تهیه و تنظیم:

محمد رضا قاسمی

نظارت:

سید مجتبی حسینی پور

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۸۰۷۰۵۵

# بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

## گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری (دریافت عوارض سطح شهر شرکت پایانه‌های نفتی ایران)

موضوع شکایت: تقاضای ابطال تعرفه شماره ۳۰۸-۹۷ مورخ ۱۳۹۶/۱۱/۱۳ شورای اسلامی شهر خارگ درخصوص عوارض سطح شهر شرکت پایانه‌های نفتی ایران  
شاکی: شرکت پایانه‌های نفتی ایران  
طرف شکایت: ۱- شورای اسلامی شهر خارگ ۲- شهرداری جزیره خارگ  
جهت مغایرت شرعی: قواعد فقهی «البینه علی المدعی و الیمین علی من انکر»<sup>۱</sup>  
شماره و تاریخ نامه دیوان: ۹۷۰۳۵۶۲ - ۱۳۹۸/۰۲/۲۹

### مقدمه

در این پرونده، شاکی از تعرفه شماره ۳۰۸-۹۷ مورخ ۱۳۹۶/۱۱/۱۳ شورای اسلامی شهر خارگ<sup>۲</sup> مصوب شورای اسلامی شهر خارگ درخصوص «عوارض سطح شهر شرکت پایانه‌های نفتی ایران»، از جهت مغایرت با قواعد فقهی «البینه علی

۱. پیش‌تر شکایتی مشابه این شکایت درخصوص «عوارض عرصه سطح شهر خارگ» مطرح شده است که شورای نگهبان درخصوص آن چنین نظر داده است: «در صورتی که شورای اسلامی شهر خارگ قانوناً حق جعل اینگونه عوارض را داشته باشد خلاف شرع تشخیص داده نشد؛ تشخیص آن از حیث مغایرت با قوانین برعهده دیوان عدالت اداری است.»

۲. نحوه محاسبه تعرفه (به ریال) به شرح جدول زیر می‌باشد:

$$T = \frac{(S + 2m) \times 15P}{240}$$

توضیحات اجرایی تعرفه به شرح زیر است و کلیه اشخاص مالک، ذی‌نفع، ذی‌ربط و متقاضی مکلف به پرداخت بهای آن به حساب شهرداری خارگ می‌باشد.

۱- شرکت پایانه‌های نفتی ایران برای عرصه و مستحدثات خود واقع در جزیره خارگ مکلف به واریز بهای این تعرفه به حساب شهرداری خارگ می‌باشد.

۲- منظور از S مترائ عرصه و M مترائ مستحدثات فوق‌الذکر می‌باشد.

۳- مقدار P در محاسبه عوارض این تعرفه بالاترین قیمت منطقه‌بندی عرصه شهر خواهد بود.

۴- این عوارض در ابتدای هر سال تحقق پیدا کرده و قابل‌وصول و پیگیری می‌باشد.

المدعی و الیمین علی من انکر» شکایت کرده و ابطال مصوبه مذکور را از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری تقاضا کرده است.

## شرح و بررسی

شوراهای شهر برای تأمین نیازهای مالی شهر عوارض وضع می‌کنند. در این راستا بند «۱۶» ماده (۷۱) قانون «تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران»<sup>۱</sup> تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر با در نظر گرفتن سیاست‌های دولت را از وظایف شوراهای شهر می‌داند؛ اما از سویی برای وضع چنین عوارضی اختیار مطلق به شوراهای شهر اعطا نشده است و ماده (۵۰) قانون مالیات بر ارزش افزوده شوراهای شهر را از وضع عوارضی که تکلیف آن‌ها از جهت مالیات و عوارض در قانون مزبور مشخص شده است، ممنوع می‌کند. از سویی دیگر در تبصره ماده مزبور وصف «عوارض محلی» به‌عنوان یکی از شرایط لازم برای وضع عوارض در شوراهای شهر، مقرر می‌شود. براین اساس که شوراهای شهر نمی‌توانند عوارضی وضع کنند که جنبه «ملی» دارد. باتوجه به این مطلب به شرح و بررسی پرونده حاضر می‌پردازیم.

شورای اسلامی شهر خارگ به‌موجب مصوبه موضوع شکایت، تعرفه شماره ۳۰۸-۹۷ با عنوان «عوارض سطح شهر شرکت پایانه‌های نفتی ایران» را برای دریافت در سال ۱۳۹۷ تصویب و ابلاغ کرده است که براساس آن شرکت پایانه‌های نفتی ایران مکلف گردید برای عرصه و مستحدثات خود واقع در جزیره خارگ مطابق فورملی خاص تعرفه‌ای را پرداخت نماید.

شاکی که شرکتی صد در صد دولتی از زیرمجموعه‌های شرکت ملی نفت ایران

---

۱. بند «۱۶» ماده ۷۱- 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

است، در مناطق مختلف کشور از جمله خارگ فعالیت دارد. این شرکت معتقد است شورای شهر صلاحیت وضع چنین عوارضی را نداشته است. در این راستا استدلال می‌کند که مطابق 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»<sup>۱</sup> مصوب ۱۳۸۱/۱۰/۲۲ و تبصره «۱» ماده «۵۰» «قانون مالیات بر ارزش افزوده»<sup>۲</sup> مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۷، شوراهای شهر صرفاً صلاحیت وضع «عوارض محلی» را دارد و تبعاً صرفاً نسبت به دستگاه‌های محلی می‌تواند عوارض وضع کند. در این خصوص آرائی از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز صادر شده است که مؤید این امر می‌باشد.<sup>۳</sup>

شاکی در ادامه دلایل خود به «عدم ارائه خدمات» توسط شهرداری به این شرکت نیز اشاره می‌کند و استدلال می‌کند که اصل بر آن است که مابازای هر پرداختی

---

**۱. ماده ۵ (منسوخه ۱۳۸۷/۲/۱۷)** - 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 (منسوخه ۱۳۸۷/۲/۱۷)** - وضع عوارض محلی جدید و یا افزایش نرخ هریک از عوارض محلی، می‌بایستی حداکثر تا پانزدهم بهمن‌ماه هر سال برای اجرا در سال بعد، تصویب و اعلام عمومی گردد.

**۲. 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 محلی جدید که تکلیف آن‌ها در این قانون مشخص نشده باشد، موظفانند موارد را حداکثر تا پانزدهم بهمن‌ماه هر سال برای اجرا در سال بعد، تصویب و اعلام عمومی نمایند.

**۳.** با توجه به مفاد تقریباً یکسان این آرا و جهت جلوگیری از اطباب، 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 لوائح 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 محلی صلاحیت دارند. با عنایت به مقررات فوق‌الذکر و اینکه حوزه فعالیت بانک‌ها غیرمحلی 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.»

خدمتی دریافت شود حال آنکه شهرداری به این شرکت خدمتی ارائه نمی‌کند و نیازهای این شرکت همچون دفع پسماند، احداث معابر شهری از طریق برگزاری تشریفات مناقصه توسط خود شرکت مرتفع می‌شود. از سوی دیگر مطابق ماده (۷۱) قانون محاسبات عمومی<sup>۱</sup> اشخاص دولتی از هرگونه پرداخت غیرمعووضی ممنوع شده‌اند، براین اساس شرکت دولتی پایانه‌های نفتی مطابق قانون مزبور نمی‌تواند بدون هیچ معوضی به شهرداری پرداختی داشته باشد. ازسویی مطابق بند «ج» ماده (۱۷۴) «قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۲۵، شوراها و شوراهای اسلامی شهرها مکلف شده‌اند که «عوارض موضوع درآمد شهرداری‌ها را از عوارض بر املاک به عوارض ناشی از مصرف و خدمات» تبدیل کنند، براین اساس چنین عوارضی که براین مبنا تعیین نمی‌شود، با حکم قانون مزبور مغایرت دارد.

در قسمت دیگری از شکایت با اشاره به اینکه شرکت نفت از جمله دستگاه‌هایی است که شمول قوانین عام نسبت به آن «مستلزم ذکر نام» است، بنابراین نمی‌توان مقررات عام عوارض را به آن تسری داد. علاوه براین، 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

---

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 تأدیة 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 بنا به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارت برنامه‌بودجه به تصویب هیئت‌وزیران خواهد رسید.

صادرات است، این شرکت و فعالیت‌های آن به‌طور خاص از پرداخت هرگونه عوارض و از جمله عوارض موضوع شکایت، معاف بوده است.

شاکی نسبت به ایراد شرعی به‌قاعده «البینه علی المدعی و الیمین علی من انکر» اشاره می‌کند. او معتقد است اصل بر «عدم» است؛ بنابراین شهرداری می‌بایست اثبات کند که خدماتی ارائه کرده است و شهرداری مطابق اصل فقهی مدعی است و می‌بایست برای اثبات مدعای خود دلیل ارائه کند تا بتواند به‌تبع آن عوارض اخذ کند. البته در قسمت دیگری از شکایت، شاکی به مواردی اشاره می‌کند که نشان می‌دهد تشریفات قانونی مربوطه جهت وضع این عوارض رعایت نشده است.

### جمع‌بندی

پس از بیان استنادات قانونی و شرعی شاکی، در مقام بررسی و تحلیل حقوقی موضوع شکایت باید گفت که با توجه به اینکه در ماده (۵۰) «قانون مالیات بر ارزش‌افزوده»، «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،<sup>۱</sup> نرخ عوارض خدمات نیز تعیین شده است، شوراهای اسلامی شهرها در وضع و اخذ عوارض در این خصوص مجوزی ندارند و چنین مصوباتی خارج از صلاحیت ایشان است و به همین جهت، تعرفه‌های عوارض موضوع شکایت مصوب شورای اسلامی شهر خاراگ با عنوان «عوارض سطح شهر شرکت پایانه‌های نفتی ایران» نیز مغایر قانون قلمداد می‌شود.

---

۱. 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 کالاها و خدمات مشمول نرخ ماده (۱۶) این قانون، یک‌ونیم درصد (۱/۵٪).

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