شماره هـ/۱۷۱/۹۶ ۱۳۹۶/۱۰/۲۳

بسمه تعالی

جناب آقای جاسبی

مدیرعامل محترم روزنامه رسمی جمهوری اسلامی‌ایران

با سلام

یک نسخه از رأی هیأت‌عمومی دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه ۱۰۰۹ مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۵ با موضوع:

«ابطال بند۲ از قسمت (الف) فصل هفدهم عوارض مصوب سال ۱۳۹۵ شهرداری شهرکرد با عنوان عوارض افتتاحیه.» جهت درج در روزنامه رسمی به پیوست ارسال می‌گردد.

مدیرکل هیأت‌عمومی و هیأتهای تخصصی دیوان عدالت اداری ـ مهدی دربین

تاریخ دادنامه: ۱۳۹۶/۱۰/۵ **شماره دادنامه: ۱۰۰۹** کلاسه پرونده: ۱۷۱/۹۶

مرجع رسیدگی: هیأت‌عمومی دیوان عدالت اداری.

شاکی: اتحادیه صنف پوشاک شهرکرد

موضوع شکایت و خواسته: ابطال بند ۲ از قسمت «الف» فصل هفدهم عوارض مصوب سال ۱۳۹۵ شهرداری شهرکرد با عنوان عوارض افتتاحیه

گردش کار: اتحادیه صنف پوشاک شهرکرد به موجب دادخواستی ابطال بند ۲ از قسمت «الف» فصل هفدهم عوارض مصوب سال ۱۳۹۵ شهرداری شهرکرد با عنوان عوارض افتتاحیه را خواستار شده و درجهت تبیین خواسته اعلام کرده است که:

«احتراماً به استحضار می‌رساند شهرداری شهرکرد به استناد بند ۲ قسمت الف فصل هفدهم عوارض سال ۱۳۹۵ آن شهرداری مصوب شورای اسلامی شهرکرد در قالب عوارض کسب و پیشه عوارضی را تحت عنوان عوارض افتتاحیه واحدهای صنفی به صورت مقطوع علاوه بر کلیه عوارض کسب و پیشه که در زمان صدور پروانه کسب اخذ می‌نماید، حتی برای واحدهای صنفی که قبلاً پروانه کسب دریافت داشته‌اند و عوارضات مربوطه را در زمان دریافت پروانه کسب پرداخت نموده‌اند در قبوض مربوطه لحاظ و مطالبه می‌نماید. با توجه به بند ۲۶ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵ تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سایر سازمانهای وابسته به آن با رعایت آیین‌نامه مالی و معاملاتی شهرداریها جزو وظایف شورای اسلامی شهر اعلام شده است، لیکن از آنجا که از بابت عوارض افتتاحیه واحد صنفی با این توضیح که درخواست کننده پروانه کسب در زمان اخذ پروانه کسب کلیه عوارضات شهرداری را پرداخت کرده است، شهرداری اصولاً ارائه کننده هیچ گونه خدمات خاصی نمی‌باشد و نبوده که استحقاق دریافت بهای آن را در قالب عوارض افتتاحیه واحد صنفی داشته باشد، لذا از آن دیوان تقاضای ابطال بند ۲ از قسمت الف فصل هفدهم عوارض مصوب سال ۱۳۹۵ شهرداری شهرکرد با عنوان عوارض افتتاحیه و صدور حکم شایسته قانونی را می‌نمایم.»

متن مصوبه مورد اعتراض به قرار زیر است:

«فصل هفدهم : عوارض کسب و پیشه

الف: گروه بندی واحدهای صنفی

تبصره: عوارض افتتاحیه زمان صدور پروانه کسب محاسبه و از متقاضی دریافت می‌گردد. در صورت شغل یا تغییر نام پروانه کسب (انتقال پروانه) از شخصی به شخص دیگر عوارض افتتاحیه به نام شخصی جدید قابل وصول می‌باشد.

کلیه واحدهای صنفی برای محاسبه عوارض کسب و پیشه به پنج گروه زیر تقسیم‌بندی می‌شوند:

گروه اول: شامل مطب پزشکان اعم از پزشک دندانپزشک و کلیه واحدهای تجاری فعال که در ارتباط با پزشکی می‌باشد.

۱ـ نحوه محاسبه عوارض: A = ۳/۳ TK

A= عوارض سالیانه (ریال)

T= قیمت منطقه ایی تعدیل شده برای استفاده در فرمولهای محاسباتی شهرداری (ریال)

K= ضریب کسب می‌باشد که از جدول زیر به دست می‌آید:

جدول شماره ۱۰: ضریب کسب برای واحدهای صنفی گروه اول

ردیف	نوع مطب	ضریب K
۱	پزشکان متخصص و فوق تخصص	۱/۵
۲	دندانپزشکان	۰/۸
۳	پزشکان عمومی	۰/۴
۴	روانشناسان، دامپزشکان، پیراپزشکان و نظایر آنها	۰/۳

۲ـ عوارض افتتاحیه: به صورت مقطوع ۵۰۰۰۰۰۰ ریال

گروه دوم: شامل نمایندگی‌های مجاز فروش خودرو ـ بنگاههای آهن فروشی ـ رستوران ـ آزمایشگاهها و نظایر آنها ـ فروشگاه مصالح ساختمانی (کاشی و سرامیک) ـ عمده فروشی‌ها (خوار و بار) ـ دفتر شرکتهای خدماتی و مسافرتی ـ دفاتر مهندسی و نقشه کشی و نظایر آنها ـ موسسات حسابرسی ـ دفاتر اسناد رسمی ـ بورس املاک

۱ـ نحوه محاسبه عوارض: F=T×S×R × ۰/۰۳

F = عوارض سالیانه (ریال)

R = ضریب رونق که در جدول شمار ۱۱ مشخص شده است

S = مساحت فعال واحد صنفی

تبصره: حداکثر مساحت قابل محاسبه در این گروه ۱۰۰۰ مترمربع می‌باشد.

۲ـ عوارض افتتاحیه: به صورت مقطوع ۴۵۰۰۰۰۰ ریال

گروه سوم: شامل فروشگاه لوازم خانگی صوتی و تصویری ـ داروخانه‌ها ـ فروشگاههای بزرگ ـ پارچه فروشیها ـ خدمات فروش کامپیوتر ـ طلافروشی ـ فرش فروشی ـ لوازم یدکی ـ عینک‌سازی ـ شیرینی فروشی ـ فروش دوچرخه و موتورسیکلت ـ فروش لوازم بهداشتی و آرایشی ـ فروش چینی و بلور ـ تزیینات ساختمان ـ عاملین فروش دخانیات ـ کافی شاپ و ساندویچی.

۱ـ نحوه محاسبه عوارض: A=T×S×R × ۰/۰۲۲

A = عوارض سالیانه (ریال)

R= ضریب رونق S= مساحت فعال واحد صنفی

۲ـ عوارض افتتاحیه: به صورت مقطوع ۴۰۰۰۰۰۰ ریال

گروه چهارم: شامل فروش مبلمان ـ نمایشگاه اتومبیل ـ سوپرمارکتها ـ خدمات برق صنعتی ـ میوه فروشی ـ فروش لاستیک ـ الکتریکی ـ چلوکبابی ـ تعمیر ماشینهای اداری ـ ظروف کرایه ـ طباخی ـ فروش تلفن همراه ـ فروش و تعمیر چرخ خیاطی ـ فروش لوازم ورزشی ـ فروش لوازم خیاطی و کاموا ـ فروش ظروف روحی و مسی ـ قاب‌سازی ـ دفاتر فنی (چاپ و تکثیر) ـ مهرسازی ـ کلیدسازی ـ عکاسی ـ مرغ و ماهی ـ آرایشگاههای زنانه و مردانه ـ فروش لوازم گاز سوز ـ خرازی ـ تعمیرتلفن همراه ـ جوشکاری طلا و جواهرات ـ فروش صنایع دستی ـ سماوری ـ قصابی ـ ذغال فروشی ـ لوازم التحریر ـ تعمیر لوازم صوتی و تصویری ـ قنادی ـ شیشه بری ـ گل فروشی ـ ابزار فروشی ـ آموزشگاههای رانندگی ـ فروش کیف و کفش ـ تزیینات سفره عقد ـ فروش بدلیجات ـ آب نبات و قند ریز ـ تعمیر و فروش ساعت ـ فروش لباس مردانه و زنانه.

۱ـ نحوه محاسبه عوارض: A=T×S×R × ۰/۰۱۶

A = عوارض سالیانه (ریال)

R = ضریب رونق S = مساحت فعال واحد صنفی

۲ـ عوارض افتتاحیه: به صورت مقطوع ۳۵۰۰۰۰۰ ریال

گروه پنجم: شامل مکانیک سبک و سنگین ـ تعویض روغنی و آپاراتی ـ تودوزی اتومبیل ـ نجاری ـ جوشکاری درب و پنجره ـ بقالی و لبنیاتی ـ تعمیر دوچرخه و موتورسیکلت ـ تعمیر لوازم خانگی ـ خشک شویی ـ باطری‌سازی ـ زیربندسازی ـ کانال کولر ـ لنت کوبی ـ تعمیر و تاسیسات گاز ـ پرنده فروشی ـ رفو گری فرش ـ نمد مالی ـ لحاف دوزی ـ قالب بندی و داربست فلزی ـ چاپخانه ـ کارواش ـ عمده فروشی روغن و فیلتر ـ تیرچه بلوک ـ قالیشویی ـ تراشکاری ـ تنظیم موتور ـ صافکاری و نقاشی ـ آلومینیوم‌سازی ـ سنگ تراش ـ اوراقی فروشیها ـ فروش آهن‌آلات ـ قراضه ـ نانوایی ـ عطاری ـ فروشگاه سموم دفع آفات ـ خیاطی زنانه و مردانه ـ آش و حلیم ـ تابلو نویسی ـ نوار فروش ـ ویدئو کلوپ ـ کافی نت و گیم نت ـ تاکسی تلفنیها ـ بازیهای رایانه ایی.

۱ـ نحوه محاسبه عوارض: A=T×S×R × ۰/۰۱

A = عوارض سالیانه (ریال)

R = ضریب رونق S = مساحت فعال واحد صنفی

تبصره: حداکثر مساحت قابل محاسبه برای این گروه ۲۰۰ متر مربع می‌باشد.

۲ـ عوارض افتتاحیه: به صورت مقطوع ۲۵۰۰۰۰۰ ریال

ب: توضیحات

۱ـ منظور از مساحت فعال آن بخش از واحد صنفی است که با محوطه فروش در ارتباط مستقیم می‌باشد.

۲ـ مساحت اختصاص داده شده صرفاً به پارکینگ واحدهای صنفی فوق جز محاسبات عوارض به حساب نمی‌آید.

۳ـ ضریب رونق (B) هر واحد صنفی بستگی به دسترسی آن واحد به معبر اصلی و موقعیت آن داشته و بر این اساس واحدهای صنفی به چهار گروه تقسیم می‌شوند.»

در پاسخ به شکایت مذکور، رئیس شورای اسلامی شهرکرد به موجب لایحه شماره ۹۶/۱/۵۹۲ ـ ۱۳۹۶/۴/۱۴ توضیح داده است که:

«رئیس دفتر محترم هیأت‌عمومی دیوان عدالت اداری

موضوع: اتحادیه صنف پوشاک شهرکرد

با سلام و احترام

بازگشت به ابلاغیه شماره کلاسه پرونده ۱۷۱/۹۶ ـ ۱۳۹۶/۲/۲۰ منضم به دادخواست اتحادیه صنف پوشاک شهرکرد مبنی بر تقاضای ابطال بند ۲ از قسمت الف فصل هفدهم عوارض کسب و پیشه تحت عنوان عوارض افتتاحیه صنوف و ادعای اینکه به استناد بند۲۶ ماده ۷۱ قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵ هیچ گونه خدماتی بابت آن داده نمی‌شود و در ثانی هنگام صدور پروانه کسب این عوارض دریافت شده است و دریافت مجدد آن مبنای قانونی ندارد.

الف ـ شاکی به استناد بند ۲۶ ماده ۷۱ قانون شوراها عوارض افتتاحیه را در زمره بهای خدماتی شناخته است که شهرداری ارائه می‌دهد و در قبال آن وجه دریافت می‌دارد در حالی که این چنین نیست زیرا تعرفه خدمات شهرداری که با استناد به بند ۲۶ ماده ۷۱ قانون شوراها تعیین می‌شوند با همان نام «بهای خدمات» یا «هزینه خدمات» مانند انجام پیاده روسازی ـ آماده‌سازی اراضی برای پلاک بندی و ساخت و ساز ـ فروش آسفالت و امثالهم شناخته شده و خطاب می‌گردند در حالی که تعرفه مورد بحث یعنی افتتاحیه کسب با نام «عوارض» شناخته و خطاب می‌شود و به طور کلی شهرداریها در قبال دریافت عوارض خدمات مستقیمی ارائه نمی‌دهند که بخواهند هم وزن آن وجه دریافت نمایند، بلکه مجموعه وجودی شهرداری خدمات رسان است و این دستگاه کاملاً خدماتی، از محل دریافت همین عوارضات که از شهروندان به انحاء مختلف دریافت می‌شود اداره می‌گردد. به عنوان مثال شهرداریها بابت ساخت پارک در شهر یا جوی و جدول یا آسفالت معابر و خصوصاً روکشهای مداوم آسفالت ـ خط کشی ـ پل‌سازی ـ امور ترافیکی و زیباسازی و ... وجهی از مردم دریافت نمی‌کنند به عبارت دیگر وجه مستقیم دریافت نمی‌کنند که به این وجوه غیر مستقیم، عوارض گفته می‌شود.

همان گونه که واقفید عوارض محلی شهرداریها به استناد بند ۱۶ ماده ۷۱، ماده ۷۷، ماده ۹۴ قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵ و ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده توسط شوراهای اسلامی شهر و با تنفیذ وزیر کشور (استانداران بنا به تفویض اختیار وزیر) برقرار و یا تمدید می‌شوند و ارتباطی از نظر موضوعی با بند ۲۶ ماده ۷۱ قانون مزبور ندارند. از طرفی مجموعه بازار هر شهر و صنوف مستقر در آن در دسته بندی خدمات بگیران شهر و قشری که بیشترین هزینه را بر ذمه شهرداریها می‌گذارند در رده اول قرار می‌گیرند و نمی‌باید با تمسک به این گونه اقدامات و دست بدامان مراجع قضایی شدن از زیر بار پرداخت عوارض شهرداری که در واقع تنها منابع تأمین بودجه شهرداری است شانه خالی کرده و فشار آن را به عهده دیگر شهروندان که خدمات کمتری نصیب می‌برند بیاندازند، هر واحد صنفی معمولاً مراجعه کنندگانی دارد که برای دسترسی آسان به واحد خدماتی صنفی نیاز به زیرساختهای بسیاری دارند که تأمین آن به عهده شهرداری است، ایجاد و آسفالت معابر ـ حمل و نقل ـ ساخت پارکینگهای عمومی و طبقاتی ـ مبلمان شهری و نظافت و بسیاری امور دیگر از جمله خدماتی هستند که واحدهای صنفی به گردن شهرداری می‌گذارند لیکن همواره برای پرداخت کمترین عوارض به شهرداری شکوه و گلایه می‌کنند، هر چند اگر یک مؤدی نسبت به مطالبه عوارض شهرداری اعتراضی دارد می‌باید موضوع از طریق کمیسیون ماده ۷۷ شهرداری با حضور قاضی دادگستری رسیدگی شود، لیکن شاکی بدون طی مراحل قانونی مصدع اوقات شریف دیوان شده است که وظیفه دارند به اموری کلان تر و مهمتر از این موضوع بپردازند.

ب ـ دریافت عوارض از صنوف و ارائه دهندگان خدمات محلی یکی از منابع تأمین اعتبار شهرداریهاست که از بودجه ملی و دولتی هیچ سهمی نمی‌برند و تماماً بودجه مورد نیاز خود را در حداقل ممکن از محل همین عوارض محلی تأمین می‌کنند و این وجوه بنا بر الزام قانونی به طور تمام و کمال در محدوده همین شهر و برای کلیه شهروندان هزینه می‌شود. به بیان دیگر شهرداریها با مشارکت شهروندان اداره می‌شوند و هر دو نسبت به هم ارتباط متقابل دارند.

شهر از شهروندان است و شهرداری نیز نگهدارنده شهر است. واحدهای صنفی در هر شهری یکی از استوانهای شهر هستند و همان طور که خدمات می‌برند، عوارض نیز پرداخت می‌کنند، هیأت‌وزیران در آیین‌نامه اجرایی نحوه وضع و وصول عوارض توسط شوراهای اسلامی شهر، شهرک و بخش(موضوع قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵) که در تاریخ ۱۳۷۸/۷/۷ مصوب کرده است، در ماده ۳ این آیین‌نامه، اماکن، واحدهای صنفی، تولیدی خدماتی، صنعتی و ... را که در محدوده شهر استقرار دارند (محدوده قانونی) یکی از منابع اصلی تأمین درآمدهای شهرداریها با پرداخت عوارض برشمرده است و این ادعا که شاکی در جایی بیان داشته که شهرداریها و شوراهای اسلامی شهر حق برقراری و وصول عوارض برای صنوف را ندارند، امری است موهوم و بی پایه و اساس. عوارض برقرار شده برای واحدهای صنفی سالهای سال است در سراسر کشور اجرا می‌شود، خصوصاً در مرکز ایران یعنی تهران بزرگ، شهرداری تهران سالیانه بیش از یکصد میلیارد تومان از محل عوارض کسب و پیشه صنوف که شامل عوارض افتتاحیه نیز می‌شود درآمد دارد، در حالی که در بودجه شهرداری شهر کرد این رقم به نیم میلیارد تومان هم نمی‌رسد و متأسفانه واحدهای صنفی شهرکرد همکاری لازم را با شهرداری معمول نمی‌کنند و همواره از پرداخت عوارض شانه خالی می‌نمایند مگر وقتی که کارشان در شهرداری معطل بماند و آن موقع چون عموماً با مطالبات سالهای گذشته شهرداری نیز مواجه می‌شوند فریاد اعتراض بلند می‌کنند.

نکته دیگر که اتحادیه پوشاک شهرکرد نسبت به آن اعتراض و تامل نموده، دریافت عوارض افتتاحیه کسب توسط شهرداری به تعداد متعدد می‌باشد در حالی که عوارض افتتاحیه فقط یک بار و هنگام صدور پروانه کسب قابل دریافت است که در پاسخ باید گفت: این حرف که عوارض افتتاحیه هنگام صدور پروانه باید دریافت شود کاملاً درست است و شهرداری هیچ گاه این عوارض را بیش از یک بار دریافت نمی‌کند چون همان طور که از نامش پیداست عوارض افتتاحیه کسب نام دارد و با عوارضی که صنوف به طور سالیانه باید پرداخت کنند تفاوت دارد، لیکن شهرداری در مقابل دریافت هرگونه وجهی، رسید پرداخت عوارض به مؤدی ارائه می‌نماید، خصوصاً وقتی این وجوه از طریق بانک و در قالب قبوض ویژه دریافت می‌شوند که یک نسخه از آن در بانک، یک نسخه تحویل مؤدی و یک نسخه نیز در پرونده واحد صنفی در شهرداری ضبط و نگهداری می‌شود و ضمناً در سامانه رایانه‌ای شهرداری در قسمت کسب و پیشه هم ثبت می‌شوند و به همین دلیل آن را گریزی نیست اما این ادعا که هنگام صدور پروانه و افتتاح واحد صنفی، عوارض افتتاحیه پرداخت شده است، خیلی ادعای متقنی نیست زیرا در گذشته و در یک برهه زمانی به صورت فراگیر و در برهه‌های دیگر به صورت موردی، تعداد چشم‌گیری پروانه کسب موقت و حتی دائم توسط مجمع امور صنفی و اتحادیه‌های مربوط بدون طی مراحل قانونی در شهرداری و پرداخت عوارض برای متقاضیان کسب صادر شد که هیچ کدام برگ یا رسید عوارضی از شهرداری در اختیار نداشتند و در سیستم شهرداری نیز قبضی به ثبت نرسیده بود و این گونه واحدها بدون پرداخت حقوق شهر به کار و فعالیت پرداختند لیکن به مرور زمان که برای تمدید پروانه کسب، جابجایی واحد صنفی یا امور مربوط به ملک محل کسب مجبور به مراجعه به شهرداری می‌شدند با مطالبات شهرداری بابت عوارض کسب و پیشه و افتتاحیه مواجه می‌گردیدند و بدون شک عوارض مورد طلب شهرداری، حق شهرداری بوده و مؤدی نباید از پرداخت آن شانه خالی کند، بدیهی است در صورتی که صاحب پروانه یا صاحب ملک بتواند مستند یا برگ رسید پرداخت عوارض مزبور را ارائه نماید، شهرداری حق مطالبه مجدد عوارض افتتاحیه را نخواهد داشت و معمولاً هم همین طور است لیکن اگر چنین موردی اتفاق افتاده که با وجود قبض رسید عوارض، شهرداری دریافت مجدد آن را طلب کرد موضوع از طریق شورای اسلامی شهر که دستگاه ناظر بر امور شهرداری است و یا کمیسیون ماده ۷۷ شهرداری قابل پیگرد و اصلاح می‌باشد و لزومی برای طرح دادخواست در دیوان عدالت اداری که یک پروسه زمان بر خواهد بود دیده نمی‌شود، علی ایحال از محضر قضات و مستشاران و خبره هیأت‌عمومی دیوان صدور رأی مبتنی بر حمایت از شهرداری که به عموم مردم تعلق دارد را استدعا داریم.»

هیأت‌عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۹۶/۱۰/۵ با حضور رئیس و معاونین دیوان عدالت اداری و رؤسا و مستشاران و دادرسان شعب دیوان تشکیل شد و پس از بحث و بررسی با اکثریت آراء به شرح زیر به صدور رأی مبادرت کرده است.

رأی هیأت‌عمومی

هر چند در بند ۱۶ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵ با اصلاحات بعدی و تبصره ۱ ماده ۵۰

قانون مالیات بر ارزش افزوده وضع عوارض جزء وظایف و اختیارات شورای اسلامی شهرها بوده است، لکن عوارض افتتاح علاوه بر سایر عوارض قانونی است مثل عوارض احداث بنا، پذیره و غیره و در آراء مربوط به بانکها نیز عوارض افتتاح بر بانکها مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات تشخیص و ابطال شده است، بنابراین مصوبه مورد شکایت، مبنی بر وضع عوارض افتتاح، مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات بوده و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین‌دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود.

معاون قضایی دیوان عدالت اداری ـ مرتضی علی اشراقی